



Mahalle Muhtarlığı Kurumunun Tarihi Gelişimi¹

Historical Development of the Neighbourhood Mukhtarship

Yusuf Şahin², Semih Asarkaya³

¹Bu makale Aksaray Üniversitesine sunulan "Mahalle Muhtarlıklarının Mahalle Sorunlarının Çözümündeki Rolü: Aksaray Örneği" isimli yüksek lisans tezinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

²Prof. Dr., Aksaray Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, ysahin28@hotmail.com. Orcid Id: 0000-0002-7744-7113

³Arş. Gör., Aksaray Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, smhasarkaya@hotmail.com, Orcid Id: 0000-0001-8442-6313

MAKALE BİLGİSİ

Anahtar Kelimeler

Mahalle,
Selçuklu Mahallesi,
Osmanlı Mahallesi,

Makale Geçmişi:

Geliş Tarihi: 20.03.2019
Kabul Tarihi: 24.09.2019

ARTICLE INFO

Keywords

Neighbourhood,
Seljuk Neighbourhood,
Ottoman Neighbourhood,

Article History:

Received: 20.03.2019
Accepted: 24.09.2019

ÖZET

Kentlerdeki en küçük yönetsel birim mahallelerdir. Mahalle muhtarlarının yöneticisi olduğu mahallelerin geçmişi asırlar öncesine dayanmaktadır. Bu kadar köklü bir toplumsal mekân olan mahallelerin yönetsel bir anlam kazanmasıyla birlikte mahalle yöneticiliği kavramı ortaya çıkmıştır. Bu nedenle mahalle yöneticileri zamanın ruhuna uygun olarak Türk-İslam kültüründe de var olmuşlardır. Tarihe bakıldığında bugün mahalle yöneticisi olarak görev yapan muhtarların görevlerine benzer görevleri olan pek çok yönetici ile karşılaşmak mümkündür. Bu yöneticiler reis, şeyh, iğdiş ve imam gibi çeşitli isimler ile anılsalar da görevleri esasen benzerdir. 1829 yılından sonra mahalle yöneticileri Osmanlı'da muhtar ismini almışlardır. Muhtarlık 1913 yılında hukuki dayanağını kaybetse de Cumhuriyet Dönemi'nde de varlığını sürdürmüştür. Belediye Kanunu ile belediyelerin bütün ülkede kurulmasıyla kaldırılan mahalle muhtarlıkları 1944 yılında yeniden kurulmuştur. İlerleyen yıllarda mahalle muhtarlıkları hakkında çok sayıda kanuni düzenleme yapılmış ve bugünkü yapısına kavuşmuş olsa da muhtarlıklar ile ilgili tartışmalar bitmemiştir. Mahalle muhtarlıklarının Türk idari yapısındaki yerinin merkezi yönetim mi, yerel yönetim mi olduğu gibi kavramsal tartışmaların yanı sıra bugünün şartlarında mahalle muhtarlıklarına bir ihtiyaç olup olmadığı da tartışılmaktadır.

ABSTRACT

The smallest administrative unit in cities is neighborhood. History of districts, which are governed by mukhtars, dates centuries back. Local governorship appeared when districts, as being deep-rooted social spaces, gained an administrative meaning. Due to this reason, along with the zeitgeist, local governorships also existed in Turkish-Islamic culture. In retrospect, it is possible to see a lot of governors who perform duties which are close to today's mukhtars. Although these governors were referred as chief, sheikh and imam, their duties were essentially the same. By 1829, local governors in Ottoman Empire took the name of mukhtar. Although this maqam lost its legal base in 1913, it kept its existence during the republic period. Province mukhtarships were abandoned by municipal law which established municipal in all over the country, were reestablished in 1944. Although many legal arrangements were executed to shape this maqam in the later years, debates on this subject has not ended yet. Besides the debates on whether they are supposed to take place in central or local administration, it is also matter in question if they are needed or not.

Mahalle, anlamını giderek daha fazla tarihte bulmaya başlayan, günümüz değerlerinden ayrıksı gözüken yapısıyla da, kendisine bugün alan bulmakta zorlanan bir mekândır. Oysa geçmişten gelen değerine ek olarak günümüzde yaşanan yerelleşme sürecinde mahalle, toplumsal bir mekân olmasının yanında bir yönetim birimi olarak da değerlidir. Mahallenin yönetimi denildiğinde ise akla mahalle muhtarları gelmektedir. Çalışmada halka en yakın yönetim birimi olan mahalle muhtarlıklarının kuruluşu ve

bugünkü yapısına nasıl geldiği incelenmiştir. Mahalle muhtarlığının kökleri İslam dönemi mahalle yöneticilerinde aranmış ve sırasıyla Selçuklu ve Osmanlı dönemi mahalle yönetimlerine değinilmiştir. Bu sayede mahalle muhtarlıklarının tarihsel kökenine inilmeye çalışılmış ve o dönem mahalle yönetimi ile muhtarlıklar arasındaki benzerlikler bulunmuştur. Daha sonrasında, cumhuriyet döneminde kurulan mahalle muhtarlıklarının izlediği tarihsel gelişim sürecine odaklanılmıştır. Bu süreç genel anlamıyla hukuk üzerinden okunmaya çalışılmış ve yapılan hukuki düzenlemeler üzerinden aktarılmıştır. Ayrıca dönemin anlayışını vermek maksadıyla meclis görüşmelerine de yer verilmiştir. Çalışmanın amacı, mahalle muhtarlıklarının günümüzdeki yapısına nasıl ulaştığının aydınlatmak ve köklerini yüzlerce yıl öncesinde bulabileceğimiz bu kuruma bugün de halen ihtiyaç olup olmadığını sorgulamaktır.

1. MAHALLE MUHTARLIĞI ÖNCESİ MAHALLE YÖNETİMİ

1.1. İslam Dönemi Mahallesi

İslam dönemi kentleri için mahalle önem atfedilen bir mekân olmasına rağmen Batı kentlerindeki çağdaşlarında olduğu gibi bir ayrıştırma aracı olarak kullanılmamıştır (Ortaylı, 2008: s. 72). Toplumsal olarak kesin bir ayrıştırma söz konusu olmasa da mahalle olarak idari bölünme İslam dönemi kentlerinin karakteristik bir özelliğidir (Kuban, 1968: s. 54). Tarihi çok eskilere dayanan mahalleler için İslam Ansiklopedisinde ilk kurulan mahalle ile ilgili olarak, “İslam tarihinde Mekke’deki ilk yerleşmenin Hz. Peygamberin dedelerinden Kusay b. Kilab tarafından Kâbe çevresinde gerçekleştirildiği ve şehirde Kureyşü’l-bittah ve Kureyşü’z-zevahir adlı iki mahallenin kurulduğu kaydedilir” denilmektedir. Yine İslam Ansiklopedisinde mahallelerin sayılarının zamanla arttığından bahsedilmektedir. Ayrıca dönemsel olarak farklı kabilelerin farklı mahallelere yerleştirilmesi ile mahallelerin fiziki bir bölünmenin yanında, sosyal olarak da ayrışan mekânlar olduğu görülmektedir (Yel ve Küçükaşçı, 2003: s.323- 324).

İslam döneminde mahalleler için ayrı bir yönetsel düzenden bahsetmek mümkündür. Emevi ve Abbasi dönemlerinde mahalleler *reis* ve *şeyh* adı verilen kimseler tarafından yönetilmiştir. Reisleri bizzat şehirlerin valileri görevlendirmekle birlikte şeyhlerin göreve nasıl geldikleri tam olarak bilinmemektedir. Ancak şeyhlerin de valiler tarafından bilinip tanındığı düşünülmektedir. Burada yönetimin amacının farklı mahallelerde yer alan kabileleri denetimi altında tutmak olduğu düşünülmektedir (Şahin ve Işık, 2011: s. 224). Reis ve şeyh uygulamaları İslam tarihinde mahalle muhtarlığının ilk formu olması açısından değerlidir. Mahalle muhtarlıkları Osmanlı döneminde kurulmuş olsa dahi İslam kültürünün Osmanlı Devleti üzerinde yadsınamaz bir etkisi olduğu bilinmektedir. Bu nedenle reis ve şeyh uygulamalarını mahalle muhtarlığının oluşmasında bir yapıtaş olarak görmek yanlış olmayacaktır.

1.2. Selçuklu Dönemi Mahallesi

Selçuklu Devleti de Osmanlı Devletini birçok bakımdan etkilemiştir. Anadolu’nun Türkleşmesi ve Müslümanlaşmasını sağlayan Selçuklu Devleti esasen Anadolu’da güçlü bir sentez üzerine kurulmuştur. Bu sentez Türk-İslam kültürü üzerine Bizans medeniyetinin eklenmesi ile oluşmuştur. Aynı şekilde kentlerde de bu sentezden bahsetmek mümkündür. Selçuklu kenti, dönemin sosyal, kültürel, siyasal ve yönetsel koşulları ile Anadolu’nun özgün coğrafi koşullarının biçimlendirdiği bir kent modelidir (Ortaylı, 2008: s. 98; Özcan, 2006: s. 170,).

Selçuklu kentleri de İslam kentlerinde olduğu gibi mahallelere ayrılmıştır. Mahallelerin sosyal yapısı ise Osmanlı mahalleleri ile benzerlik göstermektedir. Gerek Selçuklu kentlerinde gerekse de Osmanlı kentlerinde mahallelerin en belirgin özelliği din temelinde şekillenmiş olmalarıdır. Müslümanlar Müslüman mahallelerinde bir arada yaşarken, Hıristiyanlar da kendi mahallelerinde bir arada yaşamışlardır. Ancak bunun yanında az da olsa her iki dine mensup insanların bir arada yaşadıkları mahalleler de bulunmaktadır (Akşit, 2014: s. 76). Mahallelerin sosyal yapılarının yanında fiziksel olarak da Selçuklu Mahallesi ile Osmanlı Mahallesi benzerlikler göstermektedir. Mahallelerin kuruluşunda her iki devlet döneminde de mescit veya caminin merkez alınması oldukça yaygındır (Hızlı, 2014: s. 43). Esasen bu durum İslam kentlerinin geneli açısından bu şekilde gelişmiştir.

Selçuklu Mahallesi için de ayrı bir yönetsel formdan bahsetmek mümkündür. Mahalleyi temsil eden ve yönetim ile ilişkilerde mahallenin temsilcisi olarak görev yapan *ığdiş* adı verilen görevliler bulunmaktadır. İğdişlerin mahalleli tarafından seçildiğine dair bulgular olsa da bu seçimin nasıl ve kimler tarafından yapıldığı tam olarak bilinmemektedir. Ayrıca iğdişlerin vergilerin dağıtımı ve toplanması gibi önemli görevler üstlendikleri de bilinmektedir (Çadircı, 2011: s. 46). İğdişlerin şehir divanlarına esnafın yani halkın temsilcisi olarak katıldıkları da bilinmektedir (Baykara, 1997: s. 687). Demirci’ye göre iğdişlik kurumunun yapısı Osmanlı’nın ilk döneminde görev yapan mahalle yöneticisi kethüda ve daha sonraki dönemlerdeki imamlar ile benzerlik göstermektedir. Ayrıca iğdişlerin imamlardan farklı olarak dini görevleri olmadan yalnızca yönetsel görev üstlenmeleri onları mahalle muhtarlarına da bu açıdan yakınlaştırmaktadır.

1.3. Osmanlı Dönemi Mahallesi

Osmanlı Mahallesi, birbirlerini tanıyan ve birbirlerinin davranışlarından sorumlu olan insanların bulunduğu bir mekândır. Ayrıca mahalleyi, aynı cami veya mescitte ibadetlerini yapan kimselerin aileleri ile birlikte yaşadıkları yer olarak da tanımlamak mümkündür (Ergenç, 1984: s. 69). Bu açıdan bakıldığında Osmanlı Mahallesi için komşuluk ve sorumluluk kavramlarının önemli bir yer tuttuğu görülmektedir. Mahallelerin cami veya mescit merkezli kurulması da bu mekânların mahalle için önemini göstermektedir. Bu durum mahallelerin isimlerine

de yansımıştır. Nitekim Osmanlı döneminde İstanbul'da ve Anadolu'da mahallelerin isimlerine bakıldığında büyük çoğunluğunun merkezinde yer alan cami veya mescidin ismini aldığı görülmektedir (Eyice, 1965: s. 200).

Osmanlı Mahallesi'nde sosyal açıdan Selçuklu Mahallesi ile benzerlikler bulunmaktadır. Bu benzerlik mahallelerin din temelinde oluşmasından kaynaklanmaktadır. Mahallelerin çoğunluğu aynı dine mensup kişilerden oluşuyorsa da, farklı dinlere inanan insanların bir arada yaşadıkları mahalleler de bulunmaktadır (Eryılmaz, 1988: s. 496). Bu açıdan bakıldığında Osmanlı dönemi ile Selçuklu dönemi kentlerinin ve dolayısıyla da mahallelerinin birbirine benzediğini söyleyebiliriz. Ayrıca az sayıda dahi olsa yalnızca aynı milletten olanların ve aynı meslekte bulunanların oluşturduğu mahalleler de bulunmaktadır (Bayartan, 2005: s. 97). Ancak bu durum bizi mahallelerin oluşumunda genel bir sınıf ve statü ayrımı olduğu sonucuna götürmemektedir. Zira pek çok Osmanlı Mahallesi'nde gelirleri arasında büyük farklılıklar olan kimselerin birbirleri ile komşu oldukları ve aralarındaki farklılıklara rağmen her gün muhatap oldukları da bilinmektedir (Ortaylı, 2011: s. 107). Osmanlı mahalle yapısına dair bilinmesi gereken önemli bir kavram da zincirleme kefalettir. Zincirleme kefalet bir mahallede yaşayan insanların birbirlerine kefil olmaları anlamına gelmektedir. Buradaki amaç can ve mal güvenliğinin sağlanması ile ahlaki değerlerin korunup kollanması olarak düşünülmektedir (Alada, 2008: s. 151).

Osmanlı şehirlerinin ve kasabalarının başındaki *kadı* ve *naip*lere karşılık, mahallelerin yönetimi imamların üzerindedir. İmamların mahallede yönetici konumda olmaları onların halka en yakın yerel bir yönetim birimi olduklarını göstermektedir. İmamlar, padişahın beratıyla göreve başlamaktadır. İmam olarak atanacak kişinin dini bilgilerinin yeterli, güvenilirliği olan ve halk tarafından sevilen bir kişi olması gerekmektedir. Yaptıkları hizmetler karşılığında ise genellikle vakıflar aracılığıyla ödenen, *vazife* adı verilen bir ücret aldıkları bilinmektedir (Güneş, 2009: s. 115). Adı avarız akçesi vakfı olan ve her mahallede bulunan vakıflar, mahalle sakinlerinin ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulmaktadır. Maddi durumu iyi olan mahalle sakinlerinden toplanan paralar ve vakfedilen taşınmaz mallardan gelen gelirler vakfın sermayesini oluşturmaktadır (Alada, 2008: s. 174). İmamların görev yerleri cami olarak belirtilmekte ve asli işleri ezan okumak, namaz kıldırmak ve çocuklara dini bilgiler verip Kuran okumayı öğretmek olarak görülmektedir (Çadırcı, 2011: s. 48-49). Bu görevlerinin dışında imamların mahalle yöneticisi olarak görevleri bulunmaktadır. Bu görevlerden bazıları şu şekilde sıralanabilir:

- Mahalle ile ilgili her türlü beledi hizmete öncülük etmek,
- Mahallenin huzur ve asayişini denetlemek,
- Mahallelinin nüfus kayıtları, doğum, ölüm ve boşanma gibi işlemlerini yerine getirmek,
- Mahalleye salınan vergilerin mahalleli arasında taksimini yapmak, tahsil etmek ve vergisini ödemeyenleri tespit etmek,
- Tüm mahalleye kefil olmak ve bir taşınma durumunda taşınan mahalleliye ilmühaber belgesi hazırlamak,
- Mahalleye taşınan kimseleri kontrol etmek (Hızlı, 2014: s. 45).

Buradan da anlaşılacağı gibi Osmanlı döneminde mahalle yöneticisi olan imamların görevleri kendisinden önceki mahalle yöneticileri olan iğdiş, reis ve şeyh gibi görevlilerle benzerlik göstermektedir. Ancak mahalle imamlarının mahalle yöneticisi görevlerine ek olarak dini görevlerinin de bulunması onları kendilerinden önce gelen iğdiş ve sonra gelen muhtardan ayırmaktadır. Burada sayılan görevler arasında vergilerin dağıtımı ve toplanması en önemlilerindedir. Buradan da anlaşıldığı üzere Osmanlı döneminde vergiler mahalleliye ortak olarak yüklenmekte ve bu yük mahalle imamı tarafından kişilere dağıtılmaktadır (Faroqhi, 2008: s. 205). Ayrıca dağıtılan vergilerin toplanmasından da imamlar sorumludur. Vergisini ödemeyen kimselerin görevlilere bildirilmesi de imamın sorumluluğundadır. Burada önemli olan bir diğer husus da mahallede vergisini ödemeyen kimse olduğunda doğal olarak mahallenin diğer sakinlerinin daha fazla vergi ödemesi gerektiğidir. Bu nedenle bu konu pek çok mahalleden ihraç davasına konu olmuştur (Alada, 2012b: s. 2).

Mahallelerde imamlara yardımcı olmaları için *kethüda* ve *yiğitbaşı* gibi görevliler de bulunmaktadır (Doğru, 1995: s. 107). Ayrıca burada ismi geçen mahalle kethüdaları Osmanlı'nın ilk dönemlerinde, imamlara mahalle yöneticiliği görevi verilmeden önce, imamların görevlerini üstlenerek mahalle yöneticiliği yapmışlardır. Zamanla kethüdaların etkileri azalmış ve mahalle yöneticiliği görevi imamların sorumluluğuna girmiştir (Çadırcı, 2011: s. 47). Mahalle yöneticisi olan imamların görevden alınmaları ise mahallelinin itirazı ile mümkün olabilmektedir. Mahallelinin imamından memnun olmayarak itiraz etmesi ile imamların görevlerine son verilmesi bu dönem için bilinen bir durumdur (Pekman, 2007: s. 40). Halka en yakın yönetim birimi olan imamların azledilmesi üzerinde mahallelinin söz sahibi olması zamanın şartları açısından ender rastlanan bir durumdur. Bugünün demokrasilerinde görülen bu durumun zamanın şartlarında görülmesi imamların yerel bir yönetici olarak mahalleliye karşı da sorumlu olduklarını göstermektedir.

Mahalle yöneticisi olarak imamın görev yaptığı mahalleler tabii olarak Müslüman mahalleleridir. Gayri Müslimlerin bulunduğu mahalleler de Müslüman mahallelerinde olduğu gibi merkezinde ibadet yerleri bulunan mekânlardır. Yine Müslüman mahallelerinde olduğu gibi vakıflar bulunmaktadır ve din görevlileri mahallede önde gelen insanlardır (Baronyan, 2014: s. 64). Ancak gayrimüslim din görevlileri mahallede birinci yönetici olarak değil yöneticinin yardımcısı konumunda bulunmaktadır. Gayrimüslim mahallelerinde mahalle yöneticisi olarak *kocabaşı* bulunmaktadır. Kocabaşların, gayrimüslim tebaanın önde gelen sivil insanlarından ve mahallede sözü geçen kimseler arasından seçildikleri bilinmektedir. Görev olarak imam ile benzerlik göstermelerine rağmen en büyük farklılıkları din görevlisi olmamalarıdır (Beydilli, 2002: s. 181'den akt., Güneş, 2009: s. 13).

2. OSMANLI DÖNEMİ MAHALLE MUHTARLIĞI

2.1. Mahalle Muhtarlığı Teşkilatının Kuruluş Nedenleri

Osmanlı Devleti döneminde uzunca bir süre mahalle yöneticisi olarak imamlar görev yapmışlardır. Ancak 1829 yılına gelindiğinde imamlar bu görev için yeterli görülmemiş ve mahalle yöneticiliği için yeni bir kurum oluşturulmuştur. Mahalle muhtarlığı kurumunun kuruluşuna geçmeden önce neden böyle bir kuruma ihtiyaç duyulduğu konusunu aydınlatmak gerekmektedir. Böylelikle mahalle muhtarlığından ne beklenildiği ve hangi amaçlar ile kurulduğu görülmüş olacaktır.

Muhtarlık teşkilatının kurulmasını beş temel neden ile açıklamak mümkündür. Bu nedenlerden ilki göçtür. 19. yüzyılda Osmanlı Devleti siyasi ve sosyal açıdan karışık ve sancılı bir dönem geçirmektedir. Ayrıca ekonomik ve idari olarak da Osmanlı Devleti bir sistem tıkanması yaşamaktadır. Bu nedenlerin etkisiyle köylerde yaşamak güç hale gelmiş ve çiftçilikle uğraşan köylüler şehirlere göç etmeye başlamışlardır. Bu durumda şehirlerin nüfuslarında artışlar meydana gelmiş ve kırsal nüfus ise düşüşe geçmiştir. Devlet ise bu duruma bir çözüm bulmak istemiş ve kırdan kente göçü yavaşlatma yoluna gitmiştir. Bu kapsamda imamların göç eden kimselere verdikleri ilmühaber belgelerinin önemi artmıştır. İmamların birçok görevi bir arada yapmalarından ötürü bu konuda yeni bir birim kurulması gerekliliği ortaya çıkmıştır (Çadırcı, 2007: s. 21-22; Kavruk, 2004: s. 169; Özkaya, 1974: s. 449).

Kırdan kente gelen insanlar ile birlikte 19. yüzyılda Osmanlı kentlerinin nüfuslarında artışlar yaşanmıştır. Bu artışlar ise pek çok sonuç doğurmuştur. Bu sonuçlardan birisi güvenlik sorunudur. Artan nüfus şehirlerde güvenlik sorunlarına neden olmuştur. Bu sorunun ortaya çıkmasının nedenlerinden birisi de 1826 yılında Yeniçeri Ocağı'nın kaldırılması hadisesidir. Yeniçeriler özellikle büyük şehirlerde zabıta ve güvenlik işlerinden de sorumlu olduklarından yokluklarında bir güvenlik zafiyeti ortaya çıkmıştır (Daşcıoğlu, 2005). Söz konusu iki gelişmenin bir araya gelmesi ile ortaya çıkan güvenlik sorununu aşmak için yeni bir kamu görevlisine ihtiyaç duyulduğu görülmektedir. Mahalle muhtarlığının bu açıyla mahallelerde kapatmak maksadıyla da kurulduğu düşünülmektedir (Ortaylı, 1995: s. 281).

Mahalle muhtarlığı birimini kuran padişah II. Mahmut dönemi pek çok reform hareketini içinde barındıran bir dönemdir. Kuşkusuz yapılan reform hareketleri hazineye yük olarak geri dönmektedir. Bu yükü karşılamak için hazine daha fazla gelire sahip olmak durumunda kalmıştır. Bunu sağlamanın bir yolu olarak da vergilerin daha iyi toplanması gündeme gelmiştir. Bu konuda modern bir bürokrasi örgütüne ihtiyaç duyulmuştur (Zürcher, 2004: s. 67). Vergilerin toplanması işinin önem kazanması ile birlikte, mahallelerde verginin toplanmasında yetkili olan imamların yerine bu iş için merkez eliyle bir bürokrasi örgütü kurulması amaçlanmıştır. Mahalle muhtarları da bu bürokrasi örgütünün mahallede yer alan birimi olarak düşünülmektedir (Lewis, 2000: s. 390). Ayrıca Osman Nuri Ergin de (1936: s. 120-121) mahalle muhtarlığının kurulması ile ilgili olarak şöyle bir nedenden bahsetmektedir:

“İmamlar mahallelerinde birer münferit hâkim, birer müstebit amir idiler. Halkı istedikleri gibi idare ve istismar ederlerdi. Ve çok kere zulüm ve şiddet gösterirlerdi. Tanzimat’a doğru imamların zulmünden ve istibdadından halkı kurtarmak ve istişare ile iş gördürmek için yanlarına birer, ikişer muhtar verildi ve muhtarlar da yalnız bırakılmadı, biraz sonra bunların yanına üç, beş kişilik ihtiyar heyetleri katıldı.”

Çadırcı ise (2007: s. 16) Osman Nuri Ergin'in aktardığı bu durumu doğrulamamakta ve muhtarlıkların kurulmasının nedenleri arasında imamların halka zulmetmeleri gibi bir nedenden bahsetmemektedir. Halil İnalıcık ise (1978: s. 234'den akt., Alada, 2008: s. 183) muhtarlıkların kuruluşunu daha farklı bir açıdan değerlendirmektedir. Ona göre II. Mahmut laiklik konusuna önem veren bir padişah olarak mahallede yöneticilik yetkisini imamlardan alarak mahalle muhtarlarına vermiş ve böylelikle yerel yönetimlerin laikleştirilmesi konusunda bir adım atılmıştır.

2.2. Mahalle Muhtarlığı Teşkilatının Kuruluşu

Bütün bu gelişmeler ışığında Çadırcı (2007: s. 13-14) muhtarlığın kuruluşunu “Lütfi Tarihi'nden edindiğimiz bilgilere göre, Türkiye’de muhtarlık adı altında ilk defa 1829 yılında Bilad-ı Selase (Galata, Üsküdar ve Eyüp) mahallelerinde bu teşkilat kurulmuştur” şeklinde belirtmektedir. İmamların yerine mahalle yöneticisi olan muhtarlar mahalleliye kefil olmakta, imamlar ise muhtarlara kefil olmaktadır. Bu sayede imamların görevleri muhtarlara devredilmiş olsa dahi mahalle içinde itibarları korunmaya çalışılmıştır (Alada, 2012b: s. 3).

Yeni kurulan muhtarlıkların görevleri ise şunlardır:

- İlmühaber belgesi vermek,
- Mahalleye yerleşenlerin kimliklerini saptamak ve kefil olan mahalleli ile beraber deftere kaydetmek,
- Vergilerin toplanmasında aktif olarak görev almak,
- Evlenme ve askerlik işlerini halletmek,
- Doğan, ölen, kaybolan ve göçenlerin kayıtlarını tutmak,
- Mahalleli ile merkezi hükümet arasındaki ilişkileri sağlamak,
- Mahalleye sakıncalı kimselerin yerleşmelerini önlemek (Ortaylı, 2011: s. 109).

Görevleri itibarıyla imamlara benzerlik gösteren muhtarlıkların imamlardan ayrılan yönü imamlar bazı istisnai durumlar haricinde ki bu durumlar yiğitbaşı ve kethüdanın kendisine yardımcı olduğu durumlardır, tek sorumlu olarak görev yapmışlardır. Ancak yeni oluşturulan muhtarlıklar ikili bir yapı olarak kurulmuşlardır. Şöyle ki, teşkilat ilk kurulduğunda muhtar-ı evvel ve muhtar-ı sani olmak üzere iki muhtar

görev yapmaktadır (Yaman, 1940: s. 69'dan akt., Arıkoğa, 1998: s. 100). Muhtarlığın ilk dönemlerine bakıldığında muhtarların bazı yerlerde seçilerek bazı yerlerde ise atama yoluyla göreve başladıkları düşünülmektedir. Ergin (1936: s. 121) ve Çadircı (2011: s. 52) genel usulün becerikli, güvenilir ve iyi huylu oldukları bilinen kimselerden olan namzetlerden seçimle *evvel* ve *sani* muhtarların belirlenmesi olduğunu aktarmaktadır. Ancak bu durum Anadolu'da geçerli iken İstanbul'da daha çok atama usulü uygulanmıştır.

Muhtarlık kurumu ilk olarak İstanbul'da belirtilen biçimde hayata geçerken Anadolu'da kuruluşu birkaç yıl sonraya denk gelmektedir. Muhtarlık üzerine çalışmaları olan Çadircı (2007: s. 15) Anadolu'da muhtarlık kurumunun kuruluşunu Takvim-i Vekayi defa 13'ten şu şekilde aktarmaktadır:

“Takvim-i Vekayi'nin 1833 tarihli ve 73. sayısında İstanbul'un dışında Kastamonu mahallelerinde ve Kastamonu Sancağı'na bağlı kazalarda muhtarlık teşkilatının kuruluşu ile ilgili haber mahiyetinde verilen bilgilere göre, Kastamonu Sancağı'na bağlı Taşköprü Ayanı Hacı Ömer, kaza halkına zulmetmekte, çeşitli adlarla halktan fazla vergi toplamaktadır. Ayandan memnun olmayan Taşköprü halkı, ileri gelenleri vasıtasıyla Kastamonu Mütessellimi Dergâh-i Ali Kapucubaşlarından Dede Mustafa Ağa'ya şikâyetle bulunmuş, muhasebesinin görülmesini ve yerine yeni bir ayanın seçilmesini istemişlerdir. Bu şikâyet üzerine Mütessellim, Ayanı Huzur-i Şer-i Şerif'e davet etmiş ise de Ayan, davete uymadığı gibi etrafına topladığı kimselerle isyan etmiştir. Bunun üzerine Mütessellim de kuvvete başvurmuş, üzerine asker göndermiş, Ayan ve adamlarından bazıları öldürülmüştür. Mütessellim bu olaydan sonra yeni bir ayan seçme yoluna gitmemiş, İstanbul mahallelerinde uygulanmakta olan muhtarlık usulünü Kastamonu Sancağı'nda da tesis etmiştir. Her mahallede halkın takdirini kazanmış, iş beceren ve söz söyleyebilen kimselerden seçim yoluyla muhtar-ı evvel ve muhtar-ı sani adı ile iki muhtar seçmiştir. II. Mahmut durumdan haberdar edilince çok memnun olmuş, bu nizamın diğer vilayet ve kaza ve kura mahallelerinde de uygulanması için emir ve ferman çıkarmıştır.”

Bu sayede 1833 yılı itibarıyla muhtarlık Osmanlı Devleti'nde uygulamaya geçirilmiştir. Ancak burada son olarak belirtilmesi gereken husus muhtarlığın ilk önceleri yalnızca tamamı Müslümanlardan oluşan mahalleler ile Müslümanların çoğunluğunu oluşturdukları mahallelerde kurulduğudur. Müslüman olmayan tebaanın yaşadığı mahallelerde muhtarlık kurumu kurulmamış, 1864 Vilayet Nizamname'sine kadar kocabaşlar görev yapmaya devam etmişlerdir (Oğuz, 1986: s. 20).

2.3. Mahalle Muhtarlığı Teşkilatının Dönüşümü

1829 yılında kurulan mahalle muhtarlıkları ile ilgili yapılan ilk düzenleme 1863 yılındadır. Bu yıl yapılan düzenlemeler ile muhtarların nasıl seçileceği ve ne kadar süre görev yapacağı gibi konular düzenlenmek istenmiştir. Buna göre kentlerde her iki yüz haneye bir muhtar, sancaklarda ise mutasarrıf veya hâkim, müftü, mal memuru ve ileri gelenlerden bir veya iki kişi ile gayrimüslim din görevlileri bir araya gelerek her yüz hane için bir muhtar belirleyeceklerdir (Çadircı, 2011: s. 53-54). Ayrıca muhtarların en fazla iki yıl görev yapması ve görev süreleri dolduktan sonra üç yıl yeniden görev yapmaması kuralı da getirilmiştir. Ancak yapılan bu değişiklikler 1864 Vilayet Nizamnamesi nedeniyle hayata geçmemiştir (Ercoşkun, 2012: s. 136-137).

1863 yılında yapılan değişikliklerin hayata geçmediği düşünüldüğünde 1864 Vilayet Nizamnamesi Tanzimat'ın ilanından sonra yapılmış olan ilk kapsamlı düzenleme olarak dikkat çekmektedir. Fransız yönetim modeli esas alınarak hazırlanan Nizamname ile getirilen en önemli yenilik yerelde vilayet, sancak, kaza ve köy olarak ayrılan bir idari teşkilat kurulmasıdır. Bu değişiklik ile yerelde en büyük idari birim eyaletlerden vilayetlere dönüştürülmüştür (Gençoğlu, 2011: s. 35).

1864 Nizamnamesi'nde mahalle muhtarlıklarını doğrudan ilgilendiren bir madde bulunmamaktadır. Ancak Nizamnamenin 5. maddesinde geçen “*Kasaba ve şehirlerde la-akall elli hane bir mahalle itibar olunup her mahalle bir karye (köy) hükmünde bulunacaktır.*” ibaresi ile mahalle muhtarlıkları ile ilgili doğrudan bir hüküm getirilmemiş olsa da köy ile ilgili hükümler mahalleyi de kapsadığından birtakım dönüşümlerin yaşandığını söylemek mümkündür (Tural, 2004a: s. 110).

Yapılan düzenleme ile getirilen ilk değişiklik muhtarların sayısı ile ilgilidir. Daha önce muhtar-ı evvel ve muhtar-ı sani olarak iki muhtar bulunmakta iken yeni düzenleme ile yirmi haneden fazla olan mahallelerde bu düzenin devam etmesi yirmi haneden az olan mahallelerde ise tek muhtarın görev yapması kararlaştırılmıştır (Tural, 2004b: s. 101). Bu düzenleme ile getirilen en önemli yenilik ise ihtiyar meclisleridir. Günümüzde ihtiyar heyeti adıyla halen varlığını sürdürmekte olan bu yapı ilk kez 1864 Vilayet Nizamnamesi ile kurulmuştur. Her cemaat için bir meclis kurulmasına izin veren düzenleme ile kurulan meclislerin görev süresi bir yıl olarak belirlenmiş ve mahallede vergilerin paylaşılması, temizliğin sağlanması ve zirai verimliliğin artırılması gibi görevler de verilmiştir (Torun, 2012: s. 93).

Mahalle muhtarlıklarının seçim yoluyla yapılmasını öngören düzenlemeye göre mahalle muhtarlığına aday olabilmek için Osmanlı tebaasından olmak, yıllık yüz kuruş vergi vermek ve otuz yaşında olmak gerekmekte iken bu seçimlerde oy verebilmek için yıllık elli kuruş vergi vermek ile en az on sekiz yaşında olmak yeterli görülmüştür (Kılıç, 2005: s. 107).

1871 yılında çıkarılan Nizamname mahalle muhtarlıkları konusunda 1864 Nizamname'sini esas almış ve köklü değişiklikler getirmemiştir. Yapılan yegâne değişiklik muhtarların görevlerinin net bir şekilde belirlenmesi olmuştur. Buna göre muhtarların mahalleye salınan vergileri mahalleye dağıtması görevi resmi hale getirilerek devam ettirilmiştir (1871 Vilayet Nizamnamesi md.10 akt., Seyitdanlioğlu, 1996: s. 103). 1875 ve 1876 yıllarında çıkarılan nizamnameler ile idari anlamda değişiklikler yapılırsa da muhtarlıkları ilgilendiren önemli bir husus bulunmamaktadır.

1913 yılında yürürlüğe konulan İdare-yi Umumiye-yi Vilayet Kanunu'nda yer alan bir madde ile mahalle muhtarlıkları hukuki olarak ortadan kaldırılmıştır. Söz konusu kanunun 148. Maddesi “7 Cemaziyülâhur 1281 tarihli vilayet ve 29 Şevval 1287 tarihli İdare-yi Umumiye-yi Vilayet Nizamnameleri ahkâmı mefsuhtur” hükmü ile muhtarlıkların hukuki statülerine son verilmiştir (Tek ve Ünal, 2009: s. 101). Daha sonrasında köyler ile ilgili kanun çıkarılmış olsa da mahalleler ile ilgili bir düzenleme yapılmamıştır. Yani köy muhtarlıkları hukuki açıdan dayanak bulsalar da 1913 yılında mahalle muhtarlıklarının hukuki statüsü kalmamıştır (Kavruk, 2004: s. 180).

Hukuki olarak bir dayanağı kalmayan mahalle muhtarlıkları varlıklarını fiilen yirmi yıl daha sürdürmüşlerdir. Yasal olarak olmasa da gerek mahallelinin desteği gerekse de hükümetlerin göz yummaları ile mahalle muhtarlıkları on yılı cumhuriyet döneminde olmak üzere yirmi yıl boyunca yasal dayanağı olmadan görev yapmaya devam etmişlerdir. Buradan ise mahalle muhtarlıklarının fiilen işleyen ve mahalleli tarafından kabul gören bir kurum oldukları sonucu çıkarılmaktadır. Ayrıca hükümetlerin göz yumma nedeninin de mahallelerde hükümet işlerine yardımcı olmaları olduğu düşünülmektedir (Arıkboğa, 1998: s. 109). Buradan hareketle hukuki statüsü bulunmayan mahalle muhtarlıklarının esasen yönetim bakımından işlevsel oldukları yorumu yapılabilir. Ayrıca bu işlevsellik hem merkezi yönetim açısından hem de mahalleli açısından söz konusu olmuştur diyebiliriz.

3. CUMHURİYET DÖNEMİ MAHALLE MUHTARLIĞI

3.1. Mahalle Muhtarlıklarının Yasal Statülerinin Kaldırılması

1913 yılında hukukten ortadan kaldırılan mahalle muhtarlıkları fiilen varlığını yirmi yıl sürdürmüştür. Bu süreç içerisinde meclis, muhtarlar ile ilgili hem cumhuriyetin ilanından önce hem de sonra çeşitli kararlar almıştır. Meclis hukukten var olmayan bir kuruma görev vermiş, bazı ayrıcalıklar dahi tanımıştır. Bu durum fiilen varlığını sürdüren mahalle muhtarlığının toplum tarafından benimsendiği şeklinde yorumlanmaktadır.

Yaşanan bu karışık dönem 10 Haziran 1933'de muhtarlıkların fiilen de kaldırılması ile sonlanmıştır. Bu tarihte meclise gelen “Belediye teşkilatı olan yerlerdeki muhtarlıklarla ihtiyar heyetlerinin kaldırılması hakkında 1/603 numaralı kanun layihası ve Dâhiliye encümeni mazbatası” başlıklı belgede muhtarlıkların kaldırılması ile ilgili gerekçeler sunulmaktadır. Burada sözü edilen en mühim gerekçe muhtarlıkların gördüğü işlerin esasen belediye hizmeti olduğu ve 1930 yılında belediye kanunun çıkarılması ile artık muhtarlıklara ihtiyaç duyulmadığıdır.

Muhtarlıkların kaldırılmasından sonra o dönem gazetelerinde herhangi bir eleştiri olmadığı gibi bir toplumsal tepkiden de bahsedilmemektedir. Gazetelerde muhtarlığın kaldırılması ve görevlerin belediyeye, zabıtaya ve diğer kurumlara verildiği haber verilmekte, yalnızca Milliyet gazetesinde bir muhtarlık bürosundaki çalışmalarını gösteren fotoğraf ile birlikte “Halk İşleri Nasıl Görülecek?” sorusu sorulmaktadır (Alada, 2012a: s. 67).

Mahalle muhtarlıkları kaldırıldıktan sonra hazırlanan bir nizamname ile muhtarlıkların gördükleri vazifeler diğer kurumlara bölüştürülmüştür. Buna göre “Önceleri tek bir heyet tarafından görülmekte olan 28 türlü işten 13'ü belediyeye, 8'i mahalleden seçilen kimselere (bu kimseleri doğrudan belediye seçmekteydi), 3'ü polise, 3'ü jandarmaya verilmiş ve geri kalan işler de diğer resmi makamlara, beklilere ve bütün halka verilmiştir” (Ergin, 1932: s. 94 akt., Arıkboğa, 1998: s. 116-117).

3.2. Mahalle Muhtarlıklarının Yeniden Kurulması

Muhtarlıkların kaldırılmasından sonra oluşan yeni düzenden istenilen verimin alınmadığı görülmüş olacak ki 1943 yılında muhtarlıkların yeniden kurulmasına dair verilen kanun layihasında mevcut durumun istenilen düzeyde verim sağlayamadığından bahsedilmiş ve muhtarlıkların kurulması ile işlerin daha iyi halledileceği söylenmiştir. Bu konuda mecliste herhangi bir ihtilafın olmadığı ve bu öneriye karşıt bir fikrin sunulmadığı meclis zabıtlarından da anlaşılmaktadır (TBMM Zabıt Ceridesi, 1943: s. 48).

Mecliste muhtarlıkların kurulmasına karşıt bir fikir sunulmamış olsa da başkaca pek çok konuda tartışmalar yaşanmıştır. Örneğin mahallenin bir tüzel kişiliği olmaması nedeniyle muhtarlıkların belediyeye bağlı bir teşkilat olarak kurulması ve muhtarlık seçiminin belediye meclis azaları tarafından yapılması önerilmiştir (TBMM Zabıt Ceridesi, 1943: s. 48-2). Ancak bu düşünce çok fazla taraftar bulamamıştır. Bunun nedeni 1933 yılında muhtarlıkların kaldırılmasından sonra görev verilen mahalle mümessillerinin belediye tarafından seçilmesi ve bu düzenden istenilen faydanın sağlanamamasıdır. Bu nedenle seçimin mahalleli tarafından yapılmasının daha yerinde olacağı vurgulanmıştır (TBMM Zabıt Ceridesi, 1943: s. 48-3). Tartışılan bir diğer fikir ise Galip Pekel Bey tarafından önerilen ve mahallenin de köy gibi bir yerel yönetim birimi olması ve tüzel kişiliğe sahip olmasıyla köy muhtarı salâhiyetinde bir mahalle muhtarlığı kurulması teklifidir. Ancak tartışmaların sonucunda bu fikir benimsenmemiş ve mahalle muhtarlıklarının belediyelerin altında olması ve tüzel kişiliğinin bulunmamasına karar verilmiştir (TBMM Zabıt Ceridesi, 1944: s. 19).

Bütün tartışmalar ve alınan kararlardan sonra 15 Nisan 1944'te Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren “Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetlerinin Teşkiline Dair Kanun” ile birlikte on bir yıllık aranın ardından mahalle muhtarlıkları yeniden kurulmuştur (Palabıyık ve Atak, 2000: s. 15). Buna göre muhtarlıkların yapısı bir muhtar ve dört kişilik ihtiyar heyetinden oluşturulmuştur.

Ayrıca ihtiyar heyetinin de dört yedek üyesi olması gerektiği belirlenmiştir (4541 numaralı Kanun md. 2). Muhtar ve ihtiyar heyetini mahalle halkı seçmektedir. Seçilenlerin görev süresi dört yıl olarak belirlenmiştir (4541 numaralı Kanun md. 5).

Seçimlerde oy vermek veya seçimlerde muhtar adayı olabilmek için de bazı şartlar belirlenmiştir. Seçimlerde oy vermek için:

“Türk olmak - en az altı aydır o mahallede ikamet ediyor olmak - on sekiz yaşını bitirmiş olmak – hırsızlık, kaçakçılık, dolandırıcılık, sahtekârlık ve sahte evrakı bilerek kullanmak, emniyeti suiüstimal gibi yüz karartıcı suçlardan biriyle veya ağır hapis cezasıyla mahkûm veyahut amme hizmetinden mahrum edilmemiş olmak - erat, subaylar, askeri memurlar ve polisler mahalle muhtar ve ihtiyar heyeti seçimlerinde reye iştirak edemezler” (4541 numaralı Kanun md. 7).

Seçimlerde aday olmak için ise yaş şartı 25’e yükseltilmekte, altı aydır mahallede ikamet etme şartı da bir yıl olarak değiştirilmekte ayrıca Türkçe okuryazar olmak şartı getirilmektedir (4541 numaralı Kanun md. 8).

Ayrıca aynı kanun ile muhtarlara kendilerine çalışma yeri olarak belirli bir yer ayırmak, bu yeri mahalleliye ilan etmek, burada günün belirli saatlerinde bulunmak ve bu yeri mahallin en büyük mülki amirine bildirmek ile çalışma yerinin girişine muhtarlığın ismini taşıyan bir levha koymak zorunlulukları getirilmiştir. Bunlara ek olarak ihtiyar heyetinin asıl üyelerine haftada en az iki kez olmak koşuluyla muhtarın çalışma yerinde toplanma zorunluluğu getirilmiştir.

3.3. Mahalle Muhtarlıklarının Dönüşümü

1944 yılında anlatılan biçimiyle kurulan mahalle muhtarlıkları yıllar içerisinde bir takım dönüşümlere uğramışlardır. Bu dönüşümler neticesinde de bugünkü yapısına kavuşmuştur. Bu kapsamda yapılan ilk değişiklik 7 Mayıs 1947’deki muhtarın seçilme usulünün değiştirilmesidir. Bu değişikliğe göre mahalle muhtarının mahalle halkı tarafından doğrudan seçilmesi uygulamasına son verilmiştir. Bunun yerine mahalle halkı ihtiyar heyetinin asil ve yedek üyelerine seçecek ve muhtarı da asil ve yedek üyeler kendi aralarında seçeceklerdir (5046 numaralı Kanun md. 1). Ancak bu değişiklik çok uzun süreli olmamıştır. 1963 yılında yapılan yeni bir değişiklik ile eski sisteme dönülmüş ve mahalle halkı tarafından muhtar ve ihtiyar heyeti ayrı ayrı seçilmeye başlanmıştır (287 numaralı Kanun md. 5).

Mahalle muhtar ve ihtiyar heyetlerinin seçilme süreleri de üzerinde sık sık değişiklik yapılan konulardan birisi olmuştur. Şöyle ki, ilk değişiklik 1950 yılında yapılmış ve seçim süresi iki yıl olarak belirlenmiştir (5671 numaralı Kanun ek md. 1). Daha sonra 1956 yılında yapılan ikinci değişiklik ile seçim süresi yeniden düzenlenerek ilk haline döndürülmüş ve dört yıl olarak belirlenmiştir (6384 numaralı Kanun ek md. 1). Son yapılan değişiklik ise 1984 yılındadır. Mahalle muhtarlıkları ve ihtiyar heyeti seçimleri mahalli idareler seçimleri ile birleştirilerek seçimlerin beş yılda bir yapılması usulü benimsenmiş ve bugünkü halini almıştır (2972 numaralı Kanun md. 2). Aynı kanun ile yapılan düzenlemeler kapsamında muhtarlık seçimlerinde adaylık usulünün olmaması kararlaştırılmıştır. (2972 numaralı Kanun md. 31). Mahalle ihtiyar heyetlerine sekiz üyenin seçilmesi ve en fazla oy alan üyelerden ilk dört üyenin asıl, sonraki dört üyenin ise yedek üye olması belirlenmiştir (2972 numaralı Kanun md. 30/b). Seçilme şartlarında yapılan bir değişiklik ile de bir yıldır mahallede ikamet etme şartı altı ay olarak değiştirilmiştir (2986 numaralı Kanun md. 2).

Mahalle muhtarlıkları ilk kurulduğunda muhtarların gelirleri yalnızca yapacakları işlerden alacakları harçlar olarak belirlenmişti ve bu harçlar, muhtarlıkların her türlü giderlerinin de karşılanacağı tek gelir kalemleri olmuştur (4541 numaralı Kanun md. 20-21). Ancak bu durum muhtarların nüfus olarak kalabalık olmayan yerlerde maddi açıdan sıkıntıya düşmelerine ve giderlerini karşılayamamalarına neden olmuştur. Bu nedenle muhtarlara ek bir gelir bağlanması konusu gündeme gelmiş ve Türkiye Muhtarlar Federasyonu’nun da katkılarıyla 1977 yılında muhtarların gelirlerine yeni bir kalem daha eklenmiştir (Aytaç, 2009: 137). Bu ekleme ile muhtarlara devlet tarafından belirli bir ödenek bağlanmıştır (2108 numaralı Kanun md. 2). Ancak yine aynı kanun ile muhtarların yaptıkları işlerden aldıkları harçlardan doğan gelirleri kısıtlanmış ve yalnızca %25’inin kendilerine aktarılması öngörülmüştür (2108 numaralı Kanun md. 2). Ek olarak muhtarların özlük hakları da iyileştirilerek BAĞ-KUR kapsamına alınmaları kararlaştırılmıştır (2108 numaralı Kanun md. 4).

Söz konusu değişikliklerden sonra 2000’li yıllara kadar muhtarlıklarla alakalı herhangi bir düzenleme yapılmamıştır. 2000’li yıllarda girişilen yerel yönetim reformları kapsamında çıkarılan 5393 sayılı Belediye Kanunu ile mahalle muhtarlıklarını ilgilendiren düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemelerden ilkiyle mahalle muhtarlarına oy hakkı olmamak kaydıyla kendi görev faaliyet alanlarına giren konuların görüşüldüğü ihtisas komisyonlarına katılma ve görüş bildirme hakkı verilmiştir (5393 numaralı Kanun md. 24). Aynı kanuna 2012 yılında muhtarlar ile doğrudan alakalı bir madde eklenmiştir:

“Muhtar, mahalle sakinlerinin gönüllü katılımıyla ortak ihtiyaçları belirlemek mahallenin yaşam kalitesini geliştirmek, belediye ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilişkilerini yürütmek, mahalle ile ilgili konularda görüş bildirmek, diğer kurumlarla işbirliği yapmak ve kanunlarda verilen diğer görevleri yapmakla yükümlüdür” (5393 numaralı Kanun md. 9 ek Cümle 12.11.2012-6360/15.md.).

Ayrıca 5393 numaralı Belediye Kanunu ile “kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşehricilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hal ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışmak” (5393 numaralı Kanun md. 76) amacıyla kurulan Kent Konseylerine mahalle muhtarlarının da katılımı sağlanmıştır. Günümüzde fazlaca işlevsel bir görünüm ortaya koyamasa da kent

konseylerinin varlığı önem teşkil etmektedir. Kent konseyleri sendikalardan üniversitelere, sivil toplum örgütlerinden meslek kuruluşlarına, siyasi partilerden mahalle muhtarlarına kadar birçok kesimi içerisinde barındırmaktadır. Bu yapının içerisine mahalle muhtarlarının alınması mahallenin kentteki temsilini artırdığından önemlidir.

2012 yılında yapılan son bir değişiklik ile birlikte muhtar ve ihtiyar heyeti üyelerinin isimlerinin birlikte yer aldığı oy pusulasının kullanılması istenilmiştir (6360 numaralı Kanun md. 30). Ancak burada sözü edilen Yüksek Seçim Kurulu tarafından basılan oy pusulası değil muhtar olmak isteyen kişilerce basılan listedir. Seçmenler bu listeleri sandığa atmakta ve muhtar ve ihtiyar heyetini beraberce seçmektedirler.

4. SONUÇ

Mahalle muhtarlıkları 1829 yılında kurulmuş olsalar da onlar ile benzer sorumluluklara sahip yöneticiler mahallelerin kuruluşlarından itibaren var olmuşlardır. Çalışma da incelenen Selçuklu dönemi ile Osmanlı dönemi kentleri de yapısal açıdan birbirlerine benzemektedir. Bu benzerlik mahallelerde de kendisini göstermiştir. Mahalle yöneticiliğinin de bu anlamda benzeştiğini söylemek yanlış olmayacaktır. Görev ve sorumlulukları zamanın şartlarına göre değişiklik göstermiş olsa da Türk-İslam geleneğinde her dönemde bir mahalle yöneticisine rastlanmıştır. Selçuklular döneminde iğdiş adını alan yöneticiler Osmanlı döneminde kethüda ve imam adını almışlardır. 1829 yılından itibaren ise mahalle yöneticileri muhtar ismiyle anılmaktadır. Mahalle muhtarları görevleri bakımından hem iğdişler hem de imamlar ile benzerlikler göstermektedir. Ancak genelde iğdişler ile ortak yanlarının daha fazla olduğu düşünülmektedir. Bunun nedeni Osmanlı döneminde mahalle imamlarının mahalleye ait görevlerinin yanında dini görevlerinin de olmasıdır. Ancak mahalle muhtarlarının dini görevleri yoktur bu sebeple onları Selçuklular dönemindeki iğdişler ile ilişkilendirmek daha anlamlı olmaktadır.

Mahalle muhtarlıklarının kuruldukları günden bugüne yaşadıkları pek çok değişim vardır. Öncelikle 1829 yılında muhtarlıklar düalist bir yapıda kurulmuştur. Muhtar-ı evvel ve muhtar-ı sani olmak üzere iki muhtar görev yapmaktadır. Ancak günümüzde bu sayı bire düşürülmüştür. Muhtar sayısı bire düşürülmüş ancak 1864 yılından beri olmak üzere muhtarların yanına ihtiyar heyetleri kurulmuştur. Günümüzde görev yapmaya devam eden ihtiyar heyetleri mahalleye hizmet vermektedir. Ayrıca muhtarlıklar ilk kurulduğunda şüphesiz ki görevleri daha fazladır. Günümüzde muhtarların vergilerin dağıtımı ve toplanması gibi görevleri bulunmamaktadır. Günümüzde muhtarlıklar merkezi yönetime ait bir alt teşkilat olarak mahalleliye belge tebliği sağlamaktadır. Görevlerinin pek çoğu temsili hale gelmiştir ve mahalle muhtarlarının mahallelerine olan hizmetleri kişisel gayretleri ile alakalıdır.

Günümüzdeki bu durumuna karşın 1829'a kadar mahalle yöneticisi olarak görev yapan imamların görevlerine bakıldığında yerel bir yönetim birimi oldukları söylenebilir. Görevden azledilmelerinde de mahallelinin etkisinin olduğu da bilindiğinden mahalle yöneticiliği kurumu tarihsel olarak yerel bir yönetim geleneği oluşturmaktadır. Ayrıca günümüzde halka yakın olan yönetim birimlerinin hizmet sunmasının daha makbul olduğu (*subsidiarite*) anlayışı nedeniyle de muhtarlıklar daha fazla bir önemi hak etmektedir. Bu nedenle ilk olarak mahalle muhtarlıklarının bir yerel yönetim birimi mi, yoksa bir merkezi yönetim birimi mi oldukları şeklindeki algı karışıklığına bir son verilmeli ve mahalle bir yerel yönetim birimi olarak belirlenmelidir. Bu amaçla mahalle muhtarlıklarının merkezi yönetime ait görevleri ilgili kamu kuruluşlarına devredilmeli ve mahalle muhtarlıklarına yerel yönetimlere ait görevler verilmelidir. Mahalle muhtarlarının kent konseylerinde bulunmaları önemli olmasına karşın kent konseyleri işlevsel bir durumda değildir. Kent konseylerinin kentteki karar alma mekanizmalarına daha fazla eklenmesinin sağlanması alınan kararların meşruiyetini artıracak gibi kentlilerin kentteki kararları etkileme gücünün artışıyla kente olan aidiyetlerini de artıracaktır.

Ayrıca, 6360 sayılı kanun ile büyükşehirlerdeki köylerin mahalleye dönüştürülmesi ile kaybolan tüzel kişilikleri, mahallenin de bir yerel yönetim birimi olarak kabul edilerek anayasaya girmesiyle telafi edilebilecektir. Bu sayede büyükşehirlerde (gelecekte muhtemelen diğer illerde de) yalnızca ilçe belediyesi ve büyükşehir belediyesi olarak örgütlenen yerel yönetimlere bir kademe daha eklenecek ve hizmetin halka daha fazla yaklaşması sağlanabilecektir. Tarihsel olarak bu görevi yapmalarının önünde herhangi bir engel bulunmadığı gibi mahalle muhtarlıklarının tarihsel gelişimi bu sorumluluğu vermenin yerinde olacağını göstermektedir. Bu değişikliğin yapılması ile birlikte hizmetin artışı anlamında olumlu bulunmakla beraber yerel demokrasi açısından sakıncaları olduğu düşünülen 6360 sayılı kanunun eksikliği de giderilebilecektir. İl özel idarelerinin ve köylerin olmadığı büyükşehirlerde mahallelerin tüzel kişiliklerinin bulunması ve muhtarlıkların yetkilerinin artırılması hem halkın siyasal katılımını olumlu olarak etkileyebileceği gibi yerel halkın yöneticilerine yabancılaşmasının da önüne geçebilecektir.

KAYNAKÇA

- Akşit, A. (2014). *Selçuklular Devrinde Kent İskânı ve Mahalleler*. Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 5 (1), 67-88.
- Alada, A. (2008). *Osmanlı Şehrinde Mahalle*. İstanbul: Sümer Kitabevi.
- Alada, A. (2012a). *Erken Cumhuriyet Döneminde Bir Modernleşme Deneyimi: 'Belediye' 'Mahalle'yi İkame Edebildi mi?'*. Çağdaş Yerel Yönetimler, 21 (1), 1-15.
- Alada, A. (2012b). *Kentsel Yönetime Katılımda Mahalle*. DOSYA-08: Yerel Yönetimlere Katılım, 64, 66-70.
- Arikboğa, E. (1998). *Yerel Yönetimler, Katılım ve Mahalle Muhtarlığı*. Marmara Üniversitesi: Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
- Baronyan, H. (2014). *İstanbul Mahallelerinde Bir Gezinti*. İstanbul: Can Yayınları.

- Bayartan, M. (2005). *Osmanlı Şehrinde Bir İdari Birim: Mahalle*. İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Coğrafya Bölümü Coğrafya Dergisi, 13, 93-107.
- Baykara, T. (1997). *Selçuklular Devrinde İğdişlik ve Kurumu*. Belleten, 60, 681-693.
- Çadırcı, M. (2007). *Tanzimat Sürecinde Türkiye Ülke Yönetimi*. Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- Çadırcı, M. (2011). *Tanzimat Sürecinde Türkiye Anadolu Kentleri*. Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- Daşçıoğlu, K. (2005). *Yeniçeri Ocağı ve Bektaşî Zaviyelerinin Kapatılması*. Türk Kültürü ve Hacı Bektaş Veli Araştırma Dergisi, 34.
- Demirci, M. http://www.academia.edu/9432445/Anadolu_Sel%C3%A7uklular%C4%B1nda_%C5%9Eehirlerin_Y%C3%B6netimi.
- Doğru, H. (1995). *XVIII. Yüzyıla Kadar Osmanlı Kentlerinin Sosyal Ve Ekonomik Görüntüsü* (Vol. 872). Anadolu Üniversitesi.
- Ercoşkun, T. (2012). *Osmanlı Devleti'nde Muhtarlık Kurumunun İşleyişine İlişkin Düzenlemeler ve Gözlemler*. Bilig (Türk Dünyası Sosyal Bilimler Dergisi), 60, 131-154.
- Ergenç, Ö. (1984). *Osmanlı Şehrindeki "Mahalle" nin İşlev ve Nitelikleri Üzerine*. Osmanlı Araştırmaları, 4, 69-78.
- Ergin, O.N. (1936). *Türkiye'de Şehirciliğin Tarihi İnkişafı*, İstanbul: Cumhuriyet Gazete ve Matbaası.
- Eryılmaz, B. (1988). *Türkiye'de Köy Ve Mahalle Muhtarlıkları'nın Ortaya Çıkışı Ve Gelişimi*. Türk İdare Dergisi, 480-510.
- Eyice, S. (1965). *İstanbul'un Mahalle ve Semt Adları Hakkında Deneme*. Türkiyat Mecmuası, 14, 199-216.
- Faroqhi, S. (2008). *Türkiye Tarihi 3 (1600-1908)*. Metin Kurt (der.), İstanbul: Cem Yayınları., 191-219.
- Gençoğlu, M. (2011). *1864 ve 1871 Vilayet Nizamnamelerine Göre Osmanlı Taşra İdaresinde Yeniden Yapılanma*. Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 2 (1), 29-50.
- Güneş, Y. (2009). *Mahalle Yönetimi*. Türk İdare Dergisi, 465, 113-131.
- Hızlı, M. (2014). *Osmanlı Mahalle İnamlarının Performanslarına Dair*. Tesam Akademi Dergisi, 1, 41-51.
- Kavruk, H. (2004). *Köy ve Mahalle: Yerleşim ve Yönetim Birimi*, Ankara: Odak Yayınevi.
- Kılıç, S. (2005). *1864 Vilayet Nizamnamesinin Tuna Vilayetinde Uygulanması ve Mithat Paşa*. Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Tarih Bölümü Tarih Araştırmaları Dergisi, 24 (37), 99-111.
- Kuban, D. (1968). *Anadolu - Türk Şehri: Tarihi Gelişmesi, Sosyal ve Fiziki Özellikleri Üzerinde Bazı Gelişmeler*. Vakıflar Dergisi, 7, 53-73.
- Lewis, B. (2000). *Modern Türkiye'nin Doğuşu*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.
- Oğuz, S. (1986). *Osmanlı Vilayet İdaresi ve Doğu Rumeli Vilayeti (1878-1885)*. Ankara: Cem Ofset Yayınları.
- Ortaylı, İ. (1995). *Tarikatlar ve Tanzimat Dönemi Osmanlı Yönetimi*. Otam (Ankara Üniversitesi Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi), 6, 281-287.
- Ortaylı, İ. (2008). *Türkiye Teşkilât ve İdare Tarihi* Ankara: Cedit Neşriyat.
- Ortaylı, İ. (2011). *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880)*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi.
- Özcan, K. (2006). *Anadolu-Türk Kent Tarihinden Bir Kesit: Selçuklu Döneminde Anadolu-Türk Kent Model(ler)i*. Bilig (Türk Dünyası Sosyal Bilimler Dergisi), 38, 161-184.
- Özkaya, Y. (1974). *XVIII İnci Yüzyılda Çıkarılan Adalet-nâmelere Göre Türkiye'nin İç Durumu*. Belleten, 38, 445-492.
- Palabiyik, H., Atak, Ş. (2000). *21. Yüzyıla Girerken Mahalle Yönetimi*. Toprak, Z. (ed.), İzmir: İzmir Büyükşehir Belediyesi Yerel Gündem 21 Yayını.
- Pekman, Y. (2007). *Türk Tiyatrosunda Bir 'Başrol' Olarak Mahalle*. Tiyatro Eleştirmenliği ve Dramaturji Bölüm Dergisi, 10, 28-61.
- Seyitdanlıoğlu, M. (1996). *Yerel Yönetim Metinleri (VI): 1871 Vilayet Nizamnamesi ve Getirdikleri*. Çağdaş Yerel Yönetimler, 5 (5), 89-103.
- Şahin, M., Işık, E. (2011). *Osmanlı'dan Cumhuriyete Mahalle Yönetimi*. Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 30, 221-230.
- Tek, A., Ünal, Y. (2009). *İdare-yi Umumiye-yi Vilayet ve İdare-yi Hususiye-yi Vilayet Kanunları*. Tarih Okulu, 4, 77-101.
- Torun, F. (2012). *Osmanlı Taşra İdaresinin Yeniden Yapılanma Süreci (1842-1876)*. Karadeniz Araştırmaları, 32, 81-97.
- Tural, E. (2004a). *1861 Hersek İsyanı 1863 Eyalet Teftişleri ve 1864 Vilayet Nizamnamesi*. Çağdaş Yerel Yönetimler, 13 (2), 93-123.
- Tural, E. (2004b). *Habsburg ve Osmanlı İmparatorluğu'nun En Uzun Asrı ve 1864- Tuna Vilayet Nizamnameleri*. Çağdaş Yerel Yönetimler, 13 (3), 83-113.
- Yel, A.M., Küçükaşçı, M.S. (2003). *Mahalle Bölümü*. İslam Ansiklopedisi 27. Cilt, Ankara: İslam Araştırmaları Merkezi Yayınları.
- Zürcher, E.J. (2004). *Modernleşen Türkiye'nin Tarihi*. İstanbul: İletişim Yayınları.

Kanun ve TBMM Kayıtları:

TBMM Zabıt Ceridesi (tbmm.gov.tr).

4541 numaralı Kanun.

5046 numaralı Kanun.

287 numaralı Kanun.

5671 numaralı Kanun.

6384 numaralı Kanun.

2972 numaralı Kanun.

2986 numaralı Kanun.

2108 numaralı Kanun.

5393 numaralı Kanun.

6360 numaralı Kanun.

