

Osmanlı Devleti'nde Muhtarlık Kurumunun İşleyişine İlişkin Düzenlemeler ve Gözlemler

Tülay Ercoşkun*

Özet

Muhtarlık kurumunun Osmanlı Devleti'nde oluşturulmasından I. Dünya Savaşı'na kadar geçen sürede işleviyle ilgili yeterli bilgi ve belge olmakla birlikte, muhtarlık kurumu henüz ayrıntılarıyla ele alınmamıştır. Özellikle Tanzimat'ın yeniliklerinin uygulanmaya konulmasıyla birçok alanda detaylı yasal düzenlemeler yapılırken muhtarlık kurumu da dâhil edilmiş ancak ortaya çıkan sorunların önü alınamamıştır. Muhtar ücretlerinin belirlenip toplanmasında aksaklıklar sürmüştür. Çözüm aranırken ülke geneline gönderilen bir yazıyla ilgililerin görüş ve düşünceleri alınmış, I. Dünya Savaşı'nın çıkmasıyla girişim sonuçlandırılmamıştır. Vilayet ve sancaklardan alınan görüşler, muhtarlıkla ilgili karşılaşılan sorunları bütün açıklığıyla ortaya koymaktadır. Bunların önemli bir kısmı ilk kez aktararak değerlendirilmeye çalışılacaktır.

Anahtar Kelimeler

Osmanlı Devleti, Muhtarlık, Ücretler, Seçim, Köy Bütçesi.

Giriş

Kuruluşundan Tanzimat'a kadar geçen sürede muhtarların belirlenip atanmaları, görev ve yetkileri çeşitli makalelerde ele alınmıştır (Çadırcı 1970, 1993; Çiçek 1999; Eken 2000; Akyıldız 2006). Bu çalışmada sözü edilen bilgileri yinelemeden çeşitli nedenlerle ele alınmayan ya da üzerinde durulmayan bazı hususlara açıklık getirilecek, daha sonra da Tanzimat

* Arş. Gör. Dr., Ankara Üniversitesi, Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi, Tarih Bölümü, Yakınçağ Tarihi AB Dalı / Ankara tkeskin@gmail.com

sürecinde kurumdaki değişim, yönetmelikler çerçevesinde irdelenerek uygulamada ortaya çıkan kimi sorunlar ele alınacaktır. Araştırmanın asıl amacı ise I. Dünya Savaşı öncesinde yeni bir idari yapılanma için çalışmalar sürdürülürken, muhtarlık kurumun düzenlenmesine ışık tutmak, daha önceki araştırmalarda ulaşılmamış veya çeşitli nedenlerle gözden kaçmış, önemli gördüğümüz bilgileri aktararak değerlendirmektir.

Muhtarlık teşkilatının kurulmasından önce köy ve mahallelerde halk ile hükümet ilişkilerinde aracılık yapan kimselerin bulunduğu, bunların “kethüda”, “ihtiyâr” gibi adlarla anıldıkları bilinmektedir (Çadırcı 1993: 4). Ancak günümüzdeki nitelik ve anlamıyla kurumun “idari bir birim” olarak ortaya çıkması, II. Mahmut Dönemi'nde önce İstanbul'da, sonra taşrada teşkilatın oluşturulmasıyla mümkün olmuştur (Çadırcı 1970: 409–420). Bu evrede kırsal kesimde, halkı Müslüman olan her köyde yine halkın katılımıyla birinci ve ikinci muhtar olmak üzere iki kişi belirlenmiş, bunlar hükümetin onayı alındıktan sonra kendilerine verilen resmî mühürlerini alarak görevlerine başlamışlardır. *Tuna Vilayeti Nizamnamesi*'nin uygulamaya konulduğu 1864 yılı ve sonrasına kadar geçen sürede köylerde bu iki muhtardan başka imamların da köy işlerinde kimi hizmetleri olageldiği üzere ifa etmeye devam ettikleri anlaşılmaktadır. Önemli olan ise bu evrede köy ihtiyar heyetlerinin bulunmamasıdır. Hâlbuki kaza, sancak, eyalet merkezlerinde bu dönemde meclislerin etkinlik gösterdiği bilinmektedir (Çadırcı 1985: 257–277). Dikkat çeken bir diğer husus ise, muhtarların köy halkına kefil edilmeleri, muhtarlara da imamların kefillik etmeleridir.

Ali Akyıldız, muhtarlık teşkilatı kurulurken, seçimden çok atanmanın geçerli olduğunu “muhtarların halkın seçimiyle iş başına getirildiği iddiası, muhtemelen ilgili metinlerde geçen ‘bi'l-intihâb’ ibaresinin yanlış yorumlanmasından kaynaklanmaktadır” sözleriyle ifade etmekte (2006: 16), ancak muhtarların tayininde veya görevden alınmalarında mahalle veya köy halkının tercih ve yönelimlerinin de göz önünde bulundurulduğunu belirtmektedir (2006: 17).

Çadırcı, muhtarlık teşkilatı kurulmadan önce “kimi köylerde halkın muhtarın görevlerini üstlenen köy kethüdalarını veya ‘ihtiyarını’ kendi hür iradeleriyle belirlediklerine dair elimizde bazı bilgiler bulunmaktadır” (1993: 5) demektedir ve buna dair iki sicil kaydını örnek olarak sunmaktadır.

1801 tarihli sicil kaydında Bâlâ kasabasının Kurbağa köyü halkı, Beyazıd oğlu Halil Ağa'yı işlerini görmek üzere “umûr ve husûslarını rü'yyete bi't-terâzî ihtiyâr nasb ve ta'yîn etmişler, ‘yedine cânib-i şer’den mürâsele’ veril-

mesini istemişlerdir” denilmekte ve 1806 tarihli diğer kayıta ise Bâlâ’ya bağlı Karakeçili köyüne Himmet Ağaoğlu Mehmet Çelebi’nin ‘ihtiyâr’ seçildiğinden bahsedilmektedir (Çadırcı 1993: 5). Bu sıralarda âyânların ve şehir kethüdalarının da yöre halkınca seçildikten sonra seçimin kesinleşmesi için merkezin onayının alındığı bilinmektedir (Çadırcı 1972: 26–27). 1829–1830’da İstanbul’da oluşturulan muhtarlığın taşrada birkaç yıl sonra kurulacak muhtarlıkla önemli benzerlikleri olmakla birlikte, İstanbul mahallelerinde muhtarlarının atamayla belirlendiklerinin anlaşıldığı ifade etmektedir (Çadırcı 1993: 5).

Galip Eken’in makalesinde muhtarların seçimi başlığı altında şu ifadeler yer almaktadır:

Her mahallede ‘mücerrebü’l-etvar’ kimseler muhtar-ı evvel ve sâni seçilmekteydi. Bu seçim, ‘ittifâk-ı ârâ’ ve ‘ahali-i mahallenin iltimâsıyla’ ibarelerinden anlaşıldığı kadarıyla, mahalle halkının ortak kararı sonucu gerçekleşmekteydi... İlk defa göreve gelen muhtarlarda olduğu gibi, aynı zamanda daha sonraki tarihlerde ölüm, azil, istifa ve sair bazı sebeplerle boşalan muhtarlıkların yeni sahipleri için de seçim yapılmaktaydı. Bu manada Tokat’a ait olan 11 adet belgede, boşalan her bir muhtarlık için ‘ahali-i mahallenin iltimâsı’ söz konusu olmuştur. Bu seçimlerin sonuçları kadı sicillerine kaydedildiği gibi, aynı zamanda sancaklardaki Defter Nâzırlarına, Defter Nâzırlarınca da İstanbul’daki Ceride Nezâretine bildirilmesi gerekmekteydi... Müstakilen, muhtarların seçimi ile ilgili Tokat Şer’iyye Sicillerinde 11 adet belgeye rastlanılmıştır. Bu belgelerden anlaşıldığına göre 8’i azl, 2’si fevt (ölüm), biri de istifa sonucu boşalan mahalle muhtarlıklarına, yeni seçimler yapılmıştır. (2000: 519–521)

Kemal Çiçek ise, Lefkoşe’de 16 Mayıs 1839’da Attar Hacı Mehmed Efendi bin Ali’nin muhtarlık tezkeresinden söz ederken “muhtarın ma’rifet-i şer’ ve mahalle-i mezbûre ahali si ma’rifetiyle muhtar-ı evvel olarak tayin olunduğunu” belirterek muhtar seçilen diğer kimselerin isimlerini de vermektedir (1999:1257–1258).

Bu süreçte devlet hazinesinden muhtarlara bir ücretin ödenip ödenmediği açıklıkla bilinmemektedir. Muhassıllık uygulaması sürecinde (1840–1842) bütün devlet memurlarına, yargıda görev alanlara maaş bağlanırken, muhtarlara da maaş verilmek istendiği ve verildiği anlaşılmakla birlikte¹ bu uygulama kısa ömürlü olmuştur. Zira oldukça fazla sayıdaki muhtara düzenli aylık ödenmesi, hazine için önemli bir sorun olarak görülmüştür.

Tanzimat Sürecinde Muhtarlık (1840–1876)

Tanzimat Fermanı'nın ilanını izleyen yıllarda taşra teşkilatında köklü ve kalıcı değişiklikler yapılmıştır. Özellikle iç güvenliğin sağlanması için önlemler alınırken, devlet gelirlerinin sağlıklı toplanmasına yönelik düzenlemeler yapılarak işe başlanılmıştır. Bunun için Muhassıl-ı Emvâl adlı görevliler eyalet ve sancak merkezlerine gönderilmiş, yanlarına kâtipler verilmiş, vardıkları yerlerde meclisler oluşturularak mal, mülk sayımı yapılmıştır. Köylerde, muhassıllara vergilerin toplanmasında muhtarlar yardımcı olacaktır. Bu hizmeti karşılığında muhtarlara aylık ödemesi uygun görülmüş, ne var ki 1842'de yeni bir yapılanmaya gidilmiştir (Ortaylı 2000: 32–42, ayrıca bk. Efe 2002.). Muhassıllık Meclisleri kaldırılmış, eyalet ve sancak merkezlerinde büyük ve küçük meclisler oluşturulmuş, idari bir birim olarak köyden sonra kaza kurulmuştur (Çadircı 1988: 601–626, 1989: 237–257). Ancak köy yönetiminde önemli bir değişikliğe gidilmemiş, Tanzimat öncesindeki gibi muhtar-ı evvel ve muhtar-ı sâni yönetici olarak kalmışlardır. Görev ve sorumluluklarında ise yeni yapılanmaya uygun bazı değişiklikler olmuştur. Örneğin, asker alımında kur'a usulüne geçilmesi, güvenliğin sağlanmasında zaptiye neferinden yararlanılmaya başlanması, muhtarların bu alanlardaki işlerini hafifletmiştir. Bunun yanı sıra kaza müdürlerinin devlet adına vergi tahsil eden tahsildarlar olarak algılanmasıyla birlikte muhtarlara da yeni bir görev yüklenmiştir. Örneğin İstanbul'da Meclis-i Ziraat'te alınan kararlar arasında bundan böyle borç alacak köylülere köy muhtarları ve ileri gelenlerinin marifet ve kefaleti altında uygun bir vade ile beher keseye aylık beş kuruş faiz uygulanarak borçlandırılmaları, borçlarını faizleriyle beraber zamanında ödeyemezlerse ilgili yöneticilerin bu alacağı devlet malı gibi görerek tahsil ettirmeye özen göstermeleri isteniyordu (*Takvim-i Vekayi*, Def'a 254). Özellikle 1849 düzenlemesinde "Eyâlet Meclisleri Talîmât-nâmesi"nin 66. mad. müdürlerle birlikte muhtarların da her sene muhasebelerinin yapılacağı belirtilmişti (*Mecmua*, 1851: 74).²

1852 yılında ülke geneline gönderilen bir tebligatta köy muhtarlarının devlet adına halktan tahsil edecekleri paralardan zimmetlerine geçirmemeleri için kaza müdürleri gibi onlar için de "kefâlet" usulünün uygulanması ve buna dair senet alınması, halk tarafından seçilirlerken kendilerine kavî kefil gösterilmesi, isteniyordu. Teslim ettikleri devlet gelirleri, üç ayda bir kaza müdürlerince incelenerek eğer zimmetlerine geçirdikleri anlaşılırsa kefilıyla ve onu seçen halktan tahsil edilmesi gerektiği, buna teşebbüs edenlerin de sürgüne gönderilmesi buyruluyordu (*BOA Ayniyat*, 1852: 89).

“Umûr-u Mâliye’ye Dâir Nizâm-nâme-i Mahsûsa” (*Düstûr*, 1289–1290: 4–6) da köylerden tahsil edilecek vergilerin muhtarlar ve imamlarla birlikte köy halkına âdilâne dağıtılarak defterlere kaydedilip toplanmasına dair düzenlemeler yapılıyordu. Nizamnamenin 9. maddesinde köy ve mahallelerde devlet gelirlerinin toplanmasında birinci derecede muhtarlar sorumlu tutuluyordu. Alınacak vergiyi bir hafta öncesinden yükümlüsüne haber vermeleri, süre sonunda bütünüyle toplanması öngörülmüyordu. Toplanan vergiye karşılık yükümlüye “makbuz pusulası” verilecekti (10. mad.). Muhtarlar aldıkları vergileri en geç üç gün içinde kaza sandıklarına teslim edecekler, kimlerden vergi tahsil edemediklerini de açıklayacaklardı (11. mad.). Alınamayan vergiler için kazaca görevliler gönderilecek, mevcut kurallara göre gereği yapılacaktı (12. mad.). Muhtarlar topladıkları vergiyi zamanında teslim etmemişlerse gecikmenin muhtardan mı, yoksa vergi yükümlülerinden mi kaynaklandığı gönderilecek görevlice saptanacak, ona göre işlem yapılacaktı (13–14. mad.).

“Eyâlât ve Elviyede Kurâ ve Mahallâtın Muayyen Olan Vergilerinin Beyne’l-ahâli Tevzi’ Hakkında İcrâsı Lâzım Gelen Muâmelâta Dâir Nizâm-nâme”³ ise on iki madde olup, muhtarların vergi toplanmasındaki fonksiyonlarını bir kez daha ayrıntılarıyla saptamaktaydı. Buna göre, kaza merkezlerince belirlenip köy ve mahallelere gönderilen vergi pusulaları, her köyün imam ve muhtarları ile Hristiyan köy ve mahallelerinde papaz ve muhtarlar, öncelikle o mahalle ve köyde mevcut olan hanelerin numara ve sahiplerinin isimleriyle beraber bir defter hazırlayıp köy ve mahalleye gelen vergi pusulasında yazılı meblağı “komşuca ve hakkaniyet üzere” herkesin kudretine göre aralarında dağıtacak, hisselerine isabet eden vergi kaç kuruluş ise defterde isminin altına yazılacaktı. Vergi veremeyecek fakirlerin ise isimleri üstüne kayıt düşülecekti. Kayıtlar deftere bütünüyle geçirildikten sonra imam, muhtar, papaz ve sözüne güvenilir ileri gelenler mühürleyip imzalayacaklar, muhtarlarla birlikte itibarlılardan bir ikisi defteri alıp kaza meclisine götürceklerdi (1. mad.).

Vergi tevzi defterleri kaza meclisinde incelenecek, uygun görülüp onaylandıktan sonra imzalanarak muhtarlara teslim edilip geri gönderilecekti (2. mad.) Hristiyan köylerinde defterler Türkçe yazacak kimse yok ise kendi lisanlarında yazılacak ancak kaza meclisinde Türkçeye çevrilerek onaylanıp geri gönderilecekti (3. mad.).

İmam ve muhtarlarla diğerleri topladıkları vergiyi üzerlerinde tutup teslim etmemişlerse kazaca gönderilecek görevlilerce araştırılacak ve haklarında yasal işlem yapılacaktı (8. mad.).

Muhtarlar, köylerinin hissesine düşen yıllık vergiyi toplayıp bütünüyle makbuz senetleriyle birlikte kaza meclislerine teslim ettiklerinde köy ve mahallenin ismiyle birlikte hangi yıla ait oldukları ve kaç kuruş vergi olduğunu gösteren “edâ’ senedi” ibaresini kapsayan meclis azaları ve sandık eminince mühürlenmiş bir belge en kısa sürede muhtarlara verilecekti (11. mad.).

Tuna Vilayeti Nizamnamesinin uygulanmaya konulmasından bir yıl kadar önce, 02 Haziran 1863 tarihli Tasvir-i Efkâr gazetesinde yer alan “Muhtarân İntihâbı Hakkında Talimât” ile “İntihâb-ı A’zâ Hakkında Tâlimât”larda muhtar ve aza seçimlerinin nasıl yapılacağı ayrıntılarıyla yer almaktadır. Bu düzenlemeyle süregelen uygulamaya yeni bir biçim verilmiş, ancak düzenleme herhalde uzun ömürlü olmadığından muhtarlıkla ilgili çalışmalarda üzerinde pek durulmamış veya dikkat çekmemiş olmalıdır. Zira Tuna Vilayeti Nizamnamesi’yle yapılan düzenlemede muhtarlığa da yer verilmiştir. Bu düzenlemeler diğer alanlarda olduğu gibi muhtarlık kurumunda da deneme yanılmanın geçerli olduğunu göstermektedir. Bununla beraber, muhtar belirlemede nasıl bir yol izlendiğinin kısa ömürlü de olsa bilinmesinde yarar vardır.

Eyalet merkezlerinde vali, muhasebeci, hâkim, müftü ile yöre ileri gelenlerinden bir veya iki kişinin yanı sıra metropolitler bir araya gelerek, her iki yüz hane için ömründe hiçbir cinayet işlememiş, halk nezdinde iyi ahlaklı ve dürüstlükleriyle bilinenlerden “bir adam intihâb” olunacaktı. Kentte her iki yüz hane bir muhtar olacaktı.

Sancakta ise mutasarrıf veyahut kaymakam, hâkim, mal müdürü, müftü ve ileri gelenlerden varsa bir ya da iki kişi ve metropolitler bir araya gelerek her yüz hane için bir muhtar seçeceklerdi.

Kaza merkezinde ve köylerde, köyün durumuna göre yirmi haneden elli haneye dek birer muhtar seçilecekti. Seçim konusunda müdür, hâkim ve müftü efendiler birlikte olacakları gibi halkı Hıristiyan olan köylerde metropolit vekili de beraber bulunacaktı.

Merkez kaza ve köy muhtarlarının belirlenmesinde sözü edilen kurallar çerçevesinde işlem yapılacak ve vali de gözlemci olacaktı.

Aynı şekilde mutasarrıf ve kaymakamlar da merkez sancak ve kazalarla köylerindeki muhtarların seçilmesinde hazır bulunacaklardı.

Daha önemlisi bu düzenleme ile muhtarların sürekli olarak görevde kalmaları önleniyor, iki senede bir değiştirilmeleri ve aradan üç yıl geçmeden aynı kişinin tekrar muhtar seçilmeyeceği de kurala bağlanıyordu. Aza seçimleriyle ilgili talimatta, eyalet merkezlerinde muhtarların, kaza merkezlerinde ise iki

muhtarın bir araya gelmesiyle ve oyçokluğuyla aza seçeceklerdi. Sancak muhtarlarıyla her kazadan iki muhtar bir araya gelerek yine oyçokluğuyla sancak meclisi azası belirleyeceklerdi. Kazada ise kaza muhtarlarıyla beş köyden birer muhtar bir araya gelerek galebe-i rey ile aza seçeceklerdi. Eyalet, sancak ve kaza azalarının her yıl üçte biri ayrılacak sözü edilen kural gereğince yerine diğeri seçilecek ve üç yıl dolduğunda tümü değiştirilecekti. Aradan üç yıl geçmeden eski üyeler yeniden aza olamayacaklardı. Aza seçilebilmek için de cinayet işlememiş, halk nezdinde iyi ahlaklı ve dürüst olarak tanınmış olmak gerekmekteydi (*Tasvir-i Efkâr*, No: 97).

Ülke yönetiminde 1849 Düzenlemesinin ardından 1852'de eyalet meclisleri başkanlığının yeniden valilere bırakılarak valilerin görev ve yetkilerinin artırılması ve sözünü ettiğimiz muhtarlarla ilgili 1863 Talimatının ardından 1864'e gelindiğinde kapsamlı bir düzenlemeye gidildiği görülmektedir. Bir kurulca Ali ve Fuat Paşaların önderliğinde hazırlanan, idari yapılanmayı düzenleyen nizamname, dönemin yönetim anlayışına ve yenilikleri uygulama biçimine uygun olarak İmparatorluk geneli yerine başarılı bir vali olarak yönetim gerçekleştirmiş olan Mithat Paşa'nın bulunduğu Tuna bölgesinde hayata geçirilmesi daha uygun görülmüştü. Genel bir düzenleme olmasına karşın, öncelik Tuna'ya verildiği için "Tuna Vilâyeti Nizâm-nâmesi" olarak adlandırılmış ve yürürlüğe konmuştu. Bu nizamname idari yapılanma; köy, kaza, liva ve vilayet olarak öngörülmüş, köyde muhtar ve ihtiyar heyeti, kazada kaza müdürü, livada kaymakam vilayette ise valinin görev ve yetkileri ayrıntılarıyla belirlenmiş, ayrıca yargının ve kaza, liva, vilayet merkezlerindeki meclislerin işleyişi de saptanmıştı.

Tuna Vilayeti Nizamnamesinin 4. Bölümü köy, yönetimine ayrılmıştı. 58–66. maddelerde köylerde muhtarların nasıl belirleneceği, görev ve yetkileri, ihtiyar meclislerinin oluşturulması konularına yer verilmekteydi. Nizamnamenin 5. Bölümünde ise köylerde seçimlerin nasıl yapılacağı, 67.–70. maddeleriyle tespit ediliyordu (*Düstür*, 1282: 529–532)⁴

1867 Vilayet Nizamnamesinin⁵ yine 4. Bölümü köy idaresine ayrılmış olup, 54–66. maddelerini kapsamaktadır. Bu düzenlemede en önemli değişiklik kaza yönetiminde görülen düzenlemenin ister istemez köye de yansımaları olarak karşımıza çıkmaktadır. Kaza yönetimi kaymakama bıraktığından Tuna Vilayeti Nizamnamesinin 59. ve 69. maddelerinde geçen müdir-i kaza ibaresi kaymakam-ı kaza olarak, 1867 Vilayet Nizamnamesinin 55. ve 65. maddelerinde yer almaktadır. Ayrıca Tuna Vilayet Nizamnamesinin 66. maddesine muhtarlar ve ihtiyar meclisi üyelerinin bir sene

için seçilecekleri ve tekrar seçilmelerinin mümkün olduğu ifadesi eklenerek 1867 düzenlemesinin 62. maddesi oluşturulmuştur.⁶

1867 düzenlemesi de uzun ömürlü olamamış, uygulamada ortaya çıkan sorunlar dikkate alınarak 22 Ocak 1871 tarihinde “İdâre-i Umûmiye-i Vilâyât Nizâm-nâmesi” (*Düstûr*, 1289: 625–651)⁷ adıyla icra memurları, idare meclisleri, belediye ve nahiye idarelerinin görevleri tespit edilmişti. Aynı zamanda köy ve nahiye idaresi ele alınırken muhtarların görevleri de ayrı bir başlık altında belirtilmiş, köy ihtiyar meclislerinin görev ve yetkileri ayrıntılı olarak saptanmıştır.

1871 Nizamnamesiyle köy ile kaza arasında nahiye bir idari birim olarak kabul edilmiş, yönetimi ise nahiye müdürüne bırakılmıştı. Dolayısıyla köyler bu tarihe kadar doğrudan kazalara bağlı iken bundan böyle nahiye müdürlerine bağlandığından muhtar ve ihtiyar meclisi üyeleri de nahiye müdürleriyle irtibatlandırılmıştı. Muhtar ve ihtiyar meclisi üyelerinin seçimlerinde bir yeniliğe gidilmemiş olmakla birlikte, bunların görev ve yetkileri ayrı başlıklar altında ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

Bu nizamnamenin 60. maddesi “Muhtarların Vezâîfi” başlığını taşımakta olup, muhtarların görevleri şöyle saptanmaktadır:

Muhtarların vazifeleri, nahiye müdürü tarafından kendilerine tebliğ olunan kanun, düzenleme ve hükümet emirlerinin mensup oldukları köylerde ilan edilmesi; köy sakinlerine tarh olunan emval-i devletin ihtiyar meclisi kararı ve nahiye müdürünün göndereceği tevzi' pusulalarına göre istihali ve toplanması; hükümet marifetiyle celb ve ihzâr olunacaklar hakkında gönderilen celb pusulalarının tebliğ edilmesi ve hangi gün hükümete gideceklerinin götürülen herkim ise ona ifade edilmesi; hükümet tarafından emr olunan kimselerin kefile bağlanması; haciz (sekvestro) ve protestoların tebliğ edilmesi; mürûr tezkeresi alacaklara usulü üzere ilmühaber verilmesi; köy ve çiftliklerde meydana gelen doğum ve ölümlerin belirlenen vakitlerde nahiye müdürlüğüne ihbar edilmesi; verese-i sagîre ve gaibesi olduğu halde vefat edenler hakkında nahiye müdürüne bilgi verilmesi; yaralama ve katl olaylarını nahiye müdürlüğüne acilen bildirip yaralayanların ve katillerin hükümete teslimine imkânı ölçüsünde yardım edilmesi; arâzî-i mahlûle ve mektûme ve muâmelât-ı intikalîyesi rû'yet olunmayan mülklerle ve düzene aykırı olan inşaatlarla ilgili nahiyeye bilgi verilmesi; köy zabıtasında bulunmak üzere ihtiyâr meclisleri tarafından intihâb olunacak bekçi ve korucu gibi kimselere nezaret etmek; kendilerine havale olunan umûr ve diğer işlerin icraya konulmasıdır (*Düstûr*, 1289: 638–639).

Nizamnamenin 6. bölümü “Köy İhtiyâr Meclisleri”ne ayrılmış olup, 107–110. maddeleri kapsamaktadır. Bu maddelerde meclislerin yargılama yetkisinin sınırları, mahkemelere ait nizamnameler ve vilayet nizamnamesiyle ayrıca belirtildiğinden ihtiyar meclisleriyle ilgili bir düzenlemeye gerek görülmediği ifade edilmektedir. Ayrıca komşu köylerle olan sorunların çözümü nahiyelere bırakılmış, köy halkını doğrudan doğruya ilgilendiren meselelerle ihtiyar meclislerinin ilgilenmesi uygun görülmüştü (*Düstûr*, 1289: 647–648).

06 Nisan 1876 tarihli “İdâre-i Nevâhî Nizâmname”nde muhtarlıkla ilgili önemli bir değişiklik görülmemekle birlikte 8. maddesinde “her dâire dâhilinde bulunan köylerin kemâkân birer muhtarı olacak ve bir köy müteaddid mahalleden ve ahâlîsi sunûf-u muhtelifeden mürekkeb ise her sınıfın ve mahallenin başka başka muhtarı bulunacaktır” ifadesi yer almakta olup 18. madde de ise “karye muhtarları yerliden ve emniyetli takımdan intihâb olunacak ve beher sene tebdîl kılınacaktır” denilmekteydi (*Düstûr*, 1293: 33–37).⁸

Muhtarların adli işlerde adliye zabıtasına nasıl yardımcı olacakları, 25 Haziran 1879 tarihli düzenlemenin 9. maddesinde diğerk görevlilerle birlikte köy muhtarları ve ihtiyar meclisleri azası ve köy ve orman bekçileri marifetiyle icra edileceği belirtilmişti. Ayrıca 16. maddede köy ve orman bekçilerinin görevli buldukları bölgede vukuu bulacak kabahat ve küçük suçların araştırılması ve meydana gelen suçların cinsi, sebepleri, yer ve zamanı, delil ve izlerini belirten bir zabıt varakası düzenleyecekleri gibi gasp edilen malları dahi bulup alıkoyarak muhafaza edeceklerdi. Fakat muhtar, ihtiyar meclisi azasından biri veyahut teftiş memuru veya kaymakam ve müdür hazır bulunmadıkça hane, dükkân, fabrika ve diğerk binalara giremeyeceklerdi. (*Düstûr*, 1299: 133–134).⁹

Görüldüğü gibi bu düzenlemeyle de güvenlik görevlilerinin konut, işyeri veya çevrili araziye girebilmeleri için yanlarında yerin konumuna göre yöneticilerin ya da muhtarın bulunması zorunluluğu getiriliyor.

Meşrutiyet Dönemlerinde Muhtarlık (1876–1914)

I. Meşrutiyet’in ilan edilmesinin ardından toplanan ilk Mebuslar Meclisi’nde yeni bir vilayet kanunnamesi hazırlanma çalışmalarına başlanmış ancak araya Osmanlı-Rus Savaşı’nın girmesi ve II. Abdülhamit’in Meclisi dağıtması üzerine yasa tasarısının görüşülmesi tamamlanamamıştı. Konumuz açısından bu yarım kalmış düzenlemenin önemi, köy yönetimi ve muhtarlık maddeleri görüşülürken Mecliste yapılmış olan konuşmalardır.

1 Nisan 1877 tarihli onuncu toplantısında söz alan Halep Mebusu Nâfi Efendi, vergilerin toplanmasında muhtarların aciz kaldıklarını belirttikten sonra her vilayette görüldüğü üzere muhtarların birçok parayı zimmetlerine geçirdikleri söylemiş, bu yüzden de onların “kâbza salahiyetleri olmamalı” demişti. Buna karşılık Suriye Mebusu Nakkaş Efendi ise yasanın on altıncı maddesine göre halk muhtarlara kefil olduğundan muhtarların ayda bir kere hesabı görülsün önerisini yapıyor, ardından da muhtarları halkın seçtiği, tahsil işinin de gene onlarca yapılmasının uygun olacağını belirtmiştir. Muhtarların her ay hesabının görülmesine Tuna Mebusu Aliş Paşa ve Edirne Mebusu Rasim Bey ise itiraz ederek vergilerin peyderpey toplandığını, bunun mümkün olamayacağını dile getirmişlerdi.

Erzurum Mebusu Danyal Efendi, köy ve mahallelerdeki ihtiyar meclislerinin toplanıp iş görmediklerini çünkü başkan ve üyelerinin muvazzaf olmadıklarını, her birinin bir yerde bulunduğunu, nahiyenin riyasetinde muvazzaf bir memur olmazsa işlerin yoluna koyulamayacağını açıklamıştır.

Önemli bir sorunu ise Aydın Mebusu Yenişehirizade Ahmet Efendi dile getirir. Kendi ifadesiyle “Bizim cihetlere bakılınca, herhangi bir köyde adam muhtar olsa yarıyor. Ne okumak biliyor, ne yazmak. Sandık eminleri bunları batırıyorlar. Arabistan başka imiş. Bizde ise beş on köyde bir imamdan başka yazı bilen yoktur” der. Bunun üzerine oturumu yöneten Ahmet Vefik Paşa, faraziyelerle işin yürümeyeceğini, görevli olarak 270’den fazla köy ve nahiye gezdiğini, her birinde okuryazar adam bulunduğunu ve muhtar tayin ettiğini, zimmetlerinde kalan paranın bütünü de tahsil ettiğini dile getirir.

Sivas Mebusu Mehmet Ali Efendi ise “Hiçbir yerde ücretsiz muhtar yoktur. Usul, mütehalif olduğundan, ittifak yok. Bir usul konulsa, muhtarlar tazvif edilse iş yoluna girer” diyordu (Us 1939: 66–68).

Devlet gelirlerinin nasıl toplanacağına dair 29 Ekim 1880 tarihli Düzenlemede muhtarlara da yer verilmiş, onların mali sorumlulukları hüküm altına alınmıştır. “Tahsil-i Emvâl Nizâmnamesi”nin 30–41. maddelerinde muhtar adı vergi tahsil eden kişi gibi değerlendirilerek “kâbız-ı mal” olarak ifade edilmişti¹⁰ (*Düstûr*, 1299: 389–392).

Bu düzenlemeye göre her köy veya mahallenin vergi tahsildarlığı görevi, Vilayet Nizamnamesinin 63., 64. ve 65. maddeleri gereğince halk tarafından seçilmiş olan muhtarlara havale edildiği belirtildikten (30. mad.) sonra muhtar olabilecek kişilerde aranılan özellikler -mümkün merteye bir lisan-

da okuyup yazma, hesap tutmaya muktedir olma, ömründe cinayet gibi bir suçla itham edilmemiş olmak ya da iade-i itibar gerektirecek kusurlu müflislerden olmamak- belirtilmişti (31. mad.).

Muhtarlar her yıl köy veya mahalle halkından tahsil edeceği vergileri gösterir, mal memuru tarafından imzalı, isimleri kapsayan “müfredât defterini” anlaşılır bir lisan ve ifade ile köy ve mahallenin cami ve kilise duvarına veya uygun diğer bir yere yapııştırarak ilan edecekti. Bu defterde kayıtlı miktar dışında halktan bir talepte bulunamayacaklardı. (33. mad.)

Muhtarlar topladıkları verginin neye ve hangi takside ait olduğunu belirten mükellefe numarolu ve koçanlı basılı birer senet vereceklerdi. Senet vermediği anlaşılan kâbız-ı mal olursa “hizmet-i aslısi olan muhtarlıktan” çıkarılacaktı (34. mad.)

Bu Nizamnamenin 41. maddesi muhtarların tahsildarlık görevini aksatmaları, zamanından önce vergi toplamaya kalkışmaları veya topladıkları vergiyle ilgili ödeyiciye makbuz vermemeleri, topladıkları parayı zamanında ilgililere teslim etmemeleri gibi kusurları görüldüğünde azledilerek yerlerine başkasının seçileceğini hükme bağlıyordu.

Sözünü ettiğimiz düzenlemelere rağmen muhtarların seçilmeleri, görev ve yetkileri, ücretleri sorun olmaya devam etmiş, çözüm yolları aranırken taşranın görüş ve düşüncelerine başvurulmuş, ayrıca teftiş amaçlı gönderilen memurlara da muhtarlarla ilgili karşılaşılan sorunlar hakkında bilgi edinmeleri ve önerilerde bulunmaları istenmişti. Gerek bu isteğin etkisi gerekse sorunlarla karşılaşanların ne yapacakları konusunda kararsız kaldıkları durumlarda hükümetin görüşünü istedikleri gibi kendi önerilerini de hükümete ilettikleri belgelerden anlaşılmaktadır.

Muhtarların Görevleri ve Ücretlendirilmeleri

Başbakanlık Osmanlı Arşivinde Dâhiliye Nezareti İdare Evrakı (BOA, DH. İD, 1915: 120/9) tasnifinde kayıtlı belgeler, muhtarlığın o tarihlerde içinde bulunduğu durumu ve alınması gereken önlemleri bütün açıklığıyla ortaya koymaktadır.

Dâhiliye Nezaretinin 14 Temmuz 1910 tarihli tahrirâtı ile köylerde muhtarlık, muallimlik, papazlık, kâhyalık ve koruculuk gibi görevlerde bulunanların hizmetlerini düzenli yapmaları ve aidatlarının ödenmesine ilişkin “elde bir nizâm ve talimât mevcut bulunmadığından Şûrâ-yı Devletçe tertîb ve tanzîmi kararlaştırılan lâyhaya esâs olacak mütâlâatın” bildirilmesi istenmişti. Buna cevaben Urfa Sancağı Mutasarrıflığından gelen 29 Ara-

lık 1910 tarihli yazıda köylerde imamlık, muhtarlık, muallimlik, papazlık, kethüdalık, koruculuk gibi hizmetlerin yapılabilmesi için aidatlarının düzenli tahsil edilip ilgililere verilmesine bağlı olduğu, hâlbuki gerek bu aidat gerek köy bütçeleriyle köylerle ilgili diğer hususlar hakkında elde henüz bir nizam ve talimatın mevcut bulunmadığı, bu amaçla kaleme alınacak talimat layihasının tertip ve tanzimine esas olabilecek tedbir ve görüşlerin bildirilmesi 14 Temmuz 1910 tarihli yazıyla istendiği kaydedildikten sonra konunun Liva İdare Meclisinde görüşüldüğü, bağlı livalardan da görüş istendiği belirtilir.

Birecik Kaymakamlığından alınan cevapta, kazalarında dağınık ve kısmen birkaç haneden oluşan köylerde, muhtarların bir yıllık zaruri giderleri için köy halkından seçme hakkına sahip olanlarla beraber “mukavelenâme tanzîm ve hükümetçe ba'de't-tasdik bâliğ olacağı mikdâr-ı meblağın karyece herkesin” gücü oranında bölüştürülmesi ve buna itiraz olduğunda İdare Meclisince çözülmesi öneriliyordu.

Suruç Kaymakamlığı ise kazaya bağlı köylerin az haneli ve birbirine yakın oldukları, bazılarında muhtar bazılarında ise köy halkından ücretli imam bulunduğu, köy halkının koyunculukla uğraştığı, yılın büyük kısmını merada seyyar bir şekilde geçirdiklerinden köylere muallim, korucu, imam atamaya gerek olmadığı, ancak çocukların eğitilmeleri için birbirlerine 20–30 dakika mesafedeki köylerden birkaçının birleştirilerek ortalarında bulunan köylere okul yapılması, öğretmen ücretlerinin velilerinden alınması, öğrencilerin okula devam etmelerinde velilerle köy muhtarlarının sorumlu tutulmaları önerilmişti.

Harran Kaymakamlığı kazalarında 300'e yakın bayındır köyün bulunduğu, ancak eğitim-öğretimden mahrum olduklarını, bunlarla köy muhtar ve imamları için yılda 1000, 1200 ve 1500 kuruşun ağnâm vergisine eklenerek alınması yahut harman zamanında köy halkından servetleri oranında zahire alınarak bu ücretin karşılanması, ayrıca 3–4 köyün birleştirilerek bir muhtar ve ihtiyar heyetinin yönetimine bırakılması, köy ihtiyar heyetlerinin seçiminde kaza jandarma kumandanı, polis memuru, maliye ve mülkiyeden birer kişiden oluşacak bir komisyon aracılığıyla yaptırılması istenmişti.

Liva İdare Meclisinde alınan kararda ise köylere atanacak ve istihdam olunacak imam, muhtar, muallim, papaz ve koruculara verilecek aidatın köy halkına ait olmak üzere vergilere uygun bir oranda zam yapılmasından başka çözüm bulunmadığı ifade edilmişti.

Sinop ve Çankırı Sancağı ile İnebolu, Safranbolu, Tosya, Taşköprü, Cide, Daday, Araç Kazaları ve vilayet merkezine bağlı Göl Kozyaka-i Akkaya ve Devrekâni nahiyelerinden alınan cevaplar, vali tarafından özet olarak Dâhiliye Nezaretine arz edilmişti.

Sinop Sancağı dâhilindeki köylerde imam, muhtar, papaz, koruculara pazarlık suretiyle köy halkı tarafından yıllık bir ücret ödendiği, ancak bunlara hane başına 10 kuruştan 50 kuruşa kadar yıllık bir ücretin verilmesinin uygun olacağı bildirilmişti.

Çankırı Sancağında imam, muhtar ve koruculara aynı veya nakdî ücret verildiğini, köylerde öğretmen olmayıp imamların çocukları okuttuğu, birkaç köyün birleştirilerek 100 haneye bir muhtar atanması, muhtarların resmi belgelerden ve iş sahiplerinden yasal olarak alacakları ücretten başka 25 hanelikten 100 haneli köye kadar durumuna göre 250'den 1000, 1200 kuruşa kadar ücret verilmesi, bu ücretin hanelere bölüştürülmesi veya verginin yüzde biri oranında artırılmasıyla sağlanması halinde “erbâb-ı nâmûs ve haysiyetten muhtarlar bulunabileceği ve imâm ve korucu ve kâhyalar hakkındaki örf ve teâmülün ifâsı” mutasarrıf tarafından bildirilmişti.

İnebolu, Safranbolu, Taşköprü ve Cide köylerinin hepsinde muhtar bulunduğu, muhtarlar için şimdiye kadar hane başına 5 kuruştan 10 kuruşa kadar ücret alınmakta ise de şikâyetlerin olduğu ve muhtarlığa rağbet olmadığından, her haneden yıllık 400–600 kuruş ödenmesi, hane sayısı az olan köylerde ise bir miktar azaltılması, hane başına 10–40 kuruşa kadar maktuan veya vergi nispetinde alınmasının uygun olacağı iletilmişti.

Tosya Kazası Kaymakamı ise bütün köylerinde imam, muhtar, kâhya, korucu bulunduğunu, muhtara yıllık 200'den 500'e, imam ile muhtar aynı kişi olduğundan bunlara da 1200'den 1500 kuruşa kadar verildiği, kâhya ve koruculara ise biraz zahire ve ücret ödendiğini belirtmişti.

Araç kazasından gelen cevapta da her köyde imam, muhtar, muallim ve korucu bulunduğu, imamla muhtarların nüfus, ferâğ, intikal işlerinden aldıkları ücretten başka hane başına yıllık 3–5 kuruş verildiği ancak imam ve muhtarlara verilen ücretin az olduğu, imam ve muhtarların işlemlerden aldıkları paradan başka yıllık 200–250 kuruş ödenmesinin uygun olacağı bildirilmişti.

Vilayet merkezine bağlı Göl, Kozyaka-i Akkaya ve Devrekâni nahiyelerinin her köyünde imam, muhtar ve korucu bulunduğu, muhtarlara yıllık 200–350 kuruş ücret ödendiği, imam ve muhtarların nikâh, ferâğ ve intikalden

5 kuruştan 15 kuruşa kadar ücret aldıkları, belirtildikten sonra muhtarların halka dağıtılan miktarı tamamen almaya muvaffak olmadıklarından “rağbetin münkatı’ olmakta bulunduğu” 30 haneden oluşan bir köyün muhtara ödeyeceği paranın da az olacağı göz önünde tutularak köylerin en az 50 haneden olmak üzere kurulması önerilmektedir.

Canik Mutasarrıflığının 11 Mayıs 1911 tarihli yazısında köylerde Vilayet Nizamnamesi gereğince muhtarların belirli bir vergiyle mükellef olan halk tarafından seçileceği belirtilirse de seçimin nasıl yapılacağına dair yeterli bilgi olmadığından seçimlerin düzenli yapılmadığına işaret edilir. Seçim usulünün belirlenmesi, her kazada 5000–10.000’e kadar nüfusu olan köylerden bir nahiye oluşturulması istenir. Nahiye Meclisinin gözetiminde mali yılın başından önce köylerde seçmenlerin isimlerinin bir deftere yazılması, verecekleri oy pusulalarının özel olarak yapılmış bir sandığa gizlice atarak seçim yapmaları, imamın nezaretinde sandığın açılması ve sonucun tutanakla nahiye merkezine gönderilmesi önerilir. Nahiyede de özel bir deftere kaydedilerek muhtarın yedine memuriyetini gösterir bir belge verilmesi gerekeceği ifade edilir. Muhtarların fahri olarak görev yapmayacakları tecrübeyle anlaşıldığından mutlaka görevlendirilmeleri gerekmektedir. Nahiye Meclisinin tensibi muhtara maaş bağlanarak köy halkının vergilerine eklenerek tahsilatlarca devlet vergisi gibi toplanması öngörülmektedir.

Doğum, ölüm ve nikâhın düzenli kaydedilmesi gerektiğinden, nüfus daireesine verilecek varakanın imamla beraber muhtar tarafından da imzalanması, vaktinde nüfus dairelerine bilgi verilmediğinde de muhtarların maaşından kesilmesi, görevden alınmaları ve ağır bir ceza ile cezalandırılmaları isteniyordu.

Bitlis Vilayetinin 26 Ocak 1910 tarihli tahriratındaki görüşleri özetle şöyleydi: Tahsîl-i Emvâl Nizâmnamesine göre köy bütçelerinin düzenlenmesi oldukça zordur. Köylerde genel hizmetlerin düzenli yürütülmesi aidatlarının düzenli ödenmesine bağlıdır ancak Osmanlı’da nahiye, kaza, liva ve vilayet merkezlerinden başka tahminen 60 bini aşkın köy bulunmaktadır. Her köyde aidat ödenecek ortalama üç kişi bulunduğu kabul edildiğinde 180–200 bin kişiyi bulmaktadır. Ortalama aylık 100 kuruş ödeneceği dikkate alındığında, köy bütçelerinin 2,5 milyon lira düzeyine çıkacağı görülür ki bu da oldukça önem taşır. Örneğin Ankara Vilayetinde uygulanabilecek bir Tahsîl-i Emvâl Nizâmnamesinin bu bölgede aynı kolaylıkla uygulanamayacağı da dikkate alındığında köy bütçeleri hakkında sağlıklı görüş bildirmek kolay olmayacaktır. Köylerin büyüklüğü ve küçüklüğüne

göre üçe ayrılabilceği, bir iki evli köylerin ya iskânla geliştirilmesi ya da birleştirilmesi uygun olacaktır. İmam, muhtar vb. aidatları da 50, 80, 100 kuruş olarak saptanabilir.

Kırkkilise (Kırklareli) Mutasarrıflığının 25 Ocak 1911 tarihli tahriratında köy bütçelerinin, kaza idare meclislerinde düzenlenmesinin oldukça uzun zaman alacağından nahiye meclislerine bırakılması gerektiği, ancak nahiye meclislerinin bunu yapmaya uygun olmadığından, yasal bir düzenleme ile nahiye müdürlerinin görev ve yetkilerinin yeniden saptanarak yanlarına yeterli kâtip ve tahsildarın verilmesi gerektiği belirtilmişti. Köy bütçelerinin düzenlenmesi ve köylerde vergilerin toplanması nahiye müdürlerine bırakılırsa muhtarların ve ihtiyar heyetinin görevleri azalacağından, ayrıca bir ücrete gerek kalmayacak, ilmühaberden alacakları ücret yetecekti.

Lüleburgaz Kaymakamlığının 25 Eylül 1910 tarihli yazısında öncelikle muhtar, köy ihtiyar heyetleri, papaz ve imamların içinde buldukları durum özetlenmekte, ilmühaberlerden aldıkları ücretin yanı sıra köylerde hane başına bir miktar zahire verildiği belirtilmişti. Kasabalardaki mahalle muhtarlarının maaşları olmadığından sadece ilmühaberlerden aldıkları aidatla geçindikleri kaydediliyordu. Bazı köylerin ise ihtiyaçtan fazla meraları bulunduğu ve sürü sahiplerine kiralandığı, bedeliyle köy vergileri ödendikten sonra kalanıyla diğer masraflarının karşılandığının bilindiği ancak köy muhtar ve ihtiyar heyetinin bu gelir ve giderlerin nasıl toplanıp harcanacağına dair ellerinde bir nizamname olmadığından pek çok köyün parasının muhtar ve ihtiyar heyetlerinin keyfi tutumlarına bağlı olarak harcandığı, birçok köylerde de anlaşmazlıklardan dolayı gelirlerin toplanamadığı belirtilmekteydi.

Kaymakam, muhtarların halkça seçilmekteyse de sadece resmî görevleri yerine getirdiklerini, hâlbuki ücretlerinin köylü tarafından karşılandığını, bu yüzden de görevlerini sağlıklı bir şekilde yerine getiremediklerini de ifade ederek nelerin yapılması gerektiği ayrıca belirtmişti.

Şubat ayı başlangıcında köy ve mahalle muhtarları, ihtiyar heyetiyle toplanarak köyün ne kadar gelir ve giderinin olduğunu belirleyen iki nüsha defter düzenleyecekler, o ayın yedisine kadar mahallin en büyük mülkiye memuruna vereceklerdi. Defterler o makamlarca incelenerek onaylanacak, bir nüshası Şubat'ın 25'ine kadar köy muhtarına verilecekti.

Onanan defter gereğince tahsilât ve sarfiyatı yapmak köy ihtiyar heyetine ait olacaktı. Hisselerini ödeyemeyen köylü hakkında muhtar, doğrudan doğruya ve aidatını alamayan muallim, imam, korucu diğerleri ise dilek-

çeyle mahallin en büyük mülkiye memuruna başvuracaklardı. O da jandarma göndererek tahkikat yaptırarak, ödenmemekte direnilirse tahkikat evrakı meclise verilerek gereği yapılacaktı. Meclisin vereceği bu karar temyiz olunmayacak jandarma marifetiyle infaz olunacaktı.

Vize Kaymakamlığının 11 Ekim 1910 tarihli yazısında muhtarlık ve diğer görevlerin istenilen şekilde yerine getirilmesi için aidatlarının düzenli toplanıp verilmesine bağlı olduğu, şikâyetlerin bir nizamname bulunmamasından kaynaklandığı vurgulanıyordu.

Öncelikle köylerde muhtar ve ihtiyar heyetlerinin hükümetin en büyük memuru olmalarından ötürü köyün büyüklüğüne göre iki oda bir sofadan ibaret bir dairenin yapılması öngörülmüyordu. Bu görevlere ödenen aidatın köy ve mahalle halkına cemaatlara göre üç sınıf itibarıyla nahiye ve belediyelerce belirlenmesi ve fakirler istisna tutularak köy halkının kudretine göre dağıtılması öneriliyordu.

Aidatların Nahiye Meclisi ve belediyelerce incelenerek taksitlere bağlanması, dağıtımına itiraz için 10 gün süre verilmesi, İdare Meclisince itirazların sonuçlandırılması isteniyordu. Tevziatın belediye veya Tahsil-i Emvâl Nizâmnamesi hükümlerine göre toplanmasının kural olarak kabulü, idare meclislerinin verecekleri karar üzerine vergisini ödemeyenlerin vergilerinin zabıtaca alınması, aidatın muhtar ve ihtiyar heyetleri nezaretiyle tutulacak esas defterlere kaydedilmesi, pula tabii olmamak üzere vergisini ödeyene ilmühaber verilmesi gerektiği belirtiliyordu.

Tahsil olunacak aidatın bir anahtarı muhvarda diğeri ihtiyar heyetinde belediyece uygun görülecek bir azaya verilerek bir sandıkta korunması, muhtar, imam, muallim, papaz ve diğerlerine verilecek ücret karşılığı makbuz alınması, toplanan ve harcanan paraları gösteren defter ve evrakın istendiğinde yetkililere gösterilmesi ve dört ayda bir belediyeden ya da Nahiye Meclisinden bir memur ya da tahsildar marifetiyle hesapların denetlenmesi isteniyordu.

Son olarak muhtarların ve ihtiyar heyeti üyelerinin okuryazar olmaları, devlet işlerinden anlamaları, bu nitelikte kimse bulunmadığı takdirde dışarıdan muhtar atanması önerilmekteydi.

Cisr-i Mustafa Paşa Kaymakamlığının 22 Ağustos 1910 tarihli yazısında ise sözü geçen kişilerle ilgili önerilerin hazırlanacak yasa tasarısına esas olmak üzere Kaza İdare Meclisinde görüşülerek kararlaştırıldığı belirtilip sekiz madde halinde öneriler sıralanmaktaydı.

Öncelikle adı geçen görevlilere verilecek ücretin aylık olarak belirlenip her köy için mükemmel bir bütçe yapılması, cami ve kiliselerin arazi ve emlaklerinin deftere kaydedilerek yıllık gelirinin köy bütçesine aktarılması isteniyordu. Ayrıca bütçede açık kalırsa köy halkının vergilerine, vergisi olmayan köylerde ise yıllık gelirleri dikkate alınarak yüzde bir oranında eklenip üç taksitle alınması öngörülüyordu.

Cisr-i Ergene Kaymakamlığının 10 Kasım 1910 tarihli yazısında ise muhtar ücretlerinin doğrudan devlet bütçesine konularak toplanmasının yararlı olacağı, ancak hazinece karşılığı bulunamayacağı dikkate alınarak vergi olarak kaza mal kalemlerince tahsili öneriliyordu. Köy halkı, resmî vergiden başka “muallim parası, ilmühaber vs. temhîri için muhtarân âidâtı ve köy masrafları nâmı altındaki korucu, bekçi vs maaşları ile hiçbir akıl ve hikmete tevafuk etmeyen ve muhtarân tarafından icâb edilen sâir masârîf-i havâiyyeleri gibi” yüzde 15 veya 20’i geçmeyecek bir meblağın 20 misli fazlasını bulduğu, hiçbir şeyden habersiz fakir ve aciz köylüler tarafından ödendiği, iktidar sahiplerinin hiçbir şey vermedikleri, önerilen usulün uygulanmasının yararlı olacağı savunuluyordu. Ayrıca muhtar, imam ve diğerlerinin maaşlarını hükümetten alacak olmaları müstakil bir memur gibi telakki edilmelerini ve vazifelerini tarafsız yapmalarına da imkân sağlayacaktı.

Kırcaali Kaymakamlığının 02 Ekim 1910 tarihli yazısında köy ihtiyar heyetlerinin oluşturulması ve görevleriyle ilgili yasal bir düzenlemenin olmadığı, bu yüzden her köyde kendisini muhtarlığa aday gören bir veya iki kişiden hangisi “galebe edebilirse yazdırdığı bir varakaya vaz’ ettirdiği imzâlar altında çarşu ve pazardan tedârik edebildiği âriyet mühürleri temhîr ederek intihâbâtname makamında kabûl olunan şu varaka ile bir buyruldu istihsâl edilmekte olup bu sûretle teşkil eden he’yet-i ihtiyâriye vezâîf-i kanûniyyesinden zaten bî-haber olduğu...” belirtiliyor, köy ihtiyar heyetlerinin görevlerini yapmadıklarından onlara bir bütçenin teslim edilmesinin ziyandan başka bir sonuç getiremeyeceği ileri sürülüyordu.

Hükümetin ulusal bir hükümet olduğu dikkate alınarak seçim usulünün gerektiği gibi uygulanması, yasa ve yönetmeliklerle görev ve yetkilerinin saptanması, hükümet nezdinde mesul bir şahsın “karye kâtibi nâmıyla” ihtiyar heyeti azasıyla görüşmeler yapmak üzere atanması, köy öğretmenleriyle köy bekçi ve korucularının da ihtiyar heyetinin doğal üyesi olarak kabul edilmesi öngörülüyordu. Köy bütçesinin gelir kısmı halktan doğrudan doğruya ya da vasıtalı olarak ihtiyar heyetince belirlenecek vergilere dayandırılarak toplanmakta ise de bundan vazgeçilerek hükümet geliri gibi

kabul edilip aynı şekilde toplanmak üzere ağnâm veya aşâr köy hissesi miktarı gibi eklenerek toplanması uygun bulunuyordu.

Trabzon Valisi ve on iki meclis üyesinin mühürlendiği 29 Şubat 1912 tarihli yazıda, vilayete bağlı yerlerden alınan görüşlerin Vilayet Umum Meclisinde görüşüldüğü, büyük küçük her köy ve mahallede her sınıf halk için bir muhtar ile dört kişiden oluşan ihtiyar meclisi kurulması önerilmekte ve 20 yaşını bitirenlerden vergiyle mükellef olsun olmasın muhtar ve ihtiyar heyeti azasını seçebilme, 30 yaşını dolduranlardan ise vergi verenlerin muhtar ve ihtiyar azası seçilme olanağına kavuşturulmaları, seçimlerin iki yılda bir yapılması için adı geçen maddelerde değişiklik yapılması öneriliyordu.

Ayrıca padişahın onayı alınmaksızın görevlendirilmelerin kesinlik kazanmaması, muhtarlarla ihtiyar meclisi azasından kazalarda kaymakam, livalarda mutasarrıf, vilayetlerde ise valiler tarafından buyruldu verilmesi isteniyordu. Ferâğ, intikal ve rehin işleri için verilecek ilmühaberler kaç nüsha olursa olsun bir muameleden 5 kuruş, nikâh ilmühaberlerinden bakire ise 10, seyyibe ise 5 kuruş, pasaport ilmühaberlerinden 40 para alınması, İslam köylerinde bu paranın imamla muhtar arasında yarı yarıya bölüştürülmesi, Hıristiyan papazların ise kendi cemaatlerince ücretleri sağlandığından yalnız ferâğ, intikal, rehin, pasaport ilmühaberlerinden alınacak akçenin muhtarlara bırakılması ve 20 kuruş hesabıyla alınması uygun görülüyordu

Devlet işlerinin yürütülmesi için köy ve mahallelerde birer oda sağlanması, mefruşatıyla diğer giderlerinin halkça karşılanması, muhtar ve imamların mühürlerinin bir çekmecede kilitli tutularak ihtiyar heyetinden birine emanet edilmesi, muhtarların ilk iş olarak devlet malına el sürdürmemeleri, köylerin ve mahallelerin temizliğine, güzelliğine, camii, mescit, kilise, okul, medrese, mezarlık gibi yerlerin korunmasına dikkat etmeleri, devlet araziyle boş arazilerde açılan mahalleler hakkında ilgililere bilgi vermeleri, ilkokullarda devamı sağlamaları gibi öneriler yapılmaktaydı.

Yanya Vilayetinin 14 Mart 1912 tarihli yazısında muhtarların köyde hükümeti temsil edecek yegâne memur sayılmaları öneriliyordu. Zira “muhtar icrâ memûrudur, tahsil memûrudur, adliye memûrudur” dendiğinden sonra gördükleri birçok işlere nazaran ücretlerinin önemsiz kaldığı, köy hanelerinden bir miktar aidaat ve işi düşenlerden ücret aldıkları ancak iş sahiplerinden ücret almalarının birçok hususta suiistimallere neden olduğu, özellikle asker alımında bunun görüldüğü belirtiliyordu. Muhtarlara hükümet tarafından maaş bağlanmasının uygun olmayacağı çünkü bunun için vergilere yapılacak zammın harçla karşılanmasının oldukça zor oldu-

ğuna değinildikten sonra köy halkının yine üç sınıfa ayrılması ilkinden 10, ikincisinden 7,5 ve üçüncüsünden ise 5 kuruş yıllık ücretin tahsildarlar tarafından alınması önerilmektedir. Yanya Valisi ayrıca köy bekçileriyle ilgili 41 maddelik ayrıntılı bir yönetmelik taslağı sunmaktaydı.¹¹

Sonuç

Muhtarlık kurumunun faaliyete geçmesinden Tanzimat'ın ilanına kadar geçen süre, sistemin yerleşmesi evresi niteliğini taşımakla birlikte daha çok yörenin ileri gelen ailelerinden kimselerin bu görevi fahri olarak üstlendikleri anlaşılmaktadır. Tanzimat'la birlikte devlet görevlilerine aylık bağlandığı için muhtarlar da bir ara memur olarak değerlendirilerek maaşa bağlanmak istenmişse de bunda başarı sağlanamamıştır.

Tuna Vilayeti Nizamnamesinin 1867'den itibaren bütün ülkede uygulanmaya konmasıyla birlikte köy ve mahallelerde ihtiyar meclislerine yer verilmiş, muhtarların ve ihtiyar heyeti üyelerinin nasıl belirleneceğine ilişkin bazı kurallar getirilmişti. Ancak uygulamada istenilen başarı sağlanamamış, özellikle muhtarlara yüklenen sorumluluk ve görevlerde zaman içinde farklılıklar ortaya çıkmış, hatta bir ara vergi tahsildarı gibi göründüklerinden kendilerine "kâbız-ı mal" adı bile verilmişti. Buna karşın alacakları ücretlerle ilgili sağlıklı bir düzenleme yapılmadığından başlangıçta istenilen, özenilen bir görev niteliği taşıyan sonraları yetenekli ve nitelikli kimselerin muhtarlığa talip olmadıkları ve işlerin aksadığı görülmektedir.

Dâhiliye Nezaretinin isteği üzerine İmparatorluğun çeşitli bölgelerindeki vilayet ve sancaklardan köy yönetimi, muhtarlık, öğretmenlik, imamlık, papazlık, koruculuk gibi görevlerde bulunanlarla ilgili görüş ve düşüncelerine başvurulmuş birimlerden alınan yanıtların geniş bir özetini aktardık. Bu yazıları bir arada değerlendirdiğimizde sorun olarak nelerin görüldüğü konusunda ilgili birimlerin ve yöneticilerin hemfikir olduklarını ancak çözüm önerilerinde bölgesel ve yöresel farklılıkların ortaya çıktığını görmekteyiz.

Öncelikle köy yönetimi ve muhtarlıkla ilgili ayrıntılı bir düzenlemeye ihtiyaç duyulduğu ortaya çıkmaktadır. Özellikle muhtarlara ücret olarak ödenecek meblağın nasıl sağlanacağı, köylülere ne şekilde bölüştürüleceği konusunda cevaplarda farklı öneriler sunulmakta ise de önceden belirlenen yıllık bir ücretin köy bütçelerine eklenerek halkın gelirine göre bölüştürülüp düzenli vergilerle birlikte toplanması görüşü ağırlıktadır.

Ancak köylerin konumundan ve nüfusundan kaynaklanan sorunların ortaya çıktığı da ifade edilmektedir. Birkaç haneden oluşan köyler olduğu gibi 50–

60 ve daha büyük haneli köylerin varlığı da bilinmektedir. Köyün durumuna göre ücret belirlenmesi önerilmekteyse de yıllık önerilen ücretler arasında da önemli farklılıklar bulunmaktadır.

Muhtarlarla ilgili üzerinde durulan önemli bir mesele de muhtarların fahri olarak görev yapan kişiler konumundan kurtulup bir devlet görevlisi sıfatına bürünmesinin istendiğidir. Muhtarlar için bütçeye konacak ücretin köylülere bölüştürülmesi, gelirlerine göre köylülerin üç sınıfa ayrılması; fakirlerden ücret alınmaması önerilmektedir.

Köylerde muhtar ve ihtiyar heyetlerinin ikâmet edebilecekleri ve görevlerini yerine getirebilecekleri iki oda bir sofadan ibaret bir dairenin yapılması isteği dile getirilmiştir.

Genişçe özetlediğimiz ve kısaca değerlendirdiğimiz bu önerilerden de bir sonuç alınamamıştır. 1913 tarihli “İdâre-i Umûmiye-i Vilâyât Kanûn-i Muvakkati”nda da köy yönetimi ve muhtarlıkla ilgili yeni bir yapılanmaya gidilmemiş, daha doğrusu muhtarlıkla köy yönetimi eskisine göre mi yürütüleceği yoksa daha sonra bir düzenlemenin mi yapılacağı konusunda herhangi bir kayda yer verilmemiştir. Bundan ötürü de taşradan merkeze yapılan başvurularda bu konularda neler yapılacağı hangi kuralların uygulanacağı sorulmaya başlanmıştır. Bunun üzerine Dâhiliye Nezareti bütün vilayet ve sancaklara birer tamim göndererek muhtarlıkla ilgili yöneticilerin ve ileri gelenlerinin görüş ve düşüncelerini tespit etmeye çalışmış, ancak araya I. Dünya Savaşı'nın girmesiyle bu çalışmalar da anlaşıldığı kadarıyla bir sonuca bağlanamamıştır.

Cumhuriyetle birlikte idari yapılanmada kapsamlı düzenlemeler yapılırken muhtarlık da ele alınmış ve uzun süre yürürlükte kalacak köy kanunuyla gereken düzenlemeler yapılmıştır.

Açıklamalar

- ¹ Tanzimat'ın uygulandığı bütün yerlerde muhtar ve kocabaşlara köylerin nüfus ve büyüklüklerine, hanelerine göre maaş tahsisi gerektiği bildiriliyordu. Bk. BOA, Cevdet Dâhiliye, No: 4785 (2 S 1258/ 15.03. 1842). Ayrıca Efe '2002'ki listelerde diğer görevlilerle birlikte s. 91'de Siroz Muhassıllığı 1841 yılı Harcamaları içinde “muhtarlara verilen 14525” kuruş s. 131'de Eskişehir Muhassıllığı Masrafları “köy muhtarlarına verilen takribi maaş 4470 kuruş” olarak yer almaktadır.
- ² *Bu Defâ Sâye-i Şevket-vâye-i Cenâb-ı Müldârîde Tertîb ve Teşkil Olunmuş Olan Eyâlet Meclislerine Verilecek Talimât-ı Seniyyedir*, s. 56–75, *Mecmua*, Takvimhâne-yi Âmire, 15 R 1267/17.02.1851'de Tab' Olunmuştur.

- ³ *Düstûr* I.Tertip, 2. Cilt, Matbaa-i Âmire, İstanbul, 1289–1290: 22–25, Nizamname tarihi 15 B 1277/27.01.1861.
- ⁴ “Tuna Vilâyeti Nâmiyla Bu Kere Teşkil Olunan Dâirenin İdâre-i Umûmiye ve Husûsiyesine ve Tayîn Olunacak Memûrlarının İntihâblarıyla Vezâf-i Dâimesine Dâir Nizâmname” Tarihi 07 C 1281/ 07.11.1864’tür.
- ⁵ *Düstûr* I.Tertip, 1. Cilt, Matbaa-i Âmire, İstanbul, 1289: 608–624 (Tarihsiz); *Mecmûâ-i Nizâmât-ı Vilâyât*, Matbaa-i Âmire, 1284 (1867): 19–44, (Tarihsiz); Karakoç2006: 430, (18 S 1284/ 21.06.1867 tarihlidir); *Takvim-i Vekayi*, Defa 875, (10 Za 1283/16.03.1867)
- ⁶ 1867 Vilayet Nizamnamesi’nin 66. maddesinde muhtarların azliyle ilgili olarak 62. maddeye atıf yapılması gerekirken, yanlışlıkla 1864 Tuna Vilayet Nizamnamesi’nin 66. maddesine atıf yapılmıştır.
- ⁷ “İdâre-i Umûmiye-i Vilâyât Nizâmnamesi” 29 L 1287 ve 9 Kanûn-i Sâni 1286 tarihlidir.
- ⁸ “İdâre-i Nevâhi Nizâmnamesi” Tarihi 11 Ra 1293/ 06.04.1876.
- ⁹ “Usûl-u Muhâkemât-ı Cezâiyye Kanûnu” içinde “Zâbita-ı Adliyye ve Onun Memurîn-i İcrâiyyesine Dâir” başlıklı düzenlemenin Tarihi 05 B 1296/ 25.06.1879.
- ¹⁰ “Tahsil-i Emvâl Nizâmnamesi”nin tarihi 25 Za 1297/ 29.11.1880.
- ¹¹ Köy bekçileriyle ilgili layiha önem taşımakla birlikte konumuzla doğrudan ilgili olmadığından aktarmadık.

Kaynaklar

- Akyıldız, Ali (2006). “Türkiye’de Muhtarlık Teşkilâtının Kuruluşu ve Gelişimine Genel Bir Bakış”. *Türk Kültürü İncelemeleri Dergisi* 14: 11–30.
- Başbakanlık Osmanlı Arşivi. *Ayniyat*. (6 B 1268/26.04.1852). Defter No: 424: 89. BOA. *Cevdet Dâhiliye*. (2 S 1258/ 15.03.1842). No: 4785.
- BOA. *Dâhiliye Nezareti İdare Evrakı* (DH. İD). (11 C 1333/ 26.04.1915) 120/9. (Belge Adedi: 236).
- “Bu Def’â Sâye-i Şevket-vâye-i Cenâb-ı Mülkdârîde Tertîb ve Teşkil Olunmuş Olan Eyâlet Meclislerine Verilecek Talîmât-ı Seniyyedir”. *Mecmua* (15 R 1267 /17.02.1851), Takvîmhâne-yi Âmire. 56–75.
- Çadırcı, Musa (1970). “Türkiye’de Muhtarlık Teşkilâtının Kurulması Üzerine Bir İnceleme”. *Bellefen* XXXIV(135): 409–420.
- (1972). "Osmanlı Devrinde Halk 'Oyu'nun Yönetimdeki Yeri". *Özgür İnsan* 1(3): 25–27.
- (1985). “Osmanlı İmparatorluğu’nda Eyalet ve Sancaklarda Meclislerin Oluşturulması (1840–1864)”. *Ord. Prof. Yusuf Hikmet Bayur’a Armağan*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Yay. 257–277.
- (1988). “Tanzimat Dönemi’nde Türkiye’de Yönetim (1839–1856)”. *Bellefen* LII/203 (Ağustos): 601–626.

- (1989). “Türkiye’de Kaza Yönetimi (1840–1876)”. *Belleten* LIII/206 (Nisan): 237–257.
- (1993). “Türkiye’de Muhtarlık Kurumunun Tarihi Gelişimi”. *Çağdaş Yerel Yönetimler* 2 (3): 3–11.
- Çiçek, Kemal (1999). “Kıbrıs’ta Muhtarlık Teşkilatı’nın Kuruluşu”. *XII. Türk Tarih Kongresi Bildirileri*. C. 3. Ankara: TTK Yay. 1253–1259.
- Efe, Ayla (2002). *Muhassıllık Teşkilatı. Doktora Tezi*. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi.
- Eken, Galip (2000). “Sivas Eyaletinde Muhtarlığın Tesisi ve Muhtarların Kimliğine Dair”. *Türk Yurdu* (Aralık 1999-Ocak 2000): 518–525.
- “Eyâlât ve Elviye’de Kurâ ve Mahallâtın Muayyen Olan Vergilerinin Beyne’l-ahâli Tevzi’ Hakkında İcrâsı Lâzım Gelen Muâmelâta Dâir Nizâmnâme” (1289–1290). *Düstûr* I. Tertip. C. 2. İstanbul: Matbaa-i Âmire.. 22–25. [Tarihi: 15 Receb 1277/27 Ocak 1861].
- “İdâre-i Nevâhî Nizâmnâmesi” (1293). *Düstûr* I. Tertip. C. 3. İstanbul: Matbaa-i Âmire. 33–37.
- “İdâre-i Umûmiye-i Vilâyât Nizâmnâmesi” (1289). *Düstûr* I. Tertip. C. 1. İstanbul: Matbaa-i Âmire. 625–651.
- Karakoç, Sarkis (2006). *Külliyât-ı Kavânin*. C. I. Yay. Haz. M. Âkif Aydın vd. Ankara: TTK Yay.
- Ortaylı, İlber (2000). *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840–1880)*. Ankara: TTK Yay.
- “Tahsil-i Emvâl Nizâmnâmesi” (1299). *Düstûr* I. Tertip. C. 4. İstanbul: Mahmud Bey Matbaası. 382–392.
- Takvim-i Vekayi* (15 Ca 1259/ 13.06.1843). Def’a 254.
- Takvim-i Vekayi* (10 Za 1283/16 Mart 1867). Def’a 875.
- Tasvir-i Efkâr Gazetesi* (14 Z 1279/02.06.1863). No:97.
- “Tuna Vilâyeti Nâmıyla Bu Kere Teşkil Olunan Dâirenin İdâre-i Umûmiye ve Husûsiyesine ve Tayîn Olunacak Memûrlarının İntihâblarıyla Vezâif-i Dâimesine Dâir Nizâmnâme” (1282). *Düstûr*. Defâ-i Sâniye. İstanbul: Matbaa-i Âmire. 517–536.
- “Umûr-u Mâliye’ye Dâir Nizâmnâme-i Mahsûsa” (1289–1290). *Düstûr* I. Tertip. C. 2. İstanbul: Matbaa-i Âmire. 4–21.
- Us, Hakkı Tarık (Ed.) (1939). *Meclis-i Meb’ûsân 1293=1877 Zâbit Ceridesi*. İstanbul. Yy.
- “Usûl-u Muhâkemât-ı Cezâiyye Kanûnu” (1299). *Düstûr* I. Tertip C. 4. İstanbul: Mahmud Bey Matbaası. 131–224.
- “Vilâyet Nizâmnâmesi” (ty). *Mecmûâ-i Nizâmât-ı Vilâyât*. Matbaa-i Âmire. 19–44.

Regulations and Remarks on the Function of Institution of Mukhtârs in the Ottoman State

Tülay Ercoşkun*

Abstract

The term Mukhtâr refers to the headman of quarter (mahalle) or village in the late Ottoman Empire. The institution of Mukhtârs from its foundation to the First World War has not been studied in detail in spite of existing adequate information and documents. As Tanzimat reforms were implemented with the proclamation of Tanzimat edict of 1839 in every sphere of the administration, the institution of Mukhtars was also reorganized; but this reform was insufficient to solve the emerging problems. Problems related to the establishment and collection of Mukhtârs' wages persisted. In order to deal with the problems of the institution of Mukhtârs, appropriate authorities' opinions and advices, which would laid the basis for reforms and regulations, were asked in country-wide, but the outbreak of the First World War prevented this initiative's success.

In this paper we will evaluate for the first time provincial and *sandjak* authorities' claims and opinions, which reflect all the matters explicitly, but it is not possible to discuss all these opinions within the framework of this study.

Keywords

Ottoman State, Institution of Mukhtârs, Wages, Election, Village Budget

* Research Asist., PhD, Ankara University, Faculty of Letters, Department of History /ANKARA
tkeskin@gmail.com

Положения и наблюдения по вопросам функционирования мухтариата в Османском государстве

Тюлай Эрджошкун*

Аннотация

Хотя с периода создания института мухтариата – Османского государства и до Первой мировой войны имеется достаточное количество информации и источников о функционировании и деятельности мухтариата, на данный момент этот вопрос является недостаточно исследованным. Особенно с началом реализации реформ периода Танзимата, когда во многих областях были внедрены правовые механизмы, в том числе и в мухтариат, возникшие в ходе реализации проблемы не нашли своего решения. Не были устранены недостатки в определении и взимании соответствующих сборов. В поисках решения проблемы по всей стране было разослано соответствующее письмо, ответом на которое были собраны взгляды и мнения заинтересованных лиц, но с началом Первой мировой войны это начинание не было завершено. Собранные со всех провинций и областей мнения ясно показывают все проблемы, возникшие в институте мухтариата. Впервые исследуется и вводится в научный оборот значительная часть этих проблем.

Ключевые Слова

Османское государство, мухтариат, сборы, выборы, бюджет.

* научный сотрудник, Анкарский университет, факультет языка, истории и географии, кафедра истории / Анкара
tkeskin@gmail.com