

İSLÂM DÜNYASINDA ŞEHİR YÖNETİMİ

Prof. Dr. Ziya Kazıcı*

Şehir, şehirlilik ve şehirlilik gibi terimler, tarih boyunca bölgeden bölgeye büyük değişiklikler gösteren geniş kapsamlı terimlerdir. Sınırlı bir bölgede makul bir büyüklükte ve devamlı bir insan yoğunluğunu barındırma, bütün şehirlerin ortak özelliği olarak kabul edilmektedir. Bununla beraber şehirlerin yaşanabilir bir hale getirilmiş olması, burada yaşayan insanların daha huzurlu bir hayat sürmelerine imkân verir. Gerek şehircilik, gerek çevre, gerekse içinde yaşayan toplum bakımından huzurlu olan şehirler, şair ve ediplere ilham kaynağı da olurlar. İslâm dünyasında bu neviden pek çok şehrin varlığına işaret etmekle yetinmek istiyoruz.

Göründüğü kadarı ile asrımızın en önemli sosyal hâdiselerinden biri şüphesiz dünyanın hızla bir şehirleşmeye doğru gitmesidir. Şehirleşmeyi, sadece modern bina, meydan, cadde, sokak ve fabrikaların yapılması ile ortaya çıkan bir yerleşim yeri olarak düşünmemek gerekir. Zira şehirleşme, gerek keyfiyet, gerekse kemiyet olarak sosyal ve kültürel bakımından olağanüstü değişiklikler meydana getiren bir olaydır. Şehirleşmenin en göze çarpan tarafı, yerleşme biçimi, yerleşim alanlarının hızla genişlemesi ve bu alanlardaki nüfusun diğer yerleşim mahallerine oranla oldukça yoğun ve kalabalık olmasıdır. Keza köylere oranla daha çok ekonomik faaliyetlere sahne olması, daha fazla iş gücüne muhtaç bulunması ve oldukça karmaşık bir iş bölümüne sahip olması gibi farklı yapılaşma da şehirleşmenin en bariz özelliklerinden biridir.

Şehir kelimesinin Arapça karşılığı "*medine*" dir. Bu kökten türetilen medeniyet kelimesi de "*şehirleşmek*" ve "*şehir hayatını benimsemek*" demektir. Böylece medeniyet, her biri kendi kabile örf, yaşayış ve geleneklerini sürdüren çöl halkına karşılık farklı soy, din, dil ve geleneklere sahip kütlelerin doldurduğu şehirde ortaklaşa meydana gelen ve gelişen yaşayış birliğini ifade etmektedir.¹

Bilindiği gibi İslâm, dönemin önemli şehirlerinden biri olan Mekke'de ortaya çıktı. Hz. Peygamber, Mekke döneminde

* Marmara Üniversitesi İlahiyat Fakültesi İstanbul. email: kazici@marmara.edu.tr

¹ Bu konuda daha geniş bilgi için bk. Ziya Kazıcı, *İslâm Medeniyeti ve Müesseseleri Tarihi*, İstanbul 2009, s. 17- 19.

cemiyetleşme ve organize bir şekilde hareket edebilme çalışmalarını, Medine'de devlet kurarak başarıya ulaştırdı. Burada şunu da belirtelim ki, sadece devletin kurulması ile iş bitmiyordu. Zira İslâm'a girmiş olsalar bile henüz bedevî hayat tarzını sürdüren pek çok kişi, devlet veya belli bir normda yaşamayı gerektiren şehir düzeni içinde yaşama ve bir lidere itaat etme fikrinden uzaktı. Onlara göre devlet düzeni ve devlet tarafından yetkili kılınan lider ve yöneticilere itaat, hürriyetlerinin kısıtlanması manasına geliyordu. Bu durumun farkında olan Hz. Peygamber, toplumda devlet düzeni ve devlet görevlilerine itaat anlayışını yerleştirmek üzere harekete geçti.

Emîrlik veya günümüzün ifadesiyle yöneticilik, insanlığın düzenli bir yaşam sürmesi için zarurî olduğu gibi, hayatın düzenliliği, ve hukukun icrası için de gereklidir. Hem dinî, hem de siyasî bir yönetici olarak hayatın bu gerçek yönünü bildiği için Hz. Peygamber, gerek kendisinin, gerekse tayin edeceği idarecilerin toplum tarafından skabullenmesini sağlamak gayesiyle idarecilere itaati teşvike azamî derecede önem veriyordu. Zaten İslâm'a göre idarecilerin halka karşı sorumlulukları bulunduğu gibi, halkın da idarecilere karşı sorumlulukları bulunmaktadır. Kur'an-ı Kerim'de Müslümanlar, Allah'a ve Resûlüne itaate çağırıldıkları gibi, başlarındaki idarecilere de itaatle emr olunuyorlardı.² Öbür taraftan Hz. Peygamber de sürekli olarak devlet başkanı, vali, âmil, ordu komutanı vb. gibi herhangi bir makam ayırımı yapmaksızın genel bir ifade ile idarecilere itaati emretmektedir. Hadis literatüründe bu konuda pek çok hadis bulunmaktadır.

Resûlullah'ın, âmirlere itaate son derece önem vermesi ve bunu kendine yapılan itaat mertebesine yükseltmesine sebep olarak Sahih-i Müslim şarihi Nevevî, Hattab'ın şu yorumda bulunduğunu nakleder: " Gerek Kureyş, gerekse onun peşinden gelen diğer Arap kabileleri, emîrlik nedir bilmezlerdi. Bunlar, kendi kabile reislerinden başka kimseyi tanımazlardı. İslâmiyet gelip kendilerine emîrlere tayin edilince bunu hazmedemediler. Hatta bu yüzden bazıları itaatten vazgeçti. Bunun üzerine Hz. Peygamber, emîrlere itaat etmenin kendisine yapılan itaate, isyanın da kendisine yapılan isyana bağlı olduğunu bildirerek, onları âmirlerine itaate teşvik etti.

Sonuç olarak diyebiliriz ki, devlet otorite ve nizamına alışık olmayan ilk dönem Müslümanları, Hz. Peygamber'in çabalarıyla devlet nizamını tanıdılar. Bundan sonra devlet yöneticisi olan Hz. Muhammed'e ve onun tarafından iş başına getirilen vali, ordu komutanı ve emîr-i hac gibi yöneticilere karşı direnmediler. Bu

² Kur'an, en-Nisa, 59.

durum, Hz. Peygamber ve halifelerince vilayetlere gönderilen valilerin veya büyük kabilelere tayin edilen liderlerin halk nezdinde kabullerini sağladı.³

Ortaya çıkışı, şehir merkezinde olan ve burada kısa bir müddet içinde geniş yayılma imkânı bulan İslâm, ortaya çıkışı ile birlikte iki farklı şehir yapısı ile karşı karşıya geldi. Bunlardan biri, kendinden önce mevcut olan ve başkaları tarafından kurulmuş bulunan şehirler, diğeri de bizzat Müslümanlar tarafından ilk defa kurulup imar edilen şehirlerdir.

Bilindiği gibi şehirler, gerek İslâm dünyasında, gerekse diğer toplumlarda kuruluşlarına, coğrafi bölgelerdeki stratejik yerlerine, ticarî ve sosyal yapıları ile büyüklüklerine göre önem kazanıyorlardı. Bütün bu yönlerine bakıldığı zaman şehirlerin önemleri bakımından farklılıklar arz ettikleri görülür.

Müslümanlar tarafından fetih yolu ile ele geçirilen şehirlerde Müslümanlar, o şehirde yaşayan insanların eski din, örf, âdet ve geleneklerine herhangi bir şekilde müdahalede bulunmuyorlardı. Sadece fetih hakkı olarak varsa bir kiliseyi câmie tahvil (çevirme) ediyorlardı. Bunun dışında diğer mabedler ile eski sakinlerinin dinlerine karışmıyorlardı. Onlar, tamamen kendi din adamlarına bağlıydılar. Bu konuda sadece Osmanlı dünyasından vereceğimiz birkaç örnek bu söylediklerimizi doğrulayacaktır.

Osmanlılar, yönetimlerine giren toplumların iç yapılarına (din, örf, âdet ve gelenek) müdahalede bulunmazlardı. Bu yüzden herkes kendi dininin icaplarını herhangi bir engelle karşılaşmadan yerine getirebiliyordu. İstanbul'un fethinden sonra Osmanlı yönetimine giren Şark Ortodoks Mezhebi'ndeki Hıristiyanların can ve mal güvenliği emniyet altına alınmıştı. Onlar, tamamen Patriğe bağlı idiler. O, Piskoposları azledebiliyor, suç işleyen Hıristiyanları cezalandırabiliyordu. Nitekim 14 Cemaziyelahir 1016 (6 Ekim 1607) tarihi gibi fetihten çok sonraları bile İstanbul, Galata, Haslar ve Üsküdar kadılarına yazılan bir hükümden⁴ bunu anlamak mümkündür.

Osmanlıların, Hıristiyan vatandaşlarına karşı takip ettikleri insanî hukuk ve siyaset anlayışını değerlendiren Engelhardt, Rum Patrikhanesi'nin fetihten sonra nail olduğu hukuk sâyesinde âdeti devlet içinde devlet gibi hareket serbestisine sahip olduğuna işaretle : "Şark Ortodoks Mezhebi'ndeki Hıristiyanların ırz ve namusu, servet

³Konu ile ilgili hadisler ve kaynakları hakkında daha geniş bilgi için bk. Ünal Kılıç, *Peygamber ve Dört Halife Günlerinde Şehir Yönetimi ve Valilik*, Konya 2004, s. 52 – 54.

⁴Kaynak ve bilgi için bk. Ziya Kazıcı, *Uçbeyliğinden Devlet-i Aliyye'ye Osmanlı*, İstanbul 2007, s.

ü sâmanı, hürriyet-i şahsiyesi, hürriyet-i vicdanı –hiçbir kontrole tabi olmadan- Dersaâdet Kilisesi (Patrikhâne) reisinin elinde idi. Patrik, Ortodoksları nefiy (sürgün) ve hapis cezalarına mahkum ediyor, vergi alıyor, piskoposları azlediyor, aforoz ve sansür gibi iki vâsita-i mühimmeyi isti'mal ve su' eyliyor. Mektepler için tedrisat programları yapıyor(du). Elhasıl birçok cihetlerden hayat-ı medeniye ve siyasîyeye taalluk eden vezâifin hin-i ifasında hiçbir kayda tabi bulunmuyordu"⁵ der.

Osmanlı toplumundaki çevre ve şehircilik bilincinin, hayatın bütün alanlarına nüfuz ettiği görülür. Gerçekten de çevre veya tabiat (doğa) gibi kelimelerle ifade etmeye çalıştığımız şey, tabiatın insan eliyle tahribata uğramadan ve zorla değiştirilmeden; yaratılışına uygun bir şekilde varlığını sürdürmesidir. Bununla beraber bu, hiçbir şeye dokunulmama ve her şeyi olduğu gibi bırakma anlamına da gelmemektedir. Tabiatı zorlamadan onu insanlara ve hatta hayvanlara daha yararlı hale getirmek mümkündür. Bu neviden güzel uygulamaların meydana gelmesi, şuurlu bir sorumluluk anlayışına sahip olmayı gerektirir. Nitekim bu anlayışın bir sonucudur ki, toplumumuzda vakıflar vâsitasıyla mer'a, çeşme, köprü ve yol gibi çevrenin özelliklerini bozmadan yapılan pek çok vakıf tesis bulunmaktadır. Osmanlı vakıf eserleri ve özellikle binalar incelendiğinde, bunların tabiat ve çevre arasında uyum sağlayacak bir şekilde yapıldıkları görülür. Böylece mimarî eserlerle tabiat ve çevre arasında bir uyum meydana getirilmiş oluyordu. Bu da binalarda yaşayan insanların stressiz ve dengeli bir hayat sürmelerine sebep oluyordu.⁶

Yerel yönetim bakımından Müslüman şehirlere bakıldığı zaman burada zaman, mekân ve devletlere göre birbirlerinden küçük farklarla ayrılan görevlilerin bulunduğu görülecektir. Bununla birlikte bütün şehirlerde, toplum hayatının bütün kesitlerini çok yakından ilgilendiren kadı, nâib ve muhtesib gibi isimlerle anılan bazı yöneticiler bulunmaktadır. Daha ziyade adlî işlerle meşgul oldukları için kadı ve nâibin toplumdaki durumlarına temas etmek istemiyoruz. Ancak günümüzün ifadesiyle söylemek gerekirse yerel yönetici (belediye başkanı) diyebileceğimiz ve toplumun bütün kesitleri ile ilgilenen "Muhtesib" veya Osmanlının son dönemlerinde olduğu gibi "İhtisâb Ağası"nın toplumdaki yer, yetki ve oynadığı role kısaca temas etmek istiyoruz. İslâm ve özellikle Osmanlı şehir

⁵ Engelhardt, *Türkiye ve Tanzimat Devlet-i Osmaniye'nin Târih-i Islâhatı*, trc. Ali Reşad, İstanbul 1328, s. 119.

⁶ Bu konuda daha geniş bilgi için bk. Ziya Kazıcı, *Osmanlı Vakıf Medeniyeti*, İstanbul 2003, s. 151 - 246.

merkezindeki günlük hayatın tanziminde önemli derecede rol oynayan bir müessesе bulunmaktadır. Bu müessesenin adı "Hisbe Teşkilâtı" veya daha sonraki adı ile "İhtisâb Ağalığı"dır. İslâm dünyasında, Hz. Peygamber devrinden itibaren varlığı bilinen bu teşkilât, Hz. Ömer'in halifeliği döneminde tam teşkilâtlı bir müessesе haline geldi.⁷

İyiliklerin yapılmasını emretmek ve kötülüklerden vazgeçirmek gayesiyle kurulan bu müessesenin başında bulunan muhtesib, dinin hoş karşılamayıp çirkin gördüğü her türlü kötülüğü (münker) ortadan kaldırmaya çalışırdı. Muhtesibin görevlerini günümüz itibariyle bir tek kurumda görmek mümkün değildir. Muhtesib, velâyetle göreve getirildiği için geniş bir yetkiye sahipti.

Kaynaklarda, muhtesibin görevini yaparken takip edeceği metod ve başvuracağı tedbirler üzerinde de durulmuştur. Binaenaleyh onun mevki ve ta'ziri, işlenen fiile göre hafiften şiddetliye doğru bir sıra takip eder.⁸

Muhtelif kaynaklarda muhtesibin vazife ve yetkileri anlatılmış olmakla beraber, bunlardan bir kısmına kısaca temas etmek istiyoruz. İyilikleri emretmek ve kötülüklerden sakındırmak maksadıyla kurulan "İhtisâb Müessesesi", şeriata uygun hareket edilmesini sağlardı. Muhtesib, Müslümanların yaşadıkları şehirlerde Cuma namazları için onların câmie gitmelerine dikkat eder, Ramazan ayında alenen oruç yiyenler, içki içip etrafı rahatsız eden ve toplumun genel ahlâkına aykırı olan her türlü hareketin sahibi ona hesap vermek zorunda idi. Geniş bir ta'zir yetkisine de sahip olan muhtesib, okulları denetler, öğrencileri haddinden fazla döven öğretmenleri cezalandırır, düşmanın eline geçtiği zaman işine yarayabilecek her türlü harp malzemesinin satışını yasaklar, çarşıların nizam ve intizamını sağlamaya, ölçü ve tartıları kontrol etmeye, komşu hakkına tecavüzü önlemeye, binaların yolları daraltacak şekilde yapılmasına engel olmaya varan yetkilere sahiptir.

Hisbe Teşkilâtı, başlangıçta İslâm toplumunda iyilikleri emretmek ve kötülüklerden vazgeçirmek suretiyle toplumsal huzuru sağlayan dinî bir müessesе olarak ortaya çıkmıştı. Fakat daha sonraları farklı yönlerde vazife yürütmüş olduğu görülmektedir. Osmanlılarda, Kadı'nın yardımcısı olarak vazife gören muhtesibin, yukarıda işaret edilen bazı görevlerine ilaveten XV ve XVI. asır "İhtisâb Kanunnâmeleri"nde görevleri ile ilgili daha geniş bilgiler

⁷ Bu konuda daha geniş bilgi için bk. Ziya Kazıcı, *Osmanlı'da Yerel Yönetim (İhtisâb Müessesesi)*, İstanbul 2006, s. 11 – 12.

⁸ Bu konuda daha geniş bilgi için bk. Kazıcı, *Osmanlı'da Yerel Yönetim (İhtisâb Müessesesi)*, s. 14 – 15.

bulunmaktadır. Hatta bu kanunnâmelerden biri olan "İstanbul İhtisâb Kanunnâmesi"nde: " *fi'l-cümle bu zikrolunandan gayrı her ne kim Allah'ü Taala yaratmıştır mecmuını muhtesib görüp gözetse gerekir*" denilerek muhtesibin ne kadar geniş bir yetki ve sorumluluk sahibi olduğu belirtilmek istenir. Zira yapılan işler ya iyidir veya kötüdür. Bu bakımdan muhtesib, yapılmadığı zaman iyiliklerin yapılmasını sağlamak, yapıldıkları zaman da kötülöklere mani olmak zorundadır. Gerek yukarıda işaret edilen kanunnâme, gerekse 14 Aralık 1479 tarihli Edirne şehrine İhtisâb Ağası tayini ile ilgili bir hükümden anlaşıldığına göre muhtesibin vazifelerini genel olarak üç grupta toplamak mümkündür. Bunlar:

- a. Ekonomik ve sosyal hayatla İlgili olanlar,
- b. Dinî hayatla ilgili olanlar
- c. Adlî hayatla ilgili olanlar.

İslâm dünyasında geniş bir yetki ve salâhiyete sahip bulunan muhtesib, bütün bu vazifeleri tek başına yerine getiremezdi. Onun için, eskiden beri muhtesibler, kendilerine bağılı olarak çalışan bazı yardımcıları kullanmışlardır. Değişik mesleklere mensup kimseler arasından seçilen bu yardımcıları "ârif", "emin", "gulam", "avn" ve "haberci" gibi isimler veriliyordu. Bunların (yardımcıların) seçimi de bizzat muhtesib tarafından yapılıyordu. Yardımcıların, vazifelerini ifada titizlik göstermeleri, hareket ve davranışlarında öçüyü kaçırmamaları gerekiyordu. Aksi takdirde muhtesib tarafından malî cezalar da dahil olmak suretiyle görevlerinden alınırıldı.

Şehirler büyüyüp, iktisadî hayat geliştikçe muhtesibin yardımcıları da çoğalıyordu. Bundan dolayı daha önceleri bir veya birkaç kişi olan yardımcı sayısı, Osmanlılar döneminde gittikçe artıyordu.

Bilindiği üzere Osmanlı devlet teşkilâtında köklü değişiklikler, Sultan II Mahmud Han (1808 – 1839) döneminde yapıldı. 1242 (1826) yılında Yeniçeriliğin ortadan kaldırılmasından sonra şehir yönetiminde daha geniş yetkilerle kontrolü sağlayacak yeni bir idarî sistemin kurulması gerektiğinden⁹, başlangıçta muhtesib, ihtisâb emini veya ihtisâb ağası unvanı ile ihtisâb işini yöneten kimse, 1242 (1826) tarihli nizamnâme ile "İhtisâb Nâzırı" unvanını almıştı.

Daha sonra nezâretin görev ve yetkileri tahdid edilerek bazı yetkiler başka kurumlara devredildi. Bunun üzerine 2 Zilhicce 1271 (16 Ağustos 1855) tarihinde yayınlanan resmî bir tebliğ ile İstanbul'da "Şehremâneti" yeni bir idarî birim kuruldu. Günümüzün ifadesiyle

⁹ Topkapı Sarayı Müzesi Arşivi (T SMA.) E. 1339; Osman Nuri, *Mecelle-i Umur-ı Belediye*, İstanbul 1922, I, 341.

yerel yönetimi ilgilendiren beledi hizmetleri görmek üzere kurulan bu teşkilât ile "İhtisâb Nezâreti" ortadan kalkmış oluyordu. Böylece İstanbul'da çağdaş ilk belediye idaresi kurma girişimi başlamış oluyordu.