



KAYYIM UYGULAMASINI ÇERÇEVEYE ALMAK:

OSMANLI'DAN CUMHURİYET'E DEVLETİN
MERKEZİLEŞMESİ, YEREL DİNAMİKLER VE BELEDİYELER

Bahtiyar Mermertaş

**KAYYIM UYGULAMASINI
ÇERÇEVEYE ALMAK:**
OSMANLI'DAN CUMHURİYET'E
DEVLETİN MERKEZİLEŞMESİ, YEREL DİNAMİKLER
VE BELEDİYELER

Bahtiyar Mermertaş



KAYIM UYGULAMASINI ÇERÇEVEYE ALMAK: OSMANLI'DAN CUMHURİYET'E DEVLETİN MERKEZİLEŞMESİ, YEREL DİNAMİKLER VE BELEDİYELER

DİSA YAYINLARI

Diyarbakır Siyasal ve Sosyal Araştırmalar Enstitüsü (DİSA)

Yazar: Bahtiyar Mermertaş

Program Yönetimi: Bahtiyar Mermertaş

Redaksiyon: Mustafa Çevikdoğan

Kapak Görseli: Cassette Bleue Art

Grafik Tasarım: Feyza

Yayın Tarihi: Ekim 2021

Basım: Sena Ofset

Litros Yolu Sok. 2. Matbaacılar Sitesi B Blok K:6 N: 4NB7-9-11
Topkapı İstanbul / info@senaofset.com.tr

ISBN: 978-605-5458-52-2

Copyright © Ekim 2021

Bu yayının tüm hakları saklıdır. Yayının hiçbir bölümü Diyarbakır Siyasal ve Sosyal Araştırmalar Enstitüsü'nün (DİSA) izni olmadan çoğaltılamaz.



DIYARBAKIR SİYASAL VE SOSYAL
ARAŞTIRMALAR ENSTİTÜSÜ

ENSTİTÜYA DIYARBEKİRÉ BO
LÉKOLİNÉN SİYASİ Ü CIVAKI

DIYARBAKIR INSTITUTE FOR POLITICAL
AND SOCIAL RESEARCH

Tel: 0 412 228 14 42

Fax: 0 412 224 14 42

www.disa.org.tr/disa@disa.org.tr

facebook.com/disadiyarkir

twitter.com/diyarbakirdisa

instagram.com/disadiyarkir



“Kayyım Uygulamasını Çerçeveye Almak: Osmanlı’dan Cumhuriyet’e Devletin Merkezileşmesi, Yerel Dinamikler ve Belediyeler” başlıklı bu çalışma, Diyarbakır Siyasal ve Sosyal Araştırmalar Enstitüsü (DİSA) **Sürdürülebilir Yaşam ve Mekân Araştırma Programı** çerçevesinde, Friedrich-Ebert-Stiftung Derneği Türkiye Temsilciliği’nin desteğiyle yapılmıştır.

Çalışmada yer alan görüşler, DİSA ve Friedrich-Ebert-Stiftung Derneği Türkiye Temsilciliği’nin görüşleriyle örtüşmeyebilir.

Bahtiyar Mermertaş, 2011 yılında Mimar Sinan Güzel Sanatlar Üniversitesi (MSGSÜ) Sosyoloji Bölümü'nde "Biyo-Politika, Özneleş(tir)me ve Milliyetçilik: Kürt Toplumsal Hareketleri" isimli tezini savunarak sosyoloji yüksek lisansından mezun oldu. Halen MSGSÜ Sosyoloji Bölümü'nde doktora tezini yazıyor. Uzun süre bağımsız araştırmacı, metin yazarı ve yayınevlerinde redaktör ve editör olarak görev yaptı. 2020 yılından beri DİSA'da proje ve program koordinatörü olarak çalışıyor.

DİSA, siyaseten bağımsız, çoğulcu bir araştırma enstitüsü olarak 8 Mart 2010 tarihinde Diyarbakır'da kurulmuştur. Enstitümüz çalışmalarını 4 araştırma programı ekseninde yürütmektedir: (1) Anadili ve Pedagoji Araştırma Programı, (2) Adalet ve Barış İnşası Araştırma Programı, (3) Sürdürülebilir Yaşam ve Mekân Araştırma Programı ve (4) Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Araştırma Programı.

DİSA, araştırma programları kapsamındaki alanlarda araştırmacılar için bir merkez işlevi görmeyi, toplumun sosyal ve siyasal gelişiminin önünü açacak araştırmalar yaparak geleceğe yönelik politikaların oluşturulmasına birinci elden, nesnel ve saha çalışmasına dayalı bilgi temelinde katkıda bulunmayı hedeflemektedir.

DİSA, farklılıkların barış içinde bir arada var olmalarını mümkün kılan eşitlikçi toplumsal duyarlılığın artması ve diyalogun gelişmesi amacıyla araştırmalar yayımlayarak ilgililerin dikkatine sunmakta; konferans, sempozyum, panel, çalıştay, atölye ve raporlar aracılığıyla bilgi paylaşımına katkı sağlamaktadır.

İÇİNDEKİLER

Önsöz	6
1. Giriş	8
2. BÖLÜM: Merkezî İdare, Yerel Yönetimler ve Merkezin Çevresi	11
2.1. Modern Devlet ve Yerel Yönetimler İkiliği.....	13
2.2. İmparatorluktan Modern Devlete: Osmanlı'da Taşra ve Merkez İlişkileri.....	17
2.2.1. Yerelin Merkez Üzerindeki Gücü	19
2.2.2. Mülki Amirlerin Yerelleşmesi	20
2.2.3. Osmanlı Son Döneminde Yerel Güçler ve Yerel Özerklik	23
2.3. Osmanlı'nın Yönetim Rasyonalitesinin Dönüşümü	25
2.4. Osmanlı'da Belediye Teşkilatının Kurulması	28
3. BÖLÜM: Cumhuriyet Döneminde Belediyeler	33
3.1. Merkezî İdare ve Yerel Yönetimler Antagonizması	34
3.1.1. Tek Parti Döneminde Belediyeler	38
4. BÖLÜM: Kürt Coğrafyasındaki Belediyelere Kayyım Atamalarının Soybilimi	41
4.1. Tek Parti Döneminde Kayyım Atamaları	43
4.2. Seçimlerin ve Yerelin Sosyo-politik Dinamikleri ve Merkezkaç Kuvveti	46
4.3. Çok Partili Hayatla Birlikte Yerel Güçlerin Merkez Siyasete Dahil Olması	49
5. BÖLÜM: HDP Belediyelerine Kayyım Atamaları ve Süreklileştirilmiş Olağanüstü Hal	56
5.1. İlk Dönem Kayyım Atamaları	57
5.2. İkinci Dönem Kayyım Atamaları	59
5.3. Seçilmiş Belediye Başkanları ve Kayyım Dönemi Karşılaştırması	61
5.4. Eşbaşkanlık Kurumunun Terörle İlişkilendirilmesi	63
5.5. Kayyım Atamalarının Kadınların Siyasal Katılımına Etkisi	66
5.6. Süreklileşmiş Kayyım İdaresi: Siyasalın Merkezileşmesi ve İstisna Hali	68
6. BÖLÜM: Sonuç Yerine	72
Kaynakça	75

ÖNSÖZ

2016'da ilan edilen olağanüstü hal ve sonrasında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin tesisiyle birlikte, merkezî idarenin bütün ülkede gücünü tahkim edip merkez dışındaki bütün idari bünyeyi merkezî kontrol süreçlerine dahil ettiği bir dönem başladı. Böylelikle Osmanlı'dan başlayarak Cumhuriyet'le devam eden katı merkezîyetçi idari sistem azami seviyelere çıkarılarak birbirinden hayli farklı işlevlere sahip kurumların, öncesinde kısmi de olsa var olan özerklikleri sonlandırıldı. Bu dönemde üniversitelerdeki rektör seçimleri kaldırıldı, sakıncalı bulunan şirketlere TMSF tarafından el konularak kayyım yönetimlerine bırakıldı, sivil toplum örgütlerine kayyım atanmasının önü açıldı, Merkez Bankası'nın özerkliği sonlandırıldı, muhalefet ittifakı tarafından kazanılan Ankara ve İstanbul büyükşehir belediyelerinin yetkileri sınırlandırıldı, HDP belediyelerine kayyımlar atandı, 2021'deki orman yangınlarıyla kamuoyunun gündemine giren Türk Hava Kurumu'nun (THK) 2019'un Ekim ayından beri kayyım yönetimiyle idare edildiği anlaşıldı vb.

Ocak 2021'de cumhurbaşkanı tarafından atanan "kayyım rektör", Boğaziçi Üniversitesi'nin öğretim üyeleri ve öğrencilerinin üniversitenin özerkliği talebiyle başlattığı eylemler sonucunda temmuz ayında görevden alındı. Onun yerine üniversite içinden atanan rektöre karşı eylemler ise 2021'in son ayları itibarıyla devam ediyor. 2016'dan itibaren kayyım atanan belediyelerin 2019'da yapılan yerel seçimlerde HDP tarafından tekrar kazanılması, taksit krizini çözmek için İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin, muhalefetin belediye seçimlerini kazanmasından sonra üye sayısı merkezî idare lehine değiştirilen UKOME'ye (Ulaştırma Koordinasyon Merkezi) verdiği yeni taksit alımı teklifinin üs tüste reddedilmesi, İstanbul'a yeni otobüslerin alınması için belediyenin bulduğu krediye merkezî iktidarın aylardır onay vermeme si, kayyım idaresinde bulunan THK'nın orman yangınları karşısında etkisizliği üzerine kamuoyunda yükselen eleştiriler ve Boğaziçi Üniversitesi'nde rektör atamalarına karşı ortaya çıkan direnç de merkezî idarenin bütün toplumsal ve idari bünyede mutlak denetim ve kontrol sahibi olmasına yönelik yaygınlaşan rahatsızlığı gösteriyor.

Bu araştırma, özellikle ilki 2016'dan başlayarak diğeri de Mart 2019 Yerel Seçimleri'nden çok kısa bir süre sonra HDP bileşeni olan Demokratik Bölgeler Partisi'nin (DBP) seçilmiş belediyelerine merkezî idare tarafından yapılan kayyım atamalarını tarihsel bir çerçevede düşünmeye yönelik bir eğerersiz olarak tasarlandı. Bu atamaları tarihsel ve sosyo-politik bir çerçe-

vede kavramak için Osmanlı'dan Cumhuriyet'e merkezî idarenin yerelle ve buradaki toplumsal ve siyasal dinamiklerle kurduğu ilişkinin çerçevesi belirlenmeye çalışıldı. Böylelikle yerel dinamiklerle de belirlenen yerel yönetimler ile merkezî idare arasındaki ilişki tarihsel bir çerçevede düşünülerek 2016'dan sonra hayli katı bir biçimde uygulanan merkezîyetçi yapıyı ve kayyım atamalarını imkân dahilinde kılan yönetim rasyonalitesinin tarihselliği belirlenmeye çalışıldı.

1. BÖLÜM

GİRİŞ

Bu araştırmanın genel amacının, 2016'dan sonra, devletin bekası adına tahkim edilen katı idari merkezî yapının bir sonucu olarak uygulanan kayyım atamalarının rasyonalitesini tespit etmek olduğunu söyleyebiliriz. Bu yönetim rasyonalitesinin tespiti de tarihsel, siyasal ve sosyolojik bir sorunsallaştırmayla mümkün olabilir. Dolayısıyla devletin artan beka söylemi ve güvenlik kaygısıyla 2016'dan sonra uygulamaya koyduğu bu yönetim tekniğinin bütün ülkedeki idari birimlerin kontrolünü merkezî idareye bağlamasını ve bununla ilgili olarak belediyelere yaptığı kayyım atamalarını anlamaya çalışmak, araştırmanın hareket noktasını oluşturuyor.

Osmanlı 19. yüzyılına damga vuran merkezileşme, hem sahip olunan topraklar üzerindeki bütün idari süreç ve yerel güçler üzerinde kontrolü hem de bu topraklar üzerindeki bütün canlı ve cansızları merkezî işleyişe dahil etmeyi kapsıyordu. Merkezileşmeyle birlikte murat edilen, yereldeki iktidar ve güç merkezlerinin ortadan kaldırılması ya da merkezî idareye eklenip onunla uyumlu çalışmaya zorlanmasıydı. Merkezî iktidarın yerel dinamikler ve güçleri bütünüyle ortadan kaldırması güç ve maliyetli bir süreci gerektiriyordu. Buna karşın, merkezî iktidarın yönetim süreçlerini yerel güçlerle birlikte sürdürmesi daha kolay ve işlevsel olacaktı. Tarihsel olarak merkez ve yerel fenomenleri arasındaki ilişki, biri diğeri aleyhine gücünü tahkim etme eğilimine sahip olsa da sürekli gerilimli bir seyir izlememiş, hatta bu iki güç çoğu kez birlikte de çalışmıştı.

Osmanlı'dan Cumhuriyet'e uzanan merkezileşme sürecinde merkezileşmenin koşulu, yerel dinamikler ve güçlerin merkezî tasarıların yereldeki aracısı kılınmasına ve bunların merkezî iktidarla eklenmesine bağlıydı. Merkezî iktidarın bütün taşrada toplumsal ve mekânsal yayılımı devletin altyapısal kapasitesinin üstündeydi. Ayrıca böylesi bir yayılma süreci yüksek bir maliyet gerektiriyordu. Son olarak, Osmanlı'dan beri taşra sakinleri devleti dışarı bir varlık olarak gördüğünden, merkezî iktidarın tek başına uygulayacağı merkezî projeler etkili olmayacaktı. Böylesi saiklerle Osmanlı'dan Cumhuriyet'e devlet, taşradaki geleneksel güçlerden yararlanarak ve bunlar aracılığıyla merkezî projeleri uyguladı.

Osmanlı'da merkezileşmenin başladığı dönemde kurulan belediyeler, yerel dinamikler ve yereldeki geleneksel güçlerin siyasal sistem içerisinde etkide

bulunduğu önemli idari birimlerden biri olageldi. Osmanlı'dan başlayarak Cumhuriyet'le de devam eden süreçte oluşturulan katı merkezîyetçi yönetim mantığı, belediyeler üzerinde merkezî idarenin denetim ve kontrolünü sürdürme eğiliminde oldu.

Bu çalışma, bu kapsamda merkez ve yerel arasındaki gerilimi, yerel yönetimler özelinde takip etmeyi amaçlıyor. Bunun için Osmanlı yönetim sistemi ve bu sistemin 19. yüzyılda merkezî bir biçim alması, bu süreçte kurulan belediye teşkilatı ve merkezî iktidarla ilişkisinin mahiyeti takip edildi. Literatür taramasıyla ve eldeki imkânlar çerçevesinde arşiv araştırması yönetimiyle veri toplandı.

Devletin, 2016'dan sonra ülkedeki idare bünyeyi merkezîyetçi bir biçimde yönetmesi ve Halkların Demokratik Partisi (HDP) belediyelerine yapılan kayyım atamalarını tarihselleştirmek, devletin hangi dönemlerde böylesi bir refleksi devreye soktuğunu tartışıp bunu bir yönetim mantığı çerçevesinde anlamak önemli olacaktır.

İlerleyen sayfalarda da görüleceği gibi, kurulduğu günden beri merkezî iktidarın belediyeler üzerinde bir tür denetim ve kontrol çabası bulunuyor. Bu hem Osmanlı'dan Cumhuriyet'e uzanan merkezî devlet mantığıyla hem de devletin yerel dinamik ve güçlerle kurduğu gerilimli ilişkiyle açıklanabilir.

Yerel dinamik ve güçler söz konusu olduğunda, özellikle Cumhuriyet döneminde, devletin beka kaygısıyla dikkat kesildiği yer Kürt coğrafyası oldu: Cumhuriyet'in ilk dönemlerde umumi müfettişliklerle, uzun yıllara yayılmış ve istisna halinden sıyrılarak kurallaşmış sıkıyönetim ve olağanüstü hal idaresiyle yönettiği bir coğrafya. Bundan dolayı 1930'lardan başlayarak 1948'e kadar kayyım atanan 106 belediyenin 90'ı Kürt coğrafyasındaydı ve bu süre zarfında Kürtlerin yaşadığı hemen hemen bütün belediyeler kayyımlar tarafından idare edildi.

1930-1948 arasında Kürt coğrafyasındaki belediyelere yapılan kayyım atamalarının gösterdiği tablo ile 2016'dan sonra HDP belediyelerine yapılan kayyım atamaları arasında tarihsel ve güncel farklılıklar olsa da beka ve güvenlik tehdidi hissettiğinde devletin ilk refleksi, merkezî tahayyülün dışında gördüğü bir yerel dinamik olan Kürt coğrafyasını olağanüstü bir biçimde yönetmek oluyor. Böylesi dönemlerde devletin genel tavrı, Kürt coğrafyasında siyasal alanı daraltmak ve buradaki yerel yönetimleri merkezî kontrol süreçlerine dahil etmek oluyor denebilir.

Araştırmanın ilk bölümünde, yerel dinamikler ve merkezî idare ilişkisi genel hatlarıyla tartışılıyor. İkinci bölümde Osmanlı'da yerel güçlerin merkez

karşısında güçlenme süreci ve buna karşı 19. yüzyılda yönetim zihniyetinde başlayan değişim tartışılıyor. Bu dönemde kurulan belediye teşkilatı ve yapısı, bu dönüşümler çerçevesinde değerlendiriliyor. Üçüncü bölüm ise Cumhuriyet döneminde yerel yönetimlerin durumu ve bu süreçte belediyelerin idari yapısında yaşanan süreklilik ve dönüşümler tartışılıyor. Dördüncü bölümde, Cumhuriyet döneminde Kürt coğrafyasına uygulanan idari yönetim ve 1930-1948 yılları arasında yapılan kayyım atamaları değerlendiriliyor. Son bölümde, bu tarihsel çerçeve içerisinde, 2016'dan sonra HDP belediyelerine yapılan kayyım atamaları tartışılıyor. Bu anlamda, ilki 2016'dan sonra, ikincisi de Mart 2019 Yerel Seçimleri'ni takip eden kısa süre içerisinde yapılan kayyım atamaları, süreklileşmiş olağanüstü hal kavramları üzerinden sorunsallaştırılıyor. Bu bölümde, kayyım atamalarının kadınların siyasal süreçlere ve yerinde yönetim mekanizmalarına katılımına yaptığı etki de ele alınıyor. Ayrıca, 2016'da ilk dönem kayyım atamalarında görülmeyen ama 2019'daki ikinci dönem kayyım atamalarında HDP belediyelerinde uygulanan eşbaşkanlık uygulamasının terörle ilişkilendirilmesinin nedenleri değerlendiriliyor.

2. BÖLÜM

MERKEZÎ İDARE, YEREL YÖNETİMLER VE MERKEZİN ÇEVRESİ

Osmanlı devletinin 19. yüzyılına damga vuran temel gelişme ve bu gelişmeyi çerçeveleyen temel kavram “merkezileşme” (*centralization*) olarak gösterilir. Merkezileşme, devletin sadece toprakları üzerindeki yönetim süreç ve pratiklerini merkezî idareye dahil etmesi değil, bizzat toplumun da devlet mekanizmalarının nesnesi olarak görülmesi ve merkezî süreçlere dahil edilmesidir. Merkezileşmenin başladığı 19. yüzyıldan sonra Osmanlı, devletin dikey iktidarını kesen yereldeki (*local*) iktidar ve güç merkezlerini ya ortadan kaldırarak ya da bünyesine dahil ederek ve pratiklerine kısmi bir özerklik tanıyarak merkezî politikaların yereldeki taşıyıcısı/uygulayıcısı (*agent*) kılmaya çalıştı.

İmparatorluk tarzı devlet biçiminin temel rasyonallitesi ve dolayısıyla işleme biçimi, toprakları üzerinde kurduğu iktidar biçiminin “esnek” olmasıdır. Bu esneklik, yerellerdeki güç ve iktidar yapılarıyla uzlaşma ve imparatorluğun idari süreçlerini onlar üzerinden ve/veya onları aracı kılarak sağlama biçiminde ifade edilir.

Merkezileşmenin başladığı 19. yüzyıldan itibaren merkezî idarenin taşrayla (*province*) ilişkisi, çok daha fazla, gergin (*strain*) bir seyir izledi. 19. yüzyıl öncesinde de olan bu gerilim bu dönemde daha fazla tırmandı ve Osmanlı'nın beka sorunu olarak görüldü. Devletin dikey iktidarını kesen yerel iktidar yapılarının kontrolünü sağlamak ve bir tür otonomi kazanmalarının önüne geçmek için merkezî idarenin yaptığı hamleler ile yereldeki “itiraz”ın boyutu, gerilimin derecesini belirledi. Bu gerilimin, Osmanlı'dan başlayıp Cumhuriyet'le devam eden katı merkeziyetçiliğin bizzat kendisine içkin olduğu söylenebilir.

Merkezileşme sürecine içkin bu gerilimi iki bağlamda ifade edebiliriz. Öncelikle, merkezî yapı, taşraya sızmak için buralarda kurumsal bir mimari oluşturmalıydı fakat bu kurumsallaşma yereldeki toplumsal yapıdan ve güç ilişkilerinden tamamıyla izole olamıyordu. Dolayısıyla yukarıdan herhangi bir tasarım ve/veya planlama gibi merkezî olarak oluşturulmak istenen kurumlar, taşrada kısmi de olsa yerelleşerek (*localization*) melezleşiyordu. Kaldı ki merkezî idarenin bir parçası olarak oluşturulan kurumların yerelde

işleyebilmeleri ve başarılı olabilmeleri için kısmi bir melezleşme; merkez ve yerel fenomenleri arasında, melezleşmeyle oluşacak, ortak bir dil ve ilişkinin tesisi zorunludur.

Melezleşmeyi sağlayan diğer bir boyut da taşradaki merkezî idareye ait kurumlarda çalışanlarla ilgili. Taşradaki kurumların insan sermayesini yerel çalışanlar ve diğer bölgelerden buraya atanalar oluşturur. Zorunlu olarak yerelden görevlendirilen veya bir şekilde ait oldukları bölgelerde merkezî idarenin kurumlarında çalışan insanların merkezî işleyişi yerel lehine melezleştirme, yerel güç ilişkilerine eklemleme ihtimali bulunur. Bu yüzden merkezî idarenin kritik görevlerini yerine getiren vali, kaymakam, hâkim, savcı, cezaevi çalışanı, asker ve polislerin buldukları yerlerdeki azami görev süresini ifade eden rotasyon uygulaması, merkezî kurumlarda çalışanların yerelleşmesinin, yerel güç ilişkilerine eklemlemesinin önüne geçmek için uygulanıyor.

Merkezî idarenin atadığı görevlilerin ve oluşturduğu kurumların yereldeki güç ilişkilerine eklemlemesi ve merkezî politikalara beklenen ölçüde uymaması Osmanlı'dan Cumhuriyet'e uzanan bir tarihselliğe sahip. Osmanlı'nın 17. yüzyılından itibaren, merkezî idare tarafından atanan devlet görevlilerinin yerleşerek, yerel güç ilişkilerine eklemlemeler veya onlarla çalışarak merkezî işleyişi yerelleştirmeleriyle sıkça karşılaşırız.

Fakat burada, bütün bu "marazlar"a rağmen merkezileşmeyi imkân dahilinde kılan önemli dinamiklerden birinin, merkezî tasarımın yereli tamamıyla iptal etmeyen/edemeyen işleyişi olduğunu da eklemek gerek. Merkezî idarenin tek başına taşrayı kapsaması zordu. Zira Osmanlı ve Cumhuriyet döneminin uzunca bir süresince taşradaki ahali, devleti dışsal bir varlık, vergi ve asker talep eden bir zor aygıtı olarak gördü. Bundan dolayı merkezî iktidar, taşradaki güç ilişkilerinden yararlanarak ve bunlar aracılığıyla taşrayı içermeye çalıştı. Osmanlı'da ve Cumhuriyet'in uzunca bir döneminde merkezî idarenin taşrayla kurduğu ilişki genel hatlarıyla böyle çerçevelenebilir.

Merkezileşme hareketinin bir diğer ve esas sorun çıkaran boyutu yerel yönetimlerde görülür. Merkezî idare ile yerel yönetimler geriliminin ve bizzat merkezileşmenin demokratik boyutunun en önemli göstereninin yerel yönetimler olduğunu söylemek abartı olmaz. Merkezî kurumsallaşmanın başladığı dönemde ve merkezileşmenin bir ayağı olarak ortaya çıkan yerel yönetimler, yapıları gereği buldukları bölgenin doğrudan birer temsilcisi oldu. Üstelik bu temsil(cilik), ekseriyetle, merkeze nazaran yereli ifade eder.

Osmanlı'nın 19. yüzyılında kurulan belediyeler, bu tarihten başlayarak yerel güç ve toplumsal ilişkilerle belirlendi. Buna karşın 19. yüzyıldan baş-

layarak merkezî idare belediyeleri denetlemek ve kontrol etmek de istedi. Osmanlı'da yerel halktan belli bir miktar vergi verenler, belediye meclisi seçimlerine seçmen olarak katılabiliyordu. Seçilen belediye meclisinin kendi arasından seçtiği başkanın göreve atanması ve belediye bütçesi, merkezî idarenin denetiminden geçiyordu. Belediye meclisinin kendi arasından veya dışarıdan seçtiği belediye başkanının atanması için merkezî idarenin onaylama şartı Cumhuriyet'in 1960'lı yıllarına kadar da devam etti. Yerel yönetimler üzerindeki merkezî denetim ve kontrol mekanizmaları, yerel yönetimlerin kurumsal özerkliğinin tesisi bağlamında köklü bir değişim dönemi olarak görülen 1960'lı yıllardan sonra da sürmeye devam etti. Günümüzde de belediyeler mali konularda merkezî idareye bağlı kalmaya devam ediyor. Anlaşıldığı gibi merkezî idare günümüzde de yerel yönetimleri denetlemeye ve kontrol etmeye çalışıyor.

2.1. Modern Devlet ve Yerel Yönetimler İkiliği

Kurum olarak yerel yönetimler, modern devletle birlikte ortaya çıkan bir fenomen olarak görülür. Birgül [Ayman] Güler, "Batı tipi yerel yönetim kurumunun değil, *eurensel* yerel yönetim kurumunun başlangıcı[nın], devletin başlangıcıyla aynı" zamanda olduğunu düşünür. Fakat Güler'e göre yerel yönetim kurumu "devlet aygıtının organik bir parçasıdır; ve bu parçanın tanımlayıcı özelliği *belirleyen değil, belirlenen parça*"¹ olmasıyla açıklanır. Bu önermeye çalışmanın ilerleyen kısımlarında daha geniş bir biçimde, somut olarak da Türkiye'de modern devletin kurulma sürecindeki örneklerle cevap vermeye devam edeceğim.

Yereli, devlet aygıtının *belirlenen* bir parçası olarak gören önermeye kuramsal olarak James C. Scott'ın *Devlet Gibi Görmek* kitabında, modern devletin merkezileşme de dahil kendi toprakları üzerindeki canlı ve cansız varlıkları kapsama, buradaki süreçlere merkezî olarak müdahale etme biçimlerini ve nihayetinde devletin oluşma sürecini tartışırken ileri sürdüğü fikirlerle kısaca itiraz edeceğim. Scott, modern devletlerin oluşum süreçlerinde merkezî bir biçimde yaptığı dayatmaların gücünü değil "toplumun kendisine dayatılan kategorileri tadil etme, altüst etme, engelleme ve hatta alaşağı etme gücünü de aklımızda tutmalıyız" diye uyarır ve "kâğıt üzerinde denebilecek olguları gerçek hayattaki olgulardan ayırmak"² gerektiğini söyler. Scott, peri-

1 Güler, Birgül, "Yerel Yönetim Tarihine Yaklaşım Sorunu", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 26, Sayı: 1, 1993, s. 92.

2 Scott, James C., *Devlet Gibi Görmek: İnsanlık Durumunu Geliştirmeye Yönelik Projeler Nasıl Başarısız Oldu*, Çev. Nil Erdoğan, Versus Kitap, İstanbul, 2008, s. 88.

feriyi dizayn etmek için merkezî olarak yapılan planlamaların uygulandıkları yerlerde dirençle karşılaşabildiğini, değiştirilebildiğini ve engellenebildiğini söyler. Dolayısıyla modern devletlerin oluşum sürecinde merkezî olarak tasarlanan ve uygulamaya koyulan planları tek başına veri olarak almamak, bunlarla birlikte bu planların uygulandığı alan ve yerele bakmak gerekir.

Scott, devletin yaşama ve doğaya müdahale planlarının yerelin alışlagelmiş; coğrafyayla ve tarihsellikle şekillenmiş somut alışkanlıklarını ve durumlarını göremediğini, bu planların cansız ve şematik bir toplumsal yapı ve örgütlenme öngören bir talimat ve düzenlemeler bütünü olduğu için başarısızlığa mahkûm olduğunu söyler. Zira bu talimatlar ve düzenlemeler bütünü, kendi başına faal bir toplum, kent ve ekonomi yaratamaz. Devletin merkezî bir biçimde yaptığı formel planlar/düzenleme hamleleri, daima formel projenin onaylamadığı ama onsuz hayatta kalamayacağı enformel süreçlerle varlığını sürdürür.³ Merkezî planlar, uygulandıkları yerlerde dönüşüm geçirerek ve buralarla bir melezleşme ilişkisine girerek uygulanır.

Merkez ve yerel ilişkisini, merkezî idarenin çevre/yerel üzerinde tek taraflı bir monoloğu, pratikler demeti ve ayrıca tek taraflı bir biçimde merkezin gücünü yerel aleyhine artırma momenti olarak okumak yaygın bir yaklaşım. Bu yaklaşımda öne çıkan düşünme biçimi, yereli ve buradaki ilişkileri bir nesne, merkezî idareyi özne olarak görme olarak zuhur ediyor. Yerel dinamikler, merkezileşme sürecinde salt edilgen bir konum almadı. Aksine bu merkezileşme sürecine eklenerek, merkezî gücü arkasına alarak ya da onunla uyumlu “çalışarak” varlığını sürdürdü. Hatta merkezî yönetimi imkân dahilinde kılan önemli dinamiklerden biri, yerel güçlerle merkezî idarenin eklenmesi, işbirliği ve bu anlamda birbirini, karşılıklı güçlerini tanımasıydı. Dolayısıyla merkez ve çevre/taşra arasındaki güç mücadelesini, merkezin yerel aleyhine gücünü mütemediyen artırdığı tek yönlü bir moment olarak değil, bu iki fenomenin -birbiriyle- mücadelesini karşılıklı ve birbirinin aleyhine bir güç kazanma hareketi olarak görmek lazım. Kimi dönemlerde biri diğeri aleyhine gücünü artırsa da bu iki fenomen birbirini kategorik olarak dışlamadı ve birbiriyle bir biçimde işbirliği içerisine girdi.

Muhtelif dönemlerde yerelde geleneksel olarak nüfuzlu kişilerin belediye ve genel seçimlerde Türkiye genelinde varlık gösteremeyen siyasal partilerden veya bağımsız aday olarak seçimlere girip kazanması, aktarılan durumun birer örneğidir. Bu durum, yerel yönetimler ve merkez ilişkisi üzerinden de takip edilebilir. 1970’lerden sonra il ve ilçelerdeki belediye seçimlerinde ana akım siyasi partiler dışında farklı siyasal tercihlerin/tutumların (bağımsız adaylar, sol gruplar, Kürt hareketi içinde farklı ideolojik gruplar, genel

³ Age., s. 465.

seçimlerde varlık gösteremeyen partiler vb.) belediye seçimlerinde başarılı olduğu görüldü. Diyarbakır belediye başkanlığını kazanan Mehdi Zana, aşiretlerin belirleyici olduğu yerel seçimlerde bağımsız aday olup Hilvan belediye başkanı seçilen Nadir Temel,⁴ Batman'da geleneksel yerel güçlere karşı bağımsız aday olarak seçildikten çok kısa bir süre sonra uğradığı silahlı saldırıyla öldürülen Edip Solmaz,⁵ Fatsa'daki ara seçimlerde başkan olarak seçilen ve kısa bir süre sonra görevden alınan Fikri Sönmez, önce Ovacık sonrasında da Tunceli belediye başkanı olan Fatih Mehmet Maçoğlu vb. deneyimlerinin de gösterdiği gibi yerel siyasal tercihler, Türkiye'nin genelinden farklı seyir izleyebiliyor ve yerel dinamiklerce belirlenebiliyor.

Yerel ve merkez ilişkisinde bir tür gerilim ve çatışma olsa da iki fenomen arasında karşılıklı bir çalışma, rıza üretim süreci ve birbiriyle bütünleşen bir ilişkiden de bahsetmek gerekiyor. "Yerel/geleneksel seçkinler",⁶ modernleşme de dahil merkezî idare tarafından oluşturulan kültürel hegemonyayı toplumsallaştırma, devletin idari işleyişini taşra olanaklı kılma ve devletin taşradaki ideolojik ve baskı aygıtı/aracı olma fonksiyonuna sahiptir. Yerel seçkinlerin, oluşturulmasına bizzat katkıda buldukları merkezî idarenin ilkelerini benimsemesi, bu fonksiyonlarını olanaklı kılar. Yani taşradaki bu seçkin zümre, merkezî idareyle çalışmasaydı modernleşme ve merkezileşme imkân dahilinde olmayacaktı. Taşra, merkeze bağlı olsa bile merkez de ekonomik olarak taşraya bağlı oldu. Merkezin taşra üzerinde üstünlüğü söz konusu ama taşranın merkez üstündeki azımsanmayacak etkisini de dikkate almak lazım.⁷

Yerel yönetimleri devlet aygıtınca belirlenen bir parça olarak gören Güler de "yerel yönetim olgusunu, içinde belirlenen unsur olarak yer aldığı devle-

4 Nadir Temel, görevden alındığı 12 Eylül Askerî Darbesi'ne kadar belediye başkanlığı yaptığı Hilvan Belediyesi'nin resmî internet sitesinde 1948 yılından günümüze kadarki "geçmiş belediye başkanları"nın olduğu sayfaya alınmamış. Belediye tarihinde 1978-1980 arasında belediye başkanı görünmüyor; bkz. <https://www.hilvan.bel.tr/kurumsal/kurumsal/eski-baskanlarimiz>, (Erişim Tarihi: 20.08.2021).

5 Öldürülen Edip Solmaz'ın yerine kaymakam kayyım olarak atandı.

6 Yerel seçkin kavramını, buldukları bölgede tarihsel olarak kurumsallaşan ve toplumsal bir meşruiyetleri olan, buldukları yerde otoriteleri kabul görmüş kişileri nitelemek için kullanıyorum. Geleneksel seçkinler kavramsallaştırmasını ise Hamit Bozarslan'dan alıyorum. Bozarslan'ın geleneksel seçkinlerinden kastettiği toplumsal prototip şeyh, eşraf, ağa, âyan, aşiret reisleri gibi geleneksel toplum figürleridir. Fakat burada geleneksel kavramı kronolojik bir tarihsel anlayışla pre-modern toplumsal bir kategori ve modern olmayan anlamında kullanılmıyor. Bozarslan geleneksel tanımlamasını, uzun yıllar boyunca kurumsallaşmış bulunduğu bölgelerde bir meşruiyet elde etmiş olan ve toplum tarafından bir meşruiyet atfedilen düzeni ifade etmek için kullanıyor. Bozarslan, Hamit, "Türkiye'de Kürt Milliyetçiliği: Zımnı Sözleşmeden İsyana (1919-1925)", *Kürt Milliyetçiliğinin Kökenleri*, Der. Abbas Vali, Çev. Fahriye Adsay vd., Avesta Yay., İstanbul, 2005, s. 199-200.

7 Reyhan, Cenk, "Taşranın Osmanlı-Türk Siyasal Hayatına Etkisi: Bir Açıklama Modeli", *Toplum ve Bilim*, Sayı: 83, 1999-2000, s. 268, 287.

tin dışına ve tam karşıt bir noktaya yerleştirme[yi]⁸ problemleri bir yaklaşım olarak görüyor. Eğer merkezî iktidar ve devlet ricalinin, merkezî bir kültürel (laik-modernist) ve idari (merkezileştirme) projeyi bütün toplumsal bünyeye ve yerel ilişkilere dayattığı farz ediliyorsa, toplumun kolektif bilincinde sadece zor aygıtının işlediği kabul edilmiş olur. Fakat siyasal-toplumsal sistemler ayakta kalmak ve varlıklarını sürdürmek için bir toplumsal rıza üretmek zordur.⁹ Bu da sadece zor aygıtlarıyla işleyecek bir süreç değil. Zor aygıtlarıyla birlikte, toplumsal meşruiyet ve yerelin göreceli olarak tanınmasını ve bununla işbirliğini gerektirir.

Birgül'e göre Batı'da da yerel güçlerle merkezî iktidarın gerilimi uzun yıllara yayıldı. Monarşik iktidarlarda dönemde tasfiye edilmemiş olan yerel örgütlenmeler; Fransa'da 1789, İngiltere'de de 1832 yılında "yukarıdan aşağıya tasfiye" edildi. Fakat bu iki ülkede de modern yerel yönetim biçiminin oluşturulması 1880'leri buldu. Modern yerel yönetim biçimleri ilk kurulduğunda merkezî idarenin altında, hayli sınırlı yetki ve özerklikle tasarlandı. Yerel yönetim örgütlenmesinin genel amaçlı ve geniş bir yetkiye sahip olması ise, "merkezci" dönemin ardından, 1850'lerden sonra tedricî bir biçimde oldu. Bununla birlikte, yerel yöneticilerin yerel halk tarafından seçilmeye başlanması, merkezî yönetimi seçme (genel oy hakkının kapsamında genişleme) hakkının tanınmasından sonra, başlarda kapsamı dar tutularak tanındı. Kısacası, Güler'e göre, yerel yönetimlerin kurumsallaşma veya modernleşme süreci, bu ülkelerde de Cumhuriyet döneminde olduğu gibi yukarıdan aşağıya bir kuruluş süreci yaşadı.¹⁰

Paralel olarak, yerel yönetimler her ne kadar 19. yüzyıldaki merkezî kurumsallaşmanın bir bileşeni olarak kurulmaya başlandıysa da yerel yönetimlerle merkezî idarenin ilişkisi tarih boyunca gerilimli oldu. Zira yerel yönetimler, bugünlerde de görülebileceği gibi, yereldeki iktidar yapısı ve toplumsal ilişkilerle de belirlendi. Özellikle çok partili hayata geçilen 1950'ler sonrasında halktan oy almak için partiler tarafından yereldeki geleneksel seçkin zümreden kişilerin aday yapılmasıyla yerel toplumsal talep ve eğilimler, merkezî siyaset ve yerel yönetimlerce tanınmak zorunda kaldı.

8 Güler, Birgül, "Yerel Yönetim Tarihine Yaklaşım Sorunu", s. 95.

9 Reyhan, Cenk, "Taşranın Osmanlı-Türk Siyasal Hayatına Etkisi: Bir Açıklama Modeli", s. 268, 270. Osmanlı'nın toplumsal rızadan ziyade sadece zor aygıtlarıyla işleyen bir idari yöntem izlediğini öne süren görüşleri Halil İnalçık da eleştiriyor ve Osmanlı'nın toplumsal rızayı gözetmediğini altını çiziyor. Ona göre Osmanlı "ileri bir siyasi ve iktisadi sisteme dayanıyor ve hayatini bilhassa bunlardan alıyordu"; ayrıntılı bilgi için bkz. İnalçık, Halil, "Tanzimat Nedir?", *Tanzimat: Değişim Döneminde Osmanlı İmparatorluğu*, Der. Halil İnalçık-Mehmet Seyitdanlıoğlu, Phoenix Yay., Ankara, 2006, s. 14-15.

10 Güler, Birgül, "Yerel Yönetim Tarihine Yaklaşım Sorunu", s. 94.

Yerel dinamikler, güçler ve örgütlenmeler ile merkezî idare ve gücün karşılıklı tanınma süreci, bir tür demokratik ön koşullardan biri olarak düşünülmeli. Bu önerme, ademi merkeziyetçi yaklaşım dışında ayrıca yereldeki toplumsal dinamiklerin, yerel iktidar ilişkilerini daha kolay dönüştürebilmesiyle; yerel örgütlenme ve güç ilişkilerinin merkezî iktidara nazaran yereldeki toplumsal grupların değişimine daha açık ve demokratik bir biçimde belirlenebilir ve değişebilir olmasıyla da desteklenebilir. Bunu söylerken, “merkezin aracı sınıfların ve sivil toplumun gelişmesine izin vermeyen tahakkümcü bir siyasal hayat alanı olmasının aksine, çevrenin özgürlükçü bir sivil hayat alanı”¹¹ olarak tanımlayan liberal tarih yorumunun savını referans almıyorum.

Yerel dinamik ve güç ilişkileri, kuşkusuz, kendinden menkul demokratik oluşumlar değildir. Aksine yerel dinamikler, demokratik bir biçimde değil buldukları bölgedeki iktidar ilişkileri ve ekonomik bir dizi asimetriyle inşa olur. Fakat yerel toplumsal grupların yerel dinamik ve örgütlenmelere etki kabiliyeti, merkezî idareye nazaran daha kolay olur. Ayrıca yerel dinamiklerin siyasal olarak doğrudan temsil edilebilecekleri kurumlardan biri yerel yönetimlerdir. Özellikle Türkiye gibi etnik, dinî ve politik toplumsal grupların siyasal sisteme katılımı iyi bir yerel yönetim organizasyonu ile sağlanabilir. Ozan Değer ve Işıl Kurnaz’ın da belirttiği gibi yerel yönetimler (ve evrensel bir yerel yönetim olarak belediyeler); iktidar yoğunlaşmasının merkezden, merkez dışındaki alanlara dağıtılması ve böylelikle merkezî egemenliğin sınırlandırılması ve egemenlerin keyfilikliğini engelleme anlamında özgürlüğü, siyasal katılım ve kendi kendini yönetme imkânı nedeniyle eşitliği, yereldeki nüfusun ihtiyaçlarını doğrudan karşılama bağlamında refahı sağlama araçlarından biridir.¹²

2.2. İmparatorluktan Modern Devlete: Osmanlı’da Taşra ve Merkez İlişkileri

Osmanlı gibi imparatorluk tarzı devletler, taşradaki yönetim işlerini ve dolayısıyla iktidarlarını buralardaki geleneksel iktidar odaklarıyla paylaşırdı. Osmanlı’da yerel iktidarlar, imparatorluğun bütün coğrafyasına homojen bir biçimde dağılmadığı gibi bu irili ufaklı iktidarların devletle ilişkisi bölgelere göre farklı formlar kazanırdı. Yani farklı bölgelerdeki yerel güçlerin devletle

¹¹ Reyhan, Cenk, “Taşranın Osmanlı-Türk Siyasal Hayatına Etkisi: Bir Açıklama Modeli”, s. 268; yerel yönetimlere temel yaklaşımlardan olan liberal tarih yorumunun daha ayrıntılı ve eleştirel bir tartışması için bkz. Güler, Birgül, “Yerel Yönetim Tarihine Yaklaşım Sorunu”, s. 88-91.

¹² Değer, Ozan–Kurnaz, Işıl, “Yerel Kamunun Gaspla İdaresi: Hükümet Gücünün Serbest Bırakılması Olarak Kayyım Darbesi”, *Ayrıntı Dergi*, Sayı: 39, 2019, s. 24.

benzer biçimde eşit bir güç ilişkisi yoktu. Yereldeki güçlerin devletle ilişkisi bir dizi somut durumla ve tarihsel olarak belirlenirdi.

Örneğin Kürt coğrafyasındaki “hükümet” denilen bazı sancaklarda yönetim işlerinden sorumlu aşiretlerde, idari sorumluluk babadan oğula (*irsi*) geçiyordu. Sorumluluğu sultanın talebi doğrultusunda asker toplamak olan ve başında beylerin olduğu bu hükümetler sistemi, Anadolu Beylerbeyliği içinde olsa da bölgesel olarak özerk ve gelirlerin tümü aşiret beylerine kaldığından desantralizasyona (*decentralisation*) uygun bir idari biçim olarak düşünülür.¹³

Fakat belirtmekte yarar var, 19. yüzyıla gelindiğinde Osmanlı karşısında, hayli yaygın bir biçimde söylene geldiği üzere, sadece Kürt emirleri/*mîr*'leri yarı bağımsız bir konumda değildi, “aynı zamanda Anadolu'nun her tarafında, belli bir yörede sözü geçen aileler hükümetin işlevlerini üzerine de almış, fiilen bağımsız yöneticiler (derebeyi) haline de gelmişlerdi”.¹⁴

Kuşkusuz bu da Osmanlı idari düzeninde bir bozulma değil, imparatorluk tarzı idari biçime içkin olan ve bu idari biçimi var kılan bir özellikti. Mesut Yeğen'e göre Osmanlı İmparatorluğu'nun -Kürt coğrafyasında olduğu gibi- yerel güçlerle böylesi esnek ilişkiler kurmasının temel koşulu, imparatorluk tarzı idari ve siyasi yönetim biçiminin kurucu mantığıdır. Mutlak monarşilerle görülmeye başlanan modern devlet rasyonalitesinin aksine imparatorluklar, “hükümran olunan alanın genişliği” ve “hükümranlık tekniklerinin sınırlılığı” gibi sebeplerle iktidarını, “kaçınılmaz olarak” yoğun değil yaygın bir biçimde tatbik ediyordu. Osmanlı gibi imparatorluklar, buldukları coğrafya, komşu devletlerle ilişki biçimi, tarih, kültür ve siyasal eğilim farklarından dolayı kısmen farklı biçimler alsalar da temel olarak ademi merkezîyetçi ve özümsemeci bir örgütlenme değillerdi. İmparatorlukların genel özelliği, bir tür eklemleneci siyasi ve idari devlet modeli olarak yapılanmalarıydı. Buna ek olarak Osmanlı'nın Kürt beyleriyle kurduğu esnek ilişkinin bir diğer nedeni de Kürt beyliklerinin İran devleti karşısında bir tür set oluşturma fonksiyonuydu. Osmanlı ve İran devletleri arasındaki tarihsel husumette Osmanlı'nın Kürt beylikleriyle ilişkisinin mümkün koşulu bu esnek idari örgütlenmeden geçiyordu.¹⁵

13 Yücel, Yaşar, “Osmanlı İmparatorluğu'nda Desantralizasyona (Adem-i Merkeziyet) Dair Genel Çözümler”, *Bellekten*, Cilt: XXXVIII, Sayı: 152, 1974, s. 669.

14 Bruinessen, Martin Van, *Ağa, Şeyh ve Devlet*, Çev. Banu Yalkut, İletişim Yayınları, 6. Baskı, İstanbul, 2010, s. 269.

15 Yeğen, Mesut, *Devlet Söyleminde Kürt Sorunu*, İletişim Yay. 3. Baskı, İstanbul, 2006, s. 228-229.

2.2.1. Yerelin Merkez Üzerindeki Gücü

Osmanlı, yerel güçleri, devletin iktidarını tanıdıkları, bir tehlike teşkil etmedikleri ve devletle çalıştıkları sürece ontolojik bir sorun olarak görmedi. Tabii bu ilişki Osmanlı'nın yerel güçleri bir tür siyasal muhatap olarak gördüğü anlamına gelmiyordu. Yani Osmanlı bir devlet olarak, yerel güçleri kendi siyasal gücüne karşı siyasal ve idari bir varlık olarak görmedi. Tarih boyunca Osmanlı devletiyle taşradaki yerel ve geleneksel güçler arasında önemli oranda bir karşılıklı uzlaşma ve eşgüdümlü çalışma görülse de iktidarın paylaşılması konusunda yer yer gerilimler de oldu. İmparatorluk merkezi ile yerel güçlerin ilişkisinde mücadele ve bir tür pazarlık sürse de 19. yüzyıla gelindiğinde bu mücadelede/pazarlıkta belirgin bir kırılma görüldü. Değişen güç ilişkilerinin en belirgin göstergesi ve devletin yerel güçleri doğrudan doğruya tanıdığı hadise olarak 1808'deki Sened-i İttifak'ı görselbiliriz.

Osmanlı merkezî idaresi, Tanzimat'la birlikte, önceki yüzyıllarda taşrada kapattığı inisiyatifini geri almak istedi. Bundan dolayı 19. yüzyılda en belirgin eğilim merkezileşme oldu.¹⁶ II. Mahmud, saltanatının ilk yıllarında, koşulların zorlamasıyla, taşrada sükûneti sağlamak için âyanların kazanılmış (*vested*) haklarını tanıma sözü verdi. Sened-i İttifak'ı tarihsel olarak önemli kılan, taşrada devlet ve yerel güçlerin iktidar dağılımında yeni bir duruma işaret etmesiydi. Zira ittifak (*covenant*), taraf olarak sultanı değil devleti tanıdı ve sultanın iktidarını sınırlandırmaya paralel, Osmanlı siyasal tahayyülünde yeni bir figür olarak âyanların gücünün geldiği boyutları gösterdi.¹⁷ İttifakın ilk dört maddesi sultanın mutlak otoritesini teslim ediyor, son üç maddesi taşranın siyasal gücünü tasdik ediyor ve ek kısmında Sened-i İttifak'la sağlanmış uzlaşmanın sürekliliğini vurguluyordu. Yerel güçler, ittifaka bağlı kalındığı sürece merkezî idareyle işbirliğinde mutabık kalacaktı.¹⁸

Bu tarihten önce sultanın bedeni devleti temsil ediyor, Sened-i İttifak'la devlet ve sultanın bedeni arasında bir ayırım yapıldı. Sultan, bir anlamda devleti belirli bir dönem yöneten siyasal bir güç haline gelerek dünyevileşti. Paralel olarak Osmanlı devletinin taşrada tarihî süreç içinde gücünün zayıflamasına ek, merkezde de gücü kısıtlandı ve dolayısıyla merkezî devlet yönetiminde de taşranın gücü hissedildi. Sened-i İttifak, Osmanlı merkez ve taşra ilişkilerinde daha önceki yüzyıllarda başlamış olan değişimin bir sonucuydu.

¹⁶ Aymes, Marc, *A Provincial History of the Ottoman Empire: Cyprus and the Eastern Mediterranean in the Nineteenth Century*, Çev. Adrian Morfee, Routledge Yay., Londra ve New York, 2014, s. 13.

¹⁷ Itzkowitz, Norman, "Man and Ideas: In The Eighteenth Century Ottoman Empire", Ed. Thomas Naff-Roger Owen, *Studies in Eighteenth Century Islamic Society*, Southern Illinois University Press, Carbondale ve Edwardsville, 1977, s. 16.

¹⁸ Reyhan, Cenk, "Taşranın Osmanlı-Türk Siyasal Hayatına Etkisi: Bir Açıklama Modeli", s. 283-285.

2.2.2. Mülki Amirlerin Yerelleşmesi

17. yüzyıldan sonra Osmanlı'da yerel güçleri oluşturan sosyal zümreler, merkezî idare ile reâyâ arasında merkezî iktidarını esneten ve kıran bir ara mekanizma olmaya başladı.¹⁹ Bu sürecin önemli ayaklarından ilki, özellikle de 18. yüzyılda Osmanlı toplumsal yapısındaki önemli değişimlerden öne çıkarak, taşradaki geleneksel seçkin zümreden güçlü bir çevresel (*peripheral*) figür olan âyanların, merkezî idare ile yerel sakinler arasında bir aracı (*intermediary*) işlevi görmesiydi.²⁰ Taşranın merkezî devlet karşısında bu kadar güçlenmesine cevaz veren tarihsel dinamikler bulunuyordu. Sened-i İttifak, bir yanı sıra, kendi iç ve dış dinamikleri yanında, tarihsel olarak Osmanlı'nın taşrayı kontrol etme çabası ve taşrayla ilişkisinin bir tür yan ve istenmeyen sonucu oldu. Halil İnalçık'a göre 17. yüzyılda merkezî idare, taşrada görevlendirdiği vali ve mutasarrıfların²¹ (*governor*) otoritesini kontrol etmek (*curb*) için bir dizi önlem almaya çalıştı. Fakat devlet tarafından yetkilendirilmiş (*state-delegated*) otoritelerin gücünü kısıtlamaya yönelik bu girişimler taşradaki âyanların yükselişini hazırladı. 16. yüzyıl ve öncesinde taşrada sultanın otoritesinin temsilcisi ve uygulayıcısı eyaletlerde (vilayet, beylerbeylik)²² beylerbeyi ve idari bölgelerde sancakbeyiydi. Merkezî idare tarafından yetkilendirilmiş bu ricalin otoritelerini kötüye kullanmalarına mâni olmak için yasal mevzularda kadınlara, mali konularda ise defterdarlara bir tür özerklik verilmişti. Bu denge ve denetleme mekanizmalarının yanında merkezî yönetim taşrada otoritesinin kötüye kullanımına karşı hayli duyarlı ve kontrollü davrandı. Fakat bu da taşradaki idareci ve yerel güçlerin otoritesinin genişlemesinin önüne geçemedi.²³

19 Yücel, Yaşar, "Osmanlı İmparatorluğu'nda Desantralizasyona (Adem-i Merkeziyet) Dair Genel Gözlemler", s. 664.

20 Özbudun, Ergun, *Social Change and Political Participation in Turkey*, Princeton University Press, Princeton, 1976, s. 30.

21 İslam Ansiklopedisi'ne göre mutasarrıf, "herhangi bir makam, görev veya memuriyeti elinde bulunduran, tasarruf eden" anlamında olup kelimenin bir sancağa veya livaya gönderilen idareci anlamında kullanılması 17. yüzyılın başlarındaki sosyo-ekonomik gelişmelerin sonucunda gerçekleşti; TDV *İslam Ansiklopedisi*, "Mutasarrıf", Müellif: Ali Fuat Örenç.

22 Osmanlı taşra teşkilatı idari anlamda küçükten büyüğe doğru "köy, nahiye, kaza, sancak ve eyalet (vilayet/beylerbeylik)" şeklinde sıralanırdı. Bu idari örgütlenmeler birleşerek, "köyler nahiyeleri, nahiyeler kazaları, kazalar sancakları, sancaklar da eyaletleri (vilayet / beylerbeylik) teşkil etmekteydi." Taşradaki en büyük idari birim olan beylerbeylik, eyalet, vilayet ise tarihsel süreç içerisinde isim olarak dönüştü: "Beylerbeylik Sistemi Dönemi, 1326 - 1591 arası; 2. Eyâlet Sistemi Dönemi, 1591 - 1864 arası; 3. Vilâyet Sistemi Dönemi, 1864-1922 arası" kullanıldı. Fakat bu idari adlandırmalar standart bir kullanıma sahip değildi. Yer yer hem küçük hem de büyük yerleşim yerleri için vilayet tabiri kullanıldı hem de birbirinin yerine ve farklı idari birimleri adlandırmak için kullanıldı. Daha ayrıntılı bilgi için bkz. Bekadze, Iasha, "Osmanlıda Kullanılan Vilâyet Tabiri Üzerine", *Karadeniz Uluslararası Bilimsel Dergi*, Cilt: 36, Sayı: 36, 2017, s. 240, 242, 259.

23 İnalçık, Halil, "Centralization and Decentralization in Ottoman Administration", Ed. Thomas Naff-Roger Owen, *Studies in Eighteenth Century Islamic Society*, Southern Illinois University Press, Carbondale ve Edwardsville, 1977, s. 27.

Osmanlı yönetim sistemi, klasik dönemden itibaren katı bir merkezîyetçi sistem olmamakla birlikte 16. yüzyıldan başlayarak iç ve dış dinamiklerin etkisiyle tedricî olarak merkezîyetçilikten uzaklaştı ve 18. yüzyılda Batı'daki gibi hayli özerk bir yönetim biçimi olan derebeylik düzenine yakın desantralizasyon tesis edildi.²⁴

İnalçık'a göre merkezî idareyle yerel yöneticilerin mücadelesi, dönemin önemli politik hadiselerinden biri olarak kaldı. Anadolu'da çok sayıda sekbanı idare eden valiler/mutasarrıflar (*governor*), merkezî idareye direniş gösteriyordu: Savaş zamanlarında merkezî idare tarafından sekban toplama talimatı verilen valiler, savaş bitip görevlerinden azledildiklerinde veya başka bir göreve tayin edildiklerinde, kontrolleri altındaki sekbanlara güvenerek, genellikle, isyan ediyordu. Dahası, mevcut askerî kapasitelerinin verdiği güçle ve eş zamanlı olarak bu askerî gücün daha çok hasılat (*revenue*) elde etme baskısı altındaki valiler, yasadışı eğilimlere kapılıp haraç (*exaction*) topluyorlardı. Merkezî idare de gerilimin tırmanmasını istemediği için ve asker ihtiyacından dolayı bu isyancı valileri affediyor ve tekrar vali olarak görevlendiriyordu.²⁵

Bu sadece valilere has bir durum değildi. 16. yüzyılın sonlarından itibaren ekonomik sistemin bozulmasıyla başlayan ayaklanmaların liderliğini çoğu kez Osmanlı bürokratları yapıyordu. Bu isyanlar, Anadolu'nun şehir ve köylerindeki sosyal, idari ve askerî düzeni derinden bozdu ve desantralizasyonun belirgin bir şekilde ortaya çıkmasını sağladı. Nitekim derinleşen desantralizasyonun önüne geçmek için atılan adımlar bu önermeyi doğrular.²⁶

Geleneksel olarak asker toplama görevi kendisinde olan valilerin bu yetki ve pratiğini Osmanlı klasik düşüncesi içinde değiştirmek söz konusu değildi. 16. yüzyıldan itibaren sultana bağlılık göstermeyi bırakan valilerin büyüyen gücüne karşı koyacak bir merkezî devlet gücü de yoktu. Bundan dolayı merkezî idarenin taşradaki defterdarla birlikte diğer temsilcisi olan kadı, itaatsiz valilere karşı, yardım için bölgelerdeki âyanlara başvuruyor, bazen de âyanlar kadıyı mutasarrıflara karşı işbirliğine zorluyordu. Kadı ve âyanlar, valileri merkezî idareye dilekçeyle veya merkeze gönderdikleri temsilcileri vasıtasıyla şikâyet ediyordu. Kadılar ve âyanlar arasındaki zımnî ittifak, zaman içinde kadıların da yerel menfaatlerin (*interest*) ve âyanların

²⁴ Yücel, Yaşar, "Osmanlı İmparatorluğu'nda Desantralizasyona (Adem-i Merkezîyet) Dair Genel Gözlemler", s. 688.

²⁵ İnalçık, Halil, "Centralization and Decentralization in Ottoman Administration", s. 27-28.

²⁶ Yücel, Yaşar, "Osmanlı İmparatorluğu'nda Desantralizasyona (Adem-i Merkezîyet) Dair Genel Gözlemler", s. 694-695.

temsilcisi olmasını beraberinde getirdi.²⁷ Bölgelerde idareci olan bey, kadı hükmü olmadan kimseyi cezalandıramadığı ve hükümlerinde bağımsız ve doğrudan padişaha bağlı kadı tarafından verilen hükmün uygulanması da bölge beylerine bağlı olduğu²⁸ için bu iki makam arasında karşılıklı bağımlılık ve işbirliği, bu sürecin oluşmasında yapısal bir faktördü.

Merkezî idarenin bir diğer denge mekanizması olarak kullandığı vergi tahsilatları ve vergi mekanizması da kadılarla benzer biçimde yerel iktidarların gücünü artırdı. Osmanlı klasik döneminde merkezî idarenin belirlediği vergileri toplamakla görevli muhassıllar yerel ahali içinden seçilirdi. Zamanla muhassıllar, nüfuzlarını artırarak taşra idaresinde bir sosyal sınıf olmaya başladı.²⁹

16. yüzyıl sonlarına doğru, eski taşra defterdarlarının yerine geçen muhassıllar, vergi toplama ve mali işlerden sorumlu bir görevli olarak düşünülseyse de valilere çok uzak olmayan yetkileri ve güçleri zamanla, valilerin aleyhine arttı. Ayrıca muhassıl görevi sadece eski defterdarlara değil askerî görevlilere de verildi. Paşa olarak atanan bazı muhassıllar, valilerin bazı idari görevlerini de üstlendi. Sonraki dönemlerde, özellikle de 18. yüzyılın ikinci yarısından sonra bazı bölgelerde âyanlık, valilik (*governorship*) için bir önceki mevki olarak görülüyordu ve âyanlar arasından muhassıl olarak atananlar oluyordu. Bazı bölgelerde kimin vergi toplayacağına âyanların karar vermesi, bu görevin kimi ailelerde kuşaktan kuşağa geçen bir ayrıcalık olması demekti. 18. yüzyıla gelindiğinde bazı vergilerin toplanmasında merkezî bir rol oynamaya başlayan âyanlara valiler bağımlı hale geldi.³⁰

Bunların yanında, Osmanlı vergi sisteminde aynı vergiler geniş yer tuttuğundan ve tüm gelirin sadece %37'si merkezî idareye gönderilip gerisi sancaklarda kaldığından, desantralizasyon potansiyeli ve dolayısıyla yerelin güçlenmesi bünyevi bir unsurdu.³¹ Toplanan vergilerin önemli bir kısmı toplandığı yerde kaldığından, yerelin merkez karşısındaki özerkliği ciddi bir maddi artı değerle destekleniyordu. Özellikle de yereldeki seçkin kesimin zenginleşmesiyle, merkezî idare karşısındaki gücü artıyordu.

27 İnalçık, Halil, "Centralization and Decentralization in Ottoman Administration", s. 28.

28 Yücel, Yaşar, "Osmanlı İmparatorluğu'nda Desantralizasyona (Adem-i Merkeziyet) Dair Genel Gözlemler", s. 665, Reyhan, Cenk, "Taşranın Osmanlı-Türk Siyasal Hayatına Etkisi: Bir Açıklama Modeli", s. 273.

29 TDV *İslam Ansiklopedisi*, "Muhassıl", Müellif: Yücel Özkaya, Ali Akyıldız.

30 İnalçık, Halil, "Centralization and Decentralization in Ottoman Administration", s. 28-29, 32, 33.

31 Yücel, Yaşar, "Osmanlı İmparatorluğu'nda Desantralizasyona (Adem-i Merkeziyet) Dair Genel Gözlemler", s. 684.

2.2.3. Osmanlı Son Döneminde Yerel Güçler ve Yerel Özerklik

Osmanlı taşrasında 16. yüzyılın ikinci yarısından itibaren devlet idaresinde bozulmanın başlamasıyla âyanlık olgusu önem kazanmaya başladı. Merkezî idare tarafından atanan mutasarrıf, mütesellim ve voyvodalar³² dışında; merkezî idare ile yerel halk arasında temsilcilik yapanlar âyanlardı. Şehir ve kaza bölgelerindeki âyanlar arasından seçilen ve baş âyan, reis-i a'yân, aynü'l-a'yân veya resmî âyan olarak adlandırılan bir âyan bulunurdu.³³ Osmanlı 17. yüzyılından itibaren genişleyen yönetim örgütlenmesiyle, merkezî idarenin reaya üzerindeki etkisi azalıyor, toplumsal bünyeyle dolaylı ilişkisi artıyordu. Dolayısıyla âyanlar ve âyanlık kurumu, sıradan Osmanlı tebaasının yönetim birimleri içerisindeki dolaylı temsilcisiydi.³⁴

Âyanlar, bölgelerinde geniş yetki ve sorumluluk üstlenmişlerdi: Yerel halkın temsilcisi olarak şehirlerin ekonomik refahından, hammadde ve iaşenin tedarikinden, bunların fiyat dengesinin sağlanmasından, merkezî idare tarafından atanan yerel idarecilerin bir anlamda denetiminden, kent ve taşradaki kamusal yaşamın (*public life*) nasıl sürdüğünü merkezî idareye bildirmekten, kamu binalarının bakımından ve kamusal hizmetlerin yerine getirilmesinden sorumlulardı.³⁵ Âyanlar şehri ilgilendiren her konuda, bugün belediye ve valiliklerin sorumlu olduğu görevler dahil, söz sahibi olup kadı dışındaki bütün görevlileri seçerlerdi.³⁶

Âyanların gücü, merkezî idarenin güçlü bir temsilcisi olan kadıdan aşağı değildi. Bundan dolayı da “ayan ve kadılar arasındaki herhangi bir anlaşmazlıkta, hükümet genellikle ayandan yana tutum almaya eğilimliydi.”³⁷ Âyanları merkeze karşı bu kadar güçlü kılan önemli etmenler bulunuyordu. Âyanlık makamının bir tür hanedanlık biçiminde babadan oğula geçmesiyle âyan aileleri bir tür vassal prenslik konumundaydı. Âyan ailelerinin merkeze karşı çıkan, isyan eden bürokratlardan farklı olarak derin yerel kökleri bulunuyordu. Bundan dolayı yerli halk tarafından merkeze rağmen/karşı tanınan bir nüfuzları bulunuyor ve yerel halk, merkeze karşı yerel âyanları destekli-

32 Osmanlı idari sisteminde “Eflak, Boğdan ve Erdel beyleri için kullanılan unvan”; bkz. *TDV İslam Ansiklopedisi*, “voyvoda”, Müellif: Mihai Maxim. Voyvoda ayrıca Osmanlı'da yüksek vergileri toplayan tahsildarlar için de kullanılıyordu; bkz. *TDV İslam Ansiklopedisi*, “voyvoda”, Müellif: Erol Özvar.

33 *TDV İslam Ansiklopedisi*, “Âyan”, Müellif: Özcan Mert.

34 Yücel, Yaşar, “Osmanlı İmparatorluğu'nda Desantralizasyona (Adem-i Merkeziyet) Dair Genel Gözlemler”, s. 675-676.

35 İnalçık, Halil, “Centralization and Decentralization in Ottoman Administration”, s. 43-44.

36 Yücel, Yaşar, “Osmanlı İmparatorluğu'nda Desantralizasyona (Adem-i Merkeziyet) Dair Genel Gözlemler”, s. 684-685, 686-687.

37 İnalçık, Halil, “Centralization and Decentralization in Ottoman Administration”, s. 42.

yordu. Zira bu âyanlar, merkezden gelen paşalar gibi aşırı vergi toplamıyor, merkezî hükümetin başaramadığı güvenliği ve asayiş tesis ediyor ve bazı sosyal sorumlulukları yerine getiriyordu.³⁸

Osmanlı'nın 19. yüzyıldan başlayarak bütün bir toplumsal ve siyasal alanda merkezîyetçi bir devlet kurma çabasının nedeni, taşradan sisteme muhalif olabilecek hareketlerin, merkezî idarenin düzenini yani "nizam-ı âlem"i bozmasının önüne geçmekti.³⁹ 19. yüzyıla gelene kadar Osmanlı, taşraya atanan valiler ve diğer idarecilerin kurallara uymasında, yerel güçlerin daha da güçlenmesinin önüne geçmede ve nihayetinde merkezî idarenin taşradaki yönetim süreçleri üzerinde kontrolünü sağlamada sorun yaşadı. 19. yüzyılın başlarında II. Mahmud'un merkezileşme (*centralization*) çabalarının bir nedeni de Sened-i İttifak'ı imzalamak zorunda kalmasını sağlayan, kendisine bağlı silahlı askerlere sahip âyanların devletin iktidarını bölen (*divisive*) gücüydü.⁴⁰ Buna karşın İnalçık'a göre "ayanlık çağı, aslında, yerel özerkliğin (*local autonomy*) ve hatta ulusal bağımsızlığın yolunu açan bir dönem"⁴¹ olarak görülmeli. "Yönetimin her birim ve beldesinde asıl güç taşrada, diğer ifadesiyle taşra egemenlerinde" olup "bizzat Osmanlı belgelerine dayanarak belirtilmesi gereken önemli husus taşra egemenlerinin bölge sakinleri ile mutabakata dayalı bir diyalog halinde olmalarıdır".⁴²

Padişahı devirmede, yeni padişahın kim olacağını belirlemede; ilk defa, merkezdeki geleneksel güçler (hanedan, ulema, yeniçeri, vb.) dışında, taşrada gelişen bir hareketin ve bizzat taşranın etkili olması nedeniyle Sened-i İttifak önemlidir. Bu açıdan Sened-i İttifak, fiilî bir biçimde 17. yüzyıldan sonra gelişen desantralizasyonun hukuki bir nitelik kazanmasına yönelik bir hadise olmasının⁴³ yanında, taşranın özerkliğinin ve gücünün görünür olması ve bunun merkez tarafından tanınması açısından da önemlidir denilebilir.

Karen Barkey'e göre 19. yüzyıl öncesi Osmanlı taşrasının geleneksel elitlerinin isyanlarında veya sisteme karşı direnişlerinde belirleyici olan motivasyon, hanedanı devirmek, devlet ve toplum yapısını değiştirmek değildi.

38 Yücel, Yaşar, "Osmanlı İmparatorluğunda Desantralizasyona (Adem-i Merkezîyet) Dair Genel Gözlemler", s. 696.

39 Reyhan, Cenk, "Taşranın Osmanlı-Türk Siyasal Hayatına Etkisi: Bir Açıklama Modeli", s. 270.

40 Itzkowitz, Norman, "Man and Ideas: In The Eighteenth Century Ottoman Empire", s. 16.

41 İnalçık, Halil, "Centralization and Decentralization in Ottoman Administration", s. 52.

42 Reyhan, Cenk, "Taşranın Osmanlı-Türk Siyasal Hayatına Etkisi: Bir Açıklama Modeli", s. 274.

43 Yücel, Yaşar, "Osmanlı İmparatorluğunda Desantralizasyona (Adem-i Merkezîyet) Dair Genel Gözlemler", s. 696-697.

İsyân ve direnişlerin esas motivasyonunu “devletin imtiyaz yapısıyla yeniden bütünleşme” hareketleri olarak görmek lazım. Bu elitlerin sistem karşıtı bir çehreye bürünmesi ve devleti dönüştürme motivasyonu kazanması, toplumsal yapının ve zihniyetin dönem içinde değişmesiyle gerçekleşti.⁴⁴

Taşranın merkezî idare için tekinsizliğine rağmen merkezileşme motivasyonunun esas koşulu evrensel bir zihniyet değişimidir. Zira uzun yıllar içerisinde gelişerek toplumsal bünyede kökleşmiş yerel güçlerin ve ilişkilerin, merkezî idare tarafından ortadan kaldırılmaya çalışılması, bunun devlet için bir beka sorunu olarak görülmesi tarihsel bir gösterge olarak Tanzimat'la ifadesini bulan yönetsel bir rasyonaliteyle başladı.

2.3. Osmanlı'nın Yönetim Rasyonalitesinin Dönüşümü

Klasik dönem Osmanlı düşüncesinde devlet sistemi içerisinde yaşanan sorunlara yaklaşımda belirleyici olan zihniyet dünyası, Osmanlı'yı bir devlet olarak bulunduğu dünya içerisinde görüp bununla ilişkisi içerisinde değerlendirmeyi kapsamıyordu. Devlet ve sorunlarının çerçevesi, verili kabul edilen Osmanlı devlet sistemi ve bu sistemin içsel dinamikleriyle düşünmek belirleyiciydi. Dolayısıyla o dönemde, Osmanlı'yı bir devlet olarak sınırlayan ve belirleyen bir maddi dünya üzerinden değerlendirme ve devletin bu maddi dünyada ayakta kalması için dönüşümünün gerekli olduğuna dair bir fikir yoktu. Devlet sisteminin sorunlarını ve bunların çözümünü değerlendirme biçimi, ahlaki bir yaklaşımla ele alınıp ideal bir yapı (*asr-ı saadet*) temel referans kabul edilir, sistem içerisindeki sorunlar bu referanstan sapma oranıyla açıklanırdı. İdeal yapıdaki kaidelerden hangilerine uyulmadığını belirlemeye çalışan bu zihniyet yapısının merkezî imgesi “kadim”di. Kadim olanın temel bir örnek ve şimdi için bir ideal olarak düşünülmesi, başarılı bulunan eski İslam ve Osmanlı devlet ricalinin bugünküne benzer bir problem karşısında yaptıkları çözüm şeması olarak kavranırdı.⁴⁵ Yani temel olarak devlet sistemindeki sorunların çözümü, geçmiş zamanlardan ve benzer örnekler karşısında yapılanlardan çıkarılmaya çalışılırdı.⁴⁶ Örneğin Osmanlı duraklama ve gerileme olarak kabul edilen dönemlerde ortaya çıkan sorunlar için yükselme döneminde-

44 Barkey, Karen, *Eşkıyalar ve Devlet: Osmanlı Tarzı Devlet Merkezileşmesi*, Çev. Zeynep Altok, Tarih Vakfı Yurt Yay., 2. Basım, İstanbul, 2011, s. 58.

45 Hanioğlu, M. Şükrü, *Bir Siyasal Örgüt Olarak Osmanlı İttihad ve Terakki Cemiyeti ve Jön Türklük (1889-1902)*, İletişim Yay., İstanbul, 1985, s. 15-16; Hanioğlu, M. Şükrü, *The Young Turks in Opposition*, Oxford University Press, New York, 1995, s. 9.

46 Hanioğlu, M. Şükrü, *The Young Turks in Opposition*, Oxford University Press, New York, 1995, s. 9.

ki devlet kurum ve gücüne dönmeye yönelik çözümler geliştirilirdi.⁴⁷

Ekonomide de durum benzerdi; iktisadi hayat içerisinde ortaya çıkan sorunlarda kullanılan deyim yüzyıllarca “kadımden olagelene aykırı iş yapılı-maması” formülüyle ve aynı sözcük biçimleriyle ifade edilirdi. Osmanlı’daki gelenekçiliğin ilke olarak yerleşikleşme boyutlarını bir kanunnâmede kadim nedir sorusuna verilen cevapta da görebiliriz: “Kadım odur ki, onun öncesini kimse hatırlamaz.”⁴⁸

Fakat 19. yüzyıla gelindiğinde bu zihniyet değişecek ve Osmanlı’nın bir devlet olarak sorunları, kadımdaki verili bir devlet sistemi boyunca değil, dünya sistemi ve dünyada başarılı kabul edilen devletlerle Osmanlı’yı karşılaştı-rarak düşünölmeye başlanacaktı.⁴⁹ Bu dönemde kadim, yani “teamöl-i ka-dım” tabiri, 1856 tarihli bir Vekiller Heyeti raporunda muhtevası müphem ve anlaşılmaz kabul edildi. Dolayısıyla bir sorun karşısında başvurulacak bir referans olarak kadim, eskimiş ve bilinmez hale geldi.⁵⁰

Bir referans noktası olarak kadim, zihinsel dünyanın bir örnek şeması ol-maktan çıktı. Öyle ki 19. yüzyılda devlet ricalinin yazdığı metinlerde devletin temel sorunu çağdaşlaşamama olarak görölecek ve çözüm olarak “eski usul-lerden vazgeçmek”⁵¹ gerekliliği tavsiye edilecekti. Benzer biçimde aydın ve rical arasında Batı’nın üstün olduğunu teslim eden anlatılarda, dolayimsız olarak eski düşünme biçiminin terk edildiğini gösteren, “ulüm ve fünün” kavramları zuhur etti⁵² ve “eski bilgilerin ise tamamen hurafat oldukları bi-çimindeki anlatım”⁵³ ortaya çıktı. Osmanlı’nın verili, idealleştirilen ve temel referans alınan kadim devlet yapısına dair kavrayış yerine, devletin bulunulan zaman içindeki somut yapısı ve bu yapının iç dinamikleriyle düşünme baskın oldu. Bununla paralel olarak devletin ilişki içerisinde olduğu rakip

47 Heper, Metin, *Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme: Siyaset Sosyolojisi Açısından Bir İnceleme*, Boğaziçi Üniversitesi Yay., İstanbul, 1977, s. 64.

48 Genç, Mehmet, *Osmanlı İmparatorluğu’nda Devlet ve Ekonomi*, Ötüken Neşriyat, 11. Basım, İstanbul, 2000, s. 45.

49 Hanioğlu, M. Şükrü, *Bir Siyasal Örgüt Olarak Osmanlı İttihad ve Terakki Cemiyeti ve Jön Türklük (1889-1902)*, s. 10.

50 Genç, Mehmet, *Osmanlı İmparatorluğu’nda Devlet ve Ekonomi*, s. 88.

51 Çetinsaya, Gökhan, “Kalemiye’den Mülkiye’ye Tanzimat Zihniyeti”, *Modern Türkiye’de Siyasi Düşünce, Cilt 1, Cumhuriyet’e Devreden Düşünce Mirası: Tanzimat ve Meşrutiyet’in Birikimi*, Ed. Mehmet Ö. Alkan, İletişim Yay., 11. Baskı, İstanbul, 2017, s. 55.

52 Hanioğlu, M. Şükrü, “Osmanlı Aydınındaki Değişme ve ‘Bilim’”, *Toplum ve Bilim*, Sayı 27, 1984, 1984, s. 185.

53 Hanioğlu, M. Şükrü, *Bir Siyasal Örgüt Olarak Osmanlı İttihad ve Terakki Cemiyeti ve Jön Türklük (1889-1902)*, s. 20.

devletlerle muhakeme edilmesini koşullayan bir düşünme biçimi egemen oldu. Bu tarihten sonra baskın düşünme biçimi yeni ve çağdaş mefhumlarla belirlendi.

Şerif Mardin, Tanzimat'ın da dahil olduğu Batılılaşma sürecini, “Batı'nın 'ayna'sına bakarak üretilen bir kavram” olarak tartışır. Bu da batılılaşma sürecini bir tür planlama olarak değil zihinsel bir dönüşümün sonucu olarak görmenin ifadesi olarak anlaşılmalı. Zira Batılılaşmada, somut olarak Osmanlı'nın zayıflaması ve devlet bekasının tehlikede oluşu bir moment sağlasa da zihinsel bir dönüşüm ve yeni bir rasyonellik belirleyici oldu. Mardin'e göre, Batı'nın bakışı ve Batı'ya bakış, Osmanlı'dan Cumhuriyet'e bütün modernleşme geleneğini belirledi. Dolayısıyla bu moderniteyi bir meta gibi Batı'daki bilim ve fikirlerin ihraç edilmesi, bir siyasal-toplumsal projenin uygulanması gibi okuyan bakış hayli problemlili olup moderniteyi bir zihinsel şema ve düşünme biçimi olarak görmek daha anlamlıdır.⁵⁴ Burada söz konusu olan, Batılılaşma hareketinin koşulu olan düşünme ve görme biçiminin değişimidir.

19. yüzyılda Osmanlı'nın iç içe geçmiş ve birbirini besleyen iki önemli sorunu bulunuyordu. İlki, dış devletlerin oluşturduğu tehdit ve genel olarak rakip devletlerle rekabetti. Diğer de gayrimüslimlerin ayrılıkçı hareketleriydi. Bu iki fenomenin de etkisiyle zayıflayan devlet gücünün nüfus üzerinde kontrolü azalınca Müslüman grupların ayrılıkçı eğilimi ve genel olarak asiyeşizlik de ciddi bir sorun olmaya başladı. Dolayısıyla bu dönemde farklı sosyal grupları bir arada tutmak ve devletin bekasını güvenceye almak temel meseleydi.⁵⁵ Devletin yıkılmasının önüne geçmek için Osmanlı merkezî yönetimi güçlendirilmeye başlandı, yönetim zihniyeti rasyonelleşti, yönetim süreçlerinde uzmanlaşma sağlandı ve toplumsal rıza üretebilecek kabiliyet ve araçlar geliştirildi.⁵⁶

Gündelik hayat, siyasal alan, bürokratik yapı, vatandaşlık biçimini şekillendiren bütün toplumsal bünye ve devlet sistemi merkezden çevreye dönüşüm geçirdi. Ekonomik sistem Batılı tarza entegre edilmeye çalışıldı.⁵⁷ Evvela askerî bürokratik alanda olmak üzere patrimonial (pederşahi) bir

54 Mardin, Şerif, “Yeni Osmanlı Düşüncesi”, *Modern Türkiye'de Siyasal Düşünce*, Cilt 1, Cumhuriyet'e Devreden Düşünce Mirası: Tanzimat ve Meşrutiyet'in Birikimi, Ed. Mehmet Ö. Alkan, İletişim Yay., 11. Baskı, İstanbul, 2017, s. 44.

55 Çetinsaya, Gökhan, “Kalemiye'den Mülkiye'ye Tanzimat Zihniyeti”, s. 54.

56 Quataert, Donald, “19. Yüzyıla Genel Bir Bakış”, *Osmanlı İmparatorluğu'nun Ekonomik ve Sosyal Tarihi*, Cilt 2, Ed. Halil İnalçık-Donald Quataert, Eren Yay., İstanbul, 2004, s. 887.

57 Quataert, Donald, *Osmanlı İmparatorluğu 1700-1922*, Çev. Ayşe Berktaş, İletişim Yay., 8. Baskı, İstanbul, 2002, s. 107.

siyasal sistemdeki bürokrasi modernleştirildi.⁵⁸ Tanzimat'la birlikte bürokratik aygıttaki büyüme, öncesinde sultan ve tebaa arasında aracı vazifesi gören yerel/geleneksel elitlerin, kısmen de olsa, önem ve güç kaybetmesine zemin hazırladı.⁵⁹

Fakat yerel elitin önem ve güç kaybetmesi, bu güçlerin ortadan kaldırıldığı anlamına gelmiyordu. Bürokratik aygıtın hayli güçlendiği Abdülhamid döneminde bile hem rejimin tahkim edilmesi hem de taşrada toplumsal meşruiyet üretmenin yolu geleneksel zümreyle işbirliğini gerekli kılıyordu. "Geliştirdiği yeni bürokrasiyle mutlakîyetçi yapıyı tahkim eden Abdülhamid, taşra egemen sınıflarına inisiyatif tanıyarak meşruiyet zeminini genişletmeyi de bildi. Abdülhamid rejimi, meşruiyet ve rıza üretimini, modernleşmenin bir icabı olarak kavramıştı."⁶⁰ Bununla birlikte Batılılaşmayla yapılan bu dönüşümler iktidarın merkezileştirilmesi, rasyonelleştirilmesi sadece bürokratik sınıfı genişletmedi, bürokratik aygıtı (Bâb-ı Âli) yeni bir iktidar merkezi ve aygıtı yaptı.⁶¹ Bâb-ı Âli ile ifadesini bulan bürokratik aygıtın genişlemesi sadece imparatorluğun başkentinde görülmedi, ayrıca belediye ve başka kurumlarla taşraya da sirayet etti.

2.4. Osmanlı'da Belediye Teşkilatının Kurulması

Osmanlı'da belediyeler, kurumsal olarak Tanzimat'la birlikte, 19. yüzyılın ikinci yarısından sonra kuruldu. Merkezî hükümetin bütün idari süreçleri kapsayan yönetim biçiminden, belediyelerin yerelerde resmî bir tüzel yapı olarak kurulmasına giden süreç düşünüldüğünde Osmanlı yönetim zihniyetinde yerel yönetimlerin bir devrim olduğu anlaşılır. Osmanlı yönetimi ile yerel halk arasında, merkezin doğrudan atadığı en önemli aracı olan kadılar, sadece bir yargı makamı olmak dışında belediye işlevlerini de yerine getiriyordu. Şehir yönetimleriyle ilgili padişah fermanlarının uygulanma adreslerinden biri olan kadı, bu kuralların çoğunu doğrudan halka ileten ya da başka bir makam tarafından iletilme sürecini denetleyen makamdı.⁶² Kadı,

⁵⁸ Heper, Metin, *Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme: Siyaset Sosyolojisi Açısından Bir İnceleme*, s. 82. Donald Quataert'e göre, 18. yüzyıl sonunda 2.000 kişi kadar olan sivil memur sayısı, 1908'e gelindiğinde 35.000'i bulur; Quataert, Donald, *Osmanlı İmparatorluğu 1700-1922*, s. 105.

⁵⁹ Lévy-Aksu, Noémi, *Osmanlı İstanbulu'nda Asayiş (1879-1909)*, Çev. Serra Akyüz, İletişim Yay., İstanbul, 2017, s. 101.

⁶⁰ Bora, Tanıl, *Cereyanlar: Türkiye'de Siyasi İdeolojiler*, İletişim Yay., 2. Baskı, İstanbul, 2017, s. 33-34.

⁶¹ Onaran, Burak, *Padişahı Devirmek, Osmanlı İslahat Çağında Düzen ve Muhalefet: Kuleli (1859), Meslek (1867)*, Çev. Saadet Özen, İletişim Yay., İstanbul, 2018, s. 81.

⁶² Berger, Haim, "Tanzimat'a Yeni Bir Bakış: Kudüs Vilâyeti", *Tanzimat: Değişim Döneminde Osmanlı İmparatorluğu*, Der. Halil İnalçık-Mehmet Seyitdanlıoğlu, Phoenix Yay., Ankara, 2006, s. 163-164.

Avrupa'da Ortaçağ boyunca görülen şehir hâkimleri gibi bir konuma sahip olup belediye görevlerinden de sorumluydu.⁶³ Fakat kadıların belediye veya mahkeme gibi bir kurumsallaşmayı çağrıştıracak ofisleri olmadığı⁶⁴ gibi yapı-tıkları da günümüzde bilindiği anlamıyla belediye işleri değildi.

Tanzimat'la başlayan köklü değişim, geleneksel kurumları işlemez hale getirmiş ve yeni kurumların tesis edilme ihtiyacını zorunlu kılmıştı. Yeni yönetim rasyonelitesinin sonucunda kent merkezleri yeni bir altyapı ve kurumsal inşayı gerektiriyordu. Kadılık, ihtisap ağalığı ve mimarbaşılık gibi geleneksel idari kurumlar ve kentlerdeki altyapı hizmetlerini sağlayan dinî vakıflar, dönüştürülen yönetim biçiminde yapısal açıdan işlevsiz kalmıştı ya da 1840'lardaki dönüşümle birlikte çökmüştü.⁶⁵

Osmanlı dahil klasik İslam devletleri; dinî, tıbbi, eğitim hizmetleri gibi sosyal hizmetlere ilgisiz olup bu hizmetler devlet idari yapısı içerisinde olmayan vakıflar tarafından yerine getirilirdi. Belediyelerin kurulmasıyla eğitim, sağlık hizmetleri, su tesisatı gibi görevler vakıfların elinden alınıp belediyelere verildi.⁶⁶ Padişahın merkezinde olduğu yönetime paralel olarak belediyeler görev aldı ve "seküler" sosyal sistemin oluşmasından ve yoksulların korunmasından sorumlu oldu.⁶⁷

İlber Ortaylı'ya göre Osmanlı'da Tanzimat'a kadar mahalli idare gibi bir kavram ve kurumsallaşma olmadığı gibi merkezî idareyle çalışan ve devamlılığa sahip mahalli kurumlardan da söz edilemezdi. İmparatorluk idarecileri ile yerel halkın bir ortaklaşmaya gittikleri, karşılıklı güçler dengesinin onaylandığı ve ortak karar verme mekanizmalarının yasallaştığı bir yapı yoktu. Dolayısıyla merkezî idarenin üstlenemediği, yönetim süreçleri dahilinde yüklenemediği bazı hizmet ve görevleri yerele bırakması bir ademi merkezîyetçilik veya mahalli demokrasi pratiği değildi. Osmanlı'daki belediye hizmetleri de Batı'daki gibi küçük-büyük mahalli idareleri ifade eden ve özellikle Fransız Devrimi sonrası bu idareleri tanımlamak için kullanılan *commune*, Almanca *gemeinde* terimlerinin ve pratiğinin tercümesi değildir.⁶⁸ Dolayısıyla

63 Ortaylı, İlber, *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*, Cedit Neşriyat., 3. Baskı, Ankara, 2010, s. 65.

64 Ortaylı, İlber, *Osmanlı'da Değişim ve Anayasal Rejim Sorunu, Seçme Eserler II*, İş Bankası Kültür Yay., 4. Basım, İstanbul, 2015, s. 267.

65 Tekeli, İlhan, "19. Yüzyılda İstanbul Metropol Alanının Dönüşümü", *Tanzimat: Değişim Döneminde Osmanlı İmparatorluğu*, Der. Halil İnalıcık-Mehmet Seyitdanlıoğlu, Phoenix Yay., Ankara, 2006, s. 363.

66 Berger, Haim, "Tanzimat'a Yeni Bir Bakış: Kudüs Vilâyeti", s. 167.

67 Özbek, Nadir, "Osmanlı İmparatorluğu'nda 'Sosyal Yardım' Uygulamaları", *Tanzimat: Değişim Döneminde Osmanlı İmparatorluğu*, Der. Halil İnalıcık-Mehmet Seyitdanlıoğlu, Phoenix Yay., Ankara, 2006, s. 413, 415, 419.

68 Ortaylı, İlber, *Osmanlı'da Değişim ve Anayasal Rejim Sorunu, Seçme Eserler II*, s. 267-268.

Osmanlı belediyeçilik tecrübesi, özerk bir yerel yönetim sisteminin oluşmasından ziyade şehir hizmetlerinin yürütülmesi için tasarlandığından, yerel komünal özelliklere sahip olmadı.⁶⁹

Osmanlı devlet ricali, Batı'daki gibi iktisadi faaliyetlerle uyumlu ve idari olarak iyi organize olmuş bir şehir tahayyülüyle düzenli ve modern şehirlerin kurulmasını istedi.⁷⁰ Örneğin imparatorluk başkentinde bile kent yönetimi için geliştirilen projeler merkezî yönetime bağlı olarak düşünülüyordu. Bunun değişmesi, yerel yönetim arayışı çerçevesinde günümüzdeki belediyeyi karşılması, 1855'te "şehremaneti"nin ihdasıyla başladı. 1857'de Altıncı Daire-i Belediye kuruldu ve belediye hizmetlerine bir fon kurulması için vergilendirme çalışmaları başladı. İstanbul'un değişik bölgelerinde belediye teşkilatının kurulmasında sorunlar yaşanınca, 1868'de Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi'yle şehremaneti güçlendirilerek İstanbul 14 bölgeye ayrılan belediyelerle yönetilme yoluna gidildi ve Altıncı Daire gibi doğrudan merkezî idareye değil şehremanetine bağlı olması sağlandı.⁷¹

İlkin, İstanbul başta olmak üzere, liman şehirlerinde iktisadi işleyişin organizasyonu için belediye teşkilatı kuruldu. İlk belediyeler kentleşmiş ve kapitalizme geçişin sağlandığı yerlerde görüldü. Taşrada da modern belediye kurumsallaşması 1864'teki Vilâyet Nizamnamesi'yle başladı. Buna göre liva ve kaza merkezlerinde seçimlerle meclis-i belediler kurulacaktı. Yerel yönetimlerde esas kurumsallaşma, 1876'da çıkan Belediye Kanunu'yla oldu. Kanuna göre belediyeler tüzel bir hüviyete sahip oluyor, bir belediye reisi ve daire meclisinden oluşuyor, imar işlerini düzenleme ve kontrol etme, bayındırlık hizmeti, belediye mallarının yönetimi, nüfus sayımı, pazar ve alışverişin kontrolü, hijyen tedbirleri, okul açmak, belediye gelirlerini tahsil etmek gibi hayli geniş yetkilere sahip oluyordu.⁷²

Ortaylı, kentleşme ve dolayısıyla yerel yönetimlerin öncelikli olarak başladığı liman şehirlerinde (Selanik, İzmir, İstanbul vb.) mekân organizasyonları değişse de bunun kısmi kaldığını söyler. Örneğin İstanbul'un liman yeri olan Galata-Beyoğlu bölgesi değişse de bunun bütün kente yayılması daha yavaş oldu. Benzer mekânsal değişiklik taşra şehirlerinde de yavaş bir seyir izledi. Dolayısıyla şehirselleşmenin bu özelliği, belediyelerin güçlenmesini geciktirdi

69 Ünal, Oktay, "Tanzimattan Cumhuriyete Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yasal ve Yapısal Dönüşümü", *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı: 30, 2011, s. 244.

70 Ortaylı, İlber, *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*, s. 435.

71 Tekeli, İlhan, "19. Yüzyılda İstanbul Metropol Alanının Dönüşümü", s. 364-366. İlber Ortaylı Altıncı Daire'de "mahalli bir demokrasi değil, bayındırlık endişesiyle yönetilen bir merkezi hükümet bürosu niteliğinin ağır bastığını" belirtir; Ortaylı, İlber, *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*, s. 438.

72 Ortaylı, İlber, *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*, s. 436, 438, 439-440.

ve geleneksel olarak imar işlerinden sorumlu olan merkezî devlet bu konumunu muhafaza etti.⁷³

Belediyeler için yapılan seçimler hem idari hem de beledi meclisleri oluşturmak için yapıyordu. Örneğin imparatorluk taşrası olan Kudüs'te elli lira vergi veren her 25 ve üstü yaşta Osmanlı oy verebiliyor; en az yüz elli lira vergi verenlerden yaşları 30 ve üstü olanlar da seçime katılabiliyordu. Belediye meclisleri iki yılda bir seçilen on üyeden oluşuyordu.⁷⁴ Belediye meclis üyesi olmak için Türkçe bilme şartı da vardı. Belediye meclislerinin tabip, baytar ve mühendis gibi müşavir üyeleri bulunurdu. Altı çizilmesi gereken ise belediye reisinin, seçilen belediye meclisi arasından hükümet tarafından (bölge valisi) tayin edildiği idi. Bu uygulamanın istisnası da Osmanlı başkenti İstanbul'du. Pratikte belediye meclis ve reisleri mahalli eşraftan seçilse de İstanbul'da bu görevlere merkezî idare tarafından tayinle atama yapılırdı.⁷⁵

Taşradaki yerel yönetimlere merkezî idarenin müdahalesi, sadece belediye reisinin atanmasında değil belediye bütçesinin karara bağlanmasında da görülürdü. Taşrada belediye meclisleri yılda iki defa bölgenin merkezî idare görevlileriyle toplanıp belediye bütçesini hazırlar ve onaylardı. Cem'iyet-i Belediye denilen bu karma kurul, merkezî idarenin "aşırı vesayeti"nin bir göstergesi olarak kabul edilir.⁷⁶ Tanzimatçı bürokratlar, yerel yönetimleri tasarlarken yerel özerklik ve mahalli demokrasiyi tesis etme gayesinde değillerdi. Maksat idarenin ıslahı, gelirin artması ve tutarlı bir idari düzenin tesisiydi. Böylelikle bu örgütlenmeyle merkezî hükümet, taşradaki yerel güçler üzerinde bir kontrol sağlayabilirdi.⁷⁷

Fakat belediye seçimleri yereldeki güç ilişkilerinden bağımsız değildi. 1858'de Kudüs'te 1200 kişinin katıldığı seçimleri aktaran araştırmacı David Yelin, yerel güçlerin belediye seçimleri ve görevlileri üzerindeki egemenliğini aktarır. Yelin, belediye meclisinin Kudüs'ün güçlü iki ailesi arasındaki mücadelenin sonucunda belirlendiğini, bu iki ailenin belediye kurulduğundan beri şehir meclisini ellerinde tuttuklarını, yönetimin mütemadiyen aralarında el değiştirdiğini ve bazen de kentteki diğer toplumsal gruplar ve kentin karizmatik bir otoritesiyle ittifak yaparak seçimleri kazandıklarını aktarır.⁷⁸

73 Ortaylı, İlber, *Osmanlı'da Değişim ve Anayasal Rejim Sorunu, Seçme Eserler II*, s. 90.

74 Berger, Haim, "Tanzimat'a Yeni Bir Bakış: Kudüs Vilâyeti", s. 165.

75 Ortaylı, İlber, *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*, s. 439-440; Ortaylı, İlber, *Osmanlı'da Değişim ve Anayasal Rejim Sorunu, Seçme Eserler II*, s. 82.

76 TDV *İslam Ansiklopedisi*, "Belediye", Müellif: İlber Ortaylı.

77 Ortaylı, İlber, *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*, s. 427.

78 David Yelin'den aktaran, Berger, Haim, "Tanzimat'a Yeni Bir Bakış: Kudüs Vilâyeti", s. 166.

Merkeziyetçiliğe ve bu amaçla gerçekleştirilen kurumsallaşmaya karşı yerel güçler uzun yıllar boyunca böylesi direnişler gösterdi. Yereldeki güçlerini kaybetmekten korkan geleneksel seçkin zümre ilk başta direniş göstermişse de “yeni idari teşkilatlanma tamamlandıktan sonra, bu sefer de idare meclislerine, belediyelere ve mahkemelere üye olarak girip nüfuzlarını sürdürme imkânını elde etmekte gecikmediler.”⁷⁹

Âyanlar da belediye seçimlerinde gücü ele geçirmişti. Bu dönemde iki Filistinli yazar, Beyrut vilayetindeki belediye seçimleri üzerinde yerel güçlerin baskın olmasından ve merkezî idarenin bu meclislerin özerkliğini ihlal edişinden rahatsızlıklarını aktarır:

Biz doğunun insanları belediye kelimesinin doğru anlamından çok uzayız. Bizim bakış açımıza göre, belediye başkanlığı ayanın yerini ve gücünü takviye etmeyi önceleyen bir dairedir... Belediye başkanı, başkanlığı yerine getirmesine hiçbir itirazı olmayan meclis üyeleri ile birlikte tamamen *nahiye, kaza ya da sancak* idaresinin emri altındadır.⁸⁰

Nitekim Birgül Ayman Güler, Osmanlı yerel yönetim deneyiminin, merkezî idare karşısında bir güç merkezi olmadığını söyler. Güler, Tanzimat'ın yerel güçler ile halk arasındaki geleneksel ilişkileri koruduğunu, geleneksel elitler ve zengin tüccarlar ile yerel halk arasındaki güç asimetrisini olduğu gibi bıraktığını ve nihayetinde bu hâkim grupların ayrıcalıklı statülerini sürdürdüklerini söyler. Hatta yerel güçler, belediye meclisleri vasıtasıyla da iktidarlarını sürdürdü ve böylelikle meclisler, yerel çıkarların mücadele alanı oldu. Öyle ki Güler, yerel meclislerin toplumsal temsil tabanının yalnızca yerel güçlerin en üst kesimini kapsayacak kadar dar kaldığını söyler. Ayrıca belediye meclisleri, yerel güçler ile merkezî bürokrasi arasındaki ilişkileri güçlendirmiş ve pekiştirmiştir.⁸¹

79 Ortaylı, İlber, *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*, s. 430.

80 Aktaran Berger, Haim, “Tanzimat'a Yeni Bir Bakış: Kudüs Vilâyeti”, s. 167.

81 Güler, Birgül Ayman, *Yerel Yönetimler Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşımlar*, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Ankara, 1998, s. 75, 82-83; aktaran: Çolak, Hikmet, *1930 Belediye Seçimleri*, Ankara Üniversitesi Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2007, s. 69-70.

3. BÖLÜM

CUMHURİYET DÖNEMİNDE BELEDİYELER

Osmanlı'da devlet ne kadar merkezileşirse merkezileşsin yereldeki güç ve toplumsal ilişkilere kısmi bir alan tanıyor, bu güçlerle doğrudan bir işbirliği yapıyordu. Cumhuriyet idaresi, yerel güç ve toplumsal ilişkileri, merkezin idari bir uzantısı olarak tanıma konusunda Osmanlı'ya nazaran daha isteksizdi. Fakat yerel güçlerle merkezî idare doğrudan bir çatışma içinde olmadığı gibi birbiriyle kısmi işbirliği de göz ardı edilmemeli. Cumhuriyet kurulduktan sonra yerel seçkinlerin rejime desteği ve taşrada kanun ve düzeni sürdürmeleri, merkezdeki devlet ricalinin kaynaklarını Batılılaşma programına yönlendirmesi için hayatiydi. Yerel güçlerse Batılılaşma programına, yereldeki iktidarlarına bir tehdit oluşturmadığından karşı çıkmıyordu. Ayrıca taşraya giderek daha fazla nüfuz etmeye başlayan Cumhuriyet'le işbirliği, geleneksel seçkinlerin iktidarını artırıyordu. Merkezî idarenin modernleşme çabasına verdikleri destek karşılığında geleneksel seçkin sınıfın ellerindeki arazileri, statülerini ve yereldeki güçlerini korumalarına izin verildi. Cumhuriyet hükümetlerinin herhangi bir toprak reformuna girişmemiş olması da bunu doğrulamaktadır.¹

Cumhuriyet döneminde desantralizasyonun gerçekleşmemesi Kürt meselesi etrafında çerçevelenen politik tutumla doğrudan ilgili. Bundan dolayı Türkiye devleti için tarihsel olarak yerinden yönetim (*regionalism*) ve siyasal özerklik sistemleri, siyasal tasavvurda kendisine yer bulmuyor. Dolayısıyla merkezî idarenin bütün yönetim süreçlerini sıkı bir biçimde kontrol ettiği idari yapı düşünülünce yeniden-merkezleşme (*recentralisation*) dinamiğinin Türkiye için bir tür "doğal eğilim" (*natural tendency*) olduğu görülüyor.²

Yerel yönetimlerin özerkliği üç şartın karşılanmasıyla olabilir: yasalarla belirlenmiş sınırlar içerisinde merkezî müdahale olmadan karar alabilme, seçimle iş başına gelme ve son olarak görev ve sorumluluklarını sürdürmek için mali kaynaklara sahip olma. Yerel yönetimler yasalarla belirlenmiş bir özerkliğe sahip olsa da "bağımsız" birer yönetim birimi değildir. Kuşkusuz kamu hizmeti vermeleri ve halkın kendi kendini yönetmesine imkân sağlamaları onlara siyasal bir kimlik verir. Fakat bu siyasal kimlik yerel yönetim-

¹ Özbudun, Ergun, *Social Change and Political Participation in Turkey*, s. 44.

² Elçin, Yeşeren, "The Unbearable Failure of Decentralisation in Turkey", *Croatian and Comparative Public Administration*, Vol: 20, No: 3, 2020, s. 501.

lere daha çok ABD, Almanya, İsviçre gibi federatif ve konfederatif devletlerde görülen ve iç işleyişlerinde bağımsız birer yapıyı ifade eden “siyasal yerinden yönetim” (siyasal ademi merkezîyet) vasfını değil, merkezî yapının hiyerarşisi içinde veya dışında olan ama kısmi bir özerkliği ifade eden “yönetimsel yerinden yönetim” (yönetimsel ademi merkezîyet) kuruluşları anlamını kazandırır. Zira Türkiye siyasal yerinden yönetim ilkesiyle değil yönetimsel yerinden yönetimi baz alan üniter bir mantıkla kurulan bir devlettir.³ Dolayısıyla yerel yönetimler siyasal bir birim olmalarına rağmen, kamu hizmetinin bir bölümünü yerine getiren yönetimsel yerinden yönetim birimleridir.

Ortaylı'ya göre Osmanlı devlet elitinin yerel yönetimleri tasarlarken temel gayesi, düzenli ve Batılı ekonomik işleyişle uyumlu şehir hizmetlerinin sağlanmasıydı. II. Meşrutiyet döneminde, katı merkezîyetçi politik projenin parçası birer örgüt olarak belediyeler geliştirilip tüzel bir forma kavuştu-rulduysa da öncesine kıyasla çok da yüksek bir merkezîyetçilik kısıcına alındı ve merkezî idareye daha bağımlı kılındı. Şehirleşmenin hızlandığı ve aynı doğrultuda demokratik katılım sorununun büyüdüğü Türkiye'de yerel yönetimler geçmişin bu gerilimli ve uyumsuz yapısını taşıyor.⁴ Dolayısıyla Osmanlı'dan Cumhuriyet'e katı bir merkezîleşme motivasyonuna sahip modernleşmenin başlamasıyla birlikte yerel yönetimlerle merkezî idarenin ilişkisinde bir gerilim olageldi. Fakat siyasal gelişmelerle bağlantılı bir biçimde bazen merkezî idarenin yerel üzerinde nüfuzu ve vesayeti artarken bazen de tersi olarak desantralizasyon yaşandı ve yerelin özerkliği nispi de olsa güçlendi.⁵

3.1. Merkezî İdare ve Yerel Yönetimler Antagonizması

Genel olarak Osmanlı İstanbul'unda 1855'te kurulan şehremanetiyle başlayan modern belediyeçilik serüveni Cumhuriyet'in 1930'lu yıllarına kadar sürdü. Zira 1877'de çıkarılan belediye kanunları 1930'lara kadar yürürlükte kaldı. 1923-1930 arasında Osmanlı belediye teşkilatı ve mevzuatı korunduysa da İstanbul'da valilik görevleriyle birlikte yürütülen şehremini uygulamasından vazgeçilip bu iki makam ayrıldı. Ayrıca Ankara'nın başkent olmasından sonra, 1924 yılında “Ankara Şehremaneti Kanunu”yla İstanbul'a benzer bir

3 Haktankaçmaz, Mehmet İlker, “Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi Kararlarında Türkiye'de Yerel Demokrasi: Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi*, Cilt: 9, Sayı: 1, 2021, s. 110-111.

4 Ortaylı, İlber, *Osmanlı'da Değişim ve Anayasal Rejim Sorunu, Seçme Eserler II*, s. 275.

5 Keleş, Ruşen-Özgül, Can Giray, “Belediye Organlarına ‘Kayyım’ Atamaları Üzerine Bir Değerlendirme”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, No: 2, Cilt: 72, 2017, s. 299.

belediye kuruldu. Ankara şehremaneti görevi de Dahiliye Vekâleti (İçişleri Bakanlığı) tarafından atanan valilerce yürütüldü. 24 üyesi bulunan belediye meclisi seçimleri, 1877'deki Vilayet Belediye Kanunu'na göre yapılıyordu. Tek fark seçimlerde belli bir emlak vergisi verenlerin seçmen olabildiği usulün kaldırılmasıydı.⁶ Belediye bütçesi, belediye meclisi tarafından yapılıp İçişleri Bakanlığı'nın onayıyla yürürlüğe girebiliyordu.⁷

Osmanlı'dan 389 belediye idaresini devralan Cumhuriyet, mahalli idarelere 1921 Anayasası'yla verilen hayli geniş muhtariyeti pratikte uygulamadı.⁸ 1921 Anayasası'nın hazırlanış ve içerik itibarıyla ademi merkezîyetçi bir anayasa olduğu kabul edilir. 1921 Anayasası'nın maddelerinin yarısından fazlası muhtariyet tanınan vilayet ve nahiyelere ilişkin düzenlemeleri içeriyordu. Oysa 1924 Anayasası'yla (devamındaki 1961 ve 1980 anayasalarında da) muhtariyet terk edilerek katı merkezîyetçi bir sistem tercih edildi.⁹ Böylelikle Osmanlı'da merkez ve yerel arasında kurulan güç paylaşımı ortadan kaldırılıp merkez ve yerelerde homojen bir iktidar sistemi tesis edilmeye başlandı.¹⁰

1930'da çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanunu'yla belediyecilik anlayışı değişmeye başladı. Bu kanun 1884'deki Fransa belediye kanunundan uyarlandıysa da Osmanlı'dan Cumhuriyet'e miras kalan belediye anlayışını devam ettirdi. Kanunla şehremaneti uygulaması kaldırılıp bütün yerel yönetimlere belediye statüsü tanındı. İstanbul ve Ankara istisnası dışında bütün belediyeler eşit sayıldı. İstanbul belediye başkanlığını vali yerine getiriyordu. Ankara'da ise belediye başkanı halkın veya belediye meclisinin seçimiyle değil İçişleri Bakanlığı'nın önerisiyle cumhurbaşkanı tarafından atanıyordu. 1960'a kadar Ankara valisi ayrıca belediye başkanı olarak da görev yaptı. Bununla birlikte İstanbul ve Ankara'da belediye başkan yardımcıları, şube müdürleri gibi üst yöneticiler belediye başkanının tavsiyesiyle İçişleri Bakanlığı'nca atanıyordu. Bu iki ildeki belediyeler dışında belediye meclis üyelerinin kendi içinden veya meclis dışından seçtiği biri, ilçelerde vali, illerde ise İçişleri bakanı tarafından belediye başkanı olarak atanıyordu. Ankara için çıkarılan bu ka-

6 Oktay, Tarkan, "1855-2020 Döneminde Türkiye'de Büyükşehir Belediye Yönetiminin Gelişimi", *Strategic Public Management Journal*, 6(12), 2020, s. 2, 8.

7 Çolak, Hikmet, *1930 Belediye Seçimleri*, s. 71.

8 TDV *İslam Ansiklopedisi*, "Belediye".

9 Çiçek, Cuma, *Kürt Meselesi ve Siyasi Barış Bağlamında Güç Paylaşımı ve Ademi Merkezîyet*, Hakikat, Adalet ve Hafıza Çalışmaları Derneği Yay., İstanbul, 2021, s. 36.

10 Age., s. 32.

nun kısa bir süre sonra diğer mahalli idareler için de yürürlüğe sokuldu.¹¹ 1930'daki kanun "esbabı mucibe"sinde belediyelerin "cumhuriyet esasları ile ahenktar" olması ibaresi bulunuyordu. Belediyelerde kanunla yapılan önemli bir değişiklik de kadınlara seçme ve seçilme hakkının tanınmasıydı.¹²

Belediye meclisi halk oylamasıyla seçiliyorsa da belediye başkanlarının tasdiki ve kesinleşmesi merkezî idareye bağlanıyordu. 1930'daki 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 89. maddesine göre, "Reis intihabı vilâyet merkezi olmayan yerlerde valinin tasdiki ve vilâyet merkezi belediyelerinde Dahiliye Vekilinin inhası ve Reiscumhurun tasdiki ile kat'ileşir,"¹³ deniliyordu.

Cumhuriyet'in bu katı merkezizetçi tutumu devletin taşrasında da sürdü. Umumi Valilik, Bölge Valiliği, Genel Müfettişlik, Fevkalade Valilik, İnspektörlük olarak da anılan Umumi Müfettişlikler, genel olarak asayişten sorumlu olsa da bölgelerinde olağanüstü yetkilere sahipti. İlk olarak II. Abdülhamid döneminde görülen bu uygulama, Cumhuriyet döneminde Şeyh Said İsyanı'ndan sonra tekrar tesis edildi. Müfettişler merkezî idarenin taşradaki en önemli ve geniş bir sorumluluk alanıyla yetkilendirdiği idari birimleri oldu. Umumi müfettişlikler, kuruldukları bölgede genel olarak devlet otoritesinin tesisi ve yerel iktidarların gücünün sınırlandırılmasına yönelik çalıştı.¹⁴ Umumi müfettişlikler, Şeyh Said İsyanı sırasında ilan edilen sıkıyönetim idaresinin (1925-1927) kalıcı hale getirilmesine yönelik bir uygulamaydı.

Mete Tunçay, 1920 ve 1930'lu yıllarda sıkça yaşanan Kürt isyanlarının/direnişlerinin, büyük askerî harcama ve kayıplara neden olduğunu ve iç savaş benzeri bir siyasal etkiye yol açtığını söyler. Özellikle de iç politikadaki yansımaları bakımından "Kurtuluş Savaşı kadar etkili" olduğunu belirtir.¹⁵ Devlet ricalince Şeyh Said İsyanı sonrası bölgede asayişini temin etmek için askerî müfettişliklerin yeterli olmayacağı düşünülürdü. Anayasada olmamasına rağmen 1927 yılında yürürlüğe giren "Umumi Müfettişlik Teşkiline Dair Kanun" ile Kürt coğrafyasının sekiz vilayetini kapsayan Birinci Umumi Müfettişlik kuruldu. Yerel yönetimler arasındaki kopukluk, yetkilerinin yetersiz bulun-

11 Oktay, Tarkan, "1855-2020 Döneminde Türkiye'de Büyükşehir Belediye Yönetiminin Gelişimi", s. 10-11. Hatta belediye başkan yardımcıları da belediye başkanının tavsiyesiyle İçişleri Bakanlığı'na atanıyordu: "Ankara ve İstanbul belediye reis muavinleri belediye reislerinin inhaları üzerine Dahiliye vekâletince tayin olunur." *T.C. Resmî Gazete*, "1580 sayılı Belediye Kanunu", 14 Nisan 1930, Sayı: 1471.

12 Çolak, Hikmet, *1930 Belediye Seçimleri*, s. 72.

13 *T.C. Resmî Gazete*, "1580 sayılı Belediye Kanunu", 14 Nisan 1930, Sayı: 1471.

14 Akbulut, Ayhan, "IV. Umumi Müfettişliğin Kurulması ve Dersim İsyanlarına Giden Süreç", *Anasay*, Sayı: 12, 2020, s. 39-43.

15 Tunçay, Mete, *Türkiye Cumhuriyeti'nde Tek-Parti Yönetiminin Kurulması (1923-1931)*, Yurt Yay. Ankara, 1981, s. 127.

ması ve bölgenin aşiret yapısı gibi gerekçelerle merkezî bir üst politika oluşturulmadığı düşüncesiyle umumi müfettişlikler merkezî idarenin tesisi ve üst politikaların uygulanması için hayata geçirildi.¹⁶

Bazı vilayetlerin birleştirilmesiyle merkezin taşradaki en üst organı olarak kurulan umumi müfettişlikler, olağanüstü yetkiler altında merkezin yerelde otoritesini artırmak için çalışarak tek parti döneminin sonlarına kadar varlığını (fiilî olarak 1948, resmî olarak 1952'ye kadar) sürdürdü. Müfettişlikler, kayyım tarzı idari yönetim biçiminin ortaya çıkmasına zemin hazırladı ve/veya kayyım sisteminin uzun yıllar devam etmesini sağladı.¹⁷

Umumi müfettişlikler, katı merkezîyetçi yönetim mantığının taşrada tesisinden sorumlu oldu. Müfettişliklere yerel yönetimler de bağlıydı. Örneğin Dersim bölgesinde 1936'da Tunceli Vilâyetinin İdaresi Hakkında Kanun'a dayanarak kurulan IV. Umumi Müfettişlik'in görev tanımına "vali ve kumandan gerektiğinde belediyelerde reislik görevini kaymakamlara ve nahiye müdürlerine verebilir"¹⁸ maddesi de eklendi.¹⁹ Sadece Kürt coğrafyasında değil diğer bölgelerde de tesis edilen umumi müfettişlikler, mahalli idareler üzerinde de nezaret ve denetim yetkisine sahipti.²⁰

Şeyh Said İsyanı, dönemin devlet ricali ve hükümete yakın aydınları arasında da "Şark İsyanı" olarak geçiyordu. Dolayısıyla söz konusu olan, sınırlı bir alanda, geçici bir "asayiş" meselesi değil, yeni rejimin ülkenin önemsenecek kadar büyük bir bölümünde kabul görmesi meselesiydi. Şeyh Said İsyanı'nın askerî harekât boyutu yüz gün sürse de sonuçları ve Cumhuriyet'in yönetim biçimi üzerine etkileri çok daha uzun süreli ve kalıcı oldu. Bu etkilerin ilki, Takrir-i Sükûn düzeninin tesis edilmesi ve ülke genelinde uygulanması oldu. İsyanın bastırılmasından sonra çıkarılan bir kararnameyle bölgede "İdare-i Örfiye" (olağanüstü hal) ilan edildi. Şeyh Said İsyanı'nın Türkiye siyasi hayatına önemli etkisi, isyanla birlikte Cumhuriyet'in yeni bir idari düzenlemeye gidip ülke genelinde genel bir sindirme sürecine başlaması oldu.²¹ Bundan dolayı, isyan sonrasında kurulan umumi müfettişlikler sadece Kürt coğrafyasında uygulanan bir yönetim tekniği değildi. Sonrasında Cumhuriyet'in normal yönetim

¹⁶ Bulut, Engin Çağdaş, "Devletin Taşradaki Eli: Umumi Müfettişlikler", *Cumhuriyet Tarihi Araştırmaları Dergisi*, Sayı: 21, 2015, s. 92.

¹⁷ Köse, Resul, "Tek Parti Döneminde Kayyım Uygulamaları", *İnsan ve Toplum Bilimleri Araştırmaları Dergisi*, 9 (2), 2020, s. 1527.

¹⁸ T.C. Resmî Gazete, "Tunceli Vilâyetinin İdaresi Hakkında Kanun", 2 Ocak 1936, Sayı: 3195.

¹⁹ Akbulut, Ayhan, "IV. Umumi Müfettişliğin Kurulması ve Dersim İsyanlarına Ciden Süreç", s. 47.

²⁰ Köse, Resul, "Tek Parti Döneminde Kayyım Uygulamaları", s. 1528.

²¹ Tunçay, Mete, *Türkiye Cumhuriyeti'nde Tek-Parti Yönetiminin Kurulması (1923-1931)*, s. 128-146.

modeli dışında yöntemlerle idare edilmesini düşündüğü Edirne, Kırklareli, Tekirdağ ve Çanakkale; Erzurum, Kars, Gümüşhane, Erzincan, Trabzon, Ağrı; Tunceli, Elâzığ, Tunceli, Bingöl gibi illerde de umumi müfettişlikler kuruldu.

3.1.1. Tek Parti Döneminde Belediyeler

Devletin bütün idari mekanizmaları ve yerel güç ve toplumsal yapıyı merkezileştirmesi sadece taşrayla sınırlı değildi. 1930'lar, tek partinin bütün devleti yönettiği, "parti-devlet"inin kurumsallaştığı bir dönemdi. İstanbul'da atanmış vali ve kaymakamlar belediye başkanı olarak da görevlendiriliyordu. Bütün ülkede belediye meclislerinin aldığı kararlar, mülki amirlerin onayından geçmek zorundaydı. Şehirlerde yaşayan halkın belediye süreçlerine katılımı çok sınırlıydı. Şehirlerin kontrolü ve merkezî idareye bağlanması, İstanbul ve Ankara'da çok daha yoğun olmakla birlikte, belediyelerin hayli az olan idari ve mali özerkliğini de oldukça azaltıyordu. Üstelik İstanbul ve Ankara'nın belediye başkanlıklarının burada görevli valilerce yürütülmesi Demokrat Parti döneminin ilk yıllarında da devam ettirildi.²²

Yerel yönetimler üzerindeki aşırı kontrolün yaratacağı sorunlar, 1930'daki belediye kanununun mecliste görüşülmesi sırasında da dile getirilen bir problemdi. Dönemin milletvekillerinden Ahmet Ağaoğlu, belediyelerin kamu hizmeti dışında toplumsal ve siyasal bir öğrenme süreci ve kurumları olduğunu, belediye meclislerinde seçme ve seçilme sürecinin halkın demokrasiyi deneyimlemesine imkân sunacağını söylüyordu. Fakat idare-i maslahatçı bir biçimde hazırlanan bu kanunla merkezî yapının katı bir biçimde mahalli idareleri kontrol edecek olmasının sorunlarından bahsediyordu. Ağaoğlu dünyadaki belediye anlayışını İngiliz sistemindeki gibi muhtariyetçi, ademi merkezîyetçi ve Fransız modelindeki gibi katı merkezîyetçi, kontrolcü, müdahaleci olarak iki kategoride değerlendiriyordu. Osmanlı'dan Cumhuriyet'e geçen anlayışın ise Fransız modeli olduğunu ve Fransa'nın bile son dönemde bunu sakıncalı bulup uzaklaştığını belirtiyordu. Belediyelere İçişleri Bakanlığı'nın ve valiliklerin müdahalesinin yanlış olduğunu; içişleri bakanının "yerel dedikodu ve şahsi mücadelelerden" uzak kalması gerektiğini, valilerin ise "fiilen belediyeleri boğmağa başlayacaklarını" ve "merkezîyetçilik ve müdahalenin, belediyelerimizin şimdike kadar maruz kaldıkları en büyük hastalık olduğunu" söylüyordu. Halkın seçtiği belediye başkanın onay makamının vali veya İçişleri Bakanlığı olmasının yanlış olduğu, kadınlara seçme ve seçilme hakkı tanıyan böyle bir düzenlemede halkın seçimini onaylama ve görevden alma yetkisini valilere vermenin doğru olmadığı

²² Oktay, Tarkan, "1855-2020 Döneminde Türkiye'de Büyükşehir Belediye Yönetiminin Gelişimi", s. 11.

üstünde duruyordu. Zira valilere istediğini belediye başkanı yapma yetkisinin verilmesi durumunda denetimin ortadan kalkacağı ve seçilmiş belediye meclisi ile belediye başkanı arasındaki bir uyumsuzlukta valinin meclisi lağvedebileceği tehlikesine dikkat çekiyordu.²³

Ahmet Ağaoğlu'nun bu uyarıları karşılık bulmadı. 1930-1960 yılları boyunca tek partiye dayanan katı merkezîyetçi modelin etkisiyle büyük şehirlerin denetimi biçimlendi. Zira katı merkezîyetçi yönetim mantığının yanında, siyasal partiyle yönetim sistemi iç içe girmişti ve mülki amirler hem idari denetimden sorumluydu hem de belediye işlerinde olduğu gibi siyasal denetim işlevlerini üstleniyordu. Özellikle İstanbul ve Ankara'da merkezî yönetime dahil olmuş bir yerel yönetim modeli şekillenmişti. 1954'e gelindiğinde, DP'nin ikinci iktidar döneminde belediye kanununun İstanbul'da oluşturulan birleşik yönetim yapısını düzenleyen maddeleri kaldırıldı. 1955'te yapılan mahalli seçimlerle İstanbul'da birleştirilmiş olan il genel meclisi ve belediye meclisi seçilerek ayrı birimler olarak görev yapmaya başladı. Belediye meclislerinin belediye başkanını seçmesi gerekiyordu fakat belediye meclisleri bir süre daha İstanbul valilerini seçmeyi sürdürdü. 1958'de birleşik olan il özel idaresi ve İstanbul Belediyesi ayrıldı ve nihayet aynı yıl İstanbul belediye meclisi, o sıralarda Ankara valisi olan Kemal Aygün'ü belediye başkanı olarak seçerek, fiili olarak İstanbul valisi ile belediye başkanlığını ayırmış oldu.²⁴

Belediyelerin kısmi bir kurumsal özerklik kazanması 1960'larda gerçekleşti. 1924 Anayasası'nda yer almayan yerel yönetimlerle ilgili düzenlemeler, 1961 Anayasası'nda yer alabildi ve bir kurum olarak yerel yönetimlerin geliştirilmesi için anayasal çerçeve oluşturuldu. Böylece anayasal olarak merkezden yönetim ilkesinin yanında yerinden yönetim olgusu tanımlandı ve belediyelerin genel karar organları, halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileri olarak tanındı. Anayasa hükümlerine göre, yerel yönetimlerin seçimle gelen organlarının varlığını sürdürme kararı yargı mekanizmasına bırakıldı. Anayasanın 55. maddesine göre belediye seçimlerinde serbest, eşit, gizli oy verme ve oyların açık sayılması zorunlu kılındı. Bu değişiklikler doğrultusunda 1963'te Belediye Kanunu'nda değişiklik yapıldı. Bu kanunla, seçilen belediye meclis üyelerinin seçtikleri belediye başkanının, belediyenin ölçeğine göre vali, içişleri bakanı ya da cumhurbaşkanı tarafından atanması uygulaması kaldırılarak doğrudan halk tarafından seçilmesi kararlaştırıldı. Böylece belediye başkanları hem merkezî idare hem de belediye meclisleri karşısında daha özerk kılınıp güçlü bir statü elde etti.²⁵

²³ Çolak, Hikmet, 1930 *Belediye Seçimleri*, s. 76-77.

²⁴ Oktay, Tarkan, "1855-2020 Döneminde Türkiye'de Büyükşehir Belediye Yönetiminin Gelişimi", s. 11-12.

²⁵ Agm., s. 13.

1961 Anayasası idarenin bütünlüğü ilkesiyle bütünleşmiş bir yerinden yönetim esasını sağlıyor ve merkezî idareyle çatışmayan, uyumlu bir yerel yönetim öngörüyordu. Türkiye’de katı merkezîyetçilik dolayısıyla, Batı’daki “yerel hükümet” (*local government*) anlayışından farklı olarak, merkezle bütünleşmiş bir “yerel yönetim” (*local administration*) anlayışı bulunur. 1961 Anayasası’nın 116. maddesine göre belediyeler kamu tüzel kişileri olarak tanımlansa²⁶ da merkezle ilişkilerindeki özerklikleri mütemediyen sınırlanmaya devam etti.

12 Eylül Askerî Darbesi’nden sonra, 1960 Darbesi’nde de olduğu gibi, yapılan ilk uygulamalardan biri, belediye başkanlarının görevlerinden alınması ve belediye meclislerinin feshi oldu. 25 Eylül 1980’de çıkarılan 2303 sayılı kanunla belediye meclisinin görevleri belediye daire amirlerinden oluşturulan bir komisyona devredildi. Belediye başkanlarının yerine de sıkıyönetim komutanlıklarının onayıyla il altı yerleşim birimlerinde valiler, illerde ise İçişleri Bakanlığı atama yaptı. Belediyelere atanan bu kişiler, 1984 belediye seçimlerine kadar fiilî olarak belediyeleri yönetti.²⁷

26 Akkuş, Ezgi Fulya, *Türk Anayasa Hukuku Açısından Belediye Seçimleri*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku (Anayasa Hukuku) Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2014, s. 24.

27 Oktay, Tarkan, “1855-2020 Döneminde Türkiye’de Büyükşehir Belediye Yönetiminin Gelişimi”, s. 17.

4. BÖLÜM

KÜRT COĞRAFYASINDAKİ BELEDİYELERE KAYYIM ATAMALARININ SOYBİLİMİ

2016'dan sonra HDP bileşeni olan Demokratik Bölgeler Partisi'nin (DBP) belediyelerine merkezî idare tarafından yapılan atamalar için yaygın biçimde kullanılan sözcük "kayyum" olmasına rağmen, kullanılması gereken doğru kavram "kayyım" olmalı.¹ Benzer biçimde Türk hukuk mevzuatında da *kayyım* sözcüğü kullanılıyor. Özel hukuk ve kamu hukukunda *kayyım*, gerçek kişiler ya da özel hukuk kurallarına tabi tüzel kişileri ifade ediyor. Gerçek kişiler ve şirketlere ilişkin hukuksal süreçlerde devreye giren kayyım mekanizmasının yerel yönetimlerde kullanılıp kullanılmayacağı hukuken tartışmalı. Zira özel hukuka tabi özel ve tüzel kişiler için tanımlanan bir uygulamanın yönetim hukukuna tabi yerel yönetimler için kullanılması hukuki bir sorun olarak tanımlanıyor. Ayrıca Ruşen Keleş ve Can Giray'ın da belirttiği üzere kayyım ataması için bir mahkeme kararı şartı bulunmasına rağmen, merkezî idarenin HDP belediyelerine yaptığı kayyım atamalarında herhangi bir yargı kararı bulunmuyor. Merkezî idarenin yerel yönetimlerin işleyişine müdahale etme ve uygun gördüğünde yerel yönetimlerin yerine geçmesini istisnai şartlara bağlasa da mevzuat içinde düzenlenmiş olması sorunun bir boyutunu oluşturuyor.²

İlk kayyım uygulaması fikri 1930'lara giden süreçte, pratikte de 1930'lar boyunca görüldü. 1930'da çıkarılan 1530 sayılı Belediye Kanunu için 1929 yılında meclise verilen kanun tasarısında 1877 tarihli Vilayet Belediye Kanunu'nun belediyelerin denetimini sağlamakdan uzak olduğu belirtiliyordu. Usulen ta-

¹Türk Dil Kurumu sözlüğünde "belli bir malın yönetilmesi veya belli bir işin yapılması için görevlendirilen kimse" için *kayyum* dense de İslam Ansiklopedisi, Kubbealtı Lugatı ve Nişanyan'ın etimoloji sözlüğünde bunu tanımlamak için *kayyım* kelimesi kullanılıyor. *Kayyum* sözcüğü hem İslam Ansiklopedisi'nde hem de Nişanyan sözlüğünde Allah'ın sıfatlarından biri olup "her şeyin varlığı kendisine bağlı olan, kâinatı idare eden" ve "ebedi, kalıcı" anlamında kullanılıyor. *Kayyum* ise Kubbealtı Lugatına göre *kayyım* sözcüğünün Arapçadan Türkçeye yanlış geçmiş halidir. İslam Ansiklopedisi'nde de *kayyım* "hâkim tarafından kısıtlı, gaip vb. kişiler adına hukukî tasarruflarda bulunmak üzere tayin edilen kimse" biçiminde açıklanıyor. Dolayısıyla merkezî idare tarafından yerel yönetimlerin seçilmiş birimlerinin yerine, bir vesayet biçimi olarak atamaların yapılma pratiğini tanımlamak için doğru kullanım *kayyım* olmalı. Ayrıntılı bilgi için bkz. <http://lugatim.com/s/KAYYIM>, <https://www.nisanyansozluk.com/?k=kayyım>, *TDV İslam Ansiklopedisi*, "Kayyım", Müellif: İsmail Özmel; *TDV İslam Ansiklopedisi*, "Kayyum", Müellif: Bekir Topaloğlu.

² Keleş, Ruşen-Özgül, Can Giray, "Belediye Organlarına 'Kayyım' Atamaları Üzerine Bir Değerlendirme", s. 301-302.

sarının devredildiği Dahiliye Encümeni'nin aynı yıl içinde yazdığı raporun 94. maddesinin B fıkrasında kayyım atamasının yapılacağı yerler tanımlanıyordu. Madde doğrudan doğruya Kürt coğrafyasına işaret ediyor ve 1930'lardaki kayyım atamalarının gerekçeleri oluşturuluyordu: "Reislik vazifesini ifa edecek derecede tahsil görmüş hemşehrilere henüz malik olmıyan memleketimizin şarkındaki belediyeler." Buna göre belediye reislik makamı için uygun aday bulun(a)madığında bu vazifenin vali ve kaymakamlara verilmesi tavsiye ediliyordu. 1930'da çıkarılan kanun metninde bu madde doğrudan doğruya yer almadıysa da 1930'dan sonra Kürt coğrafyasındaki belediyelere kayyım ataması fikri beliriyordu. Aslında beliren sadece bir fikir değildi, sonrasındaki uygulamalar da buna dayandı. Nitekim kanunun çıkışından sonra sadece Kürt coğrafyasındaki değil, ihtiyaç hissedilen bütün belediyelere bu hüküm dayanak alınarak kayyımlar atandı. Zira 1930'daki kanun tasarısının meclisteki müzakeresi sırasında içişleri bakanı ya da valilerin "belediye başkanlarını çok rahat bir şekilde görevden alabilme yetkisine sahip olabilmesin[i]" eleştiren bir milletvekiline karşı Dahiliye Vekili Şükrü Kaya "devlet[in] belediye işlerinde sahip olmadığı denetim yetkisine bu Kanun'la sahip" olmasının gerekli olduğunu söylüyordu. Nihayetinde bu kanunla kayyım uygulaması resmîyet kazandı.³ Mecliste kabul edildiği haliyle 94. madde şöyleydi:

A- Ankara belediye reisi Dâhiliye vekâletinin intihap ve inhası ve Reisicumhurun tasdikile,

B- İcra vekilleri heyetince görülecek lüzum üzerine tespit edilecek bazı beldelerden vilâyet merkezi olanların belediye reisleri Dâhiliye vekâletince,

C- Vilâyet merkezi olmayan yerlerin belediye reisleri mensup oldukları vilâyet valileri tarafından nasbolunur ve reislikten çıkarılabilirler.⁴

Görüldüğü gibi belediyelere kayyım atama uygulaması, tümüyle merkezî idareye bırakılıyordu. Üstelik kanunda kayyım atanması için "görülecek lüzum" yeterli gerekçe olarak gösteriliyor ve bu tasarrufa karşı bir itiraz yolu belirtilmiyordu.

Benzer şekilde 2016'da çıkarılan 674 sayılı KHK'da Belediye Kanunu'nun 57. maddesine eklenen fıkrayla yerel yönetimlere kayyım atanması, adli merciler baypas edilerek tümüyle mülki idare tasarrufuna bırakıldı:

³ Köse, Resul, "Tek Parti Döneminde Kayyım Uygulamaları", s. 1530-1531.

⁴ T.C. Resmî Gazete, "1580 sayılı Belediye Kanunu"; Köse, Resul, "Tek Parti Döneminde Kayyım Uygulamaları", s. 1531

Belediye ve bağılı idare imkânlarının terör veya şiddet olaylarına dolaylı ya da doğrudan destek sağlamak amacıyla kullanıldığının valilik tarafından belirlenmesi durumunda, terör ve şiddet olaylarına destek olmak amacıyla kullanılan *belediye veya bağılı idare taşınırlarına mahallin en büyük mülki idare amiri tarafından el konulur*. Bu fıkra kapsamında sorumluluğu tespit edilen belediye veya bağılı idare personelinin vali veya kaymakam tarafından görevden uzaklaştırılması halinde *göreve iade işlemi ancak uzaklaştırma işlemi yapan makam tarafından yapılır*.⁵

Bu düzenleme hukuki anlamda hayli sorunlu olup uygulamalar da bunu teyit etti. Keleş ve Giray'a göre herhangi bir mahkeme kararı olmadan, merkezî idarenin seçilmiş belediye temsilcilerinin yerine geçmesi, 1982 Anayasası'ndaki temel yönetim ilkesi olan "idarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır" şartına aykırıydı. Merkezî idareyle yerel yönetimler arasında anayasada çizilen görev ve sorumluluklar ihlal edildi ve aralarında bir hiyerarşik ilişki tesis edildi.⁶

4.1. Tek Parti Döneminde Kayyım Atamaları

Resul Köse'ye göre 2016'dan sonra görülen HDP'li belediyelere kayyım atama pratiğinin temeli, yukarıda da görüldüğü gibi, 1930'da kabul edilen 1580 sayılı Belediye Kanunu'na ve bu dönemki uygulamalara dayanıyor. Daha iyi bir ifadeyle, kayyım atama pratiğinin kökeni tek parti dönemi uygulamalarında bulunabilir. Zira Köse'ye göre tek parti döneminde, 1930-1948 arasında, 109 belediyeye başkanı yerine vali veya kaymakam kayyım olarak atandı. Bu atamaların 90'ı Kürt coğrafyasındaki belediyelere, geri kalan 19'u Türkiye'nin diğer bölgelerine yapıldı.⁷

⁵ "Belediye Kanunu (5393 Sayılı, 2005)", <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/155393.pdf>, (Erişim Tarihi: 20.06.2021); [Vurgu bana ait].

⁶ Keleş, Ruşen-Özgül, Can Giray, "Belediye Organlarına 'Kayyım' Atamaları Üzerine Bir Değerlendirme", s. 304.

⁷ Köse, Resul, "Tek Parti Döneminde Kayyım Uygulamaları", s. 1521-1522.

Karar Tarihi	Belediye
22.10.1930	<i>Bayazıt (Doğubeyazıt), Hakkâri il merkezleri Silvan, Lice, Kulp, Muradiye, Saray, Başkale, Şıtak (Çatak), Gevaş, Palu, Mazgirt, Keban, Pertek, Baskil, Nazimiye, Hozat, Diyadin, Tuzluca, Eleşkirt, Tutak, Suruç, Siverek, Viranşehir, Yaylak, Hilvan, Harran, Şırnak, Garzan, Şirvan, Eruh, Pervari, Sason, Malazgirt, Genç, Çapakçur, Mutki, Bulanık, Varto, Gevar (Yüksekova), Şemdinan (Şemdinli), Beytüşşebap kazaları</i>
23.11.1930	Mardin vilayetinin <i>Nusaybin, Midyat, Savur, Koçhisar (Kızıltepe), Derik, Gercüş</i> kazaları
01.02.1931	Elâziz'in <i>Ovacık</i> kazası
25.03.1931	Urfa ili <i>Birecik</i> kazası
20.02.1932	<i>Van, Erçiş, Ahlat, Siirt, Beşiri</i>
21.11.1932	Elâziz'in <i>Çemişgezek ve Maden</i> kazaları
24.05.1933	<i>Maraş</i>
19.06.1933	<i>Osmaniye (Ergani)</i>
20.08.1933	<i>Solhan</i>
23.10.1933	<i>Muş</i>
20.01.1934	<i>Kayseri</i>
27.10.1934	İstanbul'un <i>Yalova</i> kazası
02.03.1935	<i>Mardin</i>
17.03.1935	Manisa'nın <i>Eşme</i> kazası
05.08.1935	Kars ili <i>Ardahan</i> kazası
10.03.1936	<i>Hakkâri</i> (1933'te ilçe, 1936'da tekrar il yapıldı) ili; <i>Şemdinli, Gürpınar, Hizan, Kotun, Bismil, Eğil</i> kazaları
19.03.1936	<i>Bingöl</i> (vilayet olunca)
04.05.1936	<i>Doğubayazıt, Patnos</i>
22.12.1936	Elâziz'in yeni kurulan <i>Karakoçan, Sivrice</i> ilçeleri
18.01.1937	Çanakkale'nin <i>Yenice</i> kazası
02.02.1937	<i>Trabzon ve Erzurum</i> illeri
01.03.1937	İstanbul'un <i>Şile</i> ilçesi
01.04.1937	Erzurum'un <i>Tortum, Hasankale ve Oltu</i> ilçeleri

16.08.1937	Trabzon'un <i>Maçka, Akçaabat, Vakfikebir</i> kazaları
26.08.1937	Gümüşhane'nin <i>Şiran</i> ilçesi
26.08.1937	Kars'ın <i>Ardahan, Iğdır ve Sarıkamış</i> ve Erzincan'ın <i>Tercan</i> İstanbul'un <i>Kartal</i> ilçeleri
28.09.1937	Van'ın <i>Gürpınar</i> kazası
10.12.1937	Mardin'in <i>İdil ve Mazıdağı</i> ilçeleri
12.11.1938	Afyon'un <i>Dinar</i> kazası
15.12.1938	Diyarbakır'ın yeni kurulan <i>Çınar</i> ilçesi
29.04.1939	Siirt'in yeni kurulan <i>Kozluk, Baykan</i> ilçeleri
27.05.1940	<i>Reşadiye</i>
15.06.1940	<i>Erzincan</i> (1939 depremi sebebiyle)
17.08.1940	Antalya'nın <i>Akseki</i> kazası
14.02.1941	Erzurum'un <i>Karayazı</i> ilçesi
26.03.1941	Diyarbakır'ın <i>Çınar</i> ilçesi
08.07.1943	<i>Solhan, Genç, Kiğı, Karlıova</i> ilçeleri
09.02.1945	<i>Bingöl</i>
09.03.1944	<i>Erbaa, Artova</i> belediyeleri
30.05.1945	
1930-1937	<i>Hınıs, Tatvan, Arapçay, Çıldır, Göle, Şavşat</i>
Net Değil	<i>Tunceli, Borçka, Kurtalan, Özalp, Yusufeli</i>

*Tek parti döneminde kayyım atanan belediyeler ve tarihleri*⁸

Bazı belediyelere farklı zamanlarda yapılan atamaların nedeni, bu yerlerin idari statülerinin (ilken ilçe veya ilçeyken il yapılmaları) değişmesiydi.

Kürt coğrafyasının önemli bir kısmında uygulanan kayyım atama yöntemine zamanla Türkiye'nin diğer yerlerinde de başvurulduğu görülüyor. Bu da kayyım atama yönteminin bir yönetim tekniği olarak görüldüğünü gösteriyor. Benzer biçimde, 1939 depreminden sonra Erzincan'a yapılan kayyım atamasını düşündüğümüzde, bu yönetim tekniğini sadece güvenlik tehdidiyle

⁸ Köse doktora tezinde 70 belediyeye kayyım atandığını tespit ederken; tezinden derlediği makalede bu sayının 106 olduğunu söylüyor. Buradaki veriler için bkz. Köse, Resul, *CHP ve DP Hükümetleri Dönemlerinde Doğu ve Güneydoğu Anadolu Politikaları*, s. 230-232; Köse, Resul, "Tek Parti Döneminde Kayyım Uygulamaları", s. 1533-1535.

açıklamak zor. Köse, “Erzincan depremi sonrasında merkezi ve mahallî idare arasında koordinasyonun daha iyi sağlanması için Erzincan ve Reşadiye”ye⁹ kayyım atandığını belirtiyor. Tek parti/parti-devlet olarak kodlanan bu dönem, merkezî idarenin bütün kurumsal bünyeye hâkimiyetinin bir tür yönetim zihniyetine döndüğünü gösteriyor.

Köse’ye göre kayyım atamalarının öne sürülen çoklu sebeplerinden en öne çıkanı ise “bölgede güvenlik ve asayişin en üst düzeyde sağlanmak istenmesi.” Cumhuriyet idaresi, bölgedeki asayiş merkezden atadığı kayyımlarla daha iyi sağlayacağını düşündü. 1930’da birçok belediyeye yapılan atamaların 1947-1948 yıllarında bütünüyle ortadan kalkması (Kürt isyanları ve direnişlerinin bittiği dönemler) Köse’ye göre asayiş ve güvenlik dolayısıyla bu atamaların yapıldığının delilidir. Zira ilk kayyım ataması 1930’da, Ağrı İsyancılarının bastırılmasından bir ay sonra, 42 belediyeye tek bir kararnameyle gerçekleştirildi.¹⁰ Cumhuriyet bu isyanları ve Kürtlerin bir toplumsal harekete angaje olmasını devletin bekası için bir tehdit olarak gördü. Celal Bayar’ın da belirttiği gibi “Doğu illerinde hâkimiyet ve idare bakımından göze çarpan açık bir hakikat vardır: Şeyh Said ve Ağrı İsyancılarından sonra Türklük ve Kürtlük ihtirası, karşılıklı şahlanmıştır.”¹¹

4.2. Seçimlerin ve Yerelin Sosyo-politik Dinamikleri ve Merkezkaç Kuvveti

*Hudut bölgelerimizde ve doğuda parti teşkilatları kurmayalım. Siz kurmayınız, biz de bizimkileri lağvedelim. Oralar halkı vuruşkan, ateşli kimselerdir. Particiliğin milli birliği bozmasından endişe ederim.*¹²

Yukarıdaki alıntılanan cümleler, DP’nin kuruluş döneminde, Çankaya Köşkü’nde İsmet İnönü ve DP’nin kurucularından Celal Bayar arasında geçen ve DP yönetiminden bile çok az kimsenin bildiği görüşmelerden birinde dönemin cumhurbaşkanı İnönü’nün sarf ettiği sözlerden. İnönü’nün bu teklifini Bayar, CHP’nin parti teşkilatlarını kapatsa dahi partinin devletle bütünleşmesi nedeniyle bölgede varlığını sürdüreceğini ve DP’nin dezavantajlı kalacağını düşündüğünden reddeder. Bayar, İnönü’yü, Kürt coğrafyasının “özel

9 Köse, Resul, *CHP ve DP Hükümetleri Dönemlerinde Doğu ve Güneydoğu Anadolu Politikaları*, s. 233.

10 Köse, Resul, “Tek Parti Döneminde Kayyım Uygulamaları”, s. s. 1521-1522, 1525.

11 Bayar, Celal, *Şark Raporu*, Kaynak Yay., İstanbul, 2006, s. 64.

12 Toker, Metin, *Demokrasimizin İsmet Paşalı Yılları -Tek Partiden Çok Partiyeye 1944-1950*, Bilgi Yayınevi, 3. Basım, Ankara, 1990, s. 100.

kanunlarla yönetildiğini”, bölgede parti teşkilatlarının olmamasının “başka sınıf vatandaş” muamelesi gibi olacağı için doğru olmadığını ve nihayetinde “oralarda partilerin dikkatli davranabileceklerini hatırlat[arak]” ikna eder.¹³

Köse’ye göre tek parti dönemi yönetiminin mantık ve pratiğinde, Kürt coğrafiyasındaki yaygın kayyım uygulamasına ve bu uygulamanın uzun yıllar sürmesine cevaz veren iki önemli dinamik bulunuyordu. İlki, olağanüstü yönetim biçimini ifade eden, umumi müfettişlik uygulamasıydı. Zira umumi müfettişlikler, mahalli idareler üzerinde güçlü bir denetim yetkisine sahipti ve müfettişliklerin kaldırılmasıyla aynı dönemde kayyım uygulaması da son buldu. İkincisi ise parti ve devletin kaynaşmasının bir yönetim biçimi olmasından ileri geliyordu. Köse, 1923’ten hemen sonra CHP’nin Kürt coğrafiyası da dahil bütün ülkede örgütlendiğini ama şeyh Said İsyanı’ndan sonra Kürt coğrafiyasında bu örgütlenmenin akamete uğradığını söyler. Örneğin 1936’da, ülkedeki 62 vilayet arasında CHP teşkilatının bulunmadığı 12 ilin¹⁴ tamamı Kürt coğrafiyası içindeydi ve bu durum 1944 yılına kadar böyle sürdü.¹⁵

Köse’ye göre CHP’nin Kürt coğrafiyasında teşkilat kurmamasının nedeni, devletin şeyh Said İsyanı’yla bölgenin, yazarın kendi ifadesiyle, “sosyo-kültürel” dinamiğinin ne kadar tehlikeli olduğunu görmesiydi. Dolayısıyla Cumhuriyet inkılapları yerleşene kadar bölgenin “sosyo-kültürel” dinamiğinin bir faaliyet zemini bulmasının önüne geçmek için parti teşkilatlarının kurulmasına müsaade edilmedi. Cumhuriyet, isyanların çıkmasının önüne geçmek ve merkezî idarenin buralara nüfuz etmesini temin etmek için bölgede parti faaliyetlerini istemiyordu. Bu bağlamda merkezî idare, yerel yönetimler içinde de bölgenin “sosyo-kültürel” dinamiklerinin zemin bulmamasından emin olmak istedi. Dolayısıyla yaygın bir biçimde ve uzun bir süre uygulanan kayyım atamaları bunun önüne geçmek için bir yoldu.¹⁶

13 Age., s. 100.

14 CHP’nin il örgütünün olmadığı iller: Beyazıt, Diyarbakir, Elâziz, Erzincan, Hakkâri, Mardin, Siirt, Urfa, Bingöl, Bitlis, Tunceli ve Van; bkz. Köse, Resul, *CHP ve DP Hükümetleri Dönemlerinde Doğu ve Güneydoğu Anadolu Politikaları*, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tarih Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2019, s. 236.

15 CHP Kürt coğrafiyasında teşkilatlanmasa da idari olarak Umumi Müfettişlikler, halkevleri ve valilikler aracılığıyla çalışmalarını yürüttü. Bölgenin meclisteki temsilcisi olan milletvekillerinin önemli bir kısmı batıdaki illerden, asker ve bürokratlardan seçilse de bölge sakinlerinden, İttihat ve Terakki’den beri devletle siyasi olarak uyumlu çalışan geleneksel seçkin zümreden de milletvekili olanlar vardı. Miftakhov, Songül, “Doğu ve Güneydoğu Anadolu’nun Parlamento’da Temsili: 1946-1960”, *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi*, Cilt: 6, Sayı: 2, 2018, s. 3.

16 Köse, Resul, *CHP ve DP Hükümetleri Dönemlerinde Doğu ve Güneydoğu Anadolu Politikaları*, s. 232-237; Köse, Resul, “Tek Parti Döneminde Kayyım Uygulamaları”, s. 1528-1530

Kayım uygulaması, parti ve devlet işlerinin birleştirilmesinde geçerli mantıkta olduğu gibi merkezî otoriteyi güçlü tutmak amacıyla hayata geçirildi. 1939'da kaldırıldıysa da fiilî olarak 1944'e kadar devam eden temel idari uygulama, CHP parti başkanlığının vilayetlerde valilere, ilçelerde kaymakama devredilmesiydi. Özellikle de umumi müfettişlikler, bölgelerinde parti temsilciliği olarak çalıştı.¹⁷ Mülki amirlerin aynı zamanda CHP parti başkanı olmasına 1939'daki 5. Kurultay'da son verilse de uygulamada durum değişmedi. CHP'nin bölgede teşkilatlanması 1944'te başladı fakat genel bir parti teşkilatlanması 1947'de gerçekleşti.¹⁸ Dolayısıyla 1930'lardan 1940'ların ortalarına kadar mülki amirler, CHP'nin parti işleri ve belediye hizmetleri dahil bütün idari mekanizmalarda mutlak güç olarak işlev gördü.

Metin boyunca tartışıldığı gibi merkezî kurumlar, buldukları yerlerde etkili olmak ve çalışabilmek için buraların "sosyo-kültürel" kodlarıyla etkileşime girdiği, dönüştüğü ve melezleştiği bir ilişkiye girmeli. Buna rağmen, özellikle erken Cumhuriyet döneminde devlet ricaline göre yerel yönetimler ve siyasal parti teşkilatları Kürt coğrafyasında bir tür siyasal devinime zemin sunma ihtimali taşıyordu. Bölgenin "sosyo-kültürel" yapısının yerel ve merkezî bir siyasal cereyana eklenme ihtimalini Cumhuriyet eliti, devletin bekası için hayli sorunlu buluyordu.

Erken Cumhuriyet döneminde çok partili sisteme geçmek için yapılan ve kısa süren iki denemede de sonuç merkezî idarenin istediği gibi olmadı. Zira bütün Türkiye'de halkın CHP'ye değil ilkin Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası (1924), sonrasında da Serbest Cumhuriyet Fırkası'na (1930) gösterdiği yoğun ilgi, Cumhuriyet elitlerinin sadece Kürt coğrafyasındaki "sosyo-kültürel" yapıya değil bütün ülkedeki toplumsal ve siyasal farklılıklara hazırlıklı olmadığına işaret ediyordu.

Cumhuriyet, özellikle de Kürt coğrafyasındaki "sosyo-kültürel" yapıdan ve bu yapıdan beslenmesini muhtemel bulduğu siyasal bir hareketten endişeliydi. Yerel yönetimlerin Kürt coğrafyasının bazı "sosyo-kültürel" dinamiklerini içermesi, bundan etkilenme veya yerel yönetimlerin bu dinamikleri güçlendirme ihtimali bir tür felaket senaryosuydu. Bununla birlikte devletin resmî partisi de olsa CHP'nin bölge merkezlerinde teşkilatlanması siyasal bazı devinimleri tetikleme ihtimali içeriyordu.

Cumhuriyet idaresinin kayımlarla Kürt coğrafyasındaki yerel yönetimleri idare etmesindeki murat, merkezî otoritenin burada tesisi yanında, yerel

17 Köse, Resul, "Tek Parti Döneminde Kayım Uygulamaları", s. 1528-1530.

18 Köse, Resul, *CHP ve DP Hükümetleri Dönemlerinde Doğu ve Güneydoğu Anadolu Politikaları*, s. 237-238.

yönetimlere içkin bazı siyasi özellikler ve bu kurumlar dolanımıyla oluşabilecek siyasi devinimi engellemekti. Çünkü yerel yönetimler için yapılacak seçimlerin toplumu mobilize etme kabiliyeti bulunuyordu ve ayrıca seçimler, sorun olarak görülen “sosyo-kültürel” kodların politizasyonu ile sonuçlanabilirdi. Ayrıca seçimler belediye kurumlarının bizzat bölgedeki kişiler tarafından yönetilmesine neden olabilirdi ve böylece bölgenin bazı “sosyo-kültürel” dinamiklerini içerebilirdi.

4.3. Çok Partili Hayatla Birlikte Yerel Güçlerin Merkez Siyasete Dahil Olması

CHP parti olarak katı bir devletçiliğe şamil olduysa bile Kürt coğrafyasındaki teşkilatlarının insan sermayesi bizzat bölge insanından oluşacağından,¹⁹ en azından Kürt coğrafyasında, merkezî olarak tasarlanan yapısından uzaklaşabilirdi. Bir diğer kötü senaryo ise CHP teşkilatları, Kürt coğrafyasında siyasal bir ufka ve hareketliliğe zemin sunabilirdi. Dolayısıyla Köse'nin asayişsizlik diye kodladığı durum tam olarak, Kürtlerin bir halk olarak siyasal süreçlere dahil olması; siyasal süreçlerin nesnesi olmaktan ziyade öznesi konumuna gelmesiydi.

Bu önermeleri açıklamak için tek parti sisteminin sona erdiği 1950 sonrasına başvurabiliriz. Cumhuriyet'in tek parti dönemi, İkinci Dünya Savaşı sonrası küresel olarak şartların zorlamasıyla iki önemli değişim yaşadı. Türkiye, Batı bloğunda kendine yer bulmak için siyasal, toplumsal ve ekonomik olarak yeniden yapılanma geçirerek çok partili sisteme geçti ve 1945-1950 yıllarında bütün kurumsal mimarisini Anglosakson Batıcılık ve Amerikan tipi dönüşüme tabi tutmaya çalıştı. 1950'de bu dönüşümün yol açtığı imkânlarla iktidara gelen DP, 1950-1960 döneminde öncesinde yapılan hazırlıkları ve dönüşümü sürdürdü.²⁰

Eski CHP kadrolarının kurduğu DP, Türkiye'de teşkilatlanmasını oluşturduktan sonra ciddi bir toplumsal ilgi görüp ilk seçimde yüksek bir oy farkıyla birinci parti oldu. CHP, kalkınmış batı illerinde hiçbir şehir kazanamazken, az sayıda başarılı olduğu yerler ise Ankara'nın doğusundaki az gelişmiş; kendisine sadık olan eşraf, aşiret reisi ve büyük toprak sahiplerinin bulunduğu

19 Bayar devlet kurumlarında Kürtleri istihdam etmeme eğiliminden şikâyet eder: “Bugün, Kürt diye bir kısım vatandaşlar okutulmamak ve devlet işlerine karıştırılmamak isteniliyor.” Bayar, Celal, *Şark Raporu*, s. 64.

20 Kaçmazoğlu, H. Bayram, *Demokrat Parti Dönemi Toplumsal Tartışmaları*, Birey Yay., İstanbul, 1988, s. 9.

bölgelerdi.²¹ Bu sadakatın nedenlerinden biri de CHP'nin İskân Kanunu'yla devlete hizmet edeceğini düşündüğü ağaları sürgüne göndermemesiydi. Bunun yanında DP'ye yoğun toplumsal ilgi üzerine CHP, 1947'de sürgündeki 2000 aşiret mensubu ailenin geri dönüşüne izin verdi. Rejimi destekleyen aşiret reisi ve eşrafın bu sadakatindeki temel motivasyon ideolojik değil, çıkarlarının uyuşması ve yereldeki rekabetlerinde güçlü bir müttefik bulmaktı. Fakat CHP'nin geleneksel seçkinlerin tümüyle ilişkisi problemliydi. DP, 1946-1950 arasında hem toplumsal taban bulmak hem de bu problemliliğinden yararlanmak için Cumhuriyet'in başından beri baskı altında bulunan geleneksel seçkinlerle yoğun ilişkiler kurdu. Özellikle de sürgün ve baskı görmüş geleneksel seçkinlerle kurduğu ilişki DP'nin seçimlerde Kürt coğrafyasında aldığı oyu belirledi.²²

DP'nin Kürt coğrafyasında aldığı yüksek oyun bir diğer nedeni de buralarda tek parti döneminde yaşanan devlet şiddetinin çok partili sistemle gelen kısmi demokratikleşmeyle seyrelmesiydi. Bunu söylerken DP'nin CHP'den farklı bir ideolojik ve siyasal perspektife sahip olduğunu ima etmiyorum. DP'nin, özellikle ilk döneminde, CHP'den en önemli farkı devletin geleneksel mimarisine daha az özdeşleşmesi, bürokratik mekanizmalarla ve resmî devlet anlayışıyla arasındaki mesafeydi.²³ Ayrıca günümüzde sıkça söylenegelen CHP ve DP'nin dine yaklaşımı da çok benzerdi. Bu benzerliğe rağmen DP dönemin koşullarından da faydalanarak dinî eğilimlerden daha çok yararlandı ve yaygın kanıya göre CHP'nin dine yaklaşımında geliştirdiği tavizleri DP daha da ilerletti.²⁴

Örnek vermek gerekirse; çok partiyle meclis seçimlerinin yapıldığı ilk tarih olan 1946'da Diyarbakır'da CHP listelerinden seçilen yedi milletvekilinin altısı, metinde geleneksel seçkin olarak tanımlanan, büyük toprak sahibi ailelerden geliyordu. Bu milletvekilleri, geleneksel seçkin özelliklerinin yanında bazıları kayyım olarak belediyeyi yönetmiş, siyasi geçmişleri İttihat ve Terakki'ye kadar uzanan ve Osmanlı'dan beri bürokraside görev almış isimlerdi. Bu sadece Diyarbakır'a has bir özellik değildi. Genel olarak Kürt coğrafyasında geleneksel seçkinler, belediye başkanlıklarını ve milletvekil-

21 Zürcher, Erik Jan, *Modernleşen Türkiye'nin Tarihi*, Çev. Yasemin Saner Gönen, İletişim Yay., 7. Baskı, İstanbul, 2000, s. 316.

22 McDowall, David, *Modern Kürt Tarihi*, Çev. Neşenur Domaniç, Doruk Yay., İstanbul, 2004, s. 527-529.

23 Demirel, Tanel, *Türkiye'nin Uzun On Yılı: Demokrat Parti İktidarı ve 27 Mayıs Darbesi*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yay., İstanbul, 2011, s. 108-109.

24 Kaçmazoğlu, H. Bayram, *Demokrat Parti Dönemi Toplumsal Tartışmaları*, Birey Yay., İstanbul, 1988, s. 76-77.

liklerini hâkimiyetlerine almıştı.²⁵ Belediye veya milletvekilliği seçimlerinde bu geleneksel seçkin zümrenin önemi, partileri önemsizleştirebiliyordu. Örneğin uzun yıllar aşiretiyle birlikte sürgüne gönderilen ve 1948'de sürgün cezası affedilen, 1963-1973 arasında iki defa Diyarbakır belediye başkanlığı yapan Nejat Cemiloğlu ilkin CHP'den sonrasında da AP'den belediye başkanı oldu.²⁶ Çok partili hayata geçişten sonra Kürt coğrafyasındaki hem mahalli hem de milletvekilliği seçimlerinde geleneksel seçkin zümre ve bu zümrenin eğitimli ve aydın kesimi, partilerin oy almak için patronaj ilişkisi içerisinde olduğu kişiler oldu.

1950-1960 yılları arasında, parlamentodaki meslek dağılımında çiftçilerin temsiliyetinin öne çıkması yerel eşrafın hakimiyetini gösteren bir başka göstergedir. Milletvekili olan çiftçi ve tüccarların birçoğunun önceki dönemlerde belediye başkanlığı yapmış olmaları mesleklerin tek elde yoğunlaşmasını ve yerel eşrafın merkezi idarede olduğu kadar yerel idarede de söz sahibi olduğunu açığa çıkarır.²⁷

Anlaşıyor ki Cumhuriyet'in uzun yıllardır kurduğu sistem, özellikle de Kürt coğrafyasında uyguladığı katı merkezîyetçi politika ve bu doğrultuda bölgenin "sosyo-kültürel" yapısıyla mücadelesi, devlet kurumlarıyla bu yapı arasına koyduğu mesafe, çok partili hayatla birlikte CHP ve DP arasındaki rekabetle "yıprandı". Dolayısıyla merkezî devletin taşrayla ve buradaki güç ilişkileriyle kurduğu ilişki dönüştü. 27 Mayıs sonrası cumhurbaşkanlığı yapan Cemal Gürsel, geleneksel seçkinlerin merkezî idareye dahil edilmesinin ciddi bir yönetim hatası olduğunu ve köklerinin Osmanlı'ya kadar gittiğini belirtiyor:

Saltanat Hükümetleri, bunlara paşalık [ve] ağalık vermek suretiyle, bir kısmını askerlikten de affetmişti. Şark bölgesinde bulunan birçok kimse-ler, bu aşiret alayına yazılmak suretiyle kendilerini Kürtlüğe vermişler ve bu anane de Türkleri Kürtlüğe doğru itelemiştir.²⁸

Kuşkusuz sorun sadece Kürt coğrafyasının ve buradaki "sosyo-kültürel" kodların merkezî idare aleyhine güçlenmesi değildi. Cumhuriyet'in taşrasıyla ve buradaki "sosyo-kültürel" kodlarla kurduğu ilişkinin çok partili hayata geçişle yıpratılması ciddi bir rahatsızlık unsuruydu. Bu durum 27 Mayıs Askerî

25 Miftakhov, Songül, "Doğu ve Güneydoğu Anadolu'nun Parlamento'da Temsili: 1946-1960", s. 5, 17.

26 <https://www.diyarbakir.bel.tr/diyarbakir/genel-bilgiler/tarihce.html>, <https://www.biyografya.com/biyografi/11721> (Erişim Tarihleri: 01.07.2021).

27 Miftakhov, Songül, "Doğu ve Güneydoğu Anadolu'nun Parlamento'da Temsili: 1946-1960", s. 24.

28 27 Mayıs Bakanlar Kurulu Tutanakları: I. Cilt (2 Haziran 1960-6 Ocak 1961), Yayın Haz. Cemil Koçak, Yapı Kredi Yay., İstanbul, 2010, s. 556.

Darbesi'nin önemli simalarından olan Sıtkı Ulay'ın darbeden sonra yazdığı anılarında görülebilir:

Tarihimizde ne zaman irtica ve din ele alınıp da politikada bunun kullanılması yarışına girilmiş ise sonunda memleket zarar görmüş ve bu alandaki rekabetin haddi ve hududu bulunamamıştır... ATATÜRK'ün ölümünden bu yana hele 1950'de Demokrat Parti iktidarı kazandıktan sonra bazı endişelerimiz, bazı korkularımız hak kazanır gibi oldu.²⁹

Cumhuriyet'in merkezietçi politikasının yerel yönetimler üzerindeki yansıması olan kayyım atamaları ve "sosyo-kültürel" kodların politize olmaması ve bu kodların seçimlerle kurumsal mimari içerisinde ifadesini bulmaması çok partili hayata geçince değişmek zorunda kaldı. Çok partili süreç ve özellikle DP, seçimlerde daha çok oy almak için devletin katı merkezietçi ve zor üzerine bina edilen pratiğini yumuşattı. Öncesinde sürgüne gönderilenlerin dönüşüne izin verilmesi, Kürt coğrafyasında bilinen geleneksel seçkinlerin (Şeyh Said'in torunu Abdümelik Fırat, Mustafa Remzi Bucak en öne çıkan figürlerden) milletvekili yapılması DP'ye ilginin nedeni oldu.³⁰ Görüldüğü gibi kısmen de olsa Kürtlerin "sosyo-kültürel" özellikleri tanındı ve merkezî siyasete dahil edildi.

Kürtler üzerinde merkezî bir biçimde uygulanan baskıcı kimlik ve kültürel politikalarının yumuşatılması, 1960 Darbesi'nin aktörü olan askerlerin de rahatsızlık kaynaklarındandı.³¹ Askerî darbe sonrasında oluşturulan bakanlar kurulunun 15 Haziran 1960 tarihli toplantısında dönemin ticaret bakanı Cihat İren rahatsız olunan "Kürtçülük" faaliyetlerinin konuşulduğu toplantıda, "DP mebusları bir Kürtçe gazete çıkarmak için müracaat dahi etmişler. Sâkit Reiscumhur [Celâl Bayar] da, 'Daha iyi olur; bize daha iyi rey verirler' demiş," ifadelerini kullanıyor.³²

Bu noktada Kürt coğrafyasındaki belediyelere 1930'lardaki kayyım atamalarının gerekçelerini tekrar düşünebiliriz. Kayyım atamalarını, temel olarak, asayişin ve merkezî idarenin tesisi olarak tartışan Köse, ağa ve şeyhlerin yerel otoritesini ve bu otoriteye yaslanarak seçimlerle siyasete, yerel yö-

29 Ulay, Sıtkı, *General Sıtkı Ulay'ın Hâtıraları: Harbiye Silah Başına! (27 Mayıs 1960)*, Kitapçılık Limited Şirketi Yay., İstanbul, 1968, s. 32.

30 Bozarlan, Hamit, "Kurds and the Turkish State", *The Cambridge History of Turkey, Volume 4: Turkey in the Modern World*, Ed. Reşat Kasaba, Cambridge University Press, New York, 2008, s. 341; Atılğan, Gökhan, "Tarımsal Kapitalizmin Sancağı Altında", *Osmanlıdan Günümüze Türkiye'de Siyasal Hayat*, Yay. Haz. Gökhan Atılğan vd., Yordam Kitap, İstanbul, 2015, s. 418, 484.

31 Aydın, Zülküf, *The Political Economy of Turkey*, Pluto Press, Londra, 2005, s. 238, 265.

32 27 Mayıs Bakanlar Kurulu Tutanakları: I. Cilt (2 Haziran 1960-6 Ocak 1961), s. 158.

netimlere dahil olmasını “devlet ve millet aleyhtarı bir tutum sergileme” ihtimali olarak görüyor.

Bu noktada bölgede o yıllarda kendisine şeyh, seyit adı verilen dini önderlerin ya da ağa, reis vs. diye farklı isimlendirmelerle etkili olan aşiret liderlerinin toplum üzerinde çok etkili olduğu sosyo-kültürel yapı göz önünde bulundurulmalıdır. Böylelikle devletin yapmış olduğu bu atamalarda mantığın tam olarak ne olduğu daha iyi anlaşılabilir. Çünkü toplum üzerinde çok etkili olan bu insanların bir şekilde seçim yoluyla işbaşına gelmesi aynen genel seçimlerde olduğu gibi belediye seçimlerinde de çok kolay olabilmekteydi. Bu da eğer o kişinin farklı gerekçelerle devlet ve millet aleyhtarı bir tutum sergilemesi durumunda her ne kadar demokrasiye ters bir durum olsa da devlet, o kişiyi işbaşında tutmak istememiştir³³

Cumhuriyet’in taşrasıyla ve buradaki “sosyo-kültürel” yapıyla kurduğu gerilimli ilişkinin sadece Kürtlere mahsus bir sorun olmadığını önceki kısımlarda tartışmıştık. Sorun Kürtlerin “modern” dışı, merkezî olarak planlanan nüfus yapısı ve “vatandaşlık biçimi” dışında konumlanması değildi. Cumhuriyet’in oluşturmak istediği yönetim sistemi ve toplum yapısı dönem içinde nüfusun önemli bir kesimini ayrıksı kabul ediyordu. Dolayısıyla katı merkezîyetçi politikadaki temel motivasyon, taşranın “sosyo-kültürel” yapısının bitirilmesi, olmadı yerel ve merkezî siyaset ve idari süreçlere dahil olmasının önüne geçmekti.

Erik Jan Zürcher’e göre tek parti dönemindeki katı merkezîyetçi politika ve devletin baskıcı uygulamalarının oluşturduğu bezginlik sadece Kürtlerde oluşmuş bir rahatsızlık değildi. Özellikle nüfusun %80’inin yaşadığı bütün kırsal bölgelerde bu rahatsızlık vardı. Zürcher’e göre tek parti döneminde modernleşen ve merkezîleşen devlet aygıtının kırsal nüfusla ilişkisinde belirleyici olan, buradaki halk üzerinde hayli etkili olan denetim biçimiydi. Zürcher bu durumu şöyle ifade eder:

Jandarma ve vergi tahsildarından eskisinden çok daha nefret edilir ve korkulur oldu. Devlet daha etkinleştiği ve hissedilir hale geldiği için, kendi içinde köy yaşamının geleneksel bir özelliği olan devlete duyulan öfke, daha da şiddetlenmişti.³⁴

1930’larda yaygın biçimde uygulanan kayyım atamalarının terk edilmesinin, iç içe geçmiş hayli açıklaması bulunuyor: çok partili hayata geçiş, Batılı sis-

33 Köse, Resul, “Tek Parti Döneminde Kayyım Uygulamaları”, s. 1532.

34 Zürcher, Erik Jan, *Modernleşen Türkiye’nin Tarihi*, s. 300.

teme entegre olma sürecinde Almanya ve İtalya örneklerinde belirginleşen faşist devlet görünümünden sakınma, DP'yle rekabette CHP'nin Kürt coğrafyasındaki katı devlet uygulamalarından uzaklaşma politikası, seçimlerde bölgede oy almak için geleneksel seçkinlerle işbirliği ve Kürt isyanları/direnişlerinin devlet tarafından bastırılması.

Bunların yanında Köse'ye göre Cumhuriyet'in kayyım atamalarından vazgeçmesinin diğer nedenleri de kayyım uygulaması için "lüzum ve zaruret" in kalmaması, vali ve kaymakamların iş yükü, Dersim Tertelesi'nin "başarısı" sonrası düzen ve nizamın sağlanması, 1936'da Fransa'nın Suriye'nin bağımsızlığını tanınmasıyla iki devlet arasında başlayan sorunların 1939'da Hatay'ın Türkiye'ye katılmasıyla çözülmesi ve böylelikle Suriye'yle sınır güvenliğinin sağlanması, devlet otoritesinin mahalli idarelerin eşgüdümüyle tesis edilmesi ve son olarak kayyım idaresindeki belediyelerin başarı göstermemesidir.³⁵

Karar Tarihi	Belediye
12.11.1934	<i>Van</i>
19.07.1939	<i>Trabzon ve Erzurum</i>
03.02.1940	<i>Birecik</i>
15.06.1940	<i>Hakkâri ili ve Yüksekova (Gevar) ilçesi</i>
10.08.1940	<i>Genç, Çapakçur, Solhan</i>
10.09.1940	<i>Gümüşhane'nin Şiran ve Erzurum'un Hasan Kale, Tortum ve Oltu ilçeleri</i>
05.05.1940	<i>Trabzon'un Maçka, Akçaabat, Vakfıkebir kazaları</i>
23.10.1940	<i>Muş ve Siirt illeri ile Lice, Ergani, Silvan, Malazgirt, Gercüş, Midyat, Nusaybin, Derik, Viranşehir ve Suruç ilçeleri</i>
13.01.1941	<i>Kars'ın Ardahan, Iğdır ve Sarıkamış ilçeleri</i>
06.05.1941	<i>Afyon'un Dinar kazası</i>
23.09.1941	<i>Antalya'nın Akseki kazası</i>
16.03.1943	<i>İstanbul'un Şile ve Kartal ilçeleri</i>
16.07.1943	<i>Reşadiye</i>

35 Köse, Resul, "Tek Parti Döneminde Kayyım Uygulamaları", s. 1536-1537; Köse, Resul, *CHP ve DP Hükümetleri Dönemlerinde Doğu ve Güneydoğu Anadolu Politikaları*, s. 234-235.

10.06.1944	Manisa'nın <i>Eşme</i> kazası
08.01.1946	<i>Erzincan</i>
12.03.1946	<i>Mardin ve Ağrı (Doğubeyazıt)</i> illeri
15.03.1946	<i>Maraş</i>
28.03.1946	<i>Kulp</i>
10.06.1946	Erzincan'ın <i>Tercan</i> ilçesi.
03.11.1947	<i>Hınıs, Bulanık, Varto, Başkale, Erciş, Gevaş, Muradiye, Şatak, Bismil, Harran, Ahlat, Hizan, Mutki, Tatvan, Arpaçay, Çıldır, Göle, Tuzluca, Diyadin, Doğubayazıt, Eleşkirt, Patnos, Tutak, Yusufeli, Şauşat, Kiğı, Baskil, Maden, Keban, Palu, Erbaa, Artova</i>
09.03.1948	<i>Bingöl, Tunceli, Solhan, Karlıova, Genç, Borçka, Çınar, Karakoçan, Sivrice, Karayazı, Beytüşşebap, Şemdinli, Beşiri, Eruh, Baykan, Kurtalan, Pervari, Sason, Şırnak, Şirvan, Kozluk, Çemişgezek, Hozat, Mazgirt, Nazimiye, Ovacık, Pertek, Yaylak-Bozova, Hilvan, Gürpınar, Özalp, Savur, Kızıltepe, Mazıdağı ve Idil</i>
1947	<i>Yusufeli (Karadeniz'de)</i>
Net değil	<i>Kayseri, Yalova</i>

*Belediyelere atanan kayyımların yerlerini seçilmiş belediye reislerine bırakma tarihleri*³⁶

Türkiye'nin geneline yayılmış kayyım uygulamasının, Kürt coğrafyası dışındaki yerlerde uzun süremediği ve Kürt coğrafyasının çok sayıda belediyesinde ortalama 16 yıl sürdüğü görülüyor. Kayyım yönetiminden ilk vazgeçilen yer 1934'te Van Belediyesi oldu. Bunu 1939'da Trabzon ve Erzurum belediyeleri takip etti. Alınan kararlarda genellikle belediyelerin "kayyımlarda kalmasını gerektirecek lüzum ve zaruret" olmadığı gerekçesi öne sürüldü. Özellikle Tunceli ve sınır bölgelerindeki kayyım yönetimleri bir süre daha devam etti. Nihayetinde Kürt coğrafyasındaki belediyelere kayyım uygulaması 1947 ve 1948 yılında çıkarılan iki kararnameyle bütünüyle terk edildi. Güvenlik politikalarının eleştirilmesi nedeniyle Tunceli Vilâyetinin İdaresi Hakkında Kanun da yürürlükten kaldırıldı.³⁷

36 Köse, Resul, "Tek Parti Döneminde Kayyım Uygulamaları", s. 1536-1537, 1540-1542; Köse, Resul, *CHP ve DP Hükümetleri Dönemlerinde Doğu ve Güneydoğu Anadolu Politikaları*, s. 233-234.

37 Köse, Resul, "Tek Parti Döneminde Kayyım Uygulamaları", s. 1536-1537, 1539-1540.

5. BÖLÜM

HDP BELEDİYELERİNE KAYYIM ATAMALARI VE SÜREKLİLEŞTİRİLMİŞ OLAĞANÜSTÜ HAL

Bir belediye başkanının görevden alınması için gereken şartlar, Anayasa (127) ve Belediye Kanunu'nda (45 ve 46) düzenleniyor. Anayasaya göre mahalli idarelerin seçilmiş organlarının görevden alınmasının koşulu yargı organlarının hükmüne tabi. Bu şartın istisnası da mahalli idarelerin seçilmiş organları hakkında görevleriyle ilgili bir suçta istinaden açılan bir soruşturma veya kovuşturmada hüküm kesinleşene kadar, içişleri bakanına tanınan geçici olarak görevden uzaklaştırma yetkisidir. Fakat bu uzaklaştırma yetkisi, suiistimali önlemek için iki ayda bir yenilenmek zorunda. Normalde belediye başkanının görevinin son bulması için istifa, seçilme yeterliliğini yitirme veya kesinleşmiş mahkûmiyet kararı bulunuyor. Böylesi bir durumda belediye meclisi kendi üyelerinden birini seçmeli. Bunun istisnası da belediye meclisinin bir belediye başkanı seçene kadar mülki idare tarafından görevlendirme yapılmasıdır. 674 sayılı KHK ile, normalde belediye başkanının bir biçimde görevini devam ettirememesi durumunda belediye meclisinin bir başkan vekili seçebilmesi terör¹ suçlarında askıya alındı. Bu düzenlemeyle birlikte, sadece terör veya terör örgütlerine yardım ve yataklık suçlamalarında merkezî idare tarafından kayyım atanabilmesi öngörüldü. Yani terör suçları dışındaki suçlarda seçilmiş belediye organlarının görevlerine devam edemediği durumlarda genel kural olan seçimlerin yenilenmesi hükmü, terör suçlarında kaldırıldı. Böylece mülki idare, görevden alınan belediye başkanlarının yerine belediye meclisinin yeni başkan ya da vekil seçme yetkisini de elinden aldı.² Ayrıca merkezî idare, terör suçlamasıyla görevinden alınan yerel temsilcilerin yerine yerel seçimleri yenileme kuralını da askıya aldı.

Kamu hukuk mevzuatında yerel yönetimlerin en önemli birimlerinden olan belediye organlarına, vesayet makamı tarafından hukuki literatürde

1 Terör kavramı 20. yüzyılda siyasal iktidarlar için iyi olan her türlü değere düşman bir kategori olarak ve "kamusal bir kötülük temsil" gibi sunulan, "iktidar dostu bir kavram" oldu. "Son derece geniş bir yelpazedeki "anti" düşüncüyü, ifadeyi ve eylemi gayrimeşru, yasadışı ve hatta hukukdışı ilan edebilmek için sıklıkla tedavüle sokulan bu kavram (ve türevleri), özellikle otoriter ve/veya totaliter eğilimi gösteren rejimlerin iktidar stratejilerinin mütemmim cüzü haline gel[di]"; Değer, Ozan-Kurnaz, Işıl, "Yerel Kamunun Gaspla İdaresi: Hükümet Gücünün Serbest Bırakılması Olarak Kayyım Darbesi", s. 28.

2 Keleş, Ruşen-Özgül, Can Giray, "Belediye Organlarına 'Kayyım' Atamaları Üzerine Bir Değerlendirme", s. 305-306.

tanımlandığı biçimiyle kayyım kavramı çerçevesinde atama yetkisi tanımlanmıyor. HDP belediyelerine yapılan atamalar, kamu hukuk mevzuatı ve literatürde kayyım sözcüğünün anlamlarından biri olan “eksiklik, yetersizlik ve/veya ehliyetsizlik” atfını veya iddiasını -adeta kasten- işaret etmek üzere “kayyım atamaları” olarak adlandırılmakta ve nitelendirilmekte.” Devletin, kamu hukukunun yetki alanı içerisinde olmayan fakat egemenlik yetkisiyle kendine bağlı bulunan belediyeleri kayyım uygulamasının nesnesi yapması hem merkezî idareyi güçlendiriyor hem de HDP'nin yerel temsilini hukuk dışılaştırması (*outlaw*) sağlıyor.³

5.1. İlk Dönem Kayyım Atamaları

11 Eylül 2016 tarihinde İçişleri Bakanlığı'nın yayımladığı basın açıklamasında, ilan tarihi itibarıyla 674 sayılı KHK'ya dayanarak 24'ü HDP'li, 3'ü AKP'li ve 1'i de MHP'li olmak üzere toplamda 28 belediye başkanının yerine “terör örgütlerine yardım ve destek vermekten dolayı haklarında yürütülen soruşturma ve kovuşturmalar” gerekçesiyle kayyım atandığı ifade ediliyordu. Açıklamada “demokrasi ve hukuk devleti anlayışında millet iradesinin yerel yönetimlere yansımaları esas” kabul edilse de belediyelerin “demokrasinin sunduğu iklimi istismar ederek ülkemizin birlik ve bütünlüğüne kasteden terör örgütlerinin etkisi altına” girdiği iddiasıyla “milli iradeyi gaspedenlere karşı tedbir almak devletin asli görevidir,” denilerek kayyım ataması ilan ediliyordu.⁴

18 Mart 2019 tarihinde, yerel seçimler öncesi, İçişleri Bakanlığı'nın yayınladığı Belediyelerdeki Kayyum Sistemi ve Mevcut Durum Raporu'nda “kamuoyunda kayyum süreci olarak bilinen” ve 2016'dan beri toplamda 94 belediyeye yapılan kayyım atamalarının gerekçesi “bölücü terör örgütü PKK ile iltisaklı, irtibatlı” olarak ifade ediliyordu.⁵ Raporda, kayyım atamalarının gerekçeleri aktarılıyor, kayyımların iyi belediyecilik faaliyetleri sıralanıyor ve toplumsal meşruiyet oluşturulmaya çalışılıyordu.

3 Değer, Ozan-Kurnaz, Işıl, “Yerel Kamunun Gaspla İdaresi: Hükümet Gücünün Serbest Bırakılması Olarak Kayyım Darbesi”, s. 21.

4 Kayyım atanan yerler: Batman, Hakkari, Pozanti, Diyarın, Beşiri, Gercüş, Silvan, Sur, Aşkale, Hınıs, Çamoluk, Tuzluca, Ilgın, Dargeçit, Derik, Mazıdağı, Nusaybin, Bulanık, Eruh, Suruç, Cizre, Silopi, Edremit, Erciş, İpekyolu, Özalp, İkiköprü, Hoşhaber; *İçişleri Bakanlığı*, “Basın Açıklaması, No: 2016/63”, (11.09.2016), <https://www.icisleri.gov.tr/basin-aciklamasi11092016>.

5 *İçişleri Bakanlığı*, “Belediyelerdeki Kayyum Sistemi ve Mevcut Durum Raporu”, s. 5, (18.03.2019), <https://www.icisleri.gov.tr/illeridaresi/belediyelerdeki-kayyum-sistemi-ve-mevcut-durum-raporu-yayinlandi>.

674 sayılı KHK'da ve uygulanmasında terör suçlamasının sınırlarının belirlenmemiş olması ve açık bir biçimde terör ve şiddet tanımı yapılmaması mülki idareye terör kavramını geniş yorumlama imkânı verdi. Bu suçlamalarda yargısal denetim şartı olmadığı gibi belediye temsilcilerinin görevden alınmalarında herhangi bir mahkeme kararı da bulunmuyordu.⁶

28 Şubat 2019 tarihinde yayınlanan HDP "Kayyım Raporu"nda, 2016-2019 arasında HDP'nin bileşeni olan DBP'nin 3 büyükşehir, 10 il, 63 ilçe ve 22 belediye toplamda 95 belediyesine kayyım atandığı aktarıldı.⁷ HDP raporda yerel yönetimlerin kayyımlarla merkezî idarenin bir uzantısı haline getirildiği, "Batı'da görevden alınan belediye başkanlarının yerine yine meclis içinden seçilmiş bir kişi atanırken" HDP belediyelerinde bunun işletilmediği ifade ediliyordu. Rapor, kayyım atamalarını "vatan-millet-güvenlik şemsiyelerine sığınarak başlatılan uygulama; yöntem, tarz ve sonuç olarak devletin yüz yıllık politikalarının bir devamı" olarak kabul ediliyordu.⁸

Türkiye Belediyeler Birliği dergisinde, birliğin genel sekreterinin kayyım atamalarıyla ilgili yazdığı yazıda, 7 Haziran 2015 genel seçimlerinden sonra Kürt coğrafyasındaki öz yönetim ilanları ve artan şiddet hadiselerinden HDP belediyeleri de sorumlu tutuluyor. Genel sekreter belediyeleri; belediye araçlarıyla çukurlar kazmak, silah ve mühimmat taşımak, lojistik destek sağlamak, örgüte eleman kazandırmak, örgüt mensuplarını istihdam etmek ve para aktarmak, ihaleleri örgüt yandaşlarına vermek ve örgüte ihalelerden pay aktarmak, örgüte destek olmayan yerel halktan kimselere belediye hizmeti sunmayarak baskı kurmak gibi çeşitli ithamlarla suçluyor. Yazıda, anayasanın 127. maddesindeki yerel yönetimlerin özerkliğini düzenleyen ve seçilmiş belediye görevlilerinin görevden alınmasını yargı kararına bırakan şart hatırlatmasına rağmen kayyım atamaları savunuluyor.⁹

Hükümete yakın Siyaset Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı'nın (SETA) 2018'de yayınladığı kayyım raporunda¹⁰ DBP'nin 93 belediyesine kayyım ata-

6 Keleş, Ruşen-Özgül, Can Giray, "Belediye Organlarına 'Kayyım' Atamaları Üzerine Bir Değerlendirme", s. 305-306.

7 *Halkların Demokratik Partisi (HDP)*, "Kayyım Raporu", (28 Şubat 2019), s. 20, <https://www.hdp.org.tr/kayyim-raporumuz/12907/>.

8 Agr., s. 3.

9 Cüngör, Hayrettin, "Terör Suçu Nedeniyle Belediye Başkanı Cörevlendirilmesi (Kayyum)", *İller ve Belediyeler - Türkiye Belediyeler Birliği Dergisi*, Sayı: 827-828, 2017, s. 22-23.

10 Kapak görseli sonrasında *İçişleri Bakanlığının Belediyelerdeki Kayyum Sistemi ve Mevcut Durum Raporu*'nun içinde, belediye faaliyetlerinin terörle ilişkisini göstermek için kullanılan görsellerden biriydi. Fotoğrafın kim tarafından çekildiği hem İçişleri Bakanlığının hem de SETA'nın raporunda belirtilmiyordu. İçişleri Bakanlığının raporunda fotoğraf, "14.04.2015 tarihinde HDP organizesinde düzenlenen Fidan Dikimi Etkinliği'nde belediyeye ait otobüsler içerisinde örgütsel slogan atılarak terör örgütünü simgeleyen bez parçaları açılmıştır," biçiminde açıklanıyordu; bkz. *İçişleri Bakanlığı*, "Belediyelerdeki Kayyum Sistemi ve Mevcut Durum Raporu", s. 16.

maları terörle mücadele bağlamında ele alınıyor, kayyım atama sürecinin ateşkesin bitirilmesi ve özyönetim ilanlarıyla başladığı vurgulanıyordu.¹¹

5.2. İkinci Dönem Kayyım Atamaları

2016'dan 2019 yerel seçimlerine kadar Kürt coğrafyasındaki belediyelerin önemli bir kısmı kayyımlar tarafından yönetildi. Seçimler bir anlamda kayyımların ve kayyım uygulamasının yerel halk tarafından oylanmasıydı. 31 Mart 2019 yerel seçimlerinde AKP Diyarbakır gibi bazı merkezlerde halihazırda belediyeyi yöneten kayyımları kendi adayı olarak gösterdi. HDP, öncesinde kayyım atanmış olan yerlerin önemli bir kısmında belediyeleri tekrar kazandı. 3 büyükşehir, 5 il, 45 ilçe ve 12 belde, toplamda 65 merkezde belediyeleri HDP kazandı.

Fakat 2020 yılının sonlarına gelindiğinde kayyım atanmayan sadece 4 ilçe ve 2 belde belediyesi kalmıştı. Yerel seçim sonuçlarının kesinleşmesinden hemen sonra, seçimleri kazanmış olan 6 belediye başkanına, adaylıklarına onay verilmesine rağmen, KHK ile kamu görevinden ihraç edildikleri gerekçesiyle mazbata verilmedi. Bunların yerine birinci parti olan HDP'li meclis üyelerine değil, en yüksek ikinci partinin adayına mazbata verildi. 19 Ağustos 2019 tarihinde ilk olarak Diyarbakır, Van ve Mardin büyükşehir belediyeleri olmak üzere, vesayet makamı tarafından kayyım atamaları yapılmaya başlandı.¹²

Diyarbakır, Van ve Mardin büyükşehir belediyelerine kayyım atamalarından sonra İçişleri Bakanlığı'nın yaptığı açıklamada, gerekçe olarak soruşturma ve kovuşturmalar gösterildi.

Belediye başkanı görevlendirmeleriyle belediyelerin sağladığı imkânları kaybeden bölücü terör örgütü ve onun güdümündeki siyasal uzantıları, militan bulma, maddi kaynak temin etme ve kendi tabanını yönlendirmedeki sıkıntıları çözmek adına 31 Mart 2019 Mahalli İdareler Genel Seçimlerini kendileri açısından bir fırsat olarak görmüştür. Terör örgütü seçtikleri zaman kolay yönetebilecekleri, kendi güdüm ve yönlendirmesinde olacak kişilerin aday gösterilmesi için büyük çaba sarfetmiş, tutuklu olmasına rağmen sağlık sorunu nedeniyle tutuksuz yargılanmasına karar verilen Ahmet Türk başta olmak üzere haklarında Silahlı Terör Örgütü

¹¹ Alptekin, Hüseyin-İlhan, Bekir, *Kayyum Atanan Belediyelerin PKK Terörü ile Mücadeledeki Rolü*, SETA Yay., İstanbul, 2018, s. 9, 13-16.

¹² "31 Mart Seçimlerinde 65 Yerel Yönetimi Kazanan HDP'nin Elinde 6 Belediye Kaldı", (02.10.2020), <https://tr.euronews.com/2020/10/02/31-mart-secimlerinde-65-yerel-yonetimi-kazanan-hdp-nin-elinde-6-belediye-kald>.

Kurma veya Yönetme, Silahlı Terör Örgütüne Üye Olma, Terör Örgütü Propagandası Yapmak, Suçu ve Suçluyu Övmek suçlarından soruşturma ve kovuşturma yürütülen kişiler bazı belediyelerde bilerek ve isteyerek belediye başkan adayı gösterilmiştir.¹³

İçişleri Bakanlığının kayyım açıklamalarında, genel olarak, öne çıkan husus, kayyım atamalarının hukuken değil siyaseten ve milli güvenlik gerekçeleriyle savunulmasıydı. Benzer biçimde bakanlığın Mart 2019'da yerel seçimler öncesi yayınladığı kayyım raporunda, "ortaya çıkan bu durum, terör örgütünü destekleyen belediye başkanlarının görevden uzaklaştırılmalarının ne denli haklı olduğunu açıkça ortaya çıkarmıştır"¹⁴ deniliyordu.

Aradan geçen yıllara rağmen yapılan idari tasarrufun hukuki bir kararla desteklenmediği görülmüyordu. 31 Mart 2019 Yerel Seçimleri'ni takip eden aylardaki ikinci kayyım atamalarından sonra yapılan bakanlık açıklamasında da HDP, terör örgütünün siyasi uzantısı olarak ifade edildi. Buna dair bir yargı kararı olmadığı gibi seçilmiş belediye başkanları hakkında kesinleşmiş bir yargı kararı da sunulmadı. Açıklamada belediye başkanı seçildikten sonra da "halkın mahalli ve müşterek ihtiyaçlarını karşılamak yerine bölücü terör örgütünün amaçları, ideolojik söylemleri ve eylemlerini destekler mahiyette uygulamalara başladıkları, davranış ve söylemlerde buldukları, belediyenin imkânlarını terör örgütünü destekleyecek şekilde yönlendirdiklerine ilişkin Bakanlığımıza birçok ihbar, şikâyet ve bilgi ulaştırmıştır,"¹⁵ denildi. Bakanlığın kayyım atamaları için gösterdiği deliller, bakanlığa ulaşan "ihbar, şikâyet ve bilgi" olarak ifade edildi.

HDP, "Kayyım Raporu (Ağustos 2019–Ağustos 2020) -1 Yıllık Panorama-" adlı raporunda Olağanüstü Hal ortamında ve hayli eşitsiz bir biçimde girdikleri 31 Mart 2021 Yerel Seçimleri'nin bir "kayyım oylaması"¹⁶ olduğunu söyledi. Kayyım atamalarının hukuki değil siyasi olduğunu savunan HDP raporunda, bu iddiayı desteklemek için gösterilen örneklerden biri de Diyarbakır Valiliği'nin seçimlerin hemen ertesi günü olan 1 Nisan gününde İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'ne gönderdiği yazıydı. Bu ya-

¹³ İçişleri Bakanlığı, "Diyarbakır, Mardin, Van Büyükşehir Belediye Başkanlarının Görevden Uzaklaştırılmasına Dair Basın Açıklaması", (19.08.2019), <https://www.icisleri.gov.tr/diyarbakir-mardin-van-buyuksehir-belediye-baskanlarinin-gorevden-uzaklastirilmasina-dair-basin-aciklamasi>.

¹⁴ İçişleri Bakanlığı, "Belediyelerdeki Kayyım Sistemi ve Mevcut Durum Raporu", s. 7.

¹⁵ İçişleri Bakanlığı, "Diyarbakır, Mardin, Van Büyükşehir Belediye Başkanlarının Görevden Uzaklaştırılmasına Dair Basın Açıklaması."

¹⁶ Halkların Demokratik Partisi (HDP), "Kayyım Raporu (Ağustos 2019 – Ağustos 2020) -1 Yıllık Panorama-", (18.08.2020), <https://www.hdp.org.tr/Images/UserFiles/Documents/Editor/2020/1-yillik-kayyim-raporu-2020.pdf>.

zıda HDP adayı Selçuk Mızraklı'nın görevinden alınması talep ediliyordu.¹⁷ HDP raporuna göre 1 Nisan günü valiler, Van ve Mardin belediyeleri için de İçişleri Bakanlığı'ndan kayyım atanması talebinde bulundu ve gerekçe olarak da seçilmesi muhtemel (resmî sonuçlar açıklanmadığından) belediye başkanları hakkında yürütülen soruşturmalar gösterildi.¹⁸

5.3. Seçilmiş Belediye Başkanları ve Kayyım Dönemi Karşılaştırması

Cuma Çiçek, Kürt meselesinin esasının bir "tanınma" meselesi olduğunu, bunun koşulunun da Kürtlerin bireysel ve kolektif olarak siyasi bir tutuma sahip sosyo-politik bir aktör olarak tanınmasıyla belirlendiğini söyler. Çiçek, yerel yönetimlerin bu tanınma sürecinde kritik bir konumda olduğunu, Kürt meselesinde çözüm arayışlarının büyük oranda yerelleşme etrafında çerçeveslendiğini belirtir. Buna rağmen kayyım atamaları, çözüm anlamında ciddi bir geriye gidişin ifadesi oluyor. Süreklileşmiş kayyım idaresinin yerel yönetimlerdeki davranış örüntüsü de Kürt coğrafyasındaki kentlerin sorunlarına uzun vadeli çözümler getirmekten uzak. Çiçek'e göre Diyarbakır özelinde kayyım pratiğinin belediyecilikteki çalışma örüntüsü üç kategoriye ayrılabilir. İlki, belediyelerin kent sakinleri için erişilebilirlikten uzak olması. Kayyım öncesinde belediye, kent sakinleri ve sivil toplum aktörlerinin daha kolay ulaşabildiği bir yapıydı. Erişilebilirliğin ortadan kalkmasının sembolik ifadesi de belediye önündeki polis bariyerleri ve beton bloklar. İkincisi, kayyımların asfalt, kaldırım ve park gibi görünür hizmetlere odaklanıp belediyeleri bir kaynak dağıtma aktörü/alanı olarak yeniden kurması. Üçüncüsü de kayyımların uzun vadeli ve büyük yatırımlardan uzak kalması.¹⁹

Kayyım yönetimi hem Kürt meselesinin çözümünde ciddi bir engel oluyor hem de kentlerin ihtiyaç duyduğu kalıcı projeleri hayata geçirme bakımında sorunlara neden oluyor. Kayyımlar seçimlerde kazanmalarının hayli zor olduğunu bildiğinden, görünür projelere ağırlık vererek yönetimleri için toplumsal meşruiyet, rıza ve destek üretmeye çalışıyor. Görünür projelerle seçimlerde hükümet koalisyonunun kazanması için bir anlamda seçim çalışması yapıyor. Uzun vadeli projelere uzak durmalarının nedeni de bununla ilgili. Görece kısa sürecek yönetimleri boyunca, seçmenin büyükçe bir kısmının iradesi hilafına buldukları konumu meşrulaştırmak ve seçimlerde toplumsal destek sağlamak için kısa vadede görünür ol-

¹⁷ "Kayyım Seçimden Bir Gün Sonra Hazırmış," (22.08.2019), <https://www.cumhuriyet.com.tr/haber/kayyim-secimden-bir-gun-sonra-hazirmis-1544766>.

¹⁸ *Halkların Demokratik Partisi (HDP)*, "Kayyım Raporu (Ağustos 2019 – Ağustos 2020) -1 Yıllık Panorama-"

¹⁹ Çiçek, Cuma, "Kürt Siyaseti ve Yerel Yönetimler (1999-2019)", *Birikim*, Sayı: 358-359, 2019, s. 78-79.

mayan, kentin gelişimini kökten bir biçimde etkileyecek Entegre Katı Atık Tesisi gibi projelerden ziyade kaldırım, asfalt ve parkları yenilemeyi tercih ediyorlar.

Çiçek, 2015-2018 yıllarında, seçilmiş belediye başkanları Gültan Kışanak ve Fırat Anlı ile atanmış kayyım Cumali Atilla dönemlerinde belediye hizmetlerini gerçekleştirme ve yaklaşım farkını değerlendirdiği kitabında bu tespitini somut olarak destekliyor. Kışanak ve Anlı yönetiminin hazırladığı Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi (DBB) 2015-2019 Stratejik Planı ile kayyım Atilla yönetiminde hazırlanan DBB 2017-2021 Stratejik Planı arasında önemli farklar bulunuyor. Aradaki fark, evvela planlama sürecinde başlıyor. Kışanak ve Anlı döneminde hazırlanan stratejik planlamada farklı yerel aktörlerin katılımı gözetildi, buna karşın kayyım sürecinde yerel aktörler değil kurum içerisindeki bilgiyle sınırlı kalındı. Seçilmiş belediye başkanları dönemindeki planda yer alan ademi merkezileşme ve tarihî, kültürel mirasın korunmasına yönelik bağlayıcı kararlar kayyım döneminde çıkarıldı. Benzer biçimde kayyım dönemi yol, yeşil alan ve kırsal kalkınma konularında başarıyla Kışanak ve Anlı dönemine kıyasla kültür ve sanat alanında hayli geride kaldı ve çok-dilli belediyecilikle ilgili bütün plan ve uygulamalar bu dönemde terk edildi. Seçilmiş belediye başkanlarının planlarında geleneksel belediye hizmetlerinin sınırlarından taşan hedefler bulunuyordu: yerelde demokrasinin inşası, çoğulcu kimlik politikaları, toplumsal cinsiyet eşitliği ve kadınların desteklenmesi, yerel ekonominin güçlendirilmesi, kırsal kalkınma. Fakat kayyım döneminde hazırlanan planda geleneksel belediye hizmetlerine ağırlık veriliyor ve yerelde demokrasinin inşası, çoğulcu kimlik politikaları, toplumsal cinsiyet eşitliği ve kadınların desteklenmesi hedefleri iptal ediliyordu.²⁰ Sınırlı sayıda da olsa Kürtçe, Türkçe ve İngilizce dillerinde çocuklara kreş hizmeti veren *Zarokikstanlar* kayyımlarla birlikte kapatıldı.²¹

Görüldüğü gibi kayyım döneminde yereldeki sosyo-kültürel ve politik farklılığı görmezden gelen bir yönetim tarzı öne çıkıyor. Halkın sosyo-kültürel ve politik tutum ve varoluş biçimini desteklemeye yönelik bütün plan ve uygulamalardan kaçınılıyor. Ayrıca toplumsal cinsiyet eşitliği ve kadınların siyasal katılımına yönelik belediyenin bütün kurumsal desteğinin geri çekildiği görülüyor.

²⁰ Çiçek, Cuma, *Hizmet ve Siyaset İkiliğinden Diyarbakır'a Bakmak: Diyarbakır Büyükşehir Deneyimi (2015-2018)*, DİSA Yay., Diyarbakır, 2019, s. 246-249.

²¹ Çiçek, Cuma, "Kürt Siyaseti ve Yerel Yönetimler (1999-2019)", s. 81.

5.4. Eşbaşkanlık Kurumunun Terörle İlişkilendirilmesi

2019'dan sonraki ikinci dönem kayyım atamalarından sonra HDP belediyelerinde uygulanan "eşbaşkanlık" sistemi, terörle iltisaklı olma delillerinden biri olarak gösterildi. Bu yeni bir durumdu zira İçişleri Bakanlığı'nın Mart 2017 raporunda eşbaşkanlık uygulamasının belediye mevzuatında bulunmadığı, bununla ilgili atama öncesi hukuki süreçlerin işletildiği vurgulanıyordu.²² Dolayısıyla eşbaşkanlık sistemi ilk dönem kayyım atamalarında yapılan İçişleri Bakanlığı açıklamalarının yalnızca birinde, idari bir uyumsuzluk dolayısıyla bir itirazın nesnesiydi. Fakat 2019'daki ikinci dönem kayyım atamaları için yapılan açıklamanın dikkat çekici yönü, görevden alma gerekçeleri içerisinde "eşbaşkanlık" uygulamasının gösterilmesi oldu:

Halkın oylarıyla Belediye Başkanı olarak seçildiklerini göz ardı ederek bölücü terör örgütü yöneticilerinin talimatları doğrultusunda belediye mevzuatında dayanağı olmayan sözde "eş başkanlık" uygulamaya ve mevcut belediye başkanının tüm yetkilerini sözde eş başkan sıfatı verilmiş kişilerle birlikte kullanmaya başladıkları, ne şekilde kim tarafından yetkilendirildiği ve seçildiği belli olmayan eş başkanlara yasadışı olarak fiilen belediye başkanlığı yaptırdıkları, belediyeleri ülkenin bütününden farklı bir idari yapıya dönüştürmeye çalıştıkları²³

2017'de ilk dönem kayyım atamalarında eşbaşkanlık sistemi, sadece bir idari rahatsızlık konusu olarak vurgulanıyorken, 2019 yılındaki ikinci dönem kayyım atamalarında eşbaşkanlık uygulaması "PKK'nın benimsediği 'eş başkanlık' sistemi"²⁴ olarak kabul edilerek, hukuki yargılamanın konusu yapıldı.²⁵ Bazı kesimler, İçişleri Bakanlığı'nın görevden alma gerekçelerinden biri olarak eşbaşkanlık uygulamasını göstermesini hayli geç kalmış bir karar olarak eleştirdi.²⁶

22 Kapağında büyük harflerle PKK KCK ibaresi bulunan bu rapor için bkz. *İçişleri Bakanlığı*, "Terör Nedeniyle Belediyelere Yapılan Görevlendirmeler", s. 52, (18.05.2017), <https://www.icisleri.gov.tr/kurumlar/icisleri.gov.tr/IcSite/diab/duyurular/Belediyeler.pdf>.

23 *İçişleri Bakanlığı*, "Diyarbakır, Mardin, Van Büyükşehir Belediye Başkanlarının Görevden Uzaklaştırılmasına Dair Basın Açıklaması."

24 "PKK'nın Benimsediği 'Eş Başkanlık' Sistemini Belediyede Uygulamışlar", (10.01.2020), <https://www.aa.com.tr/tr/turkiye/pkknin-benimsedigi-es-baskanlik-sistemini-belediyede-uygulamislar/1698563>.

25 "Hakkında yürütülen terör soruşturmaları kapsamında görevden uzaklaştırılan HDP'li Büyükşehir Belediye Başkanı Bedia Özgökçe Ertan'ın yasal dayanağı olmamasına rağmen sözde "eş başkanlık" sistemini uyguladığı gerekçesiyle 10 yıla kadar hapsi istendi." bkz. "Görevden Uzaklaştırılan HDP'li Belediye Başkanı Ertan'a 'Eş Başkanlık' Davası", (25.03.2020), <https://www.aa.com.tr/tr/turkiye/gorevden-uzaklastirilan-hdpli-belediye-basani-ertana-es-baskanlik-davasi/1778536>.

26 "Eş başkanlık" Hangi Teröristin Talimatıydı... AKP Yaptığı Düzenlemeyi Hatırlıyor mu", (19.08.2019), <https://odatv4.com/akp-yaptigi-duzenlemeyi-hatirliyor-mu-19081930.html>.

2017'den 2019'a gelindiğinde merkezi idarenin, HDP'nin eşbaşkanlık uygulaması karşısındaki bu tutum değişimini HDP'yi PKK ile ilişkilendirme mantığıyla, Türkiye siyasetinin kadim eril siyasi zihniyetiyle, Kürt hareketi üzerinde artan baskı politikasıyla, HDP'nin siyasal bütün faaliyet ve politikalarını kriminalize etme eğilimiyle açıklamak zor. Zira Türkiye'deki idari süreçler, özellikle 2016-2018 yıllarına kıyaslandığında, 2019'a gelindiğinde demokratik olarak daha "iyi" durumdaydı. Devlet aygıtının OHAL dönemindeki hayli sert politik baskıları, öncesine kıyasla 2019'a gelindiğinde kısmen de olsa "esnemişti".

Eşbaşkanlık uygulamasının terörle ilişkilendirilmesi, genel olarak, ilk uygulayıcısının PKK olduğu ve HDP'nin de benzer bir sistemi kullandığı iddiasından çıkıyor. Fakat HDP belediyelerinde eşbaşkanlık uygulaması 2010'dan beri fiilî olarak uygulanıyordu. HDP 2014 ve 2019 yerel seçimlerinde de bütün belediyelerde gösterdiği aday adaylarını eşbaşkan olarak tanıttı. 2016'dan sonra terör gerekçesiyle fiilen kapatılan HDP'nin, ayrıca, 2019'da eşbaşkanlık sistemi üzerinden de terörle ilişkilendirilmesinin bir dizi açıklaması bulunuyor.

2019'da HDP'nin eşbaşkanlık uygulamasının kriminalize edilmesinde, üzerinde pek durulmayan, birbiri içine geçmiş üç dinamik daha bulunuyor. İlk dinamik, Türkiye'de gittikçe güçlenen kadın mücadelesi. Kadın mücadelesi siyasal iktidarı, iktidarın dayandığı nüfus grubunu ve bu gruptan neşet eden tahayyülü zorluyor. Siyasal iktidar, militarize edilen ve milliyetçileştirilen Türk-Sünni-muhafazakâr-erkek nüfus grubunu ve bu grubu temel alan tahayyülü, rejimin temel toplumsal tabanı olarak görüyor. Türk-Sünni-muhafazakâr-erkek nüfus grubu tahayyülü hem bu nüfus grubundan neşet ediyor hem bu grubu döngüsel olarak kuruyor. Ayrıca Türk-Sünni-muhafazakâr-erkek nüfus grubu tahayyülü, salt bu grubu hedefleyip bu toplumsallıktan meşruiyet ve rıza üretmeye dayanmıyor. Bu gruptan münezzeh olmasa bile söz konusu tahayyül, nüfus içerisindeki muhafazakâr kadın grubunu da hedefliyor. Siyasal iktidar Türk-Sünni-muhafazakâr-erkek tahayyülünü ve bu tahayyülün işlediği nüfus grubunu, cinsiyet özgürlüğünü savunan kadınlara kıyasla daha fazla taltif etmeye yönelik bir politikaya sahip. Yani Türk-Sünni-muhafazakâr-erkek nüfus grubu ve tahayyülü, siyasal iktidar için daha ayrıcalıklı bir konumda bulunuyor. Kadınların ve bununla birlikte LGBTİ+ hareketinin politik mücadelesi, iktidar tarafından erkeklere sağlanan ayrıcalıklı konumu aşındırıyor. Örneğin İstanbul Sözleşmesi'nin iptal edilme nedenleri arasında da Türk-Sünni-muhafazakâr-erkek nüfus grubunun ve tahayyülünün, kadınların kazandığı bazı demokratik kazanımlardan duyduğu rahatsızlık bulunuyordu. Daha fazla eşitlik için mücadele eden ve gündün güne yükselen kadın hareketini engellemek sözleşme feshindeki motivasyonlardandı. Dolayısıyla HDP'nin eşbaşkanlık uygulaması, cinsiyet eşitliğinin siyasal ve idari alanda bir örneğiydi. Yükselen kadın mücadelesinin eşbaşkanlık uygulamasını benim-

seyip taleplerini artırması ve eşbaşkanlık uygulamasının kadın hareketine güç vermesi, "Egemenlik kayıtsız şartsız erkeklerindir!"²⁷ üzerinden şekillenen siyasal tahayyülü dönüştürme kudretine sahip.

2019'da iktidar tarafından HDP'nin eşbaşkanlık uygulamasının kriminalize edilmesinde belirleyici olan ikinci dinamik ise ilkiyle doğrudan ilgiliydi. Buna göre, kadın ve LGBTİ+ hareketi HDP'yle ilişki kurabilir, partiye angaje olabilir

ve iktidarın uzun zamandır ana aktörü olduğu HDP'nin marjinalize edilme sürecini akamete uğratabilir. İktidarın 2016 sonrasında toplumsal meşruiyeti Türk-Sünni-muhafazakâr-erkek nüfus grubuna ve tahayyülüne dayanıyor. Doğal olarak bu tahayyülün en büyük antitezi kadın, LGBTİ+ ve Kürt hareketi. Bu hareketler arasında bir ilişkinin tesis edilmesi, birbirlerini beslemesi siyasal iktidarı zorlayabilecek bir kudrete sahip. Özellikle de HDP'nin kadınların özgürlüğü ve eşitliğine yönelik politikaları, özelde de eşbaşkanlık uygulamasının Türkiye'deki kadın hareketinde bir sempati oluşturması ve böylelikle HDP'nin geniş bir toplumsal zeminde meşruiyet bulması muhtemel. Dolayısıyla 2019'da HDP'nin eşbaşkanlık uygulamasını "terörle" ilişkilendirmek, korkulan bu senaryonun önüne geçmek için kullanışlı bulunan bir aparat oldu.

Eşbaşkanlık uygulamasının 2019'daki ikinci dönem kayıym atamalarından hemen sonra terörle ilişkilendirilmesinin diğer nedeni de HDP ve Kürt hareketi içerisinde güçlü bir yere sahip olan kadın hareketini durdurmaya çalışmaktı. Kürt kadın hareketi, Türkiye genelindeki kadın hareketiyle doğrudan ilişkisi olan bir toplumsal hareket. Dolayısıyla Kürt kadın hareketinin eşbaşkanlık gibi kazanımları ve de gelişmesi, Türkiye genelindeki kadın hareketiyle birleşme-



8 Mart 2021 Dünya Kadınlar Günü eylemi, Kadıköy/İstanbul; kaynak: Meral Danyıldız, Twitter.²⁸

27 Oflaz, Lütfü, "Dünya ülkeleri eş başkanlık sistemiyle yönetilmeli!", (28.10.2020), <https://www.indyturk.com/node/263781/t%C3%BCrki%CC%87yeden-sesler/d%C3%BCnya-%C3%B-Clkeleri-e%C5%9F-ba%C5%9Fkanl%C4%B1k-sistemiyle-y%C3%B6netilmeli>.

28 Fotoğrafi çeken Meral Danyıldız. Kullanmama izin verdiği için burada teşekkür etmem gerekiyor; <https://twitter.com/meraldanyildiz/status/1368197723195838464>, (Erişim Tarihi: 1 Temmuz 2021).

sine ve bu da HDP'nin güçlenmesine, geniş bir toplumsal zeminde meşruiyet kazanmasına vesile olabilir. Ayrıca Kürt hareketi içerisindeki kadın hareketi hem hareketin itici güçlerinden hem de toplumsal meşruiyet ve toplumsal desteğin önemli dinamiklerinden. Kürt kadın hareketi, eşbaşkanlık kazanımı üzerinden siyasal ve idari taleplerini artırarak hem kadın hareketini hem de Kürt hareketini besleyebilir. Devam eden bölümde de görüleceği gibi HDP içindeki kadın hareketi, eşbaşkanlık gibi kazanımları olan güçlü bir yapı. Yerel yönetimlerde sadece eşbaşkanlıkla değil, bütün idari bünyede kadınların eşit katılımını ve kadın özgürlüğünü kurumsal olarak inşa etti. Eşbaşkanlık uygulamasının kriminalize edilmesi, burada sıralanan dinamiklerle doğrudan ilişkili. Kayyım atamalarından hemen sonra yerel yönetimlerdeki kadın temsili düşürüldü ve kadın merkezleri ve kadına yönelik şiddetle mücadele birimleri kapatıldı.

5.5. Kayyım Atamalarının Kadınların Siyasal Katılımına Etkisi

31 Mart yerel seçimlerinde Türkiye'de seçilen 45 kadın belediye başkanının 24'ünün HDP'li olması yanında, kazandığı 65 belediyenin tümünde uyguladığı eşbaşkanlık sistemiyle HDP kadınların belediye seçimlerindeki temsil oranını %53,5'e yükseltti.

Kürt siyasetinin “mor çizgi” olarak kavramsallaştırdığı eşbaşkanlık sisteme, HDP'ye göre “yargı ve kara propaganda yolu ile saldırılar düzenlenmekte, bilinçli olarak kriminalize edilmeye çalışılmakta.” HDP'ye göre eşbaşkanlık sisteminin kayyım atamalarında hedef alınmasının nedeni ise “eşit temsiliyet hakkını tanımayan, onu reddeden erkek egemen siyasetteki ısrar”²⁹ olmakta.

HDP, kadınların siyasette temsil edilmesi, maruz kaldıkları ayrımcılıkla mücadele etmeleri için kurumsal mimarisinde alan açan ve bunu siyasetinin temel motivasyonlarından biri yapan bir parti. HDP belediyelerine merkezî idare tarafından atanan kayyımların ezici bir kısmının erkek olması, kadınların siyasal süreçlere, yerinde yönetim mekanizmalarına katılımını hayli etkiliyor. Dolayısıyla kayyım süreci, Kürt coğrafyasındaki kadın hareketine ve kadın haklarına ciddi zararlar veriyor.

Gültan Kışanak'a göre 30 Mart 2014 yerel seçimlerine HDP'nin eşbaşkan adaylarıyla girip 102 belediye kazanarak halkın onayını alması, kadınların eşitlik ve özgürlük mücadelesinde önemli bir dönemeç oldu. Ayrıca

²⁹ *Halkların Demokratik Partisi (HDP), “Kayyım Raporu (Ağustos 2019 – Ağustos 2020) -1 Yıllık Panorama-”.*

kadınlar için kota uygulanması ve kadınların siyasal katılımına yönelik ilkeler HDP içerisinde kadınların sayısal olarak artmasını ve partide etkin görevlere gelmesini sağladı. Bu da kadınların güçlenmesini ve parti içerisinden başlayarak erkek egemen düşünce ve pratiklerle mücadele etmelerini sağladı.³⁰

Mardin'in Dargeçit ilçesinin eski başkanı Zeynep Sipçik, eşbaşkanlık için "tarihte kadın temsiliyeti için elde edilmiş en anlamlı kazanımlardan biri" diyor. Bunu yerine getirmenin büyük bir emek ve çaba gerektirdiğini söylüyor. Ona göre "maalesef belediyeler erkek egemen sistemin hâkim olduğu kurumlar haline gelmişti". Dargeçit Belediyesi'nde seksen çalışan arasında yalnızca iki kadın bulunduğunu, belediye meclisinde ise üç kadın bulunduğunu ve kadınların belediyeye nadiren uğradığını belirtiyor. İlçe sakini kadınlar arasında kadın eşbaşkana ilginin yoğun olduğunu, buna rağmen kadın temsilini görünür kılmamanın zor olduğunu, kendiyile birlikte belediye altı kadının ve HDP teşkilatında çalışan kadınların yoğun çabalarıyla zaman içinde kadın görünürlüğünü, katılımını ve temsilini artırdıklarını belirtiyor. Kadın çalışmalarına ilginin arttığını ve kadın merkezi açtıklarını söylüyor. İlçede "bu kadınlar belediyeyi kadın belediyesine çevirdiler" söylentilerinin çıktığını ve sakinlerin memnun olduğunu aktarıyor.³¹

Kayyım atamaları, öncelikle, bölgedeki kadın temsiline, kadınların siyasete katılımına ve yerel yönetimlerde kadınların görünür olmasına darbe indirdi. Paralel olarak HDP'nin de raporunda belirttiği üzere, belediyeler bünyesinde bulunan 47 kadın müdürlüğü ya kapatılarak ya da işlevsizleştirilerek alt birimleri içerisinde işleyen ekonomi, şiddetle mücadele ve eğitim birimlerinin yerine getirdiği önemli görevler akamete uğradı.³² Dolayısıyla kadınlar üzerindeki şiddet ve baskılara bitirme, kadınların eşitlik mücadelesini destekleme için geliştirilen kurumsal mekanizmalar ortadan kaldırıldı.

30 Kışanak, Gültan, "Adım Adım Yükselen Kadın Özgürlük Mücadelesi", *Kürt Siyasetinin Mor Rengi*, Gültan Kışanak, Dipnot Yay., 6. Baskı, Ankara, 2019, s. 36.

31 Sipçik, Zeynep, "Kadın Belediyesine Çevirdiler", *Kürt Siyasetinin Mor Rengi*, Gültan Kışanak, Dipnot Yay., 6. Baskı, Ankara, 2019, s. 306-307.

32 *Halkların Demokratik Partisi (HDP)*, "Kayyım Raporu (Ağustos 2019 – Ağustos 2020) -1 Yıllık Panorama-".

5.6. Süreklileşmiş Kayyım İdaresi: Siyasalın Merkezileşmesi ve İstisna Hali

Olağanüstü halin hukuk için taşıdığı anlam, mucizenin ilahiyat için taşıdığı anlama benzer.³³

15 Temmuz 2016 tarihinden sonra iki dönemde HDP belediyelerine kayyım atanması ve bunun süreklileşmesi, üniversitelerde rektör seçimlerinin kaldırılması, Merkez Bankası'nın özerk yapısının bozulması gibi örneklerden yola çıkarak devletin bütün kurumsal mimarisinin cisimleştiği cumhurbaşkanlığına bütün idari yapının bağlanmasını nasıl düşünebiliriz? Kayyımlarla belediyeleri yönetmek, katı bir merkeziyetçi politikayı bütün toplumsal ve siyasal alanda egemen kılma uygulaması, tarihsel olarak Cumhuriyet'in tek parti dönemiyle benzerlikler gösteriyor. "Her türlü demokratik temsil sürecinden kurtularak saf bir iktidar arayışı"³⁴ söz konusu.

Türkiye genelinde siyasal alanın ve siyasal katılım süreçlerinin daraldığı, idari yapıların özerkliklerinin kaldırıldığı ve merkezî idare denetimine bırakıldığı, sivil toplumun siyasal bir nesne olarak kodlandığı bir dönem yaşanıyor. Kürt coğrafyasında belediyelere kayyım atamalarının süreklileşmesi ve kalıcılaşması da düşünülünce buralarda durum daha kötü seyrediyor. Bu süreci, süreklileşmiş bir olağanüstü hal ve siyasal olan her türlü söylem ve eylemin askıya alınmasını, istisna hali ve egemenlik kavramları etrafında düşünmek açıklayıcı olacak.

Carl Schmitt, modern siyaset kurumlarını Ortaçağ ilahiyatının dünyevi biçimleri olarak görür, aralarında bir sürekliliğe inanır ve devleti, modern Tanrı olarak düşünür.³⁵ Schmitt'e göre "modern devlet kuramının bütün önemli kavramları, dünyevileştirilmiş ilahiyat kavramları" olup "kadir-i mutlak Tanrı, kadir-i mutlak kanun koyucuya dönüşmüştür".³⁶

Schmitt'e göre nasıl ki ahlaki yargılarda "iyi/kötü", ekonomik kararlarda "kârlı/kârsız", yasal kararlarda "yasal/yasal olmayan" gibi karşıt terimler temel referans noktasıysa, siyasetin niteliğini belirlemek için de siyasal içerikli kararları ve siyasal alanın sınırlarını belirleyen iki karşıt terimi belirlemek lazım. Modern devletin temel nesne ve gücü (dolayısıyla güçsüzlüğü de ola-

33 Schmitt, Carl, *Siyasi İlahiyat: Egemenlik Kuramı Üzerine Dört Bölüm*, Çev. Emre Zeybekoğlu, Dost Kitabevi Yay., Ankara, 2005, s. 41.

34 Değer, Ozan-Kurnaz, Işıl, "Yerel Kamunun Gaspla İdaresi: Hükümet Gücünün Serbest Bırakılması Olarak Kayyım Darbesi", s. 18.

35 Dellaloğlu, Besim F., *Benjaminia: Dil, Tarih ve Coğrafya*, Ayrıntı Yay., İstanbul, 2012, s. 131.

36 Schmitt, Carl, *Siyasi İlahiyat: Egemenlik Kuramı Üzerine Dört Bölüm*, s. 41.

bilecek) olan toplum, Schmitt için “düzensiz ve tehdit edicidir.” Dolayısıyla Schmitt, siyasal alanı “dost-düşman” çerçevesinde tanımlar. Siyaset adamı yani egemen de her şeyin üstünde olan dost ve düşman arasındaki kararı; yasal, ahlaki, ekonomik gibi ikincil kaygılardan uzak bir biçimde veren kişi(ler)dir. Bu durumda öncelikli olan yasallık değil etkinlik olur ve “aslında siyaset hukuktan önce gelir, tersi değil.” Toplumun devamlılığı esas amaç olduğundan siyaset, toplumsal mevcudiyete karşı tehdit olan düşman kategorisindeki “diğerleriyle” çatışma olasılığına karşı teyakuzda olmalı. Schmitt’e göre bundan dolayı topluluğun içerisindeki siyasal çoğulluğa ve siyasal karar merkezlerin çoğullaşmasına ya da toplumsal gruplar arasında dağılmasına izin vermemek gerekiyor. Zira siyasal kararlar her toplumda bir merkezin ve hatta bir tek kişinin yetkisinde bulunmalı. Çünkü muhtemel acil durumlarda, yani dost ve düşmana karar vermek bu bir kişinin/egemenin işidir.³⁷

Schmitt’e göre “siyasal” egemenin ve devletin sıfatı olduğundan modern toplumsallıkta siyaset diye bir alan olamaz. Dolayısıyla siyaset, devletin pratikleri olup bir kuralla sınırlanmaz. Egemenliğin paradoksudur bu; “egemen, egemeni olduğu düzenin bile kurallarına gerektiğinde tabi olmama gücü ile belirlenir.” Egemen, hukuk sistemi tesis eder ama gerekli gördüğü durumlarda onun dışına çıkma iktidarına da sahiptir. Bundan dolayı egemenin bir ayağı içerideyse diğeri dışarıda olan biçiminde tanımlanır. Modern siyaset kuramlarının en büyük problemi de devleti, sistemin ve hukukun içinde tanımlamasıdır. Egemen kendi koyduğu kurallara uymak zorunda olmamasıyla tanımlanır.³⁸ Böylelikle egemen, kendi konumunun ve pratiğinin istisna alan içinde olmasıyla belirlenir.

Schmitt, seçimlere ve parlamentoya inanmaz. Bunların şekli olduğuna inanır. Çünkü “yasayı yapan otoritedir, hakikat değil.”³⁹ En demokratik ülkede bile toplumsal bir isyanda, karışıklıkta devletin yasayı, hukuku tanımayışı en yalın şekliyle ortaya çıkar.

Demokrasi modern parlamentarizm olarak adlandırılan şey olmaksızın da var olabileceği gibi, parlamentarizm de demokrasi olmaksızın var olabilir ve diktatörlük demokrasinin zıttı olmadığı gibi, demokrasi de diktatörlüğün zıttı değildir.⁴⁰

37 Poggi, Gianfranco, *Modern Devletin Gelişimi: Sosyolojik Bir Yaklaşım*, Çev. Şule Kut-Binnaz Toprak, Bilgi Üniversitesi Yay., 6. Baskı, İstanbul, 2012, s. 19-23.

38 Dellaloğlu, Besim F., *Benjaminia: Dil, Tarih ve Coğrafya*, Ayrıntı Yay., s. 131-132.

39 Schmitt, Carl, *Siyasi İlahiyat: Egemenlik Kuramı Üzerine Dört Bölüm*, s. 40.

40 Schmitt, Carl, *Parlamentar Demokrasinin Krizi*, Çev. Emre Zeybekoğlu, Dost Kitapevi Yay., 3. Baskı, Ankara, 2014, s. 49.

Bundan dolayı Schmitt'in *Siyasi İlahiyat* kitabının ilk cümlesi "egemen, olağanüstü hale karar verendir"⁴¹ cümlesiyle başlar. Burada söz konusu olan olağanüstü hal, bir sıkıyönetim hali veya olağanüstü hal kararnamesiyle sınırlı değil, kural dışı ve geçerli hukukta öngörülemeyen bir durumun tespitiyle oluşur. Zira norm/yasa homojen bir ortam öngörür fakat bunu garantilemesi imkânsızdır. Gündelik hayat içerisinde oluşabilecek bütün olasılık ve durumları öngörüp bunlara yönelik düzenlemeleri gerçekleştiremez. Acil bir durumu yasal mevzuat içerisinde kesin olarak belirleyemez.⁴²

Dolayısıyla bu anlamıyla yasanın gündelik hayat karşısında bir zaafı bulunur; "gerçek hayatın gücü, tekrarlanmaktan katılmış mekanizmanın kabuğunu kırar."⁴³ Bu öngörülemeyen ve yasal olarak çerçevelenemeyen durumları tespit eden ve dost-düşmanı her yeni durumda tanımlama ayrıcalığına sahip olan yani olağanüstü hale karar veren ve müdahale yetkisine sahip kişi, egemendir.⁴⁴ Egemenlik veya modern devlet, bir tür, istisnai durumlara karar veren yapıdır.

İstisna hali, siyasal belirsizlik veya herhangi bir nedenden kaynaklanan kriz dönemlerinde, siyasal düzenin devamlılığını sağlamak adına hukukun askıya alınması olarak ifade edilir. İstisna hali, hukuksuzluğun (askıya alınmış hukukun) normal bir durum haline gelmesi; "yasal biçimi olmayan şeyin yasal biçimini al[ması]"⁴⁵ olarak tanımlanır. Giorgio Agamben'e göre istisnai durum, normal düzenin öncülü olan kaosla değil, düzenin askıya alınmasıyla ortaya çıkar. İstisna, modern devletin tamamen dışına terk edilen bir şey değil, dışarıda tutulan ve böylece her an kullanılacak bir şeydir. Agamben, istisnayı bir tür dışlama olarak görse de genel kuraldan dışlanan şeyin münferit/tekil bir durum olarak kabul edildiğini, buna karşın istisna olarak dışlanan şeyin, dışlandığı için kuralla ilişkisiz bir boyutta değerlendirilemeyeceğini söyler.

Tam tersine, istisna olarak dışlanan şey, kuralla olan ilişkisini, kuralın askıya alınması biçiminde devam ettiriyor. *Kuralın istisna üzerindeki geçerliliği, artık onun üzerinde uygulanmama ve ondan çekilme suretiyle devam ediyor.*⁴⁶

Dolayısıyla istisna halinin en temel niteliklerinden biri, kalıcı yönetim uygulamasına dönüşme eğilimi göstermesidir. Almanya'da Hitler iktidarı, 12 yıl sü-

41 Schmitt, Carl, *Siyasi İlahiyat: Egemenlik Kuramı Üzerine Dört Bölüm*, s. 40.

42 Yardımcı, Sibel, "1 Mayıs, Egemenlik ve Olağanüstü Hal", *Birikim Güncel*, (24.05.2008).

43 Schmitt, Carl, *Siyasi İlahiyat: Egemenlik Kuramı Üzerine Dört Bölüm*, s. 22.

44 Yardımcı, Sibel, "1 Mayıs, Egemenlik ve Olağanüstü Hal".

45 Agamben, Giorgio, *İstisna Hali*, İstanbul, Çev. Kemal Atakay, Otonom Yay., İstanbul, 2006, s. 10.

46 Agamben, Giorgio, *Kutsal İnsan: Egemen İktidar ve Çıplak Hayat*, Çev. İsmail Türkmen, Ayrıntı Yay., 2. Basım, İstanbul, 2013, s. 28.

ren bir istisna dönemi olarak kabul edilir. Bu sadece totaliter devletlere has bir durum değil. Demokratik devletlerde de örnekleri görülebilir. İstisna hali sadece bir yönetim tekniği olarak değil, “hukuk düzeninin oluşturucu paradigması” olarak da işler.⁴⁷ Hukukun askıya alınması ve şiddete dayanan rejimin kendi meşruluğunu sürekli olağanüstü hale dayandırması, olağanüstü hali bir kural haline getirir. Bundan dolayı Walter Benjamin “ezilenlerin geleneği gösteriyor ki, içinde yaşadığımız ‘olağanüstü hal’, istisna değil kuraldır”⁴⁸ der.

Tanıl Bora kayyım atamalarının ilk döneminde bu uygulamanın “bir istisna halini kurumsallaştırmakta” olduğunu söylüyordu. Çok geniş yetkilerle donatılmış bu idari düzenin ve belediyelere de vekâlet eden mülki amirlerin “idare rejiminin olağan bir organı haline geldi[ğini]”⁴⁹ belirtiyordu. Raporun yazıldığı tarihte Cumhur İttifakı Olağanüstü Hal (OHAL) düzenlemelerini 31 Temmuz 2021 tarihinden itibaren üç yıl daha uzatan yasa teklifini meclise sundu.⁵⁰ 19 Temmuz 2021 tarihinde Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi mecliste kabul edildi. Bu yasayla ekonomiden sağlığa ve çevreye, idari ve siyasi geniş bir alanda düzenleme yapılıyor. Yasayla örgütlü suçlarda gözaltı süresinin artırılması ve kamudan ihraçlarda OHAL yetkisi bir yıl daha uzatılıyor. Terörle irtibatlı olduğu düşünülen şirketlere TMSF’nin kayyım atama yetkisi ise üç yıl daha uzatılıyor.⁵¹

AKP Grup Başkanvekili Bülent Turan, “Biz de Türkiye’nin çok olağan bir döneme girmesini isteriz. Demokrasimizi daha da büyütmek, ekonomimizi daha da büyütmek isteriz. Ama Türkiye ‘Gezi’ gibi, ‘FETÖ’ gibi çok farklı uluslararası operasyonların göbeğinden geçti,” dedi. Turan yasayı eleştirenlere, “Gözaltı süresinin uzatılmasından niye rahatsızsın, FETÖ’cü memurların atılmasından sen niye rahatsızsın Allah aşkına? Bunun adı muhalefet değil, bunun adı FETÖ’ye hizmet,”⁵² diyerek cevap verdi.

⁴⁷ Agamben, Giorgio, *İstisna Hali*, s. 10, 15.

⁴⁸ Benjamin, Walter, “Tarih Kavramı Üzerine”, *Son Bakışta Aşk: Walter Benjamin’den Seçme Yazılar*, Haz. Nurdan Gürbilek, Çev. Nurdan Gürbilek-Sabir Yücesoy, Metis Yay., 6. Basım İstanbul, 2012, s. 43.

⁴⁹ Bora, Tanıl, “Kayyım”, *Birikim Haftalık*, 28 Eylül 2016.

⁵⁰ “OHAL Düzenlemelerini Uzatan Teklif Komisyon’da Kabul Edildi”, (14.07.2021), <https://m.bianet.org/bianet/insan-haklari/247229-ohal-duzenlemelerini-uzatan-teklif-komisyon-da-kabul-edildi>.

⁵¹ “İktidar, İçerisinde OHAL Düzenlemelerinin de Yer Aldığı ‘Torba Teklifi’ Genel Kuruldan Geçirdi”, (19.07.2021), <https://www.cumhuriyet.com.tr/haber/iktidar-icerisinde-ohal-duzenlemelerinin-de-yer-aldigi-torba-teklifi-genel-kuruldan-gecirdi-1853659>.

⁵² “AK Parti’li Turan: FETÖ’cü Memurların Atılmasından Sen Niye Rahatsızsın?”, (19.07.2021), <https://www.aksam.com.tr/guncel/ak-partili-turan-fetocu-memurlarin-atilmasindan-sen-niye-rahatsizsin/haber-1189849>.

6. BÖLÜM

SONUÇ YERİNE

Bu araştırmada, özellikle HDP bileşeni DBP belediyelerine iki dönem yapılan kayyım atamalarının nedenleri anlaşılmaya çalışıldı. Kayyım atamalarını merkez yerel ilişkisi üzerinden değerlendiren bu çalışma, Osmanlı'dan Cumhuriyet'e merkezileşen devlet yapısıyla yerel dinamikler, spesifik olarak da yerel yönetimler ilişkisini tartıştı. Bu kapsamda, Osmanlı'dan başlayarak yerel dinamikler ile merkezî iktidarın ilişkisi tarihsel bir çerçevede ele alındı. Bu hat üzerinden yerel dinamiklerle belirlenen belediyelerin merkezî iktidarla ilişkisi, bu ilişkinin tarihsel olarak sürekliliği ve kopuşları değerlendirildi.

Osmanlı 17. yüzyılından itibaren merkezî iktidarın taşradaki nüfusla azalan ilişkisinin yarattığı yönetsel boşluğu geleneksel seçkin zümre dolduruyordu. Yerel seçkin zümre, sadece, merkezî iktidar ile yerel halk arasında bir aracı değil, ayrıca yerel halkın merkezî iktidar karşısındaki dolaylı temsilcisiydi. Tanzimat'la kurumsallaşma ve bürokratik yapıdaki hacim büyümesi ve bu mekanizmaların toplumsal ve coğrafi alana yayılmaya başlamasıyla merkezî iktidarın yerel güçlere eski ihtiyacı azaldı. Özellikle, 19. yüzyılda başlayan merkezileşmeyle birlikte devlet iktidarına alternatif bir yapı olan ve/veya devletin dikey iktidarını yatay bir biçimde kesen yerel güçler ya tasfiye edildi ya da merkezî iktidarın yereldeki aracı ve merkezî projelerin yereldeki uygulayıcısı oldu.

Fakat yerel seçkin zümrenin güç kaybetmesi, ortadan kaldırıldıkları anlamına gelmiyordu. Osmanlı'nın 19. yüzyılından başlayan ve Cumhuriyet'le de devam eden süreçte bürokratik aygıtın büyümesi, bütün toplumsal bünyeyi sarması ve devletin altyapısal gücünün tahkim edilmesine rağmen merkezî iktidarın taşrada toplumsal meşruiyet üretmesi ve merkezî projeleri uygulayabilmesi için geleneksel zümreyle işbirliği gerekliydi.

Osmanlı'dan başlayarak belediye seçimlerini yereldeki güç ilişkilerinden ve dinamiklerinden bağımsız değerlendiremeyiz. Taşrada, merkezileşme ve bu anlamda belediyeler gibi merkezî kurumsallaşma başladığından beri yerel güçler nüfuzlarını korumak ve hatta artırmak için belediyelerde etkin olageldi. Öyle ki yerel güçler, belediyeler aracılığıyla buldukları bölgede güçlerini sürdürerek belediyeleri yerel çıkarların mücadele alanı yapıyor. Bununla birlikte belediyeler, merkezî bürokrasiyle yerel güçlerin arasındaki ilişki ve iletişimi artırıyor.

Yerel dinamikler ve güç ilişkileri, doğrudan demokratik süreçlerle inşa olmuyor, ekonomik ve bir dizi iktidar ilişkileri ve asimetrisiyle belirleniyor. Buna rağmen, yerel dinamikler ve gruplar, merkezî iktidara nazaran yerel güç ilişkilerine daha kolay, doğrudan ve etkili müdahale edebilir, yerel güç ilişkilerince belirlenen belediyelere merkezî idareye nazaran daha doğrudan katılım sağlayabilir ve bu yapılar üzerinde daha yüksek bir etkiye sahip olabilir. Zira yerel dinamikler ve grupların siyasal süreçlerde doğrudan temsil edilebilecekleri idari birimlerinden biri yerel yönetimlerdir.

Türkiye gibi çok farklı toplumsal grupların olduğu bir coğrafyada yerel yönetimler, demokratikleşme için önkoşuldur. Yerel dinamikler ve gruplar tarafından belirlenen yerel yönetimlerin özerkliği demokratik katılıma imkân verir.

Etnik, dinî ve politik olarak farklı toplumsal grupların yaşadığı Türkiye gibi ülkelerde, siyasal ve idari sisteme katılımı ademi merkezîyetçi bir biçimde örgütlenmiş bir yerel yönetim yapısı sağlayabilir. Merkezî iktidarın gücünün bütün toplumsal alana yayılması ve bu gücün yereldeki ademi merkezîyetçi kurumlara dağıtılması, iktidar yoğunlaşmasını engelleyebilir. Bu, iktidarın keyfiliğini sınırlayabilecek bir mekanizma oluşturabileceği gibi yerellerdeki toplumsal grupların siyasal katılımına da alan açar ve kendi kendilerini yönetme imkânı sağlar.

Cumhuriyet döneminde belediyelere kayyım atamaları 1930-1948 yılları arasında yapıldı. Bu dönemde kayyım atanmış 106 belediyenin 90'ı Kürt coğrafyasındaydı. Merkezî idarenin yerel dinamikler ve güçlerle gerilimli ilişkisinin en yoğun olduğu yer bu bölge oldu. Bölgenin uzun yıllar umumi müfettişliklerle, sıkı yönetimlerle, olağanüstü hal idaresiyle yönetilmesinin nedeni buydu. 2016'dan sonra HDP belediyelerine iki dönem yapılan kayyım atamalarında da görüldüğü gibi devletin beka ve güvenlik kaygısıyla yönetim süreçlerini oluşturduğu dönemlerde, Kürt coğrafyasındaki bütün idari süreçler merkezî iktidarın kontrolüne bırakılıyor ve Kürtlerin yaşadığı coğrafya bir anlamda siyasetlesizleştiriliyor.

2016'dan sonra tahkim edilen katı merkezîyetçi idari yapının etkisi, sadece HDP belediyelerini değil muhalefet ittifakının kazandığı belediyeleri de etkiledi. Merkezî iktidar, seçimlerde muhalefete kaybettiği İstanbul ve Ankara gibi belediyelerin yetkilerini yaptığı düzenlemelerle azaltıyor, yurtdışından alacağı kredilere onay vermeyerek mali özerkliğini kısıtlıyor ve belediyelerin pandemide başlattığı yardım kampanyalarını engellemesinde de görüldüğü üzere -sosyal- belediyecilik faaliyetlerini sınırlamaya çalışıyor. Büyükşehirlerin muhalefet partilerine geçmesini takip eden dönemde merkezî idare, ulaşım ile ilgili tüm kararların alındığı UKOME'lerde (Ulaştırma

Koordinasyon Merkezi), büyükşehir belediyelerinin üye sayısını sabit tutup kamu kurum temsilcilerinin sayısını yükselterek belediyelerin ulaşım konularında yetkisini sınırladı. İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin şehrin ihtiyaçları doğrultusunda yeni taksit alım teklifi, raporun yazıldığı dönemde, dokuzuncu defa reddedildi. HDP belediyelerine yapılan kayyım atamaları, bir anlamda, merkezî iktidarın böylesi tasarruflarına giden yolun taşlarını döşedi. Merkezî iktidarın yerel yönetimler üzerindeki gücü ve aşırı kontrolü, böylesi uygulamalara zemin hazırlıyor.

Benzer biçimde Boğaziçi Üniversitesi'ndeki atanmış rektörlere karşı protestolar ve kayyım heyetiyle yönetilen Türk Hava Kurumu'nun orman yangınlarındaki etkisizliği düşünüldüğünde, merkezî iktidarın bütün idari bünye üzerinde böylesi bir kontrolü, demokratik normlardan uzaklaşmayı göstermesi yanında, iktidarın keyfilğine zemin hazırlıyor; kurumların sürdürülebilirliği ve etkinliğini azaltıyor.

Üniversitelerde rektör seçimlerinin kaldırılması, sivil toplum kurumlarına kayyım atanmasının yasallaşması, belediyelere kayyımlar atanması seçme ve seçilme iradesine, demokratik katılıma ciddi bir engel oluşturuyor. Türkiye'nin demokratikleşmesi, yerel yönetimlerin ve diğer kurumların merkezî idare karşısında özerkliğine bağlı.

Kaynakça

27 Mayıs Bakanlar Kurulu Tutanakları: I. Cilt (2 Haziran 1960-6 Ocak 1961), Yay. Haz. Cemil Koçak, Yapı Kredi Yay., İstanbul, 2010.

Agamben, Giorgio, *İstisna Hali*, Çev. Kemal Atakay, Otonom Yay., İstanbul, 2006.

Agamben, Giorgio, *Kutsal İnsan: Egemen İktidar ve Çıplak Hayat*, Çev. İsmail Türkmen, Ayrıntı Yay., 2. Basım, İstanbul, 2013.

Akbulut, Ayhan, "IV. Umumi Müfettişliğin Kurulması ve Dersim İsyanlarına Giden Süreç", *Anasay*, Sayı: 12, 2020, s. 39-58.

Akkuş, Ezgi Fulya, *Türk Anayasa Hukuku Açısından Belediye Seçimleri*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku (Anayasa Hukuku) Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2014.

Alptekin, Hüseyin-İlhan, Bekir, *Kayyum Atanan Belediyelerin PKK Terörü ile Mücadeledeki Rolü*, SETA Yay., İstanbul, 2018.

Atılğan, Gökhan, "Tarımsal Kapitalizmin Sancağı Altında", *Osmanlı'dan Günümüze Türkiye'de Siyasal Hayat*, Yay. Haz. Gökhan Atılğan vd., Yordam Kitap, İstanbul, 2015, s. 387-504.

Aydın, Zülküf, *The Political Economy of Turkey*, Pluto Press, Londra, 2005.

Aymes, Marc, *A Provincial History of the Ottoman Empire: Cyprus and the Eastern Mediterranean in the Nineteenth Century*, Çev. Adrian Morfee, Routledge, Londra ve New York, 2014.

Barkey, Karen, *Eşkıyalar ve Devlet: Osmanlı Tarzı Devlet Merkezileşmesi*, Çev. Zeynep Altok, Tarih Vakfı Yurt Yay., 2. Basım, İstanbul, 2011.

Bayar, Celal, *Şark Raporu*, Kaynak Yay., İstanbul, 2006.

Bekadze, Iasha, "Osmanlıda Kullanılan Vilâyet Tabiri Üzerine", *Karadeniz Uluslararası Bilimsel Dergi*, Cilt: 36, Sayı: 36, 2017, s. 240-268.

Benjamin, Walter, "Tarih Kavramı Üzerine", *Son Bakışta Aşk: Walter Benjamin'den Seçme Yazılar*, Haz. Nurdan Gürbilek, Çev. Nurdan Gürbilek-Sabir Yücesoy, Metis Yay., 6. Basım İstanbul, 2012, s. 39-49.

Berger, Haim, "Tanzimat'a Yeni Bir Bakış: Kudüs Vilâyeti", *Tanzimat: Değişim Döneminde Osmanlı İmparatorluğu*, Der. Halil İnalçık-Mehmet Seyitdanlıoğlu, Phoenix Yay., Ankara, 2006, s. 153-168.

Bora, Tanıl, *Cereyanlar: Türkiye’de Siyasi İdeolojiler*, İletişim Yay., 2. Baskı, İstanbul, 2017.

Bozarslan, Hamit, “Kurds and the Turkish State”, *The Cambridge History of Turkey, Volume 4: Turkey in the Modern World*, Ed. Reşat Kasaba, Cambridge University Press, New York, 2008, s. 333-356.

Bozarslan, Hamit, “Türkiye’de Kürt Milliyetçiliği: Zımni Sözleşmeden İsyana (1919-1925)”, *Kürt Milliyetçiliğinin Kökenleri*, Der. Abbas Vali, Çev. Fahriye Adsay vd., Avesta Yay., İstanbul, 2005, s. 199-229.

Bora, Tanıl, “Kayyım”, *Birikim Haftalık*, 28 Eylül 2016.

Bruinessen, Martin Van, *Ağa, Şeyh ve Devlet*, Çev. Banu Yalkut, İletişim Yayınları, 6. Baskı, İstanbul, 2010.

Bulut, Engin Çağdaş, “Devletin Taşradaki Eli: Umumi Müfettişlikler”, *Cumhuriyet Tarihi Araştırmaları Dergisi*, Sayı: 21, 2015, s. 83-110.

Çetinsaya, Gökhan, “Kalemiye’den Mülkiye’ye Tanzimat Zihniyeti”, *Modern Türkiye’de Siyasi Düşünce, Cilt 1, Cumhuriyet’e Devreden Düşünce Mirası: Tanzimat ve Meşrutiyet’in Birikimi*, Ed. Mehmet Ö. Alkan, İletişim Yay., 11. Baskı, İstanbul, 2017, s. 54-71.

Çiçek, Cuma, “Kürt Siyaseti ve Yerel Yönetimler (1999-2019)”, *Birikim*, Sayı: 358-359, 2019, s. 75-87.

Çiçek, Cuma, *Hizmet ve Siyaset İkiliğinden Diyarbakır’a Bakmak: Diyarbakır Büyükşehir Deneyimi (2015-2018)*, DİSA Yay., Diyarbakır, 2019.

Çiçek, Cuma, *Kürt Meselesi ve Siyasi Barış Bağlamında Güç Paylaşımı ve Ademi Merkezîyet*, Hakikat, Adalet ve Hafıza Çalışmaları Derneği Yay., İstanbul, 2021.

Çolak, Hikmet, *1930 Belediye Seçimleri*, Ankara Üniversitesi Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2007.

Değer, Ozan–Kurnaz, Işıl, “Yerel Kamunun Gaspla İdaresi: Hükümet Gücünün Serbest Bırakılması Olarak Kayyım Darbesi”, *Ayrıntı Dergi*, Sayı: 39, 2019, s. 16-40.

Dellaloğlu, Besim F., *Benjaminia: Dil, Tarih ve Coğrafya*, Ayrıntı Yay., İstanbul, 2012.

Demirel, Tanel, *Türkiye’nin Uzun On Yılı: Demokrat Parti İktidarı ve 27 Mayıs Darbesi*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yay., İstanbul, 2011.

Elçin, Yeşeren, "The Unbearable Failure of Decentralisation in Turkey", *Croatian and Comparative Public Administration*, Vol: 20, No: 3, 2020, s. 497-522.

Genç, Mehmet, *Osmanlı İmparatorluğu'nda Devlet ve Ekonomi*, Ötüken Neşriyat, 11. Basım, İstanbul, 2000.

Güler, Birgül, "Yerel Yönetim Tarihine Yaklaşım Sorunu", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 26, Sayı: 1, 1993, s. 87-96.

Güngör, Hayrettin, "Terör Suçu Nedeniyle Belediye Başkanı Görevlendirilmesi (Kayyum)", *İller ve Belediyeler - Türkiye Belediyeler Birliği Dergisi*, Sayı: 827-828, 2017, s. 22-28.

Haktankaçmaz, Mehmet İlker, "Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi Kararlarında Türkiye'de Yerel Demokrasi: Sorunlar ve Çözüm Önerileri", *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi*, Cilt: 9, Sayı: 1, 2021, s. 105-134.

Hanioğlu, M. Şükrü, "Osmanlı Aydınındaki Değişme ve 'Bilim'", *Toplum ve Bilim*, Sayı 27, 1984, 1984, s. 183-192.

Hanioğlu, M. Şükrü, *Bir Siyasal Örgüt Olarak Osmanlı İttihad ve Terakki Cemiyeti ve Jön Türklük (1889-1902)*, İletişim Yay., İstanbul, 1985.

Hanioğlu, M. Şükrü, *The Young Turks in Opposition*, Oxford University Press, New York, 1995.

Heper, Metin, *Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme: Siyaset Sosyolojisi Açısından Bir İnceleme*, Boğaziçi Üniversitesi Yay., İstanbul, 1977.

Iitzkowitz, Norman, "Man and Ideas: In The Eighteenth Century Ottoman Empire", Ed. Thomas Naff-Roger Owen, *Studies in Eighteenth Century Islamic Society*, Southern Illinois University Press, Carbondale ve Edwardsville, 1977, s. 15-26.

İnalçık, Halil, "Centralization and Decentralization in Ottoman Administration", Ed. Thomas Naff-Roger Owen, *Studies in Eighteenth Century Islamic Society*, Southern Illinois University Press, Carbondale ve Edwardsville, 1977, s. 27-53.

İnalçık, Halil, "Tanzimat Nedir?", *Tanzimat: Değişim Döneminde Osmanlı İmparatorluğu*, Der. Halil İnalçık-Mehmet Seyitdanlıoğlu, Phoenix Yay., Ankara, 2006, s. 13-35.

Kaçmazoğlu, H. Bayram, *Demokrat Parti Dönemi Toplumsal Tartışmaları*, Birey Yay., İstanbul, 1988.

Keleş, Ruşen-Özgül, Can Giray, “Belediye Organlarına ‘Kayyım’ Atamaları Üzerine Bir Değerlendirme”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, No: 2, Cilt: 72, 2017, s. 299-313.

Kışanak, Gültan, “Adım Adım Yükselen Kadın Özgürlük Mücadelesi”, *Kürt Siyasetinin Mor Rengi*, Gültan Kışanak, Dipnot Yay., 6. Baskı, Ankara, 2019, s. 17-61.

Köse, Resul, “Tek Parti Döneminde Kayyım Uygulamaları”, *İnsan ve Toplum Bilimleri Araştırmaları Dergisi*, 9 (2), 2020, s. 1520-1547.

Köse, Resul, *CHP ve DP Hükümetleri Dönemlerinde Doğu ve Güneydoğu Anadolu Politikaları*, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tarih Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2019.

Lévy-Aksu, Noémi, *Osmanlı İstanbulu’nda Asayiş (1879-1909)*, Çev. Serra Akyüz, İletişim Yay., İstanbul, 2017.

Mardin, Şerif, “Yeni Osmanlı Düşüncesi”, *Modern Türkiye’de Siyasi Düşünce*, Cilt 1, Cumhuriyet’e Devreden Düşünce Mirası: Tanzimat ve Meşrutiyet’in Birikimi, Ed. Mehmet Ö. Alkan, İletişim Yay., 11. Baskı, İstanbul, 2017, s. 42-53.

McDowall, David, *Modern Kürt Tarihi*, Çev. Neşenur Domaniç, Doruk Yay., İstanbul, 2004.

Miftakhov, Songül, “Doğu ve Güneydoğu Anadolu’nun Parlamento’da Temsili: 1946-1960”, *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi*, Cilt: 6, Sayı: 2, 2018, s. 1-26.

Oktay, Tarkan, “1855-2020 Döneminde Türkiye’de Büyükşehir Belediye Yönetiminin Gelişimi”, *Strategic Public Management Journal*, Vol. 6, 2020, s. 1-41.

Onaran, Burak, *Padişahı Devirmek, Osmanlı İslahat Çağında Düzen ve Muhalefet: Kuleli (1859), Meslek (1867)*, Çev. Saadet Özen, İletişim Yay., İstanbul, 2018.

Ortaylı, İlber, *Osmanlı’da Değişim ve Anayasal Rejim Sorunu, Seçme Eserler II*, İş Bankası Kültür Yay., 4. Basım, İstanbul, 2015.

Ortaylı, İlber, *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*, Cedit Neşriyat., 3. Baskı, Ankara, 2010.

Özbek, Nadir, “Osmanlı İmparatorluğu’nda ‘Sosyal Yardım’ Uygulamaları”, *Tanzimat: Değişim Döneminde Osmanlı İmparatorluğu*, Der. Halil İnalıcık– Mehmet Seyitdanlıoğlu, Phoenix Yay., Ankara, 2006, s. 401-423.

Özbudun, Ergun, *Social Change and Political Participation in Turkey*, Princeton University Press, Princeton, 1976.

Poggi, Gianfranco, *Modern Devletin Gelişimi: Sosyolojik Bir Yaklaşım*, Çev. Şule Kut-Binnaz Toprak, Bilgi Üniversitesi Yay., 6. Baskı, İstanbul, 2012.

Quataert, Donald, “19. Yüzyıla Genel Bir Bakış”, *Osmanlı İmparatorluğu’nun Ekonomik ve Sosyal Tarihi, Cilt 2*, Ed. Halil İnalıcık–Donald Quataert, Eren Yay., İstanbul, 2004, s. 887-900.

Quataert, Donald, *Osmanlı İmparatorluğu 1700-1922*, Çev. Ayşe Berktaş, İletişim Yay., 8. Baskı, İstanbul, 2002.

Reyhan, Cenk, “Taşranın Osmanlı-Türk Siyasal Hayatına Etkisi: Bir Açıklama Modeli”, *Toplum ve Bilim*, Sayı: 83, 1999-2000, s. 267-291.

Schmitt, Carl, *Parlamentar Demokrasinin Krizi*, Çev. Emre Zeybekoğlu, Dost Kitapevi Yay., 3. Baskı, Ankara, 2014.

Schmitt, Carl, *Siyasi İlahiyat: Egemenlik Kuramı Üzerine Dört Bölüm*, Çev. Emre Zeybekoğlu, Dost Kitapevi Yay., Ankara, 2005.

Scott, James C., *Devlet Gibi Görmek: İnsanlık Durumunu Geliştirmeye Yönelik Projeler Nasıl Başarısız Oldu*, Çev. Nil Erdoğan, Versus Kitap, İstanbul, 2008.

Sipçik, Zeynep, “Kadın Belediyesine Çevirdiler”, *Kürt Siyasetinin Mor Rengi*, Gültan Kışanak, Dipnot Yay., 6. Baskı, Ankara, 2019, s. 301-309.

T.C. Resmî Gazete, “1580 sayılı Belediye Kanunu”, 14 Nisan 1930, Sayı: 1471.

T.C. Resmî Gazete, “Tunceli Vilâyetinin İdaresi Hakkında Kanun”, 2 Ocak 1936, Sayı: 3195.

TDV İslam Ansiklopedisi, “Âyan”, Müellif: Özcan Mert.

TDV İslam Ansiklopedisi, “Belediye”, Müellif: İlber Ortaylı.

TDV İslam Ansiklopedisi, “Kayyım”, Müellif: İsmail Özmel.

TDV İslam Ansiklopedisi, “Kayyum”, Müellif: Bekir Topaloğlu.

TDV İslam Ansiklopedisi, “Muhassıl”, Müellif: Yücel Özkaya–Ali Akyıldız.

TDV İslam Ansiklopedisi, “Mutasarrıf”, Müellif: Ali Fuat Öreñç.

TDV İslam Ansiklopedisi, “Voyvoda”, Müellif: Erol Özvar.

TDV İslam Ansiklopedisi, “Voyvoda”, Müellif: Mihai Maxim.

Tekeli, İlhan, “19. Yüzyılda İstanbul Metropol Alanının Dönüşümü”, *Tanzimat: Değişim Döneminde Osmanlı İmparatorluğu*, Der. Halil İnalçık– Mehmet Seyitdanlıoğlu, Phoenix Yay., Ankara, 2006, s. 363-374.

Toker, Metin, *Demokrasimizin İsmet Paşalı Yılları-Tek Partiden Çok Partiye 1944-1950*, Bilgi Yayınevi, 3. Basım, Ankara, 1990.

Tunçay, Mete, *Türkiye Cumhuriyeti’nde Tek-Parti Yönetiminin Kurulması (1923-1931)*, Yurt Yay. Ankara, 1981.

Ulay, Sıtkı, *General Sıktı Ulay’ın Hâtıraları: Harbiye Silah Başına! (27 Mayıs 1960)*, Kitapçılık Limited Şirketi Yay., İstanbul, 1968.

Ünal, Oktay, “Tanzimattan Cumhuriyete Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yasal ve Yapısal Dönüşümü”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı: 30, 2011, s. 241-248.

Yardımcı, Sibel, “1 Mayıs, Egemenlik ve Olağanüstü Hal”, *Birikim Güncel*, (24.05.2008).

Yeğen, Mesut, *Devlet Söyleminde Kürt Sorunu*, İletişim Yay. 3. Baskı, İstanbul, 2006.

Yücel, Yaşar, “Osmanlı İmparatorluğu’nda Desantralizasyona (Adem-i Merkeziyet) Dair Genel Gözlemler”, *Bellekten*, Cilt: XXXVIII, Sayı: 152, 1974, s. 657-708.

Zürcher, Erik Jan, *Modernleşen Türkiye’nin Tarihi*, Çev. Yasemin Saner Gönen, İletişim Yay., 7. Baskı, İstanbul, 2000.

Online kaynaklar:

“31 Mart Seçimlerinde 65 Yerel Yönetimi Kazanan HDP’nin Elinde 6 Belediye Kaldı”, (02.10.2020), <https://tr.euronews.com/2020/10/02/31-mart-secimlerinde-65-yerel-yonetimi-kazanan-hdp-nin-elinde-6-belediye-kald>.

“AK Parti’li Turan: FETÖ’cü Memurların Atılmasından Sen Niye Rahatsızsın?”, (19.07.2021), <https://www.aksam.com.tr/guncel/ak-partili-turan-fetocu-memurlarin-atilmasindan-sen-niye-rahatsizsin/haber-1189849>.

“Belediye Kanunu (5393 Sayılı, 2005)”, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf>, (Erişim Tarihi: 20.06.2021).

“Eş başkanlık” Hangi Teröristin Talimatıydı... AKP Yaptığı Düzenlemeyi Hatırlıyor mu”, (19.08.2019), <https://odatv4.com/akp-yaptigi-duzenlemeyi-hatirliyor-mu-19081930.html>.

“Görevden Uzaklaştırılan HDP’li Belediye Başkanı Ertan’a ‘Eş Başkanlık’ Davası”, (25.03.2020), <https://www.aa.com.tr/tr/turkiye/gorevden-uzaklastirilan-hdpli-belediye-baskani-ertana-es-baskanlik-davasi/1778536>.

“İktidar, İçerisinde OHAL Düzenlemelerinin de Yer Aldığı ‘Torba Teklifi’ Genel Kuruldan Geçirdi”, (19.07.2021), <https://www.cumhuriyet.com.tr/haber/iktidar-icerisinde-ohal-duzenlemelerinin-de-yer-aldigi-torba-teklifi-genel-kuruldan-gecirdi-1853659>.

“Kayyım Seçimden Bir Gün Sonra Hazırmış,” (22.08.2019), <https://www.cumhuriyet.com.tr/haber/kayyim-secimden-bir-gun-sonra-hazirmis-1544766>.

“OHAL Düzenlemelerini Uzatan Teklif Komisyon’da Kabul Edildi”, (14.07.2021), <https://m.bianet.org/bianet/insan-haklari/247229-ohal-duzenlemelerini-uzatan-teklif-komisyon-da-kabul-edildi>.

“PKK’nın Benimsediğı ‘Eş Başkanlık’ Sistemini Belediyede Uygulamışlar”, (10.01.2020), <https://www.aa.com.tr/tr/turkiye/pkknin-benimsedigi-es-baskanlik-sistemini-belediyede-uygulamislar/1698563>.

Halkların Demokratik Partisi (HDP), “Kayyım Raporu (Ağustos 2019 – Ağustos 2020) -1 Yıllık Panorama-”, (18.08.2020), <https://www.hdp.org.tr/Images/UserFiles/Documents/Editor/2020/1-yillik-kayyim-raporu-2020.pdf>.

Halkların Demokratik Partisi (HDP), “Kayyım Raporu”, (28 Şubat 2019), <https://www.hdp.org.tr/tr/kayyim-raporumuz/12907/>.

<http://lugatim.com/s/KAYYİM>

<https://www.biyografya.com/biyografi/11721> (Erişim Tarihleri 01.07.2021).

<https://www.diyarbakir.bel.tr/diyarbakir/genel-bilgiler/tarihce.html> (Erişim Tarihleri 01.07.2021).

<https://www.nisanyansozluk.com/?k=kayyim>

İçişleri Bakanlığı, “Basın Açıklaması, No: 2016/63”, (11.09.2016), <https://www.icisleri.gov.tr/basin-aciklamasi11092016>.

İçişleri Bakanlığı, “Belediyelerdeki Kayyum Sistemi ve Mevcut Durum Raporu”, (18.03.2019), <https://www.icisleri.gov.tr/illeridaresi/belediyelerdeki-kayyum-sistemi-ve-mevcut-durum-raporu-yayinlandi>.

İçişleri Bakanlığı, “Diyarbakır, Mardin, Van Büyükşehir Belediye Başkanlarının Görevden Uzaklaştırılmasına Dair Basın Açıklaması”, (19.08.2019), <https://www.icisleri.gov.tr/diyarbakir-mardin-van-buyuksehir-belediye-baskanlarinin-gorevden-uzaklastirilmasina-dair-basin-aciklamasi>.

İçişleri Bakanlığı, “Terör Nedeniyle Belediyelere Yapılan Görevlendirmeler”, (18.05.2017), <https://www.icisleri.gov.tr/kurumlar/icisleri.gov.tr/lcSite/diab/duyurular/Belediyeler.pdf>.

Oflaz, Lütfü, “Dünya ülkeleri eş başkanlık sistemiyle yönetilmeli!”, (28.10.2020), <https://www.indyturk.com/node/263781/t%C3%BCrki%C3%87yeden-sesler/d%C3%BCnya-%C3%BClkeleri-e%C5%9F-ba%C5%9Fkanl%C4%B1k-sistemiyle-y%C3%B6netilmeli>.

2016'da ilan edilen olağanüstü hal ve sonrasında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin tesisiyle birlikte, merkezî idarenin bütün ülkede gücünü tahkim edip merkez dışındaki bütün idari bünyeyi merkezî kontrol süreçlerine dahil ettiği bir dönem başladı. Böylelikle Osmanlı'dan başlayarak Cumhuriyet'le devam eden katı merkezîyetçi idari sistem azami seviyelere çıkarılarak birbirinden hayli farklı işlevlere sahip kurumların, öncesinde kısmi de olsa var olan özerklikleri sonlandırıldı.

Bu araştırma, HDP bileşeni olan Demokratik Bölgeler Partisi'nin (DBP) seçilmiş belediyelerine, 2016'dan itibaren iki farklı dönemde merkezî idare tarafından yapılan kayyım atamalarını tarihsel bir çerçevede düşünmeye yönelik bir egzersiz. Öncelikle kayyım atamalarını tarihsel ve sosyo-politik bir çerçevede kavramak için Osmanlı'dan Cumhuriyet'e merkezî idarenin yerelle ve buradaki toplumsal ve siyasal dinamiklerle kurduğu ilişkinin kapsamı belirleniyor. Böylelikle yerel yönetimler ile merkezî idare arasındaki ilişki, tarihsel bir bağlamda düşünülerek 2016'dan sonra hayli katı bir biçimde uygulanan merkezîyetçi yapıyı ve kayyım atamalarını imkân dahilinde kılan yönetim rasyonelitesinin tarihselliği belirlenmeye çalışılıyor.