

63543

T.C.
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İSLÂM TARİHİ VE SANATLARI ANABİLİM DALI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

Osmanlı Arşiv Belgelerine Göre
ŞÛRÂ-YI DEVLET
(1868-1922/1284-1342)

Abdülmecit MUTAF

DANIŞMAN ÖĞRETİM ÜYESİ
Prof.Dr. Mehmet ŞEKER

T.C. YÜKSEKÖĞRETİM KURULU
DOKÜMANTASYON MERKEZİ

İZMİR
1997

ÖZET

Meclis-i Vâlâ'nın lağvedilmesi üzerine 1868'de Divân-ı Ahkâm-ı Adliye ile birlikte kurulan Şûrâ-yı Devlet'in görevleri şunlardır:

1-Hükümeti oluşturan bakanlıklara; yatırım, finans, harcama, vergi, tesis kurma, altyapı, ziraat, ticaret, eğitim, savunma, denizcilik, iç güvenlik ve personel istihdamı konularında danışmanlık yapmak, planlama ve koordineyi sağlamak.

2-Yine bu bakanlıklara ait kanun ve yönetmelikleri hazırlamak, değiştirmek ve yorumlamak.

3-Halk ile devlet arasındaki idarî davalara bakmak ve memurları yargılamak.

Bunlarla beraber denetim görevi de bulunan kurum, yürütmeye ise asla karışmaz.

Şûrâ-yı Devlet bu görevleri bünyesinde bulunan daireler vasıtasıyla yerine getirir. Dairelerde bir Reis-i Sâni ve yeteri kadar da üye bulunur. Havale edilen konular buralarda müzakere edildikten sonra karar yazılır. Daireler, Şûrâ-yı Devlet Reis-i Evveli'ne bağlıdır. Danışmanlık hizmeti veren dairelerle (Dahiliye, Maliye, Nâfia, Maarif, Ticaret-Ziraat v.b.) yasama görevi gören daireye (Tanzimat Dairesi), Devâir-i İdare denir. Yargılama yapan daireye (Muhâkemât Dairesi) ise, Mehâkim-i İdare adı verilir. Bu dairelerde görüşülen kanun, yönetmelik ve bazı önemli hususlar bir defa da Hey'et-i Umûmiye'de (Genel Kurul) görüşülür, ondan sonra karara varılır.

Şûrâ-yı Devlet'in aslî personeli olan Reis-i Evvel, Reis-i Sâni'ler ve Azâ'larm görevleri, hakları ve seçilme şartları yönetmeliklerle tesbit edilmiştir. Özellikle üyeler; hukukçu, ilim adamı, asker ve bürokratlardan atandığı gibi, taşradan da temsilciler belirlenirdi. Bunlar arasında müslüman olmayanlar da oldukça fazladır.

Şûrâ-yı Devlet'in bürokratik işlemleri; Başkâtip (Genel Sekreter), Muavin, (Raportör), Mülâzım (Editör) ve diğer görevlilerden oluşan Hey'et-i Tahririye (Yazı Heyeti) tarafından yürütülür. Bunların amiri Başkâtip'tir ve o da Reis-i Evvel'e bağlıdır.

Şûrâ-yı Devlet daireleri 54 yıllık süre içerisinde pek çok isim ve görev değişikliklerine uğramıştır. Bu değişiklikler ya zarûretten dolayı veya siyasi tercihlerden dolayı olmuştur. Genellikle beş olan daire sayısı bazen bire inmiştir. Yargıyla ilgili olan dairede de yine bazı değişiklikler olmuş ve yargı safhaları için (Bidâyet-İstinaf-Temyiz) ayrı ayrı mahkemeler kurulmuştur. II. Meşrutiyet'ten sonra ise bu yetkiler de diğer mahkemelere nakledilmiştir.

Şûrâ-yı Devlet'e evrak Sadâret'ten havale edilir ve burada alınan karar da yine Sadâret aracılığıyla diğer bakanlıklara ulaştırılır. Görüşülecek konunun raporunun hazırlanması, müzakere edilmesi, oylanması ve kararın yazılması usulleri yönetmeliklerle belirlenmiştir. Yani Şûrâ-yı Devlet ve daireleri, bir sistem dahilinde işlemektedir.

1922 yılında Osmanlı Devletiyle beraber Şûrâ-yı Devlet te sona ermiştir. Ancak Cumhuriyet'ten sonra aynı isimle tekrar kurulmuş ve daha sonra ise Danıştay adını almıştır.

ABSTRACT

Founded with Divân-ı Ahkâm-ı Adliye by abolishing Meclis-i Vâlâ in 1868, The Şûrâ-yı Devlet's functions were as followings

1-Giving information to the ministers of the goverment on tax, investments, financial, expenditure, insaltation, agriculture, business, education, defence, security, navigation and employing; and planning and obtaining the coordination on these subjects.

2-Preparing, altering and interperating the laws and regulations of these ministers.

3-Looking the administrative cases between the people and the state; and judging the staffs. It never interferes in the execution and the institutions that have supervisor duties.

Şûrâ-yı Devlet do these duties by the help of the offices in its structure. In these offices there are a Reis-i Sâni and a sufficient number of members. When argued, the subjects sent to these offices were written out.

These offices were bound to Şûrâ-yı Devlet Reis-il Evvel. Both the office (Dahiliye, Maliye, Nâfia, Marif, Ticaret, Ziraat) that gives information and the office (Tanzimat Dairesi) that gives law legislation are called Devâir-i İdare. The office (Muhâkemât Dairesi) that hears a case is called Mehâkim-i İdare.

The laws, regulations and some important subjects discussed in these offices were again negotiated in Heyet-i Umûmiye(general board) and then given a rule.

As a personal of the Şûrâ-yı Devlet, the duties, rights, and elections of Reis-i Evvel and Reis-i Sâni were fixed by regulations. Members especially were appointed from jurists, scientiests, soldiers, bureacurats, and also determined from provinces. The number of non-Muslims in these members was rather much.

The bureacuratic procedures of the Şûrâ-yı Devlet were carried out by Heyet-i Tahrîriye accomplished by Başkatip, Muavin, Mülazım and the other staffs. Başkatip was the head of these staffs and bound to the Reis-i Evvel.

The name and the duties of the Şûrâ-yı Devlet's offices were chanced quite alot during its 54 year-period. These changes were done due to necessity or the political preferences. Utmost number of these offices was five and sometimes was reduced to one.

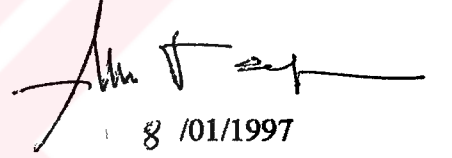
There were also changes in the offices dealing with law and different courts were established for every level of the judgement (Bidâyet, İstinaf, Temyiz). After the second Meşrutiyet, these authorities were given to the other courts.

Documents were sent to Şûrâ-yı Devlet from Sadâret and the decision made here were sent to the other ministers by the same way.

Writing down the law's reports to be negotiated; discussing; voting them and the ways of writing the final decisions were all described by the regulations.

Şûrâ-yı Devlet ended together with Ottoman Empire. After The Republic it was founded again with the same but later its name was changed to Danıştay.

Yüksek Lisans tezi olarak sunduğum 'Osmanlı Arşiv Belgelerine Göre Şûrâ-yı Devlet 1868-1922/1284-1341' adlı çalışmanın, tarafımdan, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin bibliyografyada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.



8 /01/1997

Abdülmecit MUTAF

TUTANAK

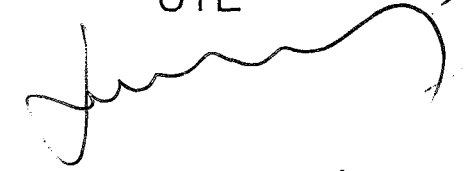
Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyol Bilimler Enstitüsünün
.....22/10/1995 tarih ve2.....sayılı toplantısında
oluşturulan jüri, Lisansüstü Öğretim Yönetmeliği'nin9.....
maddesine göre İslam Tarihî ve Sanatları
Anabilim/Anasanat Dalı yüksek lisans/doktora öğrencisi
Abdullah Mehmet'in "Osmanlı Askerî Bilgisi ve 200-700 Dönemi 1818-1922 konulu
tezi incelenmiş ve aday ..20/12/1997 tarihinde, saat
..14.30..da jüri önünde tez savunmasına alınmıştır.

Adayın kişisel çalışmaya dayanan tezini savunmasından
sonra.....65.....dakikalık süre içinde gerek tez konusu,
gerekçe tezin dayanağı olan anabilim dallarından jüri
üyelerince sorulan sorulara verdiği cevaplar değerlendirilerek
tezinbaşarılı.....olduğuna oybühtüzi.....ile karar
verildi.

BAŞKAN

Prof. Dr. Mehmet Şeker

ÜYE



Prof. Dr. TEZCAN

ÜYE



Prof. Dr. Tuncal Bayraktar

ÖNSÖZ

Osmanlı Devlet teşkilatında yer alan müesseselerin klasik dönemdeki durumlarına ait bir hayli çalışma ve araştırma yapılmış olmasına karşılık; Tanzimat sonrası dönem için aynı şeyi söylemek mümkün değildir. 1868 yılında kurulan Şûrâ-yı Devlet, Cumhuriyet'e kadar devam etmiş ve daha sonra da bazı değişikliklere uğrayıp Danıştay adını almıştır. Yakın tarihimizin önemli bir müessesesi olan Şûrâ-yı Devlet te detaylı olarak araştırılmamış kurumlardan birisidir. Tarih araştırmalarında, hukuk tarihi kitaplarında, kamu yönetimi çalışmalarında ve ansiklopedilerde de hakkındaki malûmat fazla değildir.

Diğer taraftan; bugüne kadar yapılan çalışmalarla, tarihi gelişmeler içerisinde bu kurumun benzeri diyebileceğimiz Divân-ı Hümayûn ve Meclis-i Vâlâ hakkında doyurucu araştırmalar yapılarak, konu Şûrâ-yı Devlet'e kadar getirilmiştir. Bu çalışmanın amacı da söz konusu araştırmaların devamını sağlamak ve kurum hakkında daha detaya inmeye çalışmaktır.

Ancak Şûrâ-yı Devlet teşkilatını bütün kaynak ve eserlerden araştırmak, kısa sürede mümkün olamayacağı için; konu sadece arşiv belgeleriyle sınırlandırılmış bulunmaktadır. Başbakanlık Osmanlı Arşivinde ulaşabildiğimiz vesikaların bir plan dahilinde değerlendirilmesiyle yapılan bu çalışmada, arşiv belgeleri dışındaki kaynakların kullanılmamış olmasının eksikliği elbette hissedilmektedir. Müessese ile ilgili müsbet-menfi tepkiler, siyasi gelişmelerin etkileri v.b.hususları sadece belgelerle tesbit etmek tabii ki oldukça zordur. Buna rağmen bu çalışmada, kurumla ilgili detaylı ve geniş bilgiler ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Çalışma esnasında Umûmi Devlet Sahnâmeleri de gözden geçirilmiştir. Belgelere ulaşılamadığında veya yetersiz kaldıklarında bu kaynağa da müracaat edilmiştir.

Şûrâ-yı Devlet teşkilatının tarihi menşei ve Türk devlet geleneğindeki yerini tesbit edebilmek için; birinci bölümde önce, eski Türklerdeki benzer kurumlar tanıtıldı.

İslamiyet’le gelen yenilikler ve Selçuklularla Osmanlı Devletindeki uygulamalar üzerinde durulurken aynı zamanda, müessesenin tarihi gelişimi de bu bölümde ortaya konmaya çalışılmıştır.

İkinci bölümde, Şûrâ-yı Devlet’in kuruluş amacı, gerekçeleri, görev ve yetkileri incelenirken, belgelerdeki orijinal ifadeler dipnotlarda verilmiştir. Ayrıca vesikalar ilk kullanıldığında, referansının yanında tarih ve nev’i de zikredilerek kısa da olsa tanıtılmaya çalışılmıştır. Teşkilatta meydana gelen değişiklikler, önemli dönüm noktaları belirlenerek bölümlere ayrılmıştır. Çalışma tamamen arşiv belgelerine dayalı olarak yapıldığı için dipnotta BOA (Başbakanlık Osmanlı Arşivi) kısaltmasını ayrıca gösterme ihtiyacı duyulmamıştır.

Şûrâ-yı Devlet’in teşkilat yapısının günümüz anlayışına göre iki ana başlık altında işlendiği üçüncü bölümde, isim ve görev itibariyle değişikliğe uğrayan her daire kronolojik sırayla teker teker ele alınmıştır. Dairelerin tanıtımı yapılırken, kendi içerisinde geçirdiği değişiklik safhalarına göre kronolojik bir düzen takip edilmiştir.

Son bölümde, Şûrâ-yı Devlet’in hem genel hem de dairelerin müstakilen işleyiş şekli ele alınmıştır. Ayrıca Osmanlı Arşivinde bu müesseseye ilgili olarak tasnif edilmiş veya edilmekte olan defter ve belgelerin tanıtımı da bu bölümde yapılmıştır.

Sonuç bölümünde, bütün bu bilgilerden çıkarılabilen neticeler, günümüz kurumları ve sistemiyle mukayese edilmeye çalışılarak verilmeye çalışılmıştır.

Bu çalışmamızın, yakın çağ tarihi araştırmacılarının yanında; Kamu Yönetimi, Hukuk Tarihi, İdare Hukuku gibi bazı bilim alanlarında çalışanlara da faydalı olacağına inanıyoruz. Konunun seçimi ve araştırılması esnasında bana daima yol gösterici olan değerli hocam sayın Prof. Dr. Mehmet ŞEKER’e ve Osmanlı Arşivindeki çalışmalarım sırasında da yardımlarını esirgemeyen idarecilere ve buradaki eski mesai arkadaşlarıma candan teşekkür ederim.

Abdülmecit MUTAF

İÇİNDEKİLER

ÖZET.....	I
ABSTRACT.....	II
ÖNSÖZ.....	III-IV
İÇİNDEKİLER.....	V-VII
KISALTMALAR.....	VIII
GİRİŞ.....	1-3
BİRİNCİ BÖLÜM.....	4-15
ŞÛRÂ-YI DEVLET ÖNCESİ.....	4
I-ESKİ TÜRKLERDE DEVLET İDARESİ; “TOY”ve“KURULTAY”LAR.....	4-6
II-İSLAMİYET’İN İLK DÖNEMİ.....	6
A.Hz. Peygamber Dönemi ve “Şûrâ”.....	6-7
B.Hz. Ömer Dönemi ve “Divân”lar.....	7-8
III- ABBASİLER DÖNEMİ; “DİVÂN-I MEZÂLİM” ve DİVÂN-I SIRR”.....	8-9
IV-SELÇUKLULAR DÖNEMİ ve “BÜYÜK DİVAN”.....	9-11
V-OSMANLI DEVLETİ DÖNEMİ.....	11
A.Klasik Dönem ve “Divân-ı Hümâyûn”.....	11-13
B.Tanzimat Sonrası ve “Meclis-i Vâlâ”.....	14-15
İKİNCİ BÖLÜM.....	16-38
ŞÛRÂ-YI DEVLET’İN KURULUŞU, GEÇİRDİĞİ DEĞİŞİKLİKLER, GÖREV ve YETKİLERİ.....	16
I- KURULUŞU.....	16
A.Şûrâ-yı Devlet’in Kurulduğu Ortam.....	16-17
B.Şûrâ-yı Devlet ve Divân-ı Ahkâm-ı Adliye’nin Kuruluş Gerekçeleri.....	17-18
C.Şûrâ-yı Devlet ve Divân-ı Ahkâm-ı Adliye’nin Kuruluşu.....	18-19
D.Şûrâ-yı Devlet’in Açılışı ve Çalışma Yeri.....	19-20
II- ŞÛRÂ-YI DEVLET’İN OSMANLI DEVLET TEŞKİLATI İÇİNDEKİ YERİ.....	20-21
III-ŞÛRÂ-YI DEVLET’İN GEÇİRDİĞİ DEĞİŞİKLİKLER.....	22
A.1868 -1872 / 1284 -1289 Yılları Arası.....	22-24
B.1872 -1876 / 1289 -1293 Yılları Arası.....	24-26
C.1876 -1908./ 1293 -1326 Yılları Arası.....	26-29
D.1908 / 1326 ve Sonrası.....	29-30
E.Değişik Sebepleri.....	31-32
IV-GÖREV ve YETKİLERİ.....	32
A.Danışma.....	32-33
B.Yasama.....	33-35
C.Yargı.....	35-37
D.Denetleme.....	37-38

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM.....	39-70
ŞÛRÂ-YI DEVLET'İN TEŞKİLAT YAPISI.....	39
I-ANA BİRİMLER ve PERSONEL.....	39
A.Daireler.....	40
1-Umûr-ı Mülkiye ve Zabıta ve Harbiye Dairesi.....	40-41
2-Maliye ve Evkaf Dairesi.....	41
3-Adliye Dairesi.....	41-42
4-Umûr-ı Nâfia ve Ticaret ve Ziraat Dairesi.....	42-43
5-Maarif Dairesi.....	43
6-Dahiliye ve Maarif Dairesi.....	43-44
7-Maliye Dairesi.....	44-45
8-Nâfia Dairesi.....	45-46
9-Dâhiliye Dairesi.....	46-48
10-Tanzimat Dairesi.....	48-49
11-Mülkiye Dairesi.....	50-51
12-Nâfia-Maarif Dairesi.....	51
13-Maliye-Nâfia-Maarif Dairesi.....	51
14-Mülkiye-Maarif Dairesi.....	51
15-Maliye-Nâfia Dairesi.....	52
16-Muhâkemât Dairesi.....	52-54
16.1-Müdde-i Umûmilik ve Mustantıklık.....	54
16.2-Muhâkemât Dairesi Hey'et-i Umûmisi.....	54-55
16.3-İstinaf Mahkemesi.....	55
16.4-Temyiz Mahkemesi.....	55
16.5-Hey'et-i İttihâmiye.....	55
16.6-İhtilâf-ı Mercî' Encümeni.....	55
16.7-Bidâyet Mahkemesi.....	56
17-Hey'et-i Umûmiye.....	56-58
18-Bâb-ı Âli İstatistik Encümeni.....	58-60
B.Personel.....	60
1-Şûrâ-yı Devlet Başkanı (Reis-i Evvel).....	60
a-Atanması.....	60
b-Görevleri.....	60-61
c-Şûrâ-yı Devlet Başkanları.....	61
2-Daire Başkanları (Reis-i Sâni).....	61
a-Atanması.....	62
b-Görevleri.....	62-63
3-Üyeler (Azâ).....	63
a-Atanmaları.....	63
b-Özellikleri.....	63-64
c-Görevleri.....	64-65
d-Üye sayısı.....	65-66
e-Fahri azâlık-Fevkalâde azâlık-Geçici azâlık.....	66
II-YARDIMCI BİRİMLER ve PERSONEL.....	67
A.Bürolar ve Personeli.....	67
1-Başkitabet ve Başkâtip.....	67
2-İkinci Kâtiplik.....	68

3-Daire Başkitabeti.....	68
4-Muavinler.....	68-69
5-Mülazımlar.....	69
6-Mazbata Kalemı, Evrak Kalemı ve Mektûbi Kalemı.....	69
B.Diğer Görev ve Görevliler.....	70
DÖRDÜNCÜ BÖLÜM.....	71-78
ŞÛRÂ-YI DEVLET'İN İŞLEYİŞİ ve EVRAKI.....	71
I-İŞLEYİŞ ŞEKLİ.....	71
A.Dairelerin İşleyişi	72
1-Hazırlık Safhası.....	72
2-Müzâkere Safhası.....	72-73
3-Oylama ve Karar Safhası.....	73-74
B.Hey'et-i Umûmiye'nin İşleyişi.....	74-75
C.İşlem Hızı ve Yazışma Uslubu.....	75
II-EVRAKI.....	76
A-Defterleri.....	76-77
B-Vesikaları.....	77
1-İradeler.....	77-78
2-Şûrâ-yı Devlet Evrakı.....	78
SONUÇ.....	79-80
BİBLİYOGRAFYA.....	82

KISALTMALAR

a.g.b.	Adı geçen belge
a.g.e.	Adı geçen eser
Ank.	Ankara
B	Receb
Bkz.	Bakınız
c.	Cilt
C	Cemaziye'l-âhir.
Ca	Cemaziye'l-evvel
DUİT	Dosya Usulü İrade Tasnifi
h.	Hicri
İ.A.	İslâm Ansiklopedisi
İ.Dh.	İrade Dahiliye
İst.	İstanbul
L	Şevval
M	Muharrem
mad.	Madde
MV.	Meclis-i Vûkelâ Mazbatası
R	Rebi'ul-âhir
Râ	Rebi'ul-evvel
s.	Sayfa
Ş	Şaban
Terc.	Tercüme
v.d.	ve devamı
Y.A.Resmi	Yıldız Sadaret Resmi Maruzat
y.y.	Yüzyıl
Z	Zilhicce
Za	Zilka'de

GİRİŞ

Şûrâ-yı Devlet, Osmanlı Devletinde kuvvetler ayrımı prensibinin benimsenmesi neticesi kurulmuş bir müessesedir. Klasik dönemdeki Divân-ı Hümâyûn ve Tanzimat dönemi Meclis-i Vâlâ teşkilatlarının benzeri ve devamını oluşturmaktadır. Ancak, bu iki müessese üzerinde birhayli durulmuş olmasına karşılık, Şûrâ-yı Devlet için aynı şeyi söylemek mümkün değildir. Özellikle de arşiv vesikalarıyla desteklenmiş kapsamlı bir çalışmaya rastlayamıyoruz.

Şûrâ-yı Devlet teşkilatını belgelere dayanarak ortaya koymayı amaçlayan bu çalışmamız sırasında, isminden de anlaşılacağı gibi öncelikle Osmanlı Arşivindeki belgeler incelenmiştir. Bu belgeler; müessesenin görev yaptığı 1868-1922 yılları arasındaki İrade-i Seniyyeler, Meclis-i Vûkelâ Mazbataları, Nizamât Defterleri ve Yıldız Evrakıdır. Ayrıca konu, vesikalara paralel olarak Umumi Devlet Sahnâmelerinden de takip edildiği için, bu Sahnâmeler de incelenmiştir. Birinci Bölümde yer alan; Şûrâ-yı Devlet öncesi Türk ve İslam devletlerindeki idare şekli ve hukuk sistemine dair bilgiler için, muhtelif araştırma ve derleme eserlerden yararlanılmıştır.

I-Arşiv Belgeleri

A.İradeler:

Osmanlı Arşivinde Tanzimat sonrasına ait vesikaların en önemlileri iradeler olduğu için; 1867-1897/1284-1309 yılları arası kataloglar taranmıştır. Bunların içerisinde konuyla ilgili oldukça çok belge çıkmıştır. Ancak bu iradelerin çoğu; Dosya Usulü İradeler tasnifindeki 37 no'lu (DUİT 37-1 ve 2) dosyaya aktarıldığı için, sadece bu kataloglardaki belgeler (İrade Dahiliye'ler) incelenmiştir.

1897-1916/1310-1334 yılları arasına sâdır olan iradeler ise; muhteva itibariyle bizim konumuzu oluşturan teşkilattan ziyade tayin, azil gibi hususlara ait oldukları için kullanılmamışlardır.

Dosya Usulü İradeler tasnifinde bulunan 37-2 no'lu dosyanın 9 no'lu gömleği tamamen konumuzla ilgili olup 38 belgeyi ihtiva etmektedir. Şûrâ-yı Devlet'in kuruluşu, geçirdiği değişiklikler, işleyişi, görevleri, atamalar, personeli gibi konulara ait bu belge topluluğu içerisinde yer alan en çok faydalandığımız ve kullandığımız şu dört vesikadır:

1-Nizamnâme-i Esâsi: DÜİT 37-2/9-37 no ve 1284.Z.8 tarihli bu belge; Şûrâ-yı Devlet'in teşkil edildiği 1868 yılında sadır olmuş olup; takdim yazısı, takrîr ve nizamnâmeden oluşmaktadır. "Takrîr"de; Osmanlı Devletinin idare sisteminin nasıl olduğu, devletin görevleri, Tanzimatla gelen yeni sistemin ne kadar uygulanabildiği anlatıldıktan sonra; kuvvetler ayrılığı fikrinin uygulamaya geçirilmesi ve dolayısıyla Meclis-i Vâlâ'nın Divân-ı Ahkâm-ı Adliye ve Şûrâ-yı Devlet olarak ikiye bölünmesi gerektiği geniş olarak izah edilmiştir. Bu açıklamalar aynı zamanda bu iki meclisin kuruluş gerekçelerini oluşturmuştur. Bilâhare Divân-ı Ahkâm-ı Adliye ve Şûrâ-yı Devlet'e ait nizamnâmeler verilmiştir.

Şûrâ-yı Devlet Nizamnâme-i Esâsi'si ondört madde olup; görev ve yetkileri, işleyiş şekli ve teşkilat yapısı anlatılmaktadır.

2-Nizamnâme-i Dâhili: DÜİT 37-2/9-34 no ve 1285.Z.23 tarihli bu belge 1869 yılında Şûrâ-yı Devlet'in işleyişini düzenlemek üzere çıkarılmış yönetmeliktir. Muhâkemât Dairesinin görevleri, diğer dairelerin görevleri, Hey'et-i Umûmiyede görüşülecek konular, dairelerin işleyişiyle başkan, üyeler ve yazı hey'etinin görevleri ile Hey'et-i Umûmiyenin işleyiş şekli olmak üzere beş fasıldan oluşan nizamnâmede altmış madde bulunmaktadır.

3-Şûrâ-yı Devlet Nizamnâmesi: 37-2/9-38 no'da kayıtlı belgeye muhtevassından dolayı "Değişiklik Nizamnâmesi" demek doğru olacaktır. Üzerinde tarih yoktur. Ancak baş tarafındaki "mazbata"dan, 1880/1297 yılı bütçesi gereği gidilen düzenlemeler doğrultusunda hazırlandığı anlaşıldığı için bu tarihi taşıyor olması gerekmektedir. "Mazbata"da Şûrâ-yı Devlet'te yapılan değişiklik ve düzenlemelerin gerekçeleri zikredilmiştir. Nizamnâme ise iki bâbdır. Birinci bâb, Şûrâ-yı Devlet'in teşkilat ve vazifelerinin iki fasıl halinde sıralandığı ondokuz maddeden oluşmaktadır. Şûrâ-yı Devlet'in işleyişinin anlatıldığı ikinci bâbda ise; dairelerin görevleriyle işleyişi, Hey'et-i Umumiye, personelin görevleri ve umumi hükümler on fasıl halinde doksanbir madde olarak sayılmıştır. Bu nizamnâme önceki iki nizamnameyi de fesh etmiştir.

4-Şûrâ-yı Devlet'in Islâh-ı Teşkilatı Hakkında Kararnâme:

37-2/9-12 no ve 1314.Ş.11 no'lu belge, 1897 yılında Şûrâ-yı Devlet'in teşkilat yapısına önemli düzenlemeler getiren değişiklik karanamesidir.

B.Meclis-i Vûkelâ Mazbataları

Şûrâ-yı Devlet'in teşkilatında meydana gelen bazı değişiklikler 1885-1922 yılları arasına ait Meclis-i Vûkelâ (MV) mazbatalarından tesbit edilmiş ve kullanılmıştır.

C.Nizâmât Defterleri

Devlet bünyesinde yapılan düzenleme ve ıslahatlarla ilgili kanun, nizamnâme ve kararnamelerin kaydedildiği ve 1884-1922 tarihleri arasını ihtiva eden bu defter serisi de taranmıştır. Konuyla alakalı olarak İhtilâf-ı Merci Encümeni, Bâb-ı Âli İstatistik Encümeni ve değişiklik kararnamesiyle ilgili belgeler bu serinin 2, 5 ve 7 no'lu defterlerinden alınmıştır.

D.Yıldız Evrâkı

II.Abdülhamit döneminde Yıldız Sarayında toplanan ve Sadrazam'ın Padişah'a sunduğu tezkirelerden oluşan (Y.A.Resmi) vesikalara ait olan bu fondan da istifade edilmeye çalışılmıştır.

II- Umumi Devlet Salnâmeleri:

Şûrâ-yı Devlet teşkilatındaki gelişmeler belgelerle ortaya konulmaya çalışılırken, konuya paralel olarak Salnâmelerden de takip edilmiş ve mutabakat sağlanmaya çalışılmıştır. Zaman zaman belgeye ulaşamayan hususlarda bu kaynaklardan istifade edilmiştir. Ayrıca Şûrâ-yı Devlet'te görev yapan başkanların isim ve görev tarihleri Salnâmeler esas alınarak düzenlenmiştir.

III-Araştırma ve İncelemeler:

Özellikle Birinci Bölüm'de Şûrâ-yı Devlet'e gelinceye kadar meydana gelen gelişmeleri özet olarak verirken, bu konularda yapılmış araştırma ve inceleme eserlerinden de istifade edilmiştir. Diğer bölümlerde de gerektiğinde bu eserlere atıflarda bulunulmuştur.

Şûrâ-yı Devlet'e ait evrak hakkında bilgi verirken ise, komisyon tarafından hazırlanan Başbakanlık Osmanlı Arşivi Rehberi kaynak olarak kullanılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

ŞÛRÂ-YI DEVLET ÖNCESİ

I-ESKİ TÜRKLERDE DEVLET İDARESİ; “TOY” ve “KURULTAY”LAR

Orta Asya’da bulunan Türkler, “Bozkır Kültürü”ne göre şekillenmiş devletler kurmuşlardır. Bu devletlerde; hükümdar, kanun, halk, toprak, ordu gibi unsurların bulunduğu bize kadar ulaşan kaynaklardan anlaşılmaktadır. Özellikle; geniş bir coğrafyaya yayılan ve farklı unsurları idaresi altında toplayıp imparatorluk haline gelen Büyük Hun devleti (m.ö. III.yy.) mükemmel bir devlet teşkilatı kurmuştu. Sonradan kurulan bütün Türk devletlerinde aynı devlet anlayışı devam etmiştir. Göktürklerin devlet anlayışının, kullandıkları şeref ve memuriyet ünvanlarının da Hunlardan kalma olduğu bilinmektedir. ¹

Eski Türk devletlerinin başında “Hakan” (Kagan) bulunur, “İl”i (devlet) idare ve temsil ederdi. Hükümdarlar hakimiyeti “töre”ye göre kullanırlardı. “Töre”; halkın hak ve hürriyetlerini, hükümdarın vazifelerini belirleyen; devletin kuruluş ve işleyişini sağlayan hertürlü kanunlar topluluğudur.² Herkesin uymaya mecbur olduğu töre; tamamı değişmez, donmuş kurallar olmayıp; devlet başkanının teklifiyle Devlet Meclisi tarafından değiştirilebilirdi. ³

Bozkır kültüründe “il” ile “töre” birbirinden ayrılmayan unsurlardır. Yani bir devlet idaresinde “Devlet” ile “Hukuk” yanyana bulunuyordu.⁴ Hakan yasaların uygulayıcısıdır. Yüksek memurları tayin ve azleder, ayrıca yüksek devlet mahkemesinin başkanıdır. Toy’u toplantıya o çağırır, törede yapılacak değişikliklere dair tekliflerde bulunurdu. Hakimiyet hakkını da despotça kullanamaz. Danışma bir devlet geleneğidir.⁵

Türk devlet teşkilatında hakandan başka; kararları uygulamak, icraatı takip etmekle görevli ayrı bir kurul (hükümet) vardı. İdareyi tanzim etmek, dış ilişkileri düzenlemek gibi vazifeleri gören hükümet; Aygucı (Başbakan) ve Buyruk (Bakan)lardan oluşmaktaydı. ⁶ Devlet yönetiminde ayrıca İnanç, Tarkan, Aga, Boyla, Babacık gibi

¹ Bahaeddin ÖGEL, Türk Kültürünün Gelişme Çağları, c.II, İst., 1971, s.62.

² İbrahim KAFESOĞLU, Türk Milli Kültürü, İst.,1989, s.233.

³ Bahaeddin ÖGEL, a.g.e. s.74; Mehmed NİYAZİ, Türk Devlet Felsefesi, İst., 1995, s.54.

⁴ Bahaeddin ÖGEL, a.g.e. s.73.

⁵ Mehmed NİYAZİ, a.g.e. s.84.

⁶ İbrahim KAFESOĞLU, a.g.e. s.246 v.d.; Bahaeddin ÖGEL, a.g.e. s.92.

ünvanlar taşıyan diğer üst düzey görevliler bulunmaktadır. Ayrıca; biri hükümdarın başkanlığındaki yüksek devlet mahkemesi (Yargu), diğeri ise Yargucuların görev yaptığı mahkemelerden oluşan adliye teşkilatı vardı.⁷

Türklerde, Asya Hunlarından beri yapılan ve daha sonraki devirlerde de “Toy” adıyla yaygınlaşan bu toplantı geleneği⁸ bilâhare “Kurultay”⁹ adıyla da anılarak devlet idaresinin temelini oluşturmuştur. Devlete ait siyasî, askerî, iktisadî, sosyal, kültürel v.b. her tür konunun müzakere edilip karara bağlandığı bu toplantı “Devlet Meclisi” niteliğindedir. Töre değişiklikleri burada yapıp idareye geniş yetkiler verilirdi. Tabgaç (IV.-VI. yy.) Göktürk (VI.-VIII. yy.) Uygur (VIII.-IX. yy.) Oğuz (IX.-X. yy.) Hazar (VII.-XI yy.) ve Peçenek (X.-XII. yy.) gibi diğer Türk devletlerinde de benzer uygulamalar vardı.

Hükümdarın tabii başkanı olduğu Kurultaya ayrıca hükümet üyeleri, başbuğlar, asker-sivil yüksek makam sahipleri ve vassal idareciler de katılırdı. “Danışma Meclisi” özelliğini de taşıyan toplantının organizesini, görevli memurlar yaparlardı. Toy’dan sonra yemek yenilirdi.¹⁰ Hakan bulunamadığında başkanlığı Aygucı (Başbakan-Vezir) yürütürdü.

Araştırmalardan ve toplantıya katılan üyelerden anlaşıldığına göre Kurultay’ın mâhiyeti, görev ve yetkileri şunlardır:

1- Kurultay, devlete ait her tür konunun görüşülüp müzakere edildiği bir “Danışma Meclisi”dir.

2-Ülke yönetiminde kullanılan kanunlar olan “töre”nin değiştirildiği, buna yeni hükümlerin getirildiği, devlet başkanının teklifiyle karara bağlandığı “Yasama Meclisi”dir.

3-Başkanlığını hükümdarın yaptığı ve siyasi suçlarla ilgili yargılamalara bakıldığı “Yüksek Yargı Meclisi”dir.¹¹

⁷ İbrahim KAFESOĞLU, “Türkler” maddesi, İ.A., c.12/II, İst., 1993, s.231 v.d.

⁸ Bahaeddin ÖGEL, Türklerde Devlet Anlayışı, Ank., 1982, s. 75 v.d.; İbrahim KAFESOĞLU, Türk Milli Kültürü, s. 246 v.d.

⁹ Asya Hunlarından sonra Tabgaç, Göktürk ve Uygurlarda da “Toy” olarak kullanılan bu müessese ismi Oğuz Han destanında da “Meclis -Toplantı” manasında kullanılmıştır. Cengiz Han’dan sonra ise Moğolca “Kurultay” kelimesi tükçeye yerleşmiştir (İbrahim KAFESOĞLU a.g.e. s.246 v.d.). Kurultayın Oğuz türkçesi karşılığı ise “Kengeş”tir (Bahaeddin ÖGEL, a.g.e. s.73).

¹⁰ Bahaeddin ÖGEL, a.g.e. s. 86 v.d.

¹¹ Ahmet AKGÜNDÜZ, Türk Hukuk Tarihi, c.I., Konya, 1989, s.42; İbrahim KAFESOĞLU, a.g.e. s. 253, Attila kendisine suikast hazırlayan suçlulardan Bilgila’yı bir heyet önünde bizzat ve alenen sorguya çekmişti. Yine Göktürk Hanı Kapgan bu görevi bir ara kendisi üstlenmişti. s. 280.

4-Askerî, idarî, malî v.b. her çeşit konunun görüşölüp karara bağlandığı bir genel meclistir.

5-Elçilerin kabul edildiği, savaş-barış şartlarının görüşölüğü ve bağlı devlet (vassal) idarecilerinin de katıldığı bir “diplomasi” toplantısıdır.

Görüldüğü gibi eski Türk devlet teşkilatında devlet başkanlığı, yasama meclisi (Toy-Kurultay), yürütme kurulu olan hükümet ve yargı birbirlerinden ayrı müesseselerdi. Ancak hükümdar Kurultay sayesinde bütün iktidarı elinde tutmaktaydı.¹²

II- İSLÂMİYETİN İLK DÖNEMİ

A. Hz.Peygamber Dönemi ve “Şûrâ”

İslâmiyet 610 yılından itibaren Mekke’de yayılmaya başladıysa da, ancak 622 yılındaki hicretten sonra devlet haline gelmeye başlamıştır. Medine’ye göçten sonra kurulan küçük site devletiyle yasama faaliyeti de başlamış oldu. Fert ve toplum hayatını düzenleyen hükümler, ayetler gelmeye başladı. Hakkında açık ayet bulunmayan konularda Kur’an ve sünnetten hüküm çıkarma, yani icthad uygulaması yoluna gidiliyordu.

Hiz. Peygamber dinî önderliğinin yanında aynı zamanda Medine şehir devletinin de başkanıydı. O, sadece kendisine gelen vahyi nakletmekle kalmamış, Kur’ân’ın temas etmediği hukukî meselelerin hükümlerini de tanzim etmiş, aralarındaki anlaşmazlık sebebiyle hükmüne başvuranlar arasında karar vermiş ve İslâm devletini tesis ve idare gibi içtihadı dayanan tasarruflarda da bulunmuştur. O, peygamberliği yanında bir kadı, bir müftü ve bir devlet adamıdır.¹³

Ayrıca bir insan olarak ta davranışları vardır. İslâm devletinde hükümdar, hususi sıfatıyla birşey yaparsa o da herhangi bir müslüman gibi mahkeme huzurunda muhakeme olunabilir. Zira hükümdar da devletin tebası gibi kanuna bağlıdır. Bunun içindir ki Hiz. Peygamber bizzat kendisi aleyhine olan davaları dinlemiştir.¹⁴

Hiz. Peygamberin, devlet yönetiminde ashabın ileri gelenleriyle sık sık müşavere ettiği bilinmektedir. İslam hukukunun kabul ettiği¹⁵ önemli bir anayasa hukuku prensibi

¹² İbrahim KAFESOĞLU, a.g.e. s.253.

¹³ Ahmet AKGÜNDÜZ, a.g.e. s. 86.

¹⁴ Muhammed HAMİDULLAH, İslamda Devlet İdaresi, Terc., Kemal KUŞÇU, Ank., 1963, s. 219.

¹⁵ “Ki bunların işleri daima aralarında müşavere ile” Kur’an, Şûrâ Sûresi, Ayet; 38.

olan “Şûrâ”, devlet adına ve devlet işleri için alacak kararların, seçilmiş ve yetkili meclisler tarafından alınması manasını ifade eder. Hz. Peygamber ve Hulefâ-yı Râşidîn devrinde de bu uygulamayla devlete ait askerî, hukûkî, malî, idarî, haricî meseleler bu danışma meclisi benzeri olan şûrâda karara bağlandıktan sonra yürütmeye geçilmiştir.¹⁶ Hakkında kesin hükümler bulunan konularda ise müşâvere yapılmazdı.

İslam kaynaklarında, “şûra”nın dışında devlet teşkilatının nasıl olacağına dair bir hüküm yoktur. Bundan da -İslâmın istediklerinin yapılması, istemediklerinin yapılmaması şartıyla- teşkilatlanmanın müslümanlara bırakıldığı anlaşılmaktadır. Nitekim bu konudaki uygulamalar ilk defa Medine şehir devletinde ortaya çıkmış ve zamanla müesseseleşmiştir.¹⁷

Hz. Peygamber döneminde “şûra”nın devlet işlerinin görüşüldüğü “Danışma Meclisi”, yani bir takım kararların alındığı “Umumi Meclis” hükmünde olduğu görülmektedir. Hz. Peygamberin ise dini önderliğinin yanında yasama, yürütme, yargı ve denetimin de başı olduğu söylenebilir.

B. Hz. Ömer Dönemi ve “Dîvân”lar.

İslâm dünyasında, Hz. Peygamberin vefatından sonra, O’nun yerine kaim olmak üzere halifelik müessesesinin ortaya çıktığı bilinmektedir. Bu, hem dünya hem de din işlerinin halk tarafından uygulanıp düzene sokulmasını sağlayan bir müessesedir.¹⁸ İlk halife Ebu Bekir (632-634) den sonra bu görevi Hz. Ömer (634-644) üstlenmişti.

Hz. Peygamberin döneminden sonra üzerinde en fazla durulması gereken devir, Hz. Ömer zamanıdır. Sâsâni ve Bizans İmparatorluklarından elde edilen topraklarla İslâm coğrafyası oldukça genişlemiş, muhtelif din ve milletlere mensub insanlar da teb’a olmuştu. Hz. Ömer’in devlet idaresi sırasında; Kur’an’ın emri, Hz. Peygamber’in sünneti gereği olan “Müşâvere”yi en iyi şekilde kullandığını ve İslâmiyetin getirdiği bu akıl yolundan en üst seviyede faydalandığını görüyoruz.¹⁹

¹⁶ Ahmet AKGÜNDÜZ, a.g.e. s. 149.

¹⁷ Mehmed NİYAZI, İslam Devlet Felsefesi, İst., 1989, s. 109.

¹⁸ Ziya KAZICI, İslâm Müesseseleri Tarihi, İst., 1991, s. 25-26.

¹⁹ Mustafa FAYDA, Hz. Ömer’in Dîvân Teşkilâtı, (Doğuştan Günümüze Büyük İslâm Tarihi, c. II), İst., 1992, s. 108.

Devlete ait idarî, siyasî, askerî, malî, hukukî işlerde, gerektiğinde devrin ileri gelenlerinden oluşan “şûra erbâbı meclisi”nden²⁰ başka; halkın her kesiminden insanların katılıp fikirlerini, problemlerini söylediği umumi meşveret şeklinde de istişare meclisleri kurulurdu.²¹ Böylece gittikçe sistemleşen müşaverecinin müesseseseleştiği görülmektedir.

Artık site devleti olmaktan çıkıp büyümeye başlayan İslâm devletinde, Hz. Ömer devrinden itibaren, büyük bir geçmiş ve tecrübeye sahip Bizans ve Sâsânî idari mekanizmaları alınıp kullanılmaya başlandı. Bunlar üzerinde İslâm dininin esaslara göre gerekli değişiklikler yapıldı. Devletin merkez teşkilatı başlangıçta Sâsânî örneklerine göre kurulduğu için, onların gelir-giderlerini kaydettikleri hesap defterlerine verdikleri “Divân” adı da sistemle birlikte alındı ve devlet işlerini idare için kurulan daireye de bu isim (Divân Teşkilatı) verildi.²² Böylece, Hz. Ömer devrinde tesis edilen bu ilk dairenin adı olan “Divan” kelimesi; asırlar boyunca bütün İslâm ve Türk devletlerinde kurulan meclis, bakanlık, kurum ve birimleri için kullanılan bir ıstılah oldu. Bu şekilde İslâm devletinin merkez teşkilatı yavaş yavaş şekillenmeye başladı.

III- ABBASİLER DÖNEMİ; “DİVÂN-I MEZÂLİM” ve “DİVÂN-I SIRR”

Râşid Halifeler (632-661) döneminden sonra halifeliği ele geçiren Emevîler (661-750) zamanında müslümanlar büyük fetihler yapmışlardır. Sınırları oldukça genişleyen İslâm devleti, birçok kavmi içine alan büyük bir imparatorluk haline gelmişti. Devletin teşkilatlanmasında ise Bizans-Sâsânî geleneği sürmüştür. Ancak devlet kan bağı ile birbirine bağlı sosyal bir sınıfın (araplar) meydana getirdiği hakimiyet esasma dayanıyordu. Yani Emevîler devleti, bir Arap İmparatorluğu devleti idi.²³

Hilâfetin Abbasilere (750-1258) geçmesi, İslâm tarihinde bir dönüm noktasıdır. Böylece arap hakimiyet devri sona ermiş; devletin idari ve askeri kadrolarının büyük kısmı arap olmayanlara geçmişti. Farklı dil, din, ırk ve milletlere mensup topluluklar,

²⁰ Mesalâ; fethedilen Irak ve Suriye topraklarının ne yapılacağının tartışıldığı mecliste Kur’andan delillerle itirazlara cevap veren Hz. Ömer’in fikri benimsenmiş ve toprakların devlete ait olup eski sahiplerinde bırakılması kararlaştırılmıştır. Bkz. Mehmet NİYZAÎ, a.g.e., s. 113.

²¹ Mesalâ; bir keresinde Hz. Ömer, evliliklerdeki mehir paralarının aşırı yükseldiğini görünce, bunu sınırlamak istediğini belirtti. Fakat mescidin arka tarafından bir kadın itiraz edip ilgili ayeti hatırlatınca fikrinden dönerek bunu kabul etti. Bkz. Mustafa FAYDA, a.g.e., s.185.

²² W.BARTHOLD-M.Fuad KÖPRÜLÜ, İslâm Medeniyeti Tarihi, Ank.,1977, s.115.

²³ Aynı eser, s.139.

İslâm adı altında biraraya gelip teşkilatlanarak gerçek İslâm İmparatorluğu'nu oluşturdular.²⁴

Abbasi devletinin başında hem dinî hem siyasî lider olan Halife bulunurdu. Devletin adlî, idarî, malî, askerî bütün işleri “dîvân” adı verilen muhtelif daire veya bakanlıklarca yürütülürdü.²⁵

En önemli divân, halifenin bizzat başkanlık ettiği Divân-ı Mezâlim'dir. Halife olmayınca vezirin başkanlık ettiği bu kurula Kâdîyu'l-kuzât da katılırdı. Halife halkın her türlü derdini dinler, sonra da Kâdîyu'l-kuzât davalara bakardı. Yargı ağırlıklı bu dairede daha çok halk ile ümerâ, tahsildar ve nüfuzlu şahıslar arasındaki davalar görülürdü.²⁶ Devletin önemli işlerinin görüşüldüğü, karara bağlandığı ve uygulanmasının sağlandığı Divânü's-Sırr ise bir çeşit kabinedir. Divânü'r-Resail ise devletçe alınan kararların, yapılan tayinlerin kayıt ve tesbiti ile meşgul olan bir icra organı idi.²⁷

Abbasi devletinin yasama, yürütme ve yargı gücünün ağırlıklı olarak yer aldığı bu iki divânın dışında, merkez teşkilatında şu divanlar vardır: Malî işlere bakan Divânü'l-Haraç, Divânü's-Sadaka, Divânü'l-Birr, Divânü'l-Cehbedh, Divânü'd-dârü'd-darb, Divânü'l-Beytümâl²⁸, devlet yazışmaları ve hariciye işlerini yürüten Divânü'l-İnşa, Milli Savunma bakanlığı olan Divânü'l-Ceyş, Bayındırlık hizmetlerini sağlayan Divânü'l-Ebniye ve umumi teftiş heyeti durumundaki Divânü'l-İşrâf.²⁹

IV- SELÇUKLULAR DÖNEMİ ve “BÜYÜK DİVÂN”

Abbasi döneminde devlet idaresinde önemli görevler almış olan Türkler, daha sonra Karahanlılar (840-1212) ve Gazneliler (963-1186) gibi yarı bağımsız veya müstakil devletler kurdular XI. yüzyılda kurulan Selçuklu devleti, Abbasi halifesini Büveyhilerin tahakkümünden kurtarıncaya halife tarafından tanınması ve desteğiyle bir Türk-İslâm İmparatorluğu haline geldi. 1058 yılındaki taçlanma merasiminde halife Tuğrul Bey'i (1040-1063) “Dünya Sultani”, kendisini de “Rükneddin” (Dinin Temeli) ilan etmişti.

²⁴ Hakkı Dursun YILDIZ, İslam Devleti Hizmetinde Türkler, (Doğuştan Günümüze Büyük İslâm Tarihi, c.III), s.336 v.d.

²⁵ Ziya KAZICI- Dr.Mehmet ŞEKER, İslâm Türk Medeniyeti Tarihi, İst., 1981, s.82.

²⁶ İ.Hakkı UZUNÇARŞILI, Osmanlı Devlet Teşkilatına Medhal, Ank.,1984, s.1-10.

²⁷ W.BARTHOLD-Fuat KÖPRÜLÜ; a.g.e., s.120.

²⁸ Aynı eser; s.118.

²⁹ İ.Hakkı UZUNÇARŞILI, a.g.e., s.1-10.

Böylece dini liderliğin Abbasi halifesinde, dünyevi ve siyasi liderliğin ise Selçuklu Sultanlarında olduğu yeni bir idare şekli ortaya çıkmıştı.³⁰

Tarih boyunca pekçok devlet kurmuş olan Türklerin bu konudaengin tecrübe ve köklü devlet geleneklerinin mevcut olduğu görülmektedir. Selçuklular bu geleneklerinin yanında Sâmâniler-Gazneliler aracılığıyla Abbasilerin devlet teşkilatını da alıp geliştirerek³¹ daha başlangıçta oldukça mükemmel bir devlet sistemi oluşturmuşlar ve kendilerinden sonraki Türk devletlerine de örnek olmuşlardır.

Selçuklu devletinin başı ve temsilcisi “Sultan”dır. Töre ve yasaya aykırı olmamak şartıyla hükümdar her hususta mutlak hâkimdir. Ancak sorumsuz değildir. Dini işlerde halifeye bağlı olan hükümdar, örfi konularda sahib olduğu hâkimiyet gücünü “divân” denen müesseseler aracılığıyla kullanıyordu.³²

Büyük Selçuklularda (1040-1157) umumi devlet işlerini tedvir için Divân-ı Sultan denen büyük bir dîvân vardı. Buna önceleri hükümdar başkanlık etmekte idi. Sonraları ise bu görevi vezir üstlenmiştir. Ayrıca Müstevfâ, Arîzu'l-Ceyş, Münşî ve Müşrif'in de üye olarak katıldıkları bu divânda, hükümdarın re'sen verdiği emirler dahi müzakere edilir, ondan sonra karar verilirdi. Bakanlar Kurulu durumundaki bu divanı oluşturan diğer birimler (bakanlık ve merkezi kurumlar) şunlardır: Müstevfî Divânı (Maliye Bakanlığı), Tuğra ve İnşa Divânı (Yazışmalar ve Dışişleri Bakanlığı), Divân-ı Arîz (Milli Savunma Bakanlığı) ve Müşrif Divânı (Mali ve İdari konularda umumi teftiş heyeti)³³, Büyük Divâna katılmayan ancak bakanlık seviyesinde olan diğer divanlar ise; Divân-ı Mezâlim (Adliye Bakanlığı), Divân-ı Berîd (Posta Divanı), Divân-ı Müsâdere (Müsâdere Divanı), Divânü't-Terekât (Terekeler Divanı) ve Divânü'l-Kazâ (Kazâ Divanı) dır.³⁴

Kurumların pek çoğunu Büyük Selçuklu devletinden alan Anadolu Selçuklularında (1075-1243) da Divân-ı Saltanat ve Divân-ı Âli denen büyük divâna hükümdar katıldığımda davaları dinler ve divân işlerini görüşürdü. O bulunmadığımda vezir reislik ederdi. Bu divanda ayrıca Atabey, Müstevfî, Tuğraî, Pervâne, Emîr-i Ârız ve İşrâf-ı Memâlik üye olarak bulunurdu. Katılan üyelere bu kurulda idarî, malî, askerî, haricî işlerin görüşüldüğü anlaşılmaktadır.

³⁰ Osman TURAN, Selçuklular Tarihi ve Türk-İslâm Medeniyeti, İst., 1993, s. 134-135.

³¹ W.BARTHOLD-Fuat KÖPRÜLÜ, a.g.e. s.125.

³² Erdoğan MERÇİL, Müslüman-Türk Devletleri Tarihi, İst.,1985, s. 167 v.d.

³³ İ.Hakkı UZUNÇARŞILI, a.g.e., s. 25-44.

³⁴ Mehmet Altay KÖYMEN, Büyük Selçuklu İmparatorluğu Tarihi, c.III, Ank., 1992, s. 187.

Büyük divânın dışında ayrıca; Niyâbet-i Saltanat (Hükümdar vekili), Divân-ı İstîfâ (Maliye), Divân-ı Ârız (Milli Savunma), Divân-ı Tuğra, Divân-ı İshrâf (Teftiş heyeti) ve Emîr-i Dâd (Adliye)m başkanlık ettiği diğer divanlar vardır. ³⁵

Selçuklularda daha önceki devletlerde de olduğu gibi kuvvetler birliği ilkesinin hâkim olduğunu görmekteyiz. Yasama, yürütme, yargı ve denetim hükümdarın elindedir. Bu yetkiler bir takım divanlar vasıtasıyla kullanılmaktadır.

Büyük Selçuklularda olduğu gibi Anadolu Selçuklularında da Büyük Divân; danışma, örfî yasama, yüksek yargı ve idari yürütmenin yanında; devleti denetleme görevi de görmektedir.

V-OSMANLI DEVLETİ DÖNEMİ

Osmanlı devlet teşkilatı, bünyesindeki köklü değişiklikler sebebiyle genellikle iki başlık altında incelenmiştir. Birincisi; kuruluştan 1839 yılındaki Tanzimat'a kadar olan Klasik Dönem, ikincisi ise; Tanzimattan devletin yıkılışına kadar ki Tanzimat sonrası dönemdir.

A.Klasik Dönem ve “Divân-ı Hümayûn”

Kuruluşundan itibaren siyasî, askerî ve malî sahalarda olduğu gibi idarî ve hukukî alanlarda da hızla gelişen Osmanlı devleti; bir aşiret devletinden, geniş sınırları, farklı milletlerden teb'aları, mükemmel devlet teşkilatı ve buna uygun hukuk sistemiyle imparatorluğa dönüşmüştür.

Saltanatla yönetilen devletin başı padişaktır Padişah, bu durumda hem Türk, hem de İslâm devlet anlayışı gereği en üstün güçtür. 1517 yılında Yavuz Sultan Selim(1512-1520) in halife ilan edilmesiyle siyasi otoritenin yanında -Selçuklu sultanlarından farklı olarak- dinî otorite de (Halife-Sultan) şahsında toplanmıştır.

Merkez teşkilatında Vezir-i Azam hükümetin başı olup, padişahın mutlak vekilidir. Önceleri sadece dini işleri yürüten Şeyhülislam'a zamanla ilmî müesseseler ve yargı teşkilatı da bağlanmıştır. Malî işlere Defterdar, haricî işlere Reisü'l-küttab, dahilî işlere ise Sadrazam Kethüdahgî bakar. Askerî sınıfın şer'î, hukukî meseleleri

³⁵ İ. Hakkı UZUNÇARŞILI, a.g.e., s. 87-98. Yazar, bir başka kaynaktan; I. Gıyaseddin Keyhüsrev'in (1192-1196, 1205-1211) her gün Kâdî ve Müftî'yî celbederek dava dinlediğini, bu usulün Alaaddin Keykubad'ın vefatına kadar (1237) devam ettiğini, ikinci vaktinde hükümdarın böylece divan işlerini ve adli meseleleri görüp Vezir'e havale ettiğine rastladığını belirtmektedir.

Kadıaskerler, idarî ve malî konuları ise Beylerbeyiler tarafından yürütülür. Ülkede ya şer'î hükümler, ya bu şer'î hükümlerin kanun haline getirilmiş maddeleri ya da padişahın yasama yetkisiyle yapılmış örfî kanunlar olan umumi ve hususi Kanunnâmeler hakimdir.³⁶

Osmanlı devletinde; siyasi iktidar, şer'î hukuk dışında kalan örfî yasama (teşri'), her tür idari kararı alma ve onları uygulayarak yürütme (icra), en üst düzeyde yargı (kazâ) ve denetleme yetkisi padişahıdır. Yaptığı her iş şer'e uygun olması gerektiğinden hem maddi hem manevi yönden sorumludur.³⁷ Bu yetkilerin büyük bir bölümünü Vezir-i Azamı vasıtasıyla kullanır.

Yasama, yürütme ve yargı işlerinde padişahıtan sonraki en yetkili organ Divân-ı Hümayûndur. Devletin en yüksek makamlara sahip memurlarından oluşan bu mecliste; önemli hükümet işleri görüşülür, çetin hukuk sorunları çözümlenirdi. Hem bakanlar kurulu, hem şer'î konular dışında yasama meclisi, hem devlet konseyi, hem de en yüksek mahkemedir. Hükümdardan sonra, vezir-i azamdan önce en büyük güç olup, tabii başkanı padişahıtır. Kararlar onun adına çıkar ve müessese onun tarafından denetlenirdi.³⁸

Sultan Orhan zamanında (1326-1359) başlayıp, XVIII. yüzyılın son yarısına kadar devam eden Divân-ı Hümayûn'da şu üyeler bulunurdu:

1-Vezir-i Azam: Devletin bütün işlerinin yürütülmesinde padişahın vekilidir. Sultan katılmadığında divana başkanlık eder.

2-Kubbealtı Vezirleri: Devlet işlerinde tecrübe kazanmış kişiler olup danışmanlık yaparlar.

3-Kadıasker: Davaları dinleyip şer'î ve hukukî meseleleri çözer.

4-Defterdar: Devletin bütün malî işlerine bakar.

5-Beylerbeyi: Askerî işlerin başıdır.

6-Nişancı: Devlet kanunlarını iyi bilen, yeni kanunlarla eskilerini ve şer'î, hukukî kanunları telif edip yenilerini de hazırlayan önemli devlet adamıdır. Divân-ı Hümayûn'un

³⁶ Ahmet AKGÜNDÜZ, a.g.e., s.162.

³⁷ Aynı eser, s. 187.

³⁸ Daha geniş bilgi için bkz. İ. Hakkı UZUNÇARŞILI, Osmanlı Devletinin Merkez ve Bahriye Teşkilatı, Ank., 1984; Ahmet MUMCU, Hukuksal ve Siyasal Karar Organı olarak Divân-ı Hümayûn; Ank., 1986; Yusuf HALACOĞLU, XIV-XVII. yüzyıllarda Osmanlılarda Devlet Teşkilatı ve Sosyal Yapı, Ank.,1991.

bürokratik işlemlerini gören; Reisü'l-Küttab, Tezkireciler, Çavuşbaşı ve Katipler gibi yardımcı personelin de başıdır. Ayrıca divandan çıkan fermanları yazar.

Bu bilgi ve katılan üyelerden, Divân-ı Hümayûn'un şu yetki ve görevleri olduğu anlaşılmaktadır.³⁹

1-İç siyaset ve dış politikayı belirleme, bunları uygulama.

2-Şer'î hususların dışındaki örfî hukuku yapma. Bu yasama faaliyetini Nişancı yönetir. Hazırladığı metin burada son şeklini alarak ferman ya da hükümle kanunlaşır. Bu hükümler "kanunnâme" olarak derlenir.

3-Divân-ı Hümayûn şer'î ve örfî her türlü davanın görüldüğü yüksek yargı organıdır. Kazaskerler şer'î, vezir-i azam ve diğerleri ise örfî yargıyı temsil ederler.

Diğer mahkemelerde görülen davalar istek üzerine burada temyizden tekrar görülebilirdi. Bu yönüyle Divân aynı zamanda bir temyiz mahkemesidir. Ayrıca Divân-ı Hümayûn'da devlet adamlarının, yüksek memurların mürafaalarının yapılması, onun idare mahkemesi özelliğini de ortaya koyar.

4-Tayin, azil ve tevcihlerle idari yetkiye sahiptir.

5-İdari teftiş ve yöneticilerin kontrolüyle de denetleme yetkisini kullanır.

6-Devletin her türlü iktisadî-malî işlerinin de en yüksek düzeyde konuşulup çözümlendiği yer Divân-ı Hümayûndur.

XVIII. asrın ikinci yarısına kadar devlet işlerinin birinci mercii olan Divân-ı Hümayûn'un önemi azalmaya başlamıştır. Böylece yetki ve yürütme yavaş yavaş Sadrazam'a geçmiş ve neticede "Bâb-ı Âli" (hükümet) ön plana çıkmıştır. Diğer üst düzey görevliler de buraya bağlanmışlardır.⁴⁰

III. Selim (1789-1807) ve II. Mahmud (1808-1839) devrinde ise "Meşveret Meclisi" toplanmaya başlamış ve zamanla kurumlaşmıştır. Bu meclis, padişah katılmadığı takdirde sadrazamın başkanlığında Şeyhülislâm, Kapdan Paşa, Kadiaskerler, Vezirler, devletin ileri gelenleri ve bazı ulemâ ile toplanırdı.⁴¹ Alınan kararların padişahın onayından sonra yürürlüğe girdiği bu meclis,⁴² Divân-ı Hümayûn'un yerini doldurmak üzere kurulmuştur. Tanzimat'a geçiş ara döneminde yüksek danışma kurulu olarak görev yapmıştır.

³⁹ Ahmet MUMCU, a.g.e., s.73 v.d.

⁴⁰ İ.Hakkı UZUNÇARŞILI, a.g.e., s. 262.

⁴¹ Ahmet MUMCU, a.g.e., s.160.

⁴² Niyazi BERKES, Türkiye'de Çağdaşlaşma, İst., 1978, s.87 v.d.

B-Tanzimat Sonrası ve “Meclis-i Vâlâ”

II.Mahmud -Tanzimattan sonra en son şeklini alacak olan- devletin merkez teşkilatına yeni ve modern bir şekil vererek güçlendirmeye çalıştı. Meclis-i Meşveretin yerine, hükümet işlerini yürütmek üzere üyeleri padişah tarafından atanan “Meclis-i Vükelâ”, kuruldu.⁴³ “Bâb-ı Âli” dönemindeki “Sadaret Kethüdası” “Dahiliye Nezareti”ne, “Reisü’l Küttaplık” “Hariciye Nezareti”ne, “Çavuşbaşılik” “Deâvi Nezareti”ne, “Hazine-i Âmire” ve “Darphane-i Amire” “Maliye Nezareti”ne, “Kaptan-ı Derya” “Bahriye Nezareti”ne dönüştürüldü. Bu nezaretlerin nazırları Sadrazam ve Şeyhülislam’la birlikte “Meclis-i Vükelâ”nm üyelerini oluşturmaktadırlar. ⁴⁴ Padişah ise yine onay makamıdır.

Bu meclisin yanında yasama alanında da bazı kurullar oluşturuldu. İhtiyaca göre muhtelif zamanlarda toplanan ve belli bir bürokratik teşkilatı olmayan “Meclis-i Meşveret” Divân-ı Hümayûn’un yerini tam dolduramadığı için; 1836 yılında askeri işleri düzenlemek üzere “Dâr-ı Şûrâ-yı Askeri” ve 1838 yılında Sadarete danışmanlık yapmak üzere de yüksek yürütme kurulu olarak “Dâr-ı Şûrâ-yı Bâb-ı Âli” kuruldu. Ayrıca; bu ikisinin üzerinde; belirli kuralları olan, yerleşik ve düzenli bir meclis olacak şekilde Meclis-i Meşveretin de yerini dolduracak “Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye” teşkil edildi (1838).

1839 yılında ilan edilen Tanzimat Fermanıyla padişah, yasama ve yargı yetkilerini sınırlayınca, bu görevi üstlenen Meclis-i Vâlâ (daha sonra Şûrâ-yı Devlet) nm önemi artmıştır. Böylece Osmanlı Devletinde kuvvetler ayrılığı prensibi sınırlı da olsa ortaya çıkmaya başlamıştır.

Meclis-i Vâlânın⁴⁵ yetkilerinden birisi padişah adına kullandığı yasama yetkisidir. Temsili bir meclis olmasa da bir parlamento gibi görev yapmıştır. Ancak bunların yürürlüğe girmesi için en son olarak yine padişahın “irade-i seniyye”si gerekmektedir.

İmparatorluğun en yüksek yargı organı olan Meclis-i Vâlâ bu yetki ve görevini iki şekilde yerine getirmektedir: Özellikle Tanzimatın gereklerini yerine getirmeyen ve diğer

⁴³ Ali AKYILDIZ, Tanzimat Dönemi Osmanlı Merkez Teşkilatında Reform (1836-1856), İst.,1993, s.180.

⁴⁴ Bu konuda daha geniş bilgi için bkz. İ.Hakkı UZUNÇARŞILI, a.g.e., s.262-263; Enver Ziya KARAL, Osmanlı Tarihi c.V. Ank., 1983, s.142-168; Carter V. FİNDEY, Osmanlı Devletinde Bürokratik Reform: Bâb-ı Âli (1789-1922), (Terc. Latif BOYACI - İzzet AKYOL), İst., 1994, s.129 v.d.

⁴⁵ Meclis-i Vâlâ hakkında geniş bilgi için bkz. Mehmet SEYİTDANLIOĞLU, Tanzimat Devrinde Meclis-i Vâlâ (1838-1868) Ank., 1994; Ali AKYILDIZ, a.g.e.

kanunlara uymayan üst düzey yönetici, devlet memuru ve görevlilerin yargılandığı bir İdare Mahkemesi ve vilayetlerde, sancaklarda görülen bazı davaların yeniden bakılıp nihai kararın verildiği bir Temyiz Mahkemesi.

Tanzimatın uygulanmasını ve yerleşmesini sağlamak için üzerine bazı görevler yüklenen Meclis-i Vâlâ, bundan dolayı idari yetkilere de sahiptir. Bu yetkiye dayanarak, özellikle taşradaki yönetimin ve mali işlerin denetimini de yapıyordu.

1854 yılında bu meclisin kanun layihalarını hazırlama, nizâm-nâme ve talimatları düzenleme görevi, yeni kurulan Meclis-i Tanzimat (Meclis-i Âli-i Tanzimât) adlı yüksek meclise verilmiş, Meclis-i Vâlâ ise sadece bir adlî ve idarî yargı organı olarak kalmıştır. 1861 yılında ise her iki meclis yine Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye adıyla birleştirildi.⁴⁶ 1868 yılına kadar görev yapacak olan bu kurul, görevlerini de düzenleyen şu üç daireye ayrılmıştır:

- 1- Kanun ve nizamnameleri hazırlamakla görevli “Kanun ve Nizâmât Dairesi”,
- 2- Mülkî, idarî işlerin kararlaştırılarak uygulandığı “Umûr-ı İdare-i Mülkiye Dairesi”,
- 3-Yüksek temyiz ve idari yargıya bakan “Muhâkemât Dairesi”.

Kurulun işlemlerini sağlayan bir başkan ve üyeler ile bürokratik işleri yürüten Kâtipler, Evrak Müdürü, Mukayyid, Mümeyyiz, Halifeler, Defterci ve Kırâat-ı Evrak memurları Meclis-i Vâlâ’nın personelini oluşturmaktadır.

1868 yılında Meclis-i Vâlâ Tanzimatçılar ve bir grub aydın tarafından, yeniliklerin tam uygulanamaması yönünden eleştirilmekteydi. Islahat Fermanından sonra ise, ülkedeki azınlıklara temsil hakkı tanınması konusunda dış baskılar daha da artmıştı. Bu iç eleştiri ve dış baskılar meclisin yeni bir şekle dönüştürülmesini kaçınılmaz kılardı.

⁴⁶ Mehmet SEYİTDANLIOĞLU, a.g.e., s.47 v.d.

İKİNCİ BÖLÜM

ŞÛRÂ-YI DEVLET'İN KURULUŞU, GEÇİRDİĞİ DEĞİŞİKLİKLER, GÖREV ve YETKİLERİ

I- KURULUŞU

A-Şûrâ-yı Devlet'in Kurulduğu Ortam

Avrupa'da filizlenip zamanla diğer ülkelere de yayılan kuvvetler ayrılığı fikri; Tanzimatla birlikte Osmanlı Devletine de girmiş bulunuyordu. Devlet idarecilerindeki yenileşme düşünceleri, Avrupa'da eğitim gören aydınların değişiklik fikirleri ve Batı devletlerinin tesir ve baskılarıyla bu tür fikirler artık uygulama alanı da bulmaya başlamıştı.

Tanzimat yıllarında Osmanlı Devleti'nin görevleri, yöneticiler tarafından şöylece ortaya konmaktaydı: Halkın ve devletin her çeşit işini düzenleyen kanunlar yapmak (Yasama), bunların tam olarak uygulanmasını sağlamak (Yürütme) ve mevcut kanunlara göre herkesin emniyet ve adaletini sağlamak (Yargı).⁴⁷ Bu ilkelere birinin varlığı diğerinin de varlığını ve lüzumunu gerektirir.

Kanunların yapılması, bunların ülke genelinde uygulanması ve adaletin temini devlet eliyle yürütülmektedir. İşte bu üç kuvvetin birbirine müdahale etmemesi ve herbirinin ayrı ayrı olarak görevlerini yerine getirmesi (kuvvetler ayrılığı)⁴⁸ fikri artık padişah ve idareciler tarafından da kabul edilmektedir.

Tanzimatla birlikte devlet; üzerine düşen bu görevleri yerine getirmek için bazı müesseseler kurmuş ve gerekli kanuni düzenlemeleri yapmıştı. Ancak bu uygulamalarda kuvvetler ayrılığı fikri uygulamaya konulamamış ve bu meclisler hem devlet işlerini yürütmeye (icrâ), hem de hukuki konuları (yasama-yargı) görmeye devam etmişti. Bu

⁴⁷ "...Hakikatte hikmet-i hükûmet iki kâide-i asliye üzerine müesses olup birisi cümlelerin ârâmı-i bâlini zâmin ve kâfil olan devletin her nevi umûruna müteallık olan Kavânîn ve Nizâmâtın tesisiyle bunların hüsn-i cereyanına bakmak ve diğeri dahi herkesin can ve mal ve namusuna aid hukûk ve vezâif-i meşrû-asını kavânîn-i lâzime ile temin eylemek kaziyeleridir..." DUÎT 37-2/9-37 (8. Z. 1284). (Bu numarada kayıtlı belge; Şûrâ-yı Devlet'in kuruluşunun sebep ve gerekçelerinin yer aldığı "Takrîr" ve bunun ekindeki "Şûrâ-yı Devlet'in Kuruluş Kanunu" diyebileceğimiz "Şûrâ-yı Devlet'in Nizamnâme-i Esâsisi"nden oluşmaktadır. Yukarıdaki kayıtlar da yer aldığı "Takrîr" Meclis-i Vükelâ'ca hazırlanmıştır. Meclis-i Vâlâ'nın ikiye bölünmesine kadarki gelişmeler burada kısaca özetlenmiştir.)

⁴⁸ "...Umûr-i icrâiye ki mesâlih-i devletin rûyet vazifesidir. Bunun Umûr-ı mahsûsa-i hukûkiyeye müdâhalesi olmayarak herbirinin ayrı ayrı daire-i müstakilesinde cereyan etmesi kavâid-i esâsiyeden olduğu..." "a.g.b.deki "Takrîr".

meclislerden en önemlisi olan merkezdeki Meslis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye’de de bu görevler karışık olarak görülmekteydi.

Diğer taraftan 1864 /1281 yılında çıkarılan “Teşkil-i Vilâyet Nizamnâmesi” ile Osmanlı Devletinin taşra teşkilatında yeni bir düzenlemeye gidilmişti. Bu kanunla eyalet sisteminden vilâyet sistemine geçilmiş; vilayetler sancağa, sancaklar kazalara, kazalar da nahiye ve köylere ayrılmıştı.⁴⁹ Vilayetlerde valilerin, sancaklarda mutasarrıfların ve kazalarda ise kaymakamların başkanı oldukları; diğer üyelerin ise seçimle belirlendiği “İdare Meclisleri”nde ise bölgenin idari işleri görüşülmekteydi. Davalara ise mahkemelerde bakılmaktaydı. Böylece merkezde sağlanamayan kuvvetler ayırımı, bu kanunla taşrada sağlanmıştı.⁵⁰

1868 yılına gelindiğinde ise, devletin yürütme işleriyle hukuk işlerini birbirinden ayırma fikri idarecilerde mevcut olmasına rağmen bu ayırım, merkezdeki Meclis-i Vâlâ’da henüz sağlanamamıştı. Diğer taraftan, taşrada yürürlüğe konan söz konusu kanunla ise bu uygulamada başarı sağlanmıştı.

B- Şûrâ-yı Devlet ve Divân-ı Ahkâm-ı Adliye’nin Kuruluş Gerekçeleri

Devlet idaresinin temel esasları konusunda sağlanan fikri gelişme ve taşradaki uygulamalarda görülen faydalar idarecileri harekete geçirmiştir. Kurulması düşünülen yeni sistemin “neden”lerine ve “niçin”lerine cevap teşkil edecek “gerekçe”ler, yine ileri gelen yöneticiler tarafından ortaya konmuştur.

En önemli gerekçe, fikren kabul edilen “kuvvetler ayırımı” ilkesinin bir an önce hayata geçirilmesi idi.⁵¹ Böylece icrâ, teşri’ ve kazâ ayrı ayrı kurum ve meclislerce yürütülecekti.

⁴⁹ “1281 Teşkil-i Vilâyet Nizamnâmesi” ve bunun uygulanmasıyla ilgili daha geniş bilgi için bkz. İlber ORTAYLI, *Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, İst., 1985.

⁵⁰ “...muahharan yapılmış olan “Vilâyetler Nizamnâmesi”nde bu tefrik-ı mesâlih kâidesi esas ittihaz olunarak tâ karyelerden bed’ ile kaza ve sancak ve vilâyetlerde idâre-i umûr-ı devlet ve memleket için başka ve hukûk-ı âdiye ve cinâyât için başka mahsûs ve müstakil meclis teşkil olunub...” a.g.b. deki “Takrîr”,

⁵¹ “...Cenâb-ı Zıll-i Penâhilerinde rehîn-i tensib buyurularak münhasıran umûr-ı devlet ve memlekete müteallık husûsâta bakmak ve ale’l-umûm Kavânin ve Nizâmâtın tanzim ve tenmîk ve ta’dili ile meşgul olmak üzere Şûrâ-yı Devlet nâmıyla bir, Kavânin ve Nizâmata dâir olan ve mevâdd-ı hukû kiyyenin büyüklerine mahall-i ru’yet ve sair mecâlis-i hukûkiye-i nizâmiyeye merci’ ve merkez-i istinât ve tedkik olmak için Divân-ı Ahkâm-ı Adliye ismiyle diğer bir ki iki meclis-i kebîrin teşkiline emr u fermân...” a.g.b. deki “Takrîr”.(Şûrâ-yı Devlet’in kuruluş iradesi olan 5. Mart. 1868 / 11.Za.1284. tarihli iradede de aynı husus değişik kelimelerle ifade edilmiş ve bir ıslahat olarak gösterilmiştir. Ancak; muhtelif eserlerde yayınlanmış olan bu iradenin aslı maalesef kayıptır.)

Taşrada “Teşkil-i Vilâyet Nizamnâmesi” ile sağlanan ayırımın merkez teşkilatına da taşınmak istenmesi de ⁵² diğer bir gerekçeyi teşkil ediyordu.

Bu şekilde merkez teşkilatının önemli bir birimi olan Meslis-i Vâlâ’daki bu yanlış uygulama da giderilecek ve bu meclisin Şûrâ-yı Devlet ve Divân-ı Ahkâm-ı Adliye olarak ikiye ayrılmasıyla da kuvvetler ayırımı sağlanmış olacaktır. Ayrıca taşrayla merkezdeki bu farklı uygulama da ortadan kalkmış olacaktır. ⁵³

C-Şûrâ-yı Devlet ve Divân-ı Ahkâm-ı Adliye’nin Kuruluşu

Bu gerekçeler doğrultusunda, Osmanlı devlet teşkilatına yeni bir şekil vermek artık bir zorunluluk haline geldiği için harekete geçildi. Sadrazamın arz tezkeresi üzerine 5. Mart 1868 / 1. Zilkade-1284’te padişahın onayı ile Meclis-i Vâlâ’nın yerine, devlete danışmanlık yapmak ve kanunları hazırlamak için Şûrâyı Devlet; yüksek bir yargı organı olarak ta Divân-ı Ahkâm-ı Adliye kuruldu. ⁵⁴

Feshedilen Meslis-i Vâlâ’nın üye ve memurları bu iki mecliste görev yapmaya başladılar Şûrâ-yı Devlet, yeni başkanı Midhat Paşa ve geçici üyeleriyle 20. Mart. 1868 tarihinde toplanarak ⁵⁵ henüz işleyiş şekline dair bir yönetmeliği olmadığı için, genel çerçevesi çizilmiş esaslara göre kararlar aldılar.

⁵² “... tefrîk-i mesâlih usûlünün merkez-i hükûmet-i seniyyede dahî ittihâzının...” a.g.b.deki “Tahrîr.”

⁵³ “...Meclis-i Ahkâm-ı Adliye hey’eti sâbıkasında kalsa yani iki ciheti dahi cem’etmek lâzım gelse merkez-i mesâlih-i umûmiyenin noktasını taşralar için çizilmiş olan dâirenin hâricine koymak demek olacağından ve bu ise kâbil olamayacağından...” a.g.b. deki “Tahrîr.”

⁵⁴ Şûrâ-yı Devlet’in kuruluş tarihinin 11. Za. 1284 (5. Mart. 1868) veya 8. Z. 1284 (1.Nisan.1868) olduğu tartışmalı bir konudur. Kaynaklarda bu tarih genellikle 11. Za. 1284 olarak belirtilmiştir. Ayrıca Danıştay’ın kuruluş günü olarak ta; buna tekabül eden 5. Mart. 1868 tarihi kabul edilmektedir. Bu tartışmanın sebebi; 11. Za. 1284 tarih ve İ.Dh. 39859 nolu “Şûrâ-yı Devlet Riyâseti ve teferruatına dâir padişah fermanı” konulu belge ile 8. Z.1284 tarih ve DÜİT 37.2/9.36 nolu “Şûrâ-yı Devlet ismiyle bir meclis-i kebîr teşkiline dâir” konulu diğer belgedir. Bu arada; birinci belgenin aslının kayıp olup, sadece “İrade 1284” kataloğunda özetinin bulunması ve ikincisinde de “Bu irade-i seniyyenin evrakı 19. Ra. 1295 tarihinde Şûrâ-yı Devletce alınarak henüz iade edilmemiştir” ifadesi bulunması, konuyu daha da karmaşık hale getirmektedir. Şûrâ-yı Devlet’in çalışmalarına başlaması neticesi sâdır olan ilk belge ise 26. Z.1284 / 20. Mart. 1868 tarihli “Eyüb semtindeki çevre kirliliğine dair” bir iradedir. Bütün bu belgeler ışığında Şûrâ-yı Devlet’in kuruluşuyla ilgili şu durum açıkça ortaya çıkmaktadır:

Şûrâ-yı Devlet, mahiyeti tam olarak bilinmeyen 5. Mart.1868 / 11. Za. 1284 tarih ve 39859 no’lu Dahiliye iradesiyle kurulmuş ve görevleri ana hatlarıyla belirlenerek reisi tayin edilmiştir. Söz konusu iradeyle aynı zamanda Meclis-i Vâlâ’da lağvedilmiş olduğundan, buranın üyelerinin bir kısmı ile Şûrâ-yı Devlet çalışmaya başlamıştır. Bu toplantılar neticesinde, 20. Mart. 1868 / 26. Za. 1284 tarihinde yani kuruluşun 15 gün sonra da ilk kararını almıştır. 1. Nisan.1868 / 8. Z. 1284 tarihinde meclisin işleyiş esaslarını belirleyen “Nizamnâme-i Esâsi”si onaylanarak yürürlüğe girmiştir. Bu sırada dışarıdan üye atamaları da devam etmiş ve özel bir çalışma yeri de tahsis edilip tefris edildikten sonra 10. Mayıs. 1868’de padişahın da katıldığı bir törenle resmi açılış yapılmıştır.

⁵⁵ Şûrâ-yı Devlet’in ilk evrakı olan İrade Şûrâ-yı Devlet No 3 ve 26. Za.1284 tarihli belge “Eyüb semtinde vukûa gelmiş olan çevre kirliliğinin giderilmesi” ile alakalıdır. Şûrâ-yı Devlet, Esas

Bu arada iki meclisin de Nizamnâme-i Esasîlerinin hazırlanması çalışmaları, ilk iradenin gereği olarak devam etmekteydi. Hazırlanan taslak, padişahın bizzat bulunduğu toplantılarda ve Bâb-ı Âli’de defalarca toplanan Meslis-i Mahsûs-ı Vûkelâ’da müzakere edildi.⁵⁶ Ondört maddelik nizamnâme burada oybirliğiyle kabul edilip, onaylanmak üzere arz edildi⁵⁷ ve 1.Nisan. 1868 / 8.Z.1284 tarihinde de onaylanarak yürürlüğe girdi.

Nizamnâme-i Esasîde; Şûrâ-yı Devletin görev ve yetkileri, işleyiş şekli, başkan, üyeler ve bürokratik görevlilerin durumu anahatlarıyla ortaya kondu. Bu görevleri yerine getirmek üzere de bünyesinde şu beş daire kuruldu: 1.Umûr-ı Mülkiye ve Harbiye Dairesi, 2.Maliye ve Evkaf Dairesi 3.Adliye Dairesi 4.Umûr-ı Nâfia ve Ticaret ve Ziraat Dairesi 5.Maarif Dairesi⁵⁸

Kanûni düzenlemeleri yapılan Şûrâ-yı Devlet’e 1. Mayıs. 1868/8.M.1285 tarihinde sadır olan iradeyle⁵⁹ merkez ve taşradan kırkûç üye tayin edildi. Bunların onbiri Meclis-i Vâlâ’dan nakil, onbeşi yeni tayin ve onsekizi de vilâyetlerden seçildi. Ayrıca meclisin bürokrat kadrosunu oluşturan Başkâtip, Muavin, Mümeyyiz, Mülazımlar da tayin edilip hepsinin maaşları belirlendi. Böylece 5. Mart. 1868 /8.M.1285’de başlayan kuruluş çalışmaları tamamlanmış oldu.

D- Şûrâ-yı Devletin Açılışı ve Çalışma Yeri

Kanunen kurulmasından sonra, üye ve diğer görevlileri de tayin edilen Şûrâ-yı Devlet’in açılışı için, Bâb-ı Âli’de 10. Mayıs. 1868’de bir tören düzenlendi. Törene katılan padişahın nutku Sadrazam tarafından okundu. Konuşmada; hükümetin tebasına karşı olan görevlerinin; refah ve mutluluğun sağlanıp, zulme engel olunması gerektiği dile getirildi. Bunun temini için de kanunların düzenlenmesinin icab ettiği ve bu müessesenin de bunun için kurulduğu ifade edildi. Bağımsız olması gereken yargı için ise, Divân-ı Ahkâm-ı Adliye’nin kurulduğu belirtildi.⁶⁰

Nizamnâmesinin çıktığı 1.Nisan. 1868 / 8.M.1285 tarihine kadar aynı şekilde çalışmaya devam etmiş ve bir miktar daha irade sâdır olmuştur.

⁵⁶ DUİT 37-2/9-38 No’lu belgedeki “Tahrîr.”

⁵⁷ a.g.b.nin takdim yazısı.

⁵⁸ a.g.b.deki “Nizamnâme-i Esâsi”.

⁵⁹ DUİT 37-2/9-35 no ve 1285 M.8 tarihli irade.

⁶⁰ Mehmet SEYİTDANLIOĞLU, a.g.e., s. 59’dan Tasvîr-i Efkâr, No: 854 (18.M.1285/11.Mayıs.1868)

22. Ağustos. 1869'da Şûrâ-yı Devlet için hususi bir bina inşa edilmeye başlandı ve içinin mefrûşatı, dolapları, sobaları, isim levhaları sipariş edildi.⁶¹ 1876 yılında I.Meşrutiyetten sonra ise bu müessese Maârif Dairesinde ikâmet etmeye başlamıştır. Ancak binanın kiremitleri aktığı, pencere camlarının kırık olduğu ve salon merdiveninin harap bulunduğu gerekçesiyle, 4. Ocak.1880'de tamiri için emir çıkarılmıştır.⁶²

Şûrâ-yı Devlet'in daha sonraki asıl çalışma yeri ise, Sadâret ve Dâhiliye Nezâretlerinin de bulunduğu Bâb-ı Âli binasıdır.⁶³

II-ŞÛRÂ-YI DEVLET'İN OSMANLI DEVLET TEŞKİLATI İÇİNDEKİ YERİ

Şûrâ-yı Devlet Sadaret'e bağlı bir birim olarak devletin tamamına danışmanlık, kanun hazırlama ve idari yargı hizmetleri vermekteydi. Devletin başı ve temsilcisi olan padişah, bir devlet memurunun muhakemesini doğrudan irade edebilir ve herhangi bir konu hakkında görüş sorabilirdi.⁶⁴ Burada görüşülüp karara bağlanan idareye ait pek çok kanunun ancak iradesi çıktıktan sonra uygulandığını arşiv vesikalarında da görmek mümkündür. Kanun-ı Esâsiye göre de kanun çıkarmak için önce padişah'tan izin istenir. İrade çıktıktan sonra da kanun layihasının tanzimi için Şûrâ-yı Devlet'e havale olunur. Çıkan kanunlar padişahın iradesinden sonra yürürlüğe girer (Mad.53-54).

Ayrıca Reis, Reis-i Saniler, Başkatip ve Azaları da irade-i seniyye ile padişah tarafından nasb ve tayin edilir.⁶⁵

Şûrâ-yı Devletin bağlı bulunduğu yer Sadâret'tir. Nezâret veya vilâyetlerden gelen hen konu Sadâret'ten buraya havale olunur ve kararlar mazbata olarak yine oraya bildirilir. Sadece halkın verdiği dilekçeler doğrudan kabul edilir.⁶⁶

⁶¹ İ.Dh. 41566 (1286.Ca.14).

⁶² İ.Dh. 64625 (1297.M.21).

⁶³ Plan, Proje ve Kroki Kataloğu, No: 652 ve 706. Bu binanın büyük bir kısmı bugün halen mevcut olup, İstanbul Valiliği ve Emniyet Müdürlüğü olarak kullanılmaktadır. Ayrıca bunu, o zamana ait bazı fotoğraflardan da anlamak mümkündür.

⁶⁴ "...Bilhassa müteallik buyurulan irade-i seniyye-i Hazret-i Padişahi muktezâsı.... üzerine memûrîn-i devletin tahkîk-i ahvâl ve muhâkemelerine..."

"...Müteallık buyurulan irade-i seniyye.... üzerine her nevi mesâlih ve mesâil hakkında beyân-ı rey eylemeğe memurdur" DUİT 37-2/9-37, mad. 2.

⁶⁵ 'Reis ve Reis-i Sâniler ve Başkâtip ve a'zâ-yı meclis intihâb-ı irade-i seniyye-i Padişahî ile bâfermân-ı Âlî nasb ve tayîn olunur". a.g.b. mad.7.

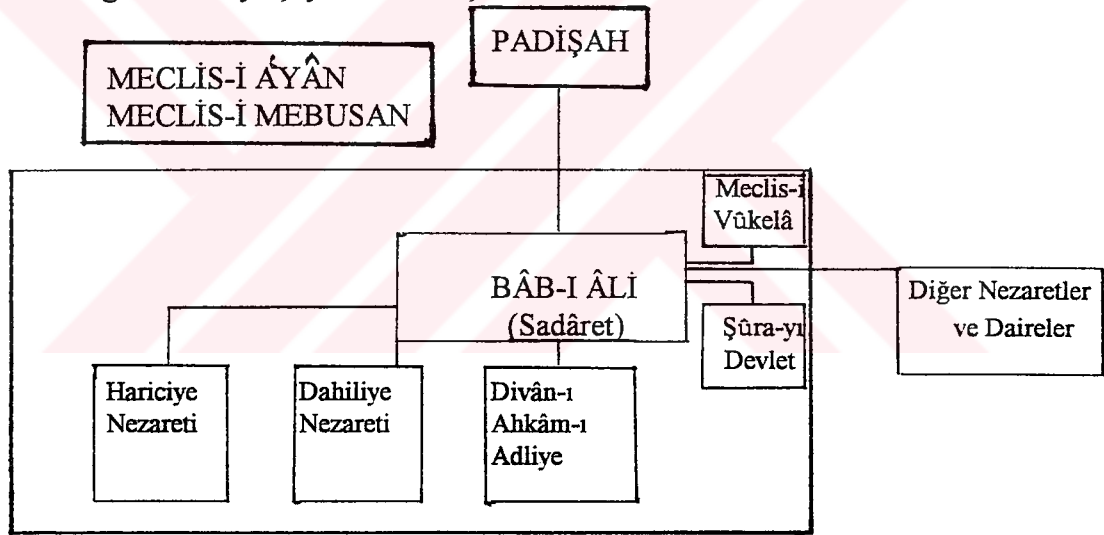
⁶⁶ "...İş bu umûr ve mesâlihın cümlesi usûl-i vechile makâm-ı Sadâretten havâle olunup kararları da bâ mazbata oraya bildirecektir" a.g.b. mad.2.

"...Bir maslahatın Şûrâ-yı Devlet'te müzâkeresi mutlaka makâm-ı Sadâret-i uznmâ'dan emr-u havâleye muhtaç olduğundan resmen havale buyurulmayan maslahat müzâkere olunamaz. Şu kadar ki esâsen Şûrâ-yı Devlet'e havâle olunan bir iş hakkında doğrudan doğruya makâm-ı riyasete verilen arzihaller kabul olunur". DUİT 37-2/9-34 Nizamnâme-i Dahilî, mad. 24.

Hazırlanan kanun ve nizamnâmelerin Şûrâ-yı Devlet'den sonra son defa Meclis-i Hass-ı Vükelâ'da görüşülüp ondan sonra padişaha arz edildiği de belgelerden anlaşılmaktadır.⁶⁷ Daha sonra Meşrutiyetle teşkil olunan Meclis-i Âyan ve Meclis-i Mebusan da bu safhada devreye girerek, Şûrâ-yı Devlet'ten gelen mazbataları görüşüp red veya kabul etme yetkisine sahip olmuştur.⁶⁸

Şûrâ-yı Devlet'in yürütmeye hiçbir şekilde müdahale etmeye hakkı olmayıp⁶⁹ sadece hükümetin danışma ve vilâyet meclislerinin de müracaat yeridir.⁷⁰ Bu bilgilerden, Şûrâ-yı Devlet'in yürütmeye karışmayıp, bakanlık ve vilayetlere danışmanlık yaptığı anlaşılmaktadır.

Ayrıca salnâmelerde Şûrâ-yı Devlet, "önemli bakanlık ve daireler topluluğu" diyebileceğimiz "Bâb-ı Âli Devâiri"⁷¹ içerisinde yer almaktadır. Buna göre; 1876'da kurulan Osmanlı Parlamentosu da dahil, Osmanlı Devletinin merkez teşkilatı gözönünde tutulduğunda ortaya şöyle bir tablo çıkmaktadır.



⁶⁷ "... Hey'et-i Umûmiye'sinde bilmüzâkere kaleme alınan Nizamnâme-i Dahilî layihası ve esbâb-ı mücibe mazbatası beyne'l-Havâs kırâat ve mütalâa olundu..." DÜİT 37-2/9-34 no ve 1285. Z. 23 tarihli irade. Bu örnekleri çoğaltmak mümkündür.

⁶⁸ Kanun-ı Esâsi mad. 53-54

⁶⁹ "... İcraât-ı devâir ve memûrî n-i mahsûsasına aid bulunduğu cihetle umûr-ı icrâiye'ye bir güne müdâhaleye hakkı olmayub..." DÜİT 37-2/9-37, mad. 4.

⁷⁰ "... Vilâyât nizamı iktizâsınca beher sene merâkiz-i vilâyâtta ictima eden mecâlis-i umûmiyenin ıslahata dair tezekkür edeceği... mevâdd-ı mezkûreyi onlarla kararlaştırmaya memurdur" a.g.b. mad.2. "...Şûrâ-yı Devlet Mecâlis-i İdârenin mercii ve kuvve-i icrâiyesinin Hey'et-i Müşâveresidir" DÜİT 37.2/ 9-38, mad.13.

⁷¹ "Bâb-ı Âli" tabiri genellikle "hükümet" anlamında kullanılır. Fakat Umumi Devlet Salnâmelerinde "Bâb-ı Âli Devâiri" başlığı altında sıralanan ve diğer nezaretlerden ayrılan Sadâret, Hariciye Nezareti, Dahiliye Nezareti, Meclis-i Vükelâ, Şûrâ-yı Devlet, Divân-ı Ahkâm-ı Adliye v.b. kurumlar vardır. Bunların diğer nezaret ve devairden farklı olduğu, ayrıcalıklarının bulunduğu açıkça görülmektedir. Klasik dönemdeki Divân-ı Hümayûnda da görülen bu durum müstakil bir çalışma konusudur.

III. ŞÛRÂ-YI DEVLET'İN GEÇİRDİĞİ DEĞİŞİKLİKLER

Kuruluşundan ilgasına kadar ki dönem içerisinde Şûrâ-yı Devlet; dairelerinin artması-azalması, görev ve yetkilerinin lağvedilmesi-ilave edilmesi, azâ ve memur sayısının ve bazı yeni daire ve büroların eklenmesi veya iptal edilmesi gibi pek çok değişikliklere uğramıştır. Siyasî, hukukî, malî, idarî vb. sebeplere dayanan bu değişiklikleri; kronolojik olarak, önemli dönüm noktalarına göre şu dört bölümde incelemek mümkündür:

A. 1868 - 1872 / 1284-1289 yılları arası:

Şûrâ-yı Devlet ilk kuruluşunda Nizamnâme-i Esasîsi ile; Umûr-ı Mülkiye ve Harbiye Dairesi, Maliye ve Evkaf Dairesi, Adliye Dairesi, Umûr-ı Nâfia ve Ticâret ve Ziraat Dairesi, Maarif Dairesi olmak üzere beş daire halinde düzenlenmişti. Bu isimler dairelere, hükümeti oluşturan Nezaretlerin isimleriyle bağlantılı ve paralel olarak verilmiştir. Şûrâ-yı Devlet daireleri şu görevleri yerine getirecekti.⁷²

1- Her daire, kendisiyle alakalı nezareti ilgilendiren konularda kanun ve yönetmeliklerin taslak ve layihalarını hazırlamak, gönderilenleri tedkik etmek,

2- Yine her daire tarafından, ilgili bakanlıkça kanunların uygulanmasıyla ilgili idari işlerde kendisine sorulan konuları müzakere edip neticesini mazbatayla bildirmek,

3-Hükümet daireleriyle şahıslar arasında ortaya çıkan davalara, deavi memurlarıyla idare memurları arasındaki ihtilaflara ve devlet memurlarının görevleriyle ilgili mahkemelere bakmak.

Yani bu ilk nizamnâmeye göre Şûrâ-yı Devlet; hükümet dairelerine ve onların işlerine göre şekillenmiştir. En başta Reis-i Evvel vardır. Her dairede ise o dairenin başkanı durumunda bir Reis-i Sâni ve en az beş-en çok on aza bulunur. Dairelerde görüşülen hususun tedkik ve kontrol edilmesi görevi ise; Şûrâ-yı Devlet reisinin başkanlığında toplanan Hey'et-i Umumiyesindir. Şûrâ'nın bütün bürokratik işlemleri doğrudan Reis-i Evvel'e bağlı Başkatip ve onun memurları tarafından yürütülür.

Şûrâ-yı Devlet'in bu ilk teşkilinden bir yıl sonra, Nizamnâme-i Esasînin 13. maddesi olan; "Şûrâ-yı Devletin usûl-i müzâkerâtı ve umûr-ı tahrîriyesinin sûret-i cereyânı Hey'et-i Umûmiyesinde bi'l-müzâkere nizâm-ı mahsus olarak arz olunacaktır"

⁷² DUT 37-2/9-37 no ve 1284. Z. 8 tarihli "Nizamnâme-i Esasi"

hükmü gereği, 6. Nisan. 1869 / 23.2.1285 tarihinde Nizamnâme-i Dahilî ⁷³ hazırlandı. 5 fasıl ve 60 maddeden oluşan bu iç yönetmelik; önceki nizamnâmenin, “Şûrâ-yı Devletin görevleri” ne ilişkin ikinci ve dördüncü maddelerine değişiklik, görevlerine ise açıklık getirecek şekilde düzenlenmişti.

Ayrıca dairelerde de bazı değişiklikler yapılmıştı. Nizamnâme-i Esasîde daireler; hem nezaretlere ilişkin idari işlere, hem baktıkları daire ile ilgili memurların mahkemesine, hem de devletle halk arasındaki ihtilafların çözümü davalarına bakmaktaydı. Bu ise idari işlerle hukuki işleri karışık hale sokmaktaydı. Bundan dolayı Adliye dairesinin görevleri Nizamiye Mahkemelerine⁷⁴ nakledilerek, bu dairenin sadece mahkemelerde kullanılacak kanun ve nizamları yapması kararlaştırıldı. Maarif Dairesinin işi az olduğu için de bu daire; görevlerinin bir kısmı Dahiliye Nezaretine nakledilen Mülkiye Dairesinin yerine kurulan Dahiliye Dairesiyle birleştirildi.⁷⁵

Diğer taraftan; her dairede ayrı ayrı görülen davaları biraraya toplamak ve tek bir yerden rü’yetini sağlamak üzere, Maarif Dairesinin yerine Muhâkemât dairesi kuruldu. Buna göre Şûrâ-yı Devlet artık şu dairelerden oluşmaktaydı: 1.Dahiliye ve Maarif Dairesi, 2. Maliye Dairesi, 3. Adliye Dairesi, 4. Nâfia Dairesi, 5. Muhâkemât Dairesi.

Bu Dahili Nizamname ile; dairelerin, Hey’et-i Umûmiyenin, Reis, Res-i Sâniler, Azâlar, Başkatip, Muavin ve Mülazımların görevleri de teferruatlı bir şekilde açıklandı.

1872 yılına gelindiğinde Şûrâ-yı Devlet’in hem daire hem azâ ve hem de muavin-mülazım sayısında bir azalma görülmektedir. Şûrâ-yı Devlet reisi Mehmed Nâmık Efendi; Adliye Dairesinde bir daireyi meşgul edecek kadar iş olmadığı için kaldırılmasını, diğer dairelerin de işlerinin mahdud olması sebebiyle birleştirilmesini teklif etmesi üzerine; 10. Şubat. 1872 / 30. Za.1288 tarihinde sâdır olan iradeyle daire sayısı Dahiliye, Tanzimat ve Muhâkemât olarak üçe indirildi.⁷⁶ Bunlardan Tanzimat Dairesi kanun, nizamnâme ve mukavelenâme düzenlemekle görevliydi. Diğer daireler ise Dahiliye adı altında tek daire

⁷³ DÜİT 37-2/9-34 no ve 1285. Z. 23 tarihli Nizamnâme-i Dahilî; Şûrâ-yı Devlet Hey’et-i Umumiyesince hazırlanıp 5. Nisan. 1869 / 22. Z. 1285 tarihinde Sadrazamın arz tezkeresi üzerine 6.Nisan.1869 / 23. Z.1285 tarihinde sâdır olan iradenin ekindedir.

⁷⁴ Tanzimattan sonra Şer’iye mahkemelerinin yanında, farklı yargı organları da ortaya çıkmıştır. 1854’te teşkil olunan ceza mahkemesi niteliğindeki Vilâyet Meclisleri, 1858 yılında bazı şehirlerde Ceza mahkemelerine çevrilmiştir. Nihayet 1867, 1870 ve 1876’da yapılan hukukî düzenlemelerle bütün Osmanlı devletinde yaygın bir şekilde Nizâmiye Mahkemeleri kurulmuştur. 1879’dan sonra ise bunlar; sulh, bidayet, istinaf ve temyiz derecelerine ayrılmıştır. Ahmet AKGÜNDÜZ, a.g.e. s.365.

⁷⁵ a.g.b.

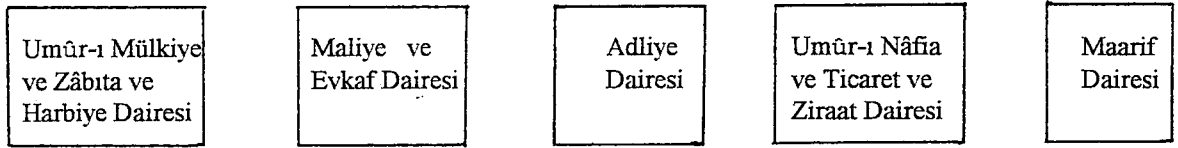
⁷⁶ DÜİT 37-2/9-31 no ve 1288. Za. 30 tarihli irade.

olarak birleştirildi. Muhâkemât Dairesi aynen bırakılmıştı. Böylece Şûrâ-yı Devlet; bir dairesi yasama, bir dairesi idari danışma ve diğer dairesi ise idarî yargıyla meşgul olacak şekilde derli toplu hale getirildi.

Üye sayısı ise; her dairede başkanla birlikte en az yedi aded olacak şekilde 25'e, muavin sayısı 12'ye ve mülazım sayısı ise 15'e indirildi.⁷⁷ Üyelerden bazıları ve yazı heyetinin bir kısmı ise muhtelif dairelere nakledildi.

1868 -1872 yılları arası Şûrâ-yı Devlet dairelerindeki değişiklikleri gösterir tablo:

1.Nisan.1868 - 6. Nisan.1869 / 8.Z.1284 - 23.Z.1285



6.Nisan.1869 -10.Şubat.1872 / 23.Z.1285 - 30.Za.1288



10.Şubat. 1872 - 12.Haziran.1872 / 30.Za.1288 - 5.R.1289



B- 1872-1876 / 1289-1293 Yılları Arası:

İcra ettiği görevlerle ilgili Şûrâ-yı Devletteki ilk önemli değişiklik 1872'de gerçekleşmiştir. Bu müessesenin kendisinden beklenen verimi gösterememiş olması ve dairelerin ortaya bir çalışma koyamaması şikayet konusu olmuştur. Özellikle üyeleri yetersiz kalan ve “beyhûde iştigâl mevzû-ı bahs idüğü” olarak görülen Muhâkemât Dairesinin, azâ heyetiyle birlikte Divân-ı Ahkâm-ı Adliye Nezareti'ne nakledilmesi Sadaret tarafından teklif edilmiştir.

12. Haziran. 1872 tarihinde sâdır olan iradeyle⁷⁸ de teklif uygun görülerek bu daire Divân-ı Ahkâm-ı Adliye Nezaretine bağlanmıştır.

Aynı emirle Tanzimat Dairesi eski görevlerinin yanında, mutasarrıf ve kaymakamların belirlenmesi vazifesini de yürütmesi şartıyla Şûrâ-yı Devlet'te

⁷⁷ a.g.b. ekindeki isim listesi.

⁷⁸ DÜİT 37-2/9-30 no ve 1289. R.5 tarihli irade.

bırakılmıştır. Diğer daire olan Dahiliye ise, Bâb-ı Âli Islahat Komisyonuna⁷⁹ nakledilmiştir.

Hemen uygulamaya konan bu ıslahat emri gereği, 15. Haziran. 1872 tarihinde Şûrâ-yı Devlet'in tek dairesi olan Tanzimat Dairesinde 15 üye kalmış; 8 üye Ahkâm-ı Adliye Nezaretine, 6 üye de Islahat Komisyonu'na nakledilmiştir.⁸⁰

Ancak çok kısa bir süre sonra Islahat Komisyonunun lağvedilmesi sebebiyle, bu yeni şeklin uygulanma imkanı pek olmamış ve bir ara dönem olarak kalmıştır.⁸¹

Bu defa 10. Ağustos. 1872'de lağvedilen Islahat Komisyonunun azâları tekrar Şûrâ-yı Devlet'e iade edilmiştir. Muhâkemât Dairesinin yine Divân-ı Ahkâm-ı Adliye'de bırakılmasıyla Şûrâ-yı Devlet iki daireden oluşmuştur: Tanzimat Dairesi ve Dahiliye Dairesi.⁸²

Yine aynı tarihte, devlet hazinelerinin muhasebelerini teftiş etmek ve Maliye'ce halen işlenmekte olan hesapları sürekli kontrol edip dengelemek üzere Tedkîk-i Muhâsebât-ı Umûmiye adıyla bir daire kurulması düşünüldüyse de⁸³ hayata geçirilememiştir.⁸⁴

Bu dönemdeki diğer bir değişiklik ise 1873 tarihinde olmuştur. Tanzimat ve Dahiliye Dairelerine, ilgili işlere bakmak üzere bir de Nâfia Dairesi eklenerek, Şûrâ-yı Devlet'in daire sayısı üçe çıkarılmıştır.⁸⁵

1872 yılından Kanun-ı Esâsi'nin yayınlanıp I. Meşrutiyetin ilan edildiği 1876 yılına kadar ki bu dönem, Şûrâ-yı Devlet'in Muhâkemât Dairesinin naklinden dolayı idarî yargı yetkisinden mahrum kaldığı dönemdir.

⁷⁹ 1872 yılında gerçekleştirilen tensîkat gereği; imar, mülkiyenin ıslâhı ve Nâfia'ya ait işlere bakmak üzere kurulmuştur. Dolayısıyla Şûrâ-yı Devlet ile çıkan bu çeşit görevleri de üstlenmiştir. İ.Dh.63534 no ve

23. R. 1289 tarihli irade.

⁸⁰ DÜİT 37-2/9-29 no ve 1289 R. 8 tarihli irade.

⁸¹ Şûrâ-yı Devletin tek daire halinde olduğuna dair Umumi Devlet Salnâmelerinde de bir bilgi olmaması bunu göstermektedir. h.1290 Salnâmesi, Şûrâ-yı Devlet teşkilatını Dahiliye ve Tanzimat Dairesi olarak göstermiştir. Bkz. Salname 1290, s.37.

⁸² DÜİT 37-2/9-27 no ve 1289. C. 5 tarihli irade.

⁸³ a.g.b.

⁸⁴ Böyle bir daireye ne bundan sonraki evrakda ne de Salnâmelerde rastlanılamamıştır.

⁸⁵ Bu değişiklik ile ilgili belgeye rastlanamamış olup h.1291 Salnâmesinden tesbit edilmiştir. Salnâme 1291 yılına aid olduğu için değişiklik te muhtemelen 1290 / 1873 tarihinde gerçekleşmiştir. Bkz. Salnâme 1291.s.36-37. Ayrıca 1292 yılı Salnamesinde de Şûrâ-yı Devlet üç daire olarak gösterilmiştir.Bkz.Salnâme 1292. s.36-37.

1289-1293 yılları arası Şûrâ-yı Devlet dairelerindeki değişiklikleri gösterir tablo:

12.Haziran. 1872 - 10. Ağustos.1872 / 5.R.1289 - 5.C.1289

Tanzimat Dairesi

10. Ağustos.1872-1873 / 5.C.1289 -1290

Dahiliye Dairesi

Tanzimat Dairesi

1873 -23.Aralık 1876 / 1290 -1293.Z.6

Dahiliye Dairesi

Tanzimat Dairesi

Nâfia Dairesi

C- 1876 -1908 / 1293-1326 Yılları Arası

Meşrutiyetin ilanı ile yürürlüğe giren Kânun-ı Esâsi ile devletin diğer birimlerinde olduğu gibi Şûrâ-yı Devlet'in de hem görevlerinde hem de teşkilatında önemli değişiklikler oldu. Bu döneme kadar devletin kanun ve nizâmlarını hazırlamakla görevli olan Şûrâ'nın bu yasama yetkisi, yeni kurulan Meclis-i Mebusan ve Meclis-i Ayan'a verildi.⁸⁶

Diğer taraftan 12.Haziran.1872 tarihinde Divân-ı Ahkâm-ı Adliye Nezaretine nakledilen Muhâkemât Dairesi tekrar Şûrâ-yı Devlet'e bağlanarak, iderî yargı yetkisinin bir kısmı iade edilmiş oldu. Bu düzenlemeye göre Şûrâ-yı Devlet; Muhâkemât, Tanzimat, Nâfia ve Mülkiye dairelerinden oluşmaktaydı.⁸⁷

Bundan çok kısa bir süre sonra 26.Mart.1877 tarihinde Maliye ve Evkaf hazineleriyle, diğer daire ve vilâyetlerin tahsisat ve giderlerine bakmak, bütçe kanununu tetkik etmek için bir de Maliye Dairesi kuruldu.⁸⁸ Böylece daire sayısı beşe çıkmış oldu. Bir yıl sonra da üye sayısında bir düzenleme yapılarak 32 olan sayı 5 daire için 28'e indirildi.⁸⁹

1296 / 1880 mali yılı bütçesi gereği, bütün devlet dairelerinde yeni düzenleme ve tasarruflara gidildi. Bu sırada Şûrâ-yı Devlet de 17.Nisan.1880'de Dahiliye, Tanzimat ve Muhakemat adlarıyla 3 daireye indirildi.⁹⁰ Bu tarihten itibaren Şûrâ-yı Devlet'in yaklaşık onyedî yıl sürecek ve görev süresinin en istikrarlı olan dönemi başlamış oldu. Ayrıca

⁸⁶ Kanun-i Esasi'nin 53 ve 54. maddelerine göre yeni kanun tanzimi veya mevcutlardan birinin değiştirilmesi, vükelâ heyetine ve Meclis-i Ayan ile Meclis-i Mebusân'a aittir. Bunun için kanun, layihasının tanzimi Şûrâ-yı Devlete havale olunur. Burada tanzim olunan kanun tasarısı önce Mebuslar sonra da Ayan meclisinde tetkik ve kabul edilir. Padişah irade ederse yürütülür.

⁸⁷ Salnâme 1294, s.113-116.

⁸⁸ DUİT 37-2/9-21 no ve 1294. Ra. 11 tarihli irade.

⁸⁹ DUİT 37-2/9-19 no ve 1295. Ra. 18 tarihli irade ve ekleri.

⁹⁰ DUİT 37-2/9-18 no ve 1297-Ca-7 tarihli irade ve ekleri.

dairelerdeki üye sayısı Reis-i Sâninin dışında üçe, muavinler dokuza ve mülazımlar onbeşe indirildi.⁹¹

Bu büyük düzenleme esnasında artık iyice tadil ve ıslaha muhtaç hale gelen Şûrâ-yı Devlet'in Nizamnâme-i Esâsisi ve Nizamnâme-i Dahilisinde, gerekli yeni düzenlemeler yapılması kararlaştırıldı.⁹²

Yaklaşık oniki yıllık bir tecrübe birikimiyle Tanzimat Dairesinde başlanılan çalışmalar neticesinde; Şûrâ-yı Devletin teşkilat ve vazifeleri, işleyiş şekli, dairelerin görüşeceği konular, bunların işleyişi ve müzakere şekilleri, Reis, Reis-i Sâni ve yazı heyetlerinin görevlerini ortaya koyan, 110 maddelik bir nizamnâme hazırlandı. Gerekçeli bir mazbata ile Sadaret'e takdim edilen tasarı padişah tarafından onaylandıktan sonra yürürlüğe girdi.⁹³ Bu yeni yönetmelikle önceki iki nizamnâme de feshedildi.

1880'den 1896'ya kadar geçen sürede, Muhâkemât Dairesiyle ilgili pek çok düzenlemelere gidilmiştir. Önce, bu dairenin istinafen ve temyizen baktığı memurin davalarını görmek üzere, 1882 yılında birer Temyiz ve İstinaf mahkemesi kuruldu.⁹⁴ 19. Kasım. 1882 tarihinde de bu iki mahkemeye birer Müdde-i Umûmi tayin edilerek⁹⁵ "Şûrâ-yı Devlet Müdde-i Umumileri ve Mustantıkı" birimi oluşturuldu. Bu arada Tanzimat, Muhâkemât ve Dahiliye dairelerine Mülkiye dairesi eklenerek sayı dörde çıkarıldı.⁹⁶

1884 yılında, sorgulama jürisi durumunda olan "Hey'et-i İttihamiye" kurulduktan sonra, ⁹⁷ 19.Eylül.1886'da da yargı uyuşmazlıklarını çözmek üzere, Nizamnâme-i Datilinin üçüncü maddesi değiştirilerek "İhtilâf-ı Mercî Encümeni" teşkil edildi.⁹⁸ Yine aynı dairede işlerin çok fazla olması sebebiyle, bunların zamanında bitirilmesini sağlamak için 19.Eylül. 1888 tarihinde bir de "Bidayet Mahkemesi" kuruldu.⁹⁹ 1891 yılında ise,

⁹¹ a.g.b.ve ekindeki liste.

⁹² a.g.b.

⁹³ DÜİT 37.2/9-38 no'da kayıtlı bu mazbata ve eki nizamnâmede bir tarih yoktur. Ancak 7.Ca.1297 tarihli iradede bu çalışma için izin alındığı belirtildiğine göre, nizamnâmenin bu tarihten sonraki bir tarihi taşıması gerekmektedir. İleride de atıflarda bulunacağımız bu Nizamnameyi Değişiklik Nizamnâmesi" olarak adlandırmak en doğrusu olacaktır.

⁹⁴ Y.A. Resmi 14/66 no ve 1299. Ra. 18 tarihli irade.

⁹⁵ İ.Dh. 69211 no ve 1300. M. 8 tarihli irade.

⁹⁶ Y.A. Resmi 14/66 no ve 1299. Ra. 18 tarihli irade.

⁹⁷ MV.225 no ve 1301. R. 5 tarihli mazbata.

⁹⁸ Nizâmat Defteri 2, s.100-103.

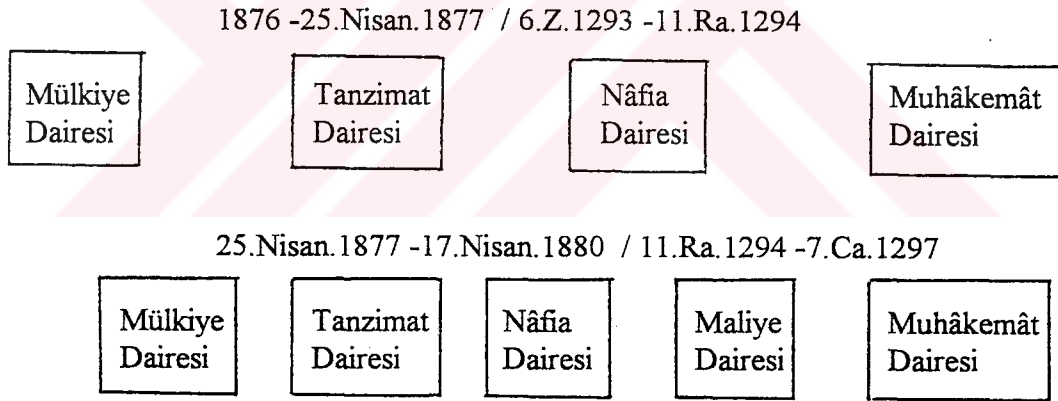
⁹⁹ DÜİT 37-2/9-15 no ve 1306. M.13 tarihli Şûrâ-yı Devlet yazısı.

umumi kontrol görevini yerine getirecek bir daire olan “Bâb-ı Âli İstatistik Encümeni”nin nizamnâmesi yayınlanarak yürürlüğe girdi.¹⁰⁰

1897 yılına kadar görevini istikrarlı bir şekilde sürdüren Şûrâ-yı Devlet, bu tarihten 1908 yılına kadar az bir değişiklik ve ilaveyle aynı çizgisini devam ettirebilmiştir. 15.Ocak.1897’de çıkarılan bir kararnâme ile, artık işlerini ayrı ayrı mahkemelere devreden Muhâkemât dairesi isim olarak ta kaldırılmış ve Temyiz, İstinaf, Bidayet mahkemeleriyle diğer heyetler; “Devâir-i Mehâkim” olarak müstakilleşmişlerdir.¹⁰¹ Aynı kararnâme ile Şûrâ-yı Devlet daireleri de Mülkiye, Tanzimat ve Maliye olarak değiştirilmiştir. Bunlardan Mülkiye Dairesi diğer iki dairenin işlerini de kontrol etmek için bizzat Şûrâ-yı Devlet reisinin başkanlığında görev yapmak üzere kurulmuştur.¹⁰²

Tarihte I. Meşrutiyet dönemi olarak adlandırılan yaklaşık otuzüç yıllık bu sürede danışma, sınırlı yasama ve idari yargı görevlerini yürüten Şûrâ-yı Devlet; değişimler açısından en istikrarlı devresini de böylece tamamlamış oldu.

1876-1908 arası Şûrâ-yı Devlet dairelerindeki değişiklikleri gösterir tablo:

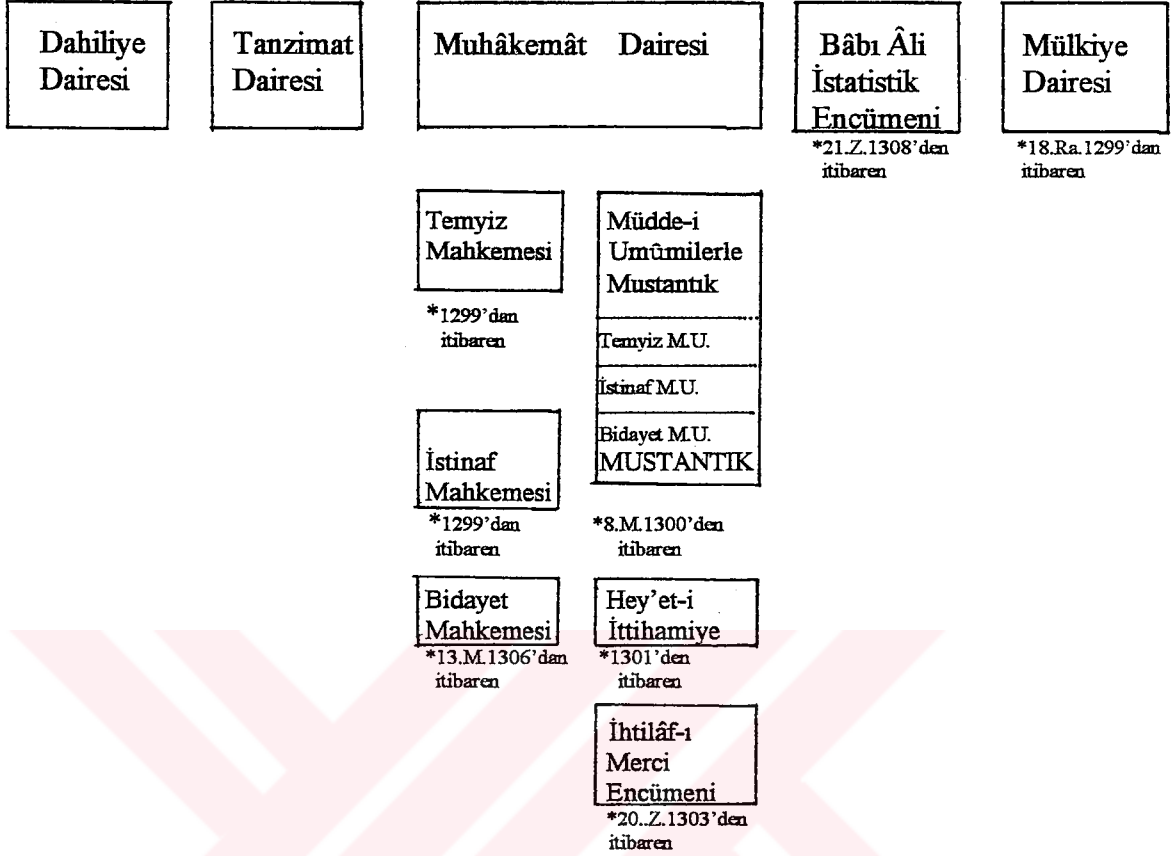


¹⁰⁰ Nizâmat Defteri 5, s.145-146.

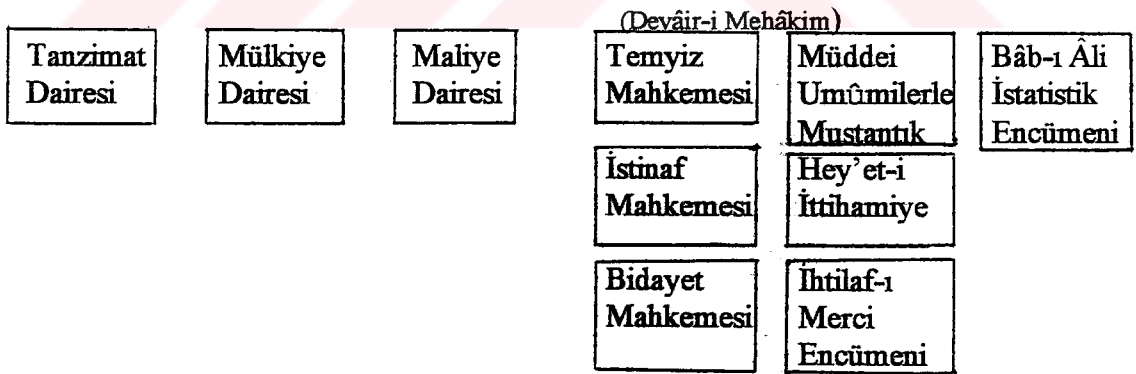
¹⁰¹ Nizâmat Defteri 7, s. 225-227. Aynı kararnâme iradesi ve ekleri DUİT 37-2/9-12 no. ve 1314. Ş.11 tarihle de mevcuttur.

¹⁰² a.g.b.

17.Nisan.1880 -15.Mart.1897 / 7.Ca.1297-11.Ş.1314



15.Mart.1897 - 3.Eylül.1908 / 11.Ş.1314 - 6.Ş.1326



D- 1908 / 1326 ve sonrası

İkinci Meşrutiyet'in ilanından sonra devlet yönetimindeki değişiklik, teşkilata da etki etmeye başladı. 12.Ağustos.1908 tarihinde, Şûrâ-yı Devlet teşkilatının ilk kuruluşundaki şekline döndürülmesi (yani Mülkiye, Maliye, Tanzimat ve Nâfia daireleri) Meclis-i Mahsusca da uygun görülerek teklif edildi.¹⁰³ Sadaret ve Meclis-i Vûkelâ

¹⁰³ DUT 37-2/9-9 no ve 1326. B. 14 tarihli irade.

tarafından bunlara Maarif dairesinin de eklenmesinin uygun olacağı belirtildi.¹⁰⁴ Bu teklif üzerine, 3.Eylül.1908 tarihinden itibaren Şûrâyı Devletin Tanzimat, Mülkiye, Maliye ve Maarif-Nâfia dairelerinden oluşması kabul edildi.¹⁰⁵ Mehâkim-i İdare dairelerinin aynen devam ettiği bu yeni teşkilat şemasında Bâb-ı Âli İstatistik Encümeni'ne ise artık rastlamıyoruz.¹⁰⁶

20.Ekim.1909 tarihinde, Maliye Dairesi, Nâfia ve Maarif Dairesiyle birleştirilerek, idarî daire sayısı üçe indirildi.¹⁰⁷

22.Ekim.1912 tarihinde, Maliye-Nâfia-Maarif Dairesine çok farklı ve çeşitli işlerin gelmesi sebebiyle hepsinin aynı yerde görüşülmesi zor olduğu için; Maarif'e ait hususların Mülkiye Dairesine aktarılması kararlaştırılmıştır.¹⁰⁸ Buna göre Şûrâ-yı Devlet en son olarak şu üç daireden oluşmaktadır: Tanzimat Dairesi, Mülkiye-Maarif Dairesi ve Maliye-Nâfia Dairesi.

Şûrâ-yı Devletin bu son teşekkülünde İdare Mahkemeleri artık bulunmamaktadır. Sadece; Adliye mahkemeleri ile Divân-ı Harbler arasında zuhûr eden dava anlaşmazlıklarının karara bağlanması görevini yürüten İhtilâf-ı Mercî Encümeni mevcuttur.¹⁰⁹

- 1908 ve sonrası Şûrâ-yı Devlet dairelerindeki değişiklikleri gösterir tablo:

3. Eylül.1908 - 22. Ekim.1912 / 6. Ş.1326 -11.20.1330

Mülkiye Dairesi	Tanzimat Dairesi	Maliye Dairesi	Nâfia ve Maarif Dairesi	Temyiz Mahkemesi	Müdde-i Umûmilerde Mustantik
		*5.L.1327'ye kadar Maliye - Nâfia - Maarif Dairesi *5.L.1327'den itibaren		İstinat Mahkemesi	Hey'et-i İttihamiye
				Bidayet Mahkemesi	İhtilâf-ı Mercî Encümeni

22. Ekim.1912 / 11-Za-1330 ve sonrası

Mülkiye-Maarif Dairesi	Tanzimat Dairesi	Maliye-Nâfia Dairesi	İhtilâf-ı Mercî Encümeni
------------------------	------------------	----------------------	--------------------------

¹⁰⁴ a.g.b.; MV. 119/101 no ve 1326. B. 12 tarihli mazbata.

¹⁰⁵ DÜİT 37-2/9-8 no ve 1326. Ş. 6 tarihli irade ve ekleri.

¹⁰⁶ Salnâme-i Devlet-i Aliyye-i Osmaniye 1326, .s.182-195. Encümenin kaldırıldığına dair ayrıca bir belgeye raslanamamıştır.

¹⁰⁷ M.V. 133/30 no ve 1327. L. 5 tarihli mazbata.

¹⁰⁸ DÜİT 37-2/9-4 no ve 1330. Za. 11 tarihli irade.

¹⁰⁹ Salnâme-i Devlet-i Aliyye-i Osmani 1333-1334, s.126-129.

E- Değişiklik Sebepleri

Yukarıda da belirttiğimiz gibi Şûrâ-yı Devlet teşkilatında meydana gelen bu değişikliklerin elbette pekçok sebepleri vardır. Bunların belki de en başta geleni, iş başına gelen hükümet ve sadrazamların siyasi tercihleridir. Ancak belgelere yansıyan sebepler daha farklı olup; bir kısım makul ve gerekli gerekçelere dayandırılmak istenmiştir.

6.Nisan.1869 ve 10.Şubat.1872 tarihindeki değişiklikler bizzat Şûrâ-yı Devlet tarafından teklif edilmiştir. ¹¹⁰ Aceleyle hazırlanan Nizamnâme-i Esâsideki aksaklıkları gidermek ve daha detaylı bir çalışma yönetmeliği ortaya koymak için, bir yıl sonra ilk değişikliğe gidilmiştir. 1872 yılında ise yaşanan tecrübeler neticesi müessese, daireleri itibariyle daha derli-toplu hale getirilmiştir.

12.Haziran.1872’de “kendisinden beklenen başarıyı gösterememiş, daireleri ortaya bir çalışma koyamamış” bir Şûrâ-yı Devlet’ten bahsedilmektedir. ¹¹¹ Hatta “beyhû de iştigal” olarak görülen Muhâkemât dairesi Sadrazamın teklifiyle Divân-ı Ahkâm-ı Adliye Nezaretine nakledilmiştir.

Siyasi olduğu anlaşılan bu karardan sadece iki ay sonra başka bir idarî değişiklik gereği, devlet teşkilatında ıslahata gidilmiştir. Bunun neticesinde lağvedilen Islahat Komisyonu’nun bazı görev ve üyelerinin Şûrâ-yı Devlete nakliyle ¹¹² yeni bir değişiklik yaşanmıştır.

“Meşrutiyet” dönemiyle birlikte anılagelen 1876 tarihli Kanun-ı Esâsi, devlete yepyeni bir sistem ve şekil getirmiştir. Şûrâ-yı Devletin hem görevlerinde hem de teşkilatında meydana gelen değişikliklerin sebebi; bu defa, devletteki bu büyük değişim olmuştur.

Zaman zaman bu devlet organına intikal eden işlerin azlığı, çokluğu ve farklılığı; bazı dairelerin iptaline, bazı dairelerin ilavesine veya yeniden tesisine sebep olmuştur. İşte 1872’de olduğu gibi 1877’de Maliye Dairesinin ilavesi ¹¹³ de bu tür zaruri bir değişikliktir.

1880 yılında Şûrâ-yı Devlet’te bu defa yapılan değişikliğin sebebi belgelerde, “bütün devlet dairelerinde yapılan yeni düzenleme ve tasarrufa gitme gereği” olarak

¹¹⁰ DÜİT 37-2/9-34 ; DÜİT 37-2/9-3 no. ve 1288. Za. 30 tarihli belge.

¹¹¹ DÜİT 37-2/9.30

¹¹² DÜİT 37-2/9.27

¹¹³ DÜİT 37-2/9-21

zikredilmiştir.¹¹⁴ Bundan sonra 1886'da¹¹⁵, 1888'de¹¹⁶, 1891'de¹¹⁷, ve 1897'de¹¹⁸ getirilen değişiklikler, kurulan yeni birimler II. Abdülhamit döneminin, istikrar ve merkezi denetim gibi belirgin özelliklerinin izlerini taşımaktadır.

1908'e gelindiğinde ise, devlet teşkilatında II. Abdülhamit döneminin izlerini ortadan kaldırmaya yönelik icraatlara başlanmıştır. 1908'de Şûrâ-yı devlet teşkilatındaki değişikliğe sebep olarak bu defa; "mesâlih-in görölmesine kâfi gelmediği ve ilk teşkilindeki sistemin yeniden tatbik edilmesi"¹¹⁹ gösterilmiştir.

Bundan sonra devletin yıkılmasına kadarki dönemde meydana gelen değişikliklerde, öncekilere benzer bir takım sebepler zikredildiyse de; bunlar istikrarsızlığın ve sona hızla yaklaşmanın açık birer emareleridir.

IV- GÖREV VE YETKİLERİ

Kuruluşundan lağvedilmesine kadarki süre içerisinde Şûrâ-yı Devlet; danışma, yasama, yargı ve denetim gibi görev ve yetkiler üstlenmiştir. Bu görev ve yetkilerin bir kısmının zaman zaman kaldırılarak veya tekrar iade edilerek bazı değişikliklere uğradığı ve. kuruluş kanununda olmadığı halde, devrin şartlarına göre farklı görevleri de yüklendiği de görülmektedir.

A- Danışma

Şûrâ-yı Devlet'in kuruluş kanunu ve gerekçesinde en başta belirtilen temel görevlerinden birisi danışmadır. Nizamnâme-i Esâsi'ye göre "Mesâlih-i umûmiye-i mülkiyenin merkez-i müzâkeresi olmak üzere"¹²⁰ kurulan meclis; devletin idarî, mülkî, hukukî, inzibatî, malî, ticarî, askerî v.b. hususlarda danışma merkezidir. Zaten kurumun ismi olan "Şûrâ-yı Devlet" tabirinin ifade ettiği anlam da budur. Devletin yürütme organını oluşturan bakanlıklar ve diğer kurumlardan gelen talep üzerine, her çeşit iş ve konu hakkında Sadâret aracılığıyla görüşlerini bir mazbatayla bildirmekle görevlidir.¹²¹ Ancak yürütmeye herhangi bir müdahale hakkı kesinlikle yoktur¹²² ve sadece "kuvve-i icrâiye'nin hey'et-i müşâveresidir".¹²³

¹¹⁴ DÜİT 37-2/9-18

¹¹⁵ Nizâmat Defteri 2, s.100 -103.

¹¹⁶ DÜİT 37-2/9-15

¹¹⁷ Nizâmat Defteri 5, s.145 -146.

¹¹⁸ Nizâmat Defteri 7, s.225 -227; DÜİT 37-2/9-12

¹¹⁹ DÜİT 37-2/9-9.

¹²⁰ DÜİT 37-2/9-37, mad. 1.

¹²¹ a.g.b. mad.2.; DÜİT 37-2/9-12 ; DÜİT 37-2/9-38, mad. 13.

Bakanlıklara danışmanlık hizmeti veren meclis, kendi dairelerini de buna göre teşkilatlandırmıştır.”Devair-i İdare” olarak adlandırılan bu birimler zaman zaman isim değişikliklerine uğramışsa da, danışma görevlerini hep devam ettirmişlerdir.

Şûrâ-yı Devlet ayrıca, padişah tarafından irade ile bilgi talep edilen konularda da görüş bildirmeye memurdur.¹²⁴

Saray ve hükümete verdiği danışma hizmetini, taşra vilayet meclislerine karşı da yerine getirmesi nizamnâme gereğidir. Vilâyet nizamnâmesine göre, her sene vilayet merkezlerinde toplanan Umumi Meclisler, bölgelerinde o yıl uygulanacak ıslahatın programını özel bir komisyonla birlikte Dersaadet’e gönderirlerdi. Bu üyelerle, Şûrâ-yı Devletin ilgili dairesinden katılacak azâlardan oluşan heyetlerde bu konular müzakere edilerek karara bağlanırdı.¹²⁵

Bu şekilde Şûrâ-yı Devlet’in hem saraya, hem merkezî idareye (hükümet) ve hem de mahallî idarelere danışmanlık yaptığı anlaşılmaktadır.

B-Yasama

“... Ale’l-umûm kavânin ve nizâmâtın tanzîm ve tenmîk ve ta’dîli ile meşgul olmak...”¹²⁶ üzere kurulan Şûrâ-yı Devlet, yasama yetki ve görevine de sahiptir. Ancak bu, bugünkü anlamda tam bir yasama yetkisi demek değildir. Çünkü; her ne kadar bu meclisin üyeleri merkez ve taşradaki müslim ve gayr-ı müslim temsilcilerden oluşuyorsa da; bunlar seçilmiş değil atanmış kişilerdir. Ayrıca bu mecliste hazırlanan veya görüşülen kanuna son şekli verilip karara bağlanması ve kanunlaşması da söz konusu değildir. Taslak buradan sonra, 1876’ya kadar Meclis-i Vûkelâ’da, bu tarihten sonra ise Meclis-i Mebusan’da görüşülüp son şeklini almakta ve ancak padişahın onayından sonra yürürlüğe girmektedir. Bu iki sebepten dolayı Şûrâ-yı Devlet’in “sınırlı yasama yetkisi”nin varlığı ortaya çıkmaktadır.

Şûrâ-yı Devlet’in ilk kuruluşunda her nezaret, hazırladığı kanun ve yönetmeliği buradaki ilgili daireye gönderir ve orada tetkik edilirdi. Yani beş daire de, ilgili nezaretin

¹²² DÜİT 37-2/9-37, mad. 4.

¹²³ DÜİT 37-2/9-38, mad. 13.

¹²⁴ “...müteallik buyurulan irade-i seniyye... üzerine her nev’ mesâlih ve mesâil hakkında beyân-ı rey eylemeye...” DÜİT 37-2/9-37, mad. 2.

¹²⁵ “... vilâyât nizâmı iktizâsınca beher sene merâkiz-i vilâyâtta ictima’ eden mecâlis-i umûmiyenin ıslahata dâir tezekkür edeceği ... mevâdd-ı mezkûreyi onlarla kararlaştırmaya memurdur” a.g.b. mad. 2; DÜİT 37-2/9-34, mad. 18 ; DÜİT 37-2/9-38, mad. 13.

¹²⁶ DÜİT 37-2/9-37 “Takrîr” ve mad. 2.

idari danışma işlerinin yanında bu görevi de yürütmekteydi. Her dairede görüşülen taslak bir defa da Hey'et-i Umumiye'ce müzakere olunduktan sonra gerekçesiyle birlikte arz edilirdi.¹²⁷ 1872 yılındaki değişiklikte, görevi sadece kanun, yönetmelik ve mukavelenâme düzenlemek olan Tanzimat dairesi kuruldu¹²⁸ ve 1922'ye kadar da görev yaptı. 1876 yılına kadar Şûrâ-yı Devlet'in bu görevini etkili bir şekilde yerine getirdiği; görüştüğü veya hazırladığı layihaların pek çoğunun aynen kabul edilmesinden anlaşılmaktadır.

Ancak bu tarihten itibaren, Kanun-i Esasi gereği yeni bir kanun yapılması veya mevcut kanunlardan birinin değiştirilmesi vûkelâ heyetine ve âyan ile mebûsana bırakılmasıyla¹²⁹ Şûrâ-yı Devlet'in etkisi iyice azalmıştır. Taslaklar sadece incelenmek üzere Meclis-i Mebusan tarafından buraya gönderilirdi.¹³⁰ Tanzim olunan kanun tasarısı önce Mebuslar, sonra da Âyân meclislerinde tetkik ve kabul olunur, padişah irade ederse yürütülürdü.¹³¹

Bu dönemde Şûrâ-yı Devlet'in, kanun tasarısı incelemenin yanında yasama ile ilgili şu görevleri de vardır.

1-İdareye ait kanun ve yönetmelikleri yorumlamak,¹³²

2-Düzenlediği kanun layihaları üzerine Hey'et-i Mebusan'da cereyan edecek müzakarelerde devlet namına savunma yapmak,¹³³

3-Muhtariyetle yönetilen vilayetlerin, kendilerine verilmiş yetki dahilinde hazırladıkları kanun ve yönetmelik layihalarını, Osmanlı kanunlarına ve devlet hukukuna uyup uymadıklarını inceleyip tasdik veya red olarak görüş bildirmek.¹³⁴

Meclis-i Mebusan'ın 1878 yılında lağvedilmesiyle tekrar 1876 öncesine dönülmüş ve Şûrâ-yı Devlet de eski gücüne kavuşmuştur.

Kanun ve nizamnâmeler burada doğrudan hazırlanabileceği gibi, daha ziyade ilgili bakanlığın düzenleyip Sadaretçe havale edilen layihaların mütalaa ve müzâkere edilmesiyle kaleme alınır. Görüşme esnasında, gerektiğinde ilgili daireden de bir görevli

¹²⁷ a.g.b. mad. 3 ve 5.

¹²⁸ "... tanzim-i kavânîn ve mukâvelâta memur..." DÜİT 37-2/9-31

¹²⁹ Kanun-ı Esâsi, mad. 53.

¹³⁰ DÜİT 37-2/9-38, mad. 14.

¹³¹ Kanun-ı Esâsi, mad. 54.

¹³² " idâreye müteallik kavânîn ve nizâmâtın tefsîr-i ahkâmına" a.g.b. mad.14 ve 24.

¹³³ a.g.b. mad.14.

¹³⁴ a.g.b. mad.20.

çağrılıp, Şûrâ-yı Devlet'te bir nevi "İhtisas Komisyonu" kurulurdu.¹³⁵ Layiha daha sora, genel kurul mahiyetindeki "Hey'et-i Umûmiye"de görüşölüp; kabul edilirse mazbata ile yine Sadaret aracılığıyla arzedilir.Şûrâ-yı Devletin, pek çok kanun ve nizamnâmenin yanında,kendi çalışma esaslarını belirleyen Nizamnâme-i Dahili ile Değişiklik Nizamnâmesi ve diğer bazı değişiklik kararnamelerini de hazırladığı belgelerden anlaşılmaktadır.¹³⁶

Yasama faaliyetleriyle alakalı olarak; kabul edilen kanunların düzenlenip her yıl "Düstûr" adıyla yayınlanması görevi de 1880 yılından itibaren Şûrâ-yı Devlet'e verilmiştir. Üç azâ ve Evrak müdüründen oluşan "Düstûr Encümeni", her yıl Düstûr'u tertip etmek ve bastırmakla yükümlüdür.¹³⁷

C-Yargı

Şûrâ-yı Devletin, yasama ve yürütme ile yargıyı birbirinden ayırmak amacıyla kurulmuş olmasına ve üstelik kazâ görevini yürütmek üzere ayrıca Divân-ı Ahkâm-ı Adliye kurulmuş olmasına rağmen; sınırlı da olsa yargı yetkisinin bulunduğu görmektediriz.. 1868 yılında yargı ile alakalı, şu üç görevi bulunmaktadır:

- 1-Hükümet ile şahıslar arasında oluşan davalara bakmak (İdare Mahkemesi),
- 2-Bir davaya bakan mahkeme ile idare arasında meydana gelen anlaşmazlığı inceleyip hükme bağlamak (Uyuşmazlık Mahkemesi),
- 3-Devlet memurlarının görevlerinden kaynaklanan davalarına bakmak (Memurin Muhakemesi).¹³⁸

Bu davalar, Şûrâ-yı Devletin hangi dairesine ait ise o dairede görülürdü. Uyuşmazlık davalarına ise Adliye dairesinde temyizen bakılırdı.

Ancak bu durum, hukuk işleriyle idari işleri karışık hale getirdiği gerekçesiyle değiştirildi ve 1869 yılında, Adliye Dairesinin yargı ile ilgili görevi Nizâmiye Mahkemelerine nakledildi. Şûrâ-yı Devlete havale olunan tüm hukuki işlere tek bir birimin bakmasını sağlamak üzere de Muhâkemât Dairesi kuruldu.¹³⁹

Bu dairenin görevleri ise şöyle belirlendi:

¹³⁵ DÜİT 37-2/9-34, mad.19.

¹³⁶ a.g.b.; DÜİT 37-2/9-38 ve diğerleri

¹³⁷ a.g.b. mad. 108.

¹³⁸ DÜİT 37-2/9-37, mad.2.

¹³⁹ DÜİT 37-2/9-34

1-Uyuşmazlık davalarının hall ve faslı,

2-Devlet-halk arasındaki idari davaların bidayeten veya istinafen görülmesi,

3-Devlet memurlarının yargılanması,

4-Vilâyet İdare Meclislerinde (Bölge İdare Mahkemesi) mahkeme edilen taşra memurlarının davalarına temyizen bakılıp hükme bağlanması; şikayet olması durumunda, bu davaların istinafen görülmesi.¹⁴⁰

Böylece adlî yargı tamamen Divân-ı Ahkâm-ı Adliye'ye, idarî yargı ise Şûrâ-yı Devlete bırakılmış oluyordu.

1872 yılında, Muhâkemât Dairesinin görevini gereği gibi yerine getirmediğinden şikayet edilerek¹⁴¹ görevlerinin bir kısmı Divân-ı Ahkâm-ı Adliye Nezaretine nakledildi.¹⁴² 1876 Anayasasının 85. maddesiyle de, şahıslarla hükümet arasındaki idari davalara bakma görevi umumi mahkemelere verilince, Şûrâ-yı Devlet'in yargı yetkisinde azalma oldu. 1880 yılında yapılan yeni düzenlenmede, sadece uyuşmazlık davaları ve memurların mahkeme edilmeleri yetkileri kalmıştır. İdarî davalar ise; diğer mahkemelere aid olmayan hususlarla sınırlandırılmıştır.¹⁴³

Bu tarihten sonraki uygulamalara baktığımızda ise Şûrâ-yı Devlet'in yargı yetkisinin sadece memurîn muhâkemesiyle sınırlı kaldığını görürüz. Hatta gerek merkezdeki ve gerekse taşradaki memurların davalarını görmek üzere Muhâkemât Dairesinde ihtisaslaşmaya gidilmiş ve 1882'de de Bidayet Mahkemesi teşkil edilmiş ve bu mahkemelerde Müdde-i Umumi ve Mustanlık lar da görev yapmaya başlamıştır. 1884'te kurulan Hey'et-i İttihâmiye ise, maznun memurların ilk sorgulamasını yapıyordu. Davaları görülen memurlar hakkında verilen kararlar, ilgili bakanlıkça uygulanmaktaydı.

Memur mahkemeleri böyle teferruatlı bir şekilde teşkilatlandırılan Şûrâ-yı Devlet'in uyuşmazlık davaları 1886'da yeniden bir nizamname değişikliğiyle düzenlendi¹⁴⁴ ve bu görev yeni kurulan İhtilâf-ı Menci Encümenine verildi. Bu ihtisaslaşma meticesinde, 1897'de artık "Muhâkemât" ibaresi de kaldırılarak, mahkemelerin tamamına "Mehâkim-i İdare" adı verildi.¹⁴⁵

¹⁴⁰ a.g.b. mad. 5.

¹⁴¹ DUİT 37-2/9-30

¹⁴² DUİT 37-2/9-27

¹⁴³ DUİT 37-2/9-38, mad. 14.

¹⁴⁴ Nizâmat Defteri 2, s. 100 v.d.

¹⁴⁵ DUİT 37-2/9-12

1912 yılında yargı yetkileri diğer mahkemelere devredilen Şûrâ-yı Devlet sadece, “İhtilâf-ı Mercî Encümeni” vasıtasıyla Divân-ı Harbler’le Adliye mahkemeleri arasındaki uyumsuzluklara bakmaktaydı.¹⁴⁶

D-Denetleme:

Nizamnâme ve iradelerde Şûrâ-yı Devlet’in denetleme görev ve yetkisine dair bazı hükümler bulunmaktadır. Bunları dört maddede toplamak mümkündür:

1- Şûrâ-yı Devlet, Osmanlı Devletinde mer’î olan kanun ve nizamnâmelerin bakanlık ve diğer birimlerce tam olarak uygulanıp-uygulanmadığını kontrol etmeye ve kanunlara uyulmadığını tesbit ettiğinde de bunu Sadarete bildirmeye memurdur.¹⁴⁷ Hem Nizamnâme-i Esâsi, hem değişiklik Nizamnâmesi ve hem de 1897 kararnameinde yer alan bu madde ile devletin kanunlarını hazırlayan Şûrâ-yı Devlet’e, onların tatbikattaki denetimi görevi de verilmiştir.

2- Hükümeti oluşturan bakanlıkların rutin işleri dışındaki önemli bütün konuları Şûrâ-yı Devlete danışma ve oradan görüş alma mecburiyeti, bu meclise bütün idareyi kontrol ve denetleme imkanı sağlamıştır. İleerideki açıklamalarda da görülebileceği gibi; tayinler, aziller gibi personel işleri; yol, köprü, liman, demiryolu gibi altyapı çalışmaları; vergiler, gelir-giderlerin tesbiti gibi malî faaliyetler; imtiyaz, mukavelenâme, küşad ruhsatları gibi ticarî ve hukukî bağlantılar v.s. tüm idarî faaliyetler bu yolla Sadaretçe denetim altında tutulabiliyordu.

3- 1872 yılında bütün devlet hazinelerinin muhasebelerinin teftişine bakmak üzere “Tedkîk-i Muhasebât-ı Umûmiye” dairesi kurulması tasarlanmıştır.¹⁴⁸ Zaten Şûrâ-yı Devlet 1868 yılından beri bütçenin uygulanmasını, bunun için kurulmuş olan komisyonla birlikte incelemekteydi.¹⁴⁹ Bu durum da bize malî denetim yetkisinin olduğunu göstermektedir.

4- Şûrâ-yı Devlet bünyesinde, buradan üç üye ile Dahiliye ve Hariciye Nezaretlerinden de birer üye olmak üzere beş üyeden oluşan “Bâb-ı Âli İstatistik Encümen-i” kurularak; taşra yönetiminin kontrol edilmesi sağlanmıştır. Her vali ve müstakîl mutasarrıf, kendi bölgesinde bir yıl içerisinde cereyan eden her tür gelişmeyi yıl sonunda rapor halinde bu encümene bildirmek zorundadır. Bu dairede toplanan bilgiler incelenip değerlendirilerek, mazbatayla Sadarete bildirilirdi.¹⁵⁰

¹⁴⁶ Salnâme 1333-1334, s.126-129.

¹⁴⁷ “Kavânîn ve nizâmâtın temâmî-i cereyânına nezarete ve adem-i hüsn-i icrâları takdirinde lâzım gelenlere beyân-ı hâle mezundur”. DUİT 37-2/9-37, mad.4; “Ve kavânîn ve nizâmât-ı mevzûanın adem-i hüsn-i icrâları takdirde beyân-ı hale...” DUİT 37-2/9-38, mad. 15; “... devâir-i idarece kavânîn ve nizâmât ahkâmına muhâlif vukûuna muttali’ olacağı icraat ve muâmelâtı devâir-i âidesinden vesâireden icrâ edeceği tahkîkât üzerine bilmüzâkare mütâlaatını bâ mazbata makâm-ı Sadarete bildirmeğe..” DUİT 37-2/9-12

¹⁴⁸ DUİT 37-2/9-27. Ancak daha önce belirtildiği gibi bu dairenin akıbeti bilinmemektedir.

¹⁴⁹ “... vâridât ve mesârifât bütçelerinin ve muhâsebât-ı umûmiye defterlerinin icrâ-yı tedkîkâtı zımında ictima eden meclis-i mahsûsda Şûrâ-yı Devletin reis-i sânileriyle herbir dairesi azasından birer zevât bulunacaktır” DUİT 37-2/9-37, mad.2.

¹⁵⁰ Nizâmat Defteri 5, s.145-146.

Şûrâ-yı Devlet'in görev ve yetkileri yukarıda belirtilen dört madde olarak görülse de, asli görevi ve kuruluş amacı şüphesiz "danışma"dır. İdareye ait akla gelebilecek her çeşit işin ve meselenin danışıldığı, çözüm ve tekliflerin üretilebildiği bir yerdir. Bu görev için de; devlet tecrübesine sahip idarecilerden, engin bilgiye sahip ilim adamlarından ve hukukçulardan oluşan büyük bir danışman kurulu oluşturulmuştur. Bu üyeler seçilirken merkez-taşra, müslim-gayr-ı müslim, asker-sivil her çeşit unsurdan olmasına da dikkat edilmiştir.

Şûrâ-yı Devlet yasama ile ilgili görevini yerine getirirken, aslında yine danışma özelliği ön plana çıkmaktadır. Çünkü burada hazırlanan veya görüşülen kanun tasarıları red veya kabul edilmemektedir. Bilakis, tasarının diğer devlet kanunlarına aykırı olmaması ve günün şartlarına uygun olması için bu meclise danışılmakta ve her biri sahasının uzmanı olan bu danışman topluluğunun bilgi ve tecrübelerinden istifade edilmektedir. Kanun yapmada Şûrâ-yı Devlet daireleri, "İhtisas Komisyonları" olarak çalışmaktadır. Burada uzun inceleme ve tedkikten geçirilen tasarıların çoğunun aynen kanunlaşması da bunun göstergesidir.

Yargıya gelince; Şûrâ-yı Devlet'in muhâkeme etme yetkisinin olduğu bir gerçektir. İdare hukukunu en iyi bilen bu üyelerin bilgilerinden istifade etmek üzere; devlet-halk uyumsuzluğunu gidermek, memurların görevlerinden kaynaklanan veya kusurlu oldukları iddiasıyla itham edilen görevlilerin yargılanmalarını sağlamak ve mahkemelerle idare arasında çıkan anlaşmazlık konularını çözmek bu kuruma bırakılmıştır. Şûrâ-yı Devlet'in bu tür davalarda sadece hükme varması ve bu kararın uygulanmasını ilgili daireye bırakması bu konuda da danışmanlık yönünü ön plana çıkarmıştır.

Denetimle ilgili görev ve yetkileri, danışma ile alâkalı olarak bu söylenenlerden farklı değildir. Ayrıca devletin en büyük karar organı olan Meclis-i Vûkelâ'da Şûrâ-yı Devletin "Reis" vasıtasıyla temsil edilmesi, yine bu özellikleriyle doğrudan alâkalı bir husustur.

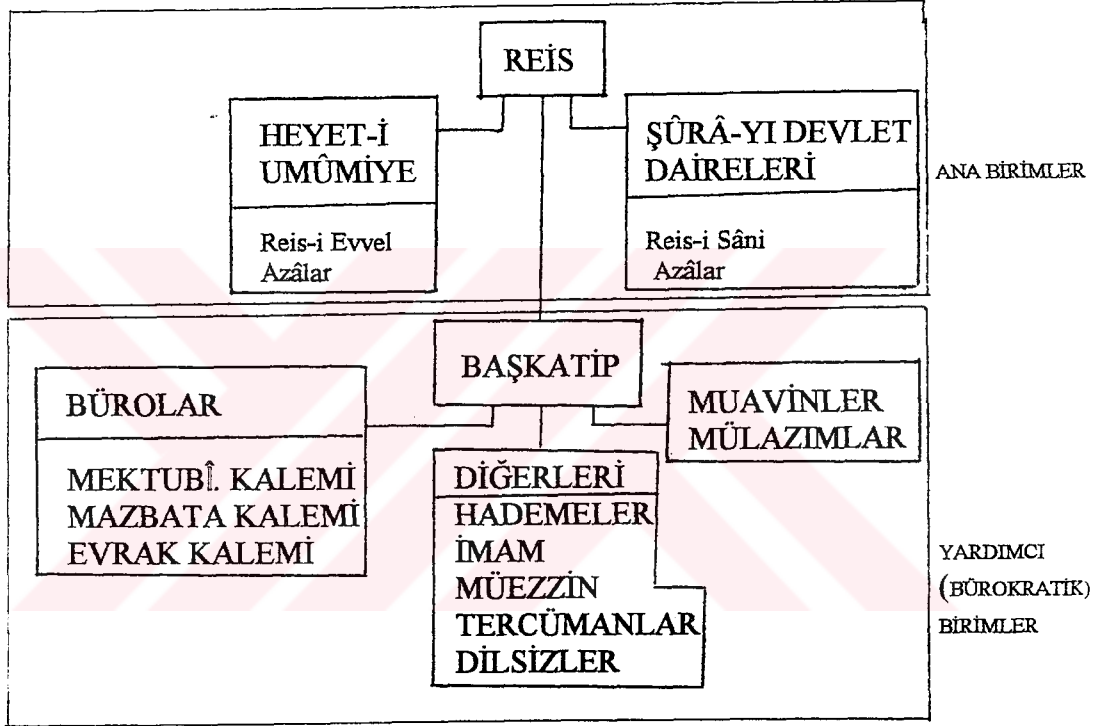
Netice olarak Şûrâ-yı Devlet'i; danışma görevinin yanında buna bağlı olarak yasama ve yargı görevi ile denetim yetkisini yerine getiren, devletin istişare organıdır şeklinde tarif etmek doğru olacaktır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ŞÛRÂ-YI DEVLET'İN TEŞKİLAT YAPISI

Şûrâ-yı Devlet, görev ve yetkilerini yerine getirebilmek için iki birim halinde teşkilatlanmıştır. Bunlardan birisi; asli görevlerini yerine getirmek için kurulmuş daireler ve bunların personelinden oluşan “Ana Birimler” dir. Diğeri ise; asli görevlerle meşgul olan ana birim ve personelin işlerini yürütebilmeleri için kurulan bürolarla, bunların personelinden oluşan “Yardımcı Birimler”dir.

Şûrâ-yı Devlet'in Teşkilat Yapısını gösterir tablo:



ANA BİRİMLER VE PERSONEL

Danışma, yasama, yargı ve denetim gibi Şûrâ-yı Devlet'in asli görevlerini bizzat icra eden birimlerdir. Bu görevlerin taksim edildiği daireler ve bu dairelerde müzakere edilen bazı önemli konuların son bir defa daha görüşüldüğü genel kurul mahiyetindeki Hey'et-i Umumiye, ana birimi oluştururlar. Şûrâ-yı Devlet'in başı olup, aynı zamanda Hey'et-i Umumiye'ye de başkanlık eden Reis-i Evvel, dairelerin başındaki Reis-i Sâni ve dairelerde görev yapan muhtelif sayıdaki azalar ise; ana hizmetleri bizzat yürüten asli personeldirler.

A.Daireler

1868 yılındaki ilk teşkilatlanmada Şûrâ-yı Devlet'in görevleri, beş daireye paylaştırılmıştı. Ancak; 1869 yılında, idareye ait dairelerin danışma ve kanun yapma görevleriyle, idari yargı görevini birbirinden ayırmak için gidilen düzenleme neticesi, Muhâkemât Dairesi kuruldu. Diğer dairelere ise yargı dışındaki görevler bırakıldı. Böylece Şûrâ-yı Devlet daireleri arasında görevleri itibariyle bir tasnife gidildi. Buna göre Muhakemat dairesi ve daha sonra onun şubeleri olan Bidayet, İstinaf, Temyiz Mahkemelerine "Devâir-i Mehâkim"(veya Mehâkim-i İdare); idari işlere bakan diğer bütün daireleri ise "Devâir-i İdare" denildi.

Şûrâ-yı Devlet'in idari daireleri, 54 yıllık süre içerisinde, defalarca isim değişikliklerine uğramışlardır. Bu dairelerin tamamı şunlardır: Umûr-ı Mülkiye-Zabıta-Harbiye, Maliye-Evkaf, Adliye, Umûr-ı Nâfia-Ticaret-Ziraat, Maarif, Dahiliye-Maarif, Maliye, Nâfia, Dahiliye, Tanzimat, Mülkiye, Nâfia-Maarif, Maliye-Nâfia-Maarif, Mülkiye-Maarif ve Maliye-Nâfia Dairesi. İdari yargıya ise, sürekli Muhakemat Dairesi bakmıştır. Ayrıca, bir süre görev yapan Bâb-ı Âli İstatistik Encümeni de, Şûrâ-yı Devlet'e bağlı diğer bir birimdir. Bu dairelerden, en çok beş adedi aynı anda görev yaptığı gibi; bazen bu sayının bire düştüğü de olmuştur.

İsim ve görevleri itibariyle muhtelif değişikliklere uğrayan dairelerde; başkan durumunda bir "Reis-i Sâni", üyeleri oluşturan "Azâ"lar, raportör "Muavinler" ve zabıt katibi "Mülazımlar" bulunur. Reis-i Evvel tarafından ilgili daireye havale edilen husus, burada müzakere edildikten sonra mazbatayla tekrar riyasete bildirilir.

1-Umûr-ı Mülkiye ve Zabıta ve Harbiye Dairesi

1868 yılında kurulan Şûrâ-yı Devlet'in ilk beş dairesinden birisidir. Baktığı hususlar ve alakalı olduğu nezaretlerden dolayı bu ismi almıştır. Mülkiye, Zabıta, Harbiye (Kara Kuvvetleri ve Deniz Kuvvetleri) ye ait idari konuların beraberinde; bu daireler tarafından hazırlanan kanun ve yönetmelikleri tetkik etmeye, bunların tam olarak uygulanmasına ilişkin hususları da görüşmeye memurdur.¹⁵¹ Ülkenin iç ve dış emniyeti ile asayişinin sağlanması gibi birbiriyle alakalı konular böylece tek dairede toplanarak bir bütün halinde ele alınması sağlanmıştır. Ayrıca; bu daireler ile şahıslar arasındaki anlaşmazlıklara bakmak ve hükme bağlamak da görevleri arasındadır.

¹⁵¹ DÜİT 37-2/9-37, mad.3

İlgili nezaret ve dairelerin idari danışma, yasama, idari yargı ve denetim hususlarının hepsine birden bakan bu daire, 1869 yılına kadar görev yapmıştır. Bu tarihte, Şûrâ-yı Devlet'in yargı faaliyetleri tek bir dairede (Muhâkemât Dairesi) toplanınca, bu dairede sadece danışma ve yasama işleri kalmış ve adı da Dahiliye ve Maarif Dairesi olarak değiştirilmiştir.¹⁵² Müteakip yıllarda da dairenin görevlerinde ve isminde (Dahiliye, Mülkiye, Mülkiye-Maarif gibi) değişiklikler olmuştur.

Reis-i Sâni'nin daire başkanı olduğu dairede beşden az ve on'dan çok olmamak üzere yeteri kadar üye bulunurdu. Diğer işlemler ise, beş muavin ve beşer mülazım tarafından yürütülmektedir.

2-Maliye ve Evkaf Dairesi

Devletin her türlü mali konularının yanında, vakıflarla ilgili hususlara da bakmak üzere 1868 yılında kurulmuştur. Kuruluş Nizamnâmesinde bu dairenin görevleri; “her çeşit devlet gelirlerinin alınması ve toplanması, hazine mallarının korunması ve iyi idare edilmesiyle; vakıfların genel idaresine dair kanun ve yönetmeliklerle alakalı olarak havale olunan konuların (danışma, yargı ve yasama) görüşülmesi” şeklinde belirtilmiştir.¹⁵³ Vergi çeşitlerinin ve oranlarının tesbit edilmesi, bunların toplanması, hazine mallarının idaresinin yanında; büyük meblağlara ulaşan vakıf gelirlerinin yönetimi de bu daireye havale edilmiştir. Bu şekilde, bütün mali konuların bir yerde toplanması sağlanmıştır.

1869 yılında, “Evkaf” kelimesinin kaldırılmasıyla kurulan Maliye dairesinin görevinde bir değişiklik olmamış; maliye ve vakıflara ait hususlara bakmaya devam etmiştir.¹⁵⁴ Bu tarihten sonra da bu dairenin görevlerinde ve isminde değişiklikler (Dahiliye, Maliye, Maliye-Nâfia-Maarif ve Maliye-Nâfia gibi) yapılmıştır.

Maliye ve Evkaf Dairesinde bir reis-i sâni, beş-on arası aza ve beşer muavin ve mülazım görev yapmaktadır.

3-Adliye Dairesi

Nizamnâme-i Esâsi ile 1868 yılında teşkil edilen Adliye Dairesi, devletin adaletle ilgili hususlarının görüşüldüğü birimdir. Görevi, sıradan vakalarla ilgili (hukûk-ı âdiye) hukuka ait kanunları yapmak ve bu tür davalara bakan Nizamiye mahkemeleriyle meclislerin nizamnamelerini görüşmek, düzenlemek ve yasalaştırmaktır. Ayrıca,

¹⁵² DUİT 37-2/9-34

¹⁵³ DUİT 37-2/9-37, mad.3

¹⁵⁴ DUİT 37-2/9-34, mad. 15

mahkemelerle idari kurumlar arasında meydana gelebilecek uyuşmazlıklara temyizen bakarak bir çözüme ve karara varmak da bu dairenin vazifesidir.¹⁵⁵

Şer'î hukuk dışındaki normal hukuk kanunlarını tedvin ederek geniş bir yasama görevi üstlenen Adliye Dairesi, uyuşmazlık davalarına bakmakla yargı yetkisine de sahip olmuştur. 1868 yılında kurulan diğer dört daire idari davalara bakarken, bütün uyuşmazlık konuları bu daireye bırakılmıştır.

1869 yılında, Şûrâ-yı Devlet dairelerinin yargıyla alakalı (idarî yargı, memurîn muhakemesi, uyuşmazlık davaları) işlerini tek bir yerde toplamak için Muhâkemât Dairesi kuruldu. Böylece Adliye Dairesinin görevi de; "Nizâmiye Mahkemeleri ve buralarda görülecek davalara ait kanun ve nizamnamelerin tesis, tadil ve tanzimini mütalaa ile layihalarını kaleme almak" olarak, sadece yasamaya sınırlandırıldı.¹⁵⁶

1872 yılındaki düzenlemede ise, dairelerin kanun hazırlama görevleri, "Tanzimat" adı verilen tek bir dairede toplandı. Böylece Adliye Dairesi de tamamen kaldırılmış oldu.¹⁵⁷ Bu tarihten sonra, bu dairenin görevleri artık Mûhakemât ve Tanzimat dairelerince görülmeye devam edildi.

Adliye Dairesinde de reis-i sâni ile birlikte beş-on azâ ve beşer muavin-mülazım bulunmaktadır.

4-Umûr-ı Nâfia ve Ticaret ve Ziraat Dairesi

İmar, ticaret ve ziraate ait mesalihin görüldüğü bu daire de 1868 yılında kurulmuştur. Yol, köprü gibi altyapı hizmetleri ile devlete ait binaların yapımıyla ilgili işlerin planlanması ve düzenlenmesi; ticaretin artırılması, ziraatin geliştirilmesine ait hususlar bu dairenin görev alanı içerisindedir. Ayrıca, bu işler için devletçe verilecek imtiyazları ve yapılacak mukâveleleri incelemek, görüşmek ve hazırlamak ta yine buranın sorumluluğundadır.¹⁵⁸

Bu daire, idarî danışma ve yargıdan başka; devlet yatırımlarını planlanması, şahıs ve şirketlerce yapılacak ticari faaliyetlerin imtiyazname ve mukavelenamelerinin hazırlanması gibi önemli bir görev üstlenmiştir. Osmanlı Devletinin mevcut kanunları çerçevesinde yapacağı bu çalışmalarla, yasamaya daha farklı bir katkıda bulunmaktadır.

¹⁵⁵ DÜİT 37-2/9-37, mad. 3

¹⁵⁶ DÜİT 37-2/9-34, mad. 3 ve 13

¹⁵⁷ DÜİT 37-2/9-30

¹⁵⁸ DÜİT 37-2/9-37, mad. 3

İmtiyazname ve mukavelename gibi işlemler, Şûrâ-yı Devlet evrakı içerisinde önemli bir yer tutmaktadır.

1869 yılında yürürlüğe giren Nizamnâme-i Dahili'de bu daire, "Nâfia Dairesi" olarak zikredilmiştir.¹⁵⁹ Aynı yıl yargı işlerini Muhâkemât Dairesine, 1872'de ise yasamayla ilgili işlerini Tanzimat Dairesine devretmiştir. Müteakip yıllarda ise aynı idari görevler; Dahiliye, Nâfia, Nâfia-Maarif, Maliye-Nâfia-Maarif ve Maliye-Nâfia isimli dairelerce yürütülmüştür.

Bu dairenin personeli de öncekiler gibi bir reis-i sâni, beş-on azâ ve beşer muavin ve mülazımdan oluşmaktadır.

5-Maarif Dairesi

Eğitim ve öğretime verilen önemden dolayı müstakil olarak teşkil edilen Maarif Dairesi, 1868 yılında kurulmuştur. Nizamname-i Esasiye göre bu dairenin görevi; eğitimin genel olarak bütün ülkeye yayılması ve bunu sağlayacak olan okullarla medreselere ait hususların müzakere edilmesidir.¹⁶⁰ Eğitimle ilgili politikaların en iyi şekilde uygulanmasının yanında, ilgili kanun ve nizamları hazırlamak ta bu daireye düşmekteydi. Ayrıca, Maarif Nezaretiyle ilgili idari davalara da bakmaktaydı.

1869 yılındaki düzenlemede bu daire, işleri hafif olduğu için, yeni kurulan Dahiliye Dairesiyle birleştirildi ve "Dahiliye ve Maarif Dairesi" ismini aldı.¹⁶¹ Bu yılda kurulan Muhakemat Dairesi yargı görevini, 1872'de kurulan Tanzimat Dairesi ise yasama görevini kendinde toplayınca; eğitim-öğretimle ilgili hususlar bu tarihten sonra sırasıyla; Dahiliye, Mülkiye, Nâfia-Maarif, Maliye-Nâfia-Maarif ve Mülkiye-Maarif dairelerince görüldü.

6-Dahiliye ve Maarif Dairesi

Şûrâ-yı Devlet'in ilk teşkilinde yer alan Umûr-ı Mülkiye-Zabıta-Harbiye Dairesinin bazı görevlerinin Dahiliye Nezaretine nakledilmesi ve Maarif Dairesinin de işlerinin hafif olması sebebiyle, bu iki dairenin birleştirilmesiyle, 6 Nisan 1869 tarihinde "Dahiliye ve Maarif Dairesi" oluşturulmuştur.¹⁶² Nizamnâme-i Dahilide dairenin görevleri ise şöyle belirtilmiştir.¹⁶³

¹⁵⁹ DÜİT 37-2/9-34

¹⁶⁰ DÜİT 37-2/9-37, mad. 3

¹⁶¹ DÜİT 37-2/9-34

¹⁶² a.g.b.

¹⁶³ a.g.b., mad. 14

a-Mülkiye, Zabıta, Kara ve Deniz kuvvetlerine ait kendi nezaret veya dairelerinde hazırlanmış olan nizamâtı ve bunların lâyhalarını mütalaa ve tedkik etmek,

b-Dahiliye Nezaretinin vazifelerine ait olup, incelenmek üzere Şûrâ-yı Devlet'e havale eden hususlara cevap vermek,

c-Mülkiye memurlarından; azledilmesi, değiştirilmesi veya mahkeme edilmesi gerekenlerin azil sebeplerini ve lüzûm-ı mahkemelerini arz etmek,

d-Maarif Nezaretinin usûlen ve nizamen yürütmekle görevli olduğu hususlara dair nezaretçe sorulan hususları müzakere etmek,

e-Ayrıca; ilk defa açılacak olan muhtelif derecedeki okullar, Dârü'l-Fünûn, Dârü'l-Muallimin ve ıslahhânelerin teşkiline izin vermek,

f-Kitap ve risalelerin telif ve tercümesiyle, bilimsel buluşlara mükafat verilmesi hususlarını görüşmek.

Yargı ile ilgili görevlerini Muhâkemât Dairesine devreden dairede yaşamaya ilişkin işlemlere 1872 yılına kadar devam edilmiştir.

Şûrâ-yı Devlet dairelerinde gerçekleştirilen 1872 yılındaki düzenlemeyle; bütün idari görevlerin tek bir dairede toplanması düşünülerek; tüm daireler, Dahiliye Dairesi adı altında birleştirilince; bu daire de görevleriyle birlikte oraya nakledilmiştir.¹⁶⁴ Bu tarihten sonra da; genellikle Dahiliye, bazen Mülkiye ve çok az olarak ta Mülkiye-Maarif ismiyle teşkilat içerisinde yer aldığını görüyoruz.

7-Maliye Dairesi

Şûrâ-yı Devlet'in ilk teşkilinde yer alan Maliye ve Evkaf Dairesi, 6 Nisan 1869 tarihinde Maliye Dairesi olarak yeniden düzenlenmiştir. İlkinden pek farkı olmayan bu dairenin görevleri, Dahili Nizamnâme'de şöyle belirtilmiştir:¹⁶⁵

a-Gerek Maliye hazinesi, gerek Evkaf-ı Hümâyûn Hazinesi ve gerekse gelir-giderleri olan diğer daire ve hazinelere ait; Nezaret, Emânet ve Vilâyetler tarafından düzenlenmesi istenen nizamnâmelerin layihalarını hazırlamak,

b-Bakanlık ve kurumların memurları için, mevcut bütçeleri dışında tahsis edilmesi gereken maaşları incelemek,

¹⁶⁴ DÜİT 37-2/9-31

¹⁶⁵ DÜİT 37-2/9-34, mad.15

c-Nezaret ve Vilâyetlerce, kanuni harcama yetkileri dışındaki gerekli masraf ve tahsisatdan, incelenmesi Şûrâ-yı Devlet'e aid olanların gereklilik derecesini ve gerekçelerini tedkik etmek,

d-Yeni gelir kaynağı oluşturmak ve mevcudunun da ilgâ ve tenzili hususlarını müzakere etmek,

e-Vakıflar İdaresine ait hususları görüşmek,

f-Hayır eserlerinin tamiri için, yapılması gereken harcamaların öncelik sıralarını tesbit ve tayin etmek.

1872 yılında, diğer dairelerle birlikte Maliye Dairesi de Dahiliye Dairesine nakledilmiştir.¹⁶⁶ Aynı yıl içinde Dahiliye ve Maliye'ye ait hususlara bakma görevi, yeni kurulan Bâb-ı Âli Islahat Komisyonu'na nakledildiyse de, bu çok kısa sürmüştü ve tekrar eski şekle dönmüştür.¹⁶⁷ 25. Nisan. 1877 tarihinde ise; müstakil bir daire olarak teşkilat içerisinde yeniden yer alarak, yine; Maliye ve Evkaf hazineleriyle, nezaret ve vilayetlerin gelir-giderlerine bakmak ve ayrıca bütçe kanununu da tedkik etmek amacıyla tekrar kurulmuştur.¹⁶⁸ 17 Nisan 1880 tarihindeki nizamname değişikliğiyle lağvedilen¹⁶⁹ Maliye Dairesi'nin görevleri, yine Dahiliye Dairesine nakledilmiştir

15. Ocak. 1897 Karamâmesiyle yeniden ihdas edilen daire¹⁷⁰, 20. Ekim. 1909 tarihinde Maliye-Nâfia Dairesi adıyla görevini sürdürmüştür.

8-Nâfia Dairesi

1868 yılındaki ilk teşkilatlanmada yer alan Umûr-ı Nâfia - Ticaret - Ziraat Dairesi, 6 Nisan 1869 tarihindeki değişiklikle Nâfia Dairesi olarak isimlendirilmiştir. Yeni haliyle dairenin inceleyip görüş bildireceği konular, nizamnâmede şöyle sıralanmıştır.¹⁷¹

a-Yol, köprü ve bina yapılarının planlanıp, gerekli düzenlemelerin yapılması,

b-Ziraat ve ticaret faaliyetlerinin arttırılıp, yaygınlaştırılması,

c-Demiryolları yapımı, limanlar kurulması,

d-Nehir ve göllerin temizlenmesi,

e-Deniz ve nehirlerde gemiler işletilmesi,

¹⁶⁶ DÜİT 37-2/9-31

¹⁶⁷ İ.Dh. 63534 ; DÜİT 37-2/9-27

¹⁶⁸ DÜİT 37-2/9-21

¹⁶⁹ DÜİT 37-2/9-38

¹⁷⁰ DÜİT 37-2/9-12

¹⁷¹ DÜİT 37-2/9-34, mad.17

f-Her türlü şirket teşkili,

g-Orman ve Maden idarelerine ait hususların düzenlenmesi,

h-Bayındırlık faaliyetlerinde, müteahhit firma yetkilileriyle Osmanlı Devleti arasında imzalanacak mukavelelerin ve verilecek imtiyazların şartları hakkında, ilgili bakanlıklardan gelen layihaların görüşülüp tartışılması.

Yargı ile ilgili görevlerini, aynı nizamnâmeyle Muhâkemât Dairesine devreden Nâfia Dairesi; 10. Şubat. 1872'de de, yasamaya ilişkin yetkilerini Tanzimat Dairesine, idari görevlerini de Dahiliye Dairesine naklederek lağvedildi.¹⁷²

1873 yılında tekrar kurulan¹⁷³ Nâfia Dairesi yine; yol, köprü, demiryolu, maden imtiyazları gibi hususlara bakmaktadır.¹⁷⁴

1880 yılındaki büyük değişiklikte ise; görev ve yetkileri Tanzimat Dairesine devredilen Nâfia Dairesi tekrar kaldırılmıştır.¹⁷⁵ 1908 yılından Şûrâ-yı Devlet'in sonuna kadarki dönemde ise bu daireyi tekrar; Nâfia-Maarif Dairesi, Maliye-Nâfia-Maarif Dairesi ve Maliye-Nâfia Dairesi isimleriyle teşkilat içerisinde görüyoruz.

9-Dahiliye Dairesi

1868 tarihinde kurulan Umûr-ı Mülkiye - Zabıta - Harbiye Dairesi, 1869 yılında yerini Dahiliye ve Maarif Dairesine bırakmıştı. 10. Şubat. 1872 tarihinde, yargıya ait Muhâkemât Dairesi, yasamaya ait ise Tanzimat Dairesi kurulduğunda; bütün idari hususlara tek bir dairede bakılmasını sağlamak amacıyla da Dahiliye Dairesi kuruldu ve diğer idari dairelerin görevleri buraya nakledildi.¹⁷⁶ 12 Haziran 1872'de ise, mutasarrıf ve kaymakamların seçimi vazifesi Tanzimat Dairesine verilerek¹⁷⁷, Dahiliye Dairesi, görevleriyle birlikte 30 Haziran 1872 tarihinde Bâb-ı Âli Islahat Komisyonuna devredildi.¹⁷⁸ Ancak bu komisyonun kısa süre sonra lağvedilmesiyle, 10. Ağustos. 1872 tarihinde bu daire Şûrâ-yı Devlet'te yeniden ihdas edildi.¹⁷⁹

¹⁷² DÜİT 37-2/9-31

¹⁷³ Salnâme 1291, s.36-37

¹⁷⁴ Salnâme 1294, s.116

¹⁷⁵ DÜİT 37-2/9-38, mad.20

¹⁷⁶ DÜİT 37-2/9-31

¹⁷⁷ DÜİT 37-2/9-30

¹⁷⁸ İ.Dh. 63534

¹⁷⁹ DÜİT 37-2/9-27

I.Meşrutiyeti müteakip yeniden teşkilatlandırılan Şûrâ-yı Devlet'te, Dahiliye Dairesi bu defa Mülkiye Dairesi adını almıştır. ¹⁸⁰ Bu durum 17. Nisan. 1880 tarihine kadar devam etmiştir. Bu tarihten sonra çıkarılan değişiklik nizamnamesiyle Dahiliye Dairesi, tekrar teşkilattaki yerini almış ve mülkiye, maliye, belediye, zabıta, sıhhiye, maarif konularına bakmakla yükümlü tutulup; görevleri şöylece sıralanmıştır. ¹⁸¹

a-Mülkiye, Maliye, Zabıta ve Belediye'ye ait kanunlarla yönetmelik hükümlerinin ve hükümet merkezinde alınan kararların uygulanmasında ortaya çıkan müşkilat ve ihtilaf üzerinde görüş bildirmek,

b-Vilâyet sınırlarında ve belediye hududlarında gerekli görülen değişiklikleri belirlemek,

c-Meclis-i Mebusan, Vilâyet Umûmi Meclisleri ve Vilâyet İdare Meclislerinin, üye seçimlerinden dolayı meydana gelebilecek şikayet ve ihtilaflarını incelemek,

d-Vilâyet Umûmi Meclislerinin fesh ve tatil edilmesi hakkında, vilâyetlerden gelecek tekliflerin kanunlara uygunluğunu belirlemek,

e-Emlak alım-satım ve mübadelesinde, satıştan dolayı ödenmesi gereken tazminat miktarının belirlenmesi için, kanunen teşekkül eden komisyonlarda verilen kararlara dair teklifleri incelemek. Ayrıca, belediye idareleri için imzalanacak olan borçlanma mukavelelerini tedkik etmek,

f-Gurebâhane, hastahane v.s. gibi hayır müesseselerinin ihdası,

g-Yeni oluşturulacak belediyeler,

h- Tekâüd Sandıkları bütçelerini tedkik ederek; emeklilere ve onların yakınlarına maaş ödenmesindeki istihkakları tasdik etmek,

ı-Devlet gelirlerinde tenzilat ve tadilat yapmak. Bir daire bütçesinin, bir faslından diğer faslına tahsisat naklini ve kanunen dairelerin ihtiyacı olan harcamalarını tedkik edip, miktarını belirlemek,

j-Belediye idaresi adına vergi koymak, mevcudunu tenzil etmek veya kaldırmak,

k-Yüksek okullar ve Sanayi-i Nefîse mekteplerinin açılması,

l-Gayr-ı müslim cemaatler tarafından verilen dilekçeleri incelemek,

m-Deniz ganimetleri ile ilgili meseleler,

¹⁸⁰ Salnâme 1294, s.113-116

¹⁸¹ DÜİT 37-2/9-38, mad. 23 ve 24

n-Nüfus iskanına dair esaslı tedbirler üretmek,
o-Mirî emlakın bey' ve ferâğıyla, bunların muamelelerini tedkik ve temyiz etmek,
p-Bulaşıcı ve öldürücü hastalıkların yok edilmesine ilişkin gerekli tedbirleri almak,
r-İrade-i seniyye ile tayin edilip te. görevlerinden dolayı mahkeme edilmeleri teklif edilen memurların ilk sorgularını yapmak.

Ocak 1897 değişiklik kararnamesiyle Dahiliye Dairesi, son defa lağvedilip; yetkileri fevkalade artırılmış olarak Mülkiye Dairesi tekrar kuruldu.¹⁸²

10-Tanzimat Dairesi

Şûrâ-yı Devlet'in ilk teşkilinde yer alan beş daire; danışma, yasama ve yargı görevini birlikte yürütmekteydiler. Dahili Nizamnâmeyle Muhâkemât Dairesi kurulunca, yargı görevi bir dairede toplanmış; idari danışma ve yasama ise, diğer dairelerde müştereken devam etmiştir. 10. Şubat. 1872 tarihinde ise; kanun, nizamnâme ve mukavelenâme düzenlemek için, müstakil bir daire olarak Tanzimat Dairesi kuruldu.¹⁸³ Böylece Şûrâ-yı Devlet'in görevleri, üç daire tarafından yürütölmeye başlandı.

Hem en uzun ömürlü, hem de isim değişikliğine uğramayan tek daire olan Tanzimat Dairesine, 12. Haziran. 1872'de "mutasarrıf ve kaymakamların seçilmesi" görevi de verildi.¹⁸⁴ İmar, mülki ıslahat ve nâfia'ya ait hususları yürütmek üzere, 1872 yılında kurulan Bâb-ı Âli İslahat Komisyonunun görev süresince, Şûrâ-yı Devlet'te yerini koruyan tek daire yine budur.¹⁸⁵

I.Meşrutiyet'ten sonra, Şûrâ-yı Devlet'in kısıtlı yasama görevini yerine getiren Tanzimat Dairesi, 1880 yılında diğer dairelerle birlikte yeniden düzenlenmiştir. Bizzat Tanzimat Dairesince hazırlanan Değişiklik Nizamnâmesindeki değişikliklere göre; nâfia işleri de bu daireye bırakılmıştır. Görevleri ise "yasama" ve "nâfia" olarak iki başlık altında şöyle sıralanmıştır.¹⁸⁶

a-Kanun, nizamnâme ve kararnâme lâyhalarını tanzim, ta'dil ve tenkîh etmek,

b-İdareye ait kanun ve nizamnâme hükümlerini açıklamak ve yorumlamak,

¹⁸² DÜİT 37-2/9-12

¹⁸³ DÜİT 37-2/9-31

¹⁸⁴ DÜİT 37-2/9-30

¹⁸⁵ İ.Dh. 63534

¹⁸⁶ DÜİT 37-2/9-38, mad. 20, 21 ve 22

c-Bakanlık ve diğer kurumlar tarafından vaki' teklifler üzerine yapılacak kanun ve nizamların esaslarını belirlemek,

d-Muhtariyetle yönetilen vilâyetlerin, kanunî yetkileri içerisinde düzenlemiş oldukları kanun ve yönetmelik lâyhalarının, Osmanlı Devlet hukukuna ve umumi kanunlarının esaslarına uyup-uymadıklarını tedkik ederek; tasdik veya reddedilmesi yönünde görüş bildirmek,

e-Bayındırlık sahasında çalışmak amacıyla kurulmuş imtiyazlı şirketler yönetmeliğini tedkik ve mütalaa etmek,

f-Demiryolları, karayolları, liman ve rıhtımlar, köprü ve doklar inşası; bataklık temizlenmesi, kanal açılması, arazi sulaması, nehirlerin gemi yüzmeye uygun hale getirilmesi, deniz ve nehirlerde setler yapılması gibi umumun menfaatine ait olup; gerek devlet hesabına, gerekse imtiyazla yaptırılacak büyük alt yapı yatırımlarını düzenlemek.

Ayrıca; kara ve deniz ticaretiyle, sanat ve ziraatin ıslahı ve geliştirilmesi, fabrikalar kurulması, deniz ve nehirlerde vapur işletilmesi, zirai ürünler ve sanayi mamülleri örneklerinin sergilerle tanıtılması, sarraflık ve sigortacılık şirketlerinin kurulması, borç sandıkları ve rehin kurumlarının tesis edilmesi, sanayi-ziraat ve ticarete mahsus okul ve dernekler teşkil edilmesi, ehli hayvanların cinslerinin ıslah edilmesi, posta-telgraf ve diğer tesislerin ücret tarifelerinin düzenlenmesi ve değiştirilmesi, orman ve madenlerin idare edilmesi de yine Nâfia'yla ilgili işlerdir.

Sayılan bu hususlara dair imtiyaz, mukavele ve şartnameleri tedkik etmek, değiştirmek ve bunların yorumlanması sırasında, idare ile imtiyaz sahipleri arasında çıkan ihtilafları halletmek te Tanzimat Dairesinin görevidir.

g- Gerek genel kanun ve nizamnâme lâyhaları ve gerekse nâfiaya ait mukavele ve şartnâme lâyhaları, önce aid olduğu dairede kaleme alınacaktır. Yine nâfiayla ilgili hususların ilk incelemeleri, kendi biriminde yapılacaktır. Tanzimat Dairesi ise, bu safhadan sonra müzakere edecektir.

3. Eylül. 1908 tarihinde, Şûrâ-yı Devlet bünyesinde Nâfia-Maarif Dairesinin kurulmasıyla,¹⁸⁷ Tanzimat Dairesinin ilgili görevleri buraya nakledilmiştir.

¹⁸⁷ DÜİT 37-2/9-8

11-Mülkiye Dairesi

Şûrâ-yı Devlet'in ilk teşkilinde, kısaca "Mülkiye Dairesi" olarak ta ifade edilen "Umûr-ı Mülkiye-Zabıta-Harbiye Dairesi" kurulmuştu. Ancak, 1869 yılındaki değişiklikle Dahiliye ve Maarif Dairesi adını almış ve 1872 yılından I. Meşrutiyete kadar da "Dahiliye Dairesi" adıyla sorumluluk alanına giren konularla ilgilenmişti. 1876 yılında yeniden düzenlenen Şûrâ-yı Devlet'te bu dairenin yerine, idarî ve malî her tür dahili hususlara bakmak üzere Mülkiye Dairesi kurulmuştur.¹⁸⁸

17. Nisan. 1880 tarihine kadar görevini sürdüren daire, bu tarihte yapılan değişiklikle, görevleriyle birlikte yerini tekrar Dahiliye Dairesine bırakmıştır.¹⁸⁹ Ancak bu dairede oluşan iş yoğunluğunu azaltmak amacıyla; Adliye, Harbiye, Bahriye, Nâfia, Ticaret, Ziraat, Hariciye, Sıhhiye, Maarif ve Maliye işlerine bakmak üzere, "Mülkiye Dairesi" 7. Şubat. 1882 tarihinde tekrar ihdas edilmiştir.¹⁹⁰

1897 yılında çıkan değişiklik kararnamesiyle Dahiliye Dairesi lagvedilirken, Mülkiye Dairesinin yetkileri daha da arttırıldı. Buna göre bu daire, Nizamnâme-i Dahilide belirtilenlerden başka şu görevleri de üstlenmiştir.¹⁹¹

a-Maliye ve Tanzimat Dairelerinden çıkacak kararlar ve özellikle imtiyaznâme, mukavelenâme, kanun ve tüzüklerine ait önemli maddeleri ikinci derecede tedkik etmek,

b-Memurlar ve şahıslar tarafından, idare aleyhinde verilecek dilekçeleri kabul etmek,

c-Yürütme organlarının, kanun ve yönetmelik hükümlerine uymayan faaliyet ve uygulamalarını, ilgili kurumda yapacağı tahkikatten sonra, mutalaasını mazbaya Sadaret'e bildirmek,

d-Devlet tarafından, önemi cihetiyle kendisine havale edilen hususları müzakere etmek,

e-Bakanlık ve diğer birimler arasında, sadece idari işlerden kaynaklanan ihtilaflara bakmak ve incelemek,

f-Yeniden veya ilaveten konulacak vergilerin, uygulanma usulü hakkındaki hususları ikinci derecede mütalaayla ta'dil ve tashih etmek.

¹⁸⁸ Salnâme 1294 s. 116

¹⁸⁹ DÜİT 37-2/9-38

¹⁹⁰ Y.A.Resmi 14/66

¹⁹¹ DÜİT 37-2/9-12

Görevlerinin artırılması sebebiyle iş hacmi de yaygınlaşan dairenin üye sayısı da artırılmıştır.¹⁹²

1912 yılına kadar müstakil olarak görevini sürdüren Mülkiye Dairesi'ne, 22. Ekim. 1912 tarihinde Maarif dairesi de ilave edilerek; adı Mülkiye-Maarif Dairesi oldu¹⁹³ ve yaklaşık on yıl bu şekilde devam etti.

12-Nâfia-Maarif Dairesi

Şûrâ-yı Devlet'in kuruluşundan itibaren, bazen müstakil bazen de diğer idari dairelerle birlikte görev yapan Nâfia ve Maarif daireleri, 3.Eylül.1908 tarihinde Maliye ve Nâfia Dairesi ismini almıştır.¹⁹⁴ İsmiyle alakalı konulara bakan daire, 20 Ekim 1909 tarihinde, bu defa Maliye Dairesini de alarak; Maliye-Nâfia-Maarif Dairesi haline getirildi.¹⁹⁵ Ancak bu daireye düşen işlerin çok çeşitli olup, hepsinin burada görüşülmesinin zor olması ve gecikmelere sebebiyet vermesi sebebiyle, Maarif Dairesi buradan ayrıldı. Böylece geriye kalan Maliye-Nâfia Dairesi¹⁹⁶ ise, tek daire olarak sonuna kadar göreve devam etti.

13-Maliye-Nâfia-Maarif Dairesi

Aynı gün görev yapan Maliye Dairesi ile Nâfia-Maarif Dairesinin 20. Ekim. 1909 tarihinde birleştirilmesiyle kurulmuştur.¹⁹⁷ Ancak birbirinden çok farklı işlerin birarada olması mahsurlu görülünce, bu dairenin bünyesindeki Maarif, 22. Ekim. 1912 tarihinde Mülkiye Dairesine nakledilmiştir. Maliye ve Nâfia ise tek daire olarak kalmıştır.¹⁹⁸

14-Mülkiye-Maarif Dairesi

Müstakil olarak görev yapan Mülkiye Dairesi ile, Maliye-Nâfia-Maarif Dairesinden ayrılan Maarif kısmının birleşmesiyle oluşan Mülkiye-Maarif Dairesi, 22. Ekim. 1912 tarihinde kurulmuştur.¹⁹⁹ Bu tarihten sonra da aynı isimle devam etmiştir.

¹⁹² DUİT 37-2/9-11

¹⁹³ DUİT 37-2/9-4

¹⁹⁴ DUİT 37-2/9-8

¹⁹⁵ MV. 133

¹⁹⁶ DUİT 37-2/9-4

¹⁹⁷ MV. 133

¹⁹⁸ DUİT 37-2/9-4

¹⁹⁹ a.g.b.

15- Maliye-Nâfia Dairesi

Bu daire de yine, 22. Ekim. 1912 tarihindeki değişiklikle, Maliye-Nâfia-Maarif Dairesinden Maarif kısmının alınmasıyla kurulmuş²⁰⁰ ve aynı şekilde bundan sonra da görevini sürdürmüştür.

16-Muhâkemât Dairesi

Şûrâ-yı Devlette idari yargı görevinin bir kısmı (uyuşmazlık) Adliye Dairesinde görölmekteyken, bir kısmına (idari yargı ve memurin muhakemesi) da diğer dairelerde bakılmaktaydı. 6. Nisan. 1869 tarihinde uygulanmaya konulan Nizamnâme-i Dahili ile, hukuk işleriyle idari işleri birbirinden ayırmak amacıyla, sadece yargıya bakmak üzere “Muhâkemât Dairesi” kuruldu.²⁰¹

Nizamnâmeye göre bu dairenin görevleri şöyle sıralanmıştı:²⁰²

a-Bir davada, mahkemelerle idare (bakanlık veya kurumlar) arasında çıkan uyuşmazlıklara ve yine hukuka ait bir hususta; idarî birimler arasında meydana gelen ihtilaflara temyizen bakıp, çözüme kavuşturmak,

b-Devletle halk arasında oluşan ve o kurumun özel meclisinde hükme varılan davalara istinafen; yine aynı şekilde olup, doğrudan Şûrâ-yı Devlet’e havale edilen davalara da bidayeten bakmak,

c-Görevinden dolayı bir suçla itham edilen devlet memurlarının mahkemelerine bakmak,

d-Bölge İdare Mahkemesi olarak ta görev yapan Vilâyet İdare Meclislerinde bakılıp ta, kanun gereği Şûrâ-yı Devlet’in temyiz ve tasdiki gereken memurîn mahkemelerinde temyizen hüküm vermek,

e-Yine Vilâyet İdare Meclislerinde bakılıp hükme bağlanan davalara; müracaat ve talep olduğu takdirde istinafen bakmak.

Bu tarihte, Şûrâ-yı Devlet’in bakmakla yükümlü olduğu davalara, (idare mahkemesi, memurîn mahkemesi ve uyuşmazlık mahkemesi) Muhâkemât Dairesinde, dört safhada bakıldığı anlaşılmaktadır: Sorgulama (ittihâm), bidayet, istinaf ve temyiz.²⁰³

²⁰⁰ a.g.b.

²⁰¹ DÜİT 37-2/9-34

²⁰² a.g.b., mad. 3

²⁰³ Bu davaların görüşülmesiyle ilgili usul ve diğer teferruat bilgileri Nizamnâmenin 5,6,7,8,9,,10,11 12,21,45,46 ve 47. maddelerinde verilmiştir.

Muhâkemât Dairesi; mutasarrıf, adliye müfettişi, defterdar, muavin, mektubçu, şer'îye mahkeme hakimleri, ruhanî işler memurları ve bunların üzeri bir mevkiye olan memurları, ancak Sadaret'ten kendisine havale edilmesi halinde muhakeme edebilir.²⁰⁴

Bu dairede görülen davalarda varılan kararların çoğu, nihaidir. Ancak önemli ve gerekli görülen bazı hususlar, bir defa da Şûrâ-yı Devlet Hey'et-i Umûmiyesinde görülür ve hükme bağlanır.²⁰⁵

12. Haziran. 1872 tarihinde, Şûrâ-yı Devlet'in, kendisinden beklenen verimi gösterememiş olduğu ve özellikle de Muhâkemât Dairesinin gereksiz görüldüğü²⁰⁶ kanaatinin yaygınlaşması üzerine; aynı yıl bu daire, görevleriyle birlikte Divân-ı Ahkâm-ı Adliye Nezareti'ne nakledilmiştir.²⁰⁷ Böylece Şûrâ-yı Devlet, yargı ile ilgili görevinin bulunmadığı bir döneme girmiş ve bu durum I. Meşrutiyete kadar sürmüştür.

1876 yılında, Osmanlı Devlet teşkilatının yeniden yapılanması esnasında, Şûrâ-yı Devlet de bundan etkilendi ve görevlerinde değişiklikler oldu. İade edilen yargı yetkisini kullanmak üzere, yeniden Muhâkemât Dairesi kuruldu. Ancak hükümetle şahıslar arasındaki idari davalar umumi mahkemelere bırakıldığı²⁰⁸ için, bu daire yine de eski gücüne kavuşamadı.

1880 yılında, Şûrâ-yı Devlet'in yeniden yapılanmasını sağlayan Değişiklik Nizamnâmesine göre, Muhâkemât Dairesinin, memurîn mahkamesi olarak baktığı konular ve işleyişine dair hususlar şunlardır:²⁰⁹

a-Görevlerinden dolayı itham edilen memurları muhakeme edip, cezasını belirlemek,

b-Mensubu bulunduğu kurumu tarafından, haksız olarak zarara uğratılan memurların şikayetleri üzerine, iddiaları incelemek ve davalara bakmak.

Memurîn muhakematına bidayeten ve temyizen bakan Muhâkemât Dairesinin temyiz kararları katidir. Bidayeten verdiği kararlar ise, Hey'et-i Umûmiyenin tasdikine muhtaçtır. Davalara, yürürlükteki ceza kanunlarına göre bakan dairenin verdiği hükümlerin icrası ilgili daireye aittir. Gerek ceza mahkemelerinde ve gerekse idari

²⁰⁴ a.g.b., mad. 4

²⁰⁵ a.g.b., mad. 21

²⁰⁶ "... Muhâkemattakilerin beyhûde işigal mevzû-ı bahs idüğü..." DUİT 37-2/9-30

²⁰⁷ İ.Dh. 63534 ; DUİT 37-2/9-27

²⁰⁸ Kanun-ı Esâsi, mad. 85 ; Salnâme 1294, s.113

²⁰⁹ DUİT 37-2/9-38, mad. 25,26,27,28,29,30,31,32 ve 98

davalarda devletin hukukunu, Şûrâ-yı Devlet Müdde-i Umûmisi savunur. Sorgulanması gerekenler ise iki aza tarafından (Mustantıklar) sorguya çekilip, istintaknâmeler imzalı olarak Reis-i Sâniye verilir.

16.1-Müdde-i Umumilik ve Mustantıklık: 1880 yılında, söz konusu nizamnâmeyle müstakil bir birim olarak ihdas edilmiştir. İlk sorgulamasını yaptığı memurun ifade ve iddialarını daire reisine yazılı olarak bildiren Müdde-i Umûmi, dava hakkında düzenlediği mütalaanâmeyi de, müzakere esnasında sunar.)

1872 yılına kadar, Muhakemat Dairesinde görülen davalardan gerekli görülenler, bir defa da Şûrâ-yı Devlet Hey'et-i Umûmiyesinde görüşüldükten sonra hükme bağlanırdı. 1880 yılında yapılan nizamnâme değişikliğiyle ise, bu iş için müstakil bir hey'et oluşturulmuştur.

16.2-Muhâkemât Dairesi Hey'et-i Umûmisi: Bu dairenin üyelerine, diğer iki daireden üçer üyenin daha katılmasıyla teşekkül eder. Nizamnâmeğe göre bu hey'ete arzedilecek hususlar şunlardır:

a-Devletçe ehemmiyeti olan ve Reis-i Evvel'in, incelenmesini gerekli gördüğü ceza davaları,

b-Muhâkemât Dairesinde bidayeten verilen hükümlerin temyizi,

c-Mahkum olan taraftan, Muhâkemât Dairesinin hüküm ve kararı aleyhinde verilen itiraz dilekçeleri,

d-Sırf idareye ait uygulamalardan doğan bir dava üzerine verilen hükmün kaldırılması hakkında, ait olduğu kurum tarafından vukubulan iddia,

e-Muhâkemât Dairesindeki müzakere esnasında ve hüküm verilmeden önce; iki azanın, heyet müzakeresinin yapılmasını talep edeceği maddeler,

f-Memurların yargılanmasında, idare meclislerinin kanun, görev ve yetkileri dışında vermiş oldukları hükümden doğacak sorumluluğun ve bu durumda yapılması gereken muamelenin belirlenmesi.

Muhâkemât Hey'et-i Umûmiyesinin tabii başkanı da Reis-i Evveldir. Gerektiğinde Müdde-i Umûmi ve davalının vekili de heyete katılabilir.

Artık, tamamen memurun muhakemesine hasredilen Muhâkemât Dairesinde, bundan sonraki tarihlerde göreviyle ilgili ihtisaslaşmaya gidildi ve yeni birimler oluşturuldu.:

16.3-*İstinâf Mahkemesi*: Muhâkemât Dairesinin verdiği kararları görüşüp, istinafen karar vermek üzere; bu dairenin beş üyesiyle, diğer üç daireden de ikişer üyenin katılmasıyla oluşacak heyet 1882 yılında teşkil edildi.²¹⁰

16.4-*Temyiz Mahkemesi*: Yine aynı tarihte; istinaf heyetinin, istinafen verdiği kararları görüşüp temyiz etmek üzere kurulan ve onbir kişiden oluşan heyettir.²¹¹ Her iki mahkemenin de üye sayısı, zamanla değişiklik göstermiştir.

19. Kasım. 1882 tarihinde ise, bu iki mahkeme için ayrı ayrı Müdde-i Umûmi tayin edildi ve büro personeli oluşturuldu.²¹²

16.5-*Hey'et-i İttihamiye*: İtham edilen memurun ilk sorgulaması 1872 yılına kadar, daire üyelerinden biri veya bir kaç tarafından yapılmaktaydı. 1884 yılında ise, davası görülecek memurların ilk sorgularının yapılması için, Muhâkemât Dairesi üyelerinden seçilmiş üç kişilik müstakil bir heyet oluşturuldu.²¹³

16.6-*İhtilâf-ı Merci Encümeni*: 1886 yılında, Dahili Nizamnâmenin üçüncü maddesinde yapılan değişiklikle, Muhâkemât Dairesinin görevleri şöyle belirlendi.²¹⁴: Ceza mahkemesi sıfatıyla, memurların mahkemelerine bidayeten bakmak; vilâyet ve livâ idare meclislerinde bidayeten ve istinafen bakılan memurun davalarına istinafen ve temyizen bakmak ve memur mahkemelerinde, Şûrâ-yı Devlet'in idari daireleri arasında meydana gelen ihtilafı halletmek.

Bu son maddenin gereği olarak; Muhâkemât Dairesinde, Şûrâ-yı Devlet reisinin idaresinde, üçü Şûrâ-yı Devlet, üçü de Temyiz Mahkemesinden olmak üzere altı üyeli İhtilâf-ı Merci Encümeni, 19. Eylül. 1886 tarihinde kuruldu. 1912 yılına gelindiğinde ise; idari yargı yetkileri kaldırılan Şûrâ-yı Devlet'te sadece bu encümen kalmış ve Adliye mahkemeleriyle, Divân-ı Harbler arasında ortaya çıkan dava anlaşmazlıklarını karara bağlama görevini üstlenmiştir.²¹⁵

²¹⁰ Y.A.Resmi 14/66 ; Salnâme 1300, s.46-48

²¹¹ a.g.e.

²¹² İ.Dh. 69211

²¹³ M.V. 225

²¹⁴ Nizamât Defteri 2, s.100-103

²¹⁵ Salnâme 1333-34, s.126-129

16.7-Bidayet Mahkemesi: Memurların yargılanmalarıyla ilgili işleri oldukça yoğunlaşan Muhâkemât Dairesinde işleyişi sağlamak amacıyla; 19. Eylül. 1888 tarihinde, bir de Bidayet Mahkemesi kurulması ve bunun için de, bir reis ile iki azâ tayin edilmesi Şûrâ-yı Devlet’çe teklif edildi.²¹⁶ Bunun üzerine oluşturulan Bidayet heyeti; sadece, padişah iradesi olmaksızın atanan memurların mahkemelerine bakmakla yükümlüydü.

Muhâkemât Dairesine ait tüm işler artık; Hey’et-i İttihamiye, Bidayet-İstinaf-Temyiz heyetleri, İhtilâf-ı Mercî Encümeni, Müdde-i Umûmîler ve Mustantık olarak ayrı ayrı birimlerce müstakilen yürütülmekteydi. Bunun neticesinde, 15. Ocak. 1897 kararnameyle Muhâkemât Dairesi ismi de kaldırılarak, yerine; bu heyetlerin tamamı, Mehâkim-i İdare (veya Devâr-i Mehâkim) adıyla teşkilat içerisinde yer aldı.²¹⁷ Mahkemelerin üye sayıları da yeniden düzenlendi.

10. Kasım. 1909 tarihinde, işlerin gecikmemesi ve şikayetlerin önlenmesi için, ayrıca bir de Mahkeme-i Temyiz Hey’et-i Umûmiyesi oluşturuldu.²¹⁸

1912 yılında, ülkenin genel durumu gereği Divân-ı Harbler kurulmuş ve Şûrâ-yı Devlet’in idari yargı yetkisi ise diğer umumi mahkemelere aktarılmıştı. Bu tarihten sonra Şûrâ-yı Devlet’te sadece, Divan-ı Harblerle diğer mahkemeler arasındaki uyumsuzluklara bakan İhtilâf-ı Mercî Encümeni kalmıştır.²¹⁹

17-Hey’et-i Umûmiye

Şûrâ-yı Devlet dairelerinde müzakere olunan konulardan, gerekli ve önemli görülenlerin bir defa daha görüşülmesi için; 1. Nisan. 1868 tarihli Nizamnâme-i Esasîyle kurulmuştur.²²⁰ Genel kurul mahiyetindeki “Şûrâ-yı Devlet Hey’et-i Umûmiyesi”ne, Şûrâ-yı Devlet reisi bizzat başkanlık eder. İlk kuruluşunda; özellikle kanun, tüzük ve yönetmeliklere ait maddelerin, önce dairesinde sonra burada görüşülmesi karar altına alınmış; hatta, Şûrâ-yı Devlet’in işleyiş esaslarını belirleyecek Dahili Nizamnamenin dahi burada müzakere edilmesi, bir madde olarak yönetmeliğe konmuştur.²²¹

²¹⁶ DÜİT 37-2/9-15

²¹⁷ DÜİT 37-2/9-12

²¹⁸ DÜİT 37-2/9-6

²¹⁹ Salnâme 1333-34, s.126-129

²²⁰ DÜİT 37-2/9-37, mad.5

²²¹ a.g.b., mad. 13

Kuruluş kanunuyla teşkil edilen bu hey'etin görevleri ve işleyiş şekli, bizzat kendisinin hazırladığı 6 Nisan 1869 tarihli Dahili Nizamnameyle belirlendi²²². Burada görüşülecek hususlar; Muhâkemât ve diğer idari daireler olmak üzere ikiye ayrıldı. Buna göre, Muhâkemât Dairesi için toplanacak olan Hey'et-i Umûmiye'de görüşülecek meseleler şunlardır:

a-Mahkemelerle idare arasındaki ihtilafı çözmeye yönelik temyiz davaları,

b-Devlet tarafından, nakden veya mahsûben 100.000 kuruştan fazla akçe ödemesi hakkında verilen kararlar.

c-Ceza davaları içerisinde, önemi ve büyüklüğü sebebiyle, başkanın lüzum göreceği hususlar,

d-Bunların dışında olup, Muhâkemât Dairesi üyelerinden ikisinin talebi üzerine havale edilen işler,

e-Bir davanın görülmesi esnasında, davayla ilgili daireden görevli memurun görüşü ile Muhâkemât Dairesinin hükmü arasında meydana gelen ihtilafların çözümü.

Bu heyet; Reis-i evvelin başkanlığında, Muhâkemât Dairesinin bütün üye ve muavinleriyle, diğer dairelerden birer üyenin temsilen katılmasıyla toplanırdı. 1880 yılında ise Muhâkemât Dairesi için ayrı bir Hey'et-i Umûmiye kurulmuştur.²²³

Diğer idari dairelere ait olup ta bu heyette görüşülecek hususlar ise şunlardır:²²⁴

a-Kanun ve yönetmelik lâyhaları,

b-Madenler ve bunların imtiyaz yoluyla ihalesi,

c- Kamu menfaatine yönelik Emniyet Sandıkları kurulması, hastaneler ve ıslahhâneler açılması,

d-Demiryollarıyla diğer yolların güzergahlarının belirlenmesi ve verilecek imtiyazların incelenmesi,

e-Su kanalı açılması, göl ve nehirlerin temizlenmesi,

f-Ticaret mahkemelerinin teşkili,

g-Her çeşit ticaret şirketlerinin kurulması,

h-Geçiş ücretleriyle yapılacak köprülerin inşası,

²²² DÜİT 37-2/9-34, mad. 20, 21 ve 45

²²³ DÜİT 37-2/9-38, mad.17

²²⁴ DÜİT 37-2/9-34, mad.22, 23, 24 ve 43

ı-Verginin artırılıp-azaltılması, iç gümrük tarifelerinin değiştirilmesi, bir şirketin veya bir sınıf ahalinin mahsulât ve ma'mulât gümrüğünden ve diğer nakdî-fili vergilerden muafiyetleri.

Bu sayılanların dışında, bir dairenin kararı ile, ilgili idari kurum arasındaki ihtilaf da burada halledilirdi. Ayrıca, birkaç daireyi birden ilgilendiren hususlar da yine heyette görüşülürdü.

Normalde haftada iki defa, gerektiğinde ise her gün toplanan Hey'et-i Umumiye'nin bürokratik işleri,, Başkitabetin sorumluluğundadır.

1880 tarihli değişiklik nizamnamesinde, ayrıca Muhâkemât Hey'et-i Umûmiyesi²²⁵ kurulunca; diğer dairelerden oluşan Şûrâ-yı Devlet Hey'et-i Umûmiyesi de görevine aynen devam etmiştir.²²⁶ Bunlara ilave olarak ise şu maddeler konulmuştur:

a-Kamu hukukuna ait olup, Meclis-i Mebusan ve Meclis-i Ayan'da görüşülmesi gereken mülkî ve adlî kanun layihaları ile, bunların değişiklik ve ilavelerine dair maddeler,

b-Devlet ve halk tarafından maddi fedakarlığı gerektirecek imtiyazlara dair mukavele ve şartnâmeler,

c-Geçiş ücreti alınmak üzere yol ve köprü inşası için verilecek kararlar,

d-Belediye idareleri adına imzalanacak borçlanma sözleşmeleri.

Ayrıca Şûrâ-yı Devlet'te her yıl düzenlenmekte olan genel istatistik cetvelleri, heyetin tasdikinden sonra padişaha arz edilebilirdi. Bu nizamnâmeyle, haftalık toplantı sayısı ise bire indirilmiştir.

18-Bâb-ı Âli İstatistik Encümeni

28. Temmuz. 1891 tarihinde yayınlanan nizamnâmesiyle²²⁷ Şûrâ-yı Devlet bünyesinde kurulmuş bir birimdir. Taşralarda meydana gelen her şeyin, istatistik halinde buraya bildirilmesi üzerine; bunları inceleyip, mütalaasını Sadaret'e bildirmekle yükümlüdür.

Şûrâ-yı Devlet üyelerinden üç, Dahiliye ve Hariciye Nezaretlerinden de birer memurun tayin edilmesiyle oluşan encümen, Şûrâ-yı Devlet Reisine bağlı olup; azâlardan

²²⁵ Bu hey'etin görevleri ile ilgili geniş bilgi "Muhâkemât Dairesi" konusunda verilmişti.

²²⁶ DÜİT 37-2/9-38, mad. 17, 38, 47 ve 75

²²⁷ Nizamât Defteri 5. s.145-146

biri Reis-i Sâni olarak görev yapar.(mad 1) Yazışmaları yürütecek büro memurları da, yine buranın katiplerinden oluşur.(mad.2)

Vilâyet ve müstakil sancakların başında bulunan vali ve mutasarrıflar, sorumluluk bölgelerindeki; mülkiye, maliye, adliye, nâfia, maarif ve belediyeye ait şu hususları jurnallere kaydetmek zorundadırlar:(mad.3):

a- Vilâyet ve livâ dahilinde bir sene içerisinde meydana gelen doğum ve ölümler,

b-Şakî ve caniler hakkında alınan tedbirler,

c-Yapılan yolların mevkii, mikdarları ile, açılan okullar ve diğer müesseselerin yeri, adedleri ve yönetim şekilleri,

d-Merkezle yapılan yazışmaların adedi,

e-Başkentten veya bir vilayetten diğer vilayete sürgün edilen şahısların adı, lakabı ve varış tarihleriyle, uzaklaştırılmalarına dair kararlar.

Dökümleri yapılan bu listeler; her yıl şubat ayının sonunda, encümenden gönderilecek istatistik cetvellerine işlenir.(mad 4)

Görev süresi biten taşra yöneticisi ayrılırken, daha önce göndermiş olduğu cetvellerin tamamını; birisi kendinde kalacak şekilde, beş nüsha halinde düzenler ve Mabeyn, Sadaret, Dahiliye Nezaretine gönderir. Son nüshayı ise halefine bırakır.(mad.5)

Vali ve mutasarrıflarca hazırlanan bu yıllık istatistik cetvelleri, encümence tedkik ve mütalaa edilerek, diğerleriyle karşılaştırılır. Bunların tamamı üzerindeki görüş ve düşünceleri ihtiva eden mazbata düzenlenerek Sadarete sunulur.

İstatistik cetvelleri, aynı zamanda vali ve mutasarrıfların faaliyetlerini yansıttığı için, sicillerine işlenmek üzere Sicill-i Ahvâl Komisyonu'na da ulaştırılırdı. (mad.7)

Encümence, yayınlanmasında fayda görülen istatistikler her sene düzenlenip Sadaret'e sunulur ve iradesi alınarak neşredilirdi. (mad.9)

Osmanlı Devleti'nin yurt dışındaki büyük elçilerine ait evrakı bir deftere kaydedilerek, sene sonunda Hariciye Nezaretine gönderilirdi. (mad. 10) Bu defterler nezarete incelenerek, gizli olmayanlar özet halinde yine İstatistik Encümenine bildirilirdi. (mad. 11)

Burada toplanan özet bilgiler encümence incelenerek; bir kısmı politika; bir kısmı kanun-maliye-ticaret-ziraat-nafia-maarif-nüfus kaydı-askerî teknik-denizcilik-zabıta; bir

kısmı adliye, hukuk ve bir kısmı da bunlar dışındaki hususlar olmak üzere, dört bölüm halinde düzenlenir. İstatistikleri de bu kısımlara göre yapılırdı. (mad. 12)

II. Abdülhamid devrinin karakteristik özelliğini yansıtan Bâb-ı Âli İstatistik Encümenine II. Meşrutiyet'ten sonra artık rastlanmamaktadır.²²⁸

B-Personel

Şûrâ-yı Devlet; danışma, idari yargı, yasama ve denetleme görevlerini Başkan, Daire başkanları ve üyelerden oluşan seçme bir kadroyla yürütmektedir. Seçimi, atanması, azledilmesi, yetkileri, görevleri, taşınması gereken özellikler ve özlük hakları yasalarla belirlenmiş olan bu kimseler; Şûrâ-yı Devlet'in asli personelidir.

1-Şûrâ-yı Devlet Başkanı (Reis-i Evvel)

Reis-i Evvel, Şûrâ-yı Devlet'in başıdır. Daireler, Reis-i Sâniler vasıtasıyla; bürokratik birimler ise Başkatip aracılığıyla ona bağlıdırlar. Hey'et-i Umûmiye'nin de başı olup, bizzat oturumu yöneten Reis-i evveldir. Aynı zamanda Meslis-i Vükelâ üyesidir.

a- Atanması

Şûrâ-yı Devlet başkanı, Sadrazam'ın arz ve teklifi üzerine padişah tarafından sâdır olacak irade-i seniyye ile tayin olunur.²²⁹ Hey'et-i Vükelâya katılıyor olması sebebiyle de, devlet protokolünde "vükelâ"dan sayılmıştır.²³⁰

b-Görevleri

Reis-i Evvelin; Şûrâ-yı Devlet Hey'et-i Umûmiyesini ve Muhâkemât Dairesi Hey'et-i Umûmiyesini haftanın mutad günlerinde veya gerek gördüğünde her gün toplaması, ona başkanlık edip müzakereyi yönetmesi, oylama yapması ve zabıt ceridelelerini imzalaması²³¹ yanında, ayrıca şu görevleri vardır.²³²

1-Dilediği zaman dairelere riyaset etmek,

2-Şûrâ-yı Devlet'e irade-i seniyye ile tayin olunacak Reis-i Sâni, azâ, başkatip ve muavinler hakkında görüş bildirmek; mülazımları ise bizzat tayin etmek,

²²⁸ Salnâme 1326, s. 182-195

²²⁹ DÜİT 37-2/9-37, mad.7

²³⁰ "Şûrâ-yı Devlet vükelâ-yı fihâmdan bir zâtın taht-ı riyâsetinde..." a.g.b. mad. 6 ; "Şûrâ-yı Devlet vükelâdan bir zâtın taht-ı riyâsetinde olmak üzere..." DÜİT 37-2/9-38, mad.1

²³¹ DÜİT 37-2/9-37, mad.111; DÜİT 37-2/9-34, mad. 41,42,54,55,56 ve 60 ; DÜİT 37-2/9-38, mad. 42 ve 43

²³² a.g.b., mad. 5,41,44,45,46 ve 47

3-Şûrâ-yı Devlet Nizamnâme-i Dahilisindeki hüküm ve muamelelerin tam olarak uygulanmasını, dairelere ait vazifelerin süratle görülmesini sağlamak; bürokratik işlemlerin idaresi, büro memurlarının kontrol edilmesi ve kuruma ait bütçe tahsisatının harcanmasına bizzat nezaret etmek; personelin ceza, mükafat, emekliye ayrılma v.b. işlemlerini yürütmek,

4-Dairelerde ve Hey'et-i Umûmiye'de kaleme alınan müsveddeleri görmek, tasdik etmek; buralardan diğer bakanlık ve kurumlara yazılan tahrirat ve tezkireleri imzalayıp mühürlemek ve şahıslar tarafından Şûrâ-yı Devlet'e verilen dilekçeleri kabul etmek.

5-Hey'et-i Umûmiye'deki görüşmelere katılmasında fayda görülen bakanları özel tezkire ile davet etmek.

6-Düstûr Encümeni tarafından tanzim edilen Düstûr'u bastırıp-yayınlamak, her yıl sonunda Şûrâ-yı Devlet'in umumî istatistik cedvelini düzenlemek ve Hey'et-i Umûmiye'de tasdik ettirip padişaha arz edilmek üzere Başvekâlet'e takdim etmek.

c-Şûrâ-yı Devlet Başkanları²³³

Mîdhat Paşa	1868-1869
Yusuf Kamil Paşa	1869-1872
Mehmed Nâmık Paşa	1872-1873
Yusuf Kâmil Paşa	1873-1875
Server Paşa	1876
Ethem Paşa	1877
Kadri Paşa	1878
Ali Paşa	1879
?	
Server Paşa	1882
Akif Paşa	1883-1885
Arifi Paşa	1886-1892
Mehmed Said Paşa (Vekil)	1893-1907
Hasan Fehmi Paşa	1908
Said Halim Paşa	1909
?	1910-1922

2-Daire Başkanları (Reis-i Sâni)

Şûrâ-yı Devlet dairelerinde bulunan azalardan birisi, o dairenin başkanıdır ve her dairede bir Reis-i Sâni bulunur.²³⁴ Reis-i Evvele bağlı olan başkan, o dairenin bütün işlerinden sorumludur.

²³³ Başkanların isimleri ve görev tarihleri Umumi Devlet Salnâmelerinden alınmıştır.

a- Atanması

Daire başkanları; azalar içerisinde, Reis-i Evvelin uygun görüş bildirmesi²³⁵ ve sadrazamın teklifi üzerine sadır olan irade-i seniyye ile atanırlar.²³⁶ Hem müzakereleri yönetecek, hem de dairedaki diğer idari işlere nezaret edecek olan bu zatın, liyakatli ve kabiliyetli olması gerektiği muhakkaktır. Şûrâ-yı Devlet'in ilk teşkilinde oluşturulan dairelere, Meclis-i Vâlâ'dan nakledilen tecrübeli şahıslar başkan olarak atanmıştır.²³⁷ Daha sonra ise genellikle azâlar içerisinde seçilmişlerdir.

b- Görevleri

Dairenin işlerinin tam ve muntazam yürütülmesinden sorumlu olan başkan; Şûrâ-yı Devlet'e diğer kurumlardan gönderilip; Başkatip tarafından ilgisinden dolayı dairesine havale edilen evraktaki müzakere edilecek maddeleri, önceden özetlenmek üzere muavinlere verir ve bunların fihrist defterine kaydedilmesini sağlar. Bilahare müzakereyi başlatır.²³⁸

Reis-i Sânilerin ayrıca şu görevleri vardır.²³⁹

1-Daireye havale edilen evrakı önem derecesine göre ayırıp; ilgisiz olanları Başkatibete iade etmek; müzakereyi usulüne göre idare edip zabıt cerideleriyle müsveddeleri tedkik ve tashih etmek.

2-Dairelerde görevli Muavin ve Mülazımların görevlerine nezaret edip, gelen evrakı hemen müzakereye koymak.

3-Her maddeyi en geç onbeş gün içinde neticelendirmek, meydana gelen gecikmelerin sebeplerini Reis-i Evvel'e açıklamak.

4-Her ay sonunda, dairelere gelip müzakere olunduktan sonra karar verilen evrakın hülâsa cedvelini düzenleyip Reis-i Evvel'e vermek ve her yıl sonunda Şûrâ-yı Devlet'in genel istatistiğinde yer alacak muamelelerin dökümlü listesini tanzim etmek.

Ayrıca Şûrâ-yı Devlet başkanı bulunmadığı zaman Reis-i Sânilerden birisi Hey'et-i Umûmiye'ye vekâleten riyaset ederler.²⁴⁰

²³⁴ DÜİT 37-2/9-38, mad.1

²³⁵ a.g.b., mad.5

²³⁶ DÜİT 37-2/9-37, mad.7

²³⁷ Meclis-i Vâlâ üyesi iken Şûrâ-yı Devlet'e naklonulan 11 tecrübeli azâdan Edhem Paşa, Nâfia; Rıza Efendi, Maliye; Subhi Bey, Adliye ve Kemal Efendi de Maarif Dairesine reis-i sâni tayin edilmişlerdir. DÜİT 37-2/9-35

²³⁸ DÜİT 37-2/9-34, mad. 25,27,28 ve 29

²³⁹ DÜİT 37-2/9-38, mad. 48,49, 50 ve 51

Kanunen görevden azli gerektiren bir hareketi olmadıkça veya istifa etmedikleri sürece görevden alınamayan Reis-i Sâni'ler; mebus olamadıkları gibi, ikinci bir memuriyet de kabul edemezlerdi.²⁴¹

3- Üyeler (Azâ)

Dairelerde görev yapan azâlar, Şûrâ-yı Devlet'in temel personeli'dir.

a Atanmaları

Şûrâ-yı Devlet'in görevlerini tam olarak yerine getirebilmesi için, kendilerine çok önemli görevler düşen azâların belirlenmesine, daha kuruluş safhasında özen gösterilmiştir. Ülkede yaşayan herkesi temsil edebilmeleri ve işleri layıkıyla yapabilmeleri için; her sınıftan, ehliyet ve liyakat sahibi kişilerin seçilmesi kararlaştırılmıştır.²⁴²

Bu esaslar dikkate alınarak; müslüman ve gayr-ı müslim unsurlardan olup, uzun yıllar devlete hizmet ederek tecrübe kazanmış idarî, mülkî, askerî yöneticiler, sahalârında uzman ilim adamları, hukukçular ve halkın ileri gelenleri; sadrazamın teklifi ve padişahın da onayı ile üye olarak atanırlar.²⁴³

b- Özellikleri

Sınırlı yasama yetkisiyle, I. Meşrutiyet'e kadar Osmanlı Devleti'nde bir nevi parlamento görevini yürüten Şûrâ-yı Devlet'in azâları da, parlamento üyesi durumundaydılar. Böylesine mühim bir vazife icra edecek şahısların da, bazı özelliklere sahip bulunması gerekmektedir:

Önemli devlet işlerinde görüş bildirip bir karara varacak olan üyelerin, bu tür konularda yeterli eğitim, bilgi, ve tecrübe sahibi olmaları şarttır. Bundan dolayı üyelerin, "ehliyet ve liyâkat sahibi" kişiler arasından seçilmeleri gerektiği vurgulanmıştır.

Osmanlı Devleti vatandaşlarının çoğu müslümanlardan oluşmakla beraber; başka din ve milletlere mensup unsurlarla, bunların mezhepleri olan protestan, katolik, ortodoks cemaatler de önemli bir yer tutuyordu. Şûrâ-yı Devlet'te bu kesimlerin de temsil edilmeleri, dinî ve hukukî konularının görüşülüp haklarının kayıt altına alınabilmeleri için; "her sunûf-ı bendegân-ı şâhânedan" kişiler de üye tayin edilmişlerdir.

²⁴⁰ DÜİT 37-2/9-37, mad.11

²⁴¹ DÜİT 37-2/9-38, mad. 7

²⁴² "...her sunûf-ı bendegân-ı şâhânedan tayin olunacak... ehliyet ve liyâkatleri tebeyyün edenlerden dahî münâsiblerinden... azâ nasbolunması..." DÜİT 37-2/9-37

²⁴³ a.g.b. mad., 7

Diğer bir özellik ise; üyelerin sadece merkezden değil, diğer bölgelerin meselelerinin de müzakere edilebilmesi için, taşradan veya buralarda görev yapmış kişilerden de aza tayin edilmesidir. Ayrıca yılda bir defa Vilâyet İdare Meclisi üyeleriyle bir araraya gelinmesi de, taşranın görüşmelere katılımının sağlandığını ve meseleleriyle ilgilenildiğini göstermektedir.

Bu şekilde, Şûrâ-yı Devlet üyeleri ülkenin her kesiminden, her köşesinden ve her unsurundan seçilmiş kimselerden oluşmuş bulunmaktadır. Eski bakanlar, önemli bürokratlar, meclis üyeleri, valiler, ilim adamları, yüksek rütbeli askerler, hukukçular, gayr-ı müslimler, âyânlar ve müslim-gayr-ı müslim halk temsilcileri burada görev yapmışlardır.²⁴⁴ Bu haliyle parlamento görüntüsü veren meclisin günümüz parlamentolarından en büyük farkı; üyelerinin seçimle değil de atamayla belirlenmiş olmasıdır.

1880 tarihli değişiklik nizamnamesinde, 30 yaş sınırı şart koşulan üyelerin mebus olamamaları, başka bir memuriyet alamayacakları, ömür boyu aza kalacakları hükmü getirilmiştir. Ayrıca; Şûrâ-yı Devlet yazı heyetlerinden lâayık görülenlere de aza olabılme hakkı tanınmıştır.²⁴⁵

c-Görevleri

Şûrâ-yı Devlet dairelerinde bulunan üyelerin temel görevleri; buradaki müzakerelere katılıp, görüşünü bildirmek ve görüşme sonunda da oy kullanmaktır. Aynı

²⁴⁴ Bu özelliklere müşahhas bir örnek teşkil etmesi ve fikir vermesi için, ilk kuruluşta atanan 43 üyenin listesini vermek faydalı olacaktır. (DÜİT 37-2/9-35):

Meclis-i Vâlâ'dan nakledilenler: Yanya eski Valisi Edhem Paşa, Sudûrdan (Askeri hakim) Necib Efendi, Subhi Bey, Rıza Efendi, Kemal Efendi, Ârif Efendi, Raûf Bey, Besim Bey, Mihran Bey, Miltiyadi Bey, Başkatip Mahmud Bey.

Şura-yı Devlet için ilk defa tayin edilenler: Erzurum eski valisi Emin Muhlis Paşa, Sudûrdan Re'fet Efendi, Dâr-ı Şurâ Reisi Safvet Paşa, Mekteb-i Harbiye Nâzırı Derviş Paşa, Mevâliden (Yüksek hakim) Seyfeddin Efendi, Mevâliden Zîver Bey, Mevâliden Sahib Bey, Kadri Bey, Mûlgâ Meclis-i Hazâin üyelerinden Tıngıroğlu Ohannes Efendi, Mısırlızade Bogos Bey, Altıncı Daire reis vekili Ali Bey, Tuna Vilâyeti Umûr-ı Ecnebiye eski müdürü Oryan Efendi, Logofet Bey, Kuyumcuzade Bedros Efendi, Şapçızade Daviçon Efendi.

Vilâyetlerden tayin edilenler: Suriye'den Mevâliden Mahmud Efendi, Suriye'den Anton Şâmî, Haleb'den Cabirîzâde Ali Efendi, Erzurum'dan Eleşkirdli Mehmed Paşa, Bağdad'dan Mevâliden Kethûda Emin Efendi, Yanya'dan Kahraman Paşa, Yanya'dan Nikolaki Çanaka Efendi, Tırhala'dan İbrahim Bey, Edirne'den Şerif Bey, Filibe'den bir bulgar, Tuna'dan Ruscuklu Hacı Yuvaçu Efendi, Tuna'dan Tırnavili Fazıl Bey, Travnikli Mustafa Beyzade Derviş Bey, Kigalık'dan Tiranlı Süleyman Bey, Selanik'den Sirozlu Mihalaki Efendi, Selanik'den bir müslüman, Selanik'den Yahudi Avram Efendi, Aydın Vilâyetinden bir zat.

²⁴⁵ DÜİT 37-2/9-38, mad. 6.7 ve 12

şekilde, Reis-i Evvel'in başkanlığında toplanan Hey'et-i Umûmiye'ye de katılmak zorundadırlar.²⁴⁶

Dairede müzakere edilecek maddelerin özetinin çıkarılması, Reis-i Sâni tarafından bir azâyâ görev olarak verilebilir.²⁴⁷

Reis-i Sâni'nin mazereti sebebiyle bulunmadığı hallerde, azalardan biri makâm-ı riyasetçe yerine vekil tayin edilir.²⁴⁸

d-Üye Sayısı

Her dairede, iş hacmine göre yeterli sayıda üye bulunur. Şûrâ-yı Devlet'in görevlerinde ve teşkilatında meydana gelen değişiklikler üye sayısına da etki etmiş ve bazen azalmış, bazen ise çoğalmıştır.

1868 yılındaki ilk kuruluştaki, "her dairede beşten az ondan çok olmama" hükmü²⁴⁹ gereği; toplam elli üye, iş yoğunluklarına göre dairelere paylaştırılmıştır. 1872 yılında, sayıları üçe indirilen dairelerin her birinde en az yedişer olmak üzere, toplam sayı en fazla 25 olarak sınırlandırılmıştır.²⁵⁰ Aynı yıl, Bâb-ı Âli Islahat Komisyonu'nun kurulmasıyla 6 üye buraya, 8 üye ise Divân-ı Ahkâm-ı Adliye Nezareti'ne nakledilince; sadece Tanzimat Dairesinin 15 üyesi kalmıştır.²⁵¹ Ancak kısa bir süre sonra bu komisyonun lağvedilmesiyle üyeler de tekrar Şûrâ-yı Devlet'e iade edilerek, iki dairedeki üye sayısı 19 olmuştur.²⁵²

26. Kasım. 1873 tarihinde, mevcut üye sayısının Şûrâ-yı Devlet'in işlerinin yürütülmesinde yetersiz kaldığı gerekçesiyle; eski nazır, vali ve sefirlerden oluşan 8 kişi buraya dahil edilmiştir.²⁵³ 8. Mart. 1874 tarihinde ise; bu defa, lağvedilen Meclis-i Tanzimat-ı Askeriye'nin bir üyesi Şûrâ-yı Devlet'e nakledilmiştir.²⁵⁴ I. Meşrutiyet'ten sonra da Kanun-ı Esasî gereği, Mecâlis-i Aliye'de görevli iki üyenin bu memuriyetleri Şûrâ-yı Devlet azalığına tahvil edilmiştir.²⁵⁵

²⁴⁶ DUİT 37-2/9-37, mad. 9. ; DUİT 37-2/9-34, mad. 29

²⁴⁷ a.g.b., mad. 27

²⁴⁸ a.g.b., mad. 33

²⁴⁹ DUİT 37-2/9-37, mad. 6

²⁵⁰ DUİT 37-2/9-31

²⁵¹ DUİT 37-2/9-30 ; DUİT 37-2/9-29

²⁵² DUİT 37-2/9-27

²⁵³ DUİT 37-2/9-28

²⁵⁴ DUİT 37-2/9-25

²⁵⁵ DUİT 37-2/9-22

1878 yılında devlet dairelerinde gidilen genel tasarruf uygulaması gereği olarak, Şûrâ-yı Devlet'in beş dairesinde bulunan 32 aza, 28'e indirilmiştir.²⁵⁶ 1880 yılı başındaki önemli düzenlemede; üçe indirilen dairelerde, reis-i sânilerle birlikte dörder üye bulundurulması esası getirilmiştir.²⁵⁷

1882 yılında ise, Muhâkemât Dairesinde beş, diğer üç dairede ise altışar olmak üzere; toplam 23 üye bulunmaktadır.²⁵⁸ Bu tarihlerde, Muhâkemât Dairesi bünyesinde oluşturulan Bidayet-İstinaf-Temyiz Mahkemeleri, Hey'et-i İttihamiye gibi birimlerin üyeleri de bu daireden ve diğer dairelerden tayin edilmekteydi.

Şûrâ-yı Devlet teşkilatında değişiklik yapan 15. Ocak. 1897 karnamesine göre; Mülkiye Dairesi sekiz, diğer iki daire olan Maliye ve Tanzimat Daireleri ise, Reis-i Sâni ile beraber yedişer üyeden oluşmaktadır.²⁵⁹ Ancak bu sayının yetersiz kalması üzerine, 22. Ocak. 1897 tarihinde Mülkiye Dairesinin üye sayısı ondörde çıkarılmış ve tecrübeli devlet adamları da ilaveten azâ tayin edilmişlerdir.²⁶⁰

1908 yılında yeniden teşkilatlandırılan Şûrâ-yı Devletin dört dairesinde, başkanın dışında altışar üye vardır.²⁶¹ Bu tarihten sonraki değişiklikler, beraberinde aza sayısındaki düzenlemeleri de getirmiştir.

e-Fevkalâde Azâlık-Fahri Azâlık-Geçici Azâlık

Şûrâ-yı Devlet'te normal üyeliğin dışında, üç çeşit daha üyelik ve üyeler bulunmaktadır.

Bakanlar (Vükelâ-yı Devlet), Şûrâ-yı Devlet'in fevkalâde azası sayılırlar. Kendi nezaretlerine ait görüşülen bir konudan dolayı, aza sıfatıyla gerek dairelerde ve gerekse Hey'et-i Umûmiye'de oy kullanma hakkına sahiptirler. Ancak Muhâkemât Dairesi bunun dışındadır.²⁶²

Yine, gerek dairelerde ve gerekse Hey'et-i Umûmiyede görüşülen nezaretlere ait hususların; özellikle kanun ve nizamnâmelerin müzakeresi esnasında, o nezaret veya daireden bir memur geçici olarak çağırılır ve birlikte karar verilir.²⁶³

1908 yılında, her dairede birer tane olmak şartıyla, saraya damat olmuş (Dâmâd-ı Şehriyâri) kimselerden seçilmek üzere, dört tane de fahri azalık ihdas edilmiştir.²⁶⁴

²⁵⁶ DUİT 37-2/9-19

²⁵⁷ DUİT 37-2/9-18

²⁵⁸ Y.A.Resmi 14/66

²⁵⁹ DUİT 37-2/9-12

²⁶⁰ DUİT 37-2/9-11

²⁶¹ DUİT 37-2/9-8

²⁶² DUİT 37-2/9-38, mad. 2, 16 ve 66

²⁶³ DUİT 37-2/9-34, mad. 19 ve 50

²⁶⁴ DUİT 37-2/9-8

II. YARDIMCI BİRİMLER VE PERSONEL

Şûrâ-yı Devlet'in görevlerinin yerine getirilmesi sırasında, bunlarla ilgili bürokratik işlemleri yürüten birimlerdir. Şûrâ-yı Devlet Başkatibine bağlı bürolarda çalışanlar da yardımcı personeldir.

A. Bürolar ve Görevlileri

1-Başkitabet ve Başkâtip

Şûrâ-yı Devlet bünyesindeki bütün bürokratik birimlerin bağlı olduğu Genel Sekreterlik makamıdır. Sadaret tarafından Şûrâ-yı Devlet'e gelen evrakın girişi ve işlemiden sonra çıkışı burada yapılır. Başkitabetin başında, kurumun Genel Sekreteri durumunda olan Başkatip bulunur.²⁶⁵ 25 yaşından yukarı olan kişilerden, Reis-i Evvelin seçmesi²⁶⁶ ve Sadrazamın teklifi üzerine, padişahın İrade-i Seniyyesiyle atanırlar.²⁶⁷

Aynı zamanda Şûrâ-yı Devlet azâsı sayılan ve müzakerelerde oy kullanabilen Başkâtip;²⁶⁸ mebus olamaz, başka bir memuriyet alamaz ve azledilmedikçe veya istifa etmedikçe görevden alınamaz.²⁶⁹

Başkâtibin diğer bazı görevleri de şunlardır.²⁷⁰

a-Şûrâ-yı Devlet ve Muhâkemât Hey'et-i Umûmiyesi toplantılarına katılıp, müzakereleri kaydetmek ve oy kullanmak,

b-Şûrâ-yı Devlet'in bütün yazışma, kayıt muamelelerinin yürütülmesini ve bunlarla; müsvedde vesair evrakın saklanması sağlamak. Ayrıca; muavinler, mülazımlar, katibler ve diğer çalışanların devamlarına, işlerini usule uygun şekilde yerine getirmelerine nezaret etmek, yine bu personelin derece terfileriyle, yeni alınacak memurların işlemlerini yapmak,

c-Şûrâ-yı Devlet'e gelen evrakı dairelere dağıtıp, oralarda hazırlanacak müsveddeleri inceledikten sonra Reis-i Evvel'e göstermek ve bilahare de geriye iade etmek. Hey'et-i Umûmiyenin zabıtlarını, kararlarını düzenleyip imzalamak; suretlerini mühürle tasdikleyip ilgili nezaretlere göndermek. Her yıl sonunda da istatistik cetveli yapmak.

²⁶⁵ DÜİT 37-2/9-37, mad. 6

²⁶⁶ DÜİT 37-2/9-38, mad. 5 ve 6

²⁶⁷ DÜİT 37-2/9-37, mad. 7

²⁶⁸ DÜİT 37-2/9-35

²⁶⁹ DÜİT 37-2/9-38, mad. 7

²⁷⁰ a.g.b. mad., 52,53,54 ve 70

2-İkinci Kâtiplik

Şûrâ-yı Devlet Başkâtibine yardımcı olmak üzere ihdas olunan makam, Genel Sekreter Yardımcılığı mukabilidir. 1872 yılındaki düzenlemeyle, işlerin gecikmesini önlemek amacıyla ihdas edilmiştir. Ancak bir yararı görülmediği için, 19. Haziran. 1873'te kaldırılmıştır.²⁷¹

3-Daire Başkitabeti

Dairelerde bulunan muavinlerden birinci sınıf derecesinde olanı, dairenin başkatipliğine tayin edilir.²⁷² Bürokratik hiyerarşiye göre Şûrâ-yı Devlet Başkâtibine bağlı olup, dairenin sekreteryâ hizmetlerini yürütmekle görevlidir.

4-Muavinler

Dairelere havale edilen konuları, müzakere edilmeden önce tedkik edip; özetlerini çıkarmakla ve görüşme sırasında mütalaasını bildirmekle görevli olan raportörlerdir. Bu görevi kendilerine Reis-i Sâni verir. Ancak muavinler, Şûrâ-yı Devlet Başkitabetine bağlıdır.²⁷³

Muavinler, dairelerde çalışan ve 25 yaşını doldurmuş 1. sınıf mülazımlardan, Şûrâ-yı Devlet Reis-i Evvel'in tensibi üzerine İrade-i Seniyye ile atanır. Muavinlik üç sınıf olup (3.2.ve 1.); önce 3. sınıflığa tayin olunur, bilâhare 2 ve 1. sınıflara yükselir. Bunlar da azâlar gibi mebus olamaz ve başka görev alamazlar.²⁷⁴

Birinci sınıf muavinler, aynı zamanda o dairenin başkâtibi olup; ehliyet ve liyâkatleri ölçüsünde, azâlığa ve hatta Reis-i Sânilige yükselebilirler.²⁷⁵ Ancak, bu yükselme usulüne pek uyulmamasının neticesinde, zamanla başmuavinlikte yığılma olmuştur. Bu duraklamayı önlemek ve üyelik beklentilerini karşılayıp, bürokratları memnun etmek amacıyla; 1887 yılında iki başmuavine fahri azâlık payesi verilerek konu çözümlenmiştir.²⁷⁶

Şûrâ-yı Devlet'in kuruluşunda, her dairede beş muavin bulunması esası getirilmiştir.²⁷⁷ Ancak bir yıl sonra hazırlanan iç yönetmelikle bu sayı değiştirilerek, sayı

²⁷¹ DUİT 37-2/9-26

²⁷² DUİT 37-2/9-35 ; DUİT 37-2/9-38, mad. 3

²⁷³ DUİT 37-2/9-37, mad. 9; DUİT 37-2/9-34, mad. 27 ve 29; DUİT 37-2/9-38, mad. 19 ve 92

²⁷⁴ a.g.b., mad. 5,6 ve 7

²⁷⁵ a.g.b., mad. 3 ve 12

²⁷⁶ I.Dh. 81715

²⁷⁷ DUİT 37-2/9-37, mad. 8

dairelerin iş hacmine göre belirlenmiştir. Bilâhare 1872,1878,1880, 1887, 1908 yıllarında da muavin sayısında, azalma-çoğalma şeklinde bazı değişiklikler olmuştur.

5- Mülazımlar

Dairelerde görev yapan Mülazımlar; müzakereleri kaydetmeye ve kararların müsveddelerini yazmaya memur zabıt kâtipleridirler. Bunlar da Başkitabete bağlıdır. ²⁷⁸

Mülazım olabilmek için; en az 20 yaşında, Mekteb-i Mülkiye mezunu ve Şûrâ-yı Devlet bürolarında çalışmış olmak gerekmektedir. Bu şartları taşıyan hulefâ arasından, encümençe yapılan imtihanla seçilirler. Atamaları Reis-i Evvel tarafından yapılır. Muavinler gibi, önce 3. sınıf mülazımlığına kaydedilirler. Tecrübeleri arttıkça 2. ve 1. sınıfa yükselebilecekleri gibi; muavinliğe, bilahare de azalığa geçebilirler. ²⁷⁹ Başlangıçta her daire için 5 mülazım görevlendirilmişken, (muavinlerde olduğu gibi) zamanla bu sayı değişikliklere uğramıştır.

6- Mazbata Kalemi, Evrak Kalemi ve Mektûbât Kalemi

Şûrâ-yı Devlet'e gelen evrakın kaydedilmesi, defterlerinin tutulması, zabıt ceridelerinin yazılması, müsvedde halindeki mazbataların temize çekilmesi, defterlere geçirilmesi, bunların Sadaret'e geri gönderilmesi ve diğer bazı yazışmaların yapılabilmesi için bu üç büro kurulmuştur. ²⁸⁰ Bir müdürün idareci olarak bulunduğu kalemler, yeteri kadar hulefâ ve zabıtândan oluşmaktadır. Bunlardan kabiliyetli ve tecrübeli olanlar, imtihanla mülazımlığa geçirilirlerdi. Meclis-i Vâlâ'nın lağvıyla, bazı aza, muavin ve mülazımlar gibi büro memurları da Şûrâ-yı Devlet'e aktarılmıştır.

1880 tarihli değişiklik nizamnâmesinde bunların; "Şûrâ-yı Devlet Kalemi" ve "Evrak Odası" olarak iki büro halinde yeniden düzenlendiğini görmekteyiz. ²⁸¹ Hatta Şûrâ-yı Devlet Kalemi'nin görevleri ve işleyişine dair bir talimatnâme de çıkarılmıştır.

Evrak Odası müdürlükle idare olunmakta iken, bir ara bu "Evrak Kalemi Mümeyyizliği"ne çevrildiyse de; bunun gereksiz olduğunun anlaşılması üzerine, 28. Ağustos. 1919 tarihinde tekrar "Şûrâ-yı Devlet Evrak ve Dosya Kalemi" müdürlüğüne dönüştürülmüştür. ²⁸²

²⁷⁸ a.g.b., mad. 9 ; DUİT 37-2/9-34, mad. 29

²⁷⁹ DUİT 37-2/9-38, mad. 5,6,10,11 ve 12

²⁸⁰ DUİT 37-2/9-35

²⁸¹ DUİT 37-2/9-37, mad. 8

²⁸² DUİT 37-2/9-1

B-Diğer Görev ve Görevliler

Şûrâ-yı Devlet'te bunlardan başka bazı görevliler daha bulunmaktadır. Diğer büro memuriyetlerinden farklı olan bu görev ve görevliler şunlardır:

Şûrâ-yı Devlet hademeliği²⁸³, imam, müezzin ve dilsizler (muhtemelen müzakere esnasında görev yapmaktadır)²⁸⁴ ile Şerif Abdullah Paşa gibi Türk olmayan üyelere tahsis edilen Türkçe-Arapça kâtipleri.²⁸⁵

²⁸³ DÜİT 37-2/9-38

²⁸⁴ İ.Dh. 69514

²⁸⁵ İ.Dh.73174

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

ŞÛRÂ-YI DEVLET'İN İŞLEYİŞİ VE EVRÂKI

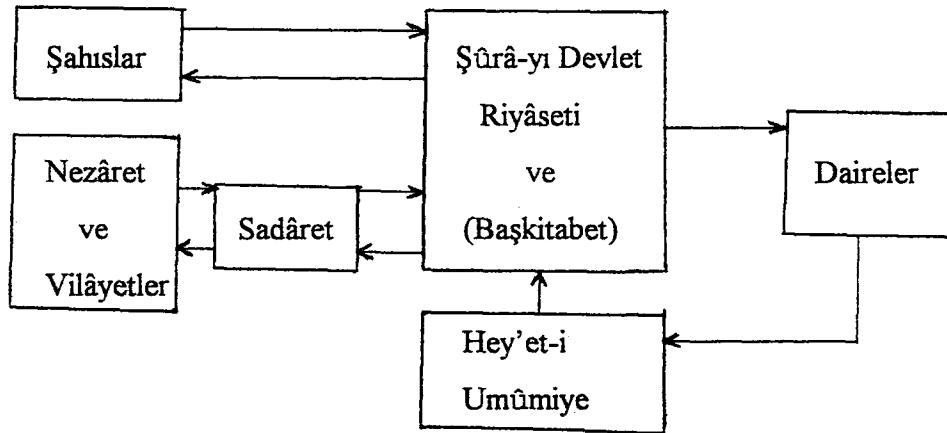
I-İŞLEYİŞ ŞEKLİ

Şûrâ-yı Devlet'in bakanlık, kurum ve vilâyetlere ait konularda tek muhatabı Sadârettir. Müzakere edilmesi istenen bütün hususlar Sadâret'ten buraya havale edilir. Görüşme sonunda çıkan karar mazbataları da yine bu makama bildirilirdi. Kurumlarla irtibatı Sadâret sağlar. Ancak padişah re'sen bir iş havale edebileceği gibi, halk da doğrudan dilekçe verebilirdi.²⁸⁶

Şûrâ-yı Devlet'e havale olunan evrakı Başkatip dairelere taksim eder. Dairelerde müzakere edilip kararlaştırılan konunun mazbatasını müsvedde olarak Başkitabet'e gönderilerek Riyasetin de görmesi sağlanır. Bilahare temize çekilmek üzere daireye iade edilir. Üyelerin mühürleriyle mühürlenenden mazbata, arz edilmek üzere Sadâret'e gönderilir. Reis-i Evvel'in bizzat katılmadığı görüşmelerin mazbatasına ise, Şûrâ-yı Devlet mühürü vurulur.²⁸⁷ Kararı, ilgili daireye yine Sadâret bildirir.

Dairelerde görüşülen kanun ve nizamnâmelerle diğer bazı önemli hususlar, bir defa da Hey'et-i Umûmiye'de görüşülür.²⁸⁸ Burada karar halinde yazılan mazbata yine aynı yolla Sadâret'e ve oradan da ilgili kurum ve vilâyete gönderilir.

Şûrâ-yı Devlet'in genel olarak işleyişi tablo olarak şöyle gösterilebilir:



²⁸⁶ DÜİT 37-2/9-37, mad. 2 ; DÜİT 37-2/9-34, mad. 24

²⁸⁷ a.g.b., mad.25,37 ve 38; DÜİT 37-2/9-37, mad. 54,70 ve 71; DÜİT 37-2/9-37, mad.5

²⁸⁸ a.g.b., mad. 5; DÜİT 37-2/9-34, mad. 20,21,22 ve 23; DÜİT 37-2/9-38, mad. 38 ve 39

A.Dairelerin İşleyişi

Şûrâ-yı Devlet'te asıl muamele dairelerde cereyan eder ve konular buralarda görüşülüp tartışıldıktan sonra karara varılır. Dairelerdeki müzakerelerin usul ve şekilleri de yönetmeliklerle belirlenmiştir. Bu muameleleri üç safhada incelemek mümkündür:

1-Hazırlık Safhası

Başkitabetçe dairelere havale edilen hususlar müzakere edilmeden önce bir takım ön çalışmalara tabi tutulurlar. Daireye gelen evrakları kaydetmek için “Âdiye” ve “Mühimme” adlarıyla gündem defteri (Rûznâme-i Müzakere) tutulur. Müzakere edilecek maddeler, Reis-i Sâni tarafından özetlenmek üzere azâ veya muâvinlerden birine havale edilir. Havale edilen bu evrak, tarih ve nev'ini gösterir şekilde “Fihrist Defteri”²⁸⁹ ne kaydedilir ve bu defter müzakere esnasında başkanda bulunur. Muâvinlerce özetlenip rapor haline getirilen evrak artık müzakereye hazır hale gelmiştir.

2-Müzakere Safhası

Özetlenerek Fihrist Defterine kaydedilen hususlar, Reis-i Sâni'nin tercihinine göre sırayla müzakereye konulur. Görüşmelerde, üyelerin yarıdan fazlası hazır bulunması gerekmektedir.²⁹⁰

Dairelerde, hergüne ait; o günün ismi, tarihi, katılanların isimleri, görüşülen maddeler, verilen kararlar oy birliğiyle mi yoksa ekseriyetle mi olduğunu gösterir “Zabıt Ceride”leri tutulur. Muhalif görüş belirten üyelerin isimleri ve muhalefet şerhleri de yazılır. Zabıt Ceridesi müzakere başında okunur.²⁹¹

Reis-i Sâni tarafından yürütülen görüşme sırasında üyeler başkandan izin alıp görüşlerini açıkça söylerler. Daha önceden ilgili evrakı alıp inceleme yetkileri vardır.²⁹² Şûrâ-yı Devlet azası hangi rütbede bulunursa bulunsun, buradaki görevleri esnasında eşittirler.²⁹³

Muâvinler özetlemiş oldukları hususlar hakkında görüş beyan edebilirler.²⁹⁴ Bakanlıklara ait kanun ve nizamnâmelerin veya çok önemli konuların

²⁸⁹ DÜİT 37-2/9-37, mad. 9; DÜİT 37-2/9-34, mad. 26,27 ve 28; DÜİT 37-2/9-38, mad. 49,55,56 ve 57.

²⁹⁰ a.g.b., mad. 58 ve 60; DÜİT 37-2/9-34, mad. 31

²⁹¹ a.g.b., mad. 35 ve 36; DÜİT 37-2/9-38, mad. 61 ve 62

²⁹² a.g.b., mad.63 ve 69

²⁹³ a.g.b., mad. 18; DÜİT 37-2/9-37, mad. 12

²⁹⁴ DÜİT 37-2/9-38, mad. 19

görüşülmesi sırasında ilgili kurumdan bir görevli çağırılır.²⁹⁵ Nâzırlar da kendi nezaretlerine hususların müzakerelerine fevkalâde azâ olarak katılıp oy kullanabilirler.²⁹⁶

Daha etraflı görüşülmesi gereken meseleler için özel bir komisyon oluşturulabilir. Bazen bir konu birden fazla daireyi ilgilendirebilmektedir. Bu durumda oluşturulan komisyona ise; dairelerden birinin reis-i sânisî Riyâsetçe başkan tayin edilir.²⁹⁷ Müzakereler mülâzımlar tarafından kaydedilir.

3-Oylama ve Karar Safhası

Reis-i Sâni tarafından yönetilen oturumda bir konu yeterince müzakere edildikten sonra oylamaya geçilir. Kararlar ekseriyetle alınır, reisle azânın oyları eşittir. Çoğunluk gizli oylama istemediği takdirde açık oylama yapılır.²⁹⁸ Varılan karar Zabıt Ceridelerine yazılarak; başkan, mevcut üyeler ve başkatipçe imzalanır. Defterde silinti ve kazıntı yapılamaz.²⁹⁹

Kararlaştırılan konunun mazbatasının veya müzekkeresinin müsveddesi yazılarak Şûrâ-yı Devlet Başkitabetine gönderilir. Böylece Reis-i Evvel'in de görmesi sağlandıktan sonra geri gönderilip dairesinde temize çekilir. Mazbatalar azâlarca mühürlenir ve arz olunur. Çoğunlukla alınan kararların mühür yerinde muhalif görüş belirtenlerin isimleri yazılır.³⁰⁰

Muhâkemât Dairesinin işleyişi ise diğerlerinden biraz farklıdır. Bir kurum aleyhindeki dava görüşülürken, o kurumdan bir memur burada görevlendirilir. Ayrıca görülen dava veya mahkeme Şûrâ-yı Devlet'in diğer dairelerinden hangine aitse, oradan da bir zat bulunacak ve mazbatayı mühürleyecektir.³⁰¹

Memurîn muhakemesinde sorgulama gerektiğinde, itham olunan şahıs hey'etçe sorgulanıp istintaknâmesi imzalanır ve Reis-i Sâni'ye verilir.³⁰² Bilâhare davalara bidayeten, istinafen ve temyizen bakılır. Davacı gelmediğinde vekil tayin edebilir.³⁰³

²⁹⁵ DÜİT 37-2/9-34, mad. 19

²⁹⁶ DÜİT 37-2/9-38, mad. 16

²⁹⁷ DÜİT 37-2/9-34, mad. 32

²⁹⁸ DÜİT 37-2/9-37, mad. 10 ; DÜİT 37-2/9-34, mad. 30

²⁹⁹ a.g.b., mad. 36 ; DÜİT 37-2/9-38, mad. 62

³⁰⁰ a.g.b., mad. 70,71 ve 74 ; DÜİT 37-2/9-34, mad. 37, 38 ve 40

³⁰¹ a.g.b., mad. 5 ve 11

³⁰² a.g.b., mad. 10 ; DÜİT 37-2/9-38 mad. 30

³⁰³ DÜİT 37-2/9-34, mad. 6

Muhâkemât Dairesinin verdiği hükümler Reis-i Sâni tarafından davacı ve davalı taraflara açıklanarak, mazbatası uygulamaya konulur. Bu hükümlerin icrası ilgili kurumlara aittir.³⁰⁴

B- Hey'et-i Umûmiye'nin İşleyişi

Dairelerde görüşülen önemli konular ve özellikle de kanun-nizamnâme lâyhaları, bir defa da Hey'et-i Umûmiye'de müzakere edilir. Bütün üyelerin katılımıyla oluşan bu toplantının yapılabilmesi için, yarıdan fazla katılımın olması gerekmektedir. Daha önceden özetlenmiş konular liste halinde düzenlenerek; gerekirse ictimada okunur. Kanun ve nizamnâme lâyhaları ise bastırılıp birkaç gün önceden üyelere dağıtılarak incelenmesi sağlanır. Görüşülecek husus, ilgili bakanlığın mütalâasını gerektiriyorsa, oradan da birisi davet edilir.³⁰⁵

Şûrâ-yı Devlet Hey'et-i Umûmiyesi toplanınca, önce zabıt ceridesi sonra da görüşülecek maddelerin müzekkeresi okunur. Bundan sonra, müzakere edilen konu hangi daire ile ilgiliyse, o dairenin Reis-i Sânişi şifahi bilgi verir ve buradan gelen mazbata da okunarak görüşmeye başlanır. Müzakere sırasında söz almak, cevap vermek isteyenler, belirlenen sıraya göre, diğer konuşmacının sözü bitince konuşurlar.³⁰⁶

Maddeler yeterince görüşülüp müzakereler tamamlanınca, üyelerin görüşlerini belirlemek için oylamaya geçilir. Oylamayı yapmakla yetkili olan Reis-i Evvel'in sorusuna azalar sadece "red" veya "kabul" şeklinde cevap verebilirler. Oylama açıktan yapılır. Ancak çoğunluk gizli oylama isterse, bu uygulanır. Kararlarda oybirliği temin edilemezse, yarıdan fazla olan geçerlidir. Eşitlik durumunda ise Reis-i Evvel'in oyu iki oy sayılır.³⁰⁷

Bu şekilde karara varılan husus zabıt ceridesine yazılarak Reis-i Evvel ve Başkatipçe imzalanır. Hey'et-i Umumiye'de değiştirilmeden aynen kabul edilen nizamnâme lâyhalarına ve gerekçe mazbatalarına birer zeyl yazılarak; layihalar Şura-yı Devlet mührüyle, mazbata ve zeyller ise bütün üyelerin mühürleriyle mühürlenir. Müzakereye katılan bakan da bunları mühürlür. Hey'et-i Umûmiyenin mazbataları da, dairelerin mazbataları gibi düzenlenir.³⁰⁸

³⁰⁴ DÜİT 37-2/9-38, mad. 28

³⁰⁵ DÜİT 37-2/9-34, mad. 48,49 ve 50; DÜİT 37-2/9-38, mad. 76,77,78 ve 79

³⁰⁶ DÜİT 37-2/9-34, mad. 51,52 ve 54; DÜİT 37-2/9-38, mad. 82,83 ve 85

³⁰⁷ DÜİT 37-2/9-34, mad. 55,56,57 ve 58; DÜİT 37-2/9-38, mad. 88, 89, 90 ve 91

³⁰⁸ DÜİT 37-2/9-34, mad. 60; DÜİT 37-2/9-38, mad. 93 ve 97

Muhâkemât Dairesi için toplanan Hey'et-i Umûmiye ise şekil olarak biraz farklıdır. Reis-i Evvel, Başkâtıp, Daire Reis-i Sânisî, azâlar, muavinler ve diğer dairelerden katılan üyelerden oluşan bu hey'ette, gerektiğinde Müdde-i Umûmi, davalı (veya vekili) veya itham edilen memurun vekili de katılabilir. İtham edilen memur çağırılarak, bir diyeceği olup-olmadığı sorulur ve heyetçe sorguya çekilir. Karar için; katılanların üçte birinin oyları yeterlidir. Bu da elde edilemezse dairenin kararı aynen tasdik edilir. Bu müzakere, bir devlet dairesinin şikayeti üzerine veya Şûrâ-yı Devlet dairelerinden birinin kararı üzerine olduyorsa; oralardan hiçbir memur veya azâ buraya katılamaz. Muhâkemât Hey'et-i Umûmiyesinin müzakere ve kararlarının zabtı da diğer hey'etteki gibidir.³⁰⁹

C.İşlem Hızı ve Yazışma Üslubu

Şûrâ-yı Devlet dairelerinde görüşülen konuların geciktirilmeden ve en kısa sürede neticelendirilmesi hususu da nizamnâmelerde yer almıştır. Her maddenin en fazla onbeş gün içerisinde görüşülüp karara bağlanması; eğer bir gecikme olduyorsa bunun sebeplerinin Reis-i Evvel'e izah edilmesi görevi Reis-i Sânilerindir.³¹⁰ Bu bilgilerden de, Şûrâ-yı Devlet'te işlemlerin oldukça hızlı ve zamanında yapıldığı anlaşılmaktadır.

Şûrâ-yı Devlet evrakı olan mazbata ve müzekkerelerin kaleme alınmaları da belli esaslara bağlanmıştır. Buna göre mazbata ve müzekkerelerin yazılış düzeni şöyledir:³¹¹

Önce, müzakere edilen konunun hangi nezaret veya vilayetten gönderildiği, sonra da gönderiliş sebebi belirtilir. Bilâhare; dairede cereyan eden müzakerelerde red, tadil veya tasdik edildiğini gösterecek esbâb-ı mücibe ve kanuni uygulamalar zikredilir. En son olarak ise; verilen karar yazılır. Bu kararlar gerekçelerden ayrı olarak kaleme alınır ve hangi kurum tarafından uygulanacaksa o da gösterilir.

Dairelerde hazırlanan kanun ve nizamnâmeler ise; fazladan bir söz olmayacak şekilde taslak suretinde düzenlenip esbâb-ı mücibesi de hususi bir mazbatayla açıklanacaktır. Nezaret ve diğer kurumlarda kaleme alınıp ta Şûrâ-yı Devlet'e havale edilen nizamnâme lâyhaları aynen kabul edilirse; kabul sebepleri mazbata ile belirtilip ondan sonra tasdik edilir.³¹²

³⁰⁹ DÜİT 37-2/9-34, mad. 45,46 ve 47; DÜİT 37-2/ 9-38, mad. 98,99,100,101 ve 102

³¹⁰ a.g.b., mad. 50

³¹¹ a.g.b., mad.72

³¹² DÜİT 37-2/9-34, mad. 39; DÜİT 37-2/9-38, mad. 73

II-EVRÂKI

Şûrâ-yı Devlet dairelerinde işlem görüp, Osmanlı Arşivine intikal eden evrak; defterler ve vesikalar olarak iki çeşittir.

A.Defterler

Bir evrakın Şûrâ-yı Devlet'e gelmesi, dairelerde muamele görmesi, cevabî yazının geri gönderilmesi, kişilerin mahkeme edilmek üzere celbedilmesi, davaların görülmesi, kurumlardan bilgi istenmesi gibi işlemler ilgili defterlere kaydedilirdi."Şûrâ-yı Devlet Deifterleri"adıyla tasnif edilip kataloğu hazırlanan bu defterler 1574 adettir. Bu katalogtaki defterler, şu isimleri taşıyan defter gruplarından oluşmaktadır:

Zabıt, Hülâsa, Rûznâme-i Müzekkere, Zimmet, Mazbata, İ'lâm, Karar, Müsveddât, Rûznâme, Harç, Celb, Esâs, Tebliğnâme, Derkenâr, Tezkire, Tahrirât, İstatistik, Kavânîn, Nizâmât-Evâmîr, Sicill-i Ahvâl, Fihrist ve Mütefferik Defterleri.

Bunların dışında, Şûrâ-yı Devlet'in mazbatalarını ihtivâ eden ve kronolojik olarak ciltlenmiş olan 2150 aded daha defter vardır.

Ayrıca Sadaret Fonu içerisinde olup ta Şûrâ-yı Devlet'le alakalı olan şu defterler bulunmaktadır:

I- Ayniyat Defterleri:

Sadaretin diğer nezaret ve dairelerle yaptığı yazışmaların aynen kaydedildiği bu defterler içerisinde, Şûrâ-yı Devlet'le ilgili olanların numarası, tarihi ve adedi şöyledir.³¹³

<i>No</i>	<i>Tarihi</i>	<i>Adedi</i>
1010 -1011/1	2.7.1873-18.10.1879	3
1425 -1427	15.12.1879-5.3.1891	3
1429	18.1.1892-6.5.1892	1
1441-1480	19.7.1880-30.1.1889	40
1604	20.10.1884-26.3.1889	1
1610	15.3.1891-12.1.1292	1
1698 -1700	29.5.1892-25.7.1895	3

Toplam 52

Bu defterlerde; nezaret ve vilâyetlerden Sadaret'e intikal edip te, Şûrâ-yı Devlet'in görüşüne ihtiyaç duyulan konulara ait Sadaret'ten buraya yazılan tezkireler

³¹³ Komisyon, Başbakanlık Osmanlı Arşivi Rehberi, Ankara, 1992, s. 160-163

vardır. Ayrıca; yine Şûrâ-yı Devlet'in görev alanına giren hususlarda Sadaret'e intikal eden arzuhallerin havale edildiği tezkireler bulunmaktadır.

2-Bâb-ı Ali Evrak Odası Vâride-Sâdıra Defterleri

Yine Sadaret'e ait olan Bâb-ı Âli Evrak Odası Gelen-Giden defterleri Fonu içerisinde, Şûrâ-yı Devlet'le yapılan yazışmaların özet olarak kaydedildiği şu defterler vardır.³¹⁴

<u>No</u>	<u>Tarih</u>	<u>Aded</u>
596-601	1878-1922	6
602-640(Mazbata)	1869-1922	38
<i>Toplam</i>		<i>44</i>

B.Vesikalar

1-İradeler

Şûrâ-yı Devlet'in görüştüğü konulardan gerekli görülenler, Sadaretçe, onaylanmak üzere padişah'a arz edilirdi. Şûrâ-yı Devlet mazbatası ve sadrazamın arz tezkeresi üzerine sadır olan bu iradelere, "Şûrâ-yı Devlet İradeleri" denir. Osmanlı Arşivinde "İradeler" fonunda bulunan bu önemli evrakı üç başlık altında incelemek mümkündür.

a.1868-1892 Yılları İradeleri

Bir yıl içerisinde sadır olan iradeler kronolojik olarak; Dahiliye, Hariciye, Meclis-i Mahsûs, Şûrâ-yı Devlet ve Divân-ı Ahkâmı Adliye bölümleri halinde bir cilt içerisinde toplanmıştır. Bu yıllar arasında Şûrâ-yı Devlet'e ait 6914 aded irade bulunmaktadır.³¹⁵

Bunlar içerisinde; Şûrâ-yı Devlet'in ilgi ve görev sahası içerisine girip te uygulaya konulmadan madan önce iradeye ihtiyaç gösteren; maliye, dahiliye, eğitim, ziraat, ticaret, mülkiye, vakıflar, adliye, imar, hukuk gibi her tür konuya ait belgeler bulunmaktadır.

b.1892-1916 Yılları İradeleri

Bu iradeler, dairelerin herbiri için, bir seneliği bir arada olmak üzere müstakil kataloglar halinde düzenlenmiştir. Söz konusu tarihler arasında, Şûrâ-yı Devlet bünyesinde ki tayin, azl, terfi, izin v.b. konulara ait 20 aded irade bulunmaktadır.³¹⁶

³¹⁴ a.g.e. s.165

³¹⁵ a.g.e.s.319

³¹⁶ a.g.e.s.322

c.Dosya Usulü İradeler

1916 yılından itibaren, ihtiva ettikleri mesele ve konulara göre dosyalar halinde grublandırılmış iradelerdir. Bunların içerisinde, “Teşkilât ve Devâir Dosyası” vardır. Tanzimat sonrası kurulan nezaret ve kurumların kuruluş ve değişikliklerine ait iradelerin bulunduğu bu dosya içerisindeki 9 No’lu bölüm Şûrâ-yı Devlet’e ait olup, 38 vesikayı ihtiva etmektedir.³¹⁷

2-Şûrâ-yı Devlet Evrakı

Şûrâ-yı Devlet’in kuruluşundan ilgasına kadarki süre içerisinde yapmış olduğu işlemler neticesinde birikerek Osmanlı Arşivine intikal etmiş vesikalardır. Bunlar içerisinde; görüşmeler sonunda çıkan mazbatalar, müzakereden sonra herhangi bir işlem yapılmayıp hıfzedilen evrak, nezaret ve kurumlarla yapılan yazışmalar, istintaknâmeler, celbnâmeler v.b. vesikalar bulunmaktadır. Bu evraklar, orijinaline uygun olarak Devâir, Vilâyetler ve İstidâlar ana başlıkları altında tasnif edilmekte olup yakında araştırmaya sunulacaktır.

³¹⁷ a.g.e. s.329

SONUÇ

Osmanlı Devleti yöneticilerinin gayreti ve aydınlarının da desteğiyle 1868 yılında, Fransa'daki Conseil d'Etat (Devlet Şûrâsı) örnek alınarak kurulmuş olan Şûrâ-yı Devlet'te batı tesiri açıkça görülmektedir. Ancak, görevleri ve tarihî gelişimi göz önünde tutulduğunda, bu müessesenin Türk devletlerinde örneklerini ve izlerini görmek mümkündür. Özellikle Selçuklu ve Osmanlı'lardaki "Divân" geleneği ile oldukça benzerlik arzeden kurumun; batı tesiri yanında, millî ve dinî menşe'lere dayandığı ve bunların yakın çağdaki son tezahürü olduğu da söylenebilir.

Avrupa devletlerinde ortaya çıkan ve uygulamaya konulan; devlet idaresinde kuvvetler ayrılığı fikri, Osmanlı Devleti yöneticilerinde de kabul görmüştü. Bu fikrin, Tuna Vilayetinde başarıyla tatbik edilmesi sonucunda, taşradaki uygulamanın merkezi idareye de taşınması düşüncesiyle, Şûrâ-yı Devlet ve Divân-ı Ahkâm-ı Adliye kurulmuştur. Kuvvetler ayrımını sağlamak amacıyla gidilen bu düzenleme neticesinde Şûrâ-yı Devlet'in ilk yıllarında, özellikle yasama ve yargı yönünden yine de içiçelik göze çarpmaktadır. Ancak bilahare bazı dahili düzenlemelerle kurum daha sistemli hale getirilmiş ve bu çizgiler netleştirilmeye çalışılmıştır.

XVIII. yüzyılda devletin idari yapısında iyice ön plana çıkmış bulunan Bâb-ı Âli, kendisine bağlı olarak kurulan Şûrâ-yı Devlet ile gücünü hem daha artırmış, hem de sistemli hale getirmiştir. Saray'ın ise onay makamında kaldığı bu yeni düzenlemede hükümetle birlikte, bu kuruma atanan üyeler vasıtasıyla halk ta Meclis-i Vâlâ'da olduğu gibi temsil imkânını artırarak devam ettirmiştir.

Şûrâ-yı Devlet'in kuruluşundan itibaren geçen ellidört yıllık görev süresinde çok değişiklik geçirmiş olması; onun, iktidarın siyasi tercihlerine göre şekillenmiş olmasını göstermektedir. Bu da, hakkında olumsuz kanaat uyanmasına sebep olmaktadır. Hemen hemen hepsinin Sadâret tarafından yapıldığı belgelerden anlaşılan bu değişikliklerin bazıları ise, müessese için faydalı olmuş ve sistemin yerleşmesini sağlamıştır.

Şûrâ-yı Devlet'in hem teşkilât, hem görevleri, hem de personeli yönünden en istikrarlı dönemi II. Abdülhamit devridir. II. Meşrutiyet'le ise; diğer devlet kurumlarında yaşanan kargaşa ve istikrarsızlık burada da kendisini hissettirmiştir. Hatta bunun da bir neticesi olarak 1912 yıllarında müessesenin özellikle yargıyla ilgili görevlerinin bir kısmı elinden alınmıştır.

Kanun ve nizamnâmelerle Şûrâ-yı Devlet'e verilen en önemli görev olan danışma, onu devlet'in beyni haline getirmiştir. Yürütmeyi oluşturan bakanlık ve muadil kurumların yatırım, finans, alt yapı, tesis, ziraat, ticaret, eğitim, vergi, bütçe, asayiş, savunma gibi idareye ait işlerinde tek müracaat yeri burasıdır. Bütün bunların yapılıp-yapılmamasına karar verilmesi, kaynak oluşturulması, tahsisatın harcanması gibi hususlar burada planlanmaktadır. Böylece aynı zamanda idari birimler arasında koordine de sağlanmış olmaktadır. Bugün ise bu hizmetler; bakanlık ve kurumların ilgili birimleriyle, Devlet Planlama Teşkilatı, Hazine Dış Ticaret Müsteşarlığı, Savunma Müsteşarlığı gibi birkaç ayrı kuruluş tarafından yürütülmektedir.

Şûrâ-yı Devlet'in merkeze verdiği bu danışmanlık hizmetini Saray ve taşraya da sunduğu belgelerden anlaşılmaktadır.

Yasamaya ilişkin görevi de danışma çerçevesinde olan Şûrâ-yı Devlet, görevi ve üyeleri itibariyle devrin adetâ parlamentosu durumundadır. Kanun yapmada son merci olmaması ve kendisinden sonra bir üst makam olarak Meclis-i Vükelâ'nın olması dezavantaj gibi görünse de; hazırladığı her tasarrufların hemen hemen aynen yasalaşması, onun gücünün güzel bir göstergesidir. 1876 yılında biraz daha geri planda bırakıldıysa da, Meşrutî rejimle gelen meclis sisteminin alt yapısını Şûrâ-yı Devlet hazırlamış ve Parlamenter sisteme geçişte önemli bir köprü görevi görmüştür. Üyelerinin özellikleri dolayısıyla, ülkedeki bütün unsurların, atamayla da olsa temsil ve katılımını sağlayan bu küçük parlamento; aynı zamanda Islâhat Fermanının maddelerinin de hayata geçirilmesine vesile olmuştur.

Tasarıların kanunlaşmadan önce; usule, umum kanunlara ve devlet menfaatlerine uygunluğunun Şûrâ-yı Devlet'te incelenmesi sistemi, bugün bile ihtiyaç duyulan bir husustur. Böylece; yanlış uygulama, iptal, yürütmenin durdurulması ve mağduriyetlere uğrama gibi olumsuzlukların önüne geçilebilmektedir. Bugün bu görev, bakanlıklarda ve T.B.M.M. İhtisas Komisyonlarında yapılmaktaysa da, asıl yetkili olan Anayasa Mahkemesi ise, ancak sonradan müdahale edebilmekdir. Dolayısıyla yasalaşmadan önce böyle bir kurul tarafından kontrolden geçmeyen kanun; iptal, değişiklik gibi durumlarla karşılaşabilmektedir.

Ayrıca yönetmelik, tüzük, mukavelenâme, imtiyaznâme ve şartnâme de hazırlayan Şûrâ-yı Devlet; yürütme organlarının alt birimlerinin yürütmeye karışmasını önlemekte ve bu görevlerin de uzman kişilerce yerine getirilmesini sağlamaktadır.

Şûrâ-yı Devlet'in yargıyla ilgili görevi, kuruluş amacıyla tezat gibi görünmektedir. Ancak zamanla bu görevlerinin bir kısmını diğer mahkemelere devretmiştir. Yine de; devlet ile halk arasında kanunların uygulanmasından doğan meseleler, bakanlıklar arasındaki kanun yorumlamada karşılaşılan problemler ve memurların görevlerindeki kusurlarından dolayı ortaya çıkan hukuki davalar, Şûrâ-yı Devlet'in tabîî olarak ilgisi dahilindedir. Bu kurumun, idari işleri ve kanunları müştereken en iyi bilen merci olması, ona idari yargı görevinin verilmesinin baş sebebi olmalıdır. Zaten bu tür davalarda Şûrâ-yı Devlet sadece karar verip, uygulamayı ilgili kuruma bırakarak yine bir nevi danışma hizmeti vermiş olmaktadır.

İdari yargı görevi ile bu kurum, bugünkü Danıştay için de iyi bir örnek oluşturmuş ve Cumhuriyet'ten sonra bu şekliyle devam edegelmiştir.

Hazırlamış olduğu kanunların tam ve doğru olarak uygulanıp-uygulanmadığını, Tanzimat ve özellikle de Islahat Fermanının gereklerinin yerine getirilip-getirilmediğini kontrol etmek; Şûrâ-yı Devlet'in denetim görevini oluşturmaktadır. Ayrıca kendine bağlı bulunan Bâb-ı Âli İstatistik Encümeniyle de, II. Abdülhamit döneminin karakteristik özelliği olarak taşranın denetiminin amaçlandığı söylenebilir.

Bu kadar görev ve yetkilerle donatılmış olan Şûrâ-yı Devlet'in bağımsız değil de, Sadaret'e bağlı olması; belki de onun en olumsuz tarafını teşkil etmekte ve zaman zaman siyasi iktidarın emrinde olduğu izlenimini vermektedir. Diğer taraftan; dairelerinin işleyiş sistemi, üyelerin fikirlerini açıkça söyleyebilmeleri, demokratik oylama şekli, olumsuz görüş bildirenlerin şerh düşebilmeleri ve özellikle yasamayla alakalı konuların bir defa da genel kurulda görüşülmesi gibi hususlar ise, oldukça lehine sayılabilecek yönlerini ortaya koymaktadır.

Üyelerinin atamayla belirlenmesine karşılık, onların ehliyetli ve liyakatlı kişilerden ve ülkenin her kesiminden seçilmelerinin yanında, fikirlerini açıkça söyleyebilme ve ömür boyu üye olup bir nevi dokunulmazlık sağlanmış olması da, kurumun dikkat çeken diğer bir yönüdür. Zamanla kâtiplikten yükselerek üye ve hatta başkan olma imkânını sağlayarak, kendi elemanını yetiştirecek bir sistem de kurulmuştur. Hükümetten bir bakanın, saraydan ise bir damâd-ı şehriyârî'nin üye olarak oturumlara katılması da her kesimin temsil edildiği intibasını vermektedir.

Evrâkı üzerinde çok fazla araştırma yapılmamış olan Şûrâ-yı Devlet belgeleri ilim alemine açıldığında, döneminin pek çok konusuna ışık tutacağı muhakkaktır.

BİBLİYOGRAFYA

I.Arşiv Belgeleri

Dosya Usulü İradeler Tasnifi (DUİT) 37-9/1—38 arası
İrade Dahiliye (İ. Dh.) 39859, 40282, 41566, 62511, 63534, 64625, 69211,
69514, 73174 ve 81715

İrade Şûrâ-yı Devlet (İ. Şd.) 3

Meclis-i Vükelâ Mazbataları (M.V.) 113, 119/101 ve 225

Yıldız Sadaret Resmi Maruzât (Y.A. Resmi) 14/66

Plân-Proje Kataloğu No. 652 ve 706

Nizamât Defteri 2, 5 ve 7

II.Umûmi Devlet Salnâmeleri

1867-1916/1284-1334 yılları arası 45 adet Salnâme

III.Araştırma ve İncelemeler

AKGÜNDÜZ Ahmet; Türk Hukuk Tarihi, Konya, 1989, c.I

AKYILDIZ Ali; Tanzimat Dönemi Osmanlı Merkez Teşkilatında Reform (1836-1856), İstanbul, 1993

BARTHOLD W. - KÖPRÜLÜ M.Fuad; İslam Medeniyeti Tarihi, Ankara 1977

BERKES Niyazi; Türkiye'de Çağdaşlaşma, İstanbul, 1978

FAYDA Mustafa; Hz Ömer'in Divân Teşkilatı (Doğuştan Günümüze Büyük İslam Tarihi), İstanbul, 1992, c.II

FİNDLEY Carter V.; Osmanlı Devletinde Bürokratik Reform: Bâb-ı Âli(1789-1922), Terc. Latif BOYACI - İzzet AKYOL, İstanbul 1994

Gazi Ahmed Muhtar Paşa; Takvimü's-Sinîn, Hazırlayan.Yücel DAĞLI,
Dr. Hamit PEHLİVANLI, Ankara, 1993

HALACOĞLU Yusuf; XVI-XVII.Yüzyıllarda Osmanlılarda Devlet Teşkilatı ve Sosyal Yapı, Ankara, 1991

KAFESOĞLU İbrahim; Türk Milli Kültürü, İstanbul, 1989

KARAL Enver Ziya; Osmanlı Tarihi, Ankara, 1983, c. V

KAZICI Ziya; İslam Müesseseleri Tarihi; İstanbul, 1991

KAZICI Ziya - ŞEKER Dr.Mehmet; İslam-Türk Medeniyeti Tarihi, İstanbul, 1981

Komasyon; Başbakanlık Osmanlı Arşivi Rehberi, Ankara, 1992

KÖYMEN M.Altay; Büyük Selçuklu İmparatorluğu Tarihi, Ankara, 1992, c.III

MERÇİL Erdoğan; Müslüman-Türk Devletleri Tarihi, İstanbul, 1985

Muhammed HAMİDULLAH; İslamda Devlet İdaresi, Terc. Kemal KUŞÇU,
Ankara, 1963

MUMCU Ahmet; Hukuksal ve Siyasal Karar Organı Olarak Divân-ı
Hümâyûn, Ankara, 1986

NIYAZİ Mehmed; Türk Devlet Felsefesi, İstanbul, 1995

_____ ; İslam Devlet Felsefesi, İstanbul, 1989

ÖGEL Bahaeddin; Türk Kültürünün Gelişme Çağları, İstanbul, 1971, c.I-II

_____ ; Türklerde Devlet Anlayışı, Ankara, 1982

SEYİTDANLIOĞLU Mehmet; Tanzimat Devrinde Meclis-i Vâlâ (1838-1868), Ankara, 199

TURAN Osman; Selçuklular Tarihi ve Türk-İslam Medeniyeti, İstanbul, 1993

UZUNÇARŞILI İ.Hakkı; Osmanlı Devleti Teşkilatına Medhal, Ankara 1984

_____ ; Osmanlı Devletinin Merkez ve Bahriye Teşkilatı,
Ankara, 1984

YILDIZ H. Dursun; İslam Devleti Hizmetinde Türkler (Doğuştan Günümüze Büyük İslam Tarihi), İstanbul, 1992, c.III