



Hacettepe Üniversitesi
Atatürk İlkeleri ve İnkılâp Tarihi Enstitüsü
Atatürk İlkeleri ve İnkılâp Tarihi Anabilim Dalı

ŞÛRÂ-YI DEVLETEN DANIŞTAYA
Yapısal ve Fonksiyonel Dönüşüm

Zeki ERASLAN

Doktora Tezi

Ankara, 2018

Ek 3: Kabul ve Onay Sayfası

KABUL VE ONAY

Zeki ERASLAN tarafından hazırlanan “Şûrâ-yı Devletten Danıştaya: Yapısal ve Fonksiyonel Dönüşüm” başlıklı bu çalışma, 12/06/2018 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda başarılı bulunarak jürimiz tarafından Doktora Tezi olarak kabul edilmiştir.

İ m z a

Prof. Dr. Mehmet Ali BEYHAN (Başkan)

İ m z a

Prof. Dr. Adnan SOFUOĞLU (Danışman)

İ m z a

Prof. Dr. Mehmet SEYİTDANLIOĞLU (Üye)

İ m z a

Prof. Dr. Hasan Tahsin FENDOĞLU (Üye)

İ m z a

Prof. Dr. Neşe ÖZDEN (Üye)

Yukarıdaki imzaların adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

Prof. Dr. Mehmet Derviş KILINÇKAYA

Enstitü Müdürü

Ek 4:



**HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ
ATATÜRK İLKELERİ VE İNKILÂP TARİHİ ENSTİTÜSÜ
TEZ ÇALIŞMASI ETİK KURUL İZİN MUAFİYETİ FORMU**

HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ
ATATÜRK İLKELERİ VE İNKILÂP TARİHİ ENSTİTÜSÜ
ATATÜRK İLKELERİ VE İNKILÂP TARİHİ ANABİLİM DALI BAŞKANLIĞI

Tarih: 12/06/2018

Tez Başlığı / Konusu: **ŞÛRÂ-YI DEVLETEN DANIŞTAYA**
Yapısal ve Fonksiyonel Dönüşüm

Yukarıda başlığı/konusu gösterilen tez çalışmam:

1. İnsan ve hayvan üzerinde deney niteliği taşımamaktadır,
2. Biyolojik materyal (kan, idrar vb. biyolojik sıvılar ve numuneler) kullanılmasını gerektirmemektedir.
3. Beden bütünlüğüne müdahale içermemektedir.
4. Gözlemsel ve betimsel araştırma (anket, ölçek/skala çalışmaları, dosya taramaları, veri kaynakları taraması, sistem-model geliştirme çalışmaları) niteliğinde değildir.

Hacettepe Üniversitesi Etik Kurulları ve Komisyonlarının Yönergelerini inceledim ve bunlara göre tez çalışmamın yürütülebilmesi için herhangi bir Etik Kuruldan izin alınmasına gerek olmadığını; aksi durumda doğabilecek her türlü hukuki sorumluluğu kabul ettiğimi ve yukarıda vermiş olduğum bilgilerin doğru olduğunu beyan ederim. Gereğini saygılarımla arz ederim.

12/06/2018

Adı Soyadı: Zeki ERASLAN
Öğrenci No: _____
Anabilim Dalı: Atatürk İlkeleri ve İnkılâp Tarihi Anabilim Dalı
Programı: _____
Statüsü: ☐ Y.Lisans ☒ Doktora ☐ Bütünleşik Dr.

DANIŞMAN GÖRÜŞÜ VE ONAYI

Prof. Dr. Adnan SOFUOĞLU



**HACETTEPE UNIVERSITY
GRADUATE SCHOOL OF ATATÜRK INSTITUTE
ETHICS BOARD WAIVER FORM FOR THESIS WORK**

HACETTEPE UNIVERSITY
GRADUATE SCHOOL OF ATATÜRK INSTITUTE
ATATÜRK INSTITUTE TO THE DEPARTMENT PRESIDENCY

Date: 12/06/2018

Thesis Title / Topic: From Şûrâ-yı Devlet to Council State: Structural and Functional Transformation

My thesis work related to the title/topic above:

1. Does not perform experimentation on animals or people.
2. Does not necessitate the use of biological material (blood, urine, biological fluids and samples, etc.).
3. Does not involve any interference of the body's integrity.
4. Is not based on observational and descriptive research (survey, measures/scales, data scanning, system-model development).

I declare, I have carefully read Hacettepe University's Ethics Regulations and the Commission's Guidelines, and in order to proceed with my thesis according to these regulations I do not have to get permission from the Ethics Board for anything; in any infringement of the regulations I accept all legal responsibility and I declare that all the information I have provided is true.

I respectfully submit this for approval.

12/06/2018

Name Surname: Zeki ERASLAN
Student No: _____
Department: ATATÜRK INSTITUTE TO THE DEPARTMENT
Program: ATATÜRK INSTITUTE
Status: ☐ Masters ☒ Ph.D. ☐ Integrated Ph.D.

ADVISER COMMENTS AND APPROVAL

Prof. Dr. Adnan SOFUOĞLU

Ek 5: Bildirim Sayfası

BİLDİRİM

Hazırladığım tezin/raporun tamamen kendi çalışmam olduğunu ve her alıntıya kaynak gösterdiğimi taahhüt eder, tezimin/raporumun kağıt ve elektronik kopyalarının Hacettepe Üniversitesi Atatürk İlkeleri ve İnkılâp Tarihi Enstitüsü arşivlerinde aşağıda belirttiğim koşullarda saklanmasına izin verdiğimi onaylarım:

- ☐ Tezimin/Raporumun tamamı her yerden erişime açılabilir.
- ☐ Tezim/Raporum sadece Hacettepe Üniversitesi yerleşkelerinden erişime açılabilir.
- ☐ Tezimin/Raporumun yıl süreyle erişime açılmasını istemiyorum. Bu sürenin sonunda uzatma için başvuruda bulunmadığım takdirde, tezimin/raporumun tamamı her yerden erişime açılabilir.

12/06/2018

Zeki ERASLAN

Ek 6:

YAYIMLAMA VE FİKRİ MÜLKİYET HAKLARI BEYANI

Enstitü tarafından onaylanan lisansüstü tezimin/raporumun tamamını veya herhangi bir kısmını, basılı (kağıt) ve elektronik formatta arşivleme ve aşağıda verilen koşullarla kullanıma açma iznini Hacettepe Üniversitesine verdiğimi bildiririm. Bu izinle Üniversiteye verilen kullanım hakları dışındaki tüm fikri mülkiyet haklarım bende kalacak, tezimin tamamının ya da bir bölümünün gelecekteki çalışmalarda (makale, kitap, lisans ve patent vb.) kullanım hakları bana ait olacaktır.

Tezin kendi orijinal çalışmam olduğunu, başkalarının haklarını ihlal etmediğimi ve tezimin tek yetkili sahibi olduğumu beyan ve taahhüt ederim. Tezimde yer alan telif hakkı bulunan ve sahiplerinden yazılı izin alınarak kullanılması zorunlu metinlerin yazılı izin alınarak kullandığımı ve istenildiğinde suretlerini Üniversiteye teslim etmeyi taahhüt ederim.

o Tezimin/Raporumun tamamı dünya çapında erişime açılabilir ve bir kısmı veya tamamının fotokopisi alınabilir. (Bu seçenekle teziniz arama motorlarında indekslenebilecek, daha sonra tezinizin erişim statüsünün değiştirilmesini talep etmeniz ve kütüphane bu talebinizi yerine getirirse bile, teziniz arama motorlarının önbelleklerinde kalmaya devam edebilecektir)

o Tezimin/Raporumun tarihine kadar erişime açılmasını ve fotokopi alınmasını (İç Kapak, Özet, İçindekiler ve Kaynakça hariç) istemiyorum (Bu sürenin sonunda uzatma için başvuruda bulunmadığım takdirde, tezimin/raporumun tamamı her yerden erişime açılabilir, kaynak gösterilmek şartıyla bir kısmı veya tamamının fotokopisi alınabilir).

o Tezimin/Raporumun.....tarihine kadar erişime açılmasını istemiyorum ancak kaynak gösterilmek şartıyla bir kısmı veya tamamının fotokopisinin alınmasını onaylıyorum.

o Serbest Seçenek/Yazarın Seçimi

12 /06/2018

Zeki ERASLAN

Ek 7: Etik Beyan

ETİK BEYAN

Bu çalışmadaki bütün bilgi ve belgeleri akademik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi, görsel, işitsel ve yazılı tüm bilgi ve sonuçları bilimsel ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu, kullandığım verilerde herhangi bir tahrifat yapmadığımı, yararlandığım kaynaklara bilimsel normlara uygun olarak atıfta bulunduğumu, tezimin kaynak gösterilen durumlar dışında özgün olduğunu, Prof. Dr. Adnan SOFUOĞLU danışmanlığında tarafımdan üretildiğini ve Hacettepe Üniversitesi Atatürk İlkeleri ve İnkılap Tarihi Enstitüsü Tez Yazım Yönergesine göre yazıldığını beyan ederim.

Zeki ERASLAN

ÖZET

ERASLAN Zeki, *Şûrâ-yı Devletten Danıştaya: Yapısal ve Fonksiyonel Dönüşüm*, Doktora Tezi, Ankara, 2018

Osmanlı Devlet ve toplum yapısında 19. yüzyılda yaşanan değişim ve dönüşüm önceki yüzyılların aksine *arimetik değil, geometrik artışla* gerçekleşmiştir. Sanayileşme ve teknoloji devlet ve toplum hayatına da değişimi dayatmıştır. Tanzimat'ın Türkiye'deki yasal ve anayasal reformların başlangıç noktası olduğu söylenebilir. Hukuki yapıdaki Batı'dan mülhem resepsiyon süreci de bu dönemde başlamıştır. Kanunlaştırma hareketleri yoğunlaştıkça bir taraftan hukuk devletine giden sürecin ilk adımları atılmaya başlanmış diğer taraftan da devletin teknik uzmanlık aygıtı olan bürokraside Weberyen modelle benzeşen hukuki ve rasyonel otorite tipine geçiş söz konusu olmuştur.

Ancak çok geniş sahaya yayılmış kozmopolit bir imparatorlukta reformların eş zamanlı yürütülmesi ancak *yetkin bir bürokrasi ve güçlü bir ekonomi* ile mümkün olabilirdi. Bu ikisinin de 19. yüzyıl Osmanlı İmparatorluğu'nda yeterli düzeyde bulunduğunu söylemek güçtür. Osmanlı modernleşmesinin merkez teşkilatındaki değişim ve dönüşümünün bir parçası olarak özellikle yetkin bürokrasinin temini maksadıyla 1 Nisan 1868'de Şûrâ-yı Devletin ihdas edildiği açıktır.

Şûrâ-yı Devletin kendisine verilen görev, yetki ve sorumluluklar temel olarak üç başlık altında ele alınabilir: Kanun lâyihası (tasarısı) hazırlama, idari denetim ve yargısal yetkililerdir. Şûrâ-yı Devletin bugün için belki üzerinde en çok tartışma konusu bulunan yetkileri yasama süreçlerindekiyle ile yargısal alana ilişkindi. Yasama organı olmadığı açık olan Şûrâ-yı Devlet müstakil bir yargı organı olarak da kurulmamıştı. Ancak gerek kuruluş kanununda ve gerekse yönetmeliğinde bu kuruma verilen önemli yargısal yetkiler söz konusuydu. Aynı şekilde Şûrâ-yı Devlet, yasama süreçlerinde de oldukça önemli rol oynamıştı.

Anahtar Sözcükler

Osmanlı İmparatorluğu, Değişim ve Dönüşüm, Bürokrasi, Şûrâ-yı Devlet, Yasama Organı, Yasal ve Anayasal Reformlar, Hukuk Devleti.

ABSTRACT

ERASLAN Zeki, *From Şûrâ-yı Devlet to Council State: Structural and Functional Transformation*, Ph. D. Dissertation, Ankara, 2018.

The change and transformation experienced in the Ottoman State and society in the 19th century took place not arithmetically but geometrically, contrary to previous centuries. Industrialization and technology have also imposed changes on the state and society. During the Tanzimat period can be said that the starting point of the legal and constitutional reforms in Turkey. In the legal structure, the reception from the Westerner is inspired started at this period. As the legislative acts became more intense, the first steps of the process leading to the constitutional state started to be taken from one side and the transition from the other side to the type of legal and rational authority which is similar to Weberian model the bureaucracy technical expert device.

But the simultaneous execution of reforms in a cosmopolitan empire spread over a vast geographical area could only be possible with a competent bureaucracy and a strong economy. It is hard to say that both of these were at a sufficient level in the 19th century Ottoman Empire. As part of the change and transformation of the central organization of Ottoman modernization, it is clear that the Council of State, was created on 1 April 1868 in particular, for the purpose a competent bureaucracy.

The duties, powers and responsibilities given to the Council State itself can be basically addressed under three headings: preparation of the law (design), administrative supervision and judicial authorities. For the present day, perhaps the most controversial authority of the Council of State, is related to the legislative process and the judicial field. The Council of State, which is obviously not a legislative body, was also not established as a separate judicial body. However, there were significant judicial powers given to this institution both in the establishment law and in its regulation. Likewise, Council of State had played a very active role in the legislative process.

Keywords: Ottoman Empire, change and transformation, bureaucracy, Council of State, legislative body/legislature, legal and constitutional reforms, constitutional state.

İÇİNDEKİLER

KABUL VE ONAY.....	i
ETİK KURUL İZİN MUAFİYET FORMU.....	ii
BİLDİRİM.....	iv
YAYIMLAMA VE FİKRİ MÜLKİYET HAKLARI BEYANI.....	v
ETİK BEYANI.....	vi
ÖZET.....	vii
ABSTRACT.....	viii
İÇİNDEKİLER.....	ix
KISALTMALAR DİZİNİ.....	xiv
TABLolar DİZİNİ.....	xv
ŞEKİLLER DİZİNİ.....	xvi
ÖNSÖZ.....	xvii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

OSMANLI BÜROKRASİSİNDE MODERNLEŞME ÇABALARI

A. Bürokrasi Kavramı	6
B. Yönetimde Reform Gereksinimi: Bürokratik Yenileşmenin Zihni Temelleri ve Tanzimat Bürokrasisi	9
C. Merkeziyetçi Yönetim Anlayışı Oluşturma ve Modernleşme Çabalarının Birer unsuru Olarak Merkez ve Taşra Meclisleri	20
1. Merkez Teşkilatındaki Meclisler	24

1.1. Meclis-i Has (Meclis-i Vükelâ)	25
1.2. Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye	27
1.3. Meclis-i Âlî-i Tanzimat	31
1.4. Meclis-i Âlî-i Umûmî	32
1.5. Diğer Meclisler	33
2. Taşra Meclisleri: Muhassıllıklar ve Eyalet Meclisleri	34
D. Sivil Bürokrasi ve Yükselişi	37

İKİNCİ BÖLÜM

ŞÛRÂ-YI DEVLET

A. Şûrâ Kavramı	43
B. Şûrâ-yı Devleti Hazırlayan Durum ve Şartlar	45
1. İç Etkenler: Yeni Osmanlılar	46
2. Taşra İdaresinde Yapılan Düzenlemelerin Şûrâ-yı Devlete Etkisi	51
2.1. Vilâyet Nizâmnâmesi (1864)	52
3. Dış Etkenler: Diplomatik Telkin ve Baskılar	58
3.1. Conseil d'Etat	61
C. Kuruluşu	67
D. Hukuki Dayanaklar: Kurucu Belgeler	70
1.Îrâde-i Seniyye (11 Zilkade 1284/5 Mart 1868)	71
2.Takrîr-i Âlî (5 Zilhicce 1284/29 Mart 1868)	75
3.Îrâde-i Seniyye (8 Zilhicce 1284/1 Nisan 1868)	78
4.Şûrâ-yı Devlet Nizâmnâme-i Esâsîsi (8 Zilhicce 1284/1 Nisan 1868)	78
5.Nutk-ı Hümâyûn (17 Muharrem 1285/10 Mayıs 1868)	81
6.Şûrâ-yı Devlet Nizâmnâme-i Dâhilîsi (23 Zilhicce 1285/6 Nisan 1869)	84
E. Teşkilat Yapısı	87

1.Mülkiye ve Zabıta-Harbiye Dairesi	89
2.Mâliye ve Evkâf Dairesi	90
3.Adliye Dairesi	91
4.Nâfia ve Ticâret-Zirâat Dairesi	91
5.Maârif Dairesi	92
6.Muhâkemât Dairesi	92
7.Heyet-i Umûmiye	96

F. Bürokratik Yapının Çalışma Usûl ve Esâsları	99
1.İşleyiş	99
1.1. Daireler	102
1.2. Heyet-i Umûmiye	102
2. Personel ve Atama	104
2.1. Üyeler	104
2.2. Muâvinler ve Mülâzımlar	109
2.3. Diğer Personel	109
2.4. Atama	110
3. Müzâkere ve Karar Usûlü	111
3.1. Muhâkemât Dairesi	111
3.2. Diğer Daireler	112
3.3. Heyet-i Umûmiye	113
3.4. Karar Yeter Sayısı	114
4. Eşit Oy ve Eşit Yetki İlkesi	114
5. Oylama Şekli	115
6. İş Akış Süreçleri	115
7. Görevleri	118
8. Yetkileri	118
8.1. Yasama Sürecine Dair Yetkileri	121

8.2. Yargısal Yetkisi	128
8.3. Danışma ve Denetim Yetkisi	130
8.4. Yetki Sınırı	131
9. Sorumlulukları	132
G. Şûrâ-yı Devletin Geçirdiği Değişiklikler	133
1. Parlak Dönem (1868-1872)	133
2. Tartışmaların Odağındaki Şûrâ-yı Devlet: Tılsımın Bozulması (1872-1880)	138
2.1. Yeniden Yapılanma Çabaları	149
2.1.1 Şûrâ-yı Devlet Nizâm-nâme-i Esâsîsi (1880)	149
2.1.2. İdari Yargıda İhtisâslaşmaya Doğru: 1897 Yılı Reformu	159
3. II. Meşrutiyet Döneminde Şûrâ-yı Devlet	160
4. Şûrâ-yı Devlet Başkanları (Re'îs-i Evvel)	168

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ANAYASALAR VE ŞÛRÂ-YI DEVLET/DANIŞTAY

A. Türkiye’de Anayasal Hareketlerin Doğuşu	173
1. Sened-i İttifâk (1808)	174
1.1. Hukuki Niteliği	176
2. Devletin Hukukla Kavranmaya Başlaması: Gülhane Hatt-ı Hümayûnu (1839)	177
2.1. Hukuki Niteliği	178
2.2. Kanunlaştırma Hareketleri	183
B. Şûrâ-yı Devletin/Danıştayın Anayasalardaki Düzenlenişi	189
1. Kanûn-i Esâî ve Şûrâ-yı Devlet	189
2.1921 Anayasası (Teşkilât-ı Esâsiyye Kanûnu) ve Şûrâ-yı Devlet.....	194
3. 1924 Anayasası (Teşkilât-ı Esâsiyye Kanûnu) ve Şûrâ-yı Devlet	197
4. 1961 Anayasası ve Danıştay	200
5. 1982 Anayasası ve Danıştay	203

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE İDARİ YARGININ DOĞUŞU BAĞLAMINDA ŞÛRÂ-YI DEVLET

A. Kavramsal Çerçeve	207
1. İdari Denetim Kavramı	207
2. Tefrîk-i Mesâlih/Vezâif İlkesi	210
3. Kuvvetler Ayrılığı İlkesi	213
4. İdari Yargı Kavramı	214
B. İdare Hukukunun Doğuşu ve İdarenin Yargısal Denetimi/Kazâ-î Murâkabesi	221
1. İdare Hukukunun Doğuşu ve Hukuk Devleti	221
1.1. İdari Rejim	224
1.2. İptal Davası	227
2. İdarenin Yargısal Denetimi/Kazâ-î Murâkabesi	230
C. Şûrâ-yı Devlet Kararlarının Yargısal Yönden Değerlendirilmesi	238
1. Tutuk Adalet (Justice Retenue)	241
2. Türkiye’de İdari Yargı Geleneğinin Oluşması	243
SONUÇ VE DEĞERLENDİRME	247
KAYNAKÇA	
EKLER	

KISALTMALAR

a.g.e.	: Adı geçen eser
a.g.m.	: Adı geçen makale
a.g.t.	: Adı geçen tez
AİD	: Amme İdaresi Dergisi
ATAM	: Atatürk Araştırma Merkezi
A.Ü.S.B.F.D.	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi
A.Ü.H.F.	: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi
BOA	: Başbakanlık Osmanlı Arşivi
C.	: Cilt
Çev.	: Çeviren
ÇTTAD	: Çağdaş Türkiye Tarihi Araştırmaları Dergisi
DİA	: Diyanet İslam Ansiklopedisi
DUİT	: Dosya Usulü İrade Tasnifi
İA	: İslam Ansiklopedisi
İ.Ü.H.F.M.	: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası
İHİD	: İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi
İYUK	: İdari Yargılama Usulü Kanunu
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
OTAM	: Osmanlı Tarihi Araştırmaları Merkezi
s.	: Sayfa
S.	: Sayı
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
T.C.T.A.	: Tanzimat'tan Cumhuriyete Türkiye Ansiklopedisi
TODAİE	: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
TDK	: Türk Dil Kurumu
TTK	: Türk Tarih Kurumu
TDV.	: Türkiye Diyanet Vakfı
Vol.	: Volume
Yay.	: Yayınları

TABLÖLÄR DİZİNİ

Tablo	Sayfa
Tablo 1. Şûrâ-yı Devlet Üye Listesi (1868)	107
Tablo 2. Üyelikleri Devam Edenler (1872)	141
Tablo 3. Üye Tasnif Listesi (15 Haziran 1872)	144
Tablo 4. Şûrâ-yı Devlet Başkanları (Re'is-i Evvel)	170

ŞEKİLLER DİZİNİ

Şema	Sayfa
Şema 1. Şûrâ-yı Devlet Teşkilât Yapısı (1 Nisan 1868-10 Şubat 1872)	88
Şema 2. Şûrâ-yı Devlet İş Akış Süreçleri	117
Şema 3. Şûrâ-yı Devlet Teşkilât Yapısı (10 Şubat 1872)	142
Şema 4. Şûrâ-yı Devlet Teşkilât Yapısı (12 Haziran 1872)	146
Şema 5. Şûrâ-yı Devlet Teşkilât Yapısı (10 Ağustos 1872)	147
Şema 6. Şûrâ-yı Devlet Teşkilât Yapısı (1880)	158
Şema 7. Şûrâ-yı Devlet Teşkilât Yapısı (1908)	164
Şema 8. Şûrâ-yı Devlet Teşkilât Yapısı (1909)	165
Şema 9. Şûrâ-yı Devlet Teşkilât Yapısı (1912)	166
Şema 10. Şûrâ-yı Devlet Teşkilât Yapısı (1918)	167
Şema 11. Şûrâ-yı Devlet Başkanları	172

ÖN SÖZ

Osmanlı Devlet ve toplum yapısında 19. yüzyılda yaşanan değişim ve dönüşüm önceki yüzyılların aksine *aritmetik değil, geometrik artışla* gerçekleşmiştir. Sanayileşme ve teknoloji devlet ve toplum hayatına da değişimi dayatmıştır. Tanzimat'ın Türkiye'deki yasal ve anayasal reformların başlangıç noktası olduğu söylenebilir. Hukuki yapıdaki Batı'dan mülhem resepsiyon süreci de bu dönemde başlamıştır. Kanunlaştırma hareketleri yoğunlaştıkça bir taraftan hukuk devletine giden sürecin ilk adımları atılmaya başlanmış diğer taraftan da devletin teknik uzmanlık aygıtı olan bürokraside Weberyen modelle benzeşen hukuki ve rasyonel otorite tipine geçiş söz konusu olmuştur. Bu doğrultuda Osmanlı modernleşmesinin merkez teşkilatındaki değişim ve dönüşümünün bir parçası olarak yetkin bir bürokrasinin temini maksadıyla Şûrâ-yı Devletin ihdas edildiği açıktır. Şûrâ-yı Devletin kendisine verilen görev, yetki ve sorumluluklar temel olarak üç başlık altında ele alınabilir: Kanun lâyihası (tasarısı) hazırlama, idari denetim ve yargısal yetkilerdir.

Bu araştırmanın ortaya çıkışında pek çok ilim adamının ilgi ve desteği söz konusu olmuştur. Bu bakımdan Sayın Prof. Dr. Adnan SOFUOĞLU, Prof. Dr. Mehmet SEYİTDANLIOĞLU, Prof. Dr. Mehmet Ali BEYHAN, Prof. Dr. Hasan Tahsin FENDOĞLU, Prof. Dr. Neşe ÖZDEN, Prof. Dr. Suna TİMUR AĞILDERE ile Başbakanlık Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumunda birlikte mesai yaptığım, Yüksek Kurum Başkanı Prof. Dr. Derya ÖRS, Başkan Yardımcısı Prof. Dr. Muhammet HEKİMOĞLU, Türk Dil Kurumu Başkanı Prof. Dr. Mustafa S. KAÇALİN ve Başkan Yardımcısı Doç. Dr. Bilal ÇAKICI, Türk Tarih Kurumu Başkanı Prof. Dr. Refik TURAN ve Başkan Yardımcısı Prof. Dr. Güray KIRPIK, Kütüphane Müdürü Neşecan UYSAL ile Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğünden arşiv uzmanları Cevat EKİCİ ve Kemal GURULKAN'a teşekkürü en içten borç bilirim.

Çalışma, Şûrâ-yı Devlet ile ilgili son sözü söyleme iddiasında değildir. Disiplinler arası yaklaşımla ele alınmaya özen gösterilen bu araştırmayla, çalışma alanı yönetim tarihi, yönetim hukuku ve kamu yönetimi olan araştırmacılar ile mezkûr alanlara ilgi duyan okuyucuların mevcut birikimlerine bir nebze de olsa katkı sağlamak amaçlanmıştır.

GİRİŞ

Osmanlı Devleti'nde köklü reform gerekliliği 19. yüzyıla gelindiğinde ziyadesiyle anlaşılmıştı. 18. yüzyılda Batı'nın üstünlüğünün kabul edildiği bazı askeri/teknik konularda kötü gidişi durdurmaya matuf belli adımlar atılsa da sistemi sil baştan sorgulayan ve tedricen değiştirmeyi hedefleyen bazı köklü reformlar 19. yüzyılda gerçekleştirilebilmiştir. Ancak 19. yüzyılda söz konusu değişimlerin zihni amillerinin köklerini başta 18. yüzyıl olmak üzere daha önceki yüzyıllarda aramanın doğru olacağı düşünülmektedir.

Bu noktada 19. yüzyılda Osmanlıların, gerilemelerinin sonuçlarının üstesinden gelebilmek ve içinde bulundukları dünyanın değişen koşullarıyla baş edebilmek için yaptıkları radikal reformlar, İslami idare geleneğinin bin yıldır devam eden gelişim sürecini yirminci yüzyıla taşıyan bir köprü niteliğindedir ve türünün tek örneğidir.¹

Gerek dünyada ve gerekse Osmanlı Devlet ve toplum yapısında 19. yüzyılda yaşanan değişim ve dönüşüm önceki yüzyılların aksine *aritmetik değil, geometrik artışla* gerçekleşmiştir. Sanayileşme ve teknoloji devlet ve toplum hayatına da değişimi dayatmıştır. 19. yüzyılda harcanan çabaların bürokratik yönetim geleneğinin modernleşmesine zemin oluşturduğu rahatlıkla söylenebilir. Tanzimat bürokrasisi tüm eksikliklere rağmen rasyonel bir idare tipini hedeflemiştir. Bu dönemde yapılan kanunlaştırma hareketlerinin çıkış noktası budur.

Modernleşme sürecinde gerçekleşen köklü reformlarla Osmanlı patrimoniyal bürokratik yönetim yapısı, Weber'in bürokrasi için öngördüğü en uygun model olan *“rasyonellik”* ve *“yasallık”* çizgisine doğru evirilmeye başlamıştır. Bu durum 19.

¹ Carter V., Findley, *Osmanlı İmparatorluğu'nda Bürokratik Reform* (Çev: Ercan Ertürk), Tarih Vakfı Yurt Yay., İstanbul, 2014, s. 1-2.

yüzyıl boyunca Batılılaşma çabası içine giren Osmanlı bürokrasisi için tercih hakkı olmayan bir neticedir.

Heterojen yapıya sahip bir imparatorluktan modern Türkiye'nin doğuşuna kaynaklık eden kritik bir kesit olan Tanzimat Döneminde reformcuların temel hedefi, ***muntaẓam*** ve ***müesses bir devlet düzeni kurmak*** suretiyle imparatorluğun bütünlüğünü korumaktır.

Ancak çok geniş sahaya yayılmış kozmopolit bir imparatorlukta reformların eş zamanlı yürütülmesi ancak ***yetkin bir bürokrasi*** ve ***güçlü bir ekonomi*** ile mümkün olabilirdi. Bu ikisinin de 19. yüzyıl Osmanlı İmparatorluğunda yeterli düzeyde bulunduğunu söylemek güçtür. Reformların tüm imparatorluk coğrafyasında senkronize uygulayabilmenin önündeki önemli diğer iki engel ise; 19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren belirginleşen batılılaşma karşıtı muhafazakâr direniş ve Batı'nın bu süreçte takındığı tutumdan kaynaklanan bazı olumsuzluklardır. Bu durum, reformların uygulanmasında ve başarılı olmasında diğer menfî direnç noktalarını beslemiştir.

Çalışmanın konusu olan Şûrâ-yı Devlet, Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliyenin geçirdiği değişimlerin son halkası olarak, mezkûr meclisin ilgası sonucu ortaya çıkmış ve merkezi yönetimde idari rejime geçişin simgesi olmuştur. Osmanlı modernleşmesinin merkez teşkilatındaki değişim ve dönüşümünün bir parçası olarak özellikle yetkin bürokrasinin temini maksadıyla Şûrâ-yı Devletin ihdas edildiği açıktır.

Türkiye'de Şûrâ-yı Devlet üzerine yapılmış müstakil çalışma sayısının oldukça sınırlı olduğu görülmektedir. Konunun gerektirdiği disiplinler arası çalışmaların eksikliği ise daha da göze çarpmaktadır. Ancak ilmi kaygıları göz önünde tutan tüm çalışmaların sahaya ciddi katkılar sağladığını önemle belirtmek gerekir.

Şûrâ-yı Devlet üzerine yapılmış müstakil bir çalışma olmasa da İbrahim Hakkı'nın "Hukûk-ı İdâre" adlı çalışmasında² bu kuruma ilk kez yer verilmiştir.

² Önemine binaen eser hakkında kısa bir değerlendirme yapılması faydalı görülmektedir. İbrahim Hakkı, Osmanlı Devleti'nin ilk idare hukukçusu kabul edilir. Yazdığı *Hukûk-ı İdâre* kitabının ilk baskısı 1307'de

Cumhuriyetin ilanını takip eden ilk on beş yıllık dönemdeki Şûrâ-yı Devlete bakış açısı ve idare davalarının mahiyetine yönelik önemli bir hatırat tarzında kısa bir çalışma ise M. Reşat Mimaroglu, tarafından kaleme alınmıştır.³ Bu alanda yapılmış ilk müstakil çalışma ise İsmail Hakkı Görelî'nin, "Devlet Şûrası (Şûra-yı Devlet/Danıştay)" adlı eseridir.⁴ Son dönemlerde de yine sınırlı düzeyde de olsa yapılmış bazı çalışmalar söz konusudur.⁵

Çalışma sırasında Şûrâ-yı Devlet'in görev, yetki ve sorumlulukları tespit edilirken tarihçilerin ifrat, hukukçuların ise tefritle açıklanabilecek bazı yaklaşımlarının

yapılmıştır. Bu kitap Mekteb-i Hukûk-u Şahâne'de ders kitabı olarak okutulmuştur. Karabet matbaasında basıldığı anlaşılan kitabın kapağında Maârif Nezâret-i Celîlesinin ruhsatıyla bastırıldığı yazmaktadır. Eserin 1307/1892 tarihli baskısında Şûrâ-yı Devlet bahsine s. 93-101 ve s. 264-268 arasında değinilmiştir. 93-101 arasında Şûrâ-yı Devletin 1868 tarihli Nizâmnâme-i Esâsî ile bir yıl sonra hazırlanan ve yürürlüğe giren Nizâmnâme-i Dâhilîsi aktarılmıştır. 264-268 arasında ise özellikle memur yargılamalarına ilişkin Şûrâ-yı Devlette meydana gelen değişikliklere yer vermiştir. Kitabın ikinci baskısı ise 1312/1897 yılında biraz daha genişletilmek suretiyle basılmıştır. Bu baskının cild-i evvelinde (s. 27-35 ile s. 254-259 sayfaları) Şûrâ-yı Devlete yer verilmiştir. Çalışmada her iki baskı da incelenmiştir. Eserde Şûrâ-yı Devlete ait kısım genelde mevzuat aktarımı şeklinde yer almıştır.

³ M. Reşat Mimaroglu, *Cumhuriyet Devrinde Danıştay ve İdare Davaları*, Zerbamat, Ankara, 1945. Cumhuriyet Döneminin Danıştay Başkanlarından (ikincisi) olan Mimaroglu'nun bu çalışması yeni Türkiye Devletinin Şûrâ-yı Devlet algısını yansıtmaya açısından oldukça önemlidir.

⁴ İsmail Hakkı Görelî, *Devlet Şûrası (Şûrayı Devlet- Danıştay)*, Yeni Matbaa, Ankara, 1953. Cumhuriyet Döneminde Danıştayın üçüncü Başkanı olan Görelî'nin bu eseri, özellikle arşiv belgesi kullanmakta problem yaşayan araştırmacılar için önemli bir kaynak olmuştur. Eser, Şûrâ-yı Devlete ait mevzuatı büyük oranda aynen aktarmakta ancak belgelerin tahliline ve Şûrâ-yı Devletin geçirdiği değişim ve dönüşüme ait hususlara yer vermemektedir. Danıştay Başkanlığının 1968 yılında yayımladığı *Yüzyıl Boyunca Danıştay (1868-1968)* adlı eserin Şûrâ-yı Devleti ele alan tarihçe kısmı (Orhan Özdeş, "Danıştayın Tarihçesi, ss. 41-224) büyük oranda Görelî'nin mezkûr eserinden müktebestir.

⁵ Konu üzerine yapılmış Lisansüstü çalışmalardan kayda değer örneklerden biri Abdülmecit Mutaş tarafından yapılmıştır. (Mutaş, Abdülmecit, *Osmanlı Arşiv Belgelerine göre Şûrâ-yı Devlet*, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniv., SBE, İzmir, 1997). Bu çalışma yüksek lisans düzeyinde belge temelli olması açısından önemlidir. Ancak çalışmada Şûrâ-yı Devletin hukuki dayanakları yeteri kadar ve disiplinler arası yaklaşımla ele alınmamış ayrıca ikinci el kaynaklar da değerlendirilmemiştir. Doğrudan Şûrâ-yı Devlet ile ilgili olmasa da bu kuruma geniş şekilde yer veren ve son dönemde kaleme alınan diğer iki çalışma ise Onur Karahanoğulları tarafından yazılan *Türkiye'de İdari Yargı Tarihi* (Turhan Kitapevi, Ankara, 2005) ile Belkıs Konan tarafından kaleme alınan *Osmanlı Devleti'nde İdari Yargının Gelişimi*, (Statü Yay., Ankara, 2013) adlı eserlerdir. Bunların dışında da elbette Şûrâ-yı Devlete bölüm olarak yer verilen çalışmalar ile makale düzeyinde ele alınan araştırmalar vardır. Bunların da önemli bir kısmı tez çalışmasında değerlendirilmiştir.

Bu çalışmada TDK Yazım Kılavuzuna itibar edilmekle birlikte çalışılan konunun tarihsel mahiyeti dikkate alındığında "Gülhane Hatt-ı Hümayûnu", "Bâb-ı Âlî", "Şûrâ-yı Devlet", "Nizâmnâme-i Esâsî", "Nizâmnâme-i Dâhilî" ve "Kanûn-ı Esâsî" gibi tamlamalardaki uzatmalar tüm metinde gösterilmiştir. Diğer taraftan benzer şekilde alıntı yapılan metinlerde de gerektiğinde tashih yoluna gidilmiştir.

söz konusu olduğu görülmüştür. Belgelerde karşılık bulmayan hususlarda araştırmacıların fazladan görev, yetki ve sorumluluk bahşetmesine ya da bunları kısımasına Şûrâ-yı Devletin ihtiyacı yoktur. Bu konuda çalışma yapan araştırmacılara düşen üç sorumluluk şudur:

- 1- Yapılmış araştırmalara vakıf olmak,
- 2- İlgili belgeleri doğru okumak, belgelere derinlemesine nüfuz ederek onları doğru tahlil etmek,
- 3- Konuya ilişkin gün yüzüne çıkmamış kaynaklara ulaşabilmek ve bu suretle bilinmeyenler dünyasından bazı hususları bilinir hale getirerek sahaya ilmî katkı sağlamaktır.

Çalışmada seçilen konu dikkate alındığında araştırmacıları bekleyen bazı sorunlar söz konusudur. Her şeyden önce Marc Bloch'un ifade ettiği gibi: “Dönemler arasındaki anlaşılabilirlik bağları çift yönlüdür. Şimdinin anlaşılabilmesi kaçınılmaz bir biçimde geçmişin bilmemekten doğar. Günümüz hakkında hiçbir şey bilinmiyorsa geçmişin anlamak için çaba sarf etmek aynı derecede boş bir çabadır.”⁶

Bu çerçevede Şûrâ-yı Devlet çalışmaları, tarihsel metodolojiyle desteklenen sağlam bir tarih bilgisi ile hukuk nosyonu gerektirir. Bu durum kavramların doğru ve yerinde kullanılması kadar ele alınan meselenin sağlıklı analizi açısından da gereklidir. Ayrıca sağlam bir tarih bilgisi dönemin siyasi, iktisadi ve sosyolojik gerçeğini anlamamıza ciddi katkı sağlar. 54 yılda 10'dan fazla yapısal değişime ve 47 kez başkan atamasına sahne olan Şûrâ-yı Devlet, siyasal ve sosyo-ekonomik dinamiklerden de bağımsız düşünülemez.

Çalışma incelendiğinde amacın salt Şûrâ-yı Devlet tarihi yazmak olmadığı anlaşılabacaktır. Cumhuriyet Türkiye'sine tevarüs eden bu kurumun görev, yetki ve

⁶ March Bloch, *Tarihin Savunusu ya da Tarihçilik Mesleği* (Mehmet Ali Kılıçbay), Birey ve Toplum Yay., Ankara, 1985, s. 28; Ayrıca tarih araştırma usul ve yöntemleri hakkında bkz. A. Zeki Velidî Togan, *Tarihte Usûl*, Enderun Kitabevi, 4. Baskı, İstanbul, 1985; Edward Hallett Carr, *Tarih Nedir?* (Çev: M. Gizem Gürtürk), 20. Baskı, İletişim Yay., İstanbul, 2016; Léon-E. Halkin, *Tarih Tenkidinin Unsurları* (Çev: Bahaeddin Yediyıldız), TTK Yay., Ankara, 1989.

sorumlulukları ile geçirdiği yapısal değişikliklerin sağlıklı bir şekilde ortaya konulması hedeflenmiştir. Yasama süreçlerinde oynadığı rol, aldığı kararlarla Türkiye’de idari yargının evrimleşerek sistematik hale gelmesinde ifade ettiği anlam ve merkezi idare (Bâb-ı Âlî ve Saray) için üstendiği istişare vasfıyla Şûrâ-yı Devlet, kendisinden önceki birikimi de terkip ederek Osmanlı Devleti’nde anayasalı bir rejime geçişini hızlandırmıştır.



BİRİNCİ BÖLÜM

OSMANLI BÜROKRASİSİNDE MODERNLEŞME ÇABALARI

A. Bürokrasi Kavramı

Osmanlı Devleti'nin modernleşme süreciyle birlikte eş zamanlı olarak ele alınması gereken bürokratik yenileşme sürecine "Bürokrasi" kavramına göz atarak başlamak faydalı olacaktır. Sözcüğü ilk kullananın 1745'te Fransız fizyokrat iktisatçı Vincent de Gournay olduğu kabul edilir.⁷ Bu kelime Latince "burra" ve Yunanca "kratos" sözcüklerinden türetilmiştir. "Burra", masaları örtmede kullanılan koyu renkli kumaş; "kratos" ise egemenlik, yönetim anlamına gelmektedir. Buna göre bürokrasi, "masaların ya da büroların egemenliği" anlamındadır. Aslında burada ifade edilmek istenilen, memurların toplum üzerinde giderek artan egemenliğidir. Memurların bu egemenliği, onların hizmet yürüttükleri bir araçla (yazı masası) ya da mekânla (büro) nitelendirilmiştir. Farklı anlamlarının yanında bir **örgütlenme ve yönetim biçimi** olarak bürokrasi, spesifik olarak siyaset bilimi ile yönetim biliminin ilgi alanına giren bir konudur. Bu konuda kalıcı ve açıklayıcı teoriler geliştiren M.Weber'den önce Hegel ve Marx da fikir beyan etmişlerse de bürokrasiyi bilimsel yöntemle ilk ele alan ünlü sosyal bilimci Max Weber olmuştur.⁸

⁷ Metin Heper, "Bürokrasi", *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi*, Cilt: II, İletişim Yay., İstanbul, 1983, s. 290.

⁸ Max Weber'in Bürokrasiye dair görüşleri ile organizasyon ve bürokrasi kavramı üzerine yönelik teoriler konusunda tafsilatlı bilgi için bkz. Max Weber, *Toplumsal ve Ekonomik Örgütlenme Kuramı*, (Çev: Özer Ozankaya), İmge Kitapevi Yay., Ankara, 1995; Ülkemizde bürokrasi üzerine yapılan ilk akademik çalışmalardan birinin örneği için bkz. Nermin Abadan, *Bürokrasi*, A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yay., Ankara, 1959; Metin Heper, "Bürokrasi", *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi*, Cilt: II, İletişim yay., İstanbul, 1983, ss. 290-297; Gencay Şaylan, *Türkiye'de Kapitalizm, Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji*, V yay., Ankara, 1986; Bilal Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, 6. Baskı, Alfa Yay., İstanbul, 2017; Nicos P., Mouzelis, *Organisation and Bureaucracy: An Analysis of Modern Theories*, Aldine Publishing Company, Chicago, 1967; Anthony Giddens, *Max Weber Düşüncesinde Siyaset ve Sosyoloji* (Çev: Ahmet Çiğdem), 3. Baskı, Vadi Yay., Ankara, 1999.

Bürokrasiyi, rasyonel olarak çalışan ve yasal/meşru otoriteye sahip olan devlet örgütü olarak tanımlayan Weber, özellikle modern endüstri toplumunda bürokrasinin ortaya çıkışı üzerinde durmuş ve bu olguyu teknolojik ve toplumsal değişime bağlamıştır.⁹

Weber'in bakış açısına göre, bürokrasinin temel özelliği **“rasyonelliği”** ve **“yasallığı”**dır. Bu yasallığın üç dayanağı ise gelenekler, inançlar (kutsallık) ve ussallıktır (doğal ve pozitif hukuk).¹⁰ Weber'in bürokrasi yaklaşımı yönetim ve organizasyon açısından ele alındığında; hiyerarşik yapılanma, gayri şahsılık, disiplin ve güvenilirlik, yazılı kurallar ve yönetmelikler, iş bölümü ve uzmanlaşma, yöneticilerin astları ile olan ilişkilerinin kişisel değil profesyonel olması, işe atamalarda önce liyakatin dikkate alınması olarak ele alınabilir. Karizmatik ve geleneksel otoritelerde, meşruiyetin kaynağı, kutsallığına inanılan gelenekler çerçevesinde oluşurken hukuki/rasyonel otorite tipinde meşruiyet rasyonel hukuki düzenlemeler üzerinde yükselmektedir.¹¹

Bürokrasinin süreç içerisinde kazandığı farklı anlamlara bakıldığında; ilk olarak bürokrasi, daha çok olumsuz ve kötüleyici bir anlam ifade eder. Bürokrasi, örgütlerin olumsuzluklarını ve resmi otoritenin kötüye kullanılmasını anlatmakta kullanılan pejoratif (aşağılayıcı) bir kavramdır. Bürokrasi “verimsizlik”, “işlerin ağır yürümesi”, “kuralcılık”, “kırtasiyecilik”, “sorumluluktan kaçma”, “yetki devretmede isteksizlik”, “otoriteye aşırı bağlılık” halk dilinde “bugün git yarın gel” gibi olumsuz kamusal davranış kodlarını ihtiva eder.

İkinci anlamda bürokrasi, belirli özelliklere sahip bir örgüt biçimi olarak tanımlanmaktadır. Bu tanım Weber'le birlikte ortaya çıkmıştır. Bürokrasi konusundaki egemen anlayış, Weber'in tanımı etrafında toplanmıştır. Weber'e göre, üç tür ideal yetkeden (Geleneksel-Karizmatik ve Yasal/Ussal), yasal yönetim biçimi tarihsel olarak en akılcı yönetim biçimidir ve çağdaş toplumun yasal bürokrasi olmadan ayakta

⁹ Şaylan, *a.g.e.*, s. 23.

¹⁰ Max Weber, *a.g.e.*, s. 68-70.

¹¹ Weber, *a.g.e.*, 328-370; Eryılmaz, *a.g.e.*, s. 64-71.

durması olanaksızdır.¹² Yine ona göre modern bürokrasi, rasyonel olarak çalışan ve meşru (yasal) otoriteye sahip olan devlet örgütü idi. Teknik üstünlüğü ve uzmanlığından hareketle bürokrasi iktidarı paylaşır ve bu yönüyle siyasal süreçlerden soyutlanamazdı.

13

Üçüncü olarak bürokrasi, *"kamu yönetimi"* nin eş anlamlısı olarak kullanılır. Genellikle siyasi sistemin kamu yönetimi kolu olarak tanımlanır. Bu anlamda bürokrasi, devlet yönetiminde çeşitli idari görevleri yerine getirmek için modern hükümetler tarafından yönetilen ve çeşitli kamu kurumlarından oluşan örgütler bütününe verilen addır. Bürokrasi özel sektörden ziyade kamu sektöründeki yönetimi ifade etmektedir.

¹² Heper, *a.g.m.*,s. 292-293.

¹³ Şaylan, *a.g.e.*, s. 32.

B. Yönetimde Reform Gereksinimi: Bürokratik Yenileşmenin Zihni Temelleri ve Tanzimat Bürokrasisi

Osmanlı Devleti'nde bürokratik yenileşmenin zihni temellerine bakıldığında devlet yöneticileri 17. yüzyılın sonlarından itibaren yönetimde bazı şeylerin iyi gitmediğini fark etmeye başlamışlardı. Ancak alınacak tedbirlerin geçici ya da kalıcı radikal reformlar şeklinde olup olmayacağına karar verilmesi, bir asırlık, bekleme, izleme ve tecrübe etmenin sonucunda söz konusu oldu. Geleneksel toplumların mevcut durumu korumaktan yana tavır aldığı, yeniliklere mesafeli olduğu bilinmektedir. Osmanlıların, kendi mükemmelliyetlerine olan inançlarının ve kazanmış oldukları önceki başarılarının etkisiyle uzun süre Batı karşısında psikolojik açıdan mağrur bir tavır sergileyerek buradaki gelişmelere büyük ölçüde kayıtsız kaldıkları genelde kabul edilen bir görüştür. Osmanlı düzeninde meydana gelen sarsıntılara çözüm arama çabaları sürecinde yaşanan toplumsal sorunlar ulusal ve uluslararası gelişmelerin dinamik bir parçası olarak görülemediğinden statik kalıplar içerisinde geçmişe özlem tutkularıyla sathi çözüm önerilerinin ötesine 19. yüzyıla kadar gidilememiştir.

Bu doğrultuda Osmanlı devlet adamlarınca, yönetimde karşılaşılan sorunlara uzun süre aksi bir istikamette, geriye doğru bakılarak çözüm aranmıştır. Avrupa'nın başarısının Batı'nın üstünlüğünden değil, kendi noksanlıklarından kaynaklandığı düşünülmüş ve bu düşünce 19. yüzyıla kadar değişmemiştir.¹⁴ Bu küçümseyici tutumun asıl kaynağı da yalnızca Batı'dan ziyade Yakın Doğu'nun karakteristik özelliği olan geleneksel kafa yapısı ve tutuculuk değil, bunların yanında geleneksel dini düşünceler ve pratiklerdir.¹⁵

18. yüzyıl Osmanlı toplumu içinde okur-yazarlar arasından bir aydın zümre ortaya çıkmaya başlamış ve matbaa bu sürece ivme kazandırmıştı. Bu süreçte Osmanlı

¹⁴ Mehmet Genç, "İktisadi Kalkınma ve İslâm", *İslami İlimler Araştırma Vakfı Yayınları*, İstanbul, 1987, s. 215; A.H., Ongunsu, "Tanzimat ve Amillerine Umumî Bir Bakış" *Tanzimat*, Cilt 1., , MEB Yay., İstanbul, 1999, s. 2.

¹⁵ Roderic H. Davison, *Osmanlı İmparatorluğunda Reform* (Çev: Osman Akınhay), Cilt 1, Papirüs Yay., İstanbul, 1997, s. 26.

adamı bir anlamda yaşadığı dünyanın renklerini de fark eden senkronize görüş sahibi biri oldu.¹⁶ Osmanlı modernleşmesi için kesin bir tarihleme ve coğrafya çizmenin güçlüğü ortadadır. Bir zamanlama yapılacaksa İkinci Viyana bozgunundan Tanzimat Fermanı'nın ilanına kadar Osmanlı modernleşmesinin gerekliliğini ve koşullarını tarih hazırlamıştır denilebilir.¹⁷

Dış dünyaya karşı tutum değiştirme ve içeride bazı yenilikler yapma gerekliliği ise daha ziyade 1699 Karlofça ve 1718 Pasarofça Antlaşmalarının ardından anlaşılmaya başlamış olduğundan çağdaşlaşma için 18. yüzyıl başlarını esas almak gerektiği şeklinde yaklaşımlar da söz konusudur.¹⁸

Osmanlı Devleti'nin klasik dönemde kurmuş olduğu güçlü idari sistem gerek içten gerekse dıştan yapılan bazı müdahale ve zorlamalarla sıkıntıya düşmeye ve açık vermeye başlamıştı. Coğrafi Keşifler neticesinde ticaret yollarının yön değiştirmesiyle yaşanan mali kayıplar, değerli madenlerin dünya piyasalarında dolaşmaya başlamasıyla oluşan enflasyonist baskılar, 1683'ten itibaren üst üste gelen yenilgiler, tımar sisteminin bozulmasıyla köylünün toprağını düzenli işlememesi, taşradaki mali ve askeri düzeninin bozulmasına bağlı olarak taşra yönetiminin işlememeye başlaması ve taşrada merkezi yönetime muhalif güç olarak âyanların doğuşu içeride söz konusu iken; Avrupa, bilginin kudretini keşfetmiş, teknik olarak ilerlemiş ve açık denizlere dayanıklı gemiler inşa ederek, dünyanın değişik yerlerindeki bilgi ve servet birikimlerini sömürgecilikle kendi ülkelerine taşımıştır.¹⁹

Osmanlı Devleti'nin artık kendi askeri gücü ile ayakta duramayacağı ve Avrupalı devletler arasındaki güç dengelerini dikkate alan hassas politikalara ihtiyaç

¹⁶ İlber Ortaylı, *İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı*, İletişim Yay., İstanbul, 1999, s. 16.

¹⁷ Ortaylı, *a.g.e.*, s. 28.

¹⁸ Niyazi Berkes, *Türkiye'de Çağdaşlaşma*, (Yayıma Hazırlayan: Ahmet Kuyaş), 21. Baskı, YKY Yay., İstanbul, 2015, s. 40; Damat İbrahim Paşa'nın, Paris'e sefaret göreviyle yolladığı Yirmi Sekiz Çelebi Mehmet'e verdiği talimatta Fransa'nın «Vesâit-i ümrân ve maârifine dahi lâıykıyla kesb-i ittılâ ederek kâbil-i tatbik olanlarının takrîri» ifadesi vardır. Gezilen, görülen yerlerin bir nevi fotoğrafı mahiyetinde olan bir sefaretname hazırlanmıştır. Bu sefaretname Osmanlılar için garpte açılmış ilk pencere olacaktır. Bkz. Enver Ziya Karal, "Tanzimattan Evvel Garplılaşma Hareketleri (1718-1839)", *Tanzimat*, Cilt 1., MEB Yay., İstanbul, 1999, s. 19.

¹⁹ Ali Akyıldız, *Osmanlı Bürokrasisi ve Modernleşme*, 4. Baskı, İletişim Yay., İstanbul, 2012, s. 19-20.

duyacağı ve bunun devletin idamesi için hayati role sahip olacağı anlaşılmaya başlanmıştır.

Batı karşısında alınan sürekli askeri yenilgiler üzerine önceleri askeri/teknik alanda yapılacak belli düzenlemelerin yeterli olabileceğine dair kanaat III. Selim ile birlikte değişmeye başlamıştır. III. Selim Dönemi serbest değişmelerle mecburi değişmeler arasında bir nevi intikal devresi, şümüllü ve cezrî kültür değişmelerinin başladığı devir ise II. Mahmut Dönemi olmuştur.²⁰ Sanayileşen ve birer endüstri toplumu olma yolunda ilerleyen Batılı ülkeler ile kalkınmışlık açısından makasın giderek açılması daha köklü ve geniş yelpazede reform gerekliliğini ortaya koymuştur. Ortaylı'ya göre;²¹ Osmanlı toplumundaki Batılılaşmanın özgün tarafı, bu sürecin adı konmadan başlamasıdır. İmparatorluğun azınlıkları olan gayrimüslim unsurlar, örneğin Rumlar daha başından Batı ile ilişki içerisindeydi. Fenerli Rum aristokrasisi Batı kültürüne açıldı. Eflak ve Boğdan prensliklerinde Batı tipi eğitim erkenden yerleşmişti. Bu sebeplerle sadece Bâb-ı Âlî ve Anadolu'yu esas alarak Osmanlı İmparatorluğundaki Batılılaşma olgusu ve değişimi kavranamaz.

Avrupa'nın ilerleyişi karşısında Osmanlı Klasik Yönetim sisteminin açmazları ise şu şekilde sayılabilir:²² İstihbarat eksikliği ve haber alma kaynaklarının yetersizliği (Daimi elçiliklerin kurulmasının gecikmesi), devlete sadakati tartışmalı olan ve özellikle Fenerli Rumların elinde olan tercüme işlerinin devleti diplomaside zafiyete uğratması, (Rum Godrika ve 1821 Yunan İsyanı sürecinde görev yapan ve idam edilen Constantine Mourouzi), devlet teşkilatı içerisinde uzmanlaşmanın kâfi derecede olmaması (aynı memurlar devletin hem içişleriyle hem de hariciye ile uğraşıyorlardı), vezir, beylerbeyi, vali, sancak beyi gibi görevlere üst düzey görevlerde 16.yüzyılın sonlarında başlayan ve II. Mahmut tarafından ortadan kaldırılan tevcihât usulü ile bir yıllığına atamaların yapılması, bürokrasinin büyümesi ve işlerin karmaşılaşmasını göğüsleyecek bir memur yetiştirme sisteminin olmaması, memur istihdamında ehliyet ve liyakatin çoğu kere göz ardı edilerek iltimas ve kayırmanın söz konusu oluşuyla Osmanlı bürokrasisinde

²⁰ Mümtaz Turhan, *Kültür Değişmeleri*, Marmara Üniv., İlahiyat Fakültesi Vak., Yay., 3. Baskı, İstanbul, 1997, s. 134; Ahmet Hamdi Tanpınar, *XIX. Asır Türk Edebiyatı Tarihi*, 3. Baskı, Çağlayan Kitabevi, İstanbul, 1967, s. 30.

²¹ Ortaylı, *a.g.e.*, s. 23-24.

²² Akyıldız, *a.g.e.*, s. 21-29.

yaşanan önemli açmaz, uzun süren ve kaybedilen savaşların devlet hazinesine getirdiği yük, gelir-gider dengesinin bozulması, verginin sağlıklı toplanamamasıdır. Ayrıca oldukça çarpıcı başka bir tespiti de Ubicini, yapmaktadır. Ona göre; yeniçeriler, bazı ulema ve tarikatlar aldığı tutumlarla kendi yıkımlarını geciktirmek isteyerek Türkiye'nin yıkımını hızlandırmışlardır.²³

Osmanlı Devlet adamları 19. yüzyılın ikinci yarısına doğru devletin düştüğü beka sorununun farkına varmışlar ve çözüm arayışına girmişlerdir. Bu noktada Gülhane Hatt-ı Hümayûnu (Tanzimat Fermanı/Tanzimat-ı Hayriye), Osmanlı devlet ve toplumunu modernleştiren sürekli bir yasama ve reform dönemini başlatmış olup 1839-1876 yılları arasında devlet yönetiminde kapılar Osmanlı toplumuna açılmaya başlanmıştır. Bunun geçmişi, III. Selim ve II. Mahmut'un girişimlerini yönlendiren nizam tutkusunda yatar. Tanzimat hareketini mümkün kılan, II. Mahmut'un Osmanlı hükümetinin kapsamını geleneksel sınırların dışına taşıyıp, tüm yaşam biçimlerini düzenleme görev ve hakkını da kapsayacak şekilde genişletmesi, Osmanlı reform kavramını eski kurumları koruma ve yeniden canlandırma geleneğinden ayırıp, bunların yerine bir bölümü Batı'dan ithal edilen yenilerini getirmesidir. Bu noktadan hareketle Sultan Mahmut'un bağlandığı reform ve yenileştirme siyaseti, Osmanlı İmparatorluğu ile Batı arasında göze çarpan ayrılıkları gidermek amacına yönelmişti.²⁴

Tanzimat hareketinin başarı ve başarısızlıkları, Türkiye Cumhuriyetinde reformların günümüze kadar uzanan gelişmesini pek çok bakımdan doğrudan doğruya etkilemiştir.²⁵ Bu dönemde reform, bürokrasinin statüsüne önemli değişiklikler getirdi. Ancak bürokrasinin meclis veya bakanlar kurulu gibi başka bir otoritenin denetiminde olması gerektiği düşüncesi İmparatorluğun yıkılmasına kadar asla açıkça ortaya konmadı. Bu süreçte bürokrasinin zaman zaman tümüyle denetimsiz kaldığı da görüldü.²⁶

²³ M.A. Ubicini, *Türkiye 1850*, (Çeviren: Cemal Karaağaçlı), Cilt 1, Tercüman 1001 Temel Eser, No: 63, İstanbul, tarihsiz, s. 33-34.

²⁴ Kemal H. Karpat, *Türk Demokrasi Tarihi*, Afa Yay., İstanbul, 1996, s. 33.

²⁵ Stanford J. Shaw ve Ezel Kural Shaw, *Osmanlı İmparatorluğu ve Modern Türkiye*, İkinci Cilt, E Yay., İstanbul, 1983, s. 86

²⁶ Carter V. Findley, "XIX. Yüzyılda Osmanlı İmparatorluğu'nda Bürokratik Gelişme, *T.C.T.A., I*, İstanbul, 1985, s. 259.

Reformlar, sultanı yönlendiren ve onun denetiminden kaçan batılılaşma yanlısı bürokratların işiydi. Reformların Avrupa modeline göre olması halk arasındaki yaygın hoşnutsuzluğun büyük bölümünü açıklamaktaydı. Diğer taraftan bürokrasi üzerinde bir denetim mekanizması Tanzimat Döneminde geliştirilememiştir. Bu dönemde çok sayıda yasa hazırlanmasına rağmen personel politikası ve sivil bürokrasinin yasal statüsünü yeniden tanımlayan bir düzenlemeye rastlanmamış olup, II. Mahmut Döneminde 1830'lu yıllarda yapılan düzenlemelerin üzerine hemen hemen bir şey eklenmemiştir.²⁷ Durum böyle olsa da harcanan çabaların 19. yüzyılda modern bir bürokratik yönetim geleneğinin doğmasına²⁸ hazırlık oluşturduğu rahatlıkla söylenebilir.

Reformun yol almaya çalıştığı coğrafyanın dini, siyasi ve geleneksel faktörlerin etkisiyle gerek devlet yönetiminde reformcularla aynı kanaatte olmayan bürokratlardan kaynaklanan ve gerekse sosyolojik direnç noktaları dikkate alındığında reform iklimi için çok da arzu edilmeyen bir ortamın varlığı göze çarpmaktadır. Diğer taraftan metodolojik açıdan bakıldığında olayların, sonradan anlaşılan durumlara göre değil, daima vâki oldukları zamandaki hal ve şartlara ve zihniyetlere göre mütalaa ve muhakeme edilmesi zorunluluğu vardır. Bu noktadan hareketle Ortaylı'nın ifadesiyle 19. yüzyıl, bir toplumun kurumlarıyla, gelenekleriyle, devlet adamlarıyla kaçınılmaz bir yazgıya doğru ilerlediği, karanlığın ve gafletin yanında fazilet ve aydınlığın ortaya çıktığı, çöküşle ilerleyişin boğuştuğu, Osmanlı tarihinin en uzun asrı olmuştur.²⁹

19. yüzyıl öncesinde Padişah ve sivil bürokratlar arasındaki ilişki patrimonyalisttir.³⁰ Patrimonyal sistemde ülke, üzerinde yaşayan insanlar dâhil, bütünü ile liderin mal varlığı olarak görülür. Bürokrasi de liderin kişisel yönetim aracıdır. 19. yüzyıl boyunca batılılaşma çabası içine giren Osmanlı, patrimonyal bürokratik yönetim yapısını değiştirmek ve bürokrasisini Batı Avrupa bürokrasilerine benzetmek çabası

²⁷ Findley, *a.g.m.*, 261.

²⁸ Osmanlı Devleti'ndeki bürokratik yapının doğuşu, işleyişi ve açmazları üzerine tafsilatlı değerlendirmeler için bkz. Carter V., Findley, *a.g.e*; Ali Akyıldız, *a.g.e*; Metin Heper, "19. Yüzyılda Osmanlı Bürokrasisi, *T.C.T.A., I*, İletişim Yayınları, İstanbul, 1985, ss. 245-258.

²⁹ Ortaylı, *a.g.e.*, s. 31.

³⁰ Heper, "Bürokrasi", s. 295.

içerisinde olmuştur.³¹ Tanzimat Döneminde sivil bürokrasinin güçlenip reform hareketlerinin öncülüğünü ele geçirmesiyle birlikte bürokrasi, yönetimde gücü yönlendiren ve paylaşan bir konuma gelecektir.

II. Mahmut, 1821’de Tercüme Odasını kurarak, bu odada Müslüman memurların görev almalarını, yabancı dil öğrenmelerini teşvik etmiştir. Eğitim, Osmanlı bürokratik seçkinlerini diğer toplumsal gruplardan ayıran en önemli ölçüt olmaya başlamıştır. Daha sonra açılan okullarla **“aydın devlet adamı”** yetiştirmek hedeflenmiştir. Tanzimat Döneminde açılan okullar arasında Mekteb-i Maârif-i Adliye (1838), Dar’ül Maârif (1849), Mekteb-i Mülkiye (1859), kâtip yetiştirmek üzere Mekteb-i Aklâm (1862-Daha sonra Mahrec-i Aklâm’a dönüştürülmüştür) ve Galatasaray Lisesidir (1868). Özellikle Mekteb-i Mülkiye ve Galatasaray Lisesinin uzun süre Osmanlı-Türk devlet hayatının önde gelen kişilerini yetiştirdiği bilinmektedir.³²

19. yüzyılda bürokratik seçkinleri birbirinden ayıran en önemli özellik **“geleneksel”** yahut **“modern”** bir eğitime sahip oluşlarıydı.³³ Yeni okulların amacı, salt olarak dini referanslar değil, modern ölçütlerle karar verecek bürokrat yetiştirmektir.

Tanzimat Dönemi bürokrasisi, temel reformları etkin bir şekilde gerçekleştirmek üzerine kuruludur. Reformların uygulanma biçimi ya da başarısı ikinci sırada kalmıştır. İslami normların toplum ve siyaset hayatında devam edegelen etkilerinden ötürü Batılılaşma önce kısmen gerçekleşmişken 1830’lardan itibaren Batının etkisi belirgin olarak artmaya başlamıştır. Ancak reformcu sultanlar şeri’atı da göz önünde bulundurmaya devam etmişlerdir. Aynı zamanda halife de olan Sultanların reformlara yaklaşım ve uygulamalarında bu durumun da etkili bir rolü vardı. Halife-Sultanların bu noktadaki geleneksel tavrı III. Selim’den itibaren değişmeye başlamıştır.

³¹ Ubicini, yapılan reformlar sayesinde Osmanlıların ihtiyar imparatorluğunun giderek diğer Avrupa devletlerine benzemeye başladığını ifade etmiştir. Bkz. Ubicini, *a.g.e.*, Cilt 1, s. 23; Ongunsu, *a.g.m.*, s. 8; Heper, 19. Yüzyılda..., s. 255.

³² Türkiye’de Eğitim-Öğretim Kurumları hakkında ayrıntılı bir çalışma için bkz. Osman Ergin, *Türk Maarif Tarihi (5 Cilt)*, Eser Matbaası, İstanbul, 1977.

³³ Heper, “19. Yüzyılda...”, s. 248.

Diğer taraftan dinin toplumda rolünü kaybetmemiş olması ikili bir kurumlaşma yapısının ortaya çıkmasına neden olmuştur. Dini kurumların yanında seküler kurumlar özellikle hukuk ve eğitim alanında görülmüştür. Hatt-ı Şerif'in (Tanzimat Fermanı kastedilmekte) ikili niteliği aslında bütün Tanzimat döneminin ikili (dual) niteliğini yansıtmaktadır.³⁴ Tanzimat'tan önce revaçta olan medeniyet telakkisi dini temelli, parmak ısırılan Avrupa medeniyeti ise dünyevi bir hayat görüşünü öncelediğinden Tanzimat'ın ikilik seciyesi buradan doğmuştur.³⁵

Zamanın gerekliliklerini yerine getirmek amacıyla yeni ve Batılı kurumlar ihdas edilirken, imana ve devlete dayalı geleneksel kurumlar da korunuyordu. Ayrıca hiç kimse geçmişinden keskin bir biçimde kopamayacağından bu ikilikten nasıl kaçınılabileceğini anlamak da güçtü. Ayrıca reformların doğasından kaynaklanan zorlukların bulunduğu da açıktır. Tanzimatçılar doğaldır ki birer radikal devrimci değildi. Devletin temel yapısını değiştirme kararından ve gücünden uzaktılar. Bundan dolayı sözü geçen düalizm olumsuzluğuna rağmen kaçınılmazdır. Bu düalizm belki cumhuriyet dönemindeki çağdaşlaşma anlayışı ile Tanzimat öncesi arasında bir köprü kurmuştur. Bu ise olumlu yöndür.³⁶

İkili yapının, reformların yerleşme aşamasında olumsuzluk teşkil ettiği bu çalışmada yer verilen kaynakların birçoğunda ileri sürülmektedir. Ancak konuyu sosyolojik açıdan tahlil eden Mümtaz Turhan'ın bu yaklaşıma itirazı vardır. Turhan, Tanzimat ricalinin ikili yapıyı muhafaza etmekle bilakis en akıllı icraatlarından birini yaptıklarını, bir kültür değişmesindeki esas meselenin eskinin yanında yeninin kurulmasında değil, yeninin bütün şartlara uygun olarak alınmasında ve her cihetle üstünlüğünü ciddi şekilde göstermesinde olduğunu, bu durum gerçekleştiğinde eski için mukadder olan âkibetin kaçınılmaz olacağını ifade eder.³⁷ Reformlar için toplumun ve devletin hazır bulunma düzeyi dikkate alındığında bugünkü bakış açısıyla Tanzimat

³⁴ Davison, *a.g.e.*, Cilt 1, s. 48.

³⁵ Ziyaeddin Fahri Fındıkoğlu, "Tanzimatta İctimaî Hayat", *Tanzimat*, Cilt 2., MEB Yay., İstanbul, 1999, s. 656-657.

³⁶ Ahmet Mumcu, "Hukukçu Gözüyle Mustafa Reşid Paşa ve Tanzimat", (*Mustafa Reşid Paşa ve Dönemi Semineri: Bildiriler, 13-14 Mart 1985*), 2. Baskı, TTK Yay., Ankara, 1994., s. 47

³⁷ Turhan, *a.g.e.*, s. 177.

ricalinin devrimci bir ruhla hareket etmesi beklenemezdi. İç ve dış dengeleri gözetmek zorunda oldukları açıktı.

Batı'yı taklit hevesinden doğduğundan yapılan düzenlemelerle, 19. yüzyıl boyunca bürokrasiyi daha verimli kılma ve genel olarak modernleştirme çabalarının fazla başarılı olduğunun söylenemeyeceği de bu dönem için ifade edilmiştir.³⁸ Bu görüşe bir yere kadar iştirak edilebilirse de yapılan reformların salt Batı'yı taklit amacından doğduğunu ve başarısız olduğunu ileri sürmek, modernleşmeyi zorunlu kılan diğer parametreleri de dikkate alma zorunluluğundan bahisle kanaatimizce eksik olacaktır. Reformların ilk uygulandığı anda bazı olumsuzluklar ve başarısızlıkları olağan görmek doğru bir yaklaşım olacaktır. Ancak diğer taraftan Osmanlı Devleti'nin, modern bir devletin hukuki ve idari aygıtlarına sahip olması bakımından İslam dünyasında benzersiz³⁹ olduğunu da dikkate almak gerekir.

Davison, 1856 yılından sonra askeri, ekonomik, toplumsal, entelektüel, hukuksal ve siyasal alanda yürütülen reformları, Osmanlı Devlet adamlarının bazen taktik olarak Avrupa devletlerinden gelecek müdahaleleri savuşturmak amacıyla kullanılırken bazen de aldatmayı hedeflediğini ancak reform hareketinin arkasındaki temel dürtünün Avrupa'nın gözünü boyamak olmadığını tersine Batılı fikir ve kurumların benimsenme hedefinin, iç reorganizasyon tedbirleriyle imparatorluğu yeniden canlandırmak olduğunu ifade etmiştir.⁴⁰

Osmanlı Devlet adamlarının reformlar hususundaki samimiyetinin Avrupa'da algılanış biçimine dair ilginç bir tespiti de son vak'a-nüvis Abdurrahman Şeref Efendinin, *Tarih Musâhabeleri* adlı eserinden hareketle yer verelim. Abdurrahman Şeref Efendi: "Mehâfil-i ecnebiyede Bâb-ı Âlî başı sıkılınca tatlı tatlı va'd ve teahhüd altına girmek ve biraz nefes alınca yan çizmek ve bâ-husûs ıslahât-ı dâhiliyye mesâilinde kımıldamayub yerinde saymak ile zebânzed" ise de Hariciye Nazırı Reşit Paşa'ya karşı Avrupa'da bir itimadın olduğunu ifade etmektedir.⁴¹

³⁸ Heper, "19. Yüzyılda...", s. 258.

³⁹ Findley, *a.g.e.*, s. 400.

⁴⁰ Davison, *a.g.e.*, Cilt 1, s. 17.

⁴¹ Abdurrahman Şeref, *Tarih Musâhabeleri*, Matbaa-i Âmire, İstanbul, 1339, s. 69.

Fransız diplomat Engelhardt, Tanzimat'ın, korkunç durumdaki Türkiye'nin kurtuluşuna büyük yardımcı olduğunu, Avrupa devletlerinin manevi yardımlarını temin etmeye çalışarak günün birinde olası muhtemel Hristiyan dünyanın barbar dünyaya (Osmanlı Devleti kastediliyor) karşı ittifak kurmasını ertelediğini, Osmanlı Devleti'nin hem düvel-i muazzama arasındaki kıskanç rekabetten faydalanmış olması hem de Tanzimat reformları ile attığı adımlar sayesinde eskisine oranla daha az ağırlığı olmasına rağmen hâlâ Avrupa dengesinin önemli bir parçası olmayı bu sayede sürdürmüş olduğunu ifade etmiştir.⁴² Bu yoruma göre Osmanlı Devleti Tanzimat ile başlayan reform hareketinde pragmatist duygularla hareket etmiştir. Ancak reformların sürdürülmesinde gerek sultanın ve gerekse Bâb-ı Âlî bürokrasisinin ortaya koyduğu samimi ve istikrarlı irade, reformların dış politikada ülke bütünlüğünü temine matuf olduğu kadar hatta ondan çok daha öte yönetim, eğitim, adalet ve diğer sahalarda köklü değişime imkân tanıyacak bir medeniyet tercihi olduğu açıktır.

Kanûn-ı Esâsî ya da daha önceki reformların, yabancıları aldatmak ve içerde hiçbir şeyi değiştirmemek niyetinde olan diplomatik desiselerden başka bir şey olmadığı sonucunu çıkarmak büyük hata olur diyen Bernard Lewis, 1876 yılına gelindiğinde Türkiye'de reform davasının bir yüzyıllık geçmişi, belirlenmiş bir geleneği, bir itici gücü ve gerçekten tamamen kendisine ait bir eseri bulunduğunu ifade etmektedir.⁴³

Bununla birlikte Tanzimat reformlarının salt olarak devletin bir iç tercihi olarak değil dış tesirlerin etkisi ile de yürürlüğe konulduğu bilinen bir gerçektir. Nitekim 1839 Gülhane Hatt-ı Şerîfi, Osmanlı ordusunun Nizip'te feci yenilgisinden hemen sonra Avrupa desteğine ihtiyaç duyulduğunda çıkarılmıştı.⁴⁴ Bu dönemde kurulan meclisler Fransız "Departement Meclisleri" örneğine uygun olarak kurulmuştur.⁴⁵

⁴² Engelhardt, *Tanzimat ve Türkiye* (Çeviren: Ali Reşad), Kaknüs Yay., İstanbul, 1999, s. 11-12.

⁴³ Bernard Lewis, *Modern Türkiye'nin Doğuşu*, (Çeviren: Metin Kırıtlı), 7. Baskı, TTK, Ankara, 1998, s.165.

⁴⁴ Lewis, *a.g.e.*, s. 164; Tanzimat'ı yapanların Avrupa'da iyi tesir hâsıl etmeyi amaçlamakla birlikte 1839 tarihli Hatt-ı Hümayunun harici tazyik eseri olmadığına dair görüşler için bkz. Cemil Bilsel, *Tanzimatın Haricî Siyaseti*, *Tanzimat*, Cilt 2, MEB Yay., İstanbul, 1999, s. 664-669.

⁴⁵ Ubcini'den aktarma için bkz. Halil İnalcık, "Tanzimatın Uygulanması ve Sosyal Tepkiler", *Belleten*, Cilt XXVIII, Sayı: 112, TTK, 1964, s. 627.

Çok vahim siyasi hadiseler ve iktisadi şartlarla beraber yürüyen yenilikler, hakikatte bir medeniyet dairesinden öbürüne geçmek, asırlardan beri inanılmış ve uğrunda mücadele edilmiş değerler dünyasından ayrılmak anlamına geliyordu.⁴⁶ Bu yüzden Tanzimatçı aydın-bürokrat, geleneksel toplumun ihtiyatlı tutuculuğu ile modern dünyanın zorlamalarına cevap verme gayretindeydi.⁴⁷ Üstelik bu zorlamalar sadece olağan şartlardan kaynaklanmıyordu. Bir taraftan içerdeki muhafazakâr tepki yatıştırılmaya çalışılırken diğer taraftan başta Stratford Canning olmak üzere yabancı diplomatların reform sürecine zarar veren dayatmaları ile uğraşılmaktaydı.⁴⁸

Layard, Stratford Canning'in Osmanlı İmparatorluğunun sonradan başına gelecek bazı felaketleri önlemede gerekli adımları atmadığını ve Türkiye'nin gelişmesi, ilerlemesi konusunda dürüst davranmadığını ifade etmektedir.⁴⁹

Tanzimat uygulanırken, tahriklere ön ayak olanlar imtiyazlı zümreler (Hristiyan çorbacılar, Müslüman ağalar ve ulemâ) olmuştur. Ancak daha sonraki süreçte Rumeli'de reaya, çorbacıların idaresinde esaslı içtimai/sosyal reformlar için harekete geçerken ve Balkanlarda milli uyanış ile modernleşme hareketleri gelişirken Anadolu'da Türk politika hayatına, uzun zaman taşraya hâkim âyan-ağaların gelenekçiliği ile merkezdeki bürokratların modernleşme çabaları arasındaki çatışma hâkim olmuştur.⁵⁰

Heterojen bir yapıya sahip bir imparatorluktan Modern Türkiye'nin doğuşuna kaynaklık eden kritik bir dönem olarak Tanzimat Döneminde reformcuların **temel hedefi, imparatorluğun bütünlüğünü korumaktır**. Tanzimat bürokrasisi, son tahlilde, siyasal işlevleri yönetsel işlevlerine ağır basan bir kurumdur. Bürokrasi, uygulama kadar siyasa yapımı ile de meşguldür. Etkinlik, teknik bakımdan verimlilikten daha önemlidir. Bunun yanı sıra üzerinde önemle durulan diğer bir nokta bürokrasinin bağımsızlığının korunmasıdır. Doğrusu 1839-1876 arası dönemde iş başına gelen

⁴⁶ Tanpınar, *a.g.e.*, s. 30.

⁴⁷ Ortaylı, *a.g.e.*, s.30

⁴⁸ Henry Layard, *With Portrait And Illustrations*, Vol: II (Chapter IV), London, 1903, s. 83-85.

⁴⁹ Layard, *a.g.e.*, s. 85. Layard'ın hatıralarından oluşan eserin "Politics an Society in Constantinople (1843-1845)" başlıklı dördüncü bölümü İngiltere ve Osmanlı Devleti arasındaki ilişkiler ile dönemin siyasal gelişmeleri hakkında önemli ip uçları vermektedir. Bkz. *a.g.e.*, ss. 81-111.

⁵⁰ İnalçık, "Tanzimatın Uygulanması...", s. 649.

sultanlar döneminde bürokrasinin bağımsızlığı ve denetimsizliği ön plana çıkmıştır. Reşit Paşa ve takipçilerinin, düşündükleri modernleşme programlarını temin için otoriter bir devlet idaresi kurmayı amaçladıkları söylenebilir.⁵¹

Tanzimat Dönemi devlet adamları, temsili yönetim ile yönetimde nihai sekülerizasyona temel oluşturan Batılı fikirlerin benimsenmesi yönünde de çaba harcadılar. Bu doğrultuda Osmanlı uyruğundaki herkesin eşitliği düşüncesini ortaya atıp ortak bir vatandaşlık kavramı (Osmanlılık) oluşturmak için eyalet ve ülke çapındaki meclislerde temsili sistemin ilk adımlarını attılar ve nihayet 1876'da Osmanlı tarihinin ilk yazılı anayasasını hazırladılar. Ancak temsil ilkesi ile anayasanın kaynağı; Batı ülkelerinde görüldüğü gibi siyasal haklar talep eden ve ekonomik açıdan refah içindeki bir burjuvanın ya da halkın baskıları olmadığı gibi yukarıdan aşağıya, özel olarak da güncel sorunlara karşılık bulmaya çalışan az sayıdaki devlet adamıydı.⁵²

Tanzimat Dönemi, XI. yüzyıldan beri Batı ile ilişkide olan ve çarpışan bir toplumun, iktisadi sınaî Batı uygarlığı karşısındaki direnişidir.⁵³ Osmanlı Devleti Batı'yı hayranlıkla değil zorunluluk nedeniyle tercih etmiştir. Devlet pragmatik bir yaklaşım sergilemiştir. Muhâfazakâr Cevdet Paşa'nın idari yapıdaki modernleşmeye taraftar olması da bununla açıklanabilir. Siyasi rejim bakımından ise Tanzimat, keyfi ve müstebit mutlakıyetle milli hâkimiyet rejimi arasında bir intikal ve şark medeniyeti dairesinden garp medeniyeti dairesine geçiş devresi diye tarif edilmiştir.⁵⁴

Fındıkoğlu'na göre; ihtiva ettiği ikilik ve tereddütlere rağmen Tanzimat'ın Türk tarihinin XIX. asrında bütün içtimaî hayatı çevreleyen bir dönüm noktasını teşkil ettiği bedîhî bir hakikattir.⁵⁵ Son tahlilde, Tanzimatçıları, kahramanlar ya da emperyalizmin maşaları ahmaklar olarak değil, imparatorluğu Avrupa tecavüzünden gerçekten koruyacak hiçbir şeyin bulunmadığı bir durumda kültürel ve politik uzlaşmacılar olarak görmek daha doğru olur.⁵⁶

⁵¹ Heper, "19. Yüzyılda...", s. 248-251.

⁵² Davison, *a.g.e.*, Cilt 1, s. 18.

⁵³ Ortaylı, *a.g.e.*, s. 274.

⁵⁴ Ongunsu, *a.g.m.*, s. 9.

⁵⁵ Fındıkoğlu, *a.g.m.*, s. 659.

⁵⁶ Findley, *a.g.m.*, s. 261.

C. Merkeziyetçi Yönetim Anlayışı Oluşturma ve Modernleşme Çabalarının Birer Unsuru Olarak Merkez ve Taşra Meclisleri

Modernleşen Türkiye'nin kurumsal alt yapısını II. Mahmut ve Tanzimat Döneminde aramanın doğru bir yaklaşım olduğu izahtan varestedir. 19. yüzyılda taşrada âyanların, merkezde ise yeniçerilerin başkaldırıışlarının ve tahakkümünün izale yöntemi olarak otoritenin merkezileşmesi seçeneği ön plana çıkmıştır. Bu doğrultuda II. Mahmut, Osmanlı tarihinde Padişahın yetkilerini ilk kez kısıtlayan Sened-i İttifâkı imzalamıştır. Bu belge Sultanın gücünün azaldığını ve taşra ileri gelenlerinin ise güçlendiğini açıkça göstermektedir.⁵⁷ Ancak mezkûr sened, merkezi otoritenin sarsıldığı bir dönemde Sultan için, Padişahlığının ilk yılında taşra yönetiminde asayiş sağlamaya matuf bir arayış olduğu kadar oldukça ciddi bir sorun olarak merkezde yer alan yeniçeriler karşısında destek bulma çabasıdır.

II. Mahmut bu sayede, bir taraftan âyanları kontrol altında tutmaya çalışmış diğer taraftan ise yeniçerilere karşı alternatif bir gücü kendine bağlamaya çalışmıştır. Sened ile iktidarının ilk yılında Padişah, âyanları meşrulaştırmakla beraber onları kontrol altına da almayı hedeflemiştir.⁵⁸ Bu konuda önemli derecede başarılı da olmuştur. Çünkü mezkûr sözleşmenin 6. maddesine (Şart-ı Sâdis) göre;⁵⁹ âyan ve eyalet valileri fitne ve fesâd durumunda Padişaha bağlılıklarını (râbıta-i kaviyye) ifade etmişlerdir. Ancak Padişahlığının son dönemlerinde II. Mahmut, çevreyi (âyanı) kontrol etme kabiliyetini yeniden kaybetmeye başlamıştır. Nitekim Mısır Valisi karşısında yaşanan acizyet bu tespitin tescili olmuştur.

II. Mahmut yeniçerileri ortadan kaldırıp âyanın gücünü ezmekle reformcuların temel amacı olan imparatorlukta birliğin ve merkezi denetimin korunmasına büyük katkıda bulunmuştu; ancak merkezi hükümetin keyfi otorite kullanmasını fiilen

⁵⁷ Halil İnalcık, *Turkey and Europe in History*, 2 nd edition, Eren Yay., İstanbul, 2008, s. 73.

⁵⁸ Sina Akşin, "1839'da Osmanlı Ülkesinde İdeolojik Ortam ve Osmanlı Devleti'nin Uluslararası Durumu", (*Mustafa Reşid Paşa ve Dönemi Semineri: Bildiriler, 13-14 Mart 1985*), 2. Baskı, TTK Yay., Ankara, 1994, s. 8.

⁵⁹ BOA, Hatt-ı Hümayûn (No: 35242); Bu belgenin çeviri yazısı için bkz. Ali Akyıldız, "Sened-i İttifak'ın İlk Tam Metni" *İslâm Araştırmaları Dergisi*, Sayı 2, İstanbul, 1998, ss. 209-222; Mehmet Yıldız, *Modernleşme Dönemi Osmanlı Siyasi Metinleri*, ATAM Yay., Ankara, 2015, ss. 12-17.

denetleyen güçlerden ikisini de ortadan kaldırmaktaydı.⁶⁰ Netice uzun vadede bu şekilde gerçekleşecek olsa da âyan bir süre daha gücünü önemli oranda korumuştur.

Diğer taraftan II. Mahmut'un uzun sayılabilecek saltanatı döneminde meydana gelen son derece önemli iç ve dış hadiseler devletin varlığını tehlikeye düşürmüştü. Rus harpleri, Sırp ve Yunan isyanları, Fransızların Cezayir'i işgali (1830), Mısır Valisi Mehmet Ali Paşa'nın İsyanı gibi olaylar devletin dengeli ve ihtiyatlı bir dış siyaset takip etmesini zorunlu kılıyordu. Bir iç sorun olarak başlayıp daha sonra uluslararası hale gelen Mısır Meselesinde devletin düştüğü acziyet, onu 1833'te Rusya'nın 1839'da da başta İngiltere olmak üzere Avrupa devletlerinin desteğini kazanmaya matuf bir diplomatik hamle yapmaya zorlamıştır.⁶¹

Avrupa devletleri bu iç mesele karşısında Devlet-i Aliyye'yi desteklemiştir ancak bu durum desteklenen için, uluslararası politikada artık bağımsız hareket edemeyeceğinin başlangıcı olmuştur. Bunun ilk somut göstergesi ise 1841 Londra Boğazlar Mukavelenamesi olmuştur. Fransa ve İngiltere Osmanlı Devleti üzerinde kapitülasyonlar ve ticaret antlaşmalarıyla elde ettiği iktisadi ve manevi üstünlüğü Rusya ve Avusturya'ya kaptırmak istememiştir. Bu devletler, talep edilen reformların gerçekleştirilmesi şartıyla Rusya'nın aksine imparatorluğun bekasından yana tavır almışlardır.

Mısır meselesi ve bunun sonucu olarak ortaya çıkan Boğazlar meselesi Osmanlı Devleti'nin daha ziyade dâhili zaafından doğmuştu. Bu iki meselenin devleti düşürdüğü zorluklar ve beka sorunu siyasi, mali, adli ve içtimai yeniden yapılanmayı dayatmakta idi. İmparatorluk reform çağına girerken merkezi hükümetin imparatorluğun tamamı üzerindeki hâkimiyetinin yeniden tesis edilmesi yönündeki istek, idari sistemin niteliklerinin ve düzenliliğinin geliştirilmesini de gerekli kıldı. 19. yüzyılda Osmanlı İmparatorluğu, geleneksel devlet tipinden modern merkeziyetçi bir devlet tipine geçiş sürecini yaşamakta olup geleneksellikten farklılaşma ve rasyonel bir yapıya sahip

⁶⁰ Davison, *a.g.e.*, Cilt 1, s. 42.

⁶¹ Erik Jan Zürcher, *Modernleşen Türkiye'nin Tarihi* (Çeviren: Yasemin Saner Gönen), 4. Baskı, İletişim Yay., İstanbul, 1999, s. 80.

kanunlarla tanımlanmış bir düzene doğru geçiş söz konusuydu.⁶² Bu çerçevede idari sistem yeniden düzenlenirken Fransız yönetim sistemi, Osmanlı yönetim geleneğine daha yakın görülmüştür.

İktidarın sultanların ellerinde merkezileştirilmesi onun adına görev yapacak yeni bir sınıfın ihdasını, dış ilişkileri dengede tutarak kontrol altına almayı gerektiriyordu. Bu doğrultuda III. Selim, daimi elçiliklere⁶³ önem vermiştir. Daimi Elçilikler, Türk toplumunun Batılılaşmasına üç yoldan katkı sunmuştur: Batıyı tanıyan devlet adamlarının yetişmesi için imkân sağlaması, Batıdan asker ve sivil uzmanların gelmesine aracılık etmesi ve Batıya ihtisas için gönderilen öğrencilerin işlerini düzenlemesidir. Diğer taraftan Batı askeri ve mülki müesseselerinin nizamnamelerine çoğu zaman bu elçilikler vasıtasıyla ulaşılmıştır. III. Selim'in öldürülmesiyle sekteye uğrayan daimi elçilik uygulamasına II. Mahmut Döneminde yeniden işlerlik kazandırıldı.

II. Mahmut'un yetkileri ve isimleri faaliyet sahalarıyla mes'ul nezaretleri kurması ve ardından sadareti başvekâlete dönüştürmesi, şeklen de olsa Avrupa kabine sistemine doğru atılmış bir adım olarak değerlendirilebilir. Sadrazamlarla ilgili "vekâlet-i mutlaka" kurumuna son vererek her konuda son sözü söylemek istemiştir. Onun döneminde meclisleri ön plana çıkarma çabası sistem içerisindeki **güç merkezinin** değiştirilmesine matuftu. Bugünkü Bakanlar Kurulu üyesi olarak görev yapan birçok bakanlığın/nezâretin temeli bu döneme uzanır. Başvekâletin bu konumu fazla uzun sürmedi. 18 yaşında Abdülmecid'in sultan oluşuyla bu uygulamadan vazgeçilmiştir.

II. Mahmut'a göre, kaynağı kendisi olan yetkilerin dışında diğer bütün yetkiler ortadan kaldırılmadıkça ve Sultanın iradesi başkentte olduğu kadar eyaletlerde de tek otorite kaynağı kılınmadıkça reform yolunda hiçbir gerçek ilerleme mümkün olamasa da kendisi bu anlamda iki yerde başarısızlığa uğradı: Mısır ve Mora.⁶⁴

⁶² Findley, *a.g.e.*, s. 395.

⁶³ İlk daimi elçiliklerin kuruluşu ve Batılılaşmaya etkisi konusunda detaylı bilgi için bkz. Ercümen Kuran, *Türkiye'nin Batılılaşması ve Milli Meseleler*, (Derleyen: Mümtaz'er Türköne), TDV Yay., 2. Baskı, Ankara, 1997.

⁶⁴ Lewis, *a.g.e.*, s. 79.

II. Mahmut reform hareketinin başarılı olabilmesi için reformların tüm Osmanlı kurumlarını ve toplumunu kapsaması gerektiğini eski kurumların, yerlerine kurulanların işleyişine zarar vermemek için ortadan kaldırılması gerektiğini düşünmekteydi.⁶⁵ 1826'da yeniçeri ocağı ortadan kaldırılmakla reformların önündeki en büyük muhalif güçlerden birisi olan askeri gücün etkisi azaltılmıştı. Diğer taraftan mütevellilerin elinde bulunan vakıfların idaresini merkezileştirmek amacıyla evkâf-ı hümâyûn nezaretini kurarak İstanbul'da mevcut vakıfları yavaş yavaş bu yeni nezaretin denetimine almaya başladı. Bu tasarrufu ile II. Mahmut hem ulemâyı merkeze daha fazla bağımlı kılıyor, hem de önemli bir gelir kaynağını kendi tasarrufuna alıyordu.⁶⁶

II. Mahmut Döneminde temelleri atılan modern merkeziyetçi idare sisteminin kuruluşu Tanzimat döneminde devam etmiştir. Merkeziyetçi reformları yürütenler imparatorluğun aydınlıkçı mutlakiyetçileriydi. Ancak 19. yüzyılda Osmanlı reformcuları, reformları ilan etme ve düzenleme yapma konusunda gösterdikleri hızı reformların uygulanması noktasında göstermemişlerdir.⁶⁷

Gerekli fizibilite çalışması yapılmadan Batı'dan özellikle de Fransa'dan mülhem kamu kurumlarının çoğu kere deneme yanılma yoluyla ihdası ya da ilgası söz konusu olmaktadır. Örneğin Ziraat ve Nâfia nezareti ile bazı meclislerin (Dar-ı Şûrâ-yı Babîlî gibi) kurulduktan kısa süre sonra ilgası söz konusu idi. Durum böyle olsa da gerek II. Mahmut ve gerekse Tanzimat Döneminde devlet, radikal anlamda değişim ve dönüşüme sahne olmuştur. II. Mahmut Döneminde;⁶⁸ Sadaret Kethüdalığı Umûr-ı Mülkiye'ye sonra da Dâhiliye Nezaretine, Reîsü'l-Küttaplık da Hariciye Nezaretine dönüştürüldü. Nazırlara işlerinde yardımcı olmak üzere birer müsteşar atandı. Daha sonra Hariciye Nazırı Mustafa Reşit Paşa'nın görüşleri doğrultusunda Avrupa'da olduğu gibi dâhiliye ve hariciye memurları birbirinden ayrıldı. Öteden beri Reîsü'l-Küttaba bağlı olarak görev yapan âmedi, beylikçi, tahvil ve rûûs adlı eski divan kalemleri hariciye nezaretine

⁶⁵ Stanford J. Shaw ve Ezel Kural Shaw, *a.g.e.*, Cilt 2, s. 25.

⁶⁶ Akyıldız, *a.g.e.*, s. 54

⁶⁷ Findley, *a.g.e.*, s. XIV.

⁶⁸ II. Mahmut Döneminde bürokratik yenileşmeye esas adımlar konusunda detaylı bilgi için bkz. Findley *a.g.e.*; Akyıldız, *a.g.e.* ve Carter V. Findley, "The Foundation of the Ottoman Foreign Ministry, The Beginnings of Bureaucratic Reform under Selim III and Mahmud II", *International Journal of Middle East Studies*, 3, 1972.

bağlı olarak görevine devam etti. Klasik dönem bürokrasisinden intikal eden bu kalemler varlıklarını sembolik olarak devam ettirmişlerdir. Üstlendikleri görevler, yeni müesseselere devredilmişti.

Dış ilişkilerle yakın irtibatı ve önemli evrakın saklandığı yer olması bakımından Âmedî Odası daha önce sahip olduğu önemini reform döneminde de sürdürdü. Nitekim Âkif Paşa, Mustafa Reşit Paşa, Sadık Rıfat Paşa, Şekip Paşa gibi Tanzimat Döneminin önemli bürokratları bu odadan yetişti. Avrupa’da gördükleri yenilikleri ülkelerinde de uygulamak isteyen bu bürokratlar, görevlerinin gereği olarak Batı’yla ilişkilerini geliştirdiler.⁶⁹

1. Merkez Teşkilatındaki Meclisler

II. Mahmut Döneminde gerçekleştirilen bir diğer idari reform da daimi meclislerin ihdas edilerek yaygınlaştırılmasıydı. Meşveret düşüncesi öteden beri Türk devlet geleneğinde mevcut uygulamaydı. Orta Asya’daki ilk Türk devletlerinden beri hükümdarın yanında askeri, siyasi ve iktisadi konularda kararların alındığı meclislerin var olduğu bilinmektedir. Bu gelenek dindeki istişare fikriyle uyuştüğundan İslami devirde de mevcudiyetini sürdürdü. Osmanlı Devletinde Divân-ı Hümâyûn ve meşveret meclisleriyle devam eden gelenek II. Mahmut ve Tanzimat dönemlerinde daha da yaygınlaştırıldı. Bu meclisler hiyerarşik olarak bakıldığında nezaretlerin üzerinde olanlar ve nezaret meclisleri şeklinde ikiye ayrılmaktaydı.⁷⁰ Meclisler (Kurullar) eliyle karar alma ve yönetme tercihi Tanzimat döneminin yeni yönetim usulleri açısından en dikkat çeken özelliğidir.⁷¹

Meclisler, 19. yüzyıl Osmanlı İmparatorluğunda bürokratik modernleşme zihniyeti sonucu ortaya çıkmıştır. Meclisler, dar anlamda bürokrasinin geniş anlamda devlet ve toplum hayatına tesir eden düzenlemelerin planlandığı, uygulamaların denetlendiği Batı’dan mülhem yönetim örgütleriydi. Böylece yasama, yürütme ve yargı erklerinin ilk kez Padişah dışında ancak yine Padişahın izin verdiği oranda ve nihai

⁶⁹ Akyıldız, *a.g.e.*, s. 53.

⁷⁰ *a.g.e.*, s. 62-63.

⁷¹ Bülent Tanör, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, 2. Baskı, YKY, İstanbul, 1998, s. 97.

onay yetkisi kendinde kalmak şartıyla belli meclislere/kurullara ve mahkemelere verilmesinin zihni temelleri atılmaktaydı.

Bu meclisleri günümüzün modern parlamentoları gibi bir yasama organı olarak değerlendirmemek gerektiği düşünülmektedir. Bu meclisler daha çok danışmanlık ve teknik uzmanlık yönü ağır basan yasama işlevleri bulunan kurullar/komisyonlar şeklinde çalışmıştır. Meclislerin ihdası, üyelerin seçimi şekli, hukuki güvenceleri, görev, yetki ve sorumlulukları günün koşullarının ötesinde değildi. Bununla birlikte bu dönem meclisleri, modern Türk parlamentolarının potansiyel esin kaynağı ve atası olup ilk uygulama örneklerini ortaya koymuşlardır.

1.1. Meclis-i Has (Meclis-i Vükelâ)

Osmanlı Devletinde idare ve kaza işlerinin yüksek istişare ve karar meclisi olan Divân-ı Hümâyûn⁷² bütün devlet işlerinde birinci derecede mes'ul merci özelliğini taşımaktaydı.⁷³ Fatih'in ilk devirleri de dâhil olmak üzere divan, her gün hükümdarın riyasetinde sabah namazından sonra toplanır, akabinde de vezir-i âzam ve diğer vezirlerle birlikte yemek yenilerek toplantı sona erdirilirdi.⁷⁴ Fatih, Padişahların Divan toplantılarına riyaset etme usulünü ortadan kaldırmıştır. Vezîr-i âzam'ın başkanlığında yapılan toplantılar önce haftada dört güne sonra iki güne, III. Ahmet zamanında ise bir güne inmiştir. Bir süre sonra da tamamen terk edilen Divan toplantıları önemini kaybetmiş idi. III. Selim, ileri gelen devlet adamlarından oluşan Meclis-i Meşveret (Danışma Meclisi) kurulmasını istiyordu. Hükümdarlık döneminin başlarında kendisinin başkanlığında alınacak reform tedbirlerini tartışmak amacıyla böyle bir meclis toplanmış ve katılımcıların yazılı tavsiyeleri istenmişti.⁷⁵

⁷² Divân-ı Hümâyûn'un hukuki ve yönetsel yetkilerine dair kapsamlı bir çalışma için bkz. Ahmet Mumcu, *Divân-ı Hümâyûn*, Birey ve Toplum Yay., Ankara, 1986.

⁷³ İsmail Hakkı, Uzunçarşılı, *Osmanlı Devleti'nin Merkez ve Bahriye Teşkilâtı*, 3. Baskı, TTK Yay., Ankara, 1988, s.1.

⁷⁴ Fatih Divan'a riyaset etmekten vazgeçtiği gibi Divan Üyeleri ile yemek yeme usulünü de kaldırmıştır. "... Cenâb-ı şerîfîmle kimesne taâm yemek kanunum değildir, meğer ehl-i iyâlden ola, ecdâd-ı izâmım vüzerasıyla yermiş, ben refetmişimdir." Bkz. Uzunçarşılı, *a.g.e.*, s. 2; Fatih Kânunnâmesi hakkında daha detaylı bilgi için bu kanunnamenin yayımlandığı şu esere bkz. Ahmet Akgündüz, *Osmanlı Kanunnâmeleri ve Hukukî Tahlilleri*, OSAV Yay., İstanbul, 2006.

⁷⁵ Davison, *a.g.e.*, Cilt 1, s. 35.

18. yüzyılın sonlarında III. Selim Döneminde devlet işlerinin görüşülmesi için Meclis-i Meşveret gerek görüldükçe toplanırdı.⁷⁶ Eskiden Divân-ı Hümâyûn'u oluşturan devlet erkânı bu meclisi oluştururdu. Savaşa dair hususların genellikle konuşulduğu toplantılara bazen sultan da katılırdı. Divân-ı Hümâyûn'un sarayda toplanmasına mukabil Meclis-i Meşveret için böyle bir kayıt yoktu.⁷⁷ Çoğu zaman Sadrazam veya Şeyhülislam konağında bir araya gelinirdi. Ancak burada şu hususu belirtmekte yarar vardır. Meşveret kavramına diğer Müslüman devletler gibi Osmanlı Devleti de yabancı değildir. Çünkü İslam'ın ana kaynakları olan Kur'an ve sünnet, istişarenin önemine atıf yapan hükümlere çokça yer verir. Meşveret, meselelerin çözümünde tavsiye edilir. Bu noktadan hareketle devletin kuruluşundan beri bu kavrama aşinalık söz konusudur. III. Selim Döneminde yaygın olarak görülen Meclis-i Meşveret ise ricâl-i devletin bu meclise katılımıyla durumun kurumsallaşmasını ifade eder.

II. Mahmut Döneminde hariciye, dâhiliye ve maliye nezaretleri kurulmuştur. İşlevini yitirmiş Divân-ı Hümâyûn yerine Avrupa tipinde Bakanlar Kuruluna benzer Meclis-i Has/Vükelâ kuruldu. Vükela bu kurulda temsil edildi. Nezaretlerin teşkil edilmesiyle modern anlamda bir hükümet şekline doğru adım atıldı. Meclis-i Meşveretin yerini nazırların oluşturduğu Meclis-i Has almaya başladı.⁷⁸ Meclis-i Vükelâ Sadrazam ve Şeyhülislam, Serasker, Kapudan-ı Derya, Hariciye, Maliye, Hazine-i Hassa, Evkaf-ı Hümayun ve Ticaret Nazırları ile Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye Reisi, Zaptiye ve Tophane Müşiri, Sadaret Müsteşarı ve Valide Kethüdasından oluşmaktaydı.⁷⁹

Sadrazamın kabine arkadaşlarını seçmek yetkisini haiz olmadığı bu meclise Sultan Abdülâziz Döneminde Bahriye Nazırı, Adalet Nazırı, Şûrâ-yı Devlet Reisi, Rûsumat Emini, Defter-i Hakani Umûm Müdürü ve İstanbul Şehremini de ilave olmuştur. Meclis-i Has, haftanın muayyen günlerinde Sadrazamın bazen de Padişahın başkanlığında toplanır devletin umumi işlerini bilhassa da dış politikayı ilgilendiren

⁷⁶ Enver Ziya Karal, *Osmanlı Tarihi, Cilt VI: Islahat Fermanı Devri (1856-1861)*, 8. Baskı, TTK Yay., Ankara, 201, s. 116.

⁷⁷ a.g.e., s. 117.

⁷⁸ a.g.e., s. 117.

⁷⁹ Ahmet Cevdet Paşa, *Tezâkir 1-12* (Yay: C. Baysun), 3. Baskı, TTK Yay., Ankara, 1991, s. 17.

hususları tartışır ve gerekli tedbirleri alarak netice bir mazbata ile Padişaha arz edilirdi.⁸⁰

Bugünkü Bakanlar Kuruluna benzeyen bu Kurul, bir dizi önemli politik ve adli görevi yerine getirmiştir. Kurul gerek Sadrazama ve gerekse Padişaha yasama önerilerinde bulunmak ve devlet bütçesini onaylamak suretiyle yasama sürecine dâhil olmuştur.⁸¹

1.2. Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye

II. Mahmut, 1838 tarihinde Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye'yi,⁸² yapılmasını düşündüğü reformların alt yapılarını hazırlamak ve uygulamayı takip etmek üzere kurmuştu. Bundan sonraki otuz yıl boyunca bir dizi değişikliğe uğrayan mecliste, gayrimüslimlerden seçilmiş kişilerin de yer almasıyla bu meclis, temsil ilkesini somutlaştıran ilk merkezi hükümet organı olmuştur.⁸³ Fransa'nın merkeziyetçiliği, Osmanlı reformlarına uygun gelmiştir. Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye, Fransa'daki Corps legislatif, Rusya'daki seneto gibi bir danışma organıydı.⁸⁴

1856 Hatt-ı Hümayûn'unun vaatleri doğrultusunda aynı yıl bu meclise gayrimüslim üyeler atanmış olup, Meclis-i Vâlâ imparatorluktaki bütün unsurların temsili ilkesi üzerine inşa edilmiş, danışma niteliğindeki bir yasama organının gelişmesine potansiyel bir temel oluşturmuştur.⁸⁵ Gayrimüslim üyelerin sadece Osmanlı uyruklarının genelini ilgilendiren konular tartışıldığı zaman katılıp oy kullanacakları Meclis-i Vâlâ, 1868'de Şûrâ-yı Devlet'e dönüştüğünde gayrimüslim üye sayısı artırılmıştır.

⁸⁰ Enver Ziya Karal, *Osmanlı Tarihi, Cilt VII: Islahat Fermanı Devri (1861- 1876)*, 7. Baskı, TTK Yay.,Ankara, 2011, s. 143-144.

⁸¹Stanford J. Shaw ve Ezel Kural Shaw, *a.g.e.*,Cilt 2, s. 115.

⁸² Bu konuda yapılmış tafsilatlı bir çalışma için bkz. Mehmet Seyitdanlıoğlu, *Tanzimat Devrinde Meclis-i Vâlâ (1838-1868)*, 2. Baskı, Türk Tarih Kurumu Yay., Ankara, 1999.

⁸³ Davison, *a.g.e.*, Cilt 1, s. 39.

⁸⁴ Ortaylı, *a.g.e.*, s. 140.

⁸⁵ Davison, *a.g.e.*, Cilt 2, s. 11.

Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye gibi başlarında sivil bürokratların yer aldığı meclisler, II. Mahmut'un öngördüğü *muntazam* ve *müesses bir devlet düzenini kurmak* için çalışmakta idi. Başlangıçta üyelerin önceki memuriyetlerine ilaveten bu işi yapmaya çalışması ve rütbe farkları meclisin verimli çalışmasını olumsuz etkilemekteydi. Bu sorunu gidermek için üyelik dışı görevlere son verildi. Rütbelere eşitlendi. Meclisin çalışma şeklini ortaya koyan iç tüzük hazırlandı. Meclis, "Tanzimat-ı Hayriye'nin müzâkeresine mübâşeret"⁸⁶ edecek olup reformların gerçekleştirilmesi için gerekli kanun ve tüzüklerin uygulanıp uygulanmadığını denetleme hakkına da sahipti.

Tanzimat döneminde Meclis-i Vâlâ reformların planlanıp uygulamaların takibinde dinamo görevini yerine getirdi.⁸⁷ Aynı zamanda yasama süreçlerinde aldığı etkin role ilaveten yargısal işlevi de bulunan Meclis-i Vâlâ, Tanzimat'ın hâmi-i hakikisiydi. Tanzimat-ı Hayriye'ye mugayir hareket eden pek çok üst düzey yönetici (Eski Sadrazam ve mezkûr meclisin ilk başkanı Hüsrev Paşa, Konya Valisi Hakkı Paşa ve Kocaeli Müşiri Akif Paşa gibi) mecliste yargılanıp cezalandırılmıştır.⁸⁸

Meclisin önemi Tanzimat'la birlikte artmıştır. Meclis-i Vâlâ kuruluşundan itibaren tam bir reform meclisi olarak faaliyetlerini yürüttü. Tanzimat Döneminde Osmanlı parlamentarizminin temelini oluşturacak önemli idari reform, kanun ve nizamname lâyhalarının hazırlanmasında oldukça önemli rol oynayan Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye, imparatorluğun yüksek danışma organı ve temyiz kurulu olarak da görev yapıyordu.⁸⁹

Karal, II. Mahmut Döneminde kurulan bu meclisin bugünkü Danıştay ve Yargıtay kurullarının yetkilerini kendinde topladığını bu kurumların muadili olduğunu ifade etmiştir.⁹⁰ Ancak bu meclisin aynı zamanda bir mahkeme olarak bugünkü yüksek

⁸⁶ Bu vazifenin Meclis-i Vâlâya tevdiine ilişkin Gülhane Hatt-ı Hümayûnu'nda yer alan "...İş bu emniyyet-i cân ve mâl ve ta'yîn-i virgü (vergi) husûslarına dâ'ir kavânîn-i mukteziyye bir taraftan karârlaşdırulub..." ibareleri için bkz. Düstûr, I. Tertip, 1. Cilt, Matbaa-i Âmire, 1289, s. 6. (Fermân metninin tamamı için s. 4-7).

⁸⁷ Seyitdanlıoğlu, *a.g.e.*, s. 2.

⁸⁸ *a.g.e.*, s. 119.

⁸⁹ Ortaylı, *a.g.e.*, s. 148.

⁹⁰ Enver Ziya Karal, *Osmanlı Tarihi, Cilt V: Nizam-ı Cedid ve Tanzimat Devirleri (1789-1856)*, 9. Baskı, TTK Yay., Ankara, 2011, s. 172; Aynı yazar *Osmanlı Tarihi, Cilt VI: Islahat Fermanı Devri (1856-1861)*, 8. Baskı, TTK Yay., Ankara, 2011, s. 120.

yargı organları gibi gerekli istiklâli taşımadığı, meclisin teşkil şekli, buralara yapılan atamaların yöntemi, meclisin salâhiyeti ve kararlarının “re’sen lâzımü’l-infâz” olmadığı dikkate alındığında bu değerlendirmeye katılmanın pek mümkün olamayacağı düşünülmektedir. Kaldı ki, Karal çalışmasının başka bir cildinde örnek gösterdiği 1868 yılında meydana gelen bir cinayet vakasında; zanlının beraat ettiği halde ilâmın infaz edilmemesi üzerine fazladan yattığı dokuz yılın gerekçesini mahkeme ilâmlarının yerine getirilmesinin mülki memurlar tarafından önlenmesiyle açıklamaktadır.⁹¹ 1868’de yaşanan ve dokuz yıl süreyle devam eden bu hukuk ihlali dahi yargı kararlarının tenfizi noktasında ciddi problemler yaşanmaya devam ettiğini göstermektedir. Dikkat çekici olan ise aynı yıl (5 Mart 1868) “tefrîk-i mesâlih” anlayışıyla Divân-ı Ahkâm-ı Adliyenin müstakil bir yargı organı olarak kabul edilmesidir.

1839 Fermanında oldukça genel hatlarıyla belirtilmiş vaatleri pratikte uygulamak için gerekli tedbirleri tartışıp ayrıntıları ile hazırlayacak kurum olan Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliyede bir tür parlamenter bir işleyiş kurulmaktaydı. Meclisin işleyişi için Batı’dan alınmış işleyiş kuralları benimsendi.⁹²

Bu durum meşrutiyet yönetimine yönelişin tek göstergesiydi. Bütün üyelerin özgürce konuşması, söz almanın yazılı usulle yapılması, gündemin önceden hazırlanması, nazırlar için soruşturma açılabilmesi, zabıtların korunması ve kararların oy çokluğu ile alınması hükme bağlanmıştı. Ancak temsili bir hükümet söz konusu değildi. Padişah yasama yetkisinden vazgeçmemiş, sadece bu yetkisini kısmen fermandaki vaatlerin sınırları çerçevesinde atamayla gelen bir kurula (Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâmı Adliye) devretmişti.⁹³ Ancak bazı araştırmacılara göre Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâmı Adliye 15 yıl süre ile **ana yasama organı** olarak işlev görmüştür.⁹⁴ Kimi araştırmacılara göre ise Hatt-ı Şerîf (Gülhane Hatt-ı Hümayûnu), bu kurumun yarı teşriî bir görevde bulunacağını belirtiyordu.⁹⁵ Çoğunlukla tarihçiler olmak üzere ve bazı

⁹¹ Enver Ziya Karal, *Osmanlı Tarihi*, Cilt VIII: Birinci Meşrutiyet ve İstibdat Devirleri (1876-1907), 7. Baskı, TTK Yay., Ankara, 2011, s. 343.

⁹² Engelhardt, *a.g.e.*, s. 253-254; Davison, *a.g.e.*, Cilt 1, s. 49; Okandan, *a.g.m.*, s. 117-118

⁹³ Davison, *a.g.e.*, Cilt 1, s. 50.

⁹⁴ Stanford J. Shaw ve Ezel Kural Shaw, *a.g.e.*, Cilt 2, s. 111.

⁹⁵ Lewis, *a.g.e.*, s. 108; Aynı yazar çalışmasının başka bir yerinde Meclis-i Ahkâm-ı Adliyeye 1839 Fermanı ile gerçekte yasama ve yarı-yargı görevleri olan yetkiler verilmiş olduğunu ifade etmektedir. Bkz., s. 114.

hukukçuların meclislere atfedilen yasal ve yargısal yetkileri yorumlama biçimi Shaw ve Lewis'in yaklaşımıyla örtüşmektedir. Ancak bu konuda oldukça farklı fikirler de söz konusudur. Örneğin amme hukukçusu Recai G. Okandan'a göre:

“...Fermanın muhtevasına göre, Meclis-i Ahkâm-ı Adliyyede, kelimenin hakikî manasıyla, teşriî, temsilî ve millî bir meclis mahiyetini görmek de imkânsızdır. Her şeyden evvel, teşekkülü noktasından, tamamen hususî bir karakteri haiz ve mevcudiyetini tamamen hükümdara borçludur. Keza, salâhiyeti noktasından da teşriî iktidarı hâiz bulunduğu söylenemez; kendisine bahşolunan salâhiyet, kavânîn-i muktezîyeyi kararlaştırmak ve *karargir* olan kanunları “düstûru”l-âmel tutulmak üzere” balâsının “tasdik ve tevşîhi” zımında *taraf-ı humâyûna* arz etmekten ibarettir. Kendisinde, kanunların yapılması hususunda hükümdara yardım ve tamamen onun emri altında bulunan bir *ihtisâs komisyonu mahiyeti* mevcuttur. Milletın hakikî ve makul arzu ve isteklerini hükümdara bildiren, Padişahın iktidar ve salâhiyetleri karşısında milletin iradesini temsil ve icabında onu devlet şefine empoze edebilen müstakil ve *teşriî bir organ mahiyetini haiz değildir*. Bu meclis, hiçbir zaman teşriî salâhiyeti haiz temsilî ve millî bir meclis sıfatını iktisap edememiştir. ”⁹⁶

Mezkûr meclisin ihdası, görev, yetki ve sorumluluğu ile aldığı kararların tenfîz kabiliyeti dikkate alındığında alıntı yapılan değerlendirmelere itibar edilmesi kamu hukuku perspektifinden makul ve isabetli görülmektedir.

⁹⁶ Okandan, *a.g.m*, s. 118-119; Diğer taraftan Okandan'a benzer görüşleri bazı tarihçiler de dile getirmiştir. Kanaatimizce Tanzimat Dönemi reform sürecini en iyi şekilde analiz eden tarihçilerden biri Roderic H. Davison'dur. Davison: “... Padişah yasama yetkisinden vazgeçmemiş, sadece bu yetkisini kısmen femandaki vaatlerin sınırları çerçevesinde atamayla gelen bir kurula (Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâmı Adliye) devretmişti” demek suretiyle Okandan ile benzer kanaatte olduğunu ortaya koymuştur. Bkz. Davison, *a.g.e.*, Cilt 1, s. 50; Benzer şekilde yine Davison'un: “... **so long as it existed, the Supreme Council represented a potential basis for the development of a deliberative legislature constructed on the principle of representation of all elements of the empire**” tespitiyle “Var olduğu sürece Meclis-i Vâlâ'nın, imparatorluğun bütün unsurlarının temsili ilkesi üzerine inşa edilmiş temkinli/ihtiyatlı bir yasama organının gelişmesi için potansiyel bir temeli temsil etmekteydi/simgellemekteydi.” şeklindeki tespitine diğer bir önemli araştırmacı Zürcher katılmayarak bu meclislerin parlamenterimsi usullere sahip olsa da parlamentonun ilk aşamasını dahi oluşturmadığını ifade etmiştir. Zürcher, diğer taraftan Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye'nin yasaların hazırlanmasına çok önemli bir rol oynadığını ancak bu meclisin “**devlet ileri gelenlerinden oluşan danışma kurulu**” olduğunu, kişilerin seçimle gelmediğini, değil sultanı denetlemek hükümeti bile denetleme yetkilerinin oldukça kısıtlı olduğunu ifade etmektedir. Bahsi geçen görüşler için Bkz. Zürcher, *a.g.e.*, s. 90-91.

Görüldüğü üzere Meclis-i Vâlânın yasama süreçlerinde aldığı rol üzerine değerlendirmeler farklı mahiyet taşımaktadır. Atıf yapılan diğer görüşlerine katılmakla birlikte Zürcher'in Meclis-i Vâlâ'nın “parlamentonun ilk aşamasını dahi oluşturmadığı” tespitinin abartılı olduğunu değerlendirmekteyiz. Gerek Meclis-i Vâlâ ve gerekse Meclis-i Tanzimat'ın parlamenter usulleri benimseyip uygulamakla elde ettikleri tecrübenin Şûrâ-yı Devlete tevarüs ettiğinden bahisle **bu meclislerin**, 1876 yılında anayasalı bir devlet haline gelen Osmanlı için bazen adım adım bazen de hızlı gelişen sürecin birer kilometre taşları olduğunu kabul etmek gerektiği açıktır.

1.3. Meclis-i Âlî-i Tanzimat

Başlarında Âli ve Fuat Paşa'nın olduğu ikinci kuşak Tanzimatçılar, reformlar konusunda hızlı bir ilerleme istiyorlardı. Bazı Avrupa ülkelerinin tutumu da bu durumu onlara dikte etmekteydi. Oysa Meclis-i Vâlâ, Mustafa Reşit Paşa gibi daha tutucu eski Tanzimatçıların kalesiydi. Artan iş yükü ve Tanzimat bürokratlarının kendi aralarındaki rekabet ve mücadeleler yeni bir meclisin ihdasını zorunlu hale getirmişti. Bu yüzden hem idari hem de politik nedenlerle 1854 te Meclis-i Vâlâya yalnız adli görevlerin bırakılması suretiyle Meclis-i Âlî-i Tanzimat adıyla yeni bir meclis kuruldu. Yeni meclisin başlıca amacı Tanzimat reformlarını tamamlamak ve yaygınlaştırmaktı. Meclis-i Vâlânın yasama süreçlerinde aldığı görevi, bu meclis üstlenmiştir. Meclis-i Vâlâ yalnızca kendisine havale edilen konuları tartışabildiği halde yeni meclis uygun gördüğü her konuda yasama görüşmesi açabilir ve onayı olmadan hiçbir öneri yasalaşamazdı.⁹⁷ Ancak bu dönemde sadece adli işlerle meşgul olması gereken Meclis-i Vâlâ da yasa hazırlamaya devam etti.⁹⁸ Âli ve Fuat Paşalar iktidarda iken Meclis-i Âlî-i Tanzimat, rakipleri iktidarda iken Meclis-i Vâlâ ön plana çıkmaya başladı.

Meclis-i Âlî-i Tanzimatın üç vazifesi vardı:⁹⁹ Biri kanûn ve nizâm lâyihaları tanzîm etmek, diğeri vükelâyı muhakeme etmek, üçüncüsü de kavânîn ve nizâmâtın icrâatında yolsuz bir şey görürse bir müzekkere ile makâm-ı sadârete ihtar idi. Bu meclis için hazırlanan nizâm-nâme gereği hazırlanan kanunlar Meclis-i Vükelâ'nın tasdikine iktirandan sonra Padişahın tasvibine arz olunacağından Meclis-i Vükelâ, Meclis-i Âlî-i Tanzimatın hazırladığı kanun taslaklarını reddedebilir veya değiştirebilirdi. Buna mukabil Meclis-i Âlî-i Tanzimat da kanunlara aykırı davranan vükelâyı yargılayabilirdi.¹⁰⁰ Bu durum ikisi arasında günün koşullarında nev'i şahsına münhasır bir ilişki biçimiydi.

1861 yılına gelindiğinde aynı anda bu iki meclisin görev yapmasından doğan sorunlar ve İngiliz büyükelçisinin ısrarı ile bu iki meclis Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı

⁹⁷ Stanford J. Shaw ve Ezel Kural Shaw, *a.g.e.*, Cilt 2, , s. 112; Seyitdanlıoğlu, *a.g.e.*, s. 50.

⁹⁸ Stanford J. Shaw ve Ezel Kural Shaw, *a.g.e.*, Cilt 2, , s. 112

⁹⁹ Ahmet Cevdet Paşa daha sonra hiçbir meclise böyle yetki verilmediğine işaret eder. Bkz. Ahmet Cevdet Paşa, *Ma'rûzât*, (Yay: Yusuf Halaçoğlu), Çağrı Yay., İstanbul, 1980, s. 34.

¹⁰⁰ Nizâm-nâmenin teferruatı için bkz. Karal, *a.g.e.*, Cilt VI., s. 122.

Adliye adıyla birleştirildi. Ahmet Cevdet Paşa Tezâkir adlı eserinde : “Yetmiş sekiz senesinde Meclisi Âlî-i Tanzîmât ilga ile vezâîfî Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliyyeye ilave kılındı. Ol vakit uhde-i fakîre dahi Meclis-i Vâlâ âzâlığı tevcih olundu” şeklindeki ifadeleriyle kendisinin de üye seçildiği bu süreç hakkında bilgi vermiştir.¹⁰¹ Bu meclis mülki idare, kanun ve nizamlar ile kaza işleri dairesi olmak üzere üç kısma bölündü.¹⁰² Meclislerin kendi aralarında kurumsallaşmış bir çalışma düzeni yoktu. Bu durum o günkü koşullarda normaldi. Devlet-i Aliyye, kuruluşundan yaklaşık 550 yıl sonra Batı orjinli bir devlet yapılanmasını denemekteydi. Bünyenin kolay hazmetmesi beklenemezdi. Ancak ciddi mesafe alındığı da muhakkaktı.

1.4. Meclis-i Âlî-i Umûmî

1855’te kurulan bu meclis, devletin en yüksek istişare meclisi idi.¹⁰³ Meclisin belirli nizama bağlanmış mutad bir toplanma şekli söz konusu değildi. Sadrazamın başkanlığında gerek görüldüğü hallerde toplanan bu mecliste Heyet-i Vükelâyı teşkil eden zatlar ile Meclis-i Âli-i Tanzimat, Meclis-i Vâlâ reislerinin de yer almasıyla Meclis-i Âlî-i Umûmîye geniş katılım söz konusu idi. Meşveret meclislerinin devamı niteliğinde olan Meclis-i Âlî-i Umûmî, savaş ya da barış gibi olağanüstü durumlarda da toplanmaktaydı.¹⁰⁴ Meclis-i Vâlânın kararlarını kısmen ya da tamamen değiştirebilen veya reddedebilen bu meclis onayından geçmeyen kararlar arza sunulmazdı.¹⁰⁵ Karal’a göre; meclisin görevi, kanun ve nizamname lâyhalarını inceleyerek karara bağlamak ve Padişahın onayına sunmaktır.¹⁰⁶

¹⁰¹ Ahmet Cevdet Paşa, *Tezâkir 40- Tetimme*, (Yay: C. Baysun), 3. Baskı, TTK Yay., Ankara, 1991, s. 82.

¹⁰² Karal, *a.g.e.*, Cilt VI., s. 120

¹⁰³ *a.g.e.*, Cilt VI., s. 122. Meclis-i Âlî-i Umûmînin kuruluş zamanı hakkında farklı görüşler vardır. Örneğin, Seyitdanlıoğlu; Gülhane Hattı’nda adı geçmese de bu meclisin Tanzimat’ın ilanı ile birlikte 1839’da kurulduğunu ve varlığını 1876’ya kadar devam ettirdiğini ifade etmektedir. Bkz. Seyitdanlıoğlu, *a.g.e.*, s. 67 ve 71.

¹⁰⁴ Seyitdanlıoğlu, *a.g.e.*, s. 138.

¹⁰⁵ *a.g.e.*, s. 138.

¹⁰⁶ Karal, *a.g.e.*, Cilt VI., s. 122.

1.5. Diğer Meclisler

Tanzimat döneminde gerçekleştirilen yeniliklerden biri de taşra imar meclislerinin 1845 yılında kurulmasıdır.¹⁰⁷ Tanzimat reformlarını bütün memlekete yaymak için taşranın içinde bulunduğu koşulları ortaya koymak (mahallî ahvâl vukûf peydâ etmek) düşüncesiyle Anadolu ve Rumeli’de beşer tane geçici Mecâlis-i İmâriye (imar meclisleri) kurulmuştur.¹⁰⁸ Meclis-i Vâlâya bağlı olarak faaliyetlerini sürdürmüş olan bu meclisler aracılığı ile bölgesel ihtiyaçlar ve sorunlara vâkıf olunarak merkezin taşra üzerindeki hâkimiyetinin pekiştirilmesi amaçlanmıştır.

Bu bağlamda eyaletleri teftiş etmek ve ekonomik reformları gözetmek üzere İmâr Meclislerine görev verildi. Her komisyon bir subay, bir sivil memur ve bir de ulema mensubu olmak üzere üç kişiden oluşuyordu. Midhat Paşa da bu komisyonlarda kâtiplik yapmıştı. Meclis-i İmâriye çalışmaları 1864 Vilâyet Kanunundaki taşra idaresinin yeniden yapılandırılmasına zemin hazırlamıştır.¹⁰⁹

İmâr meclislerinden Meclis-i Vâlâya intikal eden raporlarda ön plana çıkan iki husus vergilerin toplanması ve ulaşım ihtiyaçlarına yöneliktir.¹¹⁰ Bu meclisler, Meclis-i Vâlâ Başkanı Süleyman Paşa’nın girişimleriyle ve desteği ile önemli başarılar elde etmişken, Süleyman Paşa’nın gözden düşmesiyle bu uygulamanın devamı getirilemedi.¹¹¹ Bu durum reformların bir sistem dâhilinde sürekli değil, himaye edicilere bağlı olduğu gerçeğini ortaya koymuştur.

¹⁰⁷ Detaylı bilgi için bkz. Mehmet Seyitdanlıoğlu, *Tanzimat Dönemi İmâr Meclisleri*, OTAM, Sayı 3 (Ocak, 1992), ss. 323-332.

¹⁰⁸ M. Tayyib Gökbilgin, “Tanzimat Hareketinin Osmanlı Müesseselerine ve Teşkilâtına Etkileri” *Belleten*, Cilt XXXI, Sayı: 121, TTK Yay., Ankara, 1967, s. 103.

¹⁰⁹ Davison, *a.g.e.*, Cilt 1, s. 55-56.

¹¹⁰ Seyitdanlıoğlu, *a.g.m.*, s. 326.

¹¹¹ Gökbilgin, *a.g.m.*, s. 104.

2. Taşra Meclisleri: Muhassıllık ve Eyalet Meclisleri¹¹²

Tanzimat'la birlikte halkın uzun süredir müşteki olduğu iltizam sistemi ortadan kaldırılmış yerine vergileri toplamakla mükellef bir memuriyet olan “muhassıllık sistemi” ihdas edilmiştir. Devletin ana gelir kaynağı olan vergileri toplamaya matuf çabalar yönetim sisteminin değişmesini zorlamıştır. İnalçık'a göre; “Maliyede ıslahat, Tanzimat'ın temelini teşkil etmekte olup, idari sahada yapılan ıslahat daha ziyade **mali merkeziyetçilik sistemini** uygulamak için bir vasıta olarak kullanılmış görülmektedir.”¹¹³ Bu çerçevede Tanzimat yılları aynı zamanda Osmanlı mali kurumlarının yenileşmeye tabi tutulduğu bir yeniden düzenleme dönemidir. Ancak Osmanlı maliyesinin sorunlarına klasik iktisada uygun tumdengelimci bir yöntemle yaklaşmış, tümevarımcı ampirik ve özgün çalışmalar ortaya çıkmamıştır.¹¹⁴ Diğer taraftan Osmanlı iktisat düşüncesi Tanzimat dönemi boyunca zaman zaman yoğunlaşan tartışmalara rağmen disipline olamamış ve Osmanlı aydınlarının iktisatla ilgileri siyasi amaçlarının gereği ile sınırlı kalmıştır.¹¹⁵

Osmanlıların iktisadi hayatla ilgili tavırlarında anlaşılması paradoksal derecede zor yanların bulunduğu dikkat çekilmektedir. Genç'e göre; Batılı ülkelerin giderek artan çoğunluğu, ithalatı kırmak, kotaya bağlamak, farklılaştırılmış yüksek gümrük duvarları koymak, hatta yasaklamak ve buna karşılık ihracatı geliştirmek, teşvik etmek için yarışır ve savaşırken Osmanlı Devleti'nin tam zıt denebilecek bir politika ile ithalatı serbest bırakıp ihracat üzerinde kısıtlama, sınırlama ve gümrük duvarlarını yükseltme hatta yasaklamalara varan düzenlemeler getirmesi izahı kolay görünmeyen bir tavidir.¹¹⁶ 16. yüzyıldan 19. yüzyılın ortalarına kadar devam etmiş olan bu tavrın önemli bir

¹¹² Bu konuda detaylı bilgi için bkz. Musa Çadırcı, *Tanzimat Sürecinde Türkiye: Ülke Yönetimi*, İmge Yay., Ankara, 2007.

¹¹³ İnalçık “Tanzimatın Uygulanması...” s. 627.

¹¹⁴ Abdüllatif Şener, Osmanlı Mali Düşüncesinin Çağdaşlaşması, *Tanzimat'ın 150. Yıldönümü, Uluslararası Sempozyumu (31 Ekim- 3 Kasım 1989)*, TTK Yay., Ankara, 1994, s. 239-240.

¹¹⁵ III. Selim'den itibaren Osmanlı iktisat düşüncesinin Batılı normlarla temasa geçtiğine, Tanzimat'la birlikte Osmanlı iktisat düşüncesinin Batı iktisat düşüncesinin pozitif ve normatif kanatlarının altına girdiğine dair kapsamlı görüşler için bkz. Ahmet Güner Sayar, *Osmanlı İktisat Düşüncesinin Çağdaşlaşması*, 5. Baskı, Ötüken Yay., İstanbul, 2013.

¹¹⁶ Osmanlı elitinin günümüzde sıradan bir tarihçinin fark edebileceği çelişkileri idrak edemediğine ihtimal verilemez diyen iktisat tarihçisi Mehmet Genç, bizim garip, anlaşılmasız ve çelişkili bulduğumuz bu tavırları, anlaşıyor ki Osmanlıların meseleyi öyle idrak etmediğini, Osmanlı elitinin iktisadi hayata bakışının istinat ettiği zihni çerçevenin üç temel ilkeye irca edilebilir olduğunu ifade eder. Bu üç ilke: İaşe

değişiklik ihtiva etmeyen son örneği ise 1838 tarihli meşhur Osmanlı-İngiliz Ticaret anlaşmasında görülmektedir.

İdari teşkilatta yapılan ıslahat ise, valilerin nüfuz ve yetkilerinin azaltılması amacını gütmekte idi. Mali işler, Padişah tarafından geniş yetkilerle merkezden atanan muhassıl-i emvâl adıyla tayin olunan görevlilere bırakılmıştır.¹¹⁷ Fransız Diplomat Ubicini, eyalet ve sancaklarda oluşturulan muhassıllık meclislerine ilişkin olumlu görüşünü şu şekilde ifade etmiştir:¹¹⁸

“İdare memurlarının yanında onların yönetimini kontrol etmek üzere yer alan aşağı yukarı bizim taşra illerinin genel konseyleri gibi, halkın direkt menfaatlarını ilgilendiren bütün hususlara bizzat müdahalede bulunmaya davet edilen bu meclislerin ortaya çıkarılışı, ırk ve din farkı gözetmeksizin imparatorluğun bütün vatandaşları arasında sadece prensipte değil, bizzat tatbikatta hak eşitliğini meydana getirerek Türkiye’yi süsleyen Gülhane Hatt-ı Şerifinin en liberal kuruluşlarından biridir.”

Muhassıllık meclislerine muhassılın maiyet memurlarından başka, hâkim, müftü, asker zabiti, ruhani reisler ve memleket ileri gelenlerinden seçimle gelen altı kişi katılacaktı. Seçimin usulü, Meclis-i Ahkâmı Adliyenin hazırladığı nizamnamede belirlenmişti. Buna göre seçilecek kişiler bulundukları memleketin akıllı, namuslu ve muteber kişilerinden olmalıdır.¹¹⁹

Meclislerin görev ve yetkileri ile üyelerin güvencelerine dair bir düzenleme yoktur. Bununla beraber Osmanlı imparatorluğunda ilk defa mahalli halkın temsilcilerinin katıldığı kurumsallaşmış meclislerden söz etmek mümkün olmuştur. Meclislerin kuruluş biçimi özünde laik bir temele dayanmamakla birlikte laik bir

(provizyonizm), gelenekçilik(tradisiyonalizm) ve fiskalizm'dir. Provizyonizm, Osmanlı İktisat politikasının en önemli ilkesidir. İktisadi faaliyete tüketici açısından bakar. Ekonomide mal arzını bollaştırmak, kaliteyi yükseltmek ve fiyatını düşük tutmak hedeflenmekteydi. Provizyon ilkesine dayanan iktisadi politika için *ihracat, üretim faaliyetinin hedefi değildir*. Üretimin hedefi yurt içi ihtiyaçların karşılanmasıdır. İhracat bu ihtiyaçların karşılandıktan sonra kalan malların yani iktisadi deyimle marjinal faydası sıfır olan malların satılması demektir. Bkz. Mehmet Genç, “Osmanlı İmparatorluğunda Devlet ve Ekonomi”, *V. Milletlerarası Sosyal ve İktisat Tarihi Kongresi, (Marmara Üniversitesi Türkiyat Araştırma ve Uygulama Merkezi, İstanbul, 21- 25 Ağustos 1989)*, TTK Yay., Ankara, 1990, s. 14-17.

¹¹⁷ İnalçık, “Tanzimatın Uygulanması...”, s. 625.

¹¹⁸ Ubicini, *a.g.e.*, Cilt 1, s. 67.

¹¹⁹ Ortaylı, *a.g.e.*, s. 162.

gelişmeye yol açmıştır. Meclislerin mahalli idarelerin doğuşu açısından gösterdiği önem dışında muhassıllık meclisleri ile onun devamı olan vilayet idare meclislerinin Osmanlı Devleti'nin parlamenter hayata geçişine tıpkı devletin merkez teşkilatında yer alan diğer meclisler gibi önemli katkıda bulunduklarını belirtmek gerekir.

Muhassıllar, halkın gelir düzeyinin saptanıp herkesten gelir düzeyi ölçüsünde vergilendirilmesine dair ölçütler belirledi. Sancağın hem idari hem de mali yöneticisi olan muhassıllar, topladıkları vergileri doğrudan doğruya merkezdeki hazineye göndermekteydi.

Yeni sistemle vali, mütesellim ve diğer yöneticilerin mali sorumlulukları muhassıllar tarafından üstlenilmiş vergi tevzi işlemlerinin bir düzene sokulması amaçlanmıştı. Ancak istenen sonuçlar elde edilemediğinden gelirlerde önemli oranda azalma olmuştur. Tanzimat bürokratları, merkezi bir mali idareyi gerçekleştirmek için gerekli bürokratik alt yapı eksikliği nedeniyle 1842'den itibaren çaresizlik içinde iltizam sistemine geri döndüler.¹²⁰ Diğer taraftan muhassılların mültezimlerden daha insaflı olmadıkları görülen davalardan hareketle malumdu.¹²¹

İltizam sistemi gibi devam eden diğer bir sorun da 19. yüzyılda âyanın tamamen sindirilememiş olmasıdır. Taşrada vergi toplamakla görevli muhassılların yetersiz kalışı âyanın etkinlik sahasına imkân vermektedir. 1958 Arazi Kanunnamesi ile âyanın etkin bir siyasal güç olarak siyasal düzen içinde yer almasının önü kesilmek istenmiştir.¹²²

Merkezi yönetimde yapılan reformlardan hedeflenen başarının sağlanabilmesi, bunların taşrada da uygulanabilmesine bağlıydı. 1840'lı yılların eyalet yönetiminde getirdiği yenilik, her valiye bağlı olarak gayrimüslim toplulukların da temsil edildiği bir meclis oluşturmak ve valiyi denetleme görevini de bu meclise vermektir. II. Mahmut Döneminde yetkileri oldukça kısıtlanan valilerin şimdi de attığı her adım için meclisten

¹²⁰ Ortaylı, *a.g.e.* s.161.

¹²¹ Abdurrahman Şeref, *a.g.e.*, 54.

¹²² Heper, "19. Yüzyılda...", s. 249; Ubicini'nin bu konuda ilginç bir tespiti vardır: Avrupa'da feodalitenin ezildiği bir dönemde Asya'da derebeyliğin doğduğunu imparatorluk arazisinin dörtte üçünü ele geçirdiğini o kadar ki, sultanların otoritesinin Bizans İmparatorluğu zamanında olduğu gibi aşağı yukarı İstanbul surlarının içine kapalı kaldığını söyler. Bkz. Ubicini, *a.g.e.*, Cilt 1, s. 30-32.

mazbata alması gerekiyordu. Meclisler genellikle nüfuzlu toprak sahiplerinin egemen olduğu Müslüman çoğunluğun kontrolü altındaydı. Dolayısıyla bu kişiler valiyi etkileyebiliyorlardı. Statükonun korunmasında çıkarları bulunan Hristiyan ileri gelenler (çorbacılar) de valinin önerdiği reformlara karşı çıkan egemen gruplarla işbirliğine gidiyordu. Meclisin Hristiyan olsun Müslüman olsun sıradan halkı temsil etmediği açıktı. Ancak uygulamada ne kadar eksik kalınsa da imparatorluğun yapısına halkın temsili ilkesi ilk kez eyalet meclisleri aracılığı ile söz konusu oluyordu.¹²³

D. Sivil Bürokrasi ve Yükselişi

Osmanlı devlet hayatındaki mühim değişikliklerden biri yeni bir “kalemiyye” sınıfının doğuşu idi. Bu sınıfın banisi Mustafa Reşit Paşa, hamisi ise onun yetiştirmeleri Ali ve Fuat Paşa idi. “Kalemiyye”nin modern anlamda bir bürokrasiye dönüşümü söz konusu idi. Böylece hükümdarın emrinde bulunan kapıkulları müessesesi ortadan kalkıyor, devlet işlerindeki yerini gayrişahsi bir bürokrasi alıyordu.¹²⁴ II. Mahmut’un kurmuş olduğu Meclis-i Vâlâ onun ölümünden sonra anlamlı bir şekilde Saraydan Bâb-ı Âlî’ye taşınmıştı. Bu durum gücün yeni merkezini de göstermekteydi. 1839’da II. Mahmut’un ölümünden sonra yerine geçen 16 yaşındaki oğlu Abdülmecid’in tecrübesizliği Bâb-ı Âlî’yi güçlendirmişti.

Aklı esas alan sivil bürokrasinin Batı ile ilk teması 1718 askeri yenilgisinden sonra “Batı Bilgisini” öğrenmek üzere Paris’e gönderilen Yirmi Sekiz Çelebi Mehmet ile başlamış ve bürokratların bu tarihten itibaren zaman zaman Avrupa’ya kişisel seyahatleri söz konusu olmuştur. Özellikle 18. yüzyıldan itibaren Osmanlı Devleti’nin Batı’ya üstün olduğu düşüncesi terk edilmiş, geçici diplomatik heyetler uygulaması yüzyılın sonunda bir kenara bırakılmış ve uygulamaya konulmak istenen kuvvetler dengesi politikasını hayat geçirmek için önemli görülen Batı ülkelerinin başkentlerinde diplomatik misyonlar kurulmuştur.¹²⁵

¹²³ Davison, *a.g.e.*, Cilt 1, s. 56-57.

¹²⁴ Şerif Mardin, *Türkiye’de Toplum ve Siyaset* (Makaleler1), 6. Baskı, İletişim Yay., İstanbul, 1997, s. 280-281.

¹²⁵ Heper, “19. Yüzyılda...”, s. 247-248.

Kuruluşundan 19. yüzyıla kadar asker (Seyfiye) ve ulemâ (İlmiye) sınıfı bürokraside çok daha etkili olmuş, reform dönemi (1789-1922) başladığında da Osmanlı Devlet adamları yine öncelikle savunmayla ilgilenmişlerdir.

II. Mahmut'un saltanatı ve ardından gelen Tanzimat Dönemi, bürokratik yenileşmeyle yükselen değer olan sivil bürokrasi için bir dönüm noktasıdır. Bu dönemden başlayarak sivil bürokrasinin kurumsallaşmaya başladığı görülmektedir. Bu bağlamda üst düzey devlet görevlilerini (beylerbeyi, vali gibi) nöbetleşe bir yıllığına görev başına getiren “tevcihat usulüne” 4 Nisan 1838’de son verilmişti.¹²⁶ II. Mahmut ise bir taraftan imparatorluğu Rum tercümanlardan kurtarmak için Tercüme Odasını (1821) kurarken diğer taraftan kalemiyenin topluca yeni bir tür sivil bürokrasiye (mülkiye) dönüşmesini sağlayan personel politikası reformlarını hazırlattı.¹²⁷ Bu dönem Osmanlı tarihinde ilk defa uzmanlaşmış sivil bürokratların rol aldığı bir dönemdir.

Bâb-ı Âlî’de kalemiye, sadece Reîsü’l-Küttap, Divân-ı Hümâyûn Kalemi ve burayla varlığını devam ettiren bazı dairelerde bulunan kadrolardan ibaretti. Tanzimat Dönemi, Osmanlıların ilk kez sistemli bir biçimde tüm imparatorluğu kapsayan sivil memurlardan oluşan bir taşra teşkilatı alt yapısı kurmaya başladığı bir dönemdir.¹²⁸ Reşit Paşa’ya göre hükümet işlerinde tutarlılık ve seviye, bürokratik kurumların kurulması ve bunlara bir yönetim geleneği kazandırılması ile sağlanabilirdi.¹²⁹

Bu noktada, Osmanlı’da sivil bürokratik yönetim geleneği, önceki yüzyıllara göre değişik bir dünya görüşünü benimseyen, 19. yüzyılın ilk yarısında siyasi düzende önemli bir yere sahip olmaya başlayan ve akli esas almaya başlayan bürokrat seçkinler eliyle pekiştirmiştir. Tanzimat döneminde artık yalnızca merkez dairelerdeki kâtiplerden oluşmayan sivil bürokrasi (mülkiye), taşra yönetimi, adalet, eğitim ve nüfus sayımı gibi alanlarda modern bir sivil bürokrasiden beklenen işlevlerin birçoğunda sorumluluk üstlenmeye başlamıştır. Bu dönemde sivil bürokrasi, yavaş yavaş eğitim ve yargı işlevleri konusunda dini bürokrasinin etkinliğini azaltacaktır. İslami bir devlet için yasal

¹²⁶ Akyıldız, *a.g.e.*, s. 50.

¹²⁷ Findley, *a.g.m.*, s. 260.

¹²⁸ *a.g.m.*, s. 261.

¹²⁹ Heper, “19. Yüzyılda...”, s. 250.

otoritenin ya şeri'attan ya da Padişah otoritesinden sadır olduğu büyük bir öneme sahiptir. Yenilik yapmak için kullanılabilecek tek yasal yetki Padişahınki idi. Reform bu yetkinin daha çok kullanılması anlamına geliyordu.¹³⁰

Tanzimat öncesinde ve Tanzimat Döneminde bir Kamu Personel Rejiminden bahsetmek pek mümkün değildi. Dairelerde çıraklık dışında daha açık belirlenmiş bir intisap ve eğitim sistemi yoktu. Başlıca personel kategorisi çıraklar, kâtipler ve amirlerdi. Bu bürokrasinin en belirgin yönleri kırtasiyecilikleri ve inisiyatif eksiklikleri idi.¹³¹ Ancak Tanzimat Bürokrasisinin merkezi hükümette ve taşradaki organları yeniden düzenleyişi 19. yüzyıl ölçüleri içerisinde bir örgütlenme başarısıdır. Tanzimat döneminde memurlar için getirilen diğer bir yenilik “yemin” edilmesi idi. Sadrazam ve Şeyhülislam Kur'ân-ı Kerîm üzerine diğer memurlar amirlerinin huzurunda yemin etmeye başlamışlardı.¹³²

19. yüzyılda eğitim, belli bir uzmanlık derecesinde memur yetiştirmeye yönelik değildir. Bürokratların esas yetişmesi usta-çırak ilişkileri içerisinde ve iş başındadır. Bürokrasiye olumsuz tesir eden faktörler de söz konusu idi. Örneğin maaşlar düzenli ödenmemekte idi. Görevden alınan bir memur başka bir göreve atanıncaya kadar maaşsız bir şekilde uzun bir süre açıkta kalabilirdi. Kayırma, rüşvet ve kötü idare etme söz konusuydu. Devlet dairelerinin çoğunun Avrupalı isimleri vardı. Ancak bu dairelerdeki kargaşa tam Doğuya özgü biçimdeydi.¹³³

Sivil bürokrasinin yükselişi, dâhili olaylara yabancı devletlerin müdahale etmesiyle eş zamanlı gelişti. İmparatorluğun Avrupa yardımı sayesinde atlatabildiği 1839 Mısır Krizi, Tercüme Odası'ndan yetişmiş Avrupa yanlısı sivil memurların en nüfuzlu kesim haline gelmelerine yol açtı. Tanzimat devrinin devlet adamları bir sivil bürokrasi kurumu olan Tercüme Odası ile Bâb-ı Âlî'den yetişmişlerdir. Reformların başını çeken bürokratlar genellikle hariciye kökenlidir.

¹³⁰ Findley, *a.g.m.*, s. 260.

¹³¹ *a.g.m.*, s. 259.

¹³² Akyıldız, *a.g.e.*, s. 50.

¹³³ Davison, *a.g.e.*, s. Cilt 1, s. 45.

Tercüme Odası, zamanla Müslümanlar arasından dil ve diplomasi bilen insanların yetişmesi üzerine harici işlerde ve bürokrat yetiştirmede en önemli kaynak durumuna gelmiştir. Yeni iktidar eliti, ordudan ve ulemadan değil, Tercüme Odasından ve elçilik kâtiplerinden geliyordu. Nitekim reformlara damgasını vuracak olan Âli, Fuat ve Safvet Paşalar buradan yetişmişlerdir.¹³⁴

Bir zamanlar küçük görülerek Rum tercümanlara terkedilen tercüme görevi, şimdi bir devlet idaresi okulu ve iktidar için savaş meydanı haline gelmişti.¹³⁵ Modernleşmeye başlayan bürokrasi Tanzimat Döneminde öncü bir rol üstlendi.

Reform öncesi dönemde Kalemiye önemsiz bir konumda idi. Bununla birlikte önde gelen Kalemiye mensupları paşa rütbesine yükselebilir, vali ya da sadrazam olabiliyorlardı. Bürokraside kast sistemi olmayıp, dikey hareketlilik söz konusuydu. Tanınmış bir aileden gelmiş olmamak kariyer basamakları için önemli bir engel değildi. Örneğin Yeni Osmanlılarca Âli Paşa'nın mütevazı kökenine gönderme ile “kapıcızade” denerek alay ediliyordu.¹³⁶ Fakat bu durumun Tanzimat Döneminde artan kayırmacılık ile negatif yönde değişmeye başladığı söylenebilir.

Diğer taraftan Reşit Paşa devrinde başlamış olan “Vüzera hegemonyası” Âli ve Fuat Paşa döneminde de geçerli olmuş Sultan Abdülâziz, günlük politikanın tayininde tali rol oynamıştır.¹³⁷

Reşit Paşa İngiliz Hariciye Nazırı ile yaptığı bir görüşmede Sultan II. Mahmut'u hafife almakta ve gerçekleştirilen yeniliklerde bir araç olmaktan ibaret olduğuna işaret etmekte, Âli Paşa ise bu tutumu bir adım daha ileri götürerek devlet idaresinin “mahdut bir elit” tarafından temin edilmesinin zaruretiye işaret etmekteydi.¹³⁸ Bâb-ı Âlî'nin süreç içerisinde elde ettiği otonom kabiliyeti Max Weber'in işaret ettiği: “ Mutlak kral da bürokratik uzmanın üstün bilgisi karşısında çaresizdir; hatta kral başka türden politik

¹³⁴ Devletin kaht-ı ricâl sorunu yaşadığı bir dönemde başta Ali ve Fuat Paşalar olmak üzere devlete adam yetiştirmek hususunda bireysel çabalarından bahisle Mustafa Reşid Paşa'nın büyük başarısının olduğuna dair ifadeler için ise bkz. Türkgeldi, *a.g.e.*, s. 5.

¹³⁵ Lewis, *a.g.e.*, 118; Kuran, *Türkiye'nin Batılılaşma...*, s. 14.

¹³⁶ Davison, *a.g.e.*, Cilt 1, s. 231.

¹³⁷ Şerif Mardin, *Türkiye'de Toplum ve Siyaset...*, s. 278.

¹³⁸ *a.g.e.*, s. 279.

başkanlara oranla daha da çaresizdir.”¹³⁹ tespitinin Osmanlı Devletinde II. Abdülhamit’ten önceki üç Padişah için uygun düştüğü kanaatindeyiz.

Tanzimat bürokrasisinin en önemli çabalarından biri de Bâb-ı Âlî’nin zamanla elde etmeye başladığı özerkliği Saraya karşı korumak ve kendi otoritelerini önceleyecek hatta bu güce dayanacak şekilde devleti yeniden kurgulamaktı. Neticede bu yolda aldığı mesafeyle sivil bürokrasi, devlet yönetiminde 19. yüzyılın son çeyreğinde üç ayı biraz aşkın bir sürede üç sultanın kaderini belirleyecek güce ulaşmıştı. Gerçi Osmanlı Devletinde bürokrasi; kanunu yani devlet idaresinde objektif kuralları temsil eden bir kurum olarak, din ve devletin selameti adına hükümdarın karşısına çıkma gücüne hemen her dönem sahip olmuştu. Bürokratlar, asker ve ulema ile birlikte hareket ederek bu prensipleri çiğneyen bir hükümdarın saltanatına son verebilirdi. Bunun Osmanlı tarihinde örnekleri vardır.¹⁴⁰ Ancak Tanzimat’la birlikte devletin güç noktasının lehine kaymaya başladığı Bâb-ı Âlî, Saraya karşı bağımsız hareket etmeye başlamıştı.¹⁴¹

Tanzimat Dönemi bürokrasisinin üzerinde herhangi bir denetim aygıtı söz konusu olmadığından bu dönemde bürokrasi, imparatorluğun tüm iş ve işlemlerine yön verdiği gibi buna esas olan politikanın da belirleyicisi konumuna gelmiştir. Tanzimat Dönemi devlet adamları içinde bilhassa Âli Paşa, Bâb-ı Âlî ve Sadaret Müessesesinin yegâne başvuru makamı (merci-i küll) olması anlayışını tesis etmiş, saray mensuplarının hükümet işlerine karışmasına izin vermemiş ve hatta bazen mahzurlu bulduğu irâde-i

¹³⁹ Weber’den aktarma için bkz. Heper, “Bürokrasi”..., s. 292.

¹⁴⁰ Halil İnalcık, *Osmanlı’da Devlet, Hukuk ve Adalet*, Kronik Yay.,3. Baskı, İstanbul, 2016, s.7.

¹⁴¹ Cevdet Paşa, Sultan Abdülâziz Dönemi Bâb-ı Âlî yüksek bürokrasisinin tutumuna ilişkin ilginç bir bilgiyi paylaşır: “...Zât-ı Şâhâne mühimmât-ı harbiyyeyi ikmâl için hazînenin tahammülünden ziyâde masraf ettiğinden Fuad Paşa (o sırada Sadrâzam), mütehayyir ve muztarib idi. Binâen- alâzâlik Fuad, Âli, Rüşdi ve Kâmil Paşalar beyinlerinde müşâvere-i maslahat ettiklerinde dördü birden isti’fa edip kabul olunduğunda ne âlâ, olunmadığı takdirde dahi elbette “Niçin istifa ediyorsunuz” deyu taraf-ı şâhânedan vârid olacak suale cevaben “Tutulan usulün çıkar yol olmadığı ve çıkar yol ancak şu veya bu suretlerden ibâret olup başka mesleğe akıllarımız ermiyor” denilmek suretini Rüşdi Paşa der-miyân edicek, cümlesi bu re’yi tasvîb ile bi’l- ittifâk icrâsına karar vermişler.” Neticede “ittifâk-ı müselles” gerçekleşmedi ve Fuad ile Âli Paşa yalnız kaldı. Bkz. Cevdet Paşa, *Tezâkir(13-20)*, s. 259-260; Bu durum, Bâb-ı Âlî’nin böylesine bir planı kurma cesaret ve özgüvenini ortaya koyması ve bürokrasinin aldığı yol bakımından oldukça dikkat çekicidir. Âli ve Fuat Paşa’nın bu cesareti daha sonraki sadaret makamlarına gelişlerinde Bâb-ı Âlî’ye bazı teminatı hâvi hareket serbestisi kazandırmıştır. Diğer taraftan bu durum, Abdülmecit Döneminde tesis olunan Bâb-ı Âlî’nin Saraya karşı istiklâlinin hatta hegemonyasının Sultan Abdülâziz zamanında da gücünü koruduğunu, Sultanın ismi geçen kişiler dışında pek seçeneğinin olmadığını bir anlamda çaresiz kaldığını ve kapana sıkıştığını göstermektedir.

seniyyeleri dahi geri aldırmiştir.¹⁴² Fuat Paşa Abdülâziz'in huzurunda ona: "...lehülhamd sâye-i mâdelet-i hümâyûnunuzda bizim korkumuz yoktur. Arz-ı hakikatte tereddüt etmek bizce vebaldır" diyebilmişken benzer şekilde Midhat Paşa da II. Abdülhamit'e hitaben: "...muradımız istibdadı ref ve zât-ı şahânenizi vezâîfinizde îkaz..."¹⁴³ ibarelerini kullanabilmiştir.

Âli Paşa'nın 1871 yılında ölümünden sonra egemenliğin Bâb-ı Âlî'den Saraya kaydığı görülmektedir.¹⁴⁴ "Erkân-ı Selâse-i Tanzimat" olarak bilinen Reşit, Fuat ve Âli Paşa'ların hayat sahnesinden çekilmesi Sarayın yeniden politika belirleyicilikte etkin olmaya başlamasına fırsat tanımıştır.

Tanzimat Döneminde güçlenmeye başlayan sivil bürokrasi, 1876 yılında Sultan Abdülâziz'in hayatını kaybetmesiyle sonuçlanan süreçte gücünün zirve noktasına ulaşsa da, bu durum kısa süre sonra son bulmuş ve II. Abdülhamit Döneminde sivil bürokrasinin kontrol altına alınıp iktidarın yeniden merkezileşmesiyle, iç ve dış politikaya Bâb-ı Âlî'den ziyade Saray yeniden yön vermeye başlamıştır.

¹⁴² Gökbilgin, *a.g.m.*, s. 99-100.

¹⁴³ *a.g.m.*, s. 97.

¹⁴⁴ Tanör, *a.g.e.*, s. 116.

İKİNCİ BÖLÜM

ŞÛRÂ-YI DEVLET

A. Şûrâ Kavramı

Arapça kökenli bir isim olan Şûrâ kelimesi, Türk Dil Kurumu Sözlüğünde: “Bir alanla ilgili olarak oluşturulan Danışma Kurulu”, Kâmûs-ı Türkî’ de: “Müzâkere mahalli, meclis”, Mehmet Zeki Pakalın’ın hazırladığı Osmanlı Tarih Deyimleri ve Terimleri Sözlüğünde: “Müşavere, istişare yeri, devlet işlerini görüşmek için yapılan toplantı yeri” ve Ferit Devellioğlu’nun hazırladığı Lugât’ta ise: “Konuşmak için toplanma, konuşma yeri” olarak tanımlanmıştır.¹⁴⁵ Divanü Lûgat-it Türk’te ise danışmak, görüşmek; tedbir anlamlarına gelen “kenge” ile işlerde karşılıklı danışma, görüşme, düşünme ve tedbir etmek anlamlarına gelen “keneşt” tabiri kullanılmıştır.¹⁴⁶

İslâmiyet öncesi Türk Devletlerinde hakan ve devlet yönetimi “kengeş/danışma” kavramına yabancı değildi. Oğuzlarda devlet yönetimine ait önemli kararların verildiği “Kengeş Meclisi”, Uygurlarda ise hükümdara yol gösterip fikir veren ve “kengeşçi” denilen danışmanlar vardı.¹⁴⁷ Türklerde Asya Hunlarıyla başlayan ve sonraki Türk devletlerinde de devam eden önce “Toy” sonra da “Kurultay” adıyla Hakanın danıştığı meclislerin bulunduğu, bu meclislerde ülkenin siyasi, askeri, toplumsal, iktisadi vb. gibi bütün ülke meseleleri üzerinde umumî müzâkereler açılarak en yüksek düzeyde görüş beyan edilip karara bağlandığı bilinmektedir.¹⁴⁸ Bu meclislerin zaman zaman

¹⁴⁵ TDK, *Türkçe Sözlük*, 11. Baskı, Türk Dil Kurumu Yayınları, Ankara, 2011, s. 2232; Şemseddin Sami, *Kâmûs-ı Türkî*, 5. Baskı, Çağrı Yay., İstanbul, 1995, s. 788; Mehmet Zeki Pakalın, *Osmanlı Tarih Deyimleri ve Terimleri Sözlüğü III*, MEB Yay., İstanbul, 1993, s. 360; Ferit Devellioğlu, *Osmanlıca-Türkçe Ansiklopedik Lûgat*, 30. Baskı, Aydın Kitabevi, Ankara, 2013, s. 1170.

¹⁴⁶ Kâşgarlı Mahmud, *Divanü Lûgat-it Türk* (Çev: Besim Atalay), Cilt IV, 6. Baskı, TDK Yay., Ankara, 2013, 300-301.

¹⁴⁷ Aydın Taneri, *Türk Devlet Geleneği*, MEB Yay., İstanbul, 1997, s. 237.

¹⁴⁸ İbrahim Kafesoğlu, *Türk Millî Kültürü*, 14. Baskı, Boğaziçi Yay., İstanbul, 1996, s. 246-251. İslamiyet Öncesi Türk devlet Yapısı hakkında detaylı bilgi için ayrıca bkz. W. Barthold, *Orta Asya Türk Tarihi Hakkında Dersler*, (Tercüme: Râgıp Hulûsi Özdem), TTK Yay., Ankara, 2017; Bahaeddin Ögel, “Devlet Meclisi ve Kurultay”, *Türkler*, Cilt 2, (Editör: Hasan Celal Güzel ve Diğerleri), Yeni Türkiye Yay., Ankara, 2002, ss. 874-887.

hükümdarın tekliflerini reddettiği de görülebilmekteydi.¹⁴⁹ Kâşgarlı Mahmud'un derlediği çok eski bir atasözü, danışma ile görülen işlerin sağlıklı sonuçlar vereceğine işaret etmektedir: “Geniş elbise parçalanmaz, danışmakla gelişen bilgi ise, bozuk ve kötü çıkmaz!”¹⁵⁰

Şûrâ (meşveret/ danışma) kavramının İslâm Medeniyeti için de oldukça özel bir yeri vardır. İslamiyet'in kabulünden sonra bu dinin ana kaynağı olan Kur'ân-ı Kerîm¹⁵¹ ve Hz. Peygamberin söz ve uygulamaları devlet yönetiminde şûrâ'ya (meşverete) oldukça önem vermektedir. Hz. Ömer ve dört halife dönemi sonrası Emeviler Döneminde yani İslâm'ın erken devirlerinde hükûmet etmede idari mekanizmaların ihtiyaca cevap verebilmesine yönelik olarak başta Sâsâni devlet geleneği olmak üzere Doğu Roma (Bizans) ve Abbasiler devrinde Hellenistik öğelerden oldukça etkileniş ve bu çerçevede daha sonra Türk-İslâm devletlerine de tevarüs edecek olan örneğin Sâsâni yönetim modeline ait “Divân Teşkilatı” örnek alınarak benimsenmiştir. İslâm devleti hilafetin politik organizasyonunu Roma (Bizans) ve İran (Sâsâni) devlet modelinden mülhem inşâ etmiştir.¹⁵²

Bir Sâsâni geleneği olan Divân, Abbasilerde Divân-ı Mezâlim, Selçuklularda Divân-ı Sultan Osmanlılarda ise Divân-ı Hümayûn olarak devlet yönetiminde başka vazifelerinin yanı sıra en üst danışma organı olarak varlığını sürdürmüştür. Bütün bunlardan hareketle gerek İslâmiyet öncesi dönemde ve gerekse Türk-İslâm Devlet yönetiminde “Danışma”nın (kengeş/şûrâ/meşveret) bir devlet geleneği olduğu rahatlıkla söylenebilir.

¹⁴⁹ Gök-Türk Devletinde yaşanan bu duruma bir örnek için bkz. Kafesoğlu, *a.g.e.*, s. 248.

¹⁵⁰ Ögel, *a.g.m.*, s. 874.

¹⁵¹ “...Onların işleri, aralarında danışma iledir.” (Kur'ân-ı Kerîm, *Şûrâ Sûresi*, Ayet; 38) ve “Haberiniz olsun! Allah size; emanetleri ehline vermenizi ve insanlar arasında karar verdiğiniz zaman adâletle karar vermenizi emrediyor. Gerçekten Allah size ne güzel öğüt veriyor! Şüphesiz ki Allah, işitendir, görendir.” (Kur'ân-ı Kerîm, *Nisâ Sûresi*, Ayet; 58). Mezkûr ayetlerin meâli için bkz. *Kur'ân-ı Kerîm ve Açıklamalı Meâli*, (Hazırlayanlar: Hayrettin Karaman ve Diğerleri), TDV Yay., Ankara, 1999.

¹⁵² İslâm Medeniyeti üzerinde Sâsâni, Doğu Roma (Bizans), Hellenistik ve sair etkiler için şu çalışmalara bakılabilir: Hamilton A.R. Gibb, *İslâm Medeniyeti Üzerine Araştırmalar* (Çev: Kadir Durak ve Diğerleri), Endülüs Yay., İstanbul, 1991; Albert Hourani, *Arap Halkları Tarihi*, (Çev:Yavuz Alogan), İletişim Yay., İstanbul, 1997; Bernard Lewis, “Meşveret”, *İstanbul Üniv., Edebiyat Fak., Tarih Enstitüsü Dergisi*, Sayı 12, 1982, ss. 775-782; W. Barthold- M. Fuad Köprülü, *İslâm Medeniyeti Tarihi*, 6. Baskı, Diyanet İşleri Başkanlığı Yay., 1984.

B. Şûrâ-yı Devleti Hazırlayan Durum ve Şartlar

Türkiye’de İdare Hukukunun hatta kuvvetler ayrılığına dayalı hukuk devleti anlayışının kayda değer bir kilometre taşı olarak Şûrâ-yı Devlet’in doğru anlaşılması oldukça önemlidir. Konuya ait kaynaklara dayalı çalışma, yönetim tarihi ve idari yargı tarihi çalışmalarına da ışık tutacaktır.

Şûrâ-yı Devlet Osmanlı Devletinde, öncelikle Divân-ı Hümâyûn ile başlayan, Meclis-i Meşveret ve Tanzimat Meclisleriyle devam eden yönetimde istişare usulünün 19. yüzyılın son çeyreğinde ihdas olan parlamento öncesindeki uzun ve derin tecrübeler zincirinin son halkası olarak karşımıza çıkmaktadır. İdari ihtilafların çözümünde rol alan oldukça önemli bir denetim organı olan Şûrâ-yı Devletin kuruluşunu etkileyen ve daha doğru bir ifadeyle hızlandıran etkenlerin olduğu şüphesizdir.

Çalışmanın birinci bölümünde Şûrâ-yı Devlete doğru gelinen süreçte devletin merkez ve taşrada yaşadığı değişim ve dönüşümün zihni ve amelî bir panoraması ortaya konulmaya çalışılmıştı. Bir bütün olarak düşünüldüğünde bu noktada ele alınan hususların Şûrâ-yı Devlet’in fikri, tarihsel ve bir yere kadar hukuki arka planına zemin hazırladığı görülmektedir. Meclis-i Vâlâ ile Meclis-i Âlî-i Tanzimatın, meydana gelen aksaklıklar ve yönetimin ihtiyaçlarına cevap verememesinden bahisle 1861 yılında “Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliyye” adıyla birleştirildiğini ve bu mecliste *mülkiye*, *kavânin/nizâmat* ve *muhâkemât* (kaza işleri için) dairelerinin oluşturulduğuna değinilmişti. Yedi yıllık zaman zarfında mezkûr meclis kendisine verilen görevleri yerine getirmeye çalışmış ve başarılı da olmuştu.¹⁵³

5 Mart 1868 yılında Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliyenin ilgasıyla yerine kurulan iki önemli kamu kurumundan biri Şûrâ-yı Devlet diğeri Divân-ı Ahkâm-ı Adliye idi. Ancak bu yeniden yapılanma kuşkusuz bazı etkenlerden kaynaklanmaktaydı.

¹⁵³ Stanford J. Shaw ve Ezel Kural Shaw, *a.g.e.*, Cilt 2, s. 113; Meclise ait yıllık faaliyet raporlarından hareketle bu meclisin geniş ölçüde başarılı olduğu, 1868 yılında Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliyenin son ve en gelişkin yeni ikili yapıya dönüştüğünde bunun sebebinin meclis çalışmalarının başarısızlığından doğan bir olgu olmadığı ifade edilmiştir. Bkz. Seyitdanlıoğlu, *a.g.e.*, s. 54-55.

Bu kısımda Şûrâ-yı Devlete daha doğrudan etki eden faktörler analiz edilmeye çalışılacaktır.

1. İç Etkenler: Yeni/Genç Osmanlılar¹⁵⁴

Yeni Osmanlılar Türk Siyasal Hayatında Batı'dan mülhem fikirlerin etkisiyle devlet otoritesine karşı çıkan ilk aydın grubu oluşturur. Bu grubun başka bir özelliği de reformlara salt eleştiri yöneltmek şeklinde değil, alternatif çözüm önerilerinde de bulunmalarıydı. Esas itibarıyla ilk ve ikinci kuşak Tanzimatçılara karşı sistematik eleştirilerin başladığı yıllar 1860'lı yıllardır. 1865 yılına doğru şekillenen Yeni Osmanlılar Hareketi, Reşit Paşa'dan sonraki uygulayıcılar olan Âli ve Fuat Paşalara karşı bir başkaldırma olarak belirmiştir. Bu başkaldırmanın üç ayrı eksenine vardır.¹⁵⁵ Bunların ilki "hürriyet" kavramından hareketle anayasaya dayalı bir parlamentonun sorunları çözeceğine inanılmasıdır.

Tepkilerin ikinci kaynağı Islahat Fermanının iktisadi emperyalizmi pekiştiren bir belge olduğu, Âli ve Fuat Paşaların Osmanlı Müslümanlarını Avrupa'nın büyük devletlerine siyasi bakımdan peşkeş çekerek mali politikalarda da Avrupa'nın esiri oldukları yönünde idi. Son olarak adı geçen devlet adamlarının kültür konusunda da Avrupa'yı taklit etmelerine karşı çıkılıyor ve şeri'atten ilham alınması gerektiğine inanılıyordu.

Yeni Osmanlılara göre;¹⁵⁶ Âli ve Fuat hatta Reşid Paşa şeri'atı terk ederek sığ bir laisizm örneği sergilemiş ve geçmişle olan bağları koparıp kurdukları bürokratik

¹⁵⁴ Yeni Osmanlıların ortaya çıkışı, gerek Şûrâ-yı Devlet'in oluşumuna ve gerekse meşruti monarşiye geçişi sağladıkları katkılar, üstlendikleri roller ve Türkiye'nin edebiyat, kültür ve sanat hayatına verdikleri çabalar için şu eserlere bakılabilir: Davison, *a.g.e.*, Cilt1, s. 198-242. Bu eserin tanıtımını ele aldığı yazıda (*Belleten*, Sayı: 112, 1964) merhum Halil İnalcık, adı geçen eserde yer alan Yeni Osmanlılar bahsinin bilinenlerin iyi bir hulâsası olduğunu ifade etmektedir. Bu konuda ayrıca Abdurrahman Şeref, *Tarih Musâhabeleri*, Matbaa-i Âmire, İstanbul, 1339, s. 172-184; İhsan Sungu, *Tanzimat ve Yeni Osmanlılar*, *Tanzimat*, Cilt 2., MEB Yay., İstanbul, 1999, s. 777- 857; Hilmi Ziya Ülken *Tanzimat'tan Sonra Fikir Hareketleri*, *Tanzimat*, Cilt 2., MEB Yay., İstanbul, 1999, ss.757-775; Şerif Mardin, *Türk Modernleşmesi (Makaleler 4)*, 6. Baskı, İletişim Yay., İstanbul, 1999, s. 11- 14 ve 86-91; Şerif Mardin, *Türkiye'de Toplum ve Siyaset (Makaleler 1)*, 6. Baskı, İletişim Yay., İstanbul, 1997; s. 275-284; Ortaylı, *a.g.e.*, s. 263-275.

¹⁵⁵ Şerif Mardin, *Türk Modernleşmesi...*, s. 87.

¹⁵⁶ Davison, *a.g.e.*, Cilt 1, s. 234-236; Karpat, *a.g.e.*, s. 35.

otokrasiyle İslam'ın temelindeki demokrasiyi terk etmişlerdi. Oysaki Yeni Osmanlıların siyasal reformlar için gerçek önerisi, halkın temsiline imkân tanıyan meşruti yönetimdi. Namık Kemal işi daha da ileri götürerek Cumhuriyetçiliği savunmaktaydı. Bunun İslam'a uygun olduğunu söylüyordu.

1865 yılında İttifak-ı Hamiyet adıyla gizli bir cemiyet oluşturuldu. Amaçları meşruti sisteme geçilmesini sağlamaktı. 1867 yılında Yeni Osmanlı Cemiyeti halini almıştı. Yaş ortalaması otuzun altı olan altı kişilik çekirdek grubun en tanınan üyesi Tercüme Odasından yetişmiş ve Şinasi'nin Tasvir-i Efkârının editörlüğünü yürütmekte olan Namık Kemal'dir. Onunla birlikte yazıları toplum üzerindeki etkisiyle en çok göze çarpan iki kişi Ziya Paşa ve Ali Suavi idi.¹⁵⁷

Yeni Osmanlıların Tanzimat'ın devlet adamlarına karşı ileri sürdükleri suçlama, keyfi ve mutlakiyetçi hükümet suçlamasıydı. Onlara göre Âli Paşa bürokratik zorbalığın simgesi ve doruğuydu. Fakat Âli Paşadan sonra yaşananlar Bâb-ı Âlî diktatoryasının onun kişiliğine bağlı olmadığını ortaya koydu.¹⁵⁸

Diğer taraftan Namık Kemal'in, Gülhane Hatt-ı Hümayûnu'na dair eleştirileri de söz konusu idi. Şöyle ki; İbret gazetesinde çıkan bir makalesinde: "Gülhane Hattı, bazılarının zannı gibi Devlet-i Aliyye için bir şartnâme-i esâsî değildir. Yalnız şartnâme-i hakîkîmiz olan şer'i şerîfin bazı kavâidini te'yit ile beraber Avrupa'nın fikrine muvâfık birkaç tedbir-i idâreyi müeyyit bir beyannameden ibarettir. Gülhane Hattı, *hürriyet-i efkâr* ve *hâkimiyet-i ahâlî* ve *usûl-ü meşveret* gibi birçok esâsları dahi kâmilan ilan etmiş olsaydı o vakit Hilafet-i İslâmiye için bir şartnâme-i esâsî hükmünü alabilirdi" demek suretiyle tespit ettiği eksikliklere dikkat çekmiştir.¹⁵⁹

Ancak şurasını da belirtmek gerekir. Yeni Osmanlılar diye bilinen ve başta basın, edebiyat ve diğer sahalarda kendinden söz ettiren bu aydın grubunun ortaya

¹⁵⁷ Davison, *a.g.e.*, Cilt 1, s. 209-211.

¹⁵⁸ Lewis, *a.g.e.*, s. 169; Davison, *a.g.e.*, Cilt 1, s. 232-234; Ortaylı, *a.g.e.*, s. 265

¹⁵⁹ İhsan Sungu, Tanzimat ve Yeni Osmanlılar, *Tanzimat*, Cilt 2., MEB Yay., İstanbul, 1999, s. 844-845. Ayrıca Yeni Osmanlıların üç önemli ismi Namık Kemal, Ziya Paşa ve Ali Suavi'nin Tasvîr-i Efkâr, Hürriyet, Muhbir ve İbret gibi gazetelerde yayımlanan makalelerinin geniş iktibasları içinde yine İhsan Sungu'nun adı geçen makalesine bakılabilir.

çıkışına uygun zemini sağlayan acımasızca eleştirdikleri Tanzimat ricali idi. Tepkilerin önemli bir kaynağı da örneğin Ziya Paşa ve Namık Kemal gibi grubun öncüleri sayılan kişilerin özellikle Âli Paşa'nın tasarruflarıyla devlet kademelerinde hoşlarına gitmeyen tasarruflara maruz kalmalarıydı.

Yeni Osmanlılar dönemi Osmanlı İmparatorluğu'nda ilginç bir fikri gelişme devri olmuştur. Genç Osmanlıların fikirleri açıkça başka kaynaktan çıkmadığı. Montesquieu'nun hukukî, Rousseau'nun siyasî, Smith ve Ricardo'nun iktisadi görüşleri onların teorik temellerini teşkil ediyordu.¹⁶⁰ Onların siyasi fikirleri daha çok anayasal monarşi etrafında toplanmakla birlikte, düşünceleri anayasacı liberalizmin çizgilerinden modernist İslamcılığa, hatta olgunlaşmış bir Türkçülüğe ve sosyalizme kadar çeşitli görüşleri içeren renkli bir yelpaze oluşturur.¹⁶¹

Abdurrahman Şeref, Yeni Osmanlıların memleketlerine hafiyen ithal eyledikleri neşriyat ile maksatlarının Âli Paşa'nın ağır ve ezici politikasına nihayet vermek ve devlette maksad-ı aslî olarak bir idâre-i ahrârâne vaz'eylemek olduğunu ancak bunu ne şekilde ve kimler tarafından vücuda getireceklerinin belli olmadığını nazari olarak pek kolay görünen bu durumun tatbikatta gayet sa'b ve sarp olduğunu, tabir-i mutlak olarak ortaya atılmış olan idâre-i ahrârâne'nin şekil ve vüs'atı tersîm ve tahdîd edilmemiş olduğunu ifade etmektedir.¹⁶²

Bununla birlikte Yeni Osmanlıların Türkiye tarihindeki yerleri meşrutiyet mücadelesi ile sınırlandırılmamalıdır. Bu aydın kuşağı, edebiyattan gazeteciliğe, orta eğitimden, çocuk edebiyatına, tarihten ekonomiye kadar her alana el atmış 19. yüzyıl toplumunun dikkatini bu konulara çekmiştir.¹⁶³

Yeni Osmanlılar, Osmanlı Devleti'nin ilk modern örgütlü muhalefet hareketiydi. Onların eğitim, kültür, yönetim ve İmparatorluğun bekasına dair görüş, öneri ve

¹⁶⁰ Lewis, *a.g.e.*, s. 171.

¹⁶¹ Ortaylı, *a.g.e.*, s. 270.

¹⁶² Abdurrahman Şeref, *a.g.e.*, s. 177.

¹⁶³ Ortaylı, *a.g.e.*, s. 272.

eleştirileri vilayet kanunu sonrası dönemde kendinden söz ettirmeye başlamıştı.¹⁶⁴ Yeni Osmanlılar Hareketi tüm konularda yeknesak bir tutum içerisinde değildi. Hareketin öncüleri Namık Kemal, Ziya Paşa, Şinasi ve Ali Suavi'nin hürriyet ve temsili sistem noktasında farklı yaklaşımları söz konusuydu ancak Batı'nın maddi gücünün elde edilmesi ve terakki konusunda hemfikirdiler.¹⁶⁵

Yeni Osmanlılar Batı biliminin bilgi ve ürünlerinin alınmasını savunuyorlardı. Ziya Paşa, Avrupa'nın ileriliği ve Osmanlı'nın geri kalmışlığını şu şekilde ifade ediyordu:¹⁶⁶

“Diyâr- küfrü gezdim beldeler, kâşâneler gördüm,
Dolaştım mülk-i islâmı, bütün viraneler gördüm.”

Yeni Osmanlıların Paris ve Londra'daki faaliyetlerinin finansörü durumunda bulunan Mısır Hidivi İsmail Paşa'nın sürgündeki kardeşi Mustafa Fazıl Paşa'nın, sağladığı maddi desteğin ötesinde, sahip olduğu fikirlerle de bu camianın mensubu olduğu anlaşılmaktadır. Şöyle ki; bir dönem maliye nazırlığı da yapan ve Fuat Paşa ile anlaşamadığı için Paris'e gitmek zorunda kalan Mustafa Fazıl Paşa, Padişah'a buradan çok ses getiren bir mektup yazarak imparatorluğun içinde bulunduğu kötü duruma çözüm reçetesi sunmuştur. Paşa, mektubunda: “Hünkârım, bu düzeni değiştirerek İmparatorluğu kurtarın! Anayasa getirerek kurtarın...” demekle çözüm önerisini tam eşitliğe yer veren bir anayasaya vurgu ile yapmıştır.¹⁶⁷

Yeni Osmanlıların Şûrâ-yı Devlet'in kuruluşunda da rol oynadığı araştırmacılarca kabul edilmektedir. Temsili sistem ve meşrutî monarşi taleplerinin yükselmesiyle bu aydınların neşriyatla iç kamuoyunu ve devlet ricalini belli düzeyde etkiledikleri kabul edilebilir. Her şeyden önce başta Fuat Paşa olmak üzere Âli ve Midhat Paşaların bu yönde zaten eğilim sahibi oldukları bilinmektedir. Adı geçen devlet adamlarının başta Fransa olmak üzere Avrupa ülkelerini ve bu bağlamda Avrupa

¹⁶⁴ Davison, *a.g.e.*, Cilt 1, s. 188.

¹⁶⁵ Şerif Mardin, *Türk Modernleşmesi...*, s. 89.

¹⁶⁶ [https://www.antoloji.com/gazel-i-3-siiri/\(01/10/2017\)](https://www.antoloji.com/gazel-i-3-siiri/(01/10/2017)).

¹⁶⁷ Davison, *a.g.e.*, Cilt 1, s. 220.

yönetim kurumlarını görevleri gereği (büyükelçi/kamu görevlisi) tanımları söz konusuydu.

Bazı araştırmacılar Yeni Osmanlıların örneğin Ziya Paşa'nın böyle bir kurumu tavsiye etmesinden bahisle Şûrâ-yı Devlet'in oluşum sürecinde belirleyici oldukları kanaatini taşımaktadır.¹⁶⁸ Ancak kurumun ihdas edildiği 1868 yılında Ziya Paşa da dâhil olmak üzere yurt dışına kaçmak zorunda kalmaları Yeni Osmanlıların Bâb-ı Âlî üzerindeki etki derecesine temkinli yaklaşmayı gerektirmektedir. Tam bu noktada Davison, Yeni Osmanlılar ve reform öneren öteki çevrelerin Osmanlı İmparatorluğu'nda gelişen olayların akışına yaptıkları etkiyi büyütmenin tehlikeli bir bakış açısı olduğunu öneri sahiplerinin doğrudan bireysel etkisinin az olduğunu ancak yapılan öneriler birlikte değerlendirildiğinde biriken ve artan bir etkiden bahsedilebileceğini böylece bir kamuoyu oluşturmanın başarıldığını ve bu etkiden 1876 Anayasası'nda da bahsedilebileceğini ifade eder.¹⁶⁹

Batı ülkelerinde burjuvazinin oynadığı rolü yerine getirecek dikkate değer bir Türk orta sınıfı Osmanlılarda yoktu. Aydınların çoğu şu ya da bu şekilde yurt dışına kaçmadan ya da döndükten sonra kâtiplik, valilik, mutasarrıflık ve sair resmi görevler vasıtasıyla yönetime bağlıydı.

¹⁶⁸ Karal, *a.g.e.*, Cilt VII, s. 145; Londra'da çıkan Hürriyet Gazetesi, Şûrâ-yı Devletin kurulması habisesini Yeni Osmanlıların bir zaferi gibi telakki eder. Diğer taraftan bu yeni teşekkülün ilk fikri Ziya Paşa'nın: “ Şimdi devlet herkesin arzu ettiği gibi Millet Meclisini yapmağa cesaret edemezse bari iktizâ eden erbâb-ı hall ü akdî bir meclise cem etsin ve o meclisi şubelere taksim eylesin, âzasını azilden masun tutsun, yapacağı nizâmâtı ve Maliyenin muvazenesini onlara göstere sin. Bu suretle hem istibdadı oldukça mâni olur hem de halkımızın usûl-i meşverete istidadı tecrübe ile sübut bulur” şeklindeki sözlerine atfen yeni teşekkülün (Şûrâ-yı Devletin) ilk fikri Ziya Paşa'ya atfedilir. Bkz. Tanpınar, *a.g.e.*, s. 189-190 (dipnot kısmı).

Tanpınar'ın, Ebüzziya Tevfik'ten aktardığı bu bilgiye bakıldığında Ziya Paşa, mezkûr fikirleriyle Şûrâ-yı Devlet tarzı bir meclisin devleti ve halkı meşrutiyet idaresine hazırlayacağını öngörmektedir. Nitekim öyle de olmuştur. Diğer taraftan âzanın azilden masun tutulmasına dair fikri, kurulacak mecliste görev yapacak üyelere hukuki güvenlik sağlamaya matuftur. Bu fikirler ifade edildiği dönem için oldukça değerlidir. Yeni Osmanlıların önde gelen diğer bir ismi olan Namık Kemal ise Şûrâ-yı Devletin açılmasını babası Mustafa Âsım Beye yazdığı bir mektupta: “Bizim Millet Meclisi meydana çıkar gibi oldu. Efendilerimiz bunu da kendi menfaatlerine çevirmek isterler; fakat olmaz. Bir çocuk bir kere doğmasın... Biz kazandık. Millet kazandı; devlet, esâs idâresini tuttu. Hani mu'terizler, hani bizim hareketlere deli nazarı ile bakan ukalâ, hani vükelâyâ galebe mümkün değildir diyenler?... ” sözleriyle ifade etmektedir. Bkz. *Namık Kemal'in Husûsî Mektupları I* (Hazırlayan: Fevziye Abdullah Tansel), 2. Baskı, TTK Yay., Ankara, 2013, s. 120-121.

¹⁶⁹ Davison, *a.g.e.*, Cilt 1, s. 242. Atıf yapılan bu eser için yazdığı tanıtım yazısında (*Belleten*, Sayı:112, 1964) merhum İncalcık, Davison'un bu tespitinin isabetli olduğunu teyit eder.

Netice itibari ile Yeni Osmanlılar topluluğunu meydana getiren genç yazarlar Avrupa’da kaldıkları üç buçuk yıl kadar süre zarfında siyasi ya da sosyal bir parti olamamışlar aralarında bir görüş birliği de sağlayamamışlardır.¹⁷⁰

2. Taşra İdaresinde Yapılan Düzenlemelerin Şûrâ-yı Devlete Etkisi

Merkez ve taşra teşkilatlarına yönelik tüm düzenlemelerin ortak bir amacı vardı: **Merkez ve taşrada sağlanacak devlet otoritesiyle imparatorluğu bir arada tutmak.** Güçlü bir taşra idaresi ile merkezi daha da güçlendirmek gibi paradoksal bir ikilem söz konusuydu. Yani imparatorluk yerelleştikçe merkezileşecekti. Daha sonraki gelişmeler ve istenilen sonuca ulaşamaması bunun pek kolay gerçekleşmeyeceğini göstermiştir.

Türk İdare Tarihinde ve teşkilat yapısında yerel yönetim geleneğinin çok köklü olmasa da yaklaşık yüz elli yıldır öncelikle köylerimizde¹⁷¹ var olması böyle bir deneyimin bulunduğunu göstermektedir. Ortaylı’ya göre; imparatorlukta mahalli idare geleneği bir liberal tutumun değil, merkeziyetçi devletin artan görevlerini yerine getirmek için yerel halkın yardımına gereksinmesi sonucu doğdu.¹⁷² İlk örnekleri Balkan şehirlerinde görülen yerel yönetim geleneğinin doğuşuna yönelik gelişmeler Tanzimat bürokratlarının yürüttüğü idari reformlar ile bütün imparatorluğa yayılmıştır.

Tanzimat Dönemi idari reformları, ülkemizde mahalli idarelerin¹⁷³ doğuşu için gerekli ortamı hazırlamıştı. Gerçi Tanzimat öncesi dönemde yerel halkın yönetimde her zaman söz sahibi olduğu ve sonradan ihdas edilen yerel meclislerin bu yönetsel geçmişin üzerinde yükseldiğine ilişkin görüşler de vardır.¹⁷⁴ Bu bağlamda Osmanlı İmparatorluğunun devlet geleneği, 1840’lı yıllardan başlayarak tutarlı, işlek ve güçlü bir

¹⁷⁰ Enver Koray, “Yeni Osmanlılar”, *150. Yılında Tanzimat* (Yay. Hazırlayan: Hakkı Dursun Yıldız), TTK Yay., Ankara, 1992, s. 563.

¹⁷¹ Mümtaz Soysal, *Local Government In Turkey*, A Publication Of The Institute Of Public Administration For Turkey And The Middle East, Ankara, 1967, s. 1.

¹⁷² Ortaylı, *a.g.e.*, s. 156.

¹⁷³ Türkiye’de Yerel Yönetim Geleneğinin doğuşuna dair ayrıntılı için bkz. İlber Ortaylı, *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880)*, 2. Baskı, TTK Yay., Ankara, 2011.

¹⁷⁴ Yaşar Yücel, “Osmanlı İmparatorluğu’nda Desantralizasyona Dair Gözlemler”, *Belleten*, Cilt XXXVIII, 1974, s. 657- 708.

yerel yönetim sistemi oluşmasını kolaylaştırmıştır.¹⁷⁵ Fakat ilginç olarak Türkiye’de mahalli idare uygulamaları ve onlara yön veren anlayış değişiklikleri, Avrupa’daki yerel yönetimlerin izlediği çizginin aksine, gerek dünyada ve gerekse imparatorluk düzeyinde modern milliyetçilik karşısında merkezileşme eğilimlerinin arttığı dönem olan XIX. yüzyılın ikinci yarısına denk gelmekteydi.

Osmanlı devlet adamları, yönetim kurumunun ve tımar sisteminin çöküşünden beri taşra yönetimini yeniden yapılandırma sorunu ile sürekli ilgilenmişlerdir. Yereldeki memurlara geniş yetki verirken merkezi denetimi nasıl sağlayacakları sorunu ile yüz yüze kalmışlardır. Valilerin yetkileri 1840’lı yıllarda azaltılmış ve eyalet meclisleri ile Bâbı- Âlî’nin kontrolü sağlanmak istenmiştir. Valiler, ellerinin Tanzimat ile bağlandığı şikâyetini sık sık dile getirmişlerdir. Uygulamadan kaynaklanan aksaklıklar dikkate alınarak 1852 yılında Valilerin yetkileri yeniden genişletilmiştir. 1858 Nizâmnâmesiyle adem-i merkezileşme yönündeki eğilime devam edilmiş ve vali, merkezi hükümetin bütün yetkili makamlarının yerel temsilcisi olmuştur.¹⁷⁶

2.1. Vilâyet Nizâmnâmesi (1864)¹⁷⁷

Avrupalıların çoğu için Türk samimiyetinin mihenk taşı Müslüman olmayanlara karşı muamele idi. Avrupa’yı Osmanlı hükümetinin ciddiyet ve iyi niyetlerine inandırma zorunluluğu bir kere daha belirdi. Devlet adamları Osmanlılık ilkesinin ve temsili kurumların gelişmesine katkıda bulunarak nüfusun türdeş olmayan unsurlarının istek ve ihtiyaçlarını aynı örgütlenme içinde temsil etmenin yollarını arıyorlardı. Bu çerçevede 1864 Vilâyet Nizâmnâmesi hazırlanırken Rusya ve Avusturya gibi çok uluslu imparatorlukların yerel idare uygulamaları ışığında meseleyi yeniden incelemeye ihtiyaç duyuldu.¹⁷⁸ 1856 Hatt-ı Hümayûnu sonrası bu konuda atılan ilk somut adım 1864’te hazırlanan Vilâyet Nizâmnâmesidir.¹⁷⁹ Aynı yıl Tuna bölgesinde Niş, Vidin ve Silistre

¹⁷⁵ Birgül Ayman Güler, *Yerel Yönetimler: Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım*, 3. Baskı, İmge Kitapevi, Ankara, 2006, s. 131.

¹⁷⁶ Davison, *a.g.e.*, Cilt 1, s. 160-161.

¹⁷⁷ Düstûr, I. Tertip, 1. Cilt, Matbaa-i Âmire, 1289, s. 608-624.

¹⁷⁸ Ezel Kural Shaw, “Tanzimat Provincial Reforms as Compared with European Models”, *150. Yılında Tanzimat* (Yay. Hazırlayan: Hakkı Dursun Yıldız), TTK Yay., Ankara, 1992, s. 53.

¹⁷⁹ Bu Nizâmnâmenin 7 Cemâziyelâhîr 1281 (7 Kasım 1864) tarihli olduğunu “İdâre-i Umûmiyye-i Vilâyet Nizâmnâmesi”nin mukaddimesinden anlıyoruz. Bkz. Düstûr, I. Tertip, 1. Cilt, Matbaa-i Âmire,

bölgeleri “Tuna Vilâyeti” adı altında Midhat Paşa’nın valiliğinde birleştirilmiştir. Tuna Vilayeti, imparatorluğu bir arada tutmak amacıyla tasarlanmış bir sistemin deneneceği anahtar bir bölgeyi temsil ediyordu. Bölge gelişmekte olan Bulgar ulusal bilinci için duyarlı bir nokta olduğundan Bulgar milliyetçileri kendilerini Osmanlı kardeşliği çizgisinde birleştirecek girişimlere karşı koydular.¹⁸⁰ Ancak yine de bu uygulama Osmanlılık ve Batılılaşma yolunda mesafe alınabileceğini ortaya koymuştu.

Midhat Paşa Tuna Vilayetinde üç yıllık valiliği boyunca iyi yönetim, adil bir tutum, modern eğitim hususlarında çabaladı.¹⁸¹ Hiç kuşkusuz imparatorluğun yönetilmesi en güç iki vilayetinde (Tuna-Bağdat) üçer yıl başarılı valilik yapmasının sebepleri arasında Midhat Paşa’nın kişisel özelliklerinin yanında yeni taşra yönetim sisteminin hukuksal alt yapısını hazırlayan dar bir grup içerisinde de yer almasıydı. 1864 Vilâyet Nizâm-nâmesi büyük oranda Fuat Paşa ile Midhat Paşa’nın eseri idi. Fuat Paşa bu nizamname ile “tevsî-i me’zûniyyet” ile valilere geniş yetki verilmesini hedeflemiş, vükelây-ı devletin ehemmi-i umûr ile uğraşmasını öngörmüştü.¹⁸² Valilerin genişletilen yetkilerinin çerçevesi ise “tefrîk-i vezâif” ile tamamlanıyordu. Ancak bu tamamlamanın hukuksal çerçevesi için 1876 Anayasasının beklenmesi gerekecekti.¹⁸³

1289, s. 625. Diğer taraftan mezkûr nizamname, Âli Paşa’nın söylediği ve 1856 Islâhât Fermânının işaret ettiği “Halkın memleket işlerine iştirâki kâ’ide-i esâsiyesinin tatbiki ve merkeziyet usûlündeki mutlakıyyet-i idârenin tahfif ve izâlesi maksadına matûftu” ifadeleri için bkz. Vecihi Tönük, Türkiye’de İdare Teşkilatı, İçişleri Bakanlığı Yay., Ankara, 1945, s. 146; 1856 tarihli Islâhât Fermânı Âlisi için bkz. Düstûr, I. Tertip, 1. Cilt, Matbaa-i Âmire, 1289, s. 7-14.

¹⁸⁰ Davison, *a.g.e.*, Cilt 1, s. 175.

¹⁸¹ Midhat Paşa’nın Tuna Vilayetinde başta bayındırlık faaliyetleri olmak üzere başarılı olduğu faaliyetler için bkz. M. Tayyib Gökbilgin, “Midhat Paşa”, *İslâm Ansiklopedisi*, Cilt VIII, 79. Cüz, Maarif Basımevi, İstanbul, 1957, s. 272-273.

¹⁸² Cevdet Paşa, *Ma’rûzât*, s. 110-111; Davison, *a.g.e.*, Cilt 1, s.168. Ahmet Mithat Efendi, Nizâm-nâmenin Tuna Vilayetinde başarıyla uygulandığını, *yârânı memnun ve ağıyârı dilhûn edecek muvaffakiyetler* gösterdiğini ancak birçok yerde layıkıyla uygulanmadığını bunda kabahatin nizâmatta veyahut nizâmât-ı mezkûreyi yapanlarda değil, icrâsına memur bulunanların uygulamada aciz kalmalarından kaynaklandığını belirtmenin daha doğru olacağı kanaatindedir. Bkz. Ahmet Mithat Efendi, *Üss-i İnkılâp*, (Hazırlayan: İdris Nebi Uysal), Dergah Yay., İstanbul, 2013, s. 82 ve 103.

¹⁸³ Yıldızhan Yayla, *Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri Tevsî-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezâif*, İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Yay., İstanbul, 1982, s. 170. Diğer taraftan Türk Anayasa Hukukuna Vilayet İdaresinde bir ilke olarak “tevsî-i me’zûniyyet” ve “tefrîk-i vezâif” ilk kez 1876 Anayasasının 108. maddesi ile girmiştir. Yayla’nın mezkûr çalışması bu ilkelerin 1876 ve sonrasındaki anayasalarda yer alış şekline ilişkindir. 1876 Kanûn-ı Esâsî 108. maddesi için Bkz. Düstûr, I. Tertip, Cilt:4 (TBMM Kütüphanesi), s.18; Kanûn-ı Esâsî’nin çeviri yazısının yer aldığı metin için ise bkz. A. Şeref Gözübüyük ve Suna Kili, *Türk Anayasa Metinleri*, İş Bankası Yay., Ankara, 1985, s. 42.

Midhat Paşa'nın uzun yıllara dayanan taşra tecrübesi mevkidaşlarına göre kendisine daha avantajlı bir konum sağlıyordu. Çok iyi anlaştığı Fuat Paşa'nın öldüğü 1869 yılına kadar Payitahtta iyi derecede himaye görmüştü. 1864 yılında sistematik olarak temelleri atılan vilayet sistemiyle taşra yönetimine dair ihdas edilen kurumlar günümüz Türkiye'sine kadar gelmiştir.¹⁸⁴

Balkanlarda acil bir idari reforma gitmedikleri takdirde dış müdahalenin artacağı ihtimalinin hazırlanışını hızlandırdığı 1864 tarihli Vilâyet Nizâmnâmesi ile Bâb-Âlî, eyaletlerdeki durumu düzeltmeyi, merkezi denetimle yerel otoriteyi birleştirmeyi, kamu işlerinin yürütülmesini çabuklaştırmayı ve meclisin temsili özelliğini geliştirmeyi amaçlamıştı. Diğer taraftan güçlü bir taşra idaresinin hedeflendiği bu düzenlemeyle birlikte hükümet, sadece taşrada etkinlik kurmak değil, aynı zamanda temsil ilkesini yaygınlaştırarak azınlıklar lehindeki yabancıların yerel şikâyetlerini ortadan kaldırmayı da amaçlamaktaydı. Bunu gerçekleştirmek için de eyalet yönetiminden vilayet yönetimine geçilmiştir. Vilayet, Fransa departmanları gibi, sancaklara, sancaklar kazalara, kazalar nahiyelere bölünmüştür.¹⁸⁵ Sancaklar mutasarrıfların, kazalar kaymakamların, nahiyeler ise nahiye müdürlerinin idaresinde olup tümü valinin emri altındadır.

Görüldüğü üzere vilayetler ve alt birimlerini de kapsayacak şekilde yeni bir hiyerarşi kurulmuştu. Bu bürokrasi hiyerarşisi merkeziyetçilikle adem-i merkeziyetçiliğin bir karışımını temsil etmekteydi.¹⁸⁶ Aslında çelişki gibi gözükse de iç gelişmeler ve dış baskılar karşısında farklı bir seçeneği kalmayan imparatorluk, her adımını temkinli atmaya çalışmış böylece güçlü bir merkezi vesayet altında etnik ve dinsel öğeleri mahalli düzeyde yönetime entegre ederek bir taraftan yerelleşirken; diğer taraftan güç odaklarını kontrol edip merkezileşme eğilimine girmiştir. Ancak yüzyılın sonuna gelindiğinde dünyadaki etnik ve dini odaklı gelişmeler Osmanlı ülkesindeki bu eğilimi oldukça olumsuz etkileyecektir.

¹⁸⁴ Vilâyet Nizâmnâmesinin tahlili , vilâyet teşkilatının oluşması ve günümüz Türkiye'sine tevârüsü hakkında yapılmış ayrıntılı bir çalışma için bkz. Vecihi Tönük, *Türkiye'de İdare Teşkilatı*, İçişleri Bakanlığı Yay., Ankara, 1945.

¹⁸⁵ Engelhardt, *a.g.e.*, s. 185.

¹⁸⁶ Davison, *a.g.e.*, Cilt 1, s. 169.

Fuat Paşa, 1867 Mart ayında hem Hristiyanlardan hem de Müslümanlardan oluşan bir Şûrâ-yı Devlet fikrini ortaya atmıştı. Âli Paşa Girit'ten gönderdiği ünlü lâyihasında yönetime katılmada Hristiyanlara eşit fırsat verilmesi görüşünde olduğunu belirtmişti. Âli ve Fuat Paşalar, *yeni vilayet kanunu ile valilere tanınan geniş yetkilerin vilayetler ile başkent arasındaki ilişkinin güçlenmesi ve valilerin yetkileri üstünde potansiyel bir denetim uygulanması için bir aygıtı ihtiyaç olduğunu*, Şûrâ-yı Devlet'in bu işlevi göreceğini düşünmekteydiler.¹⁸⁷

Tanzimat Döneminin devlet adamlarından siyasal katılım, demokrasi, yerelleşme gibi kavramların ileri düzeyde farkında olmaları ya da en azından bunları savunabilecek durumda oldukları beklenmemelidir. Tanzimat'ın taşra yönetiminde kurduğu yapı, Türkiye'nin idare tarihinde önemli bir aşamadır. 1864 tarihli Kanun ile Türk Kamu Yönetimi taşra yönetiminde günümüzde de İl İdare Kurulu olarak devam eden Vilayet İdare Meclisinin ihdasına imkân vermiştir. Valinin başkanlığında sürekli toplanan bir meclistir. Bu meclisin doğal üyeleri:¹⁸⁸ Defterdar, Mektupçu, Hâriciye Müdürü ve Müfettiş-i Hükûkâm-ı Şer'îye (1871 düzenlemesi ile kaldırılmış ve yerine merkez naibi katılmıştır) olmak üzere vali ile birlikte toplam 5(beş) kişidir. Meclisin seçilmiş üyeleri ise 2 (iki) Müslim ve 2 (iki) gayri Müslim üye olmak üzere toplam 4 (dört) kişidir.

Vilayet İdare Meclislerinin görevleri iki ana başlık altında toplanmaktaydı. Birincisi ilin genel yönetimi ile ilgili konulardı. Diğeri ise özel idareyi (İdâre-i Husûsîyye-i Vilâyet) ilgilendiriyordu. Bu noktadan hareketle bugünkü il özel idarelerinin temelini 1864 tarihli Vilâyet Nizâm-nâmesi ile atıldığı ifade edilmektedir.¹⁸⁹ Meclislere üye seçim usulü Müslümanların çoğunlukta olmasını garanti etmekteydi. Fakat yine de bu uygulama *seçim ve temsil ilkesinin* alt birimlere kadar yayılışının ilk örneğini oluşturmaktaydı.¹⁹⁰ Vilayet İdare Meclislerinin yönetsel yetkileri

¹⁸⁷ Davison, *a.g.e.*, Cilt 2, s. 12; Fuat Paşa, Şûrâ-yı Devlet'in kurulmasından birkaç yıl önce Mısır'da açılan Meclis-i Nüvvâb'ın halka ve hükümete örnek gösterilmesini verdiği talimatla gazetelerden ister ve bu yönde yayın yapılmasını teşvik eder. Bkz. Tanpınar, *a.g.e.*, s. 190.

¹⁸⁸ Nizâm-nâmenin 13. maddesi ile Vilâyet İdare Meclisi kurulmuş ve bu maddeyle üyelerin kimlerden oluşacağı tayin edilmiştir. Bkz. Düstûr, I. Tertip, 1. Cilt, Matbaa-i Âmire, 1289, s. 610.

¹⁸⁹ A.Şeref Gözübüyük, "İl Özel İdarelerinde Yeniden Düzenleme", *AİD*, Cilt: 2, Sayı 1, 1969, s. 25; Ayrıca Türkiye'de İl Özel İdarelerinin Osmanlıdan günümüze gelişim süreci hakkında detaylı bilgi için bkz. Zeki Eraslan, *Yerel Yönetim Geleneği Çerçevesinde Türkiye'de İl Özel İdareleri (Yapısal Değişim, Problemler ve Çözüm Önerileri)*, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, TODAİE, Ankara, 2010.

¹⁹⁰ Davison, *a.g.e.*, Cilt 1, s. 169.

yanında memurların disiplin suçlarına bakan yargısal yetkileri de vardı. Bunların dışında vilayet kanunu ile yürürlüğe giren iki yargısal kurum da söz konusuydu. Her vilayet, sancak ve kaza için kurulmuş olan hukuk ve ceza mahkemesiydi. Nizamiye mahkemelerinin kuruluşu ve yaygınlaşması söz konusu olmuştur. Mahkemelere Şeyhülislamın atadığı üye başkanlık etmekteydi. Ancak hukuk mahkemelerinin diğer üyeleri üç Müslüman ve üç gayrimüslimden oluşuyordu. Bu mahkemelerin değişik inançtaki davacılar arasındaki karma davalara bakacağı için oldukça adil olduğu tespiti yapılmıştır.¹⁹¹

1864 Vilâyet Nizâmnâmesinin ihdas ettiği diğer bir organ her vilayet için bir genel meclisti. İmparatorluk için yeni olan bu uygulama da Fransız modelinden esinlenmiştir.¹⁹² Genel meclis her sancaktan seçilmiş dört temsilci ile sancaklara bağlı kazalardan seçimle gelmiş iki Müslüman ve iki gayrimüslim üyeden oluşmaktaydı. Valinin başkanlık ettiği bu meclis yılda en fazla kırk gün süreyle toplanmakta ve Vilayetin bayındırlık, vergi, zabıta (asayiş ve güvenlik), ile tarım ve ticaret gibi konuları görüşmeye ve karar almaya yetkiliydi. Vilayet Umum Meclislerinin toplantıları açık değildi. Gizlilik genel kuraldı. Türkiye’de açık meclis toplantıları taşra idaresinde değil, ilk Meclis-i Mebusan’ın oturumu ile başlamıştır.¹⁹³ Vilayet Umum Meclislerinin yaptırım yetkisi olmadığı gibi özel bütçesi de yoktu. Vilâyet Nizâmnâmesinde vilâyetlerin tüzel kişiliğine dair bir hüküm yoktu.¹⁹⁴ Bugün bu meclis İl Genel Meclisi olarak görevine devam etmektedir. Daha da ileri bir ifade ile günümüz Türkiye’sindeki il özel idarelerinin çekirdeği bu organdır ve yerel yönetim geleneğimizde dikkate değer bir başlangıç oluşturmaktadır¹⁹⁵

Taşra yönetiminde bugün de varlığını devam ettiren köklü kurumlara esas olan hukuki düzenlemelerin en önemli kaynaklarından biri olan Vilâyet Nizâmnâmesinin ardından (1864) Bâb-ı Âlî, merkezi hükümet teşkilatında da bazı değişiklikler yapılması gerekliliğine inanıyordu. Yargı kuvvetini yürütme kuvvetinden ayırmada önemli bir

¹⁹¹ Davison, *a.g.e.*, Cilt 1, s. 171.

¹⁹² Engelhardt, *a.g.e.*, 185.

¹⁹³ İlber Ortaylı, *Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, Hil Yay., İstanbul, 1985, s. 85.

¹⁹⁴ Halil Nadaroğlu, *Mahalli İdareler: Teorisi Ekonomisi Uygulaması*, 6. Baskı, Beta Yay., İstanbul, 1998, s. 180.

¹⁹⁵ Ortaylı, *Tanzimattan Cumhuriyete...*, s. 84; Nadaroğlu, *a.g.e.*, 1998, s. 176-177.

adım teşkil eden Vilâyet Nizâmnâmesi'nin uygulanmaya konulmasının ardından vilayetlerde adliye işlerinin idare memurlarından tamamen alınmış olduğu bir durumda başkentte buna uyulmaması mümkün değildi.¹⁹⁶ Nizâmnâmenin 14. maddesinde vâlinin başkanlığında toplanan Vilâyet İdâre Meclisinin yetkileri tadâd edilirken: "...Umûr-ı hukûkiyyeye müdâhale etmeyecektir.." hükmünü hâvî olan ibare ve nizamnamenin hukuk işlerine yer verdiği sair hükümlerin de Fransa Vilayet Meclislerinin (Conseils de Prefecture) işleyişinden ilham alındığı anlaşılmaktadır. Şöyle ki; 18 Şubat 1800'de yapılan düzenlemeyle Fransa'da vali yönetimden sorumlu tutulmuş ancak yargıya müdahalesi önlenmeye çalışılmıştır. Vilayetlerde yargıdan sorumlu bir vilayet meclisi (le Conseil de Préfecture) oluşturulmuş ve "idare etmek tek kişinin, yargılamak ise birden fazla kişinin işidir" ilkesiyle hareket edilmiştir.¹⁹⁷ Fransa'da yeniden yapılanmaya imkân tanıyan yasanın temel fikri olan bu ilke, Roederer'in ünlü raporunda da yer almıştır.¹⁹⁸ Bu çerçevede Fransa'da Vilayet Meclisleri yargı yetkisini, bu yetkiyi 1872'de kazanan Conseil d'Etat'dan daha önce kazanmışlardır.¹⁹⁹

¹⁹⁶ Engelhardt, *a.g.e.*, s. 254; Sadaret Makamından Saraya gönderilen takrir-i âlî ve ekinde yer alan biri Şûrâ-yı Devlete diğeri Divân-ı Ahkâm-ı Adliyyeye ait iki nizâmnâme lâyihası Sultana arz edilmiştir. Bu takririn içeriği Şûrâ-yı Devlet ve Divân-ı Ahkâm-ı Adliyye'nin tesisindeki esbâb-ı mucibeyi ortaya koymak açısından oldukça dikkat çekicidir. Şöyle ki; takrir, Vilâyet Nizâmnâmesi'nde yer alan tefrîk-i mesâlih kaidesine atıf yapmakta ve bu usulün merkezi hükümete de kabul edilmesinin önemi ve gerekliliği vurgulanmaktadır. Adı geçen takririn yayımlanmış metni için bkz. *Takvîm-i Vekâyi*, 963 (2 Muharrem 1285/25 Nisan 1868).

Vilâyet Nizâmnâmesi'nin 6. maddesi: "Vilâyetin umûr-ı mülkiye ve mâliye ve zabtiye politikasının nezâreti ve ahkâm-ı hukûkiyyenin icrâatı taraf-ı eşref-i hazret-i pâdişâhiden mansûb bir vâliye muhavvel olub vâli-i vilâyet kâffe-i evâmîr-i devletin tenfizine me'mûr olduğu gibi, ta'yin olunan me'zûniyet hudûdu dâhilinde ahkâm-ı dâhiliyye-i vilâyeti icrâyâ me'mûrdur." Hükümünü hâvîdir. Buradan hareketle valinin yerelde hükümetin tam yetkili temsilcisi gücünü ihrâz ettiği görülmektedir. Ancak dikkat edilmesi gereken husus "ahkâm-ı hukûkiyyenin icrâatı" ibaresidir. Bu ibareden valinin mahkemeler üzerinde hiyerarşik bir yetkisi olduğu anlamı çıkarılmamalıdır. Tam aksine vali bu konuda tenfiz me'mûrudur. Vilâyetlerin adlî teşkilâtını da düzenleyen nizâmnâmenin Bâb- Evvel Faslı Sâni kısmı "Umûr-ı Hukûkiyye (16- 24. Maddeler) için bir tefrîk-i mesâlih yaklaşımını ortaya koyar. Kaldı ki Nizâmnâmenin 14. maddesi valinin başkanlığında toplanan Vilayet İdare Meclisinin yetkileri ta'dâd edilirken: "...Umûr-ı hukûkiyyeye müdâhale etmeyecektir.." ibaresine yer vermiştir. Vilâyet Nizâmnâmesi için bkz. Düstûr, I. Tertip, 1. Cilt, Matbaa-i Âmire, 1289, s. 608-612/ Nizâmnâmenin tamamı için bkz. s. 608-624.; Diğer taraftan 1864 yılından sonra tam anlamıyla idari rejime geçildiğine yönelik tespitler söz konusudur. Bkz. Ekrem Buğra Ekinci, "Tanzimat Devri Osmanlı Mahkemeleri", *Ankara Barosu Dergisi*, Sayı:1, Ankara, 2001, 71. İdarî rejim konusunda çalışmanın dördüncü bölümünde tafsilatlı değerlendirmeler bulunmaktadır.

¹⁹⁷ Jacques Léger, "L'histoire des conseils de préfecture", *La Revue administrative*, 52e Année, No 3, Numero special 3, PUF (1999), www.jstor.org/stable/40773574, s. 106.

¹⁹⁸ Léger, *a.g.e.*, s. 106.

¹⁹⁹ M. Leteourneur - J. Méric, *Conseil d'État et Juridictions administratives*, Librairie Armand Colin, Paris, 1955, s. 38-39.

Türkiye’de de durum buna benzerdir. Vilayet Meclislerinin 1864 tarihli Nizâm-nâme ile tefrîk-i mesâlih anlayışına uygun olarak yargısal yetkiler kullanmaya başlaması söz konusu olsa da bu yetkinin bağımsız bir şekilde kullanması hem Fransa’da hem de Türkiye’de tedricen gerçekleşmişti. Valilerin vilayet meclislerinde yapılan yargılamalara katılmasının yasal olarak engellenmesi Fransa’da dahi 1926 yılını bulmuştu.²⁰⁰

3. Dış Etkenler: Diplomatik Telkin ve Baskılar

Şûrâ-yı Devlet’in oluşumundaki diplomatik telkin ve baskıları anlayabilmek için öncelikle imparatorluğun bu yönde nasıl bir değişim yaşadığına ve bunun kaynaklarına bakmak gerekir.

Diplomatik baskılara ilk imkânın nasıl verildiğine bakılacak olursa bunun resmi başlangıcını Gülhane Hatt-ı Hümayunu’nda aramak pek de yanlış olmaz. Şöyle ki; Hattın son kısmında yer alan: “...iş bu irâde-i şâhânemiz Dersaâdet ve bi’l cümle memâlik-i mahrûsemiz ahâlisine ilân ve işâ’a olunacağı misüllü düvel-i mütehâbbe dahi bu usûlün İnşâllahü Teâlâ ilelebet bekâsına şâhid olmak üzere Dersaâdetimizde mukîm bi’l cümle süferâyâ dahi resmen bildirilsin...” ibareleri²⁰¹ ile Osmanlı Devletince, bu Hatt-ı Hümayûn’dan sonra yapılacak reformlar için birbirini dost sayan ülkeleri bir taraftan şahit tutmak diğer taraftan kendini taahhüt altına aldığı hususlarda özellikle Avrupa Devletlerine süreci izleyen ve takip eden bir imkâna resmen davetiye çıkarılmaktaydı.

Hünkâr İskeleyi Antlaşması ile (1833) Rusya’nın Boğazlarda etkinlik kazanması söz konusuydu. Ancak Gülhane Hatt-ı Hümayûn’u, refom sürecine yönelik takdir ve değerlendirmeler için İstanbul’da mukîm olan bütün büyükelçilere bir saydamlık ve şeffaflık taahhüt etmekteydi. Sonraki süreç Dersaâdetde ikamet eden süferanın bunu nasıl fırsata çevirdiğini ortaya koymuştur. Ancak hem fermanda yer alan mezkûr ifadeler hem de Avrupa devletlerinin sonraki süreçte Devlet-i Aliyyenin içişlerine

²⁰⁰ Onur Karahanoğulları, *Türkiye’de İdari Yargı Tarihi*, Turhan Kitapevi, Ankara, 2005, s. 21.

²⁰¹ Düstûr, I. Tertip, 1. Cilt, Matbaa-i Âmire, 1289, s.7.

karışma fırsatı bulması gerçekte, devletin içerde (Mısır Meselesi) ve dışarda (yaklaşık son yüz elli yıldır Avrupa karşısında mütemâdi gerileme) düştüğü zor durumun ifadesiydi.

Reşit Paşa, kuşkusuz devlete gittikçe artarak devam eden bir dış baskı sürecini arzu etmiyordu. O, kendi valisi karşısında düştüğü acziyet ve dağılma tehlikesi yaşayan bir devleti yaşatmanın Avrupa ülkeleri ile yürütülecek sağlıklı ve dengeye dayanan bir diplomasi ile mümkün olabileceğini görmüş ve bunu Avrupa'nın da desteğini elde edebileceği reform programı ile hedeflemiştir. Böylece Osmanlı, mazinin haşmeti içinde küçük gördüğü Hristiyan hasımlar ile bir iç sorun olarak Mısır Valisi karşısında düştüğü acziyeti diplomasi yoluyla aşmaya çalışmıştır.

İmparatorluğun içinde bulunduğu siyasi, ekonomik, etnik ve dini koşullar işi bu noktaya taşımıştı. Reformların iyi planlanmadan uygulamaya konulması ve Avrupa devletlerinin bir taraftan süreci baltalaması da durumu kötüye götüren diğer bir faktördü. Nitekim açıkça dış baskıların ürünü olan 1856 tarihli Hatt-ı Hümayûn'a²⁰² (Islahat Fermanı) Reşit Paşa da tepki göstermişti. Bu tepkisinde öğrencileri Âli ve Fuat Paşalara kırgınlığının payı olsa da Paris Antlaşmasında fermanı bahsedilmesine devletin onuru ve bağımsızlığından hareketle güçlü itirazları vardı.²⁰³ Nitekim Tanzimat ricali, yabancı baskısı ve telkini altında yabancı bir hükümet şeklini kabul ederken her türlü yabancı etki ve müdahaleye ülkenin kapısını ardına kadar açmışlardı.²⁰⁴

²⁰² Davison'un; Gülhane Hatt-ı Şerifi'nde (Yazar, Batı'da yaygın kullanım şekli olan Hatt-ı Şerif ibaresini tercih ediyor) yabancı dayatması yokken, Hatt-ı Hümayûn'un (1856 ıslahat Fermanı) yabancı dayatmasıyla çıkarıldığı şeklinde bir tespiti söz konusudur. Bkz. Davison, a.g.e., s. Cilt 1, s. 70; Aynı şekilde Lewis, 1856 Hatt-ı Hümayûnu'nun İngiliz, Fransız ve Avusturya elçilerinin ağır baskısı altında hazırlanmış olduğunu ifade eder. Lewis, a.g.e., s. 116: Ancak bu konuda farklı fikirler de söz konusudur. Gülhane Hatt-ı Hümayûn'unda da harici tesirlerin empozesinin etkili olduğu ifade edilmektedir. Konuya bu şekilde yaklaşan çoğu ideolojik yaygın bir literatür vardır. Bunlara yer verilmeyecektir. Benzer minvalde ancak ilmi esaslara müstenit bir yaklaşım örneği için bkz. Ülken, a.g.m., s. 757; Kanaatimizce Tanzimat Fermanı, Osmanlı Devleti'nin özgür seçimidir. Ancak bir baskıdan bahsedilemese de Reşit Paşa'nın kişisel yakınlığından hareketle bir İngiliz telkini ya da etkisi de göz önünde tutulmalıdır.

²⁰³ Reşid Paşa'nın Islahat Fermanı (İmtiyâzât Fermanı olarak adlandırılıyordu) hakkında bazı itirazları hâvî düşüncelerinin yer aldığı (Mabeyn-i Hümayun Başkitabetine yazılan) tezkirenin sûreti ve melfûf olarak takdim ettiği sûret-i lâyiha için bkz. Cevdet Paşa, Tezâkir (1- 12), s. 75-82.

²⁰⁴ Lewis, a.g.e., s.170; Engelhardt, Tanzimat döneminde Bâb-ı Âlî'nin Batı medeniyetinin etkilerine tamamen tâbi olduğunun iddia edilebileceğini ifade etmektedir. Bkz. Engelhardt, a.g.e., s. 441.

Meclis-i Vâlâ ile Meclis-i Âlî-i Tanzimatın, 1861'in yılında "Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliyye" adıyla birleştirilmesinde dönemin İngiltere Büyükelçisinin etkisinden bahsedilmişti. Tanzimat Dönemi reform sürecinin çıktısı kamu kurumlarında, dönemsel etki değişmekle birlikte daha çok Fransız zaman zaman da İngiliz telkin ve etkisi söz konusuydu. Cevdet Paşa, Reşit Paşa'nın öteden beri İngiltere politikasına mâil olduğunu, mekteb-i terbiyesinden yetişip daha sonra ona rakip alan Âli ve Fuat Paşaların ise bütün bütün Fransa politikasına bağlı olduklarını ifade eder.²⁰⁵ Daha da ötesi, adı geçen devlet adamlarının iş başına getirilmeye çalışılması ya da gözden düşürülmesi suretiyle Payitahttaki sefirler Stratford Canning ve Edouard Antoine Thouvenel üzerinden İngiltere ve Fransa arasında bir iktidar mücadelesinden dahi bahsedilebilirdi.

1867 yılı Osmanlı Devleti için oldukça buhranlı bir yıldır. Bu yıl Kırım Savaşı ile 1876'da Sultan Abdülâziz'in tahttan indirilişi arasında geçen yılların en olaylısıdır. Devletin, birçok badireyle yüz yüze geldiği yıldır. Fransız ihtilalinden mülhem ulusçuluk çağında, heterojen etnik ve dini bir yapıya dahası kontrolü ve hâkimiyeti imkânsız hale gelen geniş sınırlara sahip bir imparatorluğun, 19. yüzyılda sık sık problem yaşaması kaçınılmaz idi. Şöyle ki; Girit'te, Karadağ'da, Belgrat'ta (Sırbistan), Bulgar coğrafyasında ve Suriye'de ayaklanmalar söz konusu olup Fransa, Rusya ve Britanya Hatt-ı Hümayun'da (1856) yer alan vaatler için Türk nazırlarına ayrı ayrı baskı yapılmaktaydı. Böylece Türkler iç olayların ve dış baskıların etkisiyle konumlarını gözden geçirmeye zorlanmışlardı.²⁰⁶

Tanzimat ile birlikte oluşan aydın grubu Yeni/Genç Osmanlıların Bâb-ı Âlî'ye muhalefeti ile eş zamanlı olarak Fransa başta olmak üzere dış baskılar, devletin

²⁰⁵ Cevdet Paşa, *Tezâkir* (1-12), s. 26; Ayrıca İngiliz ve Fransızların Osmanlı Devleti'ndeki nüfuz mücadelesi için bkz. Cevdet Paşa, *Ma'rûzât*, s.4-6; Adı geçen sefirler arasındaki rekabet o dereceye varmıştı ki bu durum bazen diplomatik teamüllere aykırı olarak Osmanlı Devleti ile olan ilişkilerine de yansımaktaydı. Çarpıcı bir örnek olarak Reşid Paşa altıncı sadaretine atandığında Fransız elçisi kendisine tavır almış ve ziyaretine gitmemişti. Daha sonra Âli Paşa'nın gayretleri ile ikilinin arası bulunmuştu. Bkz. Cevdet Paşa, *Tezâkir* (13-20), s. 39; Reşid Paşa üzerinde İngiliz Büyükelçisi Stratford Canning'in tesiri konusunda nesnel bir anlatımla döneme ışık tutan şu esere özellikle bakılmasında fayda görülmektedir: Henry Layard, *With Portrait And Illustrations*, Vol: II (Chapter IV), London, 1903, s. 81-111.

²⁰⁶ Girit, Sırp ve Karadağ'da yaşanan isyan hareketleri konusunda Osmanlı Devleti'nin içine düştüğü zorlukların özenle değerlendirildiği ve çağına tanıklık eden eser olarak bkz. Ahmet Mithat Efendi, *a.g.e.*, s. 301-340; Davison, *a.g.e.*, Cilt 1, s. 198.

yapısında yeni bir düzenlemeyi dayatmakta idi. Fransa III. Napolyon döneminde 1867 yılında yapılan değişiklikle liberal bir çizgiye kaymıştı. Fransa’da yapılan bu değişiklik Fransa’nın İstanbul Büyükelçisi Mösyö Bourée’ün yakın dostu Âli Paşa üzerinden Bâb-ı Âlî’de de etkili olmakta ve büyükelçi tarafından Osmanlı idaresinin liberal müesseselerle takviye edilmesi fikri, telkin edilmekteydi.²⁰⁷ Bu ortamda kurulan Şûrâ-yı Devlet, Davison’a göre tümüyle Fransız modeliydi.²⁰⁸

3.1. Conseil d’Etat

Türkiye’de gerek Şûrâ-yı Devlet ve gerekse bugünkü Danıştayı anlamak Fransız idari yargı sisteminin anlaşılmasını gerektirmektedir. Çünkü II. Mahmut ile başlayıp Tanzimat’la devam eden devleti modernleştirme çabalarının büyük oranda esin kaynağının Fransa olduğuna bir itiraz bulunmamaktadır. Fransa’da Devlet Konseyinin yasama ve keza idarede başarılı araçlar olarak ortaya çıkması Âli, Fuat ve diğer reformcuları merkezi düzeyde böyle bir yapı kurma noktasında teşvik etmiştir.²⁰⁹ Conseil d’Etat’nın, idarenin yargısal denetim sisteminin yaratılması ve kurumsallaştırılmasında oynadığı tarihsel rolden bahisle Fransız idari yargı sisteminin doğuşu Conseil d’Etat üzerinden kurulmakta olup bu sürece diğer önemli bir katkıyı da doktriner çalışmalar sağlamıştır.²¹⁰ Diğer bir ifadeyle yargısal denetimin temel hukuksal araçlarını geliştiren kurum olarak Conseil d’Etat Fransa’da idari yargının tek tarihsel şahsiyeti olarak değerlendirilebilir.

Conseil d’Etat’nın temelleri Güzel Philippe döneminde (1285-1314) kurulan ve idari ve mali konularda kralın danışma organı vazifesini görmüş olan Kral Konseyine (Curia Regis) dayanmakta olup bu konseye XIV. Louis döneminde ayrıca yargısal

²⁰⁷ Karal, *a.g.e.*, Cilt VII, s. 145; Zürcher ise, Fransız modelinin benimsenmesini telkinden ziyade baskı ile açıklamaktadır. Bkz. Zürcher, *a.g.e.*, s. 91.

²⁰⁸ Roderic H. Davison, *Reform in Ottoman Empire (1856-1876)*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1963, s. 241; Bu konuda Engelhardt da benzer kanaate sahiptir. Bkz. Engelhardt, *a.g.e.*, s. 254.

²⁰⁹ Stanford J. Shaw, “The Central Legislative Councils in the Nineteenth Century Ottoman Reform Movement before 1876”, *International Journal of Middle East Studies*, Cambridge University Press, Vol. 1, No: 1 (Jan., 1970), p. 73-74.

²¹⁰ Gaston JEZE, “Collaboration du Conseil d’Etat, et la doktrine dans l’élaboration du droit administratif français”, *Livre jubilaire du Conseil d’Etat*, 1952, s. 347; Karahanoğulları, *a.g.e.*, s. 17.

yetkiler de verilmişti.²¹¹ 1789 Devrimi öncesinde taşrada örgütlenmiş çeşitli yargısal fonksiyonları olan ve “Parlament” adı verilen yargı mercileri, idarenin işlemlerini hatta kralın çıkarmış olduğu emirnameleri (ordonnance) denetleyebildikleri görülmekle birlikte adil yargılama noktasında problemleri olan bu “parlamentler” zaman zaman gerek halk ve gerekse idarenin büyük tepkisini çektiklerinden XIV. Louis, parlamentlerin devlete ait idari işlere karışmasını 1661 yılında yasaklamış ve bu konudaki yargısal denetimi Kral Konseyine bırakmıştı.²¹²

Adliye mahkemelerinin idari uyuşmazlıklara bakamamasından doğan boşluk bir süre kral konseyleri tarafından karşılanmaya çalışılsa da mutlak ve otoriter rejim sürdüren Bonaparte zamanında yürütme üzerindeki adli baskı ya da kontrolün ortadan kalkmasının verdiği imkân ile kendi denetiminde ve özellikle de yasama işlerinde daha etkin, idarenin yargısal denetimi vazifesini üstlenen yeni ve daha sistematik bir yapılanmaya gidilme ihtiyacı duyulmuştur. Kurulduğu dönemde yürütmenin çok güçlü, parlamentonun ise güçsüz olması kurulacak yeni kuruma (Conseil d’Etat), yasama alanında etkili olma fırsatı vermiştir.

Bu bağlamda 1799 yılında Napolyon Bonaparte tarafından devrim öncesi Fransa’daki kral konseyi geleneği üzerine yeniden yapılandırılarak inşa edilen Devlet Konseyi (Conseil d’Etat), bu dönemde eski rejimin gelenekleri ile devrimin özlemlerini birleştirmeye çalışmış ve Bonaparte’ın iktidarını pekiştirme aracı olarak işlev görmüştü. Yargısal ve danışsal niteliklere sahip oluşu geleneksel çizginin devamıdır.²¹³

1789 Devrimi ile birlikte, Fransa’da idarenin, yargı önünde ayrıcalıklı bir yeri olduğu ve alelade kişilerden farklı tutulması gerektiği tezi ortaya çıktığından devriminin getirdiği “yargısal görevler idari görevlerden ayrıdır ve ayrı kalacaktır” ilkesi ve 1790 tarihli kanunda yer alan “ Adliye mahkemeleri ne suretle olursa olsun idari makamların iş ve eylemlerine karışamaz” kuralının temelleri XIV. Louis’in daha önceki yaklaşımına

²¹¹ Yıldızhan Yayla, “Conseil d’Etat (Yapısı, İşlevi ve Yaklaşımı Üstüne)” *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, Cilt 1, Sayı:1, İstanbul, 1980, s. 80.

²¹² Celal Erkut “ Fransa’da Conseil d’Etat’nın Sosyolojik ve Tarihsel Açından Gelişimi” *İHİD*, Cilt 4, Sayı: 1-3, İstanbul, 1983, s. 43- 44.

²¹³ Karahanoğulları, *a.g.e.*, s. 31

uygun düşmektedir.²¹⁴ Aynı şekilde 1795 tarihli bir Kararname, “ her ne türde olursa olsun mahkemelerde idari işlemler hakkında dava açılmayacağını” hüküm altına almıştır.²¹⁵

1799 Anayasası’nın 52. maddesine göre “kanun tasarıları ile nizamnameleri hazırlamak ve idari konularda çıkan güçlükleri çözmekle” görevlendirilen bu konseyin üyeleri daha sonra meclis tarafından seçilse de bu durum kısa sürmüş ve uzun bir dönem devlet başkanı tarafından atanmış ve Conseil d’Etat beş daireye (Yasama, Maliye, Savaş, Deniz ve İçişleri) ayrılmıştır.²¹⁶ Conseil d’Etat, Napolyon dönemindeki yasama rolü kapsamında Medeni, Ticaret ve Ceza Kanunu gibi kanunların kaleme alınışına katılmıştır.²¹⁷

Conseil d’Etat ile Şûrâ-yı Devlet arasında önemli benzerlikler ve farklılıklar vardı. Örneğin ikisinin de yasama sürecine katılma, idari ve yargısal yetkileri söz konusu idi. Kuruluşunda ikisinde de beşer daire vardı ve üyelerini devlet başkanı/padişah atamaktaydı. İkisinde de adaletin bir heyet tarafından dağıtılması yani **toplu hâkim ilkesi** öngörülmüştü. Bu ilke 19. yüzyılda gerek Fransa vilayet meclislerinde ve gerekse oradan mülhem olarak Osmanlı Devletinde 1864 tarihli Vilâyet Nizâm-nâmesi ile vilayetlerde de hayata geçirilmişti. Dahası merkezde Yüksek Mahkeme gibi görev yapan Meclis-i Vâlânın Gülhane Hatt-ı Hümayûnu ile güçlenen yapısı ve 1840 tarihli Ceza Kanununun verdiği ruhsat ile adı geçen ilkeye uygun ilk uygulama örneklerini ortaya koymuştu. Bu durum Şûrâ-yı Devlet için de geçerliydi. Tek hâkim yerine toplu hâkim uygulamasına geçmenin zihni arka planında kanaatimizce, adaletin bir heyet tarafından dağıtılmasının daha sağlıklı olacağına duyulan inançta yatmakta idi.

İkisi arasındaki farklılıklara bakıldığında ise en temel farklılıklardan biri kendini idari rejime geçiş şeklinde göstermekteydi. Osmanlı Devleti’ndeki durum

²¹⁴ Yayla, *a.g.m.*, s. 80.

²¹⁵ Kemal Gözler-Gürsel Kaplan, *İdare Hukukuna Giriş*, 23. Baskı, Ekin Yay., Bursa, 2017, s. 17.

²¹⁶ Karahanoğulları, *a.g.e.*, s. 31-33.

²¹⁷ Lamothe, Oliver Dutheillet, “Fransız Danıştay’ı” (Le Conseil d’Etat), (Çev. Hasan Basri Gültekin), *Danıştay Dergisi*, Sayı: 50-51, Ankara, 1983, s. 3.

Fransa'dakinin tamamen aksine idi.²¹⁸ Fransa'da idari rejim idarenin, adliyenin nüfuz ve tesirinden kurtulması için ihdas edilmiş olduğu halde Osmanlılarda ise adliye icranın/idarenin tesirinden kurtulmaya çalışıyordu. Onar'ın, isabetle ifade ettiği gibi bu durum Fransa ile Türkiye'nin bünyeleri, idare ve hukuk tarihlerinin seyri arasındaki farkın tabii bir neticesi idi.²¹⁹

Kanaatimizce, kuruluş felsefesi açısından bu iki kurum ile elde edilmek istenen amaç aynı olsa da ikisi arasında mühim bir yöntem farkı da söz konusudur. Napolyon Bonaparte Conseil d'Etat'yı iktidarını pekiştiren ve tekelleştiren bir amaca matuf kurmuş iken Abdülâziz Döneminde kurulan Şûrâ-yı Devlet (1868) ile heterojen etnik bir yapıya sahip imparatorluk ulusları için seçim ilkesinin taşraya yayılmasıyla geniş katılımlı bir meclisin devletin merkezinde kurulması öngörülmekteydi. Nitekim üye sayıları ve üye kaynağına bakıldığında bu durum daha da iyi anlaşılmaktadır. Ancak Osmanlı Devleti'nin de bununla başarmak istediği amaç salt olarak yerel unsurların merkezde temsilini sağlamak değildi. Özellikle Bâb-ı Âlî'nin Şûrâ-yı Devletin denetim fonksiyonu ile merkezde nezaretleri taşrada ise vilayetleri kontrol altında tutmak istediği açıktı. Bu suretle merkezin yerele nüfuzu da daha etkin bir şekilde gerçekleşmiş olacaktı.

Bonaparte, yasama ve idare alanına ilişkin bazı yetkilerin yanı sıra idarenin yargısal denetimini de Conseil d'Etat'ya vererek mutlakiyetçi rejim üzerinde oluşabilecek adli yargı baskısını izale etmiş oluyordu.²²⁰ Böylece kuruluş döneminde Fransa'da Conseil d'Etat, sıkı ve mutlak bir şekilde devlet başkanının etkisi ve himayesinde olduğu halde Şûrâ-yı Devlet üyelerini Padişah seçse de onun üzerinde Padişahın değil, saray karşısında en güçlü dönemlerini yaşayan Bâb-ı Âlî bürokrasisinin daha etkili olması bu iki kurum arasında göze çarpan diğer önemli farktır. Yani Şûrâ-yı Devlet, devlet yönetiminde Padişah'tan ziyade Bâb-ı Âlî'nin gücünü tahkim etmekteydi.

²¹⁸ Sıdık Sami Onar, *İdare Hukukunun Umumî Esasları*, Cilt: 1, 2. Baskı, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1960, s. 75-76.

²¹⁹ Onar, *a.g.e.*, s. 76.

²²⁰ Erkut, *a.g.m.*, s. 46.

Conseil d'Etat'nın tarihsel evrimine bakıldığında üç temel özelliğinin; çelişkili kimlik, kurumsal bir mantık ve kendini kabul ettirmiş olma olduğu görülmektedir.²²¹ Uyuşmazlıklar hakkında kesin karar verme yetkisi 1872 yılına kadar söz konusu olmadığından Conseil d'Etat mezkûr tarihe kadar gerçek bir yargısal işleve sahip değildi.²²² Tutuk adalet (Justice retenue) sistemi söz konusuydu. Örneğin verdiği kararlar Adalet Bakanı tarafından denetlenmekteydi.²²³ Ancak 1872 yılından itibaren bu kurum kendisini kabul ettirmekle kalmamış çevresini de etkilemiştir.²²⁴

Conseil d'Etat'nın, Fransa'da günümüzdeki Danıştay halini alma sürecinin tarihsel evrimine bakıldığında;²²⁵ I.Cumhuriyet Döneminde kuruluşundaki fonksiyonları devam etmiş, 1830 Temmuz ihtilaliyle başlayan liberal restorasyon döneminde (1830-1848) ise en silik dönemini yaşasa da varlığını devam ettirmiştir. II. Cumhuriyet döneminde (1848-1852) yetkileri bir süreliğine yeni kurulan Uyuşmazlık Mahkemesine verilse de bu durum kısa sürmüş ve adı geçen mahkeme ortadan kaldırılmıştır. 1870 ihtilali ile Fransa'da III. Cumhuriyet Dönemi başlamış ve aynı yıl Conseil d'Etat ortadan kaldırılmıştır. Ancak bu durum kısa sürmüş ve Conseil d'Etat 1872'de gerçek bir yargı mercii olarak yeniden kurulmuştur. Conseil d'Etat'nın kanun hazırlama yetkisi hükümet ve parlamentoya verilmiş, Uyuşmazlık Mahkemesi yeniden kurulmuştu. Yargısal yönden ise en çarpıcı gelişme "Conseil d'Etat'nın tüm idari uyuşmazlıklar ve iptal davalarında nihai yetkili bir idari yargı mercii olduğu"nın belirtilmesidir. Üyelerinin seçiminin Millet Meclisi tarafından yapılacağı kayıt altına alınsa da bir süre sonra cumhurbaşkanı tarafından atanmasına karar verilmiştir.

Conseil d'Etat, 1872 yılında çıkarılan kanunla tutuk adalet (Justice retenue) sisteminden bağımsız adalet (Justice délégué) sistemine geçmiş ve gerçek bir yargısal işleve kavuşmuştur.²²⁶ Böylece Conseil artık "Fransız Halkı Adına" karar verme gücünü elde etmiştir. Conseil d'Etat, 1953 yılına kadar idari yargı alanında genel görevli idari yargı mercii olarak işlevini sürdürdü. Vilayet meclisleri idare mahkemelerine

²²¹ Marie- Christine Kessler, *Le Conseil d'Etat*, Armand Colin, Paris, 1968, s. 51-52.

²²² Gözler-Kaplan, *a.g.e.*, s. 339

²²³ Erkut, *a.g.m.*, s. 46- 48.

²²⁴ Kessler, *a.g.e.*, s. 52.

²²⁵ Erkut, *a.g.m.*, s. 47-49.

²²⁶ Yayla, *a.g.m.*, s. 81; Erkut, *a.g.m.*, s. 49.

dönüştürülmüş (1953) ve bu mahkemeler idari uyuşmazlıklarda genel görevli hale gelmişlerdir.²²⁷ 30 Eylül 1953 tarihli Kanun Hükmünde Kararnamelerle Fransız Danıştayının genel idari yargı yetkisi idare mahkemelerine devredilerek bu alanda bir ademi merkeziyete gidilmiştir.²²⁸ Günümüz Fransa'sında Danıştay (Conseil d'Etat), yasama alanında kanun tasarıları, kanun hükmünde kararnameler ve tüzükler hakkında bağlayıcı olmayan görüşler vermeye anayasa gereği devam etmekle birlikte yargısal alanda; iptal ve tam yargı davaları ile temyiz başvurularını incelemekte, dava konusuna göre ilk derece, üst derece ve temyiz mahkemesi olarak görev yapmaktadır.²²⁹

Görüldüğü üzere Şûrâ-yı Devlet'in esin kaynağı Conseil d'Etat da kuruluşundan günümüze kadar krallık, mutlak ve meşruti monarşi ile cumhuriyet gibi birbirinden çok farklı siyasal rejimlerin yönetimleri altında var olma savaşı vermiş ve güçlü bir şekilde hayatta kalmayı başarmıştır.²³⁰

²²⁷ Karahanoğulları, *a.g.e.*, s. 36.

²²⁸ Lamothe, *a.g.m.*, s. 4.

²²⁹ Yayla, *a.g.m.*, s. 82.

²³⁰ Bugün Fransız devlet ve toplum hayatında oldukça saygın yeri olan Danıştay (Conseil d'Etat), uzun bir geçmişe dayanan tarihsel birikiminin kendisine sağladığı tecrübenin verdiği imkân, yargı kararlarındaki objektiflik ve isabet ile hukuki güven ve istikrarın teminatı olarak görülmektedir.

C. Şûrâ-yı Devletin Kuruluşu

1867 yılına gelindiğinde reform önerilerinin gerek içerden ve gerekse dışarıdan sıkça teklif edilmesi devletin içinde bulunduğu zorlu koşullardan kaynaklanıyordu. 1867 yılı devletin kurtuluş reçetesini takdim eden raporlarla doluydu. Bu yılın 7 Eylülünde Meclis-i Vâlâda bir komisyon raporu* ile Şûrâ-yı Devletin kuruluş çalışmaları başlamış olmaktaydı.²³¹ Yıl içerisinde ferdi ya da yabancı devlet tavsiyesi olarak kaleme alınan ve önerilen raporların sayısı da az değildi. Fuat Paşa eşitlik ve idari modernleşme yönünde atılan adımları, vilayet sistemini önceleyen özel bir övgüyle dış kamuoyunu hedefleyen bir yazı kaleme almış olup 1867 Mart ayında hem Hristiyanlardan hem de Müslümanlardan oluşan bir Şûrâ-yı Devlet fikrini ortaya atmıştı.²³² Aynı yıl yol arkadaşı Âli Paşa da imparatorluktaki halkların kaynaşması, Batı tarzı eğitim, Hristiyanların devlet yönetiminde yüksek makamlara gelmesi gibi hususlara dikkat çeken lâyihasını Girit'ten Bâb-ı Âlî'ye göndermişti.²³³

Âli Paşa lâyihasında Şûrâ-yı Devletten bahsetmemekle birlikte ifade ettiği fikirler, böyle bir dairenin kurulmasına taraftar olabileceğini göstermiştir. Bâb-ı Âlî de raporu bu yönde algılamış ve bu algının isabeti daha sonra ortaya çıkmıştır. Diğer taraftan Âli Paşa Girit'te iken Sadrazam vekili Fuat Paşa 1864 Vilâyet Nizâm-nâmesi ve Şûrâ-yı Devletin ihdasına yönelik görüş alış verişinde bulunmak üzere Tuna Valiliğinde başarılı bir dönem geçiren Midhat Paşa'yı İstanbul'a çağırılmıştı.

²³¹ Shaw, *a.g.m.*, s. 74

* Şûrâ-yı Devlet ile ilgili çalışmaya başladığımda ilk olarak bu raporu temin edip raporda yer verilen hususları tetkik etmek istedim. Ancak Shaw ve ondan mülhem olduğu anlaşılan bazı yerli literatürde yer alan 7 Eylül tarihli bu rapora ulaşmak mümkün olamadı. Şöyle ki: Shaw'un "The Central Legislative Councils..." adlı daha önce de atıf yapılan makalesinde 7 September 1867/ 8 Cemazi I, 1284 tarihli rapor için kaynak olarak gösterdiği "The text is given in BA, Irade-Hariciye 597/19 and BA, Meclis-i Tanzimat, Vol. II, pp. 151-4" dipnotta yer alan kayıtlar tarafımda tetkik edilmiş olmasına rağmen mezkûr rapora ulaşamamıştır. Belirtilen numarada Hariciye İradesi bulunamadığı gibi Meclis-i Tanzimat defterlerinin II. Cildinde belirtilen sayfalar arasında adı geçen rapor değil, Şûrâ-yı Devletin Nizâm-nâmesi Esâsî'nin bulunduğu görülmüştür. Araştırmalara rağmen arşivin diğer evrakı arasında bulunamayan böyle bir rapor var ise de tarafımda bu rapora ulaşamamıştır. Ancak bir yıl sonra 1868 yılında sadaret makamı tarafından kaleme alınan Takrîr-i Âlî, Şûrâ-yı Devletin kuruluş gerekçelerine ve sürecine dair zengin veri sunduğundan bu verilerin ihtimal dâhilinde yer alan mezkûr raporda yer alan hususlarla örtüşebileceği düşünülmektedir. Çalışmanın ilerleyen kısmında Takrîr-i Âlî'ye genişçe yer verilecektir.

²³² Davison, *a.g.e.*, Cilt 2, s. 11; Davison, *a.g.e.*, Cilt 1, s. 198.

²³³ Karal, Âli Paşa'nın lâyihasının Şûrâ-yı Devletin kuruluşunda oldukça müessir olduğunu ifade etmektedir. Bkz. Karal, *a.g.e.*, Cilt VII., s. 145; Âli Paşa'nın lâyihasının tam metni için Bkz. Ahmet Lûtfî Efendi, *Vak'a-nüvis Ahmet Lûtfî Efendi Tarihi*, Cilt XI, (Yayıma Hazırlayan: M. Münir Aktepe, TTK Yay., Ankara, 1989, s. 118-130.

Tanzimat ricali dışında devletin kurtuluş reçetesi olması amacıyla kaleme alınan münferit raporlar da söz konusuydu. Bunların en önemlilerinden biri, Batılı eğitim almış ve Tunus'ta donanma bakanlığı, meclis başkanlığı ve sonraki yıllarda başbakanlık ile 1878'de Osmanlı'da Sadrazamlığa gelen Tunuslu Hayreddin Paşa tarafından hazırlanmış olup bu rapor, Âli Paşa tarafından da beğenilmişti.²³⁴

Abdülâziz'in 1867 yılının Haziran sonundan başlatıp kırk dört gün süren Avrupa seyahatinde ziyaret ettiği ülkelerden Fransa ve Avusturya'da Danıştay söz konusu idi. Örneklerini gördüğü bu ülkelerdekine benzer bir yapının kurulabileceği noktasında Âli Paşa ve Fuat Paşa'nın bu yöndeki taleplerine Sultan Abdülâziz, yurt dışı dönüşünde sıcak bakmaya başladı. Genişletilmiş bir temsili meclis biçiminin imparatorluğun yapısı ile bağdaşacağına inanması ve Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliyenin Fransız modeline dayalı Şûrâ-yı Devlete dönüştürülmesini onaylaması da herhalde Avrupa tecrübesinden kaynaklanmaktaydı.²³⁵

Ahmet Lûtfî Efendi, bu sürece ilişkin “Seyâhat-i seniyyeden avdetden sonra ba'zı vükelâ-yı fihâmdan mürekkeb huzûr-ı hümayûnda bir meclis-i âlî akdine irâde buyrularak, esnâ-yi seyâhat-i seniyyede müşâhede olunan ahvâl-i siyâsiyye ve maddiyyenin o mecliste müzâkeresine himmet buyuruldu. Bir müddet sonra Şûrâ-yı Devlet nizâmâtıyla ba'zı mehâmm-ı saltanat-ı seniyye müzâkeresi için yine Mâbeyn-i Hümayûn'da bir meclis-i âlî teşkîl kılındı.”²³⁶ şeklinde yer verdiği ifadelerle Şûrâ-yı Devletin Sultan Abdülâziz'in Avrupa seyahati²³⁷ dönüşü orada müşâhede ettiği türden

²³⁴ Sağlam bir İslami bilgisi de olan Hayreddin Paşa, Avrupa'nın iyi yönetim uygulamalarını, ekonomik, siyasal ve kültürel liberal kurumlarını ödünç almanın bid'at olmadığını, iman edenlerin refahını artırıyorsa tersine övgüye bile layık olduğunu vurguluyordu. Avrupa'nın, iyi yönetim ve liberal kurumları sayesinde bilimde ve ekonomide Müslüman dünyanın ilerisinde olduğunu söylüyordu. Hükümdarın keyfi yönetimine karşı çıkan, danışma müessesesini işletmeyi tavsiye eden ve temsili yönetimi öneren bir rapordur. Bkz. Davison, *a.g.e.*, Cilt 1, s. 238-240.

²³⁵ Davison, *a.g.e.*, Cilt 2, s. 10-11

²³⁶ Ahmet Lûtfî Efendi Tarihi, c. XI., s. 116.

²³⁷ Abdülâziz'in Avrupa seyahatinin memlekete çok hayırlı neticeleri olacağı noktasında gerek devlet adamları ve gerekse yerli/yabancı matbuat birleşmekte ve terakki emelinde kuşku bulunmayan Hünkâr'ın seyahatte gördüğü usul ve nizamı ülkesine taşıyacağına olan inanç tamdı. Bkz. Halûk Y. Şehsuvaroğlu, *Sultan Aziz: Hususî, Siyasî Hayatı, Devri ve Ölümü*, Hilmi Kitabevi, İstanbul, 1949, s. 34-35. Diğer taraftan Sultan Abdülâziz'in Avrupa seyahatine ilişkin teferruat için adı geçen eserin s. 34-44'e, Sultan Abdülâziz Döneminin bütün yönleri için ise mezkûr eserin tamamına bakılabilir.

bir yüksek meclis olarak kurulmasına kanaat getirilerek irâde buyurulduğu anlaşılmaktadır.

Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliyenin ilgası üzerine 1868 yılında kurulan “Şûrâ-yı Devlet” ile “Divân-ı Ahkâm-ı Adliyye”ye dair bazı tespitleri Cevdet Paşa şu şekilde paylaşmıştı:²³⁸

“...Şûrâ-yı Devlet pek ziyâde âlâyîşli olarak teşkîl olundu. Fakîr ise âlâyîşe bakmayub esâsının metîn olmasına hasr-ı nazar eyledim. Ahkâm-ı Adliyye dâ’irelerini tedric ü tecrübe üzerine teşkîl ve kalemlerini güzelce tanzîm ve mahâkim-i nizâmîyye ilâmlarının usûl-ı sâkk ü sebkinî vaz’ı makbûl ve müstahsen üzerine te’sîs ettim. Binâen-aleyh devâir-i adliyye refte refte tevessü’ ve lâyıkiyle te’essüs eylemiş olduğuna mebni sonraları Şûrâ-yı Devlet’in bid’defe’at uğradığı tahavvûlât ve inkılâbâtan sâlim kalmıştır...” şeklindeki ifadeleri ile riyasetine getirildiği “Divân-ı Ahkâm-ı Adliyye”nin kuruluşunun ve kurumsallaşmasının adım adım ve sağlıklı olarak gerçekleştiğini aynı durumun Şûrâ-yı Devlet için ise mümkün olmadığını beyan etmektedir. Yine bu süreçte Cevdet Paşa’nın anlatımından “...Şûrâ-yı Devlet ve Divân-ı Ahkâm-ı Adliyye âzâsının intihâbı için akd olunan encümen-i havâss-ı vükelâda Fuat Paşa’nın ihtâr u teklîfi üzerine mevcûdların içinden ibtidâ Divân-ı Ahkâm-ı Adliyye âzâsının emr-i intihâbı takdîm olunmağla ulemâdan Kara Halil Efendi ve Ahmet Hilmi Efendi gibi ilm-i fıkhdâ en ziyâde mâhir olanlar ve ricâl-i devletten dahi güzîde zâtlar Divân-ı Ahkâm-ı Adliyye âzâlığına intihâb kılındı ve Divân’ın mümeyyizliğine ve zabıt kâtibliğine müste’id efendiler seçildiği sırada Bâb-ı fetvâ’da en ziyâde sâkk bilir ba’z-ı zevât dahi me’mûr edildi. Bu cihetle i’lâmât-ı nizâmîyye için bir güzel sâkk yolu peydâ olmuştur...” Fuat Paşa’nın uyarısı ve teklifiyle öncelikle Divân-ı Ahkâm-ı Adliye üyelerinin seçiminin yapıldığı, hukuk ve usul bilen nitelikli üyeler ile kâtiplerin buraya atandığını ve Cevdet Paşa’nın ise bu seçimden oldukça memnun kaldığını anlıyoruz.

Cevdet Paşa Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliyenin ilgasıyla yerine Şûrâ-yı Devlet ve Divân-ı Ahkâm-ı Adliye’nin kurulma gerekçesine ise Mâ’rûzât adlı eserinde yer

²³⁸ Cevdet Paşa, *Tezâkir* (40), s. 84.

vermektedir.²³⁹ “...Paris Konferansında Âli Paşa’ya, “Siz mahkemelerinizi emniyet-bahş olacak hâle getürdüğünüz gibi biz de ecnebî tercümanlarının umûr-ı mehâkime müdâhalesini ilga ederiz” demişler iken, ol vakitten berü ıslâh-ı mehâkim hakkında bir şey yapılamadığından Fransa usûlüne muvâfık sûrette mahkemeler güşâdına ve **umûr-ı hukûkiyyenin hükûmet-i icrâiyyeden külliyyen tefrîkine** devletçe karâr verilmekle 1284 senesi Zilkadesinin evâsıtında Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliyye ilga ve Şûrâ-yı Devlet ve Divân-ı Ahkâm-ı Adliyye meclisleri teşkîl ...” denilmek suretiyle mezkûr iki meclisin kurulma gerekçesi açıklanmıştır.

D. Hukuki Dayanaklar: Kurucu Belgeler

Şûrâ-yı Devletin Osmanlı Devleti’nin merkez teşkilatı içerisindeki yerinin sağlıklı analiz edilebilmesi hiç kuşkusuz onun dayandığı hukuki dayanakların sağlıklı değerlendirilmesinden geçmektedir. Şûrâ-yı Devletin, görev, yetki ve sorumlulukları değerlendirilirken bugün birçok araştırmacı tarafından “Osmanlı Devleti’nin Danıştay, Yasama Organı, Bağımsız Yargı Organı, Yüksek Mahkeme, Uyuşmazlık Mahkemesi, hatta Anayasa Mahkemesi” olarak dahi yapılan değerlendirmeler söz konusudur. Bu değerlendirmelere ne derece itibar edilebileceği Şûrâ-yı Devletin görev, yetki ve sorumlulukları bahsinde ele alınacaktır. Konuya tarih metodolojisiyle yaklaşmak oldukça önemlidir. Bir onun kadar önemli olan diğer bir nokta da bu kurumun hukuki ve yönetsel yapısına disiplinler arası yaklaşabilmektir. Aksi takdirde ulaşılan belgelerin mahiyetini ve maksadını aşan yorumlar kaçınılmaz olmaktadır. Konuyu inceleyenlerin Şûrâ-yı Devlete fazladan ya da eksik görev, yetki ve sorumluluk bahşetmesine ya da kısımasına 19. yüzyıl Osmanlı merkez teşkilatında ihdas edilmiş tarihi bir kurum olan Şûrâ-yı Devletin ihtiyacı yoktur.

²³⁹ Cevdet Paşa, *Mâ’rûzât*, s. 198.

1. İrâde-i Seniyye (11 Zilkade 1284/5 Mart 1868)²⁴⁰

²⁴⁰ Bu İrâde-i Seniyye'nin belgesi, Şûrâ-yı Devlet fonu ve sair arşiv evrakı arasında bulunamamıştır. Belgenin başlangıçta "Dâhiliye İrâdeleri" (İrâde 1284 Kataloğu- 39859 no'lu irâde için yer alan özet bilgi: "Şûrâ-yı Devlet Riyâseti ve Teferru'âtına Dâ'ir" şeklindedir.) arasında olduğu, bu ve benzeri önemi haiz irâdelerin daha sonra Dosya Usulü İrâde Tasnifine (DUİT) alındığı anlaşılmaktadır. Belgeye DUİT taramasında da rastlanılmamıştır. Ancak bu irâdenin içeriği günümüze kadar ulaşmıştır. (örneğin, irâde metninin çeviri yazısı için bkz. İbnülemin Mahmut Kemal İnal, *Son Sadrazamlar I*, 3. Baskı, Dergah Yay., İstanbul, 1982, s. 319 ve İsmail Hakkı Görelî, *Devlet Şûrası (Şûrayı Devlet- Danıştay)*, Yeni Matbaa, Ankara, 1953, s. 5-6. /Gerek İnal ve gerekse Görelî bu çalışmada, çeviri yazıya esâs irâde-i seniyye için kaynak göstermemiş ve belgenin aslını ya da istinsâhını yayımlamamıştır. Belge, *Muharrerât-ı Nâdire*'de (taraması yapılan 18 ciltte) ve Karakoç Sarkis tarafından derlenen tamamı 50 dosyadan oluşan Kavânîn, Nizâmât ve İrâdât-ı Seniyye gibi önemli hukuki belgeleri muhtevi olan ve Türk Tarih Kurumunda bulunan "*Külliyât-ı Kavânîn*"de de yer almamaktadır. Diğer taraftan belgenin istinsahının yer alabileceği düşünülerek Midhat Paşa'nın hatıralarının yer aldığı *Tabsıra-i İbret*'e de bakılmıştır. Ancak ne Şûrâ-yı Devlet riyâsetine atanmasına dair bahsinin geçtiği (s. 61-62) kısımda ne de zeyl (ek/323-398) kısmında mezkûr irâde-i seniyyenin suretine rastlanmamıştır. Tabsıra-i İbret ekinde yer alan çok önemli belge suretleri olmakla birlikte bunların çoğunluğu 1293-1295 arası döneme ilişkindir.

Şûrâ-yı Devlet üzerine Mehmet Canatar-Yaşar Baş tarafından yazılmış olan "Şûrâ-yı Devlet Teşkilatı ve Tarihi Gelişimi", *dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/19/1153/13569.pdf*. (Erişim Tarihi: 7/11/2015), makalenin 113. sayfasında 5 No'lu dipnotta 11 Zilkade 1284 (5 Mart 1868) tarihli irâde-i seniyye için kaynak olarak Düstûr, I. Tertip, I. Cilt, s. 703-706 gösterilmiştir. Ancak Düstûr'da gösterilen yerin ilgili sayfalarında (s.703-706) bu irâde-i seniyye mevcut değildir. Burada yer alan metin "Şûrâ-yı Devlet Nizâmname-i Esâsî"dir.

Yapılan arşiv taramasında daha sonra değinilecek olan 8 Zilhicce 1284 (1 Nisan 1868) tarihli ve 111 numaralı "İrâde-i Seniyye" ile (BOA, DUİT 58/50-1) karşılaşılmıştır. Bu irade: "Şûrâ-yı Devlet ismiyle bir Meclis-i Kebîr Teşkiline Dâir" başlığını taşımaktadır. Aynı irade evrakının altına düşülmüş bir not göze çarpmaktadır: "Bu irâde-i seniyyenin evrâkı 19 Rebîü'l-Evvel 1295 (23 Mart 1878) tarihinde Şûrâ-yı Devletçe alınarak henüz i'ade edilmemiştir." Evrak üzerindeki bu notun Hazîne-i Evrâk yetkililerince düşülmüş olabileceği değerlendirilmektedir.

Yukarıda yer alan bilgilerden bahisle iki husus ön plana çıkmaktadır. Birincisi Şûrâ-yı Devlet'in ne zaman kurulduğu meselesidir. 8 Zilhicce 1284 (1 Nisan 1868) tarihli ve 111 numaralı "İrâde-i Seniyye" ile (BOA, DUİT 58/50-1) metninde yer alan "Şûrâ-yı Devlet ismiyle bir Meclis-i Kebîr Teşkiline Dâir" başlığı araştırmacıları bu konuda yanıltmaya elverişlidir. Ancak elimizdeki veriler Şûrâ-yı Devletin 11 Zilkade 1284 (5 Mart 1868) tarihli olduğunu ortaya koymaya şu gerekçelerle yeterlidir: Öncelikle dönemin kaynaklarına gidilecek olursa çalışmada daha önce yer verildiği üzere Cevdet Paşa, Mâ'rûzât adlı eserinde Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliyenin ilgası ve yerine Şûrâ-yı Devlet ve Divân-ı Ahkâm-ı Adliyye meclislerinin teşkilinin 1284 senesi Zilkadesinin evâsıtında (1868 yılı Mart ayı ortası) gerçekleştiği bilgisine yer vermektedir. Diğer taraftan dönemin önemli diğer bir kaynağı olan Ahmet Lûtfî Efendi Tarihi'nde yine daha önce atfı yapılan "Seyâhat-i seniyyeden avdetden sonra ba'zı vükela-yı fihâmdan mürekkebe huzûr-ı hümayûnda bir meclis-i âlî akdine irâde buyrularak..." ibaresinde yer alan Şûrâ-yı Devletin teşkiline imkân veren irâde-i seniyye'nin, Cevdet Paşa'nın işaret ettiği mezkûr irâde olduğu anlaşılmaktadır. Ayrıca Şûrâ-yı Devletin 1284 yılının Mart ayında yaptığı toplantılar da (Çalışmada Midhat Paşa başkanlığında yapılan örneğin 24 Zilkade 1284/18 Mart 1868 ve 26 Zilkade 1284/20 Mart 1868 tarihli ilk toplantı örneklerine değinilecektir.) söz konusudur. Şûrâ-yı Devletin, nizâmnamesinin onaylandığı 8 Zilhicce 1284 (1 Nisan 1868) tarihinden önce kurulduğunu ve bu kuruma azâ (üye) seçimi yapıldığı anlaşılmaktadır. Daha önce Şehremîni olan Hüseyin Beyefendiye Şûrâ-yı Devlet azâlığının tevcihi için bkz. *Takvîm-i Vekâyî*, Def'a: 952, 24 Zilkade 1284 (18 Mart 1868). Bu duruma diğer bir kanıt olarak da Sadâret makamından Şûrâ-yı Devlet ve Divân-ı Ahkâm-ı Adliye Nizâmname Taslaklarıyla birlikte Saraya sunulan ve Âmedî Odasına kaydı 5 Zilhicce 1284 (BOA, DUİT, 58/51-1) tarihli olarak yapılan Takrîr-i Âlî'de yer alan: "...iki meclis-i kebîrin teşkiline emr ü fermân-ı isâbet-unvân-ı hazret-i padişâhîleri şeref-sudûr buyrularak muktezâ-yı celîli üzerine re'îslerinin ta'yîni ile bu iki meclis-i âlî esâsen teşkil olunmuş..." ibareler mezkûr iki meclisin daha önceki bir irâde-i seniyye ile teşkil olunduğunu ve reislerinin tayin edildiğini ortaya koymaktadır. Bu veriler bir bütün olarak değerlendirildiğinde Şûrâ-yı Devletin 11 Zilkade 1284 (5 Mart 1868) tarihli irâde-i seniyye ile kurulduğuna tereddüt bulunmamaktadır.

Bu irâde, Şûrâ-yı Devletin kuruluşunu temin eden ve riyâsetine atama imkânı sağlayan ilk hukuki belgedir. Belge analiz edildiğinde oldukça dikkat çekici hususlar göze çarpmaktadır.

Şöyle ki; adlî ve idari işlerde “tefrîk-i mesâlih” anlayışının **ilk ve somut** olarak Vilâyet Nizâm-nâmesinde ele alındığına daha önce değinilmişti. Bu anlayışa taşra tecrübesinden hareketle merkezi hükümette de yer verilmesi zorunluluğunun doğduğunu, Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliyenin ortadan kaldırılıp yerine Şûrâ-yı Devlet ve Divân-ı Ahkâmı Adliye kurulmasını teminen mezkûr irâde çıkarılmıştı. İrâde²⁴¹ : “ Beyândan müstağni olduğu veçhile devlet ve memleketçe ve hukûk ve emniyyet-i şahsiyye en ziyâde lüzûmu olan ıslâhatın biri dahi mesâlih-i hukûkiyyenin, umûr-ı mülkiyye ve hükümet-i icrâiyye tefrîki hususu olup bu madde-i mûtenâbihânın dahi bir an evvel yoluna konulması nezd-i adâlet vefd-i hazret-i mülûkânede fevka’l-gaye mültezem olduğundan el-hâletü-hâzihi Meclis-i Ahkâm-ı Adliyyeye havale olunmakta olan deâ’vî ve muhâkemât-ı nizâmîyenin rû’yet ve tetkîki için (Divân-ı Ahkâm-ı Adliyye) namiyle Vükelâ-yı Devletten bir zâtın taht-ı riyâsetinde bir **meclis-i müstakîl teşkîl olunması** ve gerek buna lâzım olan nizâmâtın hemen tertîbi ve gerek Meclis-i Vâlânın bu halîne tecâribü vâkîâ ve **muktezâyât-ı mesâlihe göre** usûl-i

Tespiti yapılan ikinci husus ise 11 Zilkade 1284 (5 Mart 1868) tarihli İrâde-i Seniyye’nin akıbeti ile ilgilidir. Bu belge, şu anda kayıptır. Kaybolmasının çeşitli sebepleri olabilir. Belgenin arşivden alınmış ve iade edilmemiş olması mümkündür. 1878 ve 1911 yıllarında iki defa Şûrâ-yı Devlet dairesi yanmıştır. Nitekim yukarıda da yer verildiği üzere İrâde-i Seniyye altına düşülen notta: (BOA, DUİT 58/50-1) “Bu irâde-i seniyyenin evrâkı 19 Rebîü’l-Evvel 1295 (23 Mart 1878) tarihinde Şûrâ-yı Devletçe alınarak henüz i’âde edilmemiştir.” denmektedir. Yangınlarda bu belgenin yok olabileceği düşünülebilir. Bu belge irâdelerin tasnifine ilişkin çalışmalarda da zâyi olmuş olabilir.

Bu vesile ile bakıldığında; Osmanlı Devleti’nde modern arşivcilik konusunda ilk önemli adım, 19 Zilkade 1262 (8 Kasım 1846) senesinde atılmıştır. Hazîne-i Evrâk kurularak daha önce Defterhâne ve Bâb-ı Âlî civarında bulunan mahzenlerde saklanan devletin önemli işlerine ait belgelerin Bâb-ı Âlî dâhilinde geniş ve muntazam bir kütüphane şeklinde planlanan ve 1848 yılında tamamlanan bir binaya taşınması sağlanmıştı.

Başbakanlık Osmanlı Arşivinde bugüne kadar gerçekleştirilen tasnif ve kataloglama çalışmaları ise üç safhada ele alınmıştır:

- 1- Hazîne-i Evrâkın kuruluşundan II. Meşrutiyete kadar olan kısım (1846-1908/Tanzimat’ın ilanından itibaren müracaat olunan irâde-i seniyyeler bu kısımda tasnif olmuş ve kataloglanmıştır.)
- 2- II. Meşrutiyet’in ilanından Osmanlı Devleti’nin sonuna kadar olan kısım (1908-1924).
- 3- Cumhuriyet döneminde yapılan tasnif ve kataloglama çalışmaları. Cumhuriyetin ilanının ilk yıllarında da Şûrâ-yı Devlet ile Sadâret evrakının muhafazası Hazîne-i Evrâk’ın uhdesine verilmiştir. İrâdeler, 1332/1916 yılından itibaren Dosya Usulüne göre tasnif edilmiştir. Böylece Dosya Usulü İrâdeler Başbakanlık Osmanlı Arşivinde yer alan İrâde türü açısından beş ayrı başlıktan biri olmuştur (DUİT). Bkz. Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü, *Başbakanlık Osmanlı Arşivi Rehberi*, 2. Baskı, İstanbul, 2000, s. XLIV-XLV; Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü, *Başbakanlık Osmanlı Arşivi Kataloglama Rehberi*, Ankara, 1995, s. VIII- XI ile 149 ve 169.

²⁴¹ İrâde metninin çeviri yazısı için bkz. İnal, *a.g.e.*, s.319; Görelî, *a.g.e.*, s.5-6.

hazirâsının tâdil ve tenkîhi ile bir yandan arz ve istizân kılınması ve Meclis-i Vâlâyâ bâdezin **Şûrâ-yı Devlet itlâk olunub** riyâsetinin umûr-ı mülkiyye nizâmât-ı cedîde-i dahîliyyeye vukûf-u tâamme ve dirâyet ve kifâyeti mücerreb ve müsellemler olan Tuna Vilayeti Valisi Midhat Paşa'ya ve Divân-ı Ahkâm-ı Adliyye riyâsetinin dahi kezâlik liyâkat ve malûmat-ı kâfiyesi cihetiyle Halep Valisi devletlû Cevdet Paşa'ya ihalesi ve iş bu tertîbe nazaran devletlû ubbetehtlû Kâmil Paşa Hazretlerinin bi't-tab' riyâsetten infisâlleri vukû' bulacağından anların dahi Mecâlis-i Âlîye me'mûriyetlerine nakleylemesi...şeref sünûf buyurulan irâde..." ibarelerine yer vermiştir. Irâde metni tetkik edildiğinde şu üç husus ön plana çıkmaktadır:

İlki, Şûrâ-yı Devlet'in başına Midhat Paşa²⁴², Divân-ı Ahkâm-ı Adliyenin başına ise Ahmet Cevdet Paşa²⁴³ 5 Mart 1868 tarihinde getirilmiştir. Bu atamada ilgililerin bilgi ve yeterliliklerinin herkes tarafından kabul ve tecrübe edilmiş olması gibi liyakate esas niteliklerinin göz önünde bulundurulduğu anlaşılmaktadır. Aşağıda yer aldığı üzere bu iki kurumun nizâmnâmelerinin onaylandığı tarih olan 8 Zilhicce 1284 (1 Nisan 1868) dikkate alındığında yaklaşık bir ay önceden atamanın yapıldığı ve bu kurumlar için gerekli olan nizâmâtın hemen hazırlanmasında irâde-i seniyyede de yer verildiğinden hareketle gerek Midhat Paşa'nın ve gerekse Ahmet Cevdet Paşa'nın oldukça etkili oldukları rahatlıkla tahmin edilebilir. Bu bağlamda; Şûrâ-yı Devlet Nizâmâtıyla bazı mühim hususların müzâkeresine yönelik vükelâ-yı fihâmdan mürekkeb bir mecliste de çalışılmıştır.²⁴⁴

²⁴² Midhat Paşa'nın devlet ve siyasi hayatı hakkında bkz: Midhat Paşa, *Tabsıra-i İbret*, Hilal Matbaası, İstanbul, 1325; İbnülemin Mahmut Kemal İnal, *Son Sadrazamlar I*, 3. Baskı, Dergah Yay., İstanbul, 1982, s.s. 315-414; M. Tayyib Gökbilgin, "Midhat Paşa", *İslâm Ansiklopedisi*, Cilt VIII, 79. Cüz, Maarif Basımevi, İstanbul, 1957, ss. 270-282; *Uluslararası Midhat Paşa Semineri (8-10 Mayıs Edirne, 1984)*, TTK Yay., Ankara, 1986.

²⁴³ Ahmet Cevdet Paşa hakkındaki yayın sayısı nispeten fazladır. Ancak bunlar arasında özellikle şu eserlere bakılabilir: Ahmet Cevdet Paşa, *Tezâkir 40- Tetimme*, (Yay: C. Baysun), 3. Baskı, TTK Yay., Ankara, 1991; Fatma Aliye, *Cevdet Paşa ve Zamanı*, Kanaat Matbaası, Dersaadet 1332; Ebul'ula Mardin, *Medeni Hukuk Cephesinden Ahmet Cevdet Paşa*, TDV., Yay., Ankara, 1996; *Ahmet Cevdet Paşa Semineri, (27-28 Mayıs 1985)*, İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fak., Yay., İstanbul, 1986; *Vefatının 100. Yılına Armağan: Ahmet Cevdet Paşa*, TDV Yay., Ankara, 1997; Mehmet Âkif Aydın-Yusuf Halaçoğlu "Cevdet Paşa", *DİA*, Cilt: 7, İstanbul, 1993, ss. 443-450; Harold Bowen, "Ahmad Djewdet Pasha", *Encyclopedia of İslam*, Vol. 1, 1979, ss. 284-286.

²⁴⁴ Ahmet Lûtfî Efendi Tarihi, Cilt XI., s. 102.

İkincisi ise irâdenin başlangıç noktasını ve devamında ifade edilen hususlarda devletin Tanzimat'tan itibaren zihniyet değişiminde aldığı mesafeyi ortaya koyar. İrâde: “Beyândan müstağni olduğu veçhile devlet ve memleketçe ve hukûk ve emniyyet-i şahsiyye en ziyâde lüzûmu olan ıslâhatın biri dahi mesâlih-i hukûkiyyenin, umûr-ı mülkiyye ve hükûmet-i icrâiyye tefrîki hususu olup bu madde-i mûtenâbihânın dahi bir an evvel yoluna konulması... fevka'l-gaye mültezem olduğundan” ibarelerine yer vermiştir. Buradan hareketle şahısların hukuki güvenliklerini teminat altına almanın ne kadar önemli olduğunun altı çizilmektedir. Bunun yolu ise, hukuki işleri yani yargıyı (adli yargı kastedilmekte) mülki işler ve icrâ organından ayırmak olarak görülmüştür.

Arzu edilen yargısal zihniyeti göstermesi bakımından üçüncüsü ve en önemlisi ise; Divân-ı Ahkâm-ı Adliyenin bağımsız bir yargı örgütü (**meclis-i müstakîl teşkîl olunması**) düşünülmesidir. Şûrâ-yı Devletin ise Meclis-i Vâlâ'nın kaldırılmasından doğabilecek diğer hususlarda (**muktezâyât-ı mesâlihe göre**) görevli ve yetkili olmasının planlandığı ve çok daha da önemlisi **müstakil bir yargı mercii olarak düşünülmediği** anlaşılmaktadır.

2. Takrîr-i Âlî (5 Zilhicce 1284/29 Mart 1868) ²⁴⁵

Sadâret Makamından Saraya takdîm edilen bu takrîr, bir rapor vasfını haiz olup Şûrâ-yı Devlet için oldukça büyük önem taşımaktadır. Şöyle ki; Şûrâ-yı Devletin kurulmasının yakın dönem zihni arka planı, en tafsilatlı olarak kendini bu takrîrde göstermektedir. Gülhane Hatt-ı Hümayûnu'ndan itibaren yaşanan gelişmelere atıflar yapılmış ve neden Şûrâ-yı Devletin teşkiline ihtiyaç duyulduğu burada analiz edilmiştir. Takrîrde, 1864 Vilâyet Nizâmnâmesiyle “**tefrîk-i mesâlih ilkesi**”nin devletçe taşra yönetimi için esas alınıp benimsendiğine, devletin icrâi vazifeleri ile hukuk işlerinin ayrıldığına bu görevler için kendine özgü ve müstakil meclisler kurulduğuna atıf yapılmıştır.

Bu uygulamanın, taşradaki tecrübenin faydalı ve güzel neticelerinden bahisle devletin merkez teşkilatına taşınmasının gerekli ve zorunlu olduğu vurgulanmış ve Şûrâ-yı Devletin kuruluşu: “...fevâ'id ve muhassenâtı bi't-tecrübe fi'len dahi mertebe-i sübûta vâsıl ve ale'l-husûs umûr-ı hukûkiyye için şu tefrîk ve istiklâl mâddesiyle bir büyük emniyyet hâsıl olmuş ve artık bu kâide devletçe usûl ittihâz olunmuş olduğu halde gerek umûr-ı idârede gerek mesâlih-i hukûkiyyede merci'-i umûmî olan *Meclis-i Ahkâm-ı Adliyye* hey'et-i sâbıkasında kalsa ya'nî iki ciheti dahi cem' eylemek lâzım gelse merkez-i mesâlih-i umûmiyyenin noktasını taşralar için çizilmiş olan dâ'irenin hâricine koymak demek olacağından ve bu ise kâbil olamayacağından işbu **tefrîk-i mesâlih usûlünün merkez-i hükûmet-i seniyyede dahi ittihâzı** nezd-i ilhâm-vefd-i cenâb-ı zılliyyet-penâhîlerinde rehîn-i tensîb olarak **münhasıran umûr-ı devlet ve memlekete müte'allik husûsâta bakmak ve ale'l-umûm kavânîn ve nizâmâtın tanzîm ve tenmîk ve ta'dîli ile meşgûl olmak üzere** Şûrâ-yı Devlet nâmıyla bir...” ibareleri ile gerekçelendirilmiştir.

²⁴⁵ BOA, İ.DUİT, 58/51-4; *Takvîm-i Vekâyi*, Def'a: 963, 2 Muharrem 1285 (25 Nisan 1868). Görelî, bu metnin önemli bir kısmını yayımlamıştır. Ancak bütünlük arz etmesi açısından ve önemine binaen metnin imlâsına uygun tam çeviri yazısına çalışma ekinde yer verilmesi uygun görülmüştür. Diğer taraftan bu Takrî-i Âlî'nin sadâret makamından saraya Şûrâ-yı Devlet ve Divân-ı Ahkâm-ı Adliye Nizâmnâme taslakları ile birlikte arz edildiği anlaşılmaktadır. Bkz. BOA, İ.DUİT, 58/51-1. Bu belgede yer alan: “Şûrâ-yı Devlet ve Divân-ı Ahkâmın Teşkiline dâir nizâmnâmeler ve takrîr-i müsveddeler” ibaresinden ve diğer kayıtlardan belgenin dört adet kıt'asının (parçası/eki) olduğu, Âmedî odasına kaydının 5 Zilhicce 1284 (29 Mart 1868) tarihinde yapıldığı görülmektedir.

Takrîrde; Şûrâ-yı Devletin, özellikle devlet ve memlekete ait işlere, genel olarak da kanun ve nizamnamelerin düzenlenmesi, değiştirilmesi ve hukuki metinlerin güzel bir şekilde yazılması ile görevlendirilmesinin hedeflendiği bahsi geçen ifadelerden anlaşılmaktadır.

Bu takrîrin başka bir önemli özelliği de: "...Nezd-i hakâyık-vefd-i hazret-i mülûkânede beyâna hâcet olmadığı üzere **hakikatde hikmet-i hükûmet iki kâ'ide-i asliyye üzerine mü'esses** olup **birisi** cümlelerin ârâmiş-i bâlini zâmin ve kâfil olan devletin her nev'î umûrına müte'allik olan kavânîn ve nizâmâtın te'sîsiyle bunların hüsn-i cereyânına bakmak ve **diğeri** dahi herkesin cân ve mâl ve nâmûsuna â'id hukûk ve vezâ'if-i meşrû'asını kavânîn-i lâzime ile te'mîn eylemek kazıyyeleridir. Bu iki kâ'ide yekdiğerine lâzım ve melzûm kabîlinden olup devletin kuvveti halkın hâlen olan sa'âdeti ve zîr-destânın sa'âdeti dahi devletin kuvveti ile hâsıl olup fakat **umûr-ı icrâ'ıyye ki, mesâlih-i devletin rü'yet-i vazîfesidir**, bunun **umûr-ı mahsûsa-i hukûkiyyeye müdâhalesi olmayarak** her birinin **ayrı ayrı dâ'ire-i müstakillesinde cereyân etmesi kavâ'id-i esâsiyyeden olduğu misüllü** eğerçi umûr-ı icrâ'ıyye ve hukûkiyyeye â'id esâslar müstemir olmak lâzım gelür ise de dâ'imâ te'âkub-ı havâdis-i fûrû'da ta'dîl ve tağyîr-i ahkâma bâ'is olduğundan kavânîn ve nizâmât-ı mülkiyyenin vakten-be-vakt îcâb-ı hâl ü zamâna tatbîkan ve tenkîh ve ıslâhına bakmak emr-i ehemdir..." ifadeleri ile hükûmet etmenin/yönetmenin **iki temel ilke** üzerine müesses olduğunun altını çizmiş olmasıdır.

Bunlardan biri Gülhane Hatt-ı Hümayûnu ile başlayan ve devletin temel görevlerinden biri olarak artık içselleştirildiği anlaşılan halkın huzur ve refahını devletin tekeffül etmesi ve bunu teminen gerekli kanun ve nizamnameleri yapması, diğeri ise herkesin can, mal ve namusuna ait hukuki güvenliği sağlama görevidir. Bunun yolu olarak da icrâ/yürütme ile yargı erklerinin biribirine müdahale etmemesi olarak görülmüştür. Devlet için elzem görülen bu vasıflar Tanzimat Fermanı'nın açtığı çığırın ulaştığı olgun noktayı gösterir.

Diğer bir nokta; Gülhane Hatt-ı Hümayûnu sonrası etkisini artıran meclislere yapılan atıftır. Bu dönemde birçok usul ve esasın konulup teyit edildiğini ancak devletin icrai/mülki yetkileri ile hukuki işlerin bir arada aynı meclisler tarafından yürütüldüğünü ve bu durumun artık makbul bir yöntem olarak kabul görmediğini ve olumsuz neticeleri olduğuna kanaat getirildiğini “...her meclis hem umûr-ı devleti hem de mesâlih-i hukûkiyyeyi muhtelitan rû’yete me’mûr olduğuna ve bu ise kâ’ideten gayr-i makbûl bir usûl olup iki cihetle dahi sû-i te’sîri görüldüğüne binâ’en...” ibaresinden anlıyoruz.

Ancak bütün bu ileri adımlara rağmen bugünkü anlamıyla kuvvetler ayrılığı ilkesine (yasama-yürütme-yargı) geçildiğini söylemek güçtür. Çalışmanın dördüncü bölümünde daha ayrıntılı olarak yer alan bu ilke, idarenin/yürütmenin her türlü iş ve eyleminin yargı denetimine (bağımsız mahkemelerce) tabi olduğu tüm kural ve kurumlarıyla yerleşik bir hukuk devleti için söz konusu olabilir. Kaldı ki bahsi geçen dönem için Sultanın iradesi dışında kalan bir yasama organından da bahsedilemez. Teşrî yetki, lâyiha (tasarı) hazırlanmakla sınırlıydı. Bu yetki Sultanın onayına sunulan tasarılar için teknokrat düzeyde kullanılabilmekteydi.

Son olarak metninin içeriğinden takrîr ile beraber Şûrâ-yı Devlet ve Divân-ı Ahkâm-ı Adliyyeye ait nizâmnâme lâyihaları ve bu meclisler için üye olarak teklif edilen kişilerin yazıldığı bir defterin/listenin takrîrin ekileri olarak saraya sunulmuş olduğu anlaşılıyor. Seçilecek üyelerin vasfına yönelik ise, bu üyelerin münfesih Meclis-i Vâlâ üyelerinden oluşmayacağı, liyakat ve ehliyeti ile temayüz etmek şartıyla memleketin her tarafından etnik ve dini ayrıma gitmeksizin üye seçilebilmesi gerektiğinin altı çizilmiştir. Üye kaynağındaki çeşitlilikle Osmanlı Devleti’nin merkezi yönetiminde **geniş katılımlı temsil ilkesi** Şûrâ-yı Devlette ilk kez hayat bulmakta idi.

3. İrâde-i Seniyye (8 Zilhicce 1284/ 1Nisan 1868)²⁴⁶

Yukarıda ele alınan takrîr ve ekleri 8 Zilhicce 1284/1Nisan 1868 tarihli irâde ile uygun bulunmuştur. Buna dair sûret-i Hatt-ı Hümâyûn Takvîm-i Vekâyî’de de yayımlanmıştır:²⁴⁷ “İş bu takrîriniz ile takdîm olunan nizâmnâmeler mütâla’a olundu. Ahkâm-ı mûndericeleri gâyet mültezem olan istikmâl-i terfîh ve te’mîn-i hâl-i teba’aya bi-avni’llâhi te’âlâ pek büyük medâr olacağı kaviyyen me’mûl bulunmuş olduğundan temâmî-i icrâlarına ibtidâr olunsun.”

Görüldüğü üzere, takrîr ekinde sultana sunulan nizâmnâmeler teklif edildiği şekliyle onaylanmıştır.

4. Şûrâ-yı Devlet Nizâmnâme-i Esâsîsi (8 Zilhicce 1284/1Nisan 1868)²⁴⁸

Bu nizamname, Gülhane Hatt-ı Hümâyûnu’ndan beri söz konusu olan yoğun reform ve kanunlaştırma hareketleri bağlamında, dil, din, mezhep ve coğrafya ayrımı gözetmeksizin kuruluşuyla devletin merkez teşkilatında halka en geniş temsil imkânı tanıyan Şûrâ-yı Devletin, hukuki vasfı, teşkilat yapısı ve çalışma usullerini belirleyen en temel resmi mevzuat vesikasıdır. Tanzimat Döneminde hem kanun hem de nizamname, aynı makam (Hükümdar/Padişah) tarafından aynı usul ve merasimle vaz’ ve

²⁴⁶ BOA, İ.DUÎT, 58/51-1 ve Karakoç Sarkis, Külliyyât-ı Kavânîn, (Belge No: 4924- Türk Tarih Kurumu)

²⁴⁷ *Takvîm-i Vekâyî*, Def’a: 963, 2 Muharrem 1285 (25 Nisan 1868).

²⁴⁸ Sultan Abdülâziz’in kendi el yazısı ile “ Mûcebince amel oluna” diye yazdığı son sayfası, Hey’et-i Vükelâ tarafından mühürlenmiş olan belge ki taslak 14 maddenin altına düşülen: “İşbu nizâmnâme miyâne-i âcizânemizde bi’d-def’ât kırâ’at ve tedkîk olunarak netice-i mübâhasât vâki’ olan ahkâm-ı mûndericesi müttehiden tasvîb ve tensîb olunmuş...” nottan hareketle Nizâmnâme-i Esâsî için Hey’et-i Vükelâ’da çok dikkatli bir çalışma yürütüldüğünü, nizamname taslağı üzerinde tam bir uzlaşa sağlandığını ve nihaî şeklini burada aldığını anlamaktayız, Bkz. BOA, HAT, 1648/54-2; nizâmnâme için ayrıca bkz. BOA, İ.DUÎT, 58/51-2 ve Düstûr, 1. Tertip, 1. Cilt, Matbaa-i Âmire, 1289, s. 703-706. Diğer taraftan arşiv belgesinde yer alan nizâmnâmenin mukaddimesinde “Şûrâ-yı Devletin Nizâmât-ı Esâsiyyesidir” ibaresinin Düstûr’da yer alan mukaddime “Şûrâ-yı Devletin Nizâmnâme-i Esâsîsidir” şeklinde değiştirilerek yayımlandığı tespit edilmiştir. Çoğul ibare isabetli olarak tekil hale getirilmiştir. Şûrâ-yı Devletin temel hukuki metni olan bu “Nizâmnâme-i Esâsî”nin arşiv belgesi ile çeviri yazısı tam metin olarak çalışmanın ekinde yer alacaktır.

neşrolunmuştur.²⁴⁹ Ancak teşkilata dair olan nizamnameler, muhtevaları itibariyle ikiye ayrılır: Bir kısmı “Nizâmnâme-i Esâsî” adını alır ki bunlar inşâî (kurucu) mahiyette kaideler ihtiva eder. Buna “Şûrâ-yı Devlet Nizâmnâme-i Esâsîsi” ve “Divân-ı Ahkâmı Adliye Nizâmnâme-i Esâsîsi” örnek olarak gösterilebilir. Bazıları da “Nizâmnâme-i Dâhilî” adını alır ve bunlar ise inzibatî (düzenleyici) kaideler ihtiva eder.²⁵⁰

Nizâmnâme incelendiğinde; on dört (14) maddeden oluştuğu görülmektedir. Mukaddimesinde, Şûrâ-yı Devletin, peyderpey gerçekleşen ıslahatın devamı olduğuna ve memleketin kalkınmasında ulaşılmak istenen yüksek amaca (matlâb-ı i'lâya vusûl) yönelik olarak son derece gerekli olduğundan bahisle kurulduğuna, atıf yapılmaktadır.

Nizâmnâme-i Esâsî gözden geçirildiğinde Şûrâ-yı Devlete ile ilgili olarak;

Genel vasıflı mülki işlerin görüşüleceği bir meclis olarak teşkil olunduğuna (Madde1),

Yürürlükteki bütün kanun ve nizamnamelerin öncelikle gözden geçirilmesi ve bunlara ilişkin lâyhaların(rapor/tasarı) hazırlanması ile yedi fıkra şeklinde düzenlenmiş olan görev yetki ve sorumluluklarının ta'dât edildiğine (Madde 2),

Teşkilat yapısına (Madde 3),

Denetim yetkisine ve yetki sınırına (Madde 4),

Teşkilatını oluşturan dairelerin müzâkere ve çalışma usulüne (Madde 5),

Şûrâ-yı Devlet Re'îsinin nasıl seçileceğine (vükelâ-yı fihâmdan birisi) Dairelerde ve Heyet-i Umûmiye'de (Umûmî Meclis) görev yapacak üye sayısına (Madde 6),

²⁴⁹ Ali Fuad Başgil, *Hukukun Ana Meseleleri ve Müesseseleri: Konferanslar*, Yağmur Yay., İstanbul, 2008, s. 180.

²⁵⁰ Bu kavramsal tespitler için bkz. Başgil, *a.g.e.*, 182-183.

Üyelerin atanma şekline (Madde 7),

Yardımcı personel sayısı, bunların sorumlulukları ve kalemlerin beş daireye taksimine (Madde 8-9),

Karar yeter sayısına, üyelerin eşit oy hakkına ve görüşmelerin gizli yapılabilmesinin gerektirdiği koşullara (Madde 10),

Heyet-i Umûmiyye'deki riyâset yetkisine (Madde 11),

Rütbe ayrımı gözetmeksizin bütün üyelerin memuriyetlerine ait hukuk ve yetkinin eşit statüsüne (Madde 12),

Heyet-i Umûmiye'de gerçekleşecek müzâkere ve kararların yazılma usûlüne ilişkin özel düzenleme yapılacağına (Madde 13),

Nizâm-nâme-i Esâsî'si'nin gerektiğinde İrâde-i Seniyye ile değiştirilebileceğine (Madde 14),

İlişkin hususlara yer verildiği görülmektedir.

5. Nutk-ı Hümâyûn (17 Muharrem 1285/10 Mayıs 1868) ²⁵¹

11 Zilkade 1284 (5 Mart 1868) tarihli irâde-i seniyye ile hukuken kurulan ve çalışmalarına bu tarihten itibaren fiilen başlayıp 1 Nisan 1868’de kuruluş kanunu onaylanan Şûrâ-yı Devlet’in resmi açılışı Sultan Abdülâziz’in Sadrazam tarafından okunan 17 Muharrem 1284 (10 Mayıs 1868) tarihli nutku ile söz konusu olmuştu. Devletin yek-vücut (Saray ve Bâb-ı Âlî) olarak Şûrâ-yı Devletten umduğu **yüksek beklentiyi** ortaya koyması ve metnin içerisinde Gülhane Hatt-ı Hümâyûnu’ndan beri hemen tüm düzenleyici belgelerde vurgulanan “emniyyet-i cân ve ırz ve mâl mevâdd-ı mühîmmesini mihver-i lâykında idare etmek” ilkesinin bir kez daha kuvvetlice altının çizilmesinden bahisle bu açılış konuşması, Şûrâ-yı Devlet açısından olduğu kadar halka taahhüt ve temin edilen **“hukuki güvenlik ilkesi”**nin artık lâyezal (bitimsiz) olarak benimsendiğini göstermesi açısından da oldukça önemlidir. Bu konuşmaya: “Çünkü bir hükûmetin vazîfesi her bir ahvâlde ahâlisinin hukûk-ı hürriyetini muhafaza emrinden ibaret olub...” ifadesiyle başlanması reformun geçmiş otuz yılında elde edilen kazanımları korumakta kararlı olunacağını ortaya koymaktadır.

Diğer taraftan konuşmada geçen: “... Hâsılı bir idârenin her ne kadar usûl ve fîrû‘unda kavânîn ve nizâmâtı muhikk ve müstakim ve adâlete mukârin olur ise o kadar vezâifini icrâ etmiş olur...” ifadeleri ile idarenin hakkı ve hukuku göz önünde bulundurdukça görevini yapmış olacağına vurgu yapmaktadır.

Dikkati çeken diğer bir nokta ise **“kişi hukuku”** ve **“mülkiyet hakkı”**nın korunmasının gerek memleket ve gerekse halkın menfaatine kadîm ve muteber bir kaide olduğuna yapılan atıftır: “... Servet-i ahâli ve i‘mâr-ı memleket kazıyyesi ise ahâlinin hukûk-ı zâtıyye ve şahsiyyesi ve kâffe-i emvâl ve emlâki her bir mefâsid ve mezâlimden beri olan bir usûl ve kavânîn meşrû‘iyyet mine’l-kadîm menâfi-i memleket ve ahâli zımnında vaz‘ olunmuş bir kâ‘ide-i mu‘tebere ve mu‘tediledir.”

²⁵¹ Sultan Abdülâziz’in Şûrâ-yı Devletin resmi açılışında yaptığı bu konuşma metninin arşiv belgesi için bkz. BOA, HH, 16425; Matbû metin için; *Muharrerât-ı Nâdire*, Cild-i Sâni, s. 50-53. www.archive.org/stream/ (Collection: Ohio State University Library, publication date 1289/1872, erişim tarihi: 20/10/2017); çeviri yazısı için bkz. Ahmet Lûtfî Efendi, *Vak‘a-nüvis Ahmet Lûtfî Efendi Tarihi*, (Yay: Münir Aktepe) Cilt XII, TTK Yay., Ankara, 1989, s. 11-13 ve Yıldız, *a.g.e.*, s. 55-56.

Sultan Abdülâziz bu konuşmasında özeleştiri kabilinden geçmişe de gönderme yapmaktadır :“... lâkin sâbıkda mevzû‘ olan usûl ve kanûnun dahi kifâyet ve ahâlimizin ihtiyâcâtı derecesinde olmuş olsaydı şu vakitte Avrupa’nın en mütemeddin ve muntazam hükûmetleri sırasında olmamız iktizâ eder idi...” yukarıdaki ifadeler aynı zamanda belki daha da önemle üzerinde durulmayı hak edecek bir hususu daha ortaya koymaktadır. O da şudur: Sultan halkın ihtiyacı olan kanunların yapılmasının medeni ve muntazam ülke olmanın yegâne şartı olarak görmektedir ki, bu durum kanunlaştırma hareketlerinin felsefi temelini yansıtmakta ve Tanzimat döneminde hukuk reformuna verilen önemi ortaya koymaktadır.

Nutk-ı Hümâyûn’un tahlilinde son olarak üzerinde durulması gereken husus; ilerlemenin önündeki güçlüklerin ortadan kaldırılmasına matûf “mücedded ve muntazam” bir meclis (Şûrâ-yı Devlet) oluşturulduğuna ayrıca “İnsan/kişi haklarının” merkezi yönetimde hâkim olmaya başlayan “tefrîk-i mesâlih” anlayışı doğrultusunda Divân-ı Ahkâm-ı Adliye tarafından teminat altına alındığına yapılan vurgudur: “... İşte bu emrin te’lif ve ıslâhı ve bu menâ‘atin indifâ’ ve izâlesi niyyeti ile mücedded ve muntazam bir meclis teşkîl ve tertîb olunmuştur ve bir de emr-i mu‘tenây-ı muhâkemât ki, **hukûk-ı ibâdî** yâ’nî emniyyet-i cân ve ırz ve mâl mevâdd-ı mühimmesini mihver-i lâyıkinda idare etmek emeliyle ve Divân-ı Ahkâm-ı Adliyye nâmı ile bir meclis-i müstakil daha icâd olunarak onunla dahi hükûmet-i şer‘iyye ve kanûniyyenin **hükûmet-i icrâiyyeden tefrîki** esâs vaz‘ edilmiştir...”

Gülhane Hatt-ı Hümâyûn ve sonrasındaki kanunlaştırma hareketlerinin çoğunda yer verilen “can, ırz ve mal emniyeti” olarak tavsif edilen hakların insanların insan olmaktan kaynaklanan doğuştan gelen, vazgeçilemez, devredilemez ve bitimsiz temel hak ve hürriyetlerden olduğu açıktır. Osmanlı Devletinde 1876’ya kadar bir anayasa olmasa da Tanzimat Döneminde kaleme alınan hukuki belgelerde yer verilen ve Nutk-ı Hümâyûn’da da altı çizilen hakların anayasal nitelikte haklar olduğuna şüphe yoktur. Ancak açılış konuşmasında yer alan: “... hükûmet-i şer‘iyye ve kanûniyyenin **hükûmet-i icrâiyyeden tefrîki** esâs vaz‘ edilmiştir...” ibaresinden müstakil bir yargı organı olarak kurgulanan Divân-ı Ahkâm-ı Adliyenin, hukuk devleti anlayışının bir gereği olan

“bağımsız yargı ya da yargı bağımsızlığı” için Türkiye’de dikkate değer bir başlangıç olduğu söylenebilir.

Diğer taraftan bazı araştırmalarda ise Sultanın konuşmasında yer almayan hususların bu konuşmaya atfedildiği görülmektedir. Örneğin Tanör, Abdülâziz’in 1868’de Şûrâ-yı Devleti açış konuşmasında: “Teşkilat-ı Cedîde, kuvvei icraiyyenin kuvvei adliye, diniye ve teşriiyeden tefriki esasına müsteniddir” şeklinde bir ifade kullandığını başka bir çalışmadan alıntıyla yer vermektedir.²⁵²

Sultan Abdülâziz bu konuşması, Avrupa gazetelerinde övgüyle karşılanmış²⁵³ olup Osmanlı tahvillerindeki fiyat artışları Galata tefecilerini memnun etmişti.²⁵⁴ Ulusal düzeyde temsile imkân tanıyan Şûrâ-yı Devlet, Avrupa ülkelerinin her fırsatta desteğini almaya çalışan gayrimüslimler ile Bâb-ı Âli’nin ileri gelen devlet adamları için birer başarı hikâyesiydi.

²⁵² Tanör, a.g.e., s. 101; Anayasa Hukukçusu Tanör, bu bilginin kaynağı olarak dipnotta İ.H. Danişmend’in *İzahlı Osmanlı Tarihi Kronolojisi*, Cilt IV., s. 227’yi göstermektedir. Ancak belgenin aslında (BOA, HH, 16425) bahsi geçen ibarelere rastlanılmamıştır. İbare “... hükûmet-i şer’îyye ve kanûniyyenin hükûmet-i icrâiyyeden tefriki esâs vaz’ edilmiştir...” şeklinde yer almıştır. Yine Tanör’ün aynı çalışmasında Abdülâziz tarafından “ibâd (kullar)” teriminin yerine “tebaa (uyruklar)” sözcüğünü kullandığı ve bu yaklaşımla açış konuşmasında daha da ileri gittiğini ifade etmektedir. (s. 100-101) Ancak açış konuşması incelendiğinde Sultanın tebaa sözcüğüne ilaveten “ibâd” kavramını da iki farklı yerde “hukuk-ı ibâd” şeklinde kullandığı net bir şekilde gözükmemektedir. Kaldı ki, “tebe’a” kavramı daha önceki metinlerde örneğin Gülhane Hatt-ı Hümayûnu ve Şûrâ-yı Devlet Nizâm-nâmesinde de geçmektedir.

²⁵³ BOA, İ.HR, 231/13616

²⁵⁴ Davison, *Reform in...* s. 243; Lûtfî Efendi bu hususa değinirken: “ Bi’l-cümle devâir-i resmîyye ile Galata sarrâfânı taraflarından dahi teşekkür mazbataları tanzîm ve takdîm kılınmıştır. Bu münâsebetle o aralık fondolar yükselerek konsolide kırk kuruşa çıkmıştır.” Bkz. Ahmet Lûtfî Efendi, *Vak’a-nüvis Ahmet Lûtfî Efendi Tarihi*, (Yay: Münir Aktepe) Cilt XII, TTK Yay., Ankara, 1989, s.13.

6. Şûrâ-yı Devlet Nizâmnâme-i Dâhilîsi (23 Zilhicce 1285/6 Nisan 1869)²⁵⁵

Şûrâ-yı Devlet Nizâmnâme-i Esâsîsinin 13. maddesi: “Şûrâ-yı Devletin usûl-i müzâkerâtı ve umûr-ı tahrîriyyesinin sûret-i cereyânı hey’et-i umûmiyesinde bi’l-müzâkere nizâm-ı mahsûs olarak arz olunacaktır” ibaresini, 14. maddesi ise: “Şûrâ-yı Devletin işbu nizâm-ı esâsîsinin devletce ve îcâb-ı sahîh göründükde bâ-irâde-i seniyye ta’dîli câ’iz olacaktır.” hükmünü hâvî idi. Tam bu noktadan hareketle yukarıdaki hükümlerin tanıdığı hukuki imkân ile bir taraftan Şûrâ-yı Devletin müzâkere usulünü diğer taraftan esas nizamnamede değişikliğe gitme ihtiyacını karşılamaya matuf talep Sadaret Makamının 22 Zilhicce 1285/5 Nisan 1869 tarihli arz tezkeresiyle söz konusu olmuştur.²⁵⁶

Tezkere ile yapılması istenilen iki değişiklik ve iki gerekçe dikkat çekmektedir. İlk değişiklik ve gerekçesi Adliye Dairesinden hareketlidir. Adliye Dairesinin asıl vazifesinin nizamiye mahkemelerinin ve orada görülecek davalara ilişkin kanun ve nizamnamelerin düzenlenmesi meselesi olduğu halde devlet memurlarının muhakematının da orada görülmesi ve karara bağlanmasının bu dairenin asıl vazifesini yerine getirmesini engellediğinden bahisle “...Şûrâ-yı Devlete aid muhâkemat ve

²⁵⁵ Nizâmnâme-i Dâhilînin arşiv kaydı için bkz. BOA, İ.DUİT, 58/48-2, basılı matbu metin için Düstûr, I. Tertip, 1. Cilt, Matbaa-i Âmire, 1289, ss. 707-718.

²⁵⁶ BOA, İ.DUİT, 58/48-1. Bazı araştırmacılarca “Nizâmnâme-i Dâhilî”nin onay tarihine ilişkin ayrıntının gözden kaçtığı görülmektedir. Örneğin Shaw, “The Central Legislative Councils....s.79” adlı makalesinde bu tarihi “20 Zilhicce 1285/6 May 1869” şeklinde vermektedir. Öncelikle 20 Zilhicce 1285 hicri tarihi 3 Nisan 1869’a denk gelir. Bu tarih de nizamnamenin onay tarihi değildir. Buna ilişkin irâde-i seniyye 23 Zilhicce 1285/6 Nisan 1869 tarihli dir. Diğer bir yanlış ise bu nizamnamenin yürürlüğe giriş tarihine yöneliktir. Düstur’da nizamname metninin altında yer alan 25 Muharrem 1286/7 Mayıs 1869 çoğunlukla esas alınıp “Nizâmnâme-i Dâhilî”nin bu tarih itibarıyla yürürlüğe girdiğini ve Şûrâ-yı Devletin daire yapısında bu tarih itibarıyla değişiklik olduğu çoğunlukla ifade edilmektedir. Oysaki Sadaret Makamının değişiklik teklifi 22 Zilhicce 1285/5 Nisan 1869’dur. Sultanın bu teklife onay vermesi bir gün sonra yani 23 Zilhicce 1285/6 Nisan 1869’dur. Günümüz bazı mevzuat metinlerinde olduğu gibi yürürlük tarihi için ileri bir tarih verilmesi gibi bir uygulama dönemin Osmanlı mevzuat hazırlama tekniği bağlamında söz konusu değildi. “İrâde-i Seniyye”ler, kanun ve nizamnameler onay tarihinde yürürlüğe girdiğine göre bu dönemde çıkarılan kanun ve nizamnameler için yürürlük tarihi Takvim-i Vekâyî ya da Düsturda yer alan tarih değil, irâdenin altında yer alan tarihtir. Bu duruma en bariz örneklerden biri Şûrâ-yı Devleti kuran 11 Zilkade 1284 (5 Mart 1868) tarihli irâde-i seniyye’dir. İrâdenin akabinde Şûrâ-yı Devlet, daha ortada bir Nizâmnâmesi dahi yokken kararlar almaya başlamıştır. Çünkü irâde-i seniyyelerin altındaki tarih yürürlük tarihidir. Re’sen harekete geçme imkânı verir. Nizâmnâme-i Esâsî ise 8 Zilhicce 1284 (1 Nisan 1868) tarihinde onaylanmıştır.

de‘âvinin merci‘ rü‘yeti olmak sıfatıyla...” Muhâkemât Dairesinin kurulmasının teklif edildiği anlaşılmaktadır.

Tezkerede yer alan ikinci değişiklik teklifi ve gerekçesi ise mülkiye ve maârif dairelerinin birleştirilip yeni adının Dâhiliye ve Maârif Dairesi yapılmak istenmesidir. İkinci değişikliğin gerekçesi ise maârif dairesinin vazifesinin mazbut ve hafif olması ve mülkiye dairesinin bazı görevlerinin Dâhiliye Nezaretine aktarılması olarak gösterilmiştir. Sadaret Makamından arz edilen önerilerin Padişah tarafından uygun bulunduğu Mâbeyn Başkitâbetinin 23 Zilhicce 1285/6 Nisan 1869 tarihinde tezkereye yazdığı derkenârdan anlaşılmaktadır. Beş fasl ve altmış maddeden mürekkep Nizâmnâme-i Dâhilî incelendiğinde ise kurumun **teşkilat kanunu** vasfını taşıyan “Şûrâ-yı Devlet Nizâmnâme-i Esâsîsi’nin nasıl uygulanacağına dair usul ve esasları ayrıntılı olarak düzenlemiş bir **yönetmelik** mahiyetini taşıdığı görülmektedir. Burada yeni kurulan Muhâkemât Dairesi ve diğer daireler ile genel kurul olarak adlandırılabilcek Heyet-i Umûmiye’nin müzâkere usulü reis, üye, başkâtip, muavin ve mülazımların görev, yetki ve sorumlulukları ayrıntılı bir şekilde düzenlemiştir.

Şûrâ-yı Devletin kuruluşunda temel düzenleyici belgelerden biri olması hasebiyle Nizâmnâme-i Dâhilî üzerinde durulmasında fayda vardır. Mukaddimesinde: “Şûrâ-yı Devletin sûret-i tertîb ve teşkiline dâ’ir bin iki yüz seksen dört (1284) senesi şehr-i zilhiccesinin sekizi târihiyle müverrah ve bâlâsı hatt-ı hümayûn hazret-i pâdişâhî ile müveşşah olarak tanzîm ve i’lân olunan Nizâmnâme-i Esâsînin ikinci ve dördüncü maddelerinin ahkâmı ta’dîl ile mülkiyye ve ma‘ârif dâ’ireleri birleştirelûb dâhiliyye ve ma‘ârif dâ’iresi nâmıyla bir dâ’ire i’tibâr kılınmış ve umûr-ı idâreden dolayı Şûrâ-yı Devlete â’id ve muhavvel olan muhâkemâtın merci‘i olmak üzere Muhâkemât Dâ’iresi unvânıyla müceddeden bir dâ’ire dahi teşkîl olunmuştur. Nizâmnâme-i Esâsînin ta’dîlât-ı meşrûhaya muhâlif olmayan mevâddının ahkâmı kemâkân bâkî ve cârî olmak üzere işbu nizâmnâme muhâkemât dâ’iresinin sûret-i teşkîl ve tertîb ve vezâ’ifinin derecâtını ve devâ’ir-i sâirenin ve hey’et-i umûmiyyenin usûl-i müzâkerâtını ve Şûrâ-yı Devlet riyâseti ile re’îs-i sânilerin ve a’zâ ve başkâtib ile mu‘âvin ve mülâzımların merâtib ve vezâ’ifini beyân ider.” denilmek suretiyle yukarıda bahsi geçen hususlar metinde yer almıştır.

Şûrâ-yı Devlet yönetmeliği ile aynı kurumun teşkilat kanununun bazı hükümlerinin ilga, bazılarının ise değiştirilmesi hukuk tekniği açısından incelendiğinde şu yönüyle ilginçtir: Modern hukuk sisteminde “normlar hiyerarşisi” söz konusudur. Hukuk yaratma tekniği açısından normlar arasında hiyerarşiye dayalı bir insicam vardır. Yani güç olarak yukarıdan aşağıya doğru yapılan sıralamada; anayasa, kanun/khk, tüzük, yönetmelik, yönerge, talimatname/genelge şeklinde bir zincir söz konudur. Düzenleme yapılırken alt normun üst norma aykırı hükümler ihtiva etmemesine dikkat edilir. Diğer taraftan üst normda yapılacak bir değişiklik ancak eşit düzey bir norm ile söz konusu olur. Yani örneğin yönetmelikle kanun değiştirilemez.²⁵⁷ Günümüz mevzuat hazırlama sisteminde bu oldukça oturmuş bir sistemdir.

19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren hızla artan kanunlaştırma hareketlerinde ise Osmanlı Devleti bunun tam tersini, bir dönem uygulamıştır. Bu durum modern hukuk sistemi arayışına girmiş bir devlet için makuldur. Örneğin mevzubahis olan Nizâmnâme-i Dâhilî'nin mukaddimesinde çok çarpıcı bir ayrıntı söz konusudur. “...Nizâmnâme-i Esâsinin ta'dilât-ı meşrûhaya muhâlif olmayan mevâddının ahkâmı kemâkân bâkî ve cârî olmak üzere...” denilmesi suretiyle daha üst norm olan “Nizâmnâme-i Esâsinin”, bir alt norm olan “Nizâmnâme-i Dâhilî” ile gerçekleşen değişikliklere muhalif olmayan hükümlerinin yürürlükte olacağına atıf yapılmıştır. Böyle bir yaklaşım belki şu tespitle biraz anlaşılır hale gelebilir. Şöyle ki; bu dönemde “Kavânîn, Nizâmâne-i Esâsî ve Nizâmnâme-i Dahîlî” ve benzeri hukuki metinlerin hazırlanışında bugünden farklı bir yol takip edilmekte olup atıf yapılan düzenlemeler için benzer bir hazırlık, kabul ve onay süreci (Padişah) söz konusudur.

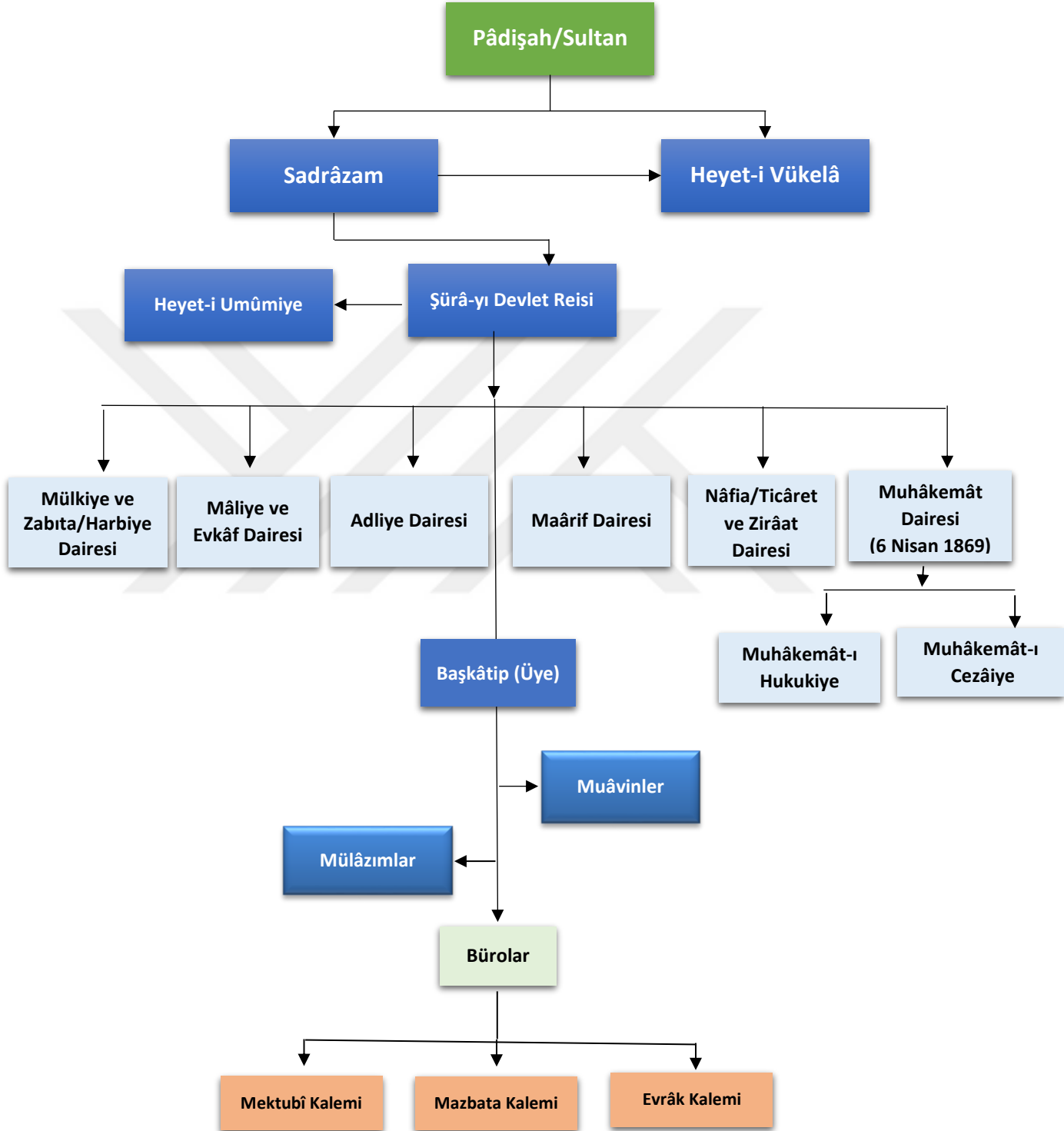
²⁵⁷ Günümüzdeki mevzuat hazırlama yöntem ve teknikleri için bkz. *Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik*, Düstûr, Tertip:5, Cilt: 44 (17.02.2006 tarih ve 26083 sayılı Resmi Gazete). Bu yönetmelik 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun hükümlerine dayanılarak hazırlanmıştır. Bakanlar Kurulunca yürütülmekte olan bu yönetmelik, 2006 yılından beri Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca hazırlanmakta olan her türlü mevzuat metni tasarı/taslaklar (Kanun/KHK, Tüzük, Yönetmelik ve diğer Düzenleyici İşlemlerde) için çerçeve düzenlemedir.

E. Teşkilat Yapısı

Osmanlı Devleti'nde Gülhane Hatt-ı Hümayûnu ile hızlanan reform sürecinde mutfak görevini 1838 yılında kurulan Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye üstlenmişti. Ondan devralınan birikim ve tecrübeyle reform sürecini devam ettirmek ve hatta daha ileriye taşımak son derece gerekli (be-gâyet mültezem) görüldüğünden devletin idari işlerine ait bütün meselelerin layıkıyla yürütülmesi ve bunların üstesinden gelinmesini temin edeceği hedefi ile yeni bir organ olarak kurulan (Mesâlih-i umûmiyye-i mülkiyyenin merkez-i müzâkeresi olmak üzere Şûrâ-yı Devlet nâmıyla bir meclis teşkîl olunmuştur) Şûrâ-yı Devletin teşkilat yapısının temel hukuki dayanağı Nizâmnâme-i Esâsinin üçüncü maddesidir: “Şûrâ-yı devlet beş dâ'ireye münkasımdır.” Bu kapsamda daireler ele alınırken hem Nizâmnâme-i Esâsî hem de Nizâmnâme-i Dâhilî hükümleri birlikte ele alınarak teşkilat yapısı tahlil edilmeye çalışılacaktır.

ŞÛRÂ-YI DEVLET TEŞKİLÂTI

(1 Nisan 1868-10 Şubat 1872)



Şema 1: Şûrâ-yı Devlet Teşkilât Yapısı

1. Mülkiye ve Zabıta-Harbiye Dairesi

Riyâsetine (Başkanlığına) Emin Muhlis Paşa'nın atandığı bu daire, adından da anlaşılacağı üzere başta mülki işler olmak üzere güvenlik ve askeri (kara-deniz) konulara ait hususları görüşürdü. Diğer taraftan usulüne uygun olarak Bâb-ı Âlî vasıtasıyla Şûrâ-yı Devlete havale olunan görev alanında bulunan her türlü kanun ve nizamnameyi gözden geçirmek, görüşmek ve onlardan gereken faydayı temin için mevzuat değişikliklerini teklif etmekle görevli ve yetkilidir. Diğer taraftan bu daire mülkiye memurlarının meslekten uzaklaştırılması ve yargılanmasına dair iş ve işlemleri de yürütmekle sorumluydu.

Nizâmnâme-i Dâhilî ile Mülkiye ve Maârif Daireleri çalışmada daha önce yer verilen gerekçelerle birleştirildiğinden dairenin yeni adı Dâhiliye ve Maârif Dairesi olmuştur. Bu isimle kurulan yeni daire bir taraftan mülki idare işleri diğer taraftan “Ma'ârif Nezâret-i Celîlesinin usûlen ve nizâmen icrâsına me'zûn olduğu husûsâtıdan başka” her düzeydeki okulların eğitim işleri ve kütüphanecilik hizmetleriyle sorumlu tutulmuştur. Kendisine havale edilen konularda yürürlükteki kanun ve nizamnamelere uygun değerlendirme yapmakla mükellef olan daire, delillerini ortaya koymakla birlikte kanun ve nizamnamelere aykırı talepleri reddetme yetkisine sahipti.²⁵⁸

Diğer taraftan diğer dairelerde olduğu gibi görev alanına giren konularda şahıslar ile hükümet arasında söz konusu olan davaları görüşüp karara bağlama yetkisine sahipti.²⁵⁹ Ancak Nizâmnâme-i Esâsî ile tüm dairelere verilen bu yetki Nizâmnâme-i Dâhilî ile Muhâkemât Dairesinde birleştirilmiştir.²⁶⁰

30 Zilkade 1288/10 Şubat 1872 tarihli İrade-i Seniyye²⁶¹ ile Şûrâ-yı Devletin yapısında yapılan değişiklikle daire sayısı üçe indirilmekle birlikte Dâhilîye Dairesi bu dairelerden biri olarak hayatta kalmıştır. Ancak 5 R.1289/12 Haziran 1872 tarihinde

²⁵⁸ Nizâmnâme-i Dâhilî, 13. Madde.

²⁵⁹ Nizâmnâme-i Esâsî, 3. Madde.

²⁶⁰ Nizâmnâme-i Dâhilî, 3. Madde.

²⁶¹ BOA, İ.DUİT, 58/45-1.

sâdır olan iradeyle²⁶² ise bu daire Bâb-ı Âlî Islahât Komisyonuna devredilmiştir. Ancak 1876 yılında yeniden kurulmuştur.²⁶³

2. Mâliye ve Evkâf Dairesi

Riyâsetine (Başkanlığına) Rızâ Efendinin atandığı bu daire, Şûrâ-yı Devlete intikal eden hususlar için maliye politikası geliştirmekle görevlendirilmişti. Bu kapsamda daire, devletin her türlü gelirinin toplanması ile hazine mallarının korunması, bunların iyi ve doğru yönetilmesine dair yürürlükte bulunan kanun ve nizamname hükümlerine uygun olarak Şûrâ-yı Devlete resmen havale olunan işleri müzâkere etmek ve incelemekle görevlidir. Evkâf Dairesine ait olan hayır işleri ile hayır eserlerinin onarımına ayrılacak masrafların derecesini müzâkere etmeye yetkilidir. Görev alanında kendisine havale edilen nizamname lâyhalarını düzenlemekle vazifelidir. Diğer taraftan valilik ve bakanlıklardan mevcut yetki alanlarının üstüne çıkan ve takdir yetkisi gerektiren masraflar için gerekli görüşmeleri yapmakla sorumludur. Ayrıca diğer dairelerde olduğu gibi görev alanına giren konularda şahıslar ile hükümet arasında söz konusu olan davaları görüşüp karara bağlama yetkisine sahipti. Şûrâ-yı Devlet dairelerinin bu yetkisi daha sonra kurulan 1869'da kurulan Muhâkemât Dairesine aktarılmıştır.

Selh-i Zilkade 1288/10 Şubat 1872 tarihinde sâdır olan iradeyle ise bu daire ortadan kaldırılmış fakat ihtiyaca binaen beş yıl sonra tekrar kurulmuş ve Şûrâ-yı Devletin Cumhuriyet Türkiye'sinde yeniden düzenlenişine kadar varlığını devam ettirmiştir.

²⁶² BOA, İ.DUİT, 58/44-1

²⁶³ Nizâmnâme-i Esâsinin 3. maddesi gereği hizmet birimleri olarak kurulan Şûrâ-yı Devlet Dairelerinin 1868-1922 arasında ilga ya da yeniden ihdasına yönelik geçirmiş olduğu kronolojik değişikliklere tezde ele alınan konuyla bağlantısı oranında değinilecektir. Kronolojik sıralamada daha fazla ayrıntı için bkz. Canatar, Mehmet- Baş Yaşar, a.g.m., s. 144-148; Mutağ, adı geçen tez, s. 22-31.

3. Adliye Dairesi

Riyâsetine (Başkanlığına) Subhi Beyin atandığı bu daire, nizamiye mahkemelerinin görev alanına giren davalara ait (hukûk-ı âdiyyeye mütedâ'ir kavânîni ve işbu hukûk-ı âdiyyeyi rü'yet eden mehâkim ve mecâlis-i nizâmiyyenin nizâmâtını mütâla'a ve tanzîm ve tedvîn etmekden) kanun ve nizamnamelere ilişkin görüş verilmesi, bunların düzenlenmesi ve derlenip toparlanmasına esas çalışmaları yapmakla yükümlüdür. Bir davanın görüleceği mahkeme ya da temyiz mercii hususunda yargı mensupları ile idare mensupları arasında çıkan ihtilafı incelemek ve hükme bağlama yetkisini haizdi. Ancak zaman içerisinde bu dairede oluşan yoğunluk Nizâmnâme-i Dâhilî ile değişikliğe gidilmesinin temel sebebini oluşturmuştur. Nizâmnâme-i Esâsinin 3. maddesinde: "...Eşhâs ile hükûmet beyninde olan da'vâlar kangî dâ'ireye müt'e'allik ise o dâ'irede fasl u rü'yet ve hükm olunur." yer alan hüküm her ne kadar şahıslar ile hükûmet arasında yer alan davalar hangi daireye ait ise orada görülür dese de biz takrir metni ve gerekçelerinden bu davaların daha ziyade Adliye Dairesinde görüldüğünü, devlet memurlarının yargılamalarının da burada yapılmasının dairenin asli vazifesini yerine getirmesini engellediği anlaşılmaktadır.

Bu sorunu gidermek için "...Şûrâ-yı Devlete â'id muhâkemât ve de'âvînin mercî rü'yeti olmak sıfatıyla..." Muhâkemât Dairesi kurulmasının Sadaret Makamının 22 Zilhicce 1285/5 Nisan 1869 tarihli arz tezkeresiyle teklif edildiği anlaşılmaktadır. Selh-i Zilkade 1288/10 Şubat 1872 tarihinde sâdır olan iradeyle bu daire bir daha kurulmamak üzere ortadan kaldırılmıştır.

4. Nâfia ve Ticâret-Zirâat Dairesi

Riyâsetine (Başkanlığına) Edhem Paşa'nın atandığı bu daire, genel kullanım amaçlı geçit ve demir yollarının yapılması, düzeltilmesi, genişletilmesi, limanların yapım ve işletilmesi, göllerin temizliği, nehir ve denizlerde vapurların işletilmesi, orman ve maden idarelerine ilişkin hususların düzenlenmesi ile ticaret ve ziraatin geliştirilmesine yönelik kendisine intikal eden konularda görevli ve yetkilidir. Diğer taraftan ticari imtiyaz/mukavele ya da lâyiha ve takrirlere ilişkin durumlar için bu

dairenin görüşüne başvurulur. İncelenen husus, Heyet-i Umûmiye’de görüşülmeyi gerektirmeyen nitelikte ise daire tarafından bir mazbata düzenlenerek Şûrâ-yı Devlet reisliğine bildirilip oradan da Bâb-ı Âlî kanalıyla ilgili nezarete ulaştırılırdı. Selh-i Zilkade 1288/10 Şubat 1872 tarihinde sâdır olan iradeyle ise bu daire ortadan kaldırılmıştır. Nâfia Dairesi 1873 yılında yeniden kurulmuştur.²⁶⁴ Bu daire de Şûrâ-yı Devletin Cumhuriyet Türkiye’inde yeniden düzenlenişine kadar varlığını devam ettirmiştir.

5. Maârif Dairesi

Riyâsetine (Başkanlığına) Kemal Efendinin atandığı bu daire, genel ahlak ve terbiyenin yayılması ve her düzeyde bulunan okullarla ilgili hususları görüşmeye yetkilidir. Bu daire yukarıda bahsedildiği üzere Nizâmnâme-i Dâhilî ile Mülkiye Dairesi ile “Dâhiliyye ve Ma’ârif Dâ’iresi” adıyla birleştirilmiş ve görevleri bu daireye aktarılmıştır. Nizâmnâme-i Esâsî’nin 3. maddesinde bu dairenin görevleri arasında sayılan ancak Şûrâ-yı Devletin tüm daireleri için geçerli olan “Eşhâs ile hükûmet beyninde olan da’vâlar kangı dâ’ireye müte’allik ise o dâ’irede fasl u rü’yet ve hükm olunur.” görev ve yetkisi Nizâmnâme-i Dâhilî ile Muhâkemât Dairesine aktarılmıştır. Selh-i Zilkade 1288/10 Şubat 1872 tarihinde sâdır olan iradeyle ise daire, ortadan kaldırılmıştır. Maârif Dairesi de süreç içerisinde zaman zaman müstakil bazen de diğer dairelerde (özellikle Mülkiye-Dâhiliye) mündemiç olarak Cumhuriyet Türkiye’sine tevarüs etmiştir.

6. Muhâkemât Dairesi

Nizâmnâme-i Esâsî’si gereğince Şûrâ-yı Devlet, beş daireden oluşmaktaydı. Ancak daha önce değinilen gerekçelerle Nizâmnâme-i Dâhilî ile bir taraftan yeni bir daire olarak Muhâkemât Dairesi kurulurken diğer taraftan Mülkiye ve Maârif Daireleri birleştirilmişti. Daire sayısı değişmemişti ancak yeni kurulan ve riyasetine (başkanlığına) Sâhib Beyin atandığı bu daireyle Şûrâ-yı Devletin işleyişine yeni bir

²⁶⁴ Salnâme, 1291, s. 36-37.

anlayış hâkim olmuştu. Örneğin her daire için ortak görev ve yetki dâhilinde olan “Eşhâs ile hükûmet beyinde olan da‘vâlar kangî dâ‘ireye müte‘allik ise o dâ‘irede fasl u rü‘yet ve hükm olunur.” görev ve yetkisi diğer dairelerden alınmış ve sadece Muhâkemât Dairesine verilmiştir. Denilebilir ki, bu değişiklik ile artık yargısal yetkiler yeni kurulan bu dairede temerküz ederken Şûrâ-yı Devletin diğer daireleri birer idari daire vasfını kazanmışlardır.

Şûrâ-yı Devletin kuruluşundan (5 Mart 1868) yaklaşık on üç ay sonra kurulan (6 Nisan 1869) bu daire, Türkiye’de İdari Yargı Geleneğinin oluşmasında hiç kuşkusuz en pratik katkıyı sağlamıştır. Çünkü bu daire Tanzimat’ın bu anlamdaki birikiminin tecessüm etmiş halidir. Bu yönüyle Şûrâ-yı Devletin en önemli dairesi olmuştur. Nizâm-nâme-i Dâhilî’nin Fasl-ı Evveli (Birinci Bölümü/1-12. maddeler) tümüyle bu dairenin oluşumuna ayrılmıştır. Üçüncü maddede ise dairenin görev yetki ve sorumlulukları beş ana başlıkta sayılmıştır. Buna göre;

- 1- Öncelikli olarak bir davanın görüleceği mahkeme ve temyiz mercii tayini hususunda adliye/yargı ile idare memurları arasında meydana gelen ihtilafı veya idari daireler/birimler arasında dava konusu meselelerde oluşan uyuşmazlıkları çözmek,
- 2- İdare ile şahıslar arasında olan ve kendi özel meclislerinde görülüp karara bağlanan davalara istinâfen ve bu türden olup önemi itibariyle (Sadâret Makamından) havale edilen davalara bidâyeten bakmak,
- 3- Memuriyet vazifesinden dolayı suçlanarak Şûrâ-yı Devlete havale olunanların yargılamalarının yerine getirilmesi,
- 4- Vilayet İdare Meclislerinde görülen ancak hukuken Şûrâ-yı Devletin temyiz ve tasdikine bağlı olan memur yargılamalarını incelemek ve hüküm vermek,
- 5- Vilayet İdare Meclislerinin istinafen incelenmesi mümkün olan hüküm ve kararlarına müracaat üzerine istinâfen bakılması,

Dairenin görevleri olarak sayılmıştır.

Dairenin görevlerine bakıldığında; birinci sırada yer alan yetkinin sınırının Muhâkemât Dairesinin kurulması ile **“devâ’ir-i idâre arasında tekevvün iden”** davalara ilişkin hususları da kapsayacak şekilde genişletildiği görülmektedir. Şöyle ki; Nizâm-nâme-i Esâsî’nin 2. maddesinin dördüncü fıkrası: “Râbi’an; bir da’vânın rû’yet ve fasl olunacağı mahkeme veyâ meclisin temyîzi emrinde de’âvî me’mûrlarıyla idâre me’mûrları beyninde zuhûra gelen ihtilâfâtı tedkik ile hükme” ibaresine yer verirken Nizâm-nâme-i Dâhilî’nin Muhâkemât Dairesinin teşkili ve görevleri başlıklı 3. maddesinin birinci fıkrası “...evvelâ bir da’vânın rû’yet ve fasl olunacağı mahkeme veya meclisin temyîzi emrinde de’âvî me’mûrlarıyla idâre me’mûrları beyninde veyâhûd de’âvîye müte’allik husûsâtından dolayı yalnız devâ’ir-i idâre arasında tekevvün iden ihtilâfâtın hâl ve faslı...” hükmünü amirdir. Dikkatle incelendiğinde; **“...veyâhûd de’âvîye müte’allik husûsâtından dolayı yalnız devâ’ir-i idâre arasında tekevvün iden...”** kısmının önceki mevzuat metninde yer almadığı ve sonradan ilave edildiği görülecektir.

Bu hüküm yorumlanırken bugünkü anlamıyla “görev uyuşmazlığı” ya da “hüküm uyuşmazlığı”nın karara bağlandığı bir “Uyuşmazlık Mahkemesi” olarak Şûrâ-yı Devleti görmek aldatıcı olacaktır.²⁶⁵ Bu durum her şeyden önce Şûrâ-yı Devletin **“müstakil (istiklâl-i tâm) bir yargı mercii”** ve hâkimlerin **“lâ-yen-azl (azledilemez)”** olması ile ilgilidir. Kurumun kurucu hukuki dayanaklarında bu iki hususa da yer verilmediği görülmektedir. Kaldı ki, Muhâkemât Dairesinin atıf yapılan yetkisi daha çok bir davanın görüleceği mahkeme/meclis kararının temyiz işine ilişkin hususta

²⁶⁵Mutaf, yaptığı tez çalışmasında, metinde atıf yapılan hükmü “...Bir davaya bakan mahkeme ile idare arasında meydana gelen anlaşmazlığı inceleyip hükme bağlamak” şeklinde yorumlamış ve Şûrâ-yı Devletin Yargı Yetkisi başlığı altında “Uyuşmazlık Mahkemesi” olarak görmüştür. Bkz. Abdülmecit Mutaf, *Osmanlı Arşiv Belgelerine göre Şûrâ-yı Devlet* Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, SBE, İzmir, 1997, s. 35. Aynı araştırmacının çalışmasında Vilayet İdare Meclislerini “Bölge İdare Mahkemesi” olarak tanımlamıştır. (a.g.t., s. 36 ve 52.) Ancak her iki tespit de her şeyden önce bahsi geçen yerlerin **“müstakil (istiklâl-i tâm) bir yargı mercii”** olmaması ve hâkim teminatı açılarından isabetli bir yaklaşım olarak değerlendirilmemektedir.

Diğer taraftan çalışmada daha sonra değinilecek olan “Me’mûrîn Muhâkemesine Dâ’ir Nizâm-nâme” hükümleri incelendiğinde memuriyet derecelerine göre bazı memurların davaları (irâde-i seniyye ile tayin edilenler) ile padişah ya da Sadrazam tarafından ehemmiyeti itibarıyla havale edilen davaların, Şûrâ-yı Devlette bidâyetin, diğer memur yargılamaları ise mahiyetlerine göre istinâfen ya da temyîzen görülebildiği bilinmekle birlikte bu davaların günün koşulları içerisinde sadece idari dava şeklinde değil, birer ceza yargılaması mahiyetini taşıdığı da görülmektedir. Yani memurlar için bugünden farklı olarak idari yargılama ile ceza yargılaması aynı davada görülüp karara bağlanmaktaydı.

adliye/yargı ve idare memurları arasındaki ya da idari dairelerin kendi aralarındaki ihtilafın çözümünü sağlayan bir merci tayini meselesidir.

Kendisine verilen geniş yargısal yetkilerin bir kısmını tedricen kaybeden Şûrâ-yı Devlet, kuruluşunda sahip olduğu yargısal yetki çerçevesine bir daha asla kavuşamamıştır. Bu dairenin kaybettiği en önemli yetki, **“Eşhâs ile hükûmet beyninde rü’yet olunan de’âvî”nin** 5 Rebîulâhir (R) 1289/12 Haziran 1872 tarihli İrâde-i Seniyye²⁶⁶ ile Divân-ı Ahkâm-ı Adliye Nezaretinin uhdesine verilmesiydi.

Şûrâ-yı Devlete yargısal kimlik kazandıran en önemli daire, hiç kuşkusuz Muhâkemât Dairesidir. Öneme binaen reis-i sani, altı üye, üç muavin, iki müstantik ve lüzumu kadar mülazımın bu dairede görev yapmasına imkân tanınmıştır. Şûrâ-yı Devletin diğer dairelerinden de gerektiğinde müzâkerelere katılmak için birer kişi/üye tayin olabilecektir.

Nizâmnâme-i Esâsisinin 2. maddesinin altıncı fıkrası (sâdisen), “Bi’l-hâssa müte‘allik buyurulan irâde-i seniyye-i hazret-i pâdişahî muktezâsı veyâhud kavânîn ve nizâmâtın ahkâmı üzerine me’mûrîn-i devletin tahkîk-i ahvâl ve muhakemelerine”, hükmüne yer vermektedir. Bu yükümlülük Muhâkemât Dairesi kuruluncaya kadar Adliye Dairesi tarafından yerine getirilmiş ancak oluşan iş yükünün Adliye Dairesinin asıl görevlerini yapmasını engellediğine değinilmişti. Nizâmnâme-i Dâhilînin/Yönetmeliğin 4. maddesi ise bu yetki ve sorumluluğu diğer yargı hizmetlerinin de temerküz ettiği Muhâkemât Dairesine tanımıştır. Ancak burada başka bir hukuki düzenlemeye atıf yapılmak suretiyle yargılama usulüne ilişkin bir noktanın altı çizilmiştir. Şöyle ki; “Me’mûrîn Muhâkemesine Dâ’ir Nizâmnâme”²⁶⁷ye atıf

²⁶⁶ BOA, İ.DUİT, 58/44-1

²⁶⁷ Düstür, I. Tertip, 1. Cilt, Matbaa-i Âmire, 1289, s. 604-606. Bu Nizâmnâme ile Nizâmnâme-i Dâhilî’nin memur yargılamasına ilişkin hükümleri hazırlanırken aralarında çelişki oluşmamasına dikkat edilmiştir. Yani bu iki nizâmnâme mütenazırdır denilebilir. Diğer taraftan “Me’mûrîn Muhâkemesine Dâ’ir Nizâmnâme”nin altıncı maddesinde yer alan : “... me’mûr irâde-i seniyye ile mansûb ise muhakemesi Şûrâ-yı Devletde rü’yet olunub..” ibaresi dikkat çekicidir. Bu ibare, Dersââdet/Başkent ve taşrada görev yapan üst düzey kamu görevlileri/memurlar için kullanılmıştır. Memuriyet derecesine göre “taht-ı muhakemeye alınma” anlayışı açıkça görülmektedir. Bu durum günümüzde de söz konusudur. Bkz. 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun, Düstür, 5. Tertip, Cilt: 39. Müşterek kararname ile atama yapılan memuriyetlerde yapılan yargılama usulleri normal memuriyetlere göre farklı bir yol izlemektedir. Toplam 9 maddeden oluşan 3 Rebî’u’l-evvel 1288/23 Mayıs 1871 tarihli mezkûr nizâmnâme, Şûrâ-yı Devletin Nizâmnâme-i Esâsîsi ve Dahilî’si ile birlikte

yapılmış ve bu nizamnamenin beşinci maddesinde yer alan “mutasarrıf, müfettiş-i hükkâm, defterdâr ve mu‘âvin, mektûbcu” gibi hususi memuriyetlerde bulunanlar ile “hükkâm-ı şer‘ ve umûr-ı ruhânîyye me’mûrlarının ve onların fevkinde bulunan ashâb-ı menâsıbdan” birinin yargılanması Sadaret Makamının emir ve havalesine bağlı olduğundan bu görevlerde bulunanların Şûrâ-yı Devletçe doğrudan yargılanması uygun görülmemiştir.

7. Heyet-i Umûmiye

Heyet-i Umûmiye, Nizâmnâme-i Esâsîyle Şûrâ-yı Devletin hizmet organlarından biri olarak ihdas edilmiştir. Daireler üzerinde karar verme yetkisiyle meclisin ortak akıl platformudur. Buranın üyeleri, daire üyelerinin tümüdür. Başkanı Şûrâ-yı Devlet Reisi’dir. Olmadığında reis-i sânilerden biri buraya başkanlık yapar.

Nizâmnâme-i Esâsînin 13. maddesinde: “Şûrâ-yı Devletin usûl-i müzâkerâtı ve umûr-ı tahrîriyyesinin sûret-i cereyânı Hey’et-i Umûmiyesinde bi’l-müzâkere nizâm-ı mahsûs olarak arz olunacaktır.” hükmüne uygun olarak Nizâmnâme-i Dâhilî’nin üçüncü ve beşinci bölümü Heyet-i Umûmiyeye ayrılmış, burada görüşülecek müzâkere konuları ve usulü ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

Müzâkere konuları temel olarak iki kısma ayrılmaktaydı. Bu durum dairelerin görev alanı ile ilgiliydi. Şöyle ki; Şûrâ-yı Devletin, Muhâkemât Dairesi yargısal, diğer daireleri ise idari işleve sahipti. Şûrâ-yı Devlet içinde Heyet-i Umûmiye, idari dairelerden gelen meseleler için nihai karar veren bir “genel kurul”, Muhâkemât Dairesinden gelen yargısal kararlar için bir temyiz merciidir. Birinci kısım müzâkere konuları Muhâkemât Dairesine aittir. Nizâmnâme-i Dâhilînin 21. maddesi dikkate alındığında bunların beş alt başlık altında toplanabileceği görülmektedir:

- 1- Memurlar arasında temyîz-i mehâkime ait ihtilaflardan en önemli olanların karara bağlanması,

Türkiye’de memurun muhâkeme usûlü ile disiplin hukukunun önemli bir kaynağı olarak müstakil bir çalışmanın konusudur.

- 2- Her türlü davadan kaynaklanan tazminat, tenzilat ve diğer sebeplerden doğan devlet tarafından nakden veya mahsuben yüz bin kuruşun üzerinde akçe verilmesine ilişkin kararlar,
 - 3- Muhâkemât-ı Cezâ'îyye'den önemi ve büyüklüğü sebebi ile makam-ı riyâsetin uygun göreceği hususlar (Bu hususların ne olduğuna ya da bunlar için tayin edilmiş sınırlara dâhil hem Nizâmnâme-i Esâsî'de hem de Nizâmnâme-i Dâhilî'de bir hüküm bulunmamaktadır),
 - 4- Muhâkemât Dairesi üyelerinden iki kişi tarafından bir hususun müzâkeresinin Heyet-i Umûmiye'de gerçekleşmesini talep ettiği hususlar,
 - 5- Bir davanın görülmesinde mensup olduğu daire tarafından tayin olunan memurun/üyenin oyu ile Muhâkemât Dairesinin hükmü arasında ihtilaf,
- Görüşülür.

Heyet-i Umûmiyede yapılacak geriye kalan görüşmeler ise idari nitelik taşıyan diğer dairelere aittir. Nizâmnâme-i Dâhilînin 22 ve 23. maddeleri dikkate alındığında ise bunların on bir alt başlık altında toplanabileceği görülmektedir:

- 1- Kanun ve Nizâmnâmeler hakkında kaleme alınan taslak çalışmalar,
- 2- Madenlerin imtiyaz ve ihalesi,
- 3- Halkın yararına emniyet sandıkları, hastaneler ve ıslâh evleri açılması,
- 4- Demir yolları, sıradan yolların mevkilerinin tayini ve imtiyazlarının incelenmesi,
- 5- Su kanalı açılması, göl ve nehirlerin temizlenmesi,

- 6- Ticari konular üzerinde dikkatlice değerlendirmeler yapılması,
- 7- Her tür ticari şirketlerin tesisi,
- 8- Bazı yol, köprü ve iskelelerden alınan vergi/geçiş akçeleri ile yapılacak köprüler,
- 9- Vergilere yapılacak zamlar ve indirimler, iç gümrük tarifelerinde yapılacak değişiklikler ile bir şirket veya halktan bir kesimin toprak ya da hayvandan elde ettiği ürünleri ile elde veya makinede işlenmiş/imâl edilmiş ürünlerin gümrük ve diğer nakdi/fiili vergilerden muafiyetleri,
- 10- Yukarıda sayılanların haricinde bir dairenin sonuçlandıramadığı ya da aynı anda birkaç dairenin görev alanına giren ancak tefrîki mümkün olmayan ve bu açıdan bir komisyonca değerlendirilmesi gerekli olan kararlar,
- 11- Devletçe ehemmiyeti olup makam-ı riyâsetten havale olunan

Hususlardır.

F. Bürokratik Yapının Çalışma Usul ve Esasları

Şûrâ-yı Devletin bürokratik yapısına dair yönetsel süreçler, çalışma usul ve esasları bu yapıyı kuran ve nasıl işleyeceğini tafsilatlı olarak gösteren hukuki dayanakları doğru tahlil etmekten geçmektedir. Bu çerçevede Şûrâ-yı Devlet Kanunu (Nizâmnâme-i Esâsî) ile Yönetmeliğini (Nizâmnâme-i Dâhilî) birlikte ele almak suretiyle meseleye bütünsel açıdan yaklaşılması mümkündür.

1. İşleyiş

Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliyenin ilgası suretiyle ihdas edilen Şûrâ-yı Devlet teşkilatının işleyişinin bu meclisin bıraktığı miras üzerine bina edildiği rahatlıkla söylenebilir. Şûrâ-yı Devlet, adı geçen meclisin son ve en gelişkin yeni ikili yapısından biriydi.²⁶⁸ 1838’de kurulan Meclis-i Vâlânın, 1854’te Meclis-i Vâlâ ve Meclis-i Âlî-i Tanzimat olarak ikiye ayrıldığına, 1861 yılında “Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliyye” adıyla birleştirildiğine ve bu mecliste *mülkiyye*, *kavânin/nizâmat* ile *muhâkemât* (kaza işleri için) dairelerinin oluşturulduğuna çalışmada daha önce değinilmişti.

1861 yılından 1868 yılına kadar Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye mezkûr üç hizmet biriminden oluşan daire yapısı ile çalışmalarına devam etti. Aynı şekilde bu daireler, Şûrâ-yı Devletin kuruluş kanunu vasfını haiz Nizâmnâme-i Esâsî (1 Nisan 1868) ile teşkilat yapısı şekilleninceye kadar görev yapmaya devam etmiştir. Bu durumu teyit ve tevsik eden kararlar elimizde mevcuttur.²⁶⁹ Teşkilat yasasının

²⁶⁸ Seyitdanlıoğlu, *a.g.e.*, s. 55.

²⁶⁹ BOA, İrade, Şûrâ-yı Devlet, No: 1/1 : “Divân-ı Muhâsebât’dan tanzîm ve Mâliye Nezâret-i Celîlesi cânibinden tezyîl ve takdîm kılınub Şûrâ-yı Devlete havâle buyurulan bir kıt’a mazbata **Dâ’ire-i Kavânîn**’de lede’l-mutâle’a hulâsa-i meâlinde Trabzon Tahrîr-i Emlâk Komisyonu Başkâtibi Nuri Efendinin bu kerre bahren Giresun’a azîmet ve avdetinde oraca müttehez olan usûle tevfikân vapur navlun i’tâsı teklîf olunmuş ise de kabulünde tereddüd edildiğinden ve bu bâbda nizâm kaydı bulunamadığından gerek efendi-i mûmâ-ileyh ve gerek bahren azîmet eyleyecek me’mûrîn-i sâ’ire hakkında ne vechile mu’âmele olunmak lâzım geleceği...” Şûrâ-yı Devlete sorulmuş ve bu talep “...eshâb-ı rütbede bulunan büyük ve küçük bil’l-cümle me’mûrînün vikâye-i vak’ ve haysiyetleri şân-ı âlî icâbından bulunduğu...” gerekçesi ile uygun bulunarak Sadâret Makamına arz edilmiştir. Midhat Paşa’nın riyasetinde toplanan 10 üyenin mührünün yer aldığı karar 24 Zilkade 1284/18 Mart 1868 tarihlidir. Hemen belirtelim ki, kararın alındığı Kavânîn Dairesine 1 Nisan 1868 tarihli kuruluş kanununda yer verilmemiştir. Kararda dikkat çekici diğer husus ise hazineye yük getirecek bir uygulama için görüş

hazırlanması beklenmeden Şûrâ-yı Devletin kararlar almaya başlayabilmesi, kanaatimizce bir taraftan Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliyenin devamı olarak ondan tevarüs eden teşkilat yapısıyla bu kurumun çalışmaya başladığını göstermekte diğer taraftan ise, irâde-i seniyyenin hukuken imkân vermesine istinaden, kurulduğunda gerek yurt içinde ve gerekse yurt dışında oluşan iyimser havadan bahisle Bâb-ı Âlî ve Sultanın Şûrây-ı Devletten yüksek beklentilerinin *ivediliğini* ortaya koymaktadır.

Şûrâ-yı Devletin işleyişine hukuki dayanak sağlayan başlıca hükümlere öncelikle “Nizâmnâme-i Esâsî ile Nizâmnâme-i Dâhilî”de rastlamaktayız. Nizâmnâme-i Esâsî’nin 2. maddesinin yedinci fıkrası: “... İşbu umûr ve mesâlihın cümlesi usûl-i vechile makâm-ı sadâretten havâle olunub kararları bâ-mazbata oraya bildirilecektir.” hükmünü amirdir.

Bu yöntemle merkezde bakanlıklar, taşrada ise valiliklerden Şûrâ-yı Devlete yapılan bütün başvuruların Sadaret Makamı üzerinden yapılması tercih edilmiştir. Böyle bir yöntemin tercih edilmesinin iki önemli gerekçesi vardı. Birincisi, alınan başvurularda Sadaret Makamının eşgüdümünün sağlayacağı tertip ve düzen. Diğeri ve daha önemlisi ise, nazırlar ve valilikler üzerinde kurulmak istenen *denge* ve *denetim*dir.

Deneyimli devlet adamları olan Âli ve Fuat Paşa, Şûrâ-yı Devleti Bâb-ı Âlî’nin hiyerarşisine tabi kılmayı da ihmal etmemişlerdi. Sadaret Makamının Şûrâ-yı Devlet

makamı olarak Maliye Nezâretine değil Şûrâ-yı Devlete müracaat edilmiş olmasıdır. Günümüzde bu tip başvurular için merci Maliye Bakanlığıdır. Şûrâ-yı Devletin ilk kararlarından birisi olması hasebiyle karar metninin tümüne çalışma ekinde yer verilecektir.

24 Zilkade 1284 tarihili karar çerçevesinde açıklığa kavuşturulmasında fayda gördüğümüz diğer bir konu da; 11 Zilkade 1284/5 Mart 1868 yılında kurulan **Şûrâ-yı Devletin ilk kararının hangi tarihte alındığı meselesidir**. Bu konuda yapılmış tespitler söz konusudur. Örneğin Ahmet Akgündüz ve Abdülmecit Mutfak tarafından **Şûrâ-yı Devletin ilk kararının 26 Zilkade 1284 tarihli olduğu iddia edilmiştir**. Bkz. Ahmet Akgündüz “Arşiv Belgeleri Işığında Şûrâ-yı Devletten Danıştay’a İdari Yargı Teşkilâtı”, II. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, Ankara, 10-14 Mayıs 1993, s. 126-130; Mutfak, adı geçen basılmamış tez, s. 18. Bu karar, Eyüp semtinin sokakları ve mahalle aralarının kum ve moloz ile dolmasının çevre kirliliğine yol açtığından bahisle buraların temizlenmesine yönelik kullanılacak ödeneğin miktarına karar verilmesi istemiyle Ticâret Nezâret-i Celîlesi tarafından havâle edilmiştir. Kararın arşiv kaydı için bkz. BOA, İrâde, Şûrâ-yı Devlet, No: 1/3. Akgündüz ve Mutfak’ın bu tespiti, ilgililerin çalışmalarına yapılan atıflardan bahisle genel bir kabul görmüştür. Bkz. Onur Karahanoğulları, Türkiye’de İdari Yargı Tarihi, Turhan Kitapevi, Ankara, 2005, s. 145; Belkıs Konan, Osmanlı Devleti’nde İdari Yargının Gelişimi, Statü Yay., Ankara, 2013, s. 91 ve 96. Ancak arşiv kaydı (BOA, İrâde, Şûrâ-yı Devlet, No: 1/1) yukarıda gösterilen **24 Zilkade 1284/18 Mart 1868** tarihli karar, iddia edildiği gibi **26 Zilkade 1284 tarihli** kararın Şûrâ-yı Devletin ilk kararı olmadığını, daha önce de karar alındığı gerçeğini ortaya koymaktadır.

üzerindeki gayet açık olan hiyerarşik yetkisi söz konusu idi.²⁷⁰ Nizâmnâme-i Dâhilî'nin/Yönetmeliğin 24. maddesinde: “Bir maslahatın Şûrâ-yı Devletde müzâkeresi mutlakâ makâm-ı sadâret-i uzmâdan havâleye muhtâc olduğundan resmen havâle buyurulmayan maslahat müzâkere olunamaz. Şu kadar ki esâsen Şûrâ-yı Devlete havâle olunan bir iş hakkında doğrudan doğruya makâm-ı riyâsete virilen arz-ı hâller kabûl olunur.” şeklinde yer alan hükmün, aynı yönetmeliğin 8. maddesinde: “Şûrâ-yı Devletin nizâmnâme-i aslîsi hükümünce umûr-ı idâreye dâ'ir olan karârları kat'î olmadığı misüllü muhâkemât dâ'iresinde de'âvî üzerine lâhik olan hükm ve karârların icrâsı dahi makâm-ı sadâret-i uzmânın tasdîkine ve irâde-i seniyye-i hazret-i pâdişâhî sudûruna menûtdur.” şeklindeki benzer hükmü tamamladığı ve teyit ettiği görülmektedir.

Bu başvuru usulü bazı yönleriyle Şûrâ-yı Devletten Cumhuriyet tevarüs etmiştir. Günümüzdeki mirasçısı Danıştaya, kamu kurumlarından yapılan yargısal nitelikte olmayan başvurular (örneğin tüzük incelemeleri)²⁷¹ benzer bir usulle başbakanlık üzerinden yapılmaktadır. Aradaki fark Şûrâ-yı Devlete yapılacak her türlü başvuru ve alınan kararların onayında (idari/adli) Sadaret Makamının aşılamamasıydı. Bu durum **Şûrâ-yı Devletin yargısal fonksiyonları açısından bir tutuk adalet (Justice retenue) yapısını** göstermektedir. İlham kaynağı Fransa'da dahi 1872 yılına kadar Conseil d'Etat için de söz konusu olan tutuk adaletin Şûrâ-yı Devlette de geçerli olması günün koşulları dikkate alındığında gayet anlaşılır bir durumdu. Kaldı ki, Fransa'da, II. Cumhuriyet döneminde (1848-1870) kuvvetler ayrılığı konusu tartışılıp yasaların anayasaya uygunluk denetiminin yargıçlara bırakılmasının faydalı olacağına kanaat getirilmiş olmakla birlikte ancak III. Cumhuriyet Döneminde (1870-1944) modern anlamda ve hukuk devleti anlayışına uygun olarak “kuvvetler ayrılığı” fikri benimsenmişti.²⁷²

²⁷⁰ Sadaret Makamının Şûrâ-yı Devlet üzerindeki hiyerarşik yetkisi çalışmanın dördüncü bölümünde değerlendirilecektir. Günümüzde İdare Hukuku konusu olan “hiyerarşik yetki” kavramı ve kapsamı hakkında değerlendirme için bkz. A.Şeref, Gözübüyük, *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, 9. Baskı, Turhan Kitapevi, Ankara, 2006, s. 321-326; Metin Günday, *İdare Hukuku*, 8. Baskı, İmaj Yayıncılık, Ankara, 2003, s. 71-73 ve Kemal Gözler-Gürsel Kaplan, *İdare Hukukuna Giriş*, 23. Baskı, Ekin Yay., Bursa, 2017, s. 46-50.

²⁷¹ Bkz. 6/1/1982 tarihli ve 2575 sayılı Danıştay Kanunu, (Düster, Tertip: 5, Cilt 20), madde: 42.

Yine bu kanunun 2. maddesinin ikinci fıkrası: “Danıştay'ın hükümetle ilgili işleri Başbakanlık aracılığı ile yürütülür” hükmünü amirdir.

²⁷² Ayferi Göze, *Siyasal Düşünceler ve Yönetimler*, 8. Baskı, Beta Yay., İstanbul, (Tarihsiz), s. 577-600.

1.1 Daireler

Her daire sorumlu olduğu konularda aldığı kararları hazırladığı tutanakla riyâset/başkanlık makamına arz eder. Sadece ilgili dairenin kararının yeterli olduğu durumlarda dahi tutanağa Şûrâ-yı Devletin büyük mührü basılır. Eğer Reîs-i Evvelin/ Birinci Başkanın katıldığı toplantı söz konusu ise Başkan, müzâkere olunan tutanakları zâtına ait mühür ile mühürler. Kanun ve Nizâmât-ı Esâsiye'ye ait maddeler öncelikle ilgili olduğu dairede sonrasında ise Hey'et-i Umûmiye'de müzâkere edilir. Ardından Sadaret Makamına arz edilir. Sadaret Makamı bu mevzuat metinlerini Vükelâ Heyetinde/Bakanlar Kurulunda tekrar görüşüp karara bağladıktan sonra nihai onayı temin için (irâde-i seniyye) Padişaha/Sultana takrîr-i âlî ile arz ederdi.

Muhâkemât Dairesine havale olunan bir dava veya muhâkemededen dolayı hüküm öncesinde sorgulamaya iki daire üyesi ve müstantiklerden (sorgu hâkimi) oluşan bir cemiyette sorulan sorulara alınan cevaplar üzerine hazırlanan istintâknâme (ifade tutanağı) üyeler, müstantikler ve sorgulananlar tarafından öncelikle imzalanıp onaylandıktan sonra yargılama öncesinde daire reîs-i sâîsine (ikinci başkan) sunulur.

1.2. Heyet-i Umûmiye

Şûrâ-yı Devlet teşkilatı içerisindeki önemine binaen Heyet-i Umûmiye'nin işleyişine yönetmelikte oldukça geniş yer verilmiştir. Yönetmeliğin beşinci bölümü adı geçen heyetin toplanma, müzâkere usûlü ve riyâseti görevlerine ayrılmıştır. Bu bağlamda Meclisin Heyet-i Umûmiye'sine Şûrâ-yı Devlet Reîsi ve gıyâbında reîs-i sâîlilerden birisi riyâset/başkanlık eder şeklindeki kanunun 11. maddesi, yönetmeliğin 41. maddesiyle (normlar hiyerarşisine zıt bir durum burada da kendini göstermektedir) değiştirilmiş ve Heyet-i Umûmiye'ye mutlaka Şûrâ-yı Devlet Reîsi bulunan kişinin başkanlık etmesi zorunlu hale getirilmiştir.

Heyetin olağan toplantısı haftada iki gündür. Ancak riyâset makamı gerektiğinde bunun dışında da toplantı yapmaya karar verebilir. Toplantı günü mazeretle gelemeyecek üye bunu başkanlık makamına haber vermek zorundadır. Bu organın

bütün tutanaklarının yazımı ve tutanakların idaresi Şûrâ-yı Devlet Başkitâbetinin görevidir.

Muhâkemât Dairesine ait işler için toplanan Heyet-i Umûmiye, adı geçen dairelerin üye ve muavinleriyle diğer dairelerin üyelerinden muhâkemât dairesine geçici olarak görevlendirilen birer üye ile reîs-i evvel (başkan) dâhil 12 (on iki) üyeden ibaret olacak ve bunların 9 (dokuzu) mevcut olmadıkça müzâkerâta başlanmayacaktır. Heyet-i Umûmiye’de devlet memurunun suçlandığı bir davada ilgiliye sözlü olarak bir şey diyeceğinin olup olmadığı sorulduktan sonra müzâkere başlayacaktır. Suçlanan aleyhinde verilecek hükümde çoğunluk katılanların sülûsânı (üçte ikisi) ile sağlanır.

Heyet-i Umûmiye’deki toplantı, Muhâkemât Dairesi dışındaki dairelere ait ise görülmekte olan husus için toplantıya dairenin bütün üye ve muavinleri katılacak olup yarısından fazla olmadıkça hiçbir madde karara bağlanamayacaktır. Heyet-i Umûmiye’de müzâkere olunacak nizâmât lâyhalarından gerekli görülenler çoğaltılarak birer nüshaları birkaç gün önceden üye ve muavinlere verilirdi. Müzâkere edilecek konulardan birinin ait olduğu nezâretten/bakanlıktan birisi mütâlaası alınmak üzere Heyet’e davet edilir.

Muavinlerin özetledikleri mâddeler üzerine Heyet-i Umûmiyede mütâlaa beyan etmeleri ve malûmât vermeleri uygundur. Fakat hulâsa ettikleri maddeden başka maslahatın müzâkeresine müdâhele edemezler ve müzakerâta katılıp oy kullanamazlar.

Heyet-i Umûmiyenin tutanak/kayıt defteri Şûrâ-yı Devlet Riyâseti ile Başkâtibi tarafından imzalanır değiştirilmeden heyet tarafından kabul olunan nizâmât lâyhalarına ve esbâb-ı mûcibe mazbatalarına birer ek yazılarak lâyhalar, Şûrâ-yı Devlet mühri ile mazbatalar ise bütün üyelerce mühürlenir.

2. Personel ve Atama

2.1. Üyeler

İmparatorluğun farklı dini ve etnik unsurlarının Şûrâ-yı Devlette hangi oranda ve ne şekilde temsil edileceğine dair ilgili nizamnamelerde herhangi bir hüküm yoktu. Ancak bu durum, bu kurumun farklı dini ve etnik unsurlara dış etkilerin de etkisiyle ülke çapında temsil imkânı verilmesini sağladığı gerçeğini ortadan kaldırmıyor. Taşradan belirlenen üyelerde valilerin, merkezde atanma sürecinde ise Sadaretin etkili olduğu bir düzen olsa da gayrimüslim unsurlara 1/3 gibi makul bir temsil imkânı tanınmış olduğu Cevdet Paşa'nın Ma'rûzât adlı eserinde verdiği bilgiden anlaşılmaktadır.²⁷³ Seçilen kişilerin Sadaret Makamının kabul edeceği tarzda olmasına dikkat edilmekteydi. Çünkü vilayetlerdeki üyelerin seçimiyle belki daha doğru bir ifadeyle, belirlenmesiyle iş bitmiyordu. Belirlenenler Sadaret Makamınca Saraya takdim ediliyor ve üyelerin ataması irâde-i seniyye ile Padişah tarafından yapılıyordu.

Kurulduğunda beş daireden oluşan Şûrâ-yı Devlette her bir dairede birer ikinci reis/başkan (re'îs-i sâni) bulunmaktaydı. Her türlü sevk ve idareden sorumlu, doğrudan başkana bağlı ve aynı zamanda üye olan bir başkâtip (Genel Sekreter) söz konusu idi. Her dairede beşden az ondan fazla olmamak üzere ve toplamda elliye aşmamak* üzere üye olacak şekilde hukuki düzenleme yapılmıştı.²⁷⁴ Dairenin önemi ve iş yükü dikkate alınarak üye sayısı artabilirdi. Örneğin Şûrâ-yı Devletin en çok üyeye ve diğer personele sahip dairesi olarak Muhâkemât Dairesinin bir başkan (re'îs-i sâni), altı üye, üç muâvin, iki müstantik ve lüzumu kadar mülâzımdan oluşması hedeflenmişti. 8 Muharrem 1285/1 Mayıs 1868'de sadır olan irâde-i seniyye²⁷⁵ ile merkez ve taşradan seçilen 41 kişi ile

²⁷³ "... İki meclisin de (Şûrâ-yı Devlet ve Divân-ı Ahkâm-ı Adliyye) sülûsân a'zâsı müslim ve sülûsü gayr-i müslim olmak üzere nizâm usûl ittihâz edilmiş...". Bkz. Cevdet Paşa, *Ma'rûzât*, s. 198.

²⁷⁴ Bkz. Nizâm-nâme-i Esâsî 6. Madde.

* Şûrâ-yı Devlet dairelerindeki üye sayısı ve dağılımı matematiksel olarak ortak özellik yöntemiyle şu şekilde gösterilebilir: {x: azâ/üye sayısı, $\forall x \in \text{daire}$, $5 \leq x \leq 10$ }

Hey'et-i Umûmiyye (Genel Kurul) ise: { $25 \leq x \leq 50$ }

²⁷⁵ "Mâ'lûm-i âlî buyurulduğu ve nizâm-nâmelerinde muharrer bulunduğu vechile Şûrâ-yı Devletin a'zâsının mikdârı yigirmi beşden noksân ve elliden mütecâviz olmamak..." şeklinde nizamnamede bahsi geçen toplam üye sayısının alt ve üst sınırına atıf yaptıktan sonra aynı irâde-i seniyye metninde "...a'zâlığa liyâkati ve ehliyetleri tahkik olunabilen zevâtdan intihâb olunan a'zânın mikdârı kırk üç..." Bkz. BOA, İ. DUİT, 58/49-1. Şûrâ-yı Devletin toplam üye sayısında araştırmalarda farklı farklı rakamlar

ayrıca seçilecek üç üye ile sayının tamamlandığı ve maaşlarının belirlendiği anlaşılmaktadır. Bu sayıya başkan Midhat Paşa'nın dâhil olmadığı irâdenin ekinde anlaşılmaktadır. İrâde metninden gerek merkez ve gerekse vilayetlerden seçilerek gelen üyelerin ehliyet ve liyakatlarına dikkat edildiği anlaşılmaktadır. Üyelerin 11'i Meclis-i Vâlâdan nakledilmişti. 18 üye vilayetlerdeki Müslim ve gayrimüslimler arasından belirlenenlerden, geriye kalan on beş yeni üye ise merkezden/başkentten atanmıştı.²⁷⁶

Yine irâdenin eklerinden üye maaşlarında eşitlik olmadığı, maaşların 7500 kuruş ile 18.500 kuruş arasında değiştiği görülmektedir. Yani daha önce ihraz edilen üst düzey bürokrasi görevinden (valilik gibi) gelen üyeler en yüksek maaşı, halk arasından (ayan-tüccar) gelen rütbesi olmayanlar üyeler en düşük maaşı (salt üyelikten doğan maaş-7.500 kuruş) almışlardır. Örneğin Şûrâ-yı Devlet üyesi ve Mülkiye Dairesi Başkanı (Re'is-i Sâni) Erzurum Eski Valisi Emin Muhlis Paşa'nın maaş kalemlerini inceleyelim: Emin Muhlis Paşa'nın maaşı 18.500 kuruştur. Paşa'nın maaş kaleminin üç unsuru olduğu ve bunlar üzerinden tahsisat aldığı gözükmemektedir. Paşa üyelikten 7.500, rütbesine mahsus 8.500 ve Mülkiye Dairesine başkanlık yapmaktan da 2.500 kuruş olmak üzere toplam 18.500 kuruş maaş almaktadır.²⁷⁷

İlginç olan bütün şartlar eşit olsa da maaşlarda yine eşitliğin olmamasıdır. Örneğin Yanya Eski Valisi Edhem Paşa da Emin Muhlis Paşa gibi eski valiydi. Şûrâ-yı Devlet üyesi ve Nâfia Dairesi başkanı idi. Ancak aldığı toplam maaş 18.000 kuruştı. Yani Emin Muhlis Paşadan 500 kuruş daha az maaş almaktaydı. Bunun sebebi ise, Emin Muhlis Paşa'nın Mülkiye Dairesi başkanı olmasıydı. Yani daire başkanlıkları arasında da maaş eşitliği yoktu. Vali kökenli olmayan diğer daire başkanları ise toplam 15.000 kuruş maaş almakta idiler. Maaşlar matematiksel olarak eşit değildi. Bunda daha önce ihraz edilen rütbeler ile dairelerin iş yükünün dikkate alınmış ve ödemelerin bu şekilde daha adil olacağı düşünülmüş olabilir.²⁷⁸

söz konusudur. Örneğin Davison, toplam üye sayısını başkan Midhat Paşa dâhil 11'i gayri-müslim olmak üzere toplam 38 kişi olarak vermektedir. Bkz. Davison, *Reform in...*, s. 242. Ancak İrâde-i Seniyyede açıkça yer aldığı üzere bu sayı 43 kişidir. Divân-ı Ahkâm-ı Adliye için ise belirlenen sayı on dört kişidir.

²⁷⁶ BOA, İ. DÜİT, 58/49-2

²⁷⁷ BOA, İ. DÜİT, 58/49-4

²⁷⁸ Şûrâ-yı Devlet Re'isi, Vükelâ Heyeti Üyesi idi. Re'is-i Sâni ve üye maaşlarının yer aldığı belgede Şûrâ-yı Devlet Re'isinin maaşına dair bir bilgi yoktur. Ancak arşivde başka belgelerde Şûrâ-yı Devlet Re'isi Midhat Paşa ile Divân-ı Ahkâm-ı Adliye Riyâsetinden ayrıldıktan bir süre sonra Şûrâ-yı Devlet üyeliğine

Maaşlarda farklılık olsa da gerek daire başkanının (re'îs-i sâni) ve gerekse üyelerin eşit olarak (mütasâviyen) birer oyları vardır.²⁷⁹ Şûrâ-yı Devlet üyelerinin hangi rütbede bulunur ise bulunsun meclisteki memuriyet görevlerine ait hukuk ve yetkide eşit olduğu özellikle vurgulanmıştır.²⁸⁰



atanan Cevdet Paşa'nın bu kapsamdaki maaşına dair belge söz konusudur. Şûrâ-yı Devlet Başkanı, Midhat Paşa'nın maaşının elli bin guruşa çıkarılmasına dair 18 Şaban 1293/8 Eylül 1876 tarihli sadâret tezkeresi için bkz. BOA, İ.DH. 731/50934. Diğer taraftan 15 bin guruş maaşla Şûrâ-yı Devlet üyeliğine atanan Cevdet Paşa ile ilgili irâde-i seniyye için bkz. 5 Cemâziyelâhir 1288/22 Ağustos 1871, BAO, İ.DH, 637/44302.

²⁷⁹ Nizâmnâme-i Esâsî, 10. Madde ve Nizâmnâme-i Dâhilî 30. Madde

²⁸⁰ Nizâmnâme-i Esâsî, 12. Madde

ŞÛRÂ-YI DEVLET ÜYELERİ

(8 Muharrem 1285/ 1 Mayıs 1868 İtibariyle)

Toplu Üye Listesi (Tasnif Edilmiş)

Mithad Paşa: Başkan/Re'îs-i Evvel-Tuna Eski Valisi
(11 Zilkade 1284/5 Mart 1868 Tarihli İrâde-i Seniyye ile)

1- A'zâ-yı Mevcûdeden Tefrîk Olunanlar (Meclis-i Vâla'dan Naklen Atananlar Dahîl)

(8 Muharrem 1285/1 Mayıs 1868 tarihinden önce atanmış olanlar)

Sıra No	İsim/Unvan
1	Edhem Paşa- (Üye)-Yanya Eski Valisi
2	Necip Efendi (Sudûrdan)-Üye
3	Subhi Bey- (Üye)
4	Rızâ Efendi- (Üye)
5	Kemal Efendi- (Üye)
6	Ârif Efendi-(Üye)
7	Ra'uf Bey (Rif'at Paşazâde)-(Üye)
8	Besim Bey-(Üye)
9	Mihrân Bey-(Üye)
10	Miltiyâdi Bey-(Üye)
11	Başkâtip Mahmûd Bey-(Üye)

2- Müceddeden/Yeni Tayin Olunanlar (8 Muharrem 1285/1 Mayıs 1868 tarihli İrâde-i Seniyye ile)

Sıra No	İsim/Unvan
1	Emin Muhlis Paşa- (Üye)- Erzurum Eski Valisi
2	Re'fet Efendi (Sudûrdan)-(Üye)
3	Safvet Paşa (Dâr-ı Şûrâ Re'îsi)-(Üye)
4	Derviş Paşa (Mekteb-i Harbiye Nâzırı) -(Üye)
5	Seyfû'd-din Efendi (Mevâliden)-(Üye)
6	Zîver Bey (Mevâliden)-(Üye)
7	Sâhib Bey (Mevâliden)-(Üye)

8	Kadri Bey-(Üye)
9	Ohannes Bey (Mülga Meclis-i Hazâin a'zâsı)-(Üye)
10	Boğos Bey (Mısırlı-zâde)-(Üye)
11	Ali Bey (Altıncı Daire Re'is Vekili)-(Üye)
12	Odyân Efendi (Tuna Vilâyeti Umur-ı Ecnebiye Eski Müdürü)-(Üye)
13	Legofet Bey (Legofet Bey-zâde)-(Üye)
14	Bedros Efendi (Kuyumcu-zâde)-(Üye)
15	Daviçon Efendi (Şapçı-zâde)-(Üye)

**3- Vilâyetlerden Celb-i Tahattur Olunanlar
(Vilâyetlerce Belirlenip Sadâret Makamına Arz Edilenler)**

Sıra No	İsim/Unvan	Yer
1	Mahmûd Efendi (Mevâliden)-Üye	Suriye
2	Anton Şâmî-Üye	Suriye
3	Câberi-zâde Ali Efendi-Üye	Haleb
4	Eleşkirdli Mehmed Paşa-Üye	Erzurum
5	Kethüdâ Emin Efendi (Mevâliden)-Üye	Bağdad
6	Kahraman Paşa-Üye	Yanya
7	Nikolâki Çıtak Efendi-Üye	Yanya
8	İbrahim Bey-Üye	Tırhala
9	Şerîf Bey-Üye	Edirne
10	Bir Bulgar-Üye	Filibe
11	Yevanço Efendi-Üye	Ruşçuk/Tuna
12	Fâzıl Bey-Üye	Tırnova/Tuna
13	Derviş Bey (Mustafabey-zâde)-Üye	Travnik
14	Süleyman Bey-Üye	Tiran
15	Mihlâki Efendi-Üye	Selanik
16	Bir Müslim-Üye	Selanik
17	Avrâm Efendi-Üye	Selanik
18	Bir Zât-Üye	Aydın

Tablo No: 1 Şûrâ-yı Devlet Üye Listesi

Bu tabloda yer alan Şûrâ-yı Devlet üye bilgileri için kaynak olarak BOA,58/49-2 esas alınmıştır. Bu belgede 44 kişilik kadro ihdas edildiği, başkan hariç olmak üzere 41 kadronun fiili kullanıldığı, üç kadroya atama işleminin ise daha sonraya bırakıldığı anlaşılmaktadır. Lûtfî Efendi daha sonra Adliye Dairesi memurlarından Yanko Ökyâdis ile Maârif Dairesi Muavini Artin Efendinin üyeliğe atandığını ifade etmektedir. Bkz. Ahmet Lûtfî Efendi Tarihi, Cilt XII, s. 9.

2.2. Muâvinler ve Mülâzımlar

Yönetmeliğin (Nizâmnâme-i Dâhili) dördüncü bölümü muâvin ve mülâzımların görev yetki ve sorumluluklarına yer vermiştir. Dairelerde başkan ve diğer üyeler daire gündemindeki konuları müzâkere etmeye, muâvinler müzâkere konusunu özetlemeye ve mülâzımlar ise müsveddeleri kaleme almaya görevli ve yetkili idi. Dairelerde görev yapan muâvin ve mülâzımlar Şûrâ-yı Devlet başkâtibinin (genel sekreterliğin) sevk ve idaresinde görevlerini yürütmektedirler.

Her dairede beşer muâvin ve mülâzım bulunmakta olup mevcut kâtipler ve diğer liyâkat sahipleri arasından seçilmektedirler. Her dairenin muâvinlerinden birinin o dairenin başkâtibi olması öngörülmüştür.²⁸¹ Kalemlere taksiminde beş daire göz önüne alınmak durumundaydı. Her dairede görev yapan muâvinlerin daire müzâkerelerinde hulâsalarını kaleme aldıkları maddeler hakkında görüş bildirmeye yetkileri olmakla birlikte bunun dışındaki maslahatın müzâkeresine katılmak ve oy kullanma yetkileri söz konusu değildi. Bu durum hem daire hem de Heyet-i Umûmiye için geçerlidir. Diğer taraftan muâvin ve mülâzımların yazı işlerindeki görevleri ise Şûrâ-yı Devlet Yazı İşleri İdaresi için mevzu olan talimata uygun olarak gerçekleşecekti.

2.3. Diğer Personel

Şûrâ-yı Devlet, Bâb-ı Âlî’de kendine ayrılan bölümde ülke geneline hizmet veren bir kamu kurumu olduğuna göre bu kurumun çalışanları sadece üyeler, muâvinler ve mülâzımlardan oluşmuyordu. Bunların yanı sıra özellikle Muhâkemât Dairesinde lüzumu kadar görevlendirilen müstantikler söz konusuydu. Müstantikler özellikle ceza davalarında suçlananlara yönelik soruşturma çerçevesinde ifade alınmasında etkili olabilmektedirler.

Diğer taraftan Şûrâ-yı Devletin aslî görevlerini yerine getirmede kendisine yardımcı olan ve Şûrâ-yı Devlet Başkâtibinin (Genel Sekreter) emrinde çalışan destek birimleri ve buralarda çalışan memuriyet tecrübesi düşük kâtipler, büro memurları,

²⁸¹ Nizâmnâme-i Esâsî, 9. Madde.

imam, müezzîn ve hademe gibi çalışanlar da söz konusuydu. Evrak Odası, Mazbata ve Mektûbî Kalemi gibi destek birimleri de Şûrâ-yı Devletin bürokratik işleyişinin vazgeçilmez unsurları idi.

2.4. Atama

Şûrâ-yı Devlet Reîsi aynı zamanda Heyet-i Vükelâ üyesiydi. Bu durum bu kuruma verilen önemin bir göstergesiydi. Esasen Meclis-i Vâla-yı Ahkâm-ı Adliyeden beri, Tanzimatın reformlarının planlayıcısı ve koruyucusu olarak başta danışma olmak üzere bazı yargısal yetkileri de haiz olan bu meclisler gerek Saray/Sultan ve gerekse Bâb-ı Âlî için her zaman gözde kurumlar olmuşlardır. Siyasi dengelerin değiştiği bazı durumlarda bu meclislere verilen kıymette bazen azalmalar görülebilse de devletin vazgeçilmez kurumları olarak varlıklarını her zaman koruyup Cumhuriyet Türkiye'sine miras kalabilmeyi başaran bu kurumlara yapılacak başkan ve üye atamaları daima merkezi düzeyde ilgi konusu olmuştur.

Başkan (Re'îs-i Evvel), Daire Başkanları (Re'îs-i Sâniler), Genel Sekreter (Başkâtib) ve diğer üyeler irâde-i seniyye ile atanırdı.²⁸² Sadaret Makamı merkezde tespit ettiği kişilerin atamasını doğrudan Şûrâ-yı Devlete yaptırabilmekteydi. Taşra meclislerinde yapılan seçimlerde valiler etkili olmakla birlikte nihai belirleyici burada yine Sadaret Makamı olmaktaydı. Bu noktadan hareketle üyelerin seçimle değil atama yoluyla iş başına geldikleri rahatlıkla söylenebilir.²⁸³

5 Mart 1868'den başlayıp Mahmut Nedim Paşa'nın Sadrazam olduğu 22 Cümâdelâhire/Cemâziyelâhir 1288 (8 Eylül 1871) tarihine kadar yapılan üye atamalarında liyakate önem verilmesi söz konusuydu. Mezkûr tarih aralığı Şûrâ-yı Devlet için en itibarlı dönemdir. 10 Mayıs 1868'de resmi açılışı Sultan Abdülâziz tarafından yapılan Şûrâ-yı Devletten beklenti son derece mühimdi. Ancak Mahmut Nedim Paşa'nın sadarete gelişi ile birlikte Şûrâ-yı Devlet eski önemini kaybetmeye başlamış ve nazırlık görevinden alınanlar için tenzîl-i rütbe olarak bu kurum üyelikleri

²⁸² Bkz. Nizâm-nâme-i Esâsî 7. Madde.

²⁸³ Davison, *Reform in Ottoman...*, s. 242.

kullanılmıştır. Üyeliklere yapılan atamalarda politik himaye maksadı fazlasıyla gözetildiğinden bu durum kuruma ziyadesiyle zarar vermiş oldu.

3. Müzâkere ve Karar Usulü

3.1. Muhâkemât Dairesi

Muhâkemât Dairesinin gündemine aldığı konuları müzâkere etme ve karara bağlamada izlediği yol diğer dairelerden ayrı bir çizgi izlemektedir. Bunun en önemli sebebi bu dairenin gerek ilk derece ve gerekse istinaf yetkisini haiz yargısal yetki kullanmasıdır. Dava konusu dikkate alınarak Muhâkemât Dairesine, Şûrâ-yı Devletin diğer daire üyelerinden gerektiğinde müzâkerelere katılmak üzere bir kişi görevlendirilmekte idi. Bir daire aleyhindeki bidâyet ya da istinâf davasında hem görüşmelere katılmak hem de karar anında bulunmak üzere ilgili daire tarafından muhâkemât dairesine bir kişi görevlendirilir. Muhâkemât Dairesine havale olunan bir davanın görülme esnasında zorunlu sebeplere dayalı olarak asıl iddia sahibi yargılamaya gelmediği takdirde dairenin kabul edebileceği nitelikte birini vekil tayin etmesi mümkündür.

Muhâkemât Dairesinde daire başkanı (re'îs-i sâni) ile dört üye hazır olmadıkça müzâkerata başlanamazdı. Âdî davalarda oy çoğunluğu ceza davalarında oy birliği ile karar verilmesi zorunlu idi.²⁸⁴ Dikkat edileceği üzere yönetmelik her türlü ceza davasını âdî (sıradan/değersiz) dava kapsamı dışında değerlendirmiştir.

Muhâkemât Dairesinde istinâfen görülmesi sorulan talep edilen dava hakkında ilk derece mahkemesi hükmü ve bu hükme itiraz noktaları istinafa başvuran kişi tarafından ayrıntılı olarak ifade edilecektir.

Muhâkemât Dairesinde görülecek bir dava ve yargılamanın cinsi Şûrâ-yı Devletin diğer dairelerinden hangisinin görev alanına giriyorsa oranın üyelerinden biri geçici olarak o davaya özgü yargılamaya katılacak ve hüküm tutanağını imzalayacaktır.

²⁸⁴ Nizâmnâme-i Dâhilî, 7. Madde

Muhâkemât Dairesinin gerek ceza işlerine ve gerekse hukuk işlerine yönelik yürüteceği yargılamaya esas bir muhakeme usulü için özel bir düzenleme yapılması ön görülmüştür.²⁸⁵

3.2. Diğer Daireler

Çalışmanın bu kısmında Şûrâ-yı Devletin diğer dairelerine ait müzâkere ve karar usulüne değinilecektir. Dairelerde müzâkere başlamadan evvel öncelikle gündem konusu tutanak kaydı okunur. Daha sonra karar, kabul olunduğu şekliyle kayıt/karar defterine yazılır ve bu defter, ilgili darenin başkanı (reîs-i sâni), mevcut üyeler ve daire başkâtibi tarafından imzalanır. Defterde hiçbir şekilde silinti ya da kazıntı yapmak uygun değildir. Ancak yanlışlıkla gözden kaçan bir durum olduğu takdirde (ibâre-i sehviyyenin) ilgili kısmın üzerine aslı okunacak şekilde bir çizgi çekilir ve boş bulunan yere doğrusu yazılır, düzeltilmiş, ek yapılmış kısmı daire başkanı ile daire başkâtibi tarafından imzalanır.

Oy birliği ile olmayıp oy çokluğu ile karara bağlanan maddelerin kararlarında karşı oy verenlerin isimleri yazılır ve muhlif oldukları gösterilir. Kararlaştırılan konular üzerine kaleme alınacak tutanak ve yazılan müsveddeler ilgili dairede okunduktan ve gerekli görülen yerleri bir arada bulunanlar tarafından düzeltildikten sonra Şûrâ-yı Devlet başkâtibetine gönderilir. Bu şekilde riyâset makamı tarafından görülmesini müteakip ilgili daireye iade olunacak müsveddelerden düzeltilmiş olanlar tekrar okunarak temize çekilir.

Heyet-i Umûmiye’de olduğu gibi dairelerde de müzâkere olunan hususlar için karar yeter sayısı oy çoğunluğudur. Üyeler hangi madde görüşmesinde oy çokluğu ile gizli oylama talep ederse bu talebe uyulur. Şûrâ-yı Devlete havale olunan kanun ve nizamname taslaklarının mütalaası ve esâslı bir maddenin müzâkeresi gerektiğinde maslahatın mercii olan daireden bir memur (üye kastedilmekte) çağırılarak birlikte karar verilir. Bu şekildeki ayıklama ve düzeltme yapılması gereken kanun ve nizamname

²⁸⁵ Nizâmnâme-i Dâhilî, 12. Madde

taslaklarında ait odukları bakanlıklarla birlikte sonradan değiştirilip düzenleme yapılır ve bunlar uygulamaya konulması için arz edilir.

Her dairede bir mesâlihînin müzâkeresi ve kararı üye sayısının yarısından fazlasının mevcuduna bağlıdır. Bir daireye havale edilen konunun etraflıca müzâkeresi gerektiğinde bunun için komisyon kurulması ve bu komisyona işin ait olduğu daireden bir üyenin başkanlık yapması ön görülmüştür. Eğer iki daire aynı anda bir maddeyi/konuyu birlikte tetkik etmek zorunda ise bu dairelerden birinin başkanı riyâset makamı tarafından komison başkanı olarak tayin edilir. Daire Başkanı (Re'îs-i Sâni) mazereti dolayısıyla toplantıya katılamadığında üyelerden birisi, başkana vekil olarak riyâset makamı tarafından tayin edilir.

Dairelerde kaleme alınan nizamnamelere eklenecek bir husus bulunmadığında lâyiha (taslak metin) şeklinde düzenlenir ve gerekçesi özel bir tutanakla (mazbata-i mahsusa) ile beyan olunur. Nezaretlerden (Bakanlıklardan) ve diğer dairelerden kaleme alınıp Şûrâ-yı Devlete havale edilen nizâmât lâyihaları aynıyla kabul ve onaylanacak durumda ise kabulünü icap eden gerekçeler tutanakta ifade edilir ve lâyiha'nın eki olarak onaylanır.

3.3. Heyet-i Umûmiye

Heyet-i Umûmiye'de toplantı yönetimine ilişkin sorumluluk riyâset (başkanlık) makamına aittir. Müzâkere başladığında müzâkere konusuna ilişkin söz hakkı almak isteyenler isimlerini ilk iş olarak riyâset makamına bildirmek zorundadır. Dairelerden birinin karar ve uygulamasından doğan şikâyet üzerine gerçekleşecek müzâkerât esnasında Muhâkemât Heyet-i Umûmiyesindeki toplantıya ilgili dairenin üyesi katılamazdı.

Yapılan sıralamaya göre birisinin konuşması bitmeden söze başlanmayacaktır. Aksi takdirde riyâset makamından ihtar edileceklerdir. Hangi maddeler görüşülecekse ona ilişkin tutanakların müzâkeresi öncelikle okunur. Akabinde ilgili dairenin reîs-i sâni tarafından görüşme konusunun esasına ilişkin şifahen beyanda bulunur.

Heyet-i Umûmiye nezdinde kabul edildiği takdirde evrakın okunmasına ve içeriğinin müzâkeresine başlanır. Dikkati çeken husus, görüşmenin esasına ilişkin açıklamaların bizzat ilgili dairenin en üst yetkilisi olan reîs-i sâni'den istenmesi ve onun tarafından yapılan açıklamaların yeterli görülmediği takdirde Heyet-i Umûmiye'nin müzâkereye başlamama takdir yetkisine sahip olmasıdır.

Müzâkere olunan maslahata dair üyeler tarafından söylenecek sözler tamamıyla dinlenilip karşılıklı konuşmalar tamamlandıktan sonra üye oylarının incelenmesine yönelik gereken soruları sormak ve tertip düzeni sağlamak riyâset makamına aittir. Müzâkerelerin sona ermesinin ardından oyların incelenmesi için riyâset makamı tarafından yöneltilecek sorulara üyelerin verecekleri cevap ya ret ya da kabul olacaktır. Sona ermiş müzâkerâtın geri alınması teklif edilemez.

Müzâkere esnasında gerektiğinde üyeler, görüşme konusuna yönelik açıkça görüş beyan edebilir. Eğer çoğunluk kararıyla gizli oylama talep edilirse o yolda karar alınır. Müzâkere olunacak bir maslahatın kararında ihtilâf oluştursa oy çoğunluğu mevcut heyet üyelerinin yarısından fazlasının birlikteliği ile olur.

3.4. Karar Yeter Sayısı

Dairelerde gündem konusu işe ilişkin kararlar oy çoğunluğu ile alınmaktaydı. Bunun istisnası Muhâkemât Dairesinin ceza yargılamalarıdır. Bu dairede daire başkanı ve en az dört üye hazır olmadıkça görüşmelere başlanamayacağı ve kararların (muhâkemât-ı cezâ'ıyyeye ilişkin olanlar) oy birliği ile alınması şarta bağlanmıştır.²⁸⁶

4. Eşit Oy ve Eşit Yetki İlkesi

Gerek daire başkanının (re'îs-i sâni) ve gerekse üyelerin eşit olarak (mütasâviyen) birer oyları vardır.²⁸⁷ Şûrâ-yı Devlet üyelerinin hangi rütbede bulunur ise

²⁸⁶ Nizâmnâme-i Dâhilî 7. ve 30. Madde

²⁸⁷ Nizâmnâme-i Esâsî, 10. Madde ve Nizâmnâme-i Dâhilî 30. Madde

bulunsun meclisteki görevlerine ait hak ve yetkide eşit olduğu özellikle vurgulanmıştır.²⁸⁸ Bunun sebebi 1838’de kurulan Meclis-i Vâlâda yaşananlardan çıkarılan tecrübelerdir. Şöyle ki; o dönemde rütbece daha aşağıda bulunan üyelerin görüşmelerde çekimser davranması ve görüşme usûlünün belirli bir nizâmnâmeyle ortaya konulmaması, yüksek rütbeli üyelerin tahakkümelerini sürdürmelerine yol açmıştı.²⁸⁹ Bu durumun yol açtığı rahatsızlık o dönemde de fark edilmiş olup meclis üyeliğinin üst kimlik olduğuna ve üyelerin eşit statüsüne vurgu yapılmıştı.

5. Oylama Şekli

Dairelerde ve Heyet-i Umûmiye’de müzâkerelerin açık olması esâstı. Ancak talep üzerine bir madde üzerinde oy çoğunluğu sağlandığı takdirde o madde/gündem hakkında gizli görüşme yapılabilirdi. Ancak bazı araştırmalarda Şûrâ’nın kararların gizli oy ile alındığına dair tespitler vardır.²⁹⁰

6. İş Akış Süreçleri

Şûrâ-yı Devlete Sadaret Makamından havale olunan evrakın kaydedilmesi gerekli işlemlerin yapılması ve tekrar Sadaret Makamına arz edilmesindeki döngü şu şekilde işlemekteydi. Öncelikle havale olunan evrakın ilgili dairelere dağıtımı yapıldı. Bu görev Şûrâ-yı Devlet başkitâbetine aitti. Dairelere havale olunan evrak için her dairede biri olağan işler için (mesâlih-i âdiyye) ve diğeri önemli hususlar için (mesâlih-i mühimme) mahsûs olmak üzere “rûznâme-i müzâkere” nâmıyla iki kayıt defteri tutulur.

²⁸⁸ Nizâmnâme-i Esâsî, 12. Madde

²⁸⁹ Seyitdanlioğlu, *a.g.e.*, s. 38-39.

²⁹⁰ Bkz. Karal, *a.g.e.*, Cilt VII, s. 148. Bu tespiti katılmanın mümkün olmadığını değerlendirmekteyiz. Şöyle ki gerek Nizâmnâme-i Esâsî’nin, 10. maddesi ve gerekse Nizâmnâme-i Dâhilî 57. maddesi Oylamaların açık yapılmasını olağan ve genel bir usûl olarak ön görmekteydi. Örneğin Nizâmnâme-i Dâhilî 57. Maddesi: “...Hîn-i müzâkerede a’zâ-yı meclis mevzû’-i bahs olan mâtde üzerine açıktan açığa beyân-ı re’y ve mütâlâ’a ider ve kangı maslahatda ekseriyyet-i ârâ re’y-i hafîye mürâca’atı taleb ider ise o yolda istihsâl-ı ârâ olunur.” denilmek suretiyle gizli oyun belirli şartlara bağlı ayrık bir durum olduğu vurgulanmıştı.

Her dairede müzâkere edilecek maddelerin müzâkere öncesi özetlenmesi işini üye ya da muvâinlerden birine havale etme yetkisi daire başkanına aitti. Havale edilen için bu bir emirdi ve yerine getirilme zorunluluğu vardı. Bu yetkiyi tensip buyurduğu takdirde Şûrâ-yı Devlet Başkanı da kullanabilirdi. Havale olunan evrakın tarihi ve türü açıklamalı fihrist biçiminde tutulan bir deftere kaydedilecek olup bu defter müzâkere başladığında daire başkanının (re'îs-i sâni) elinin altında bulunmaktaydı.

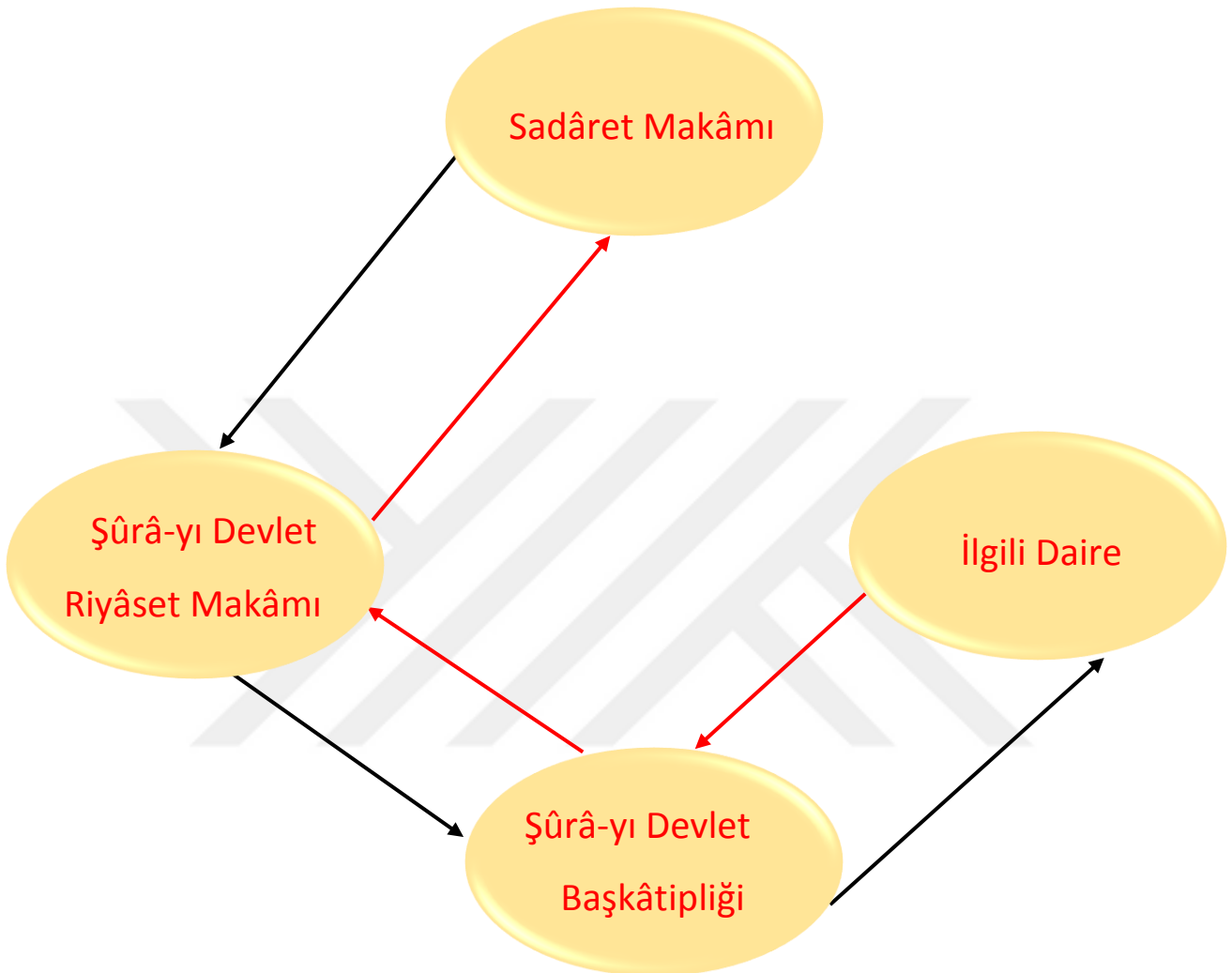
Dairelerde birer tutanak defteri bulundurulacak olup bunun yukarısına tarih atılıp o gün toplantıda bulunan daire başkanı ve üyelerin isimleri yazılır. Daha sonra toplantı esnasında o günkü gündem ne dereceye kadar müzâkere olunup ve kaç maddeye ne şekilde karar verildi ise oy çokluğu ya da oy birliği ile karara bağlandığı yazılır ve oy çoğunluğu ile verilen kararlarda muhalif üyelerin adları ve talep etmeleri halinde muhalefet şerhleri karara derc edilirdi.

Toplantıda öncelikle tutanak/kayıt defterinde yer alan gündem okunurdu. Müzâkere edilmesi ve karara bağlanması uygun bulunduğu takdirde dairede başkan, üyeler ve başkâtip tarafından imzalanırdı. Bu defterde hiçbir şekilde silinti ya da kazıntı yapılamazdı. Gözden yanlışlıkla kaçan hususun üzeri aslı okunacak şekilde çizilir ve boş bir tarafına doğrusu yazılır. Bu düzeltme ve ek başkan ve başkâtip tarafından imzalanırdı. Kararlaştırılan konular üzerine kaleme alınacak tutanak ve yazılan müsveddeler ilgili dairede okunduktan ve gerekli görülen yerleri bir arada bulunanlar tarafından düzeltildikten sonra Şûrâ-yı Devlet başkitâbetine gönderilirdi. Bu şekilde riyâset (başkanlık) makamı tarafından görülmesini müteakip ilgili daireye iade olunacak müsveddelerden düzeltilmiş olanlar tekrar okunarak temize çekilirdi.

Heyet-i Umûmiye'deki iş akış süreçlerine bakıldığında ise; bu toplantıların mutlaka Şûrâ-yı Devlet Başkanının riyâsetinde yapılmak zorunda olduğu ve buradaki tüm yazı işlerinin ve tutanak kayıtlarının idaresini Şûrâ-yı Devlet başkitâbetinin görevi olduğu anlaşılmaktadır.²⁹¹ Bu doğrultuda Heyet-i Umûmiye'deki müzâkerâtın usulünden ve yönetiminden Başkanlık (makâm-ı riyâset) sorumluydu.

²⁹¹ Nizâmnâme-i Dâhilî, 44. Madde

ŞÛRÂ-YI DEVLETTE İŞ AKIŞ SÜREÇLERİ



Şema 2: İş Akış Süreçleri

7. Görevleri

Şûrâ-yı Devletin kanunu vassındaki Nizâmnâme-i Esâsî, yönetmeliği özelliğini taşıyan Nizâmnâme-i Dâhilî ile kuruluşuna imkân veren 5 Mart 1868 tarihli irâde-i seniyye, takrîr-i âlî (5 Zilhicce 1284/29 Mart 1868) ve 10 Mayıs 1868'deki Sultanın resmi açılış nutkunda vurgulanan hususlar birlikte değerlendirildiğinde Şûrâ-yı Devletten beklenen görevler iki temel başlık altında şu şekilde değerlendirilebilir:

- 1- Devletin kalkınması için mülkiyeye (idari/yönetmel) ait genel işlerin merkezi müzâkeresi olarak teşkil olunan bir meclis olarak gerek devlece ve gerekse halk tarafından lüzumu görünen bütün reformların layıkıyla gerçekleşmesi son derece önemli bulunduğundan (be-gâyet mültezem), bu yüksek hedefe (matlâb-ı i'lâya) ulaşılmasını temin etmeye çalışmak,²⁹²
- 2- Tefrîk-i mesâlih usûlünün merkezi hükûmette de kabul edilmesiyle birlikte daha önce Meclis-i Vâlâ'nın görev ve sorumluluğunda bulunan devletin ve ülkenin ihtiyaç duyduğu hususlardaki genel yasal düzenleme çalışmalarını (taslak düzeyinde) düzenlemek, kaleme almak ve değiştirmek ve deâviye yönelik hususlarda kendisine verilen görevleri yerine getirmek.²⁹³

8. Yetkileri

Şûrâ-yı Devletin yetkilerine en geniş şekilde Nizâmnâme-i Esâsî'nin 2. Maddesinde yer verilmiştir. Bu çeçevede Şûrâ-yı Devlet;

- 1- Öncelikle bütün kanun ve nizamnameleri tetkik etmeye ve bunların taslaklarını hazırlamaya,

²⁹² Nizâmnâme-i Esâsî Mukaddimesi ve 1. Madde

²⁹³ Daha önce etraflıca değerlendirilmesi yapılan 11 Zilkade 1284 (5 Mart 1868) tarihli Irâde-i Seniyye için bkz. İnal, a.g.e., s. 319 ve Takrîr-i Âlî için bkz. BOA, İ.DUİT, 58/51-4; Takvîm-i Vekâyî, Def'a: 963, 2 Muharrem 1285 (25 Nisan 1868).

- 2- Kanun ve nizamnamelerin yetkilendirdiği oranda mülki meseleleri inceleyerek bu noktadaki kararlarını arz etmeğe,
- 3- Hükümet ile şahıslar arasında olan davaları görmeye,
- 4- Bir davanın görüleceği mahkeme veya meclisin temyizi emrinde/işinde/hususunda adliye (de‘âvî) memurları ile idare memurları arasında meydana gelen anlaşmazlıkları incelemeye ve bunları karara bağlamaya,
- 5- Kanun ve nizamnamelere yönelik olarak dairelerden gelen evrak ile önergeler üzerine görüş bildirmeye,
- 6- Bizzat Padişah tarafından gereği için gönderilen veya kanun ve nizamnamelerin hükümleri doğrultusunda devlet görevlileri hakkında soruşturma ve yargılama yapmaya,
- 7- Padişah ya da yüksek devlet kademelerinin talebi üzerine her çeşit iş sahibi ve iş hakkında görüş açıklamaya,
- 8- Vilayetlerle ilgili düzenlemeler gereğince her sene Vilayet Genel Meclislerinde ıslahata dair müzâkere edilen madde tutanaklarını her meclisten seçilen ve başkente gelen üç ya da dört üye ile komisyon kurup teklif edilen hususları karara bağlamaya,
- 9- Maliye Bakanlığı (Umûr-ı Mâliyye Nezâret-i Celîlesi) tarafından tanzim edilen gelir ve gider bütçelerinin ve genel muhasebe defterlerinin denetimi bağlamında toplanan özel mecliste (Şûrâ-yı Devletin re’îs-i sânileriyle her bir dâ’ire a‘zâsından birer zât bulunacaktır.) görüş açıklamaya,

Yetkilidir.

Diğer taraftan her daire kendisine havale olunan işleri yürürlükteki kanun ve nizamnamelerine uygun olarak görüşmeye, nizama aykırı olan işleri gerekçe ve delilleriyle çürütmeye yetkilidir.²⁹⁴

Şûrâ-yı Devlete verilen yetkiler onun atası konumunda olan Meclis-i Vâlâ ile Meclis-i Âlî-i Tanzimat dikkate alındığında bazı durumlar için sınırlandırılmıştı. Örneğin Şûrâ-yı Devletin yasa taslağı önerisinde bulunması söz konusu değildi. O, ancak kendisine Sadaret Makamı üzerinden havale edilen hususlarda çalışabilirdi. Diğer taraftan vükelâyı yargılayabileceğine dair, kanunu ve yönetmeliğinde bir hüküm bulunmamaktaydı.

Şûrâ-yı Devletin devlet bütçesine dair yetkisi konusunda da kafa karışıklığı söz konusudur. Shaw, Şûrâ-yı Devletin devlet bütçesini inceleme yetkisinin olmadığını,²⁹⁵ başka bir araştırmacı ise devletin gelir ve gider bütçesini Şûrâ-yı Devletin hazırladığını ifade etmektedir.²⁹⁶ Bu iki yorum da hatalıdır. Sondan başlayarak ifade edilecek olursa yukarıda gösterildiği üzere gelir ve gider bütçesini hazırlama görevi ve yetkisi Maliye Bakanlığınınındır. Diğer taraftan gelir ve gider bütçelerinin ve genel muhasebe defterlerinin denetimi bağlamında toplanan özel mecliste Şûrâ-yı Devletin (Şûrâ-yı Devletin re'îs-i sânileriyle her bir dâ'ire a'zâsından birer zâtın katılımıyla) görüş açıklaması ona bütçe üzerinde inceleme hatta denetim yetkisi vermektedir.

Şûrâ-yı Devletin, kendisine kanunla verilen yetkileri re'sen kullanıp kullanmadığı sorusu Cevdet Paşa'nın Tezâkir'de yer verdiği bir örnekten hareketle cevaplanabilir. Cevdet Paşa; Rumeli demir yolu mukavele taslağını Nâfia nâzırı Davut Paşa'nın Avusturya'da Hirch (iş adamı) ile görüştüğünü ve bu mukavelenin bir müsveddesini getirdiğini, bu müsveddenin **kanunen Şûrâ-yı Devlete havalesi lâzım gelirken** bu yapılmadan “fevka'l-âde mültezem” olduğu gerekçesiyle hemen tasdiki yoluna gidildiğini anlatmaktadır.²⁹⁷

²⁹⁴ Nizâmnâme-i Dâhilî, 13. Madde

²⁹⁵ Stanford J. Shaw ve Ezel Kural Shaw, a.g.e., Cilt 2, s. 114.

²⁹⁶ Güven Dinçer, “Danıştay ve Tarihçesi” www.ankarabarusu.org.tr/siteler/ankarabarusu/tekmakale/1968-3/6.pdf (Erişim Tarihi: 11.12.2017), s. 448.

²⁹⁷ Cevdet Paşa, *Tezâkir* (40), s. 94-95.

Cevdet Paşa'nın kanunen Şûrâ-yı Devlete sunulması gerekirdi derken kastettiği husus Nizâmânme-i Esâsinin 3. ve Nizâm-nâme-i Dâhilî'nin ise 17 ve 22. maddelerinde yer alan devlet tarafından verilecek her türlü *“imtiyâzât ve mukâvelâtı tedkîk ve müzâkere”* yetkisinin Şûrâ-yı Devlete ait olduğuna yapılan göndermedir. Ancak görüldüğü üzere 1869 yılında gerçekleşen bu olayda Sadâret Makâmı hiçbir tereddüd göstermeden Şûrâ-yı Devlete ait olan bir yetkinin adı geçen kurum tarafından kullanılmasını engellemiştir. Bu durum Şûrâ-yı Devletin Sadâret Makâmı tarafından havale edilmeyen hiçbir konuyu görüşmemesi ile ilgilidir. Şûrâ-yı Devletin Bâb-ı Âlî daireleri arasında sayılması²⁹⁸ ikisi arasındaki hiyerarşik ilişkiyi açıkça ortaya koyan diğer bir göstergedir.

8.1. Yasama Sürecine Dair Yetkileri

Bu meseleye bakarken öncelikle “yasama organı”ndan ne anlaşıldığına dair bugünkü anlayışı ortaya koymakta fayda var. Özbudun’a göre; yasama organı olmak; her şeyden önce “kanun yapma ve palamento kararları alma yetkisi” ile maddi anlamda ve kural işlem niteliğinde yasalar ya da yasalarla eşdeğerdeki nesnel, soyut ve genel pozitif hukuk metinler ve maddi kanunlarla aynı usuller içerisinde yapılan ve aynı hukuki güce sahip olmakla birlikte yeni bir hukuk kuralı yaratmayan şekli anlamdaki kanunları (örneğin Bütçe ve Kesin Hesap Kanunu gibi) *“koymak, değiştirmek ve kaldırmak”* yetkisini haiz olmayı gerektirir.²⁹⁹ Günümüzde yasama organı olarak çalışan meclisin önemli görevleri arasında kanun yapmak, bütçe kanununu kabul etmek/onaylamak ve hükümeti denetlemek yer almaktadır.³⁰⁰ Kanunların genelliği ilkesi ile karıştırılmaması gereken “yasama yetkisinin genelliği ilkesi” anayasaya aykırı olmamak suretiyle her konunun kanunla düzenlenebileceğini ifade etmekte olduğundan yasama organı anayasa sınırları içerisinde devletin hukuk düzeninin yaratıcısıdır.³⁰¹ Yani yasama organı, yasama yetkisinin asliliği ile doğrudan düzenleme yetkisine sahiptir.³⁰²

²⁹⁸ Bâb-ı Âlî Devâiri arasında gösterildiğine dair bkz. Salname 1285.

²⁹⁹ Ergun Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 4. Baskı, Yetkin Yay., Ankara, 1995, s. 161-162.

³⁰⁰ Hasan Tahsin Fendoğlu, *171 Soruda Başkanlık Sistemi*, ATAM Yay., Ankara, 2017, s. 264.

³⁰¹ Özbudun, *Türk Anayasa...*, s. 164-165.

³⁰² Fendoğlu, *a.g.e.*, s. 265.

Devlet yönetiminde bağımsız bir yasama organından bahsedebilmek için bütün kuvvetlerin tek elde toplanmadığı, hukuk devletinin önemli bir unsuru olan kuvvetler ayrılığının bulunduğu yani kuvvetlerin yetki kullanırken birbirini hiyerarşik ya da vesayet denetimine almadığı bir ortamın gerekliliği açıktır.

Bu çerçevede yasama yetkisinin sahibi yasama organı ile yasama sürecinde izin verildiği oranda bazı yetkiler kullanmayı birbirine karıştırmamak gerekir. Hemen belirtmekte fayda var ki, Osmanlı Devletinde yasama yetkisi Padişaha/Sultana aitti. Şûrâ-yı Devlet ya da öncesindeki bazı meclislerin kanun lâyihası (taslağı) hazırlayabilmesi bu gerçeği değiştirmez. Şûrâ Devletin, devlet/memleket yararına ön gördüğü bir hususta re'sen lâyiha (taslak) hazırlama yetkisi dahi yoktur. Her türlü alacağı karar ve yapacağı iş Sadaret Makamının havalesine ve onayına muhtaçtır. Hazırlanan taslakların bağlayıcılığı söz konusu olmayıp istişari değeri haizdi. Bu hakikati göz önünde bulundurmakla birlikte şu hususu da belirtmekte fayda var. Şûrâ-yı Devlet ve öncesinde kanun lâyihası hazırlamakla görevli kurumların yaptığı çalışmalar Bâb-ı Âlî ve Sultan tarafından son derece muteber bulunmuş ve uygulamada bu kurumların teknik uzmanlık bilgisiyle hazırladığı çalışmalar büyük ölçüde dikkate alınmıştır.

Şûrâ-yı Devletin yasama süreçlerinde aldığı rolün yorumlanmasında kabul edilmesi hukuken güç olan hususlar göze çapmaktadır. Örneğin konuyu çalışanlardan Stanford J.Shaw, "The Central Legislative Councils in the Nineteenth Century Ottoman Reform Movement before 1876" adlı ünlü makalesinde Şûrâ-yı Devletin 8 Zilhicce 1284 tarihli yayımlanan asıl ferman/yasa ile yasama organı ilan edildiğini, başlıca yasama organı olduğunu, Midhat'ın 1873-1874 yıllarında Sadrazamlık yapan halefleri döneminde de Şûrâ-yı Devletin imparatorluğun temel yasama organı konumuna yeniden kavuştuğunu ifade etmiştir.³⁰³ Ancak Osmanlı tarihi araştırmalarına çok büyük katkılar

³⁰³ Bu durum adı geçen makalenin 75. sayfada yer alan: "The actual decree establishing the legislative body as the Council of State (Şûrâ-yı Devlet), was issued on 2 April 1868/8 Zilhicce 1284..." ibare, 79. sayfadaki: "...as the primary Ottoman legislative body..." ve 84. Sayfada yer alan: "Under Midhat's successors as Grand Vezir in 1873-1874...", "...the Council resumed its position as the principal organ of legislation in the Empire" ibarelerden anlaşılmaktadır. Makalenin tamamı için Bkz. "The Central Legislative Councils in the Nineteenth Century Ottoman Reform Movement before 1876",

sunmuş Shaw'ın bu tespitine katılmanın tarafımızca mümkün olmadığı değerlendirilmektedir. Şöyle ki; Şûrâ-yı Devletin kuruluş kanunu olan 8 Zilhicce 1284/1 Nisan 1868 tarihli Nizâmnâme-i Esâsî tetkik edildiğinde öncelikle Şûrâ-yı Devlete, lâyiha (taslak) hazırlama, mevcut yasaları inceleme ve ilgili makamlara görüş verme gibi yasama sürecine dair bazı görev, yetki ve sorumlulukların verildiği görülmekle birlikte ne bu yasayla ne de başka bir hukuki düzenlemeyle mezkûr kuruma **“yasama organı sıfatı”** verilmemiştir.

Kanun taslağı hazırlama yetkisi ile kanun yapma/onaylama yetkisi birbirine karıştırılmamalıdır. Kanun yapma yetkisi Padişah'ta kalmıştır. Üyeleri Sadaret Makamının belirleyiciliği ile padişah tarafından atanan, üyelerin görev yapacağı süre için teminatı olmayan yani gerekçeye dahi ihtiyaç duyulmadan azledilebilen ve her türlü işlemi Sadaret Makamının hiyerarşik denetimine tabi olan, ısrar etme yetkisi bulunmayan Şûrâ-yı Devlete bu anlamda yasa taslaklarını hazırlayan **“teknik uzmanlık kurulu ve istişâre organı”**ndan öte bir anlam yüklemenin sorunlu olacağı açıktır. Yani Şûrâ-yı Devletin teşkili, salâhiyeti ve kararlarının tenfiz gücü birlikte düşünüldüğünde bu konu daha doğru anlaşılacaktır. Diğer taraftan Şûrâ-yı Devletin zamanla Bâb-ı Âlî bürokrasisinin ayrılmaz bir parçası haline geldiği gerçeği de gözden uzak tutulmamalıdır.

Benzer yaklaşımlara yerli araştırmacılarda da sıkça rastlanılmaktadır.³⁰⁴

International Journal of Middle East Studies, Cambridge University Press, Vol. 1, No: 1 (Jan., 1970), pp. 51-84.

³⁰⁴ Burada doğrudan Şûrâ-yı Devlet üzerine yazılmış iki makaleden hareketle örnek verilebilir. İlki, Mehmet Canatar ve Yaşar Baş tarafından kaleme alınan “Şûrâ-yı Devlet Teşkilatı ve Tarihi Gelişimi” adlı makaledir. Bu makale de Şûrâ-yı Devleti “yasama organı” olarak tavsif etmekte hatta onu bir tür “anayasa mahkemesi” olarak da değerlendirmektedir. Bkz. Mehmet Canatar-Yaşar Baş “Şûrâ-yı Devlet Teşkilatı ve Tarihi Gelişimi”, *dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/19/1153/13569.pdf*. (Erişim Tarihi: 7/11/2015, s. 112, 120 ve 126. sayfalar. Aynı makale Ankara Üniversitesi, OTAM, Sayı 9, 1998, ss. 111-148. Sayfalar arasında da yayımlanmıştır. Diğer makale ise Ahmet Akgündüz tarafından kaleme alınan “Arşiv Belgeleri Işığında Şûrâ-yı Devletin Danıştay’a İdari Yargı Teşkilâtı”, *II. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, Ankara, 10-14 Mayıs 1993*, ss. 120-135. Burada da benzer iddialı ve abartılı yaklaşımlar söz konusudur. Yazar: “Şûrâ-yı Devletin hem yüksek bir idare mahkemesi ve hem de kanun ve nizamları ta’dil, te’sis ve tanzimini mütâlâ’a ile lâyhalarını kaleme alan bir “yasama meclisi hüviyeti” şeklindeki ifadeler ile yaklaşımını ortaya koymaktadır. Her şeyden önce kanun ve nizâmnâmeler için “te’sîs” ibaresi Şûrâ-yı Devletin kurucu hukuki belgelerinin hiçbirisinde yetki alanı çerçevesinde geçmemektedir. Bununla birlikte burada önemli olan asıl husus şudur: Şûrâ Devletin ön gördüğü bir hususta re’sen lâyiha (taslak) hazırlama yetkisi dahi yoktur. Her türlü alacağı karar ve yapacağı iş Sadaret Makamının havalesine ve onayına muhtaçtır. Kaldı ki nezâretlerin (bakanlıklar) yasa taslaklarını Sadrazamın başkanlığını yaptığı Heyet-i Vükelâ’ya doğrudan götürme yetkileri de vardı. Şûrâ-yı Devlet Nizâmnâme-i Esâsîsi’nin 2. maddesinin

Günün koşulları değerlendirildiğinde 19. yüzyıl Osmanlı Devleti için bu konuda net olarak ifade edilebilecek husus yasama sürecinde üstlendiği oldukça önemli rollere rağmen Şûrâ-yı Devletin bir **yasama organı olmadığıdır**. Şûrâ-yı Devletle ilgili bütün hukuki kaynaklarda onun yasama organı olduğuna dair bir hükme rastlanılmasa da anayasa hukuku açısından dikkat çekici bir kurumdur. Şûrâ-yı Devletin yasama sürecinde oynadığı oldukça önemli bir rol vardır. Ancak bu durum yine de mezkûr sıfatla değerlendirilmesine imkân vermez.³⁰⁵ Şimdi, Şûrâ-yı Devletin kuruluşuna imkân veren 11 Zilkade 1284/5 Mart 1868 tarihli İrâde-i Seniyye'den başlayarak konuyu tetkik edelim:

Mezkûr İrâde-i Seniyyenin "...gerek buna (Divân-ı Ahkâm-ı Adliye kastediliyor) lâzım olan nizâmâtın hemen tertîbi ve gerek Meclis-i Vâlânın bu haline tecâribü vâkıâ ve muktezâyât-ı mesâlihe göre usûl-i hazirâsının tâdil ve tenkîhi ile bir yandan arz ve

yedinci fıkrası ile bu hükmü teyit eden ve genişleten Nizâm-nâme-i Dâhilî'nin 8. ve 24. maddesi bu durumu ortaya net bir şekilde koyduğundan Şûrâ-yı Devleti "**yasama organı**" olarak değerlendirmek mümkün değildir.

Bu çalışmaların dışında birçok eser/makalede Şûrâ-yı Devlet, yukarıdaki örneklerle benzer şekilde bir "yasama organı" olarak tanımlanmıştır. Örneğin; Stanford J. Shaw ve Ezel Kural Shaw, *a.g.e.*, Cilt 2, s. 269; Seyitdanlıoğlu, *a.g.e.*, s. 61-63; Halil Cin, "Tanzimat Döneminde Osmanlı Hukuku ve Yargılama Usulleri", 150. *Yılında Tanzimat* (Yayına Hazırlayan: Hakkı Dursun Yıldız), TTK Yay., Ankara, 1992, s. 16. Şûrâ-yı Devlet hakkında bilgi veren bazı resmi yayınlarda da gözden kaçan hususlar söz konusudur. Bunun en çarpıcı örneği Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü'nün yayımladığı "Başbakanlık Osmanlı Arşivi Katalogları Rehberi"dir. Bkz. Başbakanlık, *Osmanlı Arşivi Katalogları Rehberi*, Osmanlı Arşivi Daire Başkanlığı Yayını, Nu: 26, Ankara, 1995, s. 227. Bu rehberin Şûrâ-yı Devlet kataloğunu (Fon No: 27) tanıtan özet yazısında (s. 227) maddi ve esasa taalluk eden hatalar söz konusudur. Şöyle ki; metnin ikinci paragrafının: "8 Zilka'de 1284 (2 Mart 1868) tarihli kuruluş nizamnamesinde..." şeklinde başladığı görülmektedir ki burada maddi hata söz konusudur. Çünkü Şûrâ-yı Devletin kuruluşuna dair nizamname 8 Zilhicce 1284 (1 Nisan 1868) tarihlidir. Bkz. BOA, İ.DUİT, 58/51-2 ve Düstûr, 1. Tertip, 1. Cilt, Matbaa-i Âmire, 1289, s. 703-706.

Yine aynı metinde: "...Şûrâ-yı Devlet'i meydana getiren dairelerden en önemlilerinden birisi, Anayasa Mahkemesi durumunda olması bakımından Tanzimat Dairesi iken..." şeklinde bir ifadeye ve sayfanın son paragrafında ise: "Şûrâ-yı Devlet'in yalnızca bugünkü Danıştay gibi bir idari mahkeme olmadığı, Meclis-i Vâlânın en önemli görevi olan kanun yapmaya (teşriî meclis görevini ifaya) da mezun olduğu bilinmektedir." ifadesine yer vermiştir. Bu atıflarda ise esasa taalluk eden *üç fâhiş hata* söz konusudur:

1- Tanzimat Dairesini "Anayasa Mahkemesi"ne benzetmek oldukça zorlama ve sağlıksız bir tespittir. Buna ilişkin değerlendirmelere çalışmada Şûrâ-yı Devletin yargısal yönüne ilişkin açıklamalarda yer verilmiştir.

2- Bugünkü Danıştay'ı idari mahkeme olarak tanımlamak eksik bir değerlendirmedir.

3- Şûrâ-yı Devlet'in Meclis-i Vâlânın en önemli görevi olan kanun yapmaya (teşriî meclis görevini ifaya) da mezun olduğuna ilişkin tespit de hatalıdır. Ne Meclis-i Vâlânın ne de Şûrâ-yı Devlet'in bir yasa koyucu ya da yasama organı sıfatını haiz olmadığına çalışmada gerekçeleriyle daha önceki dipnotlar ile metinde yer verildiğinden burada tekrarlanmayacaktır.

³⁰⁵ Şûrâ-yı Devletin bir yasama organı olarak değerlendirilemeyeceğine dair görüşler için bkz. Okandan *a.g.m.*, s. 119; Davison, *Reform in...* s. 242; Karahanoğulları, *a.g.e.*, s. 149-150.

istizân kılınması ve Meclis-i Vâlâya bâdezin Şûrâ-yı Devlet ıtlâk olunub...” muhtevî olduğu ibareden de anlaşılacağı üzere Şûrâ-yı Devlete yasal düzenlemeler hazırlama, mevcutları gözden geçirme ve değiştirilmesine yönelik hazırlık yapma ve bunları arz etme izni verilmiştir.

Yine Şûrâ-yı Devletin kuruluş sürecini en iyi özetleyen belge olan Takrîr-i Âlî’de (5 Zilhicce 1284/29 Mart 1868) yer alan:

“...işbu tefrîk-i mesâlih usûlünün merkez-i hükûmet-i seniyyede dahi ittihâzı nezd-i ilhâm-vefd-i cenâb-ı zilliyet-penâhîlerinde rehîn-i tensîb olarak **münhasıran umûr-ı devlet ve memlekete müte’alîk husûsâta bakmak ve ale’l-umûm kavânîn ve nizâmâtın tanzîm ve tenmîk ve ta’dîli ile meşgûl olmak üzere** Şûrâ-yı Devlet nâmıyla bir...” ifadelerden reform sürecinin bir ürünü olan bu kuruma biçilen rolün “devletin ve memleketin ihtiyaç duyduğu hususlardaki genel yasal düzenleme çalışmalarını (taslak düzeyinde) düzenleme, kaleme alma ve değiştirmeye yönelik hususlarda kendisine verilen görevleri yerine getirmek” olduğu anlaşılmaktadır. Yasal düzenleme hazırlıklarının taslak düzeyindeki çalışmalar olarak anlaşılması ve ele alınması gerekliliği 8 Zilhicce 1284/1 Nisan 1868 tarihli Şûrâ-yı Devlet Kanunu/Nizâmnâme-i Esâsîsi ile 23 Zilhicce 1285/6 Nisan 1869 tarihli Şûrâ-yı Devlet Yönetmeliği/Nizâmnâme-i Dâhilîsi’nden hareketle net bir şekilde anlaşılmaktadır.

Nizâmnâme-i Esâsî’nin 2. maddesinde yer alan: “Şûrâ-yı Devlet evvelâ kâffe-i kavânîn ve nizâmâtın tedkîk ve **lâyihalarının** tanzimine” ifadesi bunu göstermektedir. Bu durum bu kurumun “öncelikle bütün kanun ve nizamnameleri tetkik etmek ve bunların taslaklarını hazırlamakla” görevlendirildiğini ortaya koymaktadır.

Konunun daha iyi anlaşılmasını sağlayan aşağıdaki üç hüküm Şûrâ-yı Devletin neden bir yasama organı olarak telakki edilemeyeceğini açıkça ortaya koymaktadır. Nizâmnâme-i Esâsî’nin 2. maddesinin yedinci fıkrası “...İş bu umûr ve mesâlihın cümlesi usûl-i vechile **makâm-ı sadâretten havâle olunub kararları bâ-mazbata oraya bildirilecektir...**” ile bu hükmü teyit eden Nizâmnâme-i Dâhilî’nin 8. maddesi: “Şûrâ-yı Devletin nizâmnâme-i aslîsi hükümünce umûr-ı idâreye dâ’ir olan karârları

kat'î olmadığı misüllü muhâkemât dâ'iresinde de'âvî üzerine lâhik olan hükm ve kararların icrâsı dahi makâm-ı sadâret-i uzmânın tasdîkine ve irâde-i seniyye-i hazret-i pâdişâhî sudûruna menûtdur.” hükmünü amirdir. Aynı yönetmeliğin 24. maddesi ise “Bir maslahatın Şûrâ-yı Devletde müzâkeresi mutlakâ makâm-ı **sadâret-i uzmâdan havâleye muhtâc olduğundan resmen havâle buyurulmayan maslahat müzâkere olunamaz**. Şu kadar ki esâsen Şûrâ-yı Devlete havâle olunan bir iş hakkında doğrudan doğruya makâm-ı riyâsete virilen arz-ı hâller kabûl olunur.”³⁰⁶

Atıf yapılan hükümler birlikte değerlendirildiğinde Şûrâ-yı Devlet ile sadaret arasında hiyerarşik bir bağın tesis edilmiş olduğu, bu hükümlerin hilâfına hareket edilmesinin mümkün olmadığı rahatlıkla görülmektedir. Şûrâ-yı Devlet, kanunları onaylama ya da teklif etme hakkına sahip olmayıp sadece kanun lâyhalarını hazırlamaya memur olduğundan kanun yapma gücü eskisi gibi Padişapta kalmıştı.³⁰⁷

Şûrâ-yı Devlet, Sadrazamı hiçbir zaman aşamamış ve onun himayesinde kalmıştır. Sadaret Makamında gerçekleşen değişikliklerin Şûrâ-yı Devleti derinden etkilemesi de bununla açıklanabilir. Bununla birlikte Şûrâ-yı Devlet, parlamenter sisteme geçişte önemli bir adımdır. Meclis içerisinde düzenli bir parlamenter işleyişin

³⁰⁶ Şûrâ-yı Devletin yasama sürecindeki yetkisinin sınırı atıf yapılan hukuki dayanaklardan bahisle son derece net olduğu hâlde bazı araştırmalarda bu duruma aksi tespitler yer almaktadır. Örneğin Şûrâ-yı Devletin, nizâmnâmeleri re'sen hazırlayabileceği görüşüne yer verilmiştir. Bkz. Belkıs Konan, *Osmanlı Devleti'nde İdari Yargının Gelişimi*, Statü Yay., Ankara, 2013, s. 96. Diğer taraftan aynı yazarın çalışmasında bazı maddi hataların düzeltilmesinde fayda görülmüştür. Şöyle ki; Takrîr-i Âlî ile Nizâmnâme-i Esâsî metinlerinin karıştırıldığı, Nizâmnâme-i Esâsî'de yer almayan ifadeler için Nizâmnâme-i Esâsî'nin kaynak olarak gösterildiği tespit edilmiştir. Bkz. Konan, a.g.e., s. 92. (Dipnot no: 252). Yazar, çalışmasının başka bir yerinde kurumun yetki sınırından bahsederken Şûrâ-yı Devlet kuruluş kanunu olan nizâmnâmede: “*kuvve-i icrâiyyenin hey'et-i müşâveresi*” ibaresinin yazılı olduğundan bahsetmektedir. (a.g.e., s. 95) Ancak Şûrâ-yı Devletin kuruluş kanununda (8 Zilhicce 1284/1 Nisan 1868) bahsi geçen ibare söz konusu değildir. Çalışmasının ekine koyduğu Nizâmnâme-i Esâsî incelendiğinde bu durum rahatlıkla görülebilir. Bu bağlamda çalışmanın ekinde yer alan çeviri yazıda: Şûrâ-yı Devletin en önemli yetkilerinden biri olan ve Nizâmnâme-i Esâsî'nin 3. maddesinde yer alan: “...Eşhâs ile hükûmet beyninde olan da'vâlar kangı dâ'ireye müte'allik ise o dâ'irede fasl u rü'yet ve hükm olunur.” ibaresinin atlandığı görülmüştür. Çeviri metinde yer yer okuma hataları da mevcuttur. Örneğin: mukaddime kısmında yer alan “mihver” kelimesi “muhavver” olarak, nizâmnâmenin 14. maddesinde yer alan “icâb-ı sahih” kavramı ise “icâb-ı tashih” olarak okunmuştur.

Son bir örnek de Nizâmnâme-i Dâhilî için gösterilen kaynakla ilgilidir. Konan, Nizâmnâme-i Dâhilî için kaynak olarak arşiv belgesi DUİT, 58-48/2-1'i göstermiştir. Belgenin bulunduğu yer ile ilgili bir sorun yoktur. Maddi hata, belgeyi kaynak gösterip tarihini ise 25 Muharrem 1286 olarak ifade etme noktasındadır. Çünkü belgenin altındaki tarih 20 Zilhicce 1285'tir. Yazarın gösterdiği tarih ise kaynak gösterilen arşiv belgesinin altında bulunan tarih değil, Nizâmnâme-i Dâhilî'nin Düstur'da yayımlandığı tarihtir. Ancak yazar, Düstur'u kaynak olarak göstermemiştir. Bkz. Konan, a.g.e., s. 92 /Dipnot no: 251.

³⁰⁷ Engelhardt, a.g.e., s. 258-259.

kurulmasıyla Vilayet Genel meclislerinden seçilenler önceden meclise getirdikleri sorunları tartışacaklardı. Bu yönleriyle Davison' a göre parlamentoya dönüşmediyse de temsili yönetim ilkesini ulusal düzeye yayma yönünde bilinçli bir çabanın parçası olan Şûrâ-yı Devlet, “**embriyon halindeki bir parlamento** (One might justly call the council a parliament in embriyo)” diye adlandırılabilir.³⁰⁸

Şûrâ-yı Devlet üyelerinin belirlenmesinde Sadaret Makamının oldukça etkili olmasında ve üyelerin seçimle değil, Sultan tarafından atanarak iş başına gelmesinde Osmanlı Devleti'nin özel koşulları dikkate alındığında yadırganacak bir taraf bulunmamaktadır. Fransa ve birçok diğer ülkede durum bundan farklı değildir. Kral/İmparator ya da Padişahın bu yetkiden vazgeçmesi o gün için zor bir durumdur.

Şûrâ-yı Devletin yasama sürecinde itibarının zirvede olduğu en etkili kesit, kuruluşunu takip eden yaklaşık üç buçuk yıllık dönemdir. Bu döneme (kendisinden yüksek beklentiye istinaden Bâb-ı Âlî ve Sultan tarafından verilen destekle) Şûrâ-yı Devletin altın çağı denilebilir. Meclis-i Vâlâ ile başlayan parlamenter gelenekler burada daha da içselleştirildi. 1876 yılında Meclis-i Mebusan, anayasalı bir imparatorluğun parlamentosu olarak açıldığında kendisinden önceki meclislerden/kurullardan tevarüs eden deneyimle yeni duruma uygun hale gelmişti. Şûrâ-yı Devlet çok önemli yasal düzenlemelere çok değerli katkılar sunmuştur. Bunlar arasında: Tâbi'yyet Kanûnnâmesi (Uyrukluk Kanunu), Ma'ârif-i Umûmiyye Nizâmnâmesi, Me'mûrînin Muhâkemesine Dâir Nizâmnâme, İdâre-i Umûmiyye-i Vilâyet Nizâmnâmesi, Evzân ve Ekyâlin A'sâriyyeye Tahvîli (Eski ağırlık ölçülerinin ondalık ölçülere çevrilmesi) ve Maadin ve Memleket Sandıkları Nizâmnâmesi, sadece birkaç tanesidir.³⁰⁹ Şûrâ-yı Devletin ilk anayasa olan Kanûn-ı Esâsî'ye de Midhat Paşa vasıtasıyla ciddi katkı sağladığı bilinmektedir.

³⁰⁸ Davison, Reform in... s. 242; Engelhardt ise Şurayı devlet için, “görevleri ve teşkilatı açısından ilkel bir Meclis-i Mebûsan, meşrutiyet idaresi için küçük bir tecrübe” tespitini yapmaktadır. Bkz. Engelhardt, a.g.e., s. 255.

³⁰⁹ Midhat Paşa, Tabsıra-i İbret'de kendi riyâsetinde hazırlanan kanûn ve nizâmnâmelere, Tâbi'yyet Kanûnnâmesi, Evzân ve Ekyâlin A'sâriyyeye Tahvîli Husûsuna Da'ir Yapılan Nizâmât ile Ma'âdin Nizâmnâmesini örnek gösterir. Bkz. a.g.e., s. 61-62.

Şûrâ-yı Devletin kurulduğu 1868 tarihinden ilga edildiği 1922 tarihine kadar görev, yetki ve sorumlulukları açısından en istikrarlı olanının yasama sürecinde kanunun tasarısı (lâyiha) hazırlaması görevinin olduğu söylenebilir.

Sonuç olarak, Şûrâ-yı Devlet, ulusal temsilin küçük çaplı bir örneği olması ve kimi parlamenter usullere yer verdiğinden gelecekte bir parlamento kurulmasına varabilecek uzun adımlar zincirinin bir halkasıydı.³¹⁰

8.2. Yargısal Yetkisi

Şûrâ-yı Devletin Muhâkemât Dairesi günün koşullarına uygun biçimde ilk derece ve istinaf mahkemesi olarak ciddi yargısal yetkiler kullanmakta idi. Şöyle ki; memur muhakemesine yönelik olarak suç kabahat derecesinde bidâyeten, cünha derecesinde ise istinâfen karar verilmekte olup cinâyet boyutunda verdiği kararlar ise temyîzen Heyet-i Umûmiye’de görüşülmekteydi

Öncelikle Şûrâ-yı Devletin ilk kurulduğundaki teşkilat yapısına bakıldığında beş daireden müteşekkil olduğuna daha önce değinilmişti. 8 Zilhicce 1284/1 Nisan 1868 tarihli Nizâm-nâme-i Esâsî’nin³¹¹ 2. maddesinin üçüncü (sâlisin) fıkrası: “Hükûmet ile eşhâs beyninde olan da’vâyı rü’yet itmeğe,” hükmünü amirdir. Aynı kanunun Maârif Dairesinin görevlerinin anlatıldığı kısım* olan 3. maddesinin son cümlesi ise “...Eşhâs ile hükûmet beyninde olan da’vâlar kangî dâ’ireye müte‘allik ise o dâ’irede fasl u rü’yet ve hükm olunur.” ve yine aynı maddede Adliye Dairesi için: “...temyîz-i mehâkime â’id beyne’l-memûrîn vukû’ bulacak ihtilâfâtı fasl u hükümden ibârettdir.” ibarelerine yer vermiştir.

Şûrâ-yı Devlet Kanununda yer alan yukarıdaki hükümler birlikte değerlendirildiğinde bu kurumun günümüz kamu hukukuna/idari yargıya ve hatta adli

³¹⁰ Davison, Reform in... s. 244.

³¹¹ Bkz. BOA, HAT, 1648/54-2; BOA, İ.DUİT, 58/51-2 ve Düstûr, 1. Tertip, 1. Cilt, Matbaa-i Âmire, 1289, s. 703-706.

*Burada kanun yapma tekniği açısından da dikkat çekici bir durum söz konusudur. Şöyle ki; tüm daireleri ilgilendiren ve onlar için bağlayıcı, genel nitelikli bir hüküme Maarif Dairesinin görevlerinin anlatıldığı bir kısımda yer verilmiştir.

yargıya taalluk eden bazı uyuşmazlıklar için görevlendirildiği anlaşılmaktadır. Her ne kadar Divân-ı Ahkâm-ı Adliye gibi “yargı bağımsızlığı” ve “hâkim teminatı”nı haiz yüksek bir yargı organı/mahkeme olarak kurgulanmasa da Şûrâ-yı Devletin de yargısal bir vasfı söz konusudur. Meseleye tümüyle bugünden bakmak mahkeme vasfının tahfif edilmesi neticesiyle birlikte konunun sağlıklı anlaşılmasını güçleştirecektir. İdari yargıyla ilgili ilk sistematik adımların atıldığı bir dönem için kâmil bir idari yargı düzeni arayışı doğru bir yaklaşım olmayacaktır. Kaldı ki, ilham alınan Fransa’da dahi 19. yüzyılın son çeyreğine kadar “Bağımsız bir idari yargı düzeni” söz konusu olmamıştır.

Şûrâ-yı Devlette yargısal vasfı, 23 Zilhicce 1285/6 Nisan 1869 tarihli Nizâm-nâme-i Dâhilî ile daha da güçlendirilmiştir. Kuruluşundan bir yıl sonra irade buyrulan mezkûr yönetmelik ile bir taraftan uygulamadaki problemleri ortadan kaldırmak diğer taraftan teşkilat yapısında değişikliğe gitmek suretiyle Şûrâ-yı Devlet, daha da tekemmül etmiş bir çalışma düzenine kavuşmuştur. Osmanlı mevzuat hazırlama tekniğinde yönetmelik ile kanunun değiştirilmesinde bir beis görülmemiştir. Modern anlamda kanunlaştırma hareketlerine Tanzimatla başladığından mevzuat hazırlamada bugünden bakıldığında “normlar hiyerarşisine uymama” gibi hukuk tekniği eksikliği göze çarpsa da günün koşullarında bu durum yadırganmamıştır. Bunun makul bir sebebi gerek kanunların ve gerekse yönetmeliklerin aynı süreçleri izleyerek yürürlüğe girmesidir. Yani kanun yapma gücü/yasama organı Padişah’tır ve bahsi geçen yasal düzenlemelerin ikisi de onun onayı ile meşruiyet ve mer’iyyü’l-icrâ (yürürlük) vasfı kazanır.

Kanunla verilen yargı yetkisine dönecek olursak iki husus göze çarpmaktadır. Bunlardan birincisi, hükümet ile şahıslar arasındaki davalarda dava konusu hangi daireye ait ise davanın o dairede görüşülüp karara bağlanması gerekliliği idi. Bu hüküm beş daireye de yargısal sorumluluk yüklediğinden daireler için mülki işlere ilave olarak yargısal konularda da uzmanlaşma gerekliliğini dayatmakta idi. Bu problem bahsi geçen Nizâm-nâme-i Dâhilî ile giderilmiş ve yargısal yetkilerin tümü yeni kurulan “Muhâkemât Dairesine” tevdi edilmiştir. İkinci husus ise, temyiz mahkemesine intikal edecek mahiyette memurlar arasında vuku bulacak anlaşmazlıkları çözme görevinin

Adliye Dairesine verilmesidir. Bu görevin yüklediği yoğunluğun daireyi diğer vazifelerini yerine getiremez noktaya getirdiğine çalışmada daha önce değinilmişti. Görüldüğü üzere daireler kendilerine kanunla verilen görevlerde ilk derece mahkemesi görevi görmüşlerdir. Yine aynı kanunun memur yargılamalarında temyiz mahkemesi olarak Şûrâ-ya Devlete görev, yetki ve sorumluluk vermesi söz konusudur ki bu durum yönetmelikte tafsilatlı bir şekilde anlatılmıştır.

23 Zilhicce 1285/6 Nisan 1869 tarihli Nizâmnâme-i Dâhilî ile ihdas edilen “Muhâkemât Dairesi” diğer dairelerin yargısal görevlerini kendinde toplamıştır. Böylece diğer dört dairenin yargısal fonksiyonuna son verilmiş ve bu daireler daha çok kendi görev alanlarıyla ilgili genel mülki meselelerin müzâkeresi ile ilgilenmişlerdir. Yargısal hususlarda daireler arasında tek yetkili olan Muhâkemât Dairesi ise dava konusu bazı hususlara bidâyeten (ilk derece- örneğin irâde-i seniyye ile tayin olunan memuriyetler), vilayetlerden intikal eden ve istînâfî mümkün hususlarda ise istînâfen davalara bakmakla görevli ve sorumluydu.³¹²

8.3. Danışma ve Denetim Yetkisi

Şûrâ-yı Devletin ihdas edilmesinin en önemli gerekçelerinden biri de devlete ait genel idari/mülki meselelerin çözümünde kendisine danışılan bir organın gerekliliğine duyulan ihtiyaçtır. Bu doğrultuda: “Mesâlih-i umûmiyye-i mülkiyyenin merkez-i müzâkeresi olmak üzere Şûrâ-yı Devlet nâmıyla bir meclis teşkîl olunmuştur.”³¹³ hükmüne istinaden Şûrâ-yı Devlet bu danışma vazifesini, merkezde Saray, Bâb-ı Âlî ve nezaretlere yönelik, taşrada ise vilayetler için yerine getirmiştir. Nezâretler ile vilâyetlerin başvuruları sadâret üzerinden söz konusu olabilmekte, doğrudan başvuruları kabul edilmemekte idi. Yine bu kurum Padişah tarafından emredilen ve devletin yüksek dairelerinden (devâ’ir-i âliyye) gelen talep üzerine her çeşit iş ve mesele hakkında görüş bildirmeye, Vilayet Genel Meclislerinde ıslahata dair kararlaştırılmış önerileri vilayetten gelen üç ya da dört kişiden oluşan komisyonlarla birlikte görüşüp karara bağlamaya mecbur idi.

³¹² Nizâmnâme-i Dâhilî, 3. madde

³¹³ Nizâmnâme-i Esâsî, 1. madde

Şûrâ-yı Devletin bariz bir inceleme ve denetim yetkisi kullandığı alanlardan biri de bütçedir. Bu kurum, Maliye Bakanlığı (Umûr-ı Mâliyye Nezâret-i Celîlesi) tarafından tanzim edilen gelir ve gider bütçelerinin ve genel muhasebe defterlerinin denetimi bağlamında toplanan özel mecliste (Şûrâ-yı Devletin re'îs-i sânileriyle her bir dâ'ire a'zâsından birer zât bulunacaktır.) görüş açıklamaya yetkili idi.³¹⁴

İdarenin işleyişine/yönetim uygulamalarına (icrâya) karışması net bir şekilde yasaklansa da Şûrâ-yı Devletin kanun ve nizamnamelerin tamamının nasıl uygulandığını gözetme, tespitlerde ve tekliflerde bulunmaya yetkili olması da bu kurumun denetim yetkisi bağlamında ele alınabilir.³¹⁵ Mevzuatı ve verdiği kararlardan hareketle Şûrâ-yı Devlet, Sadaret Makamına bağlı bir denetim mercii olarak bir tür “Merkezi Teftiş Kurulu” gibi de hizmet vermiştir. Diğer taraftan Nizâmnâme-i Esâsi'nin 4. maddesi: “...kavânîn ve nizâmâtın tamâmî-i cereyânına nezârete ve adem-i hüsn-i icrâları takdîrinde lâzım gelenlere beyân-ı hâle me'zûndur.” hükmünün verdiği imkânla Şûrâ-yı Devlet kamu adına denetim yapan bir tür “Ombudsmanlık”³¹⁶ görevi de ifa etmekteydi.

Sonuç olarak, Şûrâ-yı Devletin mülki meselelerde sahip olduğu denetim yetkisi bir “iptal davası” kabilinden yargısal değil, idari mahiyet (teftiş-danışma-raporlama) taşıdığını önemle belirtmekte fayda vardır.

8.4. Yetki Sınırı

Şûrâ-yı Devlet Kanunu, kurumun yetkilerini dikkatli bir şekilde sayarken yetkisinin sınırını da net bir ifade ile ortaya koymuştur. Nizâmnâme-i Esâsi'nin 4. maddesi: “...Şûrâ-yı Devletin kendisine havâle olunan husûsâtın müzâkere ve tedkîkine

³¹⁴ Nizâmnâme-i Esâsi, 2. madde yedinci fıkra.

³¹⁵ Nizâmnâme-i Esâsi, 4. madde

³¹⁶ Türkiye’de 14/6/2012 tarihli ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikayet mekanizması oluşturmak amacıyla TBMM’ye bağlı olarak ihdas edilen Kamu Denetçiliği Kurumu ile Şûrâ-yı Devlet hiç şüphesiz oldukça farklı teşkilat ve işleyiş yapısına sahipti. Aralarındaki benzerlik idarenin işleyişinde karşılaşılan haksızlıklar için bir hak arama merkezi olmakla birlikte kararlarının bağlayıcı olmamasıdır. Ancak durum böyle olsa da her ikisinin kararları da (Kamu Denetçiliği Kurumunun bugün itibarıyla) yasalarının kendilerine tanıdığının ötesinde tavsiyeyi aşan bir etkiye sahiptir.

me'mûriyyeti olarak icrâât-ı devâ'ir ve me'mûrîn-i mahsûsasına â'id bulunduğu cihetle *umûr-ı icrâiyyeye bir gûne müdâheleye hakkı olamayub...*" hükmünü amirdir. İfadeden de anlaşılacağı üzere Şûrâ-yı Devletin hiçbir şekilde yürütme (icraya) işine karışmayacağını altı net bir şekilde çizilmiştir. Yani görev alanında ve denetiminde bulunması ona bu işlerin yapılmasına müdahale hakkı vermemekteydi. Bu Fransız Conseil d'Etat'ya biçilen role uygundur. Şûrâ-yı Devlete bir danışma ve denetim birimi olduğu hatırlatılmıştır.

Teorik olarak durum böyle olsa da bugün için yürütmeye müdahale olarak algılanabilecek birçok karar ve bu kararın icrası söz konusudur. Örneğin, Şûrâ-yı Devlet, kendisine başvuru bir konuda Kırşehir Mutasarrıfı Ali Bey yerine Şûrâ-yı Devlet Tanzimat Dairesi Reisi Mahmut Paşa'nın eniştesi olan ve mezkûr dairede mümeyyiz olarak çalışan Behçet Bey'in atanmasını uygun görmüştür.³¹⁷ Denetim yetkisini kullanırken Şûrâ-yı Devletin uygulamada kendisine çizilen rolün üstüne çıktığı anlaşılmaktadır.

Şûrâ-yı Devlet, kendisine Sadaret Makamından havale edilen gündemle sıkı sıkıya bağlı olduğundan örneğin bir yasa teklifinde bulunamamaktaydı. Bu anlamda 1854 yılında kurulan Meclis-i Âlî-i Tanzimattan daha geri bir konumdaydı.

Şûrâ-yı Devlet, Osmanlı Devlet teşkilatı içerisinde merkez hiyerarşisine tabi bir kurumdur. Bu yüzden onun hem yasama sürecindeki hem de yargısal yetkilerinde bir sınır vardı.

9. Sorumlulukları

Şûrâ-yı Devletin yaptığı görevler ve kullandığı yetkiler açısından en baştaki hiyerarşik sorumluluğu Sadaret Makamına karşıydı. Kanunu ve yönetmeliğinde bununla ilgili açık düzenlemeler söz konusuydu.³¹⁸ Diğer bir sorumluluğu da Saraya/Padişaha karşı idi. Bu en yüksek düzeyde doğrudan talimat alacağı yerdirdi. Bu durum da hukuki

³¹⁷ Dosya No: 1344, Gömlek No:61 Fon Kodu: DH.MKT,1. (24 B. 1301)

³¹⁸ Bkz. Nizâmnâme-i Esâsî'nin 2. madde/yedinci fıkrası ile Nizâmnâme-i Dâhilî'nin 4,8 ve 24. maddeler

dayanaklarında düzenlenmişti.³¹⁹ Şûrâ-yı Devletin Bâb-ı Âlî ve Sultana rağmen hareket etmesi düşünülemezdi. Hatta bir dönem Şûrâ-yı Devlet, uysallığından ötürü diplomasi çevrelerinde “Şûrâ-yı Evvet” olarak adlandırılmaya da başlanmıştı.³²⁰

Bu kurumun kuruluşunda onun özerk davranmasına imkân verecek hiçbir hukuki dayanak söz konusu değildi. Böyle bir amaç da güdülmemişti. Yürütmenin dışında hareket etme kabiliyeti tefrîk-i mesâlih anlayışıyla Şûrâ-yı Devlet için değil Divân-ı Ahkâm-ı Adliye için söz konusuydu. Bu konuya çalışmanın dördüncü bölümde değinilecektir.

G. Şûrâ-yı Devletin Geçirdiği Değişiklikler

1. Parlak Dönem (5 Mart 1868-10 Şubat 1872)

Şûrâ-yı Devletin kuruluşu Cevdet Paşa'nın deyimiyle “...pek ziyâde âlâyışli...”³²¹ olmuştu. Bu kurumdan beklenen hayli önemli çalışmalar vardı. 10 Mayıs 1868'de Sultan Abdülâziz'nin teşrifi ve açılış nutku ile Şûrâ-yı Devletin merkez teşkilatındaki itibarı en üst dereceye çıkmıştı. Şûrâ-yı Devletin yaklaşık ilk dört yılı (5 Mart 1868-10 Şubat 1872) kuruluş amacına uygun olarak özellikle de en verimli hizmetleri gerçekleştirdiği dönemdir. Bu dönemde Şûrâ-yı Devlet Reisleri olarak Midhat Paşa (5 Mart 1868-27 Şubat 1869), Yusuf Kamil Paşa (27 Şubat 1869-21 Ekim 1871) ve Namık Paşa (21 Ekim 1871- 4 Ağustos 1872) görev yapmıştır.³²² Ancak Âli Paşa'nın ölümünden (8 Eylül 1871) sonra Mahmut Nedim Paşa'nın Sadrazam olmasıyla Namık Paşa, başkanı olduğu kuruma karşı menfi tutum sergilemeye başlamıştır.

³¹⁹ Bkz. Nizâm-nâme-i Esâsî'nin 2. Madde/altıncı ve yedinci fıkralar.

³²⁰ Karal, a.g.e., Cilt VII., s. 149.

³²¹ Cevdet Paşa, *Tezâkir* (40), s. 84.

³²² Fahri Çoker, “Tanzimat'ın Getirdiği Hukuk Kurumları ve İşlevleri” *Tarih ve Toplum*, Sayı: 71, İstanbul, 1989, s. 18-19. Diğer taraftan 1868-1922 Yılları arasında görev yapan Şûrâ-yı Devlet Reisleri ve görev süreleri için *Salnâmeler*, 1879'da Dâhiliye Nezâretince tutulmaya başlanan *Sicill-i Ahvâl Defterleri*, Sadrazamlık yapanlar için İbnülemin Mahmut Kemal İnal, *Son Sadrazamlar*, son derece önemli birer kaynaktır. Şûrâ-yı Devlet Reisleri ve üyelerinin hayatlarını ayrıntılı şekilde ortaya koymak çalışmanın amacı dışında bulunduğundan daha fazla üzerinde durulmamıştır.

Şûrâ-yı Devlet Reîsi Midhat Paşa zaman zaman Sadrazam Âli Paşa ile karşı karşıya gelse de Âli Paşa, Fuat Paşa'yı kırmak istemediğinden Midhat Paşa hakkında bir tasarrufta bulunmamıştı. Ancak Midhat Paşa kendisini koruyup kollayan Fuat Paşa'nın ölümünün (29 Şevval 1285/12 Şubat 1869) ardından Âli Paşa tarafından Bağdat'a vali olarak gönderilmiş ve yerine Yusuf Kamil Paşa tayin edilmişti. Fakat önemle belirtmek gerekir ki bu durum Şûrâ-yı Devleti derinden sarsmamıştı. Aralarındaki anlaşmazlık Şûrâ-yı Devlet üzerinden değil kişiseldi. Çünkü Sadrazam olarak Âli Paşa'nın bu kurumun gerekliliğine olan inancında bir eksiklik bulunmamaktaydı. Daha önce de bahsedildiği üzere Girit'ten gönderdiği lâyiha ile Şûrâ-yı Devletin kuruluşunu hızlandırmış ve bu konuda Fuat Paşa'yla birlikte en büyük çabayı harcamıştı.

Şûrâ-yı Devletin parlak dönemi diyebileceğimiz bu zaman kesitinde en önemli değişiklik kuruluşundan yaklaşık bir yıl sonra Şûrâ-yı Devlet Nizâmnâme-i Dâhilîsi³²³ (23 Zilhicce 1285/6 Nisan 1869) ile olmuştur. Ancak bu değişiklik rasyonel bir ihtiyacın gereği olarak planlanmıştı. Siyasi çekişme ya da sair bir etkinin dayatması değildi. Bizzat Şûrâ-yı Devletin içinden gelen tecrübe edilmiş problemlerin çözümüne matuftu.

Değişiklik gerekçelerine Nizâmnâme-i Dâhilî başlığı altında ayrıntılı bir şekilde yer verildiğinden burada tekrar edilmeyecektir. Ancak kısa ve öz olarak değinildiğinde bu ihtiyacın Adliye Dairesinin içinde bulunduğu durumdan kaynaklandığı Sadaret Makamından 22 Zilhicce 1285/5 Nisan 1869 tarihli olarak yapılan arz tezkeresiyle söz konusu olmuştur.³²⁴ Tezkere-i Sâmiye'de bu dairenin asıl vazifesinin nizamiye mahkemelerinde görülecek davalara ilişkin kanun ve nizamnamelerin düzenlenmesi meselesi olduğu halde devlet memurlarının yargılanmasının da Adliye Dairesinde görülmesi ve karara bağlanmasının dairenin asıl vazifesini yerine getirmesini engellediğinden bahisle "...Şûrâ-yı Devlete â'id muhâkemât ve de'âvînin merci' rû'yeti olmak sıfatıyla..." Muhâkemât Dairesinin kurulmasının teklif edildiği anlaşılmaktadır. Tezkerede yer alan ikinci değişiklik teklifi ve gerekçesi ise Mülkiye ve Maârif Dairelerinin birleştirilip yeni adının Dâhiliye ve Maârif Dairesi yapılmak istenmesidir.

³²³ Nizâmnâme-i Dahilînin arşiv kaydı için bkz. BOA, İ.DUİT, 58/48-2.; Basılı metin için Düstûr, I. Tertip, 1. Cilt, Matbaa-i Âmire, 1289, ss. 707-718. Bu mevzuat metni (Yönetmelik) Düstûr'da 25 Muharrem 1286/7 Mayıs 1869'da yayımlanmıştır.

³²⁴ BOA, İ.DUİT, 58/48-1.

İkinci değişikliğin gerekçesi ise Maârif Dairesinin vazifesinin mazbut ve hafif olması ve Mülkiye Dairesinin bazı görevlerinin Dâhiliye Nezaretine aktarılması olarak gösterilmiştir.

İrâde-i Seniyye incelendiğinde dikkati çeken diğer önemli husus da Adliye Dairesinin görevleri arasında “me’mûrîn-i devlete â’id muhâkemât”ın Nizâmiye Mahkemelerine devredilmesidir. (6 Nisan 1868) Bu durum kurulduğundan itibaren Şûrâ-yı Devletin, “yargısal yetkilerde” Divân-ı Ahkâm-ı Adliye karşısındaki ilk mevzi kaybedişidir. Yeni görev dağılımı Şûrâ-yı Devlet ile Divân-ı Ahkâm-ı Adliyenin yargısal görev ve yetkiler arasında bir tedâhüle (çakışma, karışma) yol açtığından yaklaşık yüz gün sonra Divân-ı Ahkâm-ı Adliyenin teklif müzekkeresi³²⁵ üzerine yeni bir karar alma zorunluluğu doğmuştur. Bunun üzerine Şûrâ-yı Devlet bir mazbata hazırlamış³²⁶ ve bu doğrultuda da 6 Rebûlâhir 1286/16 Temmuz 1869 tarihinde konuyu açıklayan ve netleştiren bir irâde-i seniyye çıkarılmıştır.³²⁷ Bu irade metni incelendiğinde, Şûrâ-yı Devlet mazbatasında yer alan bütün tespit ve teklif edilen hususların olduğu gibi onaylandığı görülmüştür. Bunda hiç kuşkusuz Sadaret Makamında Âli Paşa’nın olması oldukça etkili olmuştur. Şûrâ-yı Devletin görev ve yetki çerçevesi;

- 1- Adliye ile İdare memurları arasındaki davalara,
- 2- İdareye ait meselelerden dolayı idare ile kişiler arasındaki davalara (Bu davalarda devlet müddei/davacı ya da müddeâ-aleyh/davalı olabilir),
- 3- Memurların görevlerinden doğan ceza davalarına,
- 4- Adli ve idari yargı arasındaki ihtilafta mercii tayini,

³²⁵ Divân-ı Ahkâm-ı Adliyenin, her iki kurumun tabi olduğu nizâmnâmeler çerçevesinde konunun Şûrâ-yı Devlet tarafından aydınlatılmasını talep ettiği 11 Safer 1286/23 Mayıs 1869 tarihli müzekkere için bkz. BOA, İ.DUİT, 58/47-3

³²⁶ 26 Rebûlevvel 1286/6 Temmuz 1869 tarihli Şûrâ-yı Devlet Mazbatası için bkz. BOA, İ.DUİT, 58/47-2

³²⁷ BOA, İ.DUİT, 58/47-1. Bu irâde-i seniyyenin tarihini İsmail Hakkı Görelî’nin, *Devlet Şûrası* eserinde “6 Rebûlevvel 1286” olarak yer almıştır. Ancak belge dikkatli incelendiğinde bu tarihin 6 Rebûlâhir 1286 olduğu rahatlıkla görülecektir. Aksi takdirde irâde-i seniyyenin, kendisine esas olan Şûrâ-yı Devlet mazbatasından önceki bir tarihi taşıdığı sonucu ortaya çıkar ki bu mümkün değildir. Çünkü Şûrâ-yı Devlet Mazbatası 26 Rebûlevvel 1286/6 Temmuz 1869 tarihlidir. Mazbatayı esas alan irâde-i seniyyenin tarihi daha sonraki bir tarih olmalıdır.

Hususları olarak belirlenmiştir. Bu irade ile Şûrâ-yı Devletin günün koşulları bağlamında makbul bir idari yargı mercii olduğu yönündeki kanaat sadaret ve Padişah tarafından teyit edilmiştir.

Divân-ı Ahkâm-ı Adliyenin ise;

- 1- Kişiler arasındaki tüm hukûk-ı âdiye davalarına,
 - 2- Kişiler arasındaki bütün ceza davalarına,
- Bakmakla görevli ve yetkili olduğunun altı çizilmiştir.

Divân-ı Ahkâm-ı Adliyenin şer'i, ticaret ve cemaat mahkemelerinin³²⁸ yetkisi dışında kalan alanlarda yani Nizâmiye Mahkemelerinde görülen davalar için temyiz mercii olduğunu da göz önünde bulundurmak gerekmektedir. Sadaret Makamının desteği ile Şûrâ-yı Devlet kaybettiği mevziyi geri almıştır.

Mahmut Nedim Paşa'nın Sadrazam olması ile birlikte özellikle de 10 Şubat 1872 yılından itibaren daha çok da siyasi saiklerin etkisiyle yargısal yetki ve sorumluluklar Şûrâ-yı Devletin aleyhine daralma, Divân-ı Ahkâm-ı Adliyenin lehine ise genişleme şeklinde gerçekleşecektir.

Nizâmnâme-i Esâsî'nin 3. maddesinde yer alan “...*Eşhâs ile hükûmet beyninde olan da'vâlar kangı dâ'ireye müte'allik ise o dâ'irede fasl u rü'yet ve hükm olunur.*” şeklindeki ibareyle Şûrâ-yı Devletin tüm dairelerini kapsayan genel nitelikli bu hükmün gereğini yeni kurulan Muhâkemât Dairesi için geçerli kılmak ve bu yöndeki yargısal hizmetlerin tek elden, etkili ve verimli yürütülmesi amaçlanmıştı.³²⁹ Böylelikle bir

³²⁸ Gülhane Hatt-ı Hümayûnun akabinde Osmanlı Devleti yargı düzeninde yer alan mahkemeler ve yargılama usulleri konusunda detaylı bilgi için bkz. Ekrem Buğra Ekinci, *Osmanlı Mahkemeleri (Tanzimat ve Sonrası)*, 2. Baskı, Arı Sanat Yayınları, İstanbul, 2017 ve Halil Cin, “Tanzimat Döneminde Osmanlı Hukuku ve Yargılama Usulleri”, *150. Yılında Tanzimat* (Yayına Hazırlayan: Hakkı Dursun Yıldız), TTK Yay., Ankara, 1992, ss. 11-32.

³²⁹ BOA, İDUİT, 58/48-1. Normal koşullarda “geneli kapsayan” bir hükmün mukaddimede ya da genel esaslara değinilen bir bölümde olması beklenir. Ancak Nizâmnâme-i Esâsî'nin 3. maddesinde yer alan “*Eşhâs ile hükûmet beyninde olan da'vâlar kangı dâ'ireye müte'allik ise o dâ'irede fasl u rü'yet ve hükm olunur.*” ibaresinin beşinci daire olarak görev ve sorumlulukları anlatılan Maarif Dairesi kısmında yer aldığı görülmektedir. Ancak o günkü koşullar altında bu çok yadırganacak bir durum değildi. Sonraki süreçte mevzuat hazırlama tekniklerinin de bir hayli geliştiğini gözlemleyebiliyoruz. Modern anlamda kanunlaştırma hareketlerine Gülhane Hatt-ı Hümayûnunun akabinde başlayan devletin, mevzuat

tarafından yargısal yetkilerin temerküz ettiği bir “Daire” kurulurken diğer taraftan sair dairelerin görev tanımı yasama süreçlerine katkı ile idari/danışma mahiyetinden ibaret olacaktı.

Shaw, Muhâkemât Dairesiyle “*idari yargının*” Şûrâ-yı Devletin çok önemli bir faaliyeti haline geldiğinden yeni mahkemenin meclisin çalışmalarında 1869 yılında “Muhâkemât-ı Cezâ’iyye ve Muhâkemât-ı Hukûkiyye” olarak iki kısma ayrıldığını ifade etmektedir.³³⁰

Netice itibariyle dairelerin arasında uzmanlaşmış bir iş bölümü meydana gelmekteydi. Muhâkemât Dairesinin “Muhâkemât-ı Cezâ’iyye ve Muhâkemât-ı Hukûkiyye” olarak kendi içinde ikiye ayrılması da bu yaklaşımın sonucuydu. “Muhâkemât-ı Hukûkiyye”nin görev alanı ceza yargılaması dışında kalan “hukûk-ı âdiyye”ye ait hususların çözümüne yönelikti. Bu davaların mahiyetine Muhâkemât Dairesinin anlatıldığı kısımda detaylı yer verildiğinden tekrarlanmayacaktır.

Nizâm-nâme-i Dâhilî ile yapılan bu değişikliklerle Şûrâ-yı Devletin bir taraftan yasama süreçlerine daha aktif katıldığı diğer taraftan ise üstlendiği yargısal vazifeleri

hazırlama yöntem ve teknikleri açısından da bir olgunlaşma süreci içerisinde olduğu rahatlıkla görülmektedir.

³³⁰ Bu tespitin, çalışmanın orijinali (İngilizce) ile Türkçe çevirisinde farklı şekilde yer aldığı görülmüştür. “**Administrative justice**” kavramı, makalenin Türkçe çevirisinde “**yasama**” olarak yer almıştır. Bu durum Muhâkemât Dairesinin görevleri bağlamında esasa müessir açık bir çeviri hatasıdır. Yazarın isabetli tespitinin mahiyeti, çeviri yapılırken maalesef değiştirilmiştir. Şöyle ki ifadenin aslı: “**Administrative justice became such an important part of the Council’s work that in 1869 the new Department of Court Cases was divided into two separate departments, of Criminal Cases/Muhakemat-i Cezaiye and of Civil Cases/Muhakemat-i Hukukiye.**” şeklindedir. Bkz. Shaw, “The Central Legislative Councils.....”, s. 80. Oysaki kavramın yasama olarak çevrilebilmesi için ibarenin “**Legislative**” olarak metinde yer alması gerekirdi. Bu maddi hatanın üzerinde önemle durulmasının sebepleri şunlardır:

- 1- Çeviri bu şekilde yapıldığında durum maddi bir hatanın ötesinde esasa müessir hale gelmektedir. Şöyle ki; Nizâm-nâme-i Dâhilî ile kurulan Muhâkemât Dairesine yasama süreçlerine ilişkin bir görev, yetki ve sorumluluk asla verilmemiştir. Yürüttüğü görevlerin tamamı idari yargıya yöneliktir. Yani farklı erklerle ilişkin bir karışıklık söz konusu olmaktadır.
- 2- Yazarın isabetle idari yargı olarak kullandığı kavram olan “Administrative justice” ilgili olmadığı başka bir kavrama karşılık olarak Türkçeleştirilmiştir. Bu durum makalenin aslına bakılamayan/bakılmayan ancak araştırmalarda yani bu çeviriden yararlanıldığında Muhâkemât Dairesi için söz konusu olan fahiş bir hatanın yayılması tehlikesini taşımaktadır. Eleştirisi yapılan çeviri için bkz. Stanford J. Shaw, “19. Yüzyıl Osmanlı Reform Hareketinde 1876 Öncesi Merkezî Yasama Meclisleri II” (Çeviren: Püren Özgören), Tarih ve Topum, Cilt 13, Say:77, 1990, s. 45.

daha sistemli ve etkin bir şekilde yerine getirebilmesine imkân veren yeni teşkilat yapısına kavuştuğu ve 10 Şubat 1872 yılına kadar parlak bir dönem yaşayarak merkezi yönetime çok önemli katkılar sunduğu ifade edilebilir.

2. Tartışmaların Odağındaki Şûrâ-yı Devlet: Tılsımın Bozulması (1872-1880)

Cevdet Paşa: “...Binâen-aleyh devâir-i adliyye refte refte tevessü’ ve lâıykıyle te’essüs eylemiş olduğuna mebni sonraları Şûrâ-yı Devlet’in bid’defe’at uğradığı tahavvülât ve inkılâbâtta sâlim kalmıştır...”³³¹ şeklinde ifadeleri ile Divân-ı Ahkâm-ı Adliyenin sağlam temeller üzerine inşa edildiğine Şûrâ-yı Devletin ise defalarca yapısal değişikliğe uğradığına vurgu yapmaktaydı.

Âli Paşa’nın 8 Eylül 1871 tarihinde ölümünden sonra Şûrâ-yı Devlet “hâmî-i hakîkî”sini kaybetmiştir. Aynı tarihte Sadrazam olan Mahmut Nedim Paşa’nın, gerek Âli Paşa’ya ve gerekse Midhat Paşa’ya menfî tutumunun sadece kişisel değil, Şûrâ-yı Devlet kaynaklı olduğu yaşanacak sonraki gelişmelerden anlaşılmaktadır.

Sadrazam Mahmut Nedim Paşa ile birlikte 1872’de başlayan ve ilga edildiği 1922’ye kadar olan süreçte Şûrâ-yı Devletin etki sahası ve verimliliği siyasi çekişmelere bağlı olarak zaman zaman daralıp zaman zaman da genişlemekle birlikte ilk dört yılı içinde elde ettiği sistemli çalışma başarısına ve devletin tüm üst düzey yönetiminin (Bâb-ı Âlî ve Sultan) desteğine eş zamanlı şekilde bir daha asla kavuşamamıştır. Bu durumun en önemli sebeplerinden biri daha kuruluşunda sıkı sıkıya Sadaret Makamına bağlı olarak ihdas edilmesi Şûrâ-yı Devlet Başkanlarının da yaklaşımlarını etkilemekteydi. Sadrazam kendi görüşlerine uygun hareket edenlerle çalışma eğiliminde idi. Örneğin başkan Namık Paşa kurumun yetkilerinin 10 Şubat 1872’de daraltılmasına itiraz etmemiş aksine desteklemiştir. Bu yaklaşımın neticesinde Şûrâ-yı

³³¹ Cevdet Paşa, *Tezâkir* (40), s. 84.

Devletin yapısında menfi anlamdaki ilk köklü değişim Selh-i Zilkade 1288/10 Şubat 1872 tarihinde sadır olan irade ile söz konusu olmuştur.³³²

İrâde-i Seniyye incelendiğinde Şûrâ-yı Devletin teşkilat yapısında ciddi değişikliğe gidildiği daire sayısı ile üye sayısının azaltıldığı görülmektedir. Sadaret Makamının 29 Zilhicce 1288 tarihli tezkire-i sâmiye ile “Hey’et-i Şûrâ-yı Devletin birine Tanzîmât ve diğerlerine Dâhiliyye ve Muhâkemât Dâ’ireleri tesmiye olunmak üzere müceddeden üç dâ’ire i’tibârıyla aded-i a’zâsının nizâmen yigirmi beşe hasrı...” önerdiği teklif bir gün sonra aynen kabul edilmiş ve böylece Şûrâ-yı Devlet için yeni bir dönem başlamıştır.

Yeni yapıda Adliye, Nâfia ve Ticaret-Ziraat, Mülkiye ve Maârif ve Maliye ve Evkaf Dairelerinin ortadan kaldırıldığı görülmektedir. Kaldırılan dairelerden sadece Adliye Dairesi bir daha kurulamamıştır. Diğer dairelerin Şûrâ-yı Devletin ilga olunduğu 1922’ye kadar çoğunlukla benzer isimlerle tekrar kurulup kaldırılması söz konusu olmuştur. Adliye Dairesi ise en çok görev çakışması olan yerdi. Görevleri bir taraftan Divân-ı Ahkâm-ı Adliye ile diğer taraftan Şûrâ-yı Devlet Muhâkemât Dairesi ile çakışmaktaydı. Bu sebeple ilga edilen bu dairenin tekrar kurulmasına bir daha ihtiyaç duyulmamıştır. 5 R. 1289/12 Haziran 1872 tarihinde sadır olan irâde-i seniyye ile diğer dairelerin kapatılma gerekçesi merkez teşkilatında benzer isimlerle yer alan nezâretlerin varlığından bahisle hazineye sağlanacak tasarruf ile açıklanmaktaydı.³³³ Mükerrerlik taşıyan işler ve benzer kurumlar yönüyle bakıldığında yapılan düzenlemede bu yönüyle kısmi haklılık payı söz konusu idi. Yeni yapıda kanun, nizamname ve mukavelenamelerin hazırlanması görevi Tanzimat Dairesine verilmiştir.³³⁴

Diğer taraftan muavinlerin sayısı 12, mülazımların sayısı da 15’e düşürülmüş maaşların yeniden düzenlenmesi kararlaştırılmıştır. Ayrıca “...ziyâde lüzûmsuzlukları

³³² BOA, İ.DUİT, 58/45-1; Bir araştırmada (Cin, a.g.m., s. 29’da 88 nolu dipnot) Şûrâ-yı Devletin Tanzimat, Muhâkemât ve Dâhiliye adıyla üç daireden teşekkül etmesine hukukî dayanak olarak Şûrâ-yı Devlet Nizâm-nâme-i Esâsîsi ile Dahilî’si gösterilmiştir. Ancak mezkûr nizâm-nâmeler, tetkik edildiğinde böyle bir hükme ve düzenlemeye kesinlikle rastlanmaz. Çünkü Şûrâ-yı Devletin üç dairesi bir yapıya dönüşmesi, bahsi geçen nizâm-nâmelerle değil, Selh-i Zilkade 1288/10 Şubat 1872 tarihinde sadır olan irade ile söz konusu olmuştur.

³³³ BOA, İ.DUİT, 58/44-1

³³⁴ BOA, İ.DUİT, 58/45-2

cihetiyle çıkarılacakların hâllerine göre taşralarca istihdâmları sûreti dahi tezekkür olunmuş olmağla...” hükmüyle gereksiz olduğu düşünülen personelin taşra teşkilatında görevlendirilmesi kararlaştırılmıştı. Hiç şüphe yok ki bu yöntemin, sadece rasyonel bir personel planlamasına değil, günün koşullarında makbul bulunmayan ricalin, merkezden uzaklaştırılmasına da hizmet ettiği rahatlıkla söylenebilir. Yeni üye dağılımının Şûrâ-yı Devletteki Müslüman unsurların dışındakileri de olumsuz etkilediği görülmektedir. 1 Mayıs 1868 yılında toplam üyelerin içindeki oran gayrimüslim unsurlar için yaklaşık 1/3 iken yeni durumda 1/4 civarındadır. Üye toplam sayısının alt sınırı 22, üst sınırı ise 25 olarak belirlenmiştir. Dairelerdeki üye sayısı ise 6, başkan dâhil 7’yi geçmeyecekti.³³⁵

³³⁵ BOA, İ.DUİT, 58/45-2.

* Şûrâ-yı Devlet dairelerindeki üye sayısı ve dağılımı matematiksel olarak ortak özellik yöntemiyle şu şekilde gösterilebilir: $\{x: \text{azâ/üye sayısı}, \forall x \in \text{daire}, 6 \leq x \leq 7\}$
Hey’et-i Umûmiyye ise: $\{22 \leq x \leq 25\}$

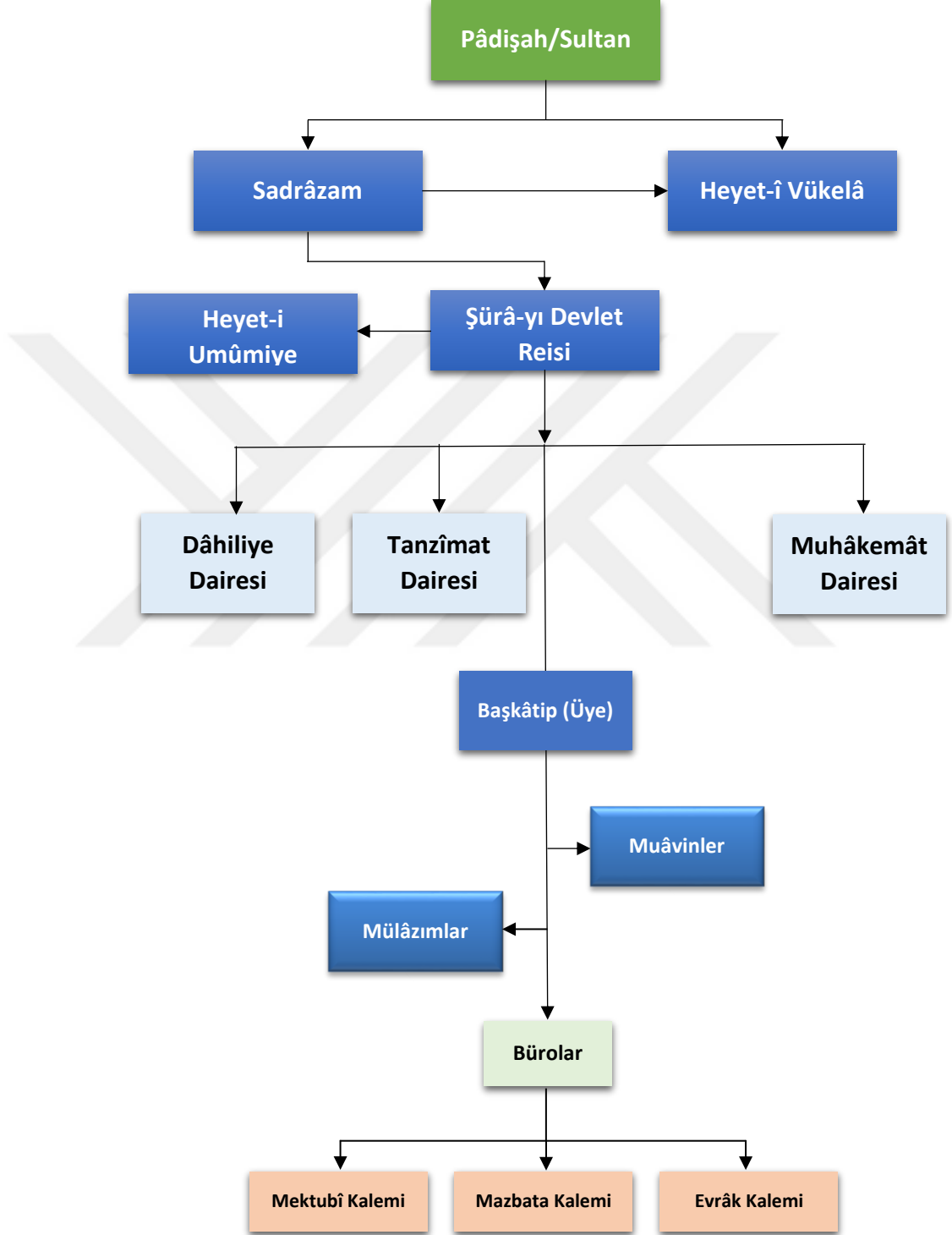
(Selh-i Zi'l-ka'de1288/ 10 Şubat 1872 tarihli İrâde-i Seniyyenin Ekidir.)

BOA, İ.DUİT, 58/45-3.

Sıra No	İsim/Unvan
1	Damat Nûri Paşa (Üye)
2	Damat Edhem Paşa (Üye)
3	Damat Mahmûd Paşa (Üye)
4	Şerif Ali Paşa (Üye)
5	Abdi Paşa (Üye)
6	Kemal Paşa (Üye)
7	Necib Molla Efendi (Üye)
8	Sa'îd Efendi (Üye)
9	Rızâ Efendi (Üye)
10	Ârif Efendi (Üye)
11	Besim Bey (Üye)
12	Rauf Bey (Üye)
13	Ferik Edhem Paşa (Üye)
14	Ferik Hacı Mehmed Paşa (Üye)
15	Boğos Bey (Üye)
16	Başkâtib İzzeddin Bey (Üye)
17	Ahmed Bey (Üye)
18	Bağdatlı Emin Efendi (Üye)
19	Legofet Bey (Üye)
20	İbrahim Bey (Üye)
21	Daviçon Efendi (Üye)
22	Yevanço Efendi (Üye)
23	Fâzıl Bey (Üye)
24	Yanko Ökyâdis Efendi (Üye)
25	Serkiz Efendi (Üye)

Tablo No: 2 1872 Yılında Üyelikleri Devam Edenler

ŞÛRÂ-YI DEVLET TEŞKİLÂTI
(10 Şubat 1872)



Şema 3: Şûrâ-yı Devlet Teşkilât Yapısı

1872 yılı Şûrâ-yı Devlet için badirelerle dolu bir yıl olmuştu. Bunun en önemli sebebi Sadrazam Mahmut Nedim Paşa'nın bu kuruma bakışı idi. Olabildiğince Şûrâ-yı Devletin nüfuz sahasını daraltmaya çalışmaktaydı. 5 Rebûlâhîr (R) 1289/12 Haziran 1872 tarihli İrâde-i Seniyye³³⁶ ile öncelikle Muhâkemât Dairesi hedef alınmıştır. "...Şûrâ-yı Devlet Muhâkemâtının Muhâkemât-ı Umûmiyyeden tefrîkiyle dahi her kâ'ideye muvâfık bulunmayan bir sûretle beyhûde iştigâl mevzû'-i bahs idüğü..." şeklinde mezkûr daireye olumsuz göndermede bulunulmuştur. Bu değişiklikle daire, üyeleri ile birlikte Divân-ı Ahkâm-ı Adliye Nezâretinin kuruluşuna dâhil edilmiştir. Aynı irade ile Dâhiliye Dairesi de Bâb-ı Âlî Islahat Komisyonuna devredilmiştir. Böylece Şûrâ-yı Devletin tek dairesi olarak Tanzimat Dairesi kalmıştır. Bu daireye ise önceki görevlerinin yanı sıra ayrıca kaymakam ve mutasarrıfların belirlenmesine ilişkin sorumluluk da verilmiştir.

İrade metni incelendiğinde yapılan değişikliğin gerekçesi olarak Şûrâ-yı Devletin görevlerini tam ve verimli yapamadığı ve tasarruf yapılmasının hazineye sağlayacağı katkı düşüncesinden hareket edildiği görülmektedir. Ancak burada ilginç bir durum söz konusudur. 10 Şubat 1872'de kurumun görev, yetki ve sorumluluklarında bir kısıtlama olmamasına rağmen üye sayısının üst sınırı yarıya düşürülüp 25 olarak belirlenmişti. Pek doğal olarak yarı yarıya azaltılmış üye sayısı ile kendisine verilen görevleri yapamayacak hale gelen Şûrâ-yı Devlet, daha sonra da yapamadıklarından dolayı eleştirilmeye başlanmıştır. Bu durumun Sadrazam Mahmut Nedim Paşa'nın bilinçli bir politikası olduğu görülmektedir.

Diğer taraftan 8 R. 1289/15 Haziran 1872 tarihli irâde-i seniyye³³⁷ ile üye sayısının düşürülmesinin hazineye sağladığı faydalardan bahsedilmiş ve Şûrâ-yı Devletin tek dairesi olan Tanzimat Dairesinde 15 üye bırakılmıştı. Daha önce Muhâkemât Dairesinde görev yapan 8 üye Divân-ı Ahkâm-ı Adliyeye, geriye kalan 6

³³⁶ "...Dâhiliye Dâ'iresinin Bâb-ı Âlî Komisyonuna ve Muhâkemât Dâ'iresinin dahi hey'et-i müntehabesiyle Divân-ı Ahkâm-ı Adliye Nezâret-i Celîlesine ilhakıyla..." ibareleriyle yer alan bu hüküm ve İrâde-i Seniyyenin tamamı için bkz. BOA, İ.DUİT, 58/44-1

³³⁷ BOA, İ.DUİT, 58/43-1.

üye ise 1872 yılında Mahmut Nedim Paşa'nın Sadaretinde kurulan Islahat Komisyonuna (1872) naklen atanmışlardır.³³⁸

**Şûrâ-yı Devlet Tanzimat Dairesi, Divân-ı Ahkâm-ı Adliye Nezâretine Naklen
Atanan Üyeler ve Islâhât Komisyonuna Şûrâ-yı Devletten Seçilecek Üyeler
(8 R. 1289/15 Haziran 1872 İtibariyle)**

Şûrâ-yı Devlet Üyeleri (Tanzimat Dairesi)	Ahkâm-ı Adliyeye Nakledilecek Muhâkemât Üyeleri
Nûri Paşa	Abdi Paşa
Mahmûd Paşa	Rızâ Efendi
Edhem Paşa	Arif Efendi
Redif Paşa	Necib Efendi
Cevdet Paşa	İbrahim Bey
İsmail Paşa	Yevanço Efendi
Şerif Hüseyin Paşa	Serkiz Efendi
Sa'îd Efendi	Rızâ Bey
Ferik Edhem Paşa	Şûrâ-yı Devlet'ten Islâhât Komisyonu Üyelğine Seçilenler
Başkâtip İzeddin Bey	
Yaver Efendi	Kemal Paşa
Odyan Efendi	Rauf Bey
Ali Şefik Bey	Ahmed Bey
Legofet Bey	Bağdadlı Emin Efendi
Buhûr Efendi (Mu'âvinlikten alınacak)	Rusçuklu Fâzıl Bey
	Yanko Efendi
Şûrâ-yı Devlet İkinci Kâtibi Dâhiliye Başmuavini Saib Efendi	Muhâkemât Dairesi Kitâbeti Kemâkân Sa'îd Efendi
Islâhât Komisyonu Kitâbeti Süreyya Bey	

Tablo No: 3 Üye tasnif listesi için bkz. BOA, İ.DUİT, 58/43-2.

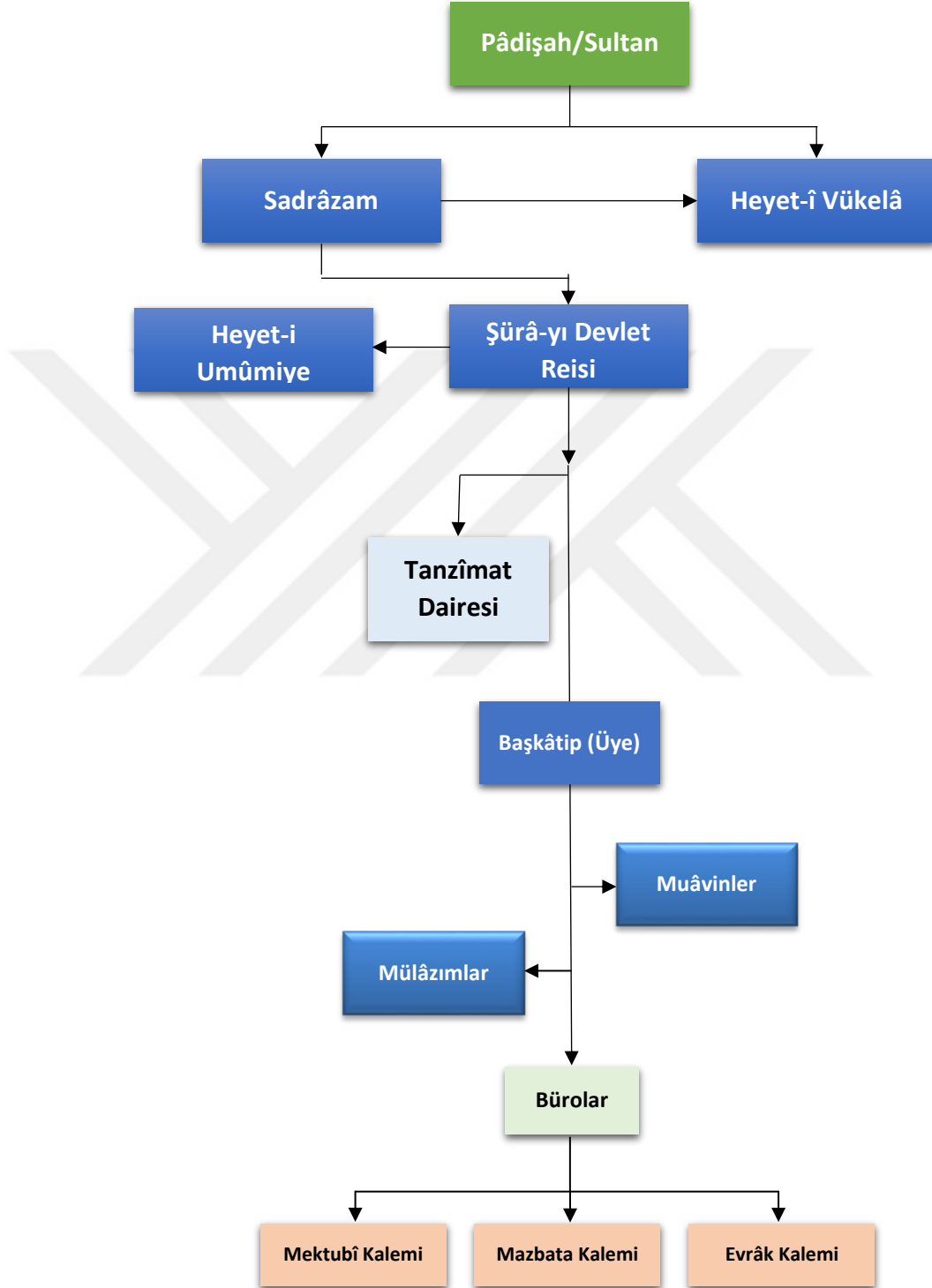
³³⁸ BOA, İ.DUİT, 58/43-1 ve 43-2

10 Mayıs 1868’de oldukça gösterişli bir açılışa bu kurumdan büyük beklentilerini açıklayan Sultan Abdülâziz’in 1872 yılında Sadrazam Mahmut Nedim Paşa’nın etkisinde kalması oldukça dikkat çekicidir. Bunun tam aksine teklif ise Midhat Paşa’nın sadarete geçişi ile söz konusu olmuştur. 4 Cemâziyelâhir (C) 1289/9 Ağustos 1872 tarihli tezkire-i sâmiye ile Islahat Komisyonun kaldırılması ve Dâhiliye Dairesinin yeniden kurulması teklif edilmiş olup bu teklif bir gün sonra 5 C. 1289/10 Ağustos 1872 tarihli irâde-i seniyye³³⁹ ile onaylanmıştır. Bu iki daireli yapıda (Dâhiliye ve Tanzîmat); Mülkiye, Maliye ve Maârif Dairelerinin görev ve iş yükü Dâhiliye Dairesine, Nâfia Dairesinin görevleri Tanzimat Dairesine bırakılmıştır. Muhâkemât Dairesi ise üyeleri ile birlikte Divân-ı Ahkâm-ı Adliye Nezâretine daha önce ilhak olunmuştu.

³³⁹ BOA, İ.DUİT, 58/41-1. Bu irâdeye esâs tezkire-i sâmiyeye Sadrazam Midhat Paşa’nın öfkesi yansımasıdır. Şöyle ki, genellikle bu metinlerin giriş cümlesinde maksat yer almaz. Sultana övgü ifadelerinden sonra mesele özetlenir ve maksada matûf cümlelere sonra geçilir. Ancak burada ilk cümle: “İslâhât Komisyonunun lağvı ve a’zâ-yı sâbıkasından bulunan zevâtın yine Şûrâ-yı Devlete i’âdesi..” şeklindedir. Doğrudan nokta atışıyla amaç dile getirilmiştir. Bu durum hiç şüphe yok ki, Mahmut Nedim Paşa Dönemindeki düzenlemelere Midhat Paşa’nın tepkisini ortaya koymaktadır.

ŞÛRÂ-YI DEVLET TEŞKİLÂTI

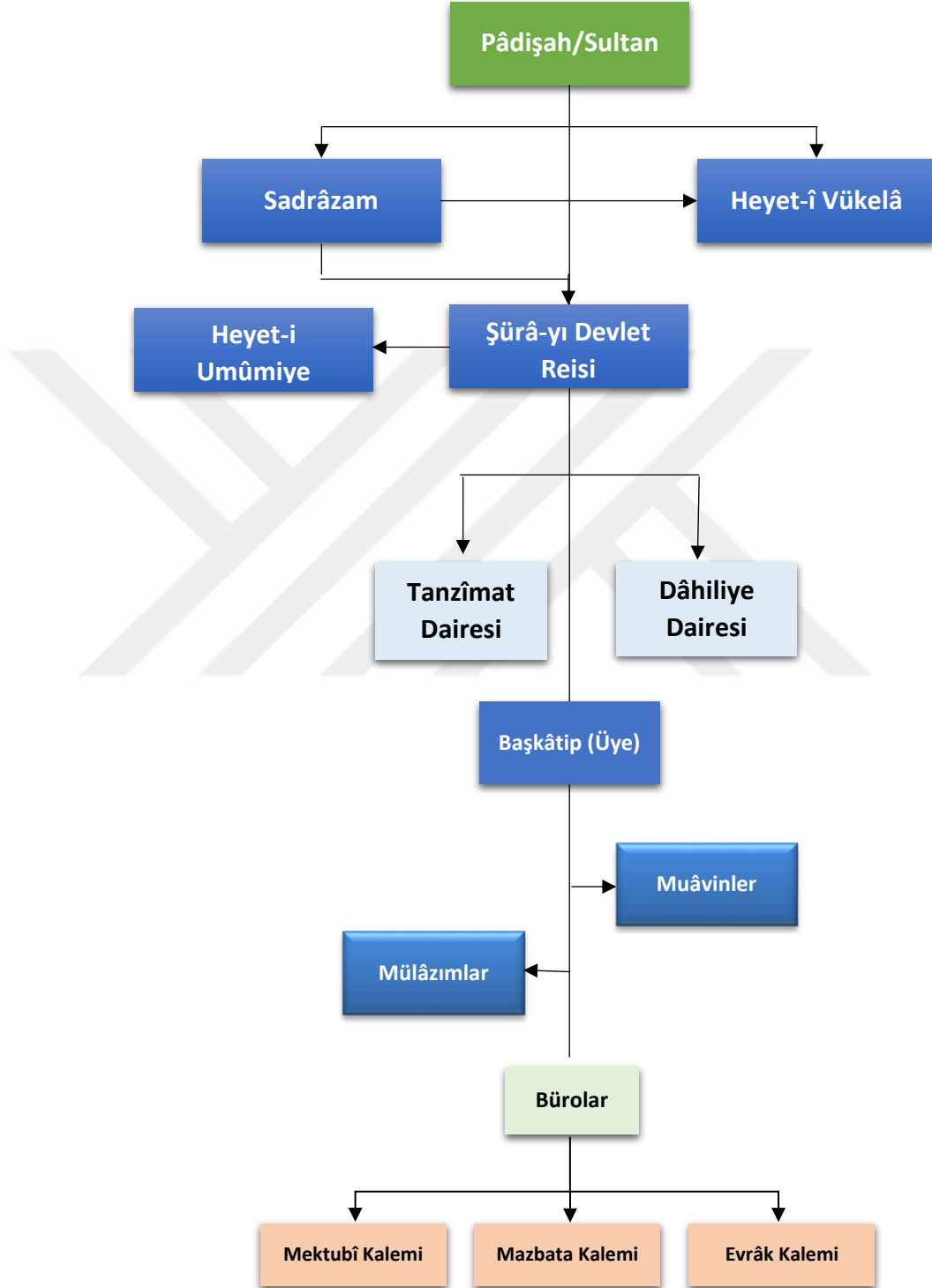
(12 Haziran 1872)



Şema 4: Şûrâ-yı Devlet Teşkilât Yapısı

ŞÛRÂ-YI DEVLET TEŞKİLÂTI

(10 Ağustos 1872)



Şema 5: Şûrâ-yı Devlet Teşkilât Yapısı

Midhat Paşa'nın Sadrazam olmasıyla gerçekleşen Sadaret değişikliğinde Sultan yeniden Şûrâ-yı Devleti desteklemeye başlamıştır. Yani Sadrazamın tutumu Sultanın tutumunu da belirlemektedir. Böylece daha önce komisyona naklen atanan üyeler Şûrâ-yı Devlete iade edilmiştir. Yine irâde metni incelendiğinde Dâhiliye Dairesinin kurulmasını temine ilaveten: "...mâliyyece mu'âmelât-ı câriyyenin hâllerini ale'd-devâm muvâzene etmek için Şûrâ-yı Devletde Tedkîk-i Muhâsebât-ı Umûmiyye nâmıyla bir dâ'ire daha te'sîsi mutasavver olarak ve teşkîli ba'de i'lân ve istizân kılınmak üzere şimdilik..." denilmesi suretiyle daha sonra mezkûr dairenin kurulması hedeflenmiştir.

Midhat Paşa bu teklifi ile devletin maliye yönetiminde ve denetiminde Şûrâ-yı Devleti etkin kılmaya çalışmaktadır. Fakat onun, üç ayı bulmayan kısa süren bu ilk Sadrazamlığından sonra bu konunun rafa kaldırıldığı anlaşılmaktadır. Sonraki süreçte Şûrâ-yı Devlet için hiçbir şeyin eskisi gibi olmayacağı ve bu kurumun türlü türlü savrulmalara uğrayacağı kaçınılmaz olacaktır. Nitekim Midhat Paşa'nın da bazı gerçekleri (örneğin "Muhâkemât Dairesini" yeniden kuramaması örneğinde olduğu gibi) kabullendiği görülmektedir. Muhâkemât Dairesinin Divân-ı Ahkâm-ı Adliye Nezâretine ilhak edilmesiyle Şûrâ-yı Devlet, yargısal yetkilerini tamamen kaybetmiştir. Diğer görevlerini de bu süre zarfında ne kadar başarıyla yürüttüğü de tartışmalıdır. Çünkü büyük umutlarla ihdas edilen bu kurum çalışamaz hale getirilmiştir.

Özellikle 1872-1876 tarihleri arasında Bâb-ı Âlî'de yaşanan siyasi çekişmeler en çok da Şûrâ-yı Devleti etkilemişti. Bu kurumun yapısında gerçekleşen değişikliklerin olumlu ya da olumsuz nitelik taşıması Sadrazamın karşıtlık ya da taraftarlık ekseninde şekillenmekteydi. Hesaplaşmalarda Şûrâ-yı Devlet de ihmal edilmiyordu. İlk reisi olan Midhat Paşa ile başlangıçta özdeşleşen kurumun görev, yetki ve sorumlulukları ona karşıt olan başta Sadrazam Mahmut Nedim Paşa gibi devlet adamlarınca kısıtlanmaktaydı. Ancak Şûrâ-yı Devlet bir şekilde hayatta kalmayı başarmıştır.

1873'te Nâfia Dairesinin kurulmasıyla bu kurumun daire sayısı üçe çıkmış, 1876 yılından itibaren Muhâkemât Dairesinin kurulmasıyla dörde bir yıl sonra beşe

çıkmiştir.³⁴⁰ Muhâkemât Dairesinin görev alanı memur yargılamaları ile sınırlandırılmıştır. Yani hükümet ile şahıslar arasındaki davalar 12 Haziran 1872'den beri geldiği şekliyle Divân-ı Ahkâm-ı Adliye Nezâretinin uhdesine bırakılmıştır. 11 Rebûlevvel 1294/26 Mart 1877 tarihinde ise Maliye Dairesi kurulmasına imkân veren bir irâde-i seniyye yürürlüğe girmiştir.³⁴¹

2.1 Yeniden Yapılanma Çabaları

2.1.1 Şûrâ-yı Devlet Nizâmnâme-i Esâsîsi (1880)

Şûrâ-yı Devletin 10 Şubat 1872 yılından itibaren bozulan istikrarlı yapısı zaman zaman müspet adımlar atılsa da ancak 1880'den sonra nispeten yeniden kurulabilmiştir. Kurumun yapısını yeniden düzenleyen 10 fasıl ve 110 maddeden oluşan **yeni bir nizâmnâme** hazırlanmıştır.³⁴² Nizâmnâmenin 110. maddesinde: “Şûrâ-yı Devletin teşkiline dâ’ir 8 Zilhicce 1284 tarihli nizâmnâme ile 25 Muharrem 1286 tarihinde yapılmış olan Nizâmnâme-i Dâhilîsi münfesihtir.” denilmek suretiyle önceki kanun ve yönetmelik yürürlükten kaldırılmış ve ikisini de terkip eden oldukça ayrıntılı yeni bir hukuki düzenleme getirilmiştir. Mezkûr nizâmnâme ile önceki hukuki düzenlemeler ilga edilip Şûrâ-yı Devletin yapısı yeniden düzenlendiğinden bu nizamname “Esâsî” mahiyettedir. Yani Şûrâ-yı Devletin yeni teşkilat kanunudur. Bu kanunla öngörülen yeni teşkilat yapısına (Birinci fasıldaki ilk 12 madde) bakıldığında;

³⁴⁰ 1876-1908 arası kronolojik gelişmelere yönelik detaylı bilgi için bkz. Mutağ, *adı geçen tez*, s. 26-29; Canatar ve Baş, *a.g.m.*, s.128-136; Ali Akyıldız, Şûrâ-yı Devlet, Cilt 39, *DİA*, 2010, s. 238

³⁴¹ BOA, İ.DUİT, 58/35-1.

³⁴² Nizâmnâmenin arşiv kaydı için bkz. BOA, İ.DUİT, 58/52-3 Ancak ne nizâmnâmenin altında ne de ona esas olan mazbatada herhangi bir tarih yoktur. Durum böyle olsa da bu nizamnamenin 1880 (1297) yılı ortalarına doğru hazırlandığı diğer belgelerden (Örneğin 7 Ca. 1297/17 Nisan 1880 tarihli irâde-i seniyyede: “Şûrâ-yı Devlet Nizâmnâme-i Esâsîsi ve Dâhilîsinin dahi hâlen ve maslahaten icâb eden ahkâmı ve kavâ’idi hâvî olmak üzere yeniden lâyhalarının tanzîmi...” ifadesiyle yeni bir tensikât çalışmasının yapılmasını muhtevidir. Bkz. BOA, İ.DUİT, 58/32-1. Başbakanlık Osmanlı Arşivinde rahatlıkla ulaşılabilen bu belgenin bugüne kadar Şûrâ-yı Devlet çalışmalarında ele alınmadığını hatta İsmail Hakkı Görelî, Sıddık Sami Onar’ın çalışmalarında ve Yüzyıl Boyunca Danıştay ile çoğunlukla bu çalışmalardan beslenen diğer ikinci el kaynaklarda 1880 tarihli olan bu 110 maddeli Şûrâ-yı Devletin yeni kanununa hemen hiçbir şekilde yer verilmediği görülmüştür. Açık ki, 54 yıllık serüven sadece 1868 ve 1869 yılı hukuki düzenlemeleri ile sağlıklı değerlendirilemez. Kaldı ki, bahsi geçen yıllara ait hukuki düzenlemelerin de kapsamlı bir analize tabi tutulduğu da tartışmalıdır. Yaptığımız çalışma kapsamında tespit edebildiğimiz kadarıyla bu Nizâmnâme ilk kez bu çalışmada tahlil edilmektedir.

Birinci maddesinde Şûrâ-yı Devletin vükelâdan bir zâtın yönetiminde ve Tanzimat, Muhâkemât ve Dâhiliye adlarıyla üç daireden oluştuğu ifade edilmiştir. Yeni nizamname ile getirilen en çarpıcı değişikliklerden biri ise ikinci maddede yer almıştır: “Vükelâ-yı Devlet Şûrâ-yı Devletin a‘zâ-yı fevka’l-‘âdesidir.” ibaresiyle bu durum gösterilmiştir. Buradaki “a‘zâ-yı fevka’l-‘âde” kavramıyla her hükümet üyesine “tabiî/doğal” üyelik statüsünün kastedildiği düşünülmektedir. Vükelâ-yı Devlet üyelerinin, kendi nezâretlerine ait meselelerde hem dairelerde hem de Heyet-i Umûmiye’de oy vermesi söz konusu idi. Ancak onlar, muhâkemâta dair hususlarda oy kullanamazlardı.³⁴³ Bu durum ise devletin merkez teşkilatında 1868’den beri daha çok Divân-ı Ahkâm-ı Adliyenin görev alanında kendisini göstermeye başlayan adli yargıda “müstakil olma vasfı”nın Şûrâ-yı Devletin yargısal yetkilerini de kapsamına yönelik bir mahiyeti ilk kez ortaya koymaktadır. Ancak idari yargının tam anlamıyla müstakil olması tekemmül etmiş bir “kuvvetler ayrılığı”nı gerektirdiğinden bu konuda daha alınacak çok mesafe vardır ve bu süreç Cumhuriyet Türkiye’inde tamamlanacaktır.

Yeni yapıda toplam 9 muavin ve 15 mülâzım görev yapacaktı. Her bir daireye üçer muavin ve beşer mülâzım taksimi öngörülmüştü. Muhâkemât Dairesinde birer müddeiûmumî (savcı) ve müstantık (sorgu hâkimi) bulundurulacaktı. 30 yaşını doldurmamayanlar üye, 25 yaşını doldurmamayanlar müddeiûmumî ve muavin, 20 yaşını tamamlamayanlar da mülâzım olarak Şûrâ-yı Devlete atanamayacaklardı. Daire Başkanlarının (Re’îs-i Sâni), azâdan başkâtiplerin ve muavinlerin mebûs olamayacakları kayıt altına alınmıştı. Başkâtibe bağlı olarak yazı işleri için bir kalem, arşiv için bir evrak odası kurulmuştur.

Üyeler için daha önceki nizamnamelerde bulunmayan “hâkim teminatı” diyebileceğimiz güvence ise yeni nizamnamenin 7. maddesinde sağlanmıştır: “...Şûrâ-yı Devletde me’mûriyetlerinden dolayı kanûnen müceb-i azl bir hareketleri veya istifâları vukû‘ bulmadıkça azl edilemezler.” Bu hüküm Şûrâ-yı Devlet üyeleri için 1868’den beri ilk kez söz konusu olmuştur. Oysaki Divân-ı Ahkâm-ı Adliye üyeleri için bu güvence ilk nizamnamesinden (1 Nisan 1868) beri söz konusuydu.

³⁴³ Nizâmnâme-i Esâsî, 16. Madde.

“Vezâyif-i Esâsîyye” başlıklı ikinci faslın 13. maddesi dikkat çekicidir: “Şûrâ-yı Devlet, mecâlis-i idârenin merci‘ ve kuvve-i icrâiyyenin hey’et-i müşâveresidir.” Bu madde 12 yıl önce kurulan Şûrâ-yı Devletin istişârî vasfının altını yeniden çizmekteydi ve yeni dönemde de kendisinden temel bekleneni yansıtmaktaydı.

Şûrâ-yı Devletin görev, yetki ve sorumlulukları ise ikinci fasıl 14. maddede yedi fıkra olarak düzenlenmiştir:

- 1- Öncelikle Vûkelâ-yı Devletin ve Heyet-i Mebûsanın kanunen açık olan yetkileri gereğince teklif ettikleri genel nitelikteki kanun tasarılarının düzenlenmesi ve değiştirilmesine,
- 2- Bakanlıklar (devâ’ir-i icrâiyye) ve özerk yönetime sahip valiliklere ait genel ve özel nitelikteki nizamnameleri inceleme ve görüşmeye,
- 3- İdareye ait kanun ve nizamât hükümlerinin değiştirilmesine,
- 4- Bir davanın görüleceği merciiden dolayı idare, mahkemeler ve meclisler arasında ortaya çıkan ihtilafları gidermeye ve idarenin hukuken yetkisinde bulunan uygulamalar ve Divân-ı Muhâsebâtın kararlarından hukuka aykırı ortaya çıkacak hususlarda mehâkim-i âdiyyeye ait bulunmayan davaların karara bağlanması,
- 5- Özel düzenlemesi gereğince (nizâm-ı mahsûs mucabince), idare memurlarının idari işlerden dolayı yargılamalarına,
- 6- Nizâmnâmede mahiyeti gösterilen ve devletçe önemli bulunan konuların incelenmesine,
- 7- Tanzim ettiği kanun tasarılarının (lâyiha) Heyet-i Mebûsan’da cereyan edecek müzâkerâta devlet namına savunmasına,
Görevli, yetkili ve sorumlu kabul edilmiştir.

Yukarıdaki hükümler tahlil edildiğinde, öncelikle birinci sırada ve yedinci sırada sayılan hükümlerin 1876 Kanûn-ı Esâsî dikkate alınarak kaleme alındığı anlaşılmaktadır. Normlar hiyerarşisi dikkate alınmıştır. Şûrâ-yı Devlet, kurulduğu dönemdekine benzer mahiyette yeni nizamnamesiyle de yasama süreçlerinde görevli, yetkili ve sorumlu tutulmuş bu çerçevedeki yetkilerinde hukuken bir daralma ya da genişleme söz konusu olmamıştır. Değişen durum yasama süreçlerinde Şûrâ-yı Devletin doğrudan Sadrazama karşı değil, Vükelâ-yı Devlet ve Meclis-i Mebûsan'a karşı sorumlu olmasıdır. Meseleye bu yönüyle bakıldığında Şûrâ-yı Devlet üzerindeki hiyerarşinin yumuşadığı söylenebilir. Bunun en çarpıcı dayanak noktası 1868 ve 1869 düzenlemelerinde görülen Sadaret merkezli çalışma sisteminin yeni nizamnamede son bulmasıdır. Şöyle ki, çalışmanın ilgili bölümünde yer verildiği üzere Şûrâ-yı Devletin herhangi bir konuda harekete geçmesi Sadaret Makamından havale edilmesine bağlıydı. Diğer taraftan alınan tüm kararlar da “ba-mazbata” yine Sadarete arz edilirdi. Yeni düzenleme, bu anlayışı ortadan kaldırmış ve Şûrâ-yı Devlete daha özerk bir statü tanımıştır.

Dikkat çeken diğer bir durum ise yargısal yetkiler konusundadır. Daha öncesinden başlayan daralma burada da konumunu korumuştur. Şûrâ-yı Devletin 1872 yılına kadar uhdesinde bulunan *“Eşhâs ile hükûmet beyninde rü'yet olunan de'âvî”* yetkisinden artık bahsedilmemektedir. Bu mümkün de değildi. Çünkü mezkûr yetki, 1876 Anayasasının 85. maddesi ile Mehâkim-i Umûmiye'ye verilmişti. Daralan yargısal yetkilerden biri de memur yargılamalarının sadece idari mahiyetle sınırlandırılması idi. Esasen bu durum disiplin hukukundaki modern yaklaşıma uygundu. Yani memurun görev suçu ile görev dışı suçu birbirinden ayrılmıştır. Günümüzdeki yaklaşım da bu şekildedir. Memurların görev dışı ceza yargılaması genel mahkemelerin işidir. Yargısal yetkilerde kısmi bir genişleme ise idare ile Divân-ı Muhâsebâtın genel mahkemelerin görevi dışındaki hukuka aykırı uygulamalarını görüşmeye ve karar vermeye Şûrâ-yı Devletin yetkili olmasıdır. Burada mali uygulamalardan doğan uyuşmazlıkların Şûrâ-yı Devletçe çözüme bağlanması kararlaştırılmıştır. 1868'den beri koruduğu bir diğer yargısal yetki ise bir dava konusunun görüleceği merciiden dolayı idare, mahkemeler ve

meclisler arasında ortaya çıkan ihtilafları gidermeye yetkili olmasıydı.³⁴⁴ 1868'den beri kullanılan bu yetki ve elde edilen birikimle Türkiye'de uyuşmazlık yargısının temelleri atılmıştır.

Yeni nizamnamede müzâkerlerin Daireler, Heyet-i Umûmiyye ve Muhâkemâta Mahsûs Heyet olmak üzere üç şekilde gerçekleştirileceği ile görüşmelerde gizlilik esas hükme bağlanmıştı.³⁴⁵ Daha önceki mevzuatında ise aleniyet esas gizlilik istisna idi. Kararlar oy çokluğu ya da oy birliği ile alınacaktı. Üyeler meclis çalışmalarında rütbe farkı gözetmeksizin eşit oya, eşit yetkiye ve haklara sahipti. Oylamada eşitlik halinde dairelerde reîs-i sâni'nin, Heyet-i Umûmiyye'de ise reîs-i evvelin bulunduğu taraf çoğunluk kabul edilecekti.³⁴⁶

Mufassal yeni nizamnamenin 20. maddesiyle Tanzimat Dairesi; “kavânin, nizâmât ve karâr-nâme lâyhalarının tanzîm, ta'dil ve tenkîhi ile idareye müteallik kanun ve nizâmların ahkâmını şerh ve tefsiri” ile görevli ve yetkili kılınmıştır.

Nizamnamenin 25. maddesi ise yargılamalarda kişilerin ötesinde idarenin sorumlu tutulacağına yani kişisel sorumluluk ile idari sorumluluk arasında bir ayrıma gidileceğine dair ilk kez hukuki düzenleme yapılması açısından son derece önemlidir. Bu hüküm nizamnamede: “Muhâkemât Dâ'iresi evvelâ, vazife-i me'mûriyetlerinden dolayı ithâm olunan me'mûrîn-i mülkiyye ve mâliyye ve belediyenin muhâkemât ve ta'yin-i mücâzâtına Sâniyen, mensûb oldukları devâ'ir-i idârenin salâhiyetlerini sû-i isti'mâl veya hudûd-i vezifesini tecavüz sebebiyle mutazarrır olan me'mûrlar tarafından vukû' bulacak iştikâ ve iddiaların tedkîk ve rü'yetine me'mûrdur. Bu ikinci kısım deâvî-i nezâret veya idâre tarafından hakk-ı terakki ve tekâüdün iptal veya ihlali ve rü'yet-i muhâsebatla kavaid-i umûmiyyenin ta'lîl ve tağyiri velhâsıl bi'l-cümle me'mûrînin hukûk ve vezâifini tekeffül eden ve kavânin ve nizâmâtın adem-i icrâ-yı ahkâmından münbais olan ve esâsen sırf idareye taalluk eden mevaddır” şeklinde yer almıştır.

³⁴⁴ Bkz. Nizâmnâme-i Esâsî, 14. maddenin dördüncü fıkrası.

³⁴⁵ Nizâmnâme-i Esâsî, 17. ve 18. Madde.

³⁴⁶ Nizâmnâme-i Esâsî, 18. Madde. Eşitlik halinde başkanın bulunduğu tarafın çoğunluk olarak kabul edilmesi Roma Hukukundan dünya hukukuna dağılmış bir ilkedir. “Primus inter Pares/Eşitler arasında birinci”. Reîsin/Başkanın eşit üyeler arasında birinci olmasını açıklamaktadır. Bu ilkeye Kanûn-ı Esâsî'nin 51. maddesinde de rastlamaktayız: “...tesâvî-i ârâ vukû'unda re'îsin re'yi iki adeddır”. Günümüz Türkiye'sinde de oldukça yaygın uygulama örneği söz konusudur.

Görüldüğü üzere hükmün ikinci kısmı, idarenin kötü işleyişinden kaynaklanan hususlara gönderme yapmaktadır. Bu son derece önemlidir. Görevli ile görevin ayrışması yani idarenin işlemlerinin hukuka aykırılığı durumunda bunun Muhâkemât Dairesinin yargısal denetimine tabi tutulacağı vurgulanmaktadır. Bugünkü anlamıyla ele alırsak da “**iptal davası**” anlayışının ve mantığının yavaş yavaş oluşmaya başlayıp hukuki düzenlemelere de yansıdığı görülmektedir. Esasen bu durumu anlamak mümkündür. Osmanlı hukukçularının Fransız idari yargı sisteminden haberdar olduklarına kuşku yoktur. Şûrâ-yı Devlet ile ilgili 1880 yılı düzenlemesine yansıyan anlayış da bu durumu desteklemektedir.

Muhâkemât Dairesinin görev ve yetkilerinin sayıldığı 26. maddede (ikinci fasıl) bu dairenin memur yargılamalarındaki davaları bidâyeten ve temyizen görmeye yetkili olduğu vurgulandıktan sonra “... Divân-ı Muhâsebât Kanûnunun ellinci maddesi mucebince Divân-ı Muhâsebât i‘lâmâtı aleyhinde devâ’ir taraflarından vukû‘ bulan iddiaların temyizen rü’yetine dahi me’mûrdur. Gerek me’mûrîn muhâkemâtına ve gerek 25. maddede tasrih olunan deâvi-i idâreye dair Muhâkemât Dâiresinin temyizen vukû‘ bulan kararları **sûret-i kat’iyyededir.**³⁴⁷ Bidâyeten verdiği kararlar Hey’et-i Umûmiyyesinde tasdik olunduktan sonra kat’i olur... ” denilmek suretiyle mali/hesap yargılamaları için bu dairenin bir temyiz mercii olduğu vurgulanmıştır.

Bugünkü Sayıştayın temeli olduğu kabul edilen Divân-ı Muhâsebât ile Şûrâ-yı Devlet arasındaki ilişkiyi açıklaması bakımından yukarıdaki hüküm oldukça çarpıcıdır. Hükümde yer alan kararların kesinliğine ilişkin ibareler de önceki nizamnamelerin ihtiyatlı tutuk adalet anlayışından oldukça farklı ve dikkat çekicidir. Hükümde yer alan “Hey’et-i Umûmiyyesi” ibaresinden anlaşılması gereken heyet ise, toplanma ve müzâkere usulü, kanunun 98-103. maddeleri arasında (dokuzuncu fasıl) yer alan “Muhâkemâta Mahsûs Hey’et-i Umûmiyye”dir. Yani Muhâkemât Dairesi kararları Heyet-i Umûmiye’de değil, “Muhâkemâta Mahsûs Hey’et” tarafından temyizen

³⁴⁷ Muhâkemât Dairesi kararlarına atfen bu ibare oldukça dikkat çekmektedir. Bu ve benzeri yargısal serbesti imkânı tanıyan hükümler mezkûr daire için müstakil yargı organı olma yolunda oldukça önemli bir adımdır. Ancak bu daireye ait Zabıt Ceridelerinin araştırmaya henüz açılmamış olması bu tespiti teyit ve tevsik edecek karar örnekleriyle destekleme ya da nakzetme imkânı vermemektedir.

görüülecekti. Bu heyete Şûrâ-yı Devlet Başkanı (Re'îs-i Evvel) riyâset (başkanlık) edecek olup Heyet; Başkâtîp, Muhâkemât Dairesi Başkanı (Re'îs-i Sâni), üyeler, muavinler ile Şûrâ-yı Devletin diğr iki dairesinin üyelerinden üçer kişinin dönüşümlü katılmasından oluşmaktadır. Ayrıca müdde-i umûmi ile davalı daire vekili de heyette hazır bulunacaktı.

Muhâkemâta Mahsûs Heyetin müzâkere konuları ise 39. maddede belirlenmiştir. Bunların başında ise, “ehemmiyeti ve cesâmeti” sebebiyle Şûrâ-yı Devlet Başkanının (Re'îs-i Evvel) havale ettiğı konular gelmekteydi. Heyetin karar yeter sayısı ise nizamnamenin 101. maddesinde belirtilmiştir: “Hey’etce müttehemîn aleyhinde vâki’ olan hükümde ekseriyyet-i arâ hüzzârın sülûsânı ile hâsıl olur.” şeklinde ifade edilmiştir. Yani, bir hüküm tesisi için karar yeter sayısı hazır bulunanların üçte ikisidir.

Şûrâ-yı Devletin genel kurulu vasfında olan Heyet-i Umûmiye³⁴⁸ ise yeni kanunla ayrı bir organ olarak düzenlenmiştir. Bu uygulama, 1868-1869 yasal düzenlemelerinden tamamen farklıdır. Şûrâ-yı Devletin kendi içinde dahi yargısal hükümlerin temyizine yönelik farklı bir genel kurul oluşturulmuştur. Bu yaklaşım idari yargının giderek idareden ayrılmaya ve uzamanlaşmaya başladığını net bir şekilde göstermektedir. Dolayısı ile bu durum idari rejim geleneğinin kurumsallaşmasına da katkı sağlamıştır.

Yeni nizamnamenin diğr hükümleri ise çoğunlukla “Şûrâ-yı Devletin Mu’âmelât-ı Dahilîyyesi”ne aittir. İşleyiş yapısı bazı farklılıkları barındırsa da önceki yapının devamı ve benzeri şeklinde olduğundan daha fazla ayrıntıya girmek gerekli görülmemektedir.

Yeni nizamname son derece mufassal olsa da boşlukta bıraktığı hususlar da vardır. Örneğin Sadaret Makamı ve Saray/Padişah ile ilişkilerin hangi çerçevede söz konusu olacağına ve başvuruların ne şekilde yapılacağına değinilmemiştir. Durum böyle olsa da önceki hiyerarşik ilişkiden keskin bir kopuş beklenmemelidir.

³⁴⁸ Heyet-i Umûmiye’nin teşkili ve müzâkere usûlu için bkz. Nizâmname-i Esâsi (8. Fasıl), 75-97 arası maddeler.

1880 düzenlemesi ile Şûrâ-yı Devletin yargısal yetkilerde daha özerk statü elde edeceğine, üyelerinin hâkim teminatından yararlanacağına dair hükümler olsa da sonraki düzenlemeler ve uygulamalardan bahisle bu kurumun müstakil bir yargı organı haline geldiğini iddia etmek pek mümkün değildir.

Şûrâ-yı Devlette 1880’den ortadan kaldırıldığı 1922 yılına kadar Muhâkemât Dairesi, üzerinde en çok düzenleme yapılan daire olmuştur. Zaman zaman yetkileri genişlese de bu daire ilk kurulduğu 6 Nisan 1869’daki yargısal yetki sınırına bir daha kavuşmamıştır. Böyle olmakla birlikte bahsi geçen daire, idari yargı konusunda artarak devam eden bir uzmanlaşmaya kavuşmuştur. 1882 yılında “Şûrâ-yı Devlet Müdde-i Umûmîleri ve Müstantıkı” birimi, 1884 yılında ise “Hey’et-i İttihâmiye (Sorgu Heyeti)” kurulmuştur.³⁴⁹

Şûrâ-yı Devlet Reisi’nin başkanlığında üçü Şûrâ-yı Devlet üçü de Mahkeme-i Temyizden tayin olunup altı azadan mürekkep teşekkül edecek bir “İhtilâf Mercii Encümeni”nin 1886 yılında kurulmasıyla adliye ve idare mahkemelerindeki merci tayini ve ihtilafların karara bağlanması, Muhâkemat Dairesinden alınarak, bu dairenin vazifesi memur yargılamalarına inhisar ettirilmiştir.³⁵⁰ Adli ve idari yargı üyelerinin terkiibinden oluşan bu yapının uyuşmazlık mahkemesinin temelini oluşturduğu söylenebilir. Nitekim “encümen-i ihtilâf” ile idari rejimin sonuncu karakteri olan “Uyuşmazlık Mahkemesinin” ortaya çıktığı ifade edilmiştir.³⁵¹ Ancak Encümenin kararları Makâm-ı İcrâ’nın tasdikine bağlıdır.³⁵² Bu durum kanaatimizce “encümen-i ihtilâf”ın “Uyuşmazlık Mahkemesi” olarak sınıflandırılmasına imkân vermez. Fakat bu yeni yapı, 1868’den beri Türkiye’de oluşmaya başlayan “uyuşmazlık yargısı”nın oluşmasının daha somut ve ileri adımı olarak Cumhuriyet Türkiye’sine tevarüs eden önemli bir birikimdir.

Diğer taraftan İhtilâf Mercii Encümenine Şûrâ-yı Devlet Reisi başkanlık etse de bu karma komisyonu Şûrâ-yı Devletin teşkilat yapısındaki bir hizmet organı olarak

³⁴⁹ Mutaş, *a.g.t.*, s. 27.

³⁵⁰ Göreli, *a.g.e.*, s. 27.

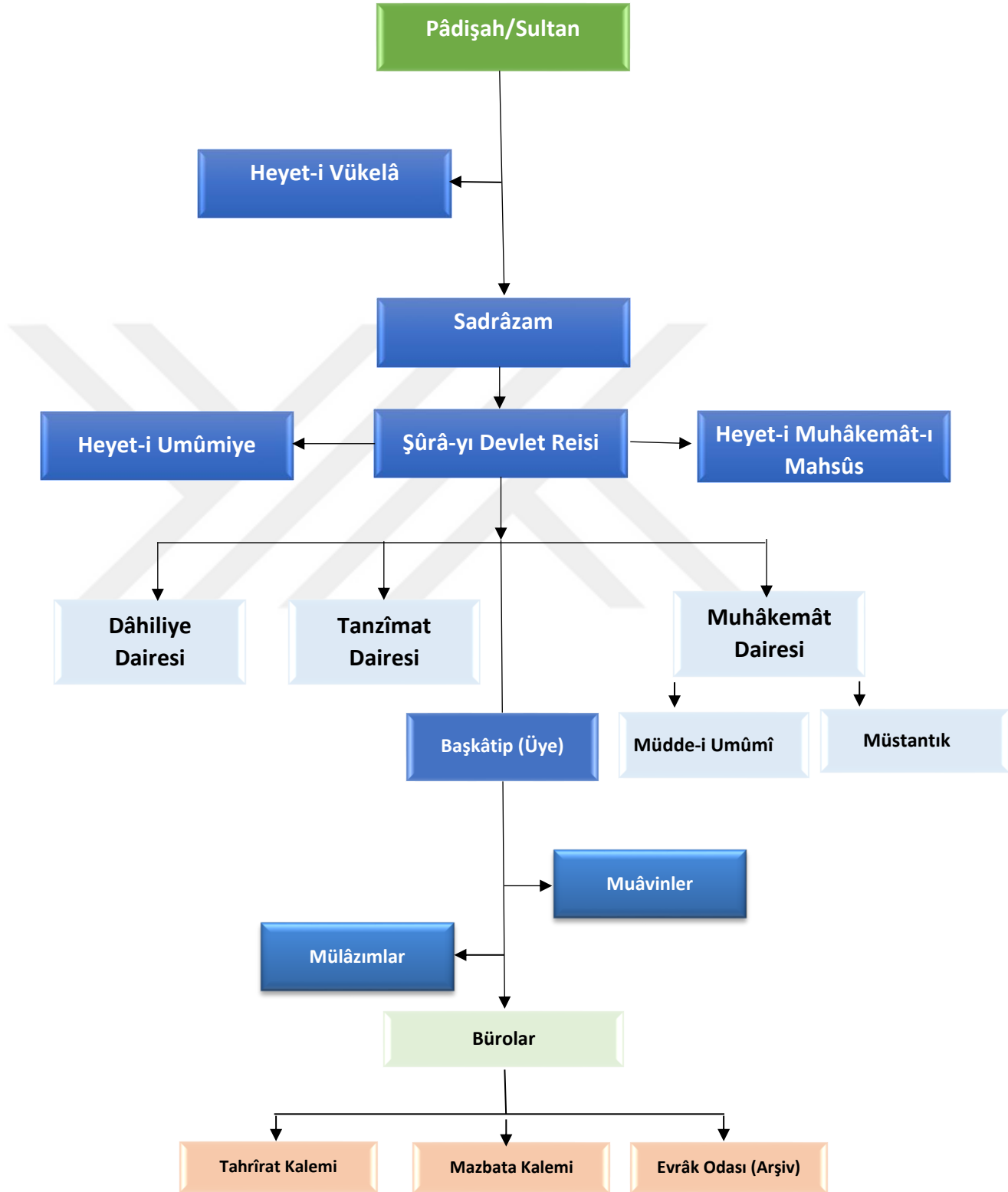
³⁵¹ Sıdık Sami Onar, *İdare Hukukunun Umumî Esasları*, Cilt: 1, 2. Baskı, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1960, s. 79-80.

³⁵² Göreli, *a.g.e.*, s. 27.

görmek doğru değildir. Aynı durum 1890'lı yılların başında kurulan “Bâb-ı Âlî İstatistik Encümeni” için de geçerlidir. Burada da Şûrâ-yı Devletin etkinliğinden bahsedilebilirse de bu komisyon/kurul Şûrâ-yı Devletin doğrudan bir hizmet birimi olmadığından teşkilatına dâhil değildir.



ŞÛRÂ-YI DEVLET TEŞKİLÂTI
(1880)



Şema 6: Şûrâ-yı Devlet Teşkilât Yapısı

2.1.2. İdari Yargıda İhtisaslaşmaya Doğru: 1897 Yılı Reformu

Şûrâ-yı Devlet teşkilat yapısından sıkça görülen değişikliklerden biri de 11 Şaban 1314/15 Ocak 1897 tarihli bir İrâde-i Seniyye³⁵³ ile söz konusu oldu. Bidâyet, istinâf ve temyiz şeklindeki Muhâkemât Dairesi alt birimleri “Mehâkim-i İdâre ” adı altında yeniden yapılandırılmıştır. Dâhiliye Dairesinin yerine Mülkiye Dairesi, ayrıca Maliye Dairesinin yeniden kurulması ve Tanzimat Dairesinin devam etmesi suretiyle Şûrâ-yı Devletin üç daireden oluşması öngörüldü. İrâde-i Seniyyenin ekinde yer alan mazbata da yer alan ilginç bir durum da Mülkiye Dairesinin riyasetinin bir ikinci reise (re’îs-i sâni) değil, doğrudan Şûrâ-yı Devlet Reisine havale edilmiş olmasıdır.³⁵⁴ 1897 yılındaki yapılanmada Mülkiye Dairesi tartışmasız olarak en önemli daire haline gelmiştir. Bu dairede sekiz, diğer dairelerde altışar üye görev yapacaktı. Artan iş yüküne istinaden zaman zaman daire üyeliğine ilaveten atamalar yapıldığı 13 Safer 1315/14 Temmuz 1897 tarihli irâde-i seniyyeden³⁵⁵ bahisle anlaşılmaktadır. Yine 1897 yılında oluşan bu yeni yapıda “Bidâyet Hey’eti bir re’îs, dört a’zâ, İstinâf Hey’eti bir re’îs, altı a’zâ ve Temyîz Heyetinin bir re’îs ve sekiz a’zâ”dan oluşacağı belirtilmiştir.

İrâde-i Seniyye’ye esas olan Vükelâ Mazbatası ve onun eki Kararnamenin ilk hükmü³⁵⁶: “Şûrâ-yı Devletin Muhâkemât Dâ’iresi ve ona merbût Bidâyet Mahkemesi bütün bütün müstakil olmak ve Bidâyet ve İstinâf ve Temyîz Hey’etleri nâmiyle müceddeden Mehâkim-i İdâre teşkil olunmak ve yalnız nezâret ve idâresi Adliye Nezâretinde olduğu gibi, Şûrâ-yı Devlet Riyâsetine muhavvel bulunmak üzere bi’t-tefrîk Şûrâ-yı Devletin vezâ’if-i sa’ire-i kanûniyyesi Mülkiyye, Mâliyye, Tanzîmat unvanlarıyla müceddeden ve ibkâen üç dâ’ireye tevdi olunacaktır” şeklindedir. Mehâkim-i İdârenin (Bidâyet, İstinâf ve Temyiz Mahkemeleri) bağlı olduğu mercinin değişmesi, yönetim ve denetiminin Adliye Nezâretinde olması dikkat çekmektedir. Bidâyet Mahkemesine atfen “Bütün bütün müstakil olmak” ibareleri ile Mehâkim-i

³⁵³ BOA, İ.DUİT. 58/26-1. Ayrıca bu dönemin canlı tanığı Osmanlı Devleti’nin ilk idare hukukçusu İbrahim Hakkı Paşa’nın *Hukûk-ı İdâre*, 2. Tab‘, Karabet Matbaası, İstanbul, 1312, s. 280.

³⁵⁴ Meclis-i Mahsûs-ı Vükelâ Heyeti mazbatası için bkz. BOA, İ.DUİT. 58/26-2

³⁵⁵ BOA, İ.DUİT. 58/25-1

³⁵⁶ Karârname metni için bkz. BOA, İ.DUİT. 58/26-3.

İdâre için de artık yargı bağımsızlığına vurgu yapılmaya başlandığını görülmektedir. Adliye Nezâretine bağlanacak olması bu ifadelerin kullanılmasını kolaylaştırmıştır.

Karârnâmede Mülkiye Dairesi için biçilen rol önceki düzenlemelerden oldukça farklı idi. Başkanlığını ikinci reis/daire başkanı (re'îs-i sâni) değil doğrudan Şûrâ-yı Devlet Reisinin yapacağı bu daire "...me'mûrîn ve efrâd taraflarından devâir-i idâre mu'âmelâtı aleyhinde şikâyeti hâvî verilecek arz-ı hâlleri kabul etmeye.." ve gerektiğinde tahkikata yetkili kılınmıştır.³⁵⁷ Dikkati çeken hususlardan diğeri "efrâd taraflarından" ifadesidir. Kişisel müracaat Şûrâ-yı Devlet kurulduğundan beri ilk kez söz konusu olmaktaydı. Ancak bu durum bu kurumun yargısal yetkilerini kaybettiği bir döneme denk gelmişti. Müracaat ve şikâyetlere ilişkin tahkikat sonucunu bir mazbatayla Sadarete sunacak olan Mülkiye Dairesinin bu yetkisini ise yargısal değil idari mahiyette anlamak doğru olacaktır.

3. II. Meşrutiyet Döneminde Şûrâ-yı Devlet

II. Meşrutiyetin ilanı (1908) ile birlikte parlamento yeniden çalışmaya başlamış ve devletin merkez teşkilatında düzenleme yapılması düşüncesi hâkim olmuştu. Konunun Şûrâ-yı Devleti ilgilendiren kısmına bakıldığında önce 14 Recep 1326/12 Ağustos 1908 yılında yayımlanan bir irâde-i seniyye³⁵⁸ söz konusudur. Bu irâde ile Şûrâ-yı Devletin mevcut yapısıyla üzerine aldığı görevleri yerine getiremediğine işaret edilmiş üzerinde bazı değişiklikler yapmak suretiyle ilk kurulduğunda hazırlanan yönetmeliğe dönüşmesi kararlaştırılmıştır. Bu çerçevede Şûrâ-yı Devlet teşkilatına Maârif Dairesinin yeniden ilave edilmesi kararlaştırılmıştır. II. Meşrutiyete kadar olan kırk yıllık süre zarfında yaklaşık on (10) defa yapısal değişikliğe gidilmiş ancak istenen sonuç bir türlü alınamamıştır. II. Meşrutiyet Döneminde de Şûrâ-yı Devletin yapısıyla

³⁵⁷ BOA, İ.DUİT. 58/26-3.

³⁵⁸ "Şûrâ-yı Devletin teşkilât-ı hâzırası mesâlihîn hüsn-i cereyânını te'mîne kâfi olmadığından... " şeklinde başlayan irade-i seniyye "...Şûrâ-yı Devletin bidâyet teşkilinde mevzû' nizâmnâmenin ba'zı ta'dilâtıyla..." ibaresiyle devam etmekte ve metinde yer alan "...luzûmuna binâ'en evvelce olduğu gibi bir de Ma'ârif Dâ'iresi teşkili muktezâ bulunduğundan..." ifadesiyle ise mezkûr dairenin yeniden kurulmasını teminen Şûrâ-yı Devlet teşkilatında değişikliğe gidilmesine dair öneri getirilmekte olduğu ve bu önerinin uygun bulunup onayladığı anlaşılmaktadır. BOA, İ.DUİT. 58/23-1.

ilgili tartışmalar devam etmiş yapılan düzenlemelerin odak noktalarından birini bu kurum oluşturmuştur.³⁵⁹

Daha sonra 6 Şaban 1326/3 Eylül 1908 tarihli “Şûrâ-yı Devletin Teşkilât ve Tensikâtı Hakkında İrâde-i Seniyye”³⁶⁰ ile Şûrâ-yı Devletin Mülkiye, Maliye, Tanzimat, Maârif ve Nâfia olmak üzere dört daire olarak yeniden yapılandırılması ve bu dairelere “birer re’îs-i sâni, altışar a’zâ” tayin edilmesine karar verildiği anlaşılmaktadır. Yine aynı irade ile Mehâkim Heyetinin üye yapısına ilişkin düzenlemeler söz konusudur: “Bidâyet Mahkemesinin bir re’îs, dört a’zâ ve bir a’zâ mülâzımından, İstînâf Mahkemesinin “bir re’îs, altı a’zâ ve bir a’zâ mülâzımı”ndan ve Temyîz Mahkemesinin “bir re’îs ve sekiz a’zâ”dan oluşacağı belirtilmiştir. Yeni yapıda Heyet-i İttihâmiye “bir re’îs, bir a’zâ ve bir a’zâ mülâzımın”dan ve Mehâkim İdaresinin diğer memurları ise “üç müdde-i umûmî ve mu’âvini ile bir müstantik”ten oluşacaktı. Heyet-i Tahrîriyeye yeteri kadar memur ile damad paşâlardan dairelerde “a’zâ-yı fahriyye”* olarak bulundurulması uygun bulundu.

Mezkûr irâde-i seniyye’de dikkat çeken diğer hususlar ise maaşlara yöneliktir. Mehâkim Heyeti Üyelerine ödenecek maaşlarda Mehâkim-i Adliye Üyelerine yapılan maaşların kıyasen esas alınması teklif edilmektedir. Yeni düzenleme ile azâ/üye seçilmeyenlere bir memuriyete atanana kadar maaş tahsis edilmesi de kararlaştırılmıştır.

Ancak bu durum da kısa sürmüş yeniden düzenleme yapma zorunluluğu doğmuştur. Neticede 1909 tarihli Muvâzene-i Umûmîyye Kanûnu ile kurumun teşkilat yapısı yeniden düzenlenmiş ve daire sayısı (Tanzimat), (Mülkiye) ve (Maliye, Nâfia ve Maârif) olmak üzere üçe indirilmiş, Şûrâ-yı Devlet Reisi ilk kez Vükelâ-yı Devlet arasından çıkarılmış ve Şûrâ-yı Devlet, Adliye Nezâretine bağlanmıştır.³⁶¹ Bu durum

³⁵⁹ II. Meşrutiyet Döneminde Şûrâ-yı Devletin algılanış biçimi, yapılan tartışmalar ve düzenleme çalışmaları için bkz. Erkan Tural, “II. Meşrutiyet Döneminde Danıştay”, *ÇTTAD*, V/13, 2006, ss. 79-89; Aynı şekilde bu dönemin hem canlı tanığı hem de resmi tarihçisi Son Vak’anüvis Abdurrahman Şeref Efendi Tarihi, “II. Meşrutiyet Olayları” (Hazırlayan: Bayram Kodaman-Mehmet Ali Ünal), TTK Yay., Ankara, 1996.

³⁶⁰ Aynı konuya ilişkin Vükelâ Mazbatası için bkz. BOA, ŞD, 3197/32’ye; İrâde-i Seniyye için ise bkz. Düstûr, II. Tertip, I. Cilt, s. 71-72.

*Damat Paşalara tanınan “a’zâ-yı fahriyye” statüsüne çalışmada ilk kez bu irâde-i seniyye’de rastlanmıştır.

³⁶¹ Görelî, *a.g.e.*, 30.

kurulduğu günden beri Heyei Vükelâ'da ve devlet protokolü içerisinde Divân-ı Ahkâm-ı Adliye/Adliye Nezâreti ile eşit statüde kabul görmüş olan Şûrâ-yı Devlet için tenzîl-i rütbe idi. Yaklaşık üç yıl devam eden uygulamanın istenilen başarıyı getirmemesi bu yapının da değişmesini zorunlu kılmıştır. Bu bağlamda Şûrâ-yı Devletin müstakil bir kurum olarak yeniden kurgulanması gündeme gelmiş ve değişiklik 1912 yılında gerçekleşmiştir.

4 Şubat 1329/17 Şubat 1914 tarihli Me'mûrîn Muhâkemât-ı Hakkında Kanûn-ı Muvakkat'ın 1. maddesi: "Me'mûrînin vazîfe-i me'mûrîyetlerinden dolayı munbâ'is veya vazîfe-i me'mûrîyetlerinin ifâsı sırasında hâdis olan cürümlerinden dolayı icrâ-yı muhâkemeleri şerâit-i âtiye dâ'iresinde Mehâkim-i Adliyye'ye â'iddir." hükmünü amir olduğundan memur suçları Mehâkim-i Adliyye'ye tevdi edilmiş ve Şûrâ-yı Devlet nezdinde görev yapan Temyiz, İstinâf ve Bidâyet Mahkemeleri ilga edilmiştir.³⁶²

Şûrâ-yı Devletin, devletin merkez teşkilatındaki 50 yıllık birikimini tahlil eden 2 Mart 1334/2 Mart 1918 tarihli tezkîre-i sâmiyesi ekinde ise yeni bir Şûrâ-yı Devlet Lâyihası hazırlanılması tavsiye edilmiştir. Ancak bu tasarı kanunlaşamamıştır. Durum böyle olsa da tasarının ihtiva ettiği hususlardan önemine binaen kısaca bahsetmek gerektiğinin faydalı olacağı düşünülmektedir. Tezkîre-i Sâmiye'de bu kurumun görevlerini gereğine uygun yapamadığından bahsedildikten sonra ayrıca: "... Bâ-husûs nizâmât-ı mevcûde Şûrâ-yı Devletin de'âvî-i idâreye müte'allik vazife hakkında ahkâm-ı lâzimeyi hâvî bulunmadığı cihetle..." şeklinde gerekçelendirilmiştir.³⁶³

İdari yargı yetkisinin Şûrâ-yı Devlette olması gerektiğini ifade eden Sadaret Mazbatası yeni Şûrâ-yı Devlet yapısının dört daireden oluşmasını öngörmüştür: Mülkiye ve Maârif, Maliye ve Nâfia, Tanzimat ve idari yargı yetkisiyle mücehhez

³⁶² Bu kanun metninin çeviri yazısı için bkz. www.mevzuat.meb.gov.tr (Erişim tarihi: 29/12/2017). Bu hususta birkaç noktaya değinmekte fayda görülmektedir: Bu kanun geçici bir süre için hazırlansa da (Kanûn-ı Muvakkat) Türkiye'de tam 85 yıl uygulanmıştır. Memurların memuriyetlerinden kaynaklanan ya da görevi esnasında işledikleri suçların bir ceza yargılamasına esas süreçlerde (ön inceleme/soruşturma gibi) bu kanun hükümlerine uymak zorunluluğu vardır. Neticede yapılan soruşturmanın sonucuna göre kamu davası açılması istemine ya da men-i muhâkeme kararı verilir. 1914 tarihli bu kanun, 4/12/1999 tarihli 4483 sayılı "Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun" ile yürürlükten kaldırılmıştır. 4483 sayılı Kanun günümüzde de yürürlüktedir. Bkz. Düstur, 5. Tertip, Cilt: 39.

³⁶³ Görelî, *a.g.e.*, s. 33/ Tezkîre-i Sâmiye'nin çeviri yazısı için s. 31-37.

De‘âvî Dairesi. Yine Mehâkim-i İdarenin Şûrâ-yı Devlete tekrar bağlanması ve memur suçlarını buranın üstlenmesinin amaçlandığı mezkûr tezkereden anlaşılmaktadır.

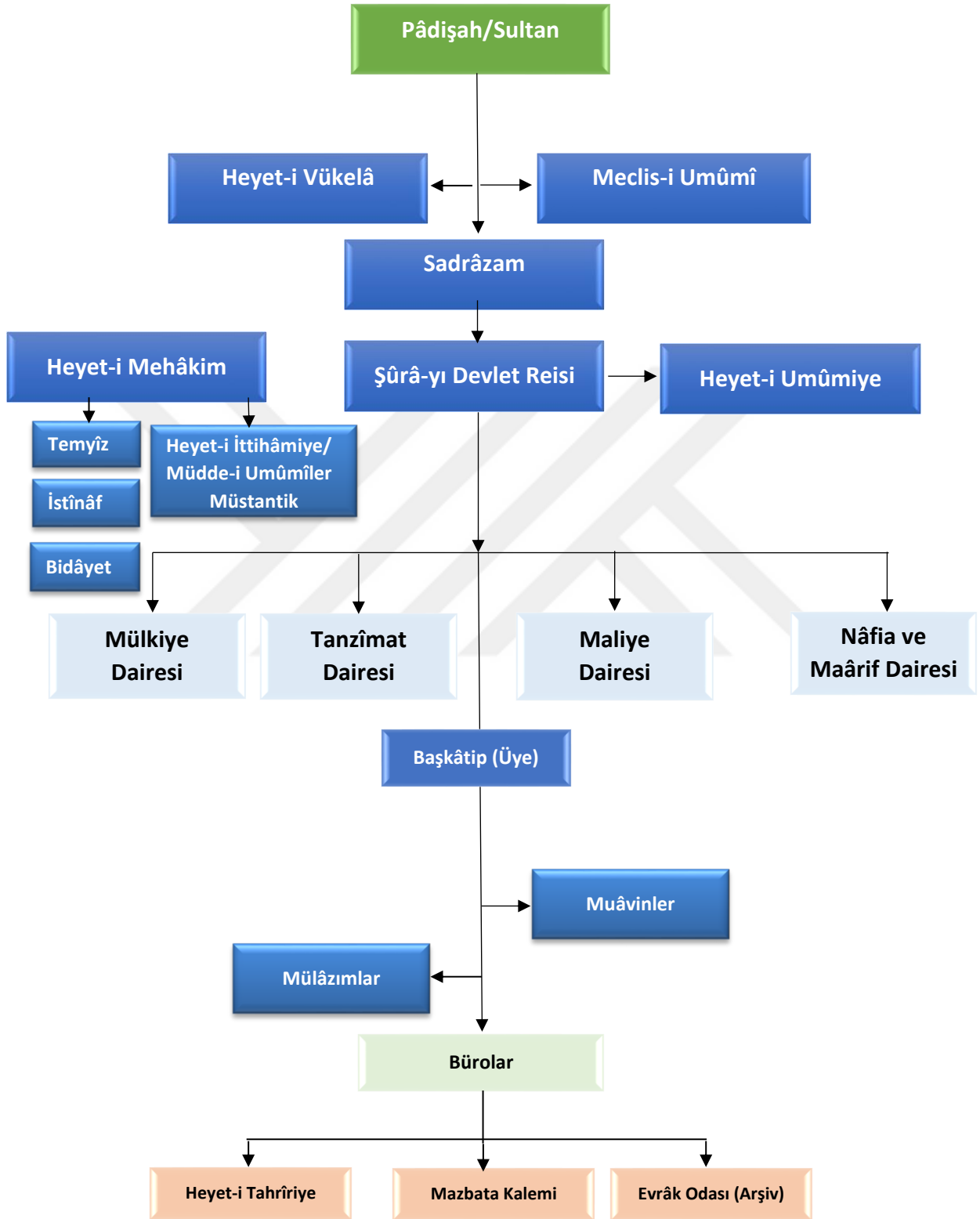
Yenilik düşüncesi, daire isimlerinin yeni bir birleşiminden çok ötedir. Bu yeni yapıyla öngörülen ve en önemli dikkat çekici husus ise, Sadaret Makamı ile olan ilişkiler noktasındadır. Burada amaç Şûrâ-yı Devleti Sadaret Makamının katı hiyerarşisinden kurtarmaktır. Bu ilk kez bu derece açıklıkla ifade edilmişti. Çalışma düzeninin değişmesi hedeflenmiştir. Sadaret Makamının havalesi olmaksızın nezâretler ve valiliklerin Şûrâ-yı Devlete müracaat edebilmesi ve Şûrâ-yı Devletin idari yargı kararlarının yine Sadarete sunulmadan re’sen infâz edilmesi kanun teklifinin en önemli yönleriydi. Ancak 1918 yılının şartlarında bu kanun teklifi yasalaşamamıştır.

Kurtuluş Savaşı sonrasında TBMM Hükümeti Döneminde Milli Hükümetin hâkim olduğu yerlerde uygulanan kanunlarla Şûrâ-yı Devlete verilen görevlerden bir kısmının yapılması için bir merci kurulması zorunluluğu hissedilmiş ve 4 Temmuz 1337 tarih ve 131 sayılı Kanunla “Me’mûrîn Muhâkemâtı Kanûnu” ile Şûrâ-yı Devlete verilen görevler için, TBMM bünyesinde üyeleri milletvekillerinden mürekkep bir “Me’mûrîn Muhâkemât Encümeni ile Me’mûrîn Muhâkemât Heyeti” kurulmuştur.³⁶⁴

Adı geçen “Encümen”in Muhâkemât Dairesi yerine, “Heyet”in ise Muhâkemât Dairesi bidâyet kararlarının temyizini görüşen genel kurul yerine ihdâs edildiği anlaşılmaktadır. 1922 yılına kadar varlığını devam ettiren Şûrâ-yı Devlet bu tarihte (4 Teşrîn-i Sâni 1338/4 Kasım 1922) TBMM kararı ile lağvedilmiş böylece Osmanlı Devletindeki sergüzeşti sona ermiştir.

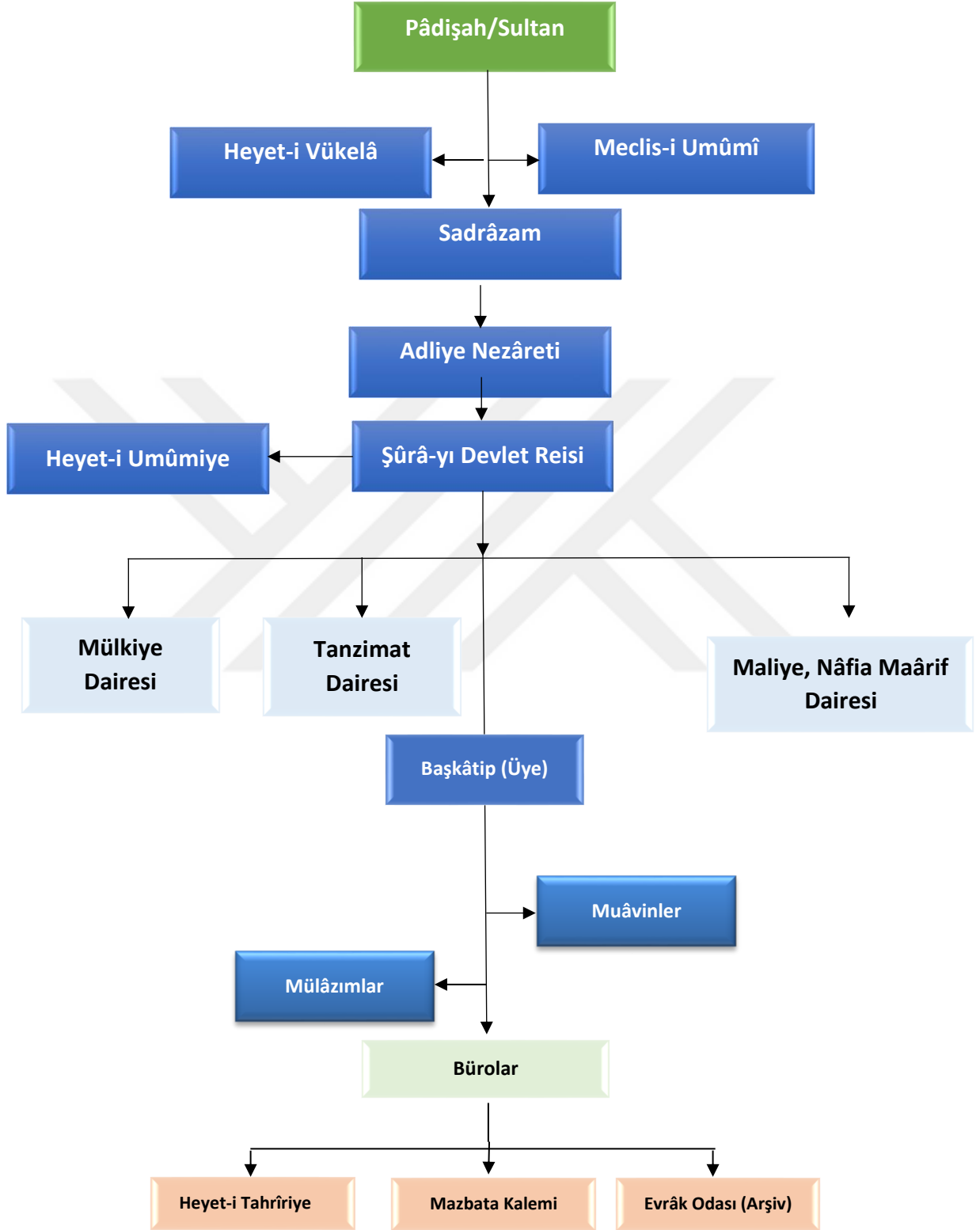
³⁶⁴ Rüştü Aral, “Danıştay’ın Tarihçesi Kuruluş ve Görevleri” *Danıştay Dergisi*, Yıl: 1, Sayı: 3, Ankara, 1971, s. 43.

ŞÛRÂ-YI DEVLET TEŞKİLÂTI
(1908)



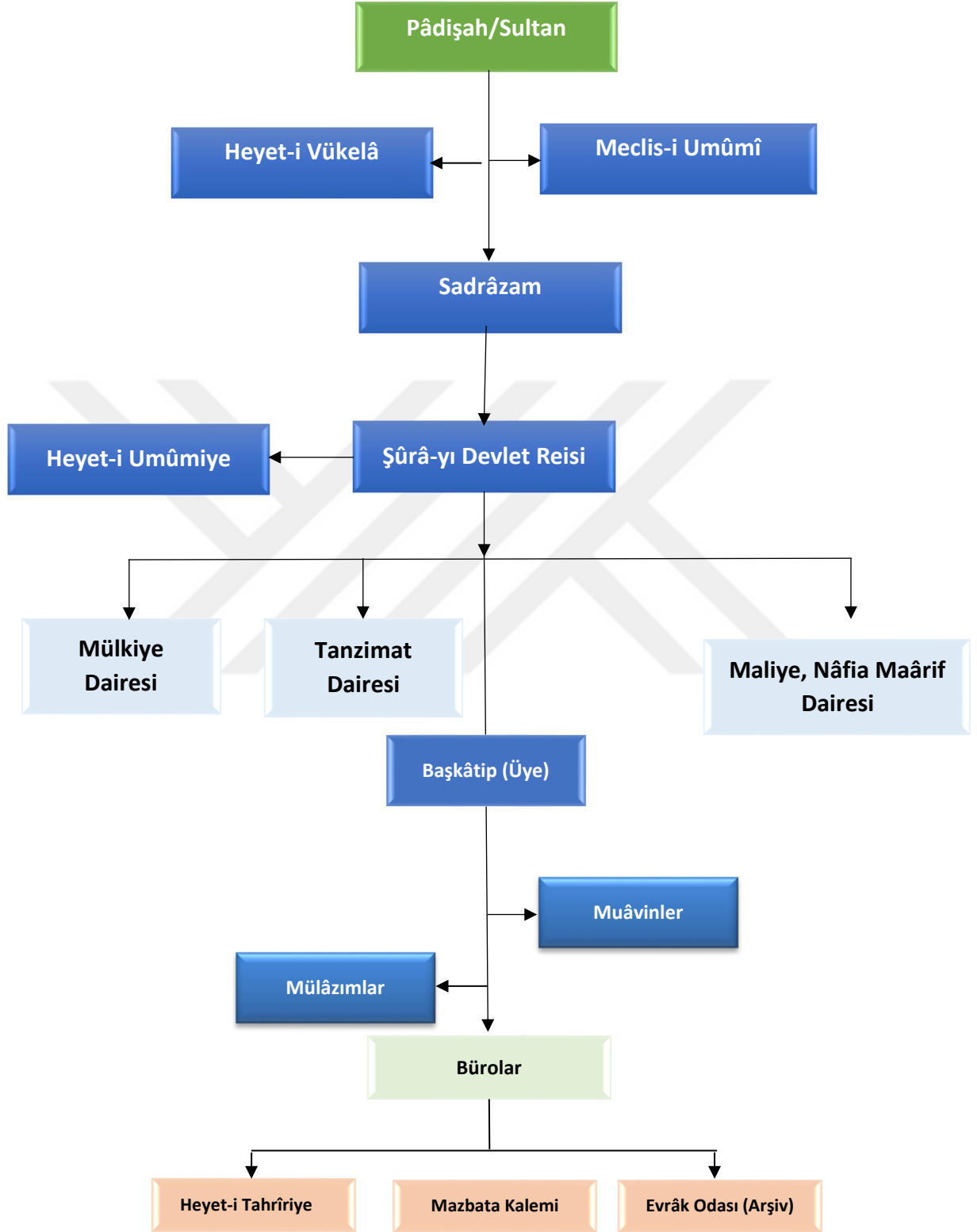
Şema 7: Şûrâ-yı Devlet Teşkilât Yapısı

**ŞÛRÂ-YI DEVLET TEŞKİLÂTI
(1909)**



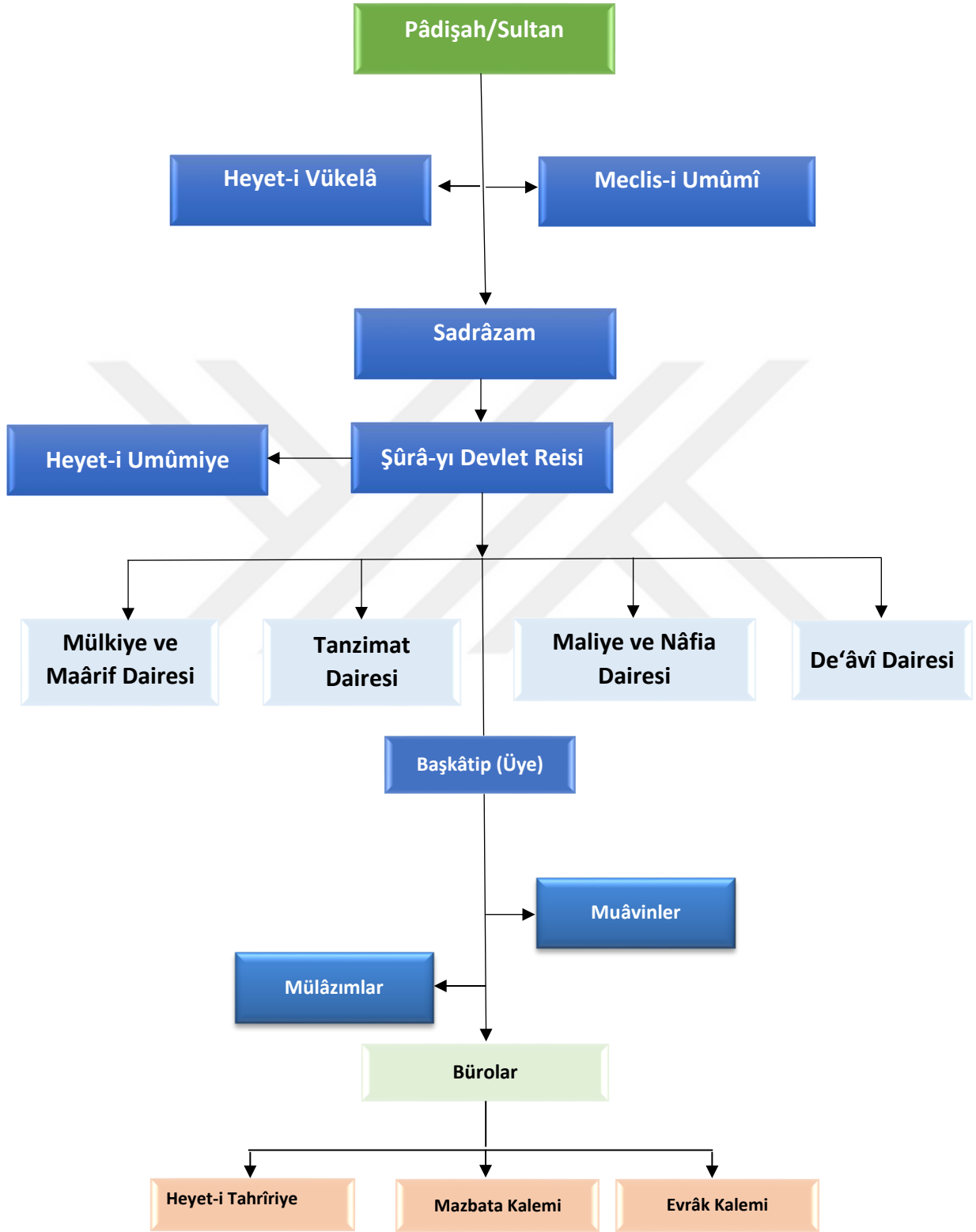
Şema 8: Şûrâ-yı Devlet Teşkilât Yapısı

**ŞÛRÂ-YI DEVLET TEŞKİLÂTI
(1912)**



Şema 9: Şûrâ-yı Devlet Teşkilât Yapısı

**ŞÛRÂ-YI DEVLET TEŞKİLÂTI (TASARI)
(1918)**



Şema 10: Şûrâ-yı Devlet Teşkilât Yapısı (Tasari olarak kalmıştır.)

4. Şûrâ-yı Devlet Başkanları (Re'îs-i Evvel)

Şûrâ-yı Devletin teşkilat yapısını şekillendiren biri hariç (1909) tüm hukuki düzenlemelerde bu kurumun Vükelâ Heyetinden birinin yönetiminde (taht-ı riyâset) olacağı belirtilmişti. Şûrâ-yı Devletin ilk başkanı (Re'îs-i Evvel) Midhat Paşa³⁶⁵ dır. 11 Zilkade 1284/5 Mart 1868³⁶⁶ yılında sadır olan irâde-i seniyye ile buraya atanmıştır. İlk adı Ahmet Şefik olan Midhat Paşa 1822 yılında İstanbul'da doğmuştur. Divân-ı Hümâyûn kalemelerinde ve İmâr Meclislerinde çeşitli görevler üstlenen Midhat Paşa 1861 yılında Niş Valiliğine, 1864 yılında ise Vilâyet Nizâmnâmesinin ilk uygulandığı yer olan Tuna Vilâyetine (Silistre, Niş ve Vidin) vali olarak atanmıştır. 5 Mart 1868 yılında ise: "...Şûrâ-yı Devlet ıtlâk olunub riyâsetinin umûr-ı mülkiyye nizâmât-ı cedîde-i dahîliyyeye vukûf-u tâamme ve dirâyet ve kifâyeti mücerreb ve müsellemler olan Tuna Vilâyeti Valisi Mithad Paşa'ya..." ifadelerinin yer aldığı irâde ile atanmıştı. O, ilki 5 Mart 1868-27 Şubat 1869 arasında, ikincisi ise 5 Haziran 1876-21 Aralık 1876 arasında olmak üzere bu görevi yerine getirmişti. Midhat Paşa'nın başkan olarak görevde kaldığı toplam süre 2 yılı bulmamaktadır. (Yaklaşık 18 ay 8 gün).

Şûrâ-yı Devletin 54 yıllık (1868-1922) Osmanlı serüveninde bu kurumun başkanlığına 47 kez atama (asil ve vekil) yapılmıştır.³⁶⁷ Bu atamaların 36 adedi farklı devlet adamları için söz konusu olmuştur.

Tek seferde en istikrarlı ve uzun süreyle Şûrâ-yı Devlet Başkanlığını yaklaşık 12 yılla Sait Paşa yapmıştır (7 Kasım 1895-29 Ekim 1907). En kısa başkanlığı ise Zihni Paşa yapmıştır. Paşanın göreve atanış ve ayrılış tarihi arasında sadece 1 gün vardır. II.

³⁶⁵ Midhat Paşa'nın devlet ve siyasi hayatı hakkında bkz: Midhat Paşa, *Tabsıra-i İbret*, Hilal Matbaası, İstanbul, 1325; İbnülemin Mahmut Kemal İnal, *Son Sadrazamlar I*, 3. Baskı, Dergah Yay., İstanbul, 1982, s.s. 315-414; M. Tayyib Gökbilgin, "Midhat Paşa", *İslâm Ansiklopedisi*, Cilt VIII, 79. Cüz, Maarif Basımevi, İstanbul, 1957, ss- 270-282; *Uluslararası Midhat Paşa Semineri (8-10 Mayıs Edirne, 1984)*, TTK Yay., Ankara, 1986.

³⁶⁶ İrâde-i Seniyyenin çeviri yazısı için bkz. İbnülemin Mahmut Kemal İnal, *Son Sadrazamlar I*, 3. Baskı, Dergah Yay., İstanbul, 1982, s. 319 ve Görelî, *a.g.e.*, s. 5-6. Bu İrâdenin arşiv kaydına ilişkin değerlendirmelere daha önce değinilmişti.

³⁶⁷ Şûrâ-yı Devlet Başkanlarına ilişkin tablo (4) için bkz. Çoker, *a.g.m.*, s. 18-19. Diğer taraftan Sadrazamlık yapan Şûrâ-yı Devlet Başkanları hakkında tafsilatlı bilgi için İbnülemin Mahmut Kemal İnal, *Son Sadrazamlar*, üyeler hakkında ise 1879'da Dâhiliye Nezâretine bağlı olarak kurulan "Sicill-i Ahvâl Komisyonu"nın tutmuş olduğu 60 defter ile 1896'da bahsi geçen komisyonun ortadan kaldırılıp yerine kurulan "Me'mûrîn-i Mülkiyye Komisyonu" tarafından hazırlanan 140 defter zengin veri sunmaktadır. Çalışmanın sınırları dâhilinde başkanların hayat hikâyelerine yer verilmeyecektir.

Meşrutiyet’le birlikte Bâb-ı Âlî’nin yeniden Saray üzerinde etkili olmaya başlaması Şûrâ-yı Devlet Başkanlarının görev sürelerini de etkilemeye başlamıştı. Siyasal çekişmelerin menfî tesirleri bu kurum üzerinde daima etkili olmuştur. Bu durum, Şûrâ-yı Devletin müstakil bir yargı mercii olmaması ve icrâ organının bir parçası olarak telakki edilmesinden kaynaklanmaktadır.

Şûrâ-yı Devlet Başkanları arasından Sadrazamlığa terfî edenler söz konusu olduğu gibi Sadrazamlık görevinden alındıktan sonra bu kurumun başına atananlara da rastlanmaktadır. İlkine örnek olarak; Midhat Paşa, İbrahim Edhem Paşa, Saffet Paşa, Kadri Paşa ve Sait Halim Paşa verilebilir. Önce Sadrazamlık sonra Şûrâ-yı Devlet Başkanlığı yapanlar ise Yusuf Kâmil Paşa, Mahmut Nedim Paşa, Ahmet Arifi Paşa, Mehmet Kâmil Paşa ve Sait Paşa’dır. Bu durum Şûrâ-yı Devlet Başkanlığı görevinin ricâl-i devlet içerisinde mühim konumuna da işaret etmektedir.

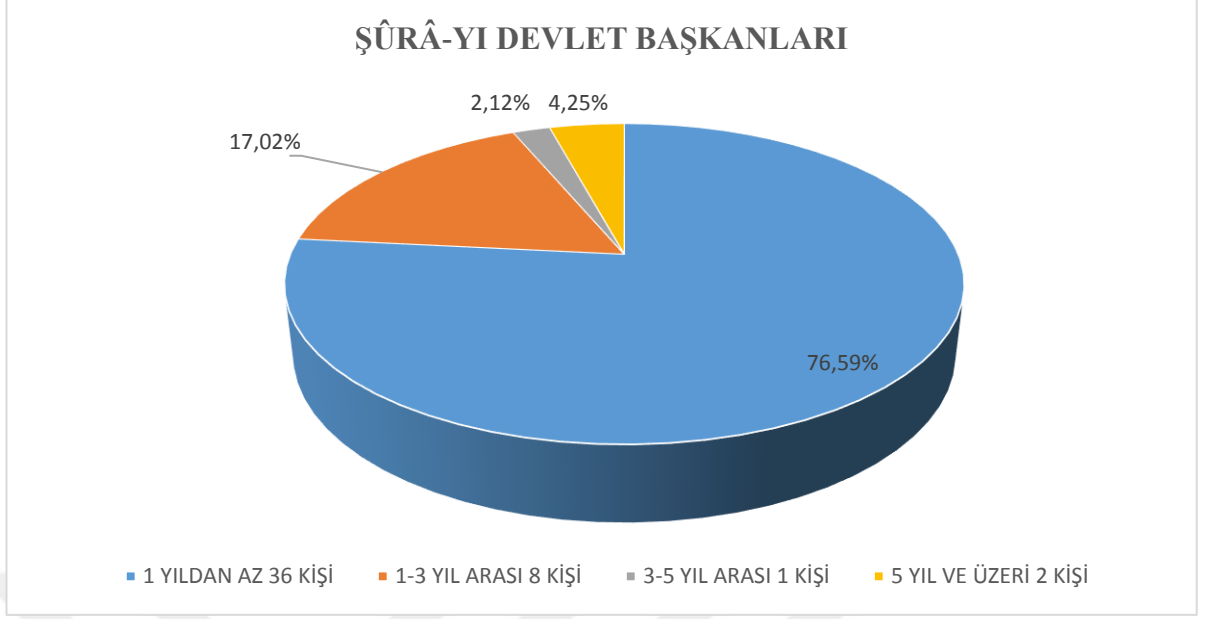
Diğer taraftan Şûrâ-yı Devlet Başkanlarının eğitimleri, bürokratik kökenleri ve geldikleri sosyal çevre oldukça renklilik arz etmektedir.³⁶⁸ Eğitim konusunda mülkiye ve hukuk mektebi ön plana çıkmıştır. Başkanlar çoğunlukla “Paşa” rütbesini haizdi. Ayrıca içlerinde Yusuf Kâmil Paşa ve Sait Halim Paşa ve Feylezof Rıza Tevfik gibi edebi ve felsefi yönü oldukça kuvvetli başkanlar da bulunmaktaydı.

³⁶⁸ Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. Fethi Gedikli, “1868’den 1922’ye Şûrâ-yı Devlet Reisleri”, *Danıştay ve İdari Yargı Günü 136. Yıl Sempozyumu*, Danıştay Yay., Ankara, 2004, ss. 61-72.

ŞÛRAYI DEVLET BAŞKANLARI (Re'îs-i Evvel)		
SIRA NO	ADI-SOYADI	GÖREV SÜRESİ
1	Midhat Paşa	5 Mart 1868-27 Şubat 1869
2	Yusuf Kâmil Paşa	27 Şubat 1869-21 Ekim 1871
3	Namık Paşa	21 Ekim 1871-4 Ağustos 1872
4	Yusuf Kâmil Paşa (2.)	4 Ağustos 1872-21 Ağustos 1875
5	Mahmud Nedim Paşa	21 Ağustos 1875-26 Ağustos 1875
6	Server Paşa	26 Ağustos 1875-12 Şubat 1876
7	Namık Paşa (2.)	12 Şubat 1876-31 Mart 1876
8	Yusuf Kâmil Paşa (3.)	31 Mart 1876-5 Haziran 1876
9	Midhat Paşa (2.)	5 Haziran 1876-21 Aralık 1876
10	İ.Edhem Paşa	26 Aralık 1876-5 Şubat 1877
11	Kadri Bey/Paşa	5 Şubat 1877-4 Şubat 1878
12	Saffet Paşa	4 Şubat 1878-19 Şubat 1878
13	Asım Paşa	19 Şubat 1878-18 Nisan 1878
14	Ali Paşa	18 Nisan 1878-19 Ekim 1879
15	Arifi Paşa	19 Ekim 1879-12 Eylül 1880
16	Server Paşa (2.)	12 Eylül 1880-8 Mayıs 1882
17	Akif Paşa	8 Mayıs 1882-30 Kasım 1882
18	Akif Paşa (2.)	2 Aralık 1882-25 Eylül 1885
19	Arifi Paşa (3.)	25 Eylül 1885-4 Eylül 1891 4 Eylül 1891-7 Kasım 1895 arası Başkanlık, vekâletle yönetilmiştir.
20	Said Paşa	7 Kasım 1895-29 Ekim 1907
21	Hasan Fehmi Paşa	29 Ekim 1907-2 Ağustos 1908
22	Turhan Paşa	2 Ağustos 1908-7 Ağustos 1908
23	Tevfik Paşa	7 Ağustos 1908-28 Eylül 1908
24	Hasan Fehmi Paşa (2.)	28 Eylül 1908-13 Nisan 1909
25	Zihni Paşa	13 Nisan 1909-15 Nisan 1909
26	Raif Paşa	15 Nisan 1909-20 Ağustos 1909
27	Necmettin Molla Bey	20 Ağustos 1909-1 Ekim 1911
28	Hayri Bey (Ürgüplü)	1 Ekim 1911-31 Ekim 1911
29	Memduh Bey	31 Ekim 1911-23 Ocak 1912

30	Said Halîm Paşa	23 Ocak 1912-23 Temmuz 1912
31	Kâmil Paşa	23 Temmuz 1912-31 Ekim 1912
32	Said Halîm Paşa (2.)	25 Ocak 1913-28 Ocak 1913
33	Said Paşa (2.)	31 Ocak 1913-13 Haziran 1913
34	Halil Bey	18 Haziran 1913-27 Mayıs 1914 27 Mayıs 1914-3 Mayıs 1916 arası Başkanlık, vekâletle yönetilmiştir.
35	İbrahim Bey	3 Mayıs 1916-22 Ocak 1917
36	Halil Bey (2.)	22 Ocak 1917-10 Ekim 1918
37	Reşid Akif Paşa	14 Ekim 1918-11 Kasım 1918
38	Şerif Paşa	11 Kasım 1918-24 Şubat 1919
39	Abdülkadir Efendi	4 Mart 1919-19 Mayıs 1919
40	Rıza Tevfik Bey	24 Mayıs 1919-21 Temmuz 1919
41	Rauf Paşa	11 Ağustos 1919-2 Ekim 1919
42	Abdurrahman Şeref Bey	2 Ekim 1919-8 Mart 1920
43	Cemil Molla Bey	11 Mart 1920-5 Nisan 1920
44	Edhem Bey	15 Haziran 1920-31 Temmuz 1920
45	Rıza Tevfik Bey (2.)	31 Temmuz 1920-21 Ekim 1920
46	Mustafa Arif Bey	21 Ekim 1920-19 Ağustos 1921
47	Tevfik Bey	19 Ağustos 1921-4 Kasım 1922

Tablo No: 4 Şûrâ-yı Devlet Başkanları (Re'is-i Evvel).



Şema 11: Şûrâ-yı Devlet Başkanları (47 atama/asıl ve vekil)

Görev Süresi:

1 Yıldan az olan: 36 Kişi

1-3 yıl arası: 8 Kişi

Midhat Paşa
Yusuf Kâmil Paşa
Ali Paşa
Server Paşa
Akif Paşa
Necmettin Molla Bey
Halil Bey
Tevfik Bey

3-5 yıl arası: 1 Kişi

Yusuf Kâmil Paşa

5 yıl ve üstü: 2 Kişi

Arifi Paşa ve Sait Paşa

2 veya üzeri kez atanan 11 Kişi:

Midhat Paşa, Yusuf Kâmil Paşa, Namık Paşa, Arifi Paşa, Server Paşa, Akif Paşa, Hasan Fehmi Paşa, Sait Halim Paşa, Sait Paşa, Halil Bey, Rıza Tevfik Bey.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ANAYASALAR VE ŞÛRÂ-YI DEVLET/DANIŞTAY

Devletlerin yönetim düzeninde vatandaşların hak ve özgürlüklerini yazılı belgelere dayandırma çabasının yoğunlaşması, 19. yüzyılın en belirgin özelliklerinden biridir. İşte bu çabalar genellikle “anayasacılık hareketleri” olarak anılır.³⁶⁹ Anayasa Hukukçusu Tunaya: “Anayasalar tarihsel gelişim süreçlerinin kavşaklarıdır. Bu bakımdan ilk anayasa ile sonuncu anayasa arasında görünen ve görünmeyen bağlar vardır.”³⁷⁰ tespitinde bulunmaktadır.

Bu tespite uygun olacağı düşünülerek tez çalışmasının genel sınırları dâhilinde başlangıçta sadece Kanûn-ı Esâsî ile 1921 Anayasası’na Şûrâ-yı Devlet bağlamında yer verilmesi düşünülmüştü. Ancak günümüze gelen süreçte anayasal gelişmelere bir bütün olarak bakılmasının çalışmadaki bütünlüğe de katkı sağlayacağı düşünüldüğünden çalışmada, en son anayasa dâhil (1982 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası) Türkiye’de hazırlanan bütün anayasalara, Şûrâ-yı Devlet/Danıştay bağlamında ve bu anayasaların genel özellikleri çerçevesinde yer verilmesi uygun görülmüştür.

A. Türkiye’de Anayasal Hareketlerin Doğuşu

Anayasa kavramına bakıldığında; anayasalar yalnızca devletin temel yapısını, örgütlenişini ve işleyiş kurallarını gösteren kanun metinleri değil, aynı zamanda çıkarılacak yasaların uymak zorunda olduğu temel ilkeleri de gösterir. Böylece

³⁶⁹ Mümtaz Soysal, *100 Soruda Anayasanın Anlamı*, 11. Baskı, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1997, s. 12.

³⁷⁰ Tunaya, Tarık Zafer, “1876 Kanun-ı Esâsî ve Türkiye’de Anayasa Geleneği” *T.C.T.A., I*, İletişim Yayınları, İstanbul, 1985, s. 27.

anayasalar, vatandaşların temel hak ve özgürlüklerini koruyan başlıca belge haline gelmektedir.³⁷¹

Bir sosyal anlaşma olgusuna (sosyal pakta) uyum belgesi olan anayasanın, gerçek bir anayasa vasfını haiz olması için ona ışık serpen, yol gösteren bir kaynak olarak “sosyal pakt” tan beslenmesi elzem görülmektedir.³⁷²

Çoğu zaman değiştirilişleri gibi, yapıları da toplumsal güçlerin tam bir denge içinde bulundukları sırada olmaz. Anayasaların birçoğu aslında bir ihtilalin ya da yerleşik düzeni alt üst edici büyük bir olayın arkasından yapılır.³⁷³

1. Sened-i İttifâk³⁷⁴

Batı’da feodal düzenin çöküşü mutlak yetkilere sahip krallıkları beraberinde getirmişti. Coğrafi keşiflerden sonra ise zengin burjuva sınıfının doğması ve yönetime katılma isteği parlamenter sistem arayışları ile neticelenmiş ve bu durum İngiltere örneğinde evrimle, Fransa örneğinde ise ihtilalle sonuçlanan bir değişim ve dönüşüme yol açmıştı. Osmanlı Devleti’nde ise tımar sisteminin bozulması Batı’dakine benzer bir sonuç ortaya koymamıştı. Batı ülkelerinde burjuvazinin oynadığı rolü yerine getirecek dikkate değer bir Türk orta sınıfı yoktu. Ayrıca aydınların çoğu şu ya da bu şekilde resmi görevler vasıtasıyla yönetime bağlıydı.³⁷⁵

Âyanların, Batı’daki burjuva sınıfına benzer olarak devletin yönetim sistemi, anayasal düzen tesis etmek ya da parlamenter sistem için mücadele vermek gibi

³⁷¹ Soysal, *a.g.e.*, s. 8.

³⁷² Bahri Savcı, “Anayasacılığımızın Gelişim Çizgisi Üzerine”, *Turan Güneş’e Armağan*, A.Ü.S.B.F.D., Cilt: 50, Sayı No: 3-4, Ankara, 1995, s. 279.

³⁷³ Soysal, *100 Soruda Anayasanın...*, s. 9.

³⁷⁴ BOA, Hatt-ı Hümayûn (No: 35242); Bu belgenin çeviri yazısı için bkz. A. Şeref Gözübüyük ve Suna Kili, *Türk Anayasa Metinleri*, İş Bankası Yay., Ankara, 1985, ss.3-7; Ali Akyıldız, “Sened-i İttifak’ın İlk Tam Metni” *İslâm Araştırmaları Dergisi*, Sayı 2, İstanbul, 1998, ss. 209-222; Akyıldız, *a.g.e.*, s. 91-102; Yıldız, *a.g.e.*, s. 12-17.

³⁷⁵ Davison, *a.g.e.*, Cilt 1, s. 209.

herhangi bir çaba içinde olmadıkları açıldı. Kaldı ki, Batı'daki gelişen sürecin Osmanlı Devletinde aynen ya da benzer şekilde gerçekleşmemesi de gayet doğaldı. Çünkü siyasal, sosyo-ekonomik ve dini faktörlerin tetiklediği tarihsel gelişmelerin seyri ülkelere göre oldukça farklılık arz etmekteydi.

II. Mahmut, merkezi otoriteyi temin için Alemdar Mustafa Paşa'nın gayret ve girişimleriyle taşra yerel güçlerini kontrol altına almaya çalışmıştı. Bu amaca hizmet eden ve bu imkânı temin eden Sened'in 6. maddesiyle (âyan ve eyalet valilerinin fitne ve fesâd durumunda Padişaha güçlü bağlılıklarını/râbıta-i kaviyye düzenlemekteydi.) önemli derecede başarılı da olmuştu.

Sened-i İttifak, Osmanlı Devleti'nin âyanları kontrol etme kabiliyetini kaybetmeye başladığı gerçeğinin dışı vurumu olduğu kadar aynı zamanda merkezde yer alan diğer bir silahlı güce, yeniçerilere, karşı denge unsuru olarak âyanlardan destek arayışıdır. Hemen öncesindeki sürece bakıldığında III. Selim ve Nizâm-ı Cedîd Devrini sona erdiren Kabakçı Ayaklanmasının akabinde yeniçerilerin desteği ile IV. Mustafa, Padişah yapılmış ve aralarında "Hüccet-i Şer'iyye"³⁷⁶ adlı bir sözleşme 31 Mayıs 1807 yılında imzalanmıştır. Buna göre isyancılardan hesap sorulmayacak, onlar da verilen emirlere riayet edecek ve devlet işlerine karışmayacaklardı. Ancak bu durum ön görüldüğü gibi gerçekleşmemiştir. IV. Mustafa Döneminde Hüccet-i Şer'iyye ile merkezi otoritenin yeniçeriler karşısındaki taviz ve mevzi kaybı, onlara karşı destek ve denge unsuru olarak görülen âyan ile imzalanan Sened-i İttifak ile II. Mahmut Döneminde aşılmaya çalışılmıştır. Devletin ayakta kalabilmek için kendi içindeki güç unsurlarını dengede tutma, birbirine alternatif olarak kullanmak için sözleşmeler akdetme yaklaşımı hiç kuşkusuz merkezi otoritenin ciddi bir şekilde sarsılmasının sonucudur.

³⁷⁶Ayrıntılı bilgi için bkz. Kemal Beydilli, "Kabakçı İsyanı Akabinde Hazırlanan Hüccet-i Şer'iyye" *Türk Kültürü İncelemeleri Dergisi*, Sayı 4, İstanbul, 2001, ss. 33-48.

1.1. Hukuki Niteliği

Sened-i İttifak hukukî anlamda iki taraflı bir belge, bir misak ya da sözleşme niteliğinde idi.³⁷⁷ Osmanlı Devletinde Padişah kural olarak şeri'ata uymak zorunda idi. Ancak mutlak monarşi vasfında olan devlet yönetiminde Padişahın yetkilerini kısıtlayacak hukuk kuralları ve bu kuralları etkili kılacak hukuki mekanizmalar yoktu.³⁷⁸

Sened-i İttifak ile Osmanlı tarihinde ilk kez görünürde de olsa Padişah otoritesinin sözleşme niteliğindeki bir belge ile sınırlandırıldığı ifade edilmiştir.³⁷⁹ Başka bir görüşe göre ise Osmanlı Padişahı, ilk defa siyasal iktidarını kendi isteğiyle Tanzimat Fermanı ile sınırlandırmıştır.³⁸⁰

1808'de imzalanan Sened-i İttifak, âyanlığı meşrulaştıran, kurumlaştıran fakat onları zaptürapt altına da alan dolayısıyla devleti bambaşka esaslara göre yeniden kuran bir sözleşme, bir çeşit anayasaydı³⁸¹ Bu tespite bir itiraz hariç katılmak mümkündür. Sened-i İttifakın anayasal hareketlerde bir kilometre taşı olduğu ancak bir çeşit anayasa olmadığı açıktır.³⁸² Ancak bu belge, Osmanlı Devleti'nde anayasal gelişmenin ilk adımı idi.³⁸³

19. yüzyıla gelindiğinde taşrada bir âyan gerçeği kendini hissettirmişti ancak halk âyanlardan ziyade merkezi yönetime bağlılık hissetmekte idi. Halkın böyle düşünmesini anlamada örneğin şu yaklaşım açıklayıcı olabilmektedir. Sened-i İttifak'ın 7. maddesi (Şart-ı Sâbi'): "Fukara ve re'âyanın himâyet ve siyâneti dahi esâs olduğuna nazaran hânedânân ve vücûh tarafından zîr-i idarelerinde olan kazâların âsâyışine ve

³⁷⁷ Bülent Tanör, "Anayasal Gelişmelere Toplu Bakış", *T.C.T.A., I*, İletişim Yayınları, İstanbul, 1985, s. 13.

³⁷⁸ Özbudun, *Türk Anayasa...*, s. 3.

³⁷⁹ Soysal, *100 Soruda Anayasanın...*, s. 19.

³⁸⁰ Ahmet Mumcu, "Tanzimat Fermanı'ndan Kanûn-ı Esâsî'ye", *80. Yılında Türkiye Cumhuriyeti ve Demokrasi Sempozyumu*, Hacettepe Üniv., Yay., Ankara, 2004, s. 18.

³⁸¹ Akşin, *a.g.m.*, s. 8.

³⁸² Tunaya, *a.g.m.*, s. 27.

³⁸³ Özbudun, *Türk Anayasa...*, s. 3.

fukarâ ve re‘âyânın tekâlifleri emrinde hadd-i i‘tidâle ri‘âyet husûsuna dikkat olunmak lâzimedden olmağla, ref‘i mezâlim ve ta‘dîl-i tekâlif husûsuna vûkelâ ve memâlik hânedânları beyinlerinde bi’l müzâkere ne vechile karar virülür ise ânın dahi devâm ve istikrarına ve mugâyiri olarak zulm ü ta‘addî vukû‘a gelmemesine i‘tinâ oluna. Ve her hânedân yek-diğerin hâline nezâret birle, hilâf-ı emr ü rızâ ve mugâyir-i şer‘at-ı garrâ zulm ü ta‘addî eder olur ise sâlimen ani’l-garaz Devlet-i Aliyyeye ihbâr eyleyüp bi’l-ittifâk men‘ine ikdâm oluna.”

Metinde yer alan ibarelerden de anlaşıldığı üzere, halkın haksız vergi yükü altında ezilmemesi, zulmün kaldırılması karara bağlanıyor, bu karara (hilâf-ı emr ü rızâ ve mugâyir-i şer‘at-ı garrâ zulm ü ta‘addî eder olur ise) aykırı hareket edecek âyan merkezi yönetime ihbâr edilecek ve ittifakla haksızlıklar önlenecekti. Dikkati çeken husus, âyanın halk için bir talepte bulunmadığı tam tersine merkezi yönetimin halk için kaygılarının olduğu ve halkı âyanların mevcut ve muhtemel baskısından korumak istediği anlaşıyor. Halkın da beklentisi bu yöndedir. Yani halk, hak arayışında ya da daha doğru bir ifadeyle haksızlığa uğramamada veya bunları önlemede merkezden çevreye doğru bir beklenti içerisinde olmuştur.

2. Devletin Hukukla Kavranmaya Başlaması: Gülhane Hatt-ı Hümayûnu³⁸⁴

Osmanlı Devleti’nin temellerinde İslâm hukukuna uygunluk prensibi yatmaktadır. Ancak Osmanlı hukuku sadece İslâm hukukundan ibaret değildir. Kamu hukukuna ilişkin konularda Padişaha İslâm hukukuna aykırı olmamak kaydıyla hukuk kuralı koyma yetkisi tanınmıştır.³⁸⁵ İnalçık’a göre Türk hükümdarı, kendi iktidarına

³⁸⁴ Düstûr, I. Tertip, 1. Cilt, Matbaa-i Âmire, 1289, ss. 4-7.

³⁸⁵ Padişahın bu yetkisine Örf-i Sultânî denir. Örf-i Sultânî, nâssı (Kur’an, hadis ve icmâ’ı) aşamaz ve ona aykırı olamaz. Tursun Beg’e göre: “ Nizâm-ı alem” için akla dayanarak hükümdarın koyduğu nizama “siyâset-i sultânî ve yasag-i pâdişahî” derler ki urefâmızca ona örf derler.” Osmanlılar, doğrudan doğruya devletin icra kuvvetini ve otoritesini temsil edenleri genel ehl-i örf tabiri altında toplamışlardır. Buradaki örf tabiri, açıkça siyasi otorite ve icra fikrini ifade eder. Ayrıntılı değerlendirmeler için bkz. Halil İnalçık, *Osmanlı’da Devlet, Hukuk ve Adalet*, Kronik Yay., 3. Baskı, İstanbul, 2016, s. 33-46; Gülnihâl Bozkurt, *Batı Hukukunun Türkiye’de Benimsenmesi: Osmanlı Devleti’nden Türkiye Cumhuriyeti’ne Resepsiyon Süreci (1839-1939)*, 2. Baskı, TTK Yay., Ankara, 2010, s. 39; Coşkun Üçok, Ahmet Mumcu, Gülnihâl Bozkurt, *Türk Hukuk Tarihi*, 9. Baskı, Savaş Yay., Ankara, 1999, s. 186.

ortak veya onun üstünde otorite tanımayan mutlak karakterini daima saklamış ve İslâm dinine en fazla riayetkâr sayılan Türk hükümdarları bile devlet otoritesini her şeyin fevkinde tutmuşlardır.³⁸⁶

19. yüzyılın ikinci yarısının arefesinde Gülhane Hatt-ı Hümayûnu ile yüzü ve hedefi dünyaya dönük hukuk reformunun ilk meşalesi yakılmıştır. Devlet yönetiminde hukuki/rasyonel otorite tipine doğru geçişin söz konusu olmasıyla birlikte keyfiliğin yerini hukukiliğin alması söz konusu olmuştur.

2.1. Hukuki Niteliği

Gülhane Hatt-ı Hümayûnu (Tanzimat Fermanı-3 Kasım 1839), anayasal nitelikler taşımakla birlikte bir anayasa değildi.³⁸⁷ Bir irâde-i seniyye olarak modern bir esas teşkilât kanununun bütün vasıflarını içermemesi onun kıymetini azaltmaz ve bu ferman, günümüze kadar ulaşan anayasal gelişme sürecinin başında bulunmaktadır.

Padişahın iradesiyle yayımlanan Gülhane Hatt-ı Hümayûn'u, istendiği zaman Padişah tarafından yürürlükten kaldırılabilir durumda olsa da, din ayrımı gözetmemesi, Padişahın fermanın içerdiği hususlara uyacağına dair yemin etmesi, can, mal, namus ve onur güvencesi sağlaması, adil bir vergi sistemi ile askere alma düzeni vaad etmesinden bahisle 1789 Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Deklarasyonunda yer alan birçok ideali kapsamaktaydı.³⁸⁸

Ahmet Cevdet Paşa: “Devlet-i Aliyye’de diplomasi usulünü vaz‘ ve te’sîs eden” cirmi küçük kadri büyük parlamakta olan zât olarak gördüğü Reşit Paşa’nın “...emniyyet-i can ve ırz ve mal kaziyyesini mütekeffil olan Tanzimat-ı Hayriyye’yi te’sîs ile âmmeye büyük iyilikler etmiş olduğunu” ve Reşit Paşa’nın “...hukûk-ı

³⁸⁶ İnalcık, *a.g.e.*, s. 36.

³⁸⁷ Tanzimat Dönemi fermanlarının bir anayasa olmadığı noktasında hukukçular ve tarihçiler arasında hemfikir olma söz konusudur. Örneğin bkz. Recai G. Okandan “ Amme Hukukumuzda Tanzimat Devri” *Tanzimat*, Cilt 1, MEB Yay., İstanbul, 1999, s. 115-116; Başgil, *a.g.e.*, s. 27; Ergun Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 4. Baskı, Yetkin Yay., Ankara, 1995, s. 3-4; Ongunsu, *a.g.m.*, s. 11; Abadan, *a.g.m.*, s.41-44; Stanford J. Shaw ve Ezel Kural Shaw, *a.g.e.*, Cilt 2, s. 93; Davison, *a.g.e.*, Cilt 1, s. 49; Tanık Zafer Tunaya, “1876 Kanun-ı Esasîsi ve Türkiye’de Anayasa Geleneği” *T.C.T.A., I*, İletişim Yayınları, İstanbul, 1985, s. 27.

³⁸⁸ Stanford J. Shaw ve Ezel Kural Shaw, *a.g.e.*, Cilt 2, s. 93.

saltanat-ı seniyyenin muhafazasına pek ziyâde îtina edip Avrupa'nın muvâzene-i efkâr-ı politikiyyesini dâimâ pîş-i nazarda tuttuğunu.." ifade etmektedir.³⁸⁹

Cevdet Paşa'nın ilan edilmekle halka büyük faydalar sağlandığını ifade ettiği Gülhane Hatt-ı Hümayûnu'nda üç noktaya özellikle dikkat çektiği görülmektedir: 1- Bütün uyrukların can, namus ve mal güvenliği sağlanmalıdır. Yargılamalar açık ve kurallara göre yapılmalıdır. 2- İltizam sistemi yerine düzenli bir sabit vergi sistemi getirilmelidir. 3- Düzenli bir askere alma sistemi kurulmalıdır.

Abdurrahman Şeref Efendi Tanzimat-ı Hayriye olarak telakki edilen Gülhane Hatt-ı Hümayûnunu tahlil ederken şu tespitte bulunmaktadır:³⁹⁰ “...Bâlâda mezkûr masûniyyet-i şahsiyye ile işbu müsâvât-ı hukûk keyfiyetleri Tanzîmât'ın ruhu ve iki mühim rûknü idi... Artık tarz-ı kadîme hatime çekildiği ve mülk ve milletin ondan sonra hâkimiyet-i kanûniyye tahtında yaşayacağı istidlâl olunuyor.”

Modern hukuk kural ve kurumların temeli Tanzimat'la atılmıştır. “Kanunsuz suç ve ceza olmaz” ve “Kanun önünde eşitlik” ilkeleri, “Parlamento, hürriyet, eşitlik ve adalet” kavramları, “Devletin kanunlara uygun davranması” anlayışı bu dönemin ürünüdür.³⁹¹ Osmanlı Devleti'nin ilk idare hukukçusu kabul edilen İbrahim Hakkı, yazdığı “Hukûk-ı İdâre” adlı kitapta Tanzimat Fermanını “fermân-ı zîşân” olarak ifade etmekte ve bu fermanın devletin “hukûk-ı esâsiyyesi” için ilan edilen ilk adım olduğunu söylemektedir.³⁹²

³⁸⁹ Ahmet Cevdet Paşa, *Tezâkir* (1-12), (Yay: C. Baysun), 3. Baskı, TTK Yay., Ankara, 1991, s.7-8 ve 24; Reşit Paşa'nın Mısır Meselesi ve Kırım Muhârebesinde ittifâk-ı düveliyyenin Osmanlı lehine te'mini yolundaki hizmetleriyle becerikli büyük bir siyâset ve devlet adamı olduğunun altını çizen tespitler için Bkz. Ali Fuad Türkgeldi, *Ricâl-i Mühimme-i Siyâsiyye* (Hazırlayanlar: Hayrettin Pınar- Fatih Yeşil), Kitabevi, İstanbul, 2012, s. 5.

³⁹⁰ Abdurrahman Şeref, *a.g.e.*, s. 58-59.

³⁹¹ Bozkurt, *a.g.e.*, s. 217; Ali Fuad Başgil, Türkiye'de modern manasıyla kanun ve nizam devrinin Gülhane Hatt-ı Hümayûnu ile başlayıp ve sonrasında da inkişâf ettiğini ifade eder. Bkz. Başgil, *a.g.e.*, s. 178.

³⁹² İbrahim Hakkı, ayrıca II. Mahmut Döneminde büyük adımlar atıldığını, Abdülmecit döneminde ise Tanzimat Fermanı ile müsaderenin, işkencenin, yargısız infazın kaldırılması ve yargılamaların aleniliği gibi birçok “kavâ'id-i müstahsene”nin ilan ve ihya edildiğini ve başta Pâdişâh olmak üzere vükelâ, ulemâ, me'mûrîn ve eşrâf-ı ahâlî'nin ferman hükümlerine uyma iradesini gösterdiğini ifade etmektedir. Bkz. İbrahim Hakkı, *Hukûk-ı İdâre*, Karabet Matbaası, İstanbul, 1307, s. 19-20.

Tanzimat Fermanı'nda yer alan: “Ceza davalarının açıkça ve etraflıca görülmedikçe ve suçlular hakkında şer’i hüküm tertip edilmedikçe kimsenin öldürtülemeyeceği, bir ceza kanunnamesi yapılacağı herkesin bu kanuna göre cezalandırılabilmesi”ne yapılan vurgu Osmanlı Devleti’ni bir taraftan modern hukuk devleti kavramına ve ceza hukukunun “kanunsuz suç ve ceza olmaz” ilkesine yaklaştırıyor, diğer taraftan suç ile ceza arasında bir **“nisbet-i adile”** gözetilmesini temin ediyordu ³⁹³

Şahsî masûniyetin teminatına ait prensiplerin başında “cezaların kanuniliği ve hâkimin hükmüne müstenit bulunması” prensibi vardır.³⁹⁴ Gülhane Hattının üzerinde durduğu prensiplerden biri de “cezaların şahsiliği” yani suç kimin tarafından işlenmiş ise cezanın yalnız ona çektilmesi kaidesidir. Bunun sonucu olarak idam edilen bir şahsın malının müsaderesi, bu mali cezanın suçla alâkaları bulunmayan varisler hakkında tatbiki demek olacağı için, mala karşı bir ceza olan müsadere tecviz edilmemiştir.³⁹⁵

Diğer taraftan mühim bir siyasi vesika olan bu fermanın Türkiye’de Laik mahiyette yazılı kanunlar devri açması devlet tarihimizdeki ehemmiyetini bir kat daha artırır.³⁹⁶ Reşit Paşa üzerinde etkisinin net olduğu bilinen İngiltere’nin Osmanlı Devleti için anayasa konusundaki yaklaşımı ise dikkat çekicidir. Reşit Paşa’nın Londra büyükelçiliği yaptığı sırada tanıştığı Avrupa’da anayasalı rejimler savunucusu olan İngiliz Dışişleri Bakanı Lord Palmerston’un Reşit Paşa’ya Osmanlı Devleti için

³⁹³ Fermana ilişkin metodik mülâhazalar hakkında tafsilatlı bir araştırma için bkz.Yavuz Abadan, “Tanzimat Fermanının Tahlili” *Tanzimat*, Cilt 1., MEB Yay., İstanbul,1999, s. 54 /Makalenin tamamı için s. 31-58; Bozkurt, a.g.e., s. 48-49.

³⁹⁴ Tahir Taner, Tanzimat Devrinde Ceza Hukuku, *Tanzimat*, Cilt 1., MEB Yay., İstanbul, 1999, s. 224.

³⁹⁵ Taner, *a.g.m.*, s. 224-225.

³⁹⁶ Başgil, *a.g.e.*, s. 28; Çoker, *a.g.m.*, s. 16; Ayrıca Tanzimat’ın Müslümanlara karşı tamamıyla teokratik mahiyetini muhafaza ettiği, Türklere hiçbir yeni hürriyet vermediği, gayrimüslimler konusunda ise laikliğe yaklaşıldığı iddia edilmiş olmakla birlikte yine aynı görüş tarafından bir bütün olarak Tanzimat’ın Türkiye’nin demokratikleşmesi ve laikleşmesi yolunda atılmış mühim bir adım olarak telâkki olunması gerektiği, bu süreçteki ıslahatın memleketin hukukî ve İçtimâî telâkkilerini çok yükselttiği ve milleti Cumhuriyet inkılâbını kabule hazırladığı tespiti yapılmıştır. Bkz. Sadri Maksudî Arsal, “Teokratik Devlet ve Lâik Devlet”, *Tanzimat*, Cilt 1., MEB Yay., İstanbul,1999, s. 92-93.

anayasalı bir rejim kurmaya gerek olmadığı noktasındaki tavsiyesi³⁹⁷ ilginçtir. Bu durum İngilizlerin Osmanlı Devleti'nin yönetim modelinden ziyade Osmanlı coğrafyasının İngiliz sanayisine açılmasıyla daha ziyade ilgilendiklerini göstermekte olup bunu da serbest ticaret antlaşmalarıyla elde ettikleri görülmektedir.

Tanzimat hukuk alanında da Batı'ya yönelişin başlangıcı olmuştur. İlk dönemlerde hukuk reformundan amaçlanan devrim değil, evrim arzusudur. Reform çalışmaları eski sistem içindi. Eski sisteme karşı değildi. Hukuk, her resepsiyonda olduğu gibi burada da amaca götürecek bir araç ve tüm iç/dış sorunlara şifa sağlayacak mucizevi ilaç olarak görülmüştür.³⁹⁸ Bu dönemde yoğun bir kanunlaştırma³⁹⁹ hareketi görüldü. Bu dönem kanunlaştırma hareketlerinin klasik dönemdekilerden farkı, daha başlangıçta yasalara uyma sözünün verilmesi (Gülhane Hatt-ı Hümayûn'u ile), **“hukuki meşruluk”** ve **“yasallık”** gibi temel hukuk kavramlarının girişini haber vermesiyle **“yasa kavramının”** Tanzimat dönemi siyasal kültürünün ve hukukunun baştacı edilmesi idi.⁴⁰⁰

Bu dönemde Batı laik hukukundan önemli derecede istifade edildi. Ana modeli Fransız hukuku sağlıyordu. Tanzimat'ın çeşitli cepheleri arasında en mühim olanının hukuki cephe olduğunu söyleyen Velidedeoğlu; Avrupa'dakine benzer bir rasyonalizm ve tabîî hukuk nazariyatından doğan hukuk cereyanından bahsedilemeyeceğini, Tanzimat'taki kanunlaştırma hareketinin mühim amilleri olarak ise, iktisadi ve içtimâî hayatın yeni bir nizam ihtiyacını doğurduğunu, biri dâhili (idare dizginine tam surette hâkim olmak, keşmekeşe nihayet vermek ve saltanatın kudretini yükseltmek düşüncesi) diğeri harici (Saray ve Bâb-ı Âlî'yi Avrupa devletlerinin tazyikinden koruma düşüncesi) olmak üzere iki siyasi amil olduğunu ve nizamsızlıktan bıkmış, usanmış olan halkın

³⁹⁷ Harold Temperley, “British Policy towards Parliamentary Rule and Constitutionalism In Turkey (1830-1914), *Cambridge Historical Journal* IV, 2, 1933, s.162 vd.

³⁹⁸ Bozkurt, *a.g.e.*, s. 216.

³⁹⁹ Bu konuda kapsamlı bir hukuki analiz için bkz. Hıfzı Veldet Velidedeoğlu, , “ Kanunlaştırma Hareketleri ve Tanzimat”, *Tanzimat*, Cilt 1., MEB Yay., İstanbul, 1999, s. 139-209, Velidedeoğlu, muasır manada tam bir kanunlaştırma işinin Türkiye’de ancak Cumhuriyet devrinde başarılılabildiğini ifade etmektedir. Bkz., *a.g.m.*, s.207; Diğer taraftan Osmanlı kanununun hiçbir anlamda bir yasama işlemi değil, daha çok mevcut hukukun bir kodifikasyonu olduğuna dair görüşlere örnek olarak bkz. Lewis, *a.g.e.*, s. 109.

⁴⁰⁰ Tanör, *a.g.e.*, s. 98.

vicdanında hâsıl olmuş aksülâmelin yol açtığı içtimaî reaksiyonu beraberinde getirdiğini ifade etmiştir.⁴⁰¹

Gülhane Hattı, Osmanlı Devleti'nde yüz elli seneden beri devam eden kötü gidişin sebebini şeri'ate riayet olunmamasına, atfetmekle başlıyor: Hattın baş tarafındaki:⁴⁰² “... Yüz elli sene vardır ki, gavâil-i müteâkibe ve esbâb-ı mütenevviaya mebnî ne şer'-i şerîfe ve ne kavânîn-i münîfeye inkıyâd ve imtisâl olunmamak hasebiyle evvelki kuvvet ve ma'mûriyet bilâkis za'f ve fakre mübeddel olmuş ve hâlbuki kavânîn-i şer'îye tahtında idâre olunmayan memâlikin pâyidâr olamayacağı vâzihâttan bulunmuş olup...” cümleler gösteriyor ki, Tanzimat'ta da esas olan ve en başta gelen kanun, şeri'attir.

Bununla birlikte gerek Tanzimat Döneminde ve gerekse Cumhuriyet Türkiye'sinde gerçekleştirilen resepsiyon hareketlerinin benimsenmesinde; ihtiyaçları karşılamak, uluslararası toplumdan soyutlanmamak, arzulanan üstün hukuk sistemini tesis edecek kaynak ve zaman yokluğunun etkili olduğunu ifade eden Bozkurt devamla, Ticaret, Ceza ve Usul Hukukunda Tanzimat döneminde resepsiyon söz konusu iken aile, miras ve şahıs hukukunun resepsiyon dışı bırakılmış olduğunu, resepsiyonun ihtiyari olmayıp, bir gereksinme ve zorunluluk sonucu meydana geldiği tespitini yapmaktadır.⁴⁰³

Temel anayasal hakların önemli bir kısmına atıf yapan mezkûr ferman ile başlayan yeni dönemde, uygulamaya konan kanunlar, o zaman için hakikaten büyük sayılacak başarılarıdır. Bu hakların mevcudiyeti yalnız beyan ve ilan düzeyinde bırakılmamış ihlâl edilmeleri halinde tatbik olunacak yaptırımları içeren kanunların konulması bu dönem içerisinde elzem görülmüştür. Nitekim Gülhane Hatt-ı Hümayûn'u bu hususa da işaret etmeyi ihmal etmemiş akabinde de kanunlaştırma süreci başlatılmıştır.

⁴⁰¹ Velidedeoğlu, *a.g.m.*, s. 166-169.

⁴⁰² Düstûr, I. Tertip, 1. Cilt, Matbaa-i Âmire, 1289, s. 4.

⁴⁰³ Bozkurt, *a.g.e.*, s. 216-219.

2.2. Kanunlaştırma Hareketleri

Gülhane Hattı'nın bütünü dikkate alındığında toplum ve devlet hayatındaki nizamsızlık ve bunun yol açtığı keşmekeşin dolayısıyla adalet düzeninin bozukluğu bizzat sultanın ağzından resmen itiraf edilmektedir. Bu düzensizliği izalenin en basit çaresi doğal olarak yeni bir nizam koymak olabilirdi. İşte ferman bu mantiki yolu takiple:⁴⁰⁴ “..Bundan böyle Devlet-i Aliyye ve memâlik-i mahrûsemizin hüsn-i idâresi zımında bazı kavânîn-i cedîde vaz‘ ve tesîsi lâzım ve mühim görünerek..” ve “... velhâsıl bu kavânîn-i nizâmiye hâsıl olmadıkça tahsîl-i kuvvet ve ma'mûriyet ve asâyiş ve istirahat mümkün olamayıp...” denmektedir ki, Tanzimat'taki kanunlaştırma çabalarının hareket noktası fermanın bu cümlelerinde mündemiçtir.

Gülhane Hatt-ı Hümayûnu'nda kanun önünde eşitlik prensibi kuvvetle ifade olunmaktadır. Gülhane Hattı ile ilân edilmesi lüzumlu görülerek “...ulema ve vüzeradan velhasıl her kim olur ise olsun kavânîn-i şer'iyeye muhâlif hareket edenlerin kabâhat-i sabitelerine göre te'dibâtı lâyıklarının hiç rütbeye ve hatır ve gönüle bakılmayarak icrâsı zımında mahsusen ceza kanunnamesi dahi tanzîm ettirilsün...” denilmiştir.⁴⁰⁵

Bu çerçevede Tanzimat Dönemi kanunlaştırma hareketleri, 1840 yılında hazırlanan Ceza Kanunnamesi ile başlamış olup bu kanunun hazırlanışında Fransız hukukundan etkilenilmiş olmakla beraber kanun, esas itibariyle şeri'atin Ceza Hukuku çerçevesinde kalmıştır. Ancak kanunname daha sonra yapılacak olan köklü hukuk reformlarına zemin hazırlayan iki önemli değişikliği beraberinde getirmiştir.⁴⁰⁶ Bunlardan biri kanun önünde bütün Osmanlı tebaasının eşit olduğunun ifadesiydi. Diğeri ise bir başlangıç ve on dört maddeden mürekkep kanunnamenin bu işle görevlendirilmiş bir kurul tarafından hazırlanıp ilan edilmesiydi. Bu çerçevede kanunname, Osmanlı Devleti'nde yasama ilkesinin ve yasama kuruluşunun ilk görünür denemesini işaret eder.⁴⁰⁷ Anayasal hakların koruyucu prensiplerini ve müeyyidelerini havi olmak itibariyle Tanzimat'ın bu ilk ceza kanunu tarihî bir kıymeti haizdir.

⁴⁰⁴ Düstûr, I. Tertip, 1. Cilt, Matbaa-i Âmire, 1289, s. 4-5; Velidedeoğlu, *a.g.m.*, s. 173-174.

⁴⁰⁵ Taner, *a.g.m.*, s. 225

⁴⁰⁶ Lewis, *a.g.e.*, s. 109-110.

⁴⁰⁷ *a.g.e.*, s. 110.

Kanunlaştırma bazı araştırmacılara göre çağdaşlaşmanın en önemli yanı ve bu sürecin özüdür.⁴⁰⁸ Yeni kanunlar yapılması ihtiyacını zorunluluk haline getiren yalnız siyasa ve yönetim alanlarında reformlar yapma sorunu değil, Batı uygarlığı ile artan ilişkileri çağın gereklerine göre kurallara bağlama sorunudur.⁴⁰⁹

Bu bağlamda 1850’de hukuk alanında daha da köklü bir adım atıldı. Ticaret Kanunnamesi ilan edildi. Bu kanunnamenin ilanı şeri’at çerçevesi dışındaki konularla uğraşan ulemadan bağımsız bir hukuk ve yargı sisteminin Türkiye’de resmen ilk tanınması olup daha önceki Osmanlı uygulamasından köklü bir ayrılış ve tam bir hukuki ve sosyal devrimin habercisi idi.⁴¹⁰ Bunu 1851 yılında Ceza Kanunnamesinde yapılan değişiklik izledi.

Suçun fertten ziyade toplumu alâkadar eden bir hâdise olduğunun daha iyi anlaşılması keyfiyeti, diğer medeni memleketlerde olduğu gibi ilmî esaslara dayalı, asrın ceza hukuku prensiplerine yer veren Fransa’dan mülhem yeni bir ceza kanunun düzenlenmesini zorunlu kılmış bu çerçevede 1858’de yürürlüğe giren Ceza Kanunu ise tamamıyla laik ve modern esaslara göre tedvin edilerek mer’iyet mevkiine konulmuş ve 1926 tarihinde yürürlüğe giren Türk Ceza Kanununa kadar yürürlükte kalmıştır.⁴¹¹

1850 Ticaret Kanunu, 1858 Ceza Kanunu, 1861 Karma Ticaret Mahkemelerinin Muhakeme Usul Kanunu ve 1863 Deniz Ticaret Kanunlarında temel kaynak Fransız mevzuatıydı. Bu kanunlarda en önemli rolü kuşkusuz ulema sınıfından Ahmet Cevdet Paşa üstlenmekteydi. Ahmet Cevdet Paşa, Müslüman hukukunu çok iyi bilmekle birlikte modern yaşamın gerekliliklerinin de bilincindeydi.⁴¹²

⁴⁰⁸ Bu görüşe örnek bir yaklaşım için bkz. Berkes, *a.g.e.*, s. 221.

⁴⁰⁹ Berkes, *a.g.e.*, s. 220 vd.

⁴¹⁰ Lewis, *a.g.e.*, s.114; 1851 tarihli ceza kanununda yapılan en önemli değişikliklerden biri “Kamu davası” anlayışının ilk kez bu kanunla Osmanlı hukukuna girmesidir. Tanzimat döneminde Ceza hukuku alanında kabul edilen ilkeler Müslüman olan ve olmayan tüm uyruklara uygulandı ve bugünkü Türk Ceza Hukukunun temelleri atılmış oldu. Bkz. Gülnihal Bozkurt “Tanzimat ve Hukuk”, *Tanzimat’ın 150. Yıldönümü, Uluslararası Sempozyumu (31 Ekim- 3 Kasım 1989)*, TTK Yay., Ankara, 1994, s. 273-274.

⁴¹¹ Taner, *a.g.m.*, s. 230 ve 232.

⁴¹² Davison, *a.g.e.*, Cilt 1, s. 114-115.

Türkiye’de idarenin, hukuka bağıllığının gelişimine bakıldığında Tanzimat Döneminde bazı temel hakların güvence altına alınması, mahkemelerin bağımsızlığı ve idarenin yargı denetimi konusunda ilk adımlar atılmıştır.⁴¹³ Kanunî idare prensibi ile filhakika istenilen şey, modern idare hukukunda olduğu gibi memurların keyfî hareket ve icraatını önleyip salâhiyetlerini ancak kanunlarla çizilmiş çerçeve dâhilinde kullanmalarını temin etmektir.⁴¹⁴

Bu doğrultuda müteakip yıllarda neşredilen kanunlarla adliyenin daha iyi işlemesi temin edilmeye çalışıldı. Alenî müdafaayı müteakip bir hüküm verilmeden hiçbir kimse aleyhine olarak kanunun tatbik edilemeyeceğinin Padişah tarafından taahhüdü, adliye istiklalinin ilk kademesidir.⁴¹⁵

Reşit Paşa, halka devlet içinde merkezi bir mevki vermekte, modern Batı devletlerinin esas prensibi olan halkın devlet için değil, devletin halk için var olduğu düşüncesini getirmekteydi.⁴¹⁶ Osmanlı Devleti’nde Tanrı hakları sistemi yanında Batının laik sistemi de değer kazanmaya başladı.⁴¹⁷ Tanzimat Fermanı, tebaanın hayatını, canını, dini inancını güvence altına alan ama bu güvenceyi hükümdarın inayetine değil, çıkarılacak kanunlara bağlayan bir belgeydi. Bu yönüyle ferman, anayasal gelişmenin başlangıcı sayılmakta ve ona hukuk devleti olma yolunda ilk manifesto olma özelliği vermektedir.⁴¹⁸

Hukuki açıdan her ne kadar Padişahın tek taraflı arzu ve iradesiyle bir lütuf ve ihsan mahiyetinde bahşolunmuş ve bu imtiyazatı her zaman geri almaktan hükümdarı alıkoyacak hiçbir kuvvet ve müessese de mevcut değilse de⁴¹⁹ Gülhane Hatt-ı Hümayûn’u idareyi hukuka bağlamanın önemli bir vesikasını teşkil etmekte iken

⁴¹³ A.Şeref Gözübüyük, *Türkiye’nin İdari Yapısı*, TODAİE, Ankara, 1969. s. 24.

⁴¹⁴ Abadan, *a.g.m.*, s. 55.

⁴¹⁵ Mustafa Reşit Belgesay, “Tanzimat ve Adliye Teşkilâtı”, *Tanzimat*, Cilt 1, MEB Yay., İstanbul, 1999, s. 213.

⁴¹⁶ Halil İnalcık, “Sened-i İttifak ve Gülhane Hatt-i Hümayûnu” *Belleten*, Cilt, XXVIII, Sayı: 112, TTK, Ankara, 1964, s. 619.

⁴¹⁷ Enver Ziya Karal, *Osmanlı Tarihi, Cilt V: Nizam-ı Cedid ve Tanzimat Devirleri (1789-1856)*, 9. Baskı, TTK Yay., Ankara, 2011, s. 173.

⁴¹⁸ Ortaylı, *İmparatorluğun...*, s. 101.

⁴¹⁹ Okandan, *a.g.m.*, s. 120.

Hristiyan uyruklara yönetim ve eğitim hakkında “eşitlik” ilkesini getiren Islahat Fermanı ise temel hakları güvenlik altına almada diğer önemli belge olmuştur.⁴²⁰ Böyle olmakla birlikte esasen Tanzimat Fermanının işaret ettiği “... kanunların uygulanmasında her dindeki kişilerin eşitliği ilkesi” eski İslam geleneğinden en köklü ayrılışı temsil eder. Bu yüzden Müslümanları en çok inciten bu ilke olmuştur.⁴²¹ Bununla birlikte Müslim ve gayrimüslim tebaalar arasında ne tam bir eşitliğin sağlanması ne de her noktadan türdeş ve birleşik yeni bir toparlanmanın meydana gelmesi mümkün olamamıştır.

Ancak burada şu hususu belirtmek gerekir. Gerek Tanzimat Fermanı ile ve gerekse sonraki düzenlemelerle belirli mesafe alınsa da Osmanlı Devleti’nin bir hukuk devleti haline gelemediği açıktır. Mümtaz Turhan’a göre; Tanzimat Hareketinin içtimâî realiteyle uyuşmaması ve tatbiki imkânsız hükümlerin işi, daha en baştan başarısızlığa mahkûm ettiğini, reformların hazırlıklı, planlı, sistemli bir şekilde muayyen bir gayeye göre tanzim edilememesi ve tasavvur edilen şeyleri yapacak insan kaynağını yetiştirmeden bunlara teşebbüs edilmesi Tanzimat’ın asıl kabahatidir.⁴²²

Bununla birlikte Tanzimat hareketi ile doğal hukuka dayanan modern hukuk anlayışına kapılar açılmıştır. Çağdaş hukuk anlayışı büyük ölçüde biçimsel de olsa Tanzimat’la yerleşmeye başlamıştır.⁴²³ Mezkûr ferman ve akabindeki kanunlaştırma hareketlerini hukuk devletine doğru gidişte bir evrilme süreci olarak telakki etmek isabetli olacaktır.

Tanzimat ve Islahat Fermanlarında yer alan ilkeler hukuk devletinin gelişimi bakımından önemli olmakla beraber bu ilkelerin etkinliğini sağlayacak ve Padişahın yetkilerini sınırlandıracak mekanizmalar kurulamamış olup ferman hükümlerine uyup uymamak Padişahın takdirine bağlı kalmıştır.⁴²⁴ Bu yaptırım (Kur’an üzerine yapılan yemin) bazı hukukçulara göre son derece elverişsizdir. Ancak durum pozitif hukuka

⁴²⁰ Gözübüyük, *Türkiye’nin İdari...*, s. 23.

⁴²¹ Lewis, *a.g.e.*, s. 107; Okandan, *a.g.m.*, s. 122.

⁴²² Turhan, *a.g.e.*, s. 170 ve 177.

⁴²³ Mumcu, *Hukukçu Gözüyle...*, s. 47.

⁴²⁴ Özbudun, *Türk Anayasa...*, s. 4.

göre böyle olsa da hemen belirtmek gerekir ki, Gülhane Hatt-ı Hümayûnu'nun sonunda yer alan: "...cârib-i hümayûnumuzdan hilâfına hareket vukû' bulmayacağına ahd ü mîsak olunub..." yemin ifadesine sadece pozitif hukukun bağlayıcılığı noktasından bakmak önemli gerçeği gözden kaçırmaya sebep olacaktır. Şöyle ki; bu yeminin basit bir söz verme eyleminden çok öte anlam taşıdığı açıktır. Özellikle Fatih Döneminden itibaren mutlak iktidarı kullanan bir otorite olarak Padişah/Sultanın ferman, hatt-ı hümayûn ve irade-i seniyyeleri örfî hukuk alanında kanun gücündedir. Yüzyıllarca devam eden mutlak yetkilerin sahibi Padişahın yazılı bir metinle Gülhane Hatt-ı Hümayûnu'ya uyacağına yemin etmesi elbette son derece önemlidir.

Nitekim Sultan Abdülmecit, ettiği yeminin devamı olarak fermanın ruhuna uygun olarak cesur davranmış ve yaşadığı dönemde yeminine sadık kalmıştır. Kezâ, 1861 yılında Padişah olan Abdülâziz'in ve 1876 yılından itibaren de II. Abdülhamit'in Gülhane Hatt-ı Hümayûn'u ile başlayan radikal değişim ve dönüşüme engel olmadıkları gibi sürece katkı verdikleri de söylenebilir. Reformlar zaman zaman yavaşlasa da geriye dönüş söz konusu olmamıştır. Nehir Batı'ya doğru akmaya devam etmiştir. Özellikle de hukuk ve eğitim reformu konusunda yüzyılın sonuna kadar ciddi adımlar atılmasına hız kesmeden devam edilmiştir. 19. yüzyılın sonuna kadar hatta Cumhuriyet Türkiye'sine kadar Gülhane Hatt-ı Hümayûnu'nun sözüne ve ruhuna çoğunlukla uygun hareket edildiği irâde-i seniyyeler, hatt-ı hümayûnlar ve yasal düzenlemelerden bahisle rahatlıkla söylenebilir.

1839 tarihli Gülhane Hatt-ı Hümayûnu, hukukî mahiyeti itibariyle Osmanlı anayasa ve idare hukukundaki en önemli gelişmedir.⁴²⁵ 1839'dan sonraki reformlarda "ceza adaleti" noktasında olumlu gelişmeler yaşanmıştır. 1840 Ceza Kanunnamesi ve sonradan yapılan ceza kanunları ile ceza usul yasaları ile belli kurallar getirilmiştir. Yargılamalara yasallık, eşitlik ve aleniyet (açıklık) gibi ilkeler hâkim olmuştur.⁴²⁶ Tanzimat Döneminde idareyi hukuka bağlama konusuna önem verilmiştir.⁴²⁷

⁴²⁵ Cin, *a.g.m.*, s. 15.

⁴²⁶ Tanör, *a.g.e.*, s.110.

⁴²⁷ Tahsin Bekir Balta, *Kısa İdare Hukuku I*, TODAİE Yay., Ankara, 1964, s. 20-21.

Diğer taraftan Tanzimat ve sonraki fermanlarda yer alan hak ve hürriyetler Osmanlı Devleti'nde daha önce hiç bulunmayan ve mezkûr fermanlarla vaz' edilen haklar değildir. Uygulamadaki bozukluklar sebebiyle ihmale uğrayan hak ve hürriyetlerdir. Bunlar yeni hukuki düzenlemeler ile garanti altına alınmak istenmiştir. Temel hak ve hürriyetleri bunlarla başlatmak hatalı bir değerlendirme olur.⁴²⁸

Sened-i İttifâk ile Gülhane Hatt-ı Hümayûnu arasındaki temel benzerlik ve farklılıklar ise şu şekilde ifade edilebilir:

- 1- Sened-i İttifâk ile Gülhane Hatt-ı Hümayûnu'nun her ikisi de anayasal belgedir. Ancak her ikisi de birer anayasa değildir.
- 2- Sened-i İttifâk çift taraflı bir işlem (mîsâk/sözleşme) iken (Taşra/Âyan-Merkez/Padişah), Gülhane Hatt-ı Hümayûnu Padişahın tek taraflı (auto-limitation) işlemidir.
- 3- Sened-i İttifâk metni merkeze âyanı ve Sultanı alırken Gülhane Hatt-ı Hümayûnu merkezde halka yer verir. Bu yönüyle Sened-i İttifâk'ta temel hak ve hürriyetlere oldukça sınırlı düzeyde yer verilmişken (7. madde) Gülhane Hatt-ı Hümayûnu'nda bugün modern hukukta da yer alan anayasal haklara önemli oranda yer verilmiştir.

Netice olarak, bir anayasa olmasa da Sened-i İttifak (1808) ve özellikle de bazı önemli anayasal haklara yer vermesi bakımından Gülhane Hatt-ı Hümayûnu (1839), Şûrâ-yı Devlet öncesi zihinsel değişim ve dönüşümde önemli birer kilometre taşları olmuştur.

⁴²⁸ Cin, *a.g.m.*, s. 16.

B. Şûrâ-yı Devletin/Danıştayın Anayasalardaki Düzenlenişi

1. Kanûn-ı Esâsî ve Şûrâ-yı Devlet

Devletin anayasalı ve parlamentolu bir devlet olunmasını sağlayan 7 Zilhicce 1293/24 Aralık 1876 tarihli Kanûn-ı Esâsî, egemenliğin halk uhdesinde belirmesinin ilk ve anlamlı bir aşaması olarak anayasacılığımızın demokrasiye doğru atılmış büyük bir adımıydı.⁴²⁹ Kanûn-ı Esâsî ile kanun ve nizamname yapma salâhiyetlerinin kat'î bir surette ayrıldığı, ayrı makamlara tevdi edildiği bu çerçevede kanun ve nizam teamülüne hem bir yenilik hem de vuzûh getirildiği ifade edilmektedir.⁴³⁰

Bu anayasa, kanun koyma yetkisini hükümdardan alarak “Meclise” vermiş olup nizamname hazırlama görevini ise, belli koşullarda Şûrâ-yı Devlete bırakmıştır. Nizamnamelerin hazırlanma görevinin Şûrâ-yı Devlete bırakılmasının sebebi, kurulduğu tarihten itibaren kanun ve nizamname lâyihası hazırlamada oldukça iyi bir deneyime sahip olması ve anayasa ile birlikte nizamnamelerin teşrî değil, daha çok icrâî/idarî mahiyette görülmesidir.⁴³¹

Kanûn-ı Esâsî ile yasa tasarılarını hazırlama görevi bazı durumlar için Şûrâ-yı Devlete bırakılmıştı. Bu konuda da araştırmacılar arasında farklı görüşler vardır. Şöyle ki; Şûrâ-yı Devletin bu tarihte yasama görevini parlamentoya devrettiğine dair tespitler söz konusudur. Meseleyi anlamak için Kanûn-ı Esâsînin ilgili maddelerine bakmak gerekecektir.

Osmanlı Devleti'nin bu ilk anayasasının “Meclis-i Umûmi” yan başlığı altında bulunan 53 ve 54. maddeleri doğrudan Şûrâ-yı Devlete dair hususlara yer vermektedir. Anayasanın 53. maddesi: “ Müceddeden kanûn tanzîmi veya kavânîn-i mevcûdeden birinin ta'dîli teklîfi Hey'et-i Vükelâ'ya ait olduğu gibi Hey'et-i A'yân ve Hey'et-i

⁴²⁹ Savcı, *a.g.m.*, s. 284.

⁴³⁰ Başgil, *a.g.e.*, s. 183.

⁴³¹ *a.g.e.*, s. 189.

Meb'ûsanın dahi kendü vazife-i mu'ayyeneleri dâ'iresinde bulunan mevâdd için kanûn tanzîmini veyahûd kavânîn-i mevcûdeden birinin ta'dîlini istid'âya salâhiyetleri olmakla evvelce Makâm-ı Sadâret vasıtasıyla taraf-ı şâhânedan istizân olunarak irâde-i seniyye müte'allik buyurulursa aid olduğu dairelerden verilecek îzâhât ve tafsîlât üzerine lâyhalarının tanzîmi Şûrâ-yı Devlete havâle olunur"⁴³² hükmünü hâvîdir. Bu hüküm incelendiğinde;

- 1- Yeni bir kanun teklif etmeye ya da mevcut kanunlardan birini değiştirme teklifinin Heyet-i Vükelâ'ya ait olduğu,
- 2- Heyet-i Âyan ve Heyet-i Mebûsanın da kendine ait görev sahasında kanuni düzenlenme yapma veya mevcut kanunlarda değişiklik yapılmasını istemeye yetkili olduğunu ancak bunu Sadaret Makamı aracılığıyla Padişah tarafından izin verilmesi halinde teklif eden dairelerin gerekli açıklama ve ayrıntıyı vermeleri üzerine talep ettikleri kanun tasarılarının hazırlanması görevinin Şûrâ-yı Devlete havale olunabileceği ifade edilmiştir.

Şûrâ-yı Devletin yasama süreçlerinde aldığı role ilişkin yaygın bir anlayış ise, onu bir "yasama organı" gibi görüp Kanûn-ı Esâsî ile bu yasama/kanun yapma görevinin yeni kurulan meclise/ilk Osmanlı Palamentosuna verildiği/devredildiğidir.⁴³³ Oysaki, Şûrâ-yı Devlet, bahsedildiği gibi bir yasama organı değildir, hiçbir zamanda bu yetkiyi haiz olmamıştır. Bu konuda sağlıklı sonuçlara varabilmek için sorulması gereken sorular şunlardır:

- 1- Kurulduğu tarihten (5 Mart) itibaren Şûrâ-yı Devletin kanun teklif etme yetkisi ya da onaylama yetkisi var mıdır?

⁴³² Düstûr, I. Tertip, Cilt:4 (TBMM Kütüphanesi), s. 10/Tamamı için ss.4-20; Kanûn-ı Esâsî'nin çeviri yazısının yer aldığı metin için bkz. A. Şeref Gözübüyük ve Suna Kili, *Türk Anayasa Metinleri*, İş Bankası Yay., Ankara, 1985, ss. 31-44.

⁴³³ Bu tür yorumlar ve yaklaşımlara örnek olarak bkz. Stanford J. Shaw, "The Central Legislative Councils...s. 84; Seyitdanlıoğlu, *a.g.e.*, s. 63; Mutağ, *adı geçen tez*, s. 26; Canatar-Baş, *a.g.m.*, s. 128; Cin, *a.g.m.*, s. 16-17.

2- Şûrâ-yı Devletin bütün kararları Sadaret Makamının hiyerarşik denetimine tabi midir?

Bu soruların birincisinin cevabı “Hayır”, ikincisinin cevabı ise “Evet”tir. Şûrâ-yı Devletin yasama süreçlerinde aldığı görev, yetki ve sorumluluğu yorumlanırken onun hukuki dayanaklarına yani İrâde-i Seniyyelere, Hatt-ı Hümayûnlara, Kanununa/Nizâmnâme-i Esâsî, Yönetmeliğine/Nizâmnâme-i Dâhilî ve takrîrlere bakılması elzemdir. Bu kurumun, kanun ve nizamnameleri incelemeye ve bunlarla ilgili tasarı hazırlamaya “me’mûr” edildiği, ancak bu görevi yapabilmesinin de: “... İşbu umûr ve mesâlihînin cümlesi usûl-i vechile Makâm-ı Sadâretten havâle olunub kararları bâ-mazbata oraya bildirilecektir.”⁴³⁴ hükmüne müstenit olduğu açıktır. Yani Şûrâ-yı Devlet son derece önemli yasaların hazırlık sürecinde yer alsa da hatta bunların birçoğu değiştirilmeden kabul edilse de bu durum Şûrâ-yı Devlete yasama süreçlerinde lâyiha (tasarı) hazırlamada mutfak ve teknik uzmanlık kurulu olmanın ötesinde bir “yasama yetkisi/organı” sıfatı veremez. Kararlarının hiçbir bağlayıcılığı yoktur. Kararlarının bırakın Padişaha, Heyet-i Vükelâya dahi doğrudan gitme imkânı yoktur. Çünkü birinci dereceden sorumluluğu Sadrazama karşıdır. Diğer taraftan Şûrâ-yı Devletin teşkili, üyelerinin atanma şekli ve yetkileri bu kurumun bir “yasama organı” olarak tanımlanmasını engelleyecek durumdadır.

Görüldüğü üzere Kanûn-ı Esâsî ile değişen durum, Şûrâ-yı Devlete müracaat şeklidir. Şûrâ-yı Devletin genel ve olağan kanun/nizamname tasarısı (lâyiha) hazırlama görev ve sorumluluğu anayasal bir çerçeveye oturmuş ve Sultanın iznine tabi kılınmıştır. Ancak istisnai olmakla birlikte Şûrâ-yı Devletin lâyiha (kanun tasarısı) hazırlama görev ve sorumluluğu devam etmektedir.

Kanûn-ı Esâsî’nin 54. maddesi ise Şûrâ-yı Devletin müzâkere ile düzenlediği/hazırladığı lâyihaların (kanun tasarısı) onaylanarak yasalaşma sürecine dair hususları tayin etmiştir. Bu maddeye göre Şûrâ-yı Devletin hazırladığı kanun tasarısının önce Heyet-i Mebûsan’da daha sonra Heyet-i Âyan’da incelenip kabul olduktan sonra

⁴³⁴ Nizâmnâme-i Esâsî, 2. madde yedinci fıkra

yürürlüğe girebilmesi için Padişahın bu kanunu bir irâde-i seniyye ile onaylaması gerekmektedir.⁴³⁵

Kanûn-ı Esâsî'nin ilanından kısa bir süre sonra parlamentonun Sultan II. Abdülhamit tarafından feshedilmesiyle Heyet-i Âyan ve Heyet-i Mebûsan gibi Şûrâ-yı Devletin Heyet-i Umûmiyesi de toplanamamıştır.⁴³⁶

Kanûn-ı Esâsî'de Şûrâ-yı Devlete “Mehâkim” başlığı altında yer verilmemiştir. Ancak bu başlık altındaki 85. madde oldukça dikkat çekicidir: “... Eşhâs ile hükûmet beynindeki da'vâlar dahi Mehâkim-i Umûmiyyeye aittir.”⁴³⁷ hükmüne yer vermiştir. 1 Nisan 1868'de kuruluş kanunu ile Şûrâ-yı Devlete verilen bu yetki Muhâkemât Dairesinin Divân-ı Ahkâm-ı Adliye Nezâretine ilhakıyla 12 Haziran 1872 yılında ilk kez kaybedilmişti. Sonraki süreçte Muhâkemât Dairesi Şûrâ-yı Devlete bağlı olarak yeniden kurulsaydı da kişi ile hükûmet arasındaki yargısal ihtilafların çözüm merciinin Şûrâ-yı Devlet olmadığı anayasal olarak tescil edilmişti.

Çalışılan konu bağlamında 1876 Anayasası/Kanûn-ı Esâsî ile ilgili olarak dikkat çeken bir husus da Divân-ı Âlî başlıklı 92. maddede yer almaktadır. Bu madde ise, devlete karşı suç işleme teşebbüsünde bulunanların yargılanmasına ilişkindir. Bir tür yüce divandır. Otuz üyeli olması ön görülen bu yüce divanın on üyesinin Şûrâ-yı Devlet üyelerinden seçileceğine yer verilmiştir. Yani yargısal yetkilerinin daraltılması anayasa ile tescil edilse de yargısal hizmetlerde Şûrâ-yı Devletten de yararlanılacağı anayasal teminat altına alınmıştır.⁴³⁸

Şûrâ-yı Devletin mülki meselelerde bir görüş makamı olmasının devamını 1876 Anayasasında/Kanûn-ı Esâsî de teyit etmiştir. Şöyle ki; 117. madde herhangi bir kanun maddesinin tefsîri/yorumu gerektiğinde konu adli işlere aitse Mahkeme-i Temyiz'e,

⁴³⁵ Düstûr, I. Tertip, Cilt:4 (TBMM Kütüphanesi), s. 10-11.

⁴³⁶ Görelî, *a.g.e.*, s. 28.

⁴³⁷ Gözübüyük-Kili, *a.g.e.*, s. 40.

⁴³⁸ Düstûr, I. Tertip, Cilt:4 (TBMM Kütüphanesi), s. 15; Gözübüyük-Kili, *a.g.e.*, s. 41.

mülki idareye dair ise, Şûrâ-yı Devlete müracaat edilmesi zorunluluğunu düzenlemektedir.⁴³⁹

Dünyada hiçbir ülkenin anayasasının diğer anayasalardan etkilenmeden gelişmeyeceği ileri sürülmektedir.⁴⁴⁰ Tam bu noktada, Kanûn-ı Esâsî'nin esin kaynağına yönelik farklı yaklaşımlar söz konusudur. Kimi araştırmalarda bu anayasanın Belçika örneğine dayandığı⁴⁴¹ ifade edilmişken kimilerinde ise Belçika örneğinin yanıltıcı ve yetersiz bir iddia olduğu ancak Prusya Anayasası ile bir karşılaştırma yapmanın ciddi bir değer taşıyabileceği vurgulanmıştır.⁴⁴²

Kanûn-ı Esâsî, temel hakları oldukça geniş ölçüde anayasal güvenceye alıp mahkeme ve hâkim bağımsızlığını kurallara bağlayarak hukuk devleti anlayışının temel ilkelerinin önemli bir kısmına yer vermiş olmaktaydı. Ancak bu anayasa, idarenin yargısal denetimini açıklayan bir kural ihtiva etmiyordu.⁴⁴³ Devlet “anayasalı” olmuştu ancak henüz “anayasal” olmamıştı.⁴⁴⁴ Bununla birlikte yargıya ilişkin hükümlerinin dönemin Batı Avrupa ülkelerinin anayasalarıyla tamamıyla boy ölçüşebilir nitelikte olduğu ifade edilmiştir.⁴⁴⁵

Soysal'a göre, Heyet-i Mebusân üyelerinin seçiliş şekli ve parlamento ile hükümet arasındaki ilişkileri düzenleyiş bakımından bu anayasanın tam anlamıyla parlamenter sistem tesis etmediği ifade edilmekle birlikte, aynı yazar bu durumun Avrupa için de benzer olduğunu hatta palamenter sistemin vatanı sayılan İngiltere'de dahi parlamentonun gerçekten temsili bir nitelik kazanmasının ancak yirminci yüzyılda söz konusu olduğunu vurgulamaktadır.⁴⁴⁶ Heyet-i Vükelâ'nın Meclis-i Mebusân'a değil, Padişaha karşı sorumlu tutulması ve Meclis-i Mebusân'ın güvensizlik oyu ile Heyet-i Vükelâ'yı düşürememesi, Kanûn-ı Esâsî'nin temsili ve parlamenter özellik kazanmasını

⁴³⁹ Düstûr, I. Tertip, Cilt:4 (TBMM Kütüphanesi), s. 19; Gözübüyük-Kili, *a.g.e.*, s. 44.

⁴⁴⁰ Soysal, *100 Soruda Anayasanın...* s. 5.

⁴⁴¹ Mustafa Erdoğan, *Türkiye'de Anayasalar ve Siyaset*, 2. Baskı, Liberte Yay., Ankara, 1999, s. 27.

⁴⁴² Tunaya, *a.g.m.*, s. 28.

⁴⁴³ Tahsin Bekir Balta, *İdare Hukukuna Giriş I*, TODAİE Yay., Ankara, 1970, s. 38.

⁴⁴⁴ Tanör, *a.g.e.*, s. 393.

⁴⁴⁵ Kemal Gözler, *Türk Anayasa Hukukuna Giriş*, 11. Baskı, Ekin Yay., Bursa, 2017, s. 22.

⁴⁴⁶ Soysal, *100 Soruda Anayasanın...*, s. 23.

engellemiştir.⁴⁴⁷ Tunaya, “Padişahçı” olarak tanımladığı 1876 Anayasası’nın 1909 değişiklikleri ile parlamenter rejime dönüştürüldüğünü ve üstünlüğün yasama organına devredildiğini ifade etmektedir.⁴⁴⁸ Ancak Özbudun’un konuya teorik yaklaşımı daha başkadır. Ona göre ise; Hükümet sistemi sorunuyla devletin hukuki fonksiyonlarının ayrımı farklı konulardır. Kuvvetlerin birliği ya da ayrılığı değil, hangi organın ne tür hukukî işlemler yapabileceğini ilgilendirir. Yani fonksiyonların ayrılığı önemlidir. Meclisin hükûmeti düşürüp düşürememesi, hükûmetin meclisi feshedip edememesi bunu etkilemez. Kaldı ki, parlamenter rejimi bir yasama-yürütme dengesi sistemi olarak tanımlamanın bugün için savunulmasının çok güç bir görüş olduğu ifade edilmiştir.⁴⁴⁹ Bununla birlikte bu teorik anayasa tartışmasını daha ileri noktalara taşımanın çalışmanın amacı dışında olduğu değerlendirilmektedir.

2. 1921 Anayasası (Teşkilât-ı Esâsiyye Kanûnu)⁴⁵⁰ ve Şûrâ-yı Devlet

1877 Osmanlı-Rus Harbi gerekçesiyle Osmanlı Parlamentosu feshedilse de 1876 Anayasasının birçok hükmü, 1908 II. Meşrutiyete ve 20 Ocak 1921 tarihli ve 85 sayılı 1921 Anayasasına kadar hatta bu anayasasının Kanûn-ı Esâsî’yi feshetmediği de dikkate alındığında 1924 Anayasasına kadar hayatta kalmayı başarmıştır.

Tunaya; TBMM’de Kanûn-ı Esâsî’nin de yürürlükte olmasını isteyen bir grup olduğunu, o kadar ki, Teşkilât-ı Esâsiyye Kanunu yapılırken bu grubun sözcüleri, “Bu maddelere muhalif olmayan Kanûn-ı Esâsî mevâd ve ahkâmı mer’iyyü’l-icrâdır” yolunda önerge verdiklerini ancak bu teklifin Mustafa Kemal Paşa’nın müdahalesiyle reddedildiğini herhangi bir kaynak göstermeden ifade etmektedir.⁴⁵¹ Ancak Türkiye Büyük Millet Meclisi Reisi sıfatıyla Mustafa Kemal (Nutuk’ta da yer verdiği üzere), Sadrazam Tevfik Paşa’ya gönderdiği 30/1/1921 tarihli telgraf yazısında: “Kanûn-ı

⁴⁴⁷ Tunaya, *a.g.m.*, s. 32; Erdoğan, *a.g.e.*, s. 29; Gözler, *Türk Anayasa Hukukuna...*, s. 21.

⁴⁴⁸ Tarık Zafer Tunaya, *Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku*, 5. Baskı, Araştırma, Eğitim, Ekin Yay., İstanbul, 1982, s. 124.

⁴⁴⁹ Özbudun, *Türk Anayasa ...*, s. 150.

⁴⁵⁰ Düstûr, 3. Tertip, Cilt: 1; Çeviri yazısı için bkz. Gözübüyük-Kili, *a.g.e.*, s. 91-93.

⁴⁵¹ Tunaya, *a.g.m.*, s. 39. Yazar diğer taraftan aynı yerde Kanûn-ı Esâsî’yi açıkça varsayan bir kanuna örnek vermekte, ayrıca Kanûn-ı Esâsî’nin ve tadilatının TBMM’ce varsayılmasının en anlamlı kanıtının 1924 Teşkilât-ı Esâsiyye Kanunu’nun 104. maddesiyle ilga edilmesi olduğunu ifade etmektedir.

Esâsî'nin işbu mevâd ile teâruz etmeyen ahkâmı kemâkân mer'îyyü'l-icrâdır”⁴⁵² demek suretiyle yukarıda reddedildiği iddia edilen hususun tam tersine yani Kanûn-ı Esâsî'nin, Teşkilât-ı Esâsiyeye aykırı olmayan hükümlerinin yürürlükte olduğunu Atatürk Nutuk'ta bizzat vurgulamıştır.

1921 ile 1924 arası dönem ilginç olarak Türkiye'de “iki anayasalı ve iki hükümetli” bir dönem olmuştur. Çünkü belirtilen tarihler arasında 1876 Anayasası yürürlükte ve bir tarafta İstanbul Hükümeti, diğer tarafta ise Ankara Hükümeti vardır. Sebep ve sonuçları itibariyle burada, durumun hukukiliği kadar hatta daha fazla siyasal niteliği dikkat çekicidir.

Tanör'e göre;⁴⁵³ Teşkilât-ı Esâsiyeye, Osmanlı-Türk Anayasacılığında en keskin dönüm noktası, hazırlanış ve kabul ediliş özellikleri bakımından Osmanlı-Türk Anayasacılığının en demokratik, belki de tek demokratik örneğidir. Gerçekten de İcra Vekilleri Heyetince hazırlanan ve Büyük Millet Meclisine sunulan “Teşkilât-ı Esâsiyeye Kanûnu Lâyihası” milletvekillerince son derece özgür bir şekilde tartışılmaya başlanmıştı.⁴⁵⁴ Meclis görüşmelerinde temsili yönetim anlayışının “tarihin asırlardan beri haykırdığı bir sistem” olduğu meclis konuşmalarında vurgulanmaktaydı.⁴⁵⁵

Özbudun, 1921 Anayasası'nın en önemli yeniliğini ve devrimci ilkesini “Milli Egemenliğe” yaptığı vurguda görür.⁴⁵⁶ Milli Mücadele dönemi, anayasacılık bakımından yepyeni bir aşamanın başlangıcı olmuştur. Artık hükümdarlı ve parlamentolu bir “meşruti sistem” yerine doğrudan doğruya meclis üstünlüğüne dayanan bir ihtilal yönetimi söz konusuydu.⁴⁵⁷ Kurtuluş Savaşından sonra ise Türk

⁴⁵² Mustafa Kemal Atatürk, *Nutuk* (1919-1927), 4. Baskı, Atatürk Araştırma Merkezi Yay., Ankara, 1997, s. 376.

⁴⁵³ Tanör, *a.g.e.*, s. 225 ve 250.

⁴⁵⁴ Meclis Zabıt Ceridelerine dayalı yapılan çalışma için bkz. Adnan Sofuoğlu, “Cumhuriyetin 75. Yılında 1921 Anayasası'na Bir Bakış”, *Türk Yurdu Dergisi*, Cilt 18, Sayı: 134 (Özel Sayı), Ankara, 1998, ss. 187-193.

⁴⁵⁵ Sofuoğlu, *a.g.m.*, s. 193.

⁴⁵⁶ Özbudun, *Türk Anayasa...*, s. 6; 1921 Anayasası üzerine yapılmış müstakil bir çalışma için ise bkz. Ergun Özbudun, *1921 Anayasası*, Atatürk Araştırma Merkezi, Ankara, 1992.

⁴⁵⁷ Soysal, *100 Soruda Anayasanın...*, s. 15-16.

Anayasacılığının çizgisinin, ulusal ve bağımsız ekonomi çizgisi olduğu ifade edilmiştir.⁴⁵⁸

Bu anayasanın 2. maddesi, icrâ (yürütme) kudreti ile teşrî (yasama) yetkisinin Büyük Millet Meclisine ait olduğunu 3. maddesi de devletin Büyük Millet Meclisi Hükûmeti tarafından yönetileceğini hükme bağlamıştı. Bu durum anayasa doktrininde kuvvetler birliği olarak ele alınan ve “meclis hükûmeti” adıyla bilinen sistemin tipik bir örneğidir.⁴⁵⁹ 1921 Anayasası 24 maddeli oldukça kısa bir metin olup 14 maddesi yerinden yönetime (taşra yönetimine) ayrılmıştı.

Teşkilât-ı Esâsiyye Kanûnu, merkeziyet usulünü sınırlı ve istisnai, yerinden yönetimi (adem-i merkeziyet) ise aslî ve genel olarak benimsemiştir.⁴⁶⁰ Tam bu noktadan hareketle 1921 Anayasasının merkezi yönetime yer verdiği ilk 10 maddesinde Şûrâ-yı Devlet ile ilgili herhangi bir düzenlemeye rastlanılmamaktadır. Şûrâ-yı Devlete karşı bazı menfi tutumlar söz konusu olsa da anayasada Şûrâ-yı Devlete yer verilmemesi bununla açıklanamaz. Anayasa metni incelendiğinde Büyük Millet Meclisi dışında başka bir merkezi yönetim organına yer verilmediği görülmektedir. Merkezi yönetim kuruluşlarının da anayasa da düzenlenebilmesi hiç kuşkusuz 1921 Anayasasına göre daha ayrıntılı bir anayasa metnini gerektirir.

1921 Anayasasının muhtasar tutulmasının iki önemli gerekçeye dayandığı düşünülmektedir. Bunlardan birincisi, Osmanlı Devletinden yeni Türkiye Devletine geçiş sürecinde hazırlanan bu anayasanın, ülkenin içinde bulunduğu olağanüstü koşullar içerisinde oluşmaya başlayan iktidar boşluğunu izâle etmek istemesidir. Diğer gerekçe ise, Kanûn-ı Esâsî’nin ilga edilmemesidir. Yani 24 maddede yer almayan hususlarda ihtiyaç vuku bulduğunda Kanûn-ı Esâsî’ye müracaat edilecek olmasıdır.

⁴⁵⁸ Savcı, *a.g.m.*, s. 287.

⁴⁵⁹ Özbudun, *Türk Anayasa...*, s. 6.

⁴⁶⁰ Tanör, *a.g.e.*, s. 265.

3. 1924 Anayasası (Teşkilât-ı Esâsiyye Kanûnu) ⁴⁶¹ ve Şûrâ-yı Devlet

1876 (1293) tarihli Kanûn-ı Esâsî ile 1921 (1337) tarihli Teşkilât-ı Esâsiyye Kanûnu, 20 Nisan 1924 (1340) tarihli ve 491 sayılı Kanun ile kabul edilen 1924 Anayasası'nın 104. maddesi ile mülga hale gelmiştir. Böylece 1921'den itibaren oluşan “iki anayasalı” dönem son bulmuştur.

1924 Anayasasının (Teşkilât-ı Esâsiyye Kanûnu) Şûrâ-yı Devlet kurulmasını öngören 51. maddesinin Meclis Genel Kurulundaki görüşmeler sırasında çeşitli tartışmalara yol açtığı anlaşılmaktadır. Şöyle ki; bir mebus: “Burada Şûrâ-yı Devlet teşkil ediliyor. Şûrâ-yı Devlet, bizim eskiden bildiğimiz o tantanalı Şûrâ-yı Devlet midir, yoksa başka Şûrâ-yı Devlet midir? ” şeklindeki eleştirel soruya komisyon raportörü: “Malûmu âliniz dâhiliye encümeninde bir Şûrâ-yı Devlet Kanunu vardır. Bu kanun uzun müddet gayet iyi esâslar üzerinde tedkîk edilmiştir. Bizim anladığımız Şûrâ-yı Devlet, ötekine berikine arpalık olmak üzere a'zâlığı tevcîh olunan Şûrâ-yı Devlet değildir. Maksudımız budur” cevabını vermişti.⁴⁶²

Altı fasıl ve 105 maddeden mürekkep 1924 Anayasası'nın (Teşkilât-ı Esâsiyye Kanûnu) 51. maddesi: “İdarî dâvâ ve ihtilâfları rü'yet ve hâl, hükûmetçe ihzâr ve tevdi olunacak kanun lâyhaları ve imtiyâz mukâvele ve şartnâmeleri üzerine beyân-ı mütâla'a, gerek kendi kanun-ı mahsus ve gerek kavânin-i sâ'ire ile mu'ayyen vezâ'ifi ifâ etmek üzere bir Şûrâ-yı Devlet teşkil edilecektir. Şûrâ-yı Devletin ru'esâ ve a'zâsı vezâ'if-i mühimmede bulunmuş ilim, ihtisâs ve tecrübeleri ile mütemeyyiz zevât meyânından Büyük Millet Meclisince intihâb olunur.” hükmünü amirdir.

Görüldüğü üzere bu anayasa maddesi ile kendi özel kanununda yer alanlar dışında Şûrâ-yı Devlete iki temel görev verilmiştir. Bunlardan birincisi idari dava ve uyuşmazlıkları görmek ve karara bağlamak, diğeri ise kendisine hükûmet tarafından

⁴⁶¹ Düstûr, 3. Tertip, Cilt: 5; Çeviri yazısı için bkz. Gözübüyük-Kili, *a.g.e.*, ss. 111-131.

⁴⁶² Lûtfî Duran, “Atatürk Döneminde Danıştay”, <http://www.todaie.edu.tr> (erişim tarihi 12.02.2018), s. 5.

hazırlanarak gönderilen kanun tasarıları ile imtiyâz mukâvele ve şartnâmelerine ilişkin görüş vermek. Esasen bir farkla bu görev ve yetkiler Şûrâ-yı Devlet'in kurulduğu 1868'den ortadan kaldırıldığı 1922'ye kadar olan Osmanlı Dönemindeki görev ve yetkileri ile aynı idi. Farklılık kararlarının hiçbir makamın tasdikine muhtaç olmaksızın resen icra (lâzımü'l-infâz) edilebilmesindeydi ki bu durum idari yargının müstakilliği açısından oldukça önemli bir adım idi. Ancak gerek 1876 Kanûn-ı Esâsî'de ve gerekse Cumhuriyet Dönemi Türkiye'sinin bir ürünü olan 1924 Anayasası'nda Şûrâ-yı Devlete "Mehâkim" ya da "Kuvve-i Kazâiyye" başlığı altında yer verilmemiştir. Bu durum idari yargının tecessüm ettiği Şûrâ-yı Devlet'in Osmanlı geleneğine uygun olarak Cumhuriyet Döneminde de icrâ (yürütme) organında mündemiç olarak görülmeye devam edildiği ile açıklanabilir.

Dikkati çeken diğer bir husus da Şûrâ-yı Devlet üyelerinin Büyük Millet Meclisince seçilecekleri hükme bağlansa da bu üyelerin hâkimlik teminatından yararlanacağına dair bir ibare bulunmamaktadır. Oysaki Anayasanın 54. ve 55. maddelerinde hâkimlerin (adli) kararlarında bağımsız oldukları, verdikleri kararlara müdahale edilemeyeceği ve kanunda gösterilen haller dışında azl olunamayacakları güvence altına alınmıştı.

Durum her ne kadar böyle olsa da Onar'a göre; Şûrâ-yı Devlet üyelerinin Büyük Millet Meclisince tayin edilmeleri tayin ve azil bakımından onları hükûmete karşı müstakil hale getiriyor ve idare hâkimleri de hâkimlik teminatına sahip oluyordu.⁴⁶³ Ancak 1924 Anayasası'nın 5. maddesinin: "Teşrî salâhiyeti ve icrâ kudreti Büyük Millet Meclisinde tecelli ve temerküz eder" hükmünü havî iken yani yasama ve yürütmenin aynı organ tarafından kullanıldığı bir yerde Şûrâ-yı Devlet üyelerinin hükûmete karşı ne derece ve nasıl bağımsız olabileceği tartışmalı olacaktır.

1924 Anayasası'nın Şûrâ-yı Devlet ve üyelerine tanıdığı yetki ve sorumluluğa bakış açısında hukukçular arasında da bir görüş birliği söz konusu değildir. Tanör; idari işlemlerin yargısal denetimine yetkili kılınmakla beraber, yasaların uygulanmasını

⁴⁶³ Onar, *a.g.m.*, s. 39.

gösteren nizamnamelerin yargısal denetimini yapamaması ve “kuvve-i kazâiyye”de değil, “vazîfe-i icrâiyye” başlığı altında düzenlenmiş olmasını idari yargı hesabına 1924 Anayasada görülen zayıflık olarak ifade etmektedir.⁴⁶⁴ Bu durum Cumhuriyeti kuran iradenin zihninde bulunan devrim programının gerçekleşmesine uygun zemini hazırlayacak çoğunlukçu demokrasi anlayışını, sağladığı elverişli koşullardan bahisle tercih etmeleriyle ve inkılâpçı rejimin yasama ve yürütme işlem/eylemleri üzerinde etkili bir yargı denetimini istememesiyle açıklanmaktadır.⁴⁶⁵

1924 Anayasası’nın kanunların anayasaya aykırı olamayacağını yer aldığı 103. maddesine de yansıdığı şekilde sert bir anayasa özelliği taşıdığı, ancak anayasa üstünlüğünü koruyacak bir yargı mekanizmasının öngörülmediği, diğer taraftan kamu hürriyetlerinin geniş ve ayrıntılı düzenlenmediği noktasında da bazı tespitler söz konusudur.⁴⁶⁶ Bununla birlikte bu anayasa hem tek partili hem de çok partili dönemde uygulanabilmiştir.⁴⁶⁷ 1921 ve 1924 Anayasaları Osmanlı meşrutiyetlerinin ulusal egemenliği benimsemeyen sınırlı yaklaşımlarına bir tepki olarak Türk Anayasa tarihinde ilk kez “ulusal egemenlik” kavramını parlamentonun varlığıyla kaynaştıracak bir biçimde, temel hukuk kuralları arasına geçirmektedir.⁴⁶⁸

Bakanlar Kurulunun, kanunların uygulanışını göstermek üzere çıkaracağı nizamnamelerin (tüzükler) Şûrâ-yı Devlet incelemesinden geçirilmesi ise, 1924 Anayasası’nın 52. maddesinde hükme bağlanmıştır. Ancak tüzüklerin yargısal denetimine ilişkin bir hükme bu anayasada yer verilmemiştir. Şûrâ-yı Devlete atıf yapılan diğer maddeler ise Divân-ı Âlî (Yüce Divan) başlığı altında yer alan 61, 62 ve 63. maddeler idi. Şûrâ-yı Devlet, Bakanları, Yargıtay ve Danıştay Başkan ve üyeleri ile Cumhuriyet Başsavcısını görev suçları nedeniyle yargılayacak Yüce Divana on üye verecekti. Yüce Divan bahsinin dışında kalan diğer maddelerde Şûrâ-yı Devlete herhangi bir atfın olmadığı görülmektedir.

⁴⁶⁴ Tanör, *a.g.e.*, s. 307.

⁴⁶⁵ Özbudun, *Türk Anayasa...*, s. 13; Tanör, *a.g.e.*, s. 308; Diğer taraftan 1924 Anayasası birçok modern anayasadan farklı olarak siyasi partileri, siyasi rejimin ve Büyük Millet Meclisi’nin unsurları olarak göstermemiştir. Bu tespitler için bkz. Karpat, *a.g.e.*, s. 309.

⁴⁶⁶ Bu tespitler için bkz. Özbudun, *a.g.e.*, s. 10-11.

⁴⁶⁷ Soysal, *100 Soruda Anayasanın...*, s. 16.

⁴⁶⁸ Soysal, *a.g.e.*, s. 5 ve 35.

4. 1961 Anayasası⁴⁶⁹ ve Danıştay

Türkiye Cumhuriyeti, ilk anayasası olan 1924 Anayasası ile yaklaşık 36 (otuz altı) yıl idare edilmiştir. Onu takip eden 1961 Anayasası, 27 Mayıs Askeri Darbesinin akabinde hazırlanmıştır.⁴⁷⁰ Milli Birlik Komitesi ve Temsilciler Meclisinden oluşan 13 Aralık 1960 tarih ve 157 sayılı kanunla kurulan “Kurucu Meclis” yeni anayasayı hazırlamak için çalışmaya başlamıştır.⁴⁷¹

334 sayılı Kanunun başlangıç kısmında bahsi geçen süreç; “anayasa ve hukuk dışı tutum ve davranışlarıyla meşruluğunu kaybetmiş bir iktidara karşı direnme hakkının kullanılması” olarak gerekçelendirilmiştir.⁴⁷² 1961 Anayasası’nın Danıştay başlıklı 140. maddesi: “Danıştay, kanunların başka idari yargı mercilerine bırakmadığı konularda ilk derece ve genel olarak üst derece idare mahkemesidir. Danıştay, idari uyuşmazlıkları ve davaları görmek ve çözümlemek, Bakanlar Kurulunca gönderilen kanun tasarıları hakkında düşüncesini bildirmek, tüzük tasarılarını ve imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerini incelemek ve kanunla gösterilen diğer işleri yapmakla görevlidir...Danıştayın kuruluşu, işleyişi, yargılama usûlleri, mensuplarının

⁴⁶⁹ Düstûr, 4. Tertip, Cilt:1; <http://www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/mevzuat/anayasalar/1961.html>(erişim tarihi, 03/02/2018)

⁴⁷⁰ 27 Mayıs askeri darbesi ve onun sonucu ortaya çıkan 1961 Anayasası’na yaklaşımlarda anayasa hukukçuları arasında derin görüş ayrılıkları söz konusudur. Bu görüş ayrılıklarının düğümlendiği en önemli noktalardan biri “**meşruluk sorunu**dur” Örneğin Tanör; 27 Mayıs olayını bir “darbe” ya da “cuntacılık” olarak değil, “müdahale” kavramıyla açıklamanın daha uygun düşeceğini, ülkenin sivil-demokratik güçleri ve kamuoyu büyük çapta müdahaleden yana tavır aldığından askeri müdahalenin başarılı olduğu ve meşruluk sorunu yaratmadığını iddia etmektedir. Bkz. Tanör, a.g.e., s. 364-366. Ancak bu tespiti diğer bazı anayasa hukukçularından sert eleştiriler yöneltilmiştir. Örneğin Erdoğan, ise; Tanör’ün yargısının büsbütün temelsiz olduğunu, darbecilerin amacının siyasal demokrasiyi kurumsallaştırmak olmadığını, bunun hangi açıdan bakılırsa bakılsın antidemokratik bir zihniyet ve tutumun ifadesi olduğunu darbeye yardımcı olanların ise CHP sempatzanı bir grup üniversite hocası ile az sayıdaki üniversite öğrencisinin olduğu, halkın büyük bir bölümünün sahnede olmadığını açık olduğunu ifade etmektedir. Bkz. Erdoğan, a.g.e., s. 87. Diğer taraftan Osmanlıdan günümüze Türkiye’de askerin/ordunun siyasal hayatta oynadığı role ilişkin ayrıntılı tespit ve değerlendirmeler için bkz. William Hale, *Türkiye’de Ordu ve Siyaset* (Çev: Ahmet Fethi), Hil Yay., İstanbul, 1996 ve Feroz Ahmad, *Modern Türkiye’nin Oluşumu* (Çev: Yavuz Alogan), Sarmal Yay., İstanbul, 1995.

⁴⁷¹ Gözler, *Türk Anayasa...*, s. 45.

⁴⁷² Gözübüyük-Kili, a.g.e., s. 171.

nitelikleriyle atanmaları, hakları ve ödevleri, aylık ve ödenekleri, meslekte ilerlemeleri, haklarında disiplin kovuşturması yapılması ve disiplin cezası uygulanması, ***mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı esaslarına*** göre kanunla düzenlenir.” hükümlerine yer vermiştir.

20/9/1971 tarihli ve 1488 sayılı Kanunun 1. maddesi ile değiştirilen Danıştay başlıklı yeni düzenleme ise: “Danıştay, kanunların başka idari yargı mercilerine bırakmadığı konularda ilk derece ve genel olarak üst derece idare mahkemesidir. Danıştay, idari uyuşmazlıkları ve dâvaları görmek ve çözümlmek, Bakanlar Kurulunca gönderilen kanun tasarıları hakkında düşüncesini bildirmek, tüzük tasarılarını ve imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerini incelemek ve kanunla gösterilen diğer işleri yapmakla görevlidir... Askerî kişilerle ilgili idari eylem ve işlemlerin yargı denetimi Askerî Yüksek İdare Mahkemesince yapılır. Askerî Yüksek İdare Mahkemesinin kuruluşu, işleyişi, yargılama usulleri, başkan ve üyelerinin nitelikleri ile atanmaları, disiplin ve özlük işleri; hâkimlik teminatı ve askerlik hizmetlerinin gereklerine göre, kanunla düzenlenir.” ibarelerine yer vermiştir.

1868 yılında Şûrâ-yı Devlet adıyla kurulup yaşadığı değişim ve dönüşümün sonucu olarak Cumhuriyet Döneminde Danıştay adını alan bu kurum ilk kez 1961 Anayasasında ***Yargı*** başlıklı üçüncü bölümde ***“Yüksek Mahkemeler”*** başlığı altında düzenlenmiştir. 1961 Anayasası’nın hukuk devletini gerçekleştirmek için üç unsura özel önem verdiği, bu unsurların ise, “yargı bağımsızlığı”, “etkili bir anayasa yargısı” ve “etkili bir idari yargı” olduğu ifade edilmektedir.⁴⁷³

Anayasanın üstünlüğü ilkesini kabul eden ve katı bir anayasa olan 1961 Anayasası, 1924 Anayasası’ndan farklı olarak “insan haklarına dayalı devlet”, “demokratik devlet”, hukuk devleti” ve özellikle de “sosyal devlet” gibi yeni temel ilkeleri kabul etmiştir.⁴⁷⁴

⁴⁷³ Tanör, *a.g.e.*, s. 394.

⁴⁷⁴ Gözler, *Türk Anayasa...*, s. 47-48; Bu ilkeler çağdaş ölçülere uygun olsa da anayasanın, halkoyu ile iş başına gelecek hükümetlere karşı derin bir güvensizliği yansıttığı, bu noktadan hareketle de paradoksal bir özelliğe sahip olduğu ifade edilmiştir. Bkz. Erdoğan, *a.g.e.*, s. 94; Özbudun ise; Sıddık Sami Onar başkanlığında “İstanbul Komisyonu”nun hazırladığı anayasa tasarısında siyasal partilere ve genel oy

Hiç kuşkusuz bu ilkelerin köklerini Sened-i İttifak ve özellikle de Gülhane Hatt-ı Hümayûnu’nda görebilmek mümkündür. Bu durum 19. yüzyılda evrimleşerek gelişen ve Cumhuriyet Türkiye’sinde ise sistematik yapıya kavuşan bir birikimin sonucuydu.

1961 Anayasası, 1924 Anayasası’ndan farklı olarak “çift-meclis sistemi”ni kabul etmiştir. Yani TBMM, “Millet Meclisi” ve “Cumhuriyet Senatosu” isimli iki ayrı meclisten müteşekkildi.⁴⁷⁵

1971-1973 arası dönemde 1961 Anayasası’nda köklü değişiklikler yapılmış olup bu değişikliklerin Danıştayı doğrudan ilgilendiren yönü, askerlerin idari eylem ve işlemlerinin yargısal denetiminin Danıştaydan alınarak yeni kurulan Askerî Yüksek İdare Mahkemesine verilmesidir.⁴⁷⁶ Bu dönemde yapılan anayasa değişikliklerinin temel yönleri ise;⁴⁷⁷ yürütmenin güçlendirilmesi (örneğin Bakanlar Kuruluna KHK çıkarma yetkisinin verilmesi), temel hak ve özgürlüklere getirilen sınırlamalar (örneğin devlet memurlarının sendika kurma hakkına son verilmesi) ve yargı denetimine getirilen sınırlamalardır (tabîî yargı yolu yerine kanunî yargı yolunun getirilmesi).

sistemine karşı beslenen güvensizliğin izlerine rastlandığını yürütme görevinin ise özerk ya da yarı özerk kuruluşlar eliyle sınırlandırıldığının teklif edildiğini ifade etmektedir. Bkz. Özbudun, *Türk Anayasa...*, s. 14.

⁴⁷⁵ Gözler, *Türk Anayasa...*, s. 48.

⁴⁷⁶ a.g.e., s. 51-52.

⁴⁷⁷ a.g.e., s. 51; 12 Mart 1971 rejiminin 1971 Anayasa değişiklikleri ile 1961 Anayasası’nda yer alan özellikle hürriyetler sistemini bozduğu ifade edilmiştir. Bkz. Tunaya, a.g.e., s. 124-125. Burada bir hususa dikkat çekmekte yarar vardır. Anayasa hukukçusu Tunaya, Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku adlı kitabında; anayasaların iki büyük usulle yapıldığını bunların *otokratik* ve *demokratik* usuller olduğunu ifade etmekte, demokratik yöntemi anlattığı kısımda daha demokratik bir yöntem olarak halkın yalnızca anayasayı yapmakla görevli bir meclisi seçtiğini bunun da *kurucu meclis* olduğuna yer vermektedir. Buraya kadar bir itiraz yoktur. Ancak 27 Mayıs 1960 askeri darbesini, 27 Mayıs 1960 hareketi olarak tanımlamaya özen gösteren Tunaya, 1961 Anayasasını demokratik usuller başlığı altında yer verdiği “kurucu meclis”in yaptığını ifade etmiştir. Ancak bu kurucu meclisin halk tarafından seçilmediğine değinmemesi dikkat çekmiştir. Diğer taraftan 1971 anayasa değişikliğini eleştirerek “...kurucu türev iktidarın nerede duracağını bilmesi gerekir...” diyerek 1971 askeri müdahalesinin haddini aştığına dikkat çekmiştir. Çarpıcı olan husus, adı geçen saygın hukukçunun mahiyeti itibarıyla (askeri darbe/müdahale) benzer iki durumun sonucunda yapılan anayasa/anayasa değişikliğine farklı tepkiler vermesidir. Bkz. Tunaya, a.g.e., s. 124-129.

5. 1982 Anayasası⁴⁷⁸ ve Danıştay

Türkiye’de 1970’li yılların sonuna doğru artan siyasal şiddet ve terör olayları siyasal sistemde ciddi tıkanmaların yaşandığı bir dönemde (örneğin 1980’de TBMM’nin Cumhurbaşkanını altı ay süreyle seçememesi, meclisin gerekli kanunları çıkaramayacak hale gelmesi ve hükümetlerin karar alamamaları gibi), krizin sorumlusu olarak 1961 Anayasası görülmüş ve bir tepki anayasası olarak 1982 Anayasası hazırlanmıştır.⁴⁷⁹ 12 Eylül Askerî Darbesi sonucu 1961 Anayasası askıya alınmış ve yeni bir anayasa hazırlamakla görevli Milli Güvenlik Konseyi ve Danışma Meclisinden oluşan bir “Kurucu Meclis” 29 Haziran 1981 tarih ve 2485 sayılı Kanunla oluşturulmuştur.⁴⁸⁰ 1961 Anayasasına göre daha kazuistik yöntemle hazırlanan 1982 Anayasası, sert/katı niteliğe sahip ve güçlü bir yürütmeyi öngören modeldir.⁴⁸¹

Danıştay, 1982 Anayasasının *Yargı* başlıklı üçüncü bölümünde “*Yüksek Mahkemelere*” yer verilen kısımda 155. madde ile düzenlenmiştir. Buna göre: “Danıştay, idari mahkemelerce verilen ve kanunun başka bir idari yargı merciine bırakmadığı karar ve hükümlerin son inceleme merciidir. Kanunla gösterilen belli davalara da ilk ve son derece mahkemesi olarak bakar.”

(Değişik ikinci fıkra: 13/8/1999-4446/3 md.) Danıştay, davaları görmek, Başbakan ve Bakanlar Kurulunca gönderilen kanun tasarıları, kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleri hakkında *iki ay içinde* düşüncesini bildirmek, tüzük tasarılarını incelemek, idari uyuşmazlıkları çözmek ve kanunla gösterilen diğer işleri yapmakla görevlidir....Danıştayın, kuruluşu, işleyişi, Başkan, Başsavcı, başkanvekilleri, daire başkanları ile üyelerinin nitelikleri ve seçim usulleri, idari yargının özelliği,

⁴⁷⁸ Düstür, 5. Tertip, Cilt: 22

⁴⁷⁹ Özbudun, *Türk Anayasa...*, s. 36; Gözler, *Türk Anayasa...*, s. 52.

⁴⁸⁰ Gözler, *Türk Anayasa...*, s. 53.

⁴⁸¹ *a.g.e.*, s. 56. Yürütme organı, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu olmak üzere iki unsurdan oluştuğuna göre, yürütmenin güçlendirilmesinin bu iki organdan hangisinin ağırlığını artırmak suretiyle gerçekleşeceği konusunda 1982 Anayasası’nın açık tercihi Cumhurbaşkanlığı Makamından yana söz konusu olmuştur. Bkz. Özbudun, *Türk Anayasa...*, s. 39. Ayrıca 1961 Anayasası ile 1982 Anayasası arasındaki benzerlik ve farklılıklar için bkz. Özbudun, *Türk Anayasa...*, s. 30-44; Gözler, *Türk Anayasa...*, s. 54-58.

mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı esaslarına göre kanunla düzenlenir.” hükmünü amirdir.

Anayasa ile Danıştaya verilen diğer bir yetki ve sorumluluk da **Tüzükler** başlıklı 115. madde ile düzenlenmiştir: “Bakanlar Kurulu, kanunun uygulanmasını göstermek veya emrettiği işleri belirtmek üzere, kanunlara aykırı olmamak ve Danıştayın incelemesinden geçirilmek şartıyla tüzükler çıkarabilir.” ibaresi yer almaktadır. Tüzük çıkarılmasında Danıştay incelemesi zorunlu tutulmuştur.

Görüldüğü üzere kanun tasarıları için Danıştay görüşü zorunlu olmamakla beraber tüzükler için durum farklıdır. Yasa koyucu, bir tüzüğün yayımlanabilmesi için Danıştay görüşünü zorunlu tutmuştur. Tüzüklere görüş vermek esasen, kuruluşundan günümüze Şûrâ-yı Devletin/Danıştayın en istikrarlı idari görev alanlarından biri olmuştur. Ancak bu görevin bugün etkili bir şekilde kullanılmadığına dair görüşler vardır.⁴⁸²

Osmanlıdan günümüze anayasal gelişmeler ışığında Şûrâ-yı Devlet ve Danıştay bir bütün olarak ele alındığında; Şûrâ-yı Devlete kuruluş kanunu olan Nizâmnâme-i Esâsî’nin 3. maddesi ile verilen: “...Eşhâs ile hükûmet beyninde olan da’vâlar kangî dâ’ireye müte’allik ise o dâ’irede fasl u rü’yet ve hükm olunur.” görev yetki ve sorumluluğun 1876 Kanûn-ı Esâsî’nin 85. maddesinde yer alan “... Eşhâs ile hükûmet beynindeki da’vâlar dahi Mehâkim-i Umûmiyyeye aittir” hükmü ile Şûrâ-yı Devletten alındığı, bu durumun anayasal olarak tescil edildiği ve kurumun yargısal görevlerinde bir daralmaya gidildiği görülmektedir.

Bununla birlikte uhdesinde kalmaya devam edecek olan “memur yargılamaları” ile bu kurumun yönetmeliği vasfındaki Nizâmnâme-i Dâhilî’nin Muhâkemât Dairesi görevlerinin sayıldığı 3. maddesinde yer alan “...evvelâ bir da’vânın rü’yet ve fasl olunacağı mahkeme veya meclisin temyîzi emrinde de’âvî me’mûrlarıyla idâre me’mûrları beyninde veyâhûd de’âvîye müte’allik husûsâtdan dolayı yalnız devâ’ir-i

⁴⁸² Fethi Aslan, “Danıştay’ın İnceleme ve Danışma Görevlerinin Dünü ve Bugünü” *Danıştay ve İdari Yargı Günü 146. Yıl Sempozyumu*, Danıştay Yay., 2014, Ankara, s. 23.

idâre arasında tekevvün iden ihtilâfâtın hâl ve faslı...” hükmüne istinaden günümüzdeki uyuşmazlık yargısının temellerini atan kararları ile Şûrâ-yı Devlet, kuruluşundan itibaren artarak devam eden bir uzmanlaşmaya da sahip olmuştur.

1921 Anayasası ise, çalışmanın ilgili kısmında yer verilen gerekçelerle son derece muhtasar tutulmuş olup 24 maddeli bu anayasanın merkezi hükümete yer veren ilk 10 maddesinde Şûrâ-yı Devlete yer verilmemişti. 1924 Anayasasında Şûrâ-yı Devlet kendisine yeniden yer bulmuş ve 1922 yılında ilga edilen bu kurum bahsi geçen anayasanın 51. maddesi ile yeniden kurulmuştu. Ancak dikkati çeken husus 1924 Anayasasında da 1876 Anayasasına benzer şekilde Şûrâ-yı Devlete “Mehâkim” ya da “Kuvve-i Kazâiyye” başlığı altında yer verilmemiş olmasıdır. Yani “*Şûrâ-yı Devlet adıyla*” hiçbir anayasada bu kurum “Yargı” ya da “Mehâkim” bölümünde düzenlenmemiştir. Bu durum idari yargının tecessüm ettiği Şûrâ-yı Devletin Osmanlı geleneğine uygun olarak Cumhuriyet Döneminde de icrâ (yürütme) organında mündemiç olarak görülmeye devam edilmesiyle açıklanabilir. Ancak akabinde kabul edilen 1925 tarihli 669 sayılı Şûrâ-yı Devlet Kanunu ile kurum, tarihi doğal seyrinde elde ettiği kazanımlar ve birikimine uygun şekilde bir mahkeme olarak tam anlamıyla olmasa da bağımsız bir yargı organı olma yolunda önemli bir ivme daha yakalamıştır.

Şûrâ-yı Devlet kurulduğu günden 93 yıl sonra Danıştay adıyla ilk kez 1961 Anayasasında düzenlenmiş olup bu isim 1982 Anayasasında da korunmuştur. Bu iki anayasanın Danıştay bağlamındaki en önemli ortak noktası ise her ikisinde de kendine “Yargı” bölümünde ve “Yüksek Mahkemeler” başlığı altında yer verilmiş olmasıdır.

Osmanlıdan günümüze Şûrâ-yı Devlet ve Danıştay için tüm anayasalarda yer alan ortak yön ise, devletin ihtiyaç duyduğu istişârî/danışma vasfının korunmasıdır. Buradaki ilginç nokta ise, kurulduğu 1868’den günümüze, merkezi yönetim için üstlendiği danışma vazifesinin sistematik bir biçimde gerilemesidir. Günümüzde Danıştayın yargısal görevi dışında kalan danışma ve inceleme yani idari görev alanının gittikçe eridiğinden bahisle asli olan bu görevinin yeniden etkinleştirilmesine zaman

zaman en yetkili makamlardan çağrılarının yapıldığı görülmektedir.⁴⁸³ Bu doğrultuda günümüzde Danıştayın yargılama dışı görevlerinin sembolik ve şeklen kaldığına dair tespitler söz konusudur.⁴⁸⁴

İlk kurulduğunda beş daireden müteşekkil olan Şûrâ-yı Devletin tüm daireleri, yargısal görevlerinin yanı sıra etkin neticeler doğuran istişârî vasfı da haizdi. 1982 Anayasası ve 2575 sayılı Kanunla günümüzdeki görev, yetki ve sorumlulukları tayin edilen Danıştayda yakın dönem içerisinde 14'ü dava, 1'i idari olmak üzere 15 dairesi, 2014 yılında yapılan değişiklikle de 15'i dava, 2'si idari olmak üzere 17 dairesi bir yapı kurulmuştur. En son dönemde yapılan (1/7/2016 tarihli ve 6723 sayılı Kanunun 3 üncü maddesiyle) değişiklikle 15 dava dairesi 9'a ve 2 idari daire sayısı ise 1'e düşürülmüş ve toplam 10 dairesi yeni bir yapının kurulması öngörülmüştür. Daire sayısının ciddi anlamda azaltılmasının en önemli sebeplerinden biri, adli yargıda olduğu gibi idari yargıda da "istinaf sistemi"ne geçilmesidir. Dava ve İdari Daireler arasındaki oran ise Danıştayın iş yükü ve görevin niteliği ile ilgilidir. Burada kurulduğu dönemin aksine bu kurumun istişari vasfının son derece daraldığı görülmektedir.

Fransa'dan mülhem ihdâs edilen Şûrâ-yı Devlet/Danıştay Dairelerinde yargısal ve idari görev dağılımı Türkiye'de bu durumda iken, kaynak ülke Fransa'da Conseil d'Etat (Fransız Danıştay)'nın 6'sı idari, 1 tanesi ise yargısal olmak üzere toplam 7 ana daireden oluşması Fransız Danıştayının idari fonksiyonunun etkin bir şekilde kullanıldığını göstermektedir.⁴⁸⁵

⁴⁸³ Zerrin Güngör (Danıştay Başkanı), *Danıştay ve İdari Yargı Günü 146. Yıl Sempozyumu Açış Konuşması (12.05.2014)*, Danıştay Yay., 2014, Ankara, s. 5-8.

⁴⁸⁴ Bu tespit ve gerekçeleri için bkz. Ali Ulusoy, "Danıştay'ın Yargılama Dışı Görevleri", *Danıştay ve İdari Yargı Günü 146. Yıl Sempozyumu*, Danıştay Yay., 2014, Ankara, s. 64.

⁴⁸⁵ Aslan, *a.g.m.* s. 46.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE İDARİ YARGININ DOĞUŞU: ŞÛRÂ-YI DEVLET

A. Kavramsal Çerçeve

Günümüz Türkiye’si için mevcut durumda kullandığımız kavramsal çerçeveyi bundan yüz elli yıl önceki durumu ele alırken aynen kullanmak yani bugünü geçmişe geçmiş de aynen günümüze taşımanın beraberinde ciddi yanılgıları getirdiği kuşkusuzdur. Bununla birlikte tarihin belirli bir kesiti için ele alınan konu biçim değiştirerek de olsa günümüzde yaşamaya devam ediyorsa dönemler arasındaki anlaşılabilirlik bağlarının çift yönlü olacağı açıktır. Yani, öğrenilen ve yorumlanan dünün bugünle olan bağlantısı kurulurken şimdinin de bilinmesi elzem olacaktır.

Bu bölümde ele alınacak kavramların öncelikle bugün için ne anlam ifade ettiğine daha sonra da Şûrâ-yı Devlet bağlamında nasıl yorumlanabileceğine dair tespit ve değerlendirmelerde bulunulması yöntem olarak tercih edilmiştir.

1. İdari Denetim Kavramı

İdarenin, günümüz Türkiye’sinde üç tür denetimi söz konusu olmaktadır: Yargısal (idari yargı mercileri-idare-vergi mahkemeleri, Danıştay ve kısmen adli yargı mercileri), idari (teftiş/iç denetim) ve mali (hesap yargısı-Sayıştay). Burada konunun gerektirdiği idari denetim kavramı üzerinde durulacaktır.

İdari Denetim, en genel şekliyle, olması gereken ile olanın karşılaştırılmasıdır. Kamu kurumları bu karşılaştırmayı merkez ve taşra birimleri için uzunca bir dönem Teftiş Kurulları vasıtasıyla yapmışlardır. Bu durum günümüzde de belli ölçüde devam etmektedir. Teftiş Kurulları Bakanlıklar/Kamu kurumlarının teşkilat yasaları ile oluşmuş denetim birimleridir. Türkiye’de Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılmasına yönelik atılan adımlar çerçevesinde ise 2003 yılında yürürlüğe giren

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 55. maddesine istinaden kanun kapsamındaki tüm kamu kurumlarının “İç Kontrol Sistemi” kurması zorunlu hale gelmiştir. Kamu kaynaklarının etkili, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesini ve kullanılmasını temin etmek üzere, ilgili kamu kurumunun hesap verme sorumluluğu dairesinde risk analizleri yapmak ve güçlü/zayıf noktaları tespit etmek suretiyle hazırlayacakları raporlarla yönetim süreçlerinin geliştirilmesine katkı vermesi beklenen iç denetçiler, üst yöneticilere (Müsteşar/tüzel kişiliği haiz kurumlarda başkan ve Milli Savunma Bakanlığında Bakan) bağlı olarak çalışmaktadır. İç denetim birimleri ile teftiş kurullarının görev, yetki ve sorumluluklarında bazı farklılıklar bulunsa da mahiyet olarak her ikisi de **idari denetim** kapsamındaki unsurlardır.

İdari Denetimin anayasayla belirlenmiş diğer türü de “idari vesayet”tir. Bu hiyerarşik denetimden farklı bir denetim türüdür ve merkezi hükümet ile yerel yönetimler arasındaki ilişkiler çerçevesinde gerçekleşir. Bu doğrultuda idari vesayet yetkisi, 1982 Anayasasının 127. maddesiyle kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde merkezi idarenin, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesini temin etmek amacıyla merkezi idareye tanınmıştır. İdari denetimin olağan türü “hiyerarşik”den farklı yönleri söz konusudur. Hiyerarşik yetki için açık yasal bir bir izne gerek yokken ve resen icra edilebilirken idari vesayet için açık yasal bir izne ihtiyaç vardır. Aynı kamu tüzel kişisi için söz konusu olan hiyerarşi yetkisi, genel ve olağan iken; açık bir kanuni dayanakla kullanılabilen idari vesayet, iki ayrı tüzel kişilik arasında söz konusu olabilir ve bu yetki istisnai/ayrıksıdır.⁴⁸⁶ Ancak gerek hiyerarşi ve gerekse idari vesayet kamu düzeni için ortak bir amaca hizmet eder. Bu amaç, anayasanın 123. maddesinde: “İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.” hükmüyle açıklanan “İdarenin Bütünlüğü İlkesidir.”

İdari denetim kavramına Şûrâ-yı Devlet penceresinden bakıldığında 1 Nisan 1868 tarihli Şûrâ-yı Devlet Nizâm-nâme-i Esâsî, bu kurumun bir taraftan yetkilerini

⁴⁸⁶ İdare Hukuku konusu olan hiyerarşik yetki ile idari vesayet kavramlarının, kapsamı ve arasındaki farklar için bkz. Günday, *a.g.e.*, s. 71-81; Gözler ve Kaplan, *a.g.e.*, s. 46-50; Ender Ethem Atay, *İdare Hukuku*, Turhan Kitapevi, Ankara, 2006 s. 119-139.

sayarken diğerk taraftan da yetkisinin sınırını net bir ifade ile ortaya koymuştur. Nizâmnâme-i Esâsî'nin 4. maddesinin: "...şûrâ-yı Devletin kendisine havâle olunan husûsâtın müzâkere ve tedkîkine me'mûriyyeti olarak icrâât-ı devâ'ir ve me'mûrîn-i mahsûsasına â'id bulunduğu cihetle **umûr-ı icrâiyyeye bir gûne müdâheleye hakkı olamayub** fakat kavânîn ve nizâmâtın **tamâmî-i cereyânına nezârete ve adem-i hüsn-i icrâları takdîrinde** lâzım gelenlere beyân-ı hâle me'zûndur." hükmünü amir olduğu görölmektedir. İfadeden de anlaşılacağı üzere şûrâ-yı Devletin hiçbir şekilde icrâ işine karışamayacağını altı net bir dille çizilmiştir.

Nizâmnâme-i Esâsî'nin 2. maddesinin yedinci fıkrası: "... İşbu umûr ve mesâlihın cümlesi usûl-i vechile makâm-ı sadâretten havâle olunub kararları bâ-mazbata oraya bildirilecektir." hükmüne yer vermektedir.

Bu hükmün denetim yönünden pratik anlamı şudur: merkezde bakanlıklar, taşrada ise valiliklerden şûrâ-yı Devlete yapılan bütün başvuruların Sadaret Makamı üzerinden yapılması tercih edilmiştir. Çalışmada daha önce de değinildiği üzere, böyle bir yöntemin tercih edilmesinin alınan başvurularda Sadaret Makamının eşgüdümünün sağlayacağı tertip ve düzenin ötesinde daha önemli bir gerekçesi daha vardı. Bu ise, nazırlar ve valiler üzerinde kurulmak istenen "**denge ve denetim**"di. şûrâ-yı Devlet kurulduğunda Sadaret Makamının güçlü temsilcileri olan başta Âli Paşa ve Fuat Paşa, merkezde nezaretler/bakanlıklar, taşrada ise 1864 Vilayet Nizâmnâmesi ile yetkileri genişleyen valilikler üzerinde şûrâ-yı Devlet üzerinden bir **merkezi idari denetim** kurmakta idi. Yani bir taşla iki kuş vuruluyordu. Bu noktadan hareketle şûrâ-yı Devlet Bâb-ı Âlî'de fiziken de yer alan konumuyla Sadaret Makamına bağlı bir tür "**Merkezi Teftiş Kurulu**" gibi de hizmet vermiştir. Ancak günümüzdeki yapıda idari denetim idari işlemlerin neticeleri üzerinden yapılmakta olduğundan teftiş kurulları/iç denetim birimlerinin icraya müdahalesi söz konusu olamazken şûrâ-yı Devlet uygulamalarında kanunla çizilen çerçevenin üstüne çıkıldığı ve fiili durumun farklı gerçekleştiği alınan kararlardan hareketle anlaşılmaktadır.

Örneğin şûrâ-yı Devlet, kendisine başvuru olan bir konuda Kırşehir Mutasarrıfı Ali Bey yerine şûrâ-yı Devlet Tanzimat Dairesi Reisi Mahmut Paşa'nın eniştesi olan ve

mezkûr dairede mümeyyiz olarak çalışan Behçet Bey'in atanmasını uygun görmüştür.⁴⁸⁷ Yine bir kararında Adana Vilayet Belediye Meclisinin fiyat belirlemesine ilişkin kararının onaylandığı görülürken⁴⁸⁸ başka bir kararında Aydın Vilayeti Genel Meclisinin harcırah ödemelerine ilişkin aldığı bir kararı nakz ettiği görülmektedir.⁴⁸⁹ Bu örnekleri çoğaltmak oldukça mümkündür. Söylenmek istenen şudur: Şûrâ-yı Devlet kendisinden bekleneni karşılamak adına verdiği kararlar ile kendisine hukuken tanınan yetkilerin fevkinde, devletin merkezi teşkilatı içerisinde öngörülenden daha fazla ağırlık kazanmıştır. Şûrâ-yı Devletin bu yönüyle yaptığı denetimin daha ziyade idari mahiyet taşıdığını ve bu durumu tekemmül etmiş bir “İdarenin Yargısal Denetimi” olarak ele almanın mümkün olmadığına gerekçeleri ile çalışmanın sonraki kısmında değinilecektir.

2. Tefrîk-i Mesâlih/Vezâif İlkesi

Tanzimat'la gelişen “kurullar eliyle karar alma”nın görevsel bir ayrışmaya zemin hazırladığı, Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye ve Şûrâ-yı Devlet gibi kurullardaki görev ayrışmasının sağladığı uzmanlaşmayla merkezi devlet otoritesini Padişapta toplayan geleneksel yapının yumuşadığı ifade edilmiştir.⁴⁹⁰

Tam bu noktadan hareketle Osmanlı Devleti'nin 1864 Vilâyet Nizâmnâmesine kadar taşra yönetiminde, Şûrâ-yı Devlet ve Divân-ı Ahkâm-ı Adliye Nizâmnâme-i Esâsîlerinin resmen onaylandığı 8 Zilhicce 1868'e (1 Nisan 1868) kadar da merkez teşkilatı yönetiminde yargısal alanın icrâdan ayrılmasına hizmet eden bir “tefrîk-i mesâlih” usulünden bahsedilemeyeceği tam aksine bir tür “*tevhiid-i mesâlih*” anlayışıyla devletin yönetildiği söylenebilir.

Bununla birlikte Şûrâ-yı Devlet ile ilgili tespitlerde dikkat edilmesi gereken noktalardan biri de 1860'lı yılların ortalarından itibaren önce taşra, daha sonra da merkezde yerleşmeye başlayan “tefrîk-i mesâlih ilkesi”ni “kuvvetler/güçler ayrılığı” ilkesi olarak görülme ve yorumlanmada kendisini göstermektedir. “Tefrîk-i Mesâlih”

⁴⁸⁷ Dosya No: 1344, Gömlek No: 61 Fon Kodu: DH.MKT. (24 B. 1301)

⁴⁸⁸ Dosya No: 70/1, Gömlek No: 7 Fon Kodu: DH. İD. (20 S. 1328)

⁴⁸⁹ Dosya No: 195, Gömlek No: 12 Fon Kodu: DH. İD. (2 S. 1331)

⁴⁹⁰ Tanör, *a.g.e.*, s. 107.

kavramı “Kuvvetler Ayrılığı” olarak değerlendirilmektedir. Tefrîk-i mesâlih ilkesi ile yönetim mantığı açısından ulaşılan olgunluk derecesi, günün koşulları dikkate alındığında hiç kuşkusuz oldukça değerlidir ve kuvvetler ayrılığı ilkesine giden yolda önemli bir kilometre taşıdır. Ancak bu ilke ile yasama, yürütme ve yargının birbirinden ayrıldığı tespiti yanıltıcı olduğu gibi Meclis-i Vâlânın Şûrâ-yı Devlet ve Divân-ı Ahkâm-ı Adliye olarak ikiye ayrılmasıyla kuvvetler ayrılığının sağlandığı tespiti⁴⁹¹ katılmak mümkün değildir.

Bu ilkenin dönemin Osmanlı Devlet yönetim algısındaki karşılığını kuvvetler ayrılığına olduğu gibi teşmil etmek önemli bir yanılgıyı da beraberinde getirecektir. Her şeyden önce kuvvetler ayrılığının önemli bir unsuru olan “yasama yetkisi” ile ilgili Kanu-ûn-i Esâsî’ye kadar “kuvvetler ayrılığı” bağlamında ele alınabilecek bir düzenleme yapılmadığı gibi icrâ ile yargı arasında da oturmuş şekliyle görev ve yetki alanında müstakillik de söz konusu değildi. Örneğin adli makamlara doğrudan müracaat edilememesi ya da ilamların tenfiz kabiliyetinde bazı hususlar oturmamıştı. Bu durum günün koşullarında çok da yadırganmamalıdır. Tefrîk-i mesâlih’de icrâya (yürütmeye) ve hukuka/kazâ (yargıya) dair işlerin/vazifelerin birbirine müdahalede bulunulamayan müstakil dairelerde yerine getirilmesi düşüncesi var olmakla birlikte bu düşüncenin hakkıyla uygulamaya dönüşmede alması gereken uzun bir yol olduğu yaşanan tecrübelerden bahisle açıktır.

Kavramın Osmanlı yönetim hukukunda yer alış sürecine bakıldığında;

Cevdet Paşa, Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliyenin ilgasıyla yerine Şûrâ-yı Devlet ve Divân-ı Ahkâm-ı Adliyenin kurulma gerekçesine Mâ’rûzât adlı eserinde yer vermektedir.⁴⁹² “...Paris Konferansında Âli Paşa’ya, “*Siz mahkemelerinizi emniyyet-bahş olacak hâle getürdüğünüz gibi biz de ecnebî tercümanlarının umûr-ı mehâkime müdâhalesini ilga ederiz*” demişler iken, ol vakitten berü ıslâh-ı mehâkim hakkında bir şey yapılamadığından Fransa usûlüne muvâfık sûrette mahkemeler güşâdına ve **umûr-ı hukûkiyyenin hükûmet-i icrâiyyeden külliyyen tefrîkine** devletçe karar verilmekle 1284 senesi Zilkadesinin evâsıtında Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliyye ilga ve Şûrâ-yı

⁴⁹¹ Mutaş, a.g.t, s. 18.

⁴⁹² Cevdet Paşa, Mâ’rûzât, s. 198.

Devlet ve Divân-ı Ahkâm-ı Adliyye meclisleri teşkîl ...” olunmak suretiyle mezkûr iki meclisin kurulma gerekçesi açıklanmıştır.

Adli ve idari işlerde “tefrîk-i mesâlih” anlayışının **ilk ve somut** olarak 1864 tarihli Vilâyet Nizâm-nâmesinde ele alındığına daha önce değinilmişti. Bu anlayışa taşra tecrübesinden hareketle merkezi hükümette de yer verilmesi zorunluluğunun doğduğunu, 5 Zilhicce 1284/29 Mart 1868 tarihli Takrîr-i Âlî⁴⁹³ den bahisle de görülebilmektedir: “...**tefrîk-i mesâlih usûlünün merkez-i hükûmet-i seniyyede dahi ittihâzı...**” na vurgu yapılmaktaydı.

Aynı şekilde Şûrâ-yı Devlet ve Divân-ı Ahkâmı Adliyenin kurulmasına matûf irâde: “Beyândan müstağni olduğu veçhile devlet ve memleketçe ve hukûk ve emniyyet-i şahsiyye en ziyâde lüzûmu olan ıslâhatın biri dahi **mesâlih-i hukûkiyyenin, umûr-ı mülkiyye ve hükûmet-i icrâiyyeden tefrîki** hususu olup...”⁴⁹⁴ hükmüne yer vermektedir. Mezkûr irâdeyle, kendisinden yaklaşık otuz yıl önce ilan edilmiş Gülhane Hatt-ı Hümayûnu’nun yer verdiği hususların altı tekemmül etmiş yeni biçimiyle kuvvetlice çizilmekteydi. Şûrâ-yı Devletin kuruluşuna imkân veren irâde-i seniyye ile takrîr-i âlî ve 10 Mayıs 1868’de adı geçen kurumun resmi açılışında okunan Nutk-ı Hümayûn’da yer verilen hususlar, hukuk devletinin temel unsurlarından olan **kuvvetler ayrılığı prensibine doğru yönelen evrimleşmede zincire, önemli bir halka** olmuştur.

Reform yavaş ancak kararlı bir şekilde ilerlemekteydi. Kazanımlardan kalıcı geri dönüş asla söz konusu olmayacaktı. 1864 Vilâyet Nizâm-nâmesinde gördüğümüz “tefrîk-i mesâlih” ilkesi, 1868’de Şûrâ-yı Devletin kurulmasıyla idari rejime geçilmesi ve Divân-ı Ahkâm-ı Adliyenin kurulmasıyla icrâ (yürütme) ile adliyenin (yargının) ayrılması bağlamında kararlı ve köklü bir adımın ifadesi olmuştur. Bu ilke, 20. yüzyıl Türkiye’inde hukuk devletinin temel özelliklerinden ve gereklerinden olan ve anayasa ile teminat altına alınan “kuvvetler/güçler ayrılığı ilkesi”ne dönüşecektir.

⁴⁹³ BOA, İ.DUİT, 58/51-4; Takvîm-i Vekâyi, Def’a: 963, 2 Muharrem 1285 (25 Nisan 1868).

⁴⁹⁴ 11 Zilkade 1284/5 Mart 1868 tarihli irâde-i seniyye. Irâde metninin çeviri yazısı için bkz. İbnülemin Mahmut Kemal İnâl, *Son Sadrazamlar I*, 3. Baskı, Dergah Yay., İstanbul, 1982, s. 319 ve Görelî, *a.g.e.*, 5-6.

3. Kuvvetler Ayrılığı İlkesi

Devletin fonksiyonlarında ayrışmaya gitmenin başlangıç denemesi olarak tefrik-i mesâlih-in, kuvvetler ayrılığı ilkesi olarak ele alınamayacağına yukarıda değinilmişti. Bir araştırmada: “Şûrâ-yı Devletin kurulmasındaki asıl amaç yargı, yasama ve yürütmenin birbirinden ayrılmasıdır” şeklinde bir tespit yer almıştır.⁴⁹⁵ Tespite bakıldığında bugünkü anlamıyla kuvvetler ayrılığı/güçler ayrılığı ilkesinin herhangi bir tereddüt duyulmaksızın ve sınırlamaya tabi tutulmadan 1868 yılına taşındığı görülmektedir. Doğal olarak bu tespite katılmak mümkün değildir. Çünkü bu sonuca ulaşabilmemize imkân verecek hiçbir hukuki düzenleme ve pratiğin olmadığı çalışmada tahlil edilen belgelerden hareketle rahatlıkla söylenebilir. Kısacası bir “kuvvetler ayrılığı ilkesinden”⁴⁹⁶ bahsedebilmek hiç kuşku yok ki hukuk devleti olmayı gerektirir. Nitekim yapılan başka bir çalışmada yer alan: “Bizde idarî kazâ müessesesini ihdas edenler kuvvetler ayrılığı nazariyesini de bu sebepleri de bilmiyorlardı. Esasen o zamanki devlet teşkilatı mutlakiyet esaslarına dayandığına göre bu nazariye hiç mevzuubahis

⁴⁹⁵ Ali Akyıldız, Şûrâ-yı Devlet, Cilt 39, *DİA*, 2010, s. 236-237. Bu yaklaşımın bir benzeri için ise bkz. Mutağ, *ag.t.*, s. 17-18; Kuvvetler ayrılığı fikrinin artık padişah ve idareciler tarafından da kabul edildiğine dair iddia için ise bkz. Belkıs Konan, *Osmanlı Devleti'nde İdari Yargının Gelişimi*, Statü Yay., Ankara, 2013, s. 92.

⁴⁹⁶ Kuvvetler Ayrılığı ilkesi, iki açıdan sağlıklı analiz edilmelidir. Bunlardan birincisi, bu ilkenin bir siyasal düşünüş biçiminden doğduğu ve yüzyılların birikimi yönetsel deneyim üzerinden hareketle şekillendirildiği, diğeri ise modern demokrasilerin vazgeçilmez kaynaklarından biri olduğu gerçeğidir. Bu hususun doğru anlaşılmasına imkân verecek teorik temeller ve uygulama biçimlerine yönelik örnekleri anlamaya yardımcı olabilecek son derece önemli şu eserlere özellikle bakılabilir: Montesquieu, *Kanunların Ruhu Üzerine*, (Çev: Berna Günen), II. Baskı, Türkiye İş Bankası Yay., İstanbul, 2017 (Bu konuda eserin tümünü okumak oldukça faydalı olmakla birlikte kuvvetler ayrılığına ilişkin görüşler için özellikle bkz. s.198-211) ; Leslie Lipson, *Politika Biliminin Temel Sorunları* (Çev: Tuncer Karamustafaoğlu), 4. Baskı, Birlik Yay., Ankara, 1986; Giovanni Sartori, *Demokrasi Teorisine Geri Dönüş* (Çev: Tuncer Karamustafaoğlu ve Mehmet Turhan), Yetkin Yay., Ankara 1996; C. Northcote Parkinson, *Siyasal Düşüncenin Evrimi*, (Çev: Mehmet Harmancı), 2. Baskı, Remzi Kitabevi, İstanbul 1984; Alâeddin Şenel, *Siyasal Düşünceler Tarihi*, 6. Baskı, Bilim ve Sanat Yay., Ankara, 1997 (Bu eserin tümünü incelemenin faydalı olacağı kanaati yanı sıra “Aydınlanma Çağının Üç Düşünü: Lock-Montesquieu-Rousseau’nun fikirlerinin anlatıldığı başlık/s. 334-365 konuyla doğrudan ilgilidir); Ayferi Göze, *Siyasal Düşünceler ve Yönetimler*, 8. Baskı, Beta Yay., İstanbul, (Tarihsiz); Arend Lijphart, *Çağdaş Demokrasiler*, (Çev: Ergun Özbudun ve Ersin Onulduran), Yetkin Yay., Ankara 1986; Robert A. Dahl, *Demokrasi ve Eleştirileri* (Çev: Levent Köker) Yetkin Yay., Ankara, 1996 ve Atilla Yayla, *Seçme Yazılar*, 2. Baskı, Siyasal Kitabevi, Ankara, 1999; Ethem Ender Atay “Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Uyarınca Yürütme Yargı Ayrılığı ve İdari Yargı Denetiminin Niteliği”, *Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu (140. Yıl)*, Danıştay Yay., Ankara, 2008, ss. 123-148.

olamazdı.”⁴⁹⁷ tespit dikkat çekmektedir. Bu tespitin bahsi geçen dönem için isabetli olduğu değerlendirilmektedir.

4. İdari Yargı Kavramı

İdari yargı kavramına geçmeden önce kısaca “idare”nin ne olduğuna bakmakta fayda vardır. Mutad anlamda idare, kuvvetler ayrımı esasının yasama, yürütme ve yargı şeklindeki üçlü bölmesinden birini teşkil eden yürütme sahasının anayasa dışında kalan kısmıdır.⁴⁹⁸ Geniş anlamda idare ise yasama ve yargı sahalarına ait idari teşkilat ve faaliyetleri de kapsar.⁴⁹⁹

Hukuk devleti ilkesinin bir gereği olarak idarenin yargısal denetimi bağlamında görevli idare ve vergi mahkemeleri, idari yargı yetkisini kullanmaktadır. Bu mahkemeler ilk derece yargı merciidir. İdari yargı yetkisini kullanan yüksek mahkeme vasfını haiz Danıştay ise bazı davalarda ilk derece mahkemesi olarak görev yapsa da asıl yargısal fonksiyonu mezkûr mahkemeler için son inceleme yeri olmasıdır. Görülen davaların konusu kişiler ile idare arasında idare hukuku ile vergi hukukunun uygulanmasından kaynaklanan uyuşmazlıklardır.⁵⁰⁰

İbrahim Hakkı, eserinin birinci cildinde “Me’mûrîn Muhâkemesi” başlığı altında idare hukukuna yaklaşım açısından önemli bilgilere yer vermiştir. De’âvî-i İdâreyi, devletin *müdde-i* ya da *müddeî-aleyh* bulunduğu davalar (contentieux administratif) şeklinde tanımlamakta ve aynı yerde devamla: “...De’âvî-i İdârenin cümlesi İdâre

⁴⁹⁷ Sıddık Sami Onar, “Türkiye’de İdarenin Kazaî Murakabesi”, Yıl:1, *İ.Ü.H.F.M.*, İstanbul, 1935, s. 30; Tefrik-i Vezâ’if ilkesinin güçler ayrılığını karşılamadığına dair başka bir görüş için bkz. Karahanoğulları, *a.g.e.*, s. 140.

⁴⁹⁸ Balta, *Kısa İdare...*, s. 1.

⁴⁹⁹ *a.g.e.*, s. 3.

⁵⁰⁰ Günday, *a.g.e.*, s. 5-6. Diğer taraftan Danıştayın, görevleri bununla da sınırlı değildir. Aynı zamanda bir danışma ve inceleme merciidir. Nitekim Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının (2709 sayılı Kanun Düstür, 5. Tertip, Cilt 22, 09.11.1982 tarih ve 17863 sayılı Resmi Gazete), 155. maddesi: “Danıştay, idari mahkemelerce verilen ve kanunun başka bir idari yargı merciine bırakmadığı karar ve hükümlerin son inceleme merciidir. Kanunla gösterilen belli davalara da ilk ve son derece mahkemesi olarak bakar.” hükmüne yer vermiştir. 2575 sayılı Danıştay Kanununun 1. maddesinde ise Danıştay: “Danıştay, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ile görevlendirilmiş Yüksek İdare Mahkemesi, danışma ve inceleme merciidir.” şeklinde tanımlanmıştır.

Mahkemelerine yani a'zâsı taraf-ı devletden mansûb veya muhtelit sûretde mansûb ve müntehâb olmak ve fakat adliye hâkimleri gibi *istiklâl-i tâm* ve *lâ-yen-azllik* ve sa'ir te'mînât ile Hey'et-i İdâreden bi'l-küllîye tefrîk edilmemiş bulunmak üzere teşkil edilen hey'etlere havâle olunmuşdur..." şeklinde tespitte bulunmuştur.⁵⁰¹

Karahanoğulları, idari yargının, idarenin yargısal denetimindeki sistemlerden biri olduğunu, idareyi, idari nitelikteki tasarrufları, idare hukukunu ve ortak mahkemeler dışındaki mahkemeleri gerektirdiği tespitini yaptıktan sonra çalışmasının aynı yerinde günümüz idari yargı sisteminin özelliklerini içerdiğini düşündüğü bir idare dava tanımını aktarır:⁵⁰² "İdari davalar, devletin idari fonksiyonlarının ifası sırasındaki tasarruflarından ve girişimlerinden dolayı, menfaatleri ve hakları ihlal edilenlerin idare ile aralarında çıkan *uyuşmazlığı*, çözülmesi ve kendilerine hukuki himaye sağlanması için idare mahkemesi önüne getirmeleridir."

Konunun Şûrâ-yı Devlete bakan yönüne bakıldığında bu kurumun bir idari yargı yetkisi kullanıp kullanmadığı ya da kullandığı yetkinin ne şekilde yorumlanması gerektiği konusunda farklı düşünce ve kanaatler kendisini gösterir. Bu farklılıklar daha çok tarihçiler ve hukukçular arasında söz konusudur. Ancak Şûrâ-yı Devlet'in görev, yetki ve sorumlulukları tespit edilirken tarihçilerin ifrât, hukukçuların ise tefrîtle açıklanabilecek yaklaşımları görülmektedir. Araştırmacıların fazladan görev, yetki ve sorumluluk bahşetmesine ya da bunları kismasına Şûrâ-yı Devletin ihtiyacı yoktur. Birçok araştırmada Meclis-i Vâlâ ile başlayan süreci takiben Osmanlı Devleti yargı

⁵⁰¹ İbrahim Hakkı Paşa, *Hukûk-ı İdâre*, 2. Tab', Karabet Matbaası, İstanbul, 1312, s. 242. Karahanoğulları'nın çalışmasında, **muhtelit** kelimesi "**muhtelif**", **lâ-yen-azl** kelimesi ise "**layelazilik**" olarak yer almıştır. (bkz. Karahanoğulları, *a.g.e.*, s. 193) Birincisi pek problem teşkil etmese de ikinci kelimenin okunuş hatası esasa taalluk ettiğinden önemlidir. Şöyle ki; "**layelazilik**" kelimesi arapça lügatte yoktur. "**lâyezâlî**" kelimesi vardır ve "**lâ-yezâl**"e mensûb olan anlamına gelir. **Lâ-yezâl** ise "**zevalsiz, bitimsiz**" anlamlarına gelmektedir. Bu kavram daha çok temel insan haklarını ifade etmede kullanılır. Ancak İbrahim Hakkı'nın kullandığı kelime bu da değildir. Metnin aslında yer alan kelimenin doğru okunuşu "**lâ-yen-azl**" kelimesidir. Yani İbrahim Hakkı, bu kelimeyi kullanmıştır. Metnin konusu: "...adliye hâkimleri gibi istiklâl-i tâm ve lâ-yen-azllik ve sa'ir te'mînât.." ifadeleri ile adliye hakimlerinin idare mahkemesi üyelerine kıyasla sahip oldukları üstünlüklerden bahsedildiğinden adliye hâkimlerinin ayrıca "**azledilemeyeceğini**" vurgulamak için kullanılan kavramın "**lâ-yen-azl**" olması mantıksal çıkarımın da gereğidir. (sözlük bilgisi için bkz. Serdar Mutçalı, *Arapça-Türkçe Sözlük*, Dağarcık Yay., İstanbul, 1995; Devellioğlu, *a.g.e.*, s. 626 ve Ejder Yılmaz, *Hukuk Sözlüğü*, 3. Baskı, Yetkin Yay., Ankara, 2005, s. 411)

⁵⁰² Karahanoğulları, *a.g.e.*, s. 12. Benzer bir idari dava saptaması için bkz. Gözler-Kaplan, *a.g.e.*, s. 353.

düzeni içinde; İdare Mahkemesi, Bölge İdare Mahkemesi, Yüksek İdare Mahkemesi hatta Anayasa ve Uyuşmazlık Mahkemesi kavramları kullanılmaktadır.⁵⁰³ Ancak bu tespitlere bazı idare hukukçularının güçlü itirazları vardır. Onur Karahanoğullarının yaptığı çalışma bunun son dönemlerdeki tipik ve sistematik örneğidir.⁵⁰⁴ Karahanoğulları, “de’âvî-i idâre” kavramında her ne kadar *deavi* kelimesi geçse de bunun tipik bir davayı anlatmamakta olduğunu ve idare aleyhindeki şikâyetlerin rüyet edilmesinin bir yargılama olarak düşünülmemeyeceğini, idari davadan değil idareye

⁵⁰³ İdari yargı, idari dava veya idare mahkemesi saptamaları için bkz. Shaw, “The Central Legislative Councils...s. 80; Ortaylı, *İmparatorluğun...*s. 149; Seyitdanlıoğlu, *a.g.e.*, s. 62; Canatar ve Baş, *a.g.m.*, s. 123; Akyıldız, *a.g.m.*, s. 238; Mutaş, *a.g.t.*, s. 35-36. Bir araştırmada ise; “Kısaca kanun ve nizamla dair görüş bildiren bu kurum, yürütme organlarına kesinlikle müdahale edemez, sadece bunların uygulanmasına nezaret eder ve yanlış uygulamaları üst mercilere bildirebilirdi. Bu açıdan bir nevi Anayasa Mahkemesi hükmündedir.” denilmek suretiyle iddialı bir benzetmede bulunmuştur. Bkz. Canatar ve Baş, *a.g.m.*, s. 120. Oysaki gerek benzetme gerekçeleri ve gerekse Şûrâ-yı Devletin hukuki kaynakları böyle bir yaklaşıma imkân vermemektedir. Mutaş ise konuya ilişkin hazırladığı tez çalışmasında Şûrâ-yı Devlet için “Uyuşmazlık Mahkemesi” Vilâyet İdare Meclisleri için ise “Bölge İdare Mahkemesi” tabirini kullanmaktadır. Bkz. Mutaş, *a.g.t.*, s.35-36. Bu tespitlere de katılmanın mümkün olmadığına çalışmada daha önce gerekçeleri ile değinildiğinden daha fazla üzerinde durulmayacaktır.

⁵⁰⁴ Onur Karahanoğulları, *Türkiye’de İdari Yargı Tarihi*, Turhan Kitapevi, Ankara, 2005, s. 120,121,152 ve 153. sayfalar başta olmak üzere çalışmanın 113-189 arası kısmı konunun tahlili bağlamında eleştirel tespitlere ayrılmıştır. Karahanoğulları: “...genel olarak hukuk ve özel olarak da idare hukuku bilgilerine uzak olunması önemli niteleme yanlışlarına yol açmıştır. Hukuk konusundaki bilgi donanımının eksik oluşu Şûrâ-yı Devlet çalışmalarını hep sorunlu hale getirmiştir” demektedir. (s. 152’de 379 nolu dipnot) Bununla birlikte yazar çalışmasının 6. sayfasında ise : “... idare tarihçilerinin çalışmaları hukukçuların ve hukuk tarihçilerinin çalışmalarındaki kuruluşla kıyaslanamayacak oranda zengin veriler sunmaktadır. Bu zenginlikten yararlanmaya çaba gösterdik. Bu sayede arşiv belgelerine ulaşmadaki güçlüğüümüzü ve eksikliğimizi kapatmaya çalıştık” şeklinde bir ifade kullanmıştır. Yazar, eleştirel tespitlerini Osmanlı idare hukukçuları ile Cumhuriyet Dönemi idare hukukçularını da kapsayacak şekilde devam ettirmiştir. Bkz.*a.g.e.*, s. 192-206. Hukuk ve tarih disiplinleri üzerinde çalışanlar için bir kısım gerçeği ifade ettiğinden tespitlere yer verilmesi önemli görülmüştür.

Bununla birlikte yazarın çalışmasında verdiği bazı bilgilerin ve maddi hataların tashihine ihtiyaç olduğu düşünülmektedir. Çalışmada; Divân-ı Ahkâm-ı Adliye ile Meclis-i Ahkâm-ı Adliye’nin karıştırıldığı görülmüştür. Örneğin, sayfa 146’da 1868 yılındaki gelişmelerden bahsederken Divân-ı Ahkâm-ı Adliyenin ikiye ayrıldığı ifade edilmektedir ki, ikiye ayrılan kurum Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliyedir. Diğer taraftan Divân-ı Ahkâm-ı Adliyenin kavram olarak kullanılması gerekirken örneğin, 150,169 ve 170. sayfalarda Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye adı kullanmıştır. Oysaki Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye 1868’de ilga edilmiş ve yerine Şûrâ-yı Devlet ile Divân-ı Ahkâm-ı Adliye isimleriyle yeni iki kurum ihdas edilmiştir. Nasıl ki, Şûrâ-yı Devlet yerine Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye ismini kullanamıyorsa aynı durum Divân-ı Ahkâm-ı Adliye için de geçerlidir. Aksi takdirde bu durum ciddi kafa karışıklığına ve niteleme hatalarına yol açacaktır. Çalışmada mevcut olan maddi hatalara örnek olarak ise; sayfa 164’te yer verilen irâde-i seniyyenin tarihi “6 Rebiülevvel 1286 (1870)” değil “6 Rebiülâhîr 1286/16 Temmuz 1869”dur. Belgenin altına bakıldığında bu durum rahatlıkla görülecektir. Belge için bkz. BOA, İ.DUİT, 58/47-1. Diğer bir örnek ise Şûrâ-yı Devlet Nizâm-nâme-i Esâsî’si ile Nizâm-nâme-i Dâhilîsi için kaynak gösterilen sayfa arası içindir. Düstur, I. Tetip, 1. Cilt, ss. 703-718 iken sayfa aralığı sehven 703-817’i gösterilmiştir. Bkz. *a.g.e.*, s. 155 ve 391 nolu dipnot.

ilişkin davalardan söz edilebileceğini ifade etmektedir.⁵⁰⁵ Aksine tespitler adı geçen araştırmacı tarafından Şûrâ-yı Devlette bir idare mahkeme görme çabası olarak değerlendirilip eleştirilmekte, idari yargı, idare mahkemesi ve idari dava kalıplarını kullanmak yerine **denetim** kavramıyla konunun incelenmesinin daha uygun olacağı ifade edilmektedir.⁵⁰⁶

Ancak “de‘âvî-i idâre” kavramıyla günün koşullarında ve dönemin özelliğine uygun olarak devletin, davalı ya da davacı olarak taraf olduğu davaların kastedildiği, yani bu kavramın tam çevirisinin “idare davaları” olsa da “idari davalar” olarak algılandığı, meseleye bugünkü terminolojide ısrar ederek bakılmaması gerektiği düşünülmektedir. Belkıs Konan, Karahanoğullarının aksine “idari dava” ile “idare davası” arasında teknik açıdan bir farklılık bulunmadığını ifade etmektedir.⁵⁰⁷

Günümüzdeki şekliyle idarenin yargı mercileri önünde hüküm-i şahsiyet sıfatı ile uzun bir süre davalı ya da davacı olamaması Osmanlı yönetim algısında görevle ile görevlinin ayrılmamasından yani görevin görevlide mündemiç olmasından kaynaklanmaktadır. İdarenin tüzel kişilik sahibi ve kişilerden bağımsız olarak yargı mercilerince tam anlamıyla sorumlu tutulabilmesi Cumhuriyet Döneminde söz konusu olmuştur. İdari yargı alanında tutuk adaletin olması, günümüzdeki etki ve sonuçlarıyla

⁵⁰⁵Karahanoğulları, *a.g.e.*, s. 161 ve 164. Yazar, çalışmasının başka bir yerinde “Hükûmet ile eşhâs beyninde olan de‘âvî” düzenlemesinin yanlış değerlendirildiğini, bu düzenlemeden bahisle Osmanlı Devletinde bir idari yargı düzeninin varlığının kanıtlanmaya çalışıldığını bu durumun “geribakışumlu tarih anlayışı” ile malul olduğunu ifade etmiştir. Bkz. *a.g.e.*, s. 153-154. Sadece bahsi geçen hükümden hareketle Şûrâ-yı Devlet ele alındığı takdirde yazar eleştirisinde haklıdır. Ancak Şûrâ-yı Devletin yargısal görev, yetki ve sorumlulukları mezkûr hükmün ötesindedir ve Şûrâ-yı Devletin yargısal kimliği, salt olarak bahsi geçen hükümden doğmamıştır. Çalışmada Şûrâ-yı Devlete ilişkin yer verilen kurucu hukuki dayanaklar olan irâde-i seniyyeler, kanunu vasfını haiz Nizâmnâme-i Esâsî, yönetmeliği niteliğinde olan Nizâmnâme-i Dâhilî ve 1880 yılında ikisini birden ilga eden 110 maddeli yeni Nizâmnâme bir bütün olarak ve özellikle de “Hâkim Teminatı” öngören yapısı ile Muhâkemât Dairesine verilen görev, yetki ve sorumluluklar ile bu dairenin aldığı kararlar incelendiğinde Osmanlı Devletinde bir idari yargı düzeninin varlığı tutuk adalet ekseninde olsa da kendiliğinden ortaya çıkmaktadır. Nitekim Danıştay başkanlığı da yapmış olan Görelî de: “Muhâkemât Dairesinin vezaifi meyanında muharrer davaların bugünkü kullandığımız mânâda idarî davalara mâtuf olduğunu” ifade etmektedir. Bkz. Görelî, *a.g.e.*, s. 20. Aynı şekilde İbrahim Hakkı’nın Hukûk-ı İdâre adlı eserinin iki baskısının da (baskılar arasında kısmi de olsa içerik farklılığı vardır) bu çerçevede titiz bir şekilde incelenmesinin konuya sağlıklı yaklaşıma katkı sunacağı değerlendirilmektedir. Araştırmada ele alınan mesele tarihsel kökleri olan ve bugün de devamı olan bir mahiyette ise “geribakışumlu tarih anlayışı” kadar “bugünkü kavramsal çerçeveyi örneğin yüz elli yıl öncesini yorumlamaya çalıştığımız bir meselede aynen aramak” da yanıltıcı olacaktır. Tarihsel metodolojinin temel ilkelerinden biri olan “bir olayı kendi dönemi ve koşulları çerçevesinde ele almak” bu noktada oldukça önem kazanmaktadır.

⁵⁰⁶ Karahanoğulları, *a.g.e.*, s. 153.

⁵⁰⁷ Konan, *a.g.e.*, s. 64.

iptal davasının olmaması, müstakil bir yargı organı olmasa da Şûrâ-yı Devletin yargısal işleve sahip olmadığı iddiasını desteklemez.

Netice itibari ile tutuk adalet mahiyeti taşısa da idare ile kişiler arasında idarenin tasarruflarından doğan uyuşmazlıkların giderilme çabası oldukça dikkate değerdir. Çokça aksayan yön olsa da elbette bir idari yargı düzeninden bahsetmek imkân dâhilindedir. 27 Şevval 1327/11 Kasım 1909 tarihli irâde-i seniyye,⁵⁰⁸ idari yargı uygulamalarında ulaşılan ciddiyet, olgunlaşma ve uzmanlaşmayı göstermektedir. Diğer taraftan 1 Ramazan 1326/27 Eylül 1908 tarihli Heyet-i Vükelâ mazbatası⁵⁰⁹ ile Şûrâ-yı Devletin Heyet-i Mehâkim kısmında yer alan (Bidâyet, İstinâf ve Temyîz) daireler için mevcut personele ilaveten **üç mahkemeye** birer muavin ile birer mülazım ve lüzumu kadar hulefâ (kâtip) verilmesi, ayrıca müdde-i umumi ve diğer çalışanların maaşlarının artırılmasının teklif edildiği ve bu teklifin 2 Ramazan 1326/28 Eylül 1908 tarihli irâde-i seniyye⁵¹⁰ ile uygun bulunduğu anlaşılmaktadır. Görüldüğü üzere Osmanlı Devleti'nde, idari yargı düzeni giderek benimsenmeye başlamış ve bu sahada ciddi düzenlemeler yapılmıştır. İbrahim Hakkı'nın Hukûk-ı İdâre adlı eserinde yer verdiği bilgiler bu durumu teyit eder niteliktedir. Bu noktadan bahisle Cumhuriyet Dönemi idari yargısının, tevarüs eden bu birikimin üzerinde yükseldiği izahtan varestedir.

Şûrâ-yı Devletin yargısal yönünde hukukçular arasında da yaklaşım birliği söz konusu değildir. Örneğin Sıddık Sami Onar, Şûrâ-yı Devlet için **idari kazâ organı** tabirini kullanmakta ve Muhâkemât Dairesinde görülen davaları da **idari dava** olarak yorumlamakta bir beis görmemiştir.⁵¹¹ Yine idare hukukçularından Tahsin Bekir Balta

⁵⁰⁸ Bu irâde-i seniyye'de istinâf mahkemesi üyeliğinden temyiz mahkemesine üye olarak atanan üyelerin vaktiyle istinâf üyesi iken oy kullandığı bir dava konusu için temyiz aşamasında oy kullanamayacağına atıf yapılmakta ve bu çerçevede üye sayısının artırılması suretiyle tedbir alınmasına işaret edilmektedir. Bkz. BOA, İ.DUİT, 58/20-1.

⁵⁰⁹ BOA, İ.DUİT, 58/21-2

⁵¹⁰ BOA, İ.DUİT, 58/21-1.

⁵¹¹ Sıddık Sami Onar, "Türkiye'de İdarenin Kazaî Murakabesi", Yıl:1, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, İstanbul, 1935, s.32. Aynı yazarın bkz. Onar, a.g.e., Cilt: 1, s. 76-77. Onar'a bu yaklaşımından dolayı oldukça sert eleştiriler yine idare hukukçularından gelmiştir. Karahanoğulları, bu yaklaşımı "Cumhuriyet Danıştay ve idari yargısına tarihsel kökler bulmak gayreti" olarak açıklamıştır. Ona göre Cumhuriyet Danıştayına Osmanlıdan tarihi kökler aramak gereksizdir. Bkz. Karahanoğulları, a.g.e., s. 202-203. Onar'a diğer bazı idare hukukçuları da benzer eleştiriler yöneltmiştir. En sert yaklaşımlardan birini ortaya koyan Mukbil Özyörük ise; "... Şûrâ-yı Devletin yargı görevi sun'idir ve bu sun'i yargısal görevin 8 yıllık süre zarfında neye yaradığı ortaya konulamamıştır." Bkz. Mukbil Özyörük,

da Şûrâ-yı Devletin aynı zamanda bir idari yargı mercii olarak kurulduğunu ifade etmektedir.⁵¹² Yakın dönemdeki çalışmalara bir örnek olarak Ekrem Buğra Ekinci de Şûrâ-yı Devletin bir *idarî kazâ teşkilatı* olduğunu ifade etmektedir.⁵¹³

Bu konuda karşıt bir görüş olarak ise örneğin Karahanoğulları; Şûrâ-yı Devletin bir mahkeme olarak düşünülmediğini, görevlerinin yargılama niteliği taşımadığını, yargılama niteliği gösteren iki görevi bulunduğunu bunların ise memur yargılaması ve hükümet ile bireyler arasındaki davaları çözme görevi olduğunu ifade etmektedir.⁵¹⁴

Tarafımızca yapılan tez çalışması kapsamında birinci el kaynak olarak (1868-1922 arası dönem için) incelenen Hatt-ı Hümayûn, İrâde-i Seniyye, Nizâmnâme-i Esâsî, Nizâmnâme-i Dâhilî ve Takrîr-i Âlî gibi Şûrâ-yı Devletin kurucu hukuki dayanakları, Şûrâ-yı Devlete, müstakil bir yargı organı sıfatı vermemize imkân tanımamaktadır. Bu yönüyle Karahanoğullarının tespitine iştirak edilmekle birlikte atıf yapılan hukuki belgeler ve özellikle de Muhâkemât Dairesi kararlarının lâzımı'ı-icrâsı ve tenfizi tutuk adalet çerçevesinde gerçekleşse de bu kararların yargılama niteliği taşıdığı açıktır. Kaldı ki, “Şûrâ-yı Devletin bir mahkeme olarak düşünülmediğini, görevlerinin yargılama niteliği taşımadığını, yargılama niteliği gösteren iki görevi bulunduğu bunların ise memur yargılaması ve hükümet ile bireyler arasındaki davalar olduğu şeklindeki ibarelerin kendi içinde bir çelişki taşıdığı da görülmektedir.⁵¹⁵ Çünkü Nizâmnâme-i Esâsî’ye atfen bütün bu görevlerin yargılama niteliği taşımadığı ifade edilip, aynı nizamnamede görevler arasında sayılan memur yargılaması ve hükümet ile bireyler arasındaki davaların birer yargılama görevi olduğunun ifade edilmesi bu durumu ortaya koymaktadır.

Danıştayın tarihçesini 1868’den, idari yargı organı olmasını ise, 6 Temmuz 1927’den başlatan Özyörük ise; “İdari yargımız ve idare hukukumuz yönünden Osmanlı

İdare Hukuku, İdari Yargı Ders Notları (çoğaltma), Ankara, 1977, s. 44. Özyörük’ün diğer görüşlerine ilerleyen kısımda yer verilecektir.

⁵¹² Balta, *İdare Hukukuna...*, s. 226.

⁵¹³ Ekinci, *a.g.e.*, s. 404.

⁵¹⁴ Bkz. Karahanoğulları, *a.g.e.*, s.156,176,185 ve 188.

⁵¹⁵ *a.g.e.*, s. 156-157.

Şûrâ-yı Devletini Cumhuriyetimizin Danıştayı ile bağlantılı tutamayız”⁵¹⁶ şeklinde görüşünü ifade etmekte ve devamla: “...Hicrî bilmem kaç yılının Şaban ayının bilmem kaçında çıkan nizamnamedeki müphem bir hükmün mefhum-u muhalifinden Osmanlı İmparatorluğunda idarî yargının varlığını ispata elverişli sonuç çıkmaz”⁵¹⁷ ifadeleriyle Şûrâ-yı Devletin yargısal yetkileri konusunda menfî bir tutum sergilemektedir. Diğer taraftan Özyörük’e göre: “Gerçekten Osmanlı Şûrâ-yı Devleti (Danıştayı) hiçbir yönüyle ciddi ve bilimsel bir incelemeye hak kazandırır bir değer gösterememiştir; gösteremezdi de. Hattâ biraz mizâhî bir açıdan bile ele alınabilir.”⁵¹⁸

Bu tespit ve iddialar birlikte değerlendirildiğinde şu hususlar ifade edilebilir:

Osmanlı Devletinde idari yargının bulunup bulunmadığı ya da ne çerçevede ele alınabileceği hiç kuşkusuz ilmî bir meseledir. Ancak Özyörük’ün yer verilen ifadeleri meseleye ilmî olmaktan çok ideolojik bakışın tipik bir örneğidir. Bu yaklaşım kendini kelimelerin ifade biçiminden başlayarak göstermektedir. Şöyle ki; “..**Osmanlı Şûrâ-yı Devletini, Cumhuriyetimizin Danıştayı ile bağlantılı tutamayız**” ibaresiyle Cumhuriyet sahiplenilirken Osmanlı için bir redd-i miras yaklaşımı söz konusudur. Oysaki Cumhuriyet Dönemi Danıştayı nevzuhûr değildir. Yargısal alandaki tarihsel birikim de evrimleşerek Cumhuriyet Türkiye’sine tevarüs etmiştir.

Diğer taraftan Özyörük’ün yer verilen ifadesinde geçen “...Hicrî bilmem kaç yılının Şaban ayının bilmem kaçında çıkan nizamnamedeki müphem bir hükmün mefhum-u muhalifinden...” ibareleri de Osmanlı arşivi açısından gerçeği yansıtmamaktadır. Osmanlı Hukuk Tarihi bağlamında ele alınabilecek hemen hemen tüm belgelerde kayıtlar oldukça ayrıntılı ve sarîh olarak yer almakta, aynı titizliğin hükümlere de yansıdığı görülmektedir. Ancak belgeler sağlıklı şekilde analiz edilmeden yapılan değerlendirmelerin yanıltıcı olabileceği göz önünde bulundurulmalıdır. Diğer taraftan Özyörük’ün Şûrâ-yı Devletin ciddi bir bilimsel çalışmanın değil, mizahın konusu olabileceğine dair düşüncesi ise izâhtan vârestedir. Ayrıca yazar tarafından

⁵¹⁶ Özyörük, *a.g.e.*, s. 48-50

⁵¹⁷ Özyörük, *a.g.e.*, s. 47.

⁵¹⁸ *a.g.e.*, s. 136.

bahsi geçen kanaatlere, Şûrâ-yı Devletin hukuki dayanakları olan belgeler tahlil edilmeden ulaşıldığı çalışmada görülmektedir.

Şûrâ-yı Devletin kurulduğu 5 Mart 1868'den çok kısa bir süre sonra 23 Zilhicce 1285/6 Nisan 1869'da kurulan Muhâkemât Dairesinin “Muhâkemât-ı Hukûkîyye ve Muhâkemât-ı Cezâiyye” olarak ikiye ayrıldığı, bu dairelerin bidâyeten ve istinâfen gerek memurların yargılamak ve gerekse eşhâs ile hükümet beynindeki davaları görmek üzere yetkilendirildiği açıktır. 14 maddeli Nizâmnâme-i Esâsî ile 60 maddeli Nizâmnâme-i Dâhilî'ye ilaveten 1880 yılında bu ikisini ilga eden 110 maddeli Şûrâ-yı Devletin yeni kanununu ve bu kanunların genel gerekçesi konumundaki takrîr-i âlî ve tezkire-i sâmiyeleri (sadaret mazbatası) bizzat aslından ve dönemin ruhunu da kavrayacak şekilde okuyarak sağlıklı değerlendirmeler yapmanın Şûrâ-yı Devleti doğru anlamada son derece önemli olacağı düşünülmektedir. Aksi takdirde değerlendirme yapılırken salt olarak bugünün kavramsal çerçevesinden meseleye bakmak ele alınan konunun tahfif edilmesine ve tekâmül sürecinin sağlıklı analiz edilememesine yol açacaktır.

B. İdare Hukukunun Doğuşu ve İdarenin Yargısal Denetimi (Kazâ-î Murâkabeti)

1. İdare Hukukunun Doğuşu ve Hukuk Devleti

İdare Hukuku, idareye mahsus maddi hukuk dalı olarak idareye ait kuruluş, faaliyet ve münasebetleri düzenler.⁵¹⁹ İdare Hukuku gerek dünyada ve gerekse Türkiye’de çok uzun bir geçmişe dayanmamaktadır. İngiltere, ABD ve Kanada gibi Anglo-Amerikan ülkelerinde uygulanan ve adli idare sistemini ifade eden “tek hukuk ve tek yargı sistemi” yerine bugün başta Fransa olmak üzere kıta Avrupası ülkelerinde ve Türkiye’de “iki ayrı hukuk ve iki ayrı yargı sistemi”olarak adlandırılan idari rejim

⁵¹⁹ Balta, *İdare Hukukuna...*, s. 1.

uygulanmaktadır.⁵²⁰ Bu hukukun gerektirdiği idari yargı düzeni, idari rejimin bir gereği olarak bahsi geçen ülkeler için söz konusudur.

İdare Hukuku, 19. yüzyılda Fransa’da özel koşullar altında doğmuş ve yavaş yavaş gelişmiştir.⁵²¹ İdare hukukunun özellikleri ise şu şekilde sıralanabilir:⁵²²

- 1- Tedvin (kodifiye) edilmemiş yani bir metin hukuku haline gelmemiş genç bir hukuk dalıdır. İdari fonksiyonun devamlı gelişmesi idare hukukunun da sürekli değişim göstermesini beraberinde getirdiğinden kodifiye edilmesi güçleşmektedir.
- 2- Statüsel niteliktedir. Yani akdi ve iradi değil, kanuni ve nizamidir.
- 3- Bağımsız bir hukuk dalı olmakla birlikte büyük ölçüde içtihadî⁵²³ bir hukuk dalıdır.
- 4- İşlemleri tek taraflı olmakla birlikte İdare hukukuna kamu yararı düşüncesi hâkimdir.
- 5- İdare hukukundan doğan uyuşmazlıklar kural olarak idari yargıda karara bağlanır.

Bir memlekette idare hukukunun gelişebilmesi için ilk şart, idarenin hukuka bağılılığıdır. Türkiye’de idare hukukunun başlangıcı 19. yüzyılın sonlarına denk gelmekle birlikte gelişme ufku Cumhuriyetle açılmıştır.⁵²⁴

İdari rejim ve idari yargının ortaya çıkışı hukuk devletinin gelişiminde önemli bir merhaledir.⁵²⁵ Hatta hukuk devleti kavramının varlığının idare hukukunun doğuşu ve

⁵²⁰ Günday, *a.g.e.*, s. 24.

⁵²¹ Gözler ve Kaplan, *a.g.e.*, s. 17.

⁵²² Günday, *a.g.e.*, s.27-28; Gözler ve Kaplan, *a.g.e.*, s.18; Atay, *a.g.e.*, s. 34-37.

⁵²³ Yönetim/idare hukukunda içtihadî niteliğin Fransız Hukuku için geçerli olduğuna, bu alanın bizde içtihadî olmaktan çok yasalarla düzenlendiğine, yönetime ilişkin genel ilkelerin içtihadî gelişmelerle ortaya çıkması gerekirken bizde içtihatlarla değil, yasa koyucunun zorlamalarıyla genel kuralların ortaya çıktığına dair tespitler için bkz. Tekin Akıllıoğlu, “İnsan Hakları ve Yönetel Yargı” II. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, Ankara, 10-14 Mayıs 1993, , ss. 223-230.

⁵²⁴ Balta, *Kısa İdare...*, s. 56-57.

⁵²⁵ Zerrin Güngör (Danıştay Başkanı), *Danıştay ve İdari Yargı Günü 147. Yıl Sempozyumu Açış Konuşması (12.05.2015)*, Danıştay Yay., 2015, Ankara, s. 2; Diğer taraftan başka bir Danıştay mensubu da benzer şekilde ülkemizde gelişen idare hukukunun, bu durumu yüz yıllık geçmişi olan “idari rejime”

gelişimine borçlu olduğu, yani hukuk devletinin tarihi ile idare hukukunun tarihinin aynı yaşta olduğunu ileri süren görüşler vardır.⁵²⁶ Bu görüşün çıkış noktası, hukuk devletinin en önemli ilkesinin “İdarenin Kanuniliği ve Yargısal Denetimi” olmasıdır.⁵²⁷ Diğer bir bakış açısı ise idarenin işlem ve eylemlerinin yargısal denetiminin “hukuk devleti” fikrinin bir sonucu olduğu yönündedir.⁵²⁸ Bu tespitler “hukuk devleti” ile “idare hukuku/idarenin yargısal denetimi” kavramları arasında çok sıkı bir bağın olduğunu ve birbirlerini besledikleri görülmektedir.

Hukuka bağlı idareden maksat idare edilenlere güven verecek derecede hukuk düzenine tâbi bulunan idaredir. Polis devleti kavramı, bugünkü gibi zabıta sahasını değil, murakabesiz idari kudret ve yetkiyi tanımlar. Hem hukuk devleti hem de polis devleti kavramları Almanya’da ortaya çıkmıştır.⁵²⁹ Hukuk devletinin gerektirdiği esaslar; Temel Hakların Güvenliği, Kanunî İdare Esâsı, İdarenin Kazâî Murâkabesi, Kuvvetler Ayrılığı, Kanunsuz Ceza Olmaması, Teminatlı Yargılama Usulü, Devletin Mali Sorumluluğu gibi ilkelere dir.⁵³⁰ Bu çerçevede “Hukuk Devleti”, toplumsal örgütlenmenin ulaştığı en ileri düzey ve düzendir.⁵³¹

Osmanlı Devletinde, Gülhane Hatt-ı Hümayûn’ndan itibaren idareyi hukuka bağlı kılma çalışmaları hızlanmış ve Şûrâ-yı Devletin kuruluşu ile günümüz idare hukukunun temellerini oluşturacak ilk sistemli adımlar atılmıştır.

borçlu olduğunu ifade etmektedir. Bkz. Orhan Özdeş, “Danıştay ve Tarihi Gelişimi”, *Danıştay Dergisi*, Yıl:1, Sayı: 1, Ankara, 1971, s. 22.

⁵²⁶ A. Ülkü Azrak, “Hukuk Devleti, İdare Hukuku ve Danıştay (Önsöz)” *II. Ulusal İdare Hukuku Kongresi*, Ankara, 10-14 Mayıs 1993, s. 12.

⁵²⁷ Azrak, aynı yer, s. 12.

⁵²⁸ Süheyla Şenlen, “Türkiye’de İdari Yargının Doğuşu ve Tarihi Gelişimi”, *AÜSBFD*, Cilt: 49, Sayı 3-4, 1994, s. 401.

⁵²⁹ Balta, *Kısa İdare...*, s. 6-8.

⁵³⁰ *a.g.e.*, s. 9-15.

⁵³¹ İl Han Özey, *Günışığında Yönetim II: Yargısal Korunma*, Filiz Kitapevi, İstanbul, 2004, s. 3.

1.1. İdari Rejim

İdare hukukunun gelişebilmesinin ön ve temel koşulu idari rejimdir. İdari rejimin mahiyeti, devletin idari hizmet ve faaliyetlerinin temerküz ettirilerek ayrı bir teşkilat ve kuvvete verilmesi yani devlet içinde müstakil ve merkezi mahiyette bir idare teşkilatının ve bu teşkilatın elinde ayrı bir kuvvetin bulunmasını, idare faaliyetlerinin hususi hukuk kaidelerinden ayrı bir takım hukuk kaidelerine tâbi olması ile idare makamlarının adliye makamları karşısında tam bir istiklalinin bulunmasını gerektiren ve idari rejim adını alan icrâî idare sisteminin tam tipini, Fransa idaresi teşkil eder.⁵³²

Diğer Kıta Avrupası ülkelerinde ve Türkiye’de de uygulanmakta olan “iki ayrı hukuk” ve “iki ayrı yargı sistemi” olarak da adlandırılan idari rejimde idarenin tasarruflarından doğan uyuşmazlıklar adli yargı dışında idari yargı mecilerince çözülmekle birlikte idarenin özel hukuka tabi işlemlerinde (örneğin, kamu ihalelerinde sözleşmeden sonraki kısım) uyuşmazlıklar adli yargıda çözülmektedir.⁵³³ İdari rejim denilen yönetim sisteminde Danıştay (Cumhuriyet Türkiye’sinde) bu yapının ağırlık merkezi, bütünlüğü koruyan düzen kurucusu, hukuka uygun işleyişi sağlayan denetçi konumundadır.⁵³⁴

İdari rejim ölçütleri ise şunlardır:⁵³⁵

⁵³² Onar, *a.g.e.*, Cilt:1, s. 41. İdari rejimin mahiyeti, kriterleri, unsurları, dünyada ve Türkiye’de doğuşu gibi hususlara yer veren “idari rejim” bahsi için idare hukuku alanında kaleme alınan eserlerde en tafsilatlı çalışmalardan birini tespit edediğimiz kadarıyla Sıddık Sami Onar yapmıştır. (Onar, *a.g.e.*, Cilt:1, ss. 39-89). Bu konuda kayda değer detaylı bilgilere yer veren diğer bir çalışma ise Rüştü Aral tarafından yapılmıştır. Bkz. Rüştü Aral, “Yargı organı olarak Danıştay”, *Yüzyıl Boyunca Danıştay (1868-1968)*, TTK Basımevi, Ankara, 1968. ss. 225-439.

⁵³³ Günday, *a.g.e.*, 24-25. Ayrıca bkz. Gözler ve Kaplan, *a.g.e.*, s. 16-17. Onar, çalışmasında, devletin tasarruflarını ikiye ayırarak meseleyi ele almaktadır. 1- Hâkimiyet Tasarrufları: Hususî hukuk kaidelerinden ayrı bir takım hukuk kaidelerine tabi olur. 2- Temşiyet Tasarrufları: Devletin hükmi şahsına ait ve diğer fertlerin tasarrufları mahiyetinde yaptığı tasarruflar vardır. Bunlarda devlet, fertlerin tasarruflarının tâbi olduğu hukuk kaidelerine yani medeni hukuk ile diğer hususi hukuk hükümlerine tabi olur. Onar, *a.g.e.*, Cilt:1, s. 39

⁵³⁴ Lûtfî Duran, “Danıştayın Cumhuriyet Dönemi”, *1. Ulusal İdare Hukuku Kongresi*, 1-4 Mayıs Ankara, 1990, s. 13.

⁵³⁵ Onar, *a.g.e.*, Cilt:1, s. 51-53.

- 1- İdari rejimde idare hükümetten ayrılmış, onun bir genişlemesi, uzaması olmakla beraber ondan ayrı mahiyette, müstakil hükmî şahsiyeti haiz bir teşkilat haline gelmiştir. Bu teşkilat tamamen siyasi mahiyet arzeden hükümetten farklı olarak daha ziyade teknik mahiyet arzeder.
- 2- Gerek hükümet ve gerekse onun bir genişlemesinden ibaret olan idare, adliye karşısında tamamen müstakildir.
- 3- Hükümetin bir cüzü olan idare, devlete ait olan hâkimiyetin bir kısmını kullanmak yetkisine sahiptir. İdarenin elindeki kudret âmme kudretidir. Bu kudret üçüncü şahıslar hakkında hukuki hükümler doğuran tek taraflı hukuki tasarruflar ve icrâî kararlardır.
- 4- Bu yetkiyi kullanırken adli makamların yardım, tavassut ve iznine idarenin ihtiyacı yoktur. Yani idarenin re'sen hareket salâhiyeti söz konusudur.
- 5- İdarenin adliye karşısındaki istiklali idarenin her türlü kazâ-i murâkabe dışında kalması demek değildir. Hukuka bağlı bir devlette devletin, özel olarak da idarenin her tasarruf ve faaliyeti üstün hukuk kaidelerine bağlıdır. Ancak idari rejimde idarenin adliye karşısındaki istiklali dolayısıyla adliye mahkemeleri bu vazifeleri ifa edemeyeceğine göre bu tür ihtilafları tetkik ve karara bağlayacak ayrı bir kazâ merciine ihtiyaç vardır. Bu merci idare mahkemeleridir. Ancak idarenin, idare mahkemeleri karşısında da bir dereceye kadar istiklali söz konusudur.
- 6- İdari rejimin olduğu bir devlette iki katagori mahkeme olduğundan adli ve idari mahkemeler arasındaki uyuşmazlıklar için ikisi arasında tarafsız kalacak bir uyuşmazlık mahkemesine ihtiyaç vardır.

Yukarıdaki ölçütlerden ilk sırada yer alan ibare çerçevesinde düşünüldüğü takdirde Şûrâ-yı Devletin kurulduğu 1868'de, bu ölçütü tam olarak destekleyen şartların gerçekleşmediği görülecektir. Çünkü idare hükümetten ayrılmamış müstakil bir tüzel

kişilik kazanmamıştır. Diğer taraftan idari rejimin, bireysel hak ve özgürlüklerin etkili bir şekilde korunmasında yönetilenlerin en önemli güvencesi⁵³⁶ olduğu dikkate alındığında ve kavram bu yönüyle Osmanlı Devleti'nde tam olarak mâkes bulmasa da uygulama ve tarihsel gelişme seyri “idari rejim”e geçiş hususunda oldukça ciddi adımların atıldığını göstermektedir.

İdari rejimin unsurları üç tanedir:⁵³⁷ 1- İdare kuvveti 2- İdare fonkiyonu 3- İdare teşebbüsleri. Başka bir çalışmada⁵³⁸ ise bu unsurlar; idare, idare hukuku ve idari yargı olarak tavsif edilmiştir. İdare kuvveti veya âmme kudreti hukuki bakımdan idari rejimin en önemli unsurudur. İdare ile adliye makamları arasında bir iktidar ayrılığı esasına dayanan idari rejim, Kara Avrupası sistemi olarak ilk önce Fransa'da gelişmiştir.⁵³⁹

Divân-ı Ahkâm-ı Adliye ve Şûrâ-yı Devlet Nizâm-nâmesi idare ve adliyenin ayrılığı esasını ortaya koyduğundan 1868 tarihinde Türk pozitif hukukunda idari rejim tamamen kabul edilmiş bulunmaktadır.⁵⁴⁰ Ancak idari rejim için yapılan dönemlemelerde farklı tespitlerde söz konusudur. Ekinci, 1864 yılından sonra tam anlamıyla idari rejime geçildiğini ifade etmektedir.⁵⁴¹ Aynı yazar, idare ile halk arasındaki davalara bakma vazifesi adliye mahkemelerine verilince idari rejimin tamamen ortadan kaldırıldığını ve adli rejime geçildiğini ifade etmektedir.⁵⁴²

Osmanlı yargı düzeninde adliye mahkemeleri lehine görev ve yetki kayması (Hükûmet ile Eşhâs beynindeki de'âvîyi rü'yet yetkisi) ilk olarak 5 R. 1289/12 Haziran 1872 yılında söz konusu olmuş⁵⁴³ ve bu durum 1876 Anayasasının 85. maddesiyle de tescil edilmiştir.⁵⁴⁴ Ancak durum böyle olsa da sadece buradan hareketle idari rejimin

⁵³⁶ Güngör (Danıştay Başkanı), *adlı geçen açış konuşma*, s. 2.

⁵³⁷ Onar, *a.g.e.*, Cilt:1, s. 42.

⁵³⁸ Özey, *a.g.e.*, s. 4.

⁵³⁹ Gözler ve Kaplan, *a.g.e.*, s. 17; Onar, *a.g.e.*, Cilt:1, s. 43.

⁵⁴⁰ Onar, *a.g.e.*, Cilt:1, s. 76-77; Şenlen, *a.g.m.*, s. 404.

⁵⁴¹ Ekinci, *a.g.m.*, s. 71; Ekinci, *a.g.e.*, s. 421; Rüştü Aral ise imparatorluk döneminde idari rejimin eksik de olsa tesis edildiğini ve varlığını koruduğunu ifade etmektedir. Bkz. Aral, *a.g.m.* s. 244.

⁵⁴² Ekinci, *a.g.e.*, s. 404.

⁵⁴³ BOA, İ.DUİT, 58/44-1

⁵⁴⁴ “Her de'âvî â'id olduğu mahkemede rü'yet olunur. Eşhâs ile Hükûmet beynindeki da'vâlar dahi Mehâkim-i Umûmiyye'ye â'iddir.” Düstûr, I. Tertip, Cilt: 4 (TBMM Kütüphanesi), s. 15. Ayrıca bkz. Gözübüyük-Kili, *a.g.e.*, s. 40.

tamamen ortadan kaldırıldığını ve adli rejime geçildiği tespitine katılmak mümkün değildir. Çünkü bu yaklaşım Şûrâ-yı Devletin yargı yetkisini sadece “Hükûmet ile Eşhâs beynindeki de‘âvîyi rû’yet”e inhisar etme sonucuna bizi götürür. Oysaki Şûrâ-yı Devlet kurulduğundan itibaren gerek memur yargılaması ve gerekse uyuşmazlık yargısına esas olacak konularda süreç içerisinde uzmanlaşmış ve yargısal yetkilerini korumuştur. Diğer taraftan Osmanlı Devlet geleneği, Fransa’nın aksine icrânın adli yargı karşısında her dönem güçlü olduğu bir sistemdir. Bu durum idari rejim için oldukça elverişli bir ortam sağlamıştır.

Netice itibarıyla, 1868 yılı hukuki düzenlemelerden bahisle idari rejim, Osmanlı hukuk sisteminde amaç olarak olmasa da, sonuç olarak elde edilmiş bir kazanım olarak kısmi duraksamalarla olsa da gelişerek Cumhuriyet Türkiye’sine tevarüs etmiştir.

1.2. İptal Davası

İdari yargıya özgü bir dava türü olan iptal davasının⁵⁴⁵ amacı, yönetimin tek taraflı hukuksal işlemlerinin hukuka uygun olup olmadığını saptamak, hukuka aykırı olanları iptal etmek, diğer bir ifadeyle bu işlemleri yapıldığı tarihten itibaren geçerli olmak üzere yok ederek ortadan kaldırmaktır.⁵⁴⁶ Bu bağlamda iptal davaları, idari işlemin, idari yargı mercileri tarafından geçmişe etkili olarak bütün hüküm ve sonuçlarıyla iptal edilmesine imkân tanıyan iki idari dava türünden biridir.⁵⁴⁷ Bu özelliği ile iptal davası, özel hukukta benzerine rastlanmayan, tümüyle idare hukukuna özgü bir dava tipidir.⁵⁴⁸

⁵⁴⁵ Günümüz idari yargı düzeninde iptal davasının nitelikleri, usule ve esasa ilişkin koşulları, bu davaların doğurduğu sonuçlar için bkz. Ragıp Sarıca, *İdarî Kaza*, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Talebe Cemiyeti Yay., İstanbul, 1942, s. 15-187; Gözübüyük, *Türkiye’nin Yönetim...*, s. 355-368.

⁵⁴⁶ Gözübüyük, *a.g.e.*, s. 355.

⁵⁴⁷ Gözler ve Kaplan, *a.g.e.*, s. 353.

⁵⁴⁸ A. Ülkü Azrak, “İptal Davalarının Objektif Niteliği Üzerine Düşünceler”, *Onar Armağanı*, İstanbul Üniv. Yay., İstanbul, 1977, s. 146. Ayrıca iptal davalarının içerdiği objektif ve sübjektif öğelere ilişkin tespitler için makalenin tamamına bkz. ss. 145-155

6/1/1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun⁵⁴⁹ (İYUK), İdari Dava Türleri ve İdari Yargı Yetkisinin Sınırı, başlıklı 2. maddesinin birinci fıkrası: “İdarî işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlâl edilenler tarafından açılan iptal davaları”na ilişkindir. Bahsi geçen kanunun aynı maddesinde idari yargı yetkisinin idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlı olduğu, idari mahkemelerin yerindelik denetimi yapamayacağını, idari eylem ve işlem niteliğinde veya idarenin takdir yetkisini kaldırarak biçimde yargı kararı verilemeyeceği de hükme bağlanmıştır.

2577 sayılı Kanunda bahsi geçen diğer idari dava türleri ise idari eylem ve işlemlerden dolayı kişisel hakları doğrudan muhtel olanlar tarafından açılabilir tam yargı davaları ile kamu hizmetlerinden birinin yürütülmesi için yapılan her türlü idari sözleşmelerden dolayı taraflar arasında çıkan uyuşmazlıklara ilişkin davalar olarak sayılmıştır. Ancak idari sözleşmelerden doğan uyuşmazlıklara ilişkin davalar da bazı hukukçular tarafından tam yargı davası olarak kabul edildiğinden idari dava türü olarak biri iptal, diğeri ise tam yargı davası olmak üzere temel olarak iki dava türünün bulunduğu ileri sürülmektedir.⁵⁵⁰

İptal davası sonunda verilen kararın, kural olarak salt kesin hüküm niteliğini taşıması ve sadece davacı için değil herkes için geçerli olması bu davalarının objektif niteliği ile alakalıdır.⁵⁵¹ Onar'a göre, iptal davaları idarî kazânın sırf kendi bünyesinden doğmuş *en kuvvetli bir murâkabe vasıtasıdır*. Bu murâkabe idarenin yanlışlarını önleme tedbiridir.⁵⁵²

İptal davalarının günümüz idari yargı düzeninde yer alış biçimine kısaca değindikten sonra bu davalar ile Şûrâ-yı Devlet arasında bir bağ tesis edilip edilemeyeceğine daha açık bir ifadeyle, idari yargı yetkisi kullanan Şûrâ-yı Devletin

⁵⁴⁹ 2577 sayılı İdari Yargılama Usul Kanunu, Düstûr, Tertip: 5, Cilt: 21.

⁵⁵⁰ Sarica, *a.g.e.*, s. 10; Gözler ve Kaplan, *a.g.e.*, s. 353.

⁵⁵¹ Azrak, *a.g.m.*, s. 149.

⁵⁵² Onar, *a.g.m.*, s. 39.

verdiği kararların mahiyeti tetkik edildiğinde bu kararlarda iptal davasına rastlamak mümkün müdür?

Öncelikle Şûrâ-yı Devletin gerek teşkilat yapısının ve gerekse idari davalarda söz konusu olan görev, yetki ve sorumluluklarının bugünkü idari yargı düzeninde yer alan idare mahkemeleri ile Danıştaydan oldukça farklı bir mahiyet taşıdığının önemle altının çizilmesi gerekmektedir. Günümüzdeki yargı düzenini geçmişe ya da geçmişteki yapıyı günümüze olduğu gibi taşımak oldukça yanıltıcı sonuçlar verecektir. Dönemler arasındaki bu tahlil yapılırken hiç kuşkusuz hareket noktası, her iki döneme hâkim olan ve anayasalara da yansıyan hukuk mantığı, kurumların teşkilat yasaları, nizamnameler ve alınan kararların idarenin yargısal denetimi noktasında taşıdığı anlamdır. Bu tespitten hareketle, Osmanlı Devleti dönemi için Şûrâ-yı Devlet ile ilgili gerek yasal ve gerekse anayasal düzenlemelerde ona idari eylem ve işlemler için tanınmış resen sonuç doğuran tenfiz kabiliyetini haiz bir iptal davasına rastlamanın güç olacağı değerlendirilmektedir. Çünkü tutuk adaleti hazırlayan hukuksal alt yapının bugünkü anlamda bir “iptal davasına” imkân tanınması mümkün olamazdı. Ancak kararların bağımsız biçimde alınmasına imkân tanıyacak “hâkim teminatı” ile yine kararların tenfiz kabiliyetinin zamanla gelişme göstermesine zemin hazırlayan 1880 yılı ve sonrası hukuki düzenlemelere çalışmada yer verilmişti.

Ancak Şûrâ-yı Devletin Muhâkemât Dairesine ait zabıt cerideleri henüz araştırmaya açılmadığı için bu kurumun özellikle yargısal yetkileri ve kararlarının mahiyeti; hukuki dayanaklar, uygulamadan bahseden eserler ve sınırlı düzeyde kararlarla aydınlatılmaya çalışılmaktadır.

Bununla birlikte hükümetin tasarruflarından dolayı hakları muhtel olanların Şûrâ-yı Devletin kuruluşu ile birlikte önceki yapıya nazaran oldukça önemli ve sistemli bir hak arama merkezi ihdas edildiği açıktır. Ancak hemen belirtmek gerekir ki, özellikle 1868-1880 arası Sadaret Makamının katı hiyerarşisine imkân veren bir hukuki yapıda alınan kararların bağımsız yargı kararı mahiyeti taşıması oldukça zayıf

ihtimaldir. Durum böyle olsa da karar tutanakların özellikle yargısal yetkilerin mahiyetinin anlaşılmasına sağlayacağı katkı son derece önemlidir.

2. İdarenin Yargısal Denetimi (İdarenin Kazâ-i Murâkabesi)

İdarenin, devletin icra organı olarak yürüttüğü faaliyetlerinin kural olarak kamu yararına matuf olması gerekir. İdare bu hizmetleri yürütürken sorumlu-yetkili konumundadır. İdarenin hukukla kavranması, aldığı kararların ya da uygulamalarının hukuka uygun olması hukuk devletinin temel gereklerindendir. İdarenin yargısal denetimi hiç şüphesiz tam bağımsız (istiklâl-i tâm) mahkeme, anayasal güvenceye alınmış hâkim teminatı ve dolayısıyla tekemmül etmiş bir kuvvetler ayrılığı ilkesini gerektirir. İdarenin faaliyetlerinin hukuka uygun olup olmadığının yargısal denetiminin somut yolu ise açılan davalar üzerine verilen mahkeme kararlarıdır. Bu noktadaki en etkin denetim yolu ise hiç kuşkusuz iptal davasıdır.

Türkiye’de anayasalarda bu konunun nasıl ele alındığı sondan başa doğru incelendiğinde;

1982 Anayasasının “Yargı Yolu” başlıklı 125. maddesi: “İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır.”⁵⁵³ hükmünü,

1961 Anayasasının “Yargı Yolu” başlıklı 114. maddesi: “İdarenin hiçbir eylem ve işlemi, hiçbir halde, yargı mercilerinin denetimi dışında bırakılamaz”⁵⁵⁴ hükmünü,

1924 Anayasasının (Teşkilât-ı Esâsiye Kanûnu) 51. maddesi: “İdarî dâvâ ve ihtilâfları rü’yet ve hâl...muayyen vezâ’ifi ifâ etmek üzere bir Şûrâ-yı Devlet teşkîl edilecektir.”⁵⁵⁵ hükmünü,

Amirdir.

⁵⁵³ Düstûr, 5. Tertip, Cilt: 22.

⁵⁵⁴ Düstûr, 4. Tertip, Cilt:1.

⁵⁵⁵ Düstûr, 3. Tertip, Cilt: 5. Çeviri yazısı için bkz. Gözübüyük-Kili, *a.g.e.*, s. 121.

Osmanlı Devletinde ise 1876 Kanûn-ı Esâsî⁵⁵⁶de Şûrâ-yı Devletle ilgili hükümlere yer verilmiş olmakla birlikte “idarenin yargısal denetimi”ne yönelik bir hüküm bulunmadığı gibi aynı şekilde 24 maddeli 1921 Anayasasında⁵⁵⁷ da gerek Şûrâ-yı Devlet ve gerekse idarenin yargısal denetimine yönelik bir ibare konusu değildi.

İdarenin yargısal denetiminin Şûrâ-yı Devletin hukuki dayanakları bağlamında doktrinde nasıl ele alındığına Osmanlı ve Cumhuriyet Döneminin önde gelen idare hukukçularının görüşlerinden hareketle kısaca değinmenin bu çalışma için faydalı olacağına inanılmıştır. Bu çerçevede Türkiye’de ilk idare hukuku kitabı olarak kabul gören İbrahim Hakkı’nın Hukûk-ı İdâre adlı eserine⁵⁵⁸ bakıldığında Sultân Abdülâziz

⁵⁵⁶ Düstûr, I. Tertip, Cilt:4 (TBMM Kütüphanesi), ss. 4-20; Kanûn-ı Esâsî’nin çeviri yazısının yer aldığı metin için bkz. A. Şeref Gözübüyük ve Suna Kili, *a.g.e.*, s. 31-44.

⁵⁵⁷ Düstûr, 3. Tertip, Cilt: 1; Çeviri yazısı için bkz. Gözübüyük-Kili, *a.g.e.*, s. 91-93.

⁵⁵⁸ Eserin 1307 tarihli baskısında Şûrâ-yı Devlet bahsine s. 93-101 ve s. 264-268 arasında değinilmiştir. 93-101 arasında Şûrâ-yı Devletin 1868 tarihli Nizâmnâme-i Esâsî ile bir yıl sonra hazırlanan ve yürürlüğe giren Nizâmnâme-i Dâhilisi aktarılmıştır. 264-268 arasında ise özellikle memur yargılamalarına ilişkin Şûrâ-yı Devlette meydana gelen değişikliklere yer vermiştir. Kitabın ikinci baskısı ise 1312/1897 yılında biraz daha genişletilmek suretiyle basılmıştır. Bu baskının cild-i evvelinde (s. 27-35 ile s. 254-259 sayfaları) Şûrâ-yı Devlete yer verilmiştir. Karahanoğulları, Osmanlı Dönemine ait idare hukuku kitaplarının döneminin Batılı kaynakları ile kıyaslandığında ilkel bir idari yargı anlayışına sahip olduğunu, sadece mevzuat aktardığını, ders kitabı özelliğinin ötesine geçemeyen ve idarenin yargısal denetimine kuramsal düzeyde neredeyse hiç yer vermeyen çalışmalar olduğu tespitinde bulunmaktadır. Bkz. Karahanoğulları, *a.g.e.*, s. 192-193. Karahanoğulları İbrahim Hakkı’nın eserinin ikinci baskısından yararlandığını ifade etmektedir. Ancak eserin 1307/1892 tarihli ilk baskısına (367 sayfadan oluşmakta) bakıldığında kitabın (Cild-i Evvel) “Medhal/Giriş” kısmında “**Hukûk-u Esâsîyye-i Osmaniyyenin Menâbi**” alt başlığı ile Osmanlı Hukukuna esas teşkil eden kaynakları ve ilkelerin kuramsal dayanakları gösterilmiştir. Çalışmada yer verilen tam on üç (13) ilkedен bazıları “Müsâvât-ı Medeniyye”, “Hürriyet-i Şahsiyye”, “İkametgâhın, Mülkün ve Mekâtibin Masûniyeti”, “Serbest-i Matbuat ve Tedris”, “Hürriyet-i Dîniyye” ve “Kuvve-i Umûmiyyenin İnkisâmı” gibi bugün de temel haklar olarak kabul edilen hususlardır. Kitabın ilk 18-80 sayfası bu konuya ayrılmıştır. Bu kısmı ve eserin tamamı dikkate alındığında çalışmada yaklaşık 1/3’lük kısmının kuramsal tespitlere ayrıldığı görülecektir. Bu durum, İbrahim Hakkı’nın nazârî/kuramsal çerçeveye vukûfiyetini ve çalışmasının salt bir ders kitabı olmadığını, akademik bir yaklaşım örneği de taşıdığını göstermektedir. İbrahim Hakkı’nın, çalışmasında kullandığı kavramların Fransızca karşılıklarını da vermesi Fransa’dan mülhem Osmanlı/Türk idare hukukuna esas teşkil eden kaynaklardan da haberi olduğunu göstermektedir. Mevzuat metni aktarımı eleştirisi ise eserin tümü dikkate alındığında oldukça sınırlı olduğu görülmektedir. Bu durumun Karahanoğulları’nın bu yönde eleştirdiği diğer bir çalışma olan İsmail Hakkı Görelî’nin *Devlet Şûrâsı* adlı eserine kıyasla oldukça makul düzeyde olduğu görülmektedir.

İlk bakışta bu esere yönelik mezkûr eleştirilerden isabetli görünen nokta ise “İdarenin kazâ-i murâkabe/yargısal denetimi” noktasında Batıdaki muadillerine göre ya da bugünden bakıldığında olması gereken düzeyde tespitlere yer verilmemesidir. Ancak burada ise “İncelenen olayı kendi döneminin koşulları içerisinde ele almak, bugünkü değer yargılarıyla hüküm vermemek” ilkesi karşımıza çıkmaktadır. Mutlakiyetle yönetilen bir devlette 1890’lı yıllarda yazılmış bir idare hukuku kitabını bugünden bakarak ya da Batıdaki örnekleriyle kıyaslayarak kolayca mahkûm etmek hakkaniyetli bir tutum olmayabilir. Kaldı ki, metinde de değinildiği üzere İbrahim Hakkı, Şûrâ-yı Devlet bağlamında idari

Döneminde “...Heyet-i Adliyenin teşkîlât-ı cedîdesi ve kuvve-i adliyenin kuvve-i umûmiyye-i sa’ireden tefrîki esâsını muhtevî olarak sene-i mezkûre zi’l-hiccesinde bir diğer hatt-ı hümayûn daha isdâr buyurulmuştur.”⁵⁵⁹ ifadeleriyle İbrahim Hakkı’nın burada gönderme yaptığı irâde-i seniyye Şûrâ-yı Devlet ile Divân-ı Ahkâm-ı Adliyenin kuruluşuna imkân tanıyan 11 Zilkade 1284 tarihli irâde-i seniyyeyi, ekinde yer alan nizâm-nâmelerle teyit ve tevsî eden 8 Zilhicce 1284 tarihli Hatt-ı Hümayûn’dur.

İbrahim Hakkı’nın eserinin her iki baskısı da incelendiğinde Osmanlı idari yargı düzeni içinde kurumsallaşmış/sistemleşmiş bir kazâ-î murâkabeden bahsedilmediği rahatlıkla görülmektedir. Bilakis, Şûrâ-yı Devlet bağlamında idari yargı mercilerinin adliye mahkemelerine kıyasla müstakil bir yargı organı (istiklâl-i tâm) olmadığı ve idari yargı yetkisi kullanan hakîmlerin teminattan yoksun olduğu yani “lâ-yen-azl” olmadıkları tespitini yaptığı görülmektedir. Hakkı, mezkûr irâde ile Heyet-i Adliyenin (Divân-ı Ahkâm-ı Adliyenin) devletin genel yönetim aygıtından ayrıldığını ifade etmekle birlikte Şûrâ-yı Devlet için böyle bir tespitte bulunmamaktadır. Bu durum Şûrâ-yı Devlet için çizilen çerçevenin **müstakil bir yargı organı** değil, Bâb-ı Âlî hiyerarşisine tabi olan bir model olduğu gerçeğini ortaya koymaktadır.

İdarenin Yargısal denetimi konusunda Cumhuriyet Dönemi hukukçularının önemli bir kısmı da Şûrâ-yı Devletin müstakil bir yargı organı olmadığı ve idarenin yargısal denetiminden uzak durduğu noktasında birleşmektedir. Bu dönemde idarenin yargısal denetimi üzerine yapılan ilk akademik çalışmalardan biri Türkiye’de modern idare hukukunun en önemli temsilcisi sayılan Sıddık Sami Onar tarafından 1935 yılında kaleme alınan ve İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuasında yayımlanan “Türkiye’de İdarenin Kazaî Murakabesi” başlıklı makalesidir.⁵⁶⁰ Onar, bu makalede, “İdarenin hiyerarşik murâkabesi ile siyasi murâkabesi nispeten daha kolay ve çabuk teessüs ettiği halde kazâî murakabenin ortaya çıkmasının çok kolay olmadığını, idarenin

yargı mercilerinin adliye mahkemelerine kıyasla müstakil bir yargı organı olmadığı ve idari yargı yetkisi kullanan hakîmlerin teminattan yoksun olduğu tespitini çekinmeden yapmış ve bu konuda eleştirel bir yaklaşım da sergilemiştir. Bkz. İbrahim Hakkı, *a.g.e.*, 2. Baskı. s. 242.

⁵⁵⁹ İbrahim Hakkı, *a.g.e.*, Cild-i Evvel (1307 yılı baskısı), s. 20.

⁵⁶⁰ Sıddık Sami Onar, “Türkiye’de İdarenin Kazaî Murakabesi”, Yıl:1, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, İstanbul, 1935, ss. 21-40; Bu konudaki ilk çalışmalardan bir diğeri de Sarıca’nın daha önce atıf yapılan eseri olan *İdarî Kaza*’dır.

şahsi tesir ve nüfuzlardan kurtulup âmme hizmeti ve menfaati fikrine bağlanması, objektif bir usule tabi olması son zamanlardaki hukuki ilerlemenin ve bunu doğuran büyük ihtilal ve inkılâpların bir neticesi olduğu kanaatine” sahiptir.⁵⁶¹ Diğer taraftan yine bu makalede 8 Zilhicce 1284 tarihli Divân-ı Ahkâm-ı Adliye ve Şûrâ-yı Devlet Nizâmnâmeleriyle iptidaî şekilde bir idarî kazâ merciinin ihdas edildiğini bu nizamnamelerin Türkiye’de adlî kazâ ile idarî kazânın açık bir surette ayrılması, idarenin kazâ-i murâkabesi ve eşhas ile hükümet beyninde bir ihtilaf ve dava tahaddüs etmesi ihtimalini düşünen ilk mevzuatımız olduğu ifade edilmiştir.⁵⁶²

Benzer bir yaklaşımla Onar, 1284 (1868) tarihli Şûrâ-yı Devlet Nizâmnâmesinin ihtilaf mercii ve mahkemesi vazifesini de idarî kazâyı verdiği, Şûrâ-yı Devletin idarî kazâ organı olduğunu, Şûrâ-yı Devlet Nizâmnâme-i Dâhilîsinin ***müstakil bir Muhâkemât Dairesi ihdâs ettiğini*** bu dairenin idari davaları bidâyeten veya istinâfen rü’yet eylediğini, ifade etmektedir.⁵⁶³

Yazar makalesinin aynı yerinde ise bu sefer Şûrâ-yı Devletin idarenin kendi organı olduğunu, hükümlerinin idarenin tasdiki olmaksızın tenfiz ve icrâ kabiliyetini haiz olmamasının bu müesseseyi, bir kazâ organı olmaktan ziyade idarenin bir şikâyet tetkik ve istişare uzvu haline koyduğunu ve bu itibarla idare edenlerin telakkilerine pek aykırı düşmediğini ifade etmiştir. Bu noktada, Şûrâ-yı Devletin bir kazâ organı olup olmadığı noktasındaki çelişkiler kendisini göstermektedir. Şûrâ-yı Devlet Nizâmnâme-i Dâhilîsinin ***müstakil bir Muhâkemât Dairesi ihdâs ettiğini*** ifadesindeki Muhâkemât Dairesi için kullanılmış olan ***“müstakil”*** kavramının ne şekilde anlaşılması gerektiği boşlukta kalmıştır. ***“Müstakil”*** sıfatının ***“yargısal”*** bir tanımlamayı ifade edip etmediği, bahsi geçen makalede açıkça yer almamıştır. Bu tespiti, Şûrâ-yı Devletin dairelerine ilave edilen yeni bir daire olarak algılamak zorunluluğu vardır. Aksi takdirde yazar gerek mezkûr makalesinde yer verdiği diğer bilgilerle ve gerekse sonraki süreçte yaptığı çalışmalarda bu konuya ilişkin tespitlerinde ciddi anlamda çelişkiye düşmüş olacaktır.

⁵⁶¹ Onar, *a.g.m.*, s. 21-22.

⁵⁶² *a.g.m.*, s. 29-30.

⁵⁶³ *a.g.m.*, s. 31-32.

Çünkü makalesinin üzerinden yaklaşık yirmi beş yıl geçtikten sonra Sıddık Sami Onar tarafından, yapılan başka bir çalışmada ise Şûrâ-yı Devlet için: “İdare sahasında bir istişare meclisi ve salâhiyeti çok noksan bir idarî kazâ taslağı” tespiti yapılmıştır.⁵⁶⁴

6 Nisan 1869 tarihli Nizâmnâme-i Dâhilî’nin 3. maddesi Muhâkemât Dairesinin bidâyeten ya da istinâfen yetkili olduğu hususları düzenlemekteydi. Ancak adı geçen hukuki düzenlemenin: 12 maddeden oluşan “Fasl-ı Evvel” kısmı tamamen “Muhâkemât Dâ’iresinin sûret-i teşkiline ve vezâ’ifine dâ’irdir” başlığına ayrılmıştır. Bu daireye diğer dairelerin fevkinde bir statü tanındığı görülmektedir. Toplanma ve karar verme usulü ile üye sayısı da diğer dairelerden farklıdır. Ancak bütün bunlar, dairenin kararlarının icrâ ve tenfîz kabiliyetine “müstakil” bir vasıf kazandırmamaktadır. Yani aldığı kararların yürürlüğe girmesi kendinden ayrı diğer dört dairenin tabi olduğu usulle aynı idi. Nizâmnâme-i Dâhilî’nin 8. maddesi bunu net bir şekilde ortaya koymakta idi: “Şûrâ-yı Devletin nizâmnâme-i aslîsi hükümünce umûr-ı idâreye dâ’ir olan karârları kat’î olmadığı misüllü *muḥâkemât dâ’iresinde de’âvî üzerine lâhik olan hükm ve karârların icrâsı dahi makâm-ı sadâret-i uzmânın tasdîkine ve irâde-i seniyye-i hazret-i pâdişâhî sudûruna menûtdur.*”

Görüldüğü üzere Muhâkemât Dairesinin “umûr-ı idâreye dâ’ir olan karârları” re’sen icrâ edilebilme kabiliyetinden uzaktır. Divân-ı Ahkâm-ı Adliyenin sahip olduğu müstakil bir yargı organı olma ve üyelerinin hakîmlik teminatı, ne genel anlamda Şûrâ-yı Devlet için ne de onun kuruluşuna dâhil edilmiş Muhâkemât Dairesi için söz konusu değildi. Dairenin aldığı kararlar Şûrâ-yı Devlet Riyâset Makamına oradan da ba-mazbata Sadâret Makamına arz edilmek zorunda idi. Çünkü kuruluş kanununun (Nizâmnâme-i Esâsî) 2. maddesinin yedinci fıkrası hükmü bu hususu amirdi: “...İş bu umûr ve mesâlihın cümlesi usûl-i vechile makâm-ı sadâretten havâle olunub kararları bâ-mazbata oraya bildirilecektir...” Diğer taraftan Nizâmnâme-i Dâhilî’nin 8. ve 24. maddesi bu durumu teyit eden hükümler ihtiva etmekteydi.

Yine yakın dönemlerde II. Ulusal İdare Hukuku Kongresine beş kişilik heyetin sunduğu “Hukuk Devleti, İdare Hukuku ve Danıştay” adlı bildirinin önsözünde Şûrâ-yı

⁵⁶⁴ Onar, a.g.e., Cilt:1, s. 575.

Devletin (1868), idarenin yargısal yoldan denetlenmesi amacıyla Tanzimat Döneminde kurulduğuna ilişkin bir tespit söz konusudur.⁵⁶⁵ Bu tespit karşısında net bir şekilde ifade edilebilir ki, çalışma kapsamında ele alınan Şûrâ-yı Devlet Nizâmnâmeleri ile konuya ilişkin irâde-i seniyyelerde mezkûr tespiti teyit ve tevsik edecek herhangi bir bilgiye rastlanmamıştır. Yasa tasarılarını hazırlayan ve yönetsel süreçlerde merkezi hükümet için bir istişare organı olan ve icraya müdahaleye varan idari denetim yetkileri söz konusu olsa da yargısal yönden Şûrâ-yı Devleti, müstakil bir yargı organı olarak değil, Bâb-ı Âlî’de mündemiç bir yapı olarak görmek daha doğru olacaktır. Hükümetin kuruluşuna dâhil bir organ olarak Şûrâ-yı Devletten idarenin kazâ-i murâkabesini beklemek pek mümkün olmadığı gibi kendisinden beklenen de bu değildi.

Bazı araştırmalarda ise kurulduğunda Şûrâ-yı Devletin idarenin yargısal denetimini gerçekleştirememesinin gerekçesi Kanûn-ı Esâsî’nin 85. maddesi ile eşhâs ile hükümet arasındaki davalara genel mahkemelerin bakacak olmasına bağlanmıştır.⁵⁶⁶

Bu görüşe iki noktadan hareketle katılmak mümkün değildir. Öncelikle eşhâs ile hükümet arasındaki davalara genel mahkemelerin yetkili kılınması çalışmada daha önce de değinildiği üzere 1872 yılında söz konusu olmuştu. Bu durum Kanûn-ı Esâsî’nin 85. maddesi ile anayasal kural haline gelmişti. İlk itiraz Şûrâ-yı Devletin yargısal görev ve yetkisinin sadece bu hükme inhisar kılınmasıdır. Oysaki Şûrâ-yı Devletin memur yargılamalarına ilişkin tutuk adalet mahiyeti ile “nâfizü’l hüküm” olmasa da yargısal yetki kullanmaya devam etmesi söz konusudur. Diğer itiraz ise ifadenin mefhûm-ı muhâlifinedir. “1876 tarihli Kanûn-ı Esâsî’nin 85. maddesinden bahisle “idarenin kazâî denetimi fiili olarak gerçekleştirilememiştir” ibaresi 1868’de kurulan Şûrâ-yı Devletin Kanûn-ı Esâsî’ye kadar idarenin yargısal denetimini gerçekleştirdiği sonucunu doğurur ki buna da katılmak pek mümkün değildir.

⁵⁶⁵ Tayfun Akgüner, A. Ülkü Azrak, Pertev Bilgen, İlhan Özay, Yıldızhan Yayla, “Hukuk Devleti, İdare Hukuku ve Danıştay” II. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, Ankara, 10-14 Mayıs 1993, ss. 11-37.

⁵⁶⁶ Şenlen, a.g.m., s. 406; Balta’ya göre ise; Abdülaziz devrinde devlet şûrasının kurulmasıyla kabul olunan zayıf idarî kaza sistemi 93 Kanûn-ı Esâsî’nin 85. maddesiyle ortadan kalkmıştır. Bkz. Balta, *Kısa İdare...*, s. 22.

Onar, ise 7 Eylül 1302'de (1886) Encümen-i İhtilâf'ın teşkîli ile idarenin kazâî murâkabesinin kaldırıldığını, idarenin kazâî murâkabesinin, her şeyden önce idarenin, şahıslardan ziyade prensiplere bağlı olmasıyla mümkün olduğunu, 2. Hamid devrinde ise buna imkân bulunmadığını binaenaleyh idarenin kazaî murâkabesi ve idarî kazâ fikrinin bu devirde inkişaf edemediğini ifade etmektedir.⁵⁶⁷ Şûrâ-yı Devlet, idarenin yargısal denetimi konusunda 54 yıllık süre zarfında gerekli ilerlemeyi sağlayamamıştır. Çünkü bu kurum, bu hedefe yönelik olarak kurulmamış ve Osmanlı yönetim sistemi de bu duruma imkân tanımamıştır. Bu durumu günün koşullarında çok da yadırgamamak gerekir. Örneğin Conseil d'Etat, da kuruluşunda tam 73 yıl sonra (1872'de) tam anlamıyla yargısal hüviyet kazanabilmişti.

Şûrâ-yı Devletin yargısal yetkileri tahlil edilirken bu kurumun başlangıçta idarenin yargısal denetimini yapabildiği halde II. Abdülhamit Döneminde bu durumun son bulduğu ve onun döneminde bu yönde inkişâf etmediği gibi bir çıkarımla menfî bir istisna getirmenin doğru olmadığı düşünülmektedir. Her şeyden önce ilmî araştırmaların tarihsel şahsiyetleri dışlama ya da sahiplenme gibi bir yaklaşıma sahip olamayacağı ifade edilmelidir. Çıkarımlar belgeler üzerinden yapılmalıdır. Eğer belgeler üzerinden gidilecek olursa tam aksine Şûrâ-yı Devletin yargısal açıdan daha muhkem hale gelmesini temin eden bazı adımların da atıldığını ifade etmek gerekecektir. Şöyle ki; II. Abdulhamit Döneminde 1880'de 110 maddeli bir Şûrâ-yı Devlet Nizâmnâmesi hazırlanmıştır. 1868 yılında yürürlüğe giren Nizâmnâme-i Esâsî ile 1869'da yürürlüğe giren Nizâmnâme-i Dâhilî'yi fesheden bu nizamnamenin özellikle 7. maddesinde hâkimlerin görevden el çektirilmelerinin (azl), kanunda sayılan gerekçeler ve istifa olmadıkça söz konusu olamayacağı, 16. maddesiyle de Vükelâ-yı Devletin Muhâkemât Dairesi kararlarına müdahalesi yasaklanmıştır. Böylece Şûrâ-yı Devlete yargısal yetkilerinde daha bağımsız hareket edebilme ve üyelerine hâkim teminatı sağlama noktasında kuruluş kanunundan daha ileri bir imkân temin edildiği rahatlıkla görülebilir.⁵⁶⁸

⁵⁶⁷ Onar, *a.g.m.*, s. 35; Şûrâ-yı Devletin 1886 yılında idari yargı mercii olma niteliğini kaybettiğine dair diğer bir fikir için ise bkz. Özay, *a.g.e.*, 12.

⁵⁶⁸ Nizamnamenin arşiv kaydı için bkz.BOA, İ.DUİT, 58/52-3.

Diğer taraftan II. Abdülhamit'in yanında yaklaşık 15 yıl süreyle Mabeyn Başkâtipliği yapan Tahsin Paşa, hatıratında; Padişahın devletin bütün umûrunu Yıldız Sarayı'na toplayan bir merkeziyet siyaseti göttüğünü, mülki ve askeri büyük memurların tayinlerine bizzat müdahale ettiğini ancak müdahale etmediği tek sınıfın “hâkim atamaları” olduğunu ifade etmektedir.⁵⁶⁹ Ancak atanmasına müdahale edilmeyen hâkimlerin daha ziyade “adli yargı”da görev yapanlar olduğu yine hatıratından hareketle anlaşılmaktadır.

Her ne kadar müsbet gelişmeler söz konusu olsa da netice itibari ile Tanzimat, I. Meşrutiyet ve II. Meşrutiyet Dönemlerinde idare için sistematik işleyen ve kurumsallaşan bir yargısal denetimden bahsetmek pek mümkün değildi. Ancak bahsi geçen dönemlerde Batı'da da idarenin yargısal denetiminin henüz ilk deneme ve gelişme aşamasında olduğu şeklindeki bir tespit⁵⁷⁰ Osmanlı Devleti'ndeki idari yargının gelişme sürecini daha iyi anlamamıza katkı sağlamaktadır.

⁵⁶⁹ Tahsin Paşa, *Sultan Abdulhamid (Yıldız Hatıraları)*, 3. Baskı, Boğaziçi Yay., İstanbul, 1990, s. 31-32.

⁵⁷⁰ Balta, *İdare Hukukuna...*, s. 226.

C. Şûrâ-yı Devlet Kararlarının Yargısal Yönden Değerlendirilmesi

Örfi ve İslâm hukukuna göre uzun bir dönem daha ziyade teokratik vasıfla yönetilen Osmanlı Devletinde şer’-î şerîfe aykırı olmamak şartıyla Padişah/Sultan yasama yetkisine sahipti. Gayri-müslimlere İslâmın tanıdığından daha fazla hak ve hürriyet tanıyamamakla birlikte İslâmın tanıdığını da kısıtlayamayan Padişahın koyduğu kanunların ulema/şeyhülislam tarafından şeri’ata uygunluğunun kabul edilmesi oldukça önemli idi.⁵⁷¹

19. yüzyıl ve özellikle de Gülhane Hatt-ı Hümayûn’dan sonraki dönem, Osmanlı Devleti’nin modern çağın gereklerini karşılamaya matuf, Batı’nın hukuki düzenlemelerine ihtiyaç duyduğu ve bu ihtiyacı Batı hukukundan yaptığı resepsiyonlarla⁵⁷² temin etmeye çalıştığı bir kesit olmuştur.

Batı hukuku özellikle de Fransa’dan mülhem kanunlarda kendini göstermekteydi. Bunun bir örneği de Şûrâ-yı Devlet ve Divân-ı Ahkâm-ı Adliye ile ilgili hukuki düzenlemelerdi.

Ancak aynı irâde-i seniyye ile kurulsalar da irade metini ve diğer kurucu hukuki belgeler dikkatli incelendiğinde Şûrâ-yı Devletin müstakil bir yüksek yargı organı olarak kurgulanmadığı rahatlıkla görülebilir. Osmanlı devlet adamları için iki husustan bahisle bu durum açıklanabilir: Bunlardan birincisi belki daha da önemlisi, “Devlet-i Aliyye’de de’âvi-yi kânuniyye için en büyük mahkeme”⁵⁷³ olmak üzere Şûrâ-yı Devlet

⁵⁷¹ Halil Cin, “Tanzimat Döneminde Osmanlı Hukuku ve Yargılama Usulleri”, *150. Yılında Tanzimat* (Yayına Hazırlayan: Hakkı Dursun Yıldız), TTK Yay., Ankara, 1992, s. 11-14.

⁵⁷² Hukuk reformunda yaşanan resepsiyon sürecine ilişkin ayrıntılı bilgi için bkz. Gülnihâl Bozkurt, *Batı Hukukunun Türkiye’de Benimsenmesi: Osmanlı Devleti’nden Türkiye Cumhuriyeti’ne Resepsiyon Süreci (1839-1939)*, 2.Baskı, TTK Yay., Ankara, 2010 ve Halil İnalçık, *Turkey and Europe in History*, 2 nd edition, Eren Yay., İstanbul, 2008.

⁵⁷³ Divân-ı Ahkâm-ı Adliyye “Nizâmât-ı Esâsiyyesi”nin mukaddimesinde yer alan bu ibare için Bkz. BOA, İDUİT, 58/51-3. Arşiv belgesinde mukaddimede yer alan “Nizâmât-ı Esâsiyyesi” ibaresi Düstûr’da yayımlanan metin mukaddimesinde de aynen korunmuştur. Bkz. Düstûr, I. Tertip, 1. Cilt, Matbaa-i Âmire, 1289, s. 325. Çalışmada daha önce değinildiği üzere bu durum Şûrâ-yı Devlet için farklılık arz etmekteydi. Yani belgede yer alan “Nizâmât-ı Esâsiyye” ibaresi Düstûr’da yer alan metinde kanaatimizce yerinde bir ifadeyle “Nizâm-nâme-i Esâsi” olarak değiştirilmiştir. Bunda çoğul bir ibare kullanmanın doğru olmadığına kanaat getirilmesi ya da maddi hatanın düzeltilmesi söz konusu olmuştur.

değil, Divân-ı Ahkâm-ı Adliye tasarlandığından hukuki düzenlemeler buna uygun olarak hazırlanmıştır. Yani günümüzdeki yanılığın aksine **Şûrâ-yı Devlet, yargısal işlevlerinden ziyade idari işlevleri ağırlıkta olan bir yapı olarak kurgulanmıştır.** Zamanla yargısal yetkileriyle ön plana çıkması başlangıç noktası için bu gerçeği değiştirmemektedir. Meseleye bugünkü Danıştay penceresinden bakıldığında işin içinden daha da çıkılamaz hale gelinebilir. Oysaki Montesquieu'nun da ifade ettiği gibi “Kanunları hiçbir zaman yapıldıkları koşullardan ayırmamak gerekir.”⁵⁷⁴ Bu çerçevede Sadaret Makamının Şûrâ-yı Devlet üzerindeki yetkisinin Divân-ı Ahkâm-ı Adliyeye göre çok daha belirgin olduğu açıktı.

Gerek Şûrâ-yı Devlet mazbataları ve gerekse Sadaret Makamınca Padişaha arz edilmesi uygun bulunan mazbatalara eklenen tezkire-i sâmiyelerin son cümlesi “**Ol bâbda emr ü fermân hazret-i men-lehü'l-emrindir/veliyü'l emrin'dir.**” şeklindedir. Bu durum alınan kararların “lazim'ül infâz” olmaktan çok öte olduğu gerçeğini ortaya koymaktadır.

Divân-ı Ahkâm-ı Adliye Kanunu olarak hazırlanan “Nizâmât-ı Esâsiyyesi”nin mukaddimesinde yer alan “...umûr-ı hukûkiyyenin hükûmet-i icrâ'iyeden külliyyen tefrîki... ya'ni bu makûle umûrda hükûmet-i icrâ'iyenin müdâheleye salâhiyetinden kemâ-yenbagî cereyân-ı adl ü hakkaniyyete ârız olabilecek mevânî'in def'i...” ibareleri ile bağımsız (istiklâl-i tâm) bir yargı organının (Yüksek Mahkeme) kurulması temin edilmek istenmiştir. Aynı kanunun 8. maddesinde ise bu anlayışın doğal gereği olarak Divân-ı Ahkâm-ı Adliye üyelerinin görevden el çektirilmesi üç şarta bağlı

Bkz. BOA, İ.DUİT, 58/51-2 ve Düstûr, 1. Tertip, 1. Cilt, Matbaa-i Âmire, 1289, s. 703. Diğer taraftan Divân-ı Ahkâm-ı Adliyenin önce Adliye Nezâretine Cumhuriyet Döneminde de Yargıtaya dönüştüğü genel kabul gören hususlardandır. Detaylı bilgi için bkz. Recai Seçkin, *Yargıtay: Tarihçesi, Kuruluş ve İşleyişi*, Ankara Yarı Açık Cezaevi Basımevi, Ankara, 1967; Mehmet Âkif Aydın, “Divân- ı Ahkâm-ı Adliye”, *DİA*, Cilt 9, İstanbul, 1994, ss. 387-388; Fatmagül Demirel, *Adliye Nezareti: Kuruluşu ve Faaliyetleri (1876-1914)*, Boğaziçi Üniversitesi Yay., İstanbul, 2009.

⁵⁷⁴ Montesquieu, *a.g.e.*, s. 750; Diğer taraftan bazı çalışmalarda biri Şûrâ-yı Devlet, diğeri Divân-ı Ahkâm-ı Adliye olmak üzere 1868 yılında “iki önemli yüksek yargı organı” teşkil edildiğine dair tespitler bulunmaktadır. Bkz. Cin, *a.g.m.*, s. 16. Ancak bu tespitin özellikle de Şûrâ-yı Devlet için isabetli olmadığı değerlendirilmektedir. Şöyle ki; Divân-ı Ahkâm-ı Adliye için nizamnamelerde yer alan müstakillik vurgusu ve hâkim teminatına yönelik hukukî dayanaklar bu tarihte Şûrâ-yı Devlet için söz konusu değildi.

kılınmıştır.⁵⁷⁵ Bu yaklaşım, ilk anayasa olan 1876 Kanûn-ı Esâsî’de tahkim edilecek olan “hâkim teminatı” için oldukça dikkate değer hukuki bir adımdı. Hâkim teminatı ve mahkemelere müdahale edilememesi yargı bağımsızlığının temel unsurlarındandır. 1880 tarihli Şûrâ-yı Devletin Nizâmnâme-i Esâsî’yle bu konuda önemli bir adım atılsa da Cumhuriyete kadar Şûrâ-yı Devlet, Divân-ı Ahkâm-ı Adliyenin icrâ makamı (Padişah ve Bâb-ı Âlî) kaşısında sahip olduğu yargısal özerkliğe kavuşamamıştır.

⁵⁷⁵ Bu üç şart: “...Divân-ı Ahkâm-ı Adliye a‘zâsının isti‘fâsı vukû‘ bulmadıkça veya daha büyük bir me‘mûriyete ta‘yîn olmadıkça veyâhud bi’l muhâkeme müttehem olduğuna hükm olunmadıkça azl olunamayacaktır” denilmek suretiyle görevden el çektirmelerin 1- Üyenin istifa etmesi, 2- Daha büyük göreve atanma, 3- Mahkeme kararı ile suçlu bulunması şartlarına bağlı olduğu ortaya konulmuştur. Bkz. BOA, İ.DUİT, 58/51-3 ve Düstûr, I. Tertip, 1. Cilt, Matbaa-i Âmire, 1289, s. 327. Diğer taraftan Lûtfî Efendi Tarihinin yayıma hazırlanan çeviri yazısında (Ahmet Lûtfî Efendi, *Vak’a-nüvis Ahmet Lûtfî Efendi Tarihi*, Yay: Münir Aktepe, Cilt XI, TTK Yay., Ankara, 1989, s. 162-165). Münir Aktepe, Ahmet Lûtfî Efendi Tarihinin 11. Cildinin birinin Türk Tarih Kurumu, diğerinin ise İstanbul’da Atıf Efendi Kütüphanesinde olmak üzere iki adet nüshasının bulunduğunu önsöz kısmında ifade etmiştir. Nüshalar arasındaki bazı küçük farklılıklardan dolayı da Aktepe TTK nüshasını esas alsa da ikisini karşılaştırmayı da ihmal etmemiştir. Konunun çalışmayla ilgili bağlantısına gelince; Şûrâ-yı Devlet ve Divân-ı Ahkâm-ı Adliyye Nizâmât-ı Esâsiyyesinin arşiv belgesindeki içeriği ile TTK nüshası arasında da (Aktepe tarafından yapılan çeviri yazıdan hareketle) bazı farklılıklar görülmüştür.

Örneğin Şûrâ-yı Devlet Nizâmnâmesinin mukaddimesi bahsi geçen çeviri yazıda: “İdâre-i **emvâl-i** umûr-ı devlet-i aliyenin..” şeklinde başlamaktadır. Oysaki belgede **emvâl-i** ibaresi yer almamaktadır. Bkz. BOA, İ.DUİT, 58/51-2.

Aynı şekilde “Divân-ı Ahkâm-ı Adliyye Nizâmât-ı Esâsiyyesinin” 8. maddesinde, belgedeki aslına uygun olmayan bazı nüanslar tespit edilmiştir. Şöyle ki; bahsi geçen eserin çeviri yazısında ibare: “...Divân-ı Ahkâm-ı Adliye a‘zâsının isti‘fâsı vukû‘ **buldukça veya** büyük bir me‘mûriyete **ta‘yîn** veyâhud bi’l muhâkeme **müttehim** olduğuna hükm olunmadıkça azl olunmayacaktır” şeklinde yer almışken arşiv belgesindeki aslıyla karşılaştırıldığında; **bulmadıkça** ibaresinin çeviri metinde **buldukça** şeklinde yer aldığı, “veya”dan sonra gelen “**daha**” kelimesinin atlanmış olduğu (atlanmış olan bu ibare M. Aktepe tarafından Atıf Efendi Kütüphanesindeki nüshası ile karşılaştırılarak tespit edilmiş ve dipnotta buna yer verilmiştir) “ta‘yîn” kelimesinden sonra **olmadıkça** ibaresinin de atlanmış olduğu ve son olarak **müttehem** ibaresinin **müttehim** olarak çeviri metinde yer aldığı görülmüştür. İbarenin doğru okunuşu “**müttehem**”dir. Konu üyeliğin sona erme sebeplerinden biri olan mahkeme kararı ile suçlu bulunma olduğuna göre buradaki doğru sözcük “müttehim” değil “müttehem”dir. Çünkü müttehim: itham edeni, suçlayanı karşılarken müttehem: bir yargılama sonucunda suçlu bulunmayı ifade eder ki 8. madde hükmünün ruhuna bu kavram daha uygundur. “Müttehim ve Müttehem” kavramları için bkz. Mutçalı, *Arapça-Türkçe Sözlük*, s. 1017; Devellioğlu, *a.g.e.*, s. 925 ve Ejder Yılmaz, *Hukuk Sözlüğü*, 3. Baskı, Yetkin Yay., Ankara, 2005, s. 495.

1. Tutuk Adalet (Justice Retenue)

Tutuk Adalet (Justice Retenue) kavramının Fransız İdari Yargı Sisteminde 1872 yılına kadar olan dönemde Conseil d'Etat için kullanıldığına çalışmanın ilgili bölümünde değinilmişti. Benzer durum Türk İdari Yargısının doğuşunda da söz konusudur. Şûrâ-yı Devletin kurucu hukuki dayanakları bu durumu göz önüne sermekteydi. Şöyle ki;

Şûrâ-yı Devletin kanunu vasfını haiz Nizâmnâme-i Esâsî'nin 2. maddesinin yedinci fıkrası: "... İşbu umûr ve mesâlihın cümlesi usûl-i vechile makâm-ı sadâretten havâle olunub kararları bâ-mazbata oraya bildirilecektir." hükmünü amirdir.

Şûrâ-yı Devletin Nizâmnâme-i Dâhilî'sinin 8. maddesi: "Şûrâ-yı Devletin nizâmnâme-i aslîsi hükümünce umûr-ı idâreye dâ'ir olan karârları kat'î olmadığı misüllü Muhâkemât Dâ'iresinde de'âvî üzerine lâhik olan hükm ve karârların icrâsı dahi makâm-ı sadâret-i uzmânın tasdîkine ve irâde-i seniyye-i hazret-i pâdişâhî sudûruna menûtdur." hükmünü hâvîdir. Nizâmnâmede yer alan bu hüküm idarî kazâ müessesesinin "justice retenue" mahiyetini tamamen tebarüz ettirmektedir.⁵⁷⁶

Nizâmnâme-i Dâhilî'nin 24. maddesinde: "Bir maslahatın Şûrâ-yı Devlette müzâkeresi **mutlakâ makâm-ı sadâret-i uzmâdan havâleye muhtâc** olduğundan resmen havâle buyurulmayan maslahat müzâkere olunamaz..." ibaresine yer verilmişti.

Bazı araştırmalarda; 1924 tarihli Anayasanın 51. maddesi ve 1925 tarihli 669 sayılı Şûrâ-yı Devlet Kanunu ile Cumhuriyetin kurduğu idarî kazânın, idarenin kazâî mürakâbe ihtiyacını tamamen karşılayacak mahiyette olduğunu, tutuk adalet dönemini sona erdirdiğini ve Şûrâ-yı Devletin bağımsız bir mahkeme özelliği kazandığı ifade edilmiştir.⁵⁷⁷ Ancak bu görüşten farklı tespitler de söz konusudur. 1934 yılına gelinceye kadar Şûrâ-yı Devlet önünde dava kaybedenlerin hemen hepsinin TBMM'ye yaptığı

⁵⁷⁶ Onar, *a.g.m.*, s. 32; Şenlen, *a.g.m.*, s. 405.

⁵⁷⁷ Onar, *a.g.m.*, 38-40; Şenlen, *a.g.m.*, s. 407.

müracaatlar üzerine, işi inceleyen Arzuhâl Encümeni (Dilekçe Komisyonu), hiç şüpheye düşmeden Şûrâ-yı Devlet kararlarını çoğunlukla hak sahipleri lehine bozduğunu bu durumun ise Devlet Şûrâsının saygınlığını hatta idari yargı mercii olarak varlığını tehlikeye düşürdüğü ifade edilmiştir.⁵⁷⁸ TBMM'nin 12 Nisan 1934 tarihli 803 sayılı Kararı: “Devlet Şûrâsının De’âvi Dairesi, vazîfe gören müstakil mahkeme sıfat ve salâhiyetiyle mücehhezdir” ile Arzuhâl Encümeninin verdiği kararların anayasaya uygunluk sorunu giderilmiş oldu.⁵⁷⁹

Duran’a göre; Atatürk döneminde ve hatta 1950’lere gelinceye kadar Şûrâ-yı Devlet ya da Devlet Şûrâsı mensupları ve onlara ait içtihatlar da gerçek ve çağdaş idari yargı anlayışının hâkim olduğunu söylemek pek mümkün değildir. Çünkü nitelik ve kökenleri itibarıyla adli kazâ yönleri ağır basan hâkimlerden sağlıklı bir idarî kazâ mekanizması kurması düşünülemezdi.⁵⁸⁰

⁵⁷⁸ Lûtfî Duran, “Atatürk Döneminde Danıştay”, <http://www.todaie.edu.tr> (erişim tarihi 12.02.2018), s. 16; Diğer taraftan Cumhuriyetin ilanını takip eden ilk on beş yıllık dönemdeki Şûrâ-yı Devlete bakış açısı ve idare davalarının mahiyeti için bkz. M. Reşat Mimaroğlu, *Cumhuriyet Devrinde Danıştay ve İdare Davaları*, Zerbamat, Ankara, 1945, ss. 5-33.

⁵⁷⁹ Duran “Atatürk Döneminde Danıştay”, s. 16-17; Mimaroğlu, *a.g.e.*, s. 32.

⁵⁸⁰ Duran, *a.g.m.*, s. 15.

2. Türkiye’de İdari Yargı Geleneğinin Oluşması

Tanzimat reformları öncesinde Osmanlı Devleti’nde icrâ vazifesi ile kazâ vazifesinin aynı uzva verildiği ve müstakil bir kazâ uzvu bulunmadığı belirtilmiştir.⁵⁸¹

19. yüzyıl birçok konuda olduğu gibi hukuk reformu alanında da köklü değişimlerin Osmanlı coğrafyasında yaşandığı bir yüzyıl olmuştur. Bu yüzyılda klasik dönemden farklı olarak modern hukuk anlayışı Batı’dan mülhem olarak benimsenmeye başlamıştır. Bu alandaki zihniyet değişimi yargı örgütünün yapısını da derinden etkilemiştir. Şeri’ate göre karar veren ve kadıların etkili olduğu **“tek hâkimli mahkeme düzeninden”** özellikle kamu hukukuna ait dava konusu hususlarda resepsiyonların sonucu olarak modern hukuka göre karar verilmeye başlanan **“toplu hâkim sistemine”** geçilmeye başlanmıştır. Özellikle de 1840 tarihli Ceza Kanunundan itibaren rütbe ayrımı gözetmeksizin kamu görevlilerinin/memurların yargılanmaya başlanması zamanla adli yargının dışında Fransa örneğine uygun olarak yeni bir yargı düzeninin (idari) oluşmasını gerekli kılmıştır. Merkezi teşkilatta idari yargı düzenine geçişte Şûrâ-yı Devlet önemli ve sistematik bir başlangıç oluşturmuştur.

Ancak Türkiye’de idari yargı geleneğini Şûrâ-yı Devlet ile başlatmak da doğru bir yaklaşım değildir. 1840’lı yılların başlarından itibaren taşrada Muhassıllık Meclisleri ve Eyalet Meclislerinin kayda değer bir başlangıç olarak ele alınabileceği değerlendirilmektedir. Taşrada, belirli düzeyde görev alan memurların Vilâyet İdare

⁵⁸¹ Onar, *a.g.m.*, s. 23 ve 25. Ancak İlber Ortaylı, Osmanlı Devletinde: “Kadı mahkemesi hükümlerini, ehl-i örf ve hatta Sultanın emirlerinden bile bağımsız olmasına dayanan ve Osmanlı hukuk sisteminin temellerinden bir prensip” olarak görmüş ve “Mahkeme’nin İstiklâli”nin bulunduğu düşüncesini Taşköprülüzade’den aktardığı Molla Gürânî ile Sultan arasında geçen bir hadiseye dayandırmıştır. Bkz. İlber Ortaylı, “Osmanlı Şehirlerinde Mahkeme”, *Bülent N. Esen’e Armağan*, AÜHF Yay., Ankara, 1977, s. 255; Kadıların bağımsız hareket imkânlarına dair başka bir değerlendirme için ise bkz. Ekinci, *a.g.m.*, s. 60; Ancak Uzunçarşılı ise, mevleviyeti haiz kadılıklarda (Mevali denen büyük Kadılıklar) dava, askeri muamelât, katl veya kısasa taalluk edecek şekilde ağır/büyük ise, hükmün tasdik edilmek üzere valiye arz edildiğini, tasdik sonrası infaz olunduğu, tasdik edilmediğinde evrakın devlet merkezinde yer alan Kazaskere gönderildiğini, Kazaskerin konuyu Divân-ı Hümâyûn’a arz ettiğini ve buradan çıkan karara göre hareket edildiğini ifade etmektedir. Bkz. İsmail Hakkı Uzunçarşılı, *Osmanlı Devletinin İlmiye Teşkilâtı*, 4. Baskı, TTK Yay., Ankara, 2014, s. 114. Bu durum, bahsi geçen büyük davalarda Kadı Kararlarının re’sen tenfiz kabiliyetini haiz olmadığını ortaya koymaktadır. Osmanlı Devletinde Kadılık Kurumu, Kadıların atanma şekli, görev, yetki ve sorumlulukları hakkında ayrıntılı bilgi için Uzunçarşılı’nın bahsi geçen eserine bakılabilir.

Meclislerinde, merkezde ise Meclis-i Vâlâ'da her derecede kamu görevlisinin yargılanabildiği yapılan çalışmalarda ortaya konulmuştur.⁵⁸²

İdari yargı geleneğinin oluşmasına esas uygulamaları çok daha öncelere de taşımak mümkündür. Şöyle ki; siyasi, askeri, sosyo-ekonomik ve hukuki meselelerde devletin merkezinde yer alan en üst düzey karar organı olarak uzun bir süre görev yapmış olan Divân-ı Hümâyûn, eyaletlerdeki paşa divanları ve sancaklardaki sancak divanları idari mahiyeti haiz anlaşmazlıkların çözüm mercii olmuştur. Ancak hemen belirtmek gerekir ki, bu divanların idari meseleleri görüşme biçimi, alınan kararların infâz şekli ve kabiliyeti onları bugünkü anlamda idare mahkemesi veya Danıştay şeklinde ele almaya imkân tanımamaktadır. Örneğin bir araştırmada Divân-ı Hümâyûn başlıbaşına bir Yüksek İdare Mahkemesi, eyaletlerdeki divânlar da Bölge İdare Mahkemesi, Şûrâ-yı Devlet ise müstakil bir Yüksek İdare Mahkemesi olarak nitelendirilmiştir.⁵⁸³ Diğer taraftan mesele kendi koşulları içerisinde ele alındığında bahsi geçen divanların anlaşmazlıkların çözüme bağlandığı birer hak arama merkezleri olduğu ve buralarda özellikle de yönetici sınıf karşısında halkın lehine bir kontrol ve denge imkânı tanındığı görülmektedir.

İnalcık, Tanzimat'a kadar idari ve mali davaların kadılar tarafından çözüme bağlandığını, kadının başkanlığında mahalli âyan ve eşrâfın da katıldığı meclislerin söz konusu olduğunu Tanzimat'ın getirdiği meclislerde ise öncekilerden farklı olarak başkanlığın kadılardan yani ulemâden alınıp idare adamlarına (vali ve muhassıl gibi) verildiğini ifade etmektedir.⁵⁸⁴ Tam bu noktada idareye ait davaların kadılardan alınıp

⁵⁸² Taşra yönetiminde kurulan meclisler için bkz. Musa Çadırcı, *Tanzimat Sürecinde Türkiye: Ülke Yönetimi*, İmge Yay., Ankara, 2007. Meclis-i Vâlâ'nın kullandığı yargısal yetkiler konusunda ise bkz. Mehmet Seyitdanlıoğlu, *Tanzimat Devrinde Meclis-i Vâlâ (1838-1868)*, 2. Baskı, Türk Tarih Kurumu Yay., Ankara, 1999; Mehmet Seyitdanlıoğlu "Tanzimat Dönemi'nde Yüksek Yargı ve Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye (1838-1876)", *Adalet Kitabı* (Editör: B. Arı-S. Aslantaş), Ankara, Adalet Bakanlığı Yay., 2007, ss. 207-220.

⁵⁸³ Akgündüz, *a.g.m.*, s. 120-135. Bu ve benzeri yaklaşımların önemli bir sebebinin günümüz Türkiye'sinde mevcut yargı kuruluşlarına tarihsel temel arayışından kaynaklandığı anlaşılmaktadır. Ancak bu arayış ya da tespitleri büsbütün mahkûm etmek de doğru değildir. Yapılması gereken tarihin belli kesitinde yer alan kurum ve kuruluşları kendi döneminin bağlamı içerisinde ele almak ve bazı benzerliklerden hareket ederek olduğu gibi bugünü geçmişe, geçmişini de bugüne taşımamaktadır. Yani tarihsel metodolojinin ilkelerine riayet etmektir.

⁵⁸⁴ İncalcık "Tanzimatın Uygulanması..." s. 633.

idarenin üst düzey temsilcilerinin uhdesine verilmesi genel görevli (adli) yargının dışında yeni bir yargı düzeni arayışında önemli bir adım olmuştur.

Diğer taraftan devletin merkez teşkilatında 6 Muharrem 1278'de (14 Temmuz 1861) Meclis-i Tanzimat ve Meclis-i Vâlânın Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye adıyla birleştirilmesi bazı araştırmalarda adli ve idari yargı görev ve yetkisinin tek elde toplanması olarak değerlendirilmiş ve bu durumun “tek yargı sistemini” doğurduğu ifade edilmiştir.⁵⁸⁵ Ancak bu tespite katılmanın pek mümkün olmadığı değerlendirilmektedir. Aksi takdirde 1861 öncesi dönem için adli ve idari yargı düzeninin varlığını kabul etmenin de ötesinde Meclis-i Tanzimat ve Meclis-i Vâlânın ayrı ayrı biri adli diğeri idari yargı fonksiyonu icra etmesi gerekir ki, Meclis-i Tanzimatın kullanabileceği (vükelânın muhâkemesi hariç) bir yargısal yetki söz konusu değildi. Dolayısıyla belli adımlar atılsa da adli ve idari olarak ayrıştırılan yargısal mercilerden (idari rejimin doğuşundan) ve bunlarla ilgili hukuki düzenlemelerden bu dönemde bahsedilemeyeceğine göre 1861 yılında “tek yargı sistemi”nin doğuşundan da bahsedilemez.

1868'de Şûrâ-yı Devletin kurulmasıyla ise Türkiye'de adli yargı düzenine ilaveten idari yargı düzenini temin edecek somut adımlar atılmış ve 1868 yılı, Osmanlı Devleti merkez teşkilatında idari rejime geçişte bir kırılma noktası olmuştur. Bugün de Türk Yargı Sisteminde devam etmekte olan adli/idari yargı düzeninin temelleri Fransa'dan mülhem atılmıştır. Artık başta Fransa olmak üzere diğer kıta Avrupası ülkeleri gibi Osmanlı Devleti de, “tek yargı sistemini” değil, yargı düzeninde “ikili (adli-idari) bir yapıyı” benimsemiştir.

Bununla birlikte Şûrâ-yı Devletin 1284/1868 yılında ilk kez resmen müstakil bir idari yargı organı olarak kurulduğu ve bu kurumun **uyuşmazlık mahkemesi** görevini de ifa ettiği⁵⁸⁶ örneğindeki benzer tespitlere rezerv koymak zorunluluğu da kendini göstermektedir. Şûrâ-yı Devletin neden müstakil bir idari yargı organı olarak ele

⁵⁸⁵ Şenlen, *a.g.m.*, s. 404.

⁵⁸⁶ Cin, *a.g.m.*, s. 29.

alınamayacağı ve uyuşmazlık yargısının temellerinin oluşmasına yönelik ciddi katkılar sağlasa da bir “Uyuşmazlık Mahkemesi” olarak neden değerlendirilemeyeceğine dair tespitlere çalışmada daha önce yer verilmişti. Nitekim Okandan; Abdülâziz Döneminde kurulan Şûrâ-yı Devlet ve Divân-ı Ahkâm-ı Adliyyeye atfen: “...Zira, ihdas edilen bu müesseselerin statüleri onlardan elde edilmesi lazım gelen hakikî ve müsmir neticelerin husulüne tamamen mâni olacak bir tarzda tertip ve tanzim olunmuşlardı.”⁵⁸⁷ tespitinde bulunmuştur. Ancak Meclis-i Vâlâ ile başlayan ve onun devamı niteliğinde olan Şûrâ-yı Devlet ve diğer meclislerde/kurullarda oluşan birikimin bir taraftan modern idari yargı geleneğinin oluşmasına ciddi katkılar sağladığı diğer taraftan ise anayasalı bir rejim arayışına uygun zemin hazırladığı rahatlıkla ifade edilebilir.

Konuya farklı yaklaşan Lûtfi Duran’a göre ise Osmanlı’dan Cumhuriyete geçmiş bir idari yargı geleneği ve elemanları bulunmamaktaydı.⁵⁸⁸ Duran’ın bu tespitine ilmi açıdan ihtiyatla yaklaşmakta fayda görülmektedir. Şöyle ki; her şeyden önce Cumhuriyet Türkiye’si Şûrâ-yı Devleti/Devlet Şûrâsı ya da Danıştayı nevzuhûr bir kamu kurumu değildir.

Danıştayın, Osmanlı Devleti’nden Cumhuriyete tevarüs eden yarım asırı aşkın mücehhez ve mümtaz bir tarihi temeli vardır. Bu süre zarfında müstakil bir idari yargı organı olamasa da idari yargı anlayışının doğmasına, evrimleşerek sistematik hale gelmesine, dolayısıyla idari yargı geleneğine sağladığı ciddi katkılar, Şûrâ-yı Devletin hukukî dayanakları ve aldığı kararlar incelendiğinde rahatlıkla görülecektir. Pek tabi olarak bu kurum teşkilat ve görevleriyle Cumhuriyet Türkiye’sine değerli bir miras olarak kalmıştır. Kaldı ki, gerek 1924 Anayasası’nın 51. maddesi ve gerekse Cumhuriyet Döneminde çıkarılan Şûrâ-yı Devletin 1925 tarihli 669 sayılı ilk Kanunu incelendiğinde bu etkileşim rahatlıkla görülür. Mezkûr kanun ile oluşturulan teşkilat yapısı, görev, yetki ve sorumluluklarının Osmanlı Dönemi Şûrâ-yı Devlet teşkilat yapısı ile oldukça büyük benzerlikler taşıdığı ve bu mirasın üzerine inşa edildiği rahatlıkla görülecektir.

⁵⁸⁷ Okandan, *a.g.m.*, s. 111.

⁵⁸⁸ Lûtfi Duran, “Atatürk Döneminde Danıştay”, <http://www.todaie.edu.tr> (erişim tarihi 12.02.2018), s. 7.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Türkiye'nin bugünkü hukuki ve siyasal düzenin temelleri, hiç kuşkusuz 19. yüzyıl reform hareketlerine dayanmaktadır. Bu çerçevede Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşuna esas değişim ve dönüşümü anlamak için Gülhane Hatt-ı Hümayûnu ile başlayan modern Türkiye'nin anahtar döneminde yer alan reformları ve bu reformlara kaynak teşkil eden zihni amilleri doğru şekilde analiz etmenin zorunluluğu ortadadır.

Osmanlı yönetim düzeninde meydana gelen sarsıntılara çözüm arama çabaları sürecinde yaşanan toplumsal sorunlar ulusal ve uluslararası gelişmelerin dinamik bir parçası olarak görülemediğinden statik kalıplar içerisinde geçmişe özlem tutkularıyla sathi çözüm önerilerinin ötesine uzun bir dönem geçilememiştir. Zihniyet değişimiyle gelen köklü reformlar ise kendisini 19. yüzyılda göstermiştir.

Kozmopolit yapıya ve oldukça geniş sınırlara sahip imparatorluk için reformları eş zamanlı ve başarılı bir şekilde uygulayabilmenin zorlukları açıktır. Üstelik bu reformlar tabanın tavandan talebi olarak değil, yönetici elitin tercihi olarak ortaya konulmuştur. Osmanlı Devleti'nde, yükselen Batı medeniyeti karşısında oradan gelecek tehditlere karşı koymanın ve böylece devletin varlığını devam ettirmenin yegâne yolu olarak yine Batı medeniyetinden ilham alan yeni bir yönetim düzeni tesis etmede görülmüştür.

Tanzimat'ın Türkiye'deki yasal ve anayasal reformların başlangıç noktası olduğu söylenebilir. Hukuki yapıda gerçekleşen Batı'dan mülhem resepsiyon süreci de bu dönemde başlamıştır. Kanunlaştırma hareketleri yoğunlaştıkça bir taraftan hukuk devletine giden sürecin ilk adımları atılmaya başlanmış diğer taraftan da devletin teknik uzmanlık aygıtı olan bürokraside Weberyen modelle benzeşen hukuki ve rasyonel otorite tipine geçiş söz konusu olmuştur.

Reform sürecinde inşa edilen ve günümüz Türkiye'sine tevarüs eden köklü kurumların birçoğunun temeli 19. yüzyılda atıldığından bahisle, Cumhuriyete miras olarak kalan son derece önemli ve dikkat çekici kurumlardan biri de hiç kuşkusuz Şûrâ-yı Devlet olmuştur. Osmanlı modernleşmesinin merkez teşkilatındaki değişim ve dönüşümünün bir parçası olarak Şûrâ-yı Devlet, bugünkü Danıştayın temeli olarak genel bir kabul görmektedir. Şûrâ-yı Devletin görev, yetki ve sorumluluklarının, ona hukuki dayanak oluşturan İrâde-i Seniyye, Nizâmnâme-i Esâsî, Nizâmnâme-i Dâhilî ve aldığı kararlar çerçevesinde incelenmesi bu kurumun sağlıklı tahliline imkân tanımaktadır. Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye'nin 1868'de ilgasıyla ortaya çıkan iki kurumdan biri olan Şûrâ-yı Devlet kurulduğu tarihten Osmanlı Dönemi için son bulunduğu tarih olan 1922'ye kadar Sadaret Makamının tutumundan kaynaklanan sebeplerle zaman zaman itibar kaybetse de devletin merkez teşkilatı için vazgeçilmez kurumlardan biri olarak varlığını sürdürmeyi başarmıştır.

Şûrâ-yı Devletin kendisine verilen görev, yetki ve sorumluluklar temel olarak üç başlık altında ele alınabilir: Yasama süreçlerinde etkin şekilde kanun lâyihası (tasarısı) hazırlama, icrâ organını doğrudan etkileyen ve yönlendiren idari denetim ile yargısal yetkilerdir. Geniş bir yelpazede Şûrâ-yı Devletten olağanüstü başarılarla imza atma beklentisi devletin içinde bulunduğu sosyal psikoloji ve diplomatik baskılarla ilgilidir. Cevdet Paşa'nın sarf ettiği "Şûrâ-yı Devlet pek ziyâde âlâyîşli olarak teşkil olundu." şeklindeki ifade, bu kurumdan beklenti düzeyini göstermektedir. Şûrâ-yı Devletin kuruluşu ile devlet, modernleşme sürecine devam etme kararlılığını ortaya koymuştur.

Teknik detaylarına çalışmada yer verilen kuruluş kanunu ve yönetmeliğine ait hükümler çerçevesinde Şûrâ-yı Devlet, yasama süreçlerinde oldukça etkin rol almıştı. Özellikle kuruluşunu takip eden yaklaşık ilk dört yıllık süreçte elde ettiği olumlu imaj sayesinde hazırladığı hemen hemen tüm kanun lâyihaları (tasarıları) tasdik edilerek kanunlaştı. Sonraki süreçte de bu kurumun hazırladığı tasarıları itibar edildiği yapılan düzenlemelerden bahisle anlaşılmaktadır. Ancak bu durum yine de Şûrâ-yı Devlete yasama organı sıfatı vermemize imkân tanımamaktadır. Çünkü Şûrâ-yı Devlet, kuruluş şekli, üyelerinin atanması ve yetkileri açısından bir parlamento değildi. Devletin ihtiyaç duyduğu yasa tasarılarını Sadaret Makamının imkân tanıdığı nispette hazırlayan **teknik**

uzmanlık kurulu ve istişâri bir organ sıfatını haizdi. Durum böyle olsa da kurulduğu 1 Nisan 1868'den Osmanlı Dönemi için ilga edildiği 4 Kasım 1922'ye kadar hazırlanan hemen hemen bütün yasa çalışmalarında Şûrâ-yı Devlet'in ciddi katkıları söz konusudur. 1876 Kânûn-ı Esâsî ile kendisine havale biçimi değişse de kanun tasarısı hazırlama sorumluluğu devam etmiştir. Parlamantonun kısa bir süre sonra feshedilmesiyle yasama süreçlerinde kendisinden beklenen görev ve sorumluluklar yeniden artarak devam etmiştir. Bu yönüyle Şûrâ-yı Devlet, Osmanlı Devleti'ni Cumhuriyete hazırlayan ve taşıyan kanunlaştırma hareketlerinin en önemli mimarlarından biri olmuştur.

19. yüzyılda taşra yönetiminde muhassıllık, eyalet meclisleri ve merkezi yönetimde Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye ile Şûrâ-yı Devlette oluşan birikimin, bir taraftan modern idari yargı geleneğinin oluşmasına ciddi katkılar sağladığı diğer taraftan ise anayasalı bir rejim arayışına uygun zemini hazırladığı rahatlıkla ifade edilebilir. Parlamantoya dönüşmediyse de temsili yönetim ilkesini ulusal düzeye yayma yönünde bilinçli bir çabanın parçası olan Şûrâ-yı Devlet, Davison'un tasvirine uygun olarak "embriyon halindeki bir parlamento" idi.

Şûrâ-yı Devlet'in kullandığı yetkilerden bir diğeri ise, idari denetim yetkisi idi. Buradaki idari denetim günümüzdeki teftiş ve iç denetimi aşan ve onun üstünde bir mahiyet taşımaktaydı. Her ne kadar icrâyâ karışamayacağı kurala bağlansa da alınan kararlardan hareketle uygulamanın farklı gerçekleştiği görülmektedir. Sadaret Makamının güçlü temsilcileri Âli ve Fuat Paşa, bu kurumun bir tür "Merkezi Teftiş Kurulu" ve işlevi itibariyle bazı farklarla "Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği)" vasfındaki denetim yetkisi sayesinde devletin gerek merkez teşkilatı ve gerekse taşra teşkilatını kontrol altına almayı hedeflemiş olup bunda da oldukça başarılı olmuşlardı. Ancak kuruluş kanunu ve yönetmeliği ile Şûrâ-yı Devlet üzerinde kurulan hiyerarşik bağ bir süre sonra bu kurumun aleyhine dönmüş ve özellikle de Mahmut Nedim Paşa'nın sadareti döneminde Şûrâ-yı Devlet'in parlayan yıldızı bir süreliğine sönmeye başlamıştır. Bâb-ı Âlî'de mündemiç bir yapı olarak tesis edilmesinin neticesi, mezkûr kurumun yapısının Sadrazamın tutumuna göre sık sık şekillenmesi olmuştur.

Şûrâ-yı Devletin bugün belki üzerinde en çok tartışma konusu bulunan yetkisi ise yargısal alana ilişkindir. Şûrâ-yı Devlet, müstakil bir yargı organı olarak kurulmamıştır. Ancak gerek kuruluş kanununda ve gerekse yönetmeliğinde bu kuruma verilen önemli yargısal yetkiler söz konusudur. “Eşhâs ile hukûmet beynindeki da‘vâyı rü’yet” etme yetkisi ile 1872 yılına kadar oldukça geniş bir yargısal yetki alanına sahip olmuştur. Her ne kadar merkezi yönetimin bir parçası olarak kurgulansa da Şûrâ-yı Devlet, memur yargılamaları, adliye ve idare memurları arasındaki görev uyuşmazlıklarını çözüme bağlamada da oldukça etkili olmuştur. Ancak bu etkililik, 1880 yılı ve sonrasında “müstakil yargı” ve “hâkim teminatını” hâvi yeterli olmayan kısmi düzenlemelerin sonucu belirli düzeyde artsa da alınan kararların “*nâfîzü’l-infâz* (uygulamaya tesir)” ve “*re’sen lâzımü’l-infâz* (kendiliğinden ve gereğine uygun şekilde yerine getirilmesi)” şeklinde gerçekleşmesini arzulanan düzeyde temin etmemiş ve kararlar *tutuk adalet* niteliğinde olmuştur.

Tutuk Adalet (Justice Retenue) kavramının idari yargının ve idare hukukunun beşiği olan Fransız İdari Yargı Sisteminde de Conseil d’Etat için 1872 yılına kadar geçerli olduğu dikkate alındığında yeni oluşmaya başlayan Osmanlı İdari Yargı Düzeni için bu kavramın, günün koşulları içinde pek de yadırganmaması gerektiği daha iyi anlaşılacaktır.

Netice olarak; son asrını modernleşme sancısı ile geçiren imparatorluğun tecrübe ve birikimi, kararlılıkla devam eden modernleşme sürecinde diğer hususlarda olduğu gibi Şûrâ-yı Devlet üzerinden de mühim ve anlamlı bir miras olarak 20. yüzyılın politika geliştiricilerine intikal etmiştir. Böylece Şûrâ-yı Devlet/Danıştay, yeni kurulan üniter Türkiye Cumhuriyeti’nin de vazgeçilmez kurumları arasında yerini almıştır.

KAYNAKÇA

A. ARŞİV KAYNAKLARI*

*Arşiv kaynağı bu belgelerin ait olduğu konu ile Hicri ve Miladi Gün/Ay/Yıl olarak dipnotlarda gösterilmiştir.

1. HATT-I HÜMÂYÛNLAR

Sened-i İttifâk, BOA, Hatt-ı Hümayûn (No: 35242)

Gülhane Hatt-ı Hümayûnu (Düstûr, I. Tertip, 1. Cilt, Matbaa-i Âmire, 1289, s. 4-7)

1856 tarihli Islâhât Fermân-ı Âlîsi (Düstûr, I. Tertip, 1. Cilt, Matbaa-i Âmire, 1289, s. 7-14)

Nutk-ı Hümayûn (17 Muharrem 1285/10 Mayıs 1868-BOA, HH, 16425)

BOA, HAT (1648/54-2)

2. İRÂDE-İ SENİYYELER

BAO, İ.DH, No: 39859 (11 Zilkade 1284/5 Mart 1868-Şûrâ-yı Devletin kuruluşunu sağlayan bu belgenin aslı kayıptır. Çeviri yazısı için bkz. İbnülemin Mahmut Kemal İnal, Son Sadrazamlar I, 3. Baskı, Dergah Yay., İstanbul, 1982, s. 319 İsmail Hakkı Görelî, Devlet Şûrası (Şûrâyı Devlet- Danıştay), Yeni Matbaa, Ankara, 1953.5-6.)

BOA, İrâde, Şûrâ-yı Devlet, No: 1/1

BOA, İrâde, Şûrâ-yı Devlet, No: 1/3

BOA, İ.DUİT. 58/20-1

BOA, İ.DUİT. 58/21-1

BOA, İ.DUİT. 58/21-2

BOA, İ.DUİT. 58/23-1

BOA, Ī.DUĪT. 58/25-1
BOA, Ī.DUĪT. 58/26-1
BOA, Ī.DUĪT. 58/26-3.
BOA, Ī.DUĪT, 58/32-1.
BOA, Ī.DUĪT, 58/35-1
BOA, Ī.DUĪT, 58/41-1
BOA, Ī.DUĪT, 58/43-1
BOA, Ī.DUĪT, 58/ 43-2
BOA, Ī.DUĪT, 58/44-1
BOA, Ī.DUĪT, 58/45-1
BOA, Ī.DUĪT, 58/45-2
BOA, Ī.DUĪT, 58/47-1
BOA, Ī.DUĪT, 58/47-2
BOA, Ī.DUĪT, 58/47-3
BOA, Ī.DUĪT, 58/48-1
BOA, Ī.DUĪT, 58/48-2
BOA, Ī. DUĪT, 58/49-1.
BOA, Ī. DUĪT, 58/49-2
BOA, Ī. DUĪT, 58/49-4
BOA, DUĪT 58/50-1
BOA, DUĪT, 58/51-1
BOA, Ī.DUĪT, 58/51-2
BOA, Ī.DUĪT, 58/51-3
BOA, Ī.DUĪT, 58/51-4
BOA, Ī.DUĪT, 58/52-3

BAO, İ.DH, 637/44302

BOA, İ.DH. 731/50934

BOA, İ.HR, 231/13616

BOA, ŞD, 3197/32

Şûrâ-yı Devletin Teşkilât ve Tensîkâtı Hakkında İrâde-i Seniyye” (6 Şaban 1326/3 Eylül 1908, Düstûr, II. Tertip, I. Cilt, ss. 71-72)

Dosya No: 1344, Gömlek No: 61 Fon Kodu: DH.MKT. (24 B. 1301)

Dosya No: 70/1, Gömlek No: 7 Fon Kodu: DH. İD. (20 S. 1328)

Dosya No: 195, Gömlek No: 12 Fon Kodu: DH. İD. (2 S. 1331)

3. DİĞER ARŞİV KAYNAKLARI

Takvîm-i Vekâyi ve Salnâmeler, Sicill-i Ahvâl Defterleri (Şûrâ-yı Devlet Başkanları)

Muharrerât-ı Nâdire, (18 Cilt), bkz. www.archive.org/stream/ (Collection: Ohio State University Library, publication date 1289/1872, erişim tarihi: 20/10/2017)

Karakoç Sarkis, *Külliyât-ı Kavânîn*, TTK Kütüphanesi

İbrahim Hakkı, *Hukûk-ı İdâre*, Karabet Matbaası, İstanbul, 1307.

İbrahim Hakkı, *Hukûk-ı İdâre*, 2. Tab‘, Karabet Matbaası, İstanbul, 1312.

B. ANAYASALAR, KANÛNLAR VE NİZÂMNÂMELE

1876 tarihli Kanûn-i Esâsî (Düstûr, I. Tertip, Cilt:4 /TBMM Kütüphanesi, ss.4-20)

1921 Anayasası (Düstûr, 3. Tertip, Cilt: 1)

1924 Anayasası (Düstûr, 3. Tertip, Cilt: 5)

1961 Anayasası (Düstûr, 4. Tertip, Cilt:1)

1982 Anayasası(Düstûr, 5. Tertip, Cilt: 22)

1864 Vilâyet Nizâmnâmesi (Düstûr, I. Tertip, 1. Cilt, Matbaa-i Âmire, 1289, s. 608-624)

Şûrâ-yı Devlet Nizâmnâme-i Esâsîsi (8 Zilhicce 1284/1Nisan 1868- Bkz. BOA, HAT, 1648/54-2; BOA, İ.DUİT, 58/51-2 ve Düstûr, 1. Tertip, 1. Cilt, Matbaa-i Âmire, 1289, s. 703-706.)

Şûrâ-yı Devlet Nizâmnâme-i Dâhilîsi (23 Zilhicce 1285/6Nisan 1869- İ.DUİT, 58/48-2, basılı matbu metin için Düstûr, I. Tertip, 1. Cilt, Matbaa-i Âmire, 1289, ss. 707-718.)

Divân-ı Ahkâm-ı Adliyye Nizâmnâme-i Esâsîsi (BOA, İ.DUİT, 58/51-3. Ayrıca bkz. Düstûr, I. Tertip, 1. Cilt, Matbaa-i Âmire, 1289, s. 325-327.)

Şûrâ-yı Devlet Nizâmnâme-i Esâsîsi (1880- BOA, İ.DUİT, 58/52-3)

Me'mûrîn Muhâkemesine Dâ'ir Nizâmnâme (Düstûr, I. Tertip, 1. Cilt, Matbaa-i Âmire, 1289, s. 604-606.)

Me'mûrîn Muhâkemât-ı Hakkında Kanûn-i Muvakkat (4 Şubat 1329/17 Şubat 1914/ www.mevzuat.meb.gov.tr.(Erişim tarihi: 29/12/2017)

4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun (Düstûr, 5. Tertip, Cilt:39-Yürürlükte)

6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun (Düstûr, 5.Tertip, Cilt:50-Yürürlükte)

2575 sayılı Danıştay Kanunu (Düstûr, 5. Tertip, Cilt:21-Yürürlükte)

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu (Düstûr, 5. Tertip, Cilt:21-Yürürlükte)

3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun (Düstûr, 5. Tertip, Cilt:24-Yürürlükte)

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu (Düstûr, 5.Tertip, Cilt:42-Yürürlükte)

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu (Düstûr, 5.Tertip, Cilt:52-Yürürlükte)

Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, (Düstûr, Tertip:5, Cilt: 44-Yürürlükte)

C. KİTAP VE MAKALELER

Abadan, Yavuz, “Tanzimat Fermanının Tahlili” *Tanzimat*, Cilt 1., MEB Yay., İstanbul,1999, ss. 31-58.

Abadan, Nermin, *Bürokrasi*, A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yay., Ankara, 1959.

Abdurrahman Şeref, *Tarih Musâhabeleri*, Matbaa-i Âmire, İstanbul, 1339.

Ahmad, Feroz, *Modern Türkiye'nin Oluşumu* (Çev: Yavuz Alogan), Sarmal Yay., İstanbul, 1995.

Ahmet Cevdet Paşa, *Marûzât*, (Yay: Yusuf Halaçoğlu), Çağrı Yay., İstanbul,1980.

Ahmet Cevdet Paşa, *Tezâkir 1-12* (Yay: C. Baysun), 3. Baskı, TTK Yay., Ankara, 1991.

Ahmet Cevdet Paşa, *Tezâkir 13-20* (Yay: C. Baysun), 3. Baskı, TTK Yay., Ankara, 1991.

Ahmet Cevdet Paşa, *Tezâkir 21-39* (Yay: C. Baysun), 3. Baskı, TTK Yay., Ankara, 1991.

Ahmet Cevdet Paşa, *Tezâkir 40-Tetimme*, (Yay: C. Baysun), 3. Baskı, TTK Yay., Ankara, 1991.

Ahmet Cevdet Paşa Semineri (27-28 Mayıs 1985), İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fak.,Yay., İstanbul, 1986.

Ahmet Cevdet Paşa (Vefatının 100. Yılına Armağan), TDV Yay., Ankara, 1997.

Ahmet Lûtfî Efendi, *Vak'a-nüvis Ahmet Lûtfî Efendi Tarihi*, (Yay: Münir Aktepe) Cilt XI, TTK Yay., Ankara, 1989.

Ahmet Lûtfî Efendi, *Vak'a-nüvis Ahmet Lûtfî Efendi Tarihi*, (Yay: Münir Aktepe) Cilt XII, TTK Yay., Ankara, 1989.

Ahmet Lûtfî Efendi, *Vak'a-nüvis Ahmet Lûtfî Efendi Tarihi*, (Yay: Münir Aktepe) Cilt XIII, TTK Yay., Ankara, 1990.

Ahmet Lûtfî Efendi, *Vak'a-nüvis Ahmet Lûtfî Efendi Tarihi*, (Yay: Münir Aktepe) Cilt XIV, TTK Yay., Ankara, 1993.

Ahmet Lûtfî Efendi, *Vak'a-nüvis Ahmet Lûtfî Efendi Tarihi*, (Yay: Münir Aktepe) Cilt XV, TTK Yay., Ankara, 1991.

Ahmet Mithat Efendi, *Üss-i İnkılap*, (Hazırlayan: İdris Nebi Uysal), Dergah Yay., İstanbul, 2013.

Akgündüz, Ahmet, “Arşiv Belgeleri Işığında Şûrây-ı Devletten Danıştay’a İdari Yargı Teşkilâtı”, *II. Ulusal İdare Hukuku Kongresi*, Ankara, 10-14 Mayıs 1993, ss. 120-135.

-----; *Osmanlı Kanunnâmeleri ve Hukukî Tahlilleri*, OSAV Yay., İstanbul, 2006.

Akgüner, Tayfun; Azrak, A. Ülkü; Bilgen Pertev; Özay, İl Han; Yayla, Yıldızhan, “Hukuk Devleti, İdare Hukuku ve Danıştay” *II. Ulusal İdare Hukuku Kongresi*, Ankara, 10-14 Mayıs 1993, ss. 11-37.

Akıllıoğlu, Tekin, “İnsan Hakları ve Yönetişel Yargı” *II. Ulusal İdare Hukuku Kongresi*, Ankara, 10-14 Mayıs 1993, ss. 223-230.

-----; “Hukuku İdare Üzerine”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 16, Sayı 2, Ankara, 1983, ss. 56-69.

Akşin, Sina, “1839’da Osmanlı Ülkesinde İdeolojik Ortam ve Osmanlı Devleti’nin Uluslararası Durumu”, *(Mustafa Reşid Paşa ve Dönemi Semineri: Bildiriler, 13-14 Mart 1985)*, 2. Baskı, TTK Yay., Ankara, 1994., ss. 5-12.

Akyıldız, Ali, *Osmanlı Bürokrasisi ve Modernleşme*, 4. Baskı, İletişim Yay., İstanbul, 2012.

-----; “Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliyye”, *DİA*, Cilt 28, İstanbul, 2003, ss. 250-251.

-----; “Şûrâ-yı Devlet”, *DİA*, Cilt 39, İstanbul, 2010, ss. 236-239.

-----; “Sened-i İttifak’ın İlk Tam Metni” *İslâm Araştırmaları Dergisi*, Sayı 2, İstanbul, 1998, ss. 209-222.

Aliye, Fatma, *Cevdet Paşa ve Zamanı*, Kanaat Matbaası, Dersaadet 1332.

Aral, Rüştü, “Yargı organı olarak Danıştay”, *Yüzyıl Boyunca Danıştay (1868-1968)*, TTK Basımevi, Ankara, 1968, ss. 225-439.

-----; Danıştay’ın Tarihçesi Kuruluş ve Görevleri, *Danıştay Dergisi*, Yıl:1, Sayı: 3, Ankara, 1971, ss. 36-58.

Arsal, Sadri Maksudî, “Teokratik Devlet ve Lâik Devlet”, *Tanzimat*, Cilt 1., MEB Yay., İstanbul, 1999, ss. 59-95.

Aslan, Fethi, “Danıştay’ın İnceleme ve Danışma Görevlerinin Dünü ve Bugünü” *Danıştay ve İdari Yargı Günü 146. Yıl Sempozyumu*, Danıştay Yay., 2014, Ankara, ss. 13-47.

Atatürk, Mustafa Kemal, *Nutuk (1919-1927)*, 4. Baskı, Atatürk Araştırma Merkezi Yay., Ankara, 1997.

Atay, Ender Ethem, *İdare Hukuku*, Turhan Kitapevi, Ankara, 2006.

-----; “Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Uyarınca Yürütme Yargı Ayrılığı ve İdari Yargı Denetiminin Niteliği”, *Danıştay ve İdari Yargı Günü 140. Yıl Sempozyumu*, Danıştay Yay., Ankara, 2008, ss. 123-148.

Aydın, Mehmet Âkif- Halaçoğlu; Yusuf, “Cevdet Paşa”, *DİA*, Cilt: 7, İstanbul, 1993, ss. 443-450.

Aydın, Mehmet Âkif, “Divân-ı Ahkâm-ı Adliye”, *DİA*, Cilt 9, İstanbul, 1994, ss. 387-388.

-----; “Düstur”, *DİA*, Cilt 10, İstanbul, 1994, ss. 48-49.

Azrak, A. Ülkü, “ İptal Davalarının Objektif Niteliği Üzerine Düşünceler”, *Onar Armağanı*, İstanbul Üniv. Yay., İstanbul, 1977, ss. 145-155.

Balta, Tahsin Bekir, *İdare Hukukuna Giriş I*, TODAİE Yay., Ankara, 1970.

-----; *Kısa İdare Hukuku I* (Ders Notları), TODAİE Yay., Ankara, 1964.

Barthold, W., *Orta Asya Türk Tarihi Hakkında Dersler*, (Tercüme: Râgıp Hulûsi Özdem), TTK Yay., Ankara, 2017

Barthold, W.,- Köprülü, M. Fuad, *İslâm Medeniyeti Tarihi*, 6. Baskı, Diyanet İşleri Başkanlığı Yay., 1984.

Başgil, Ali Fuat, *Hukukun Ana Meseleleri ve Müesseseleri: Koferanslar*, Yağmur Yay., İstanbul, 2008.

Belgesay, Mustafa Reşit, “Tanzimat ve Adliye Teşkilâtı”, *Tanzimat*, Cilt 1, MEB Yay., İstanbul, 1999, s. 210- 220.

Berkes, Niyazi, *Türkiye’de Çağdaşlaşma*, 21. Baskı, YKY, İstanbul, 2015.

Beydilli, Kemal “Kabakçı İsyanı Akabinde Hazırlanan Hüccet-i Şer’iyye” *Türk Kültürü İncelemeleri Dergisi*, Sayı 4, İstanbul, 2001, ss. 33-48.

Bilsel, Cemil, “Tanzimatın Haricî Siyaseti”, *Tanzimat*, Cilt 2, MEB Yay., İstanbul, 1999, ss. 661-701.

Bloch, Marc, *Tarihin Savunusu Ya da Tarihçilik Mesleği* (Çev: Mehmet Ali Kılıçbay), Birey ve Topum yay., Ankara, 1985.

Bowen, Harold, “Ahmad Djewdet Pasha”, *Encyclopedia of İslam*, Vol. 1, Leiden, 1979, ss. 284-286.

Bozkurt, Gülnihâl, *Batı Hukukunun Türkiye’de Benimsenmesi: Osmanlı Devleti’nden Türkiye Cumhuriyeti’ne Resepsiyon Süreci (1839-1939)*, 2.Baskı, TTK Yay., Ankara, 2010.

-----; “Tanzimat ve Hukuk”, *Tanzimat’ın 150. Yıldönümü, Uluslararası Sempozyumu (31 Ekim- 3 Kasım 1989)*, TTK Yay., Ankara, 1994, ss. 271-277.

Canatar, Mehmet- Baş Yaşar, “Şûrâ-yı Devlet Teşkilatı ve Tarihi Gelişimi, dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/19/1153/13569.pdf.(ErişimTarihi: 7/11/2015)

Cin, Halil “Tanzimat Döneminde Osmanlı Hukuku ve Yargılama Usulleri”, *150. Yılında Tanzimat* (Yayına Hazırlayan: Hakkı Dursun Yıldız), TTK Yay., Ankara, 1992, ss. 11-32.

Çadircı, Musa, “Osmanlı Döneminde Yerel Meclisler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 2, Sayı: 5, Ankara, 1993, s. 3-12.

-----; *Tanzimat Sürecinde Ülke Yönetimi*, İmge Yay., Ankara, 2007.

-----; “Tanzimatın Uygulanması ve Karşılaşılan Güçlükler”, *(Mustafa Reşid Paşa ve Dönemi Semineri: Bildiriler, 13-14 Mart 1985)*, 2. Baskı, TTK Yay., Ankara, 1994., ss. 97-104.

Çoker, Fahri, “ Tanzimat’ın Getirdiği Hukuk Kurumları ve İşlevleri”, *Tarih ve Toplum*, Sayı: 71, İstanbul, 1989, ss. 16-20.

Dahl, Robert A., *Demokrasi ve Eleştirileri* (Çev: Levent Köker) Yetkin Yay., Ankara, 1996.

Davison, Roderic H., *Reform in Ottoman Empire (1856-1876)*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1963.

-----; *Osmanlı İmparatorluğunda Reform* (Osman Akınhay), Cilt 1, Papirüs Yay., İstanbul, 1997.

-----; *Osmanlı İmparatorluğunda Reform* (Osman Akınhay), Cilt 2, Papirüs Yay., İstanbul, 1997.

Demirel, Fatmagül, *Adliye Nezareti: Kuruluşu ve Faaliyetleri (1876-1914)*, Boğaziçi Üniversitesi Yay., İstanbul, 2009.

Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü, *Başbakanlık Osmanlı Arşivi Rehberi*, 2. Baskı, İstanbul, 2000.

-----; *Başbakanlık Osmanlı Arşivi Katalogları Rehberi*, Ankara, 1995.

Dinçer, Güven, “Danıştay ve Tarihçesi”, <http://www.ankarabarosus.org.tr/tekmakale.pdf> (erişim tarihi: 11.12.2017), ss. 446-452.

Duran, Lûtfi “Atatürk Döneminde Danıştay”, <http://www.todaie.edu.tr/pdf> (erişim tarihi: 12.02.2018), ss. 3-18.

-----, “Danıştayın Cumhuriyet Dönemi”, *1. Ulusal İdare Hukuku Kongresi*, 1-4 Mayıs, Ankara, 1990, ss. 13-14.

Ekinci, Ekrem Buğra, *Tanzimat ve Sonrası Osmanlı Mahkemeleri*, İstanbul, Arı Sanat Yayınları, 2004.

-----; *Tanzimat Devri Osmanlı Mahkemeleri*, *Ankara Barosu Dergisi*, Sayı:1, Ankara, 2001, ss. 59-72.

Engelhardt, *Tanzimat ve Türkiye* (Çeviren: Ali Reşad), Kaknüs Yay., İstanbul, 1999.

Eraslan, Zeki, *Yerel Yönetim Geleneği Çerçevesinde Türkiye’de İl Özel İdareleri (Yapısal Değişim, Problemler ve Çözüm Önerileri)*, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, TODAİE, Ankara, 2010.

Erdoğan, Mustafa, *Türkiye’de Anayasalar ve Siyaset*, 2. Baskı, Liberte Yay., Ankara, 1999.

Ergin, Osman, *Türk Maarif Tarihi (5 Cilt)*, Eser Matbaası, İstanbul, 1977.

Erkut, Celal “ Fransa’da Conseil d’Etat’nın Sosyolojik ve Tarihsel Açından Gelişimi”, *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, Sayı: 1-3, İstanbul, 1983, ss. 43-50.

Eryılmaz, Bilal, *Bürokrasi ve Siyaset*, 6. Baskı, Alfa Yay., İstanbul, 2017.

Fendoğlu, Hasan Tahsin, *171 Soruda Başkanlık Sistemi*, ATAM Yay., Ankara, 2017.

Fındıkoğlu, Ziyaeddin Fahri, “Tanzimatta İçtimaî Hayat”, *Tanzimat*, Cilt 2., MEB Yay., İstanbul, 1999, s. 619-659.

Findley, Carter V., *Modern Türkiye Tarihi*, 4. Baskı, Timaş Yay., İstanbul, 2015.

-----; *Osmanlı İmparatorluğu'nda Bürokratik Reform* (Çev: Ercan Ertürk), Tarih Vakfı Yurt Yay., İstanbul, 2014.

-----; "XIX. Yüzyılda Osmanlı İmparatorluğu'nda Bürokratik Gelişme, *T.C.T.A., I*, İstanbul, 1985, ss. 259-262.

-----; "The Foundation of the Ottoman Foreign Ministry, The Beginnings of Bureaucratic Reform under Selim III and Mahmud II", *International Journal of Middle East Studies*, 3, 1972.

Gedikli, Fethi "1868'den 1922'ye Şura-yı Devlet Reisleri", *Danıştay ve İdari Yargı Günü 136. Yıl Sempozyumu*, Danıştay Yay., Ankara, 2004, ss. 61-72.

Genç, Mehmet, "Osmanlı İmparatorluğunda Devlet ve Ekonomi", *V. Milletlerarası Sosyal ve İktisat Tarihi Kongresi*, (Marmara Üniversitesi Türkiyat Araştırma ve Uygulama Merkezi, İstanbul, 21- 25 Ağustos 1989), TTK Yay., Ankara, 1990, ss. 13-25.

-----; "İktisadi Kalkınma ve İslâm", *İslami İlimler Araştırma Vakfı Yayınları*, İstanbul, 1987, s. 211-221.

Giddens, Anthony, *Max Weber Düşüncesinde Siyaset ve Sosyoloji* (Çev: Ahmet Çiğdem), 3. Baskı, Vadi Yay., Ankara, 1999.

Gibb, Hamilton A.R, *İslâm Medeniyeti Üzerine Araştırmalar* (Çev: Kadir Durak ve Diğlerleri), Endülüs Yay., İstanbul, 1991.

Gökbilgin, M. Tayyib "Midhat Paşa", *İslâm Ansiklopedisi*, Cilt VIII, 79. Cüz, Maarif Basımevi, İstanbul, 1957, ss. 270-282.

-----; "Tanzimat Hareketinin Osmanlı Müesseselerine ve Teşkilâtına Etkileri" *Belleten*, Cilt XXXI, Sayı:121, TTK Yay., Ankara, 1967, ss. 93-111.

Görelî, İsmail Hakkı, *Devlet Şûrası (Şûrayı Devlet- Danıştay)*, Yeni Matbaa, Ankara, 1953.

Göze, Ayferi, *Siyasal Düşünceler ve Yönetimler*, 8. Baskı, Beta Yay., İstanbul, (Tarihsiz).

Gözübüyük, A. Şeref ve Suna Kili, *Türk Anayasa Metinleri*, İş Bankası Yay., Ankara, 1985.

Gözübüyük, A.Şeref, *Türkiyenin İdari Yapısı*, TODAİE, Ankara, 1969.

-----, *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, 9. Baskı, Turhan Kitapevi, Ankara, 2006.

-----, “İl Özel İdarelerinde Yeniden Düzenleme”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 2, Sayı: 1, 1969, s. 24-36.

Güler, Birgül Ayman, *Yerel Yönetimler: Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım*, 3. Baskı, İmge Kitapevi, Ankara, 2006.

Günday, Metin, *İdare Hukuku*, 8. Baskı, İmaj Yay., Ankara, 2003.

Güngör, Zerrin (Danıştay Başkanı), *Danıştay ve İdari Yargı Günü 146. Yıl Sempozyumu Açış Konuşması (12.05.2014)*, Danıştay Yay., 2014, Ankara, ss. 5-8.

-----; *Danıştay ve İdari Yargı Günü 147. Yıl Sempozyumu Açış Konuşması (12.05.2015)*, Danıştay Yay., 2015, Ankara, ss. 1-3.

Halaçoğlu, Yusuf, “Ma'rûzât ve Tezâkir'de Mustafa Reşid Paşa ve Tanzimat Erkânı”, *(Mustafa Reşid Paşa ve Dönemi Semineri: Bildiriler, 13-14 Mart 1985)*, 2. Baskı, TTK Yay., Ankara, 1994.,ss. 25-29.

Hale, William, *Türkiye'de Ordu ve Siyaset* (Çev: Ahmet Fethi), Hil Yay., İstanbul, 1996.

Halkin, Léon H., *Tarih Tenkidinin Unsurları* (Çev: Bahaeddin Yediyıldız), TTK yay., Ankara, 1989.

Heper, Metin “19. Yüzyılda Osmanlı Bürokrasisi, *T.C.T.A., I, İletişim Yayınları*, İstanbul , 1985, ss. 245-258.

-----; "Bürokrasi", *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi*, Cilt: II, İletişim yay., İstanbul,1983, ss. 290-297.

Hourani, Albert, *Arap Halkları Tarihi* (Çev:Yavuz Alogan), İletişim Yay., İstanbul, 1997

İnalcık, Halil, *Turkey and Europe in History*, 2 nd edition, Eren Yay., İstanbul, 2008.

-----; *Osmanlı'da Devlet, Hukuk ve Adalet*, Kronik Yay.,3. Baskı, İstanbul, 2016.

-----; “Sened-i İttifak ve Gülhane Hattı Hümayunu” *Belleten*, Cilt, XXVIII, Sayı: 112, TTK, Ankara, 1964, ss. 603- 622.

-----; “Tanzimatın Uygulanması ve Sosyal Tepkiler”, *Belleten*, Cilt, XXVIII, Sayı: 112, TTK, Ankara, 1964, s. 623-649.

JEZE, Gaston, “Collaboration du Conseil d’Etat, et la doktrine dans l’élaboration du droit administratif français”, *Livre jubilaire du Conseil d’Etat*, 1952.

Kafesoğlu, İbrahim, *Türk Milli Kültürü*, 14. Baskı, Boğaziçi Yay., İstanbul, 1996

Karal, Enver Ziya, *Osmanlı Tarihi, Cilt V: Nizam-ı Cedid ve Tanzimat Devirleri (1789-1856)*, 9. Baskı, TTK Yay.,Ankara, 2011.

-----; *Osmanlı Tarihi, Cilt VI: Islahat Fermanı Devri (1856-1861)*, 8. Baskı, TTK Yay.,Ankara, 2011.

-----; *Osmanlı Tarihi, Cilt VII: Islahat Fermanı Devri (1861- 1876)*, 7. Baskı, TTK Yay.,Ankara, 2011.

-----; *Osmanlı Tarihi, Cilt VIII: Birinci Meşrutiyet ve İstibdat Devirleri (1876-1907)*, 7. Baskı, TTK Yay.,Ankara, 2011.

-----; “Tanzimattan Evvel Garplılaşma Hareketleri (1718-1839)”, *Tanzimat*, Cilt 1., MEB Yay., İstanbul,1999, s. 13-30.

Karahanogulları, Onur, *Türkiye’de İdari Yargı Tarihi*, Turhan Kitapevi, Ankara, 2005.

Kaplan, Mehmet, “ Mustafa Reşid Paşa ve Yeni Aydın Tipi, (*Mustafa Reşid Paşa ve Dönemi Semineri: Bildiriler, 13-14 Mart 1985*), 2. Baskı, TTK Yay., Ankara, 1994, s. 113-120.

Karpat, Kemal H, *Türk Demokrasi Tarihi*, Afa Yay., İstanbul, 1996.

Kaynar, Reşat, *Mustafa Reşit Paşa ve Tanzimat*, 3. Baskı, TTK Yay., Ankara, 1991.

Kessler, Marie- Christine, *Le Conseil d’Etat*, Armand Colin, Paris, 1968.

Kili, Suna, 1876 Anayasası’nın Çağdaşlaşma Sorunları Açısından Değerlendirilmesi, *Türkiye’de Siyaset: Süreklilik ve Değişim* (Editör: Kalaycıoğlu, Ersin ve Sarıbay, Ali Yaşar), Der Yay., İstanbul, Tarihsiz, ss. 103-117.

Konan, Belkıs, *Osmanlı Devleti’nde İdari Yargının Gelişimi*, Statü Yay., Ankara, 2013.

Koray, Enver “Yeni Osmanlılar”, *150. Yılında Tanzimat* (Yay. Hazırlayan: Hakkı Dursun Yıldız), TTK Yay., Ankara, 1992, ss.547-565.

Kur’ân-ı Kerîm ve Açıklamalı Meâli (Hazırlayanlar: Hayrettin Karaman ve Diğerleri), TDV Yay., Ankara, 1999.

Kuran, Ercüment, “ Devlet Adamı Olarak Cevdet Paşa”, *Ahmet Cevdet Paşa (Vefatının 100. Yılına Armağan)*, TDV., Yay., Ankara, 1997, s. 3-7.

-----; *Türkiye'nin Batılılaşması ve Millî Meseleler* (Derleyen: Mümtaz'er Türköne), 2. Baskı, TDV., Yay., Ankara, 1997.

-----; *Türk Çağdaşlaşması* (Derleyen: Mehmet Erdoğan), Akçağ Yay., Ankara, 1997.

Lamothe, Oliver Dutheillet, “Fransız Danıştay’ı” (Le Conseil d’Etat), (Çev. Hasan Basri Gültekin), *Danıştay Dergisi*, Sayı 50-51, Ankara, 1983, ss. 3-21.

Layard, Henry, *With Portrait And Illustrations*, Vol: II (Chapter IV), London, 1903.

Leteourneur, M.- J. Méric, *Conseil d’État et Juridictions administratives*, Librairie Armand Colin, Paris, 1955.

Léger, Jacques, “ L’histoire des conseils de préfecture”, *La Revue administrative*, 52e Année, No: 3, Numero special: 3, Le Conseil d’État avant le Conseil d’État, PUF (1999), ss. 106-114. www.jstor.org/stable/40773574 (Erişim tarihi 22/03/2018)

Lewis, Bernard, *Modern Türkiye'nin Doğuşu*, (Çeviren: Metin Kırıatlı), 7. Baskı, TTK, Ankara, 1998.

-----, “ Meşveret”, İstanbul Üniv., Edebiyat Fak., *Tarih Enstitüsü Dergisi*, Sayı 12, 1982, ss. 775-782.

Lijphart, Arend, *Çağdaş Demokrasiler*, (Çev: Ergun Özbudun ve Ersin Onulduran), Yetkin Yay., Ankara (tarihsiz).

Lipson, Leslie, *Politika Biliminin Temel Sorunları* (Çev: Tuncer Karamustafaoğlu), 4. Baskı, Birlik Yay., Ankara, 1986.

Mahmud, Kâşgarlı, *Divanü Lûgat-it Türk* (Çev: Besim Atalay), Cilt IV, 6. Baskı, TDK Yay., Ankara, 2013.

Mardin, Ebul'ula, *Medeni Hukuk Cephesinden Ahmet Cevdet Paşa*, TDV., Yay., Ankara, 1996.

Mardin, Şerif, *Türk Modernleşmesi (Makaleler 4)*, 6. Baskı, İletişim Yay., İstanbul, 1999.

-----; *Türkiye’de Toplum ve Siyaset (Makaleler1)*, 6. Baskı, İletişim Yay., İstanbul, 1997.

Massot,F., “İdari İşlemler Hakkında Verilen İptal Kararlarının Kapsamı ve Sonuçları”, (Çev: Ahmet Şükrü ÖZEREN), *Danıştay Dergisi*, Sayı 52-53, Ankara,1984, ss. 3-22.

Meriç, Ümit, *Cevdet Paşa'nın Toplum ve Devlet Görüşü*, 4. Baskı, Timaş Yay., İstanbul, 2002.

Midhat Paşa, *Tabsıra-i İbret*, Hilal Matbaası, İstanbul, 1325.

Mimaroglu, Reşat, *Cumhuriyet Devrinde Danıştay ve İdare Davaları*, Zerbamat, Ankara 1945.

Montesquieu, *Kanunların Ruhu Üzerine*, (Çev: Berna Günen), II. Baskı, Türkiye İş Bankası Yay., İstanbul, 2017.

Mouzelis, Nicos P., *Organisation and Bureaucracy: An Analysis of Modern Theories*, Aldine Publishing Company, Chicago, 1967.

Mumcu, Ahmet, *Divân-ı Hümayûn*, Birey ve Toplum Yay., Ankara, 1986.

-----; “Hukukçu Gözüyle Mustafa Reşid Paşa ve Tanzimat”, (*Mustafa Reşid Paşa ve Dönemi Semineri: Bildiriler, 13-14 Mart 1985*), 2. Baskı, TTK Yay., Ankara, 1994., s.39-47.

-----; “Tanzimat Fermanı’ndan Kanûn-i Esâsî’ye”, *80. Yılında Türkiye Cumhuriyeti ve Demokrasi Sempozyumu*, Hacettepe Üniv., Yay., Ankara, 2004, ss. 15-21.

Mutaf, Abdülmecit, *Osmanlı Arşiv Belgelerine göre Şûrâ-yı Devlet*, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniv., SBE, İzmir, 1997.

Mutçalı, Serdar, *Arapça-Türkçe Sözlük*, Dağarcık Yay., İstanbul, 1995.

Nadaroğlu, Halil, *Mahalli İdareler: Teorisi Ekonomisi Uygulaması*, 6.Baskı, Beta Yay., İstanbul, 1998.

Okandan, Recai G., “Amme Hukukumuzda Tanzimat Devri”, *Tanzimat*, Cilt 1., , MEB Yay., İstanbul, 1999, ss. 97-128.

Ongunsu, A.H., “Tanzimat ve Amillerine Umumî Bir Bakış” *Tanzimat*, Cilt 1., , MEB Yay., İstanbul, 1999, s. 1-12.

Onar, Sıdık Sami, *İdare Hukukunun Umumî Esasları*, Cilt 1, 2. Baskı, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1960.

-----; *İdare Hukukunun Umumî Esasları*, Cilt 2, 2. Baskı, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1960.

-----; “Türkiye’de İdarenin Kazaî Murakabesi”, *İ.Ü.H.F.M.*, Yıl:1, İstanbul, 1935, ss. 21-40.

Ortaylı, İlber, *İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı*, İletişim Yay., İstanbul, 1999.

-----; *Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, Hil Yay., İstanbul, 1985.

-----; *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880)*, 2. Baskı, TTK Yay., Ankara, 2011.

-----, “Osmanlı Şehirlerinde Mahkeme”, *Bülent N. Esen’e Armağan*, Ankara Hukuk Fak., Ankara, 1977, ss. 245-264.

Ögel, Bahaeddin “Devlet Meclisi ve Kurultay”, *Türkler*, Cilt 2, (Editör: Hasan Celal Güzel ve Diğerleri), Yeni Türkiye Yay., Ankara, 2002, ss. 874-887.

Özay, İl Han, *Günışığında Yönetim II: Yargısal Korunma*, Filiz Kitapevi, İstanbul, 2004.

Özbudun, Ergun, *1921 Anayasası*, Atatürk Araştırma Merkezi, Ankara, 1992.

-----; *Türk Anayasa Hukuku*, 4. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 1995.

Özdeş, Orhan, “Danıştayın Tarihçesi”, *Yüzyıl Boyunca Danıştay (1868-1968)*, TTK Basımevi, Ankara, 1968, ss. 41-224.

-----; “Danıştay ve Tarihi Gelişimi”, *Danıştay Dergisi*, Yıl:1, Sayı 1, Ankara, 1971, ss. 22-32.

Özyörük, Mukbil, *İdare Hukuku, İdari Yargı Ders Notları (Çoğaltma)*, Ankara, 1977.

Devellioğlu, Ferit, *Osmanlıca- Türkçe Ansiklopedik Lûgat*, 30. Baskı, Aydın Kitabevi, Ankara, 2013.

Pakalın, Mehmet Zeki, *Osmanlı Tarih Deyimleri ve Terimleri Sözlüğü III*, MEB Yay., İstanbul, 1993.

Parkinson, C. Northcote, *Siyasal Düşüncenin Evrimi*, (Çev: Mehmet Harmanacı), 2. Baskı, Remzi Kitabevi, İstanbul 1984.

Petrosyan, İ.YE., “XIX. Asır Osmanlı İmparatorluğu’nda Reform Hareketi: Gelenekler ve Yenilikler” *Tanzimat’ın 150. Yıldönümü, Uluslararası Sempozyumu (31 Ekim-3 Kasım 1989)*, TTK Yay., 1994, Ankara, ss. 21-24.

Sami, Şemseddin, *Kâmûs-ı Türkî*, 5. Baskı, Çağrı Yay., İstanbul, 1995,

Sarıca, Ragıp, *İdarî Kaza*, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yay., İstanbul, 1942.

Sartori, Giovanni, *Demokrasi Teorisine Geri Dönüş* (Çev: Tuncer Karamustafaoğlu ve Mehmet Turhan), Yetkin Yay., Ankara 1996.

Savcı, Bahri “Anayasacılığımızın Gelişim Çizgisi Üzerine”, *Turan Güneş’e Armağan*, A.Ü.S.B.F.D., Cilt: 50, Sayı No: 3-4, Ankara, 1995, ss. 279-289

Sayar, Ahmet Güner, *Osmanlı İktisat Düşüncesinin Çağdaşlaşması*, 5. Baskı, Ötüken Yay., İstanbul, 2013.

Seçkin, Recai, *Yargıtay*, Tarihçesi, Kuruluş ve İşleyişi, Ankara, 1967.

Seyitdanlıoğlu, Mehmet, *Tanzimat Devrinde Meclis-i Vâlâ (1838-1868)*, 2. Baskı, Türk Tarih Kurumu Yay., Ankara, 1999.

-----; “Tanzimat Dönemi İmâr Meclisleri”, *OTAM*, Sayı 3 (Ocak, 1992), ss. 323-332.

-----; “Tanzimat Dönemi’nde Yüksek Yargı ve Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye (1838-1876)”, *Adalet Kitabı*, (Editör: B. Arı-S. Aslantaş), Ankara, Adalet Bakanlığı Yay., 2007, ss. 207-220.

Shaw, Ezel Kural “Tanzimat Provincial Reforms as Compared with European Models”, *150. Yılında Tanzimat* (Yay. Hazırlayan: Hakkı Dursun Yıldız), TTK Yay., Ankara, 1992, ss. 51-67.

Shaw, Stanford J. “The Central Legislative Councils in the Nineteenth Century Ottoman Reform Movement before 1876”, *International Journal of Middle East Studies*, Cambridge University Press, Vol: 1, No:1 (Jan., 1970), pp. 51-84.

Shaw, Stanford J.ve Shaw Ezel Kural, *Osmanlı İmparatorluğu ve Modern Türkiye*, İkinci Cilt, E Yay., İstanbul, 1983.

Shaw, Stanford J. “19. Yüzyıl Osmanlı Reform Hareketinde 1876 Öncesi Merkezî Yasama Meclisleri II” (Çeviren: Püren Özgören), *Tarih ve Topum*, Cilt 13, Sayı 77, 1990, ss. 40-47.

Sofuoğlu, Adnan, “Cumhuriyetin 75. Yılında 1921 Anayasası’na Bir Bakış”, *Türk Yurdu Dergisi*, Cilt 18, Sayı: 134 (Özel Sayı), Ankara, 1998, ss. 187-193.

Soysal, Mümtaz, *100 Soruda Anayasanın Anlamı*, 11. Baskı, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1997.

-----, *Local Government In Turkey*, A Publication Of The Institute Of Public Administration For Turkey And The Middle East, Ankara, 1967.

Sungu, İhsan, “Tanzimat ve Yeni Osmanlılar”, *Tanzimat*, Cilt 2, MEB Yay., İstanbul, 1999, s. 777- 857.

Şehsuvaroğlu, Halûk Y., *Sultan Aziz: Hususî, Siyasî Hayatı, Devri ve Ölümü*, Hilmi Kitabevi, İstanbul, 1949.

Şaylan, Gencay, *Türkiye’de Kapitalizm, Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji*, V Yay., Ankara, 1986.

Şenel, Alâeddin, *Siyasal Düşünceler Tarihi*, 6. Baskı, Bilim ve Sanat Yay., Ankara, 1997.

Şener, Abdülatif, “Osmanlı Mali Düşüncesinin Çağdaşlaşması”, *Tanzimat’ın 150. Yıldönümü, Uluslararası Sempozyumu (31 Ekim- 3 Kasım 1989)*, TTK Yay., Ankara, 1994, ss. 215- 242.

Şenlen Süheyla “Türkiye’de İdari Yargının Doğuşu ve Tarihi Gelişimi”, *AÜSBFD*, Cilt: 49, Sayı 3-4, 1994, ss. 401-413.

Tahsin Paşa, *Sultan Abdulhamid (Yıldız Hatıraları)*, 3. Baskı, Boğaziçi Yay., İstanbul, 1990.

Taner, Tahir, “Tanzimat Devrinde Ceza Hukuku”, *Tanzimat*, Cilt 1., 1999, MEB Yay., İstanbul, ss. 221-232.

Taneri, Aydın, *Türk Devlet Geleneği*, MEB., Yay., İstanbul, 1997.

Tanör, Bülent, *Osmanlı- Türk Anayasal Gelişmeleri*, 2. Baskı, YKY, İstanbul, 1998.

-----; “Anayasal Gelişmelere Toplu Bakış”, *T.C.T.A., I*, İletişim Yayınları, İstanbul, 1985, ss. 10-26.

Tanpınar, Ahmet Hamdi, *XIX. Asır Türk Edebiyatı Tarihi*, 3. Baskı, Çağlayan Kitabevi, İstanbul, 1967.

Tansel, Fevziye Abdullah, *Namık Kemal’in Mektupları, I-II*, TTK Yay., Ankara, 1969.

Temperley, Harold, “British Policy towards Parliamentary Rule and Constitutionalism İn Turkey (1830-1914), *The Cambridge Historical Journal* IV, 2, 1933, ss. 156-191.

Togan, Zeki Velidi, *Tarihte Usul*, Enderun Kitapevi, 4. Baskı, İstanbul, 1985.

Tönük, Vecihi, *Türkiye’de İdare Teşkilatı*, İçişleri Bakanlığı Yay., Ankara, 1945.

Tunaya, Tarık Zafer, *Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku*, 5. Baskı, Araştırma, Eğitim, Ekin Yay., İstanbul, 1982.

-----; “1876 Kanun-ı Esasîsi ve Türkiye’de Anayasa Geleneği” *T.C.T.A., I*, İletişim Yayınları, İstanbul, 1985, s. 27-39.

Turhan, Mümtaz, *Kültür Değişimleri*, Marmara Üniv., İlahiyat Fakültesi Vak., Yay., 3. Baskı, İstanbul, 1997.

Türkgeldi, Ali Fuad, *Ricâl-i Mühimme-i Siyâsiyye* (Hazırlayanlar: Hayrettin Pınar- Fatih Yeşil), Kitabevi, İstanbul, 2012.

Türk Dil Kurumu, *Türkçe Sözlük*, 11. Baskı, TDK Yay., Ankara, 2011.

Ubicini, M.A., *Türkiye 1850*, (Çeviren: Cemal Karaağaçlı), Cilt 1,Tercüman 1001 Temel Eser, No: 63, İstanbul, (tarihsiz)

-----; *Türkiye 1850* (Çeviren: Cemal Karaağaçlı), Cilt 2,Tercüman 1001 Temel Eser, No: 63, İstanbul, (tarihsiz)

Ulusoy, Ali “Danıştay’ın Yargılama Dışı Görevleri”, *Danıştay ve İdari Yargı Günü 146. Yıl Sempozyumu*, Danıştay Yay., Ankara, 2014, ss. 63-72.

Uzunçarşılı, İsmail Hakkı, *Osmanlı Devleti’nin Merkez ve Bahriye Teşkilâtı*, 3. Baskı, TTK Yay., Ankara, 1988.

-----; *Osmanlı Devleti’nin İlmiye Teşkilâtı*, 4. Baskı, TTK Yay., Ankara, 2014.

Üçok, Coşkun; Mumcu Ahmet; Bozkurt Gülnihal, *Türk Hukuk Tarihi*, 9. Baskı, Savaş Yay., Ankara, 1999.

Ülken, Hilmi Ziya, *Türkiye’de Çağdaş Düşünce Tarihi*, 7. Baskı, Ülken Yay., İstanbul, 1999.

-----; “Tanzimat’tan Sonra Fikir Hareketleri”, *Tanzimat*, Cilt 2., MEB Yay., İstanbul, 1999, ss.757-775.

Velidedeoğlu, Hıfzı Veldet, “Kanunlaştırma Hareketleri ve Tanzimat”, *Tanzimat*, Cilt 1., MEB Yay., İstanbul, 1999, s. 139-209.

Weber, Max, *Toplumsal ve Ekonomik Örgütlenme Kuramı*, (Çev: Özer OZANKAYA), İmge Kitabevi Yay., Ankara, 1995.

Yayla, Yıldızhan, *Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezaiif*, İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Yay., İstanbul, 1982.

-----; “Conseil d’Etat (Yapısı, İşlevi ve Yaklaşımı Üstüne)” *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, Cilt 1, Sayı:1, İstanbul, 1980, ss. 79-86.

Yayla, Atilla, *Seçme Yazılar*, 2. Baskı, Siyasal Kitabevi, Ankara, 1999.

Yıldız, Mehmet, *Modernleşme Dönemi Osmanlı Siyasi Metinleri*, ATAM Yay., Ankara, 2015.

Yılmaz, Ejder, *Hukuk Sözlüğü*, 3. Baskı, Yetkin Yay., Ankara, 2005.

Zürcher, Erik Jan, *Modernleşen Türkiye’nin Tarihi* (Çeviren: Yasemin Saner Gönen), 4. Baskı, İletişim Yay., İstanbul, 1999.



EKLER

دیوانه گاه بانه تنظیم و مایه نظام جیسی جائز نباشد و تقسیم قسوت شورای دولت خواهد بود و بدین برقطه مضبوط دأره قوانین دی المطالع خدمه مانده طریقه خیر امتداد نویسی و یکتا
نوری اذینک بکره بکره سونه غایت و عودت و اوج و تخت او دره اصول و توفیق و ابودنوی اعطای تکلیف اولیای رسیده قبولن تردد ایلیکن و دیو بایع نظام قیدی بوز میرفند درکن
افندی مویایه درکن بجا غایت ایلیه جک مأموریه رسیده حقتن نوجیه معامله اولیای لازم کجایک بکنده باقرین استفا قسوت وضبطه دده ماعلای الی کباب بر بعضی مجده کتوریه جک
موظف و غیره موظف مأمورین خراجهدی مقداری معین رسیده بجا غایت ایلیه جک مأموریه سکایکچنه و ابودنوی اعطای حقتن بکونه نظام اولیوب فقط امر و ضابطه عکریه و ابودنوی
امور و وضعی ایلیه بجا غرام قله جقون نول و خراجهدی نظام قسوت اولیای کبی ولایت و ابودنوی بجا و بجز وقوع و اوجی مصارف دوری معاسه قسوت عکریه برایتیه و اعطای اولیای کت
بوندرشتا اولیای و زده بعد ایلیای تقصیرین بجا بکله اعزام قسوت مأمورین متصرف دفتر دارلره یا کتک زاندیکچنه برنجی موقع ادر و رسیده قسوت نولید ایلیای قسوت آدرینه کتکته نولی و قسوت
و کباب جید ایلیه میر و یاسه کاتبی ضابطه اولیای قسوت ایلیای کتبی موقع اعتبار ایلیه با سه قسوت نولی و بکله اولیای قسوت مأمورین متصرف دفتر دارلره یا کتک زاندیکچنه برنجی موقع ادر و رسیده قسوت نولید ایلیای قسوت آدرینه کتکته نولی و قسوت
حال نظام قسوت و جلد یومیه قسوتی خصوصت اصول اتحادی استیاده اولیای و یاسه ایلیای قسوت مأمورین متصرف دفتر دارلره یا کتک زاندیکچنه برنجی موقع ادر و رسیده قسوت نولید ایلیای قسوت آدرینه کتکته نولی و قسوت
حقتن بر قاعده وضعی اقتضای حاله اولیوب فقط اصحاب رسیده بونده بیرون و کجایک بکونه ایلیای قسوت مأمورین متصرف دفتر دارلره یا کتک زاندیکچنه برنجی موقع ادر و رسیده قسوت نولید ایلیای قسوت آدرینه کتکته نولی و قسوت
اعطای حاله مصر فزاد برنجی قسوت ایلیای بکله بنا بعد ازیه بجا بکله اعزام قسوت مأموریه سکایکچنه و ابودنوی اعطای حقتن بکونه نظام اولیوب فقط امر و ضابطه عکریه و ابودنوی
آدرینه رضی کتکته و تپیز مأموریه یا کتک با سه قسوت نولید اعطای و موظف اولیای ندینه اصول و جلد یومیه رضی و یاسه با تعین مضبوط مذکوره لقا قسوت قسوت نولید ایلیای قسوت آدرینه کتکته نولی و قسوت
رهبیه تصویب بولیدنی حاله اجرای اقتضای نظام و قسوت ایلیای امر و ضابطه عکریه و ابودنوی اعطای حقتن بکونه نظام اولیوب فقط امر و ضابطه عکریه و ابودنوی

EK 1: Şûrâ-yı Devlet Kararı, BOA, İrâde Şûrâ-yı Devlet, No: 1/1
(24 Zi'l-ka'de 1284 /18 Mart 1868)

۱۰۶۵ ۱/۱

İ.Ş.D.00001

Ek 1: Şûrâ-yı Devlet Kararı (İlk kararlarından birine örnek), BOA, İrâde, Şûrâ-yı Devlet, No: 1/1

“Divân-ı Muhâsebat’dan tanzîm ve Mâliye Nezâret-i Celîlesi cânibinden tezyîl ve takdîm kılınub Şûrâ-yı Devlete havâle buyurulan bir kıt’a mazbata **Dâ’ire-i Kavânîn**’de lede’l-mutâle’a hulâsa-i meâlinde Trabzon Tahrîr-i Emlâk Komisyonu Başkâtibi Nuri Efendinin bu kerre bahren Giresun’a azîmet ve avdetinde oraca müttehez olan usûle tevîkan vapur navlun i’tâsı teklîf olunmuş ise de kabulünde tereddüd edildiğinden ve bu bâbda nizâm kaydı bulunamadığından gerek efendi-i mûmâ-ileyh ve gerek bahren azîmet eyleyecek me’mûrîn-i sâ’ire hakkında ne vechile mu’âmele olunmak lâzım geleceği mahallinden bâ-tahrîrat istifsâr kılınmış ve zaptiyeden mâ’adâ lede’l-icab berren bazı mahallere gönderilecek muvazzaf ve gayrimuvazzaf me’mûrların harcırâhları mikdârı mu’ayyen ise de bahren azîmet edecek me’mûrîn-i mülkiyye için vapur navlun i’tâsı hakkında bir gûne nizâm olmayub fakat ümerâ ve zabîtan-ı askeriyye ve yâver-i harblerden umûr-ı mühimme ve musta’cile ile bahren i’zâm kılınacakların navl ve harcırâhları nizâm tahtında olduğu gibi vilâyet vâlîlerinin berren ve bahren vuku’ bulacak mesârif-i devriyeleri maaş-ı muhsûsları ile beraber tesviye ve i’tâ olunmakda idiğünden bunlar müstesnâ olmak üzere ba’demâ i’câb-ı takdîrinde bahren bir mahalle i’zâm kılınacak me’mûrînden mutasarrıf ve defterdarlara yalnız zâtları için birinci mevki’ olarak kış kamara navluyla ikişer nefer adamlarına güverte navlu kâ’im-i makâm ve muhâsebeciler ile mümeyyiz ve başkâtip gibi zabîtan-ı aklâma ikinci mevki’ i’tibâriyle baş kamara navlu ve bir nefer uşaklarına güverte navlu ve bunlardan başka ma’iyyet me’mûrlarına yalnız güverte navlu i’tâsı ve muvazzaf olmadığı halde nizâm-ı kadimi vechile yevmiye dahi verilmesi husûsunun usûl ittihâzı istizân olunmuş olmasıyla iktizâsı lede’l- müzâkere vâkı’a me’mûrîn-i mahsûs ile bahren azîmet edecek me’mûrîn-i mülkiyye için vapur navlu i’tâsı hakkında bir kâ’ide vaz’ iktizâ-yı hâlden olub fakat eshâb-ı rütbeden bulunan büyük ve küçük bil’l-cümle me’mûrînün vikâye-i vak’ ve haysiyetleri şân-ı âlî icâbından bulunduğu misüllü bunların yalnız zâtları için kış kamara navlu i’tâsı halinde masrafça az bir şey fark edeceğine binâ’en ba’dazîn bahren bir mahalle i’zâm kılınacak me’mûrîn-i mülkiyyenin ale’l-umûm zî-rütbe olanlarına birinci mevki’ i’tibâriyle kış kamara ve rütbe ve memuriyetlerine göre birer veya ikişer nefer adamlarına dahi güverte ve rütbesiz me’mûrlara yalnız baş kamara navluları i’tâsı ve muvazzaf olmayanlarına usûl-i vechile yevmiye dahi verilmesi bi’t-tensîb mazbata-i mezkûre leffen takdîm kılınmağın nezd-i âlî-i cenâb-ı vekâlet penâhilerinde rehin-i tasvîb buyurulduğu halde icrâ-yı iktizâsının nezâret-i müşârün-ileyhâya emr ü iş’âr buyurulması bâbında emr ü fermân hazret-i menlehü’l emrindir.

Fi 24 Zi’l-ka‘de sene 1284/ Fi 7 Mart sene 1284

18 Mart 1868 (Hicrî)/19 Mart 1868 (Rûmî)

Midhat, Es-Seyyid Mehmed Nuri, Ahmet Vesim, Es-Seyyid Ali Riza, Es-Seyyid Ahmet Kemal, İbrahim, Es-Seyyid Mehmed Besim, Mehmet Rauf, Mihran Düz, Aleko.

فصل اول در بیان اقسام حقوق
حقوق را به دو قسم تقسیم می کنند اول حقوق عامه و دوم حقوق خاصه
حقوق عامه آنست که در حق هر یک از افراد جامعه است و از آن جمله حقوق
سیاسی و اجتماعی است و حقوق خاصه آنست که در حق هر یک از افراد
خاص است و از آن جمله حقوق مدنی و کیفری است
حقوق عامه را به دو قسم تقسیم می کنند اول حقوق سیاسی و دوم حقوق
اجتماعی و حقوق خاصه را به دو قسم تقسیم می کنند اول حقوق مدنی و دوم
حقوق کیفری
حقوق سیاسی آنست که در حق هر یک از افراد جامعه است و از آن جمله
حقوق انتخاب و استعفای نمایندگان است و حقوق اجتماعی آنست که در حق
هر یک از افراد جامعه است و از آن جمله حقوق مالکیت و حقوق تجارت است
حقوق مدنی آنست که در حق هر یک از افراد جامعه است و از آن جمله
حقوق مالکیت و حقوق تجارت است و حقوق کیفری آنست که در حق هر یک از
افراد جامعه است و از آن جمله حقوق مجازات است

و در حقوق عامه و خاصه تفاوتی نیست و هر دو از حقوق عامه و خاصه است

EK II: Takrîr-i Âfi, BOA,
İ.DUIT, 58/51-4 (5 Zi'l-hicce
1284/29 Mart 1868)

فصل دوم در بیان اقسام حقوق
حقوق را به دو قسم تقسیم می کنند اول حقوق عامه و دوم حقوق خاصه
حقوق عامه آنست که در حق هر یک از افراد جامعه است و از آن جمله حقوق
سیاسی و اجتماعی است و حقوق خاصه آنست که در حق هر یک از افراد
خاص است و از آن جمله حقوق مدنی و کیفری است
حقوق عامه را به دو قسم تقسیم می کنند اول حقوق سیاسی و دوم حقوق
اجتماعی و حقوق خاصه را به دو قسم تقسیم می کنند اول حقوق مدنی و دوم
حقوق کیفری
حقوق سیاسی آنست که در حق هر یک از افراد جامعه است و از آن جمله
حقوق انتخاب و استعفای نمایندگان است و حقوق اجتماعی آنست که در حق
هر یک از افراد جامعه است و از آن جمله حقوق مالکیت و حقوق تجارت است
حقوق مدنی آنست که در حق هر یک از افراد جامعه است و از آن جمله
حقوق مالکیت و حقوق تجارت است و حقوق کیفری آنست که در حق هر یک از
افراد جامعه است و از آن جمله حقوق مجازات است

SÛRET-İ HATT-I HÜMÂYÛN

İş bu takrîriniz ile takdîm olunan nizâmnâmeler mütâla'a olundu. Ahkâm-ı mündericeleri gâyet mültezem olan istikmâl-i terfih ve te'mîn-i hâl-i teba'aya bi-avni'llâhi te'âlâ pek büyük medâr olacağı kaviyyen me'mûl bulunmuş olduğundan temâmî-i icrâlarına ibtidâr olunsun.

SÛRET-İ TAKRÎR-İ ÂLÎ

Hasîsa-i zât-ı zılliyyet-simât-ı Hazret-i Pâdişâhîleri olan uluvv-i himmet ve sümûvv-i hamîyyet-i hilâfet muktezâ-yı celîli üzere hemîşe-pîşe-i hayr-endîşe-i cenâb-ı mülûkâneleri saltanat-ı seniyyelerinin teşyîd ü tahkîm-i erkânıyla yed-i müeyyed-i Hazret-i hilâfet-penâhîlerine vedî'a-i bedî'a-i ilâhiyye olan kâffe-i teba'a ve zîr-destân-ı şâhânelerinin ikmâl-i sa'âdet-i hâllerine mahsûr idüğü cümle indinde müsellemler ve bu bâbda masrûf ve ma'tûf buyrulan akdâm-ı hayr-encâm-ı cenâb-ı şehinşâhîlerinin âsâr-ı feyz-disârı meşhûd-ı âlemdir. Nezd-i hakâyık-vefd-i hazret-i mülûkânede beyâna hâcet olmadığı üzere hakikatde **hikmet-i hükûmet iki kâ'ide-i asliyye üzerine mü'esses olup birisi cümlelerin ârâmiş-i bâlini zâmin ve kâfil olan devletin her nev'î umûrına müte'allik olan kavânîn ve nizâmâtın te'sîsiyle bunların hüsn-i cereyânına bakmak ve diğeri dahi herkesin cân ve mâl ve nâmûsuna â'id hukûk ve vezâ'if-i meşrû'asını kavânîn-i lâzîme ile te'mîn eylemek kaziyyeleridir.** Bu iki kâ'ide yekdiğere lâzım ve melzûm kabîlinden olup devletin kuvveti halkın hâlen olan sa'âdeti ve zîr-destânın sa'âdeti dahi devletin kuvveti ile hâsıl olup fakat umûr-ı icrâ'îyye ki, mesâlih-i devletin rû'yet-i vazîfesidir, bunun umûr-ı mahsûsa-i hukûkiyyeye müdâhalesi olmayarak her birinin ayrı ayrı dâ'ire-i müstakillesinde cereyân etmesi kavâ'id-i esâsiyyeden olduğu misüllü eğerçi umûr-ı icrâ'îyye ve hukûkiyyeye â'id esâslar müstemir olmak lâzım gelür ise de dâ'imâ te'âkub-ı havâdis-i fûrû'da ta'dîl ve tağyîr-i ahkâma bâ'is olduğundan kavânîn ve nizâmât-ı mülkiyyenin vakten-be-vakt îcâb-ı hâl ü zamâna tatbîkan ve tenkîh ve ıslâhına bakmak emr-i ehemdir. Bundan akdem *Tanzîmât-ı Hayriyye* nâmıyla te'sîs olunmuş olan usûl birçok esâsları te'yîd ve te'mîn ve idâre-i umûr-ı devlete â'id husûsât ile hukûk-ı âdiyenin rû'yeti için derecât-ı mütefâvitede

olarak mecâlis-i nizâmiyye te'sîs ve ta'yîn eylemiş ve iktizâ eden kavânîn ve nizâmât dahi yapılmış ise de şu iki emr-i müstakil yekdiğerinden tefrîk olunmayarak her meclis hem umûr-ı devleti hem de mesâlih-i hukûkiyyeyi muhtelitan rü'yete me'mûr olduğuna ve bu ise kâ'ideten gayr-i makbûl bir usûl olup iki cihetle dahi sû-i te'sîri görüldüğüne binâ'en âsâr-ı celîle-i himem-i celiyye-i cenâb-ı mülûkânelerinden olmak üzere mu'ahharen yapılmış olan *Vilâyetler Nizâmnâmesinde* bu tefrîk-i mesâlih kâ'idesi esâs ittihâz olunarak tâ karyelerden bed' ile kazâ ve sancak ve vilâyetlerde idâre-i umûr-ı devlet ve memleket için başka ve hukûk-ı âdiye ve cinâyât için başka mahsûs ve müstakil meclisler teşkîl olunup her birinin vezâ'îfî nizâmât-ı mahsûsa ile ta'yîn kılınmış ve bunun muvâfık-ı nazâriyyât olan fevâ'id ve muhassenâtı bi't-tecrûbe fi'len dahi mertebe-i sübûta vâsıl ve ale'l-husûs umûr-ı hukûkiyye için şu tefrîk ve istiklâl mâddesiyle bir büyük emniyyet hâsıl olmuş ve artık bu kâ'ide devletçe usûl ittihâz olunmuş olduğu halde gerek umûr-ı idârede gerek mesâlih-i hukûkiyyede merci'-i umûmî olan *Meclis-i Ahkâm-ı Adliyye* hey'et-i sâbıkasında kalsa ya'nî iki ciheti dahi cem' eylemek lâzım gelse merkez-i mesâlih-i umûmiyyenin noktasını taşralar için çizilmiş olan dâ'irenin hâricine koymak demek olacağından ve bu ise kâbil olamayacağından işbu tefrîk-i mesâlih usûlünün merkez-i hukûmet-i seniyyede dahi ittihâzı nezd-i ilhâm-vefd-i cenâb-ı zılliyyet-penâhîlerinde rehîn-i tensîb olarak münhasıran umûr-ı devlet ve memlekete müte'allik husûsâta bakmak ve ale'l-umûm kavânîn ve nizâmâtın tanzîm ve tenmîk ve ta'dîli ile meşgûl olmak üzere ***Şûrâ-yı Devlet*** nâmıyla bir kavânîn ve nizâmâta (d)â'ir olan mevâdd-ı hukûkiyyenin büyüklerine mahall-i rü'yet ve sâir mecâlis-i hukûkiyye-i nizâmiyyeye merci' ve merkez istînâf ve tedkîk olmak için *Divân-ı Ahkâm-ı Adliyye* ismiyle diğeri bir ki, iki meclis-i kebîrin teşkîline emr ü fermân-ı isâbet-unvân-ı hazret-i padişâhîleri şeref-sudûr buyrularak muktezâ-yı celîli üzerine re'îslerinin ta'yîni ile bu iki meclis-i âlî esâsen teşkîl olunmuş ve bunların her biri için lâzım gelen nizâmnâme-i esâsîlerin bi'l-müzâkere arz olunmasına dahi irâde-i seniyye-i cenâb-ı mülûkâneleri şeref-sâdır olmuş olmağla şâyân buyurulan müsâ'ade-i seniyye-i hazret-i şâhâneleri mücebince huzûr-ı me'âli-mevfûr-ı hazret-i mülûkânelerinde ve Bâb-ı âlîlerinde bi'd-defe'ât akd olunan *Mecâlis-i Mahsûsa-i Vükelâda* cereyân etmiş olan müzâkerât üzerine biri ***Şûrâ-yı Devlet*** diğeri *Divân-ı Ahkâm-ı Adliyye* için ayrı ayrı olarak kaleme alınup zîr-î temhîr kılınmış olan nizâmnâme lâyhaları manzûr-ı hikmet-nüşûr-ı hazret-i şehinşâhîleri buyrulmak için

leffen takdîm-i huzûr-ı şevket-mevfûr-ı cenâb-ı mülûkâneleri kılındı. Bunların sebk ü hükmü ve usûl ve fûrû'u nezd-i ilhâm-vefd-i hazret-i hilâfet-penâhîlerinde karîn-i kabûl ile icrâ-yı iktizâlarını âmir bâlâları mübârek Hatt-ı Hümâyûn-ı hikmet-nümûn-ı cenâb-ı mülûkâneleriyle tezyîn ve tevhiş buyrulur ise infâz-ı ahkâm-ı mehâsin-ittisâmına müsâra'at kılınacağı ve bir de gerek **Şûrâ-yı Devlete** ve gerek *Divân-ı Ahkâm-ı Adliyyeye* lâzım gelen a'zânın münfesih olan *Meclis-i Vâlâ* a'zâsından bi't-tefrîk alınacağı misüllü ikmâl-i noksan için her sınıf bendegân-ı şâhânelerinden ta'yîn olunacak zâtlarla berâber memâlik-i şâhânelerinde bulunan müte'ayyinânı memleketden bi't-tahkîk ehliyyet ve liyâkatleri tebeyyün edenlerden dahi münâsiblerinin işbu meclisde a'zâ nasb olunması ve bununla dahi hüsn-i nazar-ı kîmyâ-eser-i mülûkânelerinin karîb ü ba'îde şâmil ve hıdmet-i devlet ve memlekete sâlih ve lâyük olan her nerede olur ise teveccüh ve i'timâd-ı âlî-i padişâhîlerinin kendülerine vâsıl olduğunun gösterilmesi dahi bi'l-hassa sâniha-ârâ-yı sudûr olan emr ü fermân-ı ilhâm-nişân-ı hazret-i şehinşâhîleri muktezâ-yı hikmet-ihtivâsından olunmağla buna imtisâlen işbu meclislere ta'yîn olunacak zâtlar için yapılmış olan defter dahi takdîm-i atebe-i meâlî-mertebe-i cenâb-ı şehriyârî kılınmağla bu bâbda dahi her ne vechile irâde-i mekârim-âde-i hazret-i tâcdârîleri şeref-sünûh ve sudûr buyrulur ise mantûk-ı celîlinin icrâsına ibtidâr olunacağı

[illegible]

انجمنی عاده شورای دولت اولاً کافه قریبه وقت مالک متفق و دربار
 مطهره باباً قانوناً وقت مأمور ادریشی و درجه صلاح حکم را برقیه
 و ادریشی قریه انکم مالک حکومت ابر انجمنی سره اولاد رعادی
 رؤیت انکم را با بر دهنان رؤیت و دفعی ادریشی حکم و با بر دهنان
 قریه امره رعادی و در دهنان اداره و در دهنان قریه انکه در دهنان
 اصلاحات برقیه انکم خاصاً قریه وقت مالک متفق و در دهنان
 و در دهنان کلاه اولاد و رعادی و در دهنان دهنان دهنان اساساً با انعامه
 متفق بر دهنان اراده سره قریه با دهنان قریه و با دهنان قریه
 وقت مالک اصلاحی و در دهنان و در دهنان قریه احوال و دهنان قریه
 اساساً متفق بر دهنان اراده سره و در دهنان قریه و در دهنان قریه
 طب و انعام ادریشی دفعی صلاح و زمان قریه با دهنان دهنان و در دهنان
 قریه انجمنی سره و در دهنان قریه و در دهنان قریه و در دهنان قریه
 و در دهنان قریه و در دهنان قریه و در دهنان قریه و در دهنان قریه
 قریه و در دهنان قریه و در دهنان قریه و در دهنان قریه و در دهنان قریه

4 vnk
(3 shf. bas.)

برخی ماده دین و زمین باشد و بعضی کتاب و بعضی مجلس اعیان
و اراده است تا از این امر استفاده علی نصب و نصبه از خود

مجلسی نادره شورای دولتی و در این مجلس هر یک از اعضا سه ساله و در هر سال
از بین ارباب که معین شده اند و سایر ارباب بیاضه انتخاب از جمیع ارباب
رضی و از اعیان که در تقسیم زمینها

طوبیخی مادره دینار اهل اعضا مذکره از رب معادن مذکره اوله
صافی خلوصه انکم و ملازمین مذکره عبط انکم معودد و قد
معاونتک بری اوله دایره نان با کاهی اوله

اوتخې مادو کړن داره درود وکړن هېڅ بېرته نه راځي
 اوسه د پخواني نازکي اړيکې اړه وپوښ دې د پخواني استاد
 د رڼا بېرته اړخه د هغه مادو اړيکې اړه د هغه راجعې شي
 د اړيکې اړه د اړيکې اړه د اړيکې اړه د اړيکې اړه

او به برخی داده محفل هفت مغرب به سوزای دولت دمس و غلبه
دست نامزد به برسی در استیاد

اورد الخیجی عاده شود ای دولت اعظمی صفی زبده بولغور (بولغور) بولغور
محمده و درین راه عاده عفته و در حقیقت سالت او دره ای قدر

[illegible][illegible][illegible]

الشيخ محمد سوارى دولى قادى فاضل بركات قد راسه
فاضة بسو ديس ناز وراسه كات بول فقير ديور راهم شيد
ناين وارند زاده وادعده عموم كنده البينه زاده اولاد

DUIT.1284.28

4

اولاد علی ماه شوی دولت اصول مدارک و امور غیره سکه
مورد جرایم هفت غنیمت با اماره نهم نهم اماره و غیره

امور دولتی ماه شوی دولت اسبقان اسبقان دولتی
بجای هیچ کوزه با اماره سه نهمی جرایم اولاد

37-2 / 9-37

LDUIT.00058

[illegible][illegible]

EK III: Şûrâ-yı Devlet Nizâm-nâmesidir² BOA, İ.DUİT. 58/51-2 (8 Zi'l-hicce 1284/1 Nisan 1868)

(Sûret-i Hatt-ı Hümâyûn)

(Mûcebince amel oluna)

(Mukaddime)

İdâre-i umûr-ı devlet-i aliyyenin kâffe-i usûl ve fûrû'unda lüzûmu görünen ıslâhâtın peyder-pey icrâsıyla gerek devletçe ve teb'aca olan mesâlih-i câriyenin ve gerek i'mâr-ı mülk ve ona müteferri' olan mevâdd-ı külliyyenin mihver-i lâyıkında cereyânı nezd-i hikmet-vefd-i hazret-i mülûkânede be-gâyet mültezem olduğundan bu matlâb-ı i'lâya vusûl esbâbının en mühimlerinden olmak üzere teşkîli emr ü fermân-ı isâbet-beyân-ı hazret-i hilâfet-penâhî iktizâ-yı âlisinden olan Şûrâ-yı Devletin Nizâm-nâme-i Esâsîsidir ki ber-vech-i âtî beyân olunur.

Birinci Mâdde: Mesâlih-i umûmiyye-i mülkiyyenin merkez-i müzâkeresi olmak üzere Şûrâ-yı Devlet nâmıyla bir meclis teşkîl olunmuştur.

İkinci Mâdde: Şûrâ-yı Devlet evvelâ kâffe-i kavânîn ve nizâmâtın tedkîk ve lâyhalarının tanzîmine,

Sâniyen, kânûnen ve nizâmen me'mûr olduğu derecede mesâlih-i mülkiyyeyi tedkîk ile karârlarını arz eylemeğe,

Sâlisen, hükûmet ile eşhâs beyninde olan da'vâyı rû'yet itmeğe,

Râbi'an³, bir da'vânın rû'yet ve fasl olunacağı mahkeme veyâ meclisin temyîzi emrinde de'âvî me'mûrlarıyla idâre me'mûrları beyninde zuhûra gelen ihtilâfâtı tedkîk ile hükme,

Hâmisen, kavânîn ve nizâmât-ı mevzû'aya müte'allik olarak devâ'irden gelen evrâk ve tekârîr üzerine re'y virmeğe,

Sâdisen, bi'l-hâssa müte'allik buyurulan irâde-i seniyye-i hazret-i pâdişahî muktezâsı veyâhud kavânîn ve nizâmâtın ahkâmı üzerine me'mûrîn-i devletin tahkîk-i ahvâl ve muhâkemelerine,

Sâbi'en, müte'allik buyrulan irâde-i seniyye veyâhud devâ'ir-i âliyye taraflarından vukû' bulacak taleb ve ifâde üzerine her nev' mesâlih ve mesâil hakkında beyân-ı re'y eylemeğe ve vilâyet nizâmı iktizâsınca beher sene merâkiz-i vilâyâtde ictimâ' Mecâlis-i

² Selh-i Zi'l-ka'de Sene 1288 târihinde şeref-sâdır olan irâde-i seniyye mûcebince Şûrâ-yı Devlet Tanzimât, Muhâkemât ve Dâhiliyye Dâ'ireleri nâmlarıyla üç dâ'ireye taksîm ve şûrânın vezâ'if-i me'mûresi ve hey'et-i mürekkebesi ana göre tertîb kılınmış olmağla işbu nizâm-nâmenin teşkîlâtına müte'allik olan fıkârâtı külliyyen tagayyür itmiştir.

³ İşbu fıkra-i râbi'anın hükmü Şûrâ-yı Devletin fi 25 Muharrem Sene 1286 târihli nizâm-nâme-i dâhilîsinin üçüncü mâddesini tevsî' itmiştir.

Umûmiyye'nin ıslâhâta dâ'ir tezekkür edeceği mevâddın mazbatasını her meclisin a'zâ-yı mevcûdesinden mûntehâb ve iktizâsına göre üç ve nihâyet dört neferden mûrekkep olarak Dersa'âdet'e getirecek olan komisyonların celbiyle mevâdd-ı mezkûreyi onlarla karşılaştırmaya me'mûrdur. İş bu umûr ve mesâlihın cümlesi usûl-i vechile makâm-ı sadâretten havâle olunub kararları bâ-mazbata oraya bildirilecektir. Ve beher sene her dâ'ireden yapılan ve anın üzerine Umûr-ı Mâliyye Nezâret-i celîlesi tarafından tanzîm olunan vâridât ve mesârifât bûdcelerinin ve muhâsebât-ı umûmiyye defterlerinin icrâ-yı tedkîkâtı zımnında ictimâ' iden meclis-i mahsûsda Şûrâ-yı Devletin re'îs-i sânileriyle her bir dâ'ire a'zâsından birer zât bulunacaktır.

Üçüncü Mâdde: Şûrâ-yı devlet beş dâ'ireye mûnkasımdır. İş bu devâ'irin birincisi; umûr-ı mülkiyye ve zabıta ve harbiyye dâ'ir olan husûsâtı rû'yet ider. Yani umûr-ı mülkiyye ve zâbita ve kûvve-i berriyye ve bahriyyeye mûte'allik dâ'ire-i mahsûsaları taraflarından yapılab nizâmı vechile Bâb-ı âlî'ye irsâl olunarak Şûrâ-yı Devlete havâle olunan nizâmât ve kavânîni tedkîke ve onların hüsn-i cereyânına mûtedâ'ir husûsât-ı ma'rûfeyi tezekkür ve tesviyyeye me'mûrdur.

İkinci; Mâliyye ve Evkâf umûrına bakar. Şöyle ki: her nev' vâridât-ı devletin ahz ve tahsîline emvâl-i hazînenin muhâfaza ve hüsn-i idâresine ve evkâfın idâre-i umûmiyesine dâ'ir nizâmât ve kavânîne mûte'allik olarak kezâlik Şûrâ-yı Devlete resmen havâle olunan mesâlihın tezekkür ve tedkîkine me'mûrdur.

Üçüncü; dâ'ire ki Adliyye'dir. Bunun vezâ'ifi olan hukûk-ı âdiyyeye mûtedâ'ir kavânîni ve iş bu hukûk-ı âdiyyeyi rû'yet eden mehâkim ve mecâlis-i nizâmîyyenin nizâmâtını mütâla'a ve tanzîm ve tedvîn etmekden ve ikinci mâddede beyân olunan temyîz-i mehâkime â'id beyne'l-memûrîn vukû' bulacak ihtilâfâtı fasl u hükümden ibâretidir.

Dördüncü dâ'ire Umûr-ı Nâfi'a ve Ticâret ve Zirâ'at için mevzû' olub bunun vazîfeleri dahi turuk u ma'âbirin ve ebniyye-i umûmiyyenin tesviyye ve tanzîmine ve umûr-ı ticâret ve zirâ'atın tevessû'üne mûte'allik olan husûsâtı ve bunlar için virilen imtiyâzât ve mukâvelâtı tedkîk ve müzâkere eylemektir.

Beşinci dâ'ire: Ma'ârif olub bu dahi terbiye-i umûmiyyenin intişârına ve o cihetle mekâtib ve medâris-i mülkiyyeye â'id umûru müzâkereye me'mûrdur. Eşhâs ile hükûmet beyninde olan da'vâlar kangı dâ'ireye mûte'allik ise o dâ'irede fasl u rû'yet ve hüküm olunur.

Dördüncü Mâdde: Mevâdd-ı sâbıkada beyân olunduğu vechile Şûrâ-yı Devletin kendisine havâle olunan husûsâtın müzâkere ve tedkîkine me'mûriyyeti olarak icrâât-ı devâ'ir ve me'mûrîn-i mahsûsasına â'id bulunduğu cihetle umûr-ı icrâiyyeye bir gûne müdâheleye hakkı olamayub fakat kavânîn ve nizâmâtın tamâmî-i cereyânına nezârete ve adem-i hüsn-i icrâları takdîrinde lâzım gelenlere beyân-ı hâle me'zûndur.

Beşinci Mâdde: Her dâ'ire bi'l-hâssa me'mûru olduğu mesâlihi kararlaştırub vireceği mazbata arz olunur. Fakat o makûle yalnız bir dâ'irenin re'yi ile yürüyecek mazbatalara Şûrâ-yı Devletin büyük mührü dahi basılacaktır. Re'îs-i evvel kendi hâzır olduğu hâlde müzâkere olunan mevâddın mazbatâlarını mühr-i zâtîsiyle temhîr eder. Ve kavânîn ve nizâmât-ı esâsiyyeye mûte'allik olan mevâdd evvelâ dâ'ire-i mahsûsasında tezekkür

olunduktan sonra meclisin hey'et-i umûmiyyesinde müzâkere olunmadıkça arz olunmayacaktır.

Altıncı Mâdde: Şûrâ-yı Devlet vükelâ-yı fihâmdan bir zâtın taht-ı riyâsetinde olub refâkatinde beş re'îs-i sâni ve bir başkâtib bulunacaktır. Ve beher dâ'irede beşden nâkıs ve ondan ziyâde ve o cihetle umûm-i meclisde elliden ziyâde olmamak üzere a'zâ bulunacaktır. Ve her bir dâ'irede ber-vech-i muharrer beş a'zâdan nâkıs olmamak üzere a'zâ-yı mevcûde devâ'irin ehemmiyyetine göre taksîm olunacaktır.

Yedinci Mâdde: Re'îs ve re'îs-i sâni'ler ve başkâtib ve a'zâ-yı meclis intihâb ve irâde-i seniyye-i pâdişâhî ile bâ- fermân-ı âlî nasb ve ta'yîn olunur.

Sekizinci Mâdde: Şûrâ-yı Devletin devâ'irinin her birinde beşer mu'âvin ve beşer mülâzım olub bunlar ketebe-i mevcûdeden ve sâir erbâb-ı liyâkatden intihâb olunacak ve aklâmı dahi devâ'ir-i hamseye göre taksîm kılınacaktır.

Dokuzuncu Mâdde: Re'îsler ile a'zâ müzâkere edüb mu'âvinler müzâkere olunacak mesâlihî hulâsa itmeğe ve mülâzımlar dahi müzâkerâtı zabt eylemeğe me'mûrdur. Her dâ'irenin mu'âvinlerinin biri ol dâ'irenin başkâtibi olacaktır.

Onuncu Mâdde: Gerek dâ'irelerde ve gerek hey'et-i umûmiyye-i meclisde müzâkere olunan mesâlihî karârı ekseriyyet-i ârâ ile virilüb re'îs ve a'zânın mütesâviyen birer re'yleri olacak ve her kangı mâddede ekseriyyet-i ârâ re'y-i hafîye mürâca'atı taleb ider ise o yolda istihsâl-i ârâ olacaktır.

Onbirinci Mâdde: Meclisin Hey'et-i Umûmiyyesine Şûrâ-yı Devlet re'îsi ve gıyâbında re'îs-i sâni'lerden birisi riyâset eder.

Onikinci Mâdde: Şûrâ-yı Devlet a'zâsı kangı rütbede bulunur ise bulunsun meclisde me'mûriyetlerine â'id hukûk ve salâhiyyet müsâvât üzere olacaktır.

Onüçüncü Mâdde: Şûrâ-yı Devletin usûl-i müzâkerâtı ve umûr-ı tahrîriyyesinin sûret-i cereyânı Hey'et-i Umûmiyyesinde bi'l-müzâkere nizâm-ı mahsûs olarak arz olunacaktır.

Ondördüncü Mâdde: Şûrâ-yı Devletin işbu nizâm-ı esâsîsinin devletce ve îcâb-ı sahîh göründükde bâ-irâde-i seniyye ta'dîli câ'iz olacaktır.

EK IV: Şûrâ-yı Devletin Nizâmnâme-i Dâhilîsidir* BOA, İ.DUİT, 58/48-2 (23 Zi'l-hicce 1285/6 Nisan 1869)

(Mukaddime)

Şûrâ-yı Devletin sûret-i tertîb ve teşkiline dâ'ir bin iki yüz seksen dört (1284) senesi şehir-i zilhiccesinin sekizi târîhiyle müverrah ve bâlâsı hatt-ı hümayûn hazret-i pâdişâhî ile müveşşah olarak tanzîm ve i'lân olunan nizâmnâme-i esasînin ikinci ve dördüncü mâddelerinin ahkâmı ta'dîl ile mülkiyye ve ma'ârif dâ'ireleri birleştirdülüb dâhiliyye ve ma'ârif dâ'iresi nâmıyla bir dâ'ire i'tibâr kılınmış ve umûr-ı idâreden dolayı Şûrâ-yı Devlete â'id ve muhavvel olan muhâkemâtın merci'i olmak üzere (Muhâkemât Dâ'iresi) unvânıyla müceddeden bir dâ'ire dahi teşkîl olunmuştur. Nizâmnâme-i Esâsinin ta'dîlât-ı meşrûhaya muhâlif olmayan mevâddının ahkâmı kemâkân bâkî ve cârî olmak üzere işbu nizâmnâme muhâkemât dâ'iresinin sûret-i teşkîl ve tertîb ve vezâ'ifinin derecâtını ve devâ'ir-i sâirenin ve hey'et-i umûmiyyenin usûl-i müzâkerâtını ve Şûrâ-yı Devlet riyâseti ile re'îs-i sânilerin ve a'zâ ve baş kâtib ile mu'âvin ve mülâzımların merâtib ve vezâ'ifini beyân ider.

(Fasl-ı Evvel)

(Muhâkemât Dâ'iresinin sûret-i teşkiline ve vezâ'ifine dâ'irdir)

Birinci Mâdde: Muhâkemât Dâ'iresi bir re'îs-i sâni ve altı a'zâ ile üç mu'âvin ve iki müstantik ve lüzûmu kadar mülâzımdan mürekkebe olup mu'âvinlerin biri dâ'irenin baş kitâbetinde bulunacaktır.

İkinci Mâdde: Muhâkemât Dâ'iresine Şûrâ-yı Devletin devâ'ir-i sâ'iresi a'zâsından 'inde'l -iktizâ müzâkerâtda bulunmak üzere birer zât dahi ta'yîn olunacaktır.

Üçüncü Mâdde: Muhâkemât Dâ'iresinin veza'ifi evvelâ bir da'vânın rû'yet ve fasl olunacağı mahkeme veya meclisin temyîzi emrinde de'âvî me'mûrlarıyla idâre me'mûrları beyninde veyâhûd de'âvîye müte'allik husûsâtdan dolayı yalnız devâ'ir-i

* Nizâmnâme-i Esâsîsi şerhinde gösterildiği üzere fî Selh-i Zi'l-ka'de sene 88 târîhinde şerefsâdır olan irâde-i seniyye mücebince Şûrâ-yı Devlet üç dâ'ireye taksîm olunmasıyla işbu nizâmnâmede teşkîlât dâ'ir olan ahkâm tagayyür itmiştir.

idâre arasında tekevvün iden ihtilâfâtın hâl ve faslı ve sâniyen deva'ir-i idâre ile eşhâs beyninde tehattüs edüb mecâlis-i mahsûsasında hükm olunan da'vâların istînâfen ve yine bu kabîlden olup ehemmiyeti cihetiyle havâle kılınan de'âvînin bidâyetten rü'yeti ve sâlisen vezâ'if-i me'mûriyyetlerine müte'allik ahvâlden dolayı müttehem olan me'mûrînin Şûrâ-yı Devlete havâle idilen muhâkemelerinin icrâsı ve râbi'an vilâyet idâre meclislerinde rü'yet olunub nizâm-ı iktizâsınca Şûrâ-yı Devletin temyîz ve tasdîkine mevkûf olan me'mûrîn muhâkemesinin tedkîk ve hükmü ve hâmisen vilâyet idâre meclislerinin o misüllü muhâkemât hakkında kâbil-i istînâf olarak vâki' olacak hükm ve kararlarının istid'â üzerine istînâfa rü'yeti mâddelerinden ibaretdir.

Dördüncü Mâdde: Me'mûrîn muhâkemesi nizâm-nâmesinin beşinci mâddesinde muharrer olduğu vechile mutasarrıf ve müfettiş-i hükkâm ve defterdâr ve mu'âvin ve mektûbcu misillü me'mûriyyet-i mahsûsada bulunanların ve bi'l-cümle hükkâm-ı şer' ve umûr-ı ruhâniyye me'mûrlarının ve onların fevkinde bulunan ashâb-ı menâsıbdan birinin taht-ı muhâkemeye alınmaları makâm-ı sadâret-i uzmâdan emr ü havâleye mevkûf olduğundan bunların bilâ-emr ü havâle Şûrâ-yı Devletçe taht-ı muhâkemeye alınmaları câ'iz olamaz.

Beşinci Mâdde: Bir dâ'ire-i idâre aleyhinde zuhûr iden da'vânın bidâyete veya istînâfa rü'yetinde ve esnâ-yı hükm ve karârında bulunmak üzere ol dâ'ire tarafından muhâkemât dâ'iresine bir me'mûr ta'yîn ve irsâl olunacaktır.

Altıncı Mâdde: Muhâkemât Dâ'iresine havâle olunan bir da'vânın esnâ-yı rü'yetinde esbâb-ı zarûriyyeye mebnî asıl müdde'î muhâkemeye gelemediği takdîrde dâ'irenin kabul edeceği sıfatda tarafından bir vekîl ta'yîn itmesi câ'iz olacaktır.

Yedinci Mâdde: Muhâkemât Dâ'iresinde re'îs-i sâni ile a'zâdan dört zât hazır olmadıkça müzâkerâta mübâşeret olunamayub de'âvî-yi âdiyyeye ekseriyyet ve muhâkemât-ı cezâ'ıyyeye ittifâk-ı ârâ ile karâr virilecektir.

Sekizinci Mâdde: Şûrâ-yı Devletin nizâm-nâme-i aslîsi hükümünce umûr-ı idâreye dâ'ir olan karârları kat'î olmadığı misüllü muhâkemât dâ'iresinde de'âvî üzerine lâhik olan hükm ve karârların icrâsı dahi makâm-ı sadâret-i uzmânın tasdîkine ve irâde-i seniyye-i hazret-i pâdişâhî sudûruna menûtdur.

Dokuzuncu Mâdde: Şûrâ-yı Devlet muhâkemât dâ'iresinde istînâfen rü'yeti istid'â olunan da'vâ hakkında bidâyetten lâhik olmuş olan hükm ve karârın i'tirâz idilen cihetleri müste'nif tarafından takdim kılınacak arz-ı hâlde ber-tafsîl beyân ve ifâde olunacaktır.

Onuncu Mâdde: Muhâkemât Dâ'iresine havâle olunan bir da'vâ veya muhâkemeden dolayı kable'l hükm tertîb edecek es'ile üzerine istintâk lâzım gelenler a'zâdan iki zevât ile müstantiklerden mürekkeb bir cem'ıyyetde isticvâb olunub tutulacak istintâknâme evvel a'zâ ve müstantikler ve taht-ı istintâka alınanlar taraflarından imzâ ve tasdîk olunduktan sonra cereyân edecek muhâkemeye esâs olmak üzere dâ'ire re'îs-i sânisine i'tâ olunacaktır.

On Birinci Mâdde: Muhâkemât dâ'iresinde rü'yet olunacak bir da'vâ ve muhâkemenin cinsi Şûrâ-yı Devletin devâ'ir-i sâ'iresinden kangısının mesâlihine müte'allik ise ikinci mâddede beyân olunduğu üzere oranın a'zâsından muvakkaten muhâkemât dâ'iresine me'mûr olan zât celb ile esnâ-yı muhâkeme ve müzâkerede bulundurulacak ve ol da'vâ hakkında yapılan hükm mazbatasını temhîr edecektir.

On İkinci Mâdde: Muhâkemât dâ'iresinin gerek umûr-ı cezâ'iyye ve gerek hukûk-ı âdiyyede usûl-i muhâkemâtı yapılacak nizâmât-ı mahsûsa-i umûmiyye tahtında cereyân eyleyecektir.

(Fasl-ı Sâni)

(Şûrâ-yı Devletin devâ'ir-i sâ'iresinde rü'yet olunacak mevâddın envâ'ı ve derecâtı beyânındadır)

On Üçüncü Mâdde: Her dâ'ire kendüye havâle olunan mesâlihi devletin kavânîn ve nizâmât-ı mer'ıyyesine tatbîkan rü'yet itmeğe ve muhâlif-i nizâm olan işleri cerh ü nakz iderek delâ'il ve esbâbını beyân eylemeye me'mûrdur.

On Dördüncü Mâdde: Dâhiliyye Dâ'iresi umûr-ı mülkiyye ve zâbıta ve kûvve-i berriyye ve bahriyyeye müte'allik dâ'ire-i mahsûsaları tarafından yapılan nizâmât ve kavânînin lâyhalarını mütâla'a ve tedkîk ider ve umûr-ı icrâ'iyyeden dâhiliyye nezâret-i celîlesinin vezâ'ifine müte'allik olup tedkîki Şûrâ-yı Devlete muhavvel olan mevâd ile me'mûrîn-i mülkiyyeden azl ü tebdîl ve taht-ı muhâkemeye alınması lâzım gelenlerin esbâb-ı azlını ve luzûm-i muhâkemesini arz eylemek ve Ma'ârif Nezâret-i Celîlesinin usûlen ve nizâmen icrâsına me'zûn olduğu husûsâtıdan başka müceddeden derecât-ı muhtelifde mektebler ve dârû'l-fünûn ve dârû'l-mu'âllimîn ve ıslâhhâneler teşkiline ve kütüb ve resâ'il te'lîf ve tercümesi ve hâtîrât-ı ilmiyyeye mükâfât i'tâsı husûslarına dâ'ir Ma'ârif Nezâreti tarafından istîzân olunan şeyleri müzâkere etmek dahi dâhiliyye dâ'iresine â'iddir.

On Beşinci Mâdde: Mâliyye Dâ'iresi gerek hazîne-i celîle-i mâliyye ve gerek evkâf-ı hümâyûn hazînesiyle sâ'ir tahsîsât ve mesârifât olan devâ'ir ve hazâ'ine müte'allik nezâret ve emânet ve vilâyetler taraflarından iş'âr-ı resmî üzerine te'sîs lâzım gelen nizâmâtın lâyhalarını tanzîm ve her dâ'irenin umûr-ı mâliyyesi me'mûrları için muvâzeneleri hâricinde tahsîsi lâzım gelen ma'âşların ve nezâret ve vilâyetlerce me'zûniyyet-i nizâmiyye hâricinde ihtiyârı îcâb iden mesârifât ve tahsîsâtıdan tedkîki Şûrâ-yı Devlete â'id olanların derece-i luzûm ve iktizâsını tedkîk eylemeğe ve müceddeden vâridât vaz' ve mevcûdunun ilğâ ve tertîbli mâddelerini ve idâre-i evkâfa müte'allik olan husûsâtın ve hayrât ve meberrâtı ta'mîr için vukû' bulacak mesârif-i fevka'l-âdenin derecâtını müzâkere itmeye me'mûrdur.

On Altıncı Mâdde: Adliyye Dâ'iresi mehâkim-i nizâmiyyeye ve mehâkim-i nizâmiyyede rü'yet olunacak deâ'vîye müte'allik kavânîn ve nizâmâtın te'sîsi ve ta'dîli ve tanzîmini mütâla'a ile lâyhalarını kaleme almağa me'mûrdur.

On Yedinci Mâdde: Nâfi‘a Dâ‘iresinde turuk ve me‘âbirin ve ebniye-i umûmiyyenin tanzîm ve tesviyesi ve umûr-ı zirâ‘at ve ticâretin tevsî‘i ve temur yolları inşâsı ve limânlar i‘mâl ve te‘sîsi ve nehir ve göllerin tathîri ve bihâr ve enhârda vapurlar işledilmesi ve her türlü şirketlerin teşkîli ve orman ve me‘âdin idârelerine müte‘allik umûrun tanzîmi ve bu esâslar üzere arz-ı ta‘ahhüdât iden kumpanya mü‘esseseleriyle saltanat-ı seniyye beyinde akd olunacak mukâvelât ve virilecek imtiyâzâtın şerâ‘iti hakkında dâ‘ire-i mahsûsaları taraflarından takdîm olunan levâyih ve tekârîr mütâlâa ve müzâkere olunur.

On Sekizinci Mâdde: Beher sene vilâyetlerden celb olunan meclis-i umûmî a‘zâsının getirdükleri lâyhâların mutazammın olduğu mevâd müte‘allik oldukları dâ‘irelerde kendileriyle birlikde müzâkere idilür.

On Dokuzuncu Mâdde: İşbu fasılda beyân kılınan husûsâta müte‘allik Şûrâ-yı Devlete havâle olunan kavânîn ve nizâmât lâyhâlarının mütâlâ‘ası ve esâslı bir mâddenin müzâkeresi lâzım geldikde maslahatın merci‘i olan dâ‘ireden bir me‘mûr celb olunub birlikde karâr virilir ve o misillü kavânîn ve nizâmât lâyhâlarının tenkîh ve tashîhi lâzım gelenleri mensûb oldukları nezâretlerle bi‘l-âhire ta‘dîl ve tanzîm kılınarak mevki‘-i icrâyâ arz idilür.

(Fasl-ı Sâlis)

(Şûrâ-yı Devletin Hey‘et-i Umûmiyyesinde müzâkere olunacak mesâlihın envâ‘ı beyânındadır)

Yirminci Mâdde: Hey‘et-i umûmiyyede müzâkere olunacak husûsât esâsen iki kısım olub birincisi muhâkemât dâ‘iresinin vezâ‘ifine ve ikincisi diğerk devâ‘irin umûrına müte‘allikdir. Ve işbu iki kısma â‘id mesâlihın müzâkeresi için hey‘et-i umûmiyyenin sûret-i ictimâ‘ı fasl-ı hâmisde beyân olunacaktır.

Yirmi Birinci Mâdde: Muhâkemât dâ‘iresi mesâlihinde hey‘et-i umûmiyyeye arz olunacak husûsât üçüncü mâddede beyân olunduğu vechile temyîz-i mehâkime â‘id beyne‘l-me‘mûrîn vukû‘ bulacak ihtilâfâtдан ehem olanların fasl u halli ve her ne türlü da‘vâdan münba‘is olur ise olsun tazmînât ve tenzîlâtдан ve esbâb-ı sâ‘ireden nâşî taraf-ı devletden nakden veya mahsûben yüzbin guruşdan ziyâde akçe i‘tâsı hakkında virilen karârlar ve muhâkemât-ı cezâ‘iyyeden ehemmiyeti ve cesâmeti hasebiyle makâm-ı riyâsetin luzûm göreceği husûslar ve bu esâsların hâricinde olduğu hâlde muhâkemât dâ‘iresi a‘zâsından iki zât taraflarından hey‘et-i umûmiyyede müzâkeresi taleb ve re‘y olunan işlerden ibârettdir. Ve bir da‘vânın esnâ-yı rü‘yetinde mensûb olduğu dâ‘ire cânibinden ta‘yîn olunan me‘mûrun re‘yi ile muhâkemât dâ‘iresinin hükm ü karârı beyinde hâsıl olan ihtilâf dahi hey‘et-i umûmiyyede fasl olunur.

Yirmi İkinci Mâdde: Devâ‘ir-i sâire mesâlihinden hey‘et-i umûmiyyede müzâkere kılınacak mevâdd dahi evvelâ kâffe-i kavânîn ve nizâmât hakkında kaleme alınan lâyhâlar sâniyen me‘âdinin imtiyâz ile ihâlesı sâlisen menâfi‘-i umûmiyyeye müte‘allik

emniyyet sandıkları ve hastahâne ve ıslâhhâneler küşâdı râbi'an temur yollarının ve turuk-ı âdiyyenin ta'yîn-i mevâki' ve tedkîk imtiyâzı hâmisen cedvel küşâdı ve göl ve nehirlerin tathîri sâdisen ticâret-i muhâkemenin teşkîli sâbi'en her nev'i ticâret şirketlerinin te'sîsi sâminen ücret-i mürûriyye ile yapılacak cisrlerin inşâsı tâsi'an virgünün zam ve tenzîli ve dâhilî gümrük ta'rifelerinin tâ'dîli ve bir şirketin veya bir sınıf-ı ahâlînin mahsûlât ve mâ'mûlât gümrüğünden ve tekâlif-i sâ'ire-i nakdiyye ve fi'liyyeden mu'âfiyyetleri husûslarıdır.

Yirmi Üçüncü Mâdde: Mâdde-i sâbıkada beyân olunan işlerin hâricinde olarak devâ'irin birinde müzâkere olunacak bir maslahat karârı ile ol mâddenin mensûb olduğu dâ'ire-i idârenin re'yi beyinde hâsıl olan ihtilâfın halli ve aslen veya fer'an birkaç dâ'ireye müte'allik olup da tefrîki mümkün olmayan ve o cihetle komisyon hey'etinde rû'yeti lâzım gelen mevâddın karârları ile devletçe ehemmiyeti olup makâm-ı riyâsetden havâle olunan husûsât dahi hey'et-i umûmiyye müzâkeresine konulacaktır.

(Fasl-ı Râbi')

(Şûrâ-yı Devlet devâ'irine â'id ba'zı usûl ve mu'âmelâta ve re'is-i sânilerle a'zânın başkâtib ve mu'âvin ve mülâzımların vezâ'ifine dâ'irdir)

Yirmi Dördüncü Mâdde: Bir maslahatın Şûrâ-yı Devletde müzâkeresi mutlakâ makâm-ı sadâret-i uzmâdan havâleye muhtâc olduğundan resmen havâle buyurulmayan maslahat müzâkere olunamaz. Şu kadar ki esâsen Şûrâ-yı Devlete havâle olunan bir iş hakkında doğrudan doğruya makâm-ı riyâsete virilen arz-ı hâller kabûl olunur.

Yirmi Beşinci Mâdde: Şûrâ-yı Devlete havâle olunan evrâkın devâ'ire taksîm ve i'tâsı Şûrâ-yı Devlet baş kitâbetinin vazîfesidir.

Yirmi Altıncı Mâdde: Dâ'irelere havâle olunan evrâk için her dâ'irede biri mesâlih-i âdiyye ve diğeri mesâlih-i mühimmeye mahsûs olmak üzere (rûznâme-i müzâkere) nâmıyla iki kayd defteri tutulur.

Yirmi Yedinci Mâdde: Her dâ'irede müzâkereye konulacak mevâddın kable'l-müzâkere hulâsa idilmesini a'zâ ve mu'âvinlerden birine havâle eylemek re'is-i sâninin vazîfesidir. Ve mesâlihin bu vechile hulâsa ve mutâla'a olunmasını re'is-i evvel dahi a'zâ ve mu'âvinlerden tensîb edeceği bir zâta emredebilir.

Yirmi Sekizinci Mâdde: Dâ'irelerde hulâsa olunmak için a'zâ veyâhûd mu'âvinlere havâle olunan evrâkın târîh ve envâ'ı mübeyyin fihrist sûretinde bir defter tutulub işbu defter dâ'irenin müzâkerâtâ şurû'unda re'is-i sâninin nezdinde bulunur.

Yirmi Dokuzuncu Mâdde: Re'is-i sâniler ile a'zâ müzâkere edüb mu'âvinler mesâlihi hulâsa etmeye ve mülâzımlar dahi müsveddelerini kaleme almağa me'mûrdurlar. Her dâ'irenin mu'âvin ve mülâzımları Şûrâ-yı Devlet baş kitâbetinin re'y ve nezâreti altındadır.

Otuzuncu Mâdde: Dâ'irede mesâlihın karârları ekseriyyet-i ârâ ile virilüb re'îs ve a'zânın mutesâviyen birer re'yleri vardır. Ve muhâkemât dâ'iresinin umûr-ı cezâ'ıyyeye müte'allik olan karârları yedinci mâddenin hükmüne tevfikten ittihâd-ı ârâ ile cereyân eylemek meşrûtdur.

Otuz Birinci Mâdde: Şûrâ-yı Devletin nizâm-nâme-i aslîsi mücebince her dâ'irede bir mesâlihın müzâkeresi ve karârı a'zânın nisfından ziyâdesinin vucûd ve huzûruna mevkûfdur.

Otuz İkinci Mâdde: Bir dâ'ireye muhavvel mesâlihden bi'l-etraf müzâkeresi lâzım gelenler için komisyon teşkil olup işbu komisyonda maslahatın asıl müte'allik olduğu dâ'ireden mürsel a'zânın biri riyâset ider. Ve iki dâ'irenin ictimâ'ıyla müzâkeresi lâzım gelen bir mâddenin hîn-i tedkîkinde iki dâ'ire re'îsi sânilerinden birisi makâm-ı riyâsetden re'îs ta'yîn olunur.

Otuz Üçüncü Mâdde: Re'îs-i sâninin ma'zereti olup da gelemeyecek olduğu hâlde a'zâdan birinin re'îs-i sâni vekîli olması makâm-ı riyâsetden ta'yîn kılınur.

Otuz Dördüncü Mâdde: Her dâ'irenin mu'âvinleri dâ'irenin müzâkerâtında mevcûd olup hulâsalarını kaleme aldıkları mevâdd hakkında beyân-ı mütâlâ'aya salâhiyetleri vardır. Mu'âvin ve mülâzımların umûr-ı tahrîriyyece vezâ'ifi Şûrâ-yı Devlet idâre-i tahrîriyesi için mevzû' olan talimât hükmüne tevfikten cereyân ider.

Otuz Beşinci Mâdde: Dâ'irelerde birer zabıt cerîdesi tutulup bunların bâlâsına her gün ismi ve târîhi mevcûd olan reîs-i sâni ve a'zânın esâmisî yazıldıktan sonra o gün kangı maslahat ne dereceye kadar müzâkere olundu ve kaç mâddeye ne sûrette karâr virildi ise sırasıyla ve her maslahata ittihâd veya ekseriyyet-i ârâ ile karâr virildiği dahi tahrîr kılınur ekseriyyet ile karâr virilen maslahatlarda a'zâdan kimlerin muhâlif re'yde bulundukları dahi zikr ü beyân olunur ve muhâlif re'yde bulunanlar kendi re'ylerinin derc olunmasını talep itdikleri hâlde anların mülâhazası dahi yazılır.

Otuz Altıncı Mâdde: Zabıt cerîdesi dâ'irede müzâkerâta mübâşeret olunmazdan evvel kırâ'at olunub meâli müzâkerât ve karâr-ı sâbika muvâfık görüldüğü kabûl olunduğu halde reîs-i sâni a'zâ-yı mevcûde ile dâ'ire başkâtibi taraflarından imzâ olunur. Bu defterde hiçbir vechile silinmek ve hakk olunmak câiz olmayub şâyed bir sehiv vukû' bulur ise ibâre-i sehviyyenin üzerine aslı okunacak sûrette bir çizgi keşide idilerek ve defterin açık olan mahalline doğrusu yazılarak zeyli reîs-i sâni ile dâ'ire başkâtibi tarafından imzâ kılınur.

Otuz Yedinci Mâdde: Karâr-gîr olan mesâlih üzerine kaleme alınacak mazbata ve tahrîrât müsveddeleri dâ'irede kırâ'at ve îcâb iden yerleri meclisin re'yiyle tashîh olunduktan sonra Şûrâ-yı Devlet başkitâbetine gönderilir bu vâsıtayla taraf-ı riyâsetden görüldüğünü müte'âkib dâ'ireye iâde olunacak müsevvedâtın tashîh olunmuş bulunanları tekrâr kırâ'atle tebyîz itdirilir.

Otuz Sekizinci Mâdde: Dâ'ireye havâle olunan mesâlihın müzâkeresiyle virilecek karârlar a'zânın mühr-i memhûr mazbata ile zâtîleriyle arz olunur ve re'îs-i evvelin bizzât müzâkeresinde bulunmadığı mesâlihe dâ'ir yapılan mazbatalarda mühr-i zâtîsinin

yerine Şûrâ-yı Devletin mühr-i resmîsi basılır ve tamâmıyla muvâfık-ı nizâm ve kânûn olan Mâddeler için yazılan zeyiller dahi Şûrâ-yı Devlet mührüyle temhîr kılınır.

Otuz Dokuzuncu Mâdde: Dâ'irelerde kaleme alınacak nizâmnâmeler içinde hiç başka söz olmayarak lâyiha sûretinde tanzîm ve esbâb-ı mûcibesi mazbata-i mahsûsa ile beyân olunur ve nezâretlerden ve sâir devâ'irden kaleme alınub Şûrâ-yı Devlete havâle idilen nizâmât lâyhâları aynıyla kabûl ve tasdîk olunacağı hâlde kabûlünü îcâb iden esbâb bâ-mazbata ifâde ile lâyihanın zeylî tasdîk kılınur.

Kırkinci Mâdde: ittihâd ile olmayup ekseriyyet-i ârâ ile karâr virilen mâddelerin mazbatalarının mühürleri yerine muhâlif re'ye bulunanların isimleri yazılıb re'y-i muhâlifde oldukları gösterilecektir.

(Faslı Hâmis)

(Hey'et-i Umûmiyyenin Sûret-i İn'ikâdına ve Usûl-i Müzâkerâtına ve Riyâsetin Vezâ'ifine Dâ'irdir)

Kırk Birinci Mâdde: Hey'et-i Umûmiyye mutlakâ Şûrâ-yı Devlet re'isi bulunan zâtın taht-ı riyâsetinde olarak akd olunur.

Kırk İkinci Mâdde: Hey'et-i Umûmiyye haftada iki defa ictimâ' edecek ve hîn-i lüzûmunda yevm-i mu'ayyenlerinden başka günde dahi makâm-ı riyâsetden emr olunarak akd olunacaktır.

Kırk Üçüncü Mâdde: Hey'et-i Umûmiyyenin yevm-i ictimâ'ında ma'zûren bulunamayacak a'zâ makâm-ı riyâsete ihbâr itmeye mecbûr olacaklardır.

Kırk Dördüncü Mâdde: Hey'et-i Umûmiyyenin kâffe-i umûr-ı tahrîriyyesinin ve zabt-ı cerîdesinin idâresi Şûrâ-yı Devlet baş kitâbetinin vezâ'ifindendir.

Kırk Beşinci Mâdde: Muhâkemât dâ'iresi mesâlihi içün ictimâ' edecek Hey'et-i Umûmiyye dâ'ire-i mezkûre a'zâ ve mu'âvinleriyle diğer dâ'irelerin a'zâsından muhâkemât dâ'iresine me'mûriyyet-i muvakkatesi olan birer zâtdan mürekkeb olup şu hâlde re'is-i evvel bulunan zât ile berâber işbu hey'et on iki a'zâdan ibâret olacak bunların dokuzu mevcûd olmadıkça müzâkerâta mübâşeret olunamayacaktır.

Kırk Altıncı Mâdde: İşbu Hey'et-i Umûmiyyede me'mûrîn-i devletden birinin töhmetine dâ'ir kırâ'at olunacak mazbatanın hükm-i müttehem nazarıyla bakılan me'mûrun celbiyle kendüsine tefhîm olunarak bir diyeceği olup olmadığı istifsâr olunduktan sonra müzâkereye bed'olunacaktır. Müttehemin aleyhinde vâki' olacak hükümde ekseriyyet-i ârâ-i huzzârın sülûsânı ile hâsıl olur.

Kırk Yedinci Mâdde: Devâ'ir-i idâreden birinin karâr ve mu'âmelesinden vukû' bulan şikâyet üzerine cereyân edecek müzâkerât esnâsında eğer mâdde-i müştakâ-bihâ Şûrâ-yı Devletin o idâreye mensûb dâ'iresinin karârı üzerine vukû' bulmuş ise o dâ'irenin a'zâsından mensûb olan zât muhâkemât hey'et-i umûmiyyesinde hâzır olamayacaktır.

Kırk Sekizinci Mâdde: Şûrâ-yı Devletin muhâkemât dâ'iresinden mâ'adâ devâ'irinde rû'yet olunan husûsât içün ictimâ' iden hey'et-i umûmiyye devâ'irin umûm a'zâsı ile mu'âvinlerinden mürekkeb olub işbu meclisin hey'et-i umûmiyyesi nısfından ziyâde olmadıkça hiçbir mâddeye karâr virilemeyecektir.

Kırk Dokuzuncu Mâdde: Hey'et-i Umûmiyyede müzâkere olunacak nizâmât lâyhalarının iktizâ idenleri tab' itdirilüb ictimâ-i umûmîden birkaç gün evvel a'zâ ve mu'âvinlere birer nüshâsı i'tâ olunur.

Ellinci Mâdde: Hey'et-i Umûmiyyede müzâkere idilecek mesâlihden birinin müte'allik olduğu nezâret ile birlikde mütâla'ası lâzım gelür ise ol nezâret veyâhud idârede bulunan zât veya tarafından birisi evvelce hey'et-i umûmiyyeye da'vet olunur.

Elli Birinci Mâdde: Hey'et-i Umûmiyye ictimâ' itdikde evvelâ zabt-ı cerîdesi ba'de kangı mâddeler müzâkereye konulacak ise anın müzâkeresi kırâ'at olunur.

Elli İkinci Mâdde: Zabıt cerîdesinin kırâ'atinden sonra müzâkeresi lâzım gelen maslahatın menşe ü esâsî kangı dâ'ireye müte'allik ise anın re'îs-i sânisî tarafından şifâhen ifâde ve beyân olunarak Hey'et-i umûmiyye nezdinde kabûl idildiği hâlde evrâkının kırâ'atıyla müfredâtının müzâkeresine şurû' olunacaktır.

Elli Üçüncü Mâdde: Hey'et-i Umûmiyyede müzâkerâtın idâresiyle sûret-i cereyânının ta'yîni makâm-ı riyâsete müfevvazdır.

Elli Dördüncü Mâdde: Müzâkereye şurû' olundukda a'zâdan bir mâdde üzerine söz söyleyecek olanlar veyâhud diğeri söyler iken cevâb virmek ve başka bir re'y-i tahattur iderek anı beyân etmek isteyenler bahse girmek niyyetinde olduklarını evvel emirde taraf-ı riyâsete ifâde birle ta'yîn olunacak sırasıyla söyleyecekleri ve bir tekmîl-i kelâm ve merâm itmedikce diğeri söze tasaddî eylemeyecektir. Ve eyleyecek olduğu takdîrde makâm-ı riyâsetden ihtâr olunacaktır.

Elli Beşinci Mâdde: Müzâkere olunan maslahata dâ'ir a'zâ tarafından söylenecek sözler tamâmıyla istimâ' olunup mübâhesât-ı tekmîl olduktan sonra ârâ-yı a'zânın tahkîki içün iktizâ iden es'ilenin te'lîf ve tertîbi makâm-ı riyâsete muhavveldir.

Elli Altıncı Mâdde: Müzâkerâtın hitâmını müte'âkib ârânın tahkîki içün taraf-ı riyâsetden te'lîf ve irâd olunacak es'ileye a'zânın virecekleri cevâb red veyâ kabul ile meşrûtdur. Hitâm bulmuş olan izâhât ve müzâkerâtın i'âdesi teklîf olunamaz.

Elli Yedinci Mâdde: Hîn-i müzâkerede a'zâ-yı meclis mevzû'-i bahs olan mâdde üzerine açıktan açığa beyân-ı re'y ve mütâla'a ider ve kangı maslahatda ekseriyyet-i ârâ re'y-i hafîye mürâca'atı taleb ider ise o yolda istihsâl-ı ârâ olunur.

Elli Sekizinci Mâdde: Müzâkere olunacak bir maslahatın karârında ihtilâf-ı ârâ vukû' bulur ise ekseriyyet-i ârâ hey'et-i mevcûdenin nısfından ziyâdesinin ittihâdıyla hâsıl olur.

Elli Dokuzuncu Mâdde: Mu'âvinlerin hulâsa itdikleri mâddeler üzerine hey'et-i umûmiyyede beyân-ı mütâla'ât ve ma'lûmât itmeleri câ'iz olub fakat hulâsa itdikleri

mâddeden başka maslahatın müzâkeresine müdâhele ve ale'l-umûm müzakerât ve vak'ada beyân-ı rey idemeyeceklerdir.

Altmışınıcî Mâdde: Hey'et-i Umûmiyyenin zabt-ı cerîdesi Şûrâ-yı Devlet riyâseti ile bâşkâtibi tarafından imzâ olunur ve bilâ tağyir hey'etce kabûl olunan nizâmât lâyhalarına ve esbâb-ı mûcibe mazbatalarına birer zeyl yazılarak lâyhalar Şûrâ-yı Devlet mühri ile ve mazbatalar umûm a'zânın mihr-i zâtileriyle temhîr idilür



Çünkü bir hükûmetin vazîfesi, her bir ahvâlde ahâlîsinin hukûk-ı hürriyyetini muhâfaza emrinden ibâret olup ve ahâlîsi hakkında olan idâresi dahi cebr ü tegallüb sûretiyle olmamak lâzım gelür ve sûret-i cebr ü tegallübde olan idâre ise, hükûmetin hukûkunun hâricinde bir takım zûlm ve te‘addî demek olacağından, bu câiz ve münâsib olmadığı gibi ahâlînin hürriyyetlerinden fazla olarak, daha müsa‘adât i‘tâsına dahi hâcet yoktur zannındayım.

Ve zikr olunan hürriyyetden dahi murâd, herkes keyfe mâ-yeşâ’ fî’linde muhtâr olup hükûmet aslâ müdâhale etmesün ma‘nâsı olmayup zîrâ böyle olsa, elbette bir şahsın menâfi‘i, lâ-cerem âharının hilâfında olacağından, artık hayvanâtın te‘ayyişü gibi yek-diğerini yemek iktizâ eder.

Vâkı‘â, biri müstefîd olur ise de anın istifâdesi içün öbürünün hayâtı fedâ olunmak lâzım gelür. Binâenaleyh, zâta te‘alluk ve ihtisâsı olan bir menfe‘at-ı cüz’iyyenin istihşâli, elbette sâire muzırr olacağı umûr-ı zarûriyyeden olduğu gibi, herkes menâfi‘-i zâtîyye ve mahsûsasını umûma âid ve iştimâli olan bir menâfi‘-i külliyye ve müştereke dâhilinde aramak, muvâfık-ı insâf u hakkâniyyettir.

Hâsılı, bir idârenin her ne kadar usûl ve fûrû‘unda, kavânin ve nizâmâtı muhikk ve müstakîm ve adâlete mukârin olur ise o kadar vezâyifini icrâ etmiş olur. Zîrâ kâffe-i âcizîn ve mazlûmînin merci‘ ve zahîri ve medâr-ı istinâdı olan mahal, ancak bâb-ı ma‘deletdir; yoksa yalnız bâb-ı hükûmet değildir. Bu bâbda en ziyâde elzem olan, hükûmetin bir derece kuvvetidir ki, hatta idâresinde mevcûd olan bi’l-cümle ahâlîsinin hukûkunu tamâmıyla muhâfazaya muktedir ola; bu dahi ahâlîsinin serveti ve memleketin ma‘mûriyyetiyle hâsıldır.

Servet-i ahâlî ve i‘mâr-ı memleket kaziyyesi ise, ahâlînin hukûk-ı zâtîyye ve şahsiyyesi ve kâffe-i emvâl ve emlâki her bir mefâsid ü mezâlîmden berî olan bir idâre-i muntazama ve müstakîme vâsıtasıyla hıfz olunmakla olur. Ancak, idâre-i memlekete müte‘allik olan her bir usûl ve kavânînin meşrû‘iyyeti, mine’l-kadîm menâfi‘-i memleket ve ahâlî zımında vaz’ olunmuş bir kâ‘ide-i mu‘tebere ve mutediledir; yoksa hukûk-ı şahsiyye ve tasarrufiyye cihetleriyle, âlemin nâil olduğu müsâ‘adâta mugâyeret ve muhâlefeti istilzâm eden bir emrin, usûl-i meşrû‘iyyetini bilmeyerek hükmetmek ve efrâd-ı ahâlînin tasarrufât ve emlâkine şu veçhile tesaddî ve müdâhale olunmak kat‘â lâıyk ve münâsib değildir ve a‘sâr-ı sâlifede menâfi‘-i ahâlî ve memleket zımında yapılmış olan şeylerden asrımızda eğerçi istifâde kabil değildir; lâkin sâbıkda mevzu‘ olan usûl ve kânûnun dahi kifâyeti memleketimizin ve ahâlîmizin ihtiyâcâtı derecesinde olmuş olaydı şu vakitte Avrupa’nın en mütemeddin ve muntazam hükûmetleri

sırasında olmamız iktizâ eder idi.

Kezâlik, bir mülkün harâbiyyetini ve ahâlîsinin fakr u zarûretini mü'eddî olan hâlâtın en başluca illet-i tâmm ve fâ'iliyyesi, beyne'l-ahâlî mevcûd olan tezâd ve tebâyün ve tehâlûf-i efkâr ve adem-i emniyyet husûslarıdır ki, şu husûsât-ı mezkûrenin devâmıyla ma'an, mültezem olan tevsî'-i mu'âmelât-ı ticâret ve terakkîyât-ı servet-i ahâlî ve memleket cihetleri bir veçhile mutasavver değildir.

İşte şu emrin te'lîf ve ıslâhı ve bu münâza'âtın indifâ' u izâlesi niyetiyle ve mücerred te'mîn-i hukûk-ı tebe'a ve ahâlîmiz için, a'zâsı bilâ-istisnâ her sınıf tebe'adan olarak **Şûrâ-yı Devlet** nâmıyla mücedded ve muntazam bir meclis tertîb ve teşkîl olunmuştur.

Ve bir de emr-i mu'tenâ-yı muhâkemât ki, hukûk-ı ibâdî, ya'nî emniyyet-i cân ve ırz ve mâl mevâdd-ı mühimmesini mihver-i lâyıkinda idâre etmek emeliyle Divân-ı Ahkâm-ı Adliyye nâmıyla bir meclis-i müstakil daha îcâd olunarak, onunla dahi hükûmet-i şer'îyye ve kanûniyyenin, hükûmet-i icrâiyyeden tefrîk esâsı vaz' edilmiştir.

Ve bu bâbda a'zâya dahi lâzımdır ki, her nev' tebe'amızdan mü'ellef olan hey'ât-ı müctemî'a-i devletimizi vücûd-ı vâhid hükmünde bilüp devletimizin mazarrat ve menfa'atında ve kâffe-i ahvâlinde hâlisâne ve müttefikâne çalışmalıdırlar; tâ ki maksûd olan istikmâl-i refâh-ı ahâlî ve umrâniyyet-i bilâd ve terakki-i ulûm ve ma'ârif kaziyyeleri tamâmıyla hâsıl ola.

Ve umûr-ı dîniyye ve mezhebiyye bahislerine gelince, herkes dîniyle mu'tekîd ve mütedeyyin olur; bu bâbda andan bahis yoktur. Şu kadar ki, kangı dinde ve ne mezhebde olur ise olsun, mâdâm ki muhtelit ve müttehid olarak bir vatan ahâlîsi olmuş olurlar, şu halde ta'assubât ve mübâyenet-i dîniyye nâmıyla, te'abbüdâtâ müte'âllık olan ma'neviyyâtı vesîle ederek, yekdiğerini tahkir ve husûmet etmemeleri lâzımdır. Hülâsa, zât-ı maslahatı muktezî ve hükm-i zamâna muvâfık usûl ve nizâmâtın ta'dîli bir emr-i zarûrî olduğu gibi, el-yevm Avrupa ahâlîsinin dahi derece-i iktidâr ve terakkileri şu da'vâya bir delîl-i iknâ'îdir. Hele şu yukarıdan berü zikr olunan tafsîlâtdan garaz, ancak li-vechillâh hukûk-ı ibâdî ta'yîn ve şu yapılmış olan nizâmâtın vaz'îyyeti ne esâs üzerine mübtenî olduğunu beyândan ibâretidir. Hemân, Cenâb-ı Hak cümleyi muvaffak buyursun.

EK VI: İrâde-i Seniyye, BOA, İ.DUİT, 58/45-1 (30 Zi'l-ka'de/Selh-i Zi'l-ka'de 1288/10 Şubat 1872)

Atûfetlû Efendim Hazretleri

Hey'et-i Şûrâ-yı Devletin birine Tanzimât ve diğerlerine Dâhiliyye ve Muhâkemât Dâ'ireleri tesmiye olunmak üzere müceddeden üç dâ'ire i'tibâriyle aded-i a'zâsının nizâmen yigirmi beşe hasrı ve bunların üçer sınıf üzerine on ikiye ve mülâzımların on beşe tenziliyle ma'âşlarının ta'dîl ve tesviyesi ve bu tasarrufdan husûle gelen ve mukaddemce münhal olup mevkûf bulunan senevî bin dokuz yüz seksen beş kûsûr iki yüz gurûşun hazîne-mânde edilmesi hakkında devletlû Re'îs Paşa hazretlerinin takrîri tertîb pûsulalarıyla meşmûl-i nigâh-ı şevket-iktinâh-ı cenâb-ı cihân-bânî buyurulmak içün arz u takdîm kılınmış ve ziyâde lüzûmsuzlukları cihetiyle çıkarılacakların hâllerine göre taşralarca istihdâmları sûreti dahi tezekkür olunmuş olmağla mütâla'ât-ı ma'rûza hakkında emr ü fermân-ı isâbet-unvân-ı hazret-i şehinşâhî her ne vech ile müte'allik ve şerefsudûr buyurulur ise hükm-i celîlî infâz olacağı beyânıyla tezkire-i senâverî terkîm kılındı efendim. (fî 29 Zi'l-ka'de sene 1288)

Ma'rûz-ı çâker-i kemîneleridir ki,

Zîver-i dest-i ta'zîm olan işbu tezkire-i sâmiye-i sadâret-penâhîleriyle mezkûr takrîr ve pûsulalar manzûr-ı me'âlî-mevfûr-ı hazret-i hilâfet-penâhî buyurulmuş ve zikr olunan dâ'ireler ile aded-i a'zâ ve mu'âvin ve mülâzımların ol sûretle tertîb ve tahdîdiyle ma'âşlarının ta'dîl ve tesviyesi ve tasarrufât-ı meşrûhadan husûle gelen senevî bin dokuz yüz seksen beş kûsûr gurûşun hazîne-mânde edilmesi münâsib ve bu mâdde hakkında dahi masrûf buyurulan hüsn-i himmet ve mesâ'î-i mahzûziyyet-i seniyye-i cenâb-ı mülûkâneyi mûcib olmasıyla mütâla'ât-ı ma'rûzanın tezekkür ve istîzân olunduğu vech ile icrâ-yı iktizâları müte'allik ve şeref-sunûh buyurulan emr ü fermân-ı isâbet-beyân-ı hazret-i şehinşâhî muktezâ-yı celîlinden olarak mârru'z-zikr takrîr ve pûsulalarına savb-ı sâmi-i âsafânelerine i'âde ve tesyîr kılınmış olmağla ol bâbda emr ü fermân hazret-i veliyyü'l-emrindir.