

TÜRKİYE'DE DİSİPLİN HUKUKUNUN DOĞUŞU VE 1872 TARİHLİ MEMURİN MUHAKEMATI NİZAMNAMESİ

*The Birth of Disciplinary Law in Turkey and the Regulation on the Trial of the Civil
Servant dated 1872*

Dr. Zeki ERASLAN*

Öz: Kamu hizmetlerinin gereğine uygun yürütülmesinden sorumlu olan kamu görevlilerini bağlayan kurallar bulunmaktadır. Hizmetin aksaması ya da kötü işlemesi durumunda yetkili ve sorumlular açısından disiplin yaptırımları söz konusu olup bu yaptırımlar ile korunan menfaat kamu yararadır. Disiplin cezalarının verilebilmesinin usul ve esaslarını ortaya koyan kurallar bütünü ise disiplin hukukunu oluşturur. Günümüzde kamu hukuku bağlamında ele alınan disiplin hukukunun tarihsel bir tekâmül süreci söz konusudur. Bu süreç bilinmeden bugün disiplin hukukuna kaynaklık eden hukuksal metin ve ilkelerin hangi gelişme sürecini takip ederek günümüze tevarüs ettiği yeterince anlaşılamayacaktır. Dönemler arası anlaşılma bağları çift yönlü olduğundan yani bugünü anlamak için dünü bilmek; dünü doğru tahlil edebilmek için ise dünün bugüne yansımalarından yani güncelden haberdar olmak gerekir. Bu yöntemin disiplin hukukunun ülkemizdeki gelişim sürecinin analizine ciddi katkı sağlayacağı açıktır. Bu doğrultuda çalışmada, disiplin hukukunun bugüne kadar müstakil olarak çalışılmayan *Osmanlı boyutu ele alınacak olup* dönemin hukuki kaynakları çerçevesinde meseleye ışık tutulacaktır. Osmanlı Disiplin Hukukuna esas teşkil eden 1289 (1872) tarihli "*Me'mûrin Muhâkemesine Dâir Nizâmname*" çalışmanın önemli ve daha somut bir kısmını teşkil edecektir. Çalışmanın ekine konulan nizamnamenin aslı ile çeviri yazısının bu alanda yapılacak çalışmalara katkı vereceği değerlendirilmektedir. Nizamname, rasyonel idare tipine geçiş sürecinin zaman içerisinde personel hukukuna yansımasıdır. Çünkü bu nizamname, kadı/hâkimler hariç Türkiye'de kamu personeline ilişkin disiplin hukuku

Abstract: There are rules that bind public officials who are responsible for the proper execution of public services. In case of disruption or bad functioning of the service, there are disciplinary sanctions for authorized and responsible persons, and the interest protected by these sanctions is the public interest. The set of rules that set out the procedures and principles are disciplinary punishments constitute the disciplinary law. Today, there is a historical evolution process of disciplinary law, which is considered in the context of public law. Without knowing this process, it will not be able to be adequately understood by which development process the legal texts and principles that are the source of disciplinary law today have followed. The ties of understanding between periods are bidirectional. To understand today, you must know yesterday. In order to analyze the past correctly, it is necessary to be aware of the reflections of yesterday, that is, the current. It is clear that this method will make a serious contribution to the analysis of the development process of disciplinary law in our country. In this context, in this study, the Ottoman dimension of disciplinary law, which has not been studied separately until today, will be discussed and will shed light on the issue in this direction of the legal resources of the period. The Regulation on the Trial of the Civil Servant 1289 (1872), which constitutes the basis of the Ottoman Disciplinary Law, will constitute an important and more concrete part of the study. It is being evaluated that the original and the translation of the regulation attached to the study will contribute to the studies to be carried out in this field. The regulation is the reflection of the transition process to the rational management type on personnel law over time.

* Başkan Yardımcısı, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu, zeraslan78@hotmail.com, ORCID: 0000-0002-4349-2274

Makale Geliş Tarihi: 12.01.2023, Makale Kabul Tarihi: 15.03.2023
DOI:10.57083/adaletdergisi.1285770

esaslarını sistematik olarak ele alan ilk derli toplu hukuki düzenlemedir. Bu yönüyle günümüz disiplin hukukunun temelini oluşturduğu ifade edilebilir. Nizamnamenin günümüz disiplin hukukuna görünen ve görünmeyen etkileri söz konusudur. Yargısal düalizmin neticesi olarak ortaya çıkan Şûrâ-yı Devlet ile birlikte idari rejime geçiş süreci hızlanmıştır. Bu durum ise Osmanlı Disiplin Hukukunun kurumsallaşmasına oldukça ciddi katkı vermiştir.

Anahtar Kelimeler: Disiplin Hukuku, Memurun Muhâkematı, Soruşturma İzni Yargısal Düalizm, Nizâmiye Mahkemeleri, Rasyonel İdare.

Because this regulation is the first tidy legal regulation that systematically addresses the principles of disciplinary law regarding civil servants in Turkey, excluding judges. From this point it can be said that it forms the basis of today's disciplinary law. There are visible and invisible effects of regulation on today's disciplinary law. With the Council of State, which emerged as a result of judicial dualism, the transition to the administrative regime accelerated. This situation made a serious contribution to the institutionalization of the Ottoman Disciplinary Law..

Keywords: Disciplinary Law, Trial of the Civil Servant, Permission to Investigate, Judicial Dualism, Courts of Nizâmiye, Rational Administration.

GİRİŞ

Kamu görevlilerinin görevlerini yerine getirirken kullandıkları yetkiler, onlar için bazı sorumlulukları da beraberinde getirmektedir. İdarenin üstlenmiş olduğu kamu hizmetlerinin hizmetten faydalananlara düzenli ve etkin bir biçimde sunulabilmesi için kamu kurum ve kuruluşlarında görev, yetki ve sorumluluk üstlenelere yönelik çalışma düzenini güvence altına alan bazı kurallar söz konusu olup bu kurallara aykırı fiiller disiplin suçunu oluşturmaktadır. Objektif hukuk kaideleri ile tespit edilen bu kurallara aykırılık halinde memurlara tatbik edilen zecri tedbirler (zorlayıcı önlemler) disiplin cezalarını oluşturur.¹ Kamuda yürüyen hizmetin aksaması ya da işlememesine yol açan eylemler sonucu kamu personeline verilebilecek disiplin cezalarının *kanunla* konulması ve düzenlenmesi gerekmektedir.² Nitekim 1982 Anayasası'nın 128. maddesinin ikinci fıkrası, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin tüm özlük işlerinin kanunla düzenlenmesini zorunlu hâle getirmiştir. Bu bağlamda, kamu personeli disiplin hukuku bakımından anayasanın öngördüğü üç temel ilkeden birinin kanunilik ilkesi olduğu ifade edilmektedir.³

Geniş anlamda kamu görevlisi dar anlamda ise memurlar hakkında araştırma, inceleme ve gerektiğinde soruşturma yapılması ve yapılan soruşturma sonucunda sübut bulan fiilin ağırlığına göre onların çeşitli disiplin cezalarıyla tecziye edilmeleri mümkündür. Günümüz Türk Hukukunda disiplin uygulamasının birden çok yargı düzenini (adli ve idari

¹ Sıddık Sami Onar, İdare Hukukunun Umumi Esasları, I. C., 2. Tabı (Baskı), İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1960, s. 867.

² Metin Günday, İdare Hukuku, Güncelleştirilmiş 8. Baskı, İmaj Yay., Ankara, 2003, s. 216-217.

³ Akyılmaz'a göre kamu personel hukukuna yönelik üç anayasal ilkenin diğer ikisi ise savunma hakkı ve yargı yolu güvencesidir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Bahtiyar, Akyılmaz, "Anayasal Esaslar Çerçevesinde Kamu Personeli Disiplin Hukuku ve Uygulamadaki Sorunlar", C. VI, Sayı 2, 2002, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, ss. 239-260.

yargı) ilgilendiren bir özelliği söz konusudur.⁴ Ancak disiplin suçu işlediği iddia edilen kamu görevlileri için fiil sübut bulup disiplin cezası verilebilse de her durumda ayrıca ceza yargılaması gerekemeyebilmektedir. Disiplin suçlarının muhatabı *adli yargı mercileri* değil kamu görevlisinin görev yaptığı *idarenin* kendisidir. İdarenin tesis ettiği disiplin işlemleri sonucu verilen cezalara karşı yargısal denetim *idari yargı mercileri* tarafından yerine getirilmektedir.

Disiplin cezası ile korunan hukuki menfaat ise *kamu yararındır*. Amaç kamu hizmetlerinin gereğine uygun olarak yerine getirilmesini temin etmektir. Bu bağlamda disiplin hukuku; toplum düzenini sağlayan genel ceza kurallarının dışında münhasıran kamu hizmetlerini güvence altına almaya matuf kurallar koyar, hizmet suçlarını ve bu suçların cezai karşılıklarını belirler. Dolayısıyla disiplin hukuku, geneli değil kısmi kamu düzenini konu alan bir hukuk dalıdır. Suçun ortaya çıkmasından hükmün kesinleşmesine kadar, şüpheli/sanık hakkında yapılacak bütün işlemlerin adli mercilerin görev ve yetkisinde olması genel bir kuraldır. Ancak idari rejime⁵ geçişin bir sonucu olarak ikili yargı sisteminin benimsendiği ülkemizde 19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren başlayan ve günümüzde de devam etmekte olan usul gereği, kamu görevlilerinin soruşturulması ve yargılanmasında genel düzenlemelerin dışında bazı özel düzenlemelere yer verilmiştir. Bu düzenlemeler süreç içerisinde memurun imtiyaz alanını daraltacak şekilde birtakım değişikliklere uğrasa da günümüzde kamu görevlilerinin *vazifelerinden kaynaklanan* suçlardan dolayı haklarındaki ceza yargılaması bazı suçlar hariç *doğrudan* adli yargı mercileri tarafından yapılamamaktadır. Memurların özel muhakeme usullerine tâbi kılınması; çoğunlukla, âmme (kamu) hizmetinin devamlılığını sağlamak, idarenin otoritesi ile kudretinin sarsılmasını önlemek ve idarenin adli organa karşı itimatsızlığının yol açtığı endişeyle kabul edilmiştir.⁶

Kamu görevlilerinin görevleri sırasında işledikleri suçlar, ceza yargılamasının konusu olduğu takdirde, suçun niteliğine göre (örneğin; rüşvet, irtikâp, zimmet, ihaleye fesat karıştırma gibi) günümüzde doğrudan adli yargı mercilerince soruşturmaya tabi tutulmasının yanında doğrudan takibatı mümkün olmayan suçlarda (örneğin görevi kötüye kullanma gibi) suçun memuriyetten doğması veya görev esnasında işlenmesi hâlinde kanunda tayin edilmiş mercii tarafından memur hakkında yapılan ön inceleme sonucunda “men-i muhâkeme/soruşturma izni verilmemesi” ya da luzûm-ı muhâkeme/soruşturma izni verilmesi” kararı verilerek tahkikat

⁴ Oğuz Sancakdar ve Diğerleri, Disiplin Hukuku, 2. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2022, s. 2.

⁵ Bu çalışma planlanırken Türkiye’de yargısal düalizm ve idari rejim konusuna da etraflıca yer verilmesi düşünülmüştü. Ancak çalışma şekillendikçe bu hususlara yer vermenin çalışmanın amacı ve sınırlarını açacağı fark edilmiş olup bahsi geçen konunun müstakil bir çalışma olarak ele alınması gerektiği kanaatine ulaşılmıştır. Bununla birlikte çalışmanın gerektirdiği ölçüde konuya değinilmeye özen gösterilmiştir.

⁶ Çetin Özek, “Türk Hukukunda Memurların Muhakemesi”, C., 26, Sayı 1, İstanbul, 1960, İstanbul Hukuk Fakültesi Mecmuası, s. 34.

sonucu düzenlenen rapor adli yargı mercilerine gönderilmektedir.⁷ Bu çerçevede hazırlanan ön inceleme raporları adli mercilerin yargılama izni talebi üzerine düzenlenebileceği gibi muttali olduğu bir suç karşısında idarece re'sen de düzenlenebilir.

Günümüzdeki duruma ilişkin bu kısa açıklamadan sonra çalışmanın asıl amacının, Osmanlı Döneminde kamu görevlilerine yönelik disiplin uygulamaları ve muhakemenin hangi hukuki düzenlemeler temelinde gerçekleştiğini ortaya koymak olduğunu belirtmek gerekir. Bu bağlamda *idari rejime* geçiş süreciyle eş zamanlı ele alınabilecek *Osmanlı disiplin hukukunun zihni temelleri* ve yapılan hukuki düzenlemeler tahlil edilmeye çalışılacaktır. Tam bu noktada Osmanlı Disiplin Hukukuna esas teşkil eden 1289 (1872) tarihli "*Me'mûrîn Muhâkemesine Dâir Nizâm-nâme*"⁸ çalışmanın önemli ve daha somut bir kısmını teşkil edecektir. Çünkü bu nizamname, kadı/hâkimler hariç Türkiye'de kamu personeline ilişkin disiplin hukuku esaslarını sistematik olarak ele alan ilk derli toplu hukuki düzenlemedir. Bu yönüyle günümüz disiplin hukukunun temelini oluşturduğu ifade edilebilir. *Me'mûrîn Muhâkemesine Dâir Nizâm-nâmenin* tarihçilerin çalışmalarında bugüne kadar pek yer bulamadığı görülmüştür. Bazı hukukçular tarafından yapılan çalışmalarda ise çoğu geçmişte yapılan kimi çalışmalarda⁹ yer alan bilgilerle yetinildiği, nizamnameye kısmen ve konunun Şûrâ-yı Devlet ile bağlantısına yeter düzeyde yer verilmeden kısaca değinildiği görülmüştür. Nizamnamenin, ülkemizde disiplin hukukunun şekillenışı bağlamında tafsilatıyla ele alınma zorunluluğu ortadadır. Bu bağlamda nizamnamenin arşivde yer alan aslı, ana metne sadık şekilde ve dil özelliği korunan bir transliterasyonla çalışmanın ekinde yer verilecektir. Bu durumun çalışmaya zenginlik katacağı düşünülmektedir.

I. OSMANLI KLASİK DÖNEMİNDE DİSİPLİN HUKUKU

Osmanlı Devleti'nde klasik dönem olarak ele alınan 19. yüzyıl öncesi dönemde esasları ortaya konmuş sistemli bir disiplin hukukundan bahsetmek pek mümkün değildir. Ancak bu durum kamu görevlilerinin o dönemde disiplin suçu işlemediği ya da çeşitli yaptırımlarla karşılaşmadığı anlamına gelmez.

Osmanlı Devleti'nin klasik döneminde kamu görevlileri üzerindeki denetimi sağlamak ve onların halka yönelik olumsuz tutumlarını önlemek

⁷ Bahsi geçen iş ve işlemler günümüzde "2/12/1999 tarihli 4483 sayılı Memur ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun" hükümleri doğrultusunda yapılır. Bkz. Düstur, 5. Tertip, C., 39, Sayı: 23896.

⁸ Düstûr, 1. Tertip, 1. C., Matbaa-i Âmire, 1289, ss. 604-606.

⁹ Bu doğrultuda yapılmış önde gelen çalışmaların bazıları şunlardır: Hakkı Kâmil Beşe, Memurlar Hakkında Muhakeme Usulleri, Yeni Cezaevi Matbaası, Ankara, 1943, Hayri Orhun, Türkiye'de Devlet Memurlarının Hukuki Rejimi, R. Zelliç Basımevi, Ankara, 1946, Çetin Özek, "Türk Hukukunda Memurların Muhakemesi", C. 26, Sayı 1, İstanbul, 1960, İstanbul Hukuk Fakültesi Mecmuası, ss.34-85, Selâhattin Keyman, "Memurin Muhakematı Kanunu", C. 19, Sayı: 1-2, Ankara, 1960, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, ss. 173-200.

amacıyla şikâyet mekanizması¹⁰ olarak işlev gören çeşitli merciler söz konusu olmuştur. Devletin iç ve dış meselelerinin görüşüldüğü en üst kurul olan Divân-ı Hümâyûn¹¹ kadı ve bazı devlet adamlarının görevlerinden doğan suçlarda en üst şikâyet mercii olarak da görev yapmıştır. Bir haksızlığa uğradığını iddia eden herkesin dilekçeyle veya bizzat gelerek ya da padişahın cuma/bayram namazları, av partileri ve gezintileri esnasında yol güzergâhında görevlilere verilebileceği dilekçeler üzerinden Padişaha ulaşma ve bu vesileyle Divân-ı Hümâyûn'da talep veya şikâyetlerinin görüşülmesini isteyebilme imkânı vardır.¹² Şikâyet konularında herhangi bir sınırlandırmanın söz konusu olmadığı bilinmektedir. Özellikle arşiv kayıtlarından *kadılar ve yöneticiler* hakkında çokça şikâyetin olduğu görülmüş¹³ olup İslâm hukukunun doğrudan düzenleme yapmadığı daha çok yönetsel alanda örfi hukuk alanına giren hususların çözümüne Nişancının önerisiyle Vezir-i âzam tarafından, şer'i hukuku ilgilendiren *kadı kararlarına* itirazlara ise Kazasker/Kadı askerler tarafından bakılmış ve şikâyet hususları çözüme kavuşturulmaya çalışılmıştır.¹⁴ Diğer taraftan kadılar hakkında şikâyetin arttığı bölgelere 16. yüzyılın sonuna kadar Mehâyif Müfettişleri gönderilmiştir.¹⁵ Deneyimli kadılar arasından tayin edilen bu müfettişlerin, hukuka aykırı neticelendirildiği iddia edilen bazı davaları yeniden yerinde karara bağlamak ve teftiş ettiği kadılar hakkında düzenlediği raporları doğrudan Divân-ı Hümâyûn'a bağlamak yetkisi bulunmaktadır.

Osmanlı Devleti'nin en üst düzey karar organı Divân-ı Hümâyûn ile sade vatandaş arasında iletişim kanallarını açık tutma çabasındaki temel hedefin halkı, yönetici sınıf karşısında korumak ve olası haksızlıkları engellemek ya da haksızlığa uğrayanların haklarını arayabilecekleri bir sistemi inşa etmek olduğu anlaşılmaktadır. Esasen bu anlayış eski Hint ve İran siyaset teorisinden mülhem Osmanlıdaki "*daire-i adliye*" olarak bilinen "Adalet Formülü" nün yansımasıdır. Bu formüle göre,¹⁶ hükümdarın devleti ayakta tutmak için askerî güce (askerî güç kavramından tüm devlet teşkilatı/bürokrasi anlaşılmalı), askerî güç hazineye, hazine reâyânın ödediği vergilere, vergilerin artışı ise adalete bağlıdır. Bu nedenle akıllı hükümdar kendi egemenliğini koruyup gücünü artırmak istiyorsa halka adaletle

¹⁰ Osmanlı Devleti'nde şikâyet mekanizmasının işleyişi ve yapılan şikâyetlerin türü hakkında yapılmış bir çalışma için bkz. Murat Tuğluca, Osmanlı Devlet ve Toplum İlişkisinde Şikâyet Mekanizması ve İşleyiş Biçimi, 2. Baskı, TTK Yay., Ankara, 2020.

¹¹ Divân-ı Hümâyûnün çalışma usul ve esasları ile görev, yetki ve sorumluluklarına ayrıntılı bilgi veren müstakil bir başvuru kaynağı için bkz. Ahmet Mumcu, Divan-ı Hümâyûn, 5. Baskı, Phoenix Yay., Ankara, 2020.

¹² Tuğluca, s. 33.

¹³ Tuğluca, s. 86-89 ve 172-176.

¹⁴ Coşkun Üçok, Ahmet Mumcu ve Gülnihal Bozkurt, Türk Hukuk Tarihi, 9. Baskı, Savaş Yay., Ankara, 1999, s. 213.

¹⁵ İsmail Hakkı Uzunçarşılı, Osmanlı Devletinin İlmiye Teşkilâtı, 4. Baskı, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara, 2014, s. 130.

¹⁶ Halil İnalçık, Osmanlı'da Devlet, Hukuk ve Adâlet, Kronik Yay., 3. Baskı, İstanbul, 2016, s. 59.

muamele etmeli ve zulümden kaçınmalıdır. Bu anlayış sadece Osmanlı Devleti'nde değil, Osmanlı öncesi diğer Türk ve İslâm devletlerinde de görülmektedir.¹⁷

İdari ve yargısal denetim işlevi gören Divân-ı Hümâyûn'da özellikle örfi ceza davalarıyla kamu görevlilerinin taraf oldukları davalarda Divânın adil bir yargılama bakımından önemli bir fonksiyon icra ettiği ve kanun hâkimiyetini sağlama bakımından önemli bir rol üstlendiği inkâr edilemez.¹⁸ Bu yönüyle Divân-ı Hümâyûn'un, kazaskerler tarafından kadı kararlarının bozulabildiği bir çeşit temyiz mercii vasfında üst mahkeme olarak görev yaptığı ifade edilmiştir.¹⁹ Ancak hemen belirtmekte fayda var ki, Divân'da alınan yargısal kararlar da idari kararlar gibi re'sen tenfiz edilemez. Uygulamada bu kurulun kararlarına büyük ölçüde onay verilse de kararlar için padişahın ayrıca bir onay alma zorunluluğu vardır. Bu noktada Divân-ı Hümâyûn'un, padişahın egemenlik hakkı gölgesinde toplandığı ve onun adına karar alabildiği ve aldığı kararların ancak padişah onayını müteakiben yürürlüğe girdiği (mer'ıyyü'l-icrâ) gözden uzak tutulmamalıdır. Bu durum tutuk adalet görüntüsüne yol açmıştır. Tarafımızca her ne kadar bu tespit yapılsa da Divân-ı Hümâyûn'un günün koşullarında rasyonel karar almaya çalışan sistemli işleyen yapısıyla, devlet için vazgeçilmez bir unsur olarak adalet dağıtmaya çaba gösteren bir mercii olduğunu belirtmek gerekir.

Kamu görevlilerini ilgilendiren örfi hususlarda ferman/kanun devletin kuruluşundan itibaren söz konusu olsa da Halil İnalçık tarafından İmparatorluğun gerçek kurucusu olarak görülen Fatih Dönemi'ne özellikle dikkat çekilmiş olup bu dönemde pek çok kanunun yapıldığı ancak kamu yararına matuf iki adet genel kanunnâme çıkarıldığı, birinin askerî sınıfı diğerinin ise reâyâyı (halk) ilgilendirdiği ifade edilmiştir.²⁰ Fatih Dönemi'ne kadar padişahın huzurunda toplanan Divân-ı Hümâyûndan başka Vezir-i âzam divânları başta olmak üzere taşrada eyalet ve sancak divânları da bulunmaktadırlar.²¹ Kurulan bütün divânların önemli bir hedefi kamu görevlileri üzerinde *denetim* sağlamaktır. Esasen Osmanlı merkez yönetiminin özellikle kamu görevlilerinin kanun hükümlerine aykırı iş yapmalarını konusunda oldukça titiz olduğu görülmekte olup kanunnâme hükümlerine aykırı hareket eden kamu görevlilerinin merkeze bildirilmeleri kadılardan istenmiştir.²² Bu kanunlar incelendiğinde halkın refahının öncelendiği ve yönetici sınıfa gerekli uyarıların yapıldığı görülmektedir.

¹⁷ Mehmet Âkif Aydın, *Türk Hukuk Tarihi*, 18. Baskı, Beta Yay., İstanbul, 2021, s. 69.

¹⁸ Aydın, s. 87.

¹⁹ Mumcu, s. 67-68.

²⁰ İnalçık, 2016, s. 41-46. Fatih Dönemi Kanunnâmelerinin ayrıntılı hukukî tahlili için bkz. Ahmet Akgündüz, *Osmanlı Kanunnâmeleri ve Hukukî Tahlilleri* (İkinci Kısım), İstanbul, 1990. Fatih Kanunnamesi öncesi yaşananlar ve Fatih'i bu kanunnameye sevk eden sebepler ile kanunname ve yorumu için ayrıca bkz. Abdulkadir Özcan, "Fatih'in Teşkilat Kanunnamesi ve Nizâm-ı Âlem için Kardeş Katli Meselesi", *İÜEF Tarih Dergisi*, Sayı 33, 1982, ss. 7-56.

²¹ Mumcu, s. 125-140.

²² Aydın, s. 71.

Ancak kamu görevlileri için disiplin hukukuna esas olacak müstakil bir düzenlemenin bu dönemde bulunmadığı görülmektedir.

Her ne kadar kuruluşundan 19. yüzyıla kadar bahsi geçen çeşitli divânlarla kamu görevlileri *denetim* altına alınmaya çalışılıp bazı ferman ve kanûnnâmelerde yönetici sınıfın adaletle hükmetmesi gerekliliğine vurgu yapılsa da, kamu görevlileri için gerek halkla ve gerekse kendi aralarında sağlıklı işleyen normatif ve sistematik bir çalışma düzeninin kurulabildiğini ifade etmek oldukça güçtür. Öncelikle belirtmek gerekir ki, ikili yargı (adli/idari) sisteminin inkişaf etmediği ve genel görevli mahkemelerin şer'i mahkemeler olduğu klasik dönemde, kamu görevlileri de genel yargılamaya usulüne tabi olmuştur. Kadılık kurumunun zamanla kendisinden beklenebilecek verememesi, adalet dağıtamayacak hâle gelmesi ve hatta bazı sorunların kaynağı olması karşısında yönetici sınıf gerek yargısal ve gerekse idari açıdan yeter düzeyde denetlenememiştir. Bu sonucun ürettiği problemleri çözmek için bazı reformist adımların atılması pek çok noktada olduğu gibi 19. yüzyılda mümkün olmuştur.

II. REFORM DÖNEMİ VE DİSİPLİN HUKUKUNUN DOĞUŞU

Osmanlı devlet ve toplum yapısında 19. yüzyılda yaşanan değişim ve dönüşüm, önceki yüzyılların aksine *aritmetik değil, geometrik artış hızı* ile gerçekleşmiştir. Devlet yönetiminde, sistemi sil baştan sorgulayan ve buna bağlı olarak köklü reform gerekliliğiyle atılması kaçınılmaz olan adımlar bu yüzyılda söz konusu olabilmıştır. Bu sebeple 19. yüzyıl, Osmanlı Devleti için gelişen dünyaya ayak uydurma ve bu dünya ile bütünleşmek adına fevkalade reformist adımların cesurca atıldığı bir kesit olmuştur. Bu yüzyıla damgasını vuran reformcular, yaşadığı dünyanın renklerini fark eden senkronize görüş sahibi olmuşlardır.²³ Devleti ayakta tutmanın ikinci bir yolunun olmadığını bu dönemde gerek padişahlar ve gerekse karar merciinde bulunan tüm ricâl-i devlet tarafından köklü reform ihtiyacı ziyadesiyle görülmüştür. Bu doğrultuda maliye, ticaret, eğitim gibi sahalarda ciddi adımlar atıldığı gibi hukuk alanında da oldukça önemli adımların atılması söz konusudur. Hatta denilebilir ki zihinsel dönüşümün yansıdığı hukuksal alanda, resepsiyon sürecinin de etkisiyle yoğun kanunlaştırma hareketleri²⁴ söz konusu olmuştur. Reformist gelişmeleri harekete geçiren en önemli teşvik edici güç ise hiç kuşkusuz *Gülhane Hatt-ı Hümayûnu*'dur. Gülhane Hatt-ı Hümayûnu bir anayasa olmasa da içerdiği anayasal bazı ilkelerden bahisle taşıdığı anayasal nitelikle gerçekleşecek reformist dönüşümün ana hukuki zeminini teşkil etmiştir. Bu çerçevede çalışmanın konusu olan modern anlamda

²³ İlber Ortaylı, İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı, İletişim Yayınları, İstanbul, 1999, s. 28

²⁴ Hıfzı Veldet Velidedeoğlu, "Kanunlaştırma Hareketleri ve Tanzimat", Tanzimat, C. 1., MEB Yay., İstanbul, 1999, s. 139-209. Kanunlaştırma sürecinde 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.

disiplin hukukunun temellerinin de bu dönüşümün bir veçhesi olarak karşımıza çıktığı ifade edilebilir. Bu durum devletin *rasyonel idare tipine* geçme çaba ve kararlılığının sonucudur.

GÜLHANE HATT-I HÜMÂYÛNU SONRASI GELİŞMELER

Divân-ı Hümâyûn'un 17. yüzyıldan itibaren giderek azalan önemi ve bir süre sonra da toplanmamasının yanı sıra III. Selim ve II. Mahmut Dönemlerinde ara ara toplanan *Meclis-i Meşveret'in* ise Divân-ı Hümâyûn'dan doğan boşluğu dolduramaması, ihtiyaç anında toplanması yani devlet için süreklilik arz eden bir organ olmamasından hareketle Osmanlı Devleti, merkezî teşkilatta yeni bir arayışa yönelmiş olup pek çok alanda reformculuğu ile ön plana çıkan II. Mahmut Dönemi'nde bu ihtiyaç 1838'de kurulan Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye ile giderilmek istenmiştir. 1838 Balta Limanı Antlaşması sonrası dönemde nüfuz dengesinin görev yapan Sadrâzama göre İngiltere ve Fransa arasında yer değiştirdiği bir siyasal ortamda bahsi geçen devletlerin zaman zaman telkin bazen de baskıları sonucunda Osmanlı Devleti için etnik ve dini açıdan türdeş olmayan Müslim ve gayrimüslim tüm tebaa için din dışı (seküler) ortak bir hukuk düzeni tesis etmek zorunluluğu doğmuştur. Bu hukuk düzeninin inşası daha önce de ifade edildiği üzere yoğun kanunlaştırma sürecini beraberinde getirmiştir. Ancak Tanzimat Dönemi reformlarının Hâmî-i Kavîsi olarak görülen Meclis-i Vâlâ'nın görevi sadece düşünülen reformlara kanun lâyhalarını hazırlayan mutfak olmak değildir. Bu Meclis, 1840 yılında hazırlanıp yürürlüğe giren ceza kanunu çerçevesinde, şer'i hukuk kapsamı dışında olan suçlarda ilk derece ve temyiz mercii olarak yargısal sisteme de dâhil olmuştur.

Gülhane Hatt-ı Hümâyûnu (1839) sonrası kanunlaştırma hareketleriyle hızlanan reformist adımlar Cumhuriyet Türkiye'si için pek çok sahada olduğu gibi disiplin hukukunda da günümüze tevarüs eden dikkate değer başlangıç olmuştur. Gülhane Hatt-ı Hümâyûnu'nda kanun önünde eşitlik prensibi kuvvetle ifade olunmaktadır. Hiçbir rütbe ve hatır bakılmaksızın herkesin kanun karşısında eşit sorumluluk taşıdığına, fermana yer alan,

“...ulemâ ve vüzerâdan velhâsıl her kim olur ise olsun kavânin-i şer'iyyeye muhâlif hareket edenlerin kabâhat-i sabitelerine göre te'dibâtı lâyıklarının hiç rütbeye ve hatır ve gönüle bakılmayarak icrâsı zımnında mahsûsen cezâ kanûnnâmesi dahi tanzim ettirilsün...”

ibare²⁵ ile vurgulanmıştır. Fermana yer alan “kabâhat-i sabitelerine göre te'dibâtı lâyıklarının” ibaresi yapılacak ceza yargılamasında kişinin işlediği suçun niteliğinin belirlenmesinde ve ceza takdir edilmesinde en azından *eşitlikçi* bir yaklaşımın benimsendiği, o dönem için “nisbet-i adile” olarak ifade edilebilecek ilkeden bahisle kendini göstermektedir. Bu ilkenin günümüzde ceza yargılamasının en önemli ilkelerden olan “ölçülülük” ilkesiyle örtüştüğü ifade edilebilir. Ceza kanununa hâkim olan ilkelerin zamanla disiplin hukukunun da ana çerçevesini oluşturmaya başladığı

²⁵ Ferman için bkz. Düstûr, I. Tertip, I. C., Matbaa-i Âmire, 1289, ss. 4-7.

görülmüştür. Bu dönemde Ceza Kanunu²⁶ çerçevesinde ön görülen bazı yaptırımlar örneğin tekdîr/uyarma, tevbih/ kınama, tenzil-i rütbe/alt göreve atama, görev yeri değişikliği, azledilme/ihraç gibi sonraki dönemlerde disiplin hukukunun kapsamına girecek olan bazı disiplin cezaları olarak karşımıza çıkmaktadır. Üst düzey kamu görevlilerini yargılayacak merci olan Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye'nin aldığı yargısal kararların temelde bir ceza yargılaması olduğu hususu gözden kaçırılmamalıdır.

Hukûk-ı şahsiyeyi ilgilendiren ceza davalarında (yaralama ve ölüm gibi) şahsın talebi üzerine dava konusu uyumsuzluk öncelikle şer'i mahkemede çözüme kavuşturulmakta daha sonra da örfi hukuk (kanunname) çerçevesinde "mücâzât-ı kanuniyeye/ceza kanunu hükümlerine uygun olarak konu taşra idare meclislerinde ve 1864'ten itibaren de nizâmîye mahkemelerinde görülmektedir.²⁷ Sonrasında ise şer'i ve kanuni ilamlar birlikte bir mazbatayla Meclis-i Vâlâ'ya gönderilmektedir. Devlet memurlarının ve ulemanın işlediği cünha suçlarına ilişkin davaların ise ceza kanununun 3. faslının birinci maddesi gereği mutlak surette Meclis-i Vâlâ'da görüşülmesi, cünhanın derecesine göre ilgililere Meclis-i Vâlâ tarafından tekdîr ve tevbih ile yetinilmesi ya da 5 gün ile 20 gün arasında hapis cezası verilmesi hükme bağlanmıştır.

Merkezden tayin edilen vali, kadı, mutasarrıf gibi görevliler dışında kalan kamu görevlilerinin 1840 yılından itibaren sancak, eyalet ve daha sonra kurulan Vilayet İdare Meclislerinde, Dersaadette/başkentte görev yapan her düzey kamu görevlisinin ise (padişah hariç) merkezden taşraya irâde-i seniyye ile doğrudan atanan kamu görevlileri gibi Meclis-i Vâlâ'da yargılandığı yapılan çalışmalarda ortaya konulmuştur.²⁸ Bu doğrultuda vali, müşir veya mutasarrıf olarak görev yapan pek çok kişinin yargılanıp çeşitli cezalar aldığı Meclis-i Vâlâ'da, sadrâzamlık yapmış olan Hüsrev Paşa da rüşvet suçuyla yargılanmış olup kendisine sürgün cezası verilmiştir.²⁹

Meclis-i Âlî-i Tanzîmât'ın 1854 yılında kurulması ile birlikte üst düzey devlet adamlarını yargılama yetkisi bu meclise verilmiş olup Mustafa Reşid Paşa'nın rüşvetle suçladığı sadrâzam Damat Mehmet Ali Paşa, görevden alınca meclis onu yargılamış ve kendisine Kastamonu'ya sürgün cezası verilmiştir.³⁰ Ancak bu ceza icra edilmemiş olup sabık sadrâzam, padişah tarafından affedilmiştir. Esasen bahsi geçen meclislerin verdiği cezaların re'sen tenfiz kabiliyeti söz konusu değildir. Bu durum gerek Meclis-i Vâlâ'nın ve gerekse bu yetkiyi kullanmakla görevlendirilen diğer meclis ya da daha sonra kurulacak olan Şûrâ-yı Devlet gibi mercilerin tam anlamıyla

²⁶ 1840 tarihli Ceza Kanununun yayımlanmış metni için bkz. Reşat Kaynar, Mustafa Reşit Paşa ve Tanzimat, 4. Baskı, Türk Tarih Kurumu Yay., Ankara, 2010, ss. 302-313.

²⁷ Sedat Bingöl, "Tanzimat Sonrası Taşra ve Merkezde Yargı Reformu" Yeni Türkiye Yayınları (Osmanlı-Teşkilat), C. 6, Ankara, 1999, s. 535-536.

²⁸ Mehmet Seyitdanlıoğlu, Tanzimat Devrinde Meclis-i Vâlâ (1838-1868), 2. Baskı, TTK Yay., Ankara, 1999, s.119-120.

²⁹ Seyitdanlıoğlu, s. 119.

³⁰ M. Yasin Taşkesenlioğlu, Meclis-i Âlî-i Tanzîmât (1854-1861), TTK Yay.,Ankara, 2018, s. 76.

birer yargı organı olmamasından kaynaklanmaktadır.³¹ Bahsi geçen kurumların bu yönüyle her ne kadar yargısal bir vasıf taşıdığı kabul edilse de, bu meclislerin teşkil şekli, üyelerin bağımsız olmamasının sonucu olarak hâkim teminatından yoksun olmaları ve kararlarının onaya muhtaç bulunması, bahsi geçen mercilerce alınan yargısal kararların tenfizini zaman zaman engellemiştir. Kaldı ki, kesinleşen yargısal kararların tenfizinde yetkili mercinin, 1879 tarihli Mehâkim-i Nizâmiyyenin Teşkilât-ı Kanûn-ı Muvakkatiyle ihdas edilen ve görev/yetkileri aynı yıl Usûl-i Muhâkemât-ı Cezâiyye Kanûn-ı Muvakkatiyle düzenlenen müdde-i umûmîliklerin/savcılıkların kuruluşuna kadar taşrada işlenen suçlarda valiliklerce üstlenilmiş olduğu görülmektedir. 19. yüzyılın son çeyreğine kadar süreç bu şekilde işlemiştir.

Meclis-i Vâlâ'nın aldığı yargısal kararların re'sen icra edilemediği, gerektiğinde Meclis-i Âlî-i Umûmi tarafından düzeltilebildiği ya da reddedilebildiği, kabul gören kararlarının infazı için ise ayrıca padişahın onay alınması gerekmektedir. Durum böyle olsa da 1840 tarihli Ceza Kanunu ile birlikte bazı suçlar hariç (hukûk-ı şahsiyye) *ceza yargılamasında* genel görevli yargı merciinin Meclis-i Vâlâ olduğu görülmektedir. Taşrada idare meclisleri, merkezde Meclis-i Vâlâ, ticaret mahkemeleri ve sonuç olarak 1864 tarihli Vilâyet Nizâmnamesiyle³² nizamiye mahkemelerinin yaygınlaşması, merkezde Şûrâ-yı Devlet ve Divân-ı Ahkâm-ı Adliyenin kurulmasıyla şer'î mahkemelerin görev alanları giderek daralmaya başlamıştır. Diğer taraftan üst düzey görevliler için söz konusu olan yargılamanın idari değil adli/ceza yargılaması olduğuna ve henüz disiplin hukukunun gelişmediğine bir kez daha dikkat çekmek gerekir. Bu bağlamda kamu görevlilerine yönelik olarak II. Mahmut Dönemi'nin sonlarına doğru Tarik-i İlmiyye Dair Ceza Kanunnâmesi³³ ile 1838 yılında Memûrine Mahsûs Ceza Kanununun hazırlandığı görülmektedir.³⁴ Tarik-i İlmiyye Dair Ceza Kanunnâmesi, kadı ve naipilerin bulaştığı özellikle rüşvet suçlarını bertaraf etmek için hazırlanmıştır. Bu kanun ile bir taraftan kadılık mesleğine rüşvetle atanmanın önü kesilmek istenmiş diğer taraftan kadıların kendi görev alanında kalmaları, rüşvete bulaştıklarında tecziye edilecekleri hükme bağlanmıştır. Yine ilmî birikimi yeterli olsa da tutum ve davranışları hâkimlik mesleğine uygun olmayanların bu göreve atanmaması, görevde ise görevine son verilmesi kurala bağlanmıştır.

Memûrine Mahsûs Ceza Kanunu incelendiğinde ise bu kanunun kazasker ve kadıları da kapsadığı, layıkıyla cezalandırılma yapılması gereken durumlarda gerek hüküm ve gerekse icrâ aşamasında tesâmüh (hoşgörü) ve

³¹ Tanzimat Meclisleri ve Şûrâ-yı Devlet'in yargısal statülerine ilişkin değerlendirme için bkz. Zeki Eraslan, Şûrâ-yı Devletten Danıştaya: Yapısal ve Fonksiyonel Dönüşüm (1868-1922), TTK Yay., 2018, s. 28, 123-125, 229-237.

³² Düstür, I. Tertip, I. C., Matbaa-i Âmire, 1289, ss. 608-624.

³³ Bu konuda ayrıntılı bilgi ve bahsi geçen kanunun yayımlanmış metni için bkz. Musa Çadırıcı, "Tanzimat'ın İlanı Sırasında Kadılık Kurumu ve 1838 Tarihli Tarik-i İlmiyye Dair Ceza Kanunnamesi", DTCF Tarih Araştırmaları Dergisi, C. XIV/25, 1982, ss. 139-161.

³⁴ Reşat Kaynar, Mustafa Reşit Paşa ve Tanzimat, 4. Baskı, Türk Tarih Kurumu Yay., Ankara, 2010, s. 295.

gaflet söz konusu olduğunda cezalandırılacaklarına, büyük ve küçük tüm me'mûrlar şer'-i şerîf (İslâm hukuku) ve kanûn-ı münîfe (yüce kanun/örfî-nizâmî hukuk) uygun hareket etmek zorunda olduklarına vurgu yapılmıştır.³⁵ Memûrine Mahsûs Cezâ Kanûnu incelendiğinde rüşvet, irtikâp ve zimmet suçlarına ve karşılığı olan cezalara özel önem verilmiş olup şer'-i şerîf ve kanûn-ı münîfe aykırı hareket edenlerin "me'mûriyetten azl ile ceza kılınması" gerekliliğine işaret edilmiştir.³⁶ Ancak burada dikkat çekici husus, eğer rüşvet veren (râşî) padişah tarafından atanmadıysa (rütbe-i saltanat-ı seniyyeden behresi yoğ ise) hâline göre cezalandırılacağına (ta'zir, veya tekdîr) değinilmişken rüşvet veren (râşî) padişah tarafından atandığı takdirde nasıl bir muamele göreceğine ilişkin bir hükme ceza kanununda yer verilmemesi *kanunun genelliği* adına oldukça dikkat çekicidir. 1840 tarihli Ceza Kanununun birinci Faslında yer alan 1-4. maddeleriyle, Gülhane Hatt-ı Hümayûnuna uygun olarak "bilâ istisnâ emniyyet-i can" tekeffül edilerek garanti altına alınmış olup tüm rütbelere ve her durum için "katl-i nefes (adam öldürme)" açıkça yasaklanmıştır.³⁷ 1840 tarihli Ceza Kanununun 7. faslının dördüncü maddesinde

"...çünkü Meclis-i Ahkâm-ı Adliyye cemi' kavânîn-i müessesenin ve nizâmât-ı mevzûanın hâmi-i kavisi olacağından mecmû' ulemâ ve vukela ve kâffe-i me'mûrin ve müstahdemîn umûr-ı me'mûrelerine dair her bir efal ve harekâtlarından dolayı meclisçe mes'ul olarak..."

hükümüne yer verildiği görülmekte olup bu hükümden hareketle statü ayırt etmeksizin tüm kamu görevlilerinin kanun kapsamına alındığı ve tüm fillerinden dolayı Meclis-i Ahkâm-ı Adliyyeye karşı sorumlu olduğunun altı çizilmiştir. Yine aynı şekilde 1840 tarihli Ceza Kanununun 5. faslında rüşvet ile ilgili sert yaptırımlar öngörülmüş olup hangi sınıftan olursa olsun artık tüm çalışanların yeterli maaş aldığına atıf yapılmış ve rüşvet alan kamu görevlilerinin "azl ve ihraç", "tenzil-i rütbe" ve "üç yıl kürek cezasına" mahkûm olması kurala bağlanmıştır. Ancak bu kanun ile de rüşvetin önüne geçilemediğinden olsa gerek 15 yıl sonra rüşveti engellemeyi odak noktası olarak belirleyen 15 Cemaziyevvel 1271/3 Şubat 1855'te kabul edilen Men'-i İrtikâb Kanunnâmesi³⁸ ile rüşvet alıp veren ve aracılık eden kamu görevlilerine caydırıcı cezalar (memuriyetten çıkarılma ve hapis ya da sürgün) öngörülmüştür. Bu kanunun bir diğer özelliği de memurların muhakeme mahalleri ve usulleri hususunda daha sarîh hükümlere yer vermesidir. Bu bağlamda mezkûr kanunun 27-30. maddelerinde memurların "...kâffe-i cinâyet ve envâ-ı cünha ve kabahatler mürtekbilerinin evveleminde bi'l-etraf ve ber-vech-i hakkaniyet muhâkeme ve töhmetleri sabit olmadıkça" ve verilen ceza padişah tarafından uygun bulunmadıkça ilgililerin tayin olunan cezalarla cezalandırılmasının uygun olmayacağına ve

³⁵ Kaynar, s. 295-296.

³⁶ 1838 tarihli Memûrine Mahsûs Cezâ Kanununun yayımlanmış metni için bkz. Kaynar, s. 295-301.

³⁷ 1840 tarihli Ceza Kanununun yayımlanmış metni için bkz. Kaynar, s. 302-313.

³⁸ Bu kanunun yayımlanmış metni için bkz. Ahmet Akgündüz, "1274/1858 tarihli Osmanlı Ceza Kanunnamesinin Hukuki Dayanakları, Tatbik Şekli ve Men'-i İrtikâb Kanunnâmesi", C. 51, Sayı 199, Belleten, 1987, ss. 153-192.

mevkileri dikkate alınmak koşuluyla İstanbul'da Meclis-i Vâlâ ile Eyalet Meclislerinde kimlerin yargılanacağına dair hükümlere yer verilmiştir.³⁹

Bütün anlatılanlarla birlikte kamu görevlileri hakkında hangi usulle soruşturma yürütüleceği, tahkikat icrasına hangi makamın yetkili olduğu konusunda bilgiye ise vali, mutasarrıf ve kaymakamların görevlerini tayin eden 1275/1859 tarihli “Vülât-ı izâm Mutasarrıfın-i Kirâm ve Kaymakamların Vezâifini Şâmil Talimât”ta tesadüf edilebilmiştir.⁴⁰ Bu sayede sık sık şikâyet konusu olan tahkikat yapılmaksızın gerçekleşen tutuklamalar, mahkeme kararına dayanmayan ve yargısız infaz anlamına gelen uzun tutukluluk süreleri konusundaki şikâyetlerin önüne geçilmeye çalışılmıştır. Bahsi geçen talimat, vali ve mutasarrıfın eyalet ve müstakil sancak dâhilinde bulunan bütün memurların (kadılar hariç) memuriyet vazifelerinden doğan suçlarda kanuni takibat yaptırmaya salâhiyetta olduğuna, mülhak sancak kaymakamlarının bu konudaki yetkisinin ise keyfiyeti vali ya da mutasarrıfa bildirmekten ibaret olduğuna vurgu yapılmıştır.⁴¹ Kadı/Naip için yargılamada bu hususta ayrıca düzenlenmiş nizamnameye riayet edildiği, sancak ya da eyalet meclislerinde kadılar hakkında hüküm verilemeyip sadece mazbata düzenleyip İstanbul'a (Bâb-ı Meşihat) gönderildiği anlaşılmaktadır.⁴²

Merkezî teşkilatta ise memurlar hakkında soruşturmanın hangi usulle yürütüleceğine dair verilere, gerek teşkilat kanunu ve yönetmeliği ve gerekse aldığı kararlar ile disiplin hukukunun oluşmasına ciddi katkılar veren Şûrâ-yı Devlet'in kurulması ile rastlanmaktadır. Şûrâ-yı Devlet'in kuruluş kanunu olan 8 Zilhicce 1284/1 Nisan 1868 tarihli Nizâmnâme-i Esâsî⁴³ tetkik edildiğinde Nizâmnâme-i Esâsî'nin 2. maddesinin dördüncü fıkrası: “Râbî'an; bir da'vânın rü'yet ve fasl olunacağı mahkeme veyâ meclisin temyizi emrinde de'âvî me'mûrlarıyla idâre me'mûrları beyninde zuhûra gelen ihtilâfâtı tedkik ile hükme” yetkili olduğuna vurgu yapıldığı görülmektedir. Ancak memurun muhakematı ile ilgili asıl hükümlere Şûrâ-yı Devlet Nizâmnâme-i Dahîlisi⁴⁴ ile Muhâkemât Dairesinin kurulmasıyla bu dairenin “Süret-i Teşkil ve Vezaîf”nin anlatıldığı fasl-ı evvel kısmında yer verilmiştir. Yeri geldikçe bu hükümlere değinilecektir.

III. MEMURÎN MUHÂKEMÂTI NİZÂMNÂMESİ

Osmanlı Devleti'nde İslam hukukuna göre görev yapan ve 19. yüzyıla kadar genel görevli statüde bulunan mahkeme, şer'î mahkemedir. Gülhane Hatt-ı Hümayûnu'nda belirlenen ilke ve esaslar ile Batı hukukundan yapılan

³⁹ Akgündüz, 1987, s. 183.

⁴⁰ Orhun, s. 127.

⁴¹ Orhun, s. 128.

⁴² Orhun, s. 128-129.

⁴³ Nizâmnâme için bkz. BOA, İ.DUİT, 58/51-2 ve Düstûr, 1. Tertip, 1. C., Matbaa-i Âmire, 1289, ss. 703-706. Nizâmnâmenin çeviri yazısı ile Şûrâ-yı Devlet'in diğer hukuki dayanakları için bkz. Eraslan, a.g.e..ss. 276-306.

⁴⁴ BOA, İ.DUİT, 58/48-2 ve Düstûr, 1. Tertip, 1. C., Matbaa-i Âmire, 1289, s. 707-718.

resepsiyonun⁴⁵ dikkate alınması gerekliliğiyle 1840'lardan itibaren kurulmaya başlayan nizamiye mahkemelerinin yargısal örgütlenmede şer'i mahkemelerle birlikte yer alması ve ortaya çıkan yargısal düalizmin sonuçları hiç kuşkusuz bir taraftan idari rejim sürecinin temellerini oluştururken diğer taraftan ise disiplin hukukunun doğuş sürecine zemin hazırlamıştır. Bu gelişmelere bağlı olarak da kamu görevlilerinin özel hükümlere göre farklı yargı mercilerinde yargılanmaya başlaması söz konusu olmuştur.

Memurîn Muhâkemâtı Nizâmname'si, Osmanlı Devleti'nde başta Fransa'dan mülhem olmak üzere *modernleşme anlayışının* disiplin hukukundaki yansımalarıdır. Ancak hemen belirtmekte fayda var ki, nizamname için toptan bir resepsiyon söz konusu değildir. Devletin pozitif hukukla kavranması gerekliliğine duyulan dönemde atılmış bir adımdır. Osmanlı hukukunda 1840'lı yıllardan itibaren belirginleşmeye başlayan yargısal düalizmin, kamu görevlilerinin yargılanma usulüne yansımalarıdır. Bütünüyle bakıldığında bu nizamname, Gülhane Hatt-ı Hümayûnu sonrası Osmanlı Devlet hayatına yön veren ve Tanzimat Dönemi için "erkân-ı selâse" olarak değerlendirilebilecek Mustafa Reşit Paşa ile onun himayesinde yetişen ve Tanzimat'ın ikinci kuşağını temsil eden Âli ve Fuad Paşaların tesis etmeye çalıştığı rasyonel idare tipine geçiş sürecinin zaman içerisinde personel hukukuna yansımalarıdır. Esasen 3 Rebülevvel 1288/23 Mayıs 1871 (Düsturda yer alan yayım tarihi) tarihinde Âli Paşa'nın da vefat ettiği yılda (8 Eylül 1871) yayımlanan bu nizamnameye kadar kamu görevlilerinin işlediği tüm suçlarda suçun vazifeden doğması ya da vazife esnasında ya da dışında işlenmesi hâlinde haklarında yapılacak tahkikat şeklinde bir değişiklik söz konusu değildir. Kamu görevlileri için dikkat çekici olarak bu dönemde işlenen suçlarda görev esnasında ya da görev dışı ayrımının olmaması ve yargılama mercinin değişmemesidir. Örneğin 1266/1849 yılında Konya Valiliğinden ayrılarak İstanbul'a dönerken yolda uğradığı kaza müdüründen gerekli izzet ve ikramı görmediği için müdürü ikamet ettiği evin direğine bağlatıp dövdürerek ölümüne sebep olan Hasan Hakkı Paşa şer'i mahkemede değil şeyhülislamın da huzurda bulunduğu Meclis-i Vâlâ'da yargılanmış olup öldürme suçunda kasıt bulunmadığı gerekçesiyle ceza olarak rütbesi sökülmüş ve beş yıllığına Tokat'a sürülmüştür. Ayrıca öldürülenin ailesi için şer'i diyete de hükmedilmiştir.⁴⁶ Bu örnek kamu görevlileri için özel hükümlere dayanan bir yargılama şekli ve sürecini ortaya koymuştur. Kaldı ki 1838'de memurlara özgü bir ceza kanunu çıkarıldığına ve 1840 tarihli Ceza Kanunu ile hususi hükümlerin korunduğuna (yargılama mercii noktasında) çalışmada değinilmişti. Görüldüğü üzere bu dönemde yargılamada özel hükümlere tabi olmak için tek ve yeter şart kamu görevlisi olmaktır.

Merkez (İstanbul) memurları ile vali gibi yüksek rütbeli taşra memurları için suçun türüne ve mahalline bakılmaksızın yargılama mercii,

⁴⁵ 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

⁴⁶ Orhun, 124.

kaldırıldığı tarihe (1868) kadar Meclis-i Vâlâ olmuştur. Bu tarihten itibaren ise Meclis-i Vâlâ'nın Şûrâ-yı Devlet ve Divân-ı Ahkâm-ı Adliye olarak ikiye ayrılması söz konusudur ki, kamu görevlilerine ilişkin Meclis-i Vâlânın görev, yetki ve sorumlulukları 5 Mart 1868 tarihli İrâde-i Seniyye ile kurulan Şûrâ-yı Devlet'e tevarüs etmiştir.⁴⁷

NİZÂMNÂMENİN TAHLİLİ

Günümüz Disiplin Hukukunun temellerini oluşturan Memurîn Muhâkemesine Dair Nizâmname hükümleri analiz edildiğinde günün koşullarında ve önceki düzenlemelerde tesadüf edilemeyecek ölçüde sistematik yönü dikkat çekmektedir.

1. Soruşturma Usulü ve Soruşturmaya Yetkili Mercii

Memurların memuriyetlerinden dolayı cezalandırılmasını gerektiren fiilleri söz konusu olduğunda soruşturmayı memurun mensup olduğu bakanlık ya da idarenin yapacağı, bu soruşturma çerçevesinde hazırlanacak fezlekeye tahkikatın özetinin yazılması, soruşturma raporunun soruşturulan memur ile soruşturmacı tarafından mühürlenmesi ve imzalanması gerektiği nizâmnamenin 1. maddeyle hükme bağlanmıştır. Memurun mensup olduğu nezaret/idare tarafından yapılan bahsi geçen ilk soruşturmaya (tahkikât-ı evveliye) itibar edileceği ancak bu soruşturmanın hüküm teşkil etmeyeceği ancak yargılamaya dayanak teşkil edeceği ise 2. maddeyle vurgulanmıştır. Nizâmnamenin 3. maddesiyle ise ilk soruşturma raporunun usulüne uygun şekilde yargılama yapacak merciye gönderilmesi gerektiğine ve yargılama esnasında nezaret ya da idare adına müddeî sıfatıyla bir görevli bulundurulacağına değinilmiştir. Yargılama esnasında idare adına müddeî bulundurma uygulaması 1879'da savcılıkların kurulmasına kadar devam etmiştir.

2. Suça ve Rütbeye Göre Değişen Yargılama Mercii

Mezkûr nizamnamenin 4. maddesi güvenlik kuvvetlerinin (polis/jandarma) ve gümrük görevlilerinin memuriyet hizmetlerinden dolayı yargılanmaları gerektiğinde suçu (töhmety) bir aya kadar hapis veya iki altına kadar nakit para cezasını gerektiriyorsa yargılama mercii'nin Kaza İdare Meclisi olduğu, eğer bir aydan bir seneye kadar hapis ve iki altından beş altına kadar nakit para cezasını gerektiriyorsa yargılama yine Kaza İdare Meclisinde yapılmakla birlikte hükmün icrasının Livâ İdare Meclisinin tasdiğiyle mümkün olacağı, yine aynı şekilde bir seneden üç seneye kadar hapis cezası ile beş altından daha fazla nakit para cezasını gerektiriyorsa yargılama Livâ İdare Meclislerinde yapılacak ancak Vilâyet İdare Meclislerinin kararıyla hüküm icra olacaktır. Hapis cezası üç yıldan, para cezası beş altından fazla olan suçlarda yargılama mercii Vilâyet İdare

⁴⁷ Ayrıntılı bilgi için bkz. Eraslan, s. 71-74.

Meclisleri olup verilen hükümün Bâb-ı Âlinin onayına sunulması öngörülmüştür.

Nizamname hükümleri açısından en dikkat çekici ibarelerin yer aldığı maddelerden biri 5. maddedir. Şöyle ki, memuriyet rütbesine göre yargılama merciinin değişeceği ve verilecek cezaları icraya yetkili kılınan makam ve merciler bu maddeyle belirlenmiştir. Bu çerçevede zabtiye yüzbaşısı (polis komiseri) ve teftiş memuruna (müfettiş) muadil rütbe sahiplerinin yargılanabilmesi liva mutasarrıfının, daha üst görevlerde bulunanlar için ilgili vilayetin valisinin emri ve iznine bağlıdır. Diğer taraftan valinin emriyle yargılanabilecek memurların yargılanması suçun ağırlığına göre Livâ ve Vilâyet İdâre Meclislerinde söz konusu olabilecek olup Livâ İdâre Meclislerinde görülen kararlar Vilayet İdare Meclisinde hükme bağlanır ve bunlardan bir seneye kadar hapis cezası gerektiren hükümler vali tarafından yerine getirilip bu durumun Bâb-ı Âliye bildirilmesi hükme bağlanmıştır. Bundan daha ağır cezaları gerektirecek hükümlerin icrası Şûrâ-yı Devlet'in onayına bağlıdır. Fakat mutasarrıf ve müfettiş-i hükkâm ve defterdâr ve muâvin ve mektûbcu misüllü özel memuriyet statüsünde bulunanların ve şer'i hâkimler ile umûr-ı ruhâniye memurlarının yargılanabilmesi Bâb-ı Âlinin iznine bağlı kılınmıştır. Osmanlı Devleti'nin ilk idare hukukçusu olarak kabul edilen İbrahim Hakki'nın yine idare hukuku alanında kaleme alınmış ilk eser özelliği taşıyan *Hukûk-ı İdare*'de verdiği bilgiye bakıldığında nizâmnamenin 5. maddesine 29 Şaban 1305/11 Mayıs 1888 yılında ilave yapıldığı ve kaza kaymakamlarının da bu tarihten itibaren taht-ı muhakemeye (yargılanma) alınmalarının irâde-i seniyyeye bağlı hâle getirildiği anlaşılmaktadır.⁴⁸

3. Memur Yargılamasında Şûrâ-yı Devlet'in Rolü ve Hükümün İcrâsı

Memurîn Muhâkemesine Dair Nizâmname hükümleri ile Şûrâ-yı Devlet'in görev ve yetkilerini düzenleyen hükümler *memur soruşturma ve yargılamalarında* birbirine mütenazırdır. Hükümlerin çelişmemesine dikkat edilmiştir. Şûrâ-yı Devlet Nizâmname-i Dahîlisi ile Muhâkemât Dairesi ihdas edilmiş olup bu nizamnamenin 3. maddesinde Muhâkemât Dairesinin görevleri sayılmıştır. Buna göre: "Muhâkemât Dâ'iresinin veza'ifi evvelâ bir da'vânın rü'yet ve fasl olunacağı mahkeme veya meclisin temyizi emrinde de'âvi me'mûrlarıyla idâre me'mûrları beyninde veyâhûd de'âviye müte'allik husûsâtдан dolayı yalnız devâ'ir-i idâre arasında tekevvün iden ihtilâfâtın hâl ve faslı ve sâniyen devâ'ir-i idâre ile eşhâs beyninde tehadüs edüb mecâlis-i mahsûsasında hükm olunan da'vâların istînâfen ve yine bu kabîlden olup ehemmiyeti cihetiyle havâle kılınan de'âvinin bidâyeten rü'yeti ve sâlisen vezâ'if-i me'mûriyyetlerine müte'allik ahvâlden dolayı müttehem olan me'mûrinin Şûrâ-yı Devlete havâle idilen muhâkemelerinin icrâsı ve râbi'an vilâyet idâre meclislerinde rü'yet olunub nizâm-ı iktizâsınca Şûrâ-yı Devletin temyiz ve tasdikine mevkuף olan me'mûrin muhâkemesinin tedkik 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"

⁴⁸ İbrahim Hakki, *Hukûk-ı İdâre*, 2. Tab', Karabet Matbaası, İstanbul, 1312, s. 246.

denilmek suretiyle bahsi geçen maddenin üçüncü (sâlisen) fıkrasından itibaren Şûrâ-yı Devlet Muhâkemât Dairesinin memur yargılamalarında görev, yetki ve sorumluluğunun çerçevesi çizilmiştir. Bahsi geçen dairenin davanın özelliği ve yargılananların rütbesine göre ilk derece, istinaf ve temyiz yetkisi söz konusudur.

Diğer taraftan Şûrâ-yı Devlet Nizâmnâme-i Dahîlisinin 4. maddesinde, Memurîn Muhâkemesi Dair Nizâmnâmesinin 5. maddesine gönderme yapılarak⁴⁹ hükmün kaleme alındığı görülmektedir. Buna göre: “*Me’mûrîn muhâkemesi nizâmnâmesinin beşinci mâddesinde muharrer olduğu vehile 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*” ifadeleriyle madde hükmünde yer alan memuriyetlerde görev yapanların yargılanmasının Sadâret Makamından alınacak “emr ü havaleye” bağlı olduğunun altı çizilmiştir. 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 (örneğin vali, nazır gibi) ashâb-ı menâsıbdan kastedilen memuriyetlerin doğrudan Padişah tarafından tayin edilen (Îrâde-i Seniyye ile) görevler olduğu anlaşılmaktadır.

Memurîn Muhâkemesine Dair Nizâmnâme hükümlerine dönülecek olursa nizamnamenin 6. maddesinde İstanbul’da (Dersâdette) görev yapan memurlara özgü bir düzenleme yapıldığı görülür. Şöyle ki, ceza gerektiren fiilin sahibi memur eğer padişah tarafından atandıysa (îrâde-i seniyye ile mansup) yargılaması Şûrâ-yı Devlet’te yapılır. Bunun dışındaki İstanbul’daki memurlar Vilayet İdare Meclisinde yargılanırlar. Üç şeneyi aşan hapis ve beş altını aşan nakdî para cezalarında ise haklarında verilecek hükmün icrasının Şûrâ-yı Devlet onayına bağlı olduğunun altı çizilmiştir.

Yargılama esnasında suçluluğa hükmetmek gerektiğinde yargılama usulü gereği hüküm verilmeden önce suçluya “bir diyeceğinin olup

⁴⁹ Şûrâ-yı Devlet Nizâmnâme-i Dahîlisinin Îrâde-i Seniyye ile Padişah tarafından uygun bulunduğu tarih 23 Zilhicce 1285/6 Nisan 1869’dur. Düsturda yayımlanma tarihi 25 Muharrem 1286/7 Mayıs 1869’dur. Nizamnamenin yürürlüğe giriş tarihiyle Düsturda yayımlanma tarihi arasında yaklaşık 1 ay vardır. Kanaatimizce aynı durum Memurîn Muhâkemesine Dair Nizâmnâme için de söz konusudur. Bu nizâmnâmenin Düsturda yayımlandığı tarih 3 Rebîülevvel 1288/23 Mayıs 1871’tir. Ancak 6 Nisan 1869 tarihli Şûrâ-yı Devlet Nizâmnâme-i Dahîlisinin 4. maddesiyle Memurîn Muhâkemesine Dair Nizâmnâmenin 5. maddesine atf yapıldığına göre Memurîn Muhâkemesine Dair Nizâmnâmenin daha önce kabul edilmesi mantığın gereğidir. Bu bağlamda Memurîn Muhâkemesine Dair Nizâmnâmenin padişah tarafından kabul edilişi ile nizamnamenin Düsturda yayımlanması arasında geniş zaman aralığının bulunduğu anlaşılmaktadır. O dönemde günümüzdeki gibi Resmî Gazete’de yayımlanma tarihinin genel olarak yürürlüğe girme tarihi olarak kabul görülmeye başladığı söz konusu olmadığı için Takvim-i Vekâyi ya da Düsturda yayımlanan tarih ile hukuki düzenlemelerin yürürlüğe girdiği tarih arasında çoğunlukla bir sapmanın bulunduğu görülmektedir.

olmadığının sorulması”nın ardından suçlunun yüzüne hükmün okunarak verilen cezanın yasal dayanağının açıklanması nizamnamenin 7. maddesinde öngörülmüştür. Ancak bu maddenin öngördüğü usul hükümleri Usûl-i Muhâkemât-ı Cezâiye Kanunu yürürlüğe girince (1879) yürürlükten kalkmıştır.⁵⁰

4. Haksız İsnat ve Müfterinin Tecziyesi

Bir memura isnad edilen suçun iftira olduğu yapılan incelemede anlaşılır ise memurun görev yaptığı nezaret/idare tarafından iftira davasını kapsayan bir önerge hazırlanarak müfterinin yargılanması talep edilir ve müfteri, bahsi geçen usul ve derecâta uygun yargılanır.

5. İstinâf ve Temyîz

Nizamnamenin son maddesi (9. madde) ise; memur yargılamalarında ilk derece, istinaf ve temyiz süreçlerini ortaya koymaktadır. Suçlu bulunanlardan Kaza İdare Meclislerinde karara bağlanan cezalar için Liva İdare Meclislerine, Liva İdare Meclislerinde kararlaştırılan cezalar için ise istinafen Vilayet İdare Meclislerine gitme hakları güvence altına alınmıştır. İstanbul Vilayet Meclisi kararlarında istinaf mercii, Bâb-ı Âli üzerinden Şûrâ-yı Devlet'tir. Nizamnamenin bu maddesi İstanbul için ayrıksı bir durumu ortaya koysa da daha sonra yürürlüğe giren Şûrâ-yı Devlet Nizâm-nâme-i Dahîlisinin 3. maddesinin dördüncü fıkrası diğer Vilayet İdare Meclislerinin kararları için istinaf mercii olarak Şûrâ-yı Devlet'i belirlediği görülmüştür. Nitekim Şûrâ-yı Devlet Muhâkemât Dairesi, istinafen verdiği bir kararda Aydın Vilayet İdare Meclisi tarafından verilmiş bir mahkûmiyet kararını Usûl-i Muhâkemât-ı Cezâiyye Kanunu mucibince mahkûmun lehine olan hükümlerin uygulanmaması ve davanın mürûr-ı zaman/zaman aşımına uğradığı gerekçeleriyle bozmuştur. Dava konusu ise; İzmir Telgrafhânesi Başçavuşu Aziz Ağa'nın telgraf direği alımında mukaveleye aykırı davranmak suretiyle usulsüzlük yapıp işi daha pahalıya mal etmek suretiyle hazineyi zarara uğratmasıdır. Aydın Vilayet İdare Meclisinde yapılan yargılamada; hazinenin uğratıldığı iddia edilen beş bin yüz yirmi beş kuruşun Başçavuş Aziz Ağa'dan tahsiline, ilgilinin 1 yıl hapis cezasına çarptırılmasına ve memuriyetten tard edilmesine/uzaklaştırılmasına karar verilmiştir.⁵¹

IV. CEZALARIN TENFİZİ

Osmanlı Devleti'nde 19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren şekillenmeye başlayan kamu personel hukuku bağlamında, kamu görevlilerinin yargılanabilmelerinin özel bir soruşturma usulüne tabi olduğu o dönem yürürlükte bulunan ve bu çalışmada yer verilen mevzuattan hareketle görülmektedir. Kamu görevlilerinin yargılanması günümüzde de

⁵⁰ İbrahim Hakki, s. 247.

⁵¹ ŞD, Muhâkemât Dairesi, 2467/18, Aded 304, 12 Recep 1300/19 Mayıs 1883.

bazı özel hükümlere bağlı olsa da Osmanlı Dönemi için sadece usul açısından değil aynı zamanda yargılama mercii, ve mahkeme kararlarının uygulanması açısından da ciddi farklılık söz konusudur. İrade-i Seniyye ile atananlar hakkında tahkîkât-ı evveliyeye/ilk soruşturma sonucunda lüzûm-ı muhâkeme/soruşturma izni verilmesi hâlinde dahi mehâkim-i idarece yapılacak yargılama sonucunda verilen mahkûmiyet kararlarına ilişkin ilâmlar, dönemin önde gelen hukukçusu İbrahim Hakkı'nın dediği gibi⁵² adliye mahkemelerinin ilâmları gibi hod be hod (re'sen) icrâ edilemeyip bunun için de ayrıca İrade-i Seniyye şartı (Padişah onayı) aranmaktadır. Bu durumun justice retenue/tutuk adalete yol açtığı açıktır. Ümerâ ve zabitan-ı askeriye mensuplarının cerâim-i şahsiyyede (şahsi suçlarda) suçüstü hallerde dahi tevkîfi/tutuklanmasının izne tabi olması disiplin hukuku ve daha ziyade ceza yargılaması açısından günün koşullarında oldukça dikkat çekicidir.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

19. yüzyıl Osmanlı Devleti'nde hemen her sahada radikal reformlara eşlik eden ciddi bir değişim ve dönüşüm yaşanmıştır. Modernleşme adımları pek tabii olarak kamu personel hukukunda da kendini göstermeye başlamıştır. Sivil bürokrasinin, devlet içerisinde görünür hale gelmesiyle memur sınıfına özgü bazı adımların atılmasının kaçınılmaz olduğu görülmüştür. Gülhane Hatt-ı Hümayûnu sonrası yaşanan hızlı değişim bu süreçte de kendisini göstermiştir. Rasyonel bir idare tipini inşa etme çabası, yönetim aygıtının çerçevesinin hukukla çizilmesini ve kurumsal işleyişin sistematik olmasını gerektirmiştir. Bu doğrultuda taşra ve merkezde ihdas edilen kurumların işleyişine özel önem verildiği görülmekte olup buna ilişkin bazı standartlar konulmaya başlanmıştır. Taşrada kurul hâlinde ve yargısal yönüyle toplu hâkim ilkesiyle çalışan muhassıllık, sancak ve eyalet meclislerinin merkezde ise Meclis-i Vâlâ'nın idari ve yargısal yetkilerle teçhiz edilmesi, bazı yasal ve idari düzenlemelerin hayata geçirilmesini zorunlu hâle getirmiştir. Yürürlükte bulunan ceza kanunlarının işleyişini konu edinen ve taşra yöneticisi vali, mutasarrıf ile kaymakamların sorumluluklarını tayin eden talimatlara çalışmada değinilmiş olup meselenin disiplin hukuku ile bağı ortaya konulmaya çalışılmıştır. Bu süreçte kamu görevlilerine yönelik 1838'de yapılan münhasır Ceza Kanunu dışında, 1840 ve sonrasında yapılan Ceza Kanunları, 1855 tarihli Men'i İrtikâb Kanunu, 1864 tarihli Vilayet Nizâm-nâmesi ve Şûrâ-yı Devlet'in kuruluş kanunu (1868) oldukça önemlidir. Bahsi geçen düzenlemelerin 1872 tarihli Memurîn Muhâkemesine Dair Nizâm-nâmenin hazırlanmasına giden yolda birer kilometre taşı oldukları açıktır. Nizamname, Osmanlı Devleti'nde özellikle Fransa etkisinde gelişen modernleşme anlayışının disiplin hukukundaki yansımasıdır. Ancak nizamname bağlamında bakıldığında, hazırlanışında toptan bir resepsiyon tespit edilememiştir. Nizamname hükümlerine bakıldığında bunun pek mümkün olamayacağı görülmektedir. Devletin pozitif hukukla kavranması gerekliliğine ihtiyaç duyulan bir dönemde atılmış olan ve özgün tarafı ağır basan bir adımdır. Esasen nizamnamede memurların yargılanma usulüne yansıyan sistematğin,

⁵² İbrahim Hakkı, s. 248.

kendisinden önceki özellikle de son otuz yıllık dinamik sürecin ürünü olduğunu ifade etmek gerekir.

Batı karşısında gerilemeyi durdurmaya matuf başta yönetsel ve hukuki alanda olmak üzere köklü ve çok yönlü adımlar atılmasının gerekliliğinden bahisle Tanzimat ricâlinin tasarruflarıyla, şer'i mahkemelerin görev alanlarının daraltılmasına yol açacak olan Nizamiye Mahkemelerinin kurulması ve zamanla yaygınlaşması sonucu *yargısal düalizm* ortaya çıkmıştır. Yargısal düalizmin hukukun işleyişine ya da adil yargılanmaya etkisi başka bir çalışmanın konusu olmakla birlikte bu çalışmanın konusu olan disiplin hukukunun doğuşuna ciddi katkı verdiği açıktır. Bu katkı, Fransa'dakine benzer şekilde idari rejime geçiş adımları ile birlikte bir süre sonra da idari yargı mercilerinin şekillenmesiyle görünür hâle gelmiştir. Yargısal düalizmin idari rejime geçişi hızlandırdığı, idari rejimin ise disiplin hukukunun doğuşu ve gelişimine uygun zemini sağladığı açıktır. İdari rejim sürecine geçişte ise en somut adımlar taşrada Vilâyet Nizâmname'siyle, merkezde ise Şûrâ-yı Devlet'in kuruluşuyla söz konusu olabilmıştır. Memurîn Muhâkemesine Dair Nizâmnameyle kamu personel hukuku alanında atılan adımlar Şûrâ-yı Devlet'in kuruluşu sonrasında çok daha görünür hâle gelmiştir. Şûrâ-yı Devlet'in kuruluş kanunu vâsfında bulunan 1 Nisan 1868 tarihli Nizâmname-i Esâsisi ile yönetmeliği olma özelliği taşıyan 6 Nisan 1869 tarihli Nizâmname-i Dahîlinin öngördüğü şekilde özellikle Muhâkemât Dairesince alınan istinaf ve temyiz kararlarının Osmanlı Disiplin Hukukunun, kuramsallaşması ve aynı zamanda kurumsallaşmasına oldukça ciddi katkı verdiği görülmüştür.

Yapılan bu çalışmanın önemli bir kısmını teşkil eden Memurîn Muhâkemesine Dair Nizâmnamenin tabiatıyla günümüz disiplin hukukundan epey farklı olduğu, mezkûr nizamnâmenin temelde memurlar için ceza yargılamasına esas ilk soruşturma sürecini konu edindiği, bugünkü anlamda "disiplin suçları" olarak ele alınan suç ve cezalara yer vermediği açıktır. Gerek tahkîkât-ı evveliyenin/ ilk soruşturmanın ve gerekse yargılama merciinin suç ve rütbe göre farklılaşması söz konusudur. Doğrudan padişah tarafından atanan üst düzey kamu görevlileri (ümerâ) ile zabîtan-ı askerîye (subaylar) mensuplarının şahsi suçları, suçüstü işlemleri hâlinde dahi tutuklanmalarının izne tabi olması disiplin hukuku ve daha ziyade ceza yargılaması açısından günün koşullarında oldukça dikkat çekicidir. Ancak meseleye günün koşullarında bakmak gerektiği aksine bir yaklaşımın anakronizme düşmek olacağı rahatlıkla ifade edilebilir. Nizamnâmenin günümüz disiplin hukukuna görünen ve görünmeyen etkileri söz konusudur. Şu an yürürlükte bulunan 1999 tarihli ve 4483 sayılı Memur ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun'un temeli bahsi geçen nizamnâmedir. Her iki hukuksal metin incelendiğinde bu durum rahatlıkla görülmektedir. Ancak belirtmekte fayda var ki, 1914 yılına kadar yürürlükte kalan bu nizamnâme çerçevesinde gerçekleşen memurlara ilişkin ceza yargılamalarının adli yargılama mercilerinde değil idari vasfı ağır basan meclis ya da kurullar ile idari yargı yetkisi daha açık ve net şekilde kanunla teşhiz edilen ancak yargısal kararları dahi padişah onayına tabi olan ve re'sen tenfiz edilemeyen Şûrâ-yı Devlet'te gerçekleşmiştir. Bununla birlikte uygulamada Şûrâ-yı Devlet'te alınan yargısal kararlara büyük oranda itibar edildiğini ve Şûrâ-yı Devlet'in memur yargılamalarında *ih̄tîsas kurum* haline geldiğini ifade etmek gerekir. Diğer taraftan Türkiye'de kamu görevlilerinin

işlediği şahsi suçlar ile suçun vazifeden doğup doğmadığına ve vazife esnasında işlenip işlenmediğine göre memurun bulunduğu idare tarafından ilk tahkikatın yapıp yargılama izni verilmesi (luzûm-ı muhâkeme) hâlinde bugünküne benzer şekilde adli yargı mercilerince yargılanmaya başlanmalarının tam anlamıyla 4 Şubat 1329/17 Şubat 1914 tarihli “Me’mûrîn Muhâkemâtı Hakkında Kanûn-ı Muvakkat ile söz konusu olmuştur

Sonuç olarak; Gülhane Hatt-ı Hümayûnu sonrası taşrada yepyeni bir örgütlenme biçimi olarak ortaya çıkan meclisler, kanaatimizce kamu görevlilerine/memurlara özgü oluşacak disiplin hukukunun da ilk nüvesini oluşturmuştur. Şûrâ-yı Devlet ise bu birikimi geliştirip daha da sistemli hâle getirerek Cumhuriyet Türkiye’sine tevarüs ettiren yegâne kurum olmuştur.

KAYNAKÇA

Arşiv Belgeleri

Gülhane Hatt-ı Hümayûnu, Düstûr, I. Tertip, I. C., Matbaa-i Âmire, 1289, ss. 4-7.

1864 Tarihli Vilâyet Nizâmnâmesi, Düstûr, I. Tertip, I. C., Matbaa-i Âmire, 1289, ss. 608-624.

Şûrâ-yı Devlet Nizâmnâme-i Esâsisi, BOA, İ.DUİT, 58/51-2 ve Düstûr, I. Tertip, I. C., Matbaa-i Âmire, 1289, ss. 703-706.

Şûrâ-yı Devlet Nizâmnâme-i Dâhilîsi, BOA, İ.DUİT, 58/48-2 ve Düstûr, I. Tertip, I. C., Matbaa-i Âmire, 1289, s. 707-718.

Şûrâ-yı Devlet Muhâkemât Dairesi, 2467/18, Aded 304, 12 Recep 1300/19 Mayıs 1883.

Me'mûrîn Muhâkemesine Dâir Nizâmnâme, Düstûr, I. Tertip, I. C., Matbaa-i Âmire, 1289, ss. 604-606.

Me'mûrîn Muhâkemâtı Hakkında Kanûn-ı Muvakkat, Düstûr, II. Tertip, 6. C., Matbaa-i Âmire, 1289, ss. 207-212.

İbrahim Hakkı, Hukûk-ı İdâre, 2. Tab', Karabet Matbaası, İstanbul, 1312.

Araştırma ve İnceleme Eserleri

Akgündüz A, "1274/1858 tarihli Osmanlı Ceza Kanunnamesinin Hukuki Dayanakları, Tatbik Şekli ve Men'-i İrtikâb Kanûnnâmesi", C., 51, Sayı 199, Belleten, 1987, ss. 153-192.

Akgündüz A, Osmanlı Kanunnâmeleri ve Hukukî Tahlilleri (İkinci Kısım), İstanbul, 1990.

Akyılmaz B, "Anayasal Esaslar Çerçevesinde Kamu Personeli Disiplin Hukuku ve Uygulamadaki Sorunlar", C. VI, Sayı 2, 2002, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, ss. 239-260.

Aydın M Â, Türk Hukuk Tarihi, 18. Baskı, Beta Yay., İstanbul, 2021.

Beşe H K, Memurlar Hakkında Muhakeme Usulleri, Yeni Cezaevi Matbaası, Ankara, 1943.

Bingöl S, "Tanzimat Sonrası Taşra ve Merkezde Yargı Reformu" Yeni Türkiye Yayınları (Osmanlı-Teşkilat), C. 6, Ankara, 1999, ss. 533-545.

Bozkurt G, Batı Hukukunun Türkiye'de Benimsenmesi: Osmanlı Devleti'nden Türkiye Cumhuriyeti'ne Resepsiyon Süreci (1839-1939), 2. Baskı, TTK Yay., Ankara, 2010.

Çadırcı M, “Tanzimat’ın İlanı Sırasında Kadılık Kurumu ve 1838 Tarihli Tarık-i İlmîyeye Dâir Ceza Kanunnamesi”, C. XIV/25, 1982, DTCF Tarih Araştırmaları Dergisi, ss. 139-161.

Eraslan Z, Şûrâ-yı Devletten Danıştaya: Yapısal ve Fonksiyonel Dönüşüm (1868-1922), TTK Yay., Ankara, 2018.

Günday M, İdare Hukuku, Güncelleştirilmiş 8. Baskı, İmaj Yay., Ankara, 2003.

İnalcık, H, Turkey and Europe in History, 2 nd edition, Eren Yay., İstanbul, 2008.

İnalcık H, Osmanlı’da Devlet, Hukuk ve Adâlet, Kronik Yay., 3. Baskı, İstanbul, 2016.

Kaynar R, Mustafa Reşit Paşa ve Tanzimat, 4. Baskı, Türk Tarih Kurumu Yay., Ankara, 2010.

Keyman S, “Memurin Muhakematı Kanunu”, C. 19, Sayı: 1-2, 1960, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, ss. 173-200.

Mumcu A, Divan-ı Hümayun, 5. Baskı, Phoenix Yay., Ankara, 2020.

Sancakdar O vd., Disiplin Hukuku, 2. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2022.

Seyitdanlıoğlu M, Tanzimat Devrinde Meclis-i Valâ (1838-1868), 2. Baskı, TTK Yay., Ankara, 1999.

Onar S S, İdare Hukukunun Umumî Esasları, I. C., 2. Tabı (Baskı), İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1960.

Orhun H, Türkiye’de Devlet Memurlarının Hukuki Rejimi, R. Zelliç Basımevi, Ankara, 1946.

Ortaylı İ, İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı, İletişim Yayınları, İstanbul, 1999.

Özcan A, “Fatih’in Teşkilat Kanunnamesi ve Nizâm-ı Âlem için Kardeş Katli Meselesi”, Sayı 33, 1982, İÜEF Tarih Dergisi, ss. 7-56.

Özek Ç, “Türk Hukukunda Memurların Muhakemesi”, C. 26, Sayı 1, İstanbul, 1960, İstanbul Hukuk Fakültesi Mecmuası, ss. 34-85.

Taşkesenlioğlu M, Yasin Meclis-i Âlî-i Tanzîmât (1854-1861), TTK Yay., Ankara, 2018.

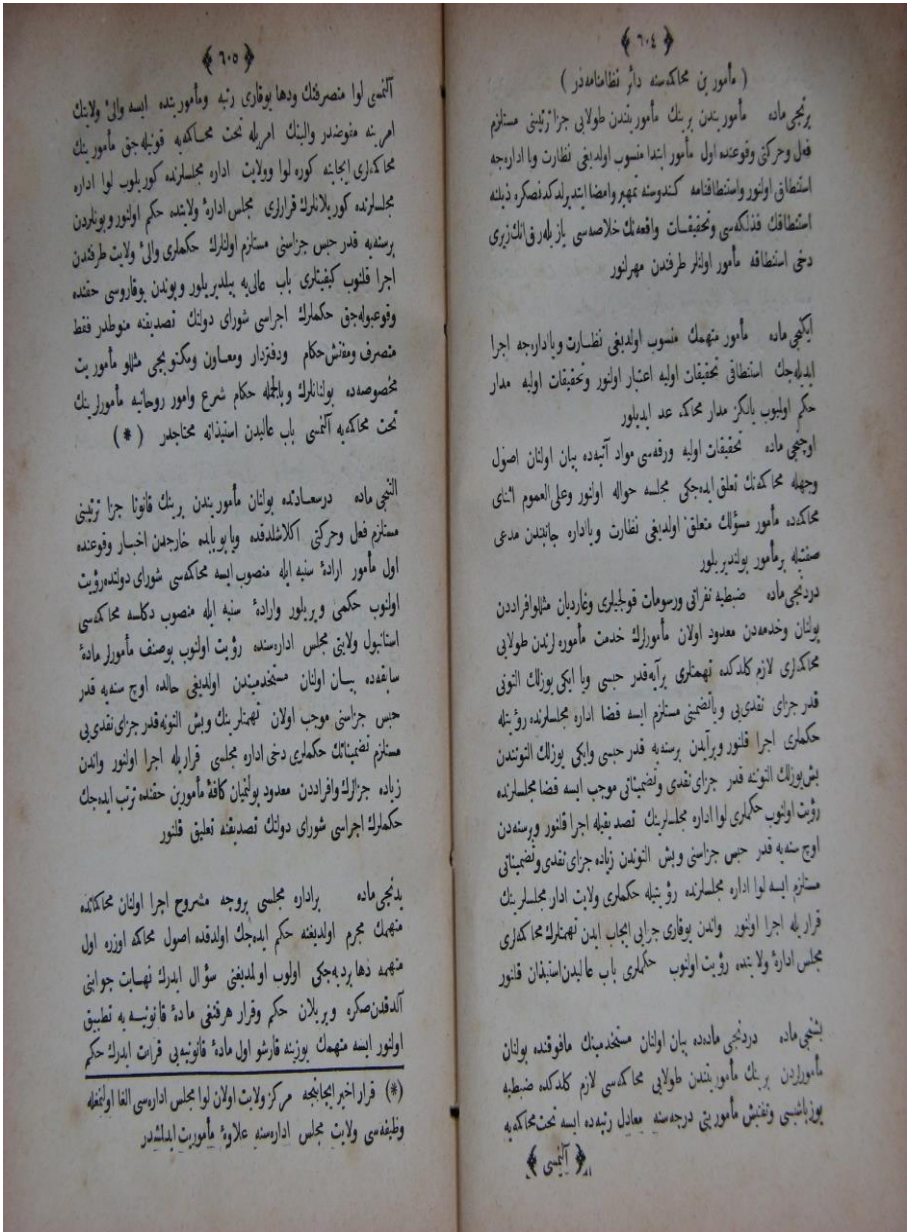
Tuğluca M, Osmanlı Devlet ve Toplum İlişkisinde Şikâyet Mekanizması ve İşleyiş Biçimi, 2. Baskı, TTK Yay., Ankara, 2020.

Uzunçarşılı İ H, Osmanlı Devletinin İlmiye Teşkilâtı, 4. Baskı, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara, 2014.

Üçok, C /Mumcu A /Bozkurt G, Türk Hukuk Tarihi, 9. Baskı, Savaş Yay., Ankara, 1999.

Velidedeoğlu H V, “Kanunlaştırma Hareketleri ve Tanzimat”, Tanzimat, C. 1, MEB Yay., İstanbul, 1999, ss. 139-209.

Me'mûrîn Muhâkemesine Dâir Nizâmnedir. (Düstûr, I. Tertip, I. Cilt Matbaa-i Âmire, 1289, ss, 604-606)



اولئان جزائی صراحة كندوسنه بیان اینك لازمدر اول ماده قانونیه
حکم مضطه سته عینیه درج اولته جعفر
سکرینجی مانه برامور حقه عرو اولئان نهینكی اساس اولوبده افترا
اولدیفی عندا تحقیق اکلایلیور ایسه اول مأمورك تابع اولدیفی نظارت
وباداره طرفندن افترا دعواسی مضمن برتفرر یایلور ومفتربك محاکمسی
دخی مواد سابقهده بیان اولئان اصول ودرجا به توفیقاً اجرا اولئور

طقوزنجی ماده مأمورین وخدمه دن فضا مجلسنده محاکماری کوریلوب
جزالی فضا مجلسنده حکم واجرا قنائلرك لوا اداره مجلسینه ولوا
مجلسینده محاکماری کوریلوب جزالی حکم واجرا قنائلرك ولایت
اداره مجلسینه استیفاف اتمکه حقاری اوله جغی کبی مرکز ولایت
اداره مجلسنده والنهی ماده محر اولدیفی اوزره استابول ولایتی اداره
مجلسنده اقال محاکمه له جزالی حکم واجرا قنائلرک دخی شورای
دوئنه تدقیق محاکماری ایچون اصول مخصوصه سی اوزره باب عالی به
استیفافه صلاحیتاری واردر بو مقوله استیفاف ادعاستمه بولئانلرك استیفافا
رؤیت دعوالر ایچون مأمور کوندرمک وبالدم جلب الوثقی مللو مصارف
وفوقبولور ایسه حصص چقان طرفندن تأدیبه ایتدیریلور

فی ٣ رجب الاول سنه ١٢٨٨

(نظامات اداره نك)
(ملکيه قسمی)

EK: 2

Me'mûrîn Muhâkemesine Dâ'ir Nizâmnâmedir.

Birinci Mâdde: Me'mûrinden birinin me'mûriyetinden dolayı cezâ tertîbini müstelzim fi'l ü hareketi vukû'unda ol me'mûr ibtidâ mensûb olduğu nezâret veya idârece istintâk olunur ve istintâknâme kendisine temhîr ve imzâ ettirildikten sonra zeyline istintâkın fezlekesi ve tahkîkât-ı vâkî'anın hülâsası yazılarak onun zîri dahi istintâka me'mûr olanlar tarafından mühürlenir.

İkinci Mâdde: Me'mûr-ı müttehemin mensûb olduğu nezâret veya idârece icrâ edilecek istintâkı tahkîkât-ı evveliye i'tibâr olunur ve tahkîkât-ı evveliye medâr-ı hükm olmayıp yalnız medâr-ı muhâkeme addedilir.

Üçüncü Mâdde: Tahkîkât-ı evveliye varakası mevâdd-ı âtiyede beyân olunan usûl vechile muhâkemenin te'alluk edeceği meclise havâle olunur ve ale'l-umûm esnây-ı muhâkemede me'mûr-ı mes'ûlün müte'allik olduğu nezâret veya idâre cânibinden müdde'î sıfatıyla bir me'mûr bulundurulur.

Dördüncü Mâdde: Zabtiye neferâtı ve rusûmât kolcuları ve gardiyan misüllü efrâddan bulunan ve hademedden ma'dûd olan me'mûrların hidmet-i me'mûrelerinden dolayı muhâkemeleri lâzım geldikde (geldiğinde) töhmetleri bir aya kadar habsi veya iki yüzlük altu(ı)nı kadar cezây-ı nakdîyi veya tazmîni müstelzim ise Kazâ İdâre Meclislerinde rû'yetle hükümleri icrâ kılınır ve bir aydan bir seneye kadar habsi ve iki yüzlük altu(ı)nından beş yüzlük altu(ı)nına kadar cezây-ı nakdî ve tazmînâtı müceb ise Kazâ Meclislerinde rû'yet olunup hükümleri Livâ İdâre Meclislerinin tasdîkiyle icrâ kılınır ve bir seneden üç seneye kadar habs cezâsını ve beş altu(ı)ndan ziyâde cezâ-yı nakdî ve tazmînâtı müstelzim ise Livâ İdâre Meclislerinde rû'yetiyle hükümleri Vilâyet İdâre Meclislerinin kararıyla icrâ olunur ve ondan yukarı cezâyı icâb eden töhmetlerin muhâkemeleri Meclis-i İdâre-i Vilâyette rû'yet olunup hükümleri Bâb-ı Âliden istizân kılınır.

Beşinci Mâdde: Dördüncü mâddede beyân olunan müstahdemînin mâfevkinde bulunan me'mûrlardan birinin me'mûriyetinden dolayı muhâkemesi lazım geldikde (geldiğinde) zabtiye yüzbaşısı ve teftîş me'muriyeti derecesine mu'âdil rütbede ise taht-ı muhâkemeye alınması Livâ Mutasarrıfının ve daha yukarı rütbe ve me'mûriyette ise vâlî-i vilâyetin emrine müfevvazdır. Vâlînin emriyle taht-ı muhâkemeye konulacak me'mûrünün muhâkemeleri icâbına göre Livâ ve Vilâyet İdâre Meclislerinde görülüp Livâ İdâre Meclislerinde görülenlerin karârları Meclis-i İdâre-i Vilâyette hükm olunur ve bunlardan bir seneye kadar habs cezâsını müstelzim olanların hükümleri Vâlî-i Vilâyet tarafından icrâ kılınıp keyfiyetleri Bâb-ı Âliye bildirilir ve bundan yukarısı hakkında vukû' bulacak hükümlerin icrâsı Şûrâ-yı Devletin tasdîkine menûttur fakat mutasarrıf ve müfettiş-i hükkâm ve defterdâr ve mu'âvin ve mektûbcu misüllü me'mûriyet-i mahsûsada bulunanların ve bi'l-cümle hükkâm-ı şer' ve umûr-

1 ruhâniye me'mûrlarının taht-ı muhâkemeye alınması Bâb-ı Âliden istizâna muhtâcdır.*⁵³

Altıncı Mâdde: Dersa'âdet'te bulunan me'mûrinden birinin kânûnen cezâ tertibini müstelzim fi'l ü hareketi anlaşıldıkda (anlaşıldığında) veya bu bâbda haricden ihbâr vukû'unda ol me'mûr irâde-i seniyye ile mansûb ise muhâkemesi Şûrâ-yı Devlette rü'yet olunup hükmü verilir ve irâde-i seniyye ile mansûb değilse muhâkemesi İstanbul Vilâyeti Meclis-i İdâresinde rü'yet olunup bu sınıf memurlar mâdde-i sâbıkada beyân olunan müstahdeminden olduğu hâlde üç seneye kadar habs cezasını müceb olan töhmetlerinin ve beş altuna kadar cezây-ı nakdîyi müstelzim tazminâtın hükümleri dahi İdâre Meclisi kararı ile icrâ olunur ve ondan ziyâde cezâların ve efrâddan ma'dûd bulunmayan kâffe-i me'mûrîn hakkında terettüb edecek hükümlerin icrası Şûrâ-yı Devletin tasdikine ta'lik kılınır.

Yedinci Mâdde: Bir İdâre Meclisi ber-vech-i meşrûh icrâ olunan muhâkemâta müttehemin mücrim olduğuna hükm edecek oldukda (olduğunda) usûl-i muhâkeme üzere ol mütteheme daha bir diyeceği olup olmadığını su'âl ederek nihâyet cevabını aldıktan sonra verilen hükm ve karâr her kangı (herhangi) mâdde-i kanûniyyeye tatbik olunur ise müttehemin yüzüne karşı ol mâdde-i kanûniyyeyi kırâ'at ederek hükm olunan cezâyı sarâhaten kendisine beyân etmek lâzımdır ve ol mâdde-i kanûniyye hükm mazbatasına aynıyla derc olunacaktır.

Sekizinci Mâdde: Bir me'mûr hakkında azv olunan töhmetin bî-esâs olup da iftirâ olduğu inde't-tahkik anlaşılır ise ol me'mûrun tâbî' olduğu nezâret veya idâre tarafından iftirâ da'vâsını mutazammın bir takrîr yapılır ve müfterînin muhâkemesi dahi mevâdd-ı sâbıkada beyân olunan usûl ve derecâta tevfikân icrâ olunur.

Dokuzuncu Mâdde: Me'mûrîn ve hademedden Kazâ Meclisinde muhâkemeleri görülüp cezâları Kazâ Meclisinde hükm ü icrâ kılınanların Livâ İdâre Meclislerine ve Livâ Meclislerinde muhâkemeleri görülüp cezâları hükm ü icrâ kılınanların Vilâyet İdâre Meclislerine istînâf etmeye hakları olacağı gibi Merkez-i Vilâyet İdâre Meclisinde ve altıncı mâddede muharrer olduğu üzere İstanbul Vilâyeti İdâre Meclisinde ikmâl-i muhâkemeleriyle cezâları hükm ü icrâ kılınan müttehemlerin dahi Şûrâ-yı Devlette tedkik-i muhâkemeleri için usûl-i mahsûsâsı üzere Bâb-ı Âliye istînâfa salâhiyetleri vardır. Bu makûle istînâf iddi'âsında bulunanların istînâfen rü'yet-i dâvâları için me'mûr göndermek veya adam celb olunmak misüllü masârif vukû' bulur ise haksız çıkan taraftan te'diye ettirilir.

Fî 3 Rebü'l-evvel Sene 1288

*Karâr-ı ahîr icâbınca merkez-i vilâyet olan Livâ Meclis İdâresi ilgâ olunmağla vazîfesi Vilâyet Meclis-i İdâresine ilâve-i me'mûriyet edilmiştir.