

ŞÛRÂY-I DEVLET (1868-1876) COUNCIL OF STATE (1868-1876)

DOI: 10.21492/inuhfd.340495

Ayşe Aslı YÜCESOY*

Özet

Osmanlı Devletinin modern bir yönetim sistemi geliştirme süreci sistematik olarak Tanzimat Döneminde başlamıştır. Bir reform meclisi olarak tasarlanıp kurulan Şûrây-ı Devlet, Osmanlı Devletinin idari modernleşme sürecinin önemli bir parçasıdır. Kuvvetler ayrılığı ve idari yargı sisteminin temelleri Şûrây-ı Devlet'in kurulmasından öncesine dayanır. Temelleri taşrada atılan kuvvetler ayrılığı ve idari yargı sistemini merkeze de uygulama isteğiyle oluşturulan Şûrây-ı Devlet 1868 yılında kurulmuştur. Kimi zaman pratik ihtiyaçlar kimi zaman da politik çekişmeler sebebiyle çeşitli değişiklikler geçirerek 1922 yılına dek faaliyetini sürdürmüştür. Çalışmamızda öncelikle Şûrây-ı Devlet'in kuruluş sürecinden bahsedilmiştir. Ardından 1868 ile 1876 yılları arasındaki görev ve yetkileri ile I. Meşrutiyet'in ilanına kadarki zaman diliminde geçirdiği değişimler ele alınmıştır. Şûrây-ı Devlet'in işleyişinden söz edilmiş, bu makama başvuru sürecinin aşamaları açıklanmıştır. Kararlarının niteliği konusu üzerinde durulmuştur. Kısacası, "Osmanlı Devletinin idari modernleşme süreci" kavramı çerçevesinde 1868-1876 yılları arasındaki Şûrây-ı Devlet kurumu incelenmiştir. İdari yargı evriminin önemli bir aşamasını oluşturan Şûrây-ı Devlet'in, Fransız örneğinin Osmanlı'ya nakledilmesinden öte bir anlam taşıdığı açıklanmaya çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Şûrây-ı Devlet, Tanzimat Dönemi, idari modernleşme, Osmanlı Devleti, reform

Abstract

Ottoman Empire's process of developing a modern government system systematically started in Tanzimat (Reform) Era. The Council of State (Şûrây-ı Devlet), designed and established as a reform parliament, is an important part of Ottoman Empire's governmental modernization process. Foundation of separation of powers and administrative jurisdiction system dates back before the establishment of Council of State. Laid the foundations in rural regions, in 1868 the Council of State was formed out of the desire to implement the separation of powers and administrative jurisdiction system to the central administration. The Council remained active until 1922 by going through various changes due to practical needs and political conflicts. In our study, establishment process of the Council of State (Şûrây-ı Devlet) is explained first. Then, duties and authorities of the Council of State between 1868 and 1876, and the changes until the First Constitutionalist Period are explained. Operation of the Council of State and the application stages for this office are explained. Qualification of the decisions is elaborated. To summarize, the Council of State between 1868 and 1876 was evaluated within the concept of "administrative modernization process of Ottoman Empire". This study aims to explain that the Council of State (Şûrây-ı Devlet) was more than just a French model transferred to Ottoman Empire.

* Araştırma Görevlisi, Uludağ Üniversitesi Hukuk Fakültesi, İdare Hukuku Anabilim Dalı, ayseasliyucesoy@gmail.com

Keywords: Council of State, Tanzimat Reform Era, administrative modernization, Ottoman State, reform.

GİRİŞ

Türkiye Cumhuriyeti, Osmanlı İmparatorluğu'nun Anadolu toprakları üzerinde kurulmuştur. Cumhuriyetten önce bu coğrafya üzerinde hüküm süren Osmanlı İmparatorluğu'nun siyasal sisteminde yaşanan dönüşümlerin, özellikle tanzimat sürecinde oluşturulan kurumların yahut varolan kurumların yapısında yaşanan değişimlerin cumhuriyeti etkilemediğini düşünmek mümkün değildir¹.

Tanzimat döneminde kurumsallaşan yasama geleneğinin, daha da önemlisi Osmanlı Devleti'nin idari moderleşme sürecinin bir parçası olan Şûrây-ı Devlet, Cumhuriyetin de benimseyip sürdürdüğü kurumlardandır². Şûrây-ı Devlet Tanzimat Fermanı'yla başlayan yönetim anlayışının değiştirilmesi çalışmalarında çok etkili bir basamaktır. Osmanlı Devleti'nin modernizasyonunun sistematik hale geldiği bir dönemi ifade eden Tanzimat Dönemi ile başlayıp meşruiyetle sonuçlanan süreçte yumuşak geçişi sağlamış olan önemli bir müessesedir. Çalışmamızda 1868'de kurulan ve 1922'ye kadar çok çeşitli değişikliklerle faaliyetine devam eden Şûrây-ı Devlet'in kuruluş süreci, 1868 ile 1876 yılları arasındaki görev ve yetkileri ile I. Meşrutiyet'in ilanına kadarki zaman diliminde geçirdiği değişimler ele alınmıştır.

Bu çalışmada Şûrây-ı Devlet'in kuruluşu, görev ve yetkileri, idarenin yargısal denetiminin gelişim süreci ile bağlantısı göz önünde bulundurularak incelenmiştir. Amacımız Şûrây-ı Devlet'in tarihini yazmak değil, çalışmanın kapsamı olarak belirlediğimiz 1868 - 1876 arası dönemde genel hatlarıyla Şûrây-ı Devlet'e verilen görevlerin, özellikle yargılama görevinin, idari yargının tarihsel evriminde ne ölçüde etkili olduğunu ortaya koymaktır. Bu nedenle Şûrây-ı Devlet'in teşkilat yapısının ayrıntıları, birçok kez ayrılıp birleştirilen ve görevleri değiştirilen dairelerinin işleyişi, personeli ve sair konular inceleme konusu yapılmamıştır.

1. ŞÛRÂ-Y-I DEVLETİ HAZIRLAYAN KOŞULLAR

Osmanlı Devleti'nin klasik dönemdeki devlet teşkilatının en üst kademesini padişahın başkanlığını yaptığı Divan-ı Hümayun oluşturur.

¹ KARAHANOĞULLARI Onur, Türkiye'de İdari Yargı Tarihi, Turhan Kitabevi, Ankara, 2005, s.2

² KARAHANOĞULLARI, s.2

Yasama, yürütme, yargı alanlarında padişaktan sonra en yüksek karar organıdır³. Divan-ı Hümayun'da devletin siyasi, askeri, mali ve idari konuları görüşülür ve bir karara bağlanırdı⁴. Bir danışma meclisi niteliğinde olan Divan-ı Hümayun, alınan kararların uygulanmasında olduğu kadar, devletin işleyişi ve adaletin tesisi için gerekli olan kanunların çıkarılmasında da yetkiliydi. Ayrıca mahkemelerde görülen davaların -talep olması halinde- temyizden bir defa daha görüldüğü ve üst düzey memurların yargılandığı en üst mahkeme olarak yargı yetkisini elinde bulunduruyordu⁵.

18. yüzyılın en önemli gelişmelerinden biri Divan-ı Hümayun'un öneminin azalarak sadaret makamının yani Bab-ı Ali'nin yürütme gücü olarak ortaya çıkmasıdır⁶. III. Selim (1789-1807) ve II. Mahmut (1808-1839) dönemlerinde Divan-ı Hümayun'un önemini kaybetmesi üzerine, devlet yönetiminde bir danışma meclisi ihtiyacı hissedilmiş ve Osmanlı Devleti'nin kuruluşundan beri, savaş gibi olağanüstü durumlarda toplanan Meşveret Meclisi daha sık ve düzenli bir yapıda toplanmaya başlanmış, bir ölçüde kurumsallaşmıştır⁷. II. Mahmud döneminde, Divan-ı Hümayun'un yerine Meclis-i Vükela ve hükümet işlerini divan üyeleri arasında paylaştıran "nezaretler" kurulmuş, merkez teşkilatında yasama alanında da yapılacak olan yeniliklerin düşünümlüp programlanması için yeni meclis ve komisyonlar oluşturulmuştur⁸.

Her ne kadar Meşveret Divanı, 18. yüzyılın son çeyreği ile 19. yüzyılın başında en güçlü dönemini yaşamış olsa da⁹, II. Mahmud döneminde reform faaliyetlerinin kapsamının genişlemesi nedeniyle

³ KONAN Belkıs, Osmanlı Devletinde İdari Yargının Gelişimi, Statü Yayıncılık, Ankara, 2013, s.39; MUTAF Abdülmecit, "Şûra-yı Devlet (1868-1922)" Türkler, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara, 2002, ss. 599-609, s.599.

⁴ İNALCIK Halil, Osmanlı İmparatorluğu Klasik Çağ (1300 - 1600), çev. Ruşen Sezer, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2006, s. 94.

⁵ KONAN, s.43-44.

⁶ AKYILDIZ Ali, Osmanlı Merkez Teşkilatında Reform, Eren Yayıncılık, İstanbul, 1993, s.22; ORTAYLI İlber, Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi, 3. Bası, Cedit Neşriyat, Ankara, 2008, s. 211; MUMCU Ahmet, Divan-ı Hümayun, Phoenix Yayınları, Ankara, 2007, s. 126 – 130.

⁷ TANÖR Bülent, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, 27. Bası, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2016, s. 36-37.

⁸ LEWIS Bernard, Modern Türkiye'nin Doğuşu, çev. Metin Kıratlı, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara, 2000, s.98.

⁹ SEYİTDANLIOĞLU Mehmet, Tanzimat Devrinde Meclis-i Vala, (1838-1868), Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara, 1994, s.16.

önceden belirlenmiş kural, görev ve yetkilere bağlı, belirli günlerde ve yerde toplanacak, belli üyelerden oluşan bir meclise ihtiyaç duyulmaktaydı. Meşveret Divanı yapısı itibarıyla bu ihtiyaca cevap vermekten uzaktı. Bu sebeple 1836 yılında askeri işleri düzene sokmak için “Dar-ı Şûrây-ı Askeri” ve 1838 yılında sadarete danışma kurulu olarak çalışmak üzere “Dar-ı Şûrây-ı Bab-ı Ali” kurulmuştur¹⁰. Diğer taraftan ilanı düşünülen Tanzimat Fermanı’nda yer alacak olan ilkelerin planlanması ve hazırlanması, belirli kurallar çerçevesinde çalışan sürekli bir meclisi gerektirmekteydi. Bu amaçla bütün bu meclislerin üzerinde çalışmak üzere 1838 yılında Meclis-i Vâlây-ı Ahkâm-ı Adliye oluşturulmuştur¹¹. İslahat hareketlerinin gerektirdiği kanun tasarılarını ve nizamnameleri hazırlamak gibi önemli bir görevi üstlenen bu meclis, memurları yargılayacak ve devlet ile şahıslar arasındaki anlaşmazlıklara bakacaktı¹².

3 Kasım 1839’da Sultan Abdülmecid’in Sadrazamı Mustafa Reşit Paşa tarafından Gülhane Parkında okunan Tanzimat Fermanı (Gülhane Hatt-ı Hümayunu) ile yeni kanun ve nizamnamelerin hazırlanması işi Meclis-i Vâlây-ı Ahkâm-ı Adliye’ye bırakılmış ve açıkça tanzimat hareketinin meclisi olarak görevlendirilmiştir¹³. Tanzimat Fermanı’yla yasama ve yargı yetkilerinin sınırlanması ile bu görevi üstlenen Meclis-i Vâlâ büyük bir öneme sahip olmuştur. Böylelikle Osmanlı Devleti’nde kuvvetler ayrılığı ilkesi sınırlı da olsa benimsenmiştir¹⁴. Ancak kuruluşundan yaklaşık on beş sene sonra teknik ihtiyaçların ötesinde siyasal çekişmelerden kaynaklanan nedenlerle 1854 yılında ikiye ayrılmıştır¹⁵. Tanzimat Fermanı’nın gerektirdiği kanun layihalarını hazırlama, nizamnameleri ve talimatları düzenleme, idari önlemleri görüşme, hükümete görüş verme görevleri yeni kurulan Meclis-i Ali-i Tanzimat’a verilmiş¹⁶, Meclis-i Vâlây-ı Ahkâm-ı Adliye’nin görevi ise

¹⁰ SEYİTDANLIOĞLU, s.24.

¹¹ ÇADIRCI Musa, Tanzimat Döneminde Anadolu Kentlerinin Sosyal ve Ekonomik Yapısı, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara, 1997, s.185.

¹²BOZKURT Gülnihal, Batı Hukukunun Türkiye’de Benimsenmesi, (Osmanlı Devletinden Türkiye Cumhuriyetine Resepsiyon Süreci 1839-1939), Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara, 1996, s.134; TANÖR, s.103.

¹³ KİLİ Suna, GÖZÜBÜYÜK Şeref, Türk Anayasa Metinleri: Sened-i İttifaktan Günümüze, 3. Bası, Türkiye İş Bankası Yayınları, No:269, İstanbul, s.13.

¹⁴ MUTAF, s.599.

¹⁵ KARAHANOGULLARI, s.127.

¹⁶ TANÖR, s.104.

yargısal işlerle sınırlandırılmış, adliye, idari yargı ve temyiz mahkemesi olarak konumlandırılmıştır¹⁷.

Adli işlerin, idari ve teşri işlerden ayrılması mantığına dayanan¹⁸ bu ikili meclis yapısından, kuruluşundan yedi yıl sonra vazgeçilmiştir. 7 Temmuz 1861 tarihli bir Hatt-ı Hümayun ile Meclis-i Tanzimat ilga edilerek iki meclis, Meclis-i Ahkâm-ı Adliye adıyla birleştirilmiştir¹⁹. Bu kararın nedenlerine ilişkin olarak ihtiyaçlara dayalı teknik gerekçelerin yanısıra, İngiliz müdahalesinden de söz edilmektedir²⁰.

1868 yılına kadar görev yapacak olan Meclis-i Ahkâm-ı Adliye üç daireye ayrılmıştır. Bu dairelerden “Kanun ve Nizamât Dairesi” kanun ve nizamnameleri hazırlayacak, “Umur-ı İdare-i Mülkiye Dairesi” idari işleri kararlaştırarak uygulanması için çalışacak, “Muhakemat Dairesi” ise idari yargıya ve yüksek temyize bakacaktır²¹.

Tanzimatçılar ve bazı Osmanlı aydınlarının ıslahatların uygulanamaması gerekçesiyle Meclis-i Vâlây-ı eleştirisi ve kuvvetler ayrılığı fikrinin giderek Osmanlı’yı etkisi altına alması, devlet teşkilatında yeni düzenlemelere gidilmesini gündeme getirmiştir²². Nihayetinde 1868 yılında Meclis-i Ahkâm-ı Adliye, Divan-ı Ahkâm-ı Adliye ve Şûrây-ı Devlet olmak üzere ikiye ayrılmıştır²³. Divan-ı Ahkâm-ı Adliye bugünkü Yargıtay’ın, Şûrây-ı Devlet ise bugünkü Danıştay’ın kökenini oluşturmuştur²⁴.

Tanzimat’ın başından beri yargı teşkilatı konusunda yapılan düzenlemeler, idari fonksiyonları üstlenen taşra meclislerinin mahkemelerden ayrışmasını sağlamıştır. Şûrây-ı Devlet ve Divan-ı Ahkâm-ı Adliye ayrımında Jön Türklerin tebaaya yönetime katılım

¹⁷ TANÖR, s.104.

¹⁸ KARAHANOGULLARI, s.129.

¹⁹ SEYİTDANLIOĞLU, s.53; TANÖR, s.104.

²⁰ KARAL Enver Ziya, Osmanlı Tarihi, C. 7, T.T.K. Yayınları, Ankara, 2003, s.144,145; KARAHANOGULLARI, s.129.

²¹ GÖRELİ İsmail Hakkı, Devlet Şûrâsı, Yeni Matbaa, Ankara, 1953, s. 13,14; SEYİTDANLIOĞLU, s.53.

²² MUTAF, s.599-600.

²³ ÖZDEŞ Orhan, “Danıştay’ın Tarihçesi”, Yüzyıl Boyunca Danıştay, Ankara, 1968, ss.41-61, s.53; DURAN Lütfi, “Atatürk Döneminde Danıştay”, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, Atatürk’ün 100. Doğum Yıldönümü Özel Sayı, Yıl.2, S.3, 1981, ss.19-39, s.19; GÖRELİ, s.5; TANÖR, s.104.

²⁴ KONAN, s.71, ÜÇÖK Coşkun, MUMCU Ahmet, BOZKURT Gülnihal, Türk Hukuk Tarihi, 16. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2014, s.346.

hususunda daha fazla imkan vermek istemesi ve Avrupalı diplomat ve konsolosların gayrimüslimlerin yönetime katılmaları noktasındaki baskıları etkili olmuştur²⁵ fakat bunun yanı sıra, taşra yönetiminde kurulan meclisler ve mahkemeler yoluyla idari ve adli işlerin birbirinden ayrılması sisteminin başarısı, merkezde de yeni bir düzenlemeyi gerekli kılmış bu durum Şûrây-ı Devlet'in kuruluşunu gündeme getirmiştir²⁶. Bir başka deyişle, kuvvetler ayrılığı ve idari yargının temelleri taşrada atılmış, daha sonrasında merkeze uygulanma ihtiyacı hissedilmiştir.

2. ŞÛRÂY-I DEVLETİN KURULUŞU

Osmanlı devletinde temsili taşra meclislerinin oluşumu (1840) Şûrây-ı Devlet'ten yaklaşık otuz sene öncesine dayanır. Bu meclislerin idarenin denetlenmesinde açıkça yargısal yetkileri bulunmasa bile, idare aleyhindeki şikayetleri inceleme ve memurları yargılama yetkileri ile donatılmaları idarenin yargısal denetimi için bir başlangıç oluşturmuştur²⁷. Bu nedenle her ne kadar birçok tarihçi ve özellikle idare hukukçusu²⁸ idari yargının kökenini Şûrây-ı Devlet'te bulsa da Türk idari yargısının kökeni Şûrây-ı Devlet'ten önce temsili taşra meclislerindedir. Ayrıca merkezde idarenin, aktif idarenin dışından kurumsal denetimi Şûrây-ı Devlet ile başlamamıştır. Meclis-i Vâlây-ı Ahkâm-ı Adliye de unutulmamalıdır²⁹. Şûrây-ı Devlet kurulduğunda idarenin kurumsal denetimine ilişkin taşrada ve merkezde kurulmuş ve işlemekte olan bir yapı zaten bulunmakta idi.

Bir önceki başlık altında da ifade edildiği gibi kuvvetler ayrılığı ve idari yargı sisteminin temelleri Şûrây-ı Devlet'in kurulmasında önceye dayanır. Zira 1864 Vilayet Nizamnamesi düzenlemesi ile, meclislerle nizamiye mahkemelerinin birbirinden bağımsız yanyana faaliyette bulunmalarıyla³⁰, taşra yönetiminde işlevler ayrılığı sistemi

²⁵ KARAHANOGULLARI, s.136.

²⁶ KARAHANOGULLARI, s.136

²⁷ KARAHANOGULLARI, s.19.

²⁸ CANATAR Mehmet, BAŞ Yaşar, “Şûra-yı Devlet Teşkilatı ve Tarihi Gelişimi”, OTAM, S.IX, 1998, ss.111-116, s.112; DERBİL Süheyp, İdare Hukuku, C.I, İdari Kaza-İdari Teşkilat, 3. Bası, AÜHFY, Ankara, 1950, s.145; ÖZDEŞ Orhan, “Danıştay ve Tarihi Gelişimi”, Danıştay Dergisi, Y.1, S.1, 1971, ss.22-32, s.22; ŞENLEN Süheyla, “Türkiye’de İdari Yargının Doğuşu ve Tarihi Gelişimi”, AÜSBFD, C.49, S.3-4, 1994, ss.401-413, s.404; BOZKURT, Batı Hukukunun Türkiye’de Benimsenmesi, s.147.

²⁹ KARAHANOGULLARI, s.135.

³⁰ Tanzimat ile birlikte, adalet sisteminin düzenlenebilmesi için yeni mahkemeler kurulması yolu seçilmiştir. Şeriat mahkemelerinin, cemaat mahkemelerinin, konsolosluk mahkemelerinin ve memur yargılaması yapan idare meclislerinin yanısıra nizamiye mahkemeleri açılmıştır. Nizamiye mahkemeleri kurulduka taşra meclislerinde adli

oluşturulmuştu³¹. Dolayısıyla Meclis-i Vâlây-ı Ahkâm-ı Adliye'nin, Şûrây-ı Devlet ve Divan-ı Ahkâm-ı Adliye olarak iki kısma ayrılması taşrada tecrübe edilen işlevler ayrılığı sisteminin merkeze taşınması anlamına gelmektedir³². Bu da, idari yargı evriminin önemli bir aşamasını oluşturan Şûrây-ı Devlet'in, Fransız örneğinin Osmanlı'ya nakledilmesinden öte bir anlam taşıdığını gösterir. Nitekim ayrılmayı düzenleyen 8 Zilhicce 1284 (1 Nisan 1868) tarihli Tahrir-i Ali'de merkezdeki yapının taşrada yerleştirilmiş sisteme uydurulması gerekliliği Şûrây-ı Devlet'in kurulma sebeplerinden biri olarak açıkça belirtilmiştir³³.

Şûrây-ı Devlet yaklaşık bir yıllık bir çalışmanın sonucunda kurulmuştur. Şûrây-ı Devlet kurma önerisi ilk olarak Meclis-i Ahkâm'ın özel bir komitesi tarafından 8 Cemaziyevvel 1284 (7 Eylül 1867) tarihli

bakımdan sadece memur yargılama görevi kalmıştır. Memur yargılaması ise, taşrada da merkezde de hiçbir zaman düzenli mahkemelere verilmesi gereken adli bir iş sayılmamıştır. Nizamiye mahkemeleri kurulduktan sonra da meclislerin, idare aleyhindeki şikayetleri değerlendirme ve sorunları halletme/çözme görevi sürmüştür. KARAHANOGULLARI, s.85.

³¹ 1864 yılında uygulamaya konulan Tuna Vilayet Nizamnamesine göre vilayet düzeni baştan aşağı değiştirilmiştir. Eski eyaletlerin yerini sancak, kaza ve nahiyelerden oluşan yeni vilayetler almıştır. Vilayet merkezinde valilerin, sancaklarda mutasarrıfların ve kazalarda kaymakamların başkanlığında idare meclisleri oluşturulacaktı. Bu meclislerde bölgelerin idarecilerin yanı sıra müslim ve gayrimüslim tebaa arasından iki yıllığına seçilen üyeler de yer alabilecekti. Vilayetlerde kurulan karma nizamiye mahkemelerinin üyeleri de aynı yolla seçilecekti. Nizamnameye göre her sene vilayet merkezinde bütün diğer birimlerden gelen üyelerin katılımıyla Vilayet Meclis-i Umumiyesi akdolonacaktı. Bu suretle Osmanlı taşra idaresinde hem adli ve idari işler arasında hem de meclis ve mahkeme sistemi arasında merkezden evvel bir ayrışma sağlanmıştır. KILIÇ Halim, Osmanlı Devleti'nde Bir İdari Modernleşme Kurumu Olarak Şûra-yı Devlet (1868 - 1876), Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2012, s.53.

³² SEYİTDANLIOĞLU, s.56; aynı yönde ORTAYLI İlber, Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri, (1840-1880), Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara, 2000, s.95-96; "Aynı şekilde Türk idari yargısının oluşum evrimi sadece Şûra-yı Devlet'in tarihsel gelişimi ile açıklanamaz. 1840'ta temsili taşra meclislerinin yöneticiler üzerindeki denetimi ile başlayan evrim 1913'te idari kararların denetlenmesi aşamasına ulaşmış, Cumhuriyet devriminden sonra da idari işlemlerin iptal davası yoluyla denetlenmesi sistemi benimsenmiştir. Bu denetim kökeninde vergiye ilişkin konularda ortaya çıkmış, zaman içinde konu olarak genişlemiş ilk başlarda kişi ile görev arasında bir ayırım yapılmamış ancak daha sonra memurların yargılanması ile kararların denetlenmesi arasında bir ayırım yapılmıştır." KARAHANOGULLARI, s.106.

³³ GÖRELİ, Devlet Şurası, s.7.

bir mazbata ile yapılmıştır³⁴. Kurulması tasarlanan organa, devletin genel meselelerini tartışma merkezi olma, yapılması gereken yasa değişikliklerini görüşüp padişahın onayına sunmak üzere rapor hazırlama, hükümet ile şahıslar arasındaki davaları görme, vilayet meclislerinin verdiği hükümler için temyiz mercii olma, memurları yargılama gibi sorumluluk ve görevler verilmesi planlanmıştı.

Şûrây-ı Devlet o dönemde ağırlık kazanan hususlar dikkate alınarak, Mülkiye, Zaptiye ve Harbiye, Maliye ve Evkaf, Adliye, Nafia, Ticaret ve Tarım ile Eğitim olmak üzere beş daire olarak tasarlanmıştır. Şûrây-ı Devlet başkanlığını üyelerden biri değil başkatip ve başkatipin yardım ettiği vükeladan biri üstlenecekti. Adli davaların görülmesi adalet işleri ile ilgilenmesi için kurulacak olan yeni organa devredileceğinden merkezî düzeyde yasama ve yargılama birbirinden ayrılacaktı³⁵.

Meclis-i Ahkâm-ı Adliye’de Şûrây-ı Devlet ve Divan-ı Ahkâm-ı Adliye’nin kuruluşu, görevleri ve genel ilkeler üzerine hazırlanan rapor, 1868 yılının Şubat – Mart döneminde Bab-ı Âli’de görüşülmeye başlanmıştır. Sultan Abdülaziz’in başkanlığında geniş katılımlı olarak yapılan bu toplantılara Âli Paşa Girit’te bulunması nedeniyle katılamamış ancak oradan gönderdiği layihalarla bu düşünceleri desteklemiştir³⁶. Toplantılara Tuna Valisi Mithat Paşa ve Halep Valisi Ahmed Cevdet Paşa gibi taşra sistemini çok yakından tanıyan reformist Tanzimatçıların yanı sıra Sadrazam Ali Paşa’nın yakın dostu, Osmanlı Devleti’nde kuvvetler ayrılığı prensibinin yerleşmesi gerektiğini savunan Fransız büyükelçi Nicholas-Prosper Bourée gibi yabancı devlet adamları da katılmıştır³⁷.

Ali Paşa’nın Girit dönüşünden hemen sonra Meclis-i Vâlâ’ya son verilmiş, Divan-ı Ahkâm-ı Adliye ve Şûrây-ı Devlet olmak üzere ikiye ayrılmıştır. Yeni kurulan Şûrây-ı Devlet’in başkanlığına Mithat Paşa, Divan-ı Ahkâm-ı Adliye’nin başkanlığına ise Ahmet Cevdet Paşa getirilmiştir³⁸.

³⁴ SHAW Stanford J., “19. Yüzyıl Osmanlı Reform Hareketinde 1876 Öncesi Merkezi Yasama Meclisleri”, *Tarih ve Toplum Dergisi*, C.XIII, S. 77, 1990, s. 299.

³⁵ SHAW, “19. Yüzyıl Osmanlı Reform Hareketinde 1876 Öncesi Merkezi Yasama Meclisleri”, s. 299.

³⁶ KARAL, s. 145,146; SEYİTDANLIOĞLU, s.55-56, ARSLAN Süleyman, “Tanzimat Döneminin Yarattığı Bir Yargı Organı: Şûra-yı Devlet”, Prof. Dr. Jale G. Akipek’e Armağan, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Konya, 1991, ss.75-95, s.85.

³⁷ SHAW, “19. Yüzyıl Osmanlı Reform Hareketinde 1876 Öncesi Merkezi Yasama Meclisleri”, s. 299-300.

³⁸ SEYİTDANLIOĞLU, s.56-57.

Şûrây-ı Devlet ve Divan-ı Ahkâm-ı Adliye'nin kuruluşunun ardından çalışma prensipleri ve kurumların dayanacağı genel esaslar üzerine çalışmalar devam etmiştir. Her iki meclisin de kuruluş nizamnameleri tamamlanarak 8 Zilhicce 1284'te (2 Nisan 1868)³⁹ yürürlüğe konmuştur.

Yeni oluşturulan yapıda Divanı Ahkâm-ı Adliye, nizamiye mahkemelerinin kararları için temyiz mercii iken Şûrây-ı Devlet, yasa ve nizamname tasarılarını hazırlamak, mülki konularda karar almak, yürütme ile yargı arasındaki uyuşmazlıkları çözmek, yürürlükteki yasaların uygulanabilmesi için bakanlara tavsiyelerde bulunmak, padişah ve devlet makamlarından gelen istek üzerine görüş vermek, devlet görevlilerini görevleriyle ilgili suçlardan yargılamak, şahıslar ile hükümet arasındaki uyuşmazlıklar hakkında karar vermekle görevlendirilmiştir⁴⁰.

Şûrây-ı Devlet ve Divan-ı Ahkâm-ı Adliye adli iki ayrı kurumun oluşturulmasıyla adli işler ile devletin diğer işleri (yasama, yürütme ve idare aleyhindeki şikayetlerin dinlenilmesi) birbirinden ayrılmıştır⁴¹.

Şûrây-ı Devlet ilk toplantısını padişah huzurunda 10 Mayıs 1868'de Bâb-ı Âli'de gerçekleştirmiştir. Sadrazam tarafından okunan açılış nutkunda Sultan Abdülaziz, hükümetin temel vazifesinin, tebaanın hürriyet ve refahını sağlamak, onları idarenin baskı ve zulmünden korumak olduğunu belirtmiştir⁴². Tebaanın hürriyetini sağlamanın en uygun yolunun hükümetin tebaanın işlerine mümkün olduğunca az karışması olduğunu, onların refah ve bağımsızlığı için çalışması gerektiğini ifade etmiş, bu amaçlara ulaşmak için gerekli olan kanun ve

³⁹ Mutaf, Şûra-yı Devlet'in 5 Mart 1868 (11 Zilkade 1284) tarih ve 39859 no'lu Dahiliye iradesiyle kurulmuş olduğunu ve görevlerinin ana hatlarıyla belirlenerek reisinin tayin edildiğini belirtmektedir. Yazar'a göre, kuruluşundan hemen sonra 26 Zilkade 1284 (22 Mart 1868) tarihinde ilk kararını almış, 2 Nisan 1868(8 Zilhicce 1284) tarihinde ise meclisin işleyiş esaslarını belirleyen Nizamname onaylanarak yürürlüğe girmiştir. Üye atamaları tamamlanıp özel bir çalışma yeri tahsis edildikten sonra, padişahın da katıldığı bir törenle 10 Mayıs 1868 tarihinde resmi açılış yapmıştır. MUTAF Abdülmecit, Osmanlı Arşiv Belgelerine Göre Şûra-yı Devlet', (1868-1922/1284-1342), Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 1997, s.18.

⁴⁰ KARAHANOGULLARI, s.147; ONAR Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumi Esasları, C.II., 3. Baskı, İstanbul, 1966, s.702; ÜÇÖK / MUMCU / BOZKURT, s.324.

⁴¹ KARAHANOGULLARI, s.146.

⁴² ERASLAN Cezmi / OLGUN Kenan, Osmanlı Devleti'nde Meşrutiyet ve Parlamento, 3F Yayınları, İstanbul, 2006, s.24; KILIÇ, s.53.

nizamnameleri çıkarmak için Şûrây-ı Devlet kurulduğunu ilan etmiştir⁴³. Adaletin temini için adliyenin, yasama ve yürütmeden ayrıldığı ilan edilmiştir⁴⁴.

Şûrây-ı Devlet'in açılışı hem olumlu hem olumsuz yankılar uyandırmıştır. Osmanlı Devleti'nin gayrimüslim tebaası arasında övgüyle karşılanmıştır⁴⁵. Bu nutuk dolayısıyla Osmanlı tebaasının her kesiminden Bâb-ı Âli'ye teşekkür mazbataları iletilmiştir. Bunların yanı sıra İngiltere, Bâb-ı Âli'ye gönderdiği teşekkürname ile Şûrây-ı Devlet teşkilinden duyduğu memnuniyeti ifade etmiştir. Fransa'nın Resmi Gazetesi "Monitor" Şûrây-ı Devlet'in kuruluşundan ve Abdülaziz'in nutkundan dolayı duyulan memnuniyeti sayfalarında ifade etmiştir⁴⁶.

Bu olumlu tepkilerin yanında olumsuz tepkiler de mevcuttu. Tutucu müslümanlar hristiyanlara devlet teşkilatında yer verilmesini hoş karşılamazken yabancı devletlerin İstanbuldaki elçileri hristiyan tebaadan Şûrây-ı Devlet'e yeterince üye alınmadığına dikkat çekmişlerdir⁴⁷.

Avrupa'ya kaçarak özgürlük için mücadele eden Jön Türklerden bazıları da bu durumu çeşitli yönlerden eleştirmişlerdir. Önde gelen isimlerden Ziya Paşa ve Namık Kemal Paşa Osmanlı Devleti'nde meşruti bir idarenin kurulmasını savundukları için bu çalışmalarını yetersiz buluyorlardı. Sultan Abdülaziz'in açılış nutkunda "amme hürriyetinin" gerçekleşeceğini belirttiğini ancak bunun sağlanamadığını ifade ediyorlardı. Ayrıca Şûrây-ı Devlet'in üyelerinin beceriksiz işten anlamayan kişiler arasından seçildiğini, üstelik üyelerin dokunulmazlıklarının da olmadığını bu suretle her zaman görevden alınabileceklerini vurguluyorlardı. Namık Kemal, Şûrây-ı Devlet'i Yeni Osmanlılar Cemiyeti'nin istediği meşveret usulüne ya da bir millet meclisine karşı alınmış bir önlem olarak görüyordu⁴⁸.

3. ŞÛRÂY-I DEVLETİN GÖREV VE YETKİLERİ

Şûrây-ı Devlet Nizamname-i Esasisi'nde Şûrây-ı Devlet'in görevleri iki şekilde düzenlenmektedir. Giriş, birinci ve ikinci maddelerde

⁴³ KILIÇ, s.53.

⁴⁴ KILIÇ, s.53.

⁴⁵ ARSLAN, s.89.

⁴⁶ KILIÇ, s.53.

⁴⁷ BOZKURT Gülnihal, Alman İngiliz Belgelerinin ve Siyasi Gelişmelerin Işığında Altında Gayrimüslim Osmanlı Vatandaşlarının Hukuki Durumu (1839-1914), Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara, 1996, s.115.

⁴⁸ SEYİTDANLIOĞLU, s.61.

Şûrây-ı Devlet'in görevleri genel olarak sayılmış, daha sonra uzmanlık esasına göre ayrılan dairelerin görevleri ayrıca belirtilmiştir.

Şûrây-ı Devlet Nizamnamesi'nin birinci maddesinde: “*Mesalih-i umumiye-yi mülkiyenin merkez-i müzakeresi olmak üzere Şûrây-ı Devlet namıyla bir meclis teşkil olunmuştur*” şeklindeki ifade ile, Nizamname-i Esasi'nin mukaddimesinde Osmanlı Devleti'nin idari reformasyonu için lüzumlu olan ıslahatın gerçekleştirilmesi ve genel anlamıyla ülkenin modernizasyonu konusunda gerekli faaliyetin icrası olarak ortaya konan varlık nedeni birlikte düşünüldüğünde Şûrây-ı Devlet'in bir reform meclisi olarak tasarlanıp ve kurulduğu söylenebilir⁴⁹.

Mukaddimede ve birinci maddede yer alan bu genel nitelemelerden sonra, ikinci maddede Şûrây-ı Devlet'in görevleri sayılmıştır. Bu maddeye göre,

- 1) Kanun ve nizamnameleri incelemek ve kanun ve nizamname tasarıları hazırlamak,
- 2) Yetkili olduğu çerçevede ülke meselelerini incelemek ve kararını sunmak,
- 3) Hükümet ile kişiler arasındaki davaları görmek,
- 4) Temyiz aşamasında, görev uyumsuzluklarını çözmek,
- 5) Yürürlükteki kanunlar ve nizamnamelere ilişkin olarak idareden gelen belgeler ve kararlar hakkında görüş bildirmek,
- 6) Padişahın isteği veya kanunların gereği olarak memurları soruşturmak ve yargılamak,
- 7) Padişahın veya yüksek devlet dairelerinden gelen istek üzerine her türlü mesele ve iş hakkında görüş bildirmek,
- 8) Vilayet merkezlerinde toplanan vilayet genel meclislerinin ıslahata ilişkin kararlarını temsilcileri aracılığıyla İstanbul'a getirmek ve bu konularda onlarla birlikte karar vermek, Şûrây-ı Devlet'in görevidir⁵⁰.

Aynı Nizamname'nin 3'üncü maddesinde, “*Şûrây-ı Devlet beş daireye münkasımdır.*” denilmek suretiyle Şûrây-ı Devlet'in beş daireden oluştuğu belirtilmiştir. Bunlar her biri onar üyeden⁵¹ oluşan Umur-ı Mülkiye ve Zabıta Dairesi, Maliye ve Evkaf Dairesi, Adliye Dairesi, Nafia ve Ticaret ve Ziraat Dairesi ve Maarif Dairesidir.

⁴⁹ KILIÇ, s.54.

⁵⁰ CANATAR / BAŞ, s.117; KARAHANOGULLARI, s.156-157.

⁵¹ Üyelerin görevleri de Nizamname-i Esasi'de on dört madde şeklinde belirtilmişti. KONAN, s.94.

Umur-ı Mülkiye ve Zabıta Dairesi mülkiye, kolluk, kara ve deniz kuvvetlerine ilişkin hazırlanan hukuksal düzenlemeleri inceleyip ve çıkarılan kuralların iyi uygulanmasına ilişkin maruzatları görüşüp gerekli düzeltmeleri yapmakla, Maliye ve Evkaf Dairesi maliye ve vakıflara ilişkin konularda devlet gelirlerinin tahsiline, hazine mallarının yönetimine ilişkin olan meseleleri görüşüp ve incelemekle, Adliye Dairesi hukuk-u âdiyeye ilişkin kanunları ve bu kanunları uygulayan meclis ve hakimlere ilişkin kuralları hazırlayıp Şûrây-ı Devlet'in görevleri içinde olan yargılamalarda ilk derece mahkemelerin verdiği kararların temyizini müzakere etmekle, Nafia ve Ticaret ve Ziraat Dairesi bayındırlık işleri, ticaret ve ziraat konularıyla, yollar, geçitler ve binaların geliştirilmesi ve düzenlenmesi konularını incelemekle, Maarif Dairesi ise eğitimin yaygınlaştırılması amacıyla okullar ve medreselere ilişkin işleri görüşmekle görevli idi⁵².

Burada belirtmemiz gerekir ki, Şûrây-ı Devlet'in ilk örgütlenme biçiminde, hükümet ile kişiler arasındaki davaları görmek görevi belli bir daireye verilmemiştir. Zira Nizamname'nin 3'üncü maddesinde dairelerin görevleri sayıldıktan sonra, “*eşhas ile hükümet beyinde olan davalar hangi daireye mütealîk ise o dairede fasl ve rüyet ve hüküm olunur.*” şeklinde genel bir yetkilendirme yapılmaktadır⁵³. Bu demektir ki, hükümet ile şahıslar arasındaki davanın konusu hangi daireyi ilgilendiriyorsa dava, o daire tarafından görülecektir.

3.1. Danışma Görevi

Danışma, Şûrây-ı Devlet'in kuruluş kanunu ve gerekçesinde belirtilen temel görevlerinden biridir⁵⁴. Nizamname-i Esasi'nin birinci maddesine göre, “*mesâlih-i umûmiye-i mülkiyenin merkezi müzakeresi olmak üzere Şûrây-ı Devlet namıyla bir meclis teşkil olunmuştur.*” Daha açık bir ifadeyle ülkenin genel işlerini görüşme merkezi olmak üzere Şûrây-ı Devlet adında bir meclis oluşturulmuştur. Bu düzenlemeye göre Şûrây-ı Devlet, ülke yönetimine ilişkin işlerin, devlete ilişkin hukuki, idari, mali ve ticari konuların görüşülme merkezi olarak tanımlanmıştır⁵⁵. Anlaşılabacağı üzere Şûrây-ı Devlet bir mahkeme olarak düşünülmemiştir. “Ülke meselelerinin görüşülme merkezi”nin, meclis biçiminde örgütlenmesi öngörülmüştür.

⁵² KARAHANOĞULLARI, s.158.

⁵³ KARAHANOĞULLARI, s.159.

⁵⁴ KONAN, s.94.

⁵⁵ KARAHANOĞULLARI, s.178.

Gedikli, “şûra” kelimesinin sözcük anlamından yola çıkarak, Şûrây-ı Devlet’in danışmaya ilişkin görevinin kendi ismi içinde yer aldığını belirtmiştir⁵⁶. Yazar, Şûrây-ı Devlet’in danışma görevinin Nizamname-i Esasi’nin ikinci maddesindeki “*Şûrây-ı Devlet (...) kavanin ve nizamât mevzuaya müteallik olarak devairden gelen evrak veya tekarir üzerine rey vermeğe (...) memurdur*”⁵⁷ ifadesinden kaynaklanmakta olduğunu belirtmiştir⁵⁸. *Özyörük* de Şûrây-ı Devlet’i bir reform danışma organı olarak ele almaktadır. Yazar’a göre Şûrây-ı Devlet, “*özellikle mütaâllalar vererek, önemli bir takım idarî meselelerde, islahatta incelemeler yapıp önerilerde bulunarak batılı bir yönetim tipine dönülmesi yolunda hizmetler edecekti*”⁵⁹.

Gerçekten de Şûrâ-yı Devlet, Nizamname-i Esasi’nin ikinci maddesinde belirtildiği gibi nezâretler ve diğer kurumlardan gelen talep üzerine her çeşit iş ve konu hakkında sadâret aracılığıyla görüşlerini bir mazbata ile bildirmekle görevlidir. Padişah tarafından sorulan her türlü soruya ilişkin görüş bildirme zorunluluğu vardır⁶⁰. Tüm bunlar Şûrâ-yı Devlet’in danışma fonksiyonunu oluşturur.

Ayrıca belirtmemiz gerekir ki, Şûrây-ı Devlet’in danışma, bir başka deyişle devlet işlerini görüşerek akıl üretmesi fonksiyonuna vilayetlerde oluşturulan temsili meclisler de dâhil edilmiştir. *Mutaf*’ın ifadesine göre,

*“Her sene vilayet merkezlerinde toplanan umumi meclisler, bölgelerinde o yıl uygulanacak islahatın programını özel bir komisyonla birlikte Dersaadet’e gönderirlerdi. Bu üyelerle, Şûrây-ı Devlet’in ilgili dairesinden katılacak azalardan oluşan heyetlerde bu konular müzakere edilerek karara bağlanırdı”*⁶¹.

Bu durum Nizamname’nin, Şûrây-ı Devlet’in görevlerinin sayıldığı ikinci maddesinde

“... ve vilayet nizamı iktizasınca beher sene merakizi vilayette içtima-ı mecalis-i umumiyenin islahata dair tezekkür edeceği mevadın mazbatasını her meclisin azayı mevcudesinden müntehap ve iktizasına göre üç ve nihayet dört neferden mürekkep olarak Dersaadete götürecektir

⁵⁶ GEDİKLİ Fethi, Şûra-yı Devlet - Belgeler, Biyografik Bilgiler ve Örnek Kararlarıyla, Öncü Kitap, İstanbul, 2008, s.90’dan aktaran KONAN, s.94.

⁵⁷ GÖRELİ, Devlet Şûrası, s.9.

⁵⁸ KONAN, s.95.

⁵⁹ ÖZYÖRÜK Mukbil, İdare Hukuku, İdari Yargı Ders Notları, (Çoğaltma), Ankara, 1977, s.140.

⁶⁰ KONAN, s.95.

⁶¹ MUTAF, Osmanlı Arşiv Belgelerine Göre Şûra-yı Devlet, s.33.

olan komisyonların celbiyle mevad-ı mezkureyi onlarla kararlaştırmaya memurdur.”⁶²

şeklinde açıkça düzenlenmiştir.

3.2. Yasama Görevi

Şûrây-ı Devlet Nizamname-i Esasisi’nin ikinci maddesinde “Şûrây-ı Devlet evvela kaffe-i kavanin ve nizamatin tetkik ve layihalarının tanzimine memurdur” hükmü yer almaktadır. Bu hükme göre bütün kanun ve nizamnameler Şûrây-ı Devlet tarafından incelenecek ve kanun ve nizamname tasarıları Şûrây-ı Devlet tarafından düzenlenecektir.

Şûrây-ı Devlet’in bu görevinin gerçek bir yasama yetkisine karşılık gelip gelmediği hakkında; Şûrây-ı Devlet’in Osmanlı Devleti’ndeki reformların yürütülmesinde etkin bir yasama organı olup olmadığı üzerine doktrinde farklı görüşler mevcuttur.

Konan, yukarıda anılan hüküm ile Şûrây-ı Devlet’in yasama yetkisinin tarif edildiğini savunmaktadır⁶³. *Tanör* de, Şûrây-ı Devlet’in yasama organı niteliğinin ön plana çıktığını söylemektedir⁶⁴. Yazar, Meclis-i Âli-i Tanzimat ile birlikte Şûrây-ı Devlet’i vilayetlerden gelen temsilcilerin katılması ve yasa hazırlamakta oynadıkları rolden dolayı “meclisli ve anayasalı bir rejim arayışlarının ilk deneyleri” olarak tanımlamıştır⁶⁵. Ayrıca *Tanör*, Şûrây-ı Devlet’in yasaları hazırlamak, bütçeyi düzenlemek gibi yasama işleviyle ilgili yetkilere sahip olmasını ve kısmen ve geçici de olsa temsili niteliğini, üyelerinin katılımına açık bir kurum olmasını dikkate alarak, Şûrây-ı Devlet’i ilkel bir parlamento, milli temsil esasının çekingen bir denemesi⁶⁶ olarak tanımlayan *Engelhardt*’a atıfta bulunmuştur⁶⁷.

Buna karşın bazı yazarlar, Şûrây-ı Devlet üyelerinin seçimle gelmeyen atanan kimseler olmasını ve hazırlanan layihaların yine mecliste görüşülüp son halini aldıktan sonra padişahın onayı ile yürürlüğe girebilmesini gerekçe göstererek, sözkonusu yetkinin gerçek bir yasama

⁶² GÖRELİ, Devlet Şûrası, s.9.

⁶³ KONAN, s.96.

⁶⁴ TANÖR, s.105.

⁶⁵ TANÖR, s.105; aynı yönde FINDLEY Carter V., Osmanlı Devleti’nde Bürokratik Reform Bâb-ı Âli (1789-1922), çev. Latif Boyacı / İzzet Akyol, İz Yayıncılık, İstanbul, 1994, s. 149.

⁶⁶ TURAL Erkan, I. Meşrutiyet Dönemi’nde Danıştay (Şura-yı Devlet), ÇTTAD, V/13, (2006/Güz), ss. 79–89, s. 80.

⁶⁷ TANÖR, s.105.

yetkisi olmadığını savunmaktadır⁶⁸. *Okandan*, gerek Meclis-i Vâlâ'yı gerekse Şûrây-ı Devlet'i "milletin hakikî ve makul arzu ve isteklerini hükümdara bildiren padişahın iktidar ve selâhiyetleri karşısında milletin iradesini temsil ve icabında onu devlet şefine empoze edebilen müstakil ve teşriî bir organ" olma ölçütüne göre değerlendirerek, modern bir temsili yasama organının özelliklerini dikkate alarak, bu meclislerin yasama organı olma niteliğine sahip olmadığını ifade etmektedir⁶⁹. *Karahanoğulları* da Şûrây-ı Devlet'in kanun ve nizamnamelerin hazırlayıcısı ve denetleyicisi olarak modern manada bir yasama organı olmadığını fakat devlet yönetiminin önemli bir parçası ve vilayet meclislerinin en üst örgütlenmesi olarak değerlendirilmesi gerektiğini belirtmektedir⁷⁰.

Gerçekten de Şûrây-ı Devlet Nizamname-i Esasisi'nin ikinci maddesinde yer alan "Şûrây-ı Devlet evvela kaffe-i kavanin ve nizamatin tetkik ve layihalarının tanzimine memurdur" hükmünün tam manasıyla yasama yetkisini tarif ettiğini söylemek güçtür. "Kavanin ve nizamatin tetkik ve layihalarının tanzimine memur" olma cümlesinden Şûrây-ı Devlet'in yasama yetkisine sahip olduğu anlamı çıkarılabilmek için bunu destekleyecek başka bilgilere de ihtiyaç vardır. Kanun ve nizamname tasarılarını hazırlamak ve incelemek görevinin olması, bir yasama yetkisine sahip olduğunu söylemek için yeterli değildir. Aksine, hazırlanan layihaların padişahın onayı ile yürürlüğe girebilmesi Şûrây-ı Devlet'in modern anlamda bir yasama organı olmadığını, sahip olduğu yetkinin gerçek bir yasama yetkisi olmadığını göstermektedir.

3.3. Denetleme Görevi

Şûrây-ı Devlet'in denetleme görevine sahip olduğu Nizamname-i Esasi'de yer alan "kavanin ve nizamatin temami-i cereyanına nezarete ve adem-i hüsn-i icraları takdirinde lazım gelenlere beyan-ı hale mezundur" hükmünden çıkarılabilir⁷¹. Bu hüküm gereğince Şûrây-ı Devlet, kanun ve nizamnamelerin uygulanıp uygulanmadığını kontrol etmeye ve kanunlara uyulmadığını tespit ettiğinde de bunu sadarete bir mazbata ile iletmekle görevlidir⁷². *Shaw*'a göre, kanun ve nizamnamelerin uygulanmasını

⁶⁸ KONAN, s.96.

⁶⁹ OKANDAN Recai Galib, "Amme Hukukumuzda Tanzimat Devri", Tanzimat I, MEB Yayınları, İstanbul, 1999, ss. 97-128, s. 119.

⁷⁰ KARAHANOĞULLARI, s.150.

⁷¹ KONAN, s.100; MUTAF, Osmanlı Arşiv Belgelerine Göre Şûra-yı Devlet, s.37.

⁷² KONAN, s.100.

denetleme görevi, Şûrây-ı Devlet'e hükümete baskı yapmak ve istediği hususlarda kanun çıkarmak, düzenleme yapmak hakkını sağlamıştır⁷³.

Bunun yanı sıra, idareye ilişkin bütün önemli konularda Şûrây-ı Devlet devrededir. Nezaretler rutin işleri dışındaki önemli bütün konuları Şûrây-ı Devlet'e danışmak ve oradan görüş almak mecburiyetindedir. Şûrây-ı Devlet'in söz konusu yetkisi Kurum'a, idare üzerinde güçlü ve sürekli bir denetim imkanı kazandırmıştır⁷⁴. Zira *Mutaf*'ın ifadesiyle,

“(t)ayinler, aziller gibi personel işleri; yol, köprü, liman, demiryolu gibi altyapı çalışmaları; vergiler, gelir-giderlerin tesbiti gibi malî faaliyetler; imtiyaz, mukavelenâme, küşad ruhsatları gibi ticarî ve hukukî bağlantılar vs. tüm idarî faaliyetler bu yolla Sadaret'çe denetim altında tutulabiliyordu”⁷⁵.

Şûrây-ı Devlet'in denetim yetkisi kapsamında değerlendirilebilecek yetkilerinden biri de bütçe uygulanmasını inceleme yetkisidir⁷⁶. Şûrây-ı Devlet ikinci başkanı ve her dairesinden birer üye, Devlet bütçesini inceleme yetkisine sahip mecliste bulunacaktır. Bu yetki, Nizamnâme'nin 2'nci maddesinin sonunda düzenlenmiştir. Hükme göre, her yıl devlet dairelerinin gelir ve giderleri esas alınarak maliye bakanlığı tarafından hazırlanan gelir ve gider bütçelerinin ve genel muhasebe defterlerinin incelenmesi için yapılan özel toplantılara Şûrây-ı Devlet ikinci başkanı ve dairelerinden bir üye de katılacaktır⁷⁷. Böylelikle bütçenin uygulanması, bunun için kurulmuş özel bir komisyonla birlikte Şûrây-ı Devlet tarafından incelenecektir.

Tüm bunlara ek olarak, *Konan*'ın da belirttiği gibi, devlete ilişkin her türlü meselenin görüşülüp çözüm önerilerinin üretildiği bir kurum olan Şûrây-ı Devlet'in danışma görevini yerine getirmesi ve hatta kanunların uygulanması konusunda yorum yapması bile bir çeşit denetim olarak kabul edilebilir⁷⁸.

⁷³ SHAW, “19. Yüzyıl Osmanlı Reform Hareketinde 1876 Öncesi Merkezi Yasama Meclisleri”, S.77, s. 300.

⁷⁴ KARAHANOGULLARI, s.174, MUTAF, Osmanlı Arşiv Belgelerine Göre Şûra-yı Devlet, s.37.

⁷⁵ MUTAF, Osmanlı Arşiv Belgelerine Göre Şûra-yı Devlet, s.37.

⁷⁶ TANÖR, s.105.

⁷⁷ “vâridât ve mesârifât bütçelerinin ve muhâsebât-ı umûmiye defterlerinin icrâ-yı tedkikâtı zımında ictimâ eden meclis-i mahsûsda Şûra-yı Devlet'in reis-i sânileriyle herbir dairesi azasından birer zevât bulunacaktır.” MUTAF, Osmanlı Arşiv Belgelerine Göre Şûra-yı Devlet, s.37.

⁷⁸ KONAN, s.100; aynı yönde KARAHANOGULLARI, s.169.

3.4. Yargılama Görevi

Şûrây-ı Devlet Nizamnâme-i Esasisi'nin 2'nci maddesi,

“... salisen hükümet ile eşhas beyinde olan davaları rüyet etmeye, rabian bir davanın rüyet ve faslounacağı mahkeme veya meclisin temyizi emrinde deavi memurları ile idare memurları beyinde zuhura gelen ihtilafatı tetkik eylemeye sadisen bilhassa müteaallik buyrulan iradei seniye ... muktezası veyahut kavanin ve nizamat ahkâmı üzerine memurini devletin tahkiki usul ve muhakemelerine memurdur...”

şeklinde düzenlemiştir⁷⁹. Maddeye göre Şûrây-ı Devlet, yargılama bakımından hükümet ile şahıslar arasındaki davaları görmekle, bir davanın görüleceği ve sonuçlandırılacağı mahkeme veya meclisin temyizi konusunda dava memurları ile idare memurları arasında çıkan anlaşmazlıkları incelemekle ve özellikle padişah buyruğu gereği devlet memurlarının soruşturma usulü ve muhakemelerine bakmakla görevli sayılmıştır⁸⁰.

Nizamnâme'de, kullanılan “hükümet ile eşhas beyinde olan deaviyi rüyet etmek” kalıbının anlamına ilişkin bir açıklık bulunmamaktadır. İlk bakışta, sözü edilen davaların, idarenin taraf olduğu bütün davalar olduğu, herhangi bir özellik arz etmesinin gerekmediği sonucuna varılabilir⁸¹. Fakat Şûrây-ı Devlet'in örgütlenmesinde değişiklik yapan, Muhakemat Dairesi adı altında yeni bir dairenin teşkilini sağlayan 23 Zilhicce 1285 (6 Nisan 1869) tarihli, Şûrây-ı Devlet Nizamnâme-i Dahili⁸² göz önünde bulundurularak bir değerlendirme yapıldığında varılacak sonuç farklılaşabilir.

Şûrây-ı Devlet'in yargılamaya ilişkin görevlerinin toplandığı Muhakemat Dairesi, Nizamnâme-i Dahili'nin 3'üncü maddesine göre, “... devair-i idare ile eşhas beyinde tehaddüs idüb meclis-i mahsusunda hüküm olunan davaların istinafen ve yine bu kabilden olub ehemmiyeti cihetiyle havale kılınan deavinin bidayeten rüyet” eder⁸³. Bu hükmün anlamı, muhakemat dairesinin idari kurumlar ile şahıslar arasında çıkan ve “meclisi mahsus”da görülen davaları istinafen ve yine bu çeşitten olup önemi nedeniyle kendisine havale olunan davaları ilk derece mahkemesi olarak (bidayeten) göreceğidir.

⁷⁹ KONAN, s.104.

⁸⁰ KONAN, s.104.

⁸¹ KARAHANOĞULLARI, s.159; KONAN, s.104.

⁸² KARAHANOĞULLARI, s.160; KONAN, s.104-105; KILIÇ, s.61.

⁸³ KONAN, s.104.

Peki Şûrây-ı Devlet Nizamnâme-i Esasisi'nin 2'nci maddesinde “*hükümet ile eşhas beynindeki*” ibaresi yerine Şûrây-ı Devlet Nizamnâme-i Dahilisi'nin 3'üncü maddesinde “*devair-i idare ile eşhas beyninde*” şeklinde farklı bir tabir kullanılmasının sebebi nedir?

Esasen bu farklılığı “meclis-i mahsus”un anlamıyla birlikte değerlendirmek gerekir. 3'üncü maddede idare ile kişiler arasındaki davaları çözen “meclis-i mahsus”, vilâyet idare meclisidir⁸⁴. Bu demektir ki, “hükümet ile eşhas beyninde olan deavi”nin ölçütü, vilâyet meclislerinde görülecek, idare ile kişiler arasındaki davalardır⁸⁵. Vilâyet idare meclisleri tarafından “idare ile kişiler arasındaki davalarda verilen hükümleri istinafen ve bu nitelikte olan ancak önemi nedeniyle Şûrây-ı Devlete gönderilen davaları doğrudan görmek, Muhakemet Dairesi'nin görevidir⁸⁶.

1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilâyet Nizamnâmesi'nin “deavi-i idare” yani idare davaları başlığını taşıyan 78'inci maddesine göre⁸⁷, vilâyet idare meclisinin idare davalarına ilişkin görevlerinden biri, “*halkın hükümet memurları aleyhinde yaptıkları şikâyetler hakkında*” karar vermektir⁸⁸. Her ne kadar idare hakkındaki şikâyetlerin karara bağlandığı “idare” davaları ile “idari” davaların birbiriyle aynı anlama geldiğini savunan bazı yazarlar “hükümet ile eşhas beyninde olan deaviyi” halk ile idare arasındaki tüm davalar şeklinde geniş yorumlanmakta⁸⁹ olsa da, “idare davaları” terimi ile kastedilenin idarenin taraf olduğu her dava yahut herhangi bir uyuşmazlık değil, 1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilâyet Nizamnâmesi'nin 78'inci maddesinde sayılan diğer uyuşmazlıkların yanı sıra, konumuz bağlamında, “*halkın hükümet memurları aleyhindeki şikâyetleri*” olduğu anlaşılmaktadır⁹⁰. Başka bir deyişle burada idarenin taraf olduğu herhangi bir uyuşmazlığa ilişkin tipik

⁸⁴ KARAHANOGULLARI, s.160; KONAN, s.105; KILIÇ, s.61.

⁸⁵ KARAHANOGULLARI, s.161; KONAN, s.105.

⁸⁶ KARAHANOGULLARI, s.160.

⁸⁷ 1871 Nizamnamesinin 78. maddesiyle meclislerin idari görevi; memurlar hakkında tahkikat, vilâyet hudutları içindeki liva ve kaza idare meclisleri ile mahkemeler ve memurlar arasındaki uyuşmazlığın çözümü, ahali ile hükümet arasında veya ahalinin kendi aralarında vergi salınması ve toplanmasından mütevellit itirazların incelenmesi gibi konuları kapsıyordu. GENÇOĞLU Mustafa, “1864 ve 1871 Vilâyet Nizamnamelerine Göre Osmanlı Taşra İdaresinde Yeniden Yapılanma”, Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 2(1), ss.29-50, s.38.

⁸⁸ KARAHANOGULLARI, s.161.

⁸⁹ KONAN, s.105; GÖRELİ, Devlet Şûrası, s.20; SEYİTDANLIOĞLU, s.112.

⁹⁰ KARAHANOGULLARI, 161; KONAN, s.102.

bir dava sözkonusu değildir. Nitekim 1871 Vilayet Nizamnâmesi'nin mukaddimesinde de, bu nizamnamedeki düzenlemelerin, mahkemelerle ilgili olmadığı, nizamî mahkemelerinin özel bir nizamnameye tabi olduğu, burada sadece idarenin örgütlenmesi, görevleri ve işleyişinin düzenlenmiş olduğu belirtilmiştir. Bu demektir ki, idare meclisi bir mahkeme değildir ve idare aleyhindeki şikayetlerin rüyet edilmesi de bir yargılama olarak düşünülmemektedir⁹¹.

Dolayısıyla Şûrây-ı Devlet Nizamnâme-i Esasisi'nde, Muhakemat Dairesi'nin görevlerinden biri olarak düzenlenen “hükümet ile eşhas beyninde olan davayı rüyet etme” kavramının, hem Şûrây-ı Devlet Nizamnâme-i Dahilisi hem de İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnâmesi birlikte yorumlandığında “idare hakkındaki şikayetlerin karara bağlanması” şeklinde bir anlam taşıdığını ifade edebiliriz ve bu durumu Şûrây-ı Devlet'in yargılama işlevlerinden arındırılması yolunda bir adım olarak değerlendirebiliriz⁹². Nitekim Şûrây-ı Devlet Nizamnâme-i Dahilisi'nin gerekçesinde, idari dairelerin aynı zamanda yargılama yapmasının tefrik-i mesalih usulü ile yani adliye ile idarenin ayrılması ilkesi ile bağdaşmadığı, bu sorunun ayrı bir muhakemat dairesi kurularak giderildiği belirtilmiştir.

Aynı şekilde bu nizamnamenin onaylanması için Sadaret'ten yazılan arz tezkiresinde de bu husus daha açık bir surette ifade edilerek tefrik-i mesalih ilkesini hayata geçirmek için kurulan bir kurumda yargılama yapılmasının bu ilkeye ters düşeceği ifade edilmiştir. Şûrây-ı Devlet Adliye Dairesi'nin esas görevi hukukî yapıya ilişkin kanunları hazırlamak olduğu halde memur yargılaması yapılmasının hem bu dairenin asli görevini ihmaline neden olacağı hem de hukuki işlerin idari işlerle karışmasına sebebiyet vereceği gerekçesiyle bu sorunların giderilmesi için hükümet ile kişiler arasındaki davalara bakmak, memurları yargılamak, temyiz davalarını karara bağlamak, Şûrây-ı Devlet'in adli görevleri olarak belirlenmiş ve diğer görevleri ile karışmaması için ayrı olarak ve görevleri açık bir şekilde tanımlanan Muhakemat Dairesi'nin kurulduğu belirtilmiştir⁹³.

Bununla birlikte Divan-ı Ahkâm-ı Adliye Nizamnamesi incelendiğinde, hükümet ile kişiler arasındaki davalar ifadesi ile idari uyumsuzlukların kastedilmediği anlaşılmaktadır. Divan-ı Ahkâm-ı Adliye

⁹¹ KARAHANOĞULLARI, s.161.

⁹² KARAHANOĞULLARI, s.162.

⁹³ GÖRELİ, Devlet Şûrası, s.13; KILIÇ, s.62.

Nizamnamesi'nin ikinci maddesinde, bu kurumun gayrimüslimlerin mahkemeleri, şer'î ve ticaret mahkemelerinin yetkisi dışında olan tüm davaların temyiz mercîi olduğu ve Divan-ı Ahkâm-ı Adliye'nin göreceği nizamî davalardan sonucu kişi ve hükümet arasında bir uyuşmazlık doğuranların Şûrây-ı Devlet'e havale olunacağı belirtilmiştir⁹⁴. Bu ifade ile yalnızca idare aleyhindeki şikayetlerin karara bağlanması durumu değil, idari nitelikte bir dava değil, taraflarından birinin idare olduğu, idareye ilişkin dava kastedilmektedir⁹⁵.

Şûrây-ı Devlet ile Divân-ı Ahkâm-ı Adliye arasında yaşanan görev karışıklığını gidermek amacıyla Şûrây-ı Devlet'çe kaleme alınan 6 Rebüülevvel 1286 tarihli İrade-yi Seniyye'ye⁹⁶ göre de devlet daireleri ile kişiler arasında ortaya çıkan hukuk davaları, taraflardan biri idare olduğu için Şûrây-ı Devlet tarafından görülecektir. Bu düzenlemeye göre önemli olan uyuşmazlığın niteliği değil bir tarafın idare olmasıdır.

Şûrây-ı Devlet Nizamname-i Esasî'nin Şûrây-ı Devlet'e idarenin taraf olduğu her türlü davayı görme yetkisi veren hükmü ile Nizamname-i Dahili'nin bu davaların yalnızca idare hakkında olan şikayetleri ifade ettiği yolundaki hükümleri yan yana varlığını sürdürmüş⁹⁷ ancak bu iradeyi seniyye ile idarenin taraf olduğu her türlü dava bir sayılarak bunların Şûrây-ı Devlet'e havalesi öngörülmüştür.

4. ŞÛRÂY-I DEVLETİN GEÇİRDİĞİ DEĞİŞİKLİKLER (1868-1876)

Zamanla kazanılan tecrübeler ışığında ve değişen şartların uyum sağlamak amacıyla Şûrây-ı Devlet'in gerek yapısında gerekse görev ve yetkilerinde çeşitli değişikliklere gidilmiştir. Kimi zaman pratik ihtiyaçların kimi zaman da politik çekişmelerin sebep olduğu bu değişikliklerin en önemlilerinden biri 23 Zilhicce 1285 (6 Nisan 1869) tarihinde, Şûrây-ı Devlet Nizamnâme-i Dahili ile gerçekleştirilmiştir⁹⁸.

Maarif ve Mülkiye Daireleri, Dahiliye ve Maarif Dairesi adı altında birleştirilirken üst idare mahkemesi gibi hizmet vermesi planlanan bir başkan ve altı üyeden oluşan Muhakemat Dairesi kurulmuştur⁹⁹. Şûrây-ı Devlet'in yargılamaya ilişkin görevleri Muhakemat Dairesinde

⁹⁴ KILIÇ, s.62.

⁹⁵ KONAN, s.106.

⁹⁶ KARAHANOĞULLARI, s.164.

⁹⁷ KARAHANOĞULLARI, s.164.

⁹⁸ KILIÇ, s.66.

⁹⁹ CANATAR / BAŞ, s.122, 136.

toplanmıştır. Memurların yargılanması, devlet ve kişiler arasında ortaya çıkan davaların görülmesi, vilayet meclislerinin gördüğü ve devlet ile şahıs arasında bir netice doğuran davaların istinafen görülmesi bu dairenin görevleri olarak belirlenmiştir¹⁰⁰.

Şûrây-ı Devlet'in en etkin olduğu periyodun ilk üç yıllık çalışma dönemi olduğu söylenebilir. Zira Âli ve Fuad Paşa'nın ölümünün ardından Mahmud Nedim Paşa'nın sadarete getirilmesi (8 Eylül 1871 – 30 Temmuz 1872) ile bu aktif dönem sekteye uğramıştır¹⁰¹. Şûrây-ı Devlet'i Mithat Paşa ve çevresindekilerin hakim olduğu bir kurum olarak gören, Âli Paşa ve Midhat Paşa çizgisindeki tüm üyeleri Şûrây-ı Devlet'ten uzaklaştırmayı hedefleyen Mahmud Nedim Paşa, ıslahat ve tasarruf adı altında Şûrây-ı Devlet'in üye ve daire sayısı üzerinde değişikliklere gitmiştir¹⁰². 30 Zilkade 1288 (10 Şubat 1872) tarihli düzenleme ile tasarruf tedbirleri adı altında üye sayıları azaltılmış, daire sayılarını ise, yasaları hazırlamakla görevli Tanzimat Dairesi, dahilî bütün meselelerle ilgilenecek olan Dahiliye Dairesi (+Maarif+Maliye+Nafia+Adliye) ve hukukî işlerle sorumlu Muhakemat Dairesi olmak üzere üçe indirilmiştir¹⁰³.

Sadrızam Mahmud Nedim Paşa'nın Şûrây-ı Devlet üzerinde yaptığı değişiklikler bununla sınırlı kalmamıştır. 4 Rebiülahir 1289 (11 Haziran 1872) tarihli arz tezkiresinde esas görevi kanun ve nizamları hazırlamak ve devlet işlerinin hızlı ve doğru bir şekilde görülmesini sağlamak olan Şûrây-ı Devlet'in yapılan değişikliklere rağmen bu amaçları gerçekleştirmede başarılı olamadığını beyan etmiş, bu sebeple Dahiliye Dairesi'nin Şûrây-ı Devlet dairesi olmaktan çıkarılıp Bab-ı Âli

¹⁰⁰ Şûra-yı Devlet Nizamnâme-i Dahili, madde 3: “Muhakemat dairesinin vezaifi olan bir davanın rüyet ve fasl olacağı mahkeme veya temyizi emrinde deavi memurlarıyla idare memurları beyninde veyahud deaviye mütealîk hususattan dolayı yalnız deavir-i idare arasında tekevvün eden ihtilafatın hal ve faslı ve sanıyen devair-i idare ile eşhas beyninde tehadüs idüb meclis-i mahsusunda hüküm olunan davaların istinafen ve yine bu kabilden olub e-hemmiyeti cihetiyle havale kılınan deavinin bidayeten rüyeti ve salisen vazi-feyi memuriyetlerine mütealîk ahvalden dolayı müttehim olan memurinin Şû-ra-yı Devlet'e havale edilen muhakemelerinin icrası rabian vilayet idare meclislerinde rüyet olunup nizamı iktizasınca Şûra-yı Devlet'in temyiz ve tasdi-kine mevkufl olan memurinin muhakemesinin tetkik ve hükmü ve hamisan vila-yet idare meclislerinin o misullu muhakemat hakkında kabil-i istinaf olarak vaki olacak hüküm ve kararlarının istida üzerine istinafen rüyeti maddelerin-den ibarettir.” KARAHANOGULLARI., dn.399, s.160.

¹⁰¹ KILIÇ, s.67.

¹⁰² KILIÇ, s.67.

¹⁰³ CANATAR / BAŞ, s.124, 125, 136; DERBİL, s.138.

Komisyonu'na dönüştürülmesi, Muhakemat Dairesi'nin mevcut haliyle Divan-ı Ahkâm-ı Adliye Nezareti'ne bağlanması teklif etmiştir¹⁰⁴.

12 Haziran 1872/5 Rebiülahir 1289 tarihli irade-yi seniyye ile Dahiliye ve Muhakemat Dairelerinin Şûrây-ı Devlet'in bünyesinden çıkartılması ile Şûrây-ı Devlet'in idarî ve hukukî otoritesi ile tamamen ortadan kaldırılmıştır. Bu düzenleme ile Şûrây-ı Devlet adlı yetkilerinden soyutlanmış ancak kısmî bir yasama yetkisi kendisinde bırakılmıştır¹⁰⁵.

Şûrây-ı Devlet'in kanun, nizam ve mukavelelerin tertip edilmesi, memurların tayin ve seçilme işlerine dair görevleri ile Dahiliye ve Maliye Daireleri'nin yetki alanına giren konular; Bab-ı Âli bünyesinde kurulan, bütün üyeleri Mahmud Nedim Paşa tarafından belirlenen, O'nun idare üzerinde hakimiyet kurmasını sağlayan, sadaretin tam kontrolü ve denetimi altındaki Islahat Komisyonu'na havale edilmiştir¹⁰⁶. Ancak Mahmud Nedim Paşa keyfî uygulamaları nedeniyle, Abdülaziz'e şikâyet edilmesi sonrasında sadareten azledilince Midhat Paşa, 31 Temmuz 1872'de Sadarete tayin edilmiştir. Bu tayinin ardından Islahat Komisyonu lağvedilerek, Şûrây-ı Devlet'e eski yetkileri iade edilmiştir¹⁰⁷.

Islahat Komisyonu'nun lağvı üzerine Şûrây-ı Devlet daireleri yeniden düzenlenmiştir. 5 Cemaziyelevvel 1289'da (10 Ağustos 1872) çıkarılan bir iradeyle Mülkiye, Maarif ve Maliye dairelerinin sorumluluklarının Dahiliye Dairesi adı altında tek bir dairede toplanmasına; Adliye ve Muhakemat dairelerinin görevlerinin esas itibarıyla Divan-ı Ahkâm-ı Adliye'nin yetki sahasında olduğu gerekçesiyle bu dairelerin oraya devredilmesine ve yetkisi nafia konularının da kapsayacak şekilde Tanzimat Dairesi'nin kurularak, Şûrây-ı Devlet'in Tanzimat ve Dahiliye Dairesi olmak üzere iki daire olarak yeniden örgütlenmesine karar verilmiştir¹⁰⁸.

Şûrây-ı Devlet'in örgütlenmesinde yapılan değişiklikler bunlarla sınırlı kalmamıştır. 1873 yılında Nafia Dairesi yeniden kurulmuş ve daire sayısı üçe çıkartılmıştır. Ancak sonrasında Şûrây-ı Devlet'in üye sayısı ve otoritesi bir kez daha azaltılarak önemli yasaların görüşülmesi tekrar oluşturulan Islahat Komisyonu'na devredilmiştir¹⁰⁹. Ardından 11 Ağustos

¹⁰⁴ KILIÇ, s.68; CANATAR / BAŞ, s.125, 126.

¹⁰⁵ KILIÇ, s.69.

¹⁰⁶ KILIÇ, s.70.

¹⁰⁷ SEYİTDANLIOĞLU, s.63; CANATAR / BAŞ, s.127.

¹⁰⁸ CANATAR / BAŞ, s.127.

¹⁰⁹ KILIÇ, s.72.

1876 tarihli bir irade Şûrây-ı Devlet, yeniden Tanzimat, Dahiliye ve Muhakemat Daireleri olmak üzere üç dairesel yapıya bürünmüştür. Tanzimat ve Dahiliye daireleri eski görevleri aynen korunmuş, Muhakemat Dairesi'nin görevleri ise memurlar ve sivil şahısların, idare aleyhindeki şikayetlerini kabul etmek, idarenin kanun ve nizam hükümlerini ihlali halinde yapacağı tahkikatın neticesini Sadaret'e bildirmek olarak belirlenmiştir¹¹⁰.

Şûrây-ı Devlet, meşrutiyetin ilanı sürecinde de önemli bir rol oynamış o esnada Şûrây-ı Devlet reisi olan Midhat Paşa, Kanun-ı Esasi'yi hazırlamakla görevli komisyonun başkanlığına seçilmiş ve bu komisyon Şûrây-ı Devlet bünyesinde çalışmalarını sürdürmüştür¹¹¹. 23 Aralık 1876 tarihinde Meşrutiyet'in ilanıyla yürürlüğe konan Kanun-ı Esasi'nin 53'ncü maddesi ile yasama yetkisi yeni kurulan meclislere (Heyet-i Mebusan ve Heyet-i Ayan) verilirken 54'üncü maddesi ile kanun layihalarının müzakeresi ve tanzimi görevi Şûrây-ı Devlet'te bırakılmıştır¹¹². Kanun-ı Esasi'nin 85'inci maddesiyle hükümet ile şahıslar arasında meydana gelecek davaların görülmesi adlî mahkemelere bırakılmış ve böylelikle Şûrây-ı Devlet'in tüm adli yetkileri elinden alınarak "tefrik-i vezâif" hususunda kesin bir ayırım yapılmıştır¹¹³. Adli ve idari işlerin ayrılığı sağlanmıştır.

5. ŞÛRÂ-YI DEVLETİN İŞLEYİŞİ

Sadarete bağlı olan Şûrây-ı Devlet'e doğrudan başvuru mümkün değildi. Nezaret ve vilayetlerden gelen talepler, dilekçeler önce Sadaret Makamı'na gönderilir, ardından bu makam tarafından Şûrây-ı Devlet'e havale olunurdu. Şûrây-ı Devlet, Sadaret Makamı'ndan havale edilen talep ve dilekçeler üzerine incelemede bulunacak¹¹⁴ ve alınan kararlar da mazbata ile sadarete arz olunacaktı. Bu husus, Şûrây-ı Devlet Nizamname-i Esasîsi'nin 2'nci maddesinin son kısmında "... işbu umur ve mesalihin cümlesi usulü veçhile makam-ı Sadaretten havale olunub

¹¹⁰ CANATAR / BAŞ, s.128.

¹¹¹ KILIÇ, s.73; BERKES Niyazi, Türkiye'de Çağdaşlaşma, Bilgi Yayınevi, İstanbul, 1973, s.193.

¹¹² CANATAR / BAŞ, s.128, KILIÇ, s.74.

¹¹³ Kanûn-ı Esâsî Madde 85: "Her dâva ait olduğu mahkemede rüyet olunur. Eşhas ile hükümet beynindeki dâvalar dahi mehakimi umumiyeye aittir.Eşhas ile hükümet beynindeki davalar dahi mehakim-i umumiye'ye aittir."

¹¹⁴ KONAN, s.116.

kararları da bâmazbata oraya bildirilecektir.” şeklinde açıkça düzenlenmiştir¹¹⁵.

Şûrây-ı Devlet kararlarını aracısız açıklama imkanına hiçbir zaman sahip olamamıştır¹¹⁶. Esasen bu dolaylı yapının korunmasının nedeninin, Şûrây-ı Devlet'te görülen uyuşmazlıkların, belli bir yargılama usulüne bağlı olmaksızın tıpkı idari işler gibi idari usulle görülmesi olduğu düşünülmektedir¹¹⁷.

Şûrây-ı Devlet'in kararlarının onamaya tabi olduğu Şûrây-ı Devlet Nizamnamesi'nin 8'inci maddesinde düzenlenmiştir. Hükme göre, “*Şûrây-ı Devletin nizamnamesi aslisi hükmünce umuru idareye dair olan kararları kat'î olmadığı misillu muhakemat dairesinde deavi üzerine lahık olan hüküm ve kararların icrası dahi makamı sadaretin tasdikine ve iradei Seniyye süduruna menuttur*”¹¹⁸.

Şûrây-ı Devlet'in nihai karar yetkisinin olmaması, alınan kararların Sadaret'in onayına ve Padişah'ın iradesine sunuluyor, Sadaret ve Padişah iradelerinin de karara ekleniyor olması Şûrây-ı Devlet'in tutuk adalet sistemine¹¹⁹ bağlı olduğunu göstermektedir¹²⁰. Kararları Sadaret'in onayına ve Padişah'ın tasdikine sunulan Şûrây-ı Devlet, gerek idare aleyhindeki şikayetleri incelerken gerekse idareden gelen konuları görüşürken resen tazmin veya iptal kararı verme yetkisine sahip değildir. Şûrây-ı Devlet hukukça ve idarece doğru olanı iyi olanı belirterek ve karar

¹¹⁵ KILIÇ, s. 56.

¹¹⁶ Her ne kadar çalışmamızın kapsamı dışında olsa da, 1896 yılında çıkarılan irade ile Şûrây-ı Devlet'e “memurlar ve kişiler tarafından verilen idare işlemleri aleyhinde şikayetleri içeren dilekçeleri kabul etmek” yetkisi verildiğini belirtmemiz gerekir. Bu irade ile, kararlarını aracısız açıklayamayan Şûrây-ı Devlet'e şikayetleri doğrudan kabul etme olanağı tanınmıştır. KARAHANOGULLARI, 184.

¹¹⁷ KONAN, s.116.

¹¹⁸ GÖRELİ, Devlet Şûrası, s.20.

¹¹⁹ Tutuk adalet, bir egemenlik yetkisi olan yargılama yetkisinin asıl sahibi olan egemenin/kralın/hükümdarın/padişahın her zaman ve koşulda hakimlerin verdiği karara karışabilmesi, bu kararı kendi onamasına tabi tutabilmesi, kaldırabilmesi veya değiştirebilmesi durumudur. GÖZLER Kemal / KAPLAN Gürsel, İdare Hukuku Dersleri, 16. Baskı, Ekin Kitabevi, Bursa, 2015, s.30.

¹²⁰ KONAN, s.116; KARAHANOGULLARI, s.102; ONAR Sıddık Sami, “Türkiye’de İdarenin Kazai Mürakabesi”, İÜHFM, 1935, ss.21-40, s.32; ŞENLEN s.405; DERBİL Süheyy, “Danıştay'ın Rolü”, AÜHFD, C. 7, S. 1, 1950, ss. 1-8, s.2; GÖZÜBÜYÜK Şeref / TAN Turgut, İdare Hukuku, Cilt 1 Genel Esaslar, 2. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2001, s.966, 967.

yetkisinin padişahta olduğunu söyleyerek, “*ol babda emrû ferman hazret-i men lehül emrindir.*” cümlesi ile kararını sonlandırmaktadır¹²¹.

Tüm bu veriler, Şûrây-ı Devlet’in bir yargılama makamı olarak kurgulanmadığını göstermektedir¹²². Ancak her ne kadar idarenin işlemlerini ve idarenin işleyişinden doğan uyuşmazlıkları değerlendirme yetkisine sahip olup, işlemlerin hukuki varlığı üzerinde sonuç doğurma gücü bulunmasa da, sözkonusu işlem ve uyuşmazlıkların kurumsal olarak faal idarenin dışındaki bir inceleme makamına taşınıyor olması, idarenin yargısal denetiminin evriminde çok önemli bir aşamadır. Bir monarşi için ötesini düşünmek de tarihsel olarak mümkün değildir¹²³.

SONUÇ

3 Kasım 1839’da ilan edilen Tanzimat Fermanı ile yeni kanun ve nizamnamelerin hazırlanması görevini üstlenen, açıkça Tanzimat hareketinin meclisi olarak konumlandırılan Meclis-i Vâlây-ı Ahkâm-ı Adliye’nin yapısında zaman içinde çeşitli değişiklikler yapılmıştır. Geçirdiği değişikliklerle birlikte 1868 yılına dek görev yapan Meclis-i Vâlây’a ıslahatların uygulanamaması gerekçesiyle getirilen eleştiriler ve kuvvetler ayrılığı fikrinin giderek Osmanlı’ya etkisi altına alması devlet teşkilatında yeni düzenlemeler yapılmasına sebep olmuştur. Nihayetinde 1868 yılında Meclis-i Ahkâm-ı Adliye, Divan-ı Ahkâm-ı Adliye ve Şûrây-ı Devlet olmak üzere ikiye ayrılmıştır.

Bu ikili meclis yapısının temelinde aynı zamanda, taşra yönetiminde kurulan meclisler ve mahkemeler yoluyla idari ve adli işlerin birbirinden ayrılması sisteminin başarısını merkeze de taşıma fikri yer almaktadır. Zira defaatle ifade ettiğimiz gibi, esasında kuvvetler ayrılığı ve idari yargının temelleri taşrada atılmış, daha sonrasında merkeze uygulanma ihtiyacı hissedilmiştir. Bu husus Şûrây-ı Devlet’in, Fransa’daki Conseil d’État örneğinin Osmanlı’ya nakledilmesinin ötesinde bir anlam taşıdığını gösterir.

¹²¹ Bu noktada belirtmemiz gerekir ki Şûrây-ı Devlet’in memur yargılamasında verdiği kararlar bu durumun istisnasıdır. Memur yargılamasında bu kalıp kullanılmamaktadır. Bu durumun nedeni, memurları yargılamanın bir yargılama işi olarak görülmesine karşın, idare aleyhindeki şikayetleri görmek ve idari uyuşmazlıkları inceleyerek bunlar hakkında karar vermenin bu doğrultuda değerlendirilmemesidir. Kararların hüküm fıkralarındaki yazım farklılığı da buna işaret etmektedir. KARAHANOĞULLARI, 187.

¹²² KARAHANOĞULLARI, 185.

¹²³ KARAHANOĞULLARI, 185.

Tanzimat dönemi ile başlayan idari modernleşme sürecinde Şûrây-ı Devlet, yönetim anlayışının değiştirilmesi çalışmalarında etkin bir rol oynamıştır. Şûrây-ı Devlet Nizamname-i Esasisi'nde Şûrây-ı Devlet, ülke yönetimine ilişkin işlerin, devlete ilişkin hukuki, idari, mali ve ticari konuların görüşülme merkezi olarak tanımlanmıştır. Bu demektir ki, Şûrây-ı Devlet bir mahkeme olarak düşünülmemiştir. “Ülke meselelerinin görüşülme merkezi”nin, meclis biçiminde örgütlenmesi öngörülmüştür. Osmanlı Devleti'nin idari reformasyonu için lüzumlu olan ıslahatın gerçekleştirilmesi ve genel anlamıyla ülkenin modernizasyonu konusunda gerekli faaliyetin icrası olarak ortaya konan varlık nedeni birlikte düşünüldüğünde Şûrây-ı Devlet'in bir reform meclisi olarak tasarlanıp ve kurulduğu söylenebilir.

Şûrây-ı Devlet ilk teşkilatlanmasında, Mülkiye ve Harbiye, Maliye ve Evkaf, Adliye, Umur-ı Nafia ve Ticaret ve Ziraat ile Maarif dairesi şeklinde beş daireye ayrılmıştır. Fakat daire sayısı ve isimleri çok sık değişikliğe uğramıştır. Aynı şekilde dairelerin görev ve yetkileri de daire sayısı ve isimlerine paralel olarak yeniden düzenlenmiştir.

Genel olarak Şûrây-ı Devlet'in uzmanlık dairelerinin uzmanlık sahalarıyla ilgili kanunları hazırlamak ve meselelerde görüş bildirmek, idari sistem üzerinde genel bir denetleme yapıp eksikler konusunda bilgi vermek şeklinde görevleri vardı. Ayrıca her sene vilayet meclislerinde hazırlanan o vilayetin sorunlarını, çözüm önerilerini, yenilik taleplerini anlatan layihalarla birlikte vilayet meclislerinin her birinden seçilen iki üye Şûrây-ı Devlet'te düzenlenecek genel toplantıya katılacaktı. Böylelikle yeniliklerle ilgili taleplerin Şûra'da birlikte ve ortaklaşa görüşülebilmesi sağlanacak, daha da önemlisi bu yolla valilerin üzerinde bir denetim, merkez ile taşra arasında bir bağlantı noktası oluşturulmuş olacaktı.

Şûrây-ı Devlet, hükümet ve sivil şahıslar arasında çıkan davalara bakmak ve karar vermek, görevlerini kötüye kullanan, kanuna aykırı hareket eden devlet memurlarını yargılamakla da görevliydi. Ancak idare ile şahıslar arasındaki davaların genel yargı yerleri varken yeni kurulan bu yüksek mahkemede görülmesinin sebebini anlayabilmek güçtür. Zira o dönemde bu türlü davalarda uygulanacak özel nitelikte bir takım hükümler, daha açık bir ifadeyle “idare hukuku” yoktu. Devletin bazı faaliyetlerinin “idari rejime” tabi olduğundan söz edilmesi mümkün değildi. Dolayısıyla Şûrâ-yı Devlet'e, devleti yenileme hususunda verildiği açıkça görülen araştırma, inceleme ve danışma, önerilerde bulunma

görevinin yanı sıra bir de bu tür yargısal görevin neden verildiğini anlamak kolay değildir. Tefrik-i vezaif ilkesini hayata geçirmek amacıyla kurulan bir kurumun idarenin taraf olduğu davaları görmesi bir çelişkidir. Nitekim bu çelişkinin farkına varılmış olacak ki, sözkonusu görev önce Divan-ı Ahkâm-ı Adliye'ye, ardından 1876 Kanun-ı Esasi ile nizamiye mahkemelerine verilmiştir. 1876 Kanun-ı Esasi ile Şûrây-ı Devlet asli olarak kanun ve nizamname layihalarını hazırlamakla görevlendirilmiştir.

Son olarak belirtmemiz gerekir ki, Şûrây-ı Devlet'in aldığı kararların Sadaret'in onayına ve Padişah'ın iradesine sunuluyor, Sadaret ve Padişah iradelerinin de karara ekleniyor olması tutuk adalet anlayışının varlığının göstergesidir. Fakat Şûrây-ı Devlet nihai karar alma yetkisine sahip olmasa dahi, idarenin işlemlerinin ve idarenin işleyişinden doğan uyuşmazlıkların faal idare dışında bir makam tarafından inceleniyor olması, idarenin yargısal denetiminin gelişim çizgisinde önemli bir aşamadır.

KAYNAKÇA

- AKYILDIZ Ali, Osmanlı Merkez Teşkilatında Reform, İstanbul, Eren Yayıncılık, 1993.
- ARSLAN Süleyman, "Tanzimat Döneminin Yarattığı Bir Yargı Organı: Şûra-yı Devlet", Prof. Dr. Jale G. Akipek'e Armağan, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Konya, 1991, ss.75-95.
- BERKES Niyazi, Türkiye'de Çağdaşlaşma, Bilgi Yayınevi, İstanbul, 1973.
- BOZKURT Gülnihal, Alman İngiliz Belgelerinin ve Siyasi Gelişmelerin Işığı Altında Gayrimüslim Osmanlı Vatandaşlarının Hukuki Durumu (1839-1914), Ankara, Türk Tarih Kurumu Yayınları, 1996.
- BOZKURT Gülnihal, Batı Hukukunun Türkiye'de Benimsenmesi, (Osmanlı Devletinden Türkiye Cumhuriyetine Resepsiyon Süreci 1839-1939), Ankara, Türk Tarih Kurumu Yayınları, 1996.
- CANATAR Mehmet / BAŞ Yaşar, "Şûra-yı Devlet Teşkilatı ve Tarihi Gelişimi", OTAM, S.IX, 1998, ss.111-116.
- ÇADIRCI Musa, Tanzimat Döneminde Anadolu Kentlerinin Sosyal ve Ekonomik Yapısı, Ankara, Türk Tarih Kurumu Yayınları, 1997.
- DERBİL Süheyp, İdare Hukuku, C.I, İdari Kaza- İdari Teşkilat, 3. Bası, Ankara, AÜHFY, 1950.
- DERBİL Süheyp, "Danıştay'ın Rolü", AÜHFD, C. 7, S. 1, 1950, ss. 1-8.
- DURAN Lütfi, "Atatürk Döneminde Danıştay", İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, Atatürk'ün 100. Doğum Yıldönümü Özel Sayı, Yıl.2, S.3, 1981, ss.19-39.
- ERASLAN Cezmi / OLGUN Kenan, Osmanlı Devleti'nde Meşrutiyet ve Parlamento, 3F Yayınları, İstanbul, 2006.
- FINDLEY Carter V., Osmanlı Devleti'nde Bürokratik Reform Bâb-ı Âli (1789-1922), çev. Latif Boyacı / İzzet Akyol, İz Yayıncılık, İstanbul, 1994.

- GENÇOĞLU Mustafa, “1864 ve 1871 Vilâyet Nizamnamelerine Göre Osmanlı Taşra İdaresinde Yeniden Yapılanma”, Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 2(1), ss.29-50.
- GÖRELİ İsmail Hakkı, Devlet Şurası, Yeni Matbaa, Ankara, 1953.
- GÖZLER Kemal / KAPLAN Gürsel, İdare Hukuku Dersleri, 16. Bası, Bursa, Ekin Kitabevi, 2015.
- GÖZÜBÜYÜK Şeref / TAN Turgut, İdare Hukuku, Cilt I Genel Esaslar, 2. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2001.
- İNALCIK Halil, Osmanlı İmparatorluğu Klasik Çağ (1300 - 1600), çev. Ruşen Sezer, İstanbul, Yapı Kredi Yayınları, 2006.
- KARAHANOĞULLARI Onur, Türkiye’de İdari Yargı Tarihi, Ankara, Turhan Kitabevi, 2005.
- KARAL Enver Ziya, Osmanlı Tarihi, C. 7, T.T.K. Yayınları, Ankara, 2003.
- KILIÇ Halim, Osmanlı Devleti’nde Bir İdari Modernleşme Kurumu Olarak Şûra-yı Devlet (1868 - 1876), Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2012.
- KİLİ Suna / GÖZÜBÜYÜK Şeref, Türk Anayasa Metinleri: Sened-i İttifaktan Günümüze, 3. Bası, İstanbul, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, No:269, 2000.
- KONAN Belkis, Osmanlı Devletinde İdari Yargının Gelişimi, Ankara, Statü Yayıncılık, 2013.
- LEWIS Bernard, Modern Türkiye’nin Doğuşu, çev. Metin Kıratlı, Ankara, Türk Tarih Kurumu Yayınları, 2000.
- MUMCU Ahmet, Divan-ı Hümayun, Ankara, Phoenix Yayınları, 2007.
- MUTAF Abdülmecit, “Şûra-yı Devlet (1868-1922)” Türkler, Ankara, Yeni Türkiye Yayınları, 2002, ss. 599-609.
- MUTAF Abdülmecit, Osmanlı Arşiv Belgelerine Göre Şûra-yı Devlet, (1868-1922/1284-1342), Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 1997.
- OKANDAN Recai Galib, Amme Hukukumuzda Tanzimat Devri, Tanzimat I, İstanbul, MEB Yayınları, 1999, ss. 97-128.
- ONAR Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumi Esasları, C.II, 3. Baskı, İstanbul, 1966.
- ONAR Sıddık Sami, “Türkiye’de İdarenin Kazai Mürakabesi”, İÜHF, 1935, s.21-40.
- ORTAYLI İlber, Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi, 3. Bası, Ankara, Cedit Neşriyat, 2008.
- ORTAYLI İlber, Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880), Ankara, Türk Tarih Kurumu, 2000.
- ÖZDEŞ Orhan, “Danıştay’ın Tarihçesi”, Yüzyıl Boyunca Danıştay, Ankara, 1968, ss.41-61.
- ÖZDEŞ Orhan, “Danıştay ve Tarihi Gelişimi”, Danıştay Dergisi, Y.1, S.1, 1971, ss.22-32.
- ÖZYÖRÜK Mukbil, İdare Hukuku, İdari Yargı Ders Notları, (Çoğaltma), Ankara, 1977.
- SEYİTDANLIOĞLU Mehmet, Tanzimat Devrinde Meclis-i Vala, (1838-1868), Ankara, Türk Tarih Kurumu Yayınları, 1994.
- SHAW Stanford J., “19. Yüzyıl Osmanlı Reform Hareketinde 1876 Öncesi Merkezi Yasama Meclisleri”, Tarih ve Toplum Dergisi, C.XIII, S. 77, 1990.
- ŞENLEN Süheyla, “Türkiye’de İdari Yargının Doğuşu ve Tarihi Gelişimi”, AÜSBFD, C.49, S.3-4, 1994, ss.401-413.

- TANÖR Bülent, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, 27. Baskı, İstanbul, Yapı Kredi Yayınları, 2016.
- TURAL Erkan, I. MEŞRUTİYET DÖNEMİ'NDE DANIŞTAY (ŞURA-YI DEVLET), ÇTTAD, V/13, (2006/Güz), ss. 79-89.
- ÜÇÖK Coşkun / MUMCU Ahmet / BOZKURT Gülnihal, Türk Hukuk Tarihi, 16. Baskı, Ankara, Turhan Kitabevi, 2014.

