

Şûrâ-yı Devletin Bürokratik Yapısı ve Çalışma Usulleri

Zeki Eraslan*

Giriş

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

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

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

Modernleşme sürecinde gerçekleşen köklü reformlarla Osmanlı patrimonyal bürokratik yönetim yapısı, Weber'in bürokrasi için öngördüğü en uygun model olan "*rasyonellik*" ve "*yasallık*" çizgisine doğru evrilmeye başlamıştır.

Osmanlı modernleşmesinin merkez teşkilatındaki değişim ve dönüşümünün bir parçası olarak yapısal reform sürecinin devamını temin maksadıyla ihdas edilen

* Dr., Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu, Ankara/TÜRKİYE, zeraslan78@gmail.com
ORCID: 0000-0002-4349-2274

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

Şûrâ-yı Devlet'in bürokratik yapısı ve bu yapının işleyiş biçimine geçmeden önce "bürokrasi" kavramı üzerinde kısaca durmanın faydalı olacağı düşünülmektedir.

A. Bürokrasi Kavramı

Sözcüğü ilk kullananın 1745'te Fransız fizyokrat iktisatçı Vincent de Gournay olduğu kabul edilir.² Bu kelime Latince "burra" ve Yunanca "kratos" sözcüklerinden türetilmiştir. "Burra", masaları örtmede kullanılan koyu renkli kumaş; "kratos" ise egemenlik, yönetim anlamına gelmektedir. Buna göre bürokrasi, "masaların ya da büroların egemenliği" anlamındadır. Aslında burada ifade edilmek istenilen, memurların toplum üzerinde giderek artan egemenliğidir. Memurların bu egemenliği, onların hizmet yürüttükleri bir araçla (yazı masası) ya da mekânla (büro) nitelendirilmiştir. Farklı anlamlarının yanında bir *örgütlenme ve yönetim biçimi* olarak bürokrasi, spesifik olarak siyaset bilimi ile yönetim biliminin ilgi alanına giren bir konudur. Bu konuda kalıcı ve açıklayıcı teoriler geliştiren M.Weber'den önce Hegel ve Marx da fikir beyan etmişlerse de bürokrasiyi bilimsel yöntemle ilk ele alan ünlü sosyal bilimci Max Weber olmuştur.³

Weber'in bakış açısına göre, bürokrasinin temel özelliği "*rasyonelliği*" ve "*yasallığı*"dır. Bu yasallığın üç dayanağı ise gelenekler, inançlar (kutsallık) ve ussallıktır (doğal ve pozitif hukuk).⁴ Weber'in bürokrasi yaklaşımı yönetim ve organizasyon açısından ele alındığında; hiyerarşik yapılanma, gayrişahsilik, disiplin ve güvenilirlik, yazılı kurallar ve yönetmelikler, iş bölümü ve uzmanlaşma, yöneticilerin astları ile olan ilişkilerinin kişisel değil profesyonel olması, işe atamalarda önce liyakatin dikkate alınması olarak ele alınabilir. Karizmatik ve geleneksel otoritelerde, meşruiyetin kaynağı, kutsallığına inanılan gelenekler çerçevesinde oluşurken hukuki/rasyonel otorite tipinde meşruiyet rasyonel hukuki düzenlemeler üzerinde yükselmektedir.⁵

2 Metin Heper, "Bürokrasi", *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi*, C II, İletişim Yay., İstanbul, 1983, s. 290.

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

4 Max Weber, *age*, s. 68-70.

5 Weber, *age*, 328-370; Eryılmaz, *age*, s. 64-71.

Bürokrasi, “kamu yönetimi”nin eş anlamlısı olarak kullanılır. Genellikle siyasi sistemin kamu yönetimi kolu olarak tanımlanır. Weber’e göre modern bürokrasi, rasyonel olarak çalışan ve meşru (yasal) otoriteye sahip olan devlet örgütü idi. Teknik üstünlüğü ve uzmanlığından hareketle bürokrasi iktidarı paylaşır ve bu yönüyle siyasal süreçlerden soyutlanamazdı.⁶

B. Yönetimde Reform Gereksinimi: Bürokratik Yenileşmenin Zihni Temelleri

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

Dış dünyaya karşı tutum değiştirme ve içeride bazı yenilikler yapma gerekliliği ise daha ziyade 1699 Karlofça ve 1718 Pasarofça antlaşmalarının ardından anlaşılmaya başlanmış olduğundan çağdaşlaşma için 18. yüzyıl başlarını esas almak gerektiği şeklinde yaklaşımlar da söz konusudur.⁷

Batı karşısında alınan sürekli askerî yenilgiler üzerine önceleri askerî/teknik alanda yapılacak belli düzenlemelerin yeterli olabileceğine dair kanaat III. Selim ile birlikte değişmeye başlamıştır. III. Selim Dönemi serbest değişmelerle mecburi

6 Şaylan, *age*, s. 32.

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

değişmeler arasında bir nevi intikal devresi, şümüllü ve cezrî kültür değişmelerinin başladığı devir ise II. Mahmut Dönemi olmuştur.⁸

19. yüzyılda Osmanlı İmparatorluğu, geleneksel devlet tipinden modern merkezîyetçi bir devlet tipine geçiş sürecini yaşamakta olup geleneksellikten farklılaşma ve rasyonel bir yapıya sahip kanunlarla tanımlanmış bir düzene doğru geçiş söz konusuydu.⁹ Bu çerçevede idari sistem yeniden düzenlenirken Fransız yönetim sistemi, Osmanlı yönetim geleneğine daha yakın görülmüştür.

Meclisler (Kurullar) eliyle karar alma ve yönetme tercihi Tanzimat Dönemi'nin yeni yönetim usulleri açısından en dikkat çeken özelliğidir.¹⁰ Meclisler, 19. yüzyıl Osmanlı İmparatorluğu'nda bürokratik modernleşme zihniyeti sonucu ortaya çıkmıştır. Meclisler, dar anlamda bürokrasinin geniş anlamda devlet ve toplum hayatına tesir eden düzenlemelerin planlandığı, uygulamaların denetlendiği Batı'dan mülhem yönetim örgütleriydi. Böylece yasama, yürütme ve yargı erklerinin ilk kez Padişah dışında ancak yine Padişah'ın izin verdiği oranda ve nihai onay yetkisi kendinde kalmak şartıyla belli meclislere/kurullara ve mahkemelere verilmesinin zihni temelleri atılmaktaydı.

C. Bürokratik Yapının Çalışma Usul ve Esasları

Şûrâ-yı Devlet, Osmanlı Devleti'nde, öncelikle Divân-ı Hümâyûn ile başlayan, Meclis-i Meşveret ve Tanzimat meclisleriyle devam eden yönetimde istişare usulünün daha sistematik ve kurallara bağlanmış şekli olarak, Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye'nin ilgası sonucu *uzun ve derin tecrübeler zincirinin son halkası* olarak ihdas edilmiştir. Meclis-i Mebûsandan kısa bir süre önce kurulan Şûrâ-yı Devlet parlamenter sisteme geçilmesini hızlandırmıştır.

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

1. İşleyiş

Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye'nin ilgası suretiyle ihdas edilen Şûrâ-yı Devlet

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

9 Findley, *age*, s. 395.

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

teşkilatının işleyişinin bu meclisin bıraktığı miras üzerine bina edildiği rahatlıkla söylenebilir. Şûrâ-yı Devlet, adı geçen meclisin son ve en gelişkin yeni ikili yapısından biriydi.¹¹ 1838'de kurulan Meclis-i Vâlâ'nın, 1854'te Meclis-i Vâlâ ve Meclis-i Âli-i Tanzimat olarak ikiye ayrıldığına, 1861 yılında "Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliyye" adıyla birleştirildiğine ve bu Mecliste *mülkiyye*, *kavânin/nizâmât* ile *muhâkemât* (kaza işleri için) dairelerinin oluşturulduğuna çalışmada daha önce değinilmişti.

1861 yılından 1868 yılına kadar Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye mezkûr üç hizmet biriminden oluşan daire yapısı ile çalışmalarına devam etti. Aynı şekilde bu daireler, Şûrâ-yı Devletin kuruluş kanunu vasfını haiz Nizâmname-i Esâsî (1 Nisan 1868) ile teşkilat yapısı şekilleninceye kadar görev yapmaya devam etmiştir. Bu durumu teyit ve tevsik eden kararlar elimizde mevcuttur.¹² Teşkilat yasasının hazırlanması

11 Seyitdanlıoğlu, *age*, s. 55.

12 BOA, *İrâde, Şûrâ-yı Devlet*, No.: 1/1 : "Divân-ı Muhâsebât'dan tanzim ve Mâliye Nezâret-i Celîlesi cânibinden tezyîl ve takdîm kılınub Şûrâ-yı Devlete havâle buyurulan bir kıt'a mazbata Dâ'ire-i Kavânin'de lede'l-mutâle'a hulûsa-i meâlinde Trabzon Tahrîr-i Emlâk Komisyonu Başkâtibi Nuri Efendi'nin bu kerre bahren Giresun'a azîmet ve avdetinde oraca müttehaz olan usûle tevfikân vapur navlun î'tâsî teklîf olunmuş ise de kabulünde tereddüd edildiğinden ve bu bâbda nizâm kaydı bulunamadığından gerek efendi-i mûmâ-ileyh ve gerek bahren azîmet eyleyecek me'mûrîn-i sâ'ire hakkında ne vechile mu'âmele olunmak lâzım geleceği..." Şûrâ-yı Devlet'e sorulmuş ve bu talep "...eshâb-ı rûtbede bulunan büyük ve küçük bil'l-cümle me'mûrînün vikâye-i vak' ve haysiyetleri şân-ı âli icâbından bulunduğu..." gerekçesi ile uygun bulunarak Sadâret Makamı'na arz edilmiştir. Midhat Paşa'nın riyasetinde toplanan 10 üyenin mührününün yer aldığı karar 24 Zilkade 1284/18 Mart 1868 tarihidir. Hemen belirtelim ki, kararın alındığı Kavânin Dairesi'ne 1 Nisan 1868 tarihli kuruluş kanununda yer verilmemiştir. Kararda dikkat çekici diğer husus ise hazineye yük getirecek bir uygulama için görüş makamı olarak Maliye Nezâretî'ne değil Şûrâ-yı Devlet'e müracaat edilmiş olmasıdır. Günümüzde bu tip başvurular için merci Maliye Bakanlığı'dır. Şûrâ-yı Devlet'in ilk kararlarından birisi olması hasebiyle karar metninin tümüne çalışma ekinde yer verilecektir.

24 Zilkade 1284 tarihli karar çerçevesinde açıklığa kavuşturulmasında fayda gördüğümüz diğer bir konu da 11 Zilkade 1284/5 Mart 1868 yılında kurulan Şûrâ-yı Devlet'in ilk kararının hangi tarihte alındığı meselesidir. Bu konuda yapılmış tespitler söz konusudur. Örneğin Ahmet Akgündüz ve Abdülmecit Mutaf tarafından Şûrâ-yı Devletin ilk kararının 26 Zilkade 1284 tarihli olduğu iddia edilmiştir. Bkz. Ahmet Akgündüz "Arşiv Belgeleri Işığında Şûrâ-yı Devletten Danıştay'a İdari Yargı Teşkilâtı", II. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, Ankara, 10-14 Mayıs 1993, s. 126-130; Mutaf, adı geçen basılmamış tez, s. 18. Bu karar, Eyüp semtinin sokakları ve mahalle aralarının kum ve moloz ile dolmasının çevre kirliliğine yol açtığından bahisle buraların temizlenmesine yönelik kullanılacak ödeneğin miktarına karar verilmesi istemiyle Ticâret Nezâret-i Celîlesi tarafından havâle edilmiştir. Kararın arşiv kaydı için bkz. BOA, *İrâde, Şûrâ-yı Devlet*, No.: 1/3. Akgündüz ve Mutaf'ın bu tespiti, ilgililerin çalışmalarına yapılan atıflardan bahisle genel bir kabul görmüştür. Bkz. Onur Karahanoğulları, Türkiye'de İdari Yargı Tarihi, Turhan Kitapevi, Ankara, 2005, s. 145; Belkis Konan, Osmanlı Devleti'nde İdari Yargının Gelişimi, Statü Yay., Ankara, 2013, s. 91 ve 96; Çora, a.g.t., 71. Ancak arşiv kaydı (BOA, *İrâde, Şûrâ-yı Devlet*, No.: 1/1)

beklenmeden Şûrâ-yı Devlet'in kararlar almaya başlayabilmesi, kanaatimizce bir taraftan Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye'nin devamı olarak ondan tevarüs eden teşkilat yapısıyla bu Kurumun çalışmaya başladığını göstermekte diğer taraftan ise İrâde-i Seniyye'nin hukuken imkân vermesine istinaden, kurulduğunda gerek yurt içinde ve gerekse yurt dışında oluşan iyimser havadan bahisle Bâb-ı Âli ve Sultanın Şûrâ-yı Devletten yüksek beklentilerinin *ivediliğini* ortaya koymaktadır.

Şûrâ-yı Devlet'in işleyişine hukuki dayanak sağlayan başlıca hükümlere öncelikle "Nizâmnâme-i Esâsî ile Nizâmnâme-i Dâhili"de rastlamaktayız. Nizâmnâme-i Esâsî'nin 2. maddesinin yedinci fıkrası: "... İşbu umûr ve mesâlih'in cümlesi usûlü vechile makâm-ı sadâretten havâle olunub kararları bâ-mazbata oraya bildirilecektir." hükmünü amirdir.

Bu yöntemle merkezde bakanlıklar, taşrada ise valiliklerden Şûrâ-yı Devlet'e yapılan bütün başvuruların Sadaret Makamı üzerinden yapılması tercih edilmiştir. Böyle bir yöntemin tercih edilmesinin iki önemli gerekçesi vardı. Birincisi, alınan başvurularda Sadaret Makamı'nın eş güdümünün sağlayacağı tertip ve düzen. Diğeri ve daha önemlisi ise nazırlar ve valilikler üzerinde kurulmak istenen *denge ve denetimdir*.

Deneyimli devlet adamları olan Âli ve Fuat Paşa, Şûrâ-yı Devlet'i Bâb-ı Âli'nin hiyerarşisine tabi kılmayı da ihmal etmemişlerdi. Sadaret Makamının Şûrâ-yı Devlet üzerindeki gayet açık olan hiyerarşik yetkisi söz konusu idi.¹³ Nizâmnâme-i Dâhili'nin/Yönetmeliğin 24. maddesinde: "Bir maslahatın Şûrâ-yı Devletde müzâkeresi mutlakâ makâm-ı sadâret-i uzmâdan havâleye muhtâc olduğundan resmen havâle buyurulmayan maslahat müzâkere olunamaz. Şu kadar ki esâsen Şûrâ-yı Devlet'e havâle olunan bir iş hakkında doğrudan doğruya makâm-ı riyasete virilen arz-ı hâller kabûl olunur." şeklinde yer alan hükmün, aynı yönetmeliğin 8. maddesinde: "Şûrâ-yı Devlet'in nizâmnâme-i aslîsi hükümünce umûr-ı idâreye dâ'ir olan karârları kat'î olmadığı misüllü muhâkemât dâ'iresinde de'âvî üzerine lâhik olan hükm ve karârların icrâsı dahi makâm-ı sadâret-i uzmânın tasdikine ve

yukarıda gösterilen 24 Zilkade 1284/18 Mart 1868 tarihli karar, iddia edildiği gibi 26 Zilkade 1284 tarihli kararın Şûrâ-yı Devlet'in ilk kararı olmadığını, daha önce de karar alındığı gerçeğini ortaya koymaktadır.

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

irâde-i seniyye-i hazret-i pâdişâhî sudûruna menûtdur.” şeklindeki benzer hükmü tamamladığı ve teyit ettiği görülmektedir.

Bu başvuru usulü bazı yönleriyle Şûrâ-yı Devlet'ten Cumhuriyet tevarüs etmiştir. Günümüzdeki mirasçısı Danıştay'a, kamu kurumlarından yapılan yargısal nitelikte olmayan başvurular (örneğin tüzük incelemeleri)¹⁴ benzer bir usulle Başbakanlık üzerinden yapılmaktadır. Aradaki fark Şûrâ-yı Devlet'e yapılacak her türlü başvuru ve alınan kararların onayında (idari/adli) Sadaret Makamı'nın aşılabilirdi. Bu durum Şûrâ-yı Devlet'in yargısal fonksiyonları açısından bir tutuk adalet (Justice retenue) yapısını göstermektedir. İlham kaynağı Fransa'da dahi 1872 yılına kadar Conseil d'Etat için de söz konusu olan tutuk adaletin Şûrâ-yı Devlet'te de geçerli olması günün koşulları dikkate alındığında gayet anlaşılır bir durumdu. Kaldı ki, Fransa'da, II. Cumhuriyet Dönemi'nde (1848-1870) kuvvetler ayrılığı konusu tartışılıp yasaların anayasaya uygunluk denetiminin yargıçlara bırakılmasının faydalı olacağına kanaat getirilmiş olmakla birlikte ancak III. Cumhuriyet Dönemi'nde (1870-1944) modern anlamda ve hukuk devleti anlayışına uygun olarak “kuvvetler ayrılığı” fikri benimsenmişti.¹⁵

1.2. Daireler

Her daire sorumlu olduğu konularda aldığı kararları, hazırladığı tutanakla Riyaset/Başkanlık Makamı'na arz eder. Sadece ilgili dairenin kararının yeterli olduğu durumlarda dahi tutanağa Şûrâ-yı Devlet'in büyük mührü basılır. Eğer Reis-i Evvelin/ Birinci Başkanın katıldığı toplantı söz konusu ise başkan, müzâkere olunan tutanakları zâtına ait mühür ile mühürlür. Kanun ve Nizâmât-ı Esâsiye'ye ait maddeler öncelikle ilgili olduğu dairede, sonrasında ise Hey'et-i Umûmiye'de müzâkere edilir. Ardından Sadaret Makamı'na arz edilir. Sadaret Makamı bu mevzuat metinlerini Vükelâ Heyeti'nde/Bakanlar Kurulu'nda tekrar görüşüp karara bağladıktan sonra nihai onayı temin için (irâde-i seniyye) Padişah'a/ Sultan'a takrîr-i âli ile arz ederdi.

Muhâkemât Dairesi'ne havale olunan bir dava veya muhâkemedan dolayı hüküm öncesinde sorgulamaya iki daire üyesi ve müstantiklerden (sorgu hâkimi) oluşan bir cemiyette sorulan sorulara alınan cevaplar üzerine hazırlanan istintâknâme (ifade tutanağı) üyeler, müstantikler ve sorgulananlar tarafından öncelikle imzalanıp

14 Bkz. 6/1/1982 tarihli ve 2575 sayılı Danıştay Kanunu, (*Düstur*, Tertip: 5, C XX), madde: 42.

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

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

onaylandıktan sonra yargılama öncesinde daire reîs-i sânisine (ikinci başkan) sunulur.

1.3. Heyet-i Umûmiye

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

Heyetin olağan toplantısı haftada iki gündür. Ancak riyaset makamı gerektiğinde bunun dışında da toplantı yapmaya karar verebilir. Toplantı günü mazeretle gelemeyecek üye bunu Başkanlık Makamına haber vermek zorundadır. Bu organın bütün tutanaklarının yazımı ve tutanakların idaresi Şûrâ-yı Devlet Başkanlığı'nın görevidir.

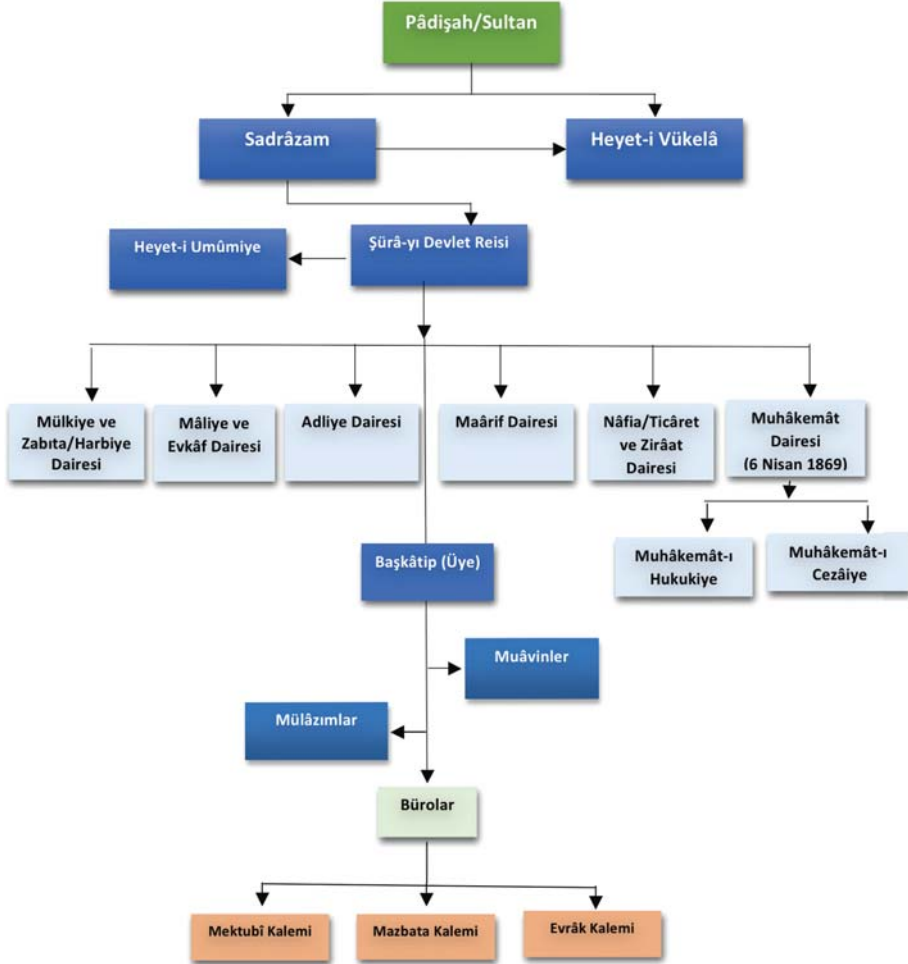
Muhâkemât Dairesi'ne ait işler için toplanan Heyet-i Umûmiye, adı geçen dairelerin üye ve muavinleriyle diğer dairelerin üyelerinden Muhâkemât Dairesi'ne geçici olarak görevlendirilen birer üye ile reîs-i evvel (başkan) dâhil 12 (on iki) üyeden ibaret olacak ve bunların 9 (dokuzu) mevcut olmadıkça müzakerata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

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

Muavinlerin özetledikleri mâddeler üzerine Heyet-i Umûmiye'de mütalaa beyan etmeleri ve malumat vermeleri uygundur. Fakat hulâsa ettikleri maddeden başka maslahatın müzâkeresine müdâhele edemezler ve müzakerata katılıp kullanamazlar.

Heyet-i Umûmiye'nin tutanak/kayıt defteri Şûrâ-yı Devlet Riyaseti ile Başkâtibi tarafından imzalanır değiştirilmeden heyet tarafından kabul olunan nizâmât lâyhalarına ve esbâb-ı mücibe mazbatalarına birer ek yazılarak lâyhalar, Şûrâ-yı Devlet mührü ile mazbatalar ise bütün üyelerce mühürlenir.

ŞÛRÂ-YI DEVLET TEŞKİLÂTI (1 Nisan 1868-10 Şubat 1872)



Şema 1: Şûrâ-yı Devlet Teşkilât Yapısı

2. Personel ve Atama

2.1. Üyeler

İmparatorluğun farklı dini ve etnik unsurlarının Şûrâ-yı Devlet'te hangi oranda ve ne şekilde temsil edileceğine dair ilgili nizamnamelerde herhangi bir hüküm yoktu. Ancak bu durum, bu kurumun farklı dinî ve etnik unsurlara dış etkilerin de etkisiyle ülke çapında temsil imkânı verilmesini sağladığı gerçeğini ortadan kaldırmıyor. Taşradan belirlenen üyelerde valilerin, merkezde atanma sürecinde ise Sadaretin etkili olduğu bir düzen olsa da gayrimüslim unsurlara 1/3 gibi makul bir temsil imkânı tanınmış olduğu Cevdet Paşa'nın *Ma'rûzât* adlı eserinde verdiği bilgiden anlaşılmaktadır.¹⁶ Seçilen kişilerin Sadaret Makamı'nın kabul edeceği tarzda olmasına dikkat edilmekteydi. Çünkü vilayetlerdeki üyelerin seçimiyle belki daha doğru bir ifadeyle, belirlenmesiyle iş bitmiyordu. Belirlenenler Sadaret Makamı'nca saraya takdim ediliyor ve üyelerin ataması irâde-i seniyye ile Padişah tarafından yapılıyordu.

Kurulduğunda beş daireden oluşan Şûrâ-yı Devlet'te her bir dairede birer ikinci reis/başkan (re'îs-i sâni) bulunmaktaydı. Her türlü sevk ve idareden sorumlu, doğrudan başkana bağlı ve aynı zamanda üye olan bir başkâtip (genel sekreter) söz konusu idi. Her dairede beşten az ondan fazla olmamak üzere ve toplamda elliyi aşmamak üzere üye olacak şekilde hukuki düzenleme yapılmıştı.¹⁷ Dairenin önemi ve iş yükü dikkate alınarak üye sayısı artabilirdi. Örneğin Şûrâ-yı Devlet'in en çok üyeye ve diğer personele sahip dairesi olarak Muhâkemât Dairesi'nin bir başkan (re'îs-i sâni), altı üye, üç muavin, iki müstantik ve lüzumu kadar mülâzımdan oluşması hedeflenmişti. 8 Muharrem 1285/1 Mayıs 1868'de sadır olan Irâde-i Seniyye¹⁸ ile merkez ve taşradan seçilen 41 kişi ile ayrıca seçilecek

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

17 Bkz. Nizâmname-i Esâsî 6. Madde.

* Şûrâ-yı Devlet dairelerindeki üye sayısı ve dağılımı matematiksel olarak ortak özellik yöntemiyle şu şekilde gösterilebilir: {x: azâ/üye sayısı, $U \times E$ daire, $5 \leq x \leq 10$ }
Hey'et-i Umûmiyye (Genel Kurul) ise: { $25 \leq x \leq 50$ }

18 "Mâ'lûm-i âli buyurulduğu ve nizâmnamelerinde muharrer bulunduğu vechile Şûrâ-yı Devlet'in a'zâsının mikdârı yigirmi beşden noksân ve elliden mütecâviz olmamak..." şeklinde nizamnamede bahsi geçen toplam üye sayısının alt ve üst sınırına atf yapıktan sonra aynı irâde-i seniyye metninde "...a'zâhğa liyâkati ve ehliyetleri tahkik olunabilen zevâtdan intihâb olunan a'zânın mikdârı kırk üç..." Bkz. BOA, *İ. DÜİT*, 58/49-1. Şûrâ-yı Devlet'in toplam üye sayısında araştırmalarda farklı farklı rakamlar söz konusudur. Örneğin Davison, toplam üye sayısını Başkan Midhat Paşa dâhil 11'i gayrimüslim olmak üzere toplam 38 kişi olarak vermektedir. Bkz. Davison, *Reform in...*, s. 242. Ancak Irâde-i Seniyye'de açıkça yer aldığı üzere bu sayı 43 kişidir. Divân-ı Ahkâm-ı Adliyye için ise belirlenen sayı on dört kişidir.

üç üye ile sayının tamamlandığı ve maaşlarının belirlendiği anlaşılmaktadır. Bu sayıya Başkan Midhat Paşa'nın dâhil olmadığı irâdenin ekinde anlaşılmaktadır. İrâde metninden gerek merkez ve gerekse vilayetlerden seçilerek gelen üyelerin ehliyet ve liyakatlarına dikkat edildiği anlaşılmaktadır. Üyelerin 11'i Meclis-i Vâlâ'dan nakledilmişti. 18 üye vilayetlerdeki Müslim ve gayrimüslimler arasından belirlenenlerden, geriye kalan on beş yeni üye ise merkezden/başkentten atanmıştı.¹⁹

Yine iradenin eklerinden üye maaşlarında eşitlik olmadığı, maaşların 7500 kuruş ile 18.500 kuruş arasında değiştiği görülmektedir. Yani daha önce ihraz edilen üst düzey bürokrasi görevinden (valilik gibi) gelen üyeler en yüksek maaşı, halk arasından (ayan-tüccar) gelen rütbesi olmayanlar üyeler en düşük maaşı (salt üyelikten doğan maaş-7.500 kuruş) almışlardır. Örneğin Şûrâ-yı Devlet Üyesi ve Mülkiye Dairesi Başkanı (Re'is-i Sâni) Erzurum Eski Valisi Emin Muhlis Paşa'nın maaş kalemlerini inceleyelim: Emin Muhlis Paşa'nın maaşı 18.500 kuruştur. Paşa'nın maaş kaleminin üç unsuru olduğu ve bunlar üzerinden tahsisat aldığı gözükmektedir. Paşa üyelikten 7.500, rütbesine mahsus 8.500 ve Mülkiye Dairesi'ne başkanlık yapmaktan da 2.500 kuruş olmak üzere toplam 18.500 kuruş maaş almaktadır.²⁰

İğnç olan bütün şartlar eşit olsa da maaşlarda yine eşitliğin olmamasıdır. Örneğin Yanya Eski Valisi Edhem Paşa da Emin Muhlis Paşa gibi eski valiydi. Şûrâ-yı Devlet üyesi ve Nâfia Dairesi başkanı idi. Ancak aldığı toplam maaş 18.000 kuruştur. Yani Emin Muhlis Paşa'dan 500 kuruş daha az maaş almaktaydı. Bunun sebebi ise Emin Muhlis Paşa'nın Mülkiye Dairesi Başkanı olmasıydı. Yani daire başkanlıkları arasında da maaş eşitliği yoktu. Vali kökenli olmayan diğer daire başkanları ise toplam 15.000 kuruş maaş almakta idiler. Maaşlar matematiksel olarak eşit değildi. Bunda daha önce ihraz edilen rütbeler ile dairelerin iş yükünün dikkate alınmış ve ödemelerin bu şekilde daha adil olacağı düşünülmüş olabilir.²¹

19 BOA, *İ. DÜT*, 58/49-2.

20 BOA, *İ. DÜT*, 58/49-4.

21 Şûrâ-yı Devlet Reisi, Vükelâ Heyeti Üyesi idi. Reis-i Sâni ve üye maaşlarının yer aldığı belgede Şûrâ-yı Devlet Reisi'nin maaşına dair bir bilgi yoktur. Ancak arşivde başka belgelerde Şûrâ-yı Devlet Reisi Midhat Paşa ile Divân-ı Ahkâm-ı Adliye Riyâseti'nden ayrıldıktan bir süre sonra Şûrâ-yı Devlet üyeliğine atanan Cevdet Paşa'nın bu kapsamdaki maaşına dair belge söz konusudur. Şûrâ-yı Devlet Başkanı, Midhat Paşa'nın maaşının elli bin guruşa çıkarılmasına dair 18 Şaban 1293/8 Eylül 1876 tarihli sadâret tezkeresi için bkz. BOA, *İDH*. 731/50934. Diğer taraftan 15 bin guruş maaşla Şûrâ-yı Devlet üyeliğine atanan Cevdet Paşa ile ilgili İrâde-i Seniyye için bkz. 5 Cemâziyelâhir 1288/22 Ağustos 1871, BAO, *İDH*, 637/44302.

Maaşlarda farklılık olsa da gerek daire başkanının (re'îs-i sâni) ve gerekse üyelerin eşit olarak (mütasâviyen) birer oyları vardır.²² Şûrâ-yı Devlet üyelerinin hangi rütbede bulunur ise bulunsun Meclisteki memuriyet görevlerine ait hukuk ve yetkide eşit olduğu özellikle vurgulanmıştır.²³

ŞÛRÂ-YI DEVLET ÜYELERİ

(8 Muharrem 1285 / 1 Mayıs 1868 İtibarıyla)

Toplu Üye Listesi (Tasnif Edilmiş)

Mithad Paşa: Başkan/Re'îs-i Evvel-Tuna Eski Valisi

(11 Zilkade 1284/5 Mart 1868 Tarihli İrâde-i Seniyye ile)

1- A'zâ-yı Mevcûdeden Tefrîk Olunanlar

(Meclis-i Vâla'dan Naklen Atananlar Dahîl)

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

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

22 Nizâmnâme-i Esâsi, 10. madde ve Nizâmnâme-i Dâhili 30. madde.

23 Nizâmnâme-i Esâsi, 12. madde.

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

Sıra No.	İsim/Unvan
1	Emin Muhlis Paşa- (Üye)- Erzurum Eski Valisi
2	Re'fet Efendi (Sudûrdan)-(Üye)
3	Safvet Paşa (Dâr-ı Şûrâ Re'îsi)-(Üye)
4	Derviş Paşa (Mekteb-i Harbiye Nâzırı) -(Üye)
5	Seyfü'd-din Efendi (Mevâliden)-(Üye)
6	Ziver Bey (Mevâliden)-(Üye)
7	Sâhib Bey (Mevâliden)-(Üye)
8	Kadri Bey-(Üye)
9	Ohannes Bey (Mülga Meclis-i Hazâin a'zâsı)-(Üye)
10	Boğos Bey (Mısırlı-zâde)-(Üye)
11	Ali Bey (Altıncı Daire Re'îs Vekili)-(Üye)
12	Odyân Efendi (Tuna Vilâyeti Umur-ı Ecnebiye Eski Müdürü)-(Üye)
13	Legofet Bey (Legofet Bey-zâde)-(Üye)
14	Bedros Efendi (Kuyumcu-zâde)-(Üye)
15	Daviçon Efendi (Şapçı-zâde)-(Üye)

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

Sıra No.	İsim/Unvan	Yer
1	Mahmûd Efendi (Mevâliden)-Üye	Suriye
2	Anton Şâmi-Üye	Suriye
3	Câberi-zâde Ali Efendi-Üye	Haleb
4	Eleşkirdli Mehmed Paşa-Üye	Erzurum
5	Kethüdâ Emin Efendi (Mevâliden)-Üye	Bağdad
6	Kahraman Paşa-Üye	Yanya
7	Nikolâki Çıtak Efendi-Üye	Yanya

8	İbrahim Bey-Üye	Tırhala
9	Şerif Bey-Üye	Edirne
10	Bir Bulgar-Üye	Filibe
11	Yevanço Efendi-Üye	Rusçuk/Tuna
12	Fâzıl Bey-Üye	Tırnova/Tuna
13	Derviş Bey (Mustafabey-zâde)-Üye	Travnik
14	Süleyman Bey-Üye	Tiran
15	Mihlâki Efendi-Üye	Selanik
16	Bir Müslim-Üye	Selanik
17	Avrâm Efendi-Üye	Selanik
18	Bir Zât-Üye	Aydın

Tablo 1: Şûrâ-yı Devlet Üye Listesi

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

2.2. Muavinler ve Mülâzımlar

Yönetmeliğin (Nizâmnâme-i Dâhili) dördüncü bölümü muavin ve mülâzımların görev yetki ve sorumluluklarına yer vermiştir. Dairelerde başkan ve diğer üyeler daire gündemindeki konuları müzâkere etmeye, muavinler müzâkere konusunu özetlemeye ve mülâzımlar ise müsveddeleri kaleme almaya görevli ve yetkili idi. Dairelerde görev yapan muavin ve mülâzımlar Şûrâ-yı Devlet Başkâtibeti'nin (Genel Sekreterliğin) sevk ve idaresinde görevlerini yürütmektedirler.

Her dairede beşer muavin ve mülâzım bulunmakta olup mevcut kâtipler ve diğer liyâkat sahipleri arasından seçilmekteydiler. Her dairenin muavinlerinden birinin o dairenin başkâtibi olması öngörülmüştür.²⁴ Kalemlere taksiminde beş daire göz önüne alınmak durumundaydı. Her dairede görev yapan muavinlerin daire müzâkerelerinde hulâsalarını kaleme aldıkları maddeler hakkında görüş

²⁴ Nizâmnâme-i Esâsi, 9. madde.

bildirmeye yetkileri olmakla birlikte, bunun dışındaki maslahatın müzâkeresine katılmak ve oy kullanma yetkileri söz konusu değildi. Bu durum hem daire hem de Heyet-i Umûmiye için geçerlidir. Diğer taraftan muavin ve mülâzımların yazı işlerindeki görevleri ise Şûrâ-yı Devlet Yazı İşleri İdaresi için mevzu olan talimata uygun olarak gerçekleşecekti.

2.3. Diğer Personel

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

Diğer taraftan Şûrâ-yı Devletin asli görevlerini yerine getirmede kendisine yardımcı olan ve Şûrâ-yı Devlet Başkâtibinin (Genel Sekreter) emrinde çalışan destek birimleri ve buralarda çalışan memuriyet tecrübesi düşük kâtipler, büro memurları, imam, müezzin ve hademe gibi çalışanlar da söz konusuydu. Evrak Odası, Mazbata ve Mektûbî Kalemî gibi destek birimleri de Şûrâ-yı Devlet'in bürokratik işleyişinin vazgeçilmez unsurları idi.

2.4. Atama

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

Başkan (Re'îs-i Evvel), Daire Başkanları (Re'îs-i Sâniler), Genel Sekreter (Başkâtib) ve diğer üyeler İrâde-i Seniyye ile atanırdı.²⁵ Sadaret Makamı merkezde tespit ettiği kişilerin atamasını doğrudan Şûrâ-yı Devlet'e yaptırabilmekteydi. Taşra meclislerinde yapılan seçimlerde valiler etkili olmakla birlikte nihai belirleyici

25 Bkz. Nizâmnâme-i Esâsi 7. madde.

burada yine Sadaret Makamı olmaktadır. Bu noktadan hareketle üyelerin seçimle değil atama yoluyla iş başına geldikleri rahatlıkla söylenebilir.²⁶

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

3. Müzâkere ve Karar Usulü

3.1. Muhâkemât Dairesi

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

Muhâkemât Dairesi'nde daire başkanı (re'is-i sâni) ile dört üye hazır olmadıkça müzâkerata başlanamazdı. Adi davalarda oy çoğunluğu ceza davalarında oy birliği ile karar verilmesi zorunlu idi.²⁷ Dikkat edileceği üzere yönetmelik her türlü ceza davasını adi (sıradan/değersiz) dava kapsamı dışında değerlendirmiştir. Muhâkemât Dairesi'nde istinafen görülmesi sorulan talep edilen dava hakkında ilk derece mahkemesi hükmü ve bu hükmeye itiraz noktaları istinafa başvuran kişi tarafından ayrıntılı olarak ifade edilecektir.

²⁶ Davison, *Reform in Ottoman...*, s. 242.

²⁷ Nizâmnâme-i Dâhili, 7. madde.

Muhâkemât Dairesi'nde görülecek bir dava ve yargılamanın cinsi Şûrâ-yı Devlet'in diğer dairelerinden hangisinin görev alanına giriyorsa oranın üyelerinden biri geçici olarak o davaya özgü yargılamaya katılacak ve hüküm tutanağını imzalayacaktır. Muhâkemât Dairesi'nin gerek ceza işlerine ve gerekse hukuk işlerine yönelik yürüteceği yargılamaya esas bir muhakeme usulü için özel bir düzenleme yapılması ön görülmüştür.²⁸

3.2. Diğer Daireler

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

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

Heyet-i Umumiye'de olduğu gibi dairelerde de müzâkere olunan hususlar için karar yeter sayısı oy çoğunluğudur. Üyeler hangi madde görüşmesinde oy çokluğu ile gizli oylama talep ederse bu talebe uyulur. Şûrâ-yı Devlet'e havale olunan kanun ve nizamname taslaklarının mütalaası ve esaslı bir maddenin müzâkeresi gerektiğinde maslahatın mercii olan daireden bir memur (üye kastedilmekte) çağırılarak birlikte karar verilir. Bu şekildeki ayıklama ve düzeltme yapılması gereken kanun ve nizamname taslaklarında ait oldukları bakanlıklarla birlikte sonradan değiştirilip düzenleme yapılır ve bunlar uygulamaya konulması için arz edilir.

Her dairede bir mesâlih'in müzâkeresi ve kararı üye sayısının yarısından fazlasının

²⁸ Nizâmname-i Dâhili, 12. madde

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

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

3.3. Heyet-i Umûmiye

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

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

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

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

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

4. Karar Yeter Sayısı

Dairelerde gündem konusu işe ilişkin kararlar oy çoğunluğu ile alınmaktaydı. Bunun istisnası Muhâkemât Dairesi'nin ceza yargulamalarıdır. Bu dairede daire başkanı ve en az dört üye hazır olmadıkça görüşmelere başlanamayacağı ve kararların (muhâkemât-ı cezâ'iyeye ilişkin olanlar) oy birliği ile alınması şarta bağlanmıştı.²⁹

5. Eşit Oy ve Eşit Yetki İlkesi

Gerek daire başkanının (re'is-i sâni) ve gerekse üyelerin eşit olarak (mütasâviyen) birer oyları vardır.³⁰ Şûrâ-yı Devlet üyelerinin hangi rütbede bulunur ise bulunsun meclisteki görevlerine ait hak ve yetkide eşit olduğu özellikle vurgulanmıştır.³¹ Bunun sebebi 1838'de kurulan Meclis-i Vâlâ'da yaşananlardan çıkarılan tecrübelerdir. Şöyle ki, o dönemde rütbece daha aşağıda bulunan üyelerin görüşmelerde çekimser davranması ve görüşme usulünün belirli bir nizâmnâmeyle ortaya konulmayışı, yüksek rütbeli üyelerin tahakkümlerini sürdürmelerine yol açmıştı.³² Bu durumun yol açtığı rahatsızlık o dönemde de fark edilmiş olup meclis üyeliğinin üst kimlik olduğuna ve üyelerin eşit statusüne vurgu yapılmıştı.

6. Oylama Şekli

Dairelerde ve Heyet-i Umûmiye'de müzâkerelerin açık olması esastı. Ancak talep üzerine bir madde üzerinde oy çoğunluğu sağlandığı takdirde o madde/gündem hakkında gizli görüşme yapılabilirdi. Ancak bazı araştırmalarda Şûrâ'nın kararlarının gizli oy ile alındığına dair tespitler vardır.³³

29 Nizâmnâme-i Dâhili 7. ve 30. madde.

30 Nizâmnâme-i Esâsi, 10. madde ve Nizâmnâme-i Dâhili 30. madde.

31 Nizâmnâme-i Esâsi, 12. madde.

32 Seyitdanlıoğlu, *age*, s. 38-39.

33 Bkz. Karal, *age*, C VII, s. 148. Bu tespitte katılmanın mümkün olmadığını değerlendirmekteyiz. Şöyle ki, gerek Nizâmnâme-i Esâsi'nin, 10. maddesi ve gerekse Nizâmnâme-i Dâhili 57. maddesi Oylamaların açık yapılmasını olağan ve genel bir usûl olarak ön görmekteydi. Örneğin Nizâmnâme-i Dâhili 57. maddesinde: "...Hîn-i müzâkerede a'zâ-yı meclis mevzû'î bahs olan mâdde üzerine açıktan açığa beyân-ı re'y ve mütâla'a ider ve kanğı maslahatda ekseriyet-i ârâ re'y-i hafiyе mürâca'atı talep ider ise o yolda istihsâl-ı ârâ olunur." denilmek suretiyle gizli oyun belirli şartlara bağlı ayrıksı bir durum olduğu vurgulanmıştı.

7. İş Akış Süreçleri

Şûrâ-yı Devlet'e Sadaret Makamı'ndan havale olunan evrakın kaydedilmesi gerekli işlemlerin yapılması ve tekrar Sadaret Makamı'na arz edilmesindeki döngü şu şekilde işlemekteydi. Öncelikle havale olunan evrakın ilgili dairelere dağıtımı yapılırdı. Bu görev Şûrâ-yı Devlet Başkitâbeti'ne aitti. Dairelere havale olunan evrak için her dairede biri olağan işler için (mesâlih-i âdiyye) ve diğeri önemli hususlar için (mesâlih-i mühimme) mahsûs olmak üzere "rûznâme-i müzâkere" namıyla iki kayıt defteri tutulur.

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

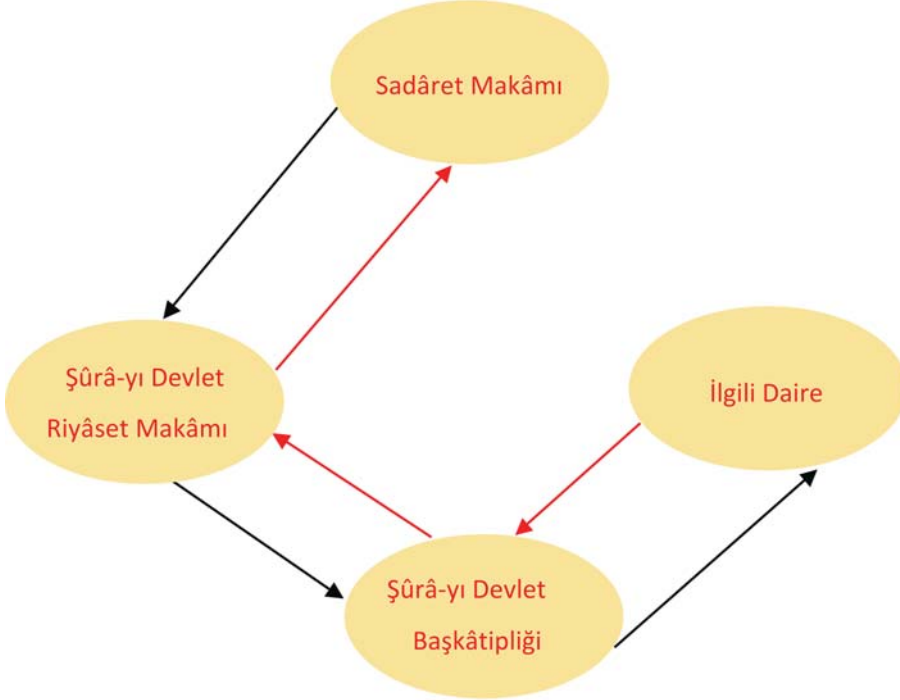
Dairelerde birer tutanak defteri bulundurulacak olup bunun yukarısına tarih atılıp o gün toplantıda bulunan daire başkanı ve üyelerin isimleri yazılır. Daha sonra toplantı esnasında o günkü gündem ne dereceye kadar müzâkere olunup ve kaç maddeye ne şekilde karar verildi ise oy çokluğu ya da oy birliği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

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

Heyet-i Umûmiye'deki iş akış süreçlerine bakıldığında ise; bu toplantıların mutlaka Şûrâ-yı Devlet başkanının riyasetinde yapılmak zorunda olduğu ve buradaki tüm yazı işlerinin ve tutanak kayıtlarının idaresini Şûrâ-yı Devlet Başkitâbeti'nin görevi

olduğu anlaşılmaktadır.³⁴ Bu doğrultuda Heyet-i Umûmiye'deki müzakeratın usulünden ve yönetiminden başkanlık (Makâm-ı Riyaset) sorumluydu.

ŞÛRÂ-YI DEVLETTE İŞ AKIŞ SÜREÇLERİ



Şema 2: İş Akış Süreçleri

8. Teşkilat Yapısında Meydana Gelen Değişiklikler

Şûrâ-yı Devlet'in kuruluşu Cevdet Paşa'nın deyişiyle "...pek ziyâde âlâyîşli..."³⁵ olmuştu. Bu kurumdan beklenen hayli önemli çalışmalar vardı. 10 Mayıs 1868'de Sultan Abdülâziz'in teşrifi ve açılış nutku ile Şûrâ-yı Devlet'in merkez teşkilatındaki itibarı en üst dereceye çıkmıştı. Devletin yekvücut (Saray ve Bâb-ı Âli) olarak Şûrâ-yı Devlet'ten umduğu yüksek beklentiyi ortaya koymasından bahisle Sadrazam tarafından okunan 17 Muharrem 1285 (10 Mayıs 1868) tarihli Nutk-ı

34 Nizâm-nâme-i Dâhili, 44. madde

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

Hümâyûn³⁶ Şûrâ-yı Devlet açısından olduğu kadar halka taahhüt ve temin edilen “*hukuki güvenlik ilkesi*”nin artık lâyezal (bitimsiz) olarak benimsendiğini göstermesi açısından da oldukça önemlidir. Bu konuşmaya: “Çünkü bir hükümetin vazîfesi her bir ahvâlde ahâlisinin hukûk-ı hürriyetini muhâfaza emrinden ibaret olub...” ifadesiyle başlanması, reformun geçmiş otuz yılında elde edilen kazanımları korumakta kararlı olunacağını ortaya koymaktadır.

Şûrâ-yı Devlet’in yaklaşık ilk dört yılı (5 Mart 1868-10 Şubat 1872) kuruluş amacına uygun olarak özellikle de en verimli hizmetleri gerçekleştirdiği dönemdir. Bu dönemde Şûrâ-yı Devlet reisleri olarak Midhat Paşa (5 Mart 1868-27 Şubat 1869), Yusuf Kâmil Paşa (27 Şubat 1869-21 Ekim 1871) ve Namık Paşa (21 Ekim 1871- 4 Ağustos 1872) görev yapmıştır.³⁷ Ancak Ali Paşa’nın ölümünden (8 Eylül 1871) sonra Mahmut Nedim Paşa’nın Sadrazam olmasıyla Namık Paşa, başkanı olduğu Kuruma karşı menfi tutum sergilemeye başlamıştır.

Şûrâ-yı Devlet’in parlak dönemi diyebileceğimiz bu zaman kesitinde en önemli değişiklik, kuruluşundan yaklaşık bir yıl sonra Şûrâ-yı Devlet Nizâmname-i Dâhilisi³⁸ (23 Zilhicce 1285/6 Nisan 1869) ile olmuştur. Ancak bu değişiklik rasyonel bir ihtiyacın gereği olarak planlanmıştır. Siyasi çekişme ya da sair bir etkinin dayatması değildir. Bizzat Şûrâ-yı Devlet’in içinden gelen tecrübe edilmiş problemlerin çözümüne matuftur.

Osmanlı Devleti’nde Gülhane Hatt-ı Hümâyûn’u ile hızlanan reform sürecinde mutfak görevini 1838 yılında kurulan Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye üstlenmişti. Ondan devralınan birikim ve tecrübeyle reform sürecini devam ettirmek ve hatta daha ileriye taşımak son derece gerekli (be-gâyet mültezem) görüldüğünden devletin idari işlerine ait bütün meselelerin layıkıyla yürütülmesi ve bunların

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

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

38 Nizâmname-i Dâhilî’nin arşiv kaydı için bkz. BOA, *İ.DUÏT*, 58/48-2; basılı matbu metin için *Düstûr*, I. Tertip, C I, Matbaa-i Âmire, 1289, s. 707-718. Bu mevzuat metni (Yönetmelik) *Düstûr*’da 25 Muharrem 1286/7 Mayıs 1869’da yayımlanmıştır.

üstesinden gelinmesini temin edeceği hedefi ile yeni bir organ olarak kurulan (Mesâlih-i umûmiye-i mülkiyenin merkez-i müzâkeresi olmak üzere Şûrâ-yı Devlet namıyla bir meclis teşkil olunmuştur.) Şûrâ-yı Devlet'in teşkilat yapısının temel hukuki dayanağı Nizâmnâme-i Esâsî'nin üçüncü maddesidir: "Şûrâ-yı Devlet beş dâ'ireye münkasımdır."

Nizâmnâme-i Dâhilî ile yapılması uygun görülen iki değişiklik ve iki gerekçe dikkat çekmektedir. İlk değişiklik ve gerekçesi Adliye Dairesinden hareketlidir. Adliye Dairesi'nin asıl vazifesinin nizamiye mahkemelerinin ve orada görülecek davalara ilişkin kanun ve nizamnamelerin düzenlenmesi meselesi olduğu hâlde devlet memurlarının muhkemâtının da orada görülmesi ve karara bağlanmasının bu dairenin asıl vazifesini yerine getirmesini engellediğinden bahisle "...Şûrâ-yı Devlet'e aid muhâkemat ve de'âvinin merci' rü'yeti olmak sıfatıyla..." Muhâkemât Dairesi'nin kurulmasının teklif edildiği anlaşılmaktadır.

İkinci değişiklik teklifi ve gerekçesi ise Mülkiye ve Maârif dairelerinin birleştirilip yeni adının Dâhiliye ve Maârif Dairesi yapılmak istenmesidir. İkinci değişikliğin gerekçesi ise Maârif Dairesi'nin vazifesinin mazbut ve hafif olması ve Mülkiye Dairesi'nin bazı görevlerinin Dâhiliye Nezareti'ne aktarılması olarak gösterilmiştir.

Sadrizam Mahmut Nedim Paşa ile birlikte 1872'de başlayan ve ilga edildiği 1922'ye kadar olan süreçte Şûrâ-yı Devlet'in etki sahası ve verimliliği siyasi çekişmelere bağlı olarak zaman zaman daralıp zaman zaman da genişlemiştir. Ali Paşa'nın 8 Eylül 1871 tarihinde ölümünden sonra Şûrâ-yı Devlet "hâmî-i hakiki"sini kaybetmiş ve teşkilat yapısı sık sık köklü değişikliklere uğramaya başlamıştır. Nitekim Cevdet Paşa: "...Binâen-aleyh devâir-i adliyye refte refte tevessü' ve lâyıkiyle te'essüs eylemiş olduğuna mebni sonraları Şûrâ-yı Devlet'in bi'd-defa'at uğradığı tahavvülât ve inkılâbâtтан sâlim kalmıştır..."³⁹ şeklindeki ifadeleri ile Divân-ı Ahkâm-ı Adliyenin sağlam temeller üzerine inşa edildiğine, Şûrâ-yı Devlet'in ise defalarca yapısal değişikliğe uğradığına vurgu yapmaktaydı.

İlk dört yıl içinde elde ettiği sistemli çalışma başarısına ve devletin tüm üst düzey yönetiminin (Bâb-ı Âlî ve Sultan) desteğine eş zamanlı şekilde bir daha asla kavuşamamıştır. Kuruluşunda sıkı sıkıya Sadaret Makamı'na bağlı olarak ihdas edildiğinden Sadrazamın tutumu çoğunlukla Şûrâ-yı Devlet başkanlarının da yaklaşımlarını etkilemekteydi. Sadrazam kendi görüşlerine uygun hareket edenlerle çalışma eğiliminde idi. Örneğin Başkan Namık Paşa, kurumun yetkilerinin 10 Şubat 1872'de daraltılmasına itiraz etmemiş aksine desteklemiştir. Bu yaklaşımın

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

neticesinde Şûrâ-yı Devlet'in yapısında menfi anlamdaki ilk köklü değişim Selh-i Zilkade 1288/10 Şubat 1872 tarihinde sâdır olan irade ile söz konusu olmuştur.⁴⁰

İrade-i Seniyye incelendiğinde Şûrâ-yı Devlet'in teşkilat yapısında ciddi değişikliğe gidildiği, daire sayısı ile üye sayısının azaltıldığı görülmektedir. Sadaret Makamının 29 Zilhicce 1288 tarihli tezkîre-i sâmiye ile "Hey'et-i Şûrâ-yı Devlet'in birine Tanzimat ve diğerlerine Dâhiliyye ve Muhâkemât dâ'ireleri tesmiye olunmak üzere müceddeden üç dâ'ire i'tibâriyle aded-i a'zâsının nizâmen yigirmi beşe hasrı..." önerdiği teklif bir gün sonra aynen kabul edilmiş ve böylece Şûrâ-yı Devlet için yeni bir dönem başlamıştır.

Yeni yapıda Adliye, Nâfia ve Ticaret-Ziraat, Mülkiye ve Maârif ve Maliye ve Evkaf dairelerinin ortadan kaldırıldığı görülmektedir. Kaldırılan dairelerden sadece Adliye Dairesi bir daha kurulamamıştır. Diğer dairelerin Şûrâ-yı Devlet'in ilga olduğu 1922'ye kadar çoğunlukla benzer isimlerle tekrar kurulup kaldırılması söz konusu olmuştur. Adliye Dairesi ise en çok görev çakışması olan yerdi. Görevleri bir taraftan Divân-ı Ahkâm-ı Adliye ile diğer taraftan Şûrâ-yı Devlet Muhâkemât Dairesi ile çakışmaktaydı. Bu sebeple ilga edilen bu dairenin tekrar kurulmasına bir daha ihtiyaç duyulmamıştır. 5 R. 1289/12 Haziran 1872 tarihinde sâdır olan irade-i seniyye ile diğer dairelerin kapatılma gerekçesi merkez teşkilatında benzer isimlerle yer alan nezaretlerin varlığından bahisle hazineye sağlanacak tasarruf ile açıklanmaktaydı.⁴¹ Mükerrerlik taşıyan işler ve benzer kurumlar yönüyle bakıldığında yapılan düzenlemede bu yönüyle kısmi haklılık payı söz konusu idi. Yeni yapıda kanun, nizamname ve mukavelenamelerin hazırlanması görevi Tanzimat Dairesi'ne verilmiştir.⁴²

1872 yılı Şûrâ-yı Devlet için badirelerle dolu bir yıl olmuştu. Bunun en önemli sebebi Sadrazam Mahmut Nedim Paşa'nın bu kuruma bakışı idi. Olabildiğince Şûrâ-yı Devlet'in nüfuz sahasını daraltmaya çalışmaktaydı. 5 Rebiülâhir (R)

40 BOA, *İDUİT*, 58/45-1; Bir araştırmada (Halil Cin, "Tanzimat Döneminde Osmanlı Hukuku ve Yargılama Usulleri", 150. *Yılında Tanzimat* (Yayına Hazırlayan: Hakkı Dursun Yıldız), TTK Yay., Ankara, 1992, s. 29/88 No.lu dipnot) Şûrâ-yı Devlet'in Tanzimat, Muhâkemât ve Dâhiliye adıyla üç daireden teşekkül etmesine hukuki dayanak olarak Şûrâ-yı Devlet Nizâmname-i Esâsîsi ile Dâhilî'si gösterilmiştir. Ancak mezkûr nizâmnameler, tetkik edildiğinde böyle bir hükme ve düzenlemeye kesinlikle rastlanmaz. Çünkü Şûrâ-yı Devlet'in üç dâireli bir yapıya dönüşmesi, bahsi geçen Nizâmnamelerle değil, Selh-i Zilkade 1288/10 Şubat 1872 tarihinde sâdır olan irade ile söz konusu olmuştur.

41 BOA, *İDUİT*, 58/44-1.

42 BOA, *İDUİT*, 58/45-2.

1289/12 Haziran 1872 tarihli İrade-i Seniyye⁴³ ile öncelikle Muhâkemât Dairesi hedef alınmıştır. "...Şûrâ-yı Devlet muhâkemâtının muhâkemât-ı umûmiyyeden tefrîkiyle dahi her kâ'ideye muvâfık bulunmayan bir sûretle beyhûde iştigâl mevzû'-i bahs idüğü..." şeklinde mezkûr daireye olumsuz göndermede bulunulmuştur. Bu değişiklikle daire, üyeleri ile birlikte Divân-ı Ahkâm-ı Adliye Nezâretinin kuruluşuna dâhil edilmiştir. Aynı irade ile Dâhiliye Dairesi de Bâb-ı Âlî Islahat Komisyonu'na devredilmiştir. Böylece Şûrâ-yı Devlet'in tek dairesi olarak Tanzimat Dairesi kalmıştır. Bu daireye ise önceki görevlerinin yanı sıra ayrıca kaymakam ve mutasarrıfların belirlenmesine ilişkin sorumluluk da verilmiştir.

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

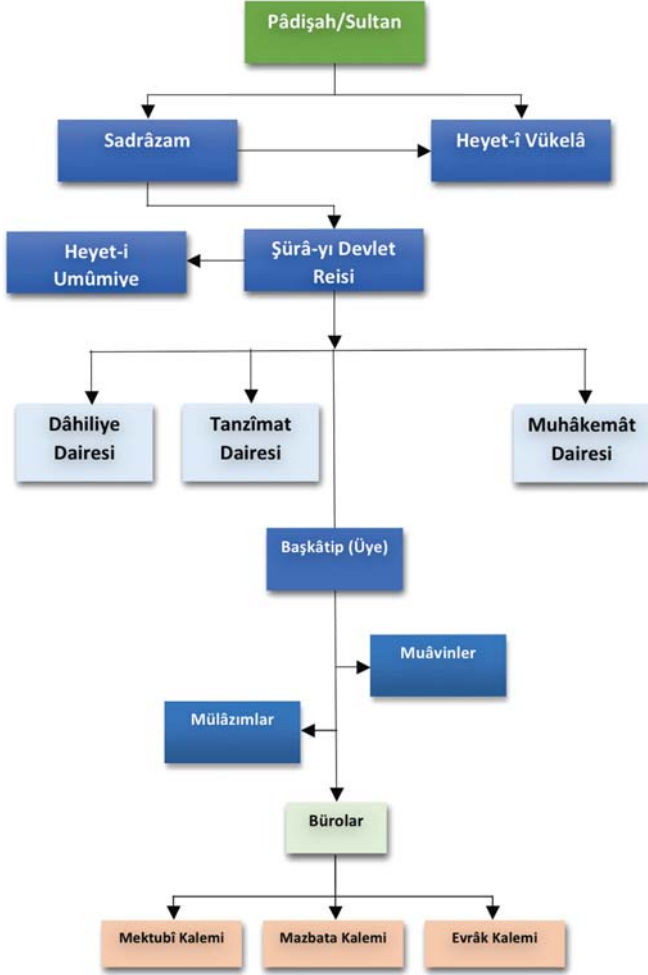
Midhat Paşa'nın Sadrazam olmasıyla gerçekleşen sadaret değişikliğinde Sultan yeniden Şûrâ-yı Devlet'i desteklemeye başlamıştır. 4 Cemâziyelâhir (C) 1289/9 Ağustos 1872 tarihli tezkire-i sâmiye ile Islahat Komisyonu'nun kaldırılması ve Dâhiliye Dairesi'nin yeniden kurulması teklif edilmiş olup bu teklif bir gün sonra 5 C. 1289/10 Ağustos 1872 tarihli irade-i seniyye⁴⁴ ile onaylanmıştır. Yani Sadrazam'ın tutumu Sultan'ın tutumunu da belirlemektedir. Yapılan son değişiklikle Islahat Komisyonu kaldırılmış ve Dâhiliye Dairesi yeniden kurulmuştur. Ancak bu yeni yapı da Midhat Paşa'nın kısa bir süre sonra Sadareten ayrılmasıyla yine değişikliğe uğramıştır. Kurulduğu 11 Zikade 1284/5 Mart 1868'den ortadan kaldırıldığı 4 Teşrin-i Sâni 1338/4 Kasım 1922'ye kadar sürdürdüğü Osmanlı

43 "...Dâhiliye Dâ'iresinin Bâb-ı Âlî Komisyonuna ve Muhâkemât Dâ'iresinin dahi hey'et-i müntehabesiyle Divân-ı Ahkâm-ı Adliye Nezâret-i Celîlesine ilhakıyla..." ibareleriyle yer alan bu hüküm ve İrade-i Seniyye'nin tamamı için bkz. BOA, *İDUİT*, 58/44-1.

44 BOA, *İDUİT*, 58/41-1. Bu irâdeye esâs tezkire-i sâmiyeye Sadrazam Midhat Paşa'nın öfkesi yansımıştır. Şöyle ki, genellikle bu metinlerin giriş cümlesinde maksat yer almaz. Sultan'a övgü ifadelerinden sonra mesele özetlenir ve maksada matûf cümlelere sonra geçilir. Ancak burada ilk cümle: "İslâhât Komisyonu'nun lağvı ve a'zâ-yı sâbıkasından bulunan zevâtın yine Şûrâ-yı Devlet'e i'âdesi.." şeklindedir. Doğrudan nokta atışıyla amaç dile getirilmiştir. Bu durum hiç şüphe yok ki, Mahmut Nedim Paşa dönemindeki düzenlemelere Midhat Paşa'nın tepkisini ortaya koymaktadır.

Devleti dönemi sergüzeşinde Şûrâ-yı Devlet 54 yılda 10'dan fazla ciddi yapısal değişikliğe uğramıştır. Bu çalışmanın sınırı dâhilinde diğer değişikliklere yer verilmeyecektir.⁴⁵

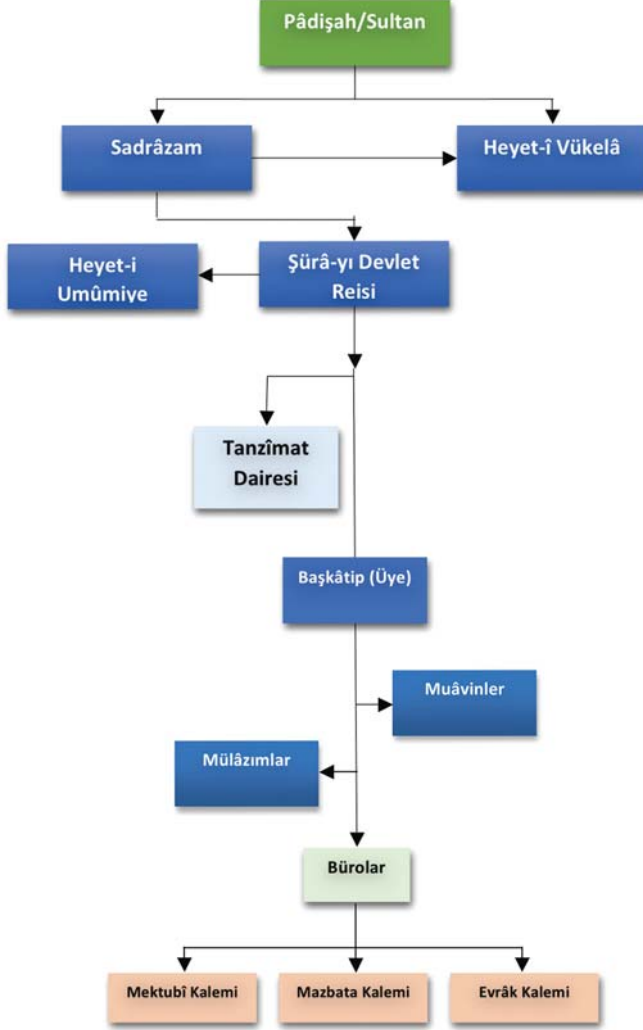
ŞÛRÂ-YI DEVLET TEŞKİLÂTI (10 Şubat 1872)



Şema 3: Şûrâ-yı Devlet Teşkilât Yapısı

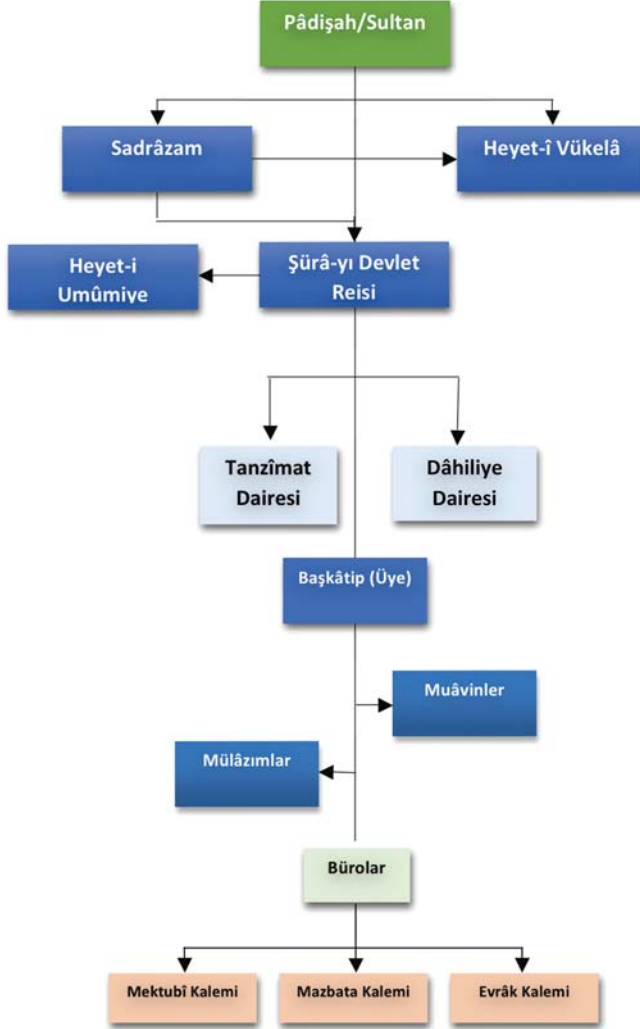
45 Şûrâ-yı Devletin kuruluşundan Cumhuriyet Türkiye'sine tevarüs ettiği döneme kadar geçirdiği değişim ve dönüşüm konusunda tafsilatlı bilgi için bkz. Eraslan, *age.*, s.128-165.

ŞÛRÂ-YI DEVLET TEŞKİLÂTI
(12 Haziran 1872)



Şema 4: Şûrâ-yı Devlet Teşkilât Yapısı

ŞÛRÂ-YI DEVLET TEŞKİLÂTI (10 Ağustos 1872)



Şema 5: Şûrâ-yı Devlet Teşkilât Yapısı

Sonuç

Heterojen yapıya sahip bir imparatorluktan modern Türkiye'nin doğuşuna kaynaklık eden kritik bir kesit olan Tanzimat Dönemi'nde reformcuların temel hedefi, muntazam ve müesses bir devlet düzeni kurmak suretiyle imparatorluğun bütünlüğünü korumaktır. Tanzimat bürokrasisi, bunun yolunun hukuka dayanan rasyonel bir idare oluşturmaktan geçtiğini görmüştür. Kanunlaştırma hareketlerinin çıkış noktası da burasıdır.

Şûrâ-yı Devlet'in bin yılı aşkın Türk-İslam Medeniyeti birikimi üzerinde şekillendiğini önemle ifade etmek gerekir. Şûrâ-yı Devlet, Osmanlı Devleti'nde, öncelikle Divân-ı Hümâyûn ile başlayan, Meclis-i Meşveret ve Tanzimat meclisleriyle devam eden yönetimde istişare usulünün daha sistematik ve kurallara bağlanmış şeklidir. Cumhuriyet Türkiye'sine yarım asrı aşkın *mücehhez ve mümtaz birikimi* ile tevarüs eden bu kurumun görev, yetki ve sorumlulukları ile geçirdiği yapısal değişiklikler, kurumun görev, yetki ve sorumluluklarını belirleyen kanun vasfını haiz Nizâmnâme-i Esâsî, yönetmelik vasfını haiz Nizâmnâme-i Dâhilî ve irâde-i seniyyelerden bahisle sağlıklı tahlil edilebilir.

Bu tahlil yapılmaya çalışıldığında görülecektir ki, zaman zaman etkinliği azalsa da yasama süreçlerinde oynadığı rol, aldığı kararlarla Türkiye'de idari yargının evrimleşerek sistematik hâle gelmesine sunduğu ciddi katkı, merkezî idare (Bâb-ı Âlî ve Saray) için üstendiği istişare ve denetim vasfıyla Şûrâ-yı Devlet, kendisinden önceki birikimi de terkip ederek Osmanlı Devleti'nde anayasalı bir rejime geçişi hızlandırmıştır. 20. yüzyılın politika geliştiricilerine mühim ve anlamlı bir miras olarak intikal etmiş olan bu Kurum, yeni kurulan üniter Türkiye Cumhuriyeti'nin de vazgeçilmez kurumları arasında Devlet Şûrâsı/Danıştay olarak yerini almıştır.

