

## OSMANLI DEVLETİ DÖNEMİNDE ŞÛRÂ-YI DEVLET

*State the Shura in the Ottoman State Period*

İbrahim ALTINDAĞ\*

Geliş Tarihi: 12.03.2020

Kabul Tarihi: 31.08.2020

### ÖZET

Osmanlı Devleti son yüzyılında, dünyadaki iktisadi, teknik, askeri gelişmeleri yakalayabilmek için birçok alanda olduğu gibi devletin bürokratik yapısında da değişikliğe gitmiştir. Zira yapılacak reformlar ancak kaliteli ve yetişmiş bir teşkilat tarafından planlanabilir ve tatbikatı takip edilebilirdi. Böyle bir ortamda, bahsedilen amaç ile eşgüdümlü olarak Şûrâ-yı Devlet'in ihdası bürokratik dönüşümün en önemli parçalarından biridir.

Yargı organlarından olan Danıştay'ın temellerinin dayandığı Şûrâ-yı Devlet, Türk idari yargı tarihinde önemli bir kilometre taşıdır. Osmanlı son dönem bürokrasisinde başlayan kurumların yapısal reform ve dönüşümlerinin yargı ayağında karşımıza çıkan önemli yeniliklerden biri de Şûrâ-yı Devlet kurumunun ihdasıdır.

Devlet geleneği içinde pek önemli yer tutan ve şûrâ prensibinin kurumuş örnekleri olan Divan-ı Hümayun, Meşveret Meclisleri, Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye gibi tarihi birikimden de ilham almak suretiyle 1868 tarihinde açılan Şûrâ-yı Devlet'in kuruluşunda Sultan Abdülaziz'in gayreti önemli ve değerlidir.

Şûrâ-yı Devlet, kanun layihalarının hazırlanması aşamasındaki yetkisi, idarenin faaliyetlerine yönelik sahip olduğu denetim yetkisi ve birtakım yargısal fonksiyonları ile Osmanlı Devleti bürokrasisi içinde önemli bir müessese olmuştur.

Makalenin hazırlanışında Devlet Arşivleri, Osmanlı Devleti son dönemi ile alakalı kaleme alınan ansiklopediler ve Şûrâ-yı Devlet ile alakalı hazırlanan bilimsel çalışmalar taranmak suretiyle elde edilen veriler ışığında, betimsel metod tercih edilerek, okuyucunun zihninde söz konusu dönemin tasavvur edilmesi amaçlanmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Şûrâ, Osmanlı, İdari Yargı, Reform, Danıştay

### ABSTRACT

In the last century, the Ottoman Empire changed the bureaucratic structure of the state in order to capture the economic, technical and military developments in the world. Because the reforms to be carried out could only be planned and implemented by a qualified and trained organization. In such an environment, the creation of the State Council in coordination with the stated aim is one of the most important parts of bureaucratic transformation.

The Shura State, on which the foundations of the Council of State, which is one of the judicial organs, are based, is an important milestone in the history of the Turkish administrative judiciary. One of the important innovations in the judicial leg of the structural reforms and transformations of the institutions that started in the bureaucracy of the Ottoman period is the creation of The Shura State institution.

Sultan Abdülaziz's effort are important and valuable in the establishment of Shura-State, which was opened in 1868 by drawing inspiration from historical background such as the Divan-ı Humayun, Meshveret assemblies, Majlis-i Vala-Yi Ahkam - ı Courthouse, which is very important in the tradition of the state and which are institutionalized examples of the Shura principle.

The Shura State became an important institution within the bureaucracy of the Ottoman Empire with its authority in the preparation of law regulations, its supervision authority for the activities of the administration and some judicial functions.

In the light of the data obtained by scanning State Archives, encyclopedias written about the last period of the Ottoman Empire and scientific studies prepared about the state, the descriptive method is preferred and the reader's mind is intended to envisage the period in question.

**Keywords:** Shura, Ottoman, Administrative Jurisdiction, Reform, Council of State

\* Adalet Bakanlığı, İdari Yargı Hâkim Adayı, e-posta: altindagibrahim14@gmail.com, ORCID ID: 0000-0003-4605-0997.

## GİRİŞ

Şûrâ-yı Devlet, Meclis- i Vala-yı Ahkamı Adliye'nin geçirdiği değişikliklerin ardından merkezi bürokrasi de idari yargıya geçişte önemli bir kilometre taşıdır. Dönemin ortamı ve şartları göz önünde tutulduğunda kurum, bünyesinde temerküz eden görev ve yetkileri ile merkezi teşkilat içinde önde gelen kurumlar arasında yer almıştır.

Şûrâ-yı Devlet'in kuruluş nedenleri şu üç başlık altında toplanabilir:

- Islahat ve reformların temini adına gerekli çalışmaları yapmak (Kanun layihaların tanzim vb.)
- Devlet vatandaş ilişkilerinin düzgün yürümesini sağlamak
- Ülkenin bayındırlığı ve bağlantılı işleri yürütmek<sup>1</sup>.

Bu çalışmanın özelliği, yapılan arşiv araştırmalarının ışığında, okuyucuyu yüz elli yılı aşan bir geleneğin başladığı döneme götürmek, Şûrâ-yı Devlet'in kurulduğu zemini ve kuruluşuna eşlik eden faktörleri göstermektir. Kurulduğu dönemin bürokratik yapısı içerisinde Şûrâ-yı Devlet'in konumlandığı yeri, üstlendiği görevleri tanıtmak ve günümüz Danıştay'ı ile muhtelif hususlarda mukayese yapma imkanı vermektir. Nitekim bir müessesesinin varlık nedenini ve amacını idrak edebilmenin yollarından biri bu müessesenin kurulma nedenlerini bilmek, kimliğini kazandığı dönemi ve bu dönemde kendisinden umulan faydayı öğrenmek ile mümkündür. Makalemizi hazırlama sürecinde benzer çalışmalardan ayrılmasında güttüğümüz amaç, idari yargı mensubu hakim ve hakim adaylarının, Türk Milleti adına yürüttükleri bu değerli vazifenin şuurunu pekiştirmelerine yardımcı olmanın yanı sıra, meslek mensupları başta olmak üzere idare hukuku ve hukuk tarihine ilgi duyan değerli okurların Türk İdari Yargısı kurumsal tarihine genel hatları ile vakıf olabilmelerine yardımcı olmaktır.

Çalışmanın hazırlık sürecinde, Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri'nden, Osmanlı tarihi üzerine yazılan ansiklopedilerden, Düstur'dan, İdare Hukuku kitaplarından, doktora veya yüksek lisans tezlerinden, Şûrâ-yı Devlet üzerine kaleme alınan kitaplardan, Danıştay eserlerinden, sözlükten, internet sayfalarından istifade edilmiştir.

Çalışmada Şûrâ-yı Devlet kurumu Osmanlı dönemindeki haliyle incelenmiştir. İlk olarak şûrâ kavramı ve şûrâ uygulamasının Türk devlet geleneği açısından tarihsel süreci ve Şûrâ-yı Devlet'in kuruluş süreci ele alınmıştır. İlerleyen bölümlerde Şûrâ-yı Devletin görev ve yetkileri, Şûrâ-yı Devletin teşkilat yapısı incelenecektir. Son olarak Şûrâ-yı Devletin teşkilat yapısı anlamında geçirdiği değişiklikler ve 1876 Osmanlı Kanun-i Esasi içindeki pozisyonu mercek altına alınmıştır.

---

<sup>1</sup> Onur Karahanoğulları, **Türkiye' de İdari Yargı Tarihi**, 2. Bs, Ankara, Turhan Kitabevi, 2017, s. 158.

## 1. ŞÛRÂ KAVRAMI, ŞÛRAY-I DEVLETİN KURULUŞU

Şûrâ-yı Devlet isminin kavramsal açıdan tahlili, kurumun devlet bürokrasisi içindeki konumunu anlamlandırma açısından önem teşkil etmektedir. Bu nedenle bu bölümde ilk olarak Şûrâ kavramı ele alınacaktır. Akabinde Şûrâ-yı Devlet'in kuruluşuna kaynaklık eden süreç ve kuruluş sebepleri ana hatları ile incelenecektir.

### 1.1. Şûrâ Kavramı

Şûrâ-yı Devlet kavram olarak Fransızca Conseil d'Etat'ın çeviri karşılığıdır<sup>2</sup>. Şûrâ kelimesi kökeni itibariyle Arapça bir kelime olup, sözlükte “bir alanla ilgili olarak oluşturulan danışma kurulu”<sup>3</sup>, “danışıp konuşmak için toplanılan yer” gibi anlamlara gelmektedir<sup>4</sup>. Tarihsel süreci itibariyle Türk devlet geleneğinde şûrâ kavramının ziyadesiyle önem arz ettiğini söyleyebiliriz. Orta Asya Türk devletlerinde hakanın danıştığı Kengeş meclisi, toy, kurultay vb. isimli meclislerin olduğu ve meclislerde devlet işlerinin müzakere edildiği ve siyasi bir nitelik taşıdığı bilinmektedir.<sup>5</sup>

Şûrâ İslamiyet açısından da fevkalade mühimdir. Zira dinin ana kaynakları Kuran-ı Kerim' de ve Hz. Peygamber'in hadislerinde şûrâya yer verilmiş ve önemi ifade edilmiştir. Kuran-ı Kerim'in 42. suresi Şûrâ Suresi'dir ve aynı surenin 38. Ayeti ile Al-i İmran Suresi'nin 159. ayetinde şûrânın önemini vurgulamaktadır<sup>6</sup>.

İslam kamu hukukunda şûrâ prensibi iki konuyla yakından ilgilidir. İlki Devlet başkanının seçimi sürecidir. Çalışma konusu ile alakalı olan diğer konu, devletin teşkilatlanma ve karar alma sürecidir. Zira devlet meseleleri ve tasarrufları hakkında görüş bildiren, devletin erkleri arasında gücün orantısız kullanımını önlemeye dönük bir biçimde çeşitli yetkilerle teçhiz edilmiş istişari mekanizmaların fikir kaynağı şûrâdır<sup>7</sup>. Abbasilerle birlikte muhtelif İslam devletlerinde görülen ve tatbikatı noktasında etkin bir konuma Divan-ı Hümayun ile ulaşan divan teşkilatları da İslam'ın ana kaynaklarınca telkin edilen şûrâ prensibinin müşahhaslaşmış numuneleridir<sup>8</sup>.

---

<sup>2</sup> Kemal Dayınlarlı, **Türkçe Fransızca Hukuk Terimleri Sözlüğü**, Ankara, Teknik Basım Sanayii Matbaası, 1984, s. 497.

<sup>3</sup> (Çevrimiçi), [www.tdk.gov.tr](http://www.tdk.gov.tr), 10.05.2019

<sup>4</sup> Abdullah Demir, **Hukuki Terimler Sözlüğü**, İstanbul, Astana Yayınları, 2017, s.1062.

<sup>5</sup> Mehmet Akif Aydın, **Türk Hukuk Tarihi**, 13 bs. İstanbul, Beta Yayınevi, 2015, s. 13.

<sup>6</sup> “...Onların işleri, aralarında danışma iledir.” (Kur’ân-ı Kerîm, ŞûrâSûresi, Ayet: 38)

“.... iş hakkında onlara danış...” (Al-i İmran Suresi, Ayet 159)

Bkz ( çevrimiçi), <https://kuran.diyanet.gov.tr>, 13.05.2019.

<sup>7</sup> Kamil Muhammed El-Gindi, Ahmet Kılınç, “Şura ve İslam Hukukunda İnsan Hakları Demokrasinin Belirginliği”, **İslam Hukuku Araştırmaları Dergisi**, sy. 12., 2008, s. 204.

<sup>8</sup> Aydın, a.g.e., s. 122.

Hülasa, Şûrâ mefhumu gerek İslamiyet'teki yüksek konumu, gerekse Türk devlet geleneğinin verdiği değerle mütenasip bir şekilde yüzyıllardır önemini muhafaza etmektedir.

## 1.2. Şûrâ-yı Devlet'in Kuruluşu

19. yy'ın ikinci çeyreğinden itibaren Osmanlı bürokrasisinde yeni müesseseler ihdas edilmeye başlanmıştır. Bu yeni kurumların en dikkat çekici olanlarından biri de Meclis-i Vala-yı Ahkam-ı Adliye'dir. Sultan İkinci Mahmut tarafından 24 Mart 1838 tarihli ferman ile kurulan bu kurum Tanzimat hareketinin meclisi olarak görevlendirilmiştir<sup>9</sup>. Meclisin esas vazifesi, Tanzimat-ı Hayriye olarak adlandırılan reform hareketlerinin gerçekleştirilebilmesi için gerekli kanun veya nizamname layihalarını tanzim etmektir. Ayrıca çıkarılan kanun veya nizamnamelerin tatbiki ile alakalı sürece dair denetim yetkisinde mevcuttu<sup>10</sup>.

Kurumun yapısında zamanla tadilata gidilmiş olup adli işler ve idari-kazai işler için iki ayrı meclis ihdas edilmiştir. Kanun- Nizamname layihalarını hazırlama vazifesi Meclis-i Tanzimat adlı meclise verilmiş, Meclis-i Vala ise yargı organı olarak tanzim edilmiştir<sup>11</sup>.

1861 yılında bu iki meclis birleşerek Meclis-i Vala-yı Ahkam-ı Adliye adını almıştır. 5 Mart 1868 tarihli Padişah Sultan Abdülaziz'in İrade-i Seniyyesi ile tekrar ikiye ayrılarak Şûrâ-yı Devlet ve Divanı Ahkam-ı Adliye teşkil olunmuştur.<sup>12</sup>

14 maddelik Nizamname-i Esasi ile Şûrâ-yı Devlet'in görevleri, daireleri, üyeleri ve çalışma usulü belirlenmiştir<sup>13</sup>. Şûrâ-yı Devlet Kuruluş Nizamnamesi hükümlerinin tatbikatını kolaylaştırma adına düzenleyici hükümler ihtiva eden Şûrâ-yı Devlet Nizamname-i Dahilisi ise 1869 senesinde yürürlüğe girmiştir<sup>14</sup>. Şûrâ-yı Devlet'in kurulmasından itibaren vermiş olduğu ilk resmi kararın tarihine ilişkin doktrinde görüş birliği mevcut değildir. Bir yazar, Şûrâ-yı Devlet'in faaliyetlerine başlamasıyla ilk kararını kuruluşundan yirmi gün sonra verdiğini ifade etse de<sup>15</sup>, bu iddianın aksine bir başka yazar, Şûrâ-yı Devlet'in ilk kararını kuruluşundan itibaren hangi tarihte aldığı ile alakalı, geline aşamada

<sup>9</sup> Karahanoğulları, a.g.e., s. 113.

<sup>10</sup> TDV İslam Ansiklopedisi, (çevrimiçi), <https://islamansiklopedisi.org.tr/meclis-i-vala-yi-ahkam-i-adliyye>.

<sup>11</sup> Abdülmecit Muta, "Osmanlı Arşiv Belgelerine Göre Şûrâ-yı Devlet",Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İzmir, 1997, s.15.

<sup>12</sup> Muta, a.g.e., s. 20.

<sup>13</sup> Fethi Gedikli, *Şûrâ-yı Devlet (Belgeler, Biyografik Bilgiler ve Örnek Kararlarıyla)*, İstanbul, Oniki levha yayınları, 2018, s. 433.

<sup>14</sup> Şûrâ-yı Devlet Kuruluş Nizamnamesi ve Şûrâ-yı Devlet Nizamname-i Dahili'si 1.Tertip Düstur'un 1.cildinin 703 ila 817. Sayfaları arasında yer almaktadır.

<sup>15</sup> Mehmet Canatar, Yaşar Baş, "Şûrâ-yı Devlet Teşkilatı ve Tarihi Gelişimi", *OTAM Ankara Üniversitesi Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi*, S.9, Ankara, 1998, s. 113.

henüz bir netlik olmadığı ve ilk kararın tarih ve içeriğinin henüz saptanmadığı ifade edilmektedir<sup>16</sup>.

Kanunen kurulmasıyla birlikte üyelerin ve diğer vazifelilerin de tayin edilmesiyle 10 Mayıs 1868 tarihinde Şûrâ-yı Devlet'in açılış töreni gerçekleştirildi. Sadrazam tarafından okunan padişah nutkunda hükümetin tebaasına karşı olan görevleri temini için kanunların düzenlenmesi gerektiği ve bunun için de bu müessesenin kurulduğu ifade edildi. Yargı bağımsızlığı adına Divan-ı Ahkam-ı Adliye'nin kurulduğu ifade edildi<sup>17</sup>.

### 1.3. Şûrâ-yı Devlet'in Kuruluş Gerekçeleri

Şûrâ-yı Devlet'in kuruluşunda etkili olan faktörler arasında ilk olarak idare-yargı ayrılığı düşüncesinden bahsedilebilir. Zira bu husus Şûrâ-yı Devlet ve Divân-ı Ahkâmı Adliyenin kurulmasına matuf irade de: "mesâlih-i hukûkiyyenin, umûr-ı mülkiyye ve hükûmet-i icrâiyyeden tefrîki hususu olup..." şeklinde ifade edilmiştir<sup>18</sup>. Ayrıca Sultan Abdülaziz' in 10 Mayıs 1868 tarihli açılış nutkunda da benzer ifadeler yer verilerek bu hususun altı çizilmiştir<sup>19</sup>.

Bir diğer gerekçe olarak 1864 Teşkil-i Vilayet Nizamnamesi'nin taşra teşkilatında ortaya koyduğu değişikliklerin merkezi yönetim üzerindeki etkisi gösterilebilir. Şûrâ-yı Devlet, 1281 (1864) yılında yürürlüğe giren Teşkil-i Vilâyet Nizamnamesiyle başlayan bu yapısal reform sürecinin bir ileri aşaması olarak değerlendirilebilir. Söz konusu nizamname ile vilâyet, kaza ve nahiyelerde kurulacak idare Meclislerine halk tarafından müslüman ve gayr-ı müslim üyeler seçiliyordu. Bu yanı sıra idare Meclisleri, Şûrâ-yı Devlet'in ilk örneği olarak kabul edilebilir<sup>20</sup>.

Diğer bir açıdan ise taşrada teşkil olunan meclislerle Nizamiye Mahkemeleri yan yana faaliyet göstermek suretiyle esasında Kuvvetler Ayrılığı işlevi uygulamaya konmuştu. Esasında taşradaki bu tecrübe merkezi bürokrasi içinde numune teşkil edecektir.<sup>21</sup>

Bir diğer sebep olarak Fransa sefirinin böyle bir icraatı telkinleri ve dolayısıyla Conseil d'Etat benzeri bir kurumun varlığını tavsiyeleri de etkili

<sup>16</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz. Gedikli, a.g.e., s. 29.

<sup>17</sup> Mutaf, a.g.e., s. 19.

<sup>18</sup> **Kuruluşunun 149. Yılında Türkiye Cumhuriyeti Danıştay Başkanlığı/1868-2017**, T.C. Danıştay Başkanlığı, 2017, s. 8.

<sup>19</sup> "Teşkilat-ı cedide, kuvve-i icraiyyenin, kuvve-i adliye, diniye ve teşriyeden tefrîki esasına müstenittir", bkz. **Yüzyıl Boyunca Danıştay 1868-1968**, TTK Basımevi, Ankara, 1968, s. 57.

<sup>20</sup> Emel Çora, "Osmanlı'dan Cumhuriyete Danıştay'ın Gelişim Süreci", Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul, 2015, s.46.

<sup>21</sup> Ayşe Aslı Yücesoy, "ŞURÂ-YI DEVLET (1868-1876)", **İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C:VIII, S: 2, 2017, s.193.

olmuştur.<sup>22</sup> Nitekim Fransız sefirinin, dostluk kurduğu bilinen Sadrazam Ali Paşa'ya devlet idaresinde liberal kurumların gerekliliği yönünde telkinde bulunduğu ve gayrimüslimler ile Müslümanların birlikte temsil edilebileceği bir meclis fikrini aşıladığı ifade edilmektedir<sup>23</sup>.

Son olarak Ali Paşa'nın Girit seferi esnasında adada hazırladığı devlet idaresinin mevcut haline yönelik çözümler içeren teklif, Şûrâ-yı Devlet'in kuruluşunda etkili olan sebepler arasında gösterilebilir. Söz konusu teklifte Devlet idaresindeki bozulmalara değinen paşa, Avrupalı tarzda düşünce ve yeniliklerden bahsetmiştir. İsmen bahsetmese dahi Şûrâ-yı Devlet tarzı bir kurumun varlığının gerekliliğine inanmıştır. Girit adasında iken kaleme aldığı teklifini padişaha arz edebilen paşanın, Şûrâ-yı Devlet'in kuruluşu esnasında sadrazamlık vazifesi yürütüyor olması, bahsedilen hususu destekler mahiyette bir emaredir<sup>24</sup>.

## 2. Şûrâ-yı Devletin Görevleri

Şûrâ-yı Devlet Nizamnamesi'nin (1 Nisan 1868) 2.maddesinde geniş haliyle görev ve yetkileri sayılmıştır:

- 1- Kanun ve tüzük layihalarını hazırlar ve gözden geçirmek
- 2- Yetkilendirildiği mülki işlerle alakalı mevzularda karar vermek
- 3- Adli ve idari makamlar arasında çıkacak muhtemel görev sahasına ilişkin uyuşmazlıkları çözümlemek
- 4- Yürürlükteki mevzuat ile alakalı idareden gelen yazılar ile alakalı mütalaa sunmak
- 5- Padişah emri veya kanun hükmü gereği, işlediği fiil kendisine bildirilen memur ile alakalı muhakeme yürütmek
- 6- Padişah ve yüksek devlet ricalinden herhangi bir mesele ile alakalı kendisine sorulan hususlarda görüş beyan etmek
- 7- Vilayet Genel Meclislerince, ıslahata dair müzakere edilecek maddeler ile alakalı tutanakları tetkik etmek
- 8- Bünyesinde teşekkül edecek özel bir komisyon ile devlet bütçesinin gelir ve gider kalemlerini gözden geçirmek<sup>25</sup>

Sayılan yetkilere rağmen Şûrâ-yı Devlet'in selefi Meclis-i Tanzimat'a nazaran yetkileri da kısıtlıdır. Zira Şûrâ-yı Devlet'in heyeti vükela üyelerini yargılama yetkileri ile alakalı nizamname veya Şûrâ-yı Devlet nizamnamesinde

<sup>22</sup> Mehmet Karaarslan, "Tanzimât ve Şûrâ-yı Devlet", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C:IV, Ankara, 2005, s. 353.

<sup>23</sup> Enver Ziya Karal, **Osmanlı Tarihi**, 7 C., 5. Baskı, Ankara, Türk Tarih Kurumu Basımevi, 1995, s. 145.

<sup>24</sup> Gedikli, **a.g.e.**, s. 8.

<sup>25</sup> Karal, **a.g.e.**, s. 147.

herhangi bir hüküm yoktur. Ayrıca Şûrâ-yı Devlet ancak kendisine havale olunan işleri müzakere edebilip karara bağlayabilirdi.<sup>26</sup>

Şûrâ-yı Devlet kendisine havale olunan işlerle alakalı yetki sahibi olsa da alacağı kararlar idare üzerinde bağlayıcılığa sahip değildi ve idarenin tasarruflarına müdahale hakkı bulunmamaktaydı<sup>27</sup>. Ancak kanun ve nizamların uygulanmasını denetleyebilir ve tespit edilen yanlışlıkları bildirebilirdi.<sup>28</sup>

Yukarıda 2. maddede de sayıldığı üzere Şûrâ-yı Devlet' in görevleri yargısal, yasama sürecine dair, danışma-denetim olmak üzere üç ana başlık altında toplanabilir. Aşağıda bu başlıklar kısaca ele alınacaktır.

### 2.1. Danışma- Denetim Görevi

Şûrâ-yı Devlet'in kimliği itibariyle temayüz eden esas vazifesi şûrâ kelimesinin anlamı içinde de olan<sup>29</sup> inceleme-danışmadır. Devletin idari ve mülki meselelerde kendisine danışılma ihtiyacı hissedilen bir kurumun boşluğunu doldurmuştur. Zira nizamnamenin ilk maddesi bu hususu ifade etmektedir<sup>30</sup>.

Şûrâ-yı Devlet, devletin idari, mülki, hukuki, inzibati, mali, ticari, askeri vb. hususlarda istişare merkezidir. Çeşitli kurumlardan ve nezaretlerden, talep edildiği takdirde herhangi bir mevzu ile alakalı görüşlerini bir mazbata ile Sadaret makamı aracılığıyla bildirmekle görevlidir. Maliye Nezareti'nin Mecelle'nin bir maddesinin tatbikatı ile alakalı Bab-ı Ali'ye yazmış olduğu bir yazı ile alakalı yaşanan bir problemin çözümü için Bab-ı Ali'nin yazıların tefsir edilmesi ve mütalaa sunulması için Şûrâ-yı Devlet'e havale etmesi danışma görevine dair verilebilecek bir örnektir<sup>31</sup>.

Aynı zamanda Padişah tarafından bilgi talep edilen konularda mütalaaasını bildirir. Ancak günümüz ifadesiyle yerindelik denetimi yaparak icranın yerine karar alamaz<sup>32</sup>.

<sup>26</sup> Eraslan, a.g.e., s.120.

<sup>27</sup> Şûrâ-yı Devlet Kurulu Nizâm-nâmesi, 4. maddesi: "...Şûrâ-yı Devletin kendisine havâle olunan husûsâtın müzâkere ve tedkîkineme'mûriyyeti olarak icrâât-ı devâ'ir ve me'mûrîn-i mahsûsasınaâ'id bulunduğu cihetle umûr-ı icrâiyyeye bir günemûdâheleye hakkı olamayub...".

<sup>28</sup> Canatar, Baş, a.g.e., s. 120.

<sup>29</sup> Gedikli, a.g.e., s. 434.

<sup>30</sup> Şûrâ-yı Devlet Kuruluş Nizamnamesi, 1. maddesi: "Mesâlih-i umûmiyye-i mülkiyyenin merkez-i müzâkeresi olmak üzere Şûrâ-yı Devlet nâmiyla bir meclis teşkil olunmuştur."

<sup>31</sup> Ahmet Kılınç, Mecele'ye Göre Zamanaşımı, "Uygulamada Görülen Aksaklıklar ve Çözüm Önerileri, **Mecelle-i Ahkam-ı Adliye (Küllî Kaideler)**, Türkiye Adalet Akademisi Yayınları, 2017, s. 205.

<sup>32</sup> Çora, a.g.e., s.74.

Diğer taraftan Şûrâ-yı Devlet, Nizamname-i Esasi'nin 4.maddesi kapsamında sahip olduğu teftiş yetkisi ile idarenin işleyişi veya idari faaliyetlerde bir denetim yetkisine sahip olduğu söylenebilir. Bu hususa dair verilebilecek en bariz örnek ile ilgi Maliye Nezareti tarafından tanzim edilen bütçeyi denetlemek maksadı ile toplanan özel mecliste, her dairesinden üye bulundurması ve görüş açıklamasıdır<sup>33</sup>. Söz konusu yetkisi kapsamında, bir kararında, Selanik'te gerçekleştirilen aşar vergisi ile alakalı bir ihaleye fesat karıştırıldığı iddiası ile alakalı Şûrâ-yı Devlet tarafından tahkikat amacı ile memur görevlendirilmiştir<sup>34</sup>.

Verilen bilgiler ışığında söylenebilir ki Şûrâ-yı Devlet, günümüzde anayasal statüye sahip Devlet Denetleme kurulu, Kamu Başdenetçiliği, Danıştay İdare Dairesi, gibi muhtelif anayasal kurumların üstlendiği görevlere ilham kanağı olabilecek mahiyette bir fonksiyon icra etmiştir.

## 2.2. Yasama Sürecine Dair Görevi

Şûrâ-yı Devletin esas vazifesi kanun ve nizamname layihalarını incelemek ve düzenlemektir. Bu vazifesini çoğu kez kendisi hazırlayarak yapmakta veya ilgili kurumca hazırlanmış taslak metni gözden geçirmekte ve gerekli değişiklikleri yapmaktaydı.<sup>35</sup> Örneğin, Memalik-i Şahane'de istihdam edilen Asakiri Zabtîye'nin tanzim-i hal ve idareleri hususunda 1861 senesinde çıkarılan nizamnamenin yürürlükten kaldırılması neticesinde yeni nizamname 1868 senesinde Şûrâ-yı Devlet tarafından hazırlanmıştır<sup>36</sup>.

Şûrâ-yı Devletin, devlet/memleket yararına öngördüğü bir hususta re'sen lâyiha (taslak) hazırlama yetkisi yoktu. Zira, bir işin müzakere edilmesi, incelenmesi veya karara bağlanabilmesi için sadaret makamınca havalesi zaruri idi. Böylece Şûrâ-yı Devlet bir işte kendisini re'sen yetkili görerek işlem tesis etme yetkisi yoktu<sup>37</sup>.

Tanzimat dairesinin 1872'de ki kurulmasına kadar her daire, görev alanları ile alakalı kendisine havale olunan konularda nizamname layihaları hazırlamak ile görevliydi. Ancak Tanzimat dairesinin kuruluşu ile birlikte layiha hazırlama-düzenleme bu daireye verilmiştir<sup>38</sup>.

Görüldüğü üzere Şûrâ-yı Devlet, yasama sürecinin mutfak kısmı olarak tavsif edilebilecek meşakkatli ve teknik kabiliyet gerektiren düzeyi olan layiha hazırlama süreci ile alakadar olarak değerli bir misyon üstlenmiştir.

<sup>33</sup> Eraslan, a.g.e., s. 131.

<sup>34</sup> Devlet Arşivleri Başkanlığı, (çevrimiçi), <https://katalog.devletarsivleri.gov.tr/Sayfalar/Arama/OzelArama.aspx>, 06.05.2020.

<sup>35</sup> Gedikli, a.g.e., s. 427.

<sup>36</sup> Devlet Arşivleri Başkanlığı, (çevrimiçi), <https://katalog.devletarsivleri.gov.tr/Sayfalar/Arama/OzelArama.aspx>, 06.05.2020.

<sup>37</sup> Ahmet Şuayb, **Hukuk-ı İdare**, Birinci Kısım, İstanbul İ.Ü. Hukuk Fakültesi S.S. Onar İdare Hukuku ve İlimleri Uygulama ve Araştırma Merkezi, 2018, s. 177.

<sup>38</sup> Mutfak, a.g.e., s. 34.

### 2.3. Yargısal Görevi

Şûrâ-yı Devlet kurulduğunda üç tane yargısal görev öngörölmüştü:

- Hükümet ile şahıslar arasında olan davalara bakmak
- Bir davaya bakan mahkeme ile idare arasında meydana gelen mercii ihtilafını çözmek
- Memur muhakemesi

Sayılan uyuşmazlıklar hangi dairenin alanına dahil ise o dairece görölmekte ve hükme bağlanmaktaydı. Mercii ihtilafında yetkili daire ise Adliye dairesi idi.<sup>39</sup> Memur muhakemesi de aynı şekilde bu dairenin görevi kapsamında idi.

Ancak zamanla Adliye dairesinde meydana gelen yoğunluk, yargılama ile idari işleri birbirinden ayırma düşüncesi gibi sebepler dolayısıyla Nizamname-i Dahili ile Muhakemat dairesi kuruldu. Bu kurulan daire ile alakalı bilgiler aşağıda verilecektir.

Şûrâ-yı Devlet'in yargısal sürece dair üstlendiği fonksiyonun mahiyeti konusunda yazarlar arasında görüş birliği mevcut değildir. Şûrâ-yı Devlet'in yargısal yetkilerine dair bir yazar, yukarıda sayılan uyuşmazlık çeşitlerini dava olarak kabul etmekte ve Şûrâ-yı Devlet'i bir yargı mercii olarak telakki etmektedir<sup>40</sup>. Bu iddianın aksine bir başka yazar ise Şûrâ-yı Devlet'in denetleme yetkisini bir mahkeme statüsünde kullandığını şeklinde bir yorum yapılamayacağı, dolayısıyla sayılan uyuşmazlık çeşitlerinin günümüzde kabul edilen şekliyle bir idari dava olarak kabul edilemeyeceğini ifade etmektedir<sup>41</sup>.

### 3. Teşkilat Yapısı

Şûrâ-yı Devlet kuruluşu itibariyle, mülkiye-zabıta-harbiye,maliye-evkaf-nafia-ziraat,adliye-maarif olmak üzere beş daireden teşekkül etmiştir<sup>42</sup>.

Kuruluş Nizamnamesi'nin ikinci maddesinde sayılan görevler ile alakalı olarak her bir daire, kendisine taalluk eden idari işleri görüp, kanun ve nizam layihalarını tetkik ve tanzim eder, hükümet ile şahıslar arasındaki davaları görüşüp karara bağlar ve memurların durumlarını tetkik edip muhakemelerini yürütürdü.<sup>43</sup> Ancak dava mercii hakkında çıkması muhtemel ihtilaflara bakmakla yetkili daire ise bir sonraki bölümde hakkında detaylı bilgi verilecek olan Adliye dairesi idi.<sup>44</sup>

---

<sup>39</sup> Mutaş, a.g.e., s. 35.

<sup>40</sup> Mutaş, a.g.e., s. 81.

<sup>41</sup> Karahanoğulları, a.g.e., s. 155.

<sup>42</sup> İbrahim Hakkı, **Hukuk-ı İdare**, 1 C., Ed. Halit Uyanık, İstanbul, İstanbul İ.Ü. Hukuk Fakültesi S.S. Onar İdare Hukuku ve İlimleri Uygulama ve Araştırma Merkezi, 2018, s. 30.

<sup>43</sup> İsmail Hakkı Görelî, **Bizde Şûrâ-yı Devlet ve İdarenin Kazai Murakabesi**, Ankara, Hadisane Matbaası, 1937, s. 21.

<sup>44</sup> Canatar, Baş, a.g.e., s. 118.

Nizamnamenin ikinci maddesi ile sayılan görevler bu dairelerce ihtisaslarına göre ifa edilecek olup; üçüncü madde de ise her bir dairenin vazife sahaları ayrıca zikredilmiştir<sup>45</sup>. Teşkilat yapısı kuruluşu itibariyle bu beş daireden teşekkül etmesine rağmen bir yıl sonra Nizamname-i Dahili ile Muhakemat dairesi kuruldu. Esasen bu dairenin kurulmasıyla yargısal nitelikteki vazifeler bu daireye verilmiş olup, idari ve istişari nitelikteki yargı dışı vazifeler diğer dairelere bırakılmıştır<sup>46</sup>. Muhakemat dairesine ve şubelerine Devair-i Mehakim, geriye kalan dairelere ise Devair-i İdare denildi<sup>47</sup>. Aşağıda adı geçen dairelerle ilgili kısaca bilgiler verilecektir.

### 3.1. Umur-ı Mülkiye ve Zabıta- Harbiye Dairesi

Kurulan beş daireden biridir. Mülkiye, kolluk ve güvenlik konularında idari işlerin yanı sıra bu alanlarda tanzim edilen layihaları tetkik etmek, tatbikatını takip etmek, gerekli düzeltme ve değişiklikleri gerçekleştirmekle görevlidir.<sup>48</sup>

Örneğin; Eskişehir vilayetinde ikamet eden iki şahıs arasında 436 dönüm vakıf arazisi nedeniyle ortaya çıkan uyuşmazlık, Şûrâ-yı Devlet Mülkiye dairesine havale edilmiştir. Şûrâ-yı Devlet ise tekrar komisyon kurularak gerekli tahkikât yapıldıktan sonra sonucun kendisine bildirilmesine karar vermiştir<sup>49</sup>.

Nizâm-nâme-i Dâhilî ile Mülkiye ve Marif Daireleri, Maarif dairesinin işyükünün hafifliği nedeniyle birleştirildiğinden dairenin yeni adı Dâhiliye ve Maarif Dairesi olmuştur.<sup>50</sup> 10 Şubat 1872 tarihli İrade-i Seniyye ile Teşkilat yapısında gerçekleştirilen değişikliklerden etkilenmemiş ve varlığını devam ettirebilmiştir.

### 3.2. Maliye ve Evkaf Dairesi

Devlet gelirlerinin tahsiline, hazinenin yönetimiyle alakalı kendisine havale edilen meselelerin müzakeresiyle görevlidir.<sup>51</sup> Evkâf dairesine ait olan hayır işleri ile hayır eserlerinin onarımını gerçekleştirmek için gerekli olan masraf kalemlerini tespit etmekle yetkilidir<sup>52</sup>. 1872-1877 tarihleri arasında kaldırılmış olmasına rağmen, daha sonra tekrar kurulmuş olup Cumhuriyet döneminde Şûrâ-yı Devlet ile alakalı ilk düzenlemeye kadar varlığını devam ettirmiştir.<sup>53</sup>

---

<sup>45</sup> Karahanoğulları, a.g.e., s. 160.

<sup>46</sup> Mutağ, a.g.e., s. 40.

<sup>47</sup> Mutağ, a.e.

<sup>48</sup> Karahanoğulları, a.g.e., s. 161.

<sup>49</sup> Çora, a.g.e., s. 89.

<sup>50</sup> Eraslan, a.g.e., s. 89.

<sup>51</sup> Yücesoy, a.g.e., s. 198.

<sup>52</sup> Eraslan, a.g.e., s. 90.

<sup>53</sup> Eraslan, a.e.

### 3.3. Adliye Dairesi

Nizamiye mahkemelerinin vazife sahasına giren alanlarda tatbik edilecek kanunlar ile alakalı mütalaa sunmak, bunları tanzim etmek ve tedvinini sağlamakla vazifelidir. Yine, memur muhakemeleri, dava temyizleriyle alakalı adli ve idari memurlar arasındaki mercii ihtilaflarını çözmektedir.<sup>54</sup> Ayrıca kanunları uygulayan mahkeme ve hakimlere yönelik kuralları da tanzim eder.<sup>55</sup> Sayılan işlerin teşkil ettiği yoğunluk nedeniyle teşkilat yapısında değişikliğe gitme fikri hasıl olmuş ve 1869'da yürürlüğe giren Nizamname-i Dahili ile Muhakemat dairesi kurulmuştur. Ayrıca 1872 tarihli iradeyle bir daha kurulmamak üzere kaldırılmıştır.<sup>56</sup>

### 3.4. Nâfia ve Ticâret-Zirâat Dairesi

Ticaret, bayındırlık ve ziraat ile ilgili işlerle meşgul olur. Örneğin; yolların, geçitlerin, binaların düzenlenmesi ve geliştirilmesi işleriyle alakadardır. Ayrıca ticaret ve ziraatın geliştirilmesine ilişkin konular da yetkilidir. Misal verilecek olursa, metelik keyfiyeti nedeniyle köprü içi vapurlarının tarifi hakkında vuku bulan müşkül Şûrâ-yı Devlet tarafından çözülmüştür<sup>57</sup>. Şirketlerin teşkiline ve ticari anlaşmalara dair ilgili daireler tarafından verilen lâyhaların ve evrakların müzakeresini yapar<sup>58</sup>. Ayrıca devlet yatırımlarının planlanmasında, imtiyazname gibi belgelerin hazırlanmasında görevlidir.<sup>59</sup> Aynı zamanda, Babiali bünyesinde Islah-ı Sanayi Komisyonu adıyla teşkil olunan bir heyet, görev sahasının Nafia Dairesi ile örtüşmesi nedeniyle ilga edilmiş ve konu ile alakalı çözüm bekleyen sorunlarda Nafia dairesi'ne havale edilmiştir<sup>60</sup>.

1869' da yargısal görevlerini Muhakemat dairesine devrederken, 1872 yılındaki iradeyle ortadan kaldırılmıştır. 1873 yılında Nafia dairesi ismiyle tekrar kurularak varlığını Cumhuriyet dönemine kadar devam ettirmiştir.<sup>61</sup>

### 3.5. Maarif Dairesi

Esasen eğitimin yaygınlaşması ve bununla alakalı mevzulara bakar<sup>62</sup>. 1869 yılında Nizamname-i Dahili ile Mülkiye dairesi ile birleştirilmiştir. 1872 yılında kaldırılan daire zaman zaman farklı isimlerle varlığını devam ettirmiştir. Yargı

---

<sup>54</sup> Canatar, Baş, **a.g.e.**, s. 120.

<sup>55</sup> Karahanoğulları, **a.g.e.**, s. 161.

<sup>56</sup> Eraslan, **a.g.e.**, s. 91.

<sup>57</sup> Devlet Arşivleri Başkanlığı, (çevrimiçi), <https://katalog.devletarsivleri.gov.tr/Sayfalar/Arama/OzelArama.aspx>, 03.05.2020.

<sup>58</sup> Çora, **a.g.e.**, s. 91.

<sup>59</sup> Mutaş, **a.g.e.**, s. 43.

<sup>60</sup> Devlet Arşivleri Başkanlığı, (çevrimiçi), <https://katalog.devletarsivleri.gov.tr/Sayfalar/Arama/OzelArama.aspx>, 05.05.2020.

<sup>61</sup> Eraslan, **a.g.e.**, s. 89.

<sup>62</sup> Karaarslan, **a.g.e.**, s. 355.

ile ilgili faaliyetlerini 1869'da Muhakemat dairesinin kurulmasıyla birlikte devretmiştir.<sup>63</sup>

### 3.6. Muhakemat Dairesi

7 Mayıs 1869 tarihli Nizamnameyi Dahilisi mukaddimesinde Muhakemat dairesinin kuruluş gerekçesi şu cümle ile ifade edilmektedir: “Umur-ı idareden dolayı *Şûrâ-yı Devlet*'e ait ve muhavvel muhakematın mercii olmak üzere Muhakemat dairesi unvanıyla bir daire teşkil olunmuştur”. Nizamname'nin 1.faslı tamamı ile bu daireye ayrılmış olup; dairenin yapısı, vazifeleri ve personeli ile ilgili düzenlemelere yer verilmiştir<sup>64</sup>.

Muhakemat dairesinin vazifeleri ise 3. madde de düzenlenmiştir:

- Uyuşmazlık ihtilaflarının çözümü
- İdare ile birey arasındaki idari nitelikteki davaların ilk derece(bidayeten) ve istinaf aşaması olmak üzere iki dereceli olmak üzere görülmesi
- Memurlar ile alakalı ortaya çıkan davalar
- Meclis-i İdare-yi Vilayetlerde görülen memurlar ile ilgili davalara temyiz mercii olarak bakılması ve şikayet olması halinde bu davaların istinafen görülmesi<sup>65</sup>.

Başlangıçta verilen bir karar, Muhakemat dairesine mahsus Heyet-i Umûmiye'de tetkik ve akabinde tasdik olunmadan kesinlik kazanması mümkün değildir<sup>66</sup>. 12 Haziran 1872 tarihinde Muhakemat dairesi görevleriyle birlikte Divan-ı Ahkam-ı Adliye Nezaretine devredilmiştir.<sup>67</sup>

### 3.7. Heyet-i Umumiye

Şûrâ-yı Devlet'in reis, daire reisleri, daire üyeleri ve başkatipten teşekkül eder.<sup>68</sup> Nizamname-i esasi de heyet-i umumiye ile ilgili bir düzenleme yer almazken Nizamname-i dahilisinin 3. Bölümü Heyeti Umumiye'yi düzenleyen kısımdır. Buna göre Heyet-i Umumiye' de müzakere olunacak başlıklar 2 ana başlık etrafında toplanır. İlki Muhakemat dairesinden gelen işler olup, diğerleri ise diğer idari dairelerden gelecek işlerdir.<sup>69</sup> Heyet-i umumiye yargısal nitelikteki gelen kararlar için temyiz mercii, idari işler için ise genel

<sup>63</sup> Mutağ, a.g.e., s. 44.

<sup>64</sup> Gedikli, a.g.e., s. 138.

<sup>65</sup> Gedikli, a.e., s. 439.

<sup>66</sup> Çora, a.g.e., s. 93.

<sup>67</sup> Mutağ, a.g.e., s.53.

<sup>68</sup> Görel, a.g.e., s. 27.

<sup>69</sup> Gedikli, a.g.e., s, 369.

kurul niteliği taşımaktadır.<sup>70</sup> Reis-i Evvel'in başkanlığında haftada iki kere mutad olarak toplanır. Ancak başkanın isteği üzerine diğer zamanlar için de toplanabilir fakat heyetin salt çoğunluğu mevcut olmadıkça müzakere yapılamaz ve karar verilmez. Karar için mevcut üyelerin ekseriyetinin oyu gereklidir<sup>71</sup>. Nizamname-i Dahilin 21. maddesi dikkate alındığında yargısal nitelikte olanlar beş alt başlık altında toplanabileceği görülmektedir:

1. Memurlara ait davalarda hangi mahkemenin görevli olduğu ile alakalı çıkacak ihtilafların en önemlilerinin çözülerek neticelendirilmesi
2. Herhangi bir davadan kaynaklanan Tazminat , tenzilât ve benzeri surette, devlet tarafından ödenmesi icap eden ve yüz bin kuruşu aşan ödeme kararları
3. Başkanlıkça ehemmiyetli addolunan ceza muhakemelerine ait davalar
4. Muhakemat dairesi üyelerinin en az iki tanesinin Genel Kurul'da görüşülmesi için talepte bulunduğu davalar
5. Dava devam ederken mensup olduğu daire tarafından tayin edilen memurun reyî ile muhakemat dairesinin kararı arasında ortaya çıkan uyumsuzluk<sup>72</sup>.

Heyet-i Umûmiyede yapılacak geriye kalan görüşmeler ise idari nitelik taşıyan diğer dairelere aittir. Nizamname-i Dahilin 22 ve 23. maddeleri dikkate alındığında ise bunların on bir alt başlık altında toplanabileceği görülmektedir. Ticari konulara ilişkin müzakereler, vergilere ilişkin yapılabilecek indirim ve zamlar, devlet nezdinde önemli addolunup havale edilen konular, maden imtiyaz ve ihale işleri örnek kabilinden zikredilebilir<sup>73</sup>.

#### 4. Meslek Mensupları

Şûrâ-yı Devlet'in üstlenmiş olduğu görev ve teçhiz edilmiş olduğu yetkileri hayata geçirebilmesi adına görevli meslek mensupları ve bu kişilere işlerinde yardımcı olacak nitelikte teşkilatlanan yardımcılar bu bölümde ele alınacaktır.

##### 4.1. Şûrâ-yı Devlet Başkanı ( Reis-i Evvel)

Sadrâzâmın arz teklifi üzerine Padişah iradesiyle tayin edilen reis-i evvel aynı zamanda heyet- i vükela üyesi olması hasebiyle de günümüz anlamında bakan niteliği taşımaktadır.<sup>74</sup>

---

<sup>70</sup> Eraslan, a.g.e., s. 93.

<sup>71</sup> İbrahim Hakkı, a.g.e., s.34.

<sup>72</sup> Gedikli, a.g.e., s. 369.

<sup>73</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz., Eraslan, a.g.e., s. 98.

<sup>74</sup> Mutağ, a.g.e., s. 60.

#### 4.2 Daire Başkanı (Reis-i Sani)

Her daire için bir başkan, üyeler(aza) arasından Reis-i evvelin müspet görüşü sadrazamın teklifi üzerine padişah iradesiyle tayin edilirdi. Başkan hem müzakereleri yönetir hem de idari işlerin takibatını yapardı.<sup>75</sup> Ancak Mülkiye dairesinin başkanı aynı zamanda kabine üyesi olan Şûrâ-yı Devlet başkanı idi<sup>76</sup>

#### 4.3. Üyeler(Aza) ve Diğer Personel

Kuruluşunda 41 üye ile görevine başlayan Şûrâ-yı Devlet'in üyelerinin 28'i müslüman geriye kalanları gayri müslimlerden oluşmaktaydı. Her dairede beş ila on arasında üye görev yapmaktaydı.<sup>77</sup> Üyeler tecrübeli, bilgili, devleti çeşitli bölgeleri itibariyle iyi bilen kişiler arasından tayin edilmekteydi<sup>78</sup>. Üye sayısının ihtiyaca binaen arttırılabilmesi mümkündür.

Şûrâ-yı Devlet üyeleri vilayetlerdeki seçime dayalı olarak teşekkül eden genel meclislerden gelseler de göreve başlayabilmeleri için padişah iradesiyle tayin olunmaları gerekmektedir<sup>79</sup>. Verilen bilgi ışığında üyelerin atama yoluyla işbaşına geldiği söylenebilir.

Şûrâ-yı Devlet'in bütün bürokratik birimlerinin bağlı olduğu birim başında başkati bin bulunduğu günümüz karşılığı genel sekreterlik hüviyetine sahip başkatabettir. Başkatip aynı zamanda üye olması hasebiyle oy kullanabilir. Mebus olamayacağı gibi ek olarak bir memur vazifesi üstlenemez. İstifa etmedikçe azledilemez.<sup>80</sup>

Nizamname- i Dahili'nin 4. faslı muavin ve mülazımlara tahsis edilmiştir. Bütün daireler de müzakereleri özetlemek için beş tane muavin; zabıt katipliği yapmak için beş tane mülazım istihdam edilmiştir. Muavinlerden biri için başmülazım payesi verilir. Ayrıca evrak işlemleri için Şûrâ-yı Devlet bünyesinde bir kalem heyeti ve bir evrak odası tahsis edilmiştir<sup>81</sup>.

#### 5. Çalışma, Müzakere ve İşleyiş Usulü

Bu bölümde Şûrâ-yı Devlet dairelerinin karar alma sürecine ve sadaret makamı kurumsal münasebeti irdelenecektir.

##### 5.1. Müzakere ve Karar Usulü :

Dairelerde müzakere başlamadan evvel öncelikle gündem konusu tutanak kaydı okunurdu. Zabıt cerideleri kabul edildiğinde reis-i sani ve mevcut üyeler

---

<sup>75</sup> Muta, a.g.e., s. 62.

<sup>76</sup> Yılmaz Öztuna, **Büyük Osmanlı Tarihi**, 8 C., İstanbul, Ötüken Yayınları, 1994, s. 215.

<sup>77</sup> Karaarslan, a.ge., s. 354.

<sup>78</sup> Öztuna, a.g.e., s. 215.

<sup>79</sup> Çora, a.g.e., s. 104.

<sup>80</sup> Muta, a.g.e., s. 67.

<sup>81</sup> İbrahim Hakkı, a.g.e., s. 29.

ile daire başkâtibi tarafından imzalanır ve herhangi bir şekilde silme,kazıma gibi değişiklik mahiyetinde bir şey yapılamazdı. Mazbatalarda reis-i evvel ve üyelerin şahsi mühürleri bulunur, reis-i evvel bulunmadığı takdirde onun özel mührünün yerine Şûrâ-yı Devlet'in resmî mührü basılırdı<sup>82</sup>. Müzakereler esnasında üyeler Reis-i Sani'den izin isteyerek söz alabilirlerdi. Ayrıca müzakereden önce ilgili evrakı inceleyebilirlerdi.<sup>83</sup>

Dairelerde bir meselenin müzakere edilip karara bağlanabilmesi için üyelerin salt çoğunluğunun bulunması gerekliydi. Ayrıca verilecek kararların meşruiyeti mevcut üyelerin ekseriyetinin aynı yönde oy kullanması ile mümkündü<sup>84</sup>

Reis ve üyelerin eşit seviyede birer oyu vardı. Üyelerin ekseriyeti, herhangi bir maddede gizli oylama talep eder ise o şekilde karar verilecekti. Aksi takdirde genel kural müzakerelerin açık yürütülmesi şeklindeydi<sup>85</sup>. Şûrâ-yı Devlet üyesi hangi rütbede bulunursa bulunsun, mecliste, eşit seviyede olacaktı. Üyelerin Şûrâ-yı Devlet'te sahip oldukları hak ve yetkiler aynı idi.<sup>86</sup>

## 5.2. İşleyiş Usulü

Şûrâ-yı Devlet hiyerarşik anlamda Sadarete bağlı olması hasebiyle bu hususta en dikkat çekici özellik Şûrâ-yı Devlet'e re'sen müracaat yönteminin öngörülmemesidir. Nezaret ve vilayetlerden gelen talepler öncelikle Sadarete gönderilir, Sadaret tarafından da Şûrâ-yı Devlet'e havale edilirdi<sup>87</sup>.

Bu durum Nizamname-i Esasî'nin 2. maddesinin yedinci fıkrası: "... İşbu umûr ve mesâlihın cümlesi usûl-i vechile makâm-ı sadâretten havâle olunub kararları bâ-mazbata oraya bildirilecektir." hükmü ile dile getirilmiştir. Nizâm-nâme-i Dâhilî'nin/Yönetmeliğin 24. maddesinde: "Bir maslahatın Şûrâ-yı Devletde müzâkeresi mutlakâ makâm-ı sadâret-i uzmâdan havâleye muhtâc olduğundan resmen havâle buyurulmayan maslahat müzâkere olunamaz. Şu kadar ki esasen Şûrâ-yı Devlet'e havâle olunan bir iş hakkında doğrudan doğruya makâm-ı riyâsete verilen arz-ı hâller kabûl olunur." hükmüyle de aynı durum teyit edilmiştir<sup>88</sup>.

## 6. Şûrâ-yı Devlet' in Geçirdiği Değişiklikler

Şûrâ-yı Devlet'in gerek teşkilatı gerek vazifeleri muhtelif tarihlerde yayınlanan kanun ve nizamnamelerle değişikliğe uğramıştır.<sup>89</sup> İlk değişiklik

<sup>82</sup> Çora, a.g.e., s.119.

<sup>83</sup> Mutaş, a.g.e., s. 72.

<sup>84</sup> İbrahim Hakkı, a.g.e., s. 31.

<sup>85</sup> Canatar, Baş, a.g.e., s. 121.

<sup>86</sup> Canatar, Baş, a.e..

<sup>87</sup> Yücesoy, a.g.e., s. 209.

<sup>88</sup> **Düstur**, 1. Tertip, 1. Cilt., s. 703-718.

<sup>89</sup> İsmail Hakkı Görelî, **Devlet Şurası**, Ankara, Yeni Matbaa, 1953, s.14.

6 Nisan 1869 tarihli Şûrâ-yı Devlet Nizamname-i Dahilisi ile olmuştur. Bu nizamname ile Nizamname-i Esasî'nin ikinci ve dördüncü maddelerinde tadilata gidilmiştir. Buna göre mülkiye ve maarif daireleri birleştirilip Dahiliye ve Maarif dairesi adıyla bir daire ihdas edilmiş ve Şûrâ-yı Devlete ait yargısal yetkilerin bünyesinde temerküz ettiği Muhakemat dairesi adıyla yeni bir daire kurulmuştur.<sup>90</sup>

10 Şubat 1872 tarihinde Şûrâ-yı Devlet; Tanzimat, Dahiliye ve Muhakemat adlı üç daireden ibaret bir teşkilat yapısına büründü. Aza sayısı 25'e, her daireye 4 kişi olmak üzere muavinlerin sayısı 12'ye, mülazımların sayısı ise 15'e olmak üzere, toplam 52'ye indirilmiştir. Yeni düzenlemeyle Muhakemat dairesi asli vazifesini muhafaza ederken kanun ve nizamname layihalarıyla alakadar olması için Tanzimat dairesi kuruldu. İki dairenin haricinde kalan işlerden ise Dahiliye dairesi sorumluydu.<sup>91</sup>

12 Haziran 1872 tarihli İrade-yi Seniyye ile Dahiliye ve Muhakemat Daireleri Şûrâ-yı Devlet'in bünyesinden çıkartılmıştır. Buna göre Şûrâ-yı Devlet, Muhakemat dairesinin lağvı ve yetkilerinin Divan-ı Ahkam-ı Adliye'ye devri ile birlikte yargısal yetkilerden soyutlanmış ve tek olarak Tanzimat dairesi ile yoluna devam etmiştir.<sup>92</sup>

10 Ağustos 1872 tarihinde yapılan diğer değişiklikle birlikte Tanzimat dairesi teşkilata eklenmiş ve daire sayısı ikiye çıkmıştır. Bu dönemdeki bir diğer değişiklik ise 1873 yılında Nafia dairesinin eklenerek daire sayısının üçe çıkmasıdır.<sup>93</sup>

Daire sayısı 1876 yılında Muhakemat Dairesinin kurulmasıyla dörde ve kısa bir süre sonra ise beşe çıkmıştır. Muhakemat Dairesinin görev sahası memur muhakemeleri ile sınırlandırılmıştır. 11 Rebûlevvel 1294/26 Mart 1877 tarihinde ise Maliye Dairesi kurulmasına imkân veren bir irade yayınlanmıştır.<sup>94</sup>

1880' de mevcut nizamname ve Nizamname-i Dahilisi'ni ilga eden ve yeniliklere kapı aralayan 110 maddelik bir hukuki düzenleme yürürlüğe girdi. Üye sayısı düşürüldü. Muhakemat, Tanzimat, Dahiliye adlarıyla daire sayısı üçe düşürüldü<sup>95</sup>. Üyeler için daha önceki nizamnamelerde bulunmayan "hâkim teminatı" diyebileceğimiz güvence ise yeni nizamnamenin 7. maddesinde sağlanmıştır.<sup>96</sup> 1886 tarihinde yapılan bir düzenleme ile Muhakemat dairesinin vazife sahası memur muhakemeleri ile sınırlandırılmıştır. 1887 tarihinde

<sup>90</sup> Görelî, a.e.

<sup>91</sup> Canatar, Baş, a.g.e., s. 125.

<sup>92</sup> Yücesoy, a.g.e., s. 208.

<sup>93</sup> Mutaî, a.g.e., s. 25.

<sup>94</sup> Eraslan, a.g.e., s. 149.

<sup>95</sup> Mutaî, a.g.e., s. 26.

<sup>96</sup> Şûrâ-yı Devlet Kuruluş Nizamnamesi 7.madde "...ŞûrâyıDevletdeme'mûriyetlerinden dolayı kanûnenmûceb-i azl bir hareketleri veya istifâlarıvukû' bulmadıkça azl edilemezler."

memurun muhakemesi işleri ile iştigal etmek üzere bidayet mahkemesi kuruldu.<sup>97</sup>

1897 yılında Şûrâ-yı Devlet'in teşkilatı hakkında yeni bir kararname yayınlanarak vazife sahası Mülkiye, Maliye ve Tanzimat isimleriyle üç daireye tevdi olundu<sup>98</sup>. Muhakemat Dairesi, teşkilat yapısından alınarak müstakil bir hale getirildi. Muhakemat dairesi ve ilk derece mahkemesinin vazifesinin üstlenen Mehakim-i İdare (İdare Mahkemeleri) teşekkül etti. Mehakim-i İdare, Bidayet, İstinaf ve Temyiz mahkemeleri olmak üzere üç kısımdan meydana geldi. Bu mahkemelerin Adliye Nezareti'ne bağlanması hedeflenmişti.<sup>99</sup>

1908 ve 1909 değişiklikleriyle birlikte daire sayılarında kısa süreler arasında değişiklikler olmuştur.<sup>100</sup> Ayrıca yine 1909 değişikliğiyle Şûrâ-yı Devlet başkanlığı Adliye Nezareti'ne bağlanmıştır.<sup>101</sup>

Memurun Muhakematı Hakkındaki kanun memur muhakemelerini Adliye mahkemelerine(Mehakim-i Adliye'ye) tevdi etmiş olduğundan Mehakim-i İdare(bidayet, istinaf, temyiz) ilga edilmiştir.<sup>102</sup>

### 6.1. 1876 Kanuni Esasi ve Şûrâ-yı Devlet

Türk devlet tarihinin gerçek anlamda ilk anayasa örneği olan Kanuni Esasi, temel hürriyetlere yönelik düzenlemeleri ve devletin erklerinin sorumluluk sahalarını anayasal düzeyde kurallar ile belirlemesi nedeniyle önemli bir yere sahiptir. Kanuni Esasi çalışma konusu olan Şûrâ-yı Devlet ile alakalı kurallar da ihdas etmiştir.

Şûrâ-yı Devlet, Kanûn-ı Esâsî'nin giriş, 53., 54., 85., 92., 93. ve 95. maddeleri ile Mevâdd-ı Şettâ bölümünün bulunduğu 117. maddede geçmektedir. Anayasa ile kurulan ve Meclis-i Mebusan ve Meclis-i Ayan olarak iki meclisten oluşan Meclis-i Umûmî, verilen görev itibarıyla yasama organı haline getirilmiştir. Kanun-ı Esasî'de Şûrâ-yı Devlet'in yasama sürecine dair görevi, Meclis-i Mebusan veya Meclis-i Ayan tarafından havale olunan konuda kanun metnini hazırlamaktır. Akabinde hazırlanan taslak ismi geçen heyetlerde incelenip onaylandıktan sonra yürürlüğe girmesi için padişah onayına havale edilecektir<sup>103</sup>.

Kanuni Esasi' nin 85. Maddesiyle öngörülen “eşhas ile hükümet beyninde ki davalar dahi Mahakimi Umumiye ait olacağı” düzenlemesiyle idari yargının

<sup>97</sup> Görelî, a.g.e., s.27.

<sup>98</sup> Görelî, Devlet Şurası, s. 29.

<sup>99</sup> Görelî, a.g.e.,

<sup>100</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz. Mutaî, a.g.e., s. 30.

<sup>101</sup> Çora, a.g.e., s. 145.

<sup>102</sup> Görelî, a.g.e.,

<sup>103</sup> Eraslan, a.g.e., s. 191.

bu tarz ihtilafları çözme yetkisi kalkmıştır.<sup>104</sup> Esasen bu yetki kuruluşu itibariyle Şûrâ-yı Devlet'e verilmiş ve ancak 12 Haziran 1872 tarihinde Muhakemat dairesinin Divan-ı Ahkam-ı Adliye Nezareti'ne devriyle kaybedilmişti. İlerleyen süreçte Muhakemat dairesi Şûrâ-yı Devlet'in bünyesinde teşkil olursa da artık söz konusu yetkisi Anayasal hüküm gereği mevcut değildi<sup>105</sup>.

Kanun-ı Esasî'nin Şûrâ-yı Devlet'i konu alan 92., 93., 95. ve 117. maddelerinde Şûrâ-yı Devlet üyelerinin seçimi ve görev alacakları yerler konu edilmiştir.<sup>106</sup> İdari konularda bir kanunun yorumuna ihtiyaç duyulduğu takdirde tefsi-rini yapacak makamın Şûrâ-yı Devlet olacağı 117. Maddede düzenlenmiştir<sup>107</sup>.

Son olarak eklemek isteriz ki; Şûrâ-yı Devlet 54 sene kadar vazife görmüş ve 1922(1338) tarihinde İstanbul' un Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin idaresi-ne intikal etmesiyle ilga edilmiştir<sup>108</sup>.

## SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Osmanlı Devleti'nin son yy'da kurulan ve günümüze intikal eden kamu kurum ve kuruluşlarının içinde şüphesiz en önemlilerinden biri Şûrâ-yı Devlet 'tir. Meclis-i Vala-yı Ahkam-ı Adliye'nin bünyesinden çıkan iki kurumdan biri olan Şûrâ-yı Devlet günümüze Danıştay ismi ve kurum kimliğiyle tevarüs ederek gelmiştir. Türk hukuk tarihi açısından ise Vilayet meclisleri ile başlayan Türk idari yargı rejimine giden yolda önemli bir köşe taşı olması ve kuvvetler ayrılığı fikrinin gelişmesine yaptığı katkılarla da yadsınamaz bir konuma sahiptir.

Halktan gelen şikayetleri kabul etmesi ve değerlendirmesi, idarenin uygulamaları üzerinde sahip olduğu denetim yetkisi gibi hususlarla idarenin hukuka tabi olması noktasında tarihimizde önemli bir numunedir.

Şûrâ-yı Devlet'in üstlenmiş olduğu fonksiyonlardan yasama ve yürütme süreçlerindeki rolünü organik açıdan değerlendirmesini yapmakta,günümüz ile de mukayesesini yapabilmek için, gereklilik ittihaz ediyorum. İlk olarak yasama sürecindeki fonksiyonunu ele alırsak, üyelerin atama usulü ile işbaşına gelmiş olmaları ve Şûrâ-yı Devlet dairelerince hazırlanan kanun ve nizamname layihalarının icra organı açısından bağlayıcılığının olmaması hasebiyle günümüz anlamında tipik bir meclisin taşıması gereken vasıflar bulunmamaktadır. Ancak yasama sürecinde ortaya koyduğu belirgin ve işlevsel konumuyla önemli bir vazife icra etmiştir.

---

<sup>104</sup> Görelî, a.e., s. 26.

<sup>105</sup> Eraslan, a.g.e., s. 184.

<sup>106</sup> Çora, a.g.e., s. 138.

<sup>107</sup> Görelî, a.g.e., s. 26.

<sup>108</sup> Görelî, a.g.e., s. 37.

Aynı şekilde fevkalade önemli yargısal görev ve yetkilere sahip olsa da Şûrâ-yı Devlet bağımsız bir yargı organı olarak telakki edilemez. Zira diğer konularda olduğu gibi yargısal alanda da kendisine gelen bütün işler havale üzerine gelmektedir ve karara bağladığı ihtilaflar da aynı şekilde havale eden mercie geri gönderilmektedir. Ayrıca kararlarının re'sen tatbik kabiliyetine haiz olmaması ve ayrıca kurum sıfatıyla hiyerarşik olarak Sadaret makamına tabi olması sebebiyle bir mahkeme olarak göremeyiz. Ancak memur yargılamalarına bakması ve belli bir dönem arasında vatandaş ile idare arasındaki ihtilaflarda çözüm mercii olması hasebiyle yargı ayağı önemli bir fonksiyon ifa etmiştir.

Günümüzde Danıştay, kurum kültürü oturmuş, gelenekleri yerleşmiş, hukukun üstünlüğünü misyon edinen bir anlayış ile danışma ve yargılama görevlerini beynelmilel hukuk ilkelerine bağlı kalarak yerine getiriyor ise, bu tabloda en büyük paylardan biri, 152 yıllık kurum tarihinin kökü mahiyetindeki Şûrâ-yı Devlet'e aittir.

Sonuç olarak istişari ve danışma meclisi olması, layiha taslaklarını tanzim etmesi, üstlendiği yargısal fonksiyonlarla Osmanlı Devleti son dönemi ve Cumhuriyetin ilk dönemi arasındaki seçkin kurumlardan biridir.

#### KAYNAKÇA

- Aydın, Mehmet Akif: **Türk Hukuk Tarihi**, 13. Baskı, İstanbul, Beta Yayınevi, 2015.
- Ahmet Şuayb: **Hukuk-ı İdare**, Editör: Halit Uyanık, Birinci Kısım, İstanbul, İ.Ü. Hukuk Fakültesi S.S. Onar İdare Hukuku ve İlimleri Uygulama ve Araştırma Merkezi, 2018.
- Canatar, Mehmet, Yaşar Baş: **'Şûrâ-yı Devlet Teşkilatı ve Tarihi Gelişimi, OTAM Ankara Üniversitesi Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi**, Sayı 9, Ankara, 1998, ss. 111-148.
- Çora, Emel: **'Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Danıştay'ın Gelişim Süreci'**, **İÜSB**, 2015.
- Dayınlarlı, Kemal: **Türkçe Fransızca Hukuk Terimleri Sözlüğü**, Ankara, Teknik Basım Sanayii Matbaası, 1984,
- Demir, Abdullah: **Hukuki Terimler Sözlüğü**, İstanbul, Astana Yayınları, 2017.
- Eraslan, Zeki: **Şûrâ-yı Devletten Danıştaya, Yapısal ve Fonksiyonel Dönüşüm(1868-1922)**, Ankara, Türk Tarih Kurumu Yayınları, 2018.

- Gedikli, Fethi: **Şûrâ-yı Devlet (Belgeler, Biyografik Bilgiler ve Örnek Kararlarıyla)**, 2. Baskı, İstanbul, Turhan Kitabevi, 2018.
- Gindikamil Muhammed, Ahmet Kılınç: “Şura ve İslam Hukukunda İnsan Hakları Demokrasinin Belirginliği”, İslam Hukuku Araştırmaları Dergisi, sy. 12., 2008.
- Görelî, İsmail Hakkı: **Devlet Şûrası (Şûrayı Devlet- Danıştay)**, Yeni Matbaa, Ankara, 1953.
- Görelî, İsmail Hakkı: **Bizde Şûrâ-yı Devlet ve İdarenin Kazai Murakabesi**, Ankara, Hadisane Matbaası, 1937.
- İbrahim Hakkı: **Hukuk-ı İdare**, Editör: Halit Uyanık, 1. Cilt, İstanbul, İstanbul İ.Ü. Hukuk Fakültesi S.S. Onar İdare Hukuku ve İlimleri Uygulama ve Araştırma Merkezi, 2018.
- Karal, Enver Ziya: **Osmanlı Tarihi**, 7 Cilt, 5. Baskı, Ankara, Türk Tarih Kurumu Basımevi, 1995.
- Karaarslan, Mehmet: ‘Tanzimat ve Şûrâ-yı Devlet’, **AÜHFD**, Cilt: 54, Sayı:3, Ankara, 2005.
- Karahanoğulları, Onur: **Türkiye’ de İdari Yargı Tarihi**, 2. Baskı, Ankara, Turhan Kitabevi, 2017
- Kılınç, Ahmet: Mecelle’ye Göre Zamanaşımı, “Uygulamada Görülen Aksaklıklar ve Çözüm Önerileri, **Mecelle-i Ahkam-ı Adliye( Külli Kaideler)**, Türkiye Adalet Akademisi Yayınları, 2017, s. 205.
- Mutaf, Abdülmecit: **‘Osmanlı Arşiv Belgelerine göre Şûrâyı Devlet’**, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniv., SBE, İzmir, 1997.
- Öztuna, Yılmaz: **Büyük Osmanlı Tarihi**, 8 Cilt, İstanbul, Ötüken Yayınları, 1994.
- Yücesoy, Ayşe Aslı: ‘ŞÛRÂ-YI DEVLET (1868-1876) COUNCIL OF STATE (1868-1876)’, **İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:8 Sayı: 2, 2017, ss.187- 216.
- Kuruluşunun 149. Yılında Türkiye Cumhuriyeti Danıştay Başkanlığı/1868-2017**, T.C. Danıştay Başkanlığı, 2017.

**Yüzyıl Boyunca Danıştay 1868-1968**, TTK Basımevi, Ankara, 1968.

(Çevrimiçi), <http://tdk.gov.tr/>, 10.05.2019 .

**(Çevrimiçi)**, <https://kuran.diyaret.gov.tr/> 13.05.2019.

(Çevrimiçi), <https://acikerisim.tbmm.gov.tr/xmlui/handle/11543/67>, 29.02.2020.

(Çevrimiçi), <https://katalog.devletarsivleri.gov.tr/Sayfalar/Arama/OzelArama.aspx>.

(Çevrimiçi), <https://islamansiklopedisi.org.tr/meclis-i-vala-yi-ahkam-i-adliyye>, 13.05.2020.

