

II. MEŞRUTİYET DÖNEMİ'NDE DANIŞTAY (ŞURA-YI DEVLET)

Erkan TURAL*

Özet

Şura-yı Devlet, memurlar ve kurumlar arasındaki uyum sürecini yasal metinler çerçevesinde buluşturan bir sürecin en önemli kilometre taşıdır. Ayrıca modern kamu idaresi ilkelerinin uygulanması ve idare hukukunun geliştirilmesine doğrudan katkıda bulunması bakımından yönetim anlayışımıza damgasını vurmuştur. Kuşkusuz her iki yönde işleyen süreç, imparatorluğun iç ve dış olayları ile engellenmiş ve durdurulmuştur. Elde edilen deneyimler, Cumhuriyet dönemi hukukçuları için benzersiz kazanımlar olarak görülmüş ve bu şekilde değerlendirilmiştir. Bu yazımızda II. Meşrutiyet döneminde Şura-yı Devlet'in yapısını, işlevini ve atama esaslarını ele aldık.

Anahtar Kelimeler: *Meşrutiyet, Danıştay, Şura-yı Devlet, Cumhuriyet, Hukuk, Kamu.*

THE COUNCIL OF STATE DURING THE SECOND PERIOD OF CONSTITUTIONAL MONARCHY

Abstract

The Council of State is one of the most important mile stones meeting the requirements of legal harmony between civil servants and institutions in licit texts. Furthermore it sealed himself to national understanding of government by contributing directly to develop the implementations of modern administrative activities of government. Certainly, the time process, involving The Council of State's activities, were hindered and stopped by both internal and foreign affairs. Outcomes of this period were recognized and having been treated as unique experiences by Republican era legal experts. In this essay, we especially mentioned the structure, functionality and principles of the assignments to the Council of State during the period of the Constitutional Monarchy.

Key Words: *Constitutional Monarchy, the Council of State, Republic, Jurisprudence, Public.*

Şura-yı Devlet 1868 yılında kurulduğunda Tanzimat ideallerinin neredeyse tümünü kendi varlığında simgeleştirmişti. Hukukun üstünlüğü, kamu hizmeti, halkın temsili gibi Batılı kavramların imparatorlukta kurumsallaşma süreci böylece en önemli kazanımlarından birini gerçekleştirmişti. Şura-yı devlet'in açılış sürecini yakından takip

* Dr., TODAİE, (etural@todaic.gov.tr).

eden Engelhardt daha sonra kaleme aldığı eserinde bu gelişmeyi “*ilkel bir parlamento, milli temsil esasının çekingen bir denemesi*” gibi abartılı benzetmelerle tanımlamayı tercih etmişti.¹ Şura-yı Devlet’in kuruluş yasasında yer alan vilayet meclislerinden seçilen delegelere tanınan yasama yetkisi ve oldukça geniş bir şekilde yorumlanan yargı hakkı² bu gibi değerlendirmelere neden olmuşsa da Bab-ı âli egemenliğinin alacakaranlığı bu romantizmin de sonunu getirmiştir.³

Sultan Abdülhamid’in idare anlayışı, kuvvetler ayrılığının bu kadar esnek tanımlanmasına izin vermeyecek kadar katıydı. 1896 yılında yayınlanan teşkilat nizamnamesi kurumun bu yeni anlayış içerisinde sil baştan tanımlanması anlamına gelmekteydi.⁴ Kurum içindeki bidayet, istinaf ve temyiz mahkemeleri, sınırları açık bir şekilde belirlenen ve öncekiyle kıyas dahi edilmeyecek bağımsızlığına rağmen kurumsal bir özerklik söz konusu değildi. İngiltere Büyükelçisi dahi raporunda Engelhardt’ı onaylarcasına kurumu parlamentoya benzetmişti. Yine de bunu temkinli bir anıştırma olarak kabul etmek uygun olacaktır. Bu nedenledir ki, raporunun kalan kısmında Büyükelçi, hâkimlerin atanma biçimleri ve gündemlerinin nasıl belirlendiğini ekledikten sonra durumun oldukça aldatıcı olduğunun altını çizmişti.⁵ Sultan’ın özellikle hâkim atamalarında ne kadar adil davrandığı Mabeyn memurları tarafından itiraf edilse de teşkilat nizamnamesi kurumu, Saray ve Bab-ı âli’ye sıkı bir şekilde bağlamıştı.⁶ Departman üyelerinin sürekli değiştirilmesi ve sayılarında yaşanan artış veya azalma bu konularda daha serinkanlı bakış açılarına ihtiyacımız olduğunu göstermektedir.⁷

Üstelik 1895 tarihinden itibaren kurumun reisliğini üstlenen Said Paşa da üzerinde ayrıca durmayı hak eden bir kariyer çizgisine sahiptir. Said Paşa’nın, Tanzimat geleneğine sahip çıkarak Bab-ı âli’nin konumunu Yıldız karşısında sürdürmek istemesi,

¹ Ed. Engelhardt, *Tanzimat*, Milliyet Yayınları, İstanbul, 1976, s.s.178–181.

² Karahanoğulları, Danıştay’ın işlevine yönelik önemli sorgulamalar yaptığı kitabında “idari yargı” kavramının ele alınışındaki yanlışlıklara özel bir vurgu yaparak “denetleme” kavramının söz konusu işlevi daha iyi karşıladığını savunmaktadır. Bkz. Onur Karahanoğulları, *Türkiye’de İdari Yargı Tarihi*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2005, s.s.139–184.

³ Ali Paşa’nın ölümü ve Abdülhamid’in tahta çıkışı Bab-ı âli’yi oldukça edilgen bir noktaya çekmiştir. Bu sürece etki eden faktörleri geçen yıl hazırladığım tezin “Meşrutiyet Bürokrasisini Okumak” isimli ilk bölümünde incelemiştim. Bkz. Erkan Tural, *II. Meşrutiyet Dönemi’nde Devletin Restorasyonu Bağlamında 1909 Teşkilat ve Tensikat Kanunu*, D.E.Ü. Atatürk İlkeleri ve İnkılâp Tarihi Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İzmir, 2006.

⁴ “Şura-yı Devlet Nizamnamesidir”, *Düstur*, Tertip I, C. I, s.s.703–706. “Şura-yı Devlet Nizamname-i Dâhilîsidir”, *Düstur*, Tertip I, C. 1, s.s.707–718.

⁵ İngiltere Büyükelçisi G. Barclay her kurum hakkında olduğu gibi Şura-yı devlet hakkında da oldukça detaylı yorumlarda bulunmuştu. Büyükelçi’nin özellikle kurumu Divan-ı Hümayun’un günümüzdeki uzantısı olarak göstermesi bakış açısının derinliğini gözler önüne sermektedir. *Extracts from the Annual Report for Turkey for the Year 1906*, Enclosure in Despatch from Mr. G. Barclay, No. 43, January 18, 1907, F.O. 371 / 345, s.s.4-6’dan aktaran Aykut Kansu, *Turkish Politics and the Economy 1908–1946*, Vol I, 1992.

⁶ Saray Başmabeyncisi Tahsin Paşa bilhassa Şura-yı Devlet’in Tanzimat Dairesinde son derece özgür bir tartışma ortamının bulunduğunu ileri sürmektedir. Bkz. *Tahsin Paşa’nın Yıldız Hatıraları – Sultan Abdülhamid*, Boğaziçi Yayınları, İstanbul, 1999, s.s.31–32, 136–137.

⁷ II. Meşrutiyet Dönemi’nde Şura-yı devlet’in Nafia, Maliye ve Maarif Daireleri ile Mülkiye Dairesi reisliğinde bulunan Mehmet Tevfik Biren, Abdülhamid’in Şura-yı devlet üyelerinin maaşlarını keyfine göre belirlediğini ve zedeğân çevresini niteliğine bakmadan üyeliklere tayin ettiğini ileri sürmektedir. Bkz. *Mehmet Tevfik Bey’in II. Abdülhamid, Meşrutiyet ve Mütareke Devri Hatıraları*, C. II, Haz. Rezan Hürmen, Arma Yayınları, İstanbul, 1993, s.s.60–61.

sonu İngiltere Büyükelçiliğine sığınmakla noktalanmış bir takım talihsiz olayların arasında kalmasına neden olmuştu. Yine de İngiltere Büyükelçisi'nin raporunda çok güzel bir şekilde ifade ettiği üzere Saray'a karşı tartışılmaz duygular besliyordu ve bu da kısa sürede onun Şura-yı devlet Reisliğine kadar yükselmesinin yolunu açmıştı.⁸ Paşa'nın kariyerindeki iyileşme kurumun prestijine de yansımış ve Meclis-i Vükela'da temsil hakkına sahip olmuştu. Ancak Said Paşa'nın sağlık sorunlarını ileri sürerek görevinden affını istemesi üzerine Hasan Fehmi Paşa, ilan-ı hürriyetin hemen öncesinde kurumun başına getirilmişti. Daha öncesinde Nafia ve Adliye nazırlıklarında bulunan Hasan Fehmi Paşa, yerli ve yabancı çevrelerin takdirini kazanmış başarılı bir bürokrattı. Ancak meşrutiyetin ilk günlerinde tüm bürokrasiyi etkisi altına alan o bulanık hava içerisinde Birinci Said Paşa Kabinesi'nde yerini korumayı başarmışsa da İkinci Said Paşa Kabinesi'nde koltuğunu Turhan Paşa'ya kaptırmıştı. Ancak Kamil Paşa Kabinesi'nin iki hafta içerisinde yaşanan olaylar neticesinde iktidara gelmesi ile yine bu makam için düşünülen ilk isim Hasan Fehmi Paşa olmuştu.⁹

Riyaset makamı rejim tartışmalarının içine çekilen Şura-yı devlet, teşkilat yapısı bakımından da benzer sarsıntılar yaşamıştır. Devrim ilan edildiğinde kurum; 1- Mülkiye 2- Maliye ve Evkaf 3- Tanzimat 4- Nafia, Ticaret ve Tarım, son olarak ta 5- Maarif dairelerinden oluşmaktaydı. Sadaret değişimleri sırasında Meclis-i Vükela hızlı bir kararlar daire sayısını dörde düşürdüğü gibi kadro ihraçlarına da giderek ilk tasarruf tedbirlerini uygulamaya koymuştu.¹⁰ Yeni dönemde söz konusu düzenlemeye göre Mülkiye, Maliye, Tanzimat ve Maarif-Nafia daireleri kurumun omurgasını teşkil edecekti.¹¹ Her dairede birer reis bulunurken altışar aza görev yapacaktı. Yeni reis ve üyelerin seçiminde Meclis-i Vükela prensip kararı alarak adayların ancak iyi bir inceleme sonrasında tayin edilmesini uygun bulmuştu.¹² Kadro harici kalacak üyelere yeni bir göreve tayin olununcaya kadar maaşları eksiksiz ödenirken emekliliği gelen Şura-yı devlet üyeleri vakit geçirmeden emekliliğe çıkarılacaktı. Son olarak yayılan

⁸ İngiltere Büyükelçisi Barclay, Said Paşa'nın her ne kadar tipik bir Anglofil olmasına karşı saraya ubudiyeti ve ilerlemiş yaşı gibi nedenlerden dolayı güvensiz bir ortak olduğunu raporuna eklemeyi de ihmal etmemişti. Bkz. *Extracts from the Annual Report for Turkey for the Year 1906*, Enclosure in Despatch from Mr. G. Barclay, No. 43, January 18, 1907, F.O. 371 / 345, s.s.11, 19, aktaran Aykut Kansu, *Turkish Politics and the Economy 1908-1946*, Vol I, 1992.

⁹ *Salname-i Servet-i Fünun*, Birinci Sene 1324-1325, İstanbul, 1326, s.s. 127-130.

¹⁰ Burada dikkat çekilmesi gereken en önemli konu, Şura-yı devlet tensikatının resmi belgeler ile süreli yayımlar arasındaki veri farklılığıdır. Söz konusu düzenleme ile ilgili olarak Düstur ve B.O.A belgeleri daire sayısının dörde indirildiğini belirtirken gazeteler ısrarlı bir şekilde bu rakamı beş olarak aktarmaktaydı. Bkz. No: 26- "Şura-yı devlet'in teşkilat ve tensikati hakkında irade-i seniyye", *Düstur*, Tertib II, C. I, s.s.71-72. ; B.O.A. M.V. 119 101. *Tercüman-ı Hakikat*, "Şura-yı devlet", n. 9833, 15 Receb 1326 – 30 Temmuz 1324 – 12 Ağustos 1908. *Tanin*, "Şura-yı devlet", n. 14, 17 Receb 1326 – 1 Ağustos 1324 – 14 Ağustos 1908. Nedenlerini az sonra belirteceğim üzere, Şura-yı devlet'in varlığı aydın çevrelerin eleştirisi altındaydı. Bu tartışmalardan kurumun kendini kurtarması personel ve daire tenzilatları altında geçen bir süreç sonucunda gerçekleşmişti. Dolayısıyla resmi evrakların verilerini kriter olarak alıp daire sayısında düşüş yaşandığını doğru olarak kabul ediyorum.

¹¹ Anlaşıldığına göre Şura-yı devlet'teki bürokratlar ilk görüşmelerde Maarif dairesinin de kaldırılmasını uygun bulmuşlar ancak daha sonra Nafia ile birleştirilmesinde karar kılmışlardı. Bkz. B.O.A. M.V. 119 101.

¹² Verilen habere göre her isim hakkında Meclis-i Vükela'da oylama yapılacaktı. Bkz. *Tanin*, "Şura-yı devlet", n. 14, 17 Receb 1326 – 1 Ağustos 1324 – 14 Ağustos 1908.

rivayetlere göre kurum içindeki mahkemeler, tamamen Adliye Nezareti'ne bağlanacaktı.¹³

Memurin muhakematı ile ilgili prosedürde de değişikliğe giden Şura-yı devlet bürokratlarının gündemindeki asıl mesele, yine de tensikat idi.¹⁴ Kurum başkanlığı, yapılacak tensikat ve bununla ilgili maaş cetvellerini içeren iki defteri hazırlayarak Meclis-i Vükela'nın onayına sunmuştu. Hazırlanan rapor, temyiz mahkemesini bir reis ve sekiz üye, istinaf mahkemesini bir reis ve altı üye ve bidayet mahkemesini de bir reis ve dört üyeden oluşturmuştu. Saray'a damat olan zadedânın Şura-yı devlet fahri üyeliklerini saklı tutan rapor, özellikle maaş tenzilatları sonucunda aylık 222.587 kuruşluk bir tasarruf yapılacağını belirtmekteydi.¹⁵ Şura-yı devlet'teki bu düzenlemeleri yakından takip eden gazeteler duydukları hoşnutsuzlukları sütunlarına taşımakta vakit kaybetmemişlerdi. Daire reislerine verilecek 7000 kuruşu oldukça fazla bulan gazeteler, ayrıca nezaret ricalinin sadece yedisinin çekirdekten yetişme olup kalanların diğer kurumlardan gelmesini de eleştirerek yeni düzenlemelerdeki şaibelere dikkat çekmişlerdi.¹⁶

Şura-yı Devlet'teki Tensikat Komisyonu, Reis Tevfık Paşa ve üyelerden Maliye Dairesi Reis-i Sânisî Nuri Bey ve Mahkeme-i Temyiz üyelerinden Müstantik (Sorgu Yargıcı) Baha beylerden oluşmaktaydı.¹⁷ Komisyon her ne kadar kurum içindeki kadro düzenlemelerini son derece dikkatli yapmaya çalışsa da reisler için belirlenen 7000 kuruşluk maaşlar tam anlamıyla gazeteler tarafından gündeme oturtulmuştu. Tanin gazetesi bu kişilere verilen maaşlar yerine pek çok öğrencinin yurtdışına gönderilebileceği ve aynı şekilde yurtdışından uzman getirtilebileceğini öne sürerken, kadrosunu muhafaza eden memurlar hakkında da iddialarda bulunmaktan geri kalmamıştı. “*Maşileri bozuk halleri hiç bir takım azaya yedişer bin kuruş vermek günahdır, ayıptır, haramdır*” şeklinde yorumda bulunan gazete, eski vekillerden birinin yerini koruyabilmek amacıyla Meclis-i Vükela'da yedi nazırı kendi yanına çekebildiğini ileri sürmüş ve arkası olmayan vekillerin görevden el çektirildiğini belirtmişti. Üye atamaları konusunda kafalarda ciddi soru işaretleri uyandıran bu habere bir süre sonra mahkemeler hakkında öne sürülen iddialar eklenmişti.¹⁸ İddialar önceki yıl alınan bir karar hakkında Şura-yı devlet'in almış olduğu tavırdan kaynaklanmıştı. Memurin muhakematı ile ilgili olarak taşra idare meclislerinde görev alan müddei umumi ve müstantiklerin bu görevlerini objektif bir şekilde yapmamaları üzerine bu yargılamaların Şura-yı Devlet'e kaydırılması düşünülmüş ancak daire yetkililerinin

¹³ *Tercüman-ı Hakikat*, “Şura-yı Devlet”, n. 9833, 15 Receb 1326 – 30 Temmuz 1324 – 12 Ağustos 1908.

¹⁴ Şura-yı devlet Bidayet Mahkemesi bir memur aleyhine önceden verilen şikâyet dilekçelerini doğrudan doğruya kabul edip işleme koyarken söz konusu şikâyet sayısının anormal artışı karşısında bu prosedürde bir takım üst makamlardan onayların alınmasını gerekli görmüştü. Bkz. *İkdam*, 23 Receb 1326 – 8 Ağustos 1324 – 21 Ağustos 1908.

¹⁵ No: 26- “Şura-yı devlet'in teşkilat ve tensikatu hakkında irade-i seniyye”, *Düstur*, Tertib II, C. I, s.s.71–72.

¹⁶ *Tanin*, “Şura-yı devlet”, n. 26, 29 Receb 1326 – 13 Ağustos 1324 – 26 Ağustos 1908.

¹⁷ *İkdam*, 1 Şaban 1326 – 15 Ağustos 1324 – 28 Ağustos 1908.

¹⁸ “Zeki Paşa, Memduh Paşa mevki-i iktidarda değil diye oğulları kapı dışarı edilirken diğerleri babaları elan mevki-i iktidarda bulunuyor diye mi duracaklar”. *Tanin*, Şura-yı devlet Tensikatu”, n. 35, 8 Şaban 1326 – 22 Ağustos 1324 – 4 Eylül 1908.

mahkemelerin Adliye tarafından yürütülmesinin daha iyi olacağına dair karar bildirmesi üzerine nihai karar bu yönde çıkarılmıştı. Şimdi ise daire yetkililerinin karardan geri adım atarak yargılamaları kendilerinin yürütmek istemesi, maaş tartışmaları ile beraber ele alınan bir konu durumuna çekilmişti. Ayrıca yeni tayinlerde “liyakat” şartını özellikle gözeten gazeteler, yeni tayin edilen azalar arasında Mülkiyeli sayısının az olmasını da bir başka eleştiri konusu yapmışlardı.¹⁹

Şura-yı devlet’e karşı oluşan bu önyargı kurumun diğer alanlarda yaptığı tensikatlarda da benzer iddiaların ortaya atılmasına neden olmuştu. Daire kalem personelinin tensikatu bunlara bir örnektir. Tahrir kalemlerine yapılacak atamaların çağdaş kriterler yerine hâlâ tavsiye usûlü üzerinden yürütüldüğünü ileri süren gazeteler, kurumun önceki eylemlerinden örnekler getirerek haberi okuyucularına duyurmuştu.²⁰ Bunun üzerine ismini açıklamak istemeyen bir daire yetkilisi kaleme aldığı uzun bir yazıda bu iddiaları cevaplamaya çalışmıştı. Yetkili kişinin açıklamalarına göre kadrolara söylendiği gibi fazla atama söz konusu değildi. Çünkü Şura-yı devlet kaleminde 30, Evrak Odası’nda 14 ve Sicil-i Fihrist Odası’nda 12 efendinin istihdam edileceği teşkilat nizamnamesinde belirtilmekteydi. İşlerin yoğunluğuna tensikat işlemlerinin eklenmesi üzerine bir Tensik-i Tahriye Komisyonu’nun oluşturulduğuna dikkat çeken yetkili, komisyon tarafından hazırlanan tensik defterlerinin incelenmesi adına ayrı bir kurulun da oluşturulduğunu belirtmişti. Söz konusu kurul, Mülkiye ve Nafia daireleri reisleri Sahip ve Macid beyler, üyelerden Mustafa ve Baha beyler ve Tanzimat Dairesi Baş muavini Kemalettin beylerden oluşturulmuştu. Kurul belirlenen isimleri, devam durumları ve istihdam biçimlerine göre yeniden incelemiş ve oy birliği ile onaylamıştı. Kurul diğer taraftan kadro hariçleri için sınav düzenlemek istemişse de söz konusu kişilerin bu karara sıcak bakmaması üzerine sınavları iptal etmişti. Ayrıca teşkilat içerisinde görevine son verilen memurlara kısa sürede kadro sağlamak için ayrıca bir komisyon kurulmuştu.²¹

Şura-yı Devlet tensikatının hafızlarda yarattığı soru işaretleri yılsonunda çalışmalarına başlayan parlamentoda da ele alınmıştı. Mebusların verdikleri gensoru önergesi üzerine Meclis-i Mebusan’da açıklama yapmak zorunda kalan Şura-yı Devlet Reisi Hasan Fehmi Paşa, çarpıcı beyanatlarda bulunmuştu. Yapılan atamalarda liyakat ilkesi yerine “damat ve mahdum”ların ilk sırada yer almasını insan doğası ile açıklayan Paşa, yine de Meclis-i Vükela’da yapılan seçimlerin gizli oy üzerinden belirlendiğini bu nedenle de “sahabet” (patronaj) usulü bir tensikat yapıldığı yönlü serzenişlerin gayri ciddi olduğunu ifade etmişti.²² Kurumdaki tensikat sonucunda istihdam oranının bariz bir biçimde düşürüldüğünü ancak bunun Kanun-i Esasi ilkeleri çerçevesinde gerçekleşmediğini ileri süren mebuslar, özellikle atamalarda mekteplilere yer verilmemesini şiddetli bir şekilde eleştirmişlerdi. Şura-yı devlet reisinin buna karşı

¹⁹ Tanin gazetesi memurun yargılanmalarını Şura-yı devlet’in tekrar üstlenmek istemesini şu cümlelerle karşılamıştı, “Anlaşıyor ki, maksad karışıklıktan istifade ederek beş on kişiyi ziyade kayırmaktan ve Şura-yı devlet azalarının şu maaş yağmasından kendilerine zehir olacak miktarını artırmaktan ibarettir”. *Tanin*, “İttifak”, n. 38, 11 Şaban 1326 – 25 Ağustos 1324 – 7 Eylül 1908.

²⁰ *Tercüman-ı Hakikat*, “Şura-yı devlet Tensikati”, n. 9857, 9 Şaban 1326 – 23 Ağustos 1324 – 5 Eylül 1908.

²¹ *Tercüman-ı Hakikat*, “Şura-yı devlet Heyet-i Tahriyesinin Tensikati”, n. 9818, 20 Şaban 1326 – 3 Eylül 1324 – 16 Eylül 1908.

²² *M.M.Z.C. İ: 17* 10 Kanun-i sani 1324 (23 Aralık 1908) C: 1, s.s.307-308.

statükocu yaklaşımları ve diğer kurumlarda da benzerlerinin yaşandığı şeklindeki savunmaları meclisteki tansiyonun artmasından başka bir sonuç yaratmamıştır. Kürsüye gelen Burdur Mebusu Ömer Lütfi Bey'in son zamanlarda yapılanlara ait tayin listesini açıklaması ise meclis içinde tam anlamıyla bir infial yaratmıştı. Söz konusu listedeki Galip Paşa ile Celal Paşa'nın eski üye olduğunu belirten Burdur Mebusu devamlı; "*Arif Hikmet Paşa: Damad-ı padişahî, Mehmet Şerif Paşa: Damad-ı padişahî. Mehmet Reşat Bey: Zihni Paşa'nın damadı. Behçet Bey: Rıza Paşa'nın damadı. Fuat Bey: Eski Dâhiliye Nazırı'nın damadı. Reşit Bey: Reşit Paşa'nın ahfadı. Abdullah Bey: Sadrazam Kamil Paşa'nın mabdumu. Macit Bey: Fuat Paşa'nın ahfadı*" olduğunu belirtmiş ve son olarak kuruma alınan Ayan Reisi Sait Paşa'nın damadı Nuri Bey ile Dâhiliye Nazırı'nın özel kâtabi Nurettin Bey'in de Hasan Fehmi Paşa tarafından göreve başlatıldığını açıklamıştı. Burdur Mebusu bunların dışında 20–25 yıldan beri kurumda çalışan Mülkiye mezunu personelin durumunda hiçbir şey gerçekleşmediğini isim isim mebuslara aktarırken konuşmasını, "*Çünkü bunlar paşazade değil. Sıbriyetleri yok ve ondan dolayı orda bulunmuyorlar*" ifadesiyle alkışlar içerisinde tamamlamıştı.²³

Şura-yı devlet reisi her ne kadar cevap konuşmalarında "*bu tensikatta hilaf-ı hakekanîyet bir şey görmedim*" açıklamasını yapmışsa da bunun mebusların eleştirileri üzerinde hiç bir etkisi olmamıştır. Tensikatın, Paşa zamanında yapılmaması her ne kadar gensorunun meclis tarafından reddedilmesine neden olmuşsa da bu, kurumun varlığına yönelik sorgulamaları başlatması gibi önemli sonuçlar doğurmuştur.²⁴ Gensorudan sadece bir kaç gün sonra kurumun ilgası için parlamento başkanlığına sunulan önerge bunun en açık örneğiydi.²⁵ Yetkili ağızlarından yapılan açıklamalar da daha sonrasında bu önyargının kırılmasına yardım etmemişti. Kanunların özellikle Şura-yı devlet'te uzun süre bekletilmesi bu tepkilerin çoğalmasına neden olurken²⁶ bütçe tartışmalarında parlamento adeta tüm bunların hesabını görerek kurumun prestijini Abdülhamid Dönemi ile kıyaslanmayacak şekilde düşürmüştü. Meclis Bütçe Komisyonu tarafından Hüseyin Hilmi Paşa Hükümeti'ne iletilen teklifte Şura-yı devlet Reisliği ilga edilecek ve bu makam Adliye Nazırı'na bağlanacaktı.²⁷ Daire sayısını da Tanzimat, Mülkiye ve Maliye-Maarif olarak üçe ayıran taslak plan, üye sayısını da her dairede beşer aza olmak kaydıyla on beşe tenzil etmişti. Ayrıca daire reisleri maaşı 7000 kuruştan 6000 kuruşa çekilirken her üyeye de 5000 kuruş verilmesi kararlaştırılmıştı. Maaşlar konusunda tek istisna Tanzimat Dairesi Reisi Said Paşa'ya yapılmış ve Paşa'nın Sadrazamlık ve nazırlıklarıyla dolu kariyeri düşünülerek 7500 kuruş verilmesi uygun görülmüştü.²⁸

²³ M.M.Z.C. İ: 17 10 Kanun-i sani 1324 (23 Aralık 1908) C: 1, s.s.308-311.

²⁴ Mustafa Asım Bey (İstanbul), Yusuf Kemal Bey (Sinop) ve Honeus Efendi'nin (Selanik) konuşmaları için bkz. M.M.Z.C. İ: 17 10 Kanun-i sani 1324 (23 Aralık 1908) C: I, s.s.308-314.

²⁵ Ankara Mebusu Talat Bey tarafından verilen önerge oy çokluğu ile kabul edilerek layiha komisyonuna gönderilmişti. M.M.Z.C. İ: 19 14 Kanun-i sani 1324 (27 Aralık 1908) C: I, s.360.

²⁶ *Tanin*, "Şura-yı devlet çalışıyor !!!", n. 275, 19 Cemaziyevvel 1327 – 26 Mayıs 1325 – 8 Haziran 1909.

²⁷ Mehmet Teyfik Bey, öneri sahiplerinin düşüncelerini Fransa'daki sisteme dayandırdığını ileri sürmüştür. Bkz. *Mehmet Teyfik Bey'in II. Abdülhamid, Meşrutîyet ve Mütareke Devri Hatıraları*, C. II, Haz. Rezan Hürmen, Arma Yayınları, İstanbul, 1993, s.61.

²⁸ Hilmi Paşa'nın karar aleyhindeki görüşleri için: Bkz. M.M.Z.C. İ: 123 21 Temmuz 1325 (2 Ağustos 1909) C: I, s.s.63-64.

Hilmi Paşa, komisyonun bu tekliflerini her ne kadar sert bir şekilde eleştirip Şura-yı Devlet'in önemi üzerine parlamentoda uzun bir konuşma yapsa da sonuç olarak bu teklifleri kabul etmek zorunda kalmıştı.²⁹ Bütçe oylaması sonucunda nezaretin azalan tahsisatları ve hemen akabinde gerçekleştirilen kurumsal tensikat, Şura-yı Devlet'in her anlamda oldukça küçülmesine yol açmıştı. Personel azlığı nedeniyle İstinaf Mahkemesi üyelerini Temyiz Mahkemesine kaydıran Şura-yı devlet ricali, bu sefer de İstinaf'taki işlerin birikmesi yüzünden ek önlemler almak zorunda kalmıştı.³⁰

Haziran sonunda çıkarılan Tensikat Komisyonu gereğince yapılacak daire tensikatında Şura-yı Devlet tensikatını yürütmek üzere mebusandan Yozgat Mebusu Edip Efendi seçilmişti.³¹ Mebusanın adayını belirlemesinden sonra Meclis-i Ayan da Mavroyanı Efendi'yi söz konusu komisyona üye olarak seçmişti. Ayan ve Mebusan üyelerine yardımcı olmak üzere de Tanzimat Dairesi Reisi Said Paşa, Maliye Dairesi Nuri Bey ve Tanzimat Dairesi üyelerinden Nuri Bey tayin edilmişlerdi.³² Çalışmalarına hızlı bir şekilde başlayan komisyon her kalemden üçer kâtip seçerek memurlar hakkında objektif bilgilere ulaşmaya gayret ederken sicil dosyalarını inceleyerek bu bilgilerini pekiştirmek istemişlerdi. Haftanın bir günü tüm daire personelini toplayarak görüşmek istemeleri de kurumda memurlar arasında yayılan endişeleri gidermek isteginden doğmuştu.³³

Şura-yı Devlet tensik komisyonu incelemelerini Eylülün ikinci haftasında tamamlamış ve nihai listeleri gazetelere dağıtmıştı. Bütçe ve tensikat aşamaları sonrasında daire sayısı; 1- Mülkiye, 2- Nafia, Maliye ve Maarif, 3- Tanzimat dairesi olarak üçe düşürülen Şura-yı Devlet, tensikat sonucunda önceki dönemin tanınmış memurlarıyla da yollarını ayırmıştı. Gazete bu kişilerin Dâhiliye Nezareti bünyesinde istihdam edilerek vali veya mutasarrıf olarak değerlendirileceği haberlerini geçmişti.³⁴ Tensikat sonrasında mahkemeler arasındaki koordinasyonun sağlanmasına çalışan Şura-yı Devlet yetkilileri,³⁵ boşalan kadrolara yapılacak atamalar için de bu sefer oldukça titiz bir prosedür takip etmişti.³⁶ Kurum için yapılacak satın almaların ise Dâhiliye ve Sadaret tarafından oluşturulan ortak bir komisyon kanalıyla yapılmasını kabul eden kurum yetkilileri, bunun için bir idare komisyonunun oluşturulmasını ve

²⁹ M.M.Z.C. İ: 125 23 Temmuz 1325 (4 Ağustos 1909) C: II, s.s.140-141.

³⁰ B.O.A. Ş.D. 2790 19. Yaşanan sıkıntının ortadan kaldırılması için Sadaret tarafından Parlamente'ye sunulan bir mazbata meclis alt komisyonun vetosuna uğramıştı. Bkz. M.M.Z.C. İ: 138 6 Ağustos 1325 (19 Ağustos 1909) C: I, s.s.548-549.

³¹ *Tanin*, "Tensikat komisyonlarında reis-i sani sıfatıyla bulunacak mebusanın esamisi", n. 342, 29 Receb 1327 – 2 Ağustos 1325 – 15 Ağustos 1909.

³² Yozgat Mebusu Edip Bey yerine gazeteler bir hafta sonra Nesimi Bey'in adını vermişlerdi. Bkz. *Tanin*, "Nezaretler tensikati", n. 351, 8 Şaban 1327 – 11 Ağustos 1325 – 24 Ağustos 1909.

³³ *Tanin*, "Şura-yı devlet tensik komisyonundan", n. 356, 13 Şaban 1327 – 16 Ağustos 1325 – 29 Ağustos 1909.

³⁴ *Tanin*, "Şura-yı devlet Tensikati", n. 368, 25 Şaban 1327 – 28 Ağustos 1325 – 10 Eylül 1909.

³⁵ B.O.A. M.V. 133 30.

³⁶ *Tanin*, "Müسابaka imtihanı", n. 414, 13 Şevval 1327 – 15 Teşrin-i evvel 1325 – 28 Ekim 1909.

başkanlığına da Hariciye Nezareti İdare Müdürü Sami Bey'in getirilmesini uygun görmüştü.³⁷

Kurumsal hesap işlerinin görülmesi için oluşturulacak komisyonlara Divan-ı Muhasebat üyelerinin de alınmasını isteyen Şura-yı Devlet ricali, bu konuda temaslarda bulunurken³⁸ özellikle Hakkı Paşa Hükümeti sırasında teşkilat nizamnamelerini yenilemek adına daire üyelerinden Tefvik, Sami ve Abdullah beylerden oluşan bir komisyon kurmuştu. Komisyon her ne kadar çalışmalarını tamamlayıp taslak nizamnameyi incelenmek üzere Tanzimat Dairesi'ne teslim etmişse de tasarı Meşrutiyet boyunca yasalasamadan bir kenara atılmıştır.³⁹ 1910 yılı bütçe görüşmelerinde Şura-yı Devlet personeli özellikle başkâtip maaşlarını yüksek bulan mebuslara karşı söz alan Adliye Nazırı Necmeddin Bey, kurum teşkilatı hakkında bilgilendirici açıklamalarda bulunmuştu. Heyet-i tahririye kaleminin Maarif, Maliye ve Tanzimat dairelerine hizmet verdiğini ifade eden nazır, bu nedenle kalem personeli işlerinin çok yoğun olduğunu, 2500 kuruşluk Başkâtip maaşının dahi bu anlamda son derece yetersiz olduğunu belirtmişti. Nazırın müdahaleleri ile kalem ricali maaşlarını muhafaza ederken, Sicil-Fihrist ve Evrak Kalemi mülazımların maaşlarında da iyileştirmelerde bulunulmuştu.⁴⁰

Parlamento ve Şura-yı devlet arasındaki ilişkileri geren ve bu kurumları karşı karşıya getiren diğer bir neden, meclis tarafından yürütülmeye çalışılan tensikat işleri ve Şura-yı devlet'in ikinci inceleme makamı olarak kendisine havale edilen dosyalarla ilgili olarak Meclis-i Mebusan aleyhine kararlar çıkarmasıydı. 1911 yılı bütçe görüşmelerinde bu kararlarından dolayı Şura-yı Devlet'i cezalandırmak isteyen mebuslar oldukça sert konuşmalar yaparak Şura-yı Devlet'i, kendisini milletin temsilcilerinden daha üstün görmekle itham etmiş ve bir kere daha Adliye Nezareti varken böylesi bir kuruma gerek olmadığını altını çizmişlerdi.⁴¹ Şura-yı Devlet aleyhine oluşan atmosfer tensikat uygulamalarında düşülen yanlışlıklarda özeleştirici yapan mebuslar sayesinde kısmen dağılmış ve nihayetinde hukuk kökenli mebusların Şura-yı devletinin tarihçesi ve bürokratik mekanizma içindeki yeri konusunda yaptıkları bilgilendirmeler sonucunda radikal eğilimler taleplerini çoğunluğa kabul ettirememişlerdi. Özellikle Adliye Nazırı Necmeddin Efendi'nin kurum personelinin çalışma şartları hakkında ayrıntılı açıklamalarda bulunması kurum bütçesinin olduğu gibi onaylanmasıyla sonuçlanmıştı.⁴²

1912 seçimlerinden sonra toplanan yeni parlamentonun da gözde konusu Şura-yı Devlet'in işlevi olmuştur. Fransa, Belçika, Portekiz, Lüksemburg, Romanya ve

³⁷ B.O.A. Ş.D. 2790 47.

³⁸ B.O.A. Ş.D. 2794 42.

³⁹ Tanin, "Şura-yı devlet Nizamnamesi", n. 541, 24 Safer 1328 – 21 Şubat 1325 – 6 Mart 1910.

⁴⁰ Ahmet Vehbi Efendi'nin (Konya) eleştirileri ve Adliye Nazırı Necmeddin Molla'nın cevapları için: Bkz. M.M.Z.C. İ: 99 15 Mayıs 1326 (28 Mayıs 1910) C: II, s.s.555-557.

⁴¹ Mustafa Arif Bey (Kırkkilise), Hasan Fehmi Efendi (Sinop), Kirkor Zöhrap Efendi (İstanbul), Mahir Sait Bey (Ankara) ve Ömer Fevzi Efendi'nin konuşmaları için: Bkz. M.M.Z.C. İ: 70 19 Mart 1327 (31 Mart 1911) C: I, s.s.528-531.

⁴² Mehmet Münir Bey (Çorum), Mehmet Vehbi Efendi (Konya), Zöhrap Efendi (İstanbul), Pavli Karolidi Efendi (İzmir), ve Necmeddin Molla'nın konuşmaları oldukça bilgilendiricidir. Bkz. M.M.Z.C. İ: 70 19 Mart 1327 (31 Mart 1911) C: I, s.s.531-541.

en son Sırbistan'da bu kurumun görevlerini parlamentolarına bıraktığını ileri süren mebuslar buradan hareketle benzer bir sürecin burada da yaşanmasını talep etmişlerdir. Geçen aylarda Şura-yı devlet mahkemelerinde alınan birbirinden çelişkili kararları hatırlatan mebuslar kurumun işlevini tam olarak yerine getirmediğinin de altını çizmişlerdi. Eleştirileri yanıtlamak üzere kürsüye gelen Şura-yı Devlet üyelerinden Celal Bey, benzer tartışmaların önceki senelerde de yaşandığını ancak tecrübelerden sonra herkesin Şura-yı Devlet'in idari sistem içerisindeki gerekliliğine vakıf olduğunu belirtmiş ve kanun yapma ve düzenleme sürecinde kurumun işlevi üzerine yaptığı konuşma ile meclisin bu olumsuz havasını değiştirmesini bilmiştir. 1912 tahsisatları olduğu gibi onaylanan Şura-yı devlet parlamentolu sürecin bu son senesini de böylelikle kapatmıştı.⁴³

Parlamento her ne kadar Bütçe Kanunu'nun ana başlıklarını tartışmış ve onay sürecine yaklaşmışsa da Halaskar Zabitan hareketi ile önce hükümetin değişmesi ardından meclisin feshi ülke gündeminin farklı mecralara akmasına neden olmuştu. Bu olaydan bir kaç ay sonra Balkan ülkelerinin Osmanlı Ordusu'na beklenmedik hezimetler yaşatması devlet teşkilatında başlanan reform hareketlerinin barut dumanına karışmasına yol açmıştır. 1912 yazı ile 1913 yazı arasında Şurayı devlet'in bu önemli gelişmelere ne yönde tepki verdiği en azından taradığımız kaynaklar dâhilinde oldukça belirsizdir. Özellikle devletin Rumeli'deki ve ardından da Anadolu ve Arap vilayetlerindeki varlığının ciddi ölçüde tehdit edilmesi evrak ve bilgi akışının da içeriğini buna göre şekillendirmiştir. 1913 Haziranı'nda kurulan Sait Halim Paşa Kabinesi aradan geçen bu kayıp yılın ertesinde tam anlamıyla bir "Restorasyon Hükümeti" olarak görülmüştür. Eski Dâhiliye Nazırı ve İttihatçı partinin önde gelen isimlerinden Halil Bey yeni kabineye Şura-yı Devlet Reisi olarak girmiştir. Kapsamlı bir tasfiye hareketi ile kendi çalışma kadrosunu oluşturma yoluna giden yeni reis, bu sürece katkıda bulunamayacak kişileri emekliye ayırmıştır. Parlamento tartışmalarının vazgeçilmez maddesi daire reisleri maaşlarını da bu çerçevede 6000 kuruştan 7500 kuruşa yükseltmiştir. Defter-i Hakani, Adliye Nezareti ve Maliye Nezareti'nin başarılarıyla sivriyen çalışanlarını daire başkanlıklarına ve üyeliklerine atayan Halil Bey, teşkilat nizamnamesi çalışmalarına da ivme kazandırmak adına Paris Hukuk Okulu mezunlarından Haşmet Bey'i Fransa'daki sistemi incelemek üzere bu ülkeye göndermişti.⁴⁴

Halil Bey anlarında da bahsettiği üzere Şura-yı Devlet, Abdülhamid Dönemi'nde oldukça ayrıcalıklı bir konuma çekilmiş ve Sadrazam onayı ile alınan kararlar tüm nezaretler tarafından birebir uygulamaya geçirilmişti. Oysa nazırlara geniş yetkiler tanıyan meşrutî sistem, Şura-yı Devlet kararlarını da nezaret bürokratlarının

⁴³ Osman Nuri Bey (Serfice), Ali Haydar Bey (Menteşe) ve Celal Bey'in konuşmaları için: Bkz. *M.M.Z.C. İ: 44* 18 Temmuz 1328 (30 Temmuz 1912) C: I, s.s.566-573.

⁴⁴ Yaşanan bu dönüşüm çerçevesinde Defter-i Hakani Eminî Mahmud Esad Efendi Tanzimat Dairesi Reisliğine, Adliye Nezareti Müsteşarlığından kadro dışına çıkarılan Sadeddin Bey Tanzimat Dairesi üyeliğine, Maliye Nezareti'nden Haşim Bey, Paris Hukuk Okulu'ndan mezun Haşim Bey ve aynı okuldan doktora derecesi alan Ali Başhempa yine söz konusu daire üyeliklerine getirilirken, eski valilerden Nazım Bey Mülkiye Dairesi Riyaseti'ne; Tefvik Bey (Mehmet Tefvik Biren) ise Maliye Dairesi Riyaseti'ne getirilmişti. Bkz. *Osmanlı Meclis-i Mebusan Reisi Halil Mentşe'nin Anıları*, Haz. İsmail Arar, Hürriyet Vakfı Yayınları, İstanbul, 1986, s.162.

keyfine açık bırakmıştı. Bu keyfîlik de yukarıda belirttiğimiz üzere kurumu mevcudiyeti sürekli olarak parlamento tarafından eleştirilen bir konuma geriletti. Halil Bey, “kapatılma” veya “iade-i itibar” yol ayrımında olan kurum için hazırlanacak teşkilat kanununa özel bir önem atfetmiş ve oluşturulan komisyon haylice Fransız etkisinde kalarak yeni teşkilat layihasını hazırlamıştır. Halil Bey her ne kadar layihanın vakit kaybetmeden meclis gündemine alındığını söylemiş olsa ve Talat Bey’in hukuki prosedürleri uzatma pahasına layihanın yasalaşmasını desteklediğini öne sürse de Bosna-Hersek’te gerçekleştirilen suikast ve hemen sonrasında yaşanan olaylar bürokratların gündemini bir kere daha köklü bir biçimde değiştirmiştir.⁴⁵ Memurlarla ilgili pek çok düzenleme gibi Şura-yı Devlet Nizamnamesi’nin kanunlaşması da Atatürk’ün girişimleri sonucunda gerçekleşmiştir. 23 Kasım 1925 tarihinde kabul edilen Teşkilat Kanunu ile Şura-yı Devlet önemli bir gelişme kaydederken Memurin Muhakematı Kanunu ile Vilayat Kanunları’nın uygulanması sürecinde de önemli yetkilerle donatılarak Cumhuriyet Dönemi’nde idare hukuku ilkelerinin idare, işlem, karar ve tasarruflarının kurumlaşmasında kendisine nazım bir rol biçilmiştir.⁴⁶

Şura-yı Devlet, sadece memurlar ve kurumlar arasındaki uyum sürecini yasal metinler çerçevesinde buluşturan bir sürecin en önemli kilometre taşı olmasının yanında modern kamu idaresi ilkelerinin uygulanması ve idare hukukunun geliştirilmesine doğrudan katkıda bulunması bakımından yönetim anlayışımıza damgasını vurmuştur. Kuşkusuz her iki yönde işleyen süreç, imparatorluğun iç ve dış olayları ile engellenmiş ve durdurulmuştur. Yine de elde edilen deneyimler, Cumhuriyet dönemi hukukçuları için benzersiz kazanımlar olarak görülmüş ve bu şekilde değerlendirilmiştir.

KAYNAKÇA

I- Resmi Kaynaklar

Düstur

B.O.A. M.V.

M.M. Z.C.

B.O.A. Ş.D.

⁴⁵ Şura-yı Devlet’in teşkilat nizamnamesini hazırlamak için oluşturulan komisyon; Maliye Dairesi Reisi Tefik Bey’in başkanlığında Celal Bey, Abdullah Bey, Haşim ve Ziya Bey’lerden oluşmaktaydı. Bkz. *Osmanlı Meclis-i Mebusan Reisi Halil Menteşe’nin Anıları*, Haz. İsmail Arar, Hürriyet Vakfı Yayınları, İstanbul, 1986, s.s.162–163.

⁴⁶ Orhan Özdeş tarafından kaleme alınan “Danıştay Tarihçesi” için: Bkz. *Yüzyıl Boyunca Danıştay 1868–1968*, TTK Yayınevi, Ankara, 1968, s.s.41–224.

II- Gazeteler

Tanin

Tercüman-ı Hakikat

İkdam,

III- Kitaplar

ENGELHARDT, (Ed.), *Tanzimat*, Milliyet yay., İstanbul, 1976.

KARAHANOGULLARI, Onur, *Türkiye’de İdari Yargı Tarihi*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2005.

KANSU, Aykut, *Turkish Politics and the Economy 1908–1946*, Vol I, 1992.

TURAL, Erkan, *II. Meşrutiyet Dönemi’nde Devletin Restorasyonu Bağlamında 1909 Teşkilat ve Tensikat Kanunu*, D.E.Ü. Atatürk İlkeleri ve İnkılâp Tarihi Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İzmir, 2006.

Tabsin Paşa’nın Yıldız Hatıraları – Sultan Abdülhamid, Boğaziçi Yayınları, İstanbul, 1999.

Mehmet Tevfik Bey’in II. Abdülhamid, Meşrutiyet ve Mütareke Devri Hatıraları, C. II, Haz. Rezan Hürmen, Arma Yayınları, İstanbul, 1993.

Salname-i Servet-i Fünun, Birinci Sene 1324–1325, İstanbul, 1326.

Osmanlı Meclis-i Mebusan Reisi Halil Mentеше’nin Anıları, Haz. İsmail Arar, Hürriyet Vakfı yay., İstanbul, 1986.

Yüzyıl Boyunca Danıştay 1868-1968, TTK yay., Ankara, 1968.