DANIŞTAY YAYINLARI NO: 93

DANIŞTAY VE İDARÎ YARGI GÜNÜ 149. YIL

SEMPOZYUMU

11 MAYIS 2017
ANKARA

DANIŞTAY TASNİF VE YAYIN KURULU

Başkan	**:** Levent ARTUK	Danıştay Ondördüncü Daire Başkanı
Üye	**:** Nilgün İPEK	Danıştay Dokuzuncu Daire Üyesi
Üye	**:** İbrahim ER	Danıştay Birinci Daire Üyesi
Üye	**:** Mehmet AYDIN	Danıştay İkinci Daire Üyesi
Üye	**:** Abdurrahman GENÇBAY	Danıştay Üyesi - Genel Sekreter

DANIŞTAY TASNİF VE YAYIN YÜRÜTME BÜROSU

Başkan	**:**	Abdurrahman GENÇBAY
Genel Sekreter Yardımcısı	**:**	Sibel KORUCU
Tetkik Hakimi	**:**	Lütfü YEĞİN
Yayın İşleri Müdürü	**:**	Hülya KAPLAN

Yazışma Adresleri

. Yayınlarla ilgili konularda Danıştay Başkanlığı Yayın İşleri Müdürlüğü
Tel : 0 312 253 20 48
. Üniversiteler Mahallesi Dumlupınar Bulvarı No: 149 Eskişehir Yolu 10. Km.
Çankaya / ANKARA

. Danıştay ve İdarî Yargı Günü 149. Yıl Sempozyumu Kitabı, Danıştay Hizmetlerini Güçlendirme Vakfı tarafından bastırılmıştır.

Danıştay ve İdarî Yargı Günü 149. Yıl Sempozyumu
. Danıştay Yayınları No: 93
. Basım Yılı ve Yeri: Ankara Açık Ceza İnfaz Kurumu Matbaası 2017 / ANKARA

İÇİNDEKİLER

Sayfa

Danıştay Başkanı **Zerrin GÜNGÖR**'ün
Sempozyum Açış Konuşması ---------- **7**

I. OTURUM
KAMU GÖREVLİLERİNİN SADAKAT YÜKÜMLÜLÜĞÜ

Oturum Başkanı **Prof. Dr. Eyyup Günay İSBİR'in** Açış Konuşması -------- **13**

Prof. Dr. Bahtiyar AKYILMAZ
Türk Hukukunda Kamu Görevlilerinin Devlete Sadakat Yükümlülüğü --- **15**

Prof. Dr. Cemil KAYA
Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararları Işığında
Kamu Görevlilerinin Sadakat Yükümlülüğü ---------- **35**

Birinci Oturum Tartışmalar ---------- **59**

II. OTURUM
DANIŞTAYIN DANIŞMA ve İNCELEME FONKSİYONU

Oturum Başkanı **Prof.Dr. Erdal ONAR'ın** Açış Konuşması ---------- **64**

Prof. Dr. Fethi GEDİKLİ
Somut Olay Örnekleri ile Şura-yı Devletin Tarihsel Süreç İçerisindeki
İnceleme ve Danışma İşlevinin Önemi ---------- **65**

Prof. Dr. Murat SEZGİNER
Dünden Bugüne Conseil D'etat ve Danıştayın
İnceleme ve Danışma Fonksiyonu ---------- **101**

İkinci Oturum Tartışmalar ---------- **133**

III. OTURUM
İDARİ YARGININ TEMEL ve GÜNCEL SORUNLARI

Oturum Başkanı **Levent ARTUK'un** Açış Konuşması ---------- **136**

Prof. Dr. Turan YILDIRIM
İdari Yargıda İçtihat Farklılıkları Sorunu ve Çözüm Önerileri ---------- **137**

Prof. Dr. Bahtiyar AKYILMAZ
İdari Yargıda Hakimin Hüküm Vermesi ---------- **154**

Üçüncü Oturum Tartışmalar ---------- **168**

IV. OTURUM
VERGİLENDİRME ve İNSAN HAKLARI

Oturum Başkanı **Ali ATAGÜN'ün** Açış Konuşması ---------- **171**

Nilgün İPEK
Vergilendirmede Kamu Yararı – Birey Yararı Bakımından Adil Denge Arayışında Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, Anayasa Mahkemesi Ve Danıştay Yaklaşımları ---------- **172**

Doç. Dr. Cenker GÖKER
Vergilendirme Yetkisinin Kullanımında Temel Hakların Yarattığı Dönüşüm ---------- **223**

Yunus Emre YILMAZOĞLU
Vergisel Müdahalelerde Mülkiyet Hakkının Korunmasında Devletin Pozitif Yükümlülükleri - Hak Arama Hürriyeti İlişkisi ---------- **232**

Dördüncü Oturum Tartışmalar ---------- **292**

SOMUT OLAY ÖRNEKLERİ İLE ŞURA-YI DEVLETİN TARİHSEL SÜREÇ İÇERİSİNDEKİ İNCELEME VE DANIŞMA İŞLEVİNİN ÖNEMİ*

Prof. Dr. Fethi GEDİKLİ**

Başlığımız Şura-yı Devletin Tarihsel Süreç İçerisindeki İnceleme ve Danışma İşlevi üzerinedir.[1] Ancak bu Kurumun 1868'den başlayarak 1922'de fiilen çalışamaz duruma gelene kadar birçok değişiklikler geçirdiğini biliyoruz. Dolayısıyla uzun ve birçok değişiklik yaşamış bu Kurumun inceleme ve danışma işlevinden söz ederken bu noktaları akılda tutmak doğru olur. Bu tebliğde yapmaya çalışacağımız şey, kuruluşunun ardından inceleme ve danışma işlevini anlamaya çalışmak olacaktır. Bu tutum, sınırlı bir tarihi evreyi göz önünde tutmak anlamına gelmektedir. Bunu önce hukuki düzenlenişe bakarak, sonra da uygulamaya bakarak gerçekleştirmeye çabalayacağız. Bu ikinci hususta Şura-yı Devletin kuruluşundan itibaren yayınladığı ilk üç rapor bize yardımcı olacaktır. Bunlardan ilki ve üçüncüsü[2] daha önce Onur KARAHANOĞULLARI tarafından tahlil edilmişti; ikincisi ise ilk defa burada irdelenecektir. Ayrıca Şura-yı Devletin daha Nizamname-i Esasîsi çıkmadan evvel verdiği kararları ele alıp "Ek"te de özetleriyle birlikte metinlerini vereceğiz.

Şura-yı Devlet, Osmanlı Devletinin Batının üstünlüğünü gördüğü ve kabul ettiği bir zaman diliminde, devletin *yeniden yapılandırıldığı* sırada doğan bir kurumdur. Devlet, mütemeddin (uygar, uygarlaşmış) Avrupa devletleri seviyesine ulaşmak ve hatta onlarla beraber yürümek için

---

* Tebliğin hazırlanmasında Fethi Gedikli, *Şura-yı Devlet Belgeler, Biyografik Bilgiler ve Örnek Kararlarıyla*, Ankara 2008'den istifade edilmiştir. Yer ve kurum adlarında kesme işareti kullanmamak yazarın tercihidir. Metni okuyup görüşlerini ileten İÜHF İdare Hukuku Ar. Gör. Dr. Eren Solmaz'a teşekkür ederim.

** İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi

1 Bu konular çeşitli yönleriyle daha önce de çalışmalara konu edilmiştir. Örnek olarak Yıldırım Kuzum, Güven Dinçer, M.Ali Çeltik, Yüksel Fırat'ın "Danışma ve İnceleme Organı Olarak Danıştay", ana başlığı altında *Yüzyıl Boyunca Danıştay* (Ankara 1968) kitabındaki yazıları: s. 731-868.

2 Yazar üçüncü raporu *ikinci* diye nitelemiştir. Bkz. Onur Karahanoğulları, *Türkiyede İdari Yargı Tarihi,* Ankara 2005, s. 173.

kapsamlı bir ıslahat (reform) hareketi başlatmıştır. Şura-yı Devlet de, öteki kurumlarla birlikte, bu kapsamlı reform girişiminin bir "ürün"ü ve aynı zamanda reform hareketinin en önemli "aktör"üdür. Kurum çalışmaya başladıktan sonra kendi aslî/esasî nizamnamesini (Şura-yı Devletin Nizamname-i Esasîsi[3]) yapmıştır. Buna göre, Şura-yı Devlet, devletin bütün işlerinde lüzumu görünen ıslahatın (reformların) peyderpey icrası için kurulmuştur. Padişah gerek devletin, gerek vatandaşların cari işlerinin ve gerek bayındırlık ve buna bağlı bütün meselelerin düzgün yürümesini çok gerekli görmektedir. Şura-yı Devlet bu "matlab-ı a'lâya vüsul esbabının en mühimlerinden olmak üzere" kurulmuştur. Başka bir deyişle, O, bu *yeniden yapılandırmaya*, -ki bu yüce bir istektir, amaçtır-, ulaşma araçlarından biri olarak tasarlanmıştır.

Şura-yı Devletten önce ve gene modernleşme döneminde, bu Kurumun işlevleri 1838'de kurulan Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâmı Adliye ve bunun zaman içinde geçirdiği değişikliklerle muhtelif adlar alan selefi kurumlarca üstlenilmişti. 1868'de yapılan, daha önce farklı kurum ve kurumlarca yürütülen bu işlevlerin yeni bir oluşum içinde bir kere daha düzenlenmesinden ibaretti. Ayrıca Vilayet Nizamnamesinin önce Tuna vilayetinde, sonra bütün İmparatorlukta kurduğu düzen de bu bağlamda dikkate alınmalıdır.

Şura-yı Devlet, Abdülaziz'in padişahlığı döneminde sadrazam Âli Paşa'nın gayretiyle yargı ve yürütme işlerinin birbirinden ayrılması amacıyla, 11 Zilkade 1284 / 5 Mart 1868 tarihli bir padişah iradesiyle[4]

[3] Kanun ve nizamname kavramları hakkında Güven Dinçer, "Danıştayın İnceleme Kararları", *Yüzyıl Boyunca Danıştay* (Ankara 1968), 738 vd. Ali Fuat Başgil, "Türkiye teşkilat hukukunda nizamname mefhumu ve nizamnamelerin mahiyeti ve tabi olduğu hukuki rejim Teşkilatı Esasiye Kanununun 52 inci maddesi üzerinde tarihi ve tahlili etüd", *Cemil Bilsel'e Armağan*, İstanbul 1939 ve ayrıca ayrı basımı Kenan Basımevi İstanbul 1939, 100 s.

[4] Göreli, *Devlet Şurası (Şura-yı Devlet)-(Danıştay)*, Ankara 1953, s. 5-6. Göreli, daha evvel Hukuk İlmini Yayım Kurumu'nda verdiği bir konferansın yayınlanmış metninde Şura-yı Devletin geçirdiği safhalara temas etmişti. Bkz. İ. H. Göreli, *Bizde Şurayı devlet ve İdarenin Kazaî murakabesi*, Ankara, 1937, s. 20-26. Abdülmecit Mutaf, "Osmanlı Arşiv Belgelerine Göre Şûra-yı Devlet (1868-1922)/(1284-1341)", Dokuz Eylül Ü SBE, 1997, 93 s. Mehmet Canatar/Yaşar Baş, "Şura-yı Devlet Teşkilatı ve Tarihi Gelişimi", *OTAM Ankara Üniversitesi Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi*, Ankara 1998, sayı 9, s. 113. Canatar/Baş'ın bu yazısından önce aynı adla şu makale yayınlamıştır. Mehmet Canatar,

kurulmuş, çok geçmeden kararlarını vermeye başlamıştır[5]. 8 Zilhicce 1284 (1 Nisan 1868)'de çıkarılan kısa bir mukaddime ve 14 maddeden ibaret bulunan "nizamât-ı esasîsi"[6] ile de görevleri, daireleri, üyeleri ve çalışma usulü belirlenmiştir. Bugün Danıştayca da kuruluş günü olarak kutlanan 10 Mayıs 1868 (17 Muharrem 1285) tarihinde Babıalide yapılan büyük bir törenle açılmıştır. Törende olumlu olumsuz pek çok yankı uyandıran Padişahın nutkunu, Sadrazam okumuştur[7].

Bu törenlerin her kuruluş yıl dönümünde sürdürüldüğü izlenebilmektedir. Dün de burada bu törenlerin bir yenisini idrak ettik; bu sempozyum da onun bir parçasıdır. Şura-yı Devlet ile aynı vakitte kurulan Divan-ı Ahkâm-ı Adliyenin (Yargıtay) kuruluş gününü törenle anmaması fakat Şura-yı Devlet'in (Danıştay) anması da, ikincinin devletle olan doğrudan ilişkisi sebebiyle Padişah'ın daha kuruluşta ona yüklediği "misyon"la ilgili görülebilir. Ayrıca Padişahın başlangıçta kuruluş yıl dönümlerinde Babıaliyi ziyaret edip Şura-yı Devletin yıllık faaliyet raporunu dinlemesiyle de ilgilidir.

Şura-yı Devletin Nizamname-i Esasîsinin birinci maddesine göre, -kısmen bugünkü dile uygunlaştırılmış haliyle- "mülkiyenin umum mesalihinin müzakere merkezi olmak üzere Şura-yı Devlet namiyle bir meclis oluşturulmuştur". Bu cümlede üç önemli husus vardır: Biri "mülkiyenin umum mesalihi" yani askerlik dışındaki devletin bütün işleri, ikincisi "müzakere merkezi" ve üçüncüsü "meclis". Devrin sözlüklerinin bu kelimelere verdiği manaları gözden geçirmek ilgi çekici olabilir. Sözlüğünü Şura-yı Devlet üyeliğine son verildikten sonra (15 Ağustos 1873) yazıp

"Şura-yı Devlet Teşkilatı ve Tarihi Gelişimi", *İlmî Araştırmalar Dergisi*, İstanbul 1997, S 5, s. 107-139.

[5] Şura-yı Devletin aldığı ilk kararlara aşağıda değineceğiz.

[6] DUİT 37-2/9-36 8 Zilhicce 1284. Şûrâ-yı Devlet ismiyle bir *meclis-i kebir* teşkiline dair. Bu irade-i seniyenin evrakı 19 Rebiülevvel 1295 tarihinde Şûrâ-yı Devletçe alınarak henüz iade edilmemiştir. Ayrıca *Takvim-i Vekayi*, nu. 963 (2 Muharrem 1285/25 Nisan 1868); Lütfi, *Tarih*, XI, 159-162. *Düstur*, I. Tertip, c. 1, s. 703-706.

[7] Bu nutkun metni için bkz. Lütfi, *Tarih*, XII, 11-13.

1876'da bastıran[8] Ahmed Vefik Paşa'nın *Lehce-i Osmanî*si[9] "müzakere"yi söyleşme, kavilleşme şeklinde (s.1376) izah etmiştir. *Lügat-i Naci*, (1322/1894) bir şeyin keyfiyet (nitelik) ve muktezasını yekdiğeriyle söyleşmek"; (s. 742), *Lügat-i Remzi* (1888) de hemen hemen aynı yolda "biri biriyle bir nesnenin keyfiyat (nitelikleri) ve mukteziyatını (gereklerini) söyleşmek" (465) anlamlarını vermiştir. Bu açıklamalarda görüşme, tartışma, fikir alış verişi, konferans anlamları vardır. Birden ziyade kimse bir konu hakkında etraflıca görüşüp bir sonuca ulaşacaklardır. "Meclis" ise klasik devirde mahkeme anlamı taşımıştır. Mesela kadı mahkemesi "meclis-i şer'"dir. *Lehce-i Osmanî* "meclis" için söyleşmek için oturulmuş cemiyet, encümen mahalli (s. 1320) anlamını vermiştir. "Mülkî" kelimesi ise aynı sözlükte "mülke mensub; Rum Katoliği mezhebi" (s. 1343) diye geçmektedir. Oysa *Kamus-ı Fransevi*'de "mülkî" veya "milkî" *civile; politique* dişili "mülkiye" diye verilmiştir. Bu duruma göre askeri işler dışında kalan siyasi işler, idare işlerine de Şura-yı Devlet bakacaktır.

Nizamname-i Esasî ikinci maddesinde Şura-yı Devletin görevlerini 7 madde halinde saymıştır. Ancak yedinci maddeye "ve" ile bağlanan hususun *ayrı* bir konu olduğunu mütalaa ederek onu da *müstakil* madde haline koyup 8 madde olarak sayacağız.

1. Bütün kanunların ve nizamnamelerin tedkik ve layihalarının[10] tanzimine,

2. Mevzuatça memur olduğu derecede mülki meseleleri tedkik ile kararlarını arz eylemeğe,

3. Hükümet ile şahıslar arasında olan davaları rüyet etmeğe,

4. Bir davanın görülüp karara bağlanacağı mahkeme veya meclisin belirlenmesi meselesinde deavi memurlarıyla idare memurları arasında doğan uyuşmazlıkları tedkik ile hükme,

---

[8] Avni Gözütok, "Türkiye Türkçesinin ilk sözlüğü Lehce-i Osmânî, s. 30, file:///C:/Users/DET%20B%C4%B0L%C4%B0%C5%9E%C4%B0M/Downloads/8605-32976-1-PB.pdf, (E. t. 31.05.2016)

[9] Atıflar şu baskıyadır: Ahmed Vefik Paşa, *Lehce-i Osmani*, tab-ı cedid, Mahmud Bey Matbaası, Dersaadet 1306 (1890).

[10] Layiha: beyanname, takrir, müdellel izah, madde için yapılan risale. Cemi Levayih. *Lehce-i Osmani*, s. 1305. Bu kelimeyle kanun taslağı kastedilmektedir.

5. Konulmuş kanunlar ve nizamnamelere ilişkin olarak dairelerden gelen evrak ve takrirler üzerine rey vermeğe,

6. Padişah iradesi gereğince veya kanunlar ve nizamnamelerin hükümleri üzerine devlet memurlarının hallerinin tahkiki ve muhakemelerine,

7. Padişah iradesi veya yüksek dairelerce vuku bulacak talep ve ifade üzerine her türlü işler ve meseleler hakkında rey beyan eylemeğe,

8. Vilayet nizam(name)ı gereğince her yıl vilayet merkezlerinde toplanan meclis-i umumilerin ıslahata dair tezekkür edeceği maddelerin mazbatasını her meclisin mevcut azalarından seçilen ve gereğine göre üç veya dört kişiden oluşarak İstanbula getirecek olan komisyonların çağrılmasıyla mezkur maddeleri onlarla kararlaştırmağa, memurdur.

Bu sayılan görevlerin üçü (3, 4, 6) yargı/yargılamaya dairdir; kalan beşi (1, 2, 5, 7, 8) ise inceleme ve danışma işlevi olarak nitelenebilir. Buradaki birinci görev, genellikle yasama görevi olarak görülmüşse de, Şura-yı Devletin hazırladığı kanun taslağı, sadarete ve oradan da padişahın onayına arz edildiğinden, sınırlı nitelikte olduğu dikkate alınarak haddizatında "yasamaya ilişkin" inceleme ve danışma görevi içinde de mütalaa edilmesi yanlış olmayacaktır.

Şura-yı Devletin ***esas görevi*** inceleme ve danışmadır, zaten "şura" kelimesinin anlamı içinde de bu vardır. Gerçekten *Şura*, kelime anlamıyla işaret etmek, imlemek, danışmak, görüşünü istemek, istişare etmek, göstermek, öğüt vermek, nasihat istemek gibi anlamlara gelen bir kökten türemiştir. Kamu hukukundaki anlamıyla da "*consultation*: danışma ve bu kökten türeyen c*onseil* (*counsil*): danışma organı"dır[11]. Bu bakımdan kurumun adının bu hususu vurgulamak üzere Şura-yı Devlet: Devlet Şurası olarak belirlenmesi anlamlıdır[12]. Türklerin geleneğinde kurultay

[11] Kelimenin anlamı ve İslam tarihi, Endülüs ve modern Arap âlemindeki kullanımı için bkz. C. E. Bosworth/M. Marin/A. Ayalon, "shūrā", *EI2*, Leiden 1997, IX, 504 vd.

[12] Meclis-i Vâlâ'nın bölünmesiyle yeni kurulan iki kurumdan biri Divan-ı Ahkâm-ı Adliye ve öteki Şura-yı Devlet diye adlandırılmıştır. Birincisi hukuk ve ceza yargılamasının en üst mahkemesi idi. O yüzden Karahanoğulları'nın (age., s. 132, n. 321) İslam tarihindeki divan-ı mezalimleri hatırlatarak "*divan* sözcüğünün yargılama işlevine sahip bir kurumu nitelemek için *şura* sözcüğüne göre daha yakın olduğu söylenebilir" biçimindeki tespiti isabetlidir.

kurumunun varlığı bir yana *Kur'an'*da da "Şura" adlı bir sure (96. sure) ve ayrıca, müşavere ediniz, öğüdü vardır[13]. Ayrıca bu hususta bir hadis de zikredilmektedir[14]. Bu sebeple, Osmanlı devlet geleneği "şura"ya aşina idi. Osmanlı klasik devrinde çok önemli işlevler gören Divan-ı Hümayun'un işleyişi de "şura" ilkesinin bir tecessümüdür. Bu sebeple, Tanzimat öncesinde ve sırasında kurulan birkaç kuruma "şura"lı adlar verilmesi; *meşveret, şura, istişare* gibi aynı kökten doğan kelimeler kullanılarak bu hususun vurgulanması daha da önem kazanmış olduğu anlamına geliyordu[15].

Şura-yı Devletin yıllık hesap raporları

Birinci Rapor: Şura-yı Devletin kuruluşunu takiben hangi işleri yaptığını tespit edebilmek üzere onun yayınlamış olduğu üç raporu (*mazbatayı*) ele alacağız. Şura-yı Devlet kuruluşundan bir müddet sonra 12 Ağustos 1868 (31 Temmuz 1284, 23 Rebiülevvel 1285 çarşamba) günü *Takvim-i Vekayi*de[16] bir mazbata yayınlamıştır. 5 Mart 1868'de kurulduğuna göre, aradan 5 ay 1 hafta geçtikten sonra kamuoyuna (daha doğrusu padişaha) hesap verme ihtiyacı hissetmiş ve bu raporu kaleme alıp neşretmiştir. Karahanoğulları tarafından "ilk yıl raporu" biçiminde ve "bir hükümet raporu gibi" diye nitelenmiş ve kurumun bir yasama organı gibi çalıştığını ve aynı zamanda hükümet etme ve hatta, organik olarak olmasa da idare etme işlevlerinin içinde bulunduğunu göstermektedir[17] diye

[13] *Kur'an-ı Kerim*, Al-i İmran suresinin 159. ayetinde Hz. Muhammed'e hitaben "…*iş hakkında onlara danış …*" buyurulmaktadır.

[14] Belkıs Konan, *Osmanlı Devletinde İdari Yargının Gelişimi*, Ankara 2013, s. 47.

[15] Namık Kemal ve Yeni Osmanlılar da yazılarında "usul-i meşveret" üzerinde sıklıkla duruyorlardı. Hatta çıkardıkları gazetelerin birinin adı *Meşveret* idi. Belkıs Konan, adı geçen kitabının 44-48 sayfalarında "Meşveret Meclislerinin İdari Denetimde Rolü" başlığı altında daha genişçe bu meseleyi ele almıştır.

[16] *Takvim-i Vekayi*, 31 Temmuz 1284, no. 988.

[17] Karahanoğulları, *age.*, s. 173. Yazarın aynı yerde "Hukuk-u Âdiye Usulü Muhakeme Nizamnâmesi, Ticaret kanunnamesi değişikliği ve yeni mahkeme sisteminin ihtiyacı olan usul kanunları Şura-yı Devlet tarafından kaleme alınmıştır." cümlesi aslında "hukuk-ı âdiye **ve** usul-i muhakeme nizamnamelerinin tanzimi ve Ticaret Kanunnamesinin tevsii ve tadilidir." Anlamı, kurumun medeni kanun ("Mecelle"), ceza ve hukuk usulü

yorumladığı bu rapor, bahsettiğimiz üzere, henüz kuruluşunun üzerinden 6 ay geçmeden hazırlanmıştır. Bu rapor bir erken, *ön* rapordur. Burada onun başlangıç kısmına yer verip içeriğini özetlemek istiyoruz. Rapor şu kabulle başlamaktadır: "Kazâyâ-yı müsellemedendir ki, tabiat-ı medeniyet, terakkiyat-ı mütevaliyeyi dâi[18] (tartışma götürmez hususlardandır ki, medeniyetin tabiatı devamlı ilerlemeyi gerektirir) ve bu hal ise her devlet ve hükümetin usul-i idaresince vakit be vakit bir takım tadilat ve ıslahata bâdidir (sebeptir)." Bu hükmü, başka bir şekilde, devlet ve hükümetin idare usulünde sürekli reform yapılmak gerekmektedir, diye ifade edebiliriz! Karahanoğulları'nın da tespit ettiği gibi bu görüş, hukukta değişimi "doğal bir zorunluluk" olarak kabul etmiş olmaktadır[19].

Bu raporda devamla "İşbu kaide hükmünce Yüce Devletin (Osmanlı Devletinin) idaresinin esas ve ikinci sıradaki işlerinde yapılmasına lüzum görünen reformların hayırlı uygulamasının gerçekleştirilmesi yani Yüce Devletin kabul ettiği yeni siyasi kaidelerin genişlenmesi ile padişahın tebaasının tümünün refah, mutluluk, servet ve mamurluğunu sağlayacak vesilelerin tamamlanması hayırlı niyetiyle kurulan Şura-yı Devletin görevleri, bundan önce duyurulup yayınlanan özel tüzüğünde (yani *Nizamname-i Esasî*sinde) mevcut olduğundan onların ayrıntılarını saymaya hacet" yoktur, denilmektedir.

Yukarıda altını çizdiğimiz ifade önemlidir; devletin *yeni* siyasi kuralları benimsediği, bundan da *gayesinin halkını mutlu ve müreffeh kılmak olduğu*, Şura-yı Devleti de bu amaçla kurduğu açıkça belirtiliyor.

Şura-yı Devletin görevi olarak da şunları kaydediyor: Genel olarak Şuranın vazifesi devlet ve memleketin düzenini sağlayacak sebeplerin (kurum ve kuralların) kemale erdirilmesinin, olgunlaştırılmasının müzakeresidir. Buna götürecek hususların da icap ve iktizalarına göre teemmül (derince düşünülmesi) ve mülahaza olunması işin tabiatından ise de, idare-i umumiye-i mülkiyenin muhtaç olduğu bazı kaideler ve usulün öncelikle müzakeresi gerekli olduğundan, sadaretten Şura-yı Devletin

nizamnamelerinin düzenlenmesi ve Ticaret Kanunnamesinin genişletilip tadil edilmesi üzerinde çalışacağıdır.

[18] Karahanoğulları, *age.,* s. 172'de "mütevaliye-yi daimi" diye yazılmıştır.

[19] Karahanoğulları, age., s. 172.

teşekkülü ardından müzakeresine havale buyurulan mühim işlerden başlıcaları ve bu konuda yürütülen incelemelerin hülasaları aşağıdaki beyan kılınır." denilerek 5 ay 1 hafta içinde yapılanlar sayılıp dökülmüştür.

Bunlar sırasıyla Şura-yı Devletin ve Divan-ı Ahkâm-ı Adliyenin nizamât-ı dahiliyeleri yani bugünkü terimlerle içtüzükleri, Hukuk-ı âdiye (bu kavramla kast edilen daha sonra Mecelle-i Ahkam-ı Adliye diye adlandırılan kanunlaştırmadır[20]) ve Usul-i Muhakeme Nizamnamelerinin düzenlenmesi, Ticaret Kanunnamesinin ise genişletilip değiştirilmesidir. İlk üç sırada bahsedilen bu düzenlemeler vardır; dördüncü sırada devlet dairelerinin görev ve "mezuniyet" yani yetki derecelerinin belirlenmesi meselesine değinilmiştir. Bunun için Adliye Dairesinin hazırladığı tasarıya, Heyet-i Umumiyede (bundan sonra Genel Kurul) cereyan eden görüşmeler sonucunda son şekli verilmiştir.

Beşinci sırada, Vilayetler Umumi Nizamnamesinin düzeltilip değiştirilmesi zikredilmiştir. Bu husus için Mülkiye Dairesinde bir komisyon kurulmuş ve onun hazırladığı taslağa son hali verilmiştir.

Altıncı madde eğitim ve mektepleşmenin yaygınlaştırılmasıyla ilgilidir. İstanbul ve taşralarda rüşdiye (orta) mekteplerinin açılması, Galatasaray Lisesinin kurulması, kız çocukları için üç senede 15'e ulaştırmak üzere şimdilik 5 adet kız okulunun açılması, vilayetlerde maarif idareleri teşkili, köylerden büyük şehirlere varıncaya dek muhtelif derecelerde mektepler tesisi, birinci derece tahsilin ("temel eğitim"in) mecburi olması, maarif idare kurulunun tanzimi, mekteplere gelir temini, tahsilin kolaylaştırılması, işbölümü (taksim-i amel) kaidesince, -bugün de yerleştirmeye çalıştığımız- herkesin girişimci olacağı meslek ve sanata gerekli bilginin üretilmesi vesilelerinin tamamlanması, her türlü ilim ve fenni öğretecek muktedir kadın ve erkek öğretmenler için Darülmuallimîn ve Darülmuallimat okullarının kurulması hususlarını düzenleyecek hukuki temel Şura-yı Devlet Maarif Dairesince görüşülmekteydi.

Yedinci madde, İstanbul'un mülkiye ve zaptiye işleri ile belediye dairelerinin düzenlenmesi idi. Zaptiye işleri için bir yasa taslağı hazırlanıp

[20] Nazaret Hilmi'nin Türkçeye çevirdiği Fransız Medeni Kanunu için de bu terim kullanılmıştır: *Kod Sivil yani Fransa Kanun-ı Medenisi yahud Hukuk-ı Âdiye Kanunnamesi*, İstanbul 1303 (1887). Çeviren için bazı yerlerde Nusret Hilmi yazılması yanlıştır.

sadarete arzedilmişti. Belediye işleri için de sokakların düzenlenmesi, yangından kurtulmak için binaların kargir olarak yapılması, çarşıların temizliği, gaz ile aydınlatma ve Altıncı Daire (Beyoğlu Belediyesi) gibi başka belediye dairelerinin de düzenlenip "cihanın en şerefli bir nokta-i kıymetdarı olan" İstanbulun yaşanır bir yer haline gelmesi için çalışılmaktaydı.

Sekizinci madde, madenler ve ormanlara dair nizamnamelerin düzeltilip geliştirilmesi (ıslah) meselesidir. Madenlerden beklenen yararın elde edilemediği, henüz çıkarılmamış ve keşfedilmemiş madenlerin olduğu, bunların iyi idaresiyle hem halkın hem devletin varsıllaşacağı, Avrupaca maden ve orman idareleri için mevzu ve tecrübe edilmiş olan kanunlar ve usulün bizim memleketin işlem ve haline uygunlaştırılabilecek yönleri esas alınarak yeniden kaleme alınmış olan nizamname taslakları Nafia Dairesince mütalaa edilerek, bunlardan, önce Nafia Nezaretine havale olunmuş olan maden işlerine ilişkin nizamnamenin incelenmesinin tamamlandığı ve yakında yürürlüğe gireceği belirtilmiştir. Ormanlarla ilgili düzenleme üzerinde ise müzakereler halen devam etmektedir.

Buradan anlaşılmaktadır ki son üç madde ya henüz tamamlanmış ya da tamamlanmak üzere yahut da üzerinde çalışılan hususlardır. Bu erken (ön, avan) rapor, aslında Şura-yı Devletin göreceği işlerin bir "program"ı mahiyetindedir.

İkinci Rapor:[21] Bu rapor aynı zamanda 1285 yılına ait *birinci yıl raporu* (mazbata)dur. Ön raporun ardından bütün bir yıl faaliyetlerini kapsayan ilk rapordur. 8 Mayıs 1869 (26 Muharrem 1286) Cumartesi günlü *Takvim-i Vekayi*'de yayınlanmıştır. Raporun girişinde, her devletin gücü ve

[21] Bu, O. Karahanoğulları'nın ikinci yıl raporu diye nitelediği (age. 172, n. 417, s. 173) değildir. Bu rapor, ilk defa tarafımızdan inceleme konusu yapılmaktadır. Karahanoğulları'nın ikinci yıl raporu diye nitelediği gerçekten kurumun ikinci yıl faaliyetlerini anlatan ve fakat üçüncü rapordur ki biraz aşağıda onu da ele alacağız. Halim Kılıç, "Osmanlı Devleti'nde Bir İdari Modernleşme Kurumu Olarak Şura-yı Devlet (1868-1876)", Gazi Üniversitesi SBE Tarih Anabilim Dalı Yakınçağ Tarihi Bilim Dalı, yayımlanmamış doktora tezinde, "Umur-ı Mülkiye ve Zabıta ve Harbiye Dairesi / Dahiliye-Maarif Dairesi" başlığı altında s. 57, n. 134'te herhangi bir tanımlama yapmadan rapordan bir iktibasta bulunmuştur.

halkının refah, servet ve medeniyette ilerlemesi, yasalarının zamanın ihtiyaçlarını ve meşru hakları temine yeterli ölçüde ulaşmaya bağlıdır, yargısı verilmiştir. Bunun gerekçesi olarak da insan tabiatının daima ve her vaktin ihtiyacına göre olgunluk yönüne mail olduğu, yasaların da bu yolda yürümesi yani an be an ikmali tabii bir iştir, diye ifade edilmiştir. Bu ifadeyle, ilk raporun girişi bir kez daha vurgulanmış olmaktadır. Sonraki paragrafta *Kutadgubilik*ten beri bütün "siyasetname"lerin üzerinde durduğu adalet dairesine gönderme vardır: Devletin menfaati halkının huzurlu olmasında, halkın menfaati de devletinin iyi halde bulunmasındadır.

Raporda, padişah övülerek onun başta bulunması bir lutuf olarak nitelendirilmektedir. Padişahın reformu gerçekleştirebilmek için gerekli sebep ve vesileleri üretip tamamlamasındaki gayreti lutfun bir delili olarak sunuluyor. Kuvvetler ayrılığının önemine ve bunun için *merci-i tanzim-i kavânîn ve nizamât ve mahall-i ihkak-ı hukuk-ı ibâd olmak üzere teşkil buyurulan Şura-yı Devlet ve Divan-ı Ahkâm-ı Adliye*'ye dikkat çekip, bunların açılması ardından padişahın Babıaliyi ziyareti ve orada okunan benzersiz nutkunun öneminden söz ediliyor[22].

Şura-yı Devletin vazifesinin bu ikinci raporca tanımlanışını, biraz sadeleştirerek şöyle aktarabiliriz: "Şura-yı Devlete ihale buyurulan vezaifin akdem ve ehemmi (görevlerin en birincisi ve önemlisi), Devlet-i Aliye'nin

[22] "…işte şu kavaid-i bâhirü'l-fevaid dairesinde (faydaları apaçık olan şu kaideler dairesinde) mucib-i ıslahat olacak esbab ve vesailin (reformu sağlayacak sebepler ve vesilelerin) peyderpey ve an be an istihsal ve istikmaline matuf ve masruf olarak ol babda bizzat ve bilhassa şayan ve sezâvâr buyurulan himem-i meyamin-tev'em hazret-i hilafet-penâhîlerinin delail-i bâhiresinden (halifenin apaçık delilerinden) biri dahi memalik-i Devlet-i Aliye'de idare işleriyle rüyet-i deavi vazifesinin bilkülliye yekdiğerinden tefrikı hakkında vilayetlerce tesis olunan kaidenin merkez-i idare-i saltanat-senede dahi vaz' ve ittihazı ile *merci-i tanzim-i kavânîn ve nizamat ve mahall-i ihkak-ı hukuk-ı ibâd olmak üzere teşkil buyurulan Şura-yı Devlet ve Divan-ı Ahkâm-ı Adliye olup* bunların küşadını müteakib lutfen ve tenezzülen Babıali'yi teşrif-i saadet-redif-i hazret-i mülükanede irad buyurulmuş olan nutk-ı celil-i adîmü'l-adîl cenab-ı şehriyarinin her harf-i hikmet zarfında meknun olan lülü-i meani-i mehasin-i mebani ile bilcümle ahali-i sadıka-i memalik-i mahruse-i hazret-i şahane haklarında muris-i saadet ve selamet-i ebediye olan niyyât-ı merahim-âyât-ı cenab-ı mülükanenin derecât-ı âliyesi enzar-ı âliyânda ez-ser-i nev ibraz ve isbat buyurulmuştur."

kanunlarının asır ve zamanın ihtiyaçlarına göre değişikliğe muhtaç olanları hakkında iktiza eden ıslahatın mütalaası ile mülkün imarı ve ona müteferri umura ve maarifin tamimine ve halkın haklarını temine müteallık ittihazı lazım gelen kanun ve nizamname layihalarının tanzim ve arz ve takdimi maddeleridir. İşbu temel görevlerin güzelce yürütülebilmesi ise müzakere usulü ve azaya lazım olan harekatın intizamına bağlı olduğundan Şura-yı Devletin ayrılmış olduğu daireler ile Heyet-i Umumiyesinin süregidecek muamelatınca muktezi görünen usul ve kaideleri içeren bir nizamname-i dahilî (içtüzük) tesis olunmuştur."

Tekrar etmek pahasına belirtelim ki, rapora göre, Şura-yı Devlete verilen görevin en başta geleni ve önemlisi, *Osmanlı Devletinin kanunlarını asrın ve zamanın ihtiyaçlarına göre uydurmak* için gerekli reformların mütalaası ile memleketin imarı ve ona bağlı işler, eğitimin yaygınlaştırılması, vatandaşların haklarını temine ilişkin gerekli yasa taslaklarının tanzim edilerek arzı maddeleridir. Bu esas görevin hakkıyla yerine getirilmesi için bir içtüzüğün (Nizamname-i Dahilînin) yapılması gerekli görülmüştür.

Yasaya aykırı hareket eden memurların yargılanmaları, hükümetle şahıslar arasında doğan davalara bakılması, Şura-yı Devletin görevleri arasındadır. Fakat bunun türleri itibariyle dairelere bölünmesi işinde tecrübe olunan uygulamanın düzeltilmesi gerekli görülmüş ve Şura-yı Devlete havale edilmiş bütün yargılama ve davaların mercii olarak Muhakemat Dairesi adında yeni, bağımsız bir daire kurulmuş ve görevleri Şura-yı Devletin Nizamât-ı Dahiliyesiyle tayin ve tahdit edilmiştir. Ayrıca memurların muhakemesinin Şura-yı Devletçe tedkik ve icra olunacak ve vilayetlerce bakılacak türleri ve derecelerine ve icrai dairelerin o hususta olan hakları ve görevlerine dair bir "nizam(name)-ı umumi" de kaleme alınmıştır.

Saltanatın/devletin dahilî işlerinin icrai ve idare cihetlerince külli ve fer'i (genel ve özel; esas ve ikincil) hükümleri şimdiye kadar sadarete münhasırdı. Oysa padişahın reformu sayesinde devlet idaresinin her şubesi, an be an kanun ve nizam altına alınmaktadır. Dahilî işlerden devletin mühim kamu işlerinin nezareti, çeşitli icrai işlerin müstakil bir vasıtaya tevdi edilmesi maksadıyla Babıalide özel bir idare yani Dahiliye Nezareti kurulmuştur. Gerek bu vasıta ile icra mevkiine konulacak dahilî

maddeler ve gerek sadaret makamının reyinin eklenmesine muhtaç olacak külli umurun esasları hakkında müstakil bir nizam(name) yapılıp ilan edilmiştir. Böylece, Şura-yı Devletin Dahiliye Nezareti görevlerine ait işlerin görülme merciini Dahiliye Nezaretinin esas nizamı mukabilinde tayin eylemek lazım gelerek Mülkiye ve Maarif Dairelerinin işleri de anılan esas altında bulunduğundan bu iki daire birleştirilmiş ve Dahiliye ve Maarif Dairesi adıyla yeni bir daire oluşturulmuştur. Kısacası, sadarete ait bazı işleri görmek üzere Dahiliye Nezareti kurulmuştur. Bu arada Şura-yı Devletin Mülkiye ve Maarif daireleri birleştirilerek Dahiliye ve Maarif suretinde adlandırılmıştır.

Divan-ı Ahkâm-ı Adliye "kanun" mahkemelerinin en büyüğü olarak kurulmuştu. Bununla kast edilen, şer'iye mahkemeleri yanında kurulmakta olan nizamiye mahkemeleridir. Bu divan, Temyiz ve İstinaf diye iki mahkeme halinde teşkilatlandırılarak teşkilat ve görevleri tespit edilerek nizamname-i dahilîsi hazırlanmıştır. Böylece raporun deyimiyle "hilafet merkezinde tefrik-i ahkâm-ı hukukiyeye teferru eden (hukuki hükümlerin ayrılmasıyla ilgili) ıslahat esasen ikmal olunmuştu". Ancak zabıta dairesi ve ceza meseleleri bakımından yapılması gerekli işler vardı. Bu sebeple, İstanbulda yeniden mutasarrıflık ve kaymakamlık daireleri tertip ve ceza yargılamasının yürütülmesi ve hüküm verilmesi göreviyle birden ziyade meclis teşkil edilmiştir.

Kanun mahkemelerinin kurulmasından gaye, nizamen görülen davalarda halkın haklarını temin etme meselesi idi. Bunun gereği gibi sonuç vermesi ise, anılan mahkemelerin görev ve yetkilerinin belirlenerek hareket üssü olacak bir umumi nizamnamenin yapılmasına bağlı idi. Vilayetlerde bulunan söz konusu mahkemelerin mertebeleri belirlenip kanun davalarının bölünme şekli ve kararları hakkında bir nizamname taslağı takdim olunmuş ve bunların muhakeme usulüne dair mahsus nizamname de kaleme alınmakta bulunmuştur.

İlgi çekici bir biçimde meşhur *Mecelle*'nin yapılmasında da, kuruluşu daha eskiye giden ancak şimdi Şura-yı Devlete intikal eden bir "cemiyet-i ilmiye"nin[23] olduğu böylece ilk defa ortaya çıkıyor. Bu, Ahmed

[23] Yukarıdaki ikinci nota bkz.

Cevdet Paşa'nın riyasetindeki ünlü Mecelle Cemiyetidir. Raporun bu hususa temas eden bölümünü aynen almayı uygun buldum:

"Şer'i muhakematta gerek hakimlere ve gerek iş sahiplerine kolaylık ve emniyet olmak için ihtilaflardan ârî ve yalnız akvâl-i muhtareyi havi muamelat-ı fıkhiyeye dair sehlülmehaz bir kitabın vücuda getirilmesi zımnında bir cemiyet-i ilmiye teşkil olunup bu vasıta ile fıkhın muamelat kısmından kesirü'l-vuku ve asra göre bedihiyyü'l-lüzum olan mevadd hakkında sadât-ı Hanefiyeden akvâl-i muteberesi cem edilerek ve yine fukaha-yı Hanefiyeden bazı fuhul-i vâsimenin akvâli dahi nasa erfak ve maslahat-ı asra evfak olmak hasebiyle ihtiyar olunarak müteaddid kitablara taksim ve *Ahkâm-ı Adliye* ismiyle tevsim olunmak üzere tertibine ibtidar edilmiş olan mecellenin mukaddimesiyle kitab-ı evveli bu defa reside-i hitam olmağla ve bu mecelle-i cemile-i asr mehasin-hasr-ı hazret-i mülükanenin âsâr-ı mergube ve hayriyesinden bulunmağla mehaz-ı ahkâm ittihaz kılınmak için tab' ettirilmekte olan nüshalarının karîben neşri mukarrerdir"[24]. *Mecelle-i Ahkâm-ı Adliye*nin mazbatasıyla bu alıntı mukayese edildiğinde büyük benzerlikler –bilhassa şu kısım tıpkısıdır: "ihtilaflardan ârî ve yalnız akvâl-i muhtareyi havi muamelat-ı fıkhiyeye dair sehlü'l-mehaz bir kitabın"- dikkati çekmekte olup, bu raporun ve belki ötekilerin de yazarının Ahmed Cevdet Paşa olabileceğini ileri sürmemize imkân veriyor.

[24] Bkz. *Mecelle-i Ahkâm-ı Adliye*, Dersaadet, 1308, 2 vd. Mecelle mazbatasının benzerliği gösteren küçük bir parçası: "Binaenalâzalik ihtilâfattan ârî ve yalnız akvâl-i muhtareyi havi olmak üzere muamelât-ı fıkha dair sehlü'l-mehaz bir kitap yapılsa herkes kolaylıkla mütalâa ederek muamelâtını ona tatbik ve böyle mazbut bir kitap olduğu halde naib efendilere azim faydası olacağı gibi mecalis-i nizamiyye azasiyle emr-i idarede bulunan memurun dahi bilmutalâa mesail-i şer'iyyeye intisap ile ledelicap işlerini vüsû'ları mertebe şer'î şerife tevfik ederler ve hem mehakim-i şer'iyede muteber ve mer'î, hem de mecalis-i nizamiyede hukuk davaları için kanun vaz'ından müstağni olur mütalâasına mebni öyle bir eseri celilin vücude gelmesi hayli vakitten beri arzu olunur bir keyfiyet olup hattâ bunun için Meclis-i Tanzimat dairesinde bir cemiyet-i ilmiyye teşkil edilmiş ve haylice mesail yazılmış iken hayyızı fi'le gelemeyip bu dahi birçok mevadd-ı hayriye gibi mağbût-ı a'sâr olan asr-ı mehasin-hasr-ı hümayuna kalmıştır.", Osman Ergin, *İstanbul Mektepleri ve İlim, Terbiye ve San'at Müesseseleri –Dolayısiyle- Türkiye Maarif Tarihi*, İstanbul 1977, C. 1-2, s. 266-268. (İmlasında tarafımızdan bazı tadiller edilmiştir.)

Şura-yı Devlet birinci yılda Tabiyet-i Osmaniye Kanunnamesini de (28 Ocak 1869) hazırlamıştır[25], o vakte kadar Osmanlı vatandaşlığına giriş ve çıkış düzenlenmiş olmadığından muhaceret ve yabancı pasaportu iddiası sebebiyle birçok çetinlik doğmaktaydı.

Memleketin tabii serveti olan madenler ve ormanların düzeni için kanunlar yapılması, henüz keşfedilmemiş madenlerin bulunarak onlardan yararlanılması, işletilmeleri sadece devletin değil fakat aynı zamanda kamu yararı demek olduğundan, uygar devletlerde olduğu gibi bunlarla ilgili kanun da yakında takdim edilecekti. Madenleri işletmek isteyenler teminat istiyorlardı.

600 öğrencinin alınacağı Mekteb-i Sultani, 500 öğrencilik Mekteb-i Sanayi, yetimlerin eğitimi için Darüşşafaka ve kız çocuklarının eğitimi için İstanbulda müteaddit mektepler açılması çalışmaları başlatılmıştır. Bu işlerin doğuracağı terakkiyatı (ilerlemeleri) bütün halka yaymak için Maarif Nizamnamesi hazırlanarak Genel Kurulun müzakeresine sunulmuştur.

Eski eserlerin önemi anlaşılmış ve İstanbulda bir müze (numunehane) kurulması ve eski eserlerin araştırılıp çıkarılması esasları belirlenerek çıkarılan eserlerin Atîk Cebehane binasında muhafaza edilmesi uygun görülmüş ve bir de nizamname yapılmıştır.

Saltanatın merkezi, devletin başşehri ve dünyanın en şerefli bir kıymetli noktası olan İstanbul şehri şimdiye dek ihmal edilmişti; şimdi medeniyetin faydalarından olan belediyecilik işlerinin düzenlenmesi uygar milletler katında zaruri ihtiyaçlar hükmündedir. O halde acil olarak belediyecilik işlerinin ıslahına bakılmalıdır. Yakında meydana gelmiş yangından sonra, İstanbul'da, yeni büyük caddeler açılmıştır. Şimdi belediye teşkilatına dair bir nizamname yapılmıştır ve belediye teşkilatı kurulması kararlaştırılmıştır.

Emniyet Sandığı kurulmuş ve Ticaret Nezareti bünyesinde bugünkü noterlerin yaptığı işleri yapmak üzere Kara ve Deniz Deavi Kalemleri[26]

[25] Geniş bilgi için bkz. İbrahim Serbestoğlu, "Zorunlu Bir Modernleşme Örneği Olarak Osmanlı Tabiiyet Kanunu", http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/19/1682/17943.pdf, s. 205 (s. 193-214) (E. t. 31.05.2017)

[26] İlgili nizamnamelerin metinlerinin bugünkü abecemizle neşri için bkz.: Fethi Gedikli, *Kâtibiadllere Mahsus Sakk Osmanlı Dönemi Noterlik İşlem Formülleri*, Türkiye Noterler Birliği, Ankara 2012, Ticaret Deavi Kalemi Nizamnamesidir s. 101-108, Ticaret-i Berriye

oluşturulmuştur. Ticaret mahkemelerine üye ve stajyer (mülazım) yetiştirilmek üzere bir mektep açılarak iki adet nizamnamesi yapılmıştır. İmar umuru hakkında gerek kumpanyalar (ortaklıklar) namına, gerek kurucuları adına ortaya konulmuş olan taahhütler de tedkik olunmakta ve kararları Genel Kurula arz olunmak üzere dairelerin her birinde birçok nizamname müzakere edilmektedir.

Vilayet merkezlerinde her sene toplanan meclis-i umumilerin mülkî imarat ve kamu yararı hakkında düzenleyecekleri raporları Babıaliye gönderilmiş ve oradan Şura-yı Devlete intikal etmiştir. İçlerinden bazı üyelerin katılmasıyla İstanbulda bu raporlar takım takım görüşülmüş ve Şura-yı Devletçe tedkikat ve gerekli müzakereler yapılarak padişahtan alınan irade gereğince verilen kararlar mensup oldukları vilayetlere gönderilmiştir.

Bu vilayet raporların havi oldukları yararlı meselelerin başlıcaları ziraat ve çiftçiliğin iyileştirilmesi ve çoğaltılması için bazı tedbirlerin alınmasına ve yeni memleket hastaneleri ve ıslahhanelerin, mekteplerin kurulmasına, bazı liman ve nehirlerin temizlenip kanal açılmasına ve ıslahı gereken mahsullerin terbiyesine ve yeniden yollar ve telgraf hatları inşasına, bazı şehir ve kasabalara sular getirilmesine, menafi-i umumiye sandıkları kurulmasına dair olup bunlardan vilayetlerin yetki dairesinde bulunan şeylerin fiile geçmesine teşebbüs olunmuş ve Şura-yı Devletin müzakeresiyle kararlaştırılan meselelerin de icralarına başlanması hakkında gerekli tavsiyeler yazılmıştır.

Alınmakta olan vergilerin devlete yararı az, halka zararı çok olduğundan bahisle verginin adalete uygun olarak alınması, birçok yararsız vergilerin kaldırılarak kadîm gelirlerden sayılan ve tahsili kolay olanların toplanmasına karar verilmiştir.

Birinci yıl raporu şöyle tamamlanmaktadır: Şura-yı Devletin asli vazifesi gereğince geçen yılda tadil ve tanzim eylediği, yukarıda sayılmış ve bunlarla ilişkili olmak üzere her dairede müzakere olunmuş işlerin kararları da başkaca icra mevkiine arz edilmiş olduğu ve bütün memur ve kullar,

Deavi Kaleminde Alınacak Rüsumun Tarifesi s. 108-109, Ticaret-i Bahriye Deavi Kalemi Nizamnamesidir s. 109-111. 16 Rebiyülevvel 1285/14 Haziran 1284 (26 Haziran 1868); Düstur, I Tertip, C 1, s. 814-825.

padişahın teveccühüne dayanarak bundan sonra da devlet ve memleketçe konulması önemli görülen nizam(name)lar ve yararlı ıslahatın sırasıyla müzakere ve mütalaa olunarak layihalarının arz ve takdimine cesaret edileceği (…) emr ü ferman hazreti men lehülemrindir. Ön rapordaki birçok hususun bu raporda da tekrarlandığı görülmektedir.

Üçüncü Rapor: Bu rapor üçüncü olmakla birlikte ikinci yıl faaliyetlerini sayıp döken bir rapordur ve Şura-yı Devletin kuruluşunun üzerinden tam iki yıl yirmi beş gün geçtikten sonra, yine *Takvim-i Vekayi*nin 30 Nisan 1870 (28 Muharrem 1287) Cumartesi günkü sayısında yayınlanmıştır. Şura-yı Devletin ikinci yıl raporu okunmadan evvel Babıaliyi şereflendiren padişah bir konuşma yapmıştır[27]. Bu nutk-ı hümayun, *Takvim-i Vekayi*nin aynı nüshasında rapordan (mazbatadan) önce yer almıştır. Padişah bu nutkunda "Her yılın başında, geçen yılın olaylarını kısaca toplayıp göz önüne koymanın faydasız olmadığı tecrübeyle sabittir" dedikten sonra; "Bununla daire ve meclisler ve devlet memurları belirli vazifelerin ifasına sarfedilmiş olan mesailerinin derecesi ve Yüce Devletin terakki (ilerleme) yolunda kat etmekte olduğu mesafelerin mikdarı bir kat daha malum olur" diye devam etmiştir.

Padişah Abdülaziz, geçen yıl içinde devletin her şubesinde yürütülen reformları (ıslahatları) ve görünen ilerlemeleri Allahın ihsanı olarak ve herkesin mesaisinin eseri olarak şükranla karşılamaktadır. Gelişmelerden memnundur. Yabancı devletler katında da bu güzel eserler, ilişkilerin olumlu gelişmesine yardımcı olmuştur; yabancı hükümdar ve prenslerin ülkeyi "vizite"leri iyi şeyler olduğunun kanıtıdır. İçinde bulunduğumuz asır, başka asırlarla kıyaslanamaz; eskiden yüz yılda olan şeyler şimdi beş yılda olmaktadır. Ayrıca gitgide artmaktadır, yarışmada olanları yakalamak ve sonra da o halde devam edebilmek hükümet adamlarının kesintisiz cehtlerine, çabalarına ve daimi mesailerine muhtaçtır. Bundan dolayı geçen yılda da zikredildiği gibi, olagelen

[27] Lutfi, bu ziyaretle ilgili şu kaydı düşmüştür: "Beher sene-i cedide hulûlünde vuku bulduğu misillü, o sene (1286) Muharreminde dahi Babıali'ye teşrif-i padişahî şeref-vukuu ile vükelâ ve memurîn-i Babıali taltif buyruldu.", Lutfi, *Tarih*, haz. M. Aktepe, Ankara 1989, C IX, s. 47.

ilerlemeler durmaya sebep olmayıp aksine yeni ilerlemeleri teşvik edici olmalıdır. Konuşmada, memleketin bayındırlığı, nüfusun çoğalması ve serveti ve medeniyet binasının tesisi sebeplerinden biri ve belki en önemlisi insanların seyahatler vesilesiyle karışıp kaynaşması ve işlemlerin çokluğu ve kolaylığı hususu olduğuna vurgu yapılmıştır. Bu da adi yollar, demiryolları, nehir ve bazı ticaret merkezi olan sahil şehirlerine limanlar kurmak ve ulaşımı genişletmekle olur. Padişah burada yapılacak demiryollarının "devletçe ve halkça en hayırlı ve yararlı" olanlarının öncelikle yapılmasını istemektedir. Padişahın konuşmasında devletin ve *halk*ın yararının aynı seviyede belirtilmesi değişen anlayışa işaret eder gibidir. Bu işleri başaracak ehil ve güvenilir mühendislerin vazifesi geniştir. Ziraatın ve ticaretin geliştirilmesi, servetin yaygınlaştırılması ihtiyaçtır. Bu sebeple, ziraat mektepleri, çift aletleri fabrikaları, örnek çiftlikler, ziraat bankaları yapılması çarelerinin de vakit geçirilmeksizin (bilâ-ifâte-i vakt) bulunması gerekir.

Bu sözleriyle padişah dünyanın gidişini doğru okumuş görünmektedir. Padişahın nutkunu buraya kadar nakletmemizin sebebi, bu işlerin görülmesi için sözü Şura-yı Devlete getirip bağlamasıdır: "İşte şu mevadd-ı mutenâ-bihâyı ve memalik-i Devlet-i Aliyemizde hıref ve sanayiin ve ticaret ve sınaat şirketlerinin ilerletilmesi esbabını taharri ve mütalaa ederek karar müzakeratını havi layihalarını Şura-yı Devlete vermek üzere müteallik oldukları devairin rüesasından vesair erbab-ı vukufundan mürekkeb bir komisyon yapılması tesri ve teshil-i husul-i matlaba medar olacağından şüphe yoktur." Yani şu önemli maddeleri ve ilgili dairelerin başkanlarından ve öbür uzman kişilerden (erbab-ı vukufundan) oluşan bir komisyon sanat ve sanayiin, ticaretin, sınaat şirketlerinin geliştirilmesi yollarını araştırıp düşünerek görüşlerini Şura-yı Devlete sunacaklardı. Tabii ki Şura-yı Devlet de gerekli mazbataları oluşturup bunu sadarete arz edecekti. Bu, bize padişahın Şura-yı Devletten beklentilerini göstermektedir. Devletin kalkınması, ilerlemesi, Avrupadaki devletler gibi olması için, oradaki gelişmeleri yakalayıp sürdürmesi için yapılacak reformları düşünüp planlayıp ortaya çıkarmak, padişahın Şura-yı Devlete yüklediği bir görev idi!

Üçüncü yıl raporu, yer yer geçen yıla atıflarla yapılanları ortaya koymaktadır. Şöyle özetlenebilir:

Geçen yıl Babıali'yi teşrifinde padişahın verdiği nutuk, bir talimat olarak kabul edilerek mahkemelerin tanzimi, ilim ve maarifin yaygınlaşması, memleketin imar edilmesi hususlarına çalışılmıştır. Önce *Mecelle*nin "mukaddime"siyle birlikte ilk dört kitabı tamamlanmış[28], nizamiye mahkemelerinin vazifelerine dair özel düzenleme uygulanmaya başlanmış, mahkemelere birer reis-i sani ve kanun işlerini bilen bir memur atanmış, vakıf ve arazi meseleleriyle ilgili başka düzenlemeler yapılmış, Dersaadet Mehakim-i Zabtiyesinin usul kanunu ve daha bazı kanunlar hazırlanmıştır. Kanunları tasnif etmek, yürürlükten kaldırılanları ayıklamak, bunları konularına göre bölüp Osmanlı halkının dillerine tercüme etmek için Şura-yı Devlette bir özel komisyon kurulmuştur.

Askerlik işleri düzenlenmiş, bahriye gemilerle güçlendirilmiş, öğrenciler için örnek gemi hazırlanmış, Mekteb-i Fünun-ı Bahriyenin tüzüğü geliştirilmiştir. Tophane-i Âmirenin yeni silah fabrikaları desteklenmiştir.

"Medeniyetin terakkisine, memleketin servetinin çoğalmasına müstakil vasıta" olan yollar, köprüler ve geçitlere yatırım yapılması çok önemsenmiş, Şark ticareti için Erzurumdan Trabzona yapılan yol, yakında tamamlanıp açılma raddesine gelmiştir. Vilayetlerdeki Meclis-i Umumilerin bir vazifesi de yolların, köprülerin yapılmasını müzakere etmektir. Bunların görüşleri Şura-yı Devlette müzakere edilmektedir.

Bilhassa demiryolları mühimdir, raporun ifadesiyle "…bugünkü günde Avrupaca medeniyet ve servet ve ticareti ilerleten ve beynelmilel ihtilat ve itilafat teshiliyle (milletlerarası görüşüp kaynaşmanın kolaylaşmasıyla) maddi ve manevi fevaid-i azimeyi istilzam ve intaç eden (büyük yararları doğuran) şey demiryolları olup bunlar bulunduğumuz asırda her devlet ve memleket için ihtiyacat-ı tabiiyeden madud olduklarından demiryolu olmayan memleketlerde ne medeniyet ve mamuriyetin ve ne de bunlara muktezi olan efkar ve malumat-ı nafianın terakki edemediği umur-ı mücerrebe ve müsellemedendir ve memalik-i

[28] Mecelle'nin ilk dört kitabından Büyu' 8 Muharrem 286 (20 Nisan 1869), İcare 6 Zilkade 286 (7 Şubat 1870), Kefalet 18 Muharrem 287 (20 Nisan 1870), Havale 25 Safer 288 (16 Mayıs 1871)'de padişah iradesi alınarak yürürlüğe girmiştir.

Devlet-i Aliyede ahval-i umumiye muvazenesince demiryolların tesis ve teksiri *farz mesabesine* girmiştir."

Rapor, yollar ve köprüler meselesine üç paragraf ayırarak, buna verdiği önemi vurgulamıştır.

Dersaadet Belediyesinin teşkili, Tünel'in yapılması, Kâğıthane deresinden makine ile su çıkarıp ve yeni bir bend yapıp İstanbul'un su ihtiyacına derman olma, belediye önüne demir bir köprü yapılması, Aydın-Kasaba demiryolundan Pıradi'den Bucak köyüne kadar bir şube inşası, Yanya vilayetinde Loros nehrinde vapur işletilmesi, Kıbrıstaki mahsullere zarar veregelmekte olan çekirge meselesinin halli, Selanik şehri limanına bir rıhtım yapılması, ekser vilayette menafi-i umumiye sandıkları[29] ve çocukların eğitimine mahsus sanayihaneler (atelyeler) teşkil edilmesi, raporda yer verilen hususlardandır.

Nafia işleri için Nafia Nezaretinde icrai daireler kurulmuştur. Rapor bu noktada, geçen yıl kararlaştırılan imar işlerinin (umur-ı nafia) bir mühimmi de ölçülerin yenilenmesi hakkında yapılan kanundur demekte ve bununla, alış veriş muamelelerinin fesattan korunmasına esas konulduğunu belirtmektedir. İki paragraf tutan bu konuda, bir de Pariste toplanacak özel bir konferansa bir memur gönderildiği ve aşar usulünün yürütülmesi hakkında cetvel ve tarifnameler düzenlenip vilayetlere gönderildiği zikredilmiştir.

Raporun devamında "yukarıda sayılıp dökülen nizamât (yasa düzenlemeleri) ve teşebbüslerden başka idare işlerine ilişkin olmak üzere geçen yıl ilan olunan mühim layihaların birincisi" denilerek orman ve madenler hakkında yapılan işler anlatılmakta ve halkın odun taşıma ve maden çıkarma gibi angaryalardan affedildiği belirtilmektedir. İkinci olarak Nezaret-i Tıbbiye-yi Mülkiyenin ve Umur-ı Sıhhiye-i Mülkiye Meclisinin kurulduğu ve bununla halkın her tarafta hayatının korunması ve tıbbi temizliğinin hakkıyla gerçekleşmesi için tedbirlere itina edilmesi amaçlandığı belirtilmektedir. Üçüncü olarak, zaptiye askerlerinin durumlarının düzenlenmesi, dördüncü olarak vilayetlerde Tefrik-i Tabiyet (Vatandaşlık) Komisyonları ve pasaport idarelerinin düzenlemeleri

[29] Bkz. Cengiz Sunay, "Belediyeciliğin Doğuşu Sürecinde Osmanlı Mirası", 124-125, http://dergipark.gov.tr/download/article-file/252095 (E.t. 05.06.2017)

yapılmıştır. Ayrıca askeri idare, sair icrai daireler ve bazı şirketlerin özel işleri hakkında birçok düzenlemeler yapılmış, vilayet memurlarının kamu görevlerine ve vakıf belgelerinin ve değişik idarelerin iyileştirilmesine, mülkiye memurlarının emekliliğine, fabrikaların alametifarikasına dair kanun taslakları hazırlanarak mütalaa ve müzakereye konulmuştur.

Rapor sonuna doğru bir kez daha geçen yılki rapora atıfla, "ülkede genel düzenin en üst seviyeye yükseltilmesi bir takım faydalı kanunların öğrenilmesine ve bu da umumi mekteplerin muhtelif dereceleri hakkında düzenlemeler ve yeni reformlar icrasına bağlı olduğundan Maarif-i Umumiye Nezaretinin bu konuda yapması lazım gelen girişimler ve önlemlere dair etraflı bir nizamname yapılıp neşr ve ilan" kılındığını belirtmişti.

Birçok ilmi kurumun birdenbire yapılmasının mümkün olmadığı belirtilerek önce Dersaadette bir Darülmuallimîn (Erkek Öğretmen Okulu) ve Darülmuallimât (Kız Öğretmen Okulu) teşkil olunduğu, Osmanlı diline nakli lazım gelen yeni eserlerin bir taraftan tercüme ettirilerek bunların yararları görüldükçe ahkâm-ı nizamiyenin yavaş yavaş icrasına başlanacağı, ve bu şeylerin yapılmasının maarif işlerinin bir bütün olarak tanzimine dayalı olduğundan, bir Meclis-i Kebir-i Maarif (Büyük Maarif Meclisi) teşkil olunduğu gibi, Darülfünun-ı Osmani (Osmanlı Üniversitesi) namıyla yüksek ilimler için 400'ü aşkın talebeyi alacak İstanbulda yeniden muntazam bir medrese açıldığı, ve mevcut olan Darülmuallimînin ıslah ile Darülmuallimâtta da öğretime başlanıldığı ve evvelce açılmış olan Mekteb-i Sultaninin (Galatasaray Lisesi) birinci yıl imtihanının yapıldığı, yoksul çocukların eğitimi için kurulan Mekteb-i Sanayinin de öğrencileri artırılıp binasının büyütüldüğü, içlerinde kabiliyetli bazı çocukların faydalı sanayi tahsili için Paris'e gönderildiği ve yine çocukların eğitimine mahsus olmak üzere yapılmakta olan Darüşşafakanın yakında tamamlanıp açılacağı beyan edilmiştir.

Rapor, yapılanları saydıktan sonra, padişah hazretlerinin mesut teveccühlerine istinaden bundan sonra da memurların kulluk vazifelerinin ifasına ve memuriyete çok çalışılacağını taahhüt etmektedir.

Bu raporlara bakıldığında Şura-yı Devletin bir alt-hükümet görevi yaptığı söylenebilirse de, bunu ondan padişahın ve sadrazamın talep ettiği de hatırlanmalıdır.

Şura-yı Devletin ilk iki yıllık "yasama faaliyetleri"ni[30] kapsayan *üç* raporunu böylece tahlil ettikten sonra, kuruluşunun hemen ertesinde bu kurumun öbür görev alanlarında hangi işleri görüşüp karara bağladığına da bakabiliriz. Bu işlerin bir kısmı Dâire-i Kavânînce üstlenilmiştir. Şura-yı Devletin bugüne kadar bilinmeyen ilk dairesinin "Daire-i Kavânîn ve Nizamât" olduğu, Başbakanlık Osmanlı Arşivinde yaptığımız araştırmalar neticesinde ortaya çıkmıştır. Gerçekten, Şura-yı Devletin Nizamname-i Esasîsinin öngördüğü dairelere ayrılmadan önce, Daire-i Kavânîn veya Daire-i Kavânîn (ve Nizamât) adlı bir dairesinin olduğu tespit edilebiliyor[31].

Aşağıda bu daireye ait sunduğumuz üç karar, daha önce A. Akgündüz'ce ilk karar olarak sunulandan dört gün daha önceye gitmektedir. Hocamız Akgündüz, bir tebliğinde[32] Şura-yı Devletin ilk kararı konusunda "… 26 Zilkade 1284 yani 22 Mart 1868'de verilmiş Danıştayın ilk kararı da elimizde bulunmaktadır. (…) mahkeme de 26 Zilkade 1284 yani 22 Mart 1868 tarihinde toplanarak kararlar almaya başlamıştır. (…) Danıştayın [Şura-yı Devletin] ilk aldığı kararlardan birisi Eyüp semtinde yağmur ve sel sularının taşıdığı molozların mahalleyi kirletmesi üzerine burada çevre temizliğinin sağlanması ile alakalı Ticaret ve Nafia Bakanlığını ilgilendiren

[30] O. Karahanoğulları 'age., s. 174) bu hususta "Şura-yı Devletin hukuki kuruluşu ile fiili ağırlığı arasında ikincisi lehine bir dengesizlik bulunmaktadır. Özellikle, uygulamada, Şura-yı Devletin yasaları ve nizamnameleri inceleme konusundaki rolü ona, öngörülenden daha fazla bir ağırlık sağlamıştır." değerlendirmesinde bulunmuştur.

[31] 5 Mart 1868 günü kuruluşundan itibaren Şura-yı Devlet Nizamname-i Esasisinin çıktığı 8 Zilhicce 1284 / 1 Nisan 1868'e kadar verilen kararlarda "Daire-i Kavânîn ve Nizamât" (Kavânîn ve Nizamnameler Dairesi) dikkati çekmektedir. Nitekim *1285 Salnamesi*nde Şura-yı Devlette Kavânîn Dairesi başkatibi İzzeddin Bey ve muavini Refet Efendi görülmektedir. Yine bu kaynakta Muhakemat Dairesi başkatibi Vasıf Bey ve muavini Rüşdi Bey vardır. *Kavânîn* kanun, *nizamât* nizam(name) kelimesinin çoğul biçimi olup kurumun yasa (yasa taslağı) hazırlama işlevine vurgu yapmaktadır. Demek ki, 8 Zilhicce 1284 Nizamnamesi çıkana kadar Daire-i Kavânîn ve Nizamatın yanısıra, değişik adlar altında görev yapan belki başka daireler de vardı.

[32] Ahmet Akgündüz, "Arşiv Belgeleri Işığında Şura-yı Devletten Danıştay'a İdari Yargı Teşkilatı", *II. Ulusal İdare Hukuku Kongresi İdari Yargının Dünyada Bugünkü Yeri*, 10-14 Mayıs 1993 Ankara, s. 127. O. Karahanoğulları da bunu ilk karar olarak almış ve yorumlamıştır: *Türkiyede İdari Yargı Tarihi*, s. 181 ve oradaki n. 458.) Keza Abdülmecit Mutaf, "Osmanlı Arşiv Belgelerine Göre Şûra-yı Devlet (1868-1922)/(1284-1341)", Dokuz Eylül Ü SBE, 1997, 93 s., 18, n. 54 ve Belkıs Konan, age., s. 96.

bir karardır. (…) Şura-yı Devletin ilk kararını tasdik eden İrade-i Seniyye Gurre-i Zilhicce 1284 / 6 Nisan 1868 tarihini taşımaktadır. Aynı tarihte tasdik olunan başka Şura-yı Devlet kararları da vardır. Ancak en eskisi budur." yargısını vermiştir.

Belirtelim ki, bu ifadeler çelişkilidir, zira önce "ilk aldığı kararlardan birisi" derken, biraz aşağıda "Şura-yı Devletin ilk kararını tasdik eden" ve "Aynı tarihte tasdik olunan başka Şura-yı Devlet kararları da vardır. Ancak en eskisi budur." denilmektedir. Bu ifade, Şura-yı Devletin ilk tasdik edilen kararı diye anlaşılabilir ise de bunun için bir delil sunulmamıştır. Öte yandan, Rumi tarihe göre yapılan tarih dönüştürme 21 Mart 1868'e denk gelir. Ayrıca "mahkeme de 26 Zilkade 1284 yani 22 Mart 1868 tarihinde toplanarak" ifadesi de, daha önce Şura-yı Devletin toplanmadığını ima etmektedir. Yukarıda belirttiğimiz gibi bu tarihten önce verilen kararlarla karşılaştık. Örneğin, aşağıda aktaracağımız birbiri ardından verilen üç karardan ikisi 17 Mart 1868 (22 Zilkade 284 / 5 Mart 284) ve biri de 19 Mart 1868 (24 Zilkade sene 284 / 7 Mart sene 284) tarihlidir ki, ikisi "ilk" denilen karardan dört gün, biri de iki gün öncedir. Daha evvel de başka kararlar çıkmış olabilir, çünkü gördüğümüz kararların başında Şura-yı Devlet 86, 87, 88 numaraları vardır, bu rakam, o ana kadar verilmiş karar sayısını gösteriyorsa, daha önceden 85 karar daha çıkmış olmalıdır. Öbür yandan, aynı tarihlerde verilen 1227, 1231, 1238, 1240, 1252 sayılı kararlar vardır.

Ayrıca "Daire-i Kavânîn (ve Nizamât) Kararları"ndan başka, bu ilk günlerde, 21 Mart 1868 (26 Zilkade 1284 / 9 Mart 1284) verilen – Akgündüz'ün ilk karar olarak nitelediği ile birlikte- diğer beş karar ise herhangi bir daireye atıf yapmadan Şura-yı Devletten çıkmıştır. Hem Daire-i Kavânîn (ve Nizamât) kararlarını, hem de herhangi bir daire adı belirtilmeden Şura-yı Devletten çıkan az önce numaraları zikredilen bu kararları "Şura-yı Devletin Nizamname-i Esasîsi-öncesi Kararları" diye niteliyorum. Bu kararların tümünün altına kararın görüşmelerine katılan kimselerin mühürleri vurulmuştur; başta elbette kurumun ilk başkanı Midhat Paşa'nın "Midhat" adının kazındığı mührü vardır. Şimdi bu kararların hangi konulara ilgili olduklarına dokunmadan evvel, kuruluş İradesinin çıkışının (5 Mart 1868) üzerinden sadece 12 gün geçmiş bir kurum, nasıl bu kararları alabildi? sorusu akla gelmektedir. Kaldı ki, bu

tarihten önce de kararlarının olması gayet muhtemeldir. Bu sorunun yanıtı, Meclis-i Vâlânın ilgili dairesinin "bazı dosya, üye ve mensupları'yla birlikte Şura-yı Devlete intikal etmiş olabileceğinde bulunabilir[33]. Gerçekten de Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliyenin bu bölünmeden evvel 4 Rebiyülevvel 1278 (1861) tarihli nizamnamesine göre üç dairesinden biri Kavânîn ve Nizamât Dairesi idi. Öbür ikisi ise Mülkiye Dairesi ile Muhakemat Dairesi idi[34].

Daire-i Kavânîn (ve Nizamât) Kararları: Bu kararlar Osmanlı Devletinin Rumeli telgraf merkezlerinden İngiltere'ye gönderilen telgraf yazıları fiyatının Paris Sözleşmesi hükümlerine göre indirilmesi gereğine; Rumeli Kumpanyası namiyle Varna kasabasında bir anonim ticaret şirketi kurulmak istendiğine ve bunun idare şekline, ve Trabzon Tahrir-i Emlak Komisyonu Başkatibi Nuri Efendi'nin deniz yoluyla Giresun'a gidiş dönüşünde ödenecek vapur navlununa ve bu konudaki düzenlemeye dairdir. Bunlardan birinin anonim şirkete ilişkin olduğu dikkati çekmektedir; demek ki bir özel hukuk konusu olan şirket ve anonim şirket meselesi de Şura-yı Devletin görev alanı içinde görülmüştür. Sözünü ettiğimiz kararların tümünü ekte özetleriyle beraber sunacağımızdan burada ayrıca atıf bilgilerini vermeye gerek görmedik.

Şura-yı Devletin Nizanname-i Esasîsi öncesinde herhangi bir daire adı belirtilmeden verdiği kararlar ise Sinop hapishanesinde bulunan suçluların çoğalması sebebiyle mevcut olan 10 gardiyanın koruma

[33] Aynı yolda Mutaf şöyle yazmıştır: "Şura-yı Devlet, mahiyeti tam olarak bilinmeyen 5 Mart 1868 tarih ve 39859 nolu Dahiliye iradesiyle kurulmuş ve görevleri ana hatlarıyla belirlenerek reisi tayin edilmiştir. Söz konusu iradeyle aynı zamanda Meclis-i Vâlâ da lağvedilmiş olduğundan, buranın üyelerinin bir kısmı ile Şura-yı Devlet çalışmaya başlamıştır. Bu toplantılar neticesinde, 20 Mart 1868/26 Za 1284 tarihinde yani kuruluştan 15 gün sonra da ilk kararını almıştır. 1 Nisan 1868 / 8 Z 1284 tarihinde meclisin işleyiş esaslarını belirleyen "Nizamname-i Esasi"si onaylanarak yürürlüğe girmiştir. Bu sırada dışarıdan üye atamaları da devam etmiş ve özel bir çalışma yeri de tahsis edilip tefriş edildikten sonra 10 Mayıs 1868'de padişahın da katıldığı bir törenle resmi açılış yapılmıştır.", Mutaf, tez, 18, n. 54. Cemiyet-i İlmiye / Mecelle Cemiyeti de Mevlis-i Vâlâdan Şura-yı Devlete intikal eden yapılar arasındadır. Bkz. Yukarıda n. 24.

[34] Güven Dinçer, "Danıştayın İnceleme Kararları", *Yüzyıl Boyunca Danıştay* (Ankara 1968), s. 740.

hizmetine yeterli olmadığından bir çavuş ile dört gardiyanın daha alınmasına dair; Beyrut gümrüğü önündeki rıhtımın bir kısmı çöktüğünden, gümrük binasının da duvarı birkaç yerden çatladığından 50.680 kuruşa onarılmasının uygun bulunduğuna dair; şiddetli yağmur sonrası Eyüp sokaklarında ve bazı mahalle aralarında biriken kum ve molozun tahliyesiyle, gelip geçenlerin güçlükten kurtarılması için gerekli paranın Hazinece karşılanmasının tabii işlerden olduğuna dair; Selanik dahilindeki Aziziye köyündeki göçmenler için açılmış olan mektep hocalığına 200 kuruş maaşla Radoveşli Hüseyin Efendi'nin tayinine dair; Vidin hapishanesinin bazı iç işlerinin görülmesinde görevli bulunan gardiyan maaşının yeterli olmaması yüzünden, çalıştırılacak ehliyetli adam bulunamadığı, bu sebeple, mevcut 250 kuruş maaşının 750 kuruşa çıkarılmasının talep edilmesinin hizmet gereklerine uygun görüldüğüne dairdir.

Belirtelim ki, 8 Zilhicce 1284/ 1 Nisan 1868 tarihli bir giriş ve 14 maddeden ibaret olan Şura-yı Devlet Nizamname-i Esasîsinin[35] 3. maddesine göre Şura-yı Devlet; Umur-ı Mülkiye ve Zabıta Dairesi, Maliye ve Evkaf Dairesi, Adliye Dairesi, Nafia ve Ticaret ve Ziraat Dairesi, ve Maarif Dairesi isimleriyle beş daire halinde düzenlenmiştir[36]. Görüldüğü gibi, bu dairelerin içinde Daire-i Kavânîn (ve Nizamât) yer almamaktadır.

Netice

Yukarıda genişçe özetlediğimiz, kuruluşu ardından Şura-yı Devletin yayınladığı *üç* rapor ve 21 Mart 1868 gününe kadar verdiği *sekiz* karar, kurumun inceleme ve danışma işlevinin ne kadar geniş ve muhtelif konuları kapsadığını göstermesi bakımından bize yeterli bir fikir verecek niteliktedir. "Osmanlı Şura-yı Devletinin varlık nedeni olarak Tanzimat reformlarında, danışma ihtiyacının yasama benzeri yetkiler kullanan ve yarı temsilî (ulemâ, kalemiye, müslim, gayrimüslim üyeler) nitelik taşıyan bir meclis tarafından karşılanması gereği[37]" hissedilmişti. Şura-yı Devlet

[35] Bu nizamnamenin son maddesinde Şura-yı Devletin bu ilk nizamnamesi "Nizamname-i Esasi" diye nitelendirilmiştir. Bkz. *Düstur*, I. Tertip, I, s. 706. Keza daha sonra yapılan Nizamname-i Dahilî de mukaddimesinde bu ilk nizamname için aynı ifadeyi kullanır. Aynı yerde, s. 707.

[36] *Dustur*, I. T, I, 703-706.

[37] O. Karahanoğulları, age., s. 106.

mazbatalarının hangi konuda olurlarsa olsunlar sadarete ve sadaret vasıtasıyla padişaha arz ve takdimi de danışma niteliğinin bir sonucudur. Şura-yı Devlet "devlete ilişkin hukuki, idari, mali, ticari konularda danışma merkezi olarak örgütlenmiştir".[38] Padişaha, hükümete ve mahalli idarelere danışmanlık yapmıştır.

İnceleme ve danışma işlevi, çok geniş bir alana yayılmıştır. Örnek olarak mülkî yerleşim birimlerinin birbirine bağlanması veya ayrılması, bağımsız bir hale getirilmesi, bir yere muhacirler yerleştirilirken Şura-yı Devletin görüşünün alınması "geniş alan" hakkında fikir verecek niteliktedir. Hatta yer adlarının değiştirilmesi de Şura-yı Devletin denetimine tabidir. Mesela, Arap alfabesindeki harflerinin el yazısında birbirine karıştırılması sebebiyle yazışmalarda yanlış anlamalara yol açan *İzmir* ve *İzmid* arasındaki karışıklığın giderilmesi için Şura-yı Devlet kararı ile İzmid, *İzmit* şeklinde yazılmaya başlanmıştır[39]. Yine bazı kimselerin mecburi ikamete tabi tutuldukları yerlerden ayrılabilmeleri için Şura-yı Devletin olumlu görüşünün de alınması icap ediyordu[40].

Şura-yı Devlet, kanun hazırlama işleviyle padişahın kanun koyma yetkisine istişarî nitelikte de olsa pek geniş surette ortak olmuş ve dönemin koşullarında kendisine yüklenen vazife ve işlevlerden de anlaşıldığı üzere, neredeyse KAMU YARARI'nı belirleyen en önemli ve icrai tek mekanizma olarak kabul edilmiş görünmektedir.

---

[38] Belkıs Konan, *age.*, s. 94.

[39] DH. EUM. THR 39/58 24 C 1318 (19 Ekim 1900).

40 A. MKT. MHM. 448/13 24 Z 1289 (22 Şubat 1873) Mühimme. "Diyarbakır ve Erzurum vilayet-i celilelerine, Çarsancak ümerâsından olup Diyarbakır'da ikamete memur olan İshak Bey'in ba'd-ezin umur-ı devlete kat'a müdahale etmemek üzere mahallince kefalet-i kaviyeye rabtıyla afv u ıtlakı hususuna mirmiran tarafından vuku bulan istida ve ifade ve Erzurum vilayet-i celilesiyle cereyan eden muhabere üzerine Şura-yı Devlet kararıyla bil-istizan irade-i seniye-i cenab-ı padişahî müteallik buyurulmuş ve mumaileyhin tahliye-i sebili Diyarbakır vilayetine bildirilmiş olmakla vusulünde ber mantuk-ı irade-i seniye muamele-i lazımenin ifasına himmet buyurulması siyakında şukka."

Ekler:

Daire-i Kavânîn (ve Nizamât) Kararlarından Örnekler

1. Şura-yı Devlet Daire-i Kavânîn ve Nizamât

İ. ŞD 1 / 17

86

Osmanlı Devletinin Rumeli telgraf merkezlerinden İngiltere'ye gönderilen telgraf yazıları fiyatının Paris Sözleşmesi hükümlerine göre indirilmesi gereğine dair telgraf idaresinin mazbatasıyla Felemenk sefaretinin takririnin tercümeleri Şura-yı Devlete havale olunmuş ve mesele Daire-i Kavânîn ve Nizamâtta okunmuştur.

İngiltere'den Osmanlı memleketine ve bütün Avrupa devletlerine çekilen telgraflar Paris Sözleşmesine göre fiyatlandırıldığından ucuz olmakta, oysa Osmanlı Devleti Brüksel Sözleşmesine göre telgraf alıp göndermekte, bunun ise devletler arasında telgraf alış verişinde güçlükler doğurabileceği, fiyatının düşmesi halinde sürümün artarak telgraf idaresinin gelirinin artabileceği ve ticarete faydalarının görülebileceği gerekçesiyle Paris Sözleşmesinin Osmanlı Devletinin Rumeli merkezlerinden İngiltere'ye çekilen telgraflarda da uygulanmasının kabulü ve tarifenin ona göre tashihi hususunun Telgraf Nezaretine havalesi ve İngiltere devleti sefaretine de bildirilmesinin uygun bulunduğuna dair.

Devlet-i Aliye'nin Rumeli telgraf merkezlerinden İngiltere'ye nakl olunmakta olan muharrerât fiyatının Paris Mukavelenamesi ahkâmına tevfikan tenzil olunması lüzumuna dair Telgraf İdaresinin bir mazbata tahrirâtıyla Felemenk sefaretinin takriri tercümeleri Şura-yı Devlete havale buyurulmağla **Daire-i Kavânîn ve Nizamât**ta kıraat olundu.

Hülasa-i iş'ârından müstefâd olduğu üzere İngiltere'den Memalik-i Mahruse-i Şahane'ye gönderilen ve İngiltere ile bilcümle Avrupa Telgrafı İdarelerinin beyninde teati olunan muharrerât-ı telgrafiye hakkında mukavele-i mezkure ahkâmı cari olduğu halde müstesna olarak el'ân Devlet-i Aliye Telgraf İdaresi muharrerât-ı mezkureden Brüksel Mukavelesi ahkâmı mucebince ücret ahz ve istîfâ etmekte olup bu ise devletler beyninde telgraf muhasebâtının tanzim ve rüyetinde pek büyük müşkilâtı intac etmesi melhuz olduğuna ve fiyatının tenzili halinde tahrirâtının adedi

tekessür ederek telgraf varidâtının hayliden hayli tezayüdünü ve ticaretçe dahi fevâid-i adîdeyi müstelzim olacağına binaen Paris Mukavenamesi ahkâmının Rumeli merkezlerinden İngiltere'ye keşide olunan muharrerât hakkında dahi kabul ve icrasıyla tarifenin ona göre tashihi hususunun Telgraf Nezaretine havalesi ve devlet-i müşarünileyhâ sefaretine dahi beyan-ı keyfiyet olunması bittensib evrak-ı mezkure leffen takdim kılınmağın ifa-yı muktezası babında emr ü ferman hazreti men lehulemrindir fi 22 Zilkade sene 284 ve fi 5 Mart sene 284 (17 Mart 1868).

Midhat, Es-Seyyid Mehmed Nuri, Ahmed Vesim, Ali Rıza, Es-Seyyid Ahmed Kemal, İbrahim, Es-Seyyid Mehmed Besim, Mehmed Rauf, Mihran Düz, Aleko.

2. Şura-yı Devlet Daire-i Kavânîn

İ. ŞD 1 / 11

Şura-yı Devlet 87

Tuna Vilayeti İdare Meclisinin Şura-yı Devlete havale buyurulup Daire-i Kavânînde görüşülen mazbatasıyla eklerinden, bazı tüccarca Rumeli Kumpanyası namiyle Varna kasabasında bir anonim ticaret şirketi kurulmak istendiği, bunun idare şekline dair düzenlenip gönderilen sözleşmesinin gerekli yerleri tashih edilip sunulduğu, bu tür şirketlerin çoğalması memleketi zenginleştirecek yararlı işlerden olup şirketin idaresiyle görevli olacakların hal ve iktidar dereceleri Varna Ticaret Meclisince soruşturulmuş ise de bu yolda şirket tesisi henüz ihdas olunacak şeylerden olmasıyla etraflıca incelenmesi gerekli olduğu gerekçesiyle Şura-yı Devlete yollandığı, Şura-yı Devletçe de Ticaret Nezaretiyle görüşülerek gelen cevap, Divan-ı İstinaf'ın ekli müzekkeresi içeriği ile birlikte değerlendirilerek şirketin kuruluş sözleşmesinde yazılı şartların yolunda ve usul ve emsaline uygun bulunduğundan anılan şirketin teşkili için padişah fermanı çıkarılarak adı geçen vilayet valiliğine gönderilmesi, kuruluş sözleşmesinin son hali öbür evrakıyla birlikte ekte sadarete arz edildiğine ve fermanın padişahta olduğuna dair.

Tuna Vilayeti İdare Meclisinin Şura-yı Devlete havale buyurulup **Daire-i Kavânîn**de kıraat ve mütalaa kılınan mazbatasıyla melfufâtı mealinde Rumeli Kumpanyası namiyle Varna kasabasında bir anonim ticaret şirketi teşkili bazı tüccar tarafından tasavvur olunarak

bunun suret-i idaresine dair tanzim ve ita kılınan layihasının icab eden mahalleri bittashih takdim kılındığından ve bu makule ticaret cemiyetlerinin taaddüd ve tekessürü servet-i memleketin tevessüünü müstelzim umur-ı nafiadan olup şirket-i mezkure idaresine memur olacakların hal ve derece-i iktidarları dahi Varna Ticaret Meclisi tarafından tahkik ve tasdik olunmuş ise de bu yolda kumpanya tesisi henüz ihdas olunacak şeylerden olmasıyla her tarafının layıkıyla tedkikı lazımeden bulunduğundan bahisle istizan kılınmış ve Ticaret Nezaret-i celilesiyle ledelmuhabere varid olan cevab ile Divan-ı İstinafın melfuf müzekkeresi müeddalarından anlaşıldığı üzere mezkur layihada muharrer şerayit yolunda ve usul ve emsaline muvafık bulunmuş idüğinden şirket-i mezkurenin teşkili zımnında bir kıt'a ferman-ı âlînin bilısdar vilayet-i mezkure valiliğine irsali tensib ve layiha-yı mezkurenin tebyiz ettirilen nüshası evrak-ı müteferria ile beraber leffen takdim olunmağın irade-i aliyye-i âsafânelerine tevafuk eylediği halde ifa-yı muktezası babında emr ü ferman hazreti men lehulemrindir. Fi 22 Zilkade 284 ve fi 5 Mart sene 284 (17 Mart 1868).

Midhat, Es-Seyyid Mehmed Nuri, Ahmed Vesim, Ali Rıza, Es-Seyyid Ahmed Kemal, İbrahim, Es-Seyyid Mehmed Besim, Mehmed Rauf, Mihran Düz, Aleko.

3. Şura-yı Devlet Daire-i Kavânîn
İ. ŞD. 1 /1
Şura-yı Devlet
88

Divan-ı Muhasebattan tanzim ve Maliye Nezaretinden ek yapılıp Şura-yı Devlete havale buyurulan bir kıt'a mazbata Daire-i Kavânînde görüşüldü. Sorun, Trabzon Tahrir-i Emlak Komisyonu Başkatibi Nuri Efendi'nin deniz yoluyla Giresun'a gidiş dönüşünde oraca kabul edilen usule uygun olarak vapur navlunu ödenmesi teklifini kabul etmek istememesinden doğmuştur. Bu konuda bir düzenleme bulunamadığından gerek Nuri Efendi ve gerek deniz yoluyla görevle seyahat edecek başka memurlar hakkında nasıl işlem yapılacağı mahallinden yazılı olarak sorulmuş ve zaptiyeden maada gerektiğinde

kara yoluyla gönderilecek muvazzaf ve gayrimuvazzaf memurların harcırahları mikdarı belli ise de deniz yoluyla gönderilecek mülkiye memurları için vapur navlunu ödenmesi hakkında bir düzenleme olmadığı, fakat ümerâ ve zâbitân-ı askeriye ve yâver-i harblerden mühim ve acele işler ile deniz yoluyla gönderileceklerin navlun ve harcırahlarının kurala bağlanmış olduğu gibi vilayet valilerinin kara ve deniz yoluyla yaptıkları sefer giderlerinin maaşlarıyla beraber ödendiğinden, bunlar müstesna olmak üzere bundan böyle deniz yoluyla bir yere yollanacak memurlardan mutasarrıf ve defterdarlara yalnız zatları için birinci mevki olarak kıç kamara navlunuyla ikişer kişi adamlarına güverte navlunu ve kaymakam ve muhasebeciler ile mümeyyiz ve başkatip gibi kalem zâbitlerine ikinci mevki itibariyle baş kamara navlunu ve bir kişi uşaklarına güverte navlunu ve bunlardan başka maiyet memurlarına yalnız güverte navlunu ödenmesi ve muvazzaf olmadığı halde eski düzen uyarınca yevmiye de verilmesi hususunun usul olarak benimsenmesi istendiği, gereği görüşülerek gerçekten özel memurlar ile deniz yoluyla göreve gidecek mülkiye memurları için vapur navlunu ödenmesi hakkında bir kural konulmasının gerektiği fakat rütbeli büyük ve küçük bütün memurların vakar ve haysiyetlerini korumak şân-ı âlî icabından bulunduğu için, bunların yalnız zatları için kıç kamara navlunu ödenmesi halinde masrafça az bir şey fark edeceğinden, bundan sonra deniz yoluyla bir yere gönderilecek mülkiye memurlarının rütbeli olanlarına birinci mevki itibariyle kıç kamara ve rütbe ve memuriyetlerine göre birer veya ikişer kişi adamlarına da güverte ve rütbesiz memurlara yalnız baş kamara navlunları ödenmesi ve muvazzaf olmayanlarına usulü üzere yevmiye de verilmesi uygun görülerek mazbatası ekte takdim kılındı. Sadaretçe de uygun buyurulursa gereğinin Maliye Nezaretine emredilmesine dair.

Divan-ı Muhasebattan tanzim ve Maliye Nezaret-i celilesi canibinden tezyil ve takdim kılınıp Şura-yı Devlete havale buyurulan bir kıt'a mazbata **Daire-i Kavânîn**de ledelmütalaa hulasa-i mealinde Trabzon Tahrir-i Emlak Komisyonu Başkatibi Nuri Efendi'nin bu kere bahren Giresun'a azimet ve avdetinde oraca müttehez olan usule tevfikan vapur navlı itası teklif olunmuş ise de kabulünde tereddüt edildiğinden ve bu babda nizam kaydı bulunamadığından gerek efendi-i mumaileyh ve gerek

bahren azimet eyleyecek memurîn-i saire hakkında ne vechile muamele olunmak lazım geleceği mahallinden bâ-tahrirat istifsar kılınmış ve zaptiyeden maada ledelicab berren bazı mahallere gönderilecek muvazzaf ve gayrimuvazzaf memurların harcırahları mikdarı muayyen ise de bahren azimet edecek memurîn-i mülkiye için vapur navlı itası hakkında bir güna nizam olmayıp fakat ümerâ ve zâbitân-ı askeriye ve yâver-i harblerden umur-ı mühimme ve müstacele ile bahren izam kılınacakların navl ve harcırahları nizam tahtında olduğu gibi vilayet valilerinin berren ve bahren vuku bulacak masarif-i devriyeleri maaş-ı muhassasları ile beraber tesviye ve ita olunmakta idüğinden bunlar müstesna olmak üzere ba'demâ icabı takdirinde bahren bir mahalle izam kılınacak memurînden mutasarrıf ve defterdarlara yalnız zatlarıyçün birinci mevki olarak kıç kamara navlıyla ikişer nefer adamlarına güverte navlı ve kaymakam ve muhasebeciler ile mümeyyiz ve başkatip gibi zâbitân-ı aklâma ikinci mevki itibariyle baş kamara navlı ve bir nefer uşaklarına güverte navlı ve bunlardan başka maiyet memurlarına yalnız güverte navlı itası ve muvazzaf olmadığı halde nizam-ı kadîmi vechile yevmiye dahi verilmesi hususunun usul ittihazı istizan olunmuş olmasıyla iktizası ledelmüzakere vakıâ memurîn-i mahsusa ile bahren azimet edecek memurîn-i mülkiye için vapur navlı itası hakkında bir kaide vaz'ı iktiza-i halden olup fakat ashâb-ı rütebden bulunan büyük ve küçük bilcümle memurînin vikaye-yi vak' ve haysiyetleri şân-ı âlî icabından bulunduğu misillü bunların yalnız zatlarıyçün kıç kamara navlı itası halinde masrafça az bir şey fark edeceğine binaen ba'de-ezîn bahren bir mahalle izam kılınacak memurîn-i mülkiyenin alelumum zî-rütbe olanlarına birinci mevki itibariyle kıç kamara ve rütbe ve memuriyetlerine göre birer veya ikişer nefer adamlarına dahi güverte ve rütbesiz memurlara yalnız baş kamara navlları itası ve muvazzaf olmayanlarına usul-i vechile yevmiye dahi verilmesi bittensib mazbata-ı mezkure leffen takdim kılınmağın nezd-i âlî-i cenab-ı vekalet-penahîde rehîn-i tasvib buyurulduğu halde icra-i iktizasının nezaret-i müşarunileyhâya emr ü iş'âr buyurulması babında emr ü ferman hazreti men lehulemrindir fi 24 Zilkade sene 284 ve fi 7 Mart sene 284 (19 Mart 1868).

Midhat, Es-Seyyid Mehmed Nuri, Ahmed Vesim, Es-Seyyid Ali Riza, Es-Seyyid Ahmet Kemal, İbrahim, Es-Seyyid Mehmed Besim, Mehmed Rauf, Mihran Düz, Aleko.

1. Şura-yı Devletin Nizamname-i Esasîsi-öncesi Daire Adı Olmayan Kararlarından Örnekler

İ. ŞD. 1/10 – 2

1227

Sinop hapishanesinde bulunan suçluların çoğalması sebebiyle mevcut olan 10 gardiyan koruma hizmetine yeterli olmadığından bir çavuş ile dört gardiyanın daha alınmasına dair Kastamonu valiliğinden gelen ve Şura-yı Devlete havale edilen mazbata üzerine Maliye Nezaretiyle görüşülerek Hazinede bunlar için kayıt bulunmamasına rağmen, Sinop hapishanesinin cinayet işleyenlerin hapis merkezi olması sebebiyle bu isteğin uygun bulunduğunun mahalline yazılması ve Hazinece gereğinin yapılması hususunun Maliye Nezaretine havalesine dair.

Sinop mahbesinde bulunan mücrimînin tekessür etmesi cihetiyle mevcut olan on nefer gardiyan muhafaza hizmetine kafi olmadığından bir nefer çavuş ile dört nefer gardiyanın daha lüzum-ı istihdamı ifadesine dair Kastamonu vilayeti valiliğinin varid olup Şura-yı Devlete havale buyurulan tahrirâtıyla beraber olan mazbata üzerine Maliye Nezaret-i celilesiyle cereyan eden muhabere cevabında mezkur gardiyanlar maaşına dair Hazinece bir güna kayıd yoğise ise de bu maaşların hapishane masarifi meyanında olarak tesviye kılınmakta olması melhuz bulunmuş idüğinden gerek şimdiye kadar mahallince müstahdem olan on nefer ve gerek bu kere lüzumu gösterilen bir çavuş ile dört nefer gardiyanın tasdik-i istihdamları ve icap eden maaşlarının tahsisi reye ta'lik edilmiş olup malum-ı âli-yi vekalet-penahîleri buyurulduğu vechile Sinop mahbesi sair bazı emsali gibi ashab-ı cinayâtın hapis merkezi olmak cihetiyle tabii mahbusînin kesretinden dolayı muhafazası mühim ve mutenâ olduğundan ve reviş-i iş'âra nazaran mevcut zabtiye neferâtının muhafaza-yı mahbese kafi olmadığı anlaşıldığından ol mikdar gardiyan ve çavuşun istihdamları lazım olmağın ber muceb-i inha icra-yı icabı zımnında mahalline cevabname-yi samileri tastiri ve Hazinece ifa-yı muktezasının nezaret-i müşarünileyhâya havalesi tezekkür kılındı ise de ol babda emr ü ferman hazreti men lehulemrindir. Fi 26 Zilkade sene 284 ve fi 9 Mart sene 284 (21 Mart 1868).

Midhat, Es-Seyyid Mahmud Edhem, Mahmud Celaleddin, Sami Paşa (Bulunamadı), Mustafa Süreyya, İzzet Efendi (Bulunamadı), Es-Seyyid Mehmed Necib, Abdüllatif Subhi, Mehmed Arif, Ali Paşa (Bulunamadı), Vahid Efendi (Bulunamadı), Es-Seyyid Mustafa, Yanko Musurus, Rıza.

2**. Şura-yı Devletin Nizamname-i Esasîsi-öncesi Daire Adı Olmayan Kararlarından Örnekler**

İ. ŞD 1 / 15

1231

Rüsumat Emanetinin Şura-yı Devlete havale edilen yazısı ve eklerine göre Beyrut gümrüğü önündeki rıhtımının batı yanı fırtınadan çökerek, gümrük binasının da duvarı birkaç yerden çatlayarak tehlikeli hal aldığı ve 50.680 kuruşa onarılabileceği keşif sonucu ortaya çıktığından yapılmasına izin verilmesi istendiği, gecikmenin harap yerlerin tamamiyle yıkılmasına yol açacağı ve keşif bedelinin de uygun olması sebebiyle onarımının uygun bulunarak Rüsumat Emanetine havalesine dair.

Rüsumat Emanet-i celilesinin Şura-yı Devlete havale buyurulan takririyle melfufatı meallerinden müsteban olduğu üzere Beyrut Gümrüğü önünde (*bir kelime okunamadı*) Rıhtımı'nın garb tarafı fırtınadan fena halde bozularak çökmüş ve gümrük binasının duvarı dahi birkaç yerinden çatlayıp muhataralı bir halde bulunmuş olmağla icra ettirilen keşfi mucibince elli bin altı yüz seksen kuruş masrafla icra-yı tamirleri istizan olunmuştur. Reviş-i iş'âra nazaran tamirat-ı mebhusenin tehiri harap olan mahallerin bütün bütün münhedim olmasını ve ol halde ziyade masraf ihtiyar edilmesini müstelzim olacağından ve masarif-i mezkure dahi hadd-i itidalde göründüğünden zikr olunan rıhtım duvarının ol mikdar masrafla tamiri hususunun emanet-i müşarünileyhâya havalesi tezekkür kılındı ise de ol babda emr ü ferman hazreti men lehulemrindir fi 26 Zilkade sene 284 ve fi 9 Mart sene 284 (21 Mart 1868).

Midhat, Es-Seyyid Mahmud Edhem, Mahmud Celaleddin, Sami Paşa (Bulunamadı), Mustafa Süreyya, İzzet Efendi (Bulunamadı), Es-Seyyid Mehmed Necib, Abdüllatif Subhi, Mehmed Arif, Ali Paşa (Bulunamadı), Vahid Efendi (Bulunamadı), Es-Seyyid Mustafa, Yanko Musurus, Rıza.

3. Şura-yı Devletin Nizamname-i Esasîsi-öncesi Daire Adı Olmayan Kararlarından Örnekler

İ. ŞD. 1 / 3 - 1

1238

Şiddetli yağmur sonrası Eyüp sokaklarında ve bazı mahalle aralarında biriken kum ve molozun tahliyesiyle, gelip geçenlerin güçlükten kurtarılması için gerekli paranın Hazinece karşılanmasının tabii işlerden olduğuna dair.

Ticaret Nezaret-i celilesinin Şura-yı Devlete havale buyurulan tezkeresiyle melfufatı meallerinden müsteban olduğu vechile **ve** akdemce şiddet üzere nüzul eden bârândan Eyüb sokakları kum ve **moloz** ile dolduğu esnada der-akab mürur ve ubur olunabilecek surette emaneten tesviye olunan mahaller mesarifinden **kusûr** kalan on üç bin üç yüz yirmi sekiz kuruşun henüz Hazinece muamelesi icra olunmamış olduğundan tesviye-i iktizası istizan olunmuş ve ol babda Maliye Nezaret-i celilesiyle cereyan eden muhaberenin cevabında dahi işbu akça Eyüb derelerinin tahliye ve tathiri zımnında ber muceb-i keşf sarf olunan elli sekiz bin kuruşun haricinde bulunmak mülabesesiyle tesviye ve ifası reye talik kılınmış olup **reviş-i** iş'âr hükmünce mezkur on üç bin üç yüz bu kadar kuruş **bârânın** esna-yı nüzulünde sokaklarda ve bazı mahalle aralarında terâküm eden kum ve molozun tahliyesiyle marrîn ve abirînin suubetten kurtarılması için sarf olunarak keşf-i ahîr defterinin haricinde bulunduğu anlaşılmış ve bu akçanın el'an tesviye **olunmamasından** naşi ashab-ı matlub bir yandan sızlanmakta bulunmuş olmasına mebni kabul ve ifası umur-ı tabiiyeden olmağın ber muceb-i istizan zikr olunan on üç bin üç yüz **yirmi** sekiz kuruşun dahi Hazinece kabul ve tesviyesi zımnında ifa-yı muktezasının nezaret-i müşarünileyhaya havalesi tasarruflarında ise de ol babda emr ü ferman hazreti men lehulemrindir. Fi 26 Zilkade sene 1284 ve fi 9 Mart sene 1284 (21 Mart 1868).

Midhat, Esseyyid Mahmud Edhem, Mahmud Celaleddin, Sami Paşa (Bulunamadı), Mustafa Süreyya, İzzet Efendi (Bulunamadı), Esseyyid

Mehmed Necib, Abdüllatif Subhi, Ahmed Arifî(?), Ali Paşa (Bulunamadı), Vahid Efendi (Bulunamadı), Esseyyid Mustafa, Yanko Musurus, Rıza[41].

4. Şura-yı Devletin Nizamname-i Esasîsi-öncesi Daire Adı Olmayan Kararlarından Örnekler

İ. ŞD 1/ 2

1240

Maarif Nezaretinin Şura-yı Devlete havale edilen tezkeresinden anlaşıldığına göre Selanik dahilindeki Aziziye köyündeki göçmenler için açılmış olan mektep hocalığına 200 kuruş maaşla Radoveşli Hüseyin Efendi'nin ve halifeliğine de 100 kuruş maaşla Ahmed Efendi'nin tayini mahallinden talep edildiği, göçmen çocuklarının bilgisizlikten kurtarılmaları için mektep yapmak ve hoca tayin etmek devletçe esasen ve umumen gerekli işlerden ise de bu tür göçmen mektepleri için hocadan başka bir de halife tayininin, benzer mekteplerde talep doğuracağından, halbuki bunun için Hazinede karşılık olmadığından yalnızca Hüseyin Efendi'nin belirtilen maaşla tayininin Maarif Nezaretine yazılmasına ve Hazinece gereğinin yapılması için de Maliye Nezaretine havalesine dair.

Maarif Nezaret-i celilesinin Şura-yı Devlete havale buyurulan tezkeresi mealinden müsteban olduğu üzere Selanik vilayeti dahilinde kain Aziziye karyesinde bulunan muhacirîn için küşad olunmuş olan mektep hocalığına iki yüz kuruş maaşla Radoveşli Hüseyin Efendi'nin ve halifeliğine dahi yüz kuruş maaşla Ahmed Efendi'nin tayini mahallinden inha olunduğu beyanıyla icra-ı iktizası istizan kılınmış olup vakıâ muhacirîn etfalinin halet-i cehl ve nâdânîden tahlis ve vikayeleri için mektep yapmak ve hoca tayin etmek devletçe esasen ve umumen mevadd-ı mültezemeden ise de bu makule muhacir mektepleriyçün hocadan başka bir de halife tayini mesbuk bilemsal olmamasına göre şimdi mekteb-i mezkura halife tayin kılınmış olsa sair muhacirîn mekteplerine dahi sirayet ederek yalnız bir hoca istihdamının kifayeti halinde bir takım maaşlar daha verilmesini mucib olacağından mekteb-i mezkura halife tayininden sarfınazarla mumaileyh

[41] Ahmet Akgündüz, "Arşiv Belgeleri Işığında Şura-yı Devletten…", s. 127-128. Mazbata aslıyla karşılaştırılmış ve tashih edilmiştir. Kara renkle dizili kelimeler tashihleri gösterir.

Hüseyin Efendi'nin ol mikdar maaşla hocalığa tayin olunması hususunun nezaret-i müşarünileyhâya ve Hazinece tesviye-i muktezasının Maliye Nezaret-i celilesine havalesi tezekkür kılındı ise de ol babda emr ü ferman hazreti men lehulemrindir fi 26 Zilkade sene 284 ve fi 9 Mart sene 284 (21 Mart 1868).

Midhat, Es-Seyyid Mahmud Edhem, Mahmud Celaleddin, Sami Paşa (Bulunamadı), Mustafa Süreyya, İzzet Efendi (Bulunamadı), Es-Seyyid Mehmed Necib, Subhi Bey (Bulunamadı), Mehmed Arif, Ali Paşa (Bulunamadı), Vahid Efendi (Bulunamadı), Es-Seyyid Mustafa, Yanko Musurus, Rıza.

5. Şura-yı Devletin Nizamname-i Esasîsi-öncesi Daire Adı Olmayan Kararlarından Örnekler

İ. ŞD. 1 / 10 - 1

1252

Divan-ı Muhasebattan tanzim ve Maliye Nezaretince ek yapılıp Şura-yı Devlete sunulan mazbataya göre Vidin hapishanesi Tuna vilayeti dairesinde ve sair bazı mahallerde suç işleyenlerin cezalarını çekmede merkez olduğu, hükümlülerin çok olması sebebiyle bunların şahsi işlerinden başka, hapishanenin zabıta işlerine ait olmayan bazı iç işlerinin görülmesinde görevli bulunan gardiyan maaşının yeterli olmaması yüzünden, çalıştırılacak ehliyetli adam bulunamadığı, bu sebeple, mevcut 250 kuruş maaşının 750 kuruşa çıkarılmasının talebinin hizmet gereklerine uygun görüldüğünden kabulüyle mahalline bildirilmesi, Hazinece gereğinin yapılması için de Maliye Nezaretine havalesine dair.

Divan-ı Muhasebattan tanzim ve Maliye Nezaret-i celilesinden tezyil ve takdim kılınıp Şura-yı Devlete havale buyurulan mazbata mealinden müsteban olduğu vechile Vidin hapishanesi Tuna vilayeti dairesinde ve sair bazı mahallerde zuhur eden erbab-ı cinayetin ikmal-i müddet-i cezaiyeleriyçün merkez olduğundan mevcud olan mücrimînin kesreti cihetiyle bunların hususât-ı şahsiyelerinden başka mezkur hapishanenin umur-ı zabıtasına taalluk etmeyen bazı malumât-ı dahiliyesinin idare ve tesviyesine memur bulunan gardiyan maaşının[42] kâfi olmamasına ve

[42] Aslında "başının" diye yazılmıştır.

muhassas olan iki yüz elli kuruş maaşı dahi ehliyetlisinin istihdamına gayrimüsait bulunmasına mebni bu iş için münasibi kullanılmak üzere maaş-ı mezkurun beş yüz kuruş daha ilavesiyle yedi yüz elli kuruşa iblağı mahallinden inha olunduğu beyanıyla icra-yı icabı istizan kılınmış ve meblağ-ı mezburun zammı hususât-ı mebhusenin daire-yi matlubede cereyanı maksadına mübteni olarak lüzum-ı sahihaya müstenit bulunmuş olmasıyla ol mikdar maaşla hizmet-i mezkureye münasip birinin tayini hususunda mahalline emirname-yi samileri tastiriyle Hazinece ifa-yı muktezasının nezaret-i müşarünileyhâya havalesi tezekkür olundu ise de ol babda emr ü ferman hazret-i men lehulemrindir. Fi 26 Zilkade sene 284 ve fi 9 Mart sene 284 (21 Mart 1868).

Midhat, Es-Seyyid Mahmud Edhem, Mahmud Celaleddin, Sami Paşa (Bulunamadı), Mustafa Süreyya, İzzet Efendi (Bulunamadı), Es-Seyyid Mehmed Necib, Abdüllatif Subhi, Mehmed Arif, Ali Paşa (Bulunamadı), Vahid Efendi (Bulunamadı), Es-Seyyid Mustafa, Yanko Musurus, Rıza.