

# Cumhuriyet Türkiye'sine Geçiş Sürecinde şûrâ-yı Devlet

Zeki Eraslan\*

## Öz

Osmanlı modernleşmesinin merkez teşkilatındaki değişim ve dönüşümünün bir parçası olarak yapısal reform sürecinin devamını temin maksadıyla şûrâ-yı Devletin ihdas edildiği açıktır. Yarım asrı aşkın *mücehhez ve mümtaz birikimi* ile Cumhuriyet Türkiye'sine tevarüs eden şûrâ-yı Devlet, 1868-1922 yılları arası dönemde sık sık yapısal değişim geçirmiştir. Günümüzde varlığını Danıştay olarak devam ettiren bu kurumun Cumhuriyet dönemindeki yapısını anlamak için, geçiş süreci olarak adlandırabileceğimiz II. Meşrutiyet ve Millî Mücadele Dönemi'ndeki hukuki gelişmelerin ortaya konulması gerekmektedir. Özellikle Millî Mücadele yıllarında TBMM Hükûmeti, şûrâ-yı Devletin geleceğini ve varlığını sorgularken, İstanbul'da bu Kurum çalışmalarına devam etmekteydi. Dolayısıyla bu geçiş sürecini İstanbul ve Ankara Hükûmetinin şûrâ-yı Devlete bakışı üzerinden değerlendirmek gerekmektedir.

Ankara'da Mecliste şûrâ-yı Devlet üzerinden yapılan tartışmalar ve dönemin basınında yer alan haberler, heterojen bir imparatorluktan homojen üniter Türkiye Cumhuriyeti'ne geçiş sürecinin sancılarını yansıtır niteliktedir. şûrâ-yı Devlet ile ilgili daha önce tarafımızca yapılan çalışmada Millî Mücadele Dönemi İstanbul ve Anadolu basınıyla *TBMM Zabıt Ceridelerinde şûrâ-yı Devlete nasıl yaklaşıldığına* ve bu bağlamda yaşanan tartışmalara yer verilememiştir. Bahsi geçen çalışmanın eksikliği arşivde karşılaşılan yeni belgeler, basında yer alan haberler ve bu dönemde hayata geçirilen bazı hukuki düzenlemeler ışığında bu çalışmada giderilmeye çalışılmıştır.

Bu çerçevede bu çalışmada II. Meşrutiyet ve Millî Mücadele yıllarında şûrâ-yı Devletin geçirdiği değişim süreci; yapılan hukuki düzenlemeler, Osmanlı arşiv belgeleri, dönemin basını ve meclis zabıtları üzerinden tahlil edilmeye çalışılacaktır.

**Anahtar Kelimeler:** şûrâ-yı Devlet, Değişim ve Dönüşüm, Hukuki Düzenlemeler, Zabıt Ceridesi, İdari Yargı, Basın, Parlamento

\* Dr., Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu, Ankara/TÜRKİYE, zeraslan78@hotmail.com  
ORCID: 0000-0002-4349-2274 DOI: 10.37879/belleten.2021.1025  
Makale Gönderim Tarihi: 14.12.2020 - Makale Kabul Tarihi: 05.04.2021

## Council of State in Transition Process to Republican Turkey

### Abstract

It is clear that the Şûrâ-yı Devlet/Council of State was created in order to ensure the continuation of the structural reform process as part of the change and transformation of the central organization of the Ottoman modernization. Şûrâ-yı Devlet/Council of State, which was inherited by the Republic of Turkey with its equipped and distinguished savings of more than a half century, underwent frequent structural changes between 1868-1922. In order to understand the structure of this institution which continues its existence today as *Danıştay*, revealing the legal developments during the Second Constitutional Era and Turkish National Struggle which could be considered as a transition process is significant.

While the Turkish Grand National Assembly (TBMM) Government was questioning the future and existence of the Council of State, especially during the years of the National Struggle, this institution was continuing its work in Istanbul. Therefore, it is necessary to evaluate this transition process through the approaches of the Istanbul and Ankara governments to Council of State.

The discussions in Ankara at the TBMM Government and news in the press of period reflect the pains of the transition from a heterogeneous empire to a homogeneous unitary state, namely the Republic of Turkey. In my previous study on the Council of State, it could not be possible to examine the issues of how was the approach to the Council of State and related discussions from İstanbul and Anatolian press and the minutes of TBMM during the National Struggle. The lack of the aforementioned study has been tried to be eliminated in this study in the light of new documents encountered in the archive, news in the press and some legal regulations implemented in this period.

In this context, the process of transformation of the Council of State during the II. Constitutional Era and the National Struggle will be analyzed in this article through the legal arrangements made, Ottoman archival documents, press of the period and minutes of the parliament.

**Keywords:** Council of State, Change and Transformation, Legal Regulations, Minutes, Administrative Justice, Press, Parliament

### Giriş

Osmanlı modernleşmesinin merkez teşkilatındaki değişim ve dönüşümünün bir parçası olarak yapısal reform sürecinin devamını temin maksadıyla Şûrâ-yı Devlet'in ihdas edildiği açıktır. Şûrâ-yı Devlet, Osmanlı Devleti'nde Divân-ı Hümâyûn ile başlayan, Meclis-i Meşveret ile devam eden ve Tanzimat Dönemi'nde çalışma

usul ve esasları somut olarak tayin edilen meclisli yapı geleneğinin devamıdır. Bu bağlamda parlamento öncesindeki uzun ve derin tecrübeler zincirinin sonucunda karşımıza çıkmaktadır. Kuruluş kanunu olan 1 Nisan 1868 (8 Zilhicce 1284) Nizâmname-i Esâsinin 1. maddesi ile Şûrâ-yı Devletin en genel görev tanımı “Mesâlih-i umûmiyye-i mülkiyyenin merkez-i müzâkeresi olmak” şeklinde tayin edilmiştir. Ancak Saray ve Bâb-ı Âlî'nin Şûrâ-yı Devletten beklentisi bu Kuruma verilen görev, yetki ve sorumluluklardan bahisle bir istişare/danışma işlevinden çok daha fazlasıdır<sup>1</sup>. Bahsi geçen kanunla çizilen çerçeveye göre devlet ve toplumu ilgilendiren mülki iş ve meselelerin görüşüleceği merci olmanın dışında Şûrâ-yı Devletin diğer görev, yetki ve sorumlulukları mevcut kanun ve nizamnamelerin incelenmesi, kendisine Sadaret Makamı tarafından tevdi edilen kanun lâyhalarının (tasarısı) hazırlaması ve idari denetimi aşan yargısal görevlerdir. Bu görev ve yetkilerle Şûrâ-yı Devlet, kuruluşunda ilham kaynağı olan Fransız Danıştay (Conseil d'Etat/Konsey Deta) ile oldukça benzerlik taşımaktadır. Uhdesine verilen görev, yetki ve sorumluluklar ile kendinden önceki tecrübeyi de terkip eden Şûrâ-yı Devlet, hukuki düzenlemelerin de verdiği katkıyla edindiği sistematik çalışma becerisiyle merkezi yönetimde idari rejime geçişin simgesini, dolayısıyla idari yargı sisteminin de temelini oluşturmuştur.

Yarım asrı aşkın mücehhez ve mümtaz birikimi ile Cumhuriyet Türkiye'sine tevarüs eden Şûrâ-yı Devlet, 1868-1922 yılları arası dönemde sık sık yapısal değişim geçirmiştir. Günümüzde varlığını Danıştay olarak devam ettiren Şûrâ-yı Devlet'in Türkiye Cumhuriyeti'ne tevarüs sürecinin anlaşılabilmesi, II. Meşrutiyet ve Millî Mücadele Dönemi'ndeki hukuki düzenlemeleri analiz etmekten geçmektedir. Heterojen bir imparatorluktan üniter Türkiye Cumhuriyeti'ne geçiş sürecinde özellikle Millî Mücadele Dönemi'nde Ankara Hükûmetinin Şûrâ-yı Devlete bakışı günümüzdeki dönüştüğü yapı hakkında da ipuçları vermektedir.

Şûrâ-yı Devlet ile ilgili daha önce tarafımızca yapılan çalışmada<sup>2</sup> Millî Mücadele Dönemi İstanbul ve Anadolu basınıyla *TBMM Zabıt Ceridelerinde Şûrâ-yı Devlete nasıl yaklaşıldığına* ve bu bağlamda yaşanan tartışmalara yer verilememiştir. Bahsi geçen *çalışmanın eksikliğinin*; arşivde karşılaşılan yeni belgeler, basında yer alan ha-

1 Şûrâ-yı Devletin ilk Kanunu olan 1 Nisan 1868 tarihli (8 Zilhicce 1284) Nizâmname-i Esâsi'de bu Kurumun görev yetki ve sorumlulukları tayin edilmiştir. BOA, İDUİT, 58/51-2. Matbû metin için bk. *Düstûr*, 1. Tertip, 1. Cilt, Matbaa-i Âmire, 1289, s. 703-706.

2 Hacettepe Üniversitesinde doktora tezi olarak hazırlanan ve yayımlanan bu çalışma için bk. Zeki Eraslan, *Şûrâ-yı Devletten Danıştaya: Yapısal ve Fonksiyonel Dönüşüm (1868-1922)*, Türk Tarih Kurumu Yay., Ankara 2018.

berler, bu dönemde hayata geçirilen bazı hukuki düzenlemeler ve zabıt cerideleri ışığında makale düzeyindeki bu çalışmayla giderilmesi amaçlanmıştır. Çalışmanın sınırları ve amacı dâhilinde Türkiye tarihinde iki hükûmetli (1920-1922) ve iki anayasalı (1921-1924) kendine özgü bir dönemde İstanbul ve Ankara Hükûmeti'nin Şûrâ-yı Devlete bakışı ve bu bağlamda atılan adımlar ortaya konulmaya çalışılacaktır.

### **Osmanlı Devleti'nin/İstanbul Hükûmetlerinin Şûrâ-yı Devlete Bakışı**

Şûrâ-yı Devlet, yapılacak reformların yeni merkezi olarak görülüp planlandığından matlâb-ı i'lâya vusul/yüksek hedeflere ulaşmak için devletin tüm üst düzey yöneticilerinin (Bâb-ı Âli ve Sultan) desteğine eş zamanlı şekilde sahip olmuştur. Sultan Abdülaziz 5 Mart 1868 (11 Zilkade 1284) yılında kurulan Şûrâ-yı Devletin resmî açılışına 10 Mayıs 1868 (17 Muharrem 1285) tarihinde katılarak kendi adına Sadrazam tarafından okunan Nutk-ı Hümâyûn<sup>3</sup> ile bu Kuruma yakından ilgi göstermiş ve Şûrâ-yı Devleti desteklemiştir. İlk başkanı (Reîs-i Evveli) Mithat Paşa da bu sürecin sevk ve idaresini elde edilen olumlu atmosferinde de etkisiyle başarıyla yürüttüğünden kuruluşunu takip eden yıllarda Şûrâ-yı Devlet parlak bir dönem yaşamıştır. Ancak Sadrazam Âli Paşa'nın 8 Eylül 1871 tarihinde ölümünden sonra Şûrâ-yı Devlet "hâmî-i hakîkî" sini kaybetmiştir. Aynı tarihte Sadrazam olan Mahmut Nedim Paşa gerek Âli Paşa ve gerekse Mithat Paşa ile arasındaki çekişmeyi menfî tutumu üzerinden en çok Şûrâ-yı Devlet üzerinden yansıtmıştı.

Sadrazam Mahmut Nedim Paşa ile birlikte 1872'de başlayan ve ilga edildiği 1922'ye kadar olan süreçte Şûrâ-yı Devletin etki sahası ve verimliliği siyasi çekişmelere bağlı olarak zaman zaman daralıp zaman zaman da genişlemekle birlikte ilk dört yıl içinde elde ettiği sistemli çalışma başarısına, kendisinden müspet beklenti düzeyine ve devletin tüm üst düzey yöneticilerinin (Bâb-ı Âli ve Sultan) desteğine eş zamanlı şekilde bir daha asla kavuşamamıştır. Bu durumun en önemli sebeplerinden biri kanaatimizce, daha kuruluşunda bu Kurumun sıkı sıkıya Sadaret Makamına bağlı olarak ihdas edilmesidir<sup>4</sup>. Sürekli yapısal değişikliğe maruz kalan

3 Sultan Abdülâziz'in Şûrâ-yı Devletin resmî açılışında yaptığı bu konuşma metninin arşiv belgesi için bk. BOA, HH, 16425; Matbû metin için; *Muharrerât-ı Nâdire*, Cild-i Sâni, s. 50-53. [www.archive.org/stream/](http://www.archive.org/stream/) (Collection: Ohio State University Library, publication date 1289/1872); çeviri yazı için bk. Ahmet Lûtfi Efendi, *Vak'a-nüvis Ahmet Lûtfi Efendi Tarihi*, (Yay. Münir Aktepe) C XII, TTK Yay., Ankara 1989, s. 11-13.

4 Hukuki dayanaklar esas alınarak Şûrâ-yı Devlet hakkında son dönemde yapılmış olan ve Kurumun kuruluş kanunu ile yönetmeliğinin yer aldığı (tam metnin aslı ve çeviri yazısı) bir çalışma için bk. Eraslan, *age.*, s. 279-300.

Şûrâ-yı Devlet'in durumunu Cevdet Paşa, aynı tarihte kurulan Divân-ı Ahkâm-ı Adliye ile karşılaştırarak şöyle açıklamaktadır<sup>5</sup>.

"...Şûrâ-yı Devlet pek ziyâde âlâyîşli olarak teşkil olundu. Fakîr ise âlâyîşe bakmayub esâsının metîn olmasına hasr-ı nazar eyledim. Ahkâm-ı Adliyye dâ'irelerini tecdric ü tecrübe üzerine teşkil ve kalemlerini güzelce tanzîm ve mahâkim-i nizâmîyye ilâmlarının usûl-ı sâkk ü sebkini vaz'-ı makbûl ve müstahsen üzerine te'sîs ettim. Binâen-aleyh devâir-i adliyye refte refte tevessü' ve lâynkıyle te'essüs eylemiş olduğuna mebni sonraları Şûrâ-yı Devletin bid'defe'at uğradığı tahavvülât ve inkişâbâtan sâlim kalmıştır..." Cevdet Paşa bu ifadeleri ile Divân-ı Ahkâm-ı Adliyenin sağlam temeller üzerine inşa edildiğine, Şûrâ-yı Devletin ise defalarca yapısal değişikliğe uğradığına dikkat çekmekteydi.

II. Meşrutiyet'e kadar olan kırk yıllık süre zarfında yaklaşık on defa yapısal değişikliğe gidilmiş ancak istenen sonuç bir türlü alınamamıştır. II. Meşrutiyet Dönemi'nde de Şûrâ-yı Devletin yapısıyla ilgili tartışmalara devam edilmiştir<sup>6</sup>. Tartışmalar sonucunda Şûrâ-yı Devletin yapısında ve üye sayısı ile niteliğinde müspet ya da menfi değişiklikler zaman zaman olmakla beraber bu Kurum kamu hizmeti vermeye devam etmiştir. II. Meşrutiyet öncesinde Şûrâ-yı Devlet kadroları gereğinden fazla şişirilmiş olsa da Findley'nin isabetle ifade ettiği gibi Kurumun işlevselliğini yitirmemiş olduğu, ürettiği mevzuatın olağanüstü hacminden anlaşılmaktadır<sup>7</sup>. Diğer taraftan II. Meşrutiyet Dönemi'nin Şûrâ-yı Devlet Başkanlarından olan Halil Mentеше ile son Şûrâ-yı Devlet Başkanı Mehmet Tevfik Biren'in Hatıratı İstanbul Hükümetlerinde Şûrâ-yı Devletin görevlerini yapmaya, sorumluluklarını yerine getirmeye devam ettiğini ortaya koymaktadır. Örneğin Selanik eski valisi Mehmet Tevfik Biren'in anılarından hareketle; Bâb-ı Âli baskınında olan biteni izlemeye çalışan Şûrâ-yı Devletin Baş Muavini "Biz işimize gidelim" diyerek kendisinin engellediğini, Şûrâ-yı Devlete giderek çalışmalara devam edildiğini,

5 Ahmet Cevdet Paşa, *Tezâkir 40-Teîimme*, (Yay.: C. Baysun), 3. baskı, TTK Yay., Ankara 1991, s. 84.

6 Şûrâ-yı Devlet bağlamında II. Meşrutiyet Dönemi yaşanan gelişmeler için arşiv kaynaklarına ilaveten, dönemin canlı tanıkları olan Şûrâ-yı Devlet Başkanlarının Hatıratları süreci ışık tutması açısından oldukça önemlidir. Bu bağlamda; Halil Mentеше, *Osmanlı Mebusan Meclisi Reisi Halil Mentеше'nin Anıları*, (haz: İsmail Arar), Hürriyet Vakfı Yayınları, İstanbul 1986; Abdurrahman Şeref Efendi *Son Vak'anüvis Abdurrahman Şeref Efendi Tarihi*, "II. Meşrutiyet Olayları" (haz. Bayram Kodaman-Mehmet Ali Ünal), TTK Yay., Ankara 1996 ve Mehmet Tevfik Biren'in *II. Abdülhamid, II. Meşrutiyet ve Mütareke Devri Anıları 2*, (Yayına Hazırlayan: F. Rezan Hürmen), Arma Yay., İstanbul, 1993 adlı eserler dikkat çekicidir.

7 Carter V. Findley, *Osmanlı İmparatorluğu'nda Bürokratik Reform* (çev: Ercan Ertürk), Tarih Vakfı Yurt Yay., İstanbul, 2014, s. 286.

yine aynı şekilde Bâb-ı Âli yangınında Şûrâ-yı Devletin civardaki ufak bir binaya nakledildiğini ve çalışmalarına orada da devam edildiği ifade edilmektedir<sup>8</sup>. Biren'in anılarında devamla; Şûrâ-yı Devletin kendisine özellikle de hukuki konularda ciddi birikim kazandırdığına, müzakere kabiliyeti olmayan bazı üyeler yer alsada özellikle Halil Mentеше'nin Şûrâ-yı Devlet Başkanlığı döneminde (1913-1916) yaptığı yerinde müdahalelerle sahasında ihtisas sahibi üyelerin Şûrâ-yı Devlette bir araya geldiğine, kendisinin bu Kurumda zevkle çalıştığına, Şûrâ-yı Devletin kanun çalışmalarında bir *ih̄tisas heyeti* olduğuna, tensikat kanunundan kaynaklı memur mağduriyetlerine bu kanununa müzeyyel bir kanun ile çözüm arandığına, bu bağlamda mağduriyetleri gidermede Şûrâ-yı Devletin önemli bir görev üstlendiğine ve bu esnada kendisinin de Mülkiye Dairesi Reisi olduğuna değinilmektedir<sup>9</sup>.

## II. Meşrutiyet Dönemi'nde Hukuki Düzenlemeler

Şûrâ-yı Devletin Cumhuriyet Türkiye'sine geçiş sürecini anlayabilmek için Millî Mücadele Dönemi'nden öncesindeki safhayı ifade eden II. Meşrutiyet Dönemi Şûrâ-yı Devletin teşkilat yapısı ile görev, yetki ve sorumluluklarını düzenleyen hukuki düzenlemeleri tahlil etmek gerekmektedir. II. Meşrutiyet'in ilanı (23 Temmuz 1908) ile birlikte parlamento yeniden çalışmaya başlamış ve devletin merkez teşkilatında da yeni rejimin ruhuna uygun düzenlemeler yapılmıştır.

Bu doğrultuda 12 Ağustos 1908 (14 Recep 1326) yılında yayımlanan bir İrâde-i Seniyye<sup>10</sup> oldukça önemlidir. Söz konusu irâde, Şûrâ-yı Devletin mevcut yapısıyla üzerine aldığı görevleri yeterince yerine getiremediğine dikkat çekmekte ve üzerinde bazı değişiklikler yapmak suretiyle ilk kurulduğunda hazırlanan nizâm-nâme-yeye dönülmesini ön görmektedir. Daha sonra 3 Eylül 1908 (6 Şaban 1326) tarihli “Şûrâ-yı Devletin Teşkilât ve Tensikâtı Hakkında İrâde-i Seniyye<sup>11</sup>” ile Şûrâ-yı Devletin Mülkiye, Maliye, Tanzimat, Maârif ve Nâfia olmak üzere dört daire ola-

8 Biren, *age.*, s. 69-70.

9 Biren, *age.*, s. 82-85 ve 93-95.

10 “Şûrâ-yı Devletin teşkilât-ı hâzırası mesâlih-in hüsn-i cereyanını te'mine kâfi olmadığından... ” şeklinde başlayan İrâde-i Seniyye “...Şûrâ-yı Devletin bidâyet teşkilinde mevzû nizâm-nâmenin ba'zı ta'dilâtıyla...” ibaresiyle devam etmekte ve metinde yer alan “...luzûmuna binâ'en evvelce olduğu gibi bir de Ma'ârif Dâ'iresi teşkilî muktezâ bulunduğundan...” ifadesiyle ise mezkûr dairenin yeniden kurulmasını teminen Şûrâ-yı Devlet teşkilatında değişikliğe gidilmesine dair öneri getirilmekte olduğu ve bu önerinin uygun bulunup onayladığı anlaşılmaktadır. BOA, İ.DUİT. 58/23-1.

11 Aynı konuya ilişkin Vükelâ Mazbatası için bk. BOA, ŞD, 3197/32'ye; İrâde-i Seniyye için ise bk. *Düstûr*, II. Tertip, I. Cilt, s. 71-72./Damat Paşalara tanınan “a'zâ-yı fahriyye” statüsüne ilk kez bu İrâde-i Seniyye'de rastlanmıştır.

rak yeniden yapılandırılmıştır. Fakat bu durum da kısa sürmüş yeniden düzenleme yapma zorunluluğu doğmuştur. Yapıldığı günün koşullarında kamu personel rejimini derinden etkileyen ve ciddi tartışmalara yol açan 30 Haziran 1909 (17 Haziran 1325) tarihli Tensikat Kanununun<sup>12</sup> 1. maddesinin verdiği imkân ile Şûrâ-yı Devlet Kadroları da gözden geçirilmiş, 14 Ağustos 1909 (1 Ağustos 1325) tarihli Müvâzene-i Umûmiyye Kanûnu<sup>13</sup> ile Kurumun teşkilat yapısı yeniden düzenlenmişti. Buna göre daire sayısı (Tanzimat), (Mülkiye) ve (Maliye, Nâfia ve Maârif) olmak üzere üçe indirilmiş, Şûrâ-yı Devlet Reisi ilk kez Vükelâ-yı Devlet arasından çıkarılmış ve Şûrâ-yı Devlet, Adliye Nezâretine bağlanmıştır. II. Meşrutiyetin ilanı takip eden yıllarda Şûrâ-yı Devlette önce Mülkiye daha sonra Maliye Dairelerine reislik yapan Mehmet Tevfik Bey (Biren) hatıralarında; bahsi geçen düzenleme çerçevesinde Sadrâzam Kamil Paşa Hükûmetinde Adliye Nazırı olan Damat Arif Hikmet Paşa'nın aynı zamanında Şûrâ-yı Devlet Reisi olarak da tayin edildiğini, bu durumun Fransa'daki usule uygun olduğunu ifade etmiştir<sup>14</sup>. Şûrâ-yı Devlet için bu durum ilk defa söz konusu olmuştur. Bu durum şüphesiz Şûrâ-yı Devlet için devletin merkezi teşkilatında menfi bir gelişmedir. Çünkü Şûrâ-yı Devlet Reisi, Adliye Nâzırı ile eşit statüde Heyet-i Vükelâ/Hükûmet Üyesi olma statüsünü kaybetmiştir. Yaklaşık üç yıl süren bu uygulamadan 21 Ocak 1912 (8 Kanûn-ı Sâni 1327) tarihli İrade-i Seniyye ile vazgeçilmiştir<sup>15</sup>. Şûrâ-yı Devletin Adliye Nezâretinden ayrılmasının gerekçesi bu irâdede "...kavânîn-i umûmiye lâyhalarının ekseri burada tanzîm olunmakta olduğu gibi şûrâ-yı mezkûre kavânîn ve nizâmâta tatbîki lâzım gelen mu'âmelâtın merkezî tedkik ve tatbîki ve mesâ'il-i fevkalâde-i idâriyede kuvve-i

12 Tensikat Kanununun 1. maddesinde komisyonların teşkil şekline ve görev tanımına yer verilmiştir. Buna göre Meclis-i Âyan'dan bir üyenin başkanlığı, Meclis-i Mebusan'dan bir üyenin ikinci başkanlığı/başkan vekilliği ve ilgili idareden seçilen üç üye ile komisyonlar kurulmuştur. Komisyonların "...devâir-i hükûmetle bi'l-umûm mehâkimde icrâ edilecek teşkilat ve tensikat dolayısıyla..." görev yapacakları hükme bağlanmıştır. Komisyonların çalışma yöntemine ise aynı kanunun 2. maddesinde yer verilmiştir. Toplam 18 maddeden oluşmakla birlikte içerdiği hükümler itibarıyla kamu çalışanlarının memuriyet geleceğine dair radikal kararlara yer veren Tensikat Kanunu için bk. *Düstur*, II. Tertip, Cilt 1, s. 326-327; *Takvim-i Vekâyî* ile neşir ve ilanı 27 Haziran 1325, No: 267. Diğer taraftan Tensikat Kanununun hazırlanış süreci ve dönemin memurları üzerindeki etkileri konusunda ayrıntılı bir çalışma için bk. Erkan Tural, *Son Dönem Osmanlı Bürokrasisi: II. Meşrutiyet Dönemi'nde Bürokratlar, İttihatçılar ve Parlamenterler*, TODAİE Yay., Ankara 2009, s. 53-122 ve Biren, *age.*, ss. 83-99. Ayrıca Tensikat Kanunu öncesinde Osmanlı Devleti'nde II. Abdülhamit döneminde de memurların maaş, ödül ve ceza ile yaşam standartlarına ait ciddi problemler ve bu problemlerin 1908'den sonra da devam ettiğine dair ayrıntılı veriler için bk. Carter V. Findley, *Ottoman Civil Officialdom*, Princeton University Press, New Jersey 1989, s. 293-333.

13 *Düstur*, II. Tertip, Cilt 1, s. 485.

14 Biren, *age.*, s. 76.

15 BOA, DUİT, 8/51.

icrâ'iyenin hey'et-i müşâveresi bulunmasıyla vezâ'ifini mütenevvi' ve cesim olduğundan.." ibaresiyle ortaya konulmuş olup kanun taslaklarının çoğunlukla Şûrâ-yı Devlette tanzim edildiğine ilaveten hukuki düzenlemelerle ilgili uygulamada karşılaşılan sorunlar için de merkezi idarenin danışma organı olarak, Şûrâ-yı Devletin üstlendiği işlerin yoğunluğu ve çeşitliliğine dikkat çekilmiştir. Diğer taraftan aynı irâdede, Adliye Nezâretinin de işlerinin çokluğu ve çeşitliliğine vurgu yapılmış ve Şûrâ-yı Devlet ile Adliye Nezâretinin aynı kişinin uhdesinde olmasının bazı zorluklara ve gecikmelere yol açtığından bahisle önceki dönemlerdeki gibi Şûrâ-yı Devletin adı geçen bakanlıktan ayrılması "Şûrâ-yı Devlet Riyâsetinin kemâ-fi's-sâbık Adliye ve Mezâhib Nezâretinden tefrîki" ve Heyet-i Vükelâ'ya dâhil edilmesi, riyâsetine ise ehliyetine binaen Said Halim Paşa'nın getirilmesi uygun görülmüştür.

Normlar hiyerarşisi bağlamında daha da önemli bir değişiklik ise Kanûn-ı Esâsi'de olmuştur. Şöyle ki, Kanûn-ı Esâsi'nin 54. maddesinde yer alan "Şûrâ-yı Devlette bi'l-müzâkere tanzim olunacak kavânin lâyihası" ibaresinin 21 Ağustos 1909 (8 Ağustos 1325) anayasa değişikliği ile ortadan kaldırıldığı görülmektedir<sup>16</sup>. Böylece kanun taslaklarının hazırlık sürecinde Şûrâ-yı Devlette müzakere edilmesi anayasal dayanağını yitirmiştir. Şûrâ-yı Devlet için bir diğer değişiklik ise yargısal yetkilerine ilişkin olmuştur. 17 Şubat 1914 (4 Şubat 1329) tarihli Me'mûrîn Muhâkemât-ı Hakkında Kanûn-ı Muvakkat'ın 1. maddesi: "Me'mûrînin vazîfe-i me'mûrîyetlerinden dolayı munbâ'is veya vazîfe-i me'mûrîyetlerinin ifâsı sırasında hâdis olan cürümlerinden dolayı icrâ-yı muhâkemeleri şerâit-i âtiye dâ'iresinde Mehâkim-i Adliyye'ye â'ididir." hükmünü amir olduğundan memur suçları Mehâkim-i Adliyye'ye tevdi edilmiş ve Şûrâ-yı Devlet nezdinde görev yapan Temyîz, İstinâf ve Bidâyet Mahkemeleri ilga edilmiştir<sup>17</sup>. Böylece memurların memuriyetlerinden kaynaklanan suçların yargılama mercii adli mahkemeler olmuştur.

II. Meşrutiyet Dönemi'nde de Şûrâ-yı Devleti yeniden yapılandırmak ve işlevselliğini artırmak adına devamlı bir arayış söz konusu olmuştur. Sadrazam Said

16 *Düstur*, II. Tertip, Cilt 1, s. 642-643; Ayrıca Osmanlıdan günümüze tüm anayasa metinleri için bk. A. Şeref Gözübüyük ve Suna Kili, *Türk Anayasa Metinleri*, Türkiye İş Bankası Yay., Ankara, 1985.

17 *Düstur*, II. Tertip, Cilt 6, s. 207-211; Bu hususta birkaç noktaya değinmekte fayda görülmektedir: Bu toplam 21 maddeden oluşan bu Kanun, geçici bir süre için hazırlansa da (Kanûn-ı Muvakkat) Türkiye'de tam 85 yıl uygulanmıştır. Memurların memuriyetlerinden kaynaklanan ya da görevi esnasında işledikleri suçların bir ceza yargılamasına esas süreçlerde (ön inceleme/soruşturma gibi) bu kanun hükümlerine uymak zorunluluğu vardır. Neticede, yapılan soruşturmanın sonucuna göre kamu davası açılması istemi ya da men-i muhâkeme kararı verilir. 1914 tarihli bu Kanun, 4/12/1999 tarihli 4483 sayılı "Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun" ile yürürlükten kaldırılmıştır. 4483 sayılı Kanun günümüzde de yürürlüktedir. Bk. *Düstur*, 5. Tertip, Cilt: 39.



Paşa tarafından 8 Mayıs 1912 (25 Nisan 1328) tarihinde Şûrâ-yı Devlet Riyâsetine yazılan tezkire oldukça dikkat çekicidir<sup>18</sup>. Zirâ bu tezkirede Şûrâ-yı Devletin *ihtisâs gerektiren işlerle görevli* olduğuna, kanun ve nizamname taslaklarını hazırlarken hukuk kuralları ve genel idari usullere uyduğuna, bu hususların Şûrâ-yı Devletin kuruluş kanunda ön görüldüğüne ve bu ruh ve maksada geri dönülmesi gerektiğine vurgu yapılmıştır.

Şûrâ-yı Devlete işlerlik kazandırma düşüncesi bu Kurumun yeniden teşkilini sağlamaya matuf çabalarla da kendisini göstermektedir. Şöyle ki, 1913 yılında Said Halim Paşa Hükûmetinde Şûrâ-yı Devlet Reisliği yapan Halil Mentеше'nin anılarında; kendisinin başkan olarak görev yaptığı dönemde Şûrâ-yı Devlet kadrolarında düzenlemeler yapıldığı ve hazırlanan kanun lâyihasıyla teşkilat yapısının yeniden gözden geçirilerek Şûrâ-yı Devletin ilham kaynağı olan Fransa'daki işlevine benzer bir statüye kazandırılmak istendiği, bahsi geçen lâyiha'nın Mecliste görüşülmeye başlandığı ancak 1914 yılında Cihan Harbi'nin başlamasıyla bu çabaların akamete uğradığından bahsedilmiştir<sup>19</sup>. Yine bu anılarda oldukça dikkat çektiği üzere; II. Meşrutiyet öncesi dönem kastedilerek Şûrâ-yı Devlet kararlarının Sadrâzâmın tasdiki ile bütün devlet daireleri için hüküm-i câri/bağlayıcı olduğuna bu tasdike de "tasdik-i asâfi" dendiğine, devletin şekli parlamenter Saltanat-ı Meşrûta olunca Sadrâzâmın âmiriyet sıfatının kalmadığına ve her nâzırın kendi icratlarından dolayı Meclis-i Mebusana karşı ayrı ayrı sorumlu olduğundan Şûrâ-yı Devlet kararlarına karşı işine geldikleri gibi davrandıklarına yer verilmiştir<sup>20</sup>. Bu durum Şûrâ-yı Devlet algısının merkezi bürokraside ne şekilde değiştiğini göstermesi bakımından oldukça önemlidir.

Osmanlı Devleti, Şûrâ-yı Devletin teşkilat yapısı ve işlevlerini en son 1918 tarihli bir lâyiha<sup>21</sup> ile masaya yatırmıştır. Günün koşullarından dolayı yasalaşmasa da

18 BOA, ŞD, 2813/10-2. Tezkire "...Şûrâ-yı Devlet her hükûmette yok ise de mevcut olan devletlerde ihtisâsa tevakkuf eden mesâili hal ve mesâi-i mühimme-i idâriyeyi tedkik etmek ve kavânin ve nizâmat lâyihalarını kavâid-i hukûkiyeye ve usûl-i umûmiye-i idâreye göre kaleme almak vazifeleriyle meşguldür bizde Şûrâ-yı Devletin nizâmat-ı muhtelifesinin husûsen bidâyet-i teşkilinde yapılan nizâmnâme-i esâsinin ruh ve maksadı dahi buna dalâlet eder..." ibarelerine yer vermiştir.

19 Halil Mentеше, *Osmanlı Mebusan Meclisi Reisi Halil Mentеше'nin Anıları*, (haz. İsmail Arar), Hürriyet Vakfı Yayınları, İstanbul 1986, s. 162-163.

20 Mentеше, *age.*, s. 162.

21 *Meclis-i Mebûsan Zabıt Ceridesi*, 61. İn'ikat, Celse 1, 3 Mart 1334, s. 63-632. Lâyiha'nın tam çeviri yazısı için bk. İsmail Hakkı Görelî, *Devlet Şûrası (Şûrayı Devlet- Danıştay)*, Yeni Matbaa, Ankara, 1953, ss. 31-37.

geride bırakılan 50 yıllık tecrübenin ışığında bu dönemde *Şûrâ-yı Devlet için en ideal ve gelişmiş kanun teklifi* olması bakımından bu lâyiha son derece önemlidir. Şöyle ki, çalışma düzeninin değişmesini hedefleyen bu lâyiha ile Sadaret Makamının havallesi olmaksızın uyuşmazlık konusu hususlarda fertlerin Şûrâ-yı Devlete doğrudan müracaat edebilmelerinin önü açılmak istenmiş, böylece Şûrâ-yı Devlet üzerindeki katı Sadaret Makamı hiyerarşisinin esnetilmesi amaçlanmıştır. Mülkiye ve Maârif, Tanzimat, Maliye ve Nâfia Dairelerine ilaveten bir de Deavî Dairesi ve onun bağlı olduğu Deavî Heyeti kurulmasını önceleyen mezkûr lâyiha ile Şûrâ-yı Devletin yargısal yetki kullanımında da köklü bir değişiklik ön görülmüştür. Kanatimizce lâyihanın en önemli yönü de burasıdır. Şöyle ki, Şûrâ-yı Devletin yargısal nitelik taşıyan Muhâkemât Dairesi kararları dahi Sadaret Makamına arz edilmeden kendiliğinden yürürlüğe girmemekteydi. Bu durum Şûrâ-yı Devletin kurucu hukuki belgelerinde açıkça görülmektedir<sup>22</sup>. Üstelik bu noktada Sadareti bağlayan bir norm da söz konusu değildi. Başka bir mercinin onayına sunulmaksızın resen hayata geçemeyen Şûrâ-yı devletin kazaî/yargısal kararları *tutuk bir adalet* görüntüsü, anlayışı ve sonucuna yol açmaktaydı. İdari yargı kararlarının Sadarete sunulmadan re'sen infâz edilmesiyle tutuk adalet son verilmesi amaçlanmıştı. Bu durum idari yargı mercii olarak Deavî Dairesinin Sadarettten bağımsız olarak yargı yetkisi kullanabileceği anlamına gelmekteydi. Lâyihanın bu yönüyle idari yargı düzeninde kuvvetler ayrımını önceleyen oldukça ciddi bir adım olduğu açıktı. Şûrâ-yı Devlet, Fransız Danıştayından (Conseil d'Etat/Konsey Deta<sup>23</sup>) ilham alınarak kurulsun da bu yapıyla taşıdığı benzerliklere ilaveten önemli farklılıklar da taşımaktaydı<sup>24</sup>. Yapılmak istenen düzenleme ile Fransa'daki tarihsel evrime benzer şekilde 1872 yılından itibaren geçerli olan tutuk adalet (Justice retenue) sistemin-

22 BOA, İ.DUİT, 58/51-2. Matbû metin için bk. *Düstûr*, 1. Tertip, 1. Cilt, Matbaa-i Âmire, 1289, s. 703-706; BOA, İ. DUİT, 58/48-2. Matbû metin için bk. *Düstûr*, 1. Tertip, 1. Cilt, Matbaa-i Âmire, 1289, s. 707-718.

23 Bu konuda yapılmış şu çalışmalara bakılabilir: Gaston JEZE, "Collaboration du Conseil d'Etat, et la doctrine dans l'élaboration dudroit administratif français", Livre jubilaire du Conseil d'Etat, 1952; Stanford J. Shaw, "The Central Legislative Councils in the Nineteenth Century Ottoman Reform Movement before 1876", *International Journal of Middle East Studies*, Cambridge University Press, Vol. 1/No. 1 (Jan., 1970), pp. 73-74. Lamothe, Oliver Dutheillet, "Fransız Danıştay'ı" (Le Conseil d'Etat), (çev.: Hasan Basri Gültekin), *Danıştay Dergisi*, S. 50-51, Ankara 1983, s. 3-21; Yıldızhan Yayla, "Conseil d'Etat (Yapısı, İşlevi ve Yaklaşımı Üstüne)" *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, C 1/S. 1, İstanbul 1980, s. 79-86.

24 Zeki Eraslan, "Şûrâ-yı Devleti Hazırlayan Durum ve Şartlar", *150. Yılında Şûrâ-yı Devletten Danıştaya Uluslararası Sempozyumu*, 24-25 Ekim 2018, Danıştay Başkanlığı Yayını No:103, Ankara 2019, s. 38-66.

den bağımsız adalet (Justice délégué) sistemine geçişi sağlamanın amaçlandığını söylemek mümkündür.

Yapılan düzenleme çabaları merkezi devlet teşkilatında Şûrâ-yı Devlete yer verme kararlılığını bir kez daha göstermektedir. Şûrâ-yı Devlet, Mütareke Dönemi'nde de çalışmalarına devam etmiş ve İstanbul Hükûmetinin işleyen bir Kurumu olmuştur. Örneğin Şûrâ-yı Devlet Maliye ve Nafia Dairesi, 11 Nisan 1919 (10 Recep 1337) tarihli bir karara imza atmıştır. Karar içeriği incelendiğinde; Divân-ı Muhâsebât tarafından icra kılınan tedkikat ve muhâkemât neticesinde Duyûn-ı Umûmiye hesabı denetlenirken hata yaptığı gerekçesi ile adı geçen idarenin muhasebecisine yüz kırk bin yedi yüz doksan kuruşun borç çıkarıldığı, ilgiliden bu meblağın tazminen tahsil edilmeye çalışıldığı, muhasebeci Leon Demircibaşyan'ın Divân-ı Muhâsebât İlâmını temyizen Şûrâ-yı Devlete götürdüğü, yapılan incelemede adı geçen muhasebeci lehine ilâmın nakz-ı hükmüne/bozulmasına karar verildiği anlaşılmaktadır<sup>25</sup>. Esasen Şûrâ-yı Devletin kurulduğu 1868'den ortadan kaldırıldığı 1922'ye kadar zaman zaman yaşadığı bazı badirelere rağmen görev, yetki ve sorumluluklarını büyük oranda yerine getirebildiği ifade edilebilir.

Millî Mücadele yıllarında Ankara'da Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde Şûrâ-yı Devlet'in varlığı tartışmalara konu olurken, İstanbul'da ise Şûrâ-yı Devlet çalışmalarına devam etmekteydi. İstanbul hükûmetinin bu tartışmalara bakışını ve yaklaşımını anlamak amacıyla İstanbul basını incelendiğinde *İkdam* gazetesinde üç farklı Şûrâ-yı Devlet reisi ile yapılmış beş adet mülakata rastlanmıştır. Bu mülakatların ilki Abdurrahman Şeref Bey ile yapılmıştır<sup>26</sup>. Bu görüşmede gazete muharririnin sorduğu soruların ülkenin genel gündeminde yer alan iç ve dış politika ile hükûmet çalışmalarında yer alan İstihbarat ve İktisat Komisyonlarına ilişkin olduğu, cevapların da hükûmet üyesi sıfatıyla bu bağlamda verildiği görülmektedir. Bir sonraki mülakat<sup>27</sup> 14 Haziran 1336/1920 tarihindedir. Bu tarihte Şûrâ-yı Devlet Reisi Edhem Bey'dir. Bu mülakatta da Şûrâ-yı Devlet Reisine sorulan soruların Şûrâ-yı Devlet ile ilgili olmadığı görülmektedir. Sorular Paris'te yapılan sulh görüşmelerine katılan Reşid Bey ile Cemil Paşa'nın İstanbul'a dönüşü ve Tedkikat-ı Sulhiyye Komisyonu ile ilgilidir. Şûrâ-yı Devlet özelinde kendisine bir soru yöneltilmemiştir. *İkdam* gazetesinin 31 Ekim 1920 (31 Teşrîn-i Evvel 1336) tarihli nüshasında yapılan başka bir mülakata daha rastlanmaktadır. Bu mülakatta muharririn ilk soru-

25 İlk kez bu çalışmada yer verilen karar için bk. BEO, 4568/342528\_2

26 *İkdam* Gazetesi, 15 Teşrîn-i Evvel 1335/15 Ekim 1919, Sayı: 8145, s. 1.

27 *İkdam* Gazetesi, 14 Haziran 1336/1920, Sayı: 8382, s.1.

su “Anadolu ile müzâkerât başladı mı? şeklindedir. Sorudan gazetecinin İstanbul Hükûmeti ile Anadolu (TBMM) Hükûmeti arasındaki ilişkilere ilişkin bilgi almaya çalıştığı görülse de dönemin Şûrâ-yı Devlet Reisi Mustafa Arif Bey cevaben “Bu husus ile ancak Dâhiliye Nazırı Paşa Hazretleri meşgul olduklarından kendileri mâlûmatdar ve selâhiyatdardırlar. Ben bir şey söyleyemem” demek suretiyle soruyu cevapsız bırakmıştır. Sorulan diğer sorular da Şûrâ-yı Devlet özelinde olmayıp, hükûmetin farklı alanlarda yapacağı yasal düzenlemelere ilişkindir<sup>28</sup>.

Şûrâ-yı Devlet Reisi Mustafa Arif Bey ile yapılan 5 Kasım 1920 (5 Teşrîn-i Sâni 1336) tarihli başka bir mülakatta ise ilk olarak mütareke İstanbul’unda meydana gelen konut stokunun yetersizliğinden meydana gelen ev sahibi-kiracı ilişkilerini yasal zemine oturtmayı hedefleyen Süknâ (Konut/Mesken) Kanunu gündeme gelmiş, mezkûr kanunun önce Şûrâ-yı Devlette görüşüldüğüne sonra da Meclis-i Vükelâ gündemine geldiğine değinilmiştir<sup>29</sup>. Bu durum İstanbul Şûrâ-yı Devletinin “kanun lâyhalarının hazırlanmasında ya da hazırlanan lâyhaların gözden geçirilmesindeki” yetkisini bünyesindeki Tanzimat Dairesi tarafından 1920 yılının Kasım ayında da kullanmaya devam ettiğini göstermesi açısından önemlidir. Diğer taraftan aynı mülakatta ilgi çekici diğer bir konu da Şûrâ-yı Devlet Islahatına da kısmen değinilmesidir. Ancak bu bahis TBMM’de cereyan eden Şûrâ-yı Devlet tartışmalar bağlamında değil, İstanbul Hükûmetince hazırlanan fakat akim kalan lâyhaya yapılan gönderme bağlamında olmuştur<sup>30</sup>.

Son olarak Şûrâ-yı Devlet Reisi Mustafa Arif Bey ile 8 Ağustos 1337/1921 tarihinde üçüncü bir mülakat daha gerçekleştirilmiştir<sup>31</sup>. Bu mülakatın kronolojik olarak diğerlerinden önemli bir farkı, Şûrâ-yı Devletin memur yargılamalarına ilişkin yetkilerinin TBMM’ye devredildiği 4 Temmuz 1337/1921 tarihli ve 131 sayılı Kanun’dan kısa bir süre sonra yapılmasıdır. Şûrâ-yı Devlet Reisliğine ilaveten Maârif Nazır Vekili sıfatını da bu tarihte ihraz ettiği görülen Mustafa Arif Bey ile yapılan mülakat içeriği incelendiğinde ilk sorunun yine Şûrâ-yı Devlet ile ilgili değil “Vaz’iyyet-i Umûmiyye-i Siyâsiyye” ile ilgili olduğu görülmektedir<sup>32</sup>. Görüldüğü üzere sorulan soruların hiçbiri Şûrâ-yı Devlet ile alakalı değildir. TBMM’de kabul edilen bahsi geçen düzenleme gündeme dahi gelmemiştir. Bu durumu Şûrâ-

28 *İkdam*, 31 Teşrîn-i Evvel 1336/31 Ekim 1920, Sayı: 8494, s.1.

29 *İkdam*, 5 Teşrîn-i Sâni, 1336/5 Kasım 1920, Sayı: 8499, s. 2.

30 *İkdam*, 5 Teşrîn-i Sâni, 1336/5 Kasım 1920, Sayı: 8499, s. 2.

31 *İkdam*, 8 Ağustos 1337/1921, Sayı: 8765, s. 1.

32 *İkdam*, 8 Ağustos 1337/1921, Sayı: 8765, s. 1.

yı Devlete karşı ilgisizlik olarak görmek yanlış olur. İstanbul merkezli de olsa yer verdiği "Anadolu Haberleri" başlığı altında Millî Mücadeleyi desteklediği görülen *İkdam* gazetesi ve yazarlarının önceliği günün koşullarına uygundur. Mütareke koşullarında ülkenin beka sorunu yaşadığı bir dönemde gazetecilerin bu meyanda soru sormaları pek tabidir. Verilen cevaplar da gündem ve önceliklere uygun olarak bir hükûmet üyesinin cevaplarıdır.

İstanbul Hükûmeti Şûrâ-yı Devletin etkin bir şekilde çalışmasını istemektedir. Zira dönemin basını incelendiğinde Şûrâ-yı Devlet'in toplandığına dair haberler yer almaktadır. Örneğin 16 Mayıs 1337/1921 tarihli habere göre bu tarihte Şûrâ-yı Devletin Heyet-i Umûmîyesinin gündeminde, bazı şirketlerin Teşvîk-i Sanayi Kanunundan yararlanıp yararlanamayacağı, mahkemelerin işgal ettiği binaların Mesken Kararnamesine tabi olup olmadığı hususlarının bulunduğu ve karar almak için toplandığı ifade edilmektedir<sup>33</sup>. Haberin dikkat çekici yönü, Şûrâ-yı Devletin kurulduğu günden itibaren kanun ve kararnameleri tefsir etme ve şirketlere verilecek imtiyazlara ilişkin görüş verme yetkisini uhdesinde koruyabilmiş olduğunu göstermesidir. Bu çerçevede Şûrâ-yı Devletin Genel Kurulu mahiyetinde görev yapan Heyet-i Umûmîyenin aktif olarak görev yaptığını görmekteyiz. Başka bir haberde de İstanbul Belediyesi Eski Başkanı Selim Paşa ile yardımcısı Mehmet Ali Bey'in, görevleri sırasında yolsuzluk yaptıkları gerekçesi ile Ağustos 1922'de Şûrâ-yı Devlette yargılanmaya başlandığı bildirilmektedir<sup>34</sup>.

Osmanlı Devleti'nin Şûrâ-yı Devleti geliştirerek muhafaza etme konusunda ısrarı son olarak 26 Kanûn-ı Evvel 1337/26 Aralık 1921 tarihinde çıkan Dâhili Haberler başlığının altında "Yeni Şûrâ-yı Devlet Teşkilatı" alt başlıklı haberde<sup>35</sup> kendini göstermektedir. Habere bakıldığında Şûrâ-yı Devlet Reisi Tevfik Beyin<sup>36</sup> Başkanlığında, Şûrâ-yı Devlet Daire Başkanları ile Başkâtibin katılımıyla Şûrâ-yı Devletin yapısını tetkik etmek için bir komisyon kurulduğuna ve bu komisyonun çalışmasını tamamladığına yer verilmektedir. Komisyonun hazırladığı lâihayı Meclis-i Vükelâ'ya takdim etmeden önce gözden geçirmek için son bir kez daha toplanacağına yer verilen haberde, lâihanın içeriğine de yer verilmiştir. Şöyle ki,

33 *İkdam*, 16 Mayıs 1337/1921, Sayı: 8683, s. 2.

34 *Peyâm-ı Sabah* ve *Vakit* gazetelerinden aktaran, Zeki Saruhan, *Kurtuluş Savaşı Günlüğü*, IV, TTK Basımevi, Ankara 1996, s. 615.

35 *İkdam*, 26 Kanûn-ı Evvel 1337/26 Aralık 1921, Sayı: 8901, s.2.

36 Tevfik Bey, Osmanlı Şûrâ-yı Devletinin son başkanıdır. Görev süresi 19 Ağustos 1922-4 Kasım 1922 arasındır. Kurulduğu 1868'den 1922'ye kadar görev yapan Şûrâ-yı Devlet Reislerinin adları ve görev sürelerinin yer aldığı tablo ve istatistiki bir şema için bk. Eraslan, *age.*, 161-165.

Şûrâ-yı Devlette mevcut bulunan Maliye ve Nâfia, Mülkiye ve Maârif ile Tanzimat Dairelerine ilaveten De'âvî Dairesinin kurulması teklif edilmektedir<sup>37</sup>. Esasen bu dairenin kurulması 1918 yılında hazırlanan ancak yasalaşamayan Şûrâ-yı Devlet Lâyihasında da söz konusudur. 1918 yılında yasalaşamayan lâyiha raftan tekrar indirilmiştir. Ancak bu son teklifin akibeti de önceki ile aynı olmuştur. Şûrâ-yı Devlette De'âvî Dairesinin kurulması ise Cumhuriyet Türkiye'sinin başardığı çok önemli bir adım olmuştur. Bu doğrultuda 1918 tarihli Şûrâ-yı Devlet Lâyihasının idari yargı düzeninde getirmek istediği radikal değişiklikler Cumhuriyet Türkiye'sinin 1925 tarihli ve 669 sayılı ilk Şûrâ-yı Devlet Kanunu ile mümkün olabilmıştır<sup>38</sup>.

### **Millî Mücadele Dönemi'nde Ankara Hükûmetinin Şûrâ-yı Devlete Bakışı**

I. Dünya Savaşının kaybeden devletleri arasında yer alan Osmanlı Devleti, işgallerle zemin hazırlayacak olan Mondros Ateşkes Antlaşması'nı 30 Ekim 1918'de itilaf devletleri ile imzalamıştı. Başlayan işgaller karşısında Mondros Ateşkes Antlaşması'na bir tepki olarak 28 Ocak 1920 yılında Son Osmanlı Mebusan Meclisi'nde Misâk-ı Millî<sup>39</sup> kabul edilmişti.

Misâk-ı Millî Kararları sonrasında İngilizlerin öncülüğünde İtilaf Devletlerinin muhtelif baskıları başlamış ve bu baskılar 16 Mart 1920 yılında İstanbul'un işgal edilmesi ile sonuçlanmıştı. Mebusan Meclisi de 11 Nisan 1920 tarihinde Padişah tarafından feshedilmişti. Durum böyle olsa da ülke yönetiminde parlamentonun önemi ve vazgeçilmezliği başta Mustafa Kemal olmak üzere Yeni Türkiye Devletinin inşa edicileri tarafından öncelikli olarak takdir edildiğinden Meclisin yeniden ve Ankara'da açılmasına karar verilmiş ve bu bağlamda 23 Nisan 1920'de Türkiye Büyük Millet Meclisi açılmıştır. Bu tarihten itibaren Osmanlı Devleti resmi varlığını bir süre daha devam ettirse de Yeni Türk Devletinin ihtiyaç duyacağı yasal düzenlemelerin kaynağı artık TBMM'dir. Nitekim çalışmada daha sonra da atuf yapılacak olan Saltanatı ortadan kaldıran TBMM'nin 1 Kasım 1922 tarihli

37 *İkdam*, 26 Kanûn-ı Evvel 1337/26 Aralık 1921, Sayı: 8901, s.2.

38 1918 tarihli Osmanlı Dönemi Şûrâ-yı Devlet Lâyihası ile Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk Şûrâ-yı Devlet Kanunu arasındaki benzerlikler ve farklılıklarını konu edinen mukayeseli müstakil bir makale çalışmasına ihtiyaç olduğu tarafımızca değerlendirilmektedir.

39 Fahir Armaoğlu, "Tarihi Perspektif İçinde Misakımillî'nin Değerlendirilmesi", *Misaka Millî ve Türk Dış Politikasında Musul*, Atatürk Araştırma Merkezi, Ankara 2012, s. 5. Konunun değişik cepheleri için aynı kitapta yer alan diğer makalelere bakılabilir.

308 nolu kararında yer alan "...Türkiye halkı hâkimiyet-i şahsiyeye müstenit olan İstanbul'daki şekl-i Hükûmeti 16 Mart 1336/1920'den itibaren ebediyen tarihe müntakil addeylemiştir." ibareler TBMM Hükûmetinin gücün tek meşru kaynağı olarak görüldüğünü ortaya koymaktadır<sup>40</sup>.

Şûrâ-yı Devletin geleceğine karar verecek merci de 23 Nisan 1920'den itibaren TBMM olacaktır. TBMM öncelikli iş olarak 7 Haziran 1336/1920 yılında "16 Mart 1336/1920 Tarihinden İtibaren İstanbul Hükûmetince Akdedilen Bi'l-cümle Mukavelât, Uhûdât ve Sâirenin Keenlemeyekûn Addî Hakkında Kanunu"<sup>41</sup> kabul etmiş ve ülkenin geleceğinde belirleyici olacağını ortaya koymuştu. Kanunun kendine milat kabul ettiği tarih İstanbul'un işgal edildiği tarihtir. Bir gönderme söz konusudur. İşgal altında bulunan bir şehirde yer alan parlamento ya da hükûmetin hür bir şekilde karar alamayacağına bu türden alınan kararların yok hükmünde sayılacağı yeni kanun koyucu (TBMM) tarafından ilan edilmiştir. Mustafa Kemal Paşa'nın yönettiği yedinci celse görüşmelerinde bu kanun maddesi kabul edildiğinde hemen ardından adı geçen kanun aleyhine hareket edenler için Burdur Milletvekili İsmail Suphi Bey tarafından "...milletçe malî zarar ve ziyanlarından dolayı tazmine tâbi tutulurlar" şeklindeki verilen takrîr/önerge ise kabul görmüştür.<sup>42</sup>

Bu kanun, Şûrâ-yı Devlet açısından ise şu anlama gelmekte idi. Kurulduğu 1868 yılından itibaren hükûmetçe imzalanan her türlü mukavele ve imtiyaz sözleşmeleri için bağlayıcı olmasa da Şûrâ-yı Devletten görüş alınması bu Kurumun Kanunu vasfındaki 1 Nisan 1868 (8 Zilhicce 1284) tarihli Nizâmname Esâsinin 3. maddesi<sup>43</sup> ile yönetmeliği vasfındaki Nizâmname-i Dâhilîsinin 22. maddesi<sup>44</sup> doğrultusunda hukuken gerekli idi. Ancak 7 Haziran 1336/1920 tarihli Kanun kabul edildiği tarihten itibaren ülkenin içinden geçtiği olağanüstü koşullarda yaklaşık üç ay geriye doğru yürütülerek İstanbul'un işgal edildiği 16 Mart 1920 başlangıç kabul edildiğinden "İstanbul Hükûmetinin baskı altında olduğundan bahisle" imza altına aldığı mukavele ve anlaşmalar geçersiz sayılmıştır. Yani Şûrâ-yı Devletin 16 Mart 1920'den itibaren bu anlamda kullanabileceği iştiraki yetkinin uygulamada

40 TBMM Kararı No: 308 (1 Teşrin-i Sâni, 1338), www.tbmm.gov.tr/kutuphane/tutanak\_sorgu.html(Erişim tarihi 14.01.2020)

41 Bu Kanunun Ceride-i Resmîye ile Neşir ve İlâm: 14 Şubat 1337/1921, No:2.

42 *TBMM Zâbit Ceridesi*, İctimâ: 25, Celse: 7, (7.6.1336), s. 145.

43 BOA, İ.DUİT, 58/51-2. Matbû metin için bk. *Düstûr*, 1. Tertip, 1. Cilt, Matbaa-i Âmire, 1289, s. 703-706.

44 BOA, İ. DUİT, 58/48-2. Matbû metin için bk. *Düstûr*, 1. Tertip, 1. Cilt, Matbaa-i Âmire, 1289, s. 707-718.

TBMM Hükûmeti için bir anlamı olmayacaktır. Kaldı ki, ülkenin içinde bulunduğu koşullar, diğer kurumlar açısından olduğu gibi Şûrâ-yı Devlet için de son derece elverişsizdi.

TBMM ise yaptığı yasal düzenlemelerde Anadolu'da hâkimiyetini pekiştirmek istemekteydi. Ancak TBMM, *adli ve idari yargının temyiz mercilerinin Anadolu'da inşası* noktasında seçici davranmaktaydı. Şöyle ki, tutuk adalet mahiyetini haiz olsa da idari yargının istinaf ve temyiz mercii olan Şûrâ-yı Devlet ile Mahkeme-i Temyîze yaklaşım biçimi farklı idi. Şûrâ-yı Devlet konusundaki zaman zaman sessizlik, akışına bırakma, tartışılrsa da uzun bir süre sonuca bağlayamama, ileride değinileceği üzere bazı mebusların retçi tutumu ve netice de Millî Mücadele Dönemi'nde ihdas edilmeme süreç ve sonucu adli yargı temyiz organı için aynı şekilde tezahür etmemiştir. TBMM'nin açılışını takiben daha iki ay dolmadan hızlıca gündeme alınarak hazırlanan ve yürürlüğe giren 7 Haziran 1336/1920 tarihli ve 4 sayılı Kanun<sup>45</sup> ile Sivas'ta "Heyet-i Temyiz" kurulmuştur<sup>46</sup>. Toplam 8 maddeden oluşan bu kanunun 1. maddesi ile şeriye, hukuk, ceza ve istida olmak üzere dört dairenden mürekkep bir muvakkat temyiz heyeti kurulmuştur. Kanaatimizce bu kanunun amacı Anadolu'daki ilk derece adli yargı mercileri ile İstanbul Mahkeme-i Temyîzi arasındaki bağı koparmak ve bu suretle TBMM'nin otoritesini kuvvetlendirmektir.

### **1920 Yılı Bütçe Görüşmelerinde TBMM'de Şûrâ-yı Devlet Tartışmaları**

1336/1920 yılı Bütçe Görüşmelerinde Şûrâ-yı Devlete de yer verilmesi Yeni Türk Devletini kurma yolunda olan kadroların bu Kuruma devletin merkezi teşkilatında yer vermeye kararlı olduklarını gösteriyor<sup>47</sup>. Ancak bu konuda hemfikir olma durumu söz konusu değildi.

Bahsi geçen bütçe görüşmelerine esas Muvâzene-i Umûmiye Lâyihasının görüşülmeye başlandığında reis olarak oturumu yöneten Hasan Fehmi Bey: "Bütçe müzâkeresine geçiyoruz. Şûrâ-yı Devlet bütçesini müzâkere edeceğiz" dediği anda Meclisten "Şûrâ-yı Devlet yok sesleri" yükselmişti<sup>48</sup>. Meclis gündemine ge-

45 Ceride-i Resmîye ile Neşir ve İlanı, 7 Şubat 1337/1921, No: 1

46 Rıdvan Akın, *TBMM Devleti (1920-1923)*, İletişim Yay., İstanbul, 2001, s.152 ve 154. Diğer taraftan bu konuda ayrıntılı bilgi için bk. Fatmagül Demirel, [https://ataturkansiklopedisi.gov.tr/bilgi/Adliye\\_Vekâleti](https://ataturkansiklopedisi.gov.tr/bilgi/Adliye_Vekâleti) (erişim tarihi 15/12/2020)

47 *TBMM Zâbit Ceridesi*, İctimâ: 158, Celse 1, (27.2.1337), s. 467-468.

48 *TBMM Zâbit Ceridesi*, İctimâ: 158, Celse 1, (27.2.1337), s. 467.



len Şûrâ-yı Devlet bütçesi<sup>49</sup> toplamda 3 fasıl/bölüm ve 17 kalemden oluşmaktaydı. Tasarı haliyle Bütçe Kanunu, Şûrâ-yı Devlete aşağıdaki tabloda gösterildiğı şekilde yer vermektedir:

### Birinci Fasıl/Bölüm

Nev'-i Muhasasat/Tahsis Türü Hükümetçe Teklif Olunan Encümençe Kabul Edilen  
Maaşa

1	Şûrâ-yı Devlet Riyâseti	0	900
2	Reis-i Sâniler (Daire Başkanları)	0	1350
3	Tanzimat Dairesi	0	1680
4	Mülkiye ve Maârif Dairesi	0	1680
5	Maliye ve Nâfia dairesi	0	1680
6	Heyet-i Umûmiye Kalemi	0	270
7	Mazbata Kalemi	0	480
8	Sicil Kalemi	0	150
9	Evrak ve Dosya Kalemi	0	270
10	Müstahdem-i Müteferrika (Hizmetli masrafları-Hesapdışı)	0	72

**Bölüm Toplamı/Fasılın Yekûnu:** 8. 532 (Sekiz Bin Beş Yüz Otuz İki)

### İkinci Fasıl/Bölüm

Nev'-i Muhasasat/Tahsis Türü Hükümetçe Teklif Olunan Encümençe Kabul Edilen  
Mesârif

1	Kırtasiye	0	200
2	Evrâk-ı Matbûa	0	200
3	Mefrûşat	0	500
4	Meremmet (Tamirat/Tadilat)	0	0
5	Evrak Dosyası	0	100
6	Kütüphane ve Kitap	0	200

**Bölüm Toplamı/Fasılın yekûnu:** 1. 200 (Bin iki yüz lira)

49 Aynı yer, s. 467-468.

### Üçüncü Fasil/Bölüm

Hükümetçe Teklif olunan Encümençe kabul edilen Nev'-i Muhassasat/Tahsis Türü

1	Memûrin ve Müstahdeminin Tahsîsât-ı Fevkalâde-i Şehriyesi (Memur ve hizmetlilerin aylık öngörülemeyen ödeneği)	0	12 512
---	---	---	--------

#### Üç Fasil ve 17 Kalem Giderin Genel Toplamı ( Yekûn-u Umûmi):

22. 244 (Yirmi iki bin iki yüz kırk dört lira).

(Tablodan da anlaşıldığı üzere Şûrâ-yı Devlete aktarılması planlanan ödenek 22.244 (Yirmi iki bin iki yüz kırk dört liradır).

1920 Yılı Muvâzene-i Umûmiye Kanunu<sup>50</sup> 28 Şubat 1337/1921 yılında 25 maddeden ibaret olarak kesinleştiğinde TBMM'nin ilk Bütçe Kanununun büyüklüğü Kanuna ekli A Cetvelinde gösterilmiş olup toplam 63.018.354 (Altmış üç milyon on sekiz bin üç yüz elli dört) lira idi. Ancak mezkûr kanunun şaşırtıcı yönü Şûrâ-yı Devlet hususunda idi. Bütçe Kanunu Lâyihasında (Tasarısında) Şûrâ-yı Devlete 22.244 (Yirmi iki bin iki yüz kırk dört) lira gibi oldukça mütevazı bir ödenek öngörülmüşken mali yıl öncesi kesinleşen hesap kanununda hiç ödenek ayrılmamıştı. Oysaki, II. Meşrutiyet Dönemi'nde genel bütçe ilkelerini sarahaten ortaya koyan, vergi toplama ve harcama usul ve esaslarını belirleyen 14 Ağustos 1909 (1 Ağustos 1325) tarihli Muvâzene-i Umûmiyye Kanunu ile Şûrâ-yı Devlete 5.152. 227 (beş milyon yüz elli iki bin iki yüz yirmi yedi) kuruş ödenek ayrıldığı<sup>51</sup> dikkate alındığında bu Kurumun Yeni Türk Devletinin bütçe politikasında kaybettiği itibar daha iyi anlaşılacaktır.

Millet iradesinin ve Yeni Türk Devletinin tecessüm ettiği TBMM, mütareke sonrası dönemde ülkenin var olma mücadelesi verdiği olağanüstü koşullarda ulusal ve uluslararası düzeyde ülkeyi sevk ve idare etmeye başlamıştı. Hâl böyleyken Bütçe Kanununun önceliklerinin siyasi/askeri alanda olması gayet anlaşılır bir durumdu. Ancak durum böyle olsa da çalışmanın ilerleyen kısmında yer verileceği üzere Şûrâ-yı Devlete karşı Mecliste ciddi muhalefet söz konusuydu. Şûrâ-yı Devlet

50 28 Şubat 1337/1921 tarihli 103 no.lu Kanun. (Ceride-i Resmîye ile Neşir ve İlanı: 25 Nisan 1337, No:12); Diğer taraftan bu kanunla ilgili yapılan bir çalışma için bk. Rıdvan Akın, "TBMM'nin İlk Bütçe Yasası: 1336 Muvazene-i Umumiye Kanunu", *İstanbul Üniversitesi Atatürk İlkeleri ve İnkılap Tarihi Enstitüsü Dergisi*, S. 2, (2002), s. 1-40.

51 *Düstur*, II. Tertip, Cilt: 1, s. 444 ve 485-486. Şûrâ-yı Devlete ayrılan ödenek, toplam 37 maddeden oluşan bu kanunun ekinde yer alan 1 numaralı cetvel ile gösterilmiştir. Cetvel incelendiğinde Şûrâ-yı Devlet hizmet birimleri ve diğer giderlerin ayrıntılı bir şekilde ortaya konulduğu görülmektedir.

aleyhine oluşan menfi tutum bütçe ayrılmamasında son derece etkiliydi. Örneğin aynı bütçede bugünkü Sayıştay olan Divân-ı Muhâsebat, Şûrâ-yı Devlet gibi yok sayılmamış ve Divân-ı Muhâsebata 26.696 (Yirmi altı bin altı yüz doksan altı) lira ödenek ayrılmıştı.

TBMM açıldığında Osmanlı Devleti resmen yıkılmamış olsa da ülke yönetiminde tek söz sahibi TBMM Hükûmeti olmaya çalışmıştır. Nitekim Mustafa Kemal Paşa, İstanbul'a Tevfik Paşa'nın (Sadrazam) dikkatine çektiği telgrafta: "İrâde-i Milliye müsteniden Türkiye'nin mukadderâtına vâzı-ul yed (el koyan) olan yegâne meşrû ve müstakil kuvve-i hâkime Ankara'da müstemirren (devamlı) mün'akid (toplanan) Türkiye Büyük Millet Meclisidir." demek suretiyle bu anlayışı yansıtmaktadır<sup>52</sup>. Bu yaklaşım pek doğal olarak kendini mali yönetim alanında da göstermiştir. Bu bağlamda TBMM tarafından, 1336/1920 Muvâzene-i Umûmiye Kanunu ile ülkenin tüm vergi gelirine talip olmuş olunmakla birlikte Osmanlı'nın İstanbul merkezli Kurumları ile borçlarına (Örneğin Duyûn-u Umûmiye için 7. 680. 696/yedi milyon altı yüz seksen bin altı yüz doksan altı lira ödenek ayrılmıştı) da sahip çıkmıştır. Mezkûr kanunun 8. maddesi kanunun izin vermediği hiçbir mercinin vergi koyamayacağını, tahsil edemeyeceğini, bu bağlamda hazineye ait paraları toplayamayacağını aksi takdirde aykırı hareket edenlerin "Hıyânet-i Vatanîye Kanunu mucibince tecziye edileceklerini" karara bağlamıştı.<sup>53</sup>

### **Millî Mücadele Dönemi Anadolu Basınında Şûrâ-yı Devlet**

Ankara Hükûmetinin Şûrâ-yı Devlete bakışını ve meclisteki tartışmaların Anadolu basınına nasıl yansıdığını anlamamıza imkân sağlayacak iki önemli gazete bulunmaktadır. Bunlardan ilki, 4 Eylül 1919 Sivas Kongresi'nin ardından Kongre Heyetinin aldığı karar ile 14 Eylül 1919'da ilk sayısı neşredilen *İrâde-i Milliye* gazetesi<sup>54</sup>, ikincisi ise 10 Ocak 1920'den itibaren yayın hayatına başlayan *Hâkimiyet-i Milliye*<sup>55</sup> gazetesidir. Ancak hemen belirtmekte fayda var ki, bahsi geçen gazetelerde 1919-1922 arası dönemde Şûrâ-yı Devlet için ciddi veriye rastlanılmamıştır.

52 *TBMMZC*, İçtima: 139, Celse 1 (29.1.1337), s. 411.

53 *TBMM Zabıt Ceridesi*, (İçtima:158, Celse 2, 27.2.1337)/ 28 Şubat 1337 tarihli 103 no.lu Kanun. (Ceride-i Resmîye ile Neşir ve İlan: 25 Nisan 1337/1921, No:12)

54 *İrâde-i Milliye* Gazetesi, tıpkıbasım ve yeni harflerle 2014 yılında (4. baskısı), Sivas Belediyesi tarafından yayımlanmıştır.

55 *Hâkimiyet-i Milliye* Gazetesi 10 Ocak 1920'den itibaren yayın hayatına başlamış ve daha çok Millî Mücadele sürecindeki siyasi, askeri ve diplomatik gelişmelere yer vermiştir. Gazete, çalışmanın sınırlarında alınan dönem için Şûrâ-yı Devleti doğrudan konu eden yazılara pek yer vermesi de İstanbul'daki gelişmeleri yakından takip etmiştir. Bu kanaate, gazetenin 1336/1920 ve 1337/1921 yılı nüshalarının incelenmesi sonucu ulaşılmıştır.

Kanaatimizce bunun en önemli sebebi, Milli Mücadelenin sevk ve idaresinin yapıldığı Anadolu’da, ülkenin içinden geçtiği ve var oluş mücadelesi verdiği koşullara basının da eş zamanlı olarak öncelik vermesidir. Basında siyasi ve askeri gelişmelere ilgi düzeyi oldukça yüksektir. Bu durum gayet doğaldır. Osmanlı Devleti tarihinde en sık hükûmet değişiklikleri 1918-1922 arasında söz konusu olmuştur. Bu durum tam bir siyasi istikrarsızlık göstergesidir. Örneğin 11 Kasım 1918 ile 1 Ekim 1919 arasında bir yılda tam altı defa hükûmet değişikliği söz konusu olmuştur<sup>56</sup>. Bahsi geçen gazeteler ise İstanbul’daki faaliyetlerine devam etmekte olan Şûrâ-yı Devlet ile ilgili haberlere kısmen de olsa yer vermişlerdir. Örneğin *Îrâde-i Milliye* gazetesi tehcir olup eski yurtlarına/meskenlerine dönen memleketin beğenisini kazanmış makbul kişilerin vergi ve yükümlülüklerden istisna tutulacaklarını Şûrâ-yı Devlet’in karara bağladığını haber sayfalarına taşımıştır<sup>57</sup>.

Gazete İstanbul’daki hükûmet değişikliklerini yakından takip etmiştir. Bu bağlamda Şûrâ-yı Devlet Reisliğine Abdurrahman Şeref Bey’in getirildiğini<sup>58</sup>, başka bir hükûmet değişikliğinde ise Şûrâ-yı Devlet’in başına Cemil Molla Bey’in atandığı haber verilmektedir<sup>59</sup>. Yine aynı gazete, Sivas Mebusu Bacanakzade Ziya’nın, meclis üyeliği ile ilgili bir meselede kanunla kendisine verilen yetkinin tefsir/yorum olduğu halde fesih kararı almak suretiyle yetkisini aştığından bahisle Şûrâ-yı Devleti eleştiren bir yazısına da yer vermiştir<sup>60</sup>.

*Hâkimiyet-i Milli* gazetesi de çalışmanın konu edindiği dönem için dikkate alındığında tıpkı *Îrâde-i Milliye* gazetesi gibi spesifik olarak Şûrâ-yı Devleti konu edinen ayrıntılı bir habere yer vermemiştir. Bu durum yukarıda da bahsedildiği üzere öncelikler ile ilgilidir. Ancak bu gazete de başta hükûmet değişiklikleri olmak üzere İstanbul’daki gelişmelere yakın ilgi duymuştur. Gazetenin 25 Ekim 1920 (25 Teş-

56 *Açıklamalı Yönetim Zaman Dizini (1919-1928)*, C 1, (Editör Nuray E. Keskin), Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, No: 604, Ankara, 2012, s. 18-23; Ayrıca İstanbul Hükümetleri hakkında ayrıntılı bilgi için bk. Sina Akşin, *İstanbul Hükümetleri ve Milli Mücadele*, C I-II, Türkiye İş Bankası Yayınları, Ankara, 1998.

57 *Îrâde-i Milliye*, 22 Kanun-ı Evvel 1335, Numara:17, sayfa 4. “Tehcir olunan veya memâlik-i müstahsen ahâlîsinden olub da me’vâ-yı kadimelerine avdet edenlerin rüsûm, tekâlif ve temettü vergisinden istinaları lüzumu Şûrâ-yı Devletçe takarrür eylemiştir.” Sivas Belediyesi tarafından yaptırılan çeviri yazıda “müstahsen” kelimesinin “müstahlasın” şeklinde (s.149) çevrildiği görülmüş olup gerekli düzeltme yapılmıştır.

58 *Îrâde-i Milliye*, 7 Teşrîn-i Evvel 1335/1919, No:6, s. 1.

59 *Îrâde-i Milliye*, 15 Mart 1336/1920, No:30, s. 1.

60 *Îrâde-i Milliye*, 12 Kanûn-ı Sâni,1336, No:20, s. 3. Bu gazetenin çeviri yazısında tarih 1335 olarak verilmiş ancak asıl nüshaya bakıldığında tarihin 1336 olduğu görülmüştür.

rîn-i Evvel 1336) tarihli nüshasında bir taraftan Damat Ferit ve hükûmetine ciddi eleştirilere yer verilirken gerçekleşen hükûmet değişikliği de aynı gün haber olarak yer almıştır. Buna göre Sadarete Tevfik Paşa, Şûrâ-yı Devlet Reisliğine de Mustafa Arif Bey getirilmişti<sup>61</sup>. Görüldüğü gibi Anadolu basını İstanbul'da faaliyet gösteren Şûrâ-yı Devlet hakkında haberlere yer verirken Ankara'nın Şûrâ-yı Devlete ilişkin yaklaşımına yer vermemektedir.

TBMM'de Şûrâ-yı Devlet tartışmalarının en yoğun yaşandığı bütçe görüşmelerindeki tartışmalar da *Hâkimiyet-i Milliye* gazetesine yansımamıştır. 1337/1921 Bütçesi ile çıkan haber sadece bir paragraftır. Haberde Maliye Vekâletinin bütçe hazırlıklarına, diğer Vekâletlerin bütçe tekliflerini Maliye Vekâletine gönderdiğine, 1921 yılı bütçesi gelirinin 75 milyon, giderinin ise 80 milyon olduğuna, aradaki 5 milyon liralık açığın tasarruf ya da iç borçlanma ile kapatılacağına dair bilgi vermekle birlikte Şûrâ-yı Devlet özelinde bir bilgiye yer verilmemiştir<sup>62</sup>. 28 Şubat 1921 yılında bütçe 63 milyon 18 bin lira olarak kesinleştiğinde aynı tarihte *Hâkimiyet-i Milliye* gazetesinde de “Büyük Millet Meclisi Müzâkeresi” başlığı altında birinci ve ikinci celse tutanaklarına yer verilmiştir. Haberde Şûrâ-yı Devlet bahsi, “Şûrâ-yı Devlet Mesârif Bütçesinden Tenzil” şeklinde haber alt başlığı içeriğinde kendine yer bulabilmiştir. Haberde birinci celse tutanaklarına atfen Şûrâ-yı Devlet bütçesinin müzâkeresine geçildiği, “Ve şimdiye kadar ’adem-i tesîsine binâen tenzil edildiği”ne yer verildiği görülmektedir. Bu durumda Şûrâ-yı Devlete bütçe ayrılmamasının gerekçesi bu Kurumun yeniden kurulamaması olarak gerekçelendirilmiştir. Aynı günkü gazetede yer alan diğer haber başlıklarının “Azerbaycan ve Bolşevikler”, “İran, Şah, İngiltere”, “Hindistan Galeyanı Tevsî Ediyor”, Loyd George’a Âsî diyebilir miyiz”, “Londra Murahhaslarımızdan Yeni Haber var” ve “Yine Yunan zulümleri soygun ve katil” gibi siyasi ve askeri içerikli haberler olduğu görülmektedir<sup>63</sup>. Günün koşullarına uygun olarak haber sayfalarında öncelik verildiği görülmektedir.

4 Temmuz 1337/1921 tarih ve 131 sayılı Şûrâ-yı Devletin Memûrîn Muhâkemâtına Mütعاállık Vezâifinin Sûret-i İfâsı Hakkında Kanun<sup>64</sup> ile Şûrâ-yı Dev-

61 *Hâkimiyet-i Milliye*, <https://dspace.ankara.edu.tr/xmlui/handle/20.500.12575/1094> (Erişim tarihi: 25.10 2020). Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi e-Arşivinde Milli Kütüphane uzantılı olarak önemli süreli yayınlar hizmete açılmıştır.

62 *Hâkimiyet-i Milliye*, 7 Şubat 1337/1921, No:102.

63 *Hâkimiyet-i Milliye*, 28 Şubat 1337/1921, No:120

64 *Cerîde-i Resmîye*, 11 Temmuz 1337/1921, No:20

letin yetkilerinin TBMM'ye devredildiği pazartesi günü<sup>65</sup> *Hâkimiyet-i Milliye* gazetesinde bir haber çıkmaya da ertesi gün 5 Temmuz 1337/1921'de gazete konuyu sayfalarına taşımıştır<sup>66</sup>. Haberde kanunun müzakeresi ve kabulüne değinilmekle birlikte Meclis Zabıt Ceridelerinde gördüğümüz Şûrâ-yı Devlet özelinde ayrıntılı bir tartışmalara yer verilmediği gibi daha da önemlisi toplam altı maddeden oluşan mezkûr Kanun da gazetede bütünüyle yayımlanmamıştır.

### **TBMM'de Şûrâ-yı Devletin Yeniden Kurulması Sorunu**

Ankara Hükûmetinin Şûrâ-yı Devlete bakışını ortaya koymamıza imkân sağlayacak temel kaynak kuşkusuz TBMM Zabıt Cerideleridir. Daha önce başka bir çalışmada<sup>67</sup> bu tutanaklar Şûrâ-yı Devlet bağlamında irdelenmiştir. Tespit edebildiğimiz kadarıyla ilk olması ve ceridelerde yer alan tartışmalara dikkat çekilmesi ve yerinde bazı tespitlerin paylaşılması bakımından bu çalışma değerlidir. Ancak zabıt ceridelerinin TBMM tarafından günümüz Türkçesine yapılan çevirileri yanın da asıl nüshalarına da bakarak konuyu yeniden ele almak ve meseleyi doğru bir zeminde tartışmak adına bazı tespitlerin paylaşılmasının yerinde olacağı değerlendirilmektedir. Karahanoğulları, Meclisteki Şûrâ-yı Devlet tartışmalarına I. TBMM'de yer alan I. Grup ve II. Grup arasındaki muhalefet ekseninde yaklaşmaktadır<sup>68</sup>. Yazar, Birinci Meclis'te Şûrâ-yı Devlet kurulmasına karşı gelişen muhalefetin o dönem Meclis içindeki siyasal bölünmeyi yansıttığı, Şûrâ-yı Devlet aleyhinde söz alanların büyük çoğunluğunun ise II. Grup üyesi olduğu iddiasındadır. Ancak bu iddiayı teyit ve tevsik eden herhangi bir bilgi ya da belge bahsi geçen çalışmada sunulmamaktadır. Oysaki ilk TBMM'de yer alan I. ve II. Grupların Şûrâ-yı Devlet eksenli ayrışmaları kesinlikle mümkün değildir. 1336/1920 Muvâzene-i Umûmiye Kanununun görüşüldüğü zaman diliminde Şûrâ-yı Devlet ile ilgili yoğun tartışmaların yaşandığı ve 1 yıl sonra Şûrâ-yı Devletin bazı yetkilerinin 4 Temmuz 1337/4 Temmuz 1921 tarih ve 131 sayılı Kanun ile TBMM'ye devredilmesi ile tartışmalar o dönem için son bulmuştur. Tartışmaların yoğun yaşandığı 1920 ve 1921 yılları aynı zamanda işgal altında olan ve bağımsızlık mücadelesi verilen bir dönem ile çakıştığı için mebusların ülke meselelerinde yekvücut hareket ettiği bilinmektedir. Şûrâ-yı Devleti destekleyen ve eleştirenler arasında bu tartışmaların bittiğinde ortaya çıkıp şekillenecek olan iki gruptan da ciddi sayıda mebus olduğu gözden

65 *Hâkimiyet-i Milliye*, 4 Temmuz 1337/1921, No: 226

66 *Hâkimiyet-i Milliye*, 5 Temmuz 1337/1921, No: 227

67 Onur Karahanoğulları, *Türkiye'de İdari Yargı Tarihi*, Turhan Kitapevi, Ankara 2005, s. 211-231.

68 Karahanoğulları, *age.*, s. 214-215.

kaçırılmamalıdır. TBMM'de II. Grup olarak bilinen Müdafaa-i Hukuk Grubu, 1922 yılının Temmuz ayında kurulmuştur. Bahsi geçen yaklaşıma göre II. Grup ete kemiğe bürünmeden yani hukuken ve resmen kurulmadan 1 yıl önce, Şûrâ-yı Devlet konusunda TBMM'de yer alan tartışmalara katılmıştır. Daha da ilginç bu tartışmalar büyük oranda bittiğinde TBMM'de Mustafa Kemal önderliğinde I. Grup dahi kurulmamıştır. Çünkü 1. Grubun kurulması 1921 yılı Mayıs ayında idi. Şûrâ-yı Devlet üzerinden siyasal bir ayrışma söz konusu değildir. Aksine bir tutumun anakronizm olacağı izahıta varestedir. Kaldı ki yazarın TBMM'de yer alan bu iki grubu anlatırken referans verdiği çalışmada<sup>69</sup> da kendisinin de kabul ettiği üzere I. ve II. Grup arasında çatışma konularından birinin de Şûrâ-yı Devlet olduğuna dair hiçbir bilgiye yer verilmemektedir. Şûrâ-yı Devlete taraftarlık ya da karşıtlık için illa da bir sınıflandırma yapılacaksa bu durum Hükûmet Üyeleri ile bazı mebuslar arasında yapılabilir. Şöyle ki, zabıt ceridelerine de yansıdığı üzere Heyet-i Vekile Üyelerinin tümü Şûrâ-yı Devlet'in TBMM tarafından yeniden kurulmasına taraftardır. Bunun sebebi de kanaatimizce icra organınca/hükûmetçe, kamu hizmetlerinde Şûrâ-yı Devletin neye karşılık geldiğinin ve olmamasından doğacak boşluğun yol açacağı mağduriyetlerin işin sadece teşri/yasama kısmında bulunan menfi görüş sahibi bazı mebuslara göre daha sağlıklı analiz edilmesidir.

Şûrâ-yı Devletten kısmen bahseden bazı çalışmalarda Kurumun anlaşılmasına katkı sağlanmakla beraber zaman zaman ciddi yorum hataları da yapılmaktadır. Örneğin yakın bir dönemde yapılan Cumhuriyet Türkiye'sinin ilk dönem yönetsel gelişmelerini ortaya koyma çabası açısından yoğun bir tasnif çalışması<sup>70</sup> da Şûrâ-yı Devlet bahsine yer verirken bazı hatalı analizlere yer vermektedir. Bahsi geçen çalışmada Şûrâ-yı Devlet "Adli Yönetim" başlığı altında ele alınmış ve "1921 yılı adli teşkilatlanmayla ilgili önemli düzenlemelerin de yapıldığı bir yıl olmuştur. Şûrâ-yı Devlet'i ikame etmesi öngörülen Memurin Muhakemat Heyeti ve Encümeni'nin kuruluşu bu düzenlemelere örnek gösterilebilir." denilmesi suretiyle Şûrâ-yı Devlet, adli teşkilatlanmanın ve bu yönde yapılan düzenlemelerin bir unsuru gibi gösterilmiştir. Oysaki 1868 yılında Şûrâ-yı Devletin kurulması ile birlikte Osmanlı hukuk sisteminde *idari rejime*<sup>71</sup> geçiş için oldukça ciddi bir zemin hazırlanmıştır. Kıta Avrupa'sı ülkelerinde olduğu gibi "iki ayrı hukuk" ve buna bağlı olarak "iki ayrı yargı sistemi", Fransa'dan mülhem olarak Türkiye'de 19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren şekillenmeye başlamıştır. Bu noktadan hareket ile Şûrâ-yı Devlet ile ilgili

69 Ahmet Demirel, *Birinci Meclis'te Muhalefet (İkinci Grup)*, İletişim Yay., İstanbul 1994.

70 *Açıklamalı Yönetim Zaman Dizini (1919-1928)*, C 1, s. 567.

71 Bu konuda ayrıntılı değerlendirme için bk. Eraslan, *age.*, s. 216-219.

düzenlemeler adli yargı ya da teşkilat bağlamında ele alınmamalıdır. Kaldı ki, bahsi geçen çalışmada yer verilen düzenleme 1921 yılında bir adli teşkilat düzenlemesi değil, Şûrâ-yı Devletin görev, yetki ve sorumluluklarından memur yargılamasına ilişkin olanlarının TBMM içinden seçilecek encümenlere devredilmesi işlemidir.

TBMM 23 Nisan 1920 yılında açılıp kısa bir süre sonra ülkenin kaderinde yegâne karar verici olmaya başlasa da gerek 1876 Anayasası ve gerekse daha önce yürürlüğe konulan kanunlar ile bir süre daha yoluna devam etmiştir. 1921 Anayasası'nın kabulünden on gün sonra Türkiye Büyük Millet Meclisi Reîsi sıfatıyla Mustafa Kemal, Sadrâzam Tevfik Paşa'ya gönderdiği 30/1/1921 tarihli telgraf yazısında: “Kanûn-ı Esâsî'nin işbu mevâd (maddeler) ile teâruz (aykırı olmayan) etmeyen ahkâmı kemâkân mer'îyyü'l-icrâdır. (eskiden olduğu gibi yürürlüktedir)<sup>72</sup>” demek suretiyle Kanûn-ı Esâsî'nin, Teşkilât-ı Esâsiye'ye aykırı olmayan hükümlerinin yürürlükte olduğunu bizzat vurgulamıştır. Bu kendine özgü durum ile 1921 ile 1924 arası dönem ilginç olarak Türkiye'de “iki anayasalı”, 23 Nisan 1920 ile 4 Kasım 1922 arası dönem ise “iki hükûmetli” olmuştur. Çünkü belirtilen tarihler arasında 1876 Anayasası yürürlükte ve bir tarafta İstanbul Hükûmeti, diğer tarafta ise Ankara Hükûmeti<sup>73</sup> vardır. Sebep ve sonuçları itibarıyla burada durumun hukukiliği kadar hatta daha ziyade siyasal niteliği dikkat çekicidir.

İki hükûmetli dönemde Şûrâ-yı Devletin konumuna bakıldığında TBMM'nin açılmasından kısa bir süre sonra Şûrâ-yı Devlete olan ihtiyaç kendini göstermiştir. Şöyle ki, 19/5/1336 (1920) tarihinde Şûrâ-yı Devletin memur yargılamalarına ilişkin görevlerinin Meclis Dâhiliye, Nâfia ve Maârif Encümenlerinden seçilecek üyelerden oluşacak bir heyet tarafından yürütülmesine ilişkin bir “Dâhiliye Vekâleti Tezkeresi<sup>74</sup>” sunulmuştur. Bu tezkere karara bağlanmadığı gibi aynı konu yine “Dâhiliye Vekâleti Tezkeresi” olarak 3/6/1336 (1920) tarihli Meclis Gündemine de tekrar alınmış ancak burada da karara bağlanamamıştır<sup>75</sup>.

Diğer taraftan 22 Ağustos 1336/1920'de Dâhiliye Vekili Dr. Adnan Beyin kaleme aldığı Şûrâ-yı Devletin Teşkiline İlişkin Lâyihanın Esbâb-ı Mûcibesinde (gerekçe), mezkûr Kurumun görev, yetki ve sorumluluklarının altı çizilmiş ve TBMM

72 Mustafa Kemal Atatürk, *Nutuk (1919-1927)*, 4. baskı, Atatürk Araştırma Merkezi Yay., Ankara 1997, s. 376.

73 Ayrıntılı bilgi için TBMM Hükûmetini tarihi oluşum koşulları içerisinde ele alan ve bu Hükûmetin görev, yetki ve sorumluluklarını etraflıca tahlil eden bir çalışma olarak bk. Rıdvan Akın, *TBMM Devleti (1920-1923)*, İletişim Yay., İstanbul, 2001.

74 *TBMMZC*, İçtima: 18, (19.5.1336), Celse 1, s. 345.

75 *TBMMZC*, İçtima: 23, (3.6.1336), Celse 1, s. 69.



Hükûmetinin Şûrâ-yı Devlet görevlerini ihmal ettiği vurgulanmıştır<sup>76</sup>. Lâyihanın 1. maddesi Tanzimat, Mülkiye ve (Nâfia/Maliye/Maârif) Dairelerinden oluşan Büyük Millet Meclisi Riyâsetine merbût (bağlı) bir yapı önerilmiş ve 16.09.1336 (1920)'de Heyet-i Vekîle tarafından da uygun bulunan lâyiha, Meclis Reîsi Mustafa Kemal Paşa'nın imzası ile 27.09.1336 (1920)'de Riyâset-i Celîle'ye gönderilmiştir<sup>77</sup>. Ancak bu lâyiha Mecliste kabul görmemiştir. Meclis Adliye ve Dâhiliye Encümeni tarafından ret gerekçesi, mezkûr Kurumun görevlerinin Heyet-i Vekîle ve TBMM tarafından üstlenilebileceği noktasındadır<sup>78</sup>.

Ankara Hükûmetinin Şûrâ-yı Devletin yeniden teşkili noktasında sarf ettiği acil ve ciddi çabalar zabıt ceridelerinden<sup>79</sup> rahatlıkla anlaşılmalıdır. Şöyle ki, 29.1.1337/1921 tarihli 139. İçtimaya Şûrâ-yı Devlet tartışmaları damga vurmuştur. Bu görüşmeler başladığında “Şûrâ-yı Devlet Teşkili Hakkındaki Kanun Lâyihasının Süratle Müzâkeresine Dair Heyet-i Vekîle Riyâsetinden Mevrûd Tezkereler” ile adı geçen lâyihaya ilişkin “Dâhiliye ve Adliye Encümenleri Mazbataları” Meclis Gündeminde yer bulmuştu. Aynı tarihte Bütçe Kanunu da Meclis Gündeminde yer alsa da Canik Mebusu Nafiz Bey, Meclis Başkanlığına şu takrîri/önergeyi vermiştir: “Şûrâ-yı Devlet teşkiline dair olan mevâddın, mevâdd-ı saîreye tercihân müzâkeresini teklif ederim<sup>80</sup>.” Nafiz Bey; “Şûrâ-yı Devletin önceden özellikle de memur yargılamalarında çok önemli görevleri bulunduğunu, Ankara Hükûmetinin kuruluşundan önce ya da sonra yargılanan memurların evrakının sürüncemede olduğu, bir merci-i tedkikin olmamasından bahisle birçok memurun süründüğünü, Şûrâ-yı Devlet de teşkil edilemediğinden dolayı bu adamların mağduriyetinin temadi eylediğini (devam edegeldiğini) ifade etmiş olup Şûrâ-yı Devletin teşkili hususunun diğer tüm gündeme (Bütçe dâhil) mukaddem (öncelikli) olarak ele alınmasını” teklif ettiği önergesini bu şekilde gerekçelendirmiştir<sup>81</sup>.

Önerge, oturumu yöneten Reis Hasan Fehmi Bey tarafından onaya sunulmuş ve oy çokluğu ile kabul edilmiştir. Daha sonra bununla da yetinilmemiş ve akabinde Dâhiliye Vekili Dr. Adnan Bey, müstaceliyetle/ivedi olarak konunun müzakeresini

76 Toplam dokuz maddeli lâyiha ve gerekçe için bk. *TBMMZC*, İçtima: 45, (2.7.1337), Celse 2 sonunda yer alan Ek (S. Sayısı: 3)

77 *TBMMZC*, İçtima: 45, (2.7.1337), Celse 2 sonunda yer alan Ek (S. Sayısı: 3)

78 *TBMMZC*, İçtima: 45, (2.7.1337), Celse 2 sonunda yer alan Ek (S. Sayısı: 3)

79 Şûrâ-yı Devlet Lâyiha, mazbata ve tezkeresi üzerine tafsilatlı müzakereler için bk. *TBMMZC*, İçtima: 139, Celse 1 ve 2 (29.1.1337), ss. 407-409 ve 417-432.

80 *TBMMZC*, İçtima: 139, Celse 1, (29.1.1337), s. 409.

81 *TBMMZC*, İçtima: 139, Celse 1, (29.1.1337), s. 407-408.

istemmiş ve yapılan oylamada bu talep de oy çokluğu ile kabul edilmiştir. Ancak bu önergelerin kabulü öncesinde birinci celse oturumunda ilginç tartışmalar yaşanmıştır. Tokat Mebusu Mustafa Bey ile Konya Mebusu Musa Kazım Efendi, Meclisin en birinci görevinin bütçe olduğunu bütçeye tercihen hiçbir şeyin müzakeresini doğru bulmadıklarını ifade etmişlerdir<sup>82</sup>. Yapılan görüşmelerde muhalif bir duruş olarak İzmit Mebusu Hamdi Namık Bey ve Konya Mebusu Musa Kazım Efendi, Şûrâ-yı Devlet'in teşkiline luzûm olmadığını, Şûrâ-yı Devlet'in teşkilinde bir fayda bulunmadığını ifade etseler de Nâfia Vekili Ömer Lütfi Bey, Gümüşhane Mebusu Hasan Fehmi Bey, Malatya Mebusu Feyzi Efendinin verdiği destek ile Şûrâ-yı Devlet lehine hareket edenler etkili olmuştur. Malatya Mebusu Feyzi Efendi: “Şûrâ-yı Devlet Kanununun müzakeresi en ehem ve elzem (en önemli ve gerekli) bir meseledir. Altı, yedi aydan beri hapiste yatan memurlar vardır. Onların ahvâlini düşünmeliyiz ve hem de müstaceliyetle çıkarmalıyız” şeklinde Şûrâ-yı Devlet'in yeniden teşkilini desteklerken, Karesi Mebusu Vehbi Bey'in Şûrâ-yı Devlet için bir ısrarı olmamakla beraber “... On aydan beri mercisiz kalmış iş olmaz. Büyük Millet Meclisi her şeye merci gösterdiği halde Şûrâ-yı Devlet yerine kaim olacak bir daire, bir makam gösteremez ise bu gayri mantuki bir hareket olur<sup>83</sup>” demek suretiyle memur yargılamalarında adaletin gecikmesini eleştirmiştir.

Şûrâ-yı Devlet ile ilgili tartışmalara aynı gün (29.1.1337/1921) ikinci celse görüşmelerinde yine Hasan Fehmi Beyefendi'nin riyâsetinde devam edilmiştir. Birinci celse tartışmaları daha çok Şûrâ-yı Devlet'in Bütçe Kanunundan önce görüşülmesi meselesiydi ki bu durum Şûrâ-yı Devlet lehine sonuçlanmıştı. II. Celse müzakerelerinde ise mezkûr Kurumun görev, yetki ve sorumlulukları tarihsel pratiği bağlamında derinlikli olarak ele alınmış ve Şûrâ-yı Devlete yönelik bir taraftan ciddi savunular getirilmiş diğer taraftan ise oldukça sert eleştiriler yöneltilmiştir. Aşağıda mebusların konuya yaklaşımları iki ana başlık altına verilerek incelenecektir.

### **Şûrâ-yı Devlet Ehem ve Elzemdır (En önemli ve gerekli) Görüşü**

Şûrâ-yı Devlet Kanunu Lâyihası ile Dâhiliye ve Adliye Encümeni Mazbataları görüşülürken Mecliste taban tabana zıt oldukça sert tartışmalar yaşanmıştır<sup>84</sup>. Tartışmalar daha ziyade Dâhiliye Encümenlerinin hazırladığı mazbata etrafında şekillenmiştir. Çalışmanın bu kısmında Heyet-i Vekile Üyeleri ile mebusların

82 *TBMMZC*, İçtima: 139, Celse 1, s. 408-409.

83 Bahsi geçen ifadeler için bk. *TBMMZC*, İçtima: 139, Celse 1, s. 409.

84 Çalışmada bu kapsamda yer verilen tartışmalar *TBMMZC*, İçtima: 139, Celse 2, (29.1.1337), s. 417-431'de yer almaktadır. Tutanağın farklı sayfalarında yer alan mebus görüşlerinin aynı mebus için art arda verilmesi çalışmada tercih edilmiştir.

Şûrâ-yı Devlet üzerine yaptığı tartışmaların geniş özetine yer verilmesi ve onların görüşlerinin sonuna kendi tespitlerimizin eklenmesi tercih edilmiştir. Çünkü meseleyi tartışan mebuslar bu ihtisas Kurumunun fotoğrafını gayet derinlikli analizlerle ortaya koymuşlardır. Bir anlamda tartışmaların yapıldığı dönemde Şûrâ-yı Devletin 52 yıllık sergüzeşti ortaya konulmuştur. TBMM'nin bakış açısını yansıtmamasından bu durum son derece önemlidir. Bu bağlamda;

**Dâhiliye Vekili (İstanbul Mebusu) Dr. Adnan Bey;** Heyet-i Vekile'nin Şûrâ-yı Devletin görevli olduğu meselelerin altından kalkamayacağını, memur yargılamalarının geciktiğini ve bu durumun pek çok mağduriyete yol açtığını, Şûrâ-yı Devletin iki büyük vazifesi olduğunu, birinin memurun muhâkemâtı meselesi olduğu, Elyevm (Şu anda) ne kadar kanun varsa hepsinde aşağı yukarı Şûrâ-yı Devletin isminin geçtiğini, kanunların tefsirinin şimdiye kadar Şûrâ-yı Devlete havale edilmiş bir hak olduğunu Meclisin şimdi bu durumu başka bir şekilde kararlaştırabileceğini ifade etmiştir. Devamla; Şûrâ-yı Devletin birçok görevi olduğunu örneğin kişiler ile hükûmet arasındaki ihtilafı hakkaniyete uygun olarak giderdiğini, gelinen noktada Vekil arkadaşlarının tamamının Şûrâ-yı Devletin görevlerini "Heyeti Vekile'nin yapmasının imkânı yoktur" dediğini şimdi Heyeti Vekile'nin "Şûrâ-yı Devletin lüzûmuna kâni" olduğunu Şûrâ-yı Devletin en basit masrafla olan şeklinin kabul edilmesi gerektiğini aksi takdirde Heyet-i Vekile'nin bu işlerle meşgul olmak için vaktinin müsait olmadığını, "ifade etmiştir"<sup>85</sup>.

**Nâfia Vekili (Amasya Mebusu) Ömer Lütfi Bey;** Kanunların tanzim ve tefsiri meselesinde hakkın Meclis-i Âli'de olduğunu, bunu üzerine alabileceğini ancak memur muhâkemâtına konu gelince, esasen memurların şahsî işlerden dolayı mahkemeye verildiğini ancak "vazîfe-i memûreleri nokta-i nazarından isnâd olunan ahvâlden" dolayı Şûrâ-yı Devletçe tahkikat yapıldığını memurun muhakemeye sevkini icap ettirip ettirmeyeceği anlaşılın diye "tahkikat-ı evveliyeye (Ön inceleme)" yapıldığını memur suçlarında yapılacak tahkikat-ı evveliyede bittabî bir ihtisas gerektiğini bunun inkâr edilemeyeceğini Şahıs veya şirketlerin aldığı imtiyâzların usulünce merbût (bağlı) olduğu dairede tetkik olunduğunu sonuçta Heyeti Vekile tarafından kabul ya da reddedildiğini bu noktada Şûrâ-yı Devlete ihtiyaç bulunmadığını ancak yapılmış, verilmiş olan ruhsatnamelerden, imtiyazlardan doğan hükûmet ile eşhâs arasındaki ihtilâfatı halletmenin bir ihtisas gerektiğini ifade etmiştir<sup>86</sup>.

85 *Aynı yer*, s. 417-418.

86 *Aynı yer*, s. 426.

Yukarıdaki ifadelerle Ömer Lütfi Bey, Şûrâ-yı Devlet'in bir İhtisas Kurumu olduğunun altını çizmekte, memur suçlarına ilişkin ön incelemeyi (tahkîkât-ı evveliyeyi) adliye mahkemelerinin hakkıyla yapamayacağını vurgulamaktadır. Nâfia Vekîli Ömer Lütfi Bey de, Dâhiliye Vekîli Adnan Bey gibi düşünmekte, tâli derecedeki bu işleri (Şûrâ-yı Devlet'in görevleri) Encümen ve Meclis üzerine alırsa zannederim ki, “vazîfe-i asliyesinde iyi iş göremez” tespitinde bulunmakta ve Heyet-i Vekîle'nin bunlara vakti olmadığından bakamayacağını, bu konuda fikir birliği bulunduğunu ifade etmiş ve bu çerçevede bir Şûrâ-yı Devlet teşkiline taraftar olduğunu söylemiştir<sup>87</sup>.

**Nafiz Bey (Canik Mebusu);** Şûrâ-yı Devlet'in görevlerinin oldukça önemli olduğunu “Bu vezâif-i mühimmenin Ankara Hükûmetinin teessüs ettiği zamandan beri muattal (atıl kalmış)” kaldığını, bu görevlerin Heyet-i Vekîle'ye tevdi edildiği takdirde, Heyet-i Vekîle daha önemli devlet görevlerini bırakıp bu türden işlere vakit bulamayacağını, diğer taraftan Şûrâ-yı Devlet'in hükûmetle eşhâsa taallûk eder bir takım görevlerinin davalı taraflardan birine (hükûmete) bırakılamayacağını, bunun hukuka, hikmete ve mantığa aykırı olacağını ifade etmiştir<sup>88</sup>.

Nafiz Bey'e göre bu bağlamda “bir Şûrâ-yı Devlet tesisi derece-i vücûptadır.” Nafiz Bey, Şûrâ-yı Devlet'in bütünüyle lâğvedilmesine karşı olduğu gibi yeniden teşkil edilmesine de karşı çıkmıştır. Bu Kurumun görev ve yetkilerinin Heyet-i Vekîle'ye bırakılmasını da doğru bulmamıştır. Onun önerisi “masrafsız bir Şûrâ-yı Devlet teşkîli”dir. Bunun ise ancak Meclis-i Âli'den intihapla mümkün olabileceği kanaatinde. Üçer kişiden mürekkep olarak, üç daireden ibaret bir Heyet-i Umûmiye teşkil ve te'sis edilebilip âzaların da Heyet-i Kirâm (TBMM Üyeleri) içerisinde seçildiğinde ancak hakikî ve tarafsız bir Şûrâ-yı Devlet olabileceğini, “muamelât-ı devlette milletin arzusu veçhile temşiyet<sup>89</sup>” edileceğini ve bu

87 Aynı yer, s. 427.

88 Aynı yer, s. 418-419.

89 TBMM Kütüphanesi açık erişiminde yer alan zabıt ceridesi (29.1.1337 tarihli 139. İçtima ve 2 no.lu celse) TBMM tarafından günümüz Türkçesine çevrilirken Canik Mebusu Nafiz Bey'e atfen s. 419'da “temşiyet (aksırana hayır dua etmek)” olarak okunan kelimenin doğrusunun aynı zabıt ceridesinin Osmanlıca metnine bakıldığında (s. 512) “temşiyet (yürütme/idare etme/icra)” olduğu görülür. Bu durum ilk bakışta basit bir okuma hatası olarak görülebilir. Ancak “temşiyet kavramı” kamu hukukuna ait bir kavramdır. Devlet'in tasarrufları ile ilgili bir konudur. Temşiyet tasarrufları, devletin ve diğer kamu kuruluşlarının olağan bir tüzel kişi sıfatıyla, egemenlik kudretinden sıyrılarak bireyler gibi, özel hukuk kurallarına uygun olarak yaptığı tasarrufları tanımlar. Temşiyet kavramı ve tasarrufları için bk. Sıdk Sami Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, C 1, (2. baskı), İsmail Akgün Matbaası, İstanbul 1960, s. 39; Ejder Yılmaz, *Hukuk Sözlüğü*, (3. baskı), Yetkin Yay., Ankara 2005, s. 688. Şûrâ-yı Devlet ile ilgili hukuki terimler günümüz Türkçesine çevirirken oldukça dikkatli davranmak gerekir. Aksi takdirde konunun esasına etki edecek yorum hatalarına zemin hazırlanabilir.

usul kabul edilmezse, Dâhiliye Vekili Adnan Beyin önerdiği bir Şûrâ-yı Devlet teşkili için Hazine-i Devletten birçok para vermek iktiza edeceğini/gerekeceğini buna da bütçenin müsait olmadığını bu doğrultuda en eslem-i tarikin/en sağlam yolun Meclis-i Âliden intihap/seçme olduğunu ifade etmektedir<sup>90</sup>.

**Celâleddin Arif Bey (Erzurum Mebusu);** Kanunlarımızın esasında Şûrâ-yı Devletin gayet mühim bir yeri olduğunu, Şûrâ-yı Devletin kanunlarımıza göre Sadrâzâmın refakatinde bir Heyet-i İstişâre olduğunu ve bu Heyet-i İstişârenin birçok görevi olduğunu ifade ettikten sonra bu görevlerden en mühimmi, “kavânin-i idâriyenin tefsîri meselesidir” demiştir. Diğer taraftan devlet daireleri arasında meydana gelen ihtilâfatın hâlinde, maadin meselelerinde de görevli olduğunu maadin meselelerinde Şûrâ-yı Devletin doğrudan doğruya bir mahkeme hükmünde olduğunu ve orada verdiği kararların kazâi nitelik taşıdığını ifade etmiştir. Celâlettin Arif Bey, devamla imtiyâzat ve memûr muhâkemâtı hususlarının da Şûrâ-yı Devlete ait olduğunu Heyet-i Vekile'nin Encümene göndermiş olduğu kanun taslağının sorunları çözmekten uzak olduğunu ve “Şûrâ-yı Devletin Doğrudan doğruya bi-taraf bir heyet olmak üzere teşekkülü lâzım gelir” demek suretiyle lâyhada önerilen Dâhiliye müsteşarı ve müdiran riyaseti altında ve Dâhiliye müdiranından ve bir takım zevattan mürekkep yapının “bi-taraf olamayacağını” altını çizmiş ve “Devlet makinesini yürütmek için Şûrâ-yı Devlete lüzûm-ı kat'i vardır” demiştir<sup>91</sup>.

Celâleddin Arif Bey, görüşlerine devamla zamanımızın ihtisas zamanı olduğunu her şeyde bir ihtisasa lüzum bulunduğunu bu bağlamda “Şûrâ-yı Devletin doğrudan, doğruya, bir ihtisas müessesesi” olduğunu, TBMM içinden seçilen heyetlerin bu görevleri gereğine uygun yerine getiremeyeceğini ifade etmiştir. Diğer taraftan fertlerin sorun yaşadığı hususlarda pek çok mebusun “efendim mehâkim vardır, mahkemeye gitsinler” yaklaşımına da karşı çıkmış ve mahkemelerin masraflı olduğunu evvelâ rubu (dörtte bir) harç vermek gerektiğini, hâlbuki Şûrâ-yı Devletin bu meseleleri parasız hallettiğini halkın daha fazla müstefid olmasının altını çizmiştir. Kavânin-i idârede teamül Şûrâ-yı Devlet mukarreratının temin edeceğini, kanunun meskût (cevap veremediği) olduğu birçok mesailin bulunduğunu ve Şûrâ-yı Devlet kararlarının doğrudan doğruya bir teamül esasını teşkil ettiğini ifade etmiştir<sup>92</sup>.

Görüldüğü üzere Canik Mebusu Nafiz Bey, tarafsız ve masrafsız Şûrâ-yı Devlet teşkiline formül olarak TBMM'yi adres göstermiştir. Onun gibi Şûrâ-yı Devlete

90 *Aynı yer*, s. 418-419.

91 *Aynı yer*, s. 418.

92 *Aynı yer*, s. 423-424.

tarafıta olan Celâleddin Bey, ise yöntem açıısından farklı bir yaklaşıma sahiptir. TBMM üyelerinin yoğun meşgüliyetinin Şûrâ-yı Devletin görevlerini hakkıyla yerine getirmeye engel olacağını, ihtisas kurumu Şûrâ-yı Devletin *tarafsız bir mahiyette kurgulanması gerektiğinin* altını çizmektedir. Tıpkı Dâhiliye Vekili Dr. Adnan Bey ve Nâfia Vekili Ömer Lütü Bey gibi Nafiz ve Celâleddin Arif Beyin de Şûrâ-yı Devletin gerekliliğine olan inancı tamdır. Aralarındaki fark teşkil şeklidir. Şûrâ-yı Devletin eylem (şu anda) ehem (en önemli) ve en elzem (gerekli) bir daire olduğunu iddia eden Feyzi Efendi (Malatya Mebusu) ise, çünkü pek çok memûrinin evrakının yığıldığını, biri Şûrâ-yı Devletin lüzûmu, diğeri Şûrâ-yı Devletin mesârifi olmak üzere şimdi Mecliste bu iki hususun tartışıldığını, Şûrâ-yı Devletin âzalarını, Nafiz Beyin dediğı gibi Meclisten seçmek suretiyle, Şûrâ-yı Devlet teşkilinde masraf edilmeyeceğini belirtmiştir<sup>93</sup>.

**Zekâi Bey (Adana Mebusu);** Şûrâ-yı Devlet müzâkeratının Meclis-i Âli'yi bu kadar işgal edeceğini tahmin etmediğini, herkesin malûmudur ki bunun bir Devlet teşkilâtı için lâzım bir mesele olduğunu, en ziyâde lüzûmu “Efrâd ile Devâir-i Hükûmet arasında hudus eden (meydana gelen) ihtilâfatın merci-i hâl ve faslı olması” itibarıyla olduğunu belirttikten sonra her vesile ve her sebeple ahaliyi mahkemelere müracaata mecbur etmemek için Şûrâ-yı Devlet teşkilâtına ihtiyaç ve lüzum olduğunu söylemiştir.

Zekâi Bey devamla; Şûrâ-yı Devletin başlıca üç vazifesinin “Kavânin ve nizâmat lâyhalarının tanzîmi, kavânin ve nizâmatın tefsiri, sonra efrâd ile devâir-i hükûmet arasındaki mesâilin hâl ve faslı ve bir de memûrine ait evrâkın muhâkemesi değil tedkiki olduğunu” ifade ettikten sonra kanunların yorumlanma işinin devamlı toplanan Meclis-i Âli' ye ait olduğunu, bu noktada Şûrâ-yı Devlete lüzum bulunmadığını ancak memurinin muhakemesi için bir heyete esasen ihtiyaç bulunduğunu, devâir ile ahâli arasında zuhûr eden ihtilâfın her birisinin mehakime müracaatla halledilemeyeceğini ifade etmiştir. Şûrâ-yı Devletin lüzumunun birçok kez nitekim seferberlik esnasında bilhassa askerlik meselesinde görüldüğünü belirttikten sonra konuyu bir örnekle somutlaştırmıştır. Ahz-i asker (askere alma) şubelerinin rast geldikleri yerde herkesi asker etmeye çalıştığını, bunu vazife bildiklerini, durumdan memnun olmayıp Şûrâ-yı Devlete müracaat edenlerin, o kanunları mevki-i müzâkereye aldığını, tetkik edildiğini, Şûrâ-yı Devlet, kanunu tefsir ederek Harbiye Nezaretine tebligat icra ettiğini vurgulamıştır<sup>94</sup>.

93 *Aynı yer*, s. 421.

94 *Aynı yer*, s. 422.

İfadelerden de anlaşılacağı üzere Harbiye Nezareti ve diğer nezaretlerin alınan kararlara uyduğu dikkate alındığında Şûrâ-yı Devlet, merkezi idarenin bir parçası olsa da aldığı kararlara gösterilen itibar ile idarenin fevkinde bir konuma sahip olmuştur. Daha da önemlisi bu durum fertlerin hukukunun devlete karşı Şûrâ-yı Devlet eliyle korunduğunun en önemli göstergesidir.

Şahıslar ile hükûmet arasındaki anlaşmazlıklarda yetkinin Şûrâ-yı Devletten alınmasının sakıncalarına değinen Zekâi Bey, fertlerin akdedilmiş kontrat ve imtiyazı mevcut ise onu Şûrâ-yı Devlete götürbildiğini, Şûrâ-yı Devletçe tetkik edilip karar verilebildiğini, Şûrâ-yı Devletin ilgili devlet dairesine “haksızsın diyebildiğini” bunun için yani “eşhâsın muhâfaza-i hukûku namına” böyle bir heyet-i tedkikin her koşulda gerekli olduğunu ifade etmiştir.

Bu ifadelerden ve tarihsel pratiğinden hareketle Şûrâ-yı Devletin fertler ile hükûmet arasında yaşanan uyuşmazlıkların çözümünde gayet önemli bir rol oynadığı, bu çerçevede hakkı ihlal edilenlerin hak aramada başlıca mercii olarak Şûrâ-yı Devlete müracaat ettikleri görülmektedir. Yukarıda yer verildiği üzere Zekâi Bey ile Celâleddin Arif Bey, hakkı ihlal edilenlerin haklarını arama vasıtası olarak Şûrâ-yı Devlete müracaat ettiklerini, bu yöntemle hak aramanın mahkemelere göre daha masrafsız ve kolay olduğuna dikkat çekmişlerdir.

### **Köhnemiş Şûrâ-yı Devlet Ortadan Kaldırılmalı Görüşü**

TBMM'de yaşanan Şûrâ-yı Devlet tartışmaları taraftarlık veya karşıtlık ekseninde şekillenmişti. Çalışmanın bu alt başlığı altında yer alan menfi mebus görüşlerinin de geniş özetine yer vermek tercih edilmiştir. Bu durum taban tabana zıt yaklaşımların mukayeseli analizine imkân tanıyacaktır. İtiraz edenlerin TBMM ve mahkemeler varken Şûrâ-yı Devlete ihtiyaç olmadığı, bu Kurumun devlete ve millete gereksiz külfet yüklediği noktasından hareket ettikleri görülmektedir. Bu bağlamda;

Dâhiliye Encümeninde de yer alan mebus **Mustafa Bey (Karahisar-i Şarki)**; “memûrîn muhâkemâtının tedkiki için o memurların ait oldukları vekâlet müdirânından yani o memurları tâyin edecek olan müdirândan bir heyet teşekkül etmek” fikrine encümenin muhalif olmakla birlikte memurların muhâkemât sürecine Şûrâ-yı Devlet ya da herhangi bir idari bir makamın dâhil edilmesini doğru bulmamış ve “Zaten bi'l-umûm mevâd-ı cezâiyye'yi îtâ salâhiyetini haiz mehâkim Adliye Nezâretine aittir. Bu tabîî bir meseledir. Her devlette de böyledir. Şimdi bundan memûrînin istisnası ile bunların tahkikatının ayrıca memûrîn-i mülkiye tarafından takdiri hiçbir sebep ve hikmete müstenid değildir” diyerek memur yar-

gılamasının tümüyle adliyelere bırakılmasını dolayısıyla da “tek yargı sistemini” savunmuştur<sup>95</sup>.

**Vehbi Efendi (Konya Mebusu);** Devr-i sabıkta birçok boş sandalye bulunduğu Bâb-ı Âlî'nin mühim ve muteber kişilerinin bu boş sandalyelere gönderildiğini, milletten milyonlarca para çıktığı halde işlerin sürüncemede kaldığını, şimdi milletin parasının olmadığını ve boş adam oturtacak sandalyesinin de bulunmadığını binâenaleyh böyle bir teşkilâta (Şûrâ-yı Devlet) da lüzum kalmadığını ifade etmiştir. Adnan, Celâleddin Arif ve Nâfiz Beyefendilerin Şûrâ-yı Devlet teşkilâtının derece-i vücûpta olduğundan bahis buyurdıklarını ancak vâcip (zorunlu olan) şöyle dursun, mendûp (olması gerekmeyen) bile olmadığını ifade ettikten sonra mahkemenin bir olması gerektiğini, memurların mahkemesinin başka, efrâd-ı nâsın mahkemesinin başka olmaması gerektiğini, eğer mahkemelere itimat yoksa mahkemelerin düzeltilmesi gerektiğini, itimadımız varsa böyle tefrika olmaması gerektiğini ifade etmiştir<sup>96</sup>.

Şûrâ-yı Devlete gerek yoktur diyen Vehbi Efendi: “Şimdi Şûrâ-yı millet vardır. Şûrâ-yı millet varken Şûrâ-yı Devlete lüzûm yoktur. Şûrâ-yı Devlete lüzum ve ihtiyaç bir Şûrâ-yı Millet yok iken ve devr-i istibdatta idi” demiş ve kanunların tefsiri meselesine gelince, kanunu yapan bu Meclisin kanunu da tefsir edebileceğini belirttiikten sonra Nafiz Beyin Meclisin içinden üçer kişilik birer heyet ayrılın fikrine (memûr muhâkemâtı noktasında) iştirak ettiğinin altını çizmiştir.

**Vehbi Bey (Karesi Mebusu);** Müstemirren münakit (devamlı toplanan) bir Meclis olduktan sonra Şûrâ-yı Devletin teşkiline lüzûm olmadığını buna mantığın müsaade etmeyeceğini, aynı şekilde maadîn ve imtiyâzât-ı sâire gibi Şûrâ-yı Devlete muhavvel bu gibi vezâifi de her zaman Meclisin halledebileceğini ifade etmiştir. Memûrun muhâkemâtına yönelik ise mahkemenin bir olduğunu ancak memûrünün vazife-i memûrelerinden mütevellit usullerden dolayı bir nizâma tâbi olduklarını yoksa diğer cerâim-i âdiyelerinden dolayı hiçbir zaman memurların fertlerden ayrılmadıklarını bu usulün (memurun muhakematı/tahkikat-ı evveliyeye) değiştirilmesine lüzum olmadığını, hatta umur-ı idâre daha iyi bir surette tedvîr edilmek isteniyorsa bu tarzın bugün için de devam etmesinin gerekli olduğunu ifade etmiştir<sup>97</sup>.

**Hüseyin Avni Bey (Erzurum Mebusu);** Şûrâ-yı Devlet teşkilâtının devr-i sabık (önceki devir) icraatdan olduğunu ve şimdi hiç bir kıymetinin kalmadığı-

95 *Aynı yer*, s. 417.

96 *Aynı yer*, s.419

97 *Aynı yer*, s. 419-420.



ni, lâğv (ortadan kaldırılması) edilmesi gerektiğini, Şûrâ-yı Devletin, memurların muamelâtını suhuletleştirmekten (kolaylaştırmaktan) ziyade tas'ib (zorlaştırdığını) ifade etmiştir<sup>98</sup>.

**Mehmet Şükrü Bey (Karahisar-ı Sahip Mebusu);** Kanunlarımızın hemen her noktasında Şûrâ-yı Devlete tesadüf edildiğini diğer rüfêkâ-yı kirâm (şerefli dostlar/mebuslar) gibi, Şûrâ-yı Devletin ihdâsı taraftarı olmadığını milletin ihtiyaç duyduğu değişiklikler yapılmıyacağı kadar hali hazırdaki kanunların selâmetle tatbikini temin için Şûrâ-yı Devlet vezâifini görecektir bir daire bulunmasının zaruri olduğunu bu zaruretin, her vekâlette bulunan hukuk müşavirliklerinin doğrudan Heyet-i Vekile Riyâsetine merbût (bağlı) olduğunda karşılanabileceğini, böylece Şûrâ-yı Devlet teşkilinden ve bütçe meselesinden kurtarılacağını ifade etmiştir<sup>99</sup>.

**Halil İbrahim Bey (Antalya Mebusu);** "...Binaenaleyh bendenizce de hiçbir suretle Şûrâ-yı Devlet teşkiline lüzûm yoktur." diyerek görüşünü dile getirmiştir<sup>100</sup>.

**Musa Kâzım Efendi (Konya Mebusu);** Önceki kanunlar dikkate alındığında Şûrâ-yı Devlete ihtiyaç bulunabileceğini ancak devamlı toplanan bir Meclis ve "Teşkilât-ı Esâsiye Kanununda daimî olarak Meclisin murakıp vaziyetinde bulunacağı teemmül (ümit)" edilirse Şûrâ-yı Devlete bugün pek büyük bir ihtiyaç kalmadığına kanaat edileceğini, lüzûm-ı muhâkeme veya men-i muhâkeme kararlarının Şûrâ-yı Devletçe tasdik veya reddinin memurlara bir hizmet değil, bilâkis kısmen Mecâlis-i İdârede ve kısmen Şûrâ-yı Devlette evrak dolaşıp geleceğinden ve takip edilemeyeceğinden aylarca sürüncemede kalacağını bu bağlamda zaten doğrudan doğruya "tahkikât-ı evveliyeyi (ön inceleme)" de adliyelere vermenin ve kazayı tevhit etmenin en doğru, tabii bir usul olduğunu ifade etmiştir<sup>101</sup>.

Gerek Vehbi Beyin ve gerekse Musa Kâzım Efendinin tevhit-i kazâ (yargı birliği) vurgusu oldukça dikkat çekicidir. Bu noktadan bahisle Şûrâ-yı Devlete lüzûm kalmayacağını belirtmektedir.

**Hasan Basrî Bey (Kayseri Mebusu);** Şûrâ-yı Devlete yönelik en sert eleştirilerin sahibi Hasan Basri Bey, idari teşkilat içinde en köhne, en eski, en kokuşmuş bir teşkilatın yeniden ihya edilmeye çalışıldığını, bugün halk idaresini kabul etmiş kafaların, Şûrâ-yı Devleti katiyen kabul edemeyeceğini, çünkü *Şûrâ-yı Devletin, halk idaresinden ayrı bir teşkilât olduğunu*, Meclis-i Âli'nin (TBMM) hem icraî hem de teşriî

98 *Aynı yer*, s. 420.

99 *Aynı yer*, s. 420-421.

100 *Aynı yer*, s. 421.

101 *Aynı yer*, s. 422.

salâhiyeti haiz (yetkiye sahip) olduğuna vurgu yapmış ve Meclis-i Âli varken bir de Şûrâ-yı Devletin olmasının pek gülünç olacağını belirtmiştir. Devamla, Şûrâ-yı Devletin bütün görevlerini TBMM'nin yapabileceği bir yerde bunun “vebâl-i azim (büyük vebal)” olduğunu köhne Şûrâ-yı Devlet teşkilatının şimdiye kadar ne ihtisas gösterdiğini ne de bu millete nâfi bir iş çıkardığını sadece mütekaiddinin (emeklilerin) ve mazûlinin (azledilmişlerin) iâşesine medar (yarayacak) olacak sandalyeler halinde kalmış olduğunu Şûrâ-yı Millet varken Şûrâ-yı Devlet istemediklerini, böyle bir Kuruma bütçe ayrılmaması gerektiğini, bunun israf kaynağı olacağını ifade etmiştir<sup>102</sup>.

Görüldüğü üzere Hasan Basrî Bey'deki Şûrâ-yı Devlet algısı ilginçtir. Halk idaresinin Mecliste tecelli ettiğini bu çerçevede artık Şûrâ-yı Devlete gerek olmadığını ifade etmektedir. Ondaki algı, Şûrâ-yı Devletin Millet Meclisinin alternatifi olarak görülmesidir. Oysaki parlamento olarak kabul edilemeyecek Şûrâ-yı Devlet, hiçbir zaman bir yasama organı özelliği kazanmamıştır<sup>103</sup>.

Tartışmaların devam ettiği bir sırada Hasan Basri Bey'in Şûrâ-yı Devleti oldukça sert bir şekilde eleştiren bu ifadeleri karşısında Şûrâ-yı Devletin savunucuları arasında yer alan Celâleddin Arîf Bey: “Basri Bey sorarım: Şûrâ-yı Devlet mukarراتının hepsini zat-ı âliniz tedkik buyurdunuz mu? Ceffe'l-kalâm (rastgele) söz söylemek doğru değildir.” itirazında bulunduğu görülmektedir.

Hasan Basrî Bey ise cevaben; “Şûrâ-yı Devletin tarihçesini, Meclis-i Âli emrederse, sizin de istifade edeceğiniz bir surette arz ederim. Bilmediğim bir mesele hakkında bir şey söylemek mutadım (alışkanlığım) değildir.” şeklinde soruyu cevaplandırdıktan sonra yapılan görüşmelerin yeterli olduğuna kanaat getirilmiş ve lehe ya da aleyhe söz alma faslı son bulmuştur<sup>104</sup>.

Görüşmelerin ardından tam 12 (on iki adet) takrîr/önerge Riyâset-i Celîleye/ Meclis Başkanlığına takdim edilmiştir. Önergelerin mahiyeti de pek tabii olarak görüşmelerde yaşanan taban tabana zıtlığı yansıtmakta idi<sup>105</sup>. Örneğin Yozgat Mebusu Feyyaz Âli Bey'in verdiği önerenin birinci maddesi: “Şûrâ-yı Devlet teşkilatı mülğadır” ve Erzurum Mebusu Hüseyin Avni Bey'in verdiği önerenin

102 *Aynı yer*, s. 425.

103 Şûrâ-yı Devletin neden bir yasama organı olarak ele alınamayacağına dair tafsilâtli bir tahlil ve tartışma için bk. Eraslan, *age.*, s. 116-123; Onur Karahanoğulları, *Türkiye'de İdari Yargı Tarihi*, Turhan Kitapevi, Ankara 2005, s. 150.

104 *Aynı yer*, s. 427.

105 Takrîrler/Önergeler için bk. *TBMMZC*, İçtima: 139, Celse 2, s. 427-431.

üçüncü maddesi: “Şûrâ-yı Devlet mülga olup vezâif-i taalluku itibariyle Vekâletlere mevdûdur” şeklinde iken Bursa Mebusu Operatör Emin Bey, Kırşehir Mebusu Sadık Bey ve Aydın Mebusu Tahsin Bey, biri Mülkiye, diğeri ise Maliye ve Nâfia olmak üzere iki daireden oluşan yeni bir Şûrâ-yı Devlet modelini önermekte oldukları görülmektedir.

Türkiye’de Tanzimat sonrasında taşrada kurulan Muhassıllık Meclisleri ve Vilâyet Meclisleri ile merkezde kurulan Meclis-i Vâlâ ve Meclis-i Âli-i Tanzimatla *ilk nüvesi oluşmaya başlayan idari yargı*, dolayısı ile idari rejime geçiş süreci Şûrâ-yı Devlet’in kurulması ile daha da belirgin ve sistematik bir şekil almış ve ikili yargı yapısının temelleri atılmıştı. Musa Kâzım Bey verdiği önerge ile bu yapıdan vazgeçilmesini istemekte ve tekli yargı sistemi önerilmekte idi. Esasen bu uygulama 4 Şubat 1329/17 Şubat 1914 tarihli Me’mûrîn Muhâkemât-ı Hakkında Kanûn-ı Muvakkatın<sup>106</sup> 1. maddesi ile bir yönü ile hayata geçirilmekle birlikte daha sonra bundan vazgeçilmişti. Fransa’dan mülhem olan ve Cumhuriyet Türkiye’sinde tam anlamıyla oturacak olan idari rejim ve ikili yargı sistemi sürecinden geri dönüşe ilk TBMM’de de cevaz verilmemiş ve 1920 ve 1921 yıllarında yani Millî Mücadele Dönemi’nin devam ettiği süreçte Şûrâ-yı Devlet’in ilgasına yönelik teklifler ve gerekse yeniden teşkiline dair teklifler kabul görmemiştir.

İkinci celse 139 nolu içtimada nazar-ı mütâlâya (üzerinde etraflıca düşünmeye) alınan önerge Canik Mebusu Nafiz Beye ait olmuştur. Bu önerge, “Şûrâ-yı Devlet’in Vezâif-i Umûmiye-i Kanûniyesi Büyük Millet Meclisinden müntehap dokuz zattan mürekkep bir Heyete tevdiine dair” kanun teklifidir. Ancak bu teklif de bahsi geçen görüşmeler sonrasında yasalaşmamıştır. Diğer dikkat çekici bir önerge de Cebelibereket Mebusu Rasim Bey tarafından sunulmuştur. Bu önergede “Şûrâ-yı Devlet büyük vatanperver merhum Mithad Paşa tarafından tesis edilmiştir. Bir luzûm-ı kat’iye binâen tesîs edilmiş olan bu müessesenin merhûm-ı müşârün-ileyhin namına hürmeten olsun ilga edilmemesi” teklifi yer almış ancak önerge dikkate alınmamıştır. Durum böyle olsa da önergede Mithad Paşa’ya yapılan vurgu dikkat çekicidir. (s. 431)

### **Sorunu Çözme Yönelik Son Adımlar**

Şûrâ-yı Devlet üzerine oldukça derinlikli ve tafsilatlı tartışmalar 29.1.1337/1921 tarihinde 139. içtimada yapılmış ve bu Kurumun yeniden teşkili yerine görevlerinin TBMM içinden seçilecek bir heyetlere bırakılması uygun görülmüştü. Uzlaş-

106 *Düstur*, II. Tertip, Cilt 6, ss. 207-211.

lan husus kanunlaşmadığından mezkûr Kurum üzerine yapılan tartışmalar Mecliste mütemadiyen devam etmekte idi. 7.4.1337(1921) tarihli Meclis Gündeminde Şûrâ-yı Devlet Lâyihası ve buna ilişkin Dâhiliye ve Adliye Encümeni Mazbataları yer bulmuştu<sup>107</sup>. Hasan Basri Bey; "...Memûrîn Muhâkemâtına Dâir bir Kanunun aylardan beri durduğunu, yüzlerce memurun açıkta süründüğü<sup>108</sup>" gerekçesi ile lâyihanın görüşülmesini istese de diğer gündeme öncelik verilmiş olup çoğunluk sağlanamadığı için de bu konu görüşülememiştir.

16.4.1337(1921) tarihli Meclis Gündeminde Şûrâ-yı Devlet Teşkiline Dair İki Adet Kanun Lâyihası ile Adliye ve Dâhiliye Encümenlerinin Müşterek Mazbatasının yer aldığı görülmektedir<sup>109</sup>. Meclis Dâhiliye Encümeninde Şûrâ-yı Devlet Lâyihası/Taslağı görüşülmeye başlamıştır. Taslak ile müstakil bir Şûrâ-yı Devlet değil, bu Kurumun görevlerinin Meclis-i Âli (TBMM) tarafından seçilecek üyeler tarafından yerine getirilmesi önerilmiştir. Bu öneriyi hükûmetin tasvip etmediğini dile getiren dönemin Adliye Vekili ve Trabzon Mebusu Hafız Mehmet Bey, "... Çünkü Şûrâ-yı Devlet bir Heyet-i İstişâredir, âdeta Şûrâ-yı Devlet Hükûmetin maiyyeti demektir. Meclis-i Âli âzalarının böyle Hükûmet memûru ve Hükûmetin maiyetinde bulunan bir Heyet-i İstişâreye âza olması, Meclis-i Âli âzalarının haysiyetiyle kabil-i tevfiğ (uygun) değildir. Meclis-i Âli âzaları lâyüsel(sorumsuz) dir. Binâenaleyh Hükûmet bu nokta-i nazardan Şûrâ-yı Devlet âzalarının, Büyük Millet Meclisi âzaları meyanından intihâbına muhâlifdir<sup>110</sup>." tespit ve gerekçeleri ile karşı çıkmıştır. Adliye Vekilinin gözünden Şûrâ-yı Devletin nasıl gözüktüğü ve algılandığını ortaya koymak açısından bu tespitler son derece önemlidir. Adliye Vekili, TBMM üyelerinin Şûrâ-yı Devlet üyeliği ile görevlendirilmesini bir tenzîl-i rütbe olarak görmektedir. Ayrıca Şûrâ-yı Devleti Hükûmetin emrinde ve idarenin bir unsuru olarak gördüğünü ortaya koymaktadır. Yapılan tartışmalar böyle bir tutuma sadece Adliye Vekilinin değil önemli derecede mebusun da iştirak ettiğini göstermektedir.

Hasan Basri Bey Şûrâ-yı Devlet üzerine daha önce yapılan (29.1.1337/1921-139. İctima) tafsilâtlı görüşmelere göndermede bulunarak o dönemde Canik Mebusu Nafiz Beyin verdiği önerenin Mecliste kabul edildiğini, "Binâenaleyh kabul edilen bu esâs dairesinde icrâ-yı hareket zaruridir<sup>111</sup>." diyerek yeniden Şûrâ-yı Devlet

107 *TBMMZC*, İctima: 17.

108 *TBMMZC*, İctima: 17, Celse 2 (7.4.1337), s. 400.

109 *TBMMZC*, İctima: 21.

110 *TBMMZC*, İctima: 21, Celse 1 (16.4.1337), s. 8-9.

111 *Aynı yer*, s. 9.

üzerine uzun uzadıya tartışma yapılmasının önüne geçmek istemiştir. Ancak önceden olduğu gibi lehe ve aleyhe pek çok konuşma söz konusu olmuştur. Trabzon Mebusu Ali Şükrü Bey'in yaklaşımı ise tamamen bütçe odaklı olmuş, bütçeye getireceği yük hesap edildiğinde Şûrâ-yı Devletin teşkil edilmemesi gerektiğinin altını çizmiştir<sup>112</sup>. Yapılan görüşmeler sonucunda Dâhiliye Encümenince hazırlanmış ve Meclis Başkanlığına sunulmuş olan Lâyihâ reddedilmiştir<sup>113</sup>.

2.7.1337/1921 tarihli TBMM Gündemine bakıldığında gündemin 7. maddesinin ikinci alt sırasında yer alan alt başlıkta “Şûrâ-yı Devlet Teşkilî hakkında (iki tane) Kanun lâyihası ve Adliye ve Dâhiliye Encümenleri Mazbataları” ibaresi göze çarpmaktadır<sup>114</sup>. Ertuğrul (Bugünkü Bilecik) Mebusu Mustafa Kemal (Güney), Riyâset-i Celîle'ye verdiği takrîr/önerge ile “pek çok memûrünün mağdur bir durumda bulunduğundan” bahisle Şûrâ-yı Devletin teşkilî hususunun müstacelen/ivedi olarak görüşülmesini istemektedir<sup>115</sup>. Bu önerenin akabinde daha önceki görüşmelerde de olduğu üzere Şûrâ-yı Devlet lehine ve aleyhine birçok görüş ortaya konmuştur.

Yapılan tartışmalardan sonra önerge sahibi Ertuğrul Mebusu Mustafa Kemal (Güney) verdiği önergeyi değiştirmiş ve Meclis Başkanlığına “...Şûrâ-yı Devlet teşkilî hakkındaki Kanunun tanziminden maksat, doğrudan doğruya memûrîn muhâkemâtına ait evrakın tedkikinden ibaret bulunmasına nazaran iş bu teşkilâta (Encüme-i Tedkîk) unvanı verilmesi temini maksada kâfi olduğundan...” Şûrâ-yı Devletin yeniden oluşturulmasının odak noktasını memur yargılamalarına indirgemiş bu yönüyle de memur yargılamaları sürecinde görev yapacak yerin Şûrâ-yı Devlet adıyla değil Encümen-i Tedkîk olarak güncellenmesini talep etmiştir<sup>116</sup>. 2 Temmuz 1337/1921 tarihindeki görüşmelere “İsim Tartışmaları” damga vurmuştur. “Şûrâ-yı Millet”, Şûrâ-yı Tahkîk” ve “Şûrâ-yı Tedkîk” gibi çeşitli isim önerileri ortaya atılmıştı<sup>117</sup>. Başka bir öneri ise Bolu Mebusu Tunalı Hilmi Bey'den gelmiştir. Kanunun adının: “Şûrâ-yı Devlet Mülkiye Dairesi Kanunu<sup>118</sup>” olması teklif etmiştir. Ancak bu isim önerileri kabul görmediği gibi kanun lâyihası da bu tarihte çoğunluk ve uzlaşa sağlanamadığı için Meclisten geçmemiştir.

112 *Aynı yer*, s. 14.

113 *Aynı yer*, s. 16-17.

114 *TBMMZC*, İçtima: 45, Celse 2 (2.7.1337), s. 105.

115 *Aynı yer*, s. 105.

116 *TBMMZC*, İçtima: 45, Celse 2 (2.7.1337), s. 112.

117 *Aynı yer*, s. 112-113.

118 *Aynı yer*, s. 113.

## Görev ve Yetkilerin TBMM'ye Devri ve Şûrâ-yı Devletin Ortadan Kaldırılışı

Şûrâ-yı Devlete verilen görevlerden bir kısmını yerine getirmek için bir merci kurulması zorunluluğu hissedilmiş ve Şûrâ-yı Devletin yeniden teşkili, dönüşümü ve ilgası üzerine TBMM'de yapılan yoğun tartışmalar, 4 Temmuz 1921 tarih ve 131 sayılı Şûrâ-yı Devletin Memûrîn Muhâkemâtına Müteaállik Vezâifinin Sûret-i İfâsı Hakkında Kanun<sup>119</sup> ile bir süreliğine son bulmuştu. Toplam altı maddeden oluşan bu kanunun 1. maddesi ile 17 Şubat 1914 (4 Şubat 1329) tarihli Me'mûrîn Muhâkemât-ı Hakkında Kanûn-ı Muvakkatın<sup>120</sup> dördüncü, altıncı, sekizinci, dokuzuncu, onuncu maddelerinde yazılı Şûrâ-yı Devlet Mülkiye Dairesine ait vezâif Büyük Millet Meclisi Heyet-i Umûmîyesince Meclis âzasından seçilen dokuz zattan teşekkül eden "Me'mûrîn Muhâkemâtı Encümeni" tarafından, Şûrâ-yı Devlet Heyet-i Umûmîyesine ait vezâif için ise yine Meclisin Heyet-i Umumiyesince ayrıca seçilecek on beş zattan mürekkep "Me'mûrîn Muhâkemâtı Heyeti"nce yerine getirileceği, encümen ve heyetin altı ayda bir yeniden, eski üyelerin ise tekrar seçilebileceği, Encümen ve Heyetin aldığı kararların Meclis onayına sunulmasına gerek bulunmadığı hükmüne bağlanmıştır. Adı geçen "Encümen" in "Muhâkemât Dairesi" yerine; "Heyet" in ise Muhâkemât Dairesi bidâyet kararlarının temyîzini görüşen "Heyet-i Umûmiye/Genel Kurul" yerine ihdâs edildiği anlaşılmaktadır. Düzenlemede durum bundan ibaret olmakla birlikte yapılan bir çalışmada "belirli bir süre ve konu ile sınırlı olan bu encümenlerin Meclis'in teşri, icrai ve adli yetkilerini sürekli ve süratli bir şekilde kullanmaya çalıştığını gösterdiği" iddia edilmiştir<sup>121</sup>. Oysaki bahsi geçen Encümenlerin kendisine verilen sınırlar dâhilinde hareket ettiği, TBMM'nin de teşri (yasama) yetkisini bu kurullara devretmesinin *kesinlikle söz konusu olmadığı*, yine memur yargılaması dâhilinde idari yargı yetkisi kullanmanın ötesinde bu encümenlerin 131 sayılı Kanun düzenlemesi bağlamında bahsi geçen çalışmada yer aldığı şekliyle "Meclis kendi içinde bir adli teşkilat oluştururcasına" çalışmamış ve adı geçen encümen heyetlerince *adli (yargı) yetkisi* kullanmamıştır.

Osmanlı Devleti'nde Şûrâ-yı Devletin teşkilinden itibaren Vilayet İdare Meclislerinde görülen memur yargılamalarına ilişkin kararlar bilindiği üzere Nizâm-nâme-i Dâhilîsinin 3. maddesinin dördüncü fıkrası gereği "Nizâm-ı iktizâsınca Şûrâ-yı

119 TBMMZC, İçtima: 46, Celse 2 (4.7.1337), s. 136. (Ceride-i Resmîye, 11 Temmuz 1337, No:20)

120 *Düstur*, II. Tertip, Cilt 6, ss. 207-211.

121 *Açıklamalı Yönetim Zaman Dizini (1919-1928)*, C 1, s. 504.

Devletin temyîz ve tasdikine mevkûf olan me'mûrîn muhâkemesinin tedkik ve hüküm<sup>122</sup> doğrultusunda Şûrâ-yı Devlet tarafından incelenip karara bağlanmakta idi.

4 Temmuz 1921 tarih ve 131 sayılı Kanunla Şûrâ-yı Devlet'in memur yargılamalarına ilişkin yetkileri TBMM Üyelerinden seçilen heyetlere devredilince bu durum Vilayet İdare Meclislerinin aldığı kararlara ilişkin "tedkik ve intâc/inceleme ve neticelendirme" merciinin boşlukta kalmasına ve bu durumun mağduriyetlere yol açmasından dolayı<sup>123</sup> İdâre-i Umûmiye-i Vilâyât Kanununun<sup>124</sup> Şûrâ-yı Devlete gönderme yapan 67. maddesinin son fıkrası ile 68. maddesinde gösterilen mukarrerâtın, Mecliste daha önce teşekkül eden Encümene tevdi edilmesini teminen vilayetlerden gelen evrakın itiraz merciine ilişkin boşluğu gidermek için Bolu Mebusu Şükrü Bey tarafından 12 Temmuz 1337 tarihinde, 131 sayılı Kanuna ek madde (madde-i müzeyyele) olarak bir kanun teklifi verilmiştir<sup>125</sup>. Diğer taraftan gerek İktisat Vekili ve Saruhan Mebusu Mahmut Celal Bey ve gerekse Canik Mebusu Nafiz Bey bu görüşmeler esnasında işin başka bir yönüne de dikkat çekmişlerdir. Yapılan yasal düzenlemelere rağmen Şûrâ-yı Devlet'in yürürlükte bulunan yasası gereği kendisine verilen diğer görevleri yerine getirecek başka bir resmi mercinin bulunmamasından bahisle bazı mağduriyetlerin yaşanacağını bu çerçevede bu görevler için de kanuni bir merciinin tayin edilmesi gerektiğini ifade etmişlerdir<sup>126</sup>. Yapılan görüşmelerin ardından Meclis Dâhiliye Encümeni tarafından hazırlanan mazbatada<sup>127</sup> Bolu Mebusu Şükrü Bey'in teklifine İdâre-i Umûmiye-i Vilâyât Kanununun 135. maddesi de eklenmiştir. Daha sonra yapılan görüşmelerde ise kanun teklifine 146. maddenin de eklenmesi ile mezkûr kanun teklifi 31 Aralık 1921 tarih (31 Kanûn-ı Evvel 1337) ve 177 sayı ile yasalaşmıştır.

4 Temmuz 1921 tarih ve 131 sayılı Kanun ile Şûrâ-yı Devlet tartışmalarının büyük oranda kapandığı görülmekle birlikte İktisat Vekili ve Saruhan Mebusu Mahmut Celal Bey ve Canik Mebusu Nafiz Bey'in yukarıda değinilen beyanatlarında

122 BOA, İ. DÜİT, 58/48-2 ve *Düstür*, 1. Tertip, 1. Cilt, Matbaa-i Âmire, 1289, s. 707-718.

123 İktisat Vekili ve Saruhan Mebusu Mahmut Celal Bey, bu minvâlde bir konuşma yapmıştır. Bk. *TBMMZC*, İçtima: 132, Celse 2 (22.12.1337), s. 206-207.

124 *Düstür*, II. Tertip, Cilt 5, s. 186-216.

125 *TBMMZC*, İçtima: 132, Celse 2 (22.12.1337), s. 206.

126 *Aynı yer*, s. 206-208. Canik Mebusu Nafiz Bey bu düşüncesini "... henüz ref ve tağyir edilmemiş tebdil ve tahvil edilmemiş olan kavânin-i mevcûdeye nazaran Şûrâ-yı Devlete müteallik vezâif bugün muallaktır." şeklinde ifade etmiştir. Bk. *aynı yer*, s. 208.

127 Mazbata 26 Teşrin-i Evvel 1337 (26 Ekim 1921) tarihlidir. Bk. *Aynı yer*, s. 206.

da görüldüğü üzere netice alınamasa da Şûrâ-yı Devlet tartışmaları zaman zaman devam etmiştir. Bu noktadaki en dikkat çekici örneklerden biri de Bursa Mebusu Operatör Emin Bey'in Meclis içerisinde seçilen Encümen ve Heyet üyelerinin seçiminde yaşanan zaman kaybı ve işlerin yoğunluğu dolayısı ile daha önce Şûrâ-yı Devlete ait olan görevlerin yürütülmesinde aksamalar yaşandığından bahisle “Muvakkat Bir Şûrâ-yı Devlet Teşkiline Dair” bir kanun teklifi vermesidir. Bu teklifin Meclisçe 12 Ekim 1922'de gündeme alındığını görmekteyiz<sup>128</sup>. Emin Bey kanun teklifinde; daha önce Sivas'ta teşkil edilen muvakkat Temyiz Heyetine benzer şekilde Konya'da Maliye, İktisat ve Muhâkemât Dairelerinden oluşan muvakkat bir Şûrâ-yı Devletin teşkil edilmesinin uygun olacağını önerse de Meclis Genel Kurulunca; *maliye hazinesinin teklif olunan teşkilata müsait olmadığı ve seçilmiş mevcut üyelerle yükümlülüklerin yerine getirilmesinin mümkün olduğundan* bahisle bu teklif, şayan-ı müzâkere görülmemiş ve reddedilmiştir.

Şûrâ-yı Devletin TBMM tarafından teşkil edilmesine yönelik son başarısız deneme olan Emin Beyin kanun teklifinin kabul edilmediği aynı ayın sonunda TBMM tarafından 30 Ekim 1922 (30 Teşrîn-i Evvel 1338) yılında “Osmanlı İmparatorluğunun münkariz olduğuna ve Büyük Millet Meclisi Hükûmeti teşekkül ettiğine ve Yeni Türkiye Hükûmetinin Osmanlı İmparatorluğu yerine kaim olduğuna” karar<sup>129</sup> verilmiştir. 1 Kasım 1922 yılında ise TBMM tarafından “Türkiye Büyük Millet Meclisinin Hukûk-ı Hâkimiyet ve Hükûmrânının Mümessil-i Hakikisi Olduğuna Dâir Karar<sup>130</sup>” ile Saltanat kaldırılmıştır. Bu gelişmeler üzerine Osmanlı Devletinin son Sadrâzamı Ahmet Tevfik Paşa'nın<sup>131</sup> başında olduğu son İstanbul Hükûmeti 4 Teşrîn-i Sâni 1338/4 Kasım 1922'de istifa etmiştir. Bu istifa ile birlikte Şûrâ-yı Devletin Osmanlı Devleti'ndeki hukuki ve fiili sergüzeşti sona ermiştir.

### **Sonuç ve Değerlendirme**

Şûrâ-yı Devlet Türkiye'de idari rejime geçişin simgesi olmuş ve Kıta Avrupa'sı ülkelerine benzer şekilde ikili yargı sisteminin temellerini atmıştır. İlham kaynağı Fransa'daki Conseil d'Etat/Konsey Deta 1872'de tutuk adaletten bağımsız adalete geçmiştir. Bu bağlamda II. Meşrutiyet ve Millî Mücadele Dönemi'nde

128 TBMMZC, İçtima: 118, Celse 1 (12.10.1338)

129 TBMM Kararı No: 307 (30 Teşrîn-i Evvel 1338), *Düstur*, III. Tertip, Cilt 3.

130 TBMM Kararı No: 308 (1 Teşrîn-i Sâni, 1338), *Düstur*, III. Tertip, Cilt 3.

131 Ayrıntılı bilgi için bk. Nurten Çetin, *Son Sadrâzam Ahmet Tevfik Paşa*, ATAM Yay., Ankara 2015.



Şûrâ-yı Devlet için de benzer arayışların somut adımlar atılmak suretiyle söz konusu olduğu görülmüştür. Ancak her iki dönem de hazırlanan lâyhaların akamete uğramasıyla bu seviyeye ulaşılamamıştır. Her ne kadar Şûrâ-yı Devlet hukuken idarenin içinde yer alsa da fertler ile hükûmet arasındaki anlaşmazlıkları çözüme bağlama ve memur yargılamaları noktasında idarenin üstünde yer almıştır. Kararların tenfiz kabiliyeti hukuken yeterince teminat altına alınmamış olsa da nezaretlerin özellikle II. Meşrutiyetten önceki dönemde Şûrâ-yı Devlet kararlarını büyük ölçüde dikkate aldığı anlaşılmaktadır.

II. Meşrutiyet ve Millî Mücadele Dönemi Şûrâ-yı Devlet hakkında yoğun tartışmalara sahne olduğundan bu Kurumun yapısal değişim ve dönüşümüne imkân tanıyan hukuki düzenlemeler sıkça bu dönemlerde de söz konusu olmuştur. Kurulduğu 1868'den ortadan kaldırıldığı 1922 yılına kadar farklı tartışmaların odağında yer alan Şûrâ-yı Devlet zaman zaman yıpransa da aslında süreç içerisinde yaşanan gelişmeler kurumsallaşmasına da ciddi katkı sağlamıştır. Osmanlıdan Cumhuriyet Türkiye'sine tevarüs eden Kurumlardan hiçbiri kurulduğu ilk yıllarda TBMM'nin gündemini Şûrâ-yı Devlet kadar meşgul etmemiş hatta onun kadar sert tartışmalara yol açmamıştır. Şûrâ-yı Devletin çoğunlukla politik tesir altında geçen tarihi bu Kuruma olan menfi direnç noktalarını beslemiştir. Bununla birlikte Şûrâ-yı Devlet görev, yetki ve sorumluluklarını yerine getirirken oldukça önemli bir hizmet alanına karşılık gelmiş ve kendi görev sahasında ciddi anlamda uzmanlaşmıştır. Bu husus kendisine duyulan ihtiyacı canlı tutmuştur.

Bu çalışmanın ortaya koyduğu üzere Şûrâ-yı Devlet işgal yıllarının yaşandığı Mütareke Dönemi de dâhil olmak üzere İstanbul'da çalışmalarına devam etmiştir. Esasen yarım asrı aşan tecrübe ve birikimi ile Şûrâ-yı Devlet devletin merkezi yönetimi için alternatifi olmayan bir müessesedir. Nitekim TBMM Zabıt Cerideleri ortaya koymaktadır ki, Ankara Hükûmetinin de meseleye bakışı bu yöndedir. TBMM'de Heyet-i Vekile Üyeleri tümüyle bir *İhtisas Kurumu* olan Şûrâ-yı Devletin yeniden teşkil edilmesini savunurken bazı mebusların şiddetle karşı çıktıkları görülür. Buradaki ayrışma siyasi ya da ideolojik değil, icrâi sorumluluk taşıyanların Şûrâ-yı Devletin uygulamada neye karşılık geldiğini diğer mebuslara göre daha iyi görmesinden kaynaklanır. Devlet aygıtı içerisinde bazı eksikliklerine rağmen Şûrâ-yı Devletin nasıl bir boşluğu doldurduğu, hükûmet üyeleri tarafından daha dikkatli bir şekilde takdir edilmiştir. İlk TBMM'deki Şûrâ-yı Devlet ile ilgili yapılan sert ve taban tabana zıt tartışmaların ortaya koyduğu Şûrâ-yı Devlet algısı, hiç kuşkusuz Kurumun 54 yıllık sergüzeştinin yansımasıdır. Tartışmalarda da görül-

düğü üzere Dâhiliye, Adliye ve Nâfia Vekilleri, Şûrâ-yı Devlete duyulan ihtiyacın gerekçelerini gayet derinlikli analizlerle ortaya koymuştur. Altı çizilen ihtiyaç sıralamasında “Memûrun Muhâkemâtı” ile ilgili konu ilk sırada yer almıştır.

TBMM Zabıt Cerideleri (1920-1922) bir bütün olarak ele alındığında özellikle Yeni Türk Hükümetinin Şûrâ-yı Devleti yeniden kurma noktasındaki inancının tam olduğu görülür. Nitekim bu inanç neticesiyledir ki Cumhuriyet Türkiye’sinin ilk anayasası olan 1924 Anayasasının 51. maddesiyle Şûrâ-yı Devlet anayasal konumunu korumuş ve yeniden kurulması karara bağlanmıştır.

Millî Mücadele Dönemi’nde TBMM’de Şûrâ-yı Devletin yeniden teşkil edilmesine sıcak bakılmamasının en önemli odak noktalarından birini *bütçe sorunu* oluşturmaktadır ki, dönemin koşullarında bu Kurumun yeniden ihdası ile ilgili pek çok yaklaşımda itiraz kaynağını bu sorun oluşturmaktadır. Nitekim Heyet-i Vekile’nin TBMM’ye ilk sunduğu 16.9.1336/1920 tarihli lâyhaya ilişkin Meclis Dâhiliye Encümeni tarafından hazırlanan 28 Ekim 1920 (28 Teşrin-i Evve1336) tarihli mazbata tutanağında; Meclisin devamlı toplanması sebebiyle Şûrâ-yı Devletin muhtelif görevlerini üstlendiği ifade edilmiş ve Şûrâ-yı Devletin yeniden inşasına yönelik müspet teklifler “...İcâbât-ı hâl ve zaman itibariyle tasarrufat-ı maliyeye şiddetle muhtaç bulunduğumuz mücadele hayatımızda yeni yeni teşkilâtlarla bütçenin tezyîdinin asla doğru olmadığı...” gerekçesi ile ilave mali yüklerden bahisle reddedilmişti. Mali külfeti dikkate alan bu tutum dönemin koşullarında anlaşılır bir durumdur. Devletin içinde bulunduğu siyasi ve ekonomik şartlar bu türden yaklaşımlara kapı aralamaktaydı. Fakat bu yaklaşım üzerinde de hemfikir olma söz konusu değildir. Ancak Meclisin devamlı toplanması sebebiyle Şûrâ-yı Devlete gerek görülmediğinin vurgulanması ise bu Kurumun dönemin koşullarında nasıl algılandığını gösteren başka bir bakış açısını daha ortaya koymaktadır. Şöyle ki, Şûrâ-yı Devlet, 1876 Anayasası ile parlamento açılmadan önceki son geniş katılımlı meclisti. Bir parlamento olmasa da imparatorluğun tüm unsurlarının merkezde temsiline imkân verilmesi amaçlanmıştır. Millî Mücadele Dönemi’nde de Şûrâ-yı Devleti parlamento gibi gören bir anlayışın bazı mebuslarda devam ettiği görülmektedir.

Bu çalışmada ortaya konan diğer bir tespit; adli yargının temyiz mercii olan “Mahkeme-i Temyîz” ile idari yargının temyiz mercii olan Şûrâ-yı Devlete TBMM’nin yaklaşım biçiminde kendisini ortaya koymaktadır. Şûrâ-yı Devlet için söz konusu olan ve sonuç alınamayan tartışmaların aksine TBMM’nin açılmasının üzerinden daha iki ay geçmeden ivedilikle kanun çıkarılmış ve Sivas’ta “Heyet-i Temyîz”

kurularak Anadolu'daki adli yargı mercilerinin İstanbul ile irtibatının kesilmesi tercih edilmiştir. Bu, TBMM Hükümetinin adli yargı açısından Anadolu'yu kontrol etmek istemesi ve hâkimiyetini pekiştirmesi ile açıklanabilecek bir durumdur.

Bu çalışmanın ortaya koyduğu diğer gerçeklik ise şudur: 1920-1922 tarihleri arasında hizmet veren tek şûrâ-yı Devlet vardır ve o da İstanbul şûrâ-yı Devletidir. TBMM'de her ne kadar tartişılsa da Millî Mücadele Dönemi'nde yeni bir şûrâ-yı Devlet teşkilatı Anadolu'da kurulamamıştır. Fonksiyonlarının bir kısmı ise TBMM'de kurulan bazı heyetlere devredilmiştir. Ancak bahsi geçen Kuruma duyulan ihtiyaç kısa sürede kendini ortaya koymuş olup yeniden kurulması sorunu Cumhuriyet Türkiye'sinin ilk anayasası ile çözüme kavuşmuştur.

Netice olarak; 20. yüzyılın politika geliştiricilerine mühim ve anlamlı bir miras olarak intikal etmiş olan şûrâ-yı Devlet, 1922 ile 1924 arası dönemde kesintiye uğrasa da bir "İhtisas Kurumu" olarak yeni kurulan üniter Türkiye Cumhuriyeti'nin de vazgeçilmez kurumları arasında yerini almış olup varlığını bugün Danıştay adıyla devam ettirmektedir.

**KAYNAKLAR****Arşiv Kaynakları**

Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı Başbakanlık Osmanlı Arşivi (**BOA**)

BOA, İ.DUİT, 58/51-2.

BOA, İ. DUİT, 58/48-2.

BOA, HH, 16425

BEO, 4568/342528\_2

BOA, İ.DUİT. 58/23-1

BOA, ŞD, 3197/32

BOA, ŞD, 2813/10-2

BOA, DUİT, 8/51

İrâde-i Seniyye, *Düstûr*, II. Tertip, I. Cilt, s. 71-72

**Kanunlar/Nizâmnâmeler ve TBMM Kararları**

Şûrâ-yı Devlet Nizâmnâme-i Esâsîsi, *Düstûr*, 1. Tertip, 1. Cilt, Matbaa-i Âmire, 1289, s. 703-706.

Şûrâ-yı Devlet Nizâmnâme-i Dâhilîsi, *Düstûr*, 1. Tertip, 1. Cilt, Matbaa-i Âmire, 1289, s. 707-718.

1909 Anayasa Değişikliği, *Düstur*, II. Tertip, Cilt 1, s. 638-644.

1325 tarihli Muvâzene-i Umûmiyye Kanûnu, (1 Ağustos 1325/14 Ağustos 1909), *Düstur*, II. Tertip, Cilt: 1, ss. 438-602.

1325 Tarihli Tensikât Kanûnu (17 Haziran 1325/30 Haziran 1909), *Düstur*, II. Tertip, Cilt 1, ss. 326-333.

1336 tarihli Muvâzene-i Umûmiye Kanûnu, (Ceride-i Resmîye ile Neşir ve İlanı: 25 Nisan 1337/25 Nisan 1921, No:12)

1329 tarihli Me'mûrîn Muhâkemât-ı Hakkında Kanûn-ı Muvakkat, (4 Şubat 1329/17 Şubat 1914), *Düstur*, II. Tertip, Cilt 6, s. 207-211.

1329 tarihli İdâre-i Umûmiye-i Vilâyât Kanûnu,(13 Mart 1329/26 Mart 1913), *Düstur*, II. Tertip, Cilt 5, s. 186-216.

4483 sayılı “Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun” ile yürürlükten kaldırılmıştır. 4483 sayılı Kanun günümüzde de yürürlüktedir. Bk. *Düstur*, 5. Tertip, Cilt: 39.

Muvakkat Temyiz Heyeti Teşkiline Dair Kanun, Ceride-i Resmîye ile Neşir ve ilanı, 7 şubat 1337/1921, No: 1.

TBMM Kararı No: 307 (30 Teşrîn-i Evvel 1338), *Düstur*, III. Tertip, Cilt 3.

TBMM Kararı No: 308 (1 Teşrîn-i Sâni, 1338), *Düstur*, III. Tertip, Cilt 3.

### **Zabıt Cerideleri**

*Meclis-i Mebûsan Zabıt Ceridesi*, 61. İn'ikat, Celse 1, 3 Mart 1334, s. 63-632.

*TBMMZC*, İçtima: 17, Celse 2 (7.4.1337)

*TBMMZC*, İçtima: 18, Celse 1 (19.5.1336)

*TBMMZC*, İçtima: 21, Celse 1 (16.4.1337)

*TBMMZC*, İçtima: 23, Celse 1.(3.6.1336)

*TBMM Zabıt Ceridesi*, İçtimâ: 25, Celse: 7, (7.6.1336. tarihli Kanunun Ceride-i Resmîye ile Neşir ve İlân: 14 şubat 1337-No:2)

*TBMMZC*, İçtima: 45, Celse 2 (2.7.1337. Celse 2 sonunda yer alan Ek S. Sayısı: 3)

*TBMMZC*, İçtima: 46, Celse 2 (4.7.1337 tarihli ve 131 sayılı Kanun/ Ceride-i Resmîye'de yayımlanması 11 Temmuz 1337, No:20)

*TBMMZC*, İçtima: 132, Celse 2 (22.12.1337),

*TBMMZC*, İçtima: 139, Celse 1 (29.1.1337).

*TBMM Zabıt Ceridesi*, (İçtima:158, Celse 2, 27.2.1337)

*TBMMZC*, İçtima: 118, Celse 1 (12.10.1338)

### **Gazeteler (1919-1922)**

*İkdâm*

*İrade-i Millîye*

*Hâkimiyet-i Millîye*

### Araştırma ve İnceleme Eserler

Abdurrahman Şeref Efendi, *Son Vak'anüvis Abdurrahman Şeref Efendi Tarihi, "II. Meşrutiyet Olayları"*, (Hazırlayan: Bayram Kodaman-Mehmet Ali Ünal), TTK Yay., Ankara 1996.

*Açıklamalı Yönetim Zaman Dizini (1919-1928)*, C 1, (Editör Nuray E. Keskin), Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, No: 604, Ankara, 2012

Ahmet Cevdet Paşa, *Tezâkir 40-Tetimme*, (Yay. C. Baysun), 3. baskı, TTK Yay., Ankara, 1991.

Ahmet Lûtfi Efendi, *Vak'a-nüvis Ahmet Lûtfi Efendi Tarihi*, (Yay. Münir Aktepe) C XII, TTK Yay., Ankara 1989.

Akın, Rıdvan, *TBMM Devleti (1920-1923)*, İletişim Yay., İstanbul 2001.

Akın, Rıdvan, "TBMM'nin İlk Bütçe Yasası: 1336 Muvazene-i Umumiye Kanunu", *İstanbul Üniversitesi Atatürk İlkeleri ve İnkılap Tarihi Enstitüsü Dergisi*, S. 2, (2002), s. 1-40.

Akşin, Sina, *İstanbul Hükümetleri ve Milli Mücadele*, C I-II, Türkiye İş Bankası Yayınları, Ankara 1998.

Armaoğlu, Fahir, "Tarihi Perspektif İçinde Misâk-ı Millî'nin Değerlendirilmesi", *Misâk-ı Millî ve Türk Dış Politikasında Musul*, Atatürk Araştırma Merkezi, Ankara 2012, s. 5-15.

Atatürk, Mustafa Kemal, *Nutuk (1919-1927)*, 4. Baskı, Atatürk Araştırma Merkezi Yay., Ankara 1997.

Biren, Mehmet Tevfik, *II. Abdülhamid, II. Meşrutiyet ve Mütareke Devri Anıları 2*, (Yayına Hazırlayan: F. Rezan Hürmen), Arma Yay., İstanbul 1993.

Çetin, Nurten, *Son Sadrazam Ahmet Tevfik Paşa*, ATAM Yay., Ankara, 2015.

Demirel, Ahmet, *Birinci Meclis'te Muhalefet (İkinci Grup)*, İletişim Yay., İstanbul, 1994.

Demirel, Fatmagül, [https://ataturkansiklopedisi.gov.tr/bilgi/Adliye\\_Vekâleti](https://ataturkansiklopedisi.gov.tr/bilgi/Adliye_Vekâleti) (erişim tarihi 15/12/2020)

Görelî, İsmail Hakkı, *Devlet Şûrası (Şûrayı Devlet-Damıstay)*, Yeni Matbaa, Ankara 1953.

Gözübüyük, A. Şeref - Kili, Suna, *Türk Anayasa Metinleri*, Türkiye İş Bankası Yay., Ankara 1985.

Eraslan, Zeki, *Şûrâ-yı Devletten Danıştaya: Yapısal ve Fonksiyonel Dönüşüm (1868-1922)*, Türk Tarih Kurumu Yay., Ankara 2018.

Eraslan, Zeki, Zeki, “Şûrâ-yı Devleti Hazırlayan Durum ve Şartlar”, *150. Yılında Şûrâ-yı Devletten Danıştaya Uluslararası Sempozyumu, 24-25 Ekim 2018*, Danıştay Başkanlığı Yayını No:103, Ankara 2019, s. 38-66.

Findley, Carter V., *Ottoman Civil Officialdom (a social history)*, Princeton University Press, New Jersey 1989.

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

JEZE, Gaston “Collaboration du Conseil d'Etat, et la doktrine dans l'élaboration dudroit administratif français”, *Livre jubilaire du Conseil d'Etat*, 1952.

Karahanogulları, Onur, *Türkiye'de İdari Yargı Tarihi*, Turhan Kitapevi, Ankara 2005.

Menteşe, Halil, *Osmanlı Mebusan Meclisi Reisi Halil Mentese'nin Anıları*, (haz. İsmail Arar), Hürriyet Vakfı Yayınları, İstanbul 1986.

*Muharrerât-ı Nâdire*, Cild-i Sâni, s. 50-53. [www.archive.org/stream/](http://www.archive.org/stream/) (Collection: Ohio State University Library, publication date 1289/1872)

Shaw, Stanford J., “The Central Legislative Councils in the Nineteenth Century Ottoman Reform Movement before 1876”, *International Journal of Middle East Studies*, Cambridge University Press, Vol. 1/No. 1 (Jan., 1970), pp. 51-84.

Oliver Dutheillet, Lamothe, “Fransız Danıştay'ı” (Le Conseil d'Etat), (çev. Hasan Basri Gültekin), *Danıştay Dergisi*, S. 50-51, Ankara, 1983, s. 3-21.

Onar, Sıdık Sami, *İdare Hukukunun Umumî Esasları*, C 1, (2. Baskı), İsmail Akgün Matbaası, İstanbul 1960.

Saruhan, Zeki, *Kurtuluş Savaşı Günlüğü*, IV, TTK Basımevi, Ankara 1996,

Tural, Erkan, *Son Dönem Osmanlı Bürokrasisi: II. Meşrutiyet Dönemi'nde Bürokratlar, İttihatçılar ve Parlamenteler*, TODAİE Yay., Ankara 2009

Yayla, Yıldızhan, “Conseil d'Etat (Yapısı, İşlevi ve Yaklaşımı Üstüne)” *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, C 1/S. 1, İstanbul 1980, s. 79-86.

Yılmaz, Ejder, *Hukuk Sözlüğü*, 3. Baskı, Yetkin Yay., Ankara 2005.

