

PAPER DETAILS

TITLE: OSMANLI DEVLETINDE IDARI YARGININ GELISIMINDE SÛRA-YI DEVLETIN ROLÜ

AUTHORS: Belkis KONAN

PAGES: 135-159

ORIGINAL PDF URL: <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/1213732>

OSMANLI DEVLETİNDE İDARİ YARGININ GELİŞİMİNDE ŞÛRA-YI DEVLETİN ROLÜ

The Role Of The Council Of State In The Development Of Administrative Judiciary In The Ottoman State

Belkıs KONAN*

Özet: İdare hukuku ve idari yargılama hukuku diğer hukuk dallarından daha geç bir tarihte ortaya çıkmıştır. Osmanlı Devleti'nde idari yargılama gelişimi diğer devletlerden daha da geç tarihlere rastlar. Bu makalede, Osmanlı Devleti'nde idari yargılamanın gelişimi konusunda atılan adımlar incelenecektir. Çalışmamızın ilk kısmında farklı hukuk sistemlerinde idari yargılamanın gelişmesi ele alınacaktır. Ardından Osmanlı Devleti'nden önce kurulan Türk Devletlerinde yöneticilerin hukuka uygun davranmalarını ve idari denetim olgusundan bahsedilecektir. Osmanlı Devleti'nde ise yönetici ve yönetilenler yani bireyler arasındaki davaların görüldüğü farklı meclislerin adli ve idari dava ayrımının oluşmasına etkisi araştırılacaktır. Bu konuda en önemli gelişme 1868 yılında Şûra-yı Devlet'in kurulması ile gerçekleşmiştir. Esasen bir danışma organı olarak kurulmuş olan bu kurum, aynı zamanda "hükümet ve eşhas arasındaki davalara" bakmakla görevlendirilmiştir. Bu nedenle, çalışmamızın temel kısmını Şûra-yı Devlet'in yargılama fonksiyonunu oluşturur. Araştırmamızda, Şûra-yı Devlet'in bir yargılama makamı olarak ve Şûra tarafından yapılan yargılamanın ise idari yargılama olarak kabul edilip edilemeyeceği sorusunun cevabı aranmıştır. Şûra-yı Devlet'in idari yargılamanın gelişmesine etkisi farklı tarihlerde yapılan değişiklikler gözönüne alınarak Cumhuriyet Dönemine kadar geçen süre de incelenmiştir.

Anahtar Kelimeler: Şûra-yı Devlet, Osmanlı Öncesi Türk Devletlerinde İdari Yargı, Osmanlı Döneminde İdari Yargı.

Abstract: Administrative law and administrative trial law emerged later than other legal branches. The development of administrative jurisdiction in the Ottoman Empire coincided even later. In this article, the steps taken in the development of administrative proceedings in the Ottoman Empire will be examined. In the first part of this study, the development of administrative proceedings in different legal systems will be discussed. Then, in the Turkish States established before the Ottoman Empire, the behaviors of the administrators in accordance with the law and administrative control will be mentioned. In the Ottoman Empire, the effect of the different assemblies in which the cases between the rulers and the ruled individuals, namely individuals, are found in the separation of judicial and administrative cases will be investigated. The most important development in this regard took place in 1868 with the establishment of the Council of State. Originally established as an advisory body, it is also tasked with dealing with "cases between the government and persons". Therefore, the fundamental part of our research is the judicial function of the Council of State. In our study, the question of whether the Council of State as a judicial authority and whether the proceedings made by Council can be accepted as administrative proceedings were sought. The effect of the State Council on the development of administrative proceedings was also examined by taking into consideration the changes made at different dates until the Republican Period.

Keywords: Şûra-yı Devlet (the Council of State of Ottoman Empire), Administrative Justice Prior to Ottoman Empire, Administrative Justice in Ottoman Empire.

* Doç. Dr., Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi, belkiskonan@yahoo.com, ORCID ID: 0000-0001-5500-8999
Makale Geliş Tarihi : 16/09/2019, Makale Kabul Tarihi : 10/10/2019

GİRİŞ

İdari yargıyı en genel anlamıyla, bir devletin vatandaşları ile yönetim arasında ya da yönetim birimlerinin kendi aralarında görülen uyuşmazlıkları hukuki olarak çözümleyen yargı dalı olarak tanımlayabiliriz. Bir başka deyişle, devlet ve fertler arasında çıkan bazı uyuşmazlıklar yargısal yolla çözümlenmekte ve denetlenebilmektedir. Böylece, idari yargılama, idari uyuşmazlıkları çözmekle yükümlü olmasının yanında idarenin işlemlerinin kanuna aykırı olup olmadığını da tespit etmektedir. İdari dava ise, konusu bireyler ile idare arasında idare ve vergi hukuku uygulamalarından kaynaklanan uyuşmazlıklardır.¹

İdarenin yani yöneticilerin kanunlara uygun olarak hareket etmesi ve elindeki “egemenlik gücünü” kötüye kullanmaması amacıyla ortaya çıkan idari yargılama 19. yüzyıldan itibaren gelişmeye başlamış yeni bir hukuk dalıdır. İdari yargılamanın gelişiminde idarenin yargısal denetimi önemli bir rol oynar. İdarenin yaptığı işlemlerin hukuka uygunluğunun denetlenmesi tüm hukuk sistemlerinde kabul edilmekle birlikte denetimi yapan ve çıkan uyuşmazlığı çözümlenecek olan makamın belirlenmesinde farklılıklar görülebilir. İdare ile bireyler arasında oluşan uyuşmazlıklar yöneticiler tarafından çözümlenebileceği gibi, mahkemeler yani yargı makamları aracılığı ile de çözülebilir. İşte, tam bu noktada yani uyuşmazlığın çözümlenmesi sırasında kullanılan yöntem, idari yargı kavramının açıklanmasında rol oynar.

Tarihsel süreçte, idarenin denetlenmesi farklı toplumlarda farklı şekilde yorumlanmıştır. Örneğin, eski Yunan’da devlet mutlak bir güç olarak kabul edildiği için devlet gücünü kullanan yönetici sınıfın yargılanması mümkün değildi. Bu görüş Ortaçağ’da Avrupa’da etkisini sürdürmeye devam etmiştir. Ancak burada, egemenliğin mutlak kaynağı olarak görülen devlete dava açılabilmesi ile idari gücü elinde bulunduran kişilerin kanuna aykırı davranışları halinde idarecilere dava açılabilmesi arasında fark olduğuna dikkat çekmek isteriz. Devleti yöneten kişilerin de bazı kanunlara tâbi olduğu ve ilahi kanunlara aykırı hareket etmesi halinde onlara karşı gelinebileceğine dayanan fikir o dönem düşünürlerinden Thomas D’Aquine tarafından ortaya atılmıştır. Hatta, “Direnme hakkının” özünü oluşturan bu fikrin Fransız ihtilalinin çıkmasında da etkili olduğu söylenir.²

¹ İdari yargılama kavramı ile ilgili geniş bilgi için bkz: Balta, Hasan Tahsin, *İdare Hukukuna Giriş*, TODAİ, Ankara, 1970; s. 1 ; Berthelemy, Henri, *Hukuk-u İdare*, Çev.: M.Atıf, Hamit Matbaası, İstanbul, 1931, s. 1877, Musliheddin Adil, *Mukayeseli Hukuku İdare 2. Sınıf Ders Notları*, 1930-31, s. 147; Günday, Metin, *İdare Hukuku*, İmaj yayınları, Ankara, 2003, 8.baskı, s. 24.

² Konan, Belkis, *Osmanlı Devleti’nde İdari Yargının Gelişimi*, Statü Yayıncılık, Ankara, 2013, s. 5-6; Şenlen de makalesinde idarenin işlem ve eylemlerinin hukuki denetimi yapılması fikrinin hukuk devleti fikrinin doğması üzerine geliştiği düşüncesindedir. Şenlen, Süheyla, “Türkiye’de İdari Yargının Doğuşu ve Tarihi Gelişimi”, AÜSBFD, C: 49, NO: 3-4, 1994 (ss. 401-413), s. 411.

Devletin egemenlik gücüne yani devlet tüzel kişiliğine de dava açılabilceğı düşüncesi ise ancak hukuk devleti ilkesinin ortaya çıkmasından sonra belirir. Bir diğ er ifadeyle bireysel hak ve özgürlüklerinin idarecilerin keyfi ve haksız davranışlarına karşı da korunmasını amaçlayan hukuk devletinin gelişmesi, idarenin yargısal denetimini mümkün kılmıştır. İdari yargılamanın gelişmesinde rol alan etkenlerden biri, bireyler ile idare arasındaki davalara bakacak ayrı bir mahkemeye olan ihtiyaçtır. İdari yargının gelişmesinde en önemli faktör ise egemenlik gücünü elinde tutan idarecilerin bu gücü keyfi kullanmalarına engel olma isteğidir. Çalışmamızın giriş kısmında, İdari yargılama hukukunun Anglo-Sakson hukuk sistemi ve Kıta Avrupası hukuk sisteminde nasıl geliştiğine kısaca bakmakta fayda görüyoruz.

I- ANGLO SAKSON VE KITA AVRUPASI HUKUK SİSTEMLERİNDE İDARİ YARGININ GELİŞMESİ

Anglo-Sakson hukuk sisteminde, idare bir özel hukuk süjesi gibi görülür. Bu nedenle idarenin taraf olduğı davalarda ayrı bir yargı düzeni ve ayrı yargılama kurallarına ihtiyaç duyulmaz. İdare, genel mahkemelere tâbi olup, özel hukuk kuralları uygulanır. İngiltere’de idari yargılamanın gelişimini açıklarken öncelikle İngiliz hukukunda bulunan “kral yanlış yapmaz” kuralının içeriğine bakmamız gerekir.³ Bu kural, hem kralın hem de krala bağı olan bakanlarının ve diğ er memurlarının idari yetkilerini kullanırken yaptığı eylemlerin hükümet tasarrufu (*Matter of State*) kabul edilmesinden dolayı sorumsuz olması anlamına gelir. Nitekim 18. yüzyıla kadar, İngiltere’de Kral ve ona bağı memurların idari icraatlarından dolayı mahkemelere başvurulamamıştır. Ancak, hukuk devleti ilkesinin ortaya çıkması ile hükümet tasarrufu kabul edilen alan daralmaya başladı. 1865 yılında bir hâkimin, bir bakanın iddia ettiğı hükümet tasarrufu itirazını kabul etmemesi İngiltere’de idari yargılamanın gelişiminde dönüm noktası olmuştur.⁴

Anglo-Sakson hukuk sistemini uygulayan Amerika Birleşik Devletlerinde idari yargılama alanında gelişmelere ilk olarak 19. yüzyılda rastlanır. Amerika’da, bireylerin devlet aleyhine dava açabilmesi için meclisten izin alması gerekiyordu. Ancak meclise gelen dilekçelerin fazlalığı karşısında Amerikan Meclisi, 1855 yılında “Federal Courts of Claims” adında bir heyet kurulmasına karar verdi. Courts of Claims’ın kararlarının uygulanabilmesi için meclisin onayına tabi tutulması

³ "The king can do not wrong" şeklinde ifade edilen bu deyim, kralların sorumsuzluğunun yanında ona bağı olarak görev yapan bakanların ve diğ er devlet memurlarının da sorumsuzluğunu beraberinde getirir. Fendoğ lu, bu düsturun İngiltere’de geçerli olduğı dönemde, Hz. Muhammed’in istişareye verdiğı öneme işaret etmektedir. Fendoğ lu, Hasan Tahsin, *Türk Hukuk Tarihi*, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2000, s. 304.

⁴ Onar, Sıddık Sami, *İdare Hukuku*, C:1, Umumi Medhal, İstanbul Arkadaş Basımevi, İstanbul, 1939, s. 162-163

gerekiyordu. 1866 yılında heyet kararlarının meclisin onayına sunulma zorunluluğu kaldırıldı. 1887 yılında ise heyet bir mahkeme olarak kabul edildi. Fakat devlet aleyhine açılan tazminat davalarına bakamaması, bu davalarda yine genel mahkemelerin görevli olması, bu heyetin aslında bir idari yargı mahkemesi niteliğini taşımadığını göstermektedir.⁵

Kıta Avrupası devletlerinde İdari yargılamanın gelişmesi Anglo-Sakson Devletlerden hem daha erken hem de daha hızlı olmuştur. Osmanlı Devleti, idari yargılama alanında Fransa'yı örnek almıştır. Bu nedenle, Conseil D'Etat ve onun oluşumuna zemin hazırlayan diğer heyetlere bakmamız Şûra-yı Devlet'i anlayabilmemiz açısından önem taşımaktadır.

Fransız ihtilali sonrasında devrimciler, yargının yürütmeye müdahale etmesini önlemek amacıyla bazı yenilikler yapmıştı. 1790 yılında yargının idareden ayrılacağı ve yargıçların yürütmeye müdahale edemeyecekleri (kuvvetler ayrılığı ilkesi) bir yasa ile kararlaştırıldı. Yeni geçilen “*idareci-yargıç*” sisteminde, idari davalara bakma yetkisi adliye mahkemelerinin elinden alınarak “*Conseil De Prefecture*” adındaki meclislere verildi. Conseil D'Etat'ın “*Conseil De Prefecture*”ün uzantısı olarak görülür.

İdareden eylem ve işlemlerinden şikâyetçi olan bireyler, bu şikâyetlerini idari makamlara taşıyabilseler bile genel mahkemelerde idare aleyhine dava açamıyordu. 1800 yılında çıkarılan yeni bir yasa, her vilayette “vilayet meclisi” adı verilen meclislerin kurulmasını öngörüyordu. Çok üyeli bu meclislerin verdikleri kararlar kesindi. Vergi davaları, bayındırlık, kamu malları ile ilgili davalara bakmakla görevli bu meclislere zaman içinde başka görevlerde verilmiştir. Meclisin kararlarına idare müdahale edemiyordu. Bu durum ilk etapta, yargı bağımsızlığının bir sonucu gibi görülse de valinin aynı mecliste başkanlık yapması bu bağımsızlığa gölge düşürüyordu. Bu nedenle, 1865 yılında vilayet meclislerinin iyileştirilmesi yolunda bazı girişimlerde bulunulmuştur. Conseil D'Etat'ın aldığı kararların hükümetin onayından sonra yürürlüğe girmesi anlamına gelen “tutuk adalet” ilkesi, kurumun bağımsız bir mahkeme olarak gelişmesini engellemiştir. 1872 yılında çıkarılan kanun ile idarenin özel hukukla ilgili tasarruflarından kaynaklanan davalarına genel mahkemelerde, kamu hukukundan kaynaklanan davalarına ise yeni kurulacak olan idari yargı makamlarında bakılması öngörüldü.⁶

Fransa'da, İdarenin taraf olduğu davaların niteliğinin belirlenmesinde “*actes d'autorite*” ve “*actes de gestion*” kıstasını kullanılmıştır. Buna göre, devletin egemenlik gücüne yaptığı işlemlerde çıkan davalar “*actes d'autorite*”, özel hukuk kişisi gibi hareket ettiği yani

⁵ Gözübüyük, Şeref, *Amerika ve Türkiye'de İdarenin Kazai Denetlenmesi*, Sevinç Matbaası, Ankara, 1961, s. 20

⁶ Laferriere, E., *Traite de La Juridiction Administrative et des Recours Contentieux*, Paris, 1886, s. 498, Konan, a.g.e, s.13-14

egemenlik gücüne dayanarak yaptığı işlerden kaynaklanan davalar “actes de gestion” kabul edilmiştir. Ancak, bu ayrımın yapılmasında yaşanan güçlükler mahkemeleri zaman içinde kamu hizmeti kıstasına göre hareket etmeye zorlamıştır. Yani, idari işlem kamu hizmeti amacıyla yapılmışsa bu işlemde kaynaklanan dava idari dava sayılmıştır.⁷

1889 yılında kabul edilen İdari Yargılama Usulü Kanunu ile idare mahkemelerinin temeli de atılmıştır. Fransa’da 1926 yılında yapılan bir başka değişiklik ile valinin yargılama yetkisi kaldırılarak vilayet meclislerinin sayısı azaltılması idari yargının gelişmesinde etkili olmuştur. İki hukuk sistemi arasında en önemli fark, Anglo-Sakson hukuk sisteminde idarenin yargısal denetimini yapan ayrı idare mahkemelerinin olmamasıdır. Ancak, idari yargıya bakan ayrı mahkemelerin olmaması bu hukuk sistemine tâbi olan devletlerde idari yargılamanın gelişmesine engel olmamıştır.

II- ESKİ TÜRK DEVLETLERİNDE İDARENİN DENETLENMESİ

Osmanlı Devletinde idarenin yani yöneticilerin işlemlerinin hukuksal olarak denetlenmesi ve idari yargılamaya uzanan süreç yukarıda anlattığımız sistemden farklı olarak gelişmiştir. Osmanlı’da kamu gücünü kullanan idarecilerin denetlenmesi, Şûra-yı Devlet’in kurulmasından çok daha eski tarihlere dayanır. Bu nedenle, Tanzimat öncesi Türk hukuk tarihinde idarenin hukuka uygunluğunun denetimini yapan kavramlara kısaca değinmekte fayda görüyoruz.

Orta Asya’da tüm Türk devletlerinde devlet kut, budun ve il adı verilen üç öge üzerine kurulurdu. Orta Asya’da kurulmuş olan tüm Türk devletlerinde devleti yöneten hükümdarın yetkileri “töreler” ile sınırlandırılmıştı. Töre, devletin kuruluş ve işleyişini düzenleyen kurallar bütünü olup önceleri Toy daha sonra *Kurultay* adı verilen toplantılarda belirlenirdi.⁸ Hükümdarların yetkileri ve görevlerini belirlerken halkın haklarını koruma işlevi de gören bu kurultayların en önemli özelliklerinden biri de yargılama yapmasıydı.⁹ Hakan’ın görevi, halkın mutluluğu için yasaları uygulamak, devlet görevlilerini tayin ve azletmek ve aynı zamanda “yargu”¹⁰ adı verilen yüksek devlet

⁷ Derbil, Süheyp, *İdare Hukuku*, C: 1, (İdari Kaza-İdari Teşkilat), A.Ü.H.F. Yayınları, Ankara, 1950, 3.baskı, s.125-126.

⁸ Toy, en genel anlamıyla devletin siyasi, adli, askeri, sosyal, ekonomik ve güvenliğe ilişkin işlerinin görüldüğü toplantı olarak tanımlayabileceğimiz Toy kelimesi yerine ilerleyen zamanlarda Kurultay kelimesi de kullanılmıştır. Koca, Salim, “Eski Türklerde Devlet Geleneği ve Teşkilatı”, Güzel, Hasan Celal/Çiçek, Kemal - Koca, Salim (ed.), *Türkler Ansiklopedisi*, C. 2, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara, 2002, ss. 823-844, Fendoğlu, a.g.e., s.13

⁹ Konan, a.g.e., s. 18

¹⁰ “Yargu”, devlet başkanının başkanlığını yaptığı yüksek devlet mahkemesi, bir çeşit üst derece mahkemesi olarak tanımlanır. Akyüz, Vecdi, “Müslüman Türk

mahkemesinde davaları çözümlmek, Toy'u toplantıya çağırarak, törede değişiklik yapılması gerekiyorsa bunu teklif etmekte Hakan, Kurultaylarda alınan kararlara uymak zorunda değildi. Yine de Toy ve Kurultaylar aracılığı ile idare üzerinde bir çeşit denetim yapıldığını söylemek mümkündür.¹¹

İslâmiyetin kabulü ile birlikte başlayan yeni dönemde, Türk devletlerinde İslâm hukuku uygulanmaya başlandı. Büyük Selçuklu, ardından Anadolu Selçuklu Devletlerinde devleti yöneten kişiler (Sultan) egemenlik gücünü "Divan" adı verilen kurullar aracılığıyla kullanmışlardır. Sultan, ülkeyi ve halkı, töre ve yasaya uygun olarak yönetmek zorundaydı. Özellikle örfi konularda sahip olduğu egemenlik gücünü "divân" adı verilen devlet işlerinin görüşüldüğü kurum aracılığıyla kullanıyordu.¹² Sultan'ın bizzat başkanlık ettiği Divan-ı Âlâ'da devlet işlerinin görülmesi yanında dava da dinlenirdi. İdare ile ilgili davalara da bakma yetkisi olan Divan-ı Âlâ'nın bu yetkisi sonra Divan-ı Mezalim'e geçmiştir.¹³

Haksızlık ve tecavüzlere karşı yapılacak şikâyet anlamına gelen Mezalim Divanı'nın ilk olarak Abbasi Devleti'nde ortaya çıktığı söylenmektedir. İslâm hukukunda hakkaniyet mahkemeleri de denebilecek bu mahkeme Roma'da "Pretor", İngiltere'de "Chancery" adlarıyla karşımıza çıkar. Hicri 3. yüzyılda şekillenmeye başlamış olan Divan-ı Mezalim kurumu, diğer mahkemelerde olduğu gibi, şahısların veya "idare"nin bir başka şahsa verdiği zarar karşısında davayı gören ve karara bağlayan bir kurumdur.¹⁴ Kişilerin birbirlerine açtıkları davalar yanında bireylerin devlet görevlilerine karşı açtıkları davaların da görülmesi Divan-ı Mezalim'in hem adli hem de idari yargı mahkemesi olduğunu düşündürmektedir. Ancak, Divan-ı Mezalimde idare ile ilgili davalara bakılması, günümüzde idare mahkemelerinin yaptığı idari yargılama olarak değerlendirmemek gerekir.¹⁵ Buna rağmen kurul devlet

Devletlerinde Divan-ı Mezalim Kurumu", Editörler: Güzel, Hasan Celal/Çiçek, Kemal/ Koca, Salim, *Türkler Ansiklopedisi*, C. 5, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara, 2002, s. 210.

¹¹ Konuyla ilgili bkz: Pamir, Aybars, "Orta Asya Türk Hukukunda Töre Kavramı", Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C: 58, No: 2, 2009, ss. 353-372

¹² Ansay, Sabri Şakir, *Hukuk Tarihinde İslâm Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara 2002, 4. Bası, s. 349

¹³ Akyılmaz, Gül, "Selçuklu Adliye Teşkilatı ve Osmanlı Hukuk Sistemi Üzerindeki Etkileri", Halil Cin'e Selçuk Üniversitesi 10. Hizmet Yılı Armağanı, Konya, 1995, (s. 23-41) s. 33; Konan, a.g.e., s.20.

¹⁴ Khadduri, tüm hukuk sistemlerinde yargının ıslahı açısından bazı özel mahkemeler kurulduğu ve Divan-ı Mezalim'in de bu mahkemelerden biri olduğunu söyler. Khadduri, Majid, *İslâm'da Adalet Kavramı*, Yöneliş Yayınları, İstanbul, 1999, s. 197-198'den aktaran Konan, a.g.e., s. 21.

¹⁵ Tyan, mezalim divanında şahısların sadece gerçekleşmiş zararlara karşı dava açabileceğini, idarenin muhtemel zararlarına karşı dava açma imkânı olmadığı fikrindedir. Tyan, Emile, *Histoire de Organisation Judiciaire en Pays İslâm*, Paris, 1938, s. 171.

görevlilerinin hukuka uygun davranması konusunda bir çeşit fren işlevi görmüştür.

III- TANZİMAT ÖNCESİ DÖNEMDE İDARENİN HUKUKA UYGUNLUĞUNUN DENETİMİ

Osmanlı Devleti'nde padişah adına idari işlemlerde bulunan görevlilerin şeri ve örfi hukuka uygun davranması gerekirdi. Askeri sınıf olarak da ifade ettiğimiz bu kişilerin hukuk dışı davranışları olduğu zaman şikâyet mekanizması işlemeye başlardı. Kendisinden önceki Türk-İslâm devletlerinde olduğu gibi, bu şikâyet mekanizması devletin, reaya ile ilişkileri ve adalet anlayışından kaynaklanırdı. Eski Türk Devletleri'nde, devlet yönetiminin ilk şartının halka adaletli davranmak olduğu kabul edilmiş ve bu şart uygulanmaya çalışılmıştır. İdari denetimden sadece en üst mercii olan hükümdarın devlet görevlilerini denetlemesi anlaşılmamalıdır. Hukuka aykırı davranması halinde bazen padişahlar bile denetlenebilirdi. Padişahların denetlenebilmesi İslâm hukukunda yer alan “zulme karşı direnme” hakkının bir sonucudur. İslâm dinine göre halk, hukuka aykırı davranan ve halka zulüm yapan yöneticiyi değiştirme imkânına sahiptir. Bunun sonucu olarak da, padişahların zulme varan kanun dışı davranışları halinde ulema, üst düzey devlet görevlileri ve asker, onu tahtından indirebilirdi.¹⁶

Osmanlı Devleti'nin kuruluşundan itibaren padişah ve ona bağlı hareket eden tüm yönetici sınıfın şer'i ve örfi hukuka uygun davranması zorunluluğu bir devlet teamülü olarak kabul edilir. İdarecilerin hukuka aykırı hareket etmesi halinde zarar gören kişi veya kişiler, “şikâyet” mekanizması yoluyla haklarını arayabilirdi. İdarecilerin eylem ve işlemlerinin kanuna uygunluğunun denetimi, klasik dönemde arz-i hâl¹⁷ ve arz-i mahzar denilen şikâyetnameler yoluyla sağlanmıştır.¹⁸ Halk, bireysel olarak şikâyet yoluna gidebileceği gibi, toplu şekilde de şikâyetle bulunabilirdi. Bu şikâyet dilekçelerinden, halkın genellikle kadı ve naiplerin haksız yere aldıkları vergilerden şikâyetçi oldukları görülmektedir. Kadıların para almalarının yasak olmasına rağmen haksız yere para almaları, yetkilerini kötüye kullanarak halka zulmetmeleri nedenleriyle halkın idarecilerin yaptıkları işlerden kaynaklanan şikâyetleri çözme işi ise Şer'iyye mahkemelerinde görülüyordu.

¹⁶ Padişahın denetimi konusunda bkz: Üçok, Coşkun /Mumcu, Ahmet / Bozkurt, Gülnehal, *Türk Hukuk Tarihi*, Turhan Kitabevi, Ankara 2007, 12. bası, s. 229-230.

¹⁷ Kelime anlamı olarak, içinde bulunulan hali, şikâyetlerini bildirme anlamına gelen dilekçe olan arz-i hal yerine Osmanlı'da “rikâ”, “ruk'a”, “mahzar”, “istida”, “ariza” kelimeleri de kullanılmıştır. Alodalı, M. Fatih Bilal, *Osmanlı Yönetim Geleneğinde Adaletnameler*, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ekim 2010, s. 111, Ayrıca bu konuda daha geniş bilgi için bkz: İnalçık, Halil, “Şikâyet Hakkı: Arz-i Hal ve Arz-i Mahzarlar,” *Osmanlı Araştırmaları VII-VIII*, Ayı bası, İstanbul 1988.

¹⁸ Arz-i mahzar, topluca imzalanan yani birden fazla kişi tarafından verilen dilekçeye verilen addır. Daha geniş bilgi için bkz: Konan, a.g.e., s. 28-29.

Padişahın, bizzat arz hallerinde ilgilendiği gibi, vezir-i azam ve diğer devlet görevlileri de kanunsuzluk varsa ortadan kaldırılması için gereken işlemleri yapardı.¹⁹

Tanzimat Döneminden önce kadılar, adli-idari ayırımına gitmeksizin her türlü davaya bakardı. Özellikle klasik dönemde idareciler hakkındaki bu şikâyetlerden önemli görülenler Divan-ı Hümayunda görüşülerek karara bağlanırdı. Klasik dönemde Osmanlı merkez teşkilatının çekirdeği olan Divan-ı Hümayun, bir taraftan eski Türklerdeki Toy geleneği, diğer yandan İslâm devletlerinde daha önce modelleri olan divan geleneğinden esinlenerek oluşturulmuş bir kuruldu.²⁰ Örfi hukuka ait kanunların görüşülüp yapıldığı bu kurul aynı zamanda yargılama yetkisine de sahipti. Tevkii Abdurrahman Paşa Kanunnamesi'nde, "Divan-ı Hümayun Kanunu" başlığı altında divanın yargı alanındaki yetkileri düzenlenmiştir. Bu bölümde, "*Divan-ı Hümayun davaları dinler. Şer'i ve kanuni hükümlere göre, Allah'ın kullarına dair her maslahatı görür. Anlaşmazlıkları ve çekişmeleri, bunlara göre halleder.*" denilerek Divan'ın yargı makamı olarak dava dinlerken izlediği usul aktarılır. Maslahattan kastedilen idari ve adli meseleler olup, idari meselelerin örfi hukuka göre halledilmesi, idari kanun olan örfi kanunun uygulanmasıdır.²¹ Divan'ın, şer'i ve örfi hukuk davaları görmesinin yanında, müfettişler aracılığı ile mahkemeleri denetleme yetkisi de vardı.²²

Klasik dönemde bu kurulu yargılama alanındaki önemi nedeniyle günümüzde Danıştay ve Yargıtay'a benzetenler de vardır.²³ Konumuz açısından Divan'ın en önemli görevi, uygunsuz davranışta bulunan yöneticileri soruşturması ve suçlu olmaları halinde ceza vermesi yani memur muhakemesiydi. Osmanlı arşivlerinde, görevini gereği gibi yapmayan, kötüye kullanan veya ihmâl eden yöneticilerin görevlerinden alınmalarıyla ilgili pek çok belge bulunmaktadır.²⁴

¹⁹ Okur Gümrükçüoğlu, Saliha, "Şikâyet Defterlerine Göre Osmanlı Teb'asının Şikâyetleri", AÜHFD, C: 61, NO:1, 2012, s. 195

²⁰ Mumcu, Ahmet, *Divan-ı Hümayun*, Phoenix Yayınları, Ankara, 2007, s.20-22; Cin, Halil -Akyılmaz, Gül, *Türk Hukuk Tarihi*, Sayram, Konya, 2011, 4. Bası, s. 136; Belge, Murat, *Osmanlı'da Kurumlar ve Kültür*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2005, s. 155, Ahıskalı, Recep, "Divan-ı Hümayun", *Osmanlı Ansiklopedisi*, C: 6, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara, 1999, s.24.

²¹ Konan, a.g.e., s. 43.

²² Mumcu, 16. yüzyılda Batılı gözlemcilerin Divan'ı, Osmanlı Ülkesindeki en dürüst mahkeme olarak betimlediklerini belirtmiştir: Mumcu, a.g.e., s. 67.

²³ Akgündüz, Divan-ı Hümayun'u günümüzde Danıştay ve Yargıtay'a benzetmekte ve Mühimme Defterleri'nde bulunan kararlarla Danıştay kararları arasındaki benzerliğe dikkat çekmektedir. Akgündüz, Ahmet, "Arşiv Belgeleri Işığında Şûra-yı Devlet'ten Danıştay'a İdari Yargı Teşkilatı", II. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, 10-14 Mayıs 1993, Ankara, s. 121

²⁴ Bu konuda verilen örnekler için bkz: Konan, a.g.e., s. 41-42

IV- TANZİMAT DÖNEMİNDE İDARENİN DENETİMİ

Osmanlı Devleti'nde idari yargılama hukukunu ile ilgili en önemli gelişme Şûra-yı Devlet'in kurulması kabul edilir. Ancak, Şûra'yı Devlet'in kurulmasından önce görev yapan bazı meclislerde idareye ilişkin davalar görülmüştür. Bu nedenle, yargılama yetkisine sahip bu meclislere kısaca bakmamız yerinde olur.

İnceleyeceğimiz ilk meclis Muhassıl Meclisi'dir. Osmanlı Devleti'nde vergi adaletini sağlamak amacıyla kurulan Muhassıl Meclisleri vergi suçları ile bu alanda yapılan yolsuzluklarla ilgili uyuşmazlıklara bakıyordu. Bu nedenle Muhassıl Meclislerinin mali-idari konularda sınırlı olsa bir yargılama yetkisi vardı.²⁵ Ayrıca bu meclislerde görev yapan kişilerde belli nitelikler aranmasının, "memur" kavramının ortaya çıkması ve yapılan hizmetin "görev" olarak nitelendirilmesi açısından da etkili olduğu düşünülür.²⁶ Ancak, uygulamada istenilen faydayı sağlayamadığı ve devletin vergi gelirlerinin çok azalması üzerine Muhassıl Meclislerinin 1842 yılında kaldırılmıştır.²⁷

Aynı yıl kurulan *Memleket Meclisleri* içerik ve uygulama açısından Muhassıl Meclislerine benzemektedir. Memleket Meclisleri, 1849 yılında kaldırılana kadar hem adli hem de idari-mali nitelikte davalara bakmıştır.²⁸ 1849 yılında "*Bu defa saye-i şevket vâye -i cenâb-ı mülkdâriide tertîb ve teşkil olunmuş olan eyalet meclislerine verilecek talimât-ı seniyyedir*" adlı talimatname ile Eyalet Meclisleri (Meclis-i Kebir) kurulmuştur. 1849 Eyalet Meclisleri Nizamnamesi ve 1858 tarihli "*Vülât-ı İzam ve Mutasarrıfın -i Kirâm ve Kaimmakam ve Müdürlerin Vezâifini Şâmil Tâlimatname*"de memur yargılaması ve idare ile şahıslar arasında çıkan davalardan bahsedilmiştir. Ayrıca, hangi davaların hangi mercide görüleceği ve uygulanacak mevzuatın niteliği de bu Talimatname ile belirlenmiştir.²⁹ 1850 yılında Meclis-i Vala tarafından, vali, kaymakam ve kaza müdürlerinin yani idari görevlilerin merkezden gönderilecek müfettişler aracılığı ile denetlenmesine ve suç işleyenlerin

²⁵ Benzer yorumlar için bkz: Ekinci, Ekrem Buğra, *Tanzimat ve Sonrası Osmanlı Mahkemeleri*, Arı Sanat Yayınları, İstanbul, 2004, s. 129; Ortaylı, İlber, *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*, Cedit Neşriyat, Ankara, 2008, 3. Baskı, s. 211.

²⁶ Karahanogulları, Onur, *Türkiye'de İdari Yargı Tarihi*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2005, s. 74

²⁷ Ekinci, a.g.e., s. 132, Çadırcı, Musa, "Eyalet ve Meclislerde Sancakların Oluşturulması", Yusuf Hikmet Bayur'a Armağan, TTK, Ankara, 1985i s. 259; Efe, Ayla, *Muhassıllık Teşkilatı*, Basılmamış Doktora Tezi, Eskişehir Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Mayıs 2002, s.109.

²⁸ Aydın, Mehmet Âkif, *Türk Hukuk Tarihi*, Beta Yayınları, İstanbul, 2009, 7.baskı, s.425, Ekinci, a.g.e., s.133; İnalçık, Halil - Seyitdanlıoğlu, Mehmet, "*Tanzimat'ın Uygulaması ve Sosyal Tepkiler*", *Tanzimat-Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu*, Phoenix, Ankara, 2006, 2. baskı, s. 130-131.

²⁹ Talimatnamede, kaymakam, hâkim, kaza müdürü ve diğer görevlilerin hukuka uygun olarak çalışıp çalışmadıklarının denetlenerek ve kanun dışı vergi toplayanların muhakeme edileceği ve suçlu bulunanların yargılanacağı bildirilmiştir.

cezalandırılmasına karar verilerek idarenin denetlenmesi yolunda adımlar atılmıştır. İdare Meclisleri kurulana kadar görev yapan Eyalet Meclisleri, sınırlı da olsa idare alanında uyuşmazlıklarda kararlar almıştır.

1864 yılında çıkarılan Vilayet Nizamnamesi ile Osmanlı Devleti'nde eyalet sisteminden vilayet sistemine geçilmişti. Ülke, Vilayet-Sancak-Kaza-Köy şeklinde idari birimlere ayrılmıştır. Yeni oluşturulan bu birimlerde "İdare Meclislerinin" kurulmasına karar verilmiştir.³⁰ Vilayet Nizamnamesi ile kurulan Liva İdare Meclisleri ve Kaza İdare Meclisleri ve Vilayet Meclisleri, idare davalarına ve vergi davalarına bakmakla görevlendirildi.

1867 tarihli Vilayet-i Umumiye Nizamnamesi, idari görevlilere karşı açılan davalarda, en yüksek rütbeli memur tarafından yapılacak tahkikat sonrasında memurun yargılanmasına gerek görülürse Meclis-i Hukuk veya Deavi Meclislerinin görevli olacağını belirtilmişti. Ayrıca, Nizamnamenin 9. maddesinde idareyi ve hükümeti ilgilendiren davalara Temyiz-i Hukuk veya Deavi Meclislerinde bakılması hususu da düzenlenmiştir.

1871 yılında çıkarılan İdare-i Umumiye Vilâyet Nizamnamesi ile Vilayet Umumi Meclisleri kuruldu. Yeni kurulan bu meclis, vatandaşların vilayet memurları hakkındaki şikâyetlerine bakmakla görevliydi. Ayrıca, meclisin bireyler ve hükümet arasında iltizam ve diğer mukavelelerle ilgili çıkan mali nitelikli davalara bakma yetkisi de vardı.³¹ Nizamname ile getirilen en önemli değişiklik, vatandaşların idari görevliler hakkındaki şikâyetlerinin "idare davası" olarak adlandırılmasıdır. Deavi-i İdare kavramı ile kastedilen nedir? İbrahim Hakkı Paşa, devletin "müdde-i" veya "müdde-i aleyh" olduğu davaları "Deavi-i İdare" şeklinde tanımlar. Yani İbrahim Hakkı'ya göre devletin davalı veya davacı sıfatıyla davanın taraflardan biri olması halinde idare davasından sözedilebilir.³²

Nizamname'nin 78. maddesinde³³ düzenlenen "deavi-i idare" yani idare davalarının sadece şikâyet anlamında kullanıldığı yolunda görüşler vardır. Karahanoğulları, "deavi-i idare" ile "idari dava"nın farklı

³⁰ Davison, Roderich H., *Osmanlı İmparatorluğunda Reform, 1856-1876*, C.1, Çev: Osman Akınhay, Papirüs, İstanbul 1997, s. 172; Bingöl, Sedat, *Tanzimat Devrinde Osmanlı Yargı Reformu, Nizamiye Mahkemelerinin Kuruluşu ve İşleyişi 1840-1876*, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir, 2004, s. 154.

³¹ Nizamnamenin 73. maddesinde "memurini vilayetin memuriyetlerince vuku bulacak töhmetlerine müterettip istinkak ve muhakematı nizamnamei mahsus ahkâmına tevfi kan rüyet ve icra etmek" şeklinde yer alan cümle ile vilayet memurlarının memuriyetleri ile ilgili töhmet halinde bu iddiaların incelenerek gerekli soruşturma ve yargılamanın yapılacağı belirtilmiştir. Devlet malını üzerine geçiren, rüşvet ve iltimas yapan memurlarla ilgili davalar, halk tarafından memurlar aleyhinde yapılan şikâyetler, vergilerden kaynaklanan sorunlarla hükümet ve mültezimler arasındaki uyuşmazlıklar da İdare Meclisleri'nce görülecekti. Konan, a.g.e., s. 64.

³² İbrahim Hakkı, *Hukuk-ı İdare*, C: 1-2, Karabet Matbaası, Dersaadet, 1312 s. 242.

³³ Karahanoğulları, a.g.e., s. 98-99, 101.

olduğunu, idare meclisinin “mahkeme” olarak, idare hakkındaki şikâyetlerin görülmesinin de “yargılama” olarak görülmemesi gerektiğini ileri sürer.

Taşra Meclisleri’nde alınan cezalara itiraz edildiğinde, verilen kararlar merkez tarafından da inceleniyordu; hatta bazen kararların düzeltildiği görülür. Bazı durumlarda da, meclisler yargılama yapmadan, sadece ön soruşturma yaparak ve incelemede bulunarak, topladıkları belgelerle birlikte davalıyı merkeze göndermiştir. Meclisler, idarecileri kötü yönetimlerinden dolayı görevden alırken, bu göreve yeni kişi atama işlemleri de yapabiliyordu. Meclislerin verdiği kararlar incelendiğinde, bu meclislerin adeta mahkeme gibi yargılama yaptığı, hatta bu yargılamadan sonra, merkez tarafından verilmesi gereken idari kararları da verdiği görülmektedir.³⁴

V- ŞÛRA-YI DEVLETİN İDARİ YARGININ GELİŞİMİNDE ÖNEMİ

Osmanlı Devleti’de Şûra-yı Devlet’in temeli Meclis-i Vala-yı Ahkâm-ı Adliye’ye dayanır. Meclis-i Vala-yı- Ahkâm-ı Adliye³⁵ yönetim işlerinde danışma ve memurları yargılamak, devlet ve kişi arasındaki anlaşmazlıkları çözmek amacıyla 1838 yılında kurulmuştu.³⁶ Tanzimat ilkelerinin uygulaması sırasında görülen uyuşmazlıklara bakma ve öncelikle danışma görevine sahip olan bu kurum, 1854 yılına kadar yargı işlerini görme ve kanun taslaklarını hazırlama görevini de yerine getirmişti. 1854 yılında Meclis-i Vala ve Meclis-i Ali-i Tanzimat olarak iki daireye ayrıldı.³⁷ Kanun taslaklarının ve nizamnamelerin hazırlanması ile kanunların uygulamasını da denetleme için meclis içinde oluşturulan Meclis-i Ali-i Tanzimat dairesinin görevi kötüye kullanan ve kanunlara aykırı davranışta bulunan üst düzey görevlileri yargılama görevi de vardı. İdari görevlilerin, üst derece memurların ayrı bir makam tarafından yargılanması idari yargılama fikrinin oluşması yolunda önemli bir adım sayılabilir.

1861 yılında yeni bir düzenleme ile “Meclis-i Ahkâmı Adliye” üç daireye ayrılmış; birinci daire idari işlerle, ikinci daire kanun ve nizamnamelerin hazırlanmasıyla ve üçüncü daire de devlet ve kişi

³⁴ Konan, a.g.e., s. 68.

³⁵ Bazı yazarlar Meclis-i Vâlâyı Ahkâm-ı Adliye ile başka devletlerde yeralan bazı kurumlar arasındaki benzerliğe de dikkat çekmektedirler. Seyitdanlıoğlu, Fransa’da Conseil D’etat, Avusturta’da Statrat, Almanya’da Reichstag, Rusya’da Senato adı altında benzer kurumlar olduğuna değinirken, Ortaylı Meclis-i Vala-yı Fransa’da Corps Legislatif’e benzetmektedir. Bkz.: Seyitdanlıoğlu, a.g.e., s.29.

³⁶ Seyitdanlıoğlu, Mehmet, *Tanzimat Döneminde Meclis-i Vâlâ (1838-1868)*, TTK, Ankara, 1999, s. 2.

³⁷ Karal, Enver Ziya, *Osmanlı Tarihi*, C: V, TTK, Ankara, 2000, s. 122; Bozkurt, Gülnihal, *Batı Hukukunun Türkiye’de Benimsenmesi Osmanlı Devleti’nden Türkiye Cumhuriyetine Resepsiyon Süreci (1839-1939)*, Atatürk Kültür Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Yayınları, Ankara, 2010, 2. baskı, s. 135-136.

arasındaki uyuşmazlıkları çözmek yani idari yargılama işleriyle görevlendirilmiştir.³⁸

1868 yılında yapılan değişiklikle kurul yeniden düzenlenerek, “Divan-ı Ahkâm-ı Adliye” ve “Şûra-yı Devlet” olarak ikiye ayrılmıştır.³⁹ Osmanlı Devleti’nde idare hukuku ve idari yargılama hukukunun gelişiminde en önemli gelişme 1868 yılında Şûra-yı Devlet’in kurulmasıdır. Fransa’daki Conseil D’etat modeli örnek alınarak⁴⁰ kurulan Şûrâ-yı Devletin teşkilatı, daireleri, görevleri, ve çalışma usulleri Nizamname-i Esasi⁴¹ ve Nizamname-i Dahili ile belirlenmişti.⁴²

Şûra-yı Devlet kurulduğu tarihten itibaren, danışma, yasama, denetim ve yargısal bazı görev ve yetkiler üstlenmişti.⁴³ Bu görev ve yetkilerin bir kısmı, kimi zaman kaldırılarak, kimi zaman tekrar iade edilerek bazı değişikliklere uğramışsa da Cumhuriyet Dönemine kadar kurum birçok fonksiyonu yerine getirmeye devam etmiştir. Nizamname-i Esasi’nin 2. maddesi bu görevleri şu şekilde belirtir.⁴⁴

1-Her türlü kanun ve nizamnameyi inceleyerek layihalarını hazırlamak,

2-Kanunlarla belirlenen idari işleri inceleyerek karar almak,

3-Hükümet ile şahıslar arasında çıkan davalara bakmak,

³⁸ Ekinci, a.g.e., s. 73; Seyitdanlıoğlu, a.g.e., s. 53.

³⁹ Üçok/Mumcu/Bozkurt, a.g.e., s. 345-346; Cin/Akgündüz, a.g.e., s. 260; Musliheddin, Adil, *Mukayeseli Hukuku İdare*, C. 1, Güneş Matbaası, İstanbul, 1933, s. 43.

⁴⁰ Conseil D’etat ile geniş bilgi için bkz: Oytan, Muammer, “La Place et Le Rôle Du Conseil D’Etat Dans La Societe Turque”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 57 sayı: 367, Haziran 1985, (ss.63-75), s. 63; Aydın, a.g.e., s. 427.

⁴¹ 1868 Nizamname-i Esasi için bkz: Düstur 1. Tertip, c.1, s. 703-706; DUİT, 58-51/ 3-1.

⁴² İbrahim Hakkı, a.g.e., s. 28; 1869 tarihli Nizamname-i Dahili için bkz: DUİT, 58-48/ 2- 1

⁴³ Şûra-yı Devlet mesâlih-i umûmiyye-i mülkiyenin merkez müzâkeresi olup evvela kâffe-i kavânin ve nizamâtın tedkik ve layihâlarının tenzimine, Sâniyen kanûnen ve nizâmen ma’mûr olduğu derecede mesâlih-i mülkiyeyi tedkik ile kararlarını arz eylemeğe, Sâlisân kavânin ve nizamât-ı mevzu’aya müteâllik olarak devâirden gelen evrâk ve tekârîr üzerine re’y vermeğe râbia bi-l-hassa irâde-i seniyye üzerine veya kavânin ve nizamât-ı devlet mucebince me’murin muhâkemesine ve tahkik-iahvâline hamasân devâir-i âliye tarafından vukû-bulacak talep üzerine her nevi mesâlih ve mesâil hakkında beyân-ı re’y eylemeğe me’mûrdur.” İbrahim Hakkı, a.g.e., s. 28.

⁴⁴ “Şûrâ-yı Devlet mesâlih-i umûmiyye-i mülkiyenin merkez müzâkeresi olup evvela kâffe-i kavânin ve nizamâtın tedkik ve layihâlarının tenzimine, Sâniyen kanûnen ve nizâmen ma’mûr olduğu derecede mesâlih-i mülkiyeyi tedkik ile kararlarını arz eylemeğe, Sâlisân kavânin ve nizamât-ı mevzu’aya müteâllik olarak devâirden gelen evrâk ve tekârîr üzerine re’y vermeğe râbia bi-l-hassa irâde-i seniyye üzerine veya kavânin ve nizamât-ı devlet mucebince me’murin muhâkemesine ve tahkik-iahvâline hamasân devâir-i âliye tarafından vukû-bulacak talep üzerine her nevi mesâlih ve mesâil hakkında beyân-ı re’y eylemeğe me’mûrdur.” İbrahim Hakkı, a.g.e., s. 28; Gedikli, Fethi, *Şûra-yı Devlet-Belgeler, Biyografiler, Bilgiler ve Örnek Kararlarıyla*, Öncü Kitap, Ankara, 2008.

4-Adliye ve idare memurları arasında çıkan uyuşmazlıklara bakmak, yani bir davanın hangi mercii tarafından görüleceği konusunda uyuşmazlık çıkar ise bu uyuşmazlığı çözmek,

5-Kanun ve nizamname maddelerini yorumlamak,

6-Devlet memurlarının muhakemesini yapmak,

7-Padişah ve nazırların kendisine sorduğu her türlü meseleye görüş bildirmek,

8-Vilayet Genel Meclislerinin ıslahat programlarının görüşülmesinde teklif edilen konuları karara bağlamak.⁴⁵

Maddeden de anlaşıldığı gibi, yargılama ile ilgili Şûra'nın sadece 3 görevi bulunup, kalan görevler inceleme ve danışma fonksiyonu ile ilgilidir.

A- ŞÛRA'YI DEVLETİN YARGILAMA FONKSİYONU

1- Şûra-yı Devlet'in Yaptığı Muhakemenin Niteliği

Osmanlı Devleti'nde idari yargılamanın gelişiminde Şûra-yı Devlet'in önemini incelerken, yukarıda bahsettiğimiz görevlerden sadece yargılama yetkisi ile ilgili olanları ele alacağız. Danışma, inceleme ve yasamaya dair olanlar araştırmamızın kapsamı dışında tutulmuştur. Şûra-yı Devlet'in yargılama açısından iki önemli görevi vardır. İlki, "hükümet ile eşhas arasındaki davalara" bakmak, diğeri ise devlet görevlilerini yargılamak yani memur muhakemesidir.⁴⁶

Şûra-yı Devlet tarafından yapılan muhakemenin niteliğini açıklamadan önce, kurumun yargısal yetkileri kullanırken bir idari yargı mercii olarak ve yaptığı muhakemenin de idari yargılama olarak nitelendirilip nitelendirilmeyeceği konusunda tartışmalar olduğunu söylememiz gerekir.

Şûra-yı Devlet'i bir "mahkeme" olarak nitelendirebilir miyiz? Osmanlı hukukçularından İbrahim Hakkı Paşa, Şûra-yı Devlet'in idare ile ilgili uyuşmazlıklara bakmasına rağmen, Bâb-ı Ali'ye hiyerarşik olarak bağlı bulunmasından dolayı bağımsız bir yargı organı olmadığını ifade eder.⁴⁷ Cumhuriyet Dönemi hukukçuları arasında da bu konuda görüş birliği yoktur. İdare hukukçuları ve hukuk tarihçileri arasında Şûra'nın bağımsız bir idari mahkeme olduğu görüşünü savunanlar

⁴⁵ Gedikli, Fethi, "Somut Olay Örnekleri ile Şûra-yı Devlet'in Tarihsel Süreç İçinde Danışma ve İnceleme İşlevinin Önemi", Danıştay ve İdari Yargı Günü 149. Yıl Sempozyumu, Ankara, 11 Mayıs 2017, s. 69; Gedikli, a.g.e., s. 86-87.

⁴⁶ Derbil, a.g.e., s. 145. Hatta, uyuşmazlık davalarına bakması da yargısal yetkileri arasında sayılmaktadır.

⁴⁷ İbrahim Hakkı, a.g.e., s. 242

yanında⁴⁸ karşıt görüşte olanlar da bulunmaktadır. Örneğin bazı idare hukukçuları, bu benzetmenin bir zorlama olduğunu ve Şûra-yı Devlet'in Osmanlı Döneminde idari bir yargı makamı olarak kabul edilemeyeceği söylerler.⁴⁹

Şûra-yı Devlet'i idari bir yargı mercii olarak kabul edenler, yapılan yargılamanın da idari yargılama olduğu düşüncesinde birleşmektedirler. Osmanlı hukukçularından Şûra-yı Devlet üyeliği yapmış olan Sait, Mehâkim adlı eserinde "...Şûra-yı Devlet hem İdare muhâkeme mercii ve hem de nezâret ve teftiş memuru bir hâlde bulundurmakta olup, Şûrâ-yı Devlet, idarenin en mükemmel müfettişi ve İdare dâvalarının en muktedir mümeyyizidir."⁵⁰ sözleriyle Şûra-yı Devlet'i idari yargılama mercii olduğunu kabul etmiştir. Sıddık Sami Onar, Muhakemat Dairesinin yaptığı yargılamanın idari yargılama olduğu düşüncesindedir.

Ancak, günümüzde idare hukukçularının çoğunluğu Şûra'yı Devlet'te yapılan yargılamayı idari yargılama olarak değerlendirmezler. Bu konuda, Mukbil Özdemir'in Osmanlı Devleti'nde idari yargı bulunmadığı ve Osmanlı Şûra-yı Devleti ve Cumhuriyet Şûra-yı Devleti arasında hiçbir konuda benzerlik bulunmadığı konusundaki fikirlerine de yer vermek istiyoruz. Eraslan, Mukbil Özdemir'i, Cumhuriyet Döneminde Şûra-yı Devlet'i sahiplenip Osmanlı için bir redd-i miras yaklaşımında bulunması gerekçesiyle eleştirir. Yazarın, Cumhuriyet Dönemi Danıştay'ının, "*nevzuhûr olmayıp*", Osmanlı Şûra-yı Devleti'nin yargısal alandaki birikimden yararlandığını düşüncesine biz de katılmaktayız.⁵¹

2- Şûra-yı Devlet'te Görülen Davaların Niteliği:

İlk kurulduğu zaman, hükümetle bireyler arasındaki davaları çözmek görevi belli bir daireye verilmemişti. Nitekim, Nizamname-i Esasi'nin 3. maddesinde, hükümetle eşhas arasındaki davaların mülkiye, maliye, adliye, nafia ve maarif dairelerinden hangisine aitse, o dairede görülerek hükme bağlanacağı kararlaştırılmıştır.⁵² 1868 tarihli Şûra-yı Devlet Nizamname-i Esasisi'nin 2.maddesinde, Şûra-yı Devletin tüm dairelerinin hükümet ve eşhas arasında olan davaları görmekle görevli olduğu bildirilmişti. Ancak, 23 Zilhecce 1285(6 Nisan 1869) tarihli Şûra-yı Devlet Nizamname-i Dahilisi Mukaddemesinde Şûra-yı Devletin içinde Muhakemat Dairesi kurulduğu ve Şûra-yı Devlet Dairelerinde görülen

⁴⁸ Onar, Sıddık Sami, "Türkiye'de İdarenin Kazaî Murakabesi", İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Yıl: 1, İstanbul, 1935, s.32; Balta, a.g.e., s. 226; Ekinci, a.g.e., s. 333-334.

⁴⁹ Karahanoğulları, a.g.e., s. 202 vd.

⁵⁰ Said, (Şûrâ-yı Devlet A'zâsı), *Mehakim*, Kitapçı Arakel/Mahmut Bey Matbaası, Dersaadet, 1307, s. 55.

⁵¹ Eraslan, Zeki, Şûra-yı Devletten Danıştay'a Yapısal ve Fonksiyonel Değişim, Doktora Tezi, Hacettepe Üniversitesi Atatürk İlkeleri ve İnkılap Tarihi Enstitüsü, Atatürk İlkeleri ve İnkılap Tarihi Anabilim Dalı, Ankara, 2018, s.219-220.

⁵² Görelî, a.g.e., s. 34.

hükümet ve eşhas arasındaki her türlü idare davasının bundan sonra yeni kurulan bu Muhakemat Dairesinin görevli olacağı belirtildi.⁵³

Yeni kurulan Muhakemat Dairesinin görevleri, Dahili Nizamname'nin 3. maddesi⁵⁴ ile belirlendi. Buna göre, Muhakemat Dairesi, idare ile şahıslar arasında çıkan ve "*meclis-i mahsusa*" da hükmolunan davalara istinafen ve yine idare daireleri (devair-i idare) ve şahıslar arasında çıkan ve kendisine havale olunan davaları ilk derece mahkemesi olarak görecekti.⁵⁵ Muhakemat Dairesinin toplantı ve karar alma usulü, Şûra'nın diğer dairelerinden farklı olarak düzenlenmişti. Muhakemat Dairesine kurulduğu andan itibaren diğer dairelerden daha farklı usullere bağlıydı. Ancak, buna rağmen kararların icraya konulabilmesi konusunda diğer dairelerden bir ayrıcalığı bulunmuyordu. Bir diğer deyişle "umur-ı idareye da'ir olan kararların" yürürlüğe girmesi için sadaret makamı tarafından onaylanması ve padişahın iradesi gerekiyordu.

Yukarıda, Şûra-yı Devlet'in yargılama makamı olup olmadığı konusuna benzer bir tartışma davaların niteliği konusunda da vardır. Bazı yazarlar, Muhakemat Dairesinde görülen davaların idari dava olduğunu ifade ederken⁵⁶ idare hukukçularının çoğu, Şûra-yı Devlet'te görülen davaların idari davadan farklı olduğunu düşünmektedir. Karahanoğulları, hükümetle şahıslar arasındaki davaların hukuku adiye olarak nitelendirir. Şûra-yı Devlet başkanı ve azası Necmeddin Molla, idari davayı, hükümet ile şahıslar arasında kanunların uygulanmasından kaynaklanan "şikayet" olarak yorumlar.⁵⁷

Dahili Nizamnamenin 3.maddesinde bahsedilen davaların niteliğini, Divan-ı Ahkâm-ı Adliye Nizamnamesi'nin 2 maddesini de

⁵³ DÜİT 58-48/1-1'de yer alan madde ".....Şûrâ-yı Devlet'e âid muhâkemât ve de'âvinin mercî-i rû'yeti olmak sıfatıyla Dâhiliye Dâiresi'ne kalb olunacak Maârif Dâiresi'nin yerine Muhâkemât Dâiresi ünvânıyla bir dâire teşkil edilmesi tensib olunarak işbu dâirenin ve devâir-i sâire-i Şûrâ-yı Devlet'in vezâyifini ve usûl-i müzâkerâtını ve teferru'âtını şâmil beş fasıl ve altmış mâddeyi hâvî kaleme alınan nizâmnâme-i dâhili lâyihası leffer arz ve takdîm kılınmış olmakla..." şeklinde düzenlenmiştir.

⁵⁴ Muhâkemât Dâiresi'nin vezâyifi evvelâ bir da'vânın rû'yet ve fasl olunacağı mahkeme veya meclisin temyîzi emrinde de'âvî me'mûrlarıyla idâre me'mûrları beyrinde veyahut de'âviye müte'allik husûsâtıdan dolayı yalnız devâir-i idâre arasında tekevvün eden ihtilâfâtın hal ve faslı ve sâniyen devâir-i idâre ile eşhâs beyrinde tahaddüs edip mecâlis-i mahsûsasında hüküm olunan da'vâların istinâfen ve yine bu kabilden olup ehemmiyeti cihetiyle havale kılınan de'âvinin bidâyeten rû'yeti ve sâlihen vazife-i me'mûriyetlerine müte'allik ahvâlden dolayı müttehem olan me'mûrünün Şûrâ-yı Devlet'e havâle edilen muhâkemelerinin icrâsı ve râbî'an vilâyet idâre meclislerinde rû'yet olunup nizâmı iktizâsınca Şûrâ-yı Devlet'in temyîz ve tasdikine mevkûf olan me'mûrün muhâkemesinin tetkiki ve hükmü ve hâmisen vilâyet idâre meclislerinin o misillü muhâkemât hakkında kâbi-i istinâf olarak vâki' olacağı hüküm ve karârlarının istid'â üzerine istinâfen rû'yeti mâddelerinden ibâretidir" DÜİT 58-48/2-1, faslı evvel madde 3.

⁵⁵ Gedikli, a.g.e., 66 vd., Eraslan, a.g.e., s. 159.

⁵⁶ Göreli, a.g.e., s. 20, Onar, a.g.m., s. 29.

⁵⁷ Karahanoğulları, a.g.e., 162; Konan, a.g.e., s. 102-103.

gözönüne alarak açıklamak kanımızca daha yerinde olur. Divan-ı Ahkâm-ı Adliye Nizamnamesi'nin 2. Maddesinde,⁵⁸ “deavi-i nizamiyeden” olan davaların içinden, şahıs ile hükümet arasında olanların Divan-ı Ahkâm-ı Adliye'den Şûra-yı Devlet'e devredileceği bildirilmişti. Yani taraflardan birinin idare olması halinde davaya Şûra-yı Devlet bakacaktı. Buna dayanarak, idari dava ve idare davaları arasında o dönem için teknik bir ayırım yapılmadığını düşünmekteyiz.

3- İdari Davalarda Uygulanan Usul ve Kararların Nitelikleri

İdari davaların açılması usulüne bakacak olursak, 1896 yılından önce, şahısların doğrudan doğruya Şûra-yı Devlet'e başvurma hakkı yoktu. Dilekçeler önce Sadaret Makamı'na verilir, ardından, Şûra-yı Devlet'e Sadaret Makamı tarafından havale edilirdi. Şûra-yı Devlet ancak Sadaret Makamı'ndan kendisine havale edilen talep ve dilekçeler üzerine incelemede bulunurdu. Bireylere doğrudan Şûra-yı Devlete başvurma hakkı verilmemişti. Bireylere doğrudan Şûra-yı Devlete başvurma hakkı ancak 1896 yılında verilmiştir.

Her daire kendi görev alanını ilgilendiren idari işlerle ilgilenirdi. İdari davalar, o dairenin üyelerinden kurulan komisyonlarda incelenir ve aynı idari işler gibi “idari” olarak karara bağlanırdı. Davaların idari olarak çözülmesi, bu davalarda usul kanunlarında bulunan ilkelerin uygulanmadığı anlamına gelmektedir. Yani, “davaların aleni olarak görülmesi”, “savunma hakkı”, “derecatı mehakim” gibi usuller uygulanmıyordu.

Şûra-yı Devlet Nizamnamesi'nin 8. maddesinde “...umuru idareye dair olan kararları kati olmadığı misüllü muhakemat dairesinde deavi üzerine lâhik olan hükmün ve kararların icrası dahi makamı sadaretin tasdikine ve irade suduruna manuttur” denilerek Şûra kararlarının ancak sadaret makamı onayı kesinleşeceği belirtilmiştir. Kesin hüküm olmayan bu kararların sonunda yer alan “*emrû ferman hazreti menlehül emrindir*” cümlesinden Şûra-yı Devlet'in “tutuk adalet” (bağlı yargı) sistemine bağlı olduğu anlaşılmaktadır.⁵⁹

⁵⁸ Divan-ı Ahkâm-ı Adliye Nizamnamesi'nin 2 maddesi: “Dîvân-ı Ahkâm-ı adliye mehâkim-i şer’iyyede rû’yet olunan hukûk-ı şer’iyye ve cemâ’ât-i gayr-ı müslimeye âid de’âvî-i mahsûsa ve mecâlis-i mahsûsasında görülen ticâret mesâlihi müstesnâ olmak üze hukûk ve mu’amelât-ı âdiyeye ve cinâyâta mûte’allık olup kavânin ve nizâmât-ı umûmiyeye tatbiken fasl ve hükm olunan mesâlihden evvelâ usûlen ve nizâmen kendisinin muhâkemesine muhavvel olan de’âvîyi rû’yet eylemeğe sâniyen sâir mehâkim-i kânûniyede rû’yet olunan de’âviden usûlen istinâfı lâzım gelen veyahut yine derecesi usûlen mu’ayyen olan de’âviden müdde’î veya müdde’â aleyh taraflarından istinâf kılınan mesâlihın rû’yet ve tetkikine me’mûrdur Dîvân-ı Ahkâm-ı Adliye şahseyn beyinde rû’yet eylediği de’âvî-i nizâmiyeden birer da’vânın neticesi şahıs ile hükûmet beyinde bir iddi’âya ta’alluk eder ise ol da’vâyı Şûrâ-yı Devlet’e nakl ettirecektir. DUİT 58-51/3-1., Konan, a.g.e., s. 106.

⁵⁹ Onar, a.g.m., s. 32.

Karar mazbatalarında, genellikle eylem ve işlemlerin kanunlara aykırı olduğu tespit edilerek, yapılması gereken işlem konusunda yol gösteriminde bulunmaktadır. Eğer uygulanmasına onay verilirse, ilgili Bakanlıklara gönderilen Sadaret tezkirelerinde Şûra-yı Devlet dairelerince düzenlenen “mazbataların icrasına himmet buyurulması” istenmektedir.⁶⁰ Sadaret tarafından onaylanmayan Şûra kararların ne olacağı konusunda ise bir açıklık yoktu.⁶¹

B- ŞÛRA-YI DEVLETİN YARGISAL YETKİLERİNDE YAPILAN DEĞİŞİKLİKLERİN İDARİ YARGININ GELİŞİMİNE ETKİSİ

Muhakemat Dairesinin görevlerinden bir bölümünün 1872 yılında Divan-ı Ahkâm-ı Adliye'ye verilmiştir.⁶² Yani, idareye ait davalar 1872 tarihinden itibaren artık Şûra-yı Devlet'in yargısal yetkisi alanından çıkarılmıştır. 1876 Kanuni Esası'nın 85. maddesi, hükümet ve kişiler arasındaki davaların umumi(genel) mahkemelere ait olduğunu teyit etmiştir. Ancak 1876 Anayasası'nda getirilen bu hükmün, idari yargılama sisteminden tamamen vazgeçilerek idarenin işlem ve eylemlerinin adliye mahkemelerinin denetimine girmesi olarak mı yorumlanacağı yoksa idarenin de normal şahıslar gibi tek ve genel ilkelere uygun olarak yargılanması prensibine mi dayandığı konusu tartışmaya açıktır. Bazı hukukçular, İdareye ilişkin davaların adli mahkemelerde görülmesini idari yargılama sisteminden bir ayrılma olarak yorumlamışlardır.⁶³ İbrahim Hakkı, yeni getirilen bu sistemde devlet ile kişilerin menfaatlerde ihtilâf ve zıtlık bulunması halinde adli mahkemelerin müdahale etmesini yersiz olarak nitelendirmiş ve bu durumu idarenin işlemlerinin adli mahkemelerinin denetimine girmesi olarak değerlendirmiştir.⁶⁴

Kanuni Esası'nın 85. maddesi ile idarenin adi ve hususi tasarruflarının adliye mahkemelerinin yetkisine bırakıldığını, ancak memur yargılaması gibi idari nitelikte işlerinin adli yargı dışında bırakılarak, idari mercilerce yapıldığını söyleyebiliriz. Bir diğer ifadeyle, 1876'dan sonra Şûra-yı Devlet'in yargısal faaliyeti tamamen sona ermemiş memur muhakemesi konusunda devam etmiştir.

⁶⁰ Bkz: Konan, a.g.e., s.113-117; Eraslan, a.g.e., s. 241.

⁶¹ Gedikli, a.g.e., s. 111-112.

⁶² “Şûrâ-yı Devlet muhâkemâtının muhâkemât-ı umûmiyeden tefrikiyle dahi her kâ'ideye muvâfık bulunmayan bir sûretle beyhude iştiğâl mevzû' bahs idigine ve umûr-ı dâhiliye Babıali'nin bir vazife-i mahsûsası olup bu bâbda icraât ve tasavvurâtın Şûrâ-yı Devlet mevki-i tetkiki olmak lâzım gelir iken ol dâirenin dahi şûrâ devâirinden ma'dûd bulunması kâ'idesiz göründüğüne binâen işbu esâslar üzerine tertibât-ı mukteziye lede'l-mülâhaza mârru'z-zikr Dâhiliye Dâiresi'nin Babıali komisyonuna kalbi ve Muhâkemât Dâiresi'nin dahi heyet-i muntehabeyle Divân-ı Ahkâm-ı Adliye Nezâret-i celîlesine ilhâkı ile sâlifül-beyân Şûrâ-yı Devlet'in heyet-i hâzırasından riyâset-i mevcûdesi idâresinden olmak ve...” DÜİT, 58-44., (13 Mayıs 1872)

⁶³ İbrahim Hakkı, a.g.e., s. 28; *Yüzyıl Boyunca Danıştay*, Danıştay Matbaası, Ankara, 1986, s. 346, Said, a.g.e., s. 52.

⁶⁴ İbrahim Hakkı, s.263-265. Onar, Şûra-yı Devlet'in yargısal fonksiyonunu 1876 yılında değil, 1886 yılında kaybettiğini ileri sürer. Onar, a.g.m., s. 35.

Eraslan, ilk kez kendileri tarafından ortaya çıkarılan ve diğer eserlerde yer almayan, 1880 tarihli yeni bir “Şûra-yı Devlet Nizamnamesi”nden bahsetmektedir.⁶⁵ Yazar, 1868 tarihli Nizamname-i Esasi ile 1869 tarihli Nizamname-i Dahili’yi lağveden bu yeni Nizamnamenin 25. maddesinde, idarenin işlemlerinin hukuka aykırılığı durumunda Muhakemat dairesinin görevlendirdiğine değinmektedir.⁶⁶

1896 yılında, Şûra-yı Devlet içinde “Deavi Dairesi” kurulmasına karar verildi. Bireyler idare hakkındaki şikâyetlerini artık doğrudan Şûra-yı Devlete yapma olanağına sahip oldular. Mülkiye Dairesi idare aleyhine bireyler veya memurlar tarafından yapılan şikâyetleri inceleme ve değerlendirmeye yetkili kılındı. İdare aleyhindeki şikâyetler artık Muhakemat Dairesine değil, Mülkiye Dairesine yapılacaktı.⁶⁷ Mülkiye Dairesinin bu şikâyetler üzerine yaptığı inceleme ve değerlendirmeyi yargılama faaliyeti değil sadece inceleme olarak değerlendirmek kanımızca daha uygun olur. 1896 değişiklikleri ile, idari davalar, memur muhakemesine ait ceza davaları ve memur muhakemesi ile ilgili işlerden dolayı idare daireleri arasında oluşan uyuşmazlıklara bakma görevi Şûra’nın yargılama yetkisine dahil edilmiştir.⁶⁸

Osmanlı Devleti’nde idari yargılamanın gelişiminde en önemli adımlardan biri 1897 yılında “*Şûra-yı Devletin Islah-ı Teşkilatı Hakkında Kararname*” sinin çıkarılmasıdır. Nizamname-i Dahili’nin 3. maddesi ile kurulmuş olan istinaf ve temyiz mahkemelerinin görev ve yetkileri bu kararname ile kurulan temyiz, istinaf ve bidayet mahkemelerine verildi. 1897 yılından itibaren “muhakemat” ibaresi kaldırılarak mahkemelerin adı “mehakim-i idare” adını aldı.⁶⁹

13 Mart 1329 (26 Mart 1913) tarihli, “İdarei Umumiyei Vilayat Kanunu” ile “idari görevli” ve “idari işlem” hakkında ayrımı yapılmıştır. İdari kararların denetlenmesinde Şûra-yı Devlete başvurulması Şûra-yı Devletin yargı fonksiyonunun gelişimi için de aşama olmuştur. 20 Şubat 1918 (20 Şubat 1334) tarihli Şûra-yı Devlet Umumi Heyeti Mazbatası’nda Şûra-yı Devlet Kanunu ile düzenlenen idari dava (deavi idare), idarenin devletin hakimiyetine istinaden veya kamu hizmetlerini görmek için imzalanan sözleşmelerden dolayı fertler ile idarei mülkiye arasında çıkan anlaşmazlık olarak tanımlanmıştır. Mazbatada, mülki idare ile adliyenin ayrılığından dolayı bu tür anlaşmazlıkların Şûra-yı Devlet’te

⁶⁵ Ayrıca, Nizamnamenin altında herhangi bir tarih yazılı olmadığı belirtilmiştir. Eraslan, a.g.e., s. 149., dn: 342.

⁶⁶ Eraslan, a.g.e., s. 153-154. Hatta iptal davası kavramının bugünkü anlamıyla olmasa bile yavaş yavaş Osmanlı hukukuna girdiği iddiasında da bulunur.

⁶⁷ “...memurin ve efrad taraflarından devairi idare muamelatı aleyhine şikayeti havi verilecek arzuhalleri kabul etmeye ve devairi idarece kavanin ve nizamat ahkamına muhalif vukuuna muttali olacağı icraat ve muamelatı devairi iadesinden ve saireden icra edeceği tahkikat üzerine bilmüzakere mütalâatını ba mazbatada makamı sadarete bildirmeğe ve devletçe ehemmiyeti cihetiyle kendisine havale olunacak mevaddı mahsusayı müzakere eylemeye..”

⁶⁸ Gedikli, a.g.e., s. 39

⁶⁹ Konan, a.g.e., s. 109; Gedikli, a.g.e., s. 78.

halledildiği, adli kanunların adli mahkemelerin hüküm verme yetkilerini adi ve ticari hukuk ile ceza davalarına hasrederek idari davaları kendi yetki alanından hariç bıraktığına değinilmiştir.⁷⁰

669 sayılı Kanun ile Deavi İdare Dairesi kurulmasıyla, idari davalar “Deavi İdare Dairesi’nce görülmeye başlandı. Zaten 669 sayılı Kanun’dan sonra, Danıştay Kanunu çıkarılmış, yargı denetimi dışında bırakılan iş ve hükümet tasarrufları dışındaki tüm idari eylem ve işlerin idari yargı denetimine bağlı tutulacağı kararlaştırılmıştı. Şûra-yı Devlet’te idari davaların hangi idari daireye verileceği ise, uyuşmazlık konusu iş ve meselelerle olan bağlantılarına göre belirlenmişti.⁷¹

C- UYUŞMAZLIK DAVALARINDA ŞÛRA-YI DEVLET

Şûra-yı Devlet Nizamnamesi Esasisinin 2. ve 3. maddelerine göre, bir davanın görüleceği mahkemeyi belirleme ve davanın hangi mahkemede temyiz edileceğini belirleme yetkisi ilk zamanlarda Adliye Dairesine verilmişti. Aynı Nizamnamenin 3. maddesinde, Adliye Dairesinin 2. maddede açıklanan temyiz mahkemesine ait memurlar arasında çıkacak uyuşmazlığı çözmekle de yükümlü olduğu söylenmektedir. Bu maddeler uyarınca, bir davanın hem görüleceği mahkemeyi hem de temyiz edilmesi durumunda temyiz merciini tayin etme yetkisi Şûra-yı Devlet Adliye Dairesine aitti. Bu bağlamda, uyuşmazlık davalarına, vilâyetlerde idarî meclisler ve İstanbul’da Şûra-yı Devlet tarafından bakılıyordu.⁷²

1869 yılında Şûra-yı Devlet Nizamname-i Dahilisinin 3. maddesinde yapılan değişiklik ile, bir davanın görüleceği mahkeme veya temyiz durumunda, deavi memurları ve idare memurları arasında veya yalnızca deavi memurları arasında çıkan uyuşmazlıklarda, bu, uyuşmazlığa çözüme görevi Muhakemat Dairesi olarak belirlendi. Şûra-yı Devlet Nizamname-i Esasi’sinde uyuşmazlıkların çözümü ile ilgili hükmü hatırlayacak olursak, Dahili Nizamnamede yer alan hükmün daha ayrıntılı ve geniş olduğunu görüyoruz. Nizamname-i Esasi’de, sadece adli ve idari yargı makamları arasında görev uyuşmazlıkları olduğu, Muhakemat Dairesinin bu konudaki uyuşmazlığı çözeceğine işaret edilmişken, Dahili Nizamnamede idari yargı mercilerinin kendi arasında çıkan görev uyuşmazlıklarını çözümlemesinde Muhakemat Dairesi görevlendirildi.

İhtilaf davalarının görülmesi konusunda önemli bir gelişme 1872 yılında, Muhakemat Dairesi’nin Divan-ı Ahkâm-ı Adliye’ye ilhak edilmesi ile olmuştur.⁷³ Yani 1872 tarihinden itibaren Muhakemat

⁷⁰ *Yüzyıl Boyunca Danıştay*, s. 260.

⁷¹ Görelî, a.g.e., 30-33.

⁷² İbrahim Hakkı, a.g.e., s. 262

⁷³ Said, Muhakemat Dairesinin Divanı Ahkâmı Adliye’ye ilhak edilmesi ile Şûra’nın “uyuşmazlık mahkemesi” olma görevinin de adli yargının görev alanına girmiş olduğunu belirtmiştir. Said, a.g.e., s. 53.

Dairesinin uyuşmazlık davalarına bakma yetkisinin ortadan kalktığını söyleyebiliriz. Uyuşmazlıkların çözümü konusunda bir başka gelişme ise, 1886 yılında oldu. 19 Eylül 1886 tarihinde yapılan bir değişiklik ile İhtilaf-ı Mercî Encümeni adıyla yeni bir meclis oluşturuldu. Buna göre, Muhakemat Dairesi kendi yargı alanında, davalı idareler arasındaki uyuşmazlıkları çözümlerken, İdari ve adli yargı mercileri arasındaki uyuşmazlıkları “İhtilaf Encümeni” (İhtilaf-ı Mercî Encümeni) çözümleyecekti. Bu düzenlemenin ardından, Vilayat Nizamnamesinin, idare meclislerinin yetkisini düzenleyen maddesi de Şûra-yı Devlet Dahili Nizamnamesi’nin 3. maddesinde yapılan bu değişiklik ile kaldırılmıştır.

Memurin Muhakemesi Nizamnamesi kaldıran kanun ile İhtilaf-ı Mercî Encümeni de kaldırılmış olduğundan 1912 yılından itibaren Şûra-yı Devlet’in artık uyuşmazlık mahkemesi olma özelliğini kaybetti. Bu tarihten sonra, Şûra-yı Devlet sadece, “İhtilâf-ı Mercî Encümeni” vasıtasıyla Divân-ı Harb ile Adliye mahkemeleri arasındaki uyuşmazlıklara bakmıştır. Buraya kadar anlattıklarımız toparlayacak olursak, davaların hangi mahkemede görüleceğine ilişkin uyuşmazlığı çözmek görevi taşrada vilayet idare meclislerine, merkezde ise önceleri Şûra-yı Devlet Adliye Dairesine, daha sonra ise Muhakemat Dairesine verilmişti. Muhakemat Dairesinin uyuşmazlık çözme yetkisi, 20 Zilhicce 1303 (Eylül 1886) tarihinde yapılan değişiklikle kaldırılarak yargı mercileri arasındaki uyuşmazlıkları çözme işi İhtilaf Encümenine (Encümen-i İhtilaf’a) aktarıldı. İhtilâf Encümeninin kaldırılmasının ardından Şûra-yı Devlet’in artık uyuşmazlık mahkemesi olma sıfatı sona ermişti. 1912 sonrasında Şûra sadece askeri yargı ve adliye mahkemeleri arasında olan uyuşmazlıklara bakmakla görevli olmuştur.⁷⁴

DEĞERLENDİRME ve SONUÇ

İdarenin kamusal yetkilerini kullanırken yapmış olduğu işlemler için denetlenebilmesi düşüncesi 19. yüzyılda hukuk devleti ilkesinin gelişimine paralel olarak ortaya çıkmıştır. Bu kavramın Osmanlı Devleti’ne girmesi ise daha da geç tarihlere rastlar.

Eski Türklerde Toy ve Kurultaylar aracılığıyla yapılan idarecilerin denetimi, Türklerin İslâmiyeti kabul etmelerinin ardından çeşitli meclisler aracılığıyla sağlanmıştır. Osmanlı Devleti’nde, Klasik dönemde, idare ile bireyler arasında oluşan uyuşmazlıklar ve idari nitelik taşıyan davaların görüldüğü ayrı bir yargı merci yoktu. İdari davalar da diğer davalarla aynı mahkemede görülürdü. Bu nedenle, Klasik dönemde idari yargılama kavramından bahsetmek mümkün değildir. Bu dönem için sadece idarenin denetlenmesinden bahsedebiliriz. Tanzimat Döneminde idare ile bireyler arasında çıkan hukuki uyuşmazlıkların gören bazı özel meclislerin kurulması ile idari yargılamaya giden yolda adımlar

⁷⁴ Konan, a.g.e., s. 125-130.

atılmıştır. 1840 yılından itibaren kurulan meclisler halkın şikâyetlerini dinleyerek idare ile bireyler arasında çıkan uyuşmazlıkları çözmekle görevlendirilmişti. Muhassıl vali gibi idarecilerin başkanlığında kurulan meclislerde mali ve idari nitelik taşıyan davalar görülmeye başlandı 1840'da Muhassıl Meclisleri ile beliren bu denetim olgusu 1864 sonrasında hem taşra hem de merkezde kurulan meclisler sayesinde şekillenmişti.

Osmanlı Devleti'nde idari yargılamanın gelişiminde en önemli olay 1868 yılında Şûra-yı Devlet'in kurulmasıdır. Şûrâ-yı Devlet'in yargılama fonksiyonu, idare ve bireyler arasında çıkan idari davalara bakma, memur muhakemesi ve adliye ve idare memurları arasında oluşan görev uyuşmazlıklarının çözülmesinden ibaretti. Nizamname-i Esasi 'de "Eşhâs ile hükûmet beynindeki davayı rü'yet" şeklinde tarif edilen yargılama yetkisini 1872 yılına kadar sürdürmüştür. 1872 yılında yapılan düzenleme ile Şûra'yı Devlet'in idari davaları çözümleme görevi Divan-ı Ahkâm-ı Adliye'ye geçmiştir. 1876 Anayasası'nın 85. maddesinde yer alan "*Eşhâs ile hükûmet beynindeki davalar dahi mehakimi umumiyyeye aittir*" hükmü, idare ve bireyler arasındaki her çeşit davaya bakma yetkisi adliye mahkemelere vermiştir. Bu nedenle bazı yazarlar tarafından 1876'da idari yargının gelişiminin durduğu iddia edilse bile, Şûra-yı Devlet'in memur muhakemesi yapma görevi elinden alınmadığını hatırlatmakta fayda görüyoruz. Dolayısıyla idari yargılamaya alanında yetkisi memur muhakemesi ile devam etmiştir. Osmanlı Devleti'nde idari yargılamanın gelişiminde bir diğer önemli olay 1897 yılında "Mehakim-i İdare" adı altında idare mahkemelerinin kurulmasıdır.

Çalışmamız sırasında da değindiğimiz gibi, Şûra-yı Devlet'in idare ile kişiler arasında çıkan davalarda yaptığı yargılamanın idari yargılama olarak kabul edilebilirliği konusu doktrinde tartışmalıdır. Günümüzde idare hukukçularının çoğunluğu Osmanlı Devleti'nde idari yargılama olmadığı konusunda hemfikirlerdir. Kamu görevi ve görevlisi kavramlarının Osmanlı Devletinde henüz ayrılmamış olması, Şûra-yı Devlet'in merkez teşkilatı içinde yer alması bu konuda menfi düşüncülerinin en önemli nedenleridir. Ayrıca bu görüşü savunanlar, Şûra-yı Devlet kararlarının uygulanabilmesi için Sadaret makamı onayı ve padişahın iradesine ihtiyaç duyulmasından dolayı Şûra-yı Devletin bağımsız bir mahkeme olmadığını, bu koşullarda ise idari yargı gelişemeyeceği söylemektedirler. Ancak, İdari yargının gelişimi açısından esas olan, kamu görevlilerinin eylem ve işlemlerinin hukuka uygunluğunun denetlenmesidir. Bu nedenle, konuya bugünün terim ve tanımlarıyla yaklaşmak 19. yüzyılda Osmanlı hukuk sisteminin yorumlanmasında yanıltıcı olabilir. 19. yüzyılda diğer devletlerde özellikle Fransa'da bile idari yargılama hukukunun yeni gelişmekte olduğunu düşündüğümüzde günümüz terminolojisi ile değerlendirme yapmakta ısrar etmemek gerektiği düşüncesindeyiz.

Türk hukukunda idarenin bir tüzel kişilik kabul edilerek görevlilerin idare adına yaptığı işler için şahıslarından farklı olarak yargılamaya tabi tutulması ancak Cumhuriyet döneminde

gerçekleşmiştir. Buna rağmen Osmanlı Devletinde idare ile yönetim arasında çıkan uyuşmazlıklarda özellikle Tanzimat Döneminden sonra kurulan yeni meclislerle adım adım, idari denetimden yargılamaya doğru bir geçiş yaşanmıştır. 1868 yılında Şûra-yı Devletin kurulmasıyla “eşhas ve hükümet beynindeki davalara” bakma görevinin ayrı bir makama verilmesi kuşkusuz idari yargılama-adli yargılama ayrımında bir dönüm noktasıdır. Sonuç olarak, Şûra-yı Devlet’in yargılama mercii olarak faaliyetleri, Türkiye Cumhuriyetinde idari yargılamanın gelişimi açısından çok büyük bir tecrübe ve birikim olmuştur.

KAYNAKÇA

- Ahıskalı, Recep, "Divan-ı Hümayun", *Osmanlı Ansiklopedisi*, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara, 1999, C.6, ss. 24-33
- Akgündüz, Ahmet, "Arşiv Belgeleri Işığında Şûra-yı Devlet'ten Danıştay'a İdari Yargı Teşkilatı", *II. Ulusal İdare Hukuku Kongresi*, 10-14 Mayıs 1993, Ankara, ss. 120-146.
- Akyılmaz, Gül, "Selçuklu Adliye Teşkilatı ve Osmanlı Hukuk Sistemi Üzerindeki Etkileri", *Halil Cin'e Selçuk Üniversitesi 10. Hizmet Yılı Armağanı*, Konya, 1995, s. 23-41.
- Akyüz, Vecdi, "Müslüman Türk Devletlerinde Divan-ı Mezalim Kurumu", Editörler: Güzel, Hasan Celal/Çiçek, Kemal - Koca, Salim (Haz.), *Türkler Ansiklopedisi*, C. 5, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara, 2002, ss. 210-234.
- Alodalı, M.Fatih Bilal, *Osmanlı Yönetim Geleneğinde Adaletnameler*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ekim 2010.
- Ansay, Sabri Şakir, *Hukuk Tarihinde İslâm Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2002, 4. baskı.
- Atar, Fahreddin, *İslâm Adliye Teşkilatı- Ortaya Çıkışı ve İşleyişi*, Gaye Matbaası, Ankara, 1979.
- Aydın, Mehmet Âkif, *Türk Hukuk Tarihi*, Beta Yayınları, İstanbul, 2009, 7. baskı.
- Balta, Hasan Tahsin, *İdare Hukukuna Giriş*, TODAİE, Ankara, 1970.
- Belge, Murat, *Osmanlı'da Kurumlar ve Kültür*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2005.
- Berthelemy, Henri, *Hukuku İdare*, Çev: M. Atıf, Hamit Matbaası, İstanbul, 1931.
- Bingöl, Sedat, *Tanzimat Devrinde Osmanlı Yargı Reformu, Nizamiye Mahkemelerinin Kuruluşu ve İşleyişi 1840-1876*, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir, 2004.
- Bozkurt, Gülnihal, *Batı Hukukunun Türkiye'de Benimsenmesi Osmanlı Devleti'nden Türkiye Cumhuriyeti'ne Resepsiyon Süreci (1839-1939)*, Atatürk Kültür Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Yayınları, Ankara, 2010, 2. baskı.
- Cin, Halil / Gül Akyılmaz, *Türk Hukuk Tarihi*, Sayram, Konya, Eylül 2011, 4. baskı.
- Çadircı, Musa, "Eyalet ve Meclislerde Sancakların Oluşturulması", *Yusuf Hikmet Bayur'a Armağan*, Türk Tarih Kurumu, Ankara, 1985, ss. 257-275.
- Davison, Roderich H., *Osmanlı İmparatorluğunda Reform, 1856-1876*, C. 1, Çev.: Osman Akınhay, Papirüs, İstanbul, 1997.
- Derbil, Süheyy, *İdare Hukuku*, C.I, *İdari Kaza-İdari Teşkilat*, A.Ü.H.F. Yayınları, Ankara, 1950, 3. baskı.

Efe, Ayla, *Muhassıllık Teşkilatı*, Basılmamış Doktora Tezi, Eskişehir Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Eskişehir, Mayıs 2002.

Ekinci, Ekrem Buğra, *Tanzimat ve Sonrası Osmanlı Mahkemeleri*, Arı Sanat Yayınları, İstanbul, 2004.

Eraslan, Zeki, Şûra-yı Devletten Danıştay'a Yapısal ve Fonksiyonel Değişim, Doktora Tezi, Hacettepe Üniversitesi Atatürk İlkeleri ve İnkılap Tarihi Enstitüsü, Atatürk İlkeleri ve İnkılap Tarihi Anabilim Dalı, Ankara, 2018. (Çalışmanın kitap olarak künyesi: Erslan, Zeki, *Şura-yı Devletten Danıştaya: Yapısal ve Fonksiyonel Dönüşüm (1868 - 1922)*, TTK, Ankara, 2018)

Fendoğlu, Hasan Tahsin, *Türk Hukuk Tarihi*, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2000.

Gedikli, Fethi, *Şûra-yı Devlet- Belgeler, Biyografik Bilgiler ve Örnek Kararlarıyla*, Öncü Kitap, Ankara, 2008.

Gedikli, Fethi, "Somut Olay Örnekleri ile Şûra-yı Devlet'in Tarihsel Süreç İçinde Danışma ve İnceleme İşlevinin Önemi", *Danıştay ve İdari Yargı Günü 149. Yıl Sempozyumu*, Ankara, 11 Mayıs 2017, ss. 65-100.

Görelî, İsmail Hakkı, *Devlet Şûrası*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1953.

Gözübüyük, Şeref, *Amerika ve Türkiye'de İdarenin Kazai Denetlenmesi*, Sevinç Matbaası, Ankara, 1961.

Günday, Metin, *İdare Hukuku*, İmaj Yayınları, Ankara, 2003, 8. baskı.

İbrahim Hakkı, *Hukuk-ı İdare*, Karabet Matbaası, C.1-2, Dersaadet, 1312.

İnalçık, Halil, "Şikâyet Hakkı: Arz-i Hal ve Arz-i Mahzarlar", *Osmanlı Araştırmaları VII-VIII*, Ayrı baskı, İstanbul, 1988

İnalçık, Halil/Seyitdanlıoğlu, Mehmet, "Tanzimat'ın Uygulanması ve Sosyal Tepkiler", *Tanzimat-Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu*, Phoenix, 2006, Ankara, 2. Baskı.

Karahanoğulları, Onur, *Türkiye'de İdari Yargı Tarihi*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2005.

Karal Enver Ziya, *Osmanlı Tarihi*, C. V, TTK, Ankara, 2000.

Koca, Salim, "Eski Türklerde Devlet Geleneği ve Teşkilatı", Güzel, Hasan Celal/Çiçek, Kemal/Koca, Salim (Ed.), *Türkler Ansiklopedisi*, C. 2, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara, 2002, ss. 823-844.

Konan, Belkıs, *Osmanlı Devleti'nde İdari Yargının Gelişimi*, Statü Yayıncılık, Ankara, 2013.

Laferriere, Emile, *Traite de la Juridiction Administrative et des Recours Contentieux*, Paris, 1896, 2. baskı.

Mumcu, Ahmet, *Divan-ı Hümayun*, Phoenix Yayınları, Ankara, 2007.

Muslihiddin, Adil, *Mukayeseli Hukuku İdare, 2. Sınıf Ders Notları*, İstanbul Darülfünun Matbaası, 1930-31.

Muslihiddin, Adil, *Mukayeseli Hukuku İdare*, C. 1, Güneş Matbaası, İstanbul, 1933.

Okur Gümrükçüoğlu, Saliha, "Şikâyet Defterlerine Göre Osmanlı Teb'asının Şikâyetleri", *AÜHFD*, C: 61, NO: 1, 2012, ss.175-206.

Onar, Sıddık Sami, “Türkiye’de İdarenin Kazai Mürakabesi”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Yıl: 1, İstanbul, 1935, ss.21-40.

Onar, Sıddık Sami, *İdare Hukuku, 1. Cilt, 1. Kısım, Umumi Medhal*, İstanbul Arkadaş Basımevi, İstanbul, 1939.

Ortaylı, İlber, *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*, Cedit Neşriyat, Ankara, 2008, 3. baskı.

Oytan, Muammer, “La Place et le Role Du Conseil D’Etat Dans La Societe Turque”, Türk İdare Dergisi, 1985, Yıl: 57, Sayı: 367, ss. 63-75.

Pamir, Aybars, “Orta Asya Türk Hukukunda Töre Kavramı”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C: 58, Sayı: 2, 2009, ss.353-372.

Rolland, Louis, *Hukuku İdare*, Çev: İbrahim Ali, İstanbul, 1933.

Said (Şurâ-yı Devlet A’zâsı), *Mehakim*, Kitapçı Arakel/Mahmut Bey Matbaası, Dersaadet, 1307.

Seyitdanlıoğlu, Mehmet, *Tanzimat Döneminde Meclis-i Vâlâ (1838-1868)*, TTK, Ankara, 1999.

Şenlen, Süheyla, “Türkiye’de İdari Yargının Doğuşu ve Tarihi Gelişimi”, AÜSBFD, C. 49, S. 3-4, 1994, ss. 401-413.

Tyan, Emile, *Histoire de Organisation Judiciaire en Pays Îslâm*, Paris, 1938.

Üçok, Coşkun/Mumcu, Ahmet/Bozkurt, Gülnihal, *Türk Hukuk Tarihi*, Turhan Kitabevi, Ankara, Ağustos 2007, 12. baskı.

Yüzyıl Boyunca Danıştay (1986), Danıştay Yayınları, Ankara, 1986, 2. baskı.