

**T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
TARİH ANABİLİMDALI
YAKINÇAĞ TARİHİ BİLİM DALI**

**OSMANLI DEVLETİ'NDE BİR İDARİ MODERNLEŞME
KURUMU OLARAK ŞURA-YI DEVLET (1868 - 1876)**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

**Hazırlayan
Halim KILIÇ**

**Tez Danışmanı
Doç. Dr. Cenk REYHAN**

Ankara - 2012

**T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
TARİH ANABİLİMDALI
YAKINÇAĞ TARİHİ BİLİM DALI**

**OSMANLI DEVLETİ'NDE BİR İDARİ MODERNLEŞME
KURUMU OLARAK ŞURA-YI DEVLET (1868 - 1876)**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

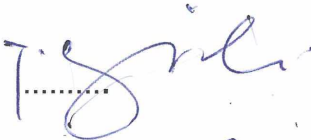
**Hazırlayan
Halim KILIÇ**

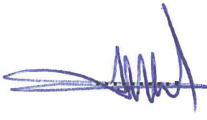
**Tez Danışmanı
Doç. Dr. Cenk REYHAN**

Ankara - 2012

ONAY

Halim KILIÇ tarafından hazırlanan "Osmanlı Devleti'nde Bir İdari Modernleşme Kurumu Olarak Şura-yı Devlet (1868-1876)" başlıklı bu çalışma, 18/12/2012 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda oybirliği ile başarılı bulunarak jürimiz tarafından Tarih Anabilim Dalı Yakınçağ Tarihi Bilim Dalı'nda yüksek lisans tezi olarak kabul edilmiştir.


Prof. Dr. Tufan Gündür


Doç. Dr. Cenk Reyhan (Danışman)


Doç. Dr. Bekir Koc

ÖNSÖZ

Osmanlı Devleti'nin modernizasyonun sistematik hale geldiği bir dönemi ifade eden Tanzimat Dönemi, özellikle idari yapı üzerinde yarattığı değişimlerin değerlendirilmesi açısından bütün yönleri ile henüz aydınlatılamamıştır. Tanzimat Döneminde kurumsallaşan yasama meclisi geleneğinin bir parçası olarak mütalaa ettiğimiz Şura-yı Devlet'in kuruluşunu ve 1876 Kanun-ı Esasîsine kadar olan değişimlerini, reform faaliyetlerini incelemeye çalıştığımız tezimizin bu noktadan hareketle Osmanlı Devleti'nin idari modernleşme sürecinin anlaşılabilmesine naçizane bir katkı yapmasını umut ediyoruz.

Tez çalışmasında Şura-yı Devlet'in kuruluş safhası ve 1876'da Osmanlı Devleti'nde I.Meşrutiyet'in ilanına kadar olan geçirdiği değişimler ele alınmıştır. Çalışma alanının bu suretle sınırlandırılmasının nedeni, 1868'de kurulan ve 1922'ye kadar çok çeşitli değişikliklerle faaliyetini devam eden mülki, askeri, mali konularda ekonomi, bayındırlık işleri gibi pek çok alanda yasama, denetim yetkileri olan ve bu geniş sahada faaliyet gösteren Şura-yı Devlet'in tüm bu dönem boyunca etkinliğinin ortaya konmasının bu çalışmanın boyutlarını aşacak olmasındandır. Bu sebeple kuruluş safhası olarak nitelediğimiz ve Şura-yı Devlet'in kurumsal tarihinde önemli kırılma noktalarını barındıran 1868 – 1876 arası dönem çalışma alanı olarak belirlenmiştir.

Tezimizin birinci bölümünde Şura-yı Devlet'in kuruluş zeminini hazırlayan ve onun selefleri olan Meclis-i Vâlâ ve Meclis-i Tanzimat'ın kuruluşu süreci, görevleri ve idari modernizasyon sürecinde oynadığı role değinilmiştir.

İkinci bölümde, Şura-yı Devlet'in kuruluş gerekçeleri, kuruluşu için yapılan hazırlıklar ve bu safha ifade edilmiştir. Şura-yı Devlet'in sahip olduğu uzmanlık dairelerinin yetkileri, Şura-yı Devlet'in sahip olduğu genel yetkiler bu bölümde anlatılmıştır. Yine Şura-yı Devlet'in yetkileri, daire ve aza yapısı

bakımından söz konusu dönemde uğradığı tadiller bu bölümün konusunu oluşturmaktadır.

Tezimizin son bölümünde ise Şura-yı Devlet'in bürokratik işleyişi, yasa hazırlama süreci, aza yapısı, bunların seçilme esasları, Şura-yı Devlet'teki yazışma usulleri incelenerek Şura-yı Devlet'in örgütsel ve personel yapısı ortaya konmaya çalışılmıştır.

Tezin hazırlanması sırasında başlıca kaynak olarak Şura-yı Devlet'in Nizamname-i Esasîsi ve Nizamname-i Dahilîsi, Başbakanlık Osmanlı Arşivi'nde incelenen dönem ile ilgili mevcut olan Şura-yı Devlet belgeleri kullanılmıştır. Bu belge koleksiyonu ve nizamnamelerin dışında dönemin vakanivüsleri Ahmet Cevdet Paşa ve Lütfi Efendi'nin eserleri de ana kaynak olarak tezimizde yer almıştır.

Tez çalışmam esnasında, ilgisini ve yönlendirici tavsiyelerini esirgemeyen değerli tez hocam Doç. Dr. Cenk Reyhan'a teşekkür etmeyi bir borç bilirim. Gelecekte yapılacak olan çalışmaların tezimizin eksiklerini tamamlayacağı umulur. Her çalışmada olduğu gibi tezimizin de eksikleri şahsıma aittir.

Halim KILIÇ

ANKARA - 2012

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ	i
İÇİNDEKİLER.....	iii
KISALTMALAR	v
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

TANZİMAT DÖNEMİ MECLİSLERİ

1.1. MECLİS-İ VÂLÂ-YI AHKÂM-I ADLİYE	10
1.1.1. Meclis-i Vâlâ'da Yapılan Düzenlemeler	12
1.2. MECLİS-İ ÂLİ-İ TANZİMAT (1854 - 1861)	19
1.2.1. Meclis-i Tanzimat'ın Kuruluşu	19
1.2.2. Meclis-i Tanzimat'ın İşleyişi ve Görevleri	21
1.2.3. Meclis-i Tanzimat ve Meclis-i Vâlâ İlişkileri	23
1.3. MECLİSLERİN BİRLEŞTİRİLMESİ; MECLİS-İ AHKÂM-I ADLİYE (1861 - 1868)	27
1.3.1. Meclis-i Ahkâm'ın İşleyişi	29
1.3.2. Meclis-i Ahkâm'ın Daireleri	32
1.3.2.1. Kavanin Dairesi	32
1.3.2.2. Mülkiye Dairesi	33
1.3.2.3. Muhakemat Dairesi	34
1.3.3. Meclis-i Ahkâm'ın Faaliyetleri	34
1.4. MECLİS-İ ÂLİ-İ UMÛMÎ	37
1.4.1. Meclis-i Âli-i Umûmî'nin Kuruluşu	37
1.4.2. Meclis-i Umûmî'nin Görev ve Sorumlukları	40

İKİNCİ BÖLÜM

ŞURA-YI DEVLET

2.1. ŞURA-YI DEVLET'İ HAZIRLAYAN KOŞULLAR	43
2.2 ŞURA-YI DEVLET'İN KURULUŞU	46
2.3. ŞURA-YI DEVLET'İN GÖREV VE YETKİLERİ	54

2.4. ŞURA-YI DEVLET'İN ANA BİRİMLERİ (1868 - 1876)	56
2.4.1. Umur-ı Mülkiye ve Zabıta ve Harbiye Dairesi/ Dahilîye – Maarif Dairesi	57
2.4.2. Umur-ı Maliye ve Evkaf Dairesi	58
2.4.3. Adliye Dairesi	59
2.4.4. Umur-ı Nâfıa ve Ticaret ve Ziraat Dairesi	59
2.4.5. Maarif Dairesi.....	60
2.4.6. Muhakemat Dairesi	60
2.4.7. Tanzimat Dairesi.....	63
2.4.8. Heyet-i Umumiye	64
2.5. ŞURA-YI DEVLET'İN GEÇİRDİĞİ DEĞİŞİKLİKLER (1868 - 1876)	66

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ŞURA-YI DEVLET'İN PERSONEL YAPISI - BÜROKRATİK İŞLEYİŞİ VE REFORM FAALİYETLERİ

3.1. ŞURA-YI DEVLET PERSONELİ	75
3.1.1. Şura-yı Devlet Reisi (Reis-i Evvel)	75
3.1.2. Şura-yı Devlet Daire Başkanı (Reis-i Sâni)	77
3.1.3. Aza	79
3.2. BÜROKRATİK BİRİMLER	82
3.2.1. Başkitabet ve Başkatip	82
3.2.3. Mülazım ve Muavinler	82
3.2.2. Mazbata Kalemî, Evrak Kalemî ve Mektubi Kalemî	83
3.3. ŞURA-YI DEVLET'İN İŞLEYİŞİ	84
3.4. REFORM ORGANI OLARAK ŞURA-YI DEVLET	87
SONUÇ	105
KAYNAKÇA	109
ÖZET	116
ABSTRACT	118

KISALTMALAR

BOA	Başbakanlık Osmanlı Arşivi
İ.DH	İrade-Dahilîye Tasnifi
İ.HR	İrade-Hariciye Tasnifi
İ.MMS	İrade-Meclis-i Mahsus Tasnifi
İ.Mes. Müh.	İrade-Mesail-i Mühimme Tasnifi
İ.MVL	İrade Meclis-i Vâlâ Tasnifi
İ.DUİT	Dosya Usulü İradeler Tasnifi
İ.ŞD	İrade-Şura-yı Devlet Tasnifi
ŞD	Şura-yı Devlet Evrakı
Y.EE	Yıldız Esas Evrak
HH	Hatt-ı Hümayun
A.MKT.MHM	Sadaret Mektubi Kalemî, Mühimme
TV	Takvim-i Vekâyi
a.g.m.	Adı Geçen Makale
a.g.e.	Adı Geçen Eser
bkz.	Bakınız
C.	Cilt
S	Sayı
s	Sayfa
Yay.	Yayınlayan
TTK	Türk Tarih Kurumu
DİA	Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi
İA	İslam Ansiklopedisi

GİRİŞ

Tarihsel süreç boyunca hem Doğu hem de Batı dünyasında hükümdarlar yönetimi ellerinde tutmalarına rağmen alacakları kararların meşruiyetini tesis etme, geniş bir zeminde kabul görmesini sağlama, topluma benimsetme ve uygulatabilme, karar alma sorumluluğunu biraz daha geniş kesimlere yayma ve paylaşırma, en doğru karara ulaşabilme amaçlarıyla iktidarlarının yanında genellikle soylular ve devletin önde gelen görevlilerinden oluşan danışma kurullarına ihtiyaç duymuşlardır. Bu ihtiyaç, siyasi kurumsallaşmanın tam olark gerçekleştirilemediği dönemlerde yönetimde keyfiliğin önüne geçmiş ve zamanla bu istişare ihtiyacı Batı dünyasında zarurete dönüşerek uzun mücadelelerin sonunda hükümdarların karar almada bu danışma kurullarına başvurması ve bu kararlara bağlı kalması zorunluluğunu ortaya çıkarmıştır.¹

Orta Asya Türk devletlerinden beri meşveret fikri Türk devlet teşkilatı içerisinde de kendine yer bulmuş köklü bir uygulamadır. Orta Asya Türk devletlerinde hükümdarın yanında yer alan ve ona siyasî, askerî, iktisadî konularda danışmanlık yapan meclislerin varlığı bilinmektedir. Toy, kurultay, kengeş gibi isimlerle anılan bu meclisler hakan seçiminin yapıldığı, devletin önemli meselelerinin görüşüldüğü meclislerdi.² Eski Türk devletlerindeki bu anlayış İslamiyet'in meşveret prensibi ile örtüştüğünden dolayı İslamiyet sonrası Türk devlet teşkilatında yerini muhafaza etmiştir. Osmanlı Devleti'nde ise kuruluş döneminde teşkil olunan Divan-ı Hümayun ile kurumsallaşmıştır. Devlet işlerinin görülmesi ile ilgilenen Divan kurumu, "Divan'ül Tevkî" adıyla

¹ Esat Çam, **Devlet Sistemleri**, Der Yay., İstanbul 1987, s.13-23; İlhan Arsel, **Anayasa Hukuku'nun Umumî Esasları**, Mars Matbaası, Ankara 1965, s. 106-125; Gianfranco Poggi, **Modern Devletin Gelişimi**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yay., İstanbul 2005, s. 53-77

² İbrahim Kafesoğlu, "Eski Türklerde Devlet Meclisi", **Türk Kültürü Dergisi**, S.211, 1980, s .211-214; Mehmet Seyitdanlıoğlu, "Eski Türklerde Devlet Meclisi "Toy" Üzerine Düşünceler", **Ankara Üniversitesi Tarih Araştırmaları Dergisi**, C. XVIII, S. 45, 2009, s. 3-6; Ali Galip Gezgin, "Türk-İslâm Devletlerinde Şûrâ", **Türkler**, ed. Hasan Celal Güzel, Yeni Türkiye Yayinlari, Ankara 2002, C. V, s. 203-209; Bahaddin Ögel, "Devlet Meclisi ve Kurultay", **Türkler**, ed. Hasan Celal Güzel, Yeni Türkiye Yayinlari, Ankara 2002, C. II, s. 874-887.

Abbasiler’de ilk kez kurulmuş ve bundan itibaren pek çok İslam devletinin bünyesinde yetkileri genişleyerek varolmuştur.³

Divan-ı Hümayûn’un temelde görevi en yüksek mahkeme olarak hizmet vermektir, bunun yanında devletin idarî, hukukî, örfî malî, askerî vs. konuları burada görüşülüp karara bağlanırdı ve padişaha askeri, siyasi konularda danışma imkanı sunardı.⁴ Divan-ı Hümayûn devletin iç-dış bütün meselelerinin görüşülüp karara bağlandığı bir organ olarak padişahın teşri, icrai ve kazai yetkilerinin tecessüm ettiği bir kurumdur. Padişah, yetkilerini Divan-ı Hümayun eliyle kullanmıştır. Örfî hukuk kurallarının burada belirlenmesi, devlet işlerinin yürütülmesine nezaret etmesi ve en yüksek mahkeme ve itiraz makamı olarak yargılama yapması bakımından bu yetkiler kullanılmıştır.⁵ Divan-ı Hümayun en önemli devlet meselelerinin karara bağlanması için padişaha yardım eden bir kurum olarak değerlendirilebilir.⁶

Dışişlerinin yürütülmesi, yabancı ülke hükümdarlarla yazışma yapılması, elçi kabulü, savaş ve barış kararı, savaş kararı alınması durumunda sefer lojistiği ile ilgili olarak lüzumlu hazırlıkların yapılması, bayındırlık ve inşaa işleri Divan-ı Hümayun’un sorumluluğunda olan konulardır. Divan’ın en çok meşgul olduğu konuların başında özellikle mahkeme işleri gelmekteydi. Reayadan sosyal konumu ne olursa olsun herhangi bir kimse ya yerel kadı mahkemesinin kararını beğenmezse üst bir mercii olarak ya da isterse yerel mahkemeyi atlayarak doğrudan Divan’a başvurma hakkına

³ Ahmed Mumcu, “Divan-ı Hümayun”, C.IX, **DİA**, s. 430; Meşveret terimi, Yeni Osmanlılar ve akabinde gelen temsili hükümet ve anayasa fikrinin savunucuları tarafından sıklıkla Batıdaki temsili hükümet anlayışının Doğu dünyasındaki karşılığı olarak kullanılmıştır. Ancak bu terim ne Osmanlı ne de İslam tarihi için hem kelime olarak hem de politik bir fikir olarak yeni değildi. İslamiyet’in ortsys çıkmasından beri bir danışma ve tartışma aracı olarak meşveret İslam devletlerinin neredeyse tamamı tarafından kullanılan bir araç olmuştur; Bernard Lewis, “Meşveret”, **İÜEF Tarih Enstitüsü Dergisi**, S.12, 1981-1982, s. 775-776.

⁴ Halil İnalcık, **Osmanlı İmparatorluğu Klasik Çağ (1300 - 1600)**, çev. Ruşen Sezer, YKY, İstanbul 2006, s. 94; Colin Imber, **Osmanlı İmparatorluğu (1300 – 1650)**, çev. Şiar Yalçın, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yay. İstanbul 2006, s. 204

⁵ Mehmet Seyitdanlıoğlu, **Tanzimat Devrinde Meclis-i Vala (1838 - 1868)**, TTK, Ankara 1999, s. 15 – 16.

⁶ İlber Ortaylı, **Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi**, Cedit Yay., Ankara 2008, s. 210

sahipti.⁷ Kuvvetler birliği prensibi ile alışan Divan-ı Hümâyûn'un kararları ancak padişah iradesi ile kanunlaşabilirdi.⁸

Orhan Bey döneminde ilk kez toplandığı bilinen Divan-ı Hümâyun aşamalı bir şekilde devletin büyümesine ve gelişmesine paralel olarak gelişmiştir. II. Murad döneminde bir takım teşrifat kuralları belirlenmiştir.⁹ Fatih Sultan Mehmed dönemine kadar padişahların başkanlığında toplanan divan, bu dönemden itibaren sadrazamın başkanlığında toplanmıştır. Divan-ı Hümâyun'un II. Murad döneminde sistematize edilmeye başlanan teşrifat, toplanma kuralları Fatih Kanunnamesi ile kodifiye edilmiş ve uzun yıllar üzerinde pek değişiklik yapılmadan varlığını sürdürmüştür. Divan-ı Hümâyûn'ın daimi üyeleri, sadrazam, kubbealtı vezirleri, Rumeli ve Anadolu kadıaskerleri, defterdar ve nişancı ve Rumeli beylerbeyi idi. Bunların yanında eğer vezirlik payesine sahip ise Yeniçeri Ağası ve Kaptan-ı Derya'da Divan'a katılabilirdi.¹⁰

Divan-ı Hümâyun'un en olgun haline ulaşması pek çok diğer kurum gibi Kanuni devrinde olmuştur. Bu dönemde Divan-ı Hümâyun'un kitabeti genişlemiş ve reisülkütlük müessesesi kurulmuştur. Divan-ı Hümâyun bu güçlü konumunu XVII. yüzyılın ilk yarısına kadar sürdürmüştür. Bu dönemden itibaren özellikle 1656 yılında sadarete getirilen Köprülü Mehmet Paşa' ile başlayan ve oğlu Fazıl Ahmet Paşa ile devam eden süreçte hükümet işleri sadrazamın konağından yürütölmüş, Divan-ı Hümâyun'un bürokratik kadrosunu oluşturan reisülkütlük dairesinin de sadrazamın konağına taşınması ile saraydaki Divan-ı Hümâyun eski önemini kaybetmiştir. Zaten Divan-ı Hümâyûn'da halledilemeyen konular sadrazamın kendi konağında toplanan ikinci divanında görüşöldü. XVII. yüzyıldan itibaren ise önemli pek çok konu Divan-ı Hümâyûn toplantısından

⁷ Halil İnalçık, **İmparatorluğu Klasik ağ (1300 - 1600)**, s. 96; Recep Ahışalı, "Divan-ı Hümâyun Teşkilatı", **Osmanlı**, C. VI, ed. Güler Eren, Yeni Türkiye Yay. Ankara 1999, s. 36

⁸ Seyitdanlıoğlu, "Divan-ı Hümâyûn'dan Meclis-i Mebusan'a Osmanlı İmparatorluğu'nda Yasama", **Osmanlı**, C. VI, ed. Güler Eren, Yeni Türkiye Yay. Ankara 1999, s. 18

⁹ Bernard Lewis, "Diwan-ı Humayun", **The Encyclopaedia of Islam** (New Edition), ed. Bernard Lewis, vd., Brill Publish, Leiden 1965, s. 337

¹⁰ Ahmet Mumcu, **Divan-ı Hümâyun**, Phoenix Yay., Ankara 2007, s. 22 – 37; Fatih Kanunnamesine göre " Divan-ı Hümâyûnda sadrda oturmak vüzeranın ve kadıaskerin ve defterdarların ve nişancıların yoludur", Halil İnalçık, **Türk İdarî Teşkilatı Tarihi Ders Notları** (1964 - 1965), s. 92

ziyade sadrazamın topladığı divanda görüşülmeye başlanmıştır.¹¹ Divan, artık elçi kabulleri, mevacic, ulufe dağıtımı gibi törenlerde toplanan sembolik bir kurum halini almıştır.¹² Bundan sonraki süreçte sadaret makamı yani Bab-ı Âli güç ve önem kazanmış, yetkileri ve merkezi önemi artmıştır.¹³

Sadaret ve Bab-ı Âli'nin, Divan-ı Hümayûn'un önemini kaybetmesine paralel olarak güçlenmesi ile devlet yönetiminde bir danışma meclisi ihtiyacı hissedilmeye başlanmıştır. Özellikle III. Selim (1789- 1807) döneminde uygulamaya konulan reform programı Nizam-ı Cedid'in yürütülmesi esnasında bu eksiklik büyük ihtiyaç halini almıştır. Osmanlı Devleti'nin kuruluşundan beri olağanüstü anlarda toplanan Meşveret meclisinin dönemin devlet sistemi içerisindeki öneminde bir artış olmuş ve özellikle I. Abdülhamid ve III. Selim'in saltanat dönemlerinde daha sık ve düzenli bir yapıda toplanmaya başlanmıştır. 1768 – 1774 Osmanlı - Rus Savaşı'nın ardından devletin yaşadığı siyasî – sosyal kargaşalar dolayısıyla alınması hedeflenen kararların daha geniş bir zeminde kabul görmesi ve bu geniş mutabakat neticesinde kararların meşruluğunun sağlanması düşüncesi ile meşveret meclislerine bu dönemde çok daha sık başvurulduğu söylenebilir. Bunun yanında devlet meseleleri için uzmanlardan oluşan bir kurula başvurulması gereği devlet yönetiminin tabi bir ihtiyacı olarak değerlendirilebilir.

Meşveret meclisi savaşa ve barışa karar vermek, antlaşmalar yapmak, malî konularda görüş bildirmek gibi önemli devlet işlerini görüşmek için toplanırdı.¹⁴ Görüşülecek konular padişah tarafından önceden belirlenirdi ve onun

¹¹ Ortaylı, **a.g.e.**, s. 211; Mumcu, **a.g.e.**, s. 126 - 130

¹² Ahışhalı, **a.g.m.**, s. 24 - 25

¹³ Devlet işleyişi özellikle XVIII. yüzyıldan sonra sadaret kurumuna intikal ettiğinden dolayı resmi bir makamı bulunmayan sadrazamlar Topkapı Sarayı çevresinde olan konak ve muhtelif yapıları resmî devlet daireleri olarak kullanılmış ve bunlar Bab-ı Âli teşkilatının ve mevkisinin çekirdeğini teşkil etmiştir; Mehmet İpşirli, "Bâbiâli", **DİA**, C. V, s. 378 – 379

¹⁴ Meşveret Meclisi'nin toplanmasını gerektiren durumlara dair örnek olarak bkz. BOA(), **Hatt-ı Hümayun**, Nr. 260/14982, 29 Zilhicce 1222 (27 Şubat 1808) (bundan sonra kullanılacak belgelerde BOA kısaltması tekrar edilmeyecektir); Fransa elçisi ile yapılan görüşmenin ardından sefer kararı alınması için şeyhülislamın konağında bir meşveret meclisi toplanması kararlaştırılmıştır; **HH**, Nr. 261/15042, İngiltere'nin Osmanlı Devleti ile olan ittifakını yenilemek için ısrarları dolayısıyla bu meselenin Meclis-i Meşveret'te mütalaası kararlaştırılmıştır; **HH**, Nr. 18/783 29 Zilhicce 1203 (20 Eylül 1789); Rusya ile yapılan savaş dolayısıyla sefer masraflarının karşılanması için şeyhülislam konağında meclis-i meşveret toplanması kararlaştırılmıştır.

hatt-ı hümayûnu üzerine meşveret meclisi toplanırdı. Toplantılar padişahın onun yokluğunda ise sadrazamın riyasetinde gerçekleştirilirdi. Müzakereler tamamlandıktan sonra kararlar telhis ile padişaha takdim edilirdi.¹⁵ Meclis-i Meşveret'in azalarını Osmanlı devlet yapısının üç temel unsurunun temsilcileri oluşturmaktaydı; kalemiye, ilmiye, seyfiye. Görüşülecek konunun niteliği bu taraflardan birini ilgilendirmese dahi üç kesimden de temsilcilerin mecliste bulunmasına dikkat edilerek bunlar arasındaki denge gözetilirdi.¹⁶

Meclisin katılımcıları konuların niteliğine göre daha da genişletilebiliyordu. Bazı meclisler, esnaf kethüdaları, esnaf, yeniçeri aşçı ustaları gibi avamın da katıldığı daha geniş bir toplumsal zemin ile toplanabiliyordu.¹⁷ Meclise çağrılacak kişilerin alanında bilgili olmasına dikkat ediliyor ve bunlar padişah tarafından belirleniyordu. III. Selim'in tahta geçişinden iki ay sonra topladığı Meşveret Meclisi'ne yaklaşık iki yüz kişi katılmıştır, ayrıca Nizam-ı Cedid'in oluşturulma aşamasında 1791 tarihinde toplanan Meşveret Meclisi'nde ise azadan yapılması gereken ıslahata dair layihalar istenmiştir.¹⁸

Devletin durumu ile ilgili layiha, ıslahatname sunan rical-i devletin kişisel konularını güçlendirme, imtiyazlarını koruma arzusu ile hareket etmelerinden

¹⁵ Ali Akyıldız, **Osmanlı Bürokrasisi ve Modernleşme**, İletişim Yay., İstanbul 2004, s. 32; Ahmet Mumcu, "Osmanlı Devleti'nde Meşveret Yöntemi Demokratik Bir Gelişme Sağlayabilir Miydi?", **Hacettepe Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Dergisi**, C. IV, S. 1, 1986, s. 5

¹⁶ **HH**, Nr. 959/41182-B, 29 Rebiülevvel 1209 (24 Ekim 1794); Sadrazamın huzurunda yapılan Kethüda Bey, Defterdar Efendi, Reisü'l-küttap, Şikk-ı Sâni, Ruznamçe-yi Evvel, Muhasebe-yi Evvel, Tersane Emini, Çavuşbaşı Ağa, Rumeli Defatiri Nazırı'nın katıldığı Meclis-i Meşveret'te Karadeniz sahilinde ele geçirilen Rus ticaret gemileri ve eşyalarının tanzimi ile İsveç'in Osmanlı Devleti'nden istediği mali yardım konuları tartışılmış ve alınan kararlar padişaha padişaha sunulmuştur; **HH**, Nr. 250/14160, 3 Zilkade 1227 (8 Kasım 1817); Bab-ı Âli'de toplanan Meclis-i Meşveret üyeleri bu Hatt-ı Hümayun'da , Şeyhülislam, Kapudan Paşa, ulema, rical-i devlet ve ocak ağaları olarak ifade edilmiştir; **HH**, Nr. 268/15632-A, 29 Zilhicce 1204 (9 Eylül 1790); Meşveret Meclisi'nin ne hususu görüşeceği konusunda bilgi bulunmayan bu hatt-ı hümayunda yalnızca davetli listesi yer almıştır. Meclisin katılımcıları şunlardı; " sabık ve lahık kazaskeran efendiler, kethuda-yı çakeri ağa kulları, defterdar efendi kulları, reisülküttap efendi kulları, tevki'i efendi kulları, mirahur-ı evvel ağa kulları, Kethuda-yı Valide-yi Mahruse-yi Hazret-i Cihanbani Mahmud Bey kulları, Cizye Muhasebecisi Mustafa İzeet Bey kulları, Şehremini Abdurrahman Bey kulları, Darphane Nazırı Yusuf Ağa kulları, Kapıcıbaşı Numan Bey kulları, Lala Leyli Mustafa Efendi Kulları, tersane emini kulları. Buradan hareketle Meclis-i Meşveret'in kalemiye, ilmiye ve seyfiye üyelerinin toplanma zemini olduğu söylenebilir.

¹⁷ **Tarih-i Cevdet**, C.IX, Takvim-i Vekayi Matbaası, İstanbul 1223, s. 180-181; Rusların 1809 – 1810 yılındaki yayılmasına karşılık alınması gereken önlemleri görüşmek için Fatih Camii'nde bir Meclis-i Meşveret toplanmıştır. Bu meclise, Şeyhülislam, Sadrazam, sudur-ı kiram, ulema, ocak ağalarının ve ihtiyarlarının yanı sıra ahalide davet edilmiştir

¹⁸ Seyitdanlıoğlu, **Tanzimat Devrinde Meclis-i Vala**, s.16-17.

dolayı devletin gerçek durumunun öğrenilmesinin ve bu hususlar üzerinde çözüm yolları bulunmasının zorluğunun farkında olan III. Selim, bu handikabı aşmak için sadrazam, şeyhülislam, sadaret kethüdası, kapudan paşa, yüksek dereceli ulema, rical-i devlet, ocak ağaları ve bazı mazul yüksek dereceli devlet görevlilerini Meclis-i Meşveret'in nispeten sürekli azası haline getirmiş ve bu meclisler aşamalı olarak daha düzenli bir yapıya kavuşmuştur. Ancak Meclis-i Meşveret'in katılımcılarının ve bunların sayısının hiçbir zaman sabitleşmediği konunun niteliği ve önemine göre katılımcıların ve bunların sayılarının değiştiği söylenebilir.¹⁹

Meclis-i Meşveret bu kurumsallaşma döneminde pazartesi ve Perşembe günleri olmak üzere haftada iki gün toplanmaya başlamış²⁰ ve Bab-i Âli ile Meşihat bu meclisin başlıca toplanma mekanları olarak belirlenmiştir. Ayrıca meclis görüşülecek konunun niteliğine göre Tersane-yi Âmire yahut Ağa Kapısı'nda da toplanabiliyordu.²¹

Meclis-i Meşveret'te geniş bir yelpaze içinde farklı rütbe ve statüye sahip devlet görevlilerinin bir arada bulunması müzakerelerde problemlere neden olmaktadır. Düşük rütbeli görevlilerin yüksek rütbeli devlet adamlarının yanında fikirlerini ifadeden çekinmeleri ve onların fikirlerine muhalif beyanda bulunamamaları müzakerelerin sağlıklı yürütülmesi ve sarih önerilerin ortaya çıkması açısından engelleyici bir durum oluşturuyordu. Bu hususa bir örnek olarak 10 Aralık 1782 tarihinde Vezir-i Azam Halil Hamid Paşa, riyasetinde

¹⁹ Stanford J. Shaw, "19. Yüzyıl Osmanlı Reform Hareketinde 1876 Öncesi Merkezi Yasama Meclisleri", **Tarih ve Toplum**, C.XIII, S. 76, 1990, s. 203 – 204; Akyıldız, **Osmanlı Bürokrasisi...**, s. 41; Meclis-i Meşveret'e katılımın çoğunlukla devlet erkânıyla sınırlı tutulmasına rağmen zaman zaman görüşülecek meselenin önemine göre katılımcı sayısının arttığı görülmüştür. Esnaf, esnaf kethüdarları, yeniçeri aşçı ustaları, başkarakullukçular ve diğer avamdan kişilerin katılımıyla Meclis-i Meşveret toplanmıştır; Mehmet Atullah Şanizade, **Şanizade Tarihi**, C. IV, İstanbul 1878, s. 2; Askeri ihtiyaçlar için toplanacak Meclis-i Meşveret'te kadıaskerlerin katılımına lüzum görülmeyle sadece şeyhülislam, devlet ricali ve ocak komutanlarının katılımı yeterli görülmüştür; **HH**, Nr. 180/8106, 29 Zilhicce 1204 (9 Eylül 1790)

²⁰ **HH**, Nr. 277/16297, 29 Zilhicce 1235 (7 Ekim 1820); Perşembe ve pazartesi günleri olmak üzere haftada iki gün olarak Bab-ı Fetva yahut Bab-ı Âli'de toplanan Meclis-i Meşveret'in toplanma günleri Tophane-yi Amire, lağımçı ve humbaracı neferlerinin talim günleri olduğundan ocak ağalarının Meclis-i Meşveret'e iştiraki bu nedenle mümkün olmadığundan meclisin toplanma günü olarak pazar ve salı günleri olarak belirlenmiştir.

²¹ Ali Akyıldız, **Tanzimat Dönemi Osmanlı Merkez Teşkilatında Reform**, Eren Yay., İstanbul 1993, s. 178-179; **HH**, Nr. 277/16248

toplanan bir meşverette kimsenin susmayarak her şeyin doğrusunu söylemesini, bunun farz olduğunu konuşulardan dolayı asla kimseye gücenilmeyeceğini belirtmiştir.²² Meşveretlerde herkesin fikrini açıklıkla söylenmesini sağlamaya dair titizliğin bir diğer göstergesi olarak I. Abdülhamid Kırım ve Rusya meseleleri için şeyhülislamdan kapudan paşa, sudur-ı kiram, ulema, emekli rical-i devlet, ocak ağları ve katiplere kadar uzanan geniş katılımlı bir meclis-i meşveret müzakereye başlamadan evvel sadrazama gönderdiği hatt-ı hümayununda düşük rütbeli azanın müzakereler esnasında suskun kalmaması, hiçbir şeyden çekinilmeksizin serbestçe konuşulması, içeride susulup, dışarıda alınan kararlar aleyhine konuşulmaması hususunda uyarılarda bulunmuştur.²³

II. Mahmud, Meşveret Meclisini haleflerine göre daha etkili ve faydalı bir şekilde kullanmayı bilmiştir. Özellikle Yeniçeri Ocağı'nın kaldırılmasından sonra 1830'lardan itibaren idarî reform hareketi sürecinde bu meclisi uygun bir zemin olarak kullanmıştır.

Osmanlı Devleti'nin modern-merkezî bir devletin imkanlarına sahip olmasını arzulayan II.Mahmud'un yaptığı reformlar ile hükümetin etkinlik alanının geleneksel askerî, mali ve politik sınırların ötesine uzanması ve eğitim, ekonomi, bayındırlık, harici ilişkiler gibi hususların geleneksel yapılarla sürdürülemeyecek bir çeşitliliğe ve boyutlara ulaşması nedeniyle bunların yürütülmesi için uzmanlık birimlerine ihtiyaç duyulmaya başlanmıştır.Bu nedenle eski geleneksel kalemlerin yetkileri ve sınırları genişletilerek ve bunlara teknik danışma kurulları eklenerek bu kalemler yürütme daireleri haline dönüştürülmüştür.²⁴

1831 yılında sarayda önemli bir kurum olan silahdarlık lağvedilmiştir; sır katipliği Mabeyn Başkatipliği'ne dönüştürülerek sarayda sekreteryaya kurulmuştur; nezaretler teşkil edilerek Avrupaî bir kabine sistemi meydana

²² Ahmet Mumcu, "Osmanlı Devleti'nde Meşveret Yöntemi Demokratik Bir Gelişme Sağlayabilir Miydi?", s. 5.

²³ Ahmed Vâsif Efendi, **Mehâsinü'l-Âsâr ve Hakaikü'l-Ahbâr**, haz. Müctebe İlgürel, TTK, Ankara 1994, s. 89 – 90; Ali Akyıldız, **Osmanlı Bürokrasisi...**, s. 33 – 34

²⁴ Stanford J. Shaw, "19. Yüzyıl Osmanlı Reform Hareketinde 1876 Öncesi Merkezi Yasama Meclisleri", S. 76, s. 204

getirilmiştir.²⁵ II. Mahmud'un Bab-ı Âli üzerinde yaptığı değişiklikler mülkiyenin bir sivil bürokrasi olarak yükselmesine ve profesyonel bir yapı kazanmasını sağlamıştır. 16 Nisan 1836 tarihli Hatt-ı Hümayun'da öncelikli olarak Osmanlı Devleti'nin harici ve Dahilî meselelerinin daha geniş bir hale gelmesinden dolayı eski reisü'l-küttaplık ve sadaret kethüdalığı unvanlarının bu memuriyetler için kullanılamayacağı belirtilerek reisü'l-küttaplık hariciye nazırına; sadaret kethüdalığı unvanı ise mülkiye nazırına çevrilmiştir. Umur-ı Mülkiye Nazırı unvanı Mehmed Said Pertev Efendi'ye, Umur-ı Hariciye Nazırı unvanı ise Ahmed Akif Efendi'ye 'paşalık' unvanı olmaksızın vezirlik ve müşirlik unvanları ile tevcih edilmiştir.²⁶ 1837 yılında ise mülkiye nazırı unvanı Dahilîye nazırı haline getirilmiştir.²⁷ Böylece mülki idarede Avrupa'daki kabine usulüne benzer değişiklikler başlamıştır. Çavuşbaşı, Divan-ı Deavi nazırı; Başdefterdar da Maliye nazırı haline getirilmiş ve Maliye Nezareti teşkil olunmuştur.²⁸ Bundan sonraki adım olarak II. Mahmud 1838 yılında sadaret

²⁵ Ali Akyıldız, "Tanzimat", **DİA**, C. XXXIX, s. 1.

²⁶ **HH**, Nr. 774/36324, 29 Zilhicce 1251(16 Nisan 1836); "Benim vezirim Çünkü rütbe-yi evvelde bulunanlar Devlet-i Âliyyemizin en büyük hizmet ve maslahatlarına memur olduklarından zat-ı memuriyetleri itibarıyla lazım gelen nüfuz ve haysiyetleri için fi-mabad müşirlik ve vezaret rütbe-yi celîleri sıralarında add u itibar olunmaları hususu geçende tab-ı irade-yi şahanem üzere icra olunmuş idi bundan maksud-ı hümayunumuz yalnız icra-yı rüsum ve teşrifat mahallerindeki takdim ü tehire münhasır olmayıp belki kaffe-yi ahval ve itibaratta hükm ve tesiri cari olmak üzere bunlar bi-aynihi ve bilfiil vezaret rütbesini haiz olarak fakat meratib-i seyfiyye unvanı olan paşa lafzı tefevvühüne hacet olmamak ve birde işbu hidemat-ı erbaadan umur-ı maliye memuriyetleri için Defterdarlık unvanı yerinde ise de Kethüdalık tabiri fi'l-asl hizmet-i mezkurenin suret-i uhra olmasından ve Reisü'l-küttaplık tabiri hin-i vazında yalnız Divan-ı Hümayunumuz aklamının reisi addolunmasından iktiza edip halbuki bi-hamdihî teala asr-ı şahanemde Devlet-i Âliyyemizin günbegün terakki-yi itibarıyla el-halet-ü hazze ikisinin dahi hizmet ve memuriyetleri ilerleyip bilcümle umur-ı mülkiye ve mesalih-i hariciye ve Dahilîyeyi cami olduğuna binaen fi-mab'ad eski tabirlerden sarf-ı nazar ile Kethüdalık hizmeti için Umur-ı Mülkiye Nazırlığı ve Riyaset için Umur-ı Hariciye Nezareti unvanı itlak olunmak..." ; **Vakanüvis Ahmed Lûtfi Efendi Tarihi**, haz. Yücel Akdemir, C. IV-V, YKY, İstanbul 1999, s. 868; **Takvim-i Vekayi**, Def'a: 125, 26 Zilkade 1251 (14 Mart 1836); İsmail Soysal, "Umur-ı Hariciye Nezâretinin Kurulması", **Sultan II. Mahmud ve Reformları Semineri Bildiriler** (28-30 Haziran 1989), Edebiyat Fakültesi Basımevi, İstanbul 1990, s. 73

²⁷ **TV**, Def'a:155, 9 Receb 1253 (9 Ekim 1837)

²⁸ **HH**, Nr. 474/23185, 3 Zilhicce 1253 (28 Şubat 1838); "...Hazine-yi Âmiremizin dahi varidat ve masarifat-ı mukarresinin zahire ihracı ve zuhurata mutavakkıf denilen masrufatın tefrik ü temyizi velhasıl idhalat ve ihracatının tashih ü tenkîhi ile hüsn-i surete rabt u tesisi lazimedden olduğuna ve Nafiz Efendi'nin umur-ı defterde derkar olan malumat ve mümaresesine mebni hazain-i şahanemizin cümlesine nezareti olmak ve Hazine-yi Âmiremizin dahi mansure hazinesine ilhakıyla ba'dezin Defterdar tabiri terk olunarak Umur-ı Maliye Nazırı itlak olunmak üzere rütbe-yi vezaret ve paşalık unvanı ile nezaret-i mezkurenin müşarünileyhe tevcihi ve darbhane memuriyeti kemakan müşirlik unvanıyla Hasib Efendi'nin uhdesinde olarak kema-fi's-sabık başkaca idaresi hususlarına irade-yi şahanem müteallikolmağla ana göre icab-ı iktizasını icra eylesin"; Mehmed Süreyya, **Nuhbetü'l-**

unvanını kaldırarak bunu başvekilliğe dönüştürmüş ve bu unvanı da Dahiliye Nazırı olarak görev yapan Rauf Paşa'ya tevdi etmiştir. Böylece sadrazamın padişahın mutlak vekili olma şeklindeki geleneksel rolü ortadan kaldırılmıştır. Başvekilin sorumluluğu nazırlar arasındaki uyumu sağlamak olarak belirlenmiştir ayrıca devair başkanlarından oluşan Meclis-i Hass-ı Vükelâ'ya riyasetle görevlendirilmiştir. Başvekillik unvanının nazırlar arasından birisinin görevine ilave olarak tevdi edilmesi kararlaştırılmıştır.²⁹

1830'larda başlayan idari reform süreci 1838 yılında modern ve yeni bir hükümet yapısının ve yürütme organının teşkilini sağlamıştır. Böylelikle Tanzimat Dönemi'nin başında modern Osmanlı bürokrasisinin temelleri atılmıştır. Yürütme de yapılan bu düzenlemeler, yasama alanında da reform ihtiyacı doğurmuştur. Meşveret Meclisi'nin ihtiyaca cevap verememesi nedeniyle yeni danışma kurullarının oluşturulması bu süreçte gündeme gelmiştir.

Vekayi, C.I, İstanbul 1290, s. 49 – 50; **Vakanüvis Ahmed Lûtfî Efendi Tarihi**, C. IV-V, s. 919 – 920

²⁹ **TV**, Def'a: 163, 11 Muharrem 1254 (6 Nisan 1838) "...tecdid-i usul ve kavanin ve icra-yı nizamat-ı cedide-yi ---- rehin münasebetiyle devlet-i aliyemizin ekser mesalihi nezaretlere munkasım olarak mesned-i sadaretin bittabi işi kalmamış ise de yine cümle vükelanın reisi makamında birisi bulunmak üzere badezin sadaret namı başvekalet unvanına mübeddel olmak ve şu kadar ki bir memuriyet-i müstakile olmayıp hidemat-ı cesimeye memur olan vükeladan vaktine ve icabına göre her kangısına tensib olunur ise ona ilave suretiyle tevcih ve ihale kılınmak ve mühr-i hümayunumuz dahi sadr-ı azamlarda olduğu misüllü başvekillerin yed-i emanetinde bulunmak üzere bir usul-ı cedide rabtı hususu nezd-i şahanemizde münasib mütalaa olunduğuna ve sen dahi bunca zamandan beru mesalih-i cesime-yi saltanat-ı seniyyemizde ve hususuyla iki defadır mesned-i sadarete bulunarak isbat-ı sadakat ve dirayet etmiş olduğuna binaen bu defa başvekalet memuriyet-i cedidesi inzimamıyla Dahiliye nezareti uhdena tevcih ve icra olunmuş olmağla bilcümle vükela ve mumurin saltanat-ı seniyyemiz ile bila-ittifak hususat-ı devlet-i aliyemizin kemayenbağı rü'yet ve tensikine mezid-i dikkat ve ihtimam eyleyesin..."; Carter V. Findley, **Osmanlı Devletinde Bürokratik Reform Bâbiâli (1789 - 1922)**, çev. Latif Boyacı – İzzet Akyol, İz Yay., İstanbul 1994, s. 120

BİRİNCİ BÖLÜM

TANZİMAT DÖNEMİ MECLİSLERİ

1.1. MECLİS-İ VÂLÂ-YI AHKÂM-I ADLİYE

II. Mahmud döneminde reform faaliyetinin kapsamının genişlemesi nedeniyle Meclis-i Meşveret gibi ihtiyaca göre toplanan bir meclis yerine muayyen kural ve yetkilere bağlı, belirli günlerde ve mekanda, görev ve yetkileri tayin edilmiş belirli azalardan mürekkep bir meclisin toplanmasına ihtiyaç duyulmaktaydı. Meclis-i Meşveret yapısı itibarıyla bu ihtiyaca cevap vermekten uzak bir konumdaydı. Çünkü bu meclise katılan azaların asıl memuriyetleri farklıydı ve mesailerinin çoğunluğunu asıl görevlerine hasretmek durumundaydılar. Bu sebeple meclis çalışmalarında düzensizlikler ve aksaklıklar yaşanmaktaydı. Kurumsallaşmış bir danışma kuruluna ihtiyaç dolayısıyla, 27 Zilhicce 1253 (24 Mart 1838) tarihinde idarî reform faaliyetinin bütünüyle bir unsuru olarak kanunların hazırlanması ve danışma ile görevli, birisi Bab-ı Âli'de olacak ve bakanlık meclisi gibi çalışacak Dar-ı Şura-yı Bab-ı Âli; diğeri ise sarayda toplanacak olan Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye adıyla iki meclis teşkil edilmiştir.³⁰

Bu meclislerin kurulmasının ardından hiçbir mesele bu meclislerde görüşülmeden karara bağlanmayacaktı. Bu meclislerin kurulmasında esas

³⁰ Lutfî Tarihinde bu meclislerin kuruluş süreci şöyle ifade edilmiştir: “ Cennet-mekan Sultan Mahmud Han Gazi hazretleri Devlet-i Aliyye'nin mesalih-i mülkiye ve askeriyesinin hüsn-i cereyanı hakkında ıslahat-ı nizamiye ve esbab-ı icraiyyeye pek çok himmet ve gayret eylemişler idi. Usul-ı meşrua-yı meşveretin daha ol vakit derece-yi ehemmiyeti ind-i şahanelerinde rehîn-i takdir olmuştur ki derecat-ı mühlike-yi istibdâdiyenin birinci raddesine varmış ve idare-yi Devlet-i Aliyyelerinde binefsihi mütekellim-i vahde bulunmuş ve zamanı ise o vahdet ve istibdad ve şiddete me'luf ve müsaid görünmüş iken kemal-i fetanet ve mezîd-i hikmet ve hamiyet-i şahaneleri saikasıyla birinci defa ve daimi olarak Gülhane'de Ahkâm-ı Adliyye, Bab-ı Âli'de Dâr-ı Şura-yı Bab-ı Âli namlarıyla iki meclis-i meşveret teşkili ile bu meclislere dair yapılan nizamnameler muciplerince devlet ve milletin umûr ve mesalih-i o meclislerde müzakere ile karar-pezir olmadıkça mevaki'-i icrâiyyeye kanulmaması hususuna irade buyrulmuştur.”; **Vakanüvis Ahmed Lûtfî Efendi Tarihi**, C. IV-V, s. 92; Bu meclislerin kurmak amacıyla Serasker Paşa, Reşid Paşa, Fethi Paşa ve Maliye Nazırı Nafiz Paşa'nın oluşturduğu özel bir komisyon kurulmuş ve meclislerin kuruluş çalışmaları burada tamamlanmıştır; Reşat Kaynar, **Mustafa Reşit Paşa ve Tanzimat**, TTK, Ankara 1991, s. 198 -199

amaç olarak Tanzimat reformlarının hayata geçirilmesi sürecinde bazı önemli konuların görüşülme sürecinde vükela arasında müzakerelerin gerçekleştirildiği ancak bunların başka meşguliyetleri dolayısıyla sürekli bir müzakere içerisinde olmadıkları ve bu durumun da önemli meselelerde yapılacak düzenlemelerin dört başı mamur bir surette gerçekleştirilmesine engel olması ve ehemmiyete haiz konuların bir konsensüs içerisinde hazırlanması ve hayata geçirilmesi gerekliliği ifade edilmiştir. Bu suretle bütün tebaanın hayrına olan idari ıslahatın etraflıca vükela tarafından müzakeresi ve kusursuz olarak hayata geçirilmesi hedeflenmiştir.³¹

Meclis-i Vâlâ'nın reisliğine Serasker esbak Hüsrev Paşa, Dar-ı Şura'nın riyasetine ise Davut Paşa tayin olunmuştur. İki meclisin de azası 23 Zilhicce 1253 tarihinde tayin edilmiştir.³²

Meclis-i Vâlâ ve Dar-ı Şura-yı Bab-ı Âli'nin kuruluş iradelerinde II. Mahmud'un yaptığı reform hareketinin genel isimlendirilmesi olarak 'Tanzimat-ı Hayriyye', 'Tanzimat-ı Mülkiyye' tabirlerinin kullanıldığını görmekteyiz. Bu açıdan Tanzimat-ı Hayriyye'nin, Osmanlı reform hareketinin pek çok ilke ve programı ile birlikte daha II. Mahmud döneminde hazırlanmış olduğu ifade edilebilir. Meclis-i Vâlâ da bu reform programının ayrılmaz bir parçası olarak mütalaa olunarak kurulmuştur. Meclis-i Vâlâ bizzat Sultan'a

³¹ TV, Def'a: 163, 11 Muharrem 1254 (6 Nisan 1838)

³² Mehmed Süreyya, **Nuhbetü'l-Vekayi**, C. I, s. 50- 51; TV, Def'a: 163, 11 Muharrem 1254 (6 Nisan 1838); Mehmet Seyitdanlıoğlu, **Tanzimat Devrinde Meclis-i Vala**, s.18; **Vakanüvis Ahmed Lûtfi Efendi Tarihi**, C. IV-V, s. 921; Meclis-i Vâlâ'nın azası şunlardı:

Surdan Eminbeyzade Abdülkadir Beyefendi
 Evkaf-ı Hümayûn-ı Şahane Nazırı Ziver Efendi
 Defter-i Hakanî Emîni sabık Said Muhib Efendi
 İhtisab Nazırı esbak Emin Faik Efendi
 Duhan Gümrüğü Emîni Mustafa Kâni Bey Efendi
 Meclis Başkitabeti Tezkire-yi Sâni esbak Ahmet Atıf Bey
 İkinci Kitabetine Kapıkethüdası Mehmed Muhsin Efendi
 Dar-ı Şura-yı Bab-ı Âli'nin azası ise şunlardı:
 Erzurum Müşiri Sabık Esad Paşa
 Sudur-ı kiramdan Çerkeşli Mehmed Efendi
 Tophane-yi Âmire Nazırı esbak Arif Efendi
 Tenkîh-i Defâtir-i Tevziata memur Ali Raif Efendi
 Ruznamçeci esbak Salih Efendi
 Harir Nazırı sabık Lebib Efendi
 Katib-i evvel Mektubi-i sabık Nasır Efendi
 Katib-i sâni Dahilîye Katibi sabık Akif Efendi

danışmanlık yapması, Dar-ı Şura-yı Bab-ı Âli ise aynı işi Meclis-i Vükela'ya yapması amacıyla teşkil edilmiştir. Dar-ı Şura-yı Bab-ı Âli'nin ve Meclis-i Vâlâ'nın Topkapı Sarayı'nda Hırka-yı Saadet Odası'nda Padişah ve bütün devlet adamlarının katıldığı törenin ardından kuruluşları tamamlanmış ve bu iki kurum faaliyete başlamıştır. Meclis-i Vâlâ ilk toplantısını kuruluşundan kısa süre sonra 5 Muharrem 1254 (31 Mart 1838) tarihinde yapmıştır.³³ Pazartesi, salı, çarşamba ve cumartesi günleri olmak üzere haftanın dört günü Meclis-i Vâlâ'nın çalışma günleri olarak kararlaştırılmıştır.³⁴

1.1.1. Meclis-i Vâlâ'da Yapılan Düzenlemeler

Meclis-i Vâlâ' ilk kuruluş dönemi içinde çeşitli düzensizlikler ve aksaklıklar nedeniyle sağlıklı bir organizasyon yapısına kavuşamamış, bu nedenle de verimli çalışmalar gerçekleştirilememiştir. Meclis-i Vâlâ ve Dar-ı Şura azası tayin olunurken rütbelere bakılmayarak öncelikle liyakat ve uzmanlık dikkate alındığından meclisler içerisinde düşük rütbeli memurlar ile yüksek rütbeli rical-i devlet birlikte yer almıştır. Meclis müzakerelerinde en önemli aksaklıklardan birini bu durum yaratmıştır; meclis içindeki yüksek rütbeli azaların meclislerdeki müzakereleri tahakküm altına almaları, daha düşük rütbeli üyelerin fikirlerinin dikkate alınmaması her azanın fikrini serbestçe söyleyememesine ve müzakerelerin bir eşitlik ortamında yürütülememesine neden olmuştur. Bu durumun önüne geçmek, küçük rütbeli azaların da serbestçe müzakerelere katılımını sağlamak için düzenlemelere gidilmiş meclis-i âli memurlarına mevcut rütbe düzeninin dışında olarak rütbe tahsisi yapılmış ve Meclis-i Vâlâ ve Dar-ı Şura azaları, "radde-yi mütesaviye ve mahsusa" itibar olunarak rütbe bakımından eşit hale getirilmişlerdir. Bu suretle onların büyük küçük bütün memurlar ile rahatça müzakere edebilmeleri sağlanmıştır. Bunun yanı sıra meclis azaları için diğer memuriyetlere takdim edilen nişanların dışında özel nişanlar tanzim

³³ TV, Def'a: 163, 11 Muharrem 1254 (6 Nisan 1838); Seyitdanlıoğlu, **Tanzimat Devrinde Meclis-i Vâlâ**, s. 37

³⁴ **İrade-Dahilîye**, Nr. 8/380, 29 Zilhicce 1255 (4 Mart 1840)

olunmuştur. Meclis azalarının protokoldeki yeri de belirlenerek muayede-yi hümayûna dahil olmaları da kararlaştırılmıştır. Bu suretle bu meclislere verilen önem ve meclis azalığının diğer memuriyetlerden farklı olduğu vurgulanmıştır.³⁵

Meclis-i Vâlâ'nın Dar-ı Şura-yı Bab-ı Âli'nin üzerinde planlanmasına rağmen iki meclis arasındaki görev ayrımının net bir şekilde yapılmaması meclis müzakerelerinde aksaklıklara neden olan bir diğer mesele idi. Meclis-i Vâlâ'nın bir meseleyi ele alması için öncelikle o hususun Dar-ı Şura'da müzakeresi gerekmektedir. Bu durum ise Meclis-i Vâlâ müzakerelerinde gecikmelere yol açmaktaydı.³⁶

Meclis-i Vâlâ'nın ilk dönem organizasyonundaki düzensizliklerden bir diğerini de personel yapısındaki belirsizlikler oluşturmaktaydı. Meclis-i Vâlâ başlangıçta eski görevlerine ilaveten meclis azalıklarını sürdüren bir başkan ile beş üyeden müteşekkildi. Seçilen üyelerin aynı zamanda eski memuriyetlerini de sürdürerek bunlara bağlanacak olan maaşlardan tasarruf edilmesi hedeflenmişti. Ancak kısa süre sonra bu durumun azaların vazifelerini ihmal etmelerine ve işlerin yavaşlamasına neden olduğu görülmüştür. Meclis-i Ahkam-ı Adliye azasının bütün mesaisini müzakerelere sarf etmesi istenerek 11 Safer 1254'te Ziver Efendi ve Kani Bey ile Meclis Katibi Atıf Bey önceki memuriyetlerinden azledilerek yalnızca Meclis-i Vâlâ azalığı ile görevlendirilmişlerdir.³⁷

Meclis-i Vâlâ kuruluşundan Tanzimat Fermanı'nın ilan edildiği tarihe kadar olan dönemini, yapısal sorunlarını ve Dar-ı Şura ile olan yetki ayrımının netleştirilmemesi ve müzakere usulünü tayin eden bir nizamnameden yoksun olması dolayısıyla yaşanan düzensizlikleri halletmekle geçirmiştir.³⁸

³⁵ TV, Def'a: 166, 22 Rebiülevvel 1254 (15 Haziran 1838)

³⁶ Vakanüvis Ahmed Lûtfî Efendi Tarihi, C. IV-V, s. 177 - 178; Seyitdanlıoğlu, **Tanzimat Devrinde Meclis-i Vala**, s. 38

³⁷ TV, Def'a: 164, 11 Safer 1254 (6 Mayıs 1838)

³⁸ Seyitdanlıoğlu, **Tanzimat Devrinde Meclis-i Vala**, s. 39

Meclis-i Vâlâ'nın Osmanlı Devleti'nin etkili yasama organı haline gelmesini sağlayan en önemli gelişme Gülhane Hatt-ı Hümayun'u olmuştur.³⁹ Tanzimat Fermanı'nda Osmanlı Devleti'nde gerçekleştirileceği ilan edilen reformların Meclis-i Vâlâ tarafından hazırlanacak kanunlar ile hayata geçirileceği ilan edilmiştir.⁴⁰ Meclis-i Vâlâ'nın, oynayacağı rolün önemine binaen, reorganize edileceği ve aza yapısı üzerinde değişiklikler olacağı da Tanzimat Fermanı'nda ifade olunmuştur. Böylelikle Meclis-i Vâlâ'ya bütün yasaları inceleme, tartışma ve mazbatalarını hazırlama görevi verilmiştir. 27 Receb 1255 tarihli İrade-yi Seniyye ile Dar-ı Şura-yı Bab-ı Âli feshedilmiş azasından bir kısmı ve görevleri Meclis-i Vâlâ'ya aktarılmış, böylelikle Meclis-i Vâlâ'nın verimli çalışması önündeki en önemli engellerden biri daha kaldırılmıştır.⁴¹

Meclis-i Vâlâ'nın yeniden tanzimi işiyle Mustafa Reşid Paşa bizzat ilgilenmiştir. Onun tarafından hazırlanan, birisi müzakere usulünü, diğeri ise aza seçimini düzenleyen iki nizamname taslağı 18 Ramazan 1255 (25 Kasım 1839) tarihinde kabul edilerek yürürlüğe konmuştur.⁴² Ayrıca meclisin gücünün artması için temsilî niteliğine önem verilmiş ve meclisin mevcut aza adedi Tanzimat reformlarının hayata geçirilmesi çalışmaları için yeterli görülmemekle arttırılmış ve aza sayısı bir başkan ve on üyeye çıkarılmıştır.⁴³

³⁹ Tanzimat Fermanı'nın metni için bkz; **TV**, Def'a: 187, 15 Ramazan 1255 (22 Kasım 1839); Fermanın metni için bkz; **Düstur**, I. Tertip, C. I, Matbaa-yı Âmire, 1289, s. 4-7; Enver Ziya Karal, **Osmanlı Tarihi**, C. V, TTK, Ankara 1996, s. 263; **Tanzimat**, haz. Halil İncelik, Mehmet Seyitdanlıoğlu, Phonix Yay., Ankara, 2006, s. 1

⁴⁰ **TV**, Def'a: 187, 15 Ramazan 1255 (22 Kasım 1839); Meclis-i Vâlâ'nın görev ve yetkileri Tanzimat Fermanı'nda şu suretle ifade edilmiştir: "... tebaa-yı saltanat-ı seniyyemizden olan ehl-i İslam ve milel-i saire bu müsaadat-ı şahanemize bila-istisna mazhar olmak üzere can ve ırz ve namus ve mal maddelerinden hükmi-şer'i iktizasınca kaffe-yi memalik-i mahrusamız ahalisine taraf-ı şahanemizden emniyet-i kamile verilmiş ve diğ. hususlara dahi ittifak-ı ârâ ile karar verilmesi lazım gelmiş olmakla Meclis-i Ahkâm-ı Adliye azası dahi lüzumu mertebe teksir olunarak ve vükela ve rical-i Devlet-i Aliyye'miz dahi bazı tayin olunacak eyyamda orada içtima ederek ve cümlesi efkar ve mütalaatını hiç çekinmeyip serbestçe söyleyerek işbu emniyet-i can ve mal ve tayin-i vergi hususlarına dair kavanin-i mukteziye bir taraftan kararlaştırılıp..."

⁴¹ **İ.DH**, Nr. 3/120, 27 Receb 1255 (6 Ekim 1839)

⁴² **TV**, Def'a: 188, 18 Şevval 1255 (25 Aralık 1839); **İ.DH**, Nr. 5/ 197, 18 Ramazan 1255 (25 Kasım 1839)

⁴³ **İ.DH**, Nr. 5/197, 18 Ramazan 1255 (25 Kasım 1839); **Vakanüvis Ahmed Lûtfî Efendi Tarihi**, haz. Yücel Akdemir, C. VI-VII-VIII, s. 1036 – 1039; **TV**, Def'a: 188, 18 Şevval 1255 (25 Aralık 1839); Ahmed Rasim, **İstibdaddan Hakimiyet-i Milliyeye**, C. I, Vatan Matbaası, İstanbul, 1342, s. 242 – 244; **İ.DH**, Nr. 5/ 197, 18 Ramazan 1255 (25 Kasım 1839) Meclis-i Vâlâ'nın bu dönemki azası

Meclis-i Vâlâ yasaları görüşecek ve meseleleri araştıracak tek organ haline getirilmiştir. Meclis-i Vâlâ'nın hazırladığı mazbata ve yasa tasarılarını Padişah'ın onayına sunmakla görevlendirilen Meclis-i Hass-ı Umumî denilen özel bir organ da Meclis-i Vâlâ'nın bir üst organı konumunda olarak oluşturmuştur. Bu kurul nazırlar, emekli yüksek rütbeli memurlar ve Meclis-i Vâlâ üyelerinden oluşuyordu. Bu organ aracılığı ile Meclis-i Vâlâ hazırladığı yasa mazbatalarının yürürlüğe girme sürecine geçmişe nazaran daha etkili bir surette katılabiliştir.⁴⁴ Meclis-i Vâlâ'nın çalışma günleri de yeniden belirlenerek Tanzimat-ı Hayriyye'ye dair olan bütün mali, mülki meselelerin müzakeresi ve Tanzimat'ın icrasından sorumlu organ olduğundan dolayı Meclis-i Vâlâ'nın sadece Bab-ı Âlî'nin resmi tatil günü olan perşembe günü tatil yapması ve kalan günlerde çalışmalarını sürdürmesi kararlaştırılmıştır.⁴⁵

Meclis-i Ahkâm-ı Adliye'nin Mustafa Reşid Paşa tarafından hazırlanan nizamnamesine göre; kanun ve nizamnamelerin hazırlanmasından sorumlu olan Meclis-i Ahkâm-ı Adliye'de bir husus müzakere edilmeden birkaç gün evvel müzekkere ya da layihası meclis azalara dağıtılacaktı. Müzakere edilecek konu üzerinde lehte yahut aleyhte konuşma yapmak isteyen azaların isimlerinin reis nezdinde bulunan deftere yazdırılması gerekiyordu. Konuşma sırası konusunda tartışma yaşanmaması için isimlerini yazdırma sıralarına göre azaların konuşma yapması kararlaştırılmıştır. Konuşma esnasında konuşma yapan azanın sözünün kesilmemesi, bir şey sorulması gerektiğinde hatibin sözünün bitmesinin beklenmesi tembih edilmiştir. Müzakereler esnasında vükela-yı devlet ve yahut meclis azasına soru yöneltildiğinde soru sorulan kişi mütalaasını ifade edecekti, ancak eğer meclisten birinin reyî meclisteki bir grubun reyine muhalif ise ve onunla bir tartışma gerekiyorsa gruptan biri konuşmacı olarak seçilecekti. Sorun çözülene kadar müzakereler sürdürülecekti. Meclis-i Ahkâm'da bulunacak

şunlardı; Meclis-i Vâlâ Reisi Rauf Paşa, Ahmed Fethi Paşa, sudur-ı azamdan mülkî paşazade Kadri Bey, sudurdan Eminbeyzade Abdülkadir Beyefendi, sudurdan İsmetbeyzade Arif Hikmet Beyefendi, sudurdan Vekayinüvis Es'ad Efendi, Ziver Efendi, Nafi Efendi, Atıf Beyefendi, Akif Efendi, Ali Raif Efendi, Katib-i Evvel İzzetlü Nasır Efendi, Katib-i sani Muhsin Efendi

⁴⁴ **TV**, Def'a: 188, 18 Şevval 1255(25 Aralık 1839)

⁴⁵ **BOA**, **İDH**, Nr. 8/380, 29 Zilhicce 1255 (4 Mart 1840); **TV**, Def'a:194, 26 Zilhicce 1255 (1 Mart 1840)

katipler bütün müzakereleri zapt etmekle görevlendirilmiştir. Daha sonra bunların zabıtları konuşmacılara da verilecek eğer kayıta bir hata yapılmışsa düzeltilmesi ve bu suretle meclis ceridelerine kaydedilmesi sağlanacaktı. Azalar çekinmeksizin serbestçe görüşlerini belirtebilecekti. Bir husus ekseriyyet-i ârâ ile yani oyların yarından bir fazlası olması durumunda kabul edilecekti. Ekseriyyet-i ârâ ile kabul edilen bir konu hakkında hazırlanan mazbatada bu durum ifade edilerek padişaha arz edilecekti. Ancak oylarda eşitlik ortaya çıkar ise son karar padişaha ait olacaktı. Azalar dolaylı yahut doğrudan olarak padişahın kararını bir taraf lehine etkilemeye çalışmayacaklardı. Meclise havale olunan layihalar pek çok maddeyi kapsadığı için bunlar üzerine toptan red ya da kabul gibi bir uygulamaya gidilmeyerek bunların madde madde müzakeresi ve her bir maddenin ayrı ayrı oylanması uygun bulunmuştur. Bir husus üzerine azaların söyleyecekleri her şeyi mecliste ifade etmeleri, bir konuya dair kesin karar alınmasının ardından o konu üzerinde meclis dışında eleştiri yapanların ‘tefrika-yı ümmet’ anlayışına göre azledilecekleri belirtilmiştir.⁴⁶

Meclis-i Vâlâ Tanzimat Fermanı'nın getirdiği ivme ve müzakere ve oylama usulünün düzenlenmesi ile hızlı bir çalışma periyoduna girmiştir. Dar-ı Şura'nın da yetkilerinin Meclis-i Vâlâ'ya devredilmesinin ardından bu meclis ana yasama organı konumuna ulaşmıştır. Özellikle tüm Meclis-i Vâlâ azalarının etkin bir surette müzakerelere katılımını sağlamak için müzakere öncesinde konu ile alakalı layiha ya da mazbatanın azalara dağıtılması, konuşmak isteyenlerin isimleri önceden listeye yazılarak tüm konuşmacıların dinlenmeden oylamaya geçilmemesi, müzakereler sırasında azaların salonu terk etmelerinin ve konuşmacıların sözünü kesmelerinin yasaklanması ile Meclis-i Vâlâ müzakerelerinde belli bir düzen sağlanması hedeflenmiştir.

Meclis-i Vâlâ için Bab-ı Âli'de kısa süre de yeni bir çalışma mekanı oluşturulmuştur. Meclis'in yeni çalışma yeri 8 Rebiyülahir 1256'da (8 Mart 1840) Padişah Abdülmecid'in de bulunduğu bir törenle açılmıştır. Mustafa

⁴⁶ **TV**, Def'a: 188, 18 Şevval 1255 (25 Aralık 1839); **Ahmed Lûtfi Efendi Tarihi**, C. VI-VII-VIII, s. 1036 – 1038; Kaynar, **a.g.e.**, s. 206 – 208

Reşid Paşa tarafından okunan nutkunda padişah üyelere Tanzimat ilkelerini uygulamak için gereken tüm yasaları hiçbir korku duymaksızın çıkarmalarını emretmiştir.⁴⁷

Meclis-i Vâlâ bu tarihten sonra Osmanlı Devleti'nin yasama organı olarak faaliyetini yürütmüştür. Meclis her yeni yılın başında padişahın da katılacağı bir törenle o yıl içinde yapılan yasama faaliyeti ile ilgili bilgi verecek ve yeni dönemde neler yapılması gerektiğine dair fikirlerini ifade edecekti. Bu usullerle Osmanlı Devleti'nde parlamenter sistemin gelenekleri yerleşmeye başlamıştır.

Tanzimat ile birlikte Meclis-i Vâlâ'da görüşülmekte olan konuların günbegün çoğalması dolayısıyla meclisin yazı işleri de yoğunlaşmıştır. Bu nedenle meclisin mevcut katip kadrosunun yeterli gelmemesinden dolayı yetenekli birkaç kâtip seçilerek meclisin kitabetine tayin edilmiştir.⁴⁸

Meclis-i Vâlâ' da yapılan iç düzenlemelere rağmen meclisin verimli bir şekilde çalışması sağlanamamıştır. Meclis-i Vâlâ azalarının bütün uyarılara rağmen azalık haricinde kalan görevlerini bırakmamaları, müzakerelere yetki sahibi olmayan vekillerini göndermeleri müzakerelerde yeter sayı sağlanamamasına ve müzakerelerin aksamasına neden olmaktadır.⁴⁹ Bunların yanı sıra Meclis-i Vâlâ kitabetinin düzensizliği, kıdemli azaların nizamnamede yasaklanmasına rağmen diğer azalar üzerinde tahakküm kurması, aza sayısının artması gibi nedenlerle de müzakereler aksaklıklara uğruyordu. Bu düzensizliklerin önüne geçmek, meclise hız ve işlerlik kazandırmak için Meclis-i Vâlâ riyasetince bir layiha hazırlanmış ve bazı

⁴⁷ **TV**, Def'a: 195, 11 Muharrem 1256 (15 Mart 1840); Stanford J. Shaw, "19. Yüzyıl Osmanlı Reform Hareketinde 1876 Öncesi Merkezi Yasama Meclisleri", S. 76, s. 205; **Ahmed Lûtfî Efendi Tarihi**, C. VI-VII-VIII, s. 1045 – 1046;; Ahmed Rasim, **a.g.e.**, s. 237 -242

⁴⁸ Meclis-i Vâlâ Katib-i Evveli Nasır Efendi azalığa, Katib-i Sâni Muhsin Efendi Katib-i Evveli'ye, Mukayyid-i Evvel Hacı Hüseyin Hüsnü Efendi Katib-i Sânilige, Mukayyid-i Sâni Nebil Bey Mukayyid-i Evveli olarak tayin edilmiştir. Divan-ı Hümayun Kaleminden Hacı İzzet Efendi, yine aynı kalemden Afif Bey, Tercüme Odası kitabetinden Remzi Efendi, Mektubi-yi Sedaret'ten Esrar Efendi Meclis-i Vâlâ kitabetine tayin edilmiştir; **TV**, Def'a:202, 28 Cemadiyelahir 1256 (27 Ağustos 1840)

⁴⁹ Stanford J. Shaw, "19. Yüzyıl Osmanlı Reform Hareketinde 1876 Öncesi Merkezi Yasama Meclisleri" , S. 76, s. 205 - 206.

üyeler azalıktan azledilmiştir. Melek Paşazade Abdülkadir Bey ve Vak'anüvîs Es'ad Efendi maaş tahsis edilerek azalıktan affolunmuşlardır. Bunların yanında Salih Efendi Nafia, İzzet Efendi Muhasabe meclislerine, Raci Efendi ise Evkaf Muhasebeciliğine tayin edilmiştir. Meclisin kayıt işlerini düzenlemek maksadıyla Meclis-i Vâlâ Evrak Müdürlüğü kurulmuştur. Bu göreve Katib-i Sâni Hüseyin Hüsnü Efendi tayin edilmiştir.⁵⁰ Meclis-i Vâlâ riyasetince hazırlanan bu layiha, "müzakere-yi mesalih-i saltanat-ı seniyyenin merkezi" olarak mütalaa edilen Meclis-i Vâlâ'nın daha hızlı ve verimli çalışmasını sağlamak amacıyla 27 Cemadiyelevvel 1257/17 Temmuz 1841 tarihinde yeni nizamname olarak Meclis-i Vükela tarafından kabul edilmiştir. Aza sayısı bu nizamname ile yeniden on olarak saptanmıştır. Aza tayininde bunların ketum, dirayetli, erbab-ı vukuf şahıslar olmasına dikkat edileceği belirtilmiştir. Azaların meclis azalığına ek olarak başka bir idarî görevle meşguliyetleri yasaklanmıştır. Azalar yeniden "rütbe-yi üla sınıf-ı sâni"si olarak rütbece eşit sayılmışlardır, yıllık 12.500 kuruş maaş tahsis edilmiştir. Nizamname mazbatalarını müzakerelerden önce incelemesi için küçük uzmanlık komitelerinin kurulması kararlaştırılmıştır. Bu komiteler daha sonra teşkil olunacak uzmanlık kurullarının çekirdeğini oluşturacaktır. Ayrıca Meclis-i Vâlâ'nın bürokratik yapısı da bu nizamname ile düzenlenmeye başlanmış ve yazışma işlerini düzenlemek için Tahrirat Odası kurulmuştur.⁵¹

Nizamnamenin yayınlanmasının ardından Meclis'in daha aktif bir yapıya kavuşturulması ve nizamnamenin hakkıyla uygulanması için çalışmalara başlanmış, iki görevi birden yürüten tüm üyeler azledilmiş, emekli memurlar görevden alınmıştır.⁵² Üyeliğin daha cazip hale gelmesi için

⁵⁰ Son düzenlemelerden sonra Meclis-i Vâlâ'nın azası şu kişilerden oluşuyordu; Sudurdan Eminbeyzade Kadri Bey, Arif Hikmet Bey, Tahir Selam Bey, Ali Raif Efendi, Said Bey, Muhtar Bey, Hacı Edhem Efendi, Nuri Efendi, Osman Bey; Mehmed Süreyya, **a.g.e.**, s. 94; **Ahmed Lûtfî Efendi Tarihi**, C. VI-VII-VIII, s. 1106; **TV**, Def'a: 229, 15 Zilhicce 1257 (28 Ocak 1842)

⁵¹ **TV**, Def'a:229, 15 Cemadiyelahir 1257 (4 Ağustos 1841); **TV**, Def'a: 230, 27 Cemadiyelahir 1257 (16 Ağustos 1841); **Ahmed Lûtfî Efendi Tarihi**, C. VI-VII-VIII, s. 1106; **İrade Mesail-i Mühimme**, Nr. 19/2, 24 Cemadiyelevvel 1254 (14 Eylül 1838)

⁵² **TV**, Def'a:229, 15 Cemadiyelahir 1257 (4 Ağustos 1841); "...sudur-ı müşarünaleyhimden mülk paşazade semahatlû Kadri Bey ve vekayinivüs Es'ad Efendi huzeratıyla rical-i Devlet-i Âliyye'den saadetlû Salih Efendi ve izzetlû Recayi Efendi ve İzzet Efendi ve Ömer Cemal Efendi'nin hasbe'l-nizam Meclis-i Vâlâ-yı mezkur memuriyetinden infisalleri lazım gelip..."

başkanın maaşı senelik 75.000; üyelerin ise 30.000 kuruşa çıkarılmıştır. Meclis sadrazam tarafından sürekli bir denetim altına alınmıştır. Kuralları çiğneyen üyeler hemen azledilirken; meclisin kitabeti Osmanlı Devleti bürokrasisi içerisindeki en seçkin kurumlardan biri haline getirilmiştir. Yetenekli memurları cezp etmek için maaşları sürekli arttırılmıştır.⁵³

Meclis-i Vâlâ'nın 1841 tarihli yeni nizamnamesi, amacına ulaşmış ve bundan sonraki süreçte Meclis-i Vâlâ uğrayacağı çeşitli değişikliklere rağmen başlıca yasama organı olarak faaliyetine devam etmiştir. Sultan, her yılın muharrem ayında yani Meclis-i Vâlâ'nın yeni çalışma döneminin başında yapılan resmi törene katılır burada kendisine Meclis-i Vâlâ'nın bir yıllık çalışma dönemini özetleyen bir rapor okunur ve Sultan'da karşılık olarak Meclis-i Vâlâ'dan beklentilerinin ne olduğunu belirten nutkunu sadrederdi. Her senenin başında yapılan bu seremonyal faaliyet Meclis-i Vâlâ'nın Osmanlı bürokratik yapısı içerisinde ne kadar güç kazandığının bir göstergesi olarak belirtilebilir.⁵⁴

1.2. MECLİS-İ ÂLİ-İ TANZİMAT (1854 - 1861)

1.2.1. Meclis-i Tanzimat'ın Kuruluşu

Meclis-i Vâlâ sürekli artan iş yükü, ilgilendiği konuların yoğunlaşması ve çeşitlenmesi nedeniyle 1849'dan itibaren çözmesi gereken meselelerin bir yıl gerisinde kalmıştır. Bu durum Kırım Savaşı öncesi Tanzimat süreci üzerinde yavaşlatıcı bir etkiye neden olmuştur.⁵⁵ Reform sürecinde yaşanan bu tıkanıklığı çözmek için 1854'ten itibaren Meclis-i Vala, Bab-ı Âlî ve sarayda yapılan bir dizi toplantıda bu mesele ele alınmış ve nihayetinde yeni

⁵³ Stanford J. Shaw, "19. Yüzyıl Osmanlı Reform Hareketinde 1876 Öncesi Merkezi Yasama Meclisleri" S. 76, s. 205 – 206

⁵⁴ Bu raporlar için bkz. **TV**, Def'a:186, 19 Şaban 1255 (28 Ekim 1839); **TV**, Def'a:195, 11 Muharrem 1256 (15 Mart 1840); **TV**, Def'a: 238, 3 Muharrem 1258 (14 Şubat 1842); **TV**, Def'a: 265, 14 Muharrem 1260 (4 Şubat 1844); **TV**, Def'a:280, 12 Muharrem 1261 (21 Ocak 1845); **TV**, Def'a: 381, 10 Receb 1264 (12 Haziran 1848)

⁵⁵ Ahmed Cevdet Paşa, **Tezâkir (1- 12)**, haz. Cavid Baysun, TTK, Ankara 1986, s. 31 - 36

bir idarî reform hareketi gündeme gelmiştir. Âli ve Fuad Paşaların kontrolü altında olan ikinci nesil Tanzimat bürokratları, Tanzimat Fermanı'nı ilan eden ilk grubu geçmişe fazlasıyla bağlı ve pasif buluyorlardı. Bu sebeple İlk kuşak Tanzimatçılarının gücünü azaltabilmek için Meclis-i Vâlâ'nın yerini alacak ve yeni reformist kanadın kontrolü altında bir organın kurulması fikrini yapılan toplantılarda benimsemişlerdir.

Meclis-i Vâlâ üzerinde değişikliğe gitme fikri, idarî zorunlulukların yanı sıra siyasî hesapların da bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Bu esnada ortaya çıkan Damat Mehmed Ali Paşa'nın "tatbik mührü"⁵⁶ meselesi yeni bir meclis örgütlenmesini kolaylaştırmıştır. Yapılan toplantıların neticesinde yeni bir meclis kurulmasına dair alınan karar hükümet ulema ve gayr-i müslim reislerinin katıldığı bir toplantı da açıklanmıştır. Yeni bir meclisin kurulacağını ilan eden 14 Zilhicce 1270 (7 Eylül 1854) tarihli Hatt-ı Hümayunu'nda; Tanzimat'ın esaslarının genel hatlarıyla uygulandığı ancak teferruata dair meselelerde hala aksaklıklar olduğu, mülki idarenin neredeyse her kısmında eksiklikler ve kusurlar bulunduğu ve bu düzensizliğin ortadan kaldırılmasının zorunluluk halini aldığı, idaredeki düzensizliğin en büyük nedeninin ise irtikab ve rüşvet olduğu, memurların kendi çıkarlarından ziyade toplumun çıkarlarını düşünmesi gerektiği ifade edildikten sonra bu durumun önüne geçilmedikten sonra hiçbir reformun başarılı olamayacağı söylenerek öncelikli iş olarak rüşvet ve irtikabı önleyici yeni bir kanun hazırlanması istenmiştir. Bunun yanında adli ve mali işlerin düzenlenmesi tebaanın durumunu düzeltecek başlıca reform alanları olarak gösterilmiştir. Bu reform hareketi için gerekli düzenlemelerin ise beş altı kişiden mürekkep bir meclis tarafından yapılacağı belirtilmiştir.⁵⁷

Yeni bir meclis kurulacağı Abdülmecid tarafından ilan edilmesine rağmen bu meclisin ismi ve niteliği henüz tam anlamıyla belirlenmemiştir. Bu

⁵⁶ Konuyla ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. Ahmed Cevdet Paşa, **Tezâkir (1- 12)**, s. 27 – 36

⁵⁷; **TV**, Def'a: 510, 18 Zilhicce 1270 (11 Eylül 1854); Mehmed Süreyya, **a.g.e.**, s. 259 – 261; **İ.DH**, Nr. 306/19484, 14 Zilhicce 1270 (7 Eylül 1854); Ali Akyıldız, **Tanzimat Dönemi Osmanlı Merkez Teşkilatında Reform**, s. 250 -251; Stanford J. Shaw, "19. Yüzyıl Osmanlı Reform Hareketinde 1876 Öncesi Merkezi Yasama Meclisleri", S. 76, s. 206 – 207

husus üzerine yapılan toplantılar devam etmiş ve nihayetinde yeni meclise son şekli verilerek 3 Muharrem 1271 (26 Eylül 1854) tarihli İrade-yi Seniyye ile yeni meclisin adının Meclis-i Âli-i Tanzimat olduğu ilan edilmiştir. Meclis-i Tanzimat'ın azası da bu irade ile belirlenmiştir. Meclis riyaseti için öncelikle Hariciye Nazırı Mustafa Reşid Paşa nazırlık vazifesi üzerinde kalmak üzere düşünülmüş ancak bu iki büyük görevinin bir arada yürütülmesinin mahzurlu olacağı mülahazası ile bundan vazgeçilerek o esnada Hüdavendigâr Valisi bulunan Âli Paşa meclis başkanlığına tayini uygun bulunmuştur. Meclisin diğer azaları olarak da devletin kanun ve nizamına, haricî ve dahilî durumuna vâkıf, üst rütbeli ricâlden, Serasker-i sabık Mehmed Rüşdi Paşa, Meclis-i Vâlâ Reis-i sabık Sadık Rifat Paşa, Fuad Efendi, Edhem Paşa ve taşralarla ilgili meselelerdeki tecrübesi dolayısıyla Hıfzı Paşa tayin olmuşlardır. Bunların yanında müftü olarak sabık Meclis-i Vâlâ müftüsü Rüşdi Molla Efendi tayin edilmiştir. Meclis azalarının azalık vazifesi dışında bir görev icra etmeleri yasaklanmıştır.⁵⁸ Meclis-i Tanzimat azalığının, görevlerinin ağırlığı göz önünde bulundurularak Meclis'in gücünü ve itibarını arttırmak ve müzakerelerin dengeli bir şekilde geçmesini sağlamak için vükela mazullerine ve vüzerâ ve sudura mahsus olması kararlaştırılmıştır. Tayin edilen azanın yalnızca en üst rütbeli rical içerisinde bulunmasının yanı sıra yukarıda ifade edildiği gibi devletin kanun ve nizamı, iç ve dış durumu hakkında malumat ve uzmanlık sahibi olmasına da dikkat edilmiştir.⁵⁹

1.2.2. Meclis-i Tanzimat'ın İşleyişi ve Görevleri

Meclis-i Tanzimat'a çalışma yeri olarak Bab-ı Âli'de bulunan Maarif-i Umumîye dairesi tahsis edilmiştir. Meclis ilk toplantısını 15 Muharrem 1271/7 Ekim 1854'te yapmıştır. Meclis-i Tanzimat öncelikle kendi iç tüzüğünü düzenleyerek Meclis-i Vâlâ'dan aldığı yasama görevine başlamıştır. Meclis-i Tanzimat'ın başlıca amacı nizamnamesinde, devlet işlerinin düzenlenmesi

⁵⁸ İrade Meclis-i Mahsus, Nr. 2/79, 3 Muharrem 1271 (26 Eylül 1854); TV, Def'a: 512, 9 Muharrem 1271(2 Ekim 1854)

⁵⁹ Ahmed Cevdet Paşa, Tezakir (13-20), s. 21 - 22

için gerekli olan kanunları müzakere etmek, mevcut kanun ve nizamatı da kontrol ederek eksikliklerini tamamlamak ve gerekenleri ilga etmek olarak belirlenmiştir (md. 1). Meclis-i Tanzimat diğer bütün meclislerin üzerinde konumlandırılmıştır. Heyet-i Vükela tarafından kendisine havale edilen mevzuular dışında kendi uygun gördüğü hususlar üzerinde de kendiliğinden müzakere yürütebilecekti (md. 2), her nezaret ve daireye kendisini ilgilendiren konularda nizamname hazırlama yetkisi tanınmıştır ancak bunların yürürlüğe girmesi için Meclis-i Tanzimat'a havalesi gerekiyordu (md. 4), bunun yanında Meclis-i Tanzimat azası olmayan ancak erbab-ı vukuf olan memurlara, nafia veya idari işlere dair nizamname layihaları hazırlama ve bunları Meclis-i Tanzimat'a takdim etme hakkı tanınmıştır (md. 6). Meclis-i Tanzimat müzakereleri esnasında müzakere ettiği mesele ile ilgili olduğu düşünülen bütün devlet memurlarını müzakereye davet etme hakkına sahipti (md. 7), Meclis-i Tanzimat'ta müzakere edilen kanun ve nizamnameler mazbatası ile birlikte ve layiha suretinde Meclis-i Vükela'ya tevdi edilecekti. Bir hususun kanunlaşması ise ancak padişahın iradesi ile mümkün olabilecekti (md. 9 – 10.)⁶⁰

Meclis-i Tanzimat rütbe ve otorite açısından maarif, harbiye, nafia gibi alanlarda oluşturulan uzmanlık meclislerinin üzerinde Meclis-i Vükela ile eşit seviyede kurulmuştur. Meclis-i Vâlâ yalnızca Vükela'dan gelen meseleleri tartışabiliyorken Meclis-i Tanzimat'a kendi uygun gördüğü konular üzerinde müzakere hakkı, yasa hazırlama ve aza olmayan kişilerden gelecek talepleri kabul etme ve değerlendirme hakkı tanınmıştır. Bu suretle taşra meclislerinde nisbî bir katılım hakkına sahip olan Osmanlı tebaasının merkezde de ilk kez olarak yasama süreci üzerine fikir beyan etme hakkına sahip olabilmesinin ilk adımı atılmıştır. Meclis yüksek rütbeli devlet memurlarını sorgulamak, nezaretleri denetlemek ve çıkarılan yasaların nasıl uygulandığını teftiş etmek hakkına sahipti. Yasama ve yürütme işlevindeki ayrılığın yanı sıra politik bir niyetle de olsa yasama organına yürütmeyi denetleme ve kontrol hakkı

⁶⁰ İ. MMS, Nr. 4/130, Lef: 6, 21 Safer 1271 (13 Kasım 1854); TV, Def'a: 519, 14 Cemadiyelahir 1271 (4 Mart 1855); BOA, Meclis-i Tanzimat Defteri, C. I, s. 1-3.

verilmiştir. Bu uygulama ile Osmanlı Devleti'nde sorumlu parlamenter hükümet sistemine giden uzun süreç başlamıştır ve daha evvel örneği görülmedik bir şekilde teşriî organın icraî organ üzerinde denetim yetkisi de tanınmıştır. Meclis-i Âli-i Tanzimat, Meclis-i Vâlâ'nın hiçbir zaman sahip olmadığı yetkilere sahip olmuştur. Meclis-i Tanzimat tarafından müzakere olunmadan ve Meclis-i Vükela'nın onaylamadığı ve Meclis-i Umumî'de görüşülmeden hiçbir tasarının kanunlaşamayacağı ilan edilmiştir.⁶¹

1.2.3. Meclis-i Tanzimat ve Meclis-i Vâlâ İlişkileri

Meclis-i Vâlâ ve Meclis-i Tanzimat 1861 yılında yeniden birleştirilinceye kadar birlikte faaliyetlerini sürdürmüşlerdir. Meclis-i Tanzimat, Meclis-i Vâlâ'nın yasama işlevini üstlenmek için kurulmasına rağmen iki organ 1861 yılında birleştirilene kadar bir arada yaşamıştır ve görev ayrımları Meclis-i Tanzimat'ın nizamnamesinde belirtildiği kadar vazih olamamıştır. Meclis-i Vâlâ yargı görevi yanı sıra Meclis-i Tanzimat'ın ilgilenmediği kanun ve nizamnameler üzerine müzakere etmek ve layihalar hazırlamak işlevini sürdürmüştür. Meclis-i Tanzimat'ın faaliyet sahası Âli ve Fuad Paşalar döneminde genişletilip saygınlığı artarken, onların güç kaybettiği dönemde yetkilerinden bir kısmının alındığı görülmüştür. Bu iki organın bu açıdan güç ve yetkileri arasındaki denge birinci ve ikinci kuşak Tanzimat ricalinin güç dengesi ile doğru orantılıydı. Meclis-i Tanzimat'ın mesaisinin büyük kısmını hükümete ait organların tanzimine hasretmesinden dolayı Meclis-i Vâlâ'nın çalışma yükü ve ilgilendiği konular çoğalmıştır.

Meclis-i Vâlâ'nın aza sayısının ilgilendiği konuların geniş kapsamlı olması dolayısıyla aşırı derece artması, nihayetinde 1857 tarihinde otuz sekize kadar çıkması, ilgilendiği işlerin devamlı surette çoğalması üzerine Meclis-i Vâlâ'nın işleyişini düzenlemek amacıyla 24 Şaban 1273 (19 Nisan

⁶¹ İ.MMS, Nr. 3/96, 27 Muharrem 1271 (20 Ekim 1854); Stanford J. Shaw, "19. Yüzyıl Osmanlı Reform Hareketinde 1876 Öncesi Merkezi Yasama Meclisleri", **Tarih ve Toplum**, S. 76, s. 207; Ali Akyıldız, **Tanzimat Dönemi Osmanlı Merkez Teşkilatında Reform**, s. 251

1857) tarihinde Meclis-i Vâlâ tüzüğüne ek bir nizamname hazırlandı.⁶² 26 Şaban 1273 (21 Nisan 1857) tarihli bir irade ile kanunlaşan bu nizamnameye göre Meclis-i Vala; mülkiye, maliye ve evkaf, askeriye, hariciye ve deavi olmak üzere beş ana alt çalışma komisyonuna bölünmüştür. Bu komisyonların görevi bir husus Meclis-i Vâlâ'da genel müzakereye konulmadan evvel mütalaa ve tedkik etmektir. Bu komisyonlara uzmanlıklarına göre meclis üyelerinden üçer aza intihap olunacaktı. Bunların her birinde bir başkatip ve gereği kadar katip ve bir mukayyid bulunacaktı. Her komisyon kendine tahsis edilmiş bir odada çalışmalarını yürütecek ve kendisine havale edilmiş hususları müzakere edecek ve bunlar üzerine Meclis-i Vâlâ'ya arz edilmek üzere bir müzekkere hazırlayacaktı. Meclis-i Vâlâ müzakeresi yaz günlerinde saat yedide; kış vaktinde ise sekizde başladığından cemiyetlerde görev alan azanın bu vakitlere uyararak genel müzakerelere katılımı zorunluydu.

Meclis-i Vâlâ müzakeresinden önce meclis başkanının riyasetinde toplanan baş katip ve diğer kalem reisleri, meclis evrakı ve ilgili iradeleri tefrik ederek bunların hangi komisyonun uzmanlık alanına girdiğini saptayacak ve hangi cemiyete ait ise o cemiyetin başkatibine teslim edilecekti. Bu evraklar ayrıca bir deftere kaydedilecekti. Müzakereye konulan meselelerin ancak ekseriyet-i ârâ (oyçokluğu) üzere karar verilerek mazbatası yapılacak ve tekrar genel müzakereye kıraat olunup mecliste hazır bulunan ve rey vermiş aza tarafından mühürlenecekti. Meclise havale olunan davalarda ise ilgili komisyonda incelenen ve ardından mecliste genel mülahazası yapılarak hüküm verilebilecek hale getirilen davalar için haftada bir gün tahsis edilerek o gün içinde müddeî (davacı), müdde-yi aleyh (davalı) ve Deavi Nezareti'nden bir görevlinin katılacağı görüşmede kesin kararın verilmesi gerekmektedir.

⁶² İ.MMS, Nr. 9/390, 26 Şaban 1273 (21 Nisan 1857); Ali Akyıldız, **Tanzimat Dönemi Osmanlı Merkez Teşkilatında Reform**, s. 214; Stanford J. Shaw, "19. Yüzyıl Osmanlı Reform Hareketinde 1876 Öncesi Merkezi Yasama Meclisleri", **Tarih ve Toplum**, C.XIII, S.77, 1990, s.296 – 297; Seyitdanlioğlu, **Tanzimat Devrinde Meclis-i Vâlâ**, s. 51

Nizamname'de Umur-ı Askerîye Cemiyeti'nin görev yükü diğerlerine nazaran az olarak değerlendirildiğinden bu komisyona, hazırlanan kanunların uygulanmasının denetimi konusunda da yetki verilmiştir. Umur-ı Hariciye Cemiyeti'nin iş yükü de çok fazla ağır görünmediğinden, kaymakamlık, müdürlük gibi memuriyetler isteğine dair istidalar, müzekkereler öncelikle bu cemiyete havale edilecekti. Burada memuriyet talep eden şahıslar hakkında gerekli tahkikatın yapılmasının ardından Umur-ı Dahilîye Cemiyeti'nin kararı üzerine memur tayini gerektiğinde uygun görünen adaylar için gizli oy usulü ile bir oylama yapılacaktı. Muhakemat Cemiyeti'nin sorumlu olduğu hususların diğer cemiyetlere nazaran daha fazla olmasından dolayı buranın aza sayısı beşe çıkartılmıştır. Diğer komisyonların da ilgilendiği işler dolayısıyla ilave azaya ihtiyacı olur ve bu durum heyet-i umumîyece kabul görür ise bu komisyonlara da bir veya iki aza ilave edilebilecekti.

Bir komisyona havale olunan konu onun dışında bir veya daha fazla komisyonu ilgilendirdiği durumlarda, o komisyonlardan aza çağırılabilirdi, gerektirdiği durumlarda ise birkaç komisyonun geçici süre ile birleşerek müzakere yapabilme hakkı mevcuttu. Komisyonların reisleri o komisyonun üç azası içerisinde tayin olunacaklar, müzakerelerin idaresi, yazışma ve kitabetten sorumlu olacaklardı.

Bayram vesair gibi uzun tatil gerektiren durumlar dışında Meclis-i Vâlâ'ya verilmiş olan ve genel görüşmeye konulmaya gerek görülmeyen evrakın en geç bir hafta içerisinde karara bağlanarak mazbatasının hazırlanması, Meclis-i Vâlâ'da genel müzakereye konulan ve icraya sevk edilen evrakın ise en geç on iki gün içerisinde gereğinin yapılması gerekmektedir. Meclis-i Vâlâ dairesinde yahut yürütmenin herhangi bir dairesinde bir işin gecikmesine neden olan kişi, geciktirilen işin önemine göre tebdilden azle varan cezalara çarptırılacaktı. Bu nedenle bir evrakın Meclis-i Vâlâ'ya hangi gün geldiği ve ne zaman mazbatasının hazırlandığı, icrada ne süre beklediğinin kaydı Meclis-i Vâlâ ve yürütme tarafından tutulacaktı. Ancak taşralardan gelecek evrak için görüşme ve işin karara bağlanması süresi her memleketin mesafesine göre belirlenecekti. Eğer

belirlene süre içinde evrakın cevabı gelmezse memleket memuru sorumlu tutularak azledilecekti. Meclis'in yalnızca Sadaret tarafından tevdi edilen konuları görüşebiliyor olmasından dolayı bazı idari tasarruflar nedeniyle zarar görenlerin, icra memurlarından şikayeti olanların meclise ulaşamaması bazı mahzurlar yaratmaktaydı; bunları engellemek için meclise her türlü arzuhali kabul etme yetkisi tanınmıştır.

Meclis-i Vâlâ azaları izin almasını gerektiren bir durumda meclis riyasetine mazeretini beyan ederek izne ayrılabilirdi. Ancak mazeret bildirmeden izne ayrılan azaların maaşları gelmediği günler hesap edilerek kesilecekti. Bu hüküm meclis kitabeti için de geçerli idi.⁶³

Meclis-i Vâlâ üzerinde yapılan bu değişiklikler verimli görülmeyerek Meclis-i Vâlâ, 20 Safer 1275/29 Eylül 1858 tarihli bir nizamname ile yeniden düzenlenmiştir. Meclis-i Vâlâ'nın düzensizliğinin başlıca sebebi olarak başlangıçta on olarak belirlenen aza adedinin haddini aşması ve burasının bir meclis sıfatından çıkarak kalem heyeti halini alması olarak görülmüştür. Meclis-i Vâlâ'da yaşanan düzensizliklerin en başta geleni olarak lüzum üzere değil de kayırlamak için buraya tayin olunduğu düşüncesinde olan azanın meclise devam konusunda istikrarlı olmamaları, çoğu zaman tatil yapmalarından dolayı mühürlemeleri gereken mazbataların bu nedenle vaktinde icraya konulamaması olduğu ifade edilip ve bu durumun işlerin hızlı görülmesinin önündeki en büyük engeli oluşturduğu belirtilmiştir. Bunun önüne geçmek için aza sayısı on dört olarak belirlenmiştir. Bunun yanında Meclis-i Vâlâ azalığı uhdesinde olduğu diğer memuriyet görevlerini de yürüten kişilerin azalık sıfatları üzerlerinden alınarak bundan sonra azadan olup başka memuriyet icra etmek isteyenlere azalıktan çıkma şartı getirilmiştir. Meclis-i Vâlâ reisinin izni dışında devamsızlık yapan aza azledilecekti. Daha evvel yapılan düzenleme ile teşkil edilen beş cemiyetin sayısı ikiye indirilerek kanunların hazırlanması ve uygulanmasından sorumlu olan İntihab-ı Memurin ve Tatbik-i Kavanin ile adaletten sorumlu Muhakeme

⁶³ İ.MMS, Nr. 9/390, 26 Şaban 1273 (20 Nisan 1857)

Daireleri yerlerinde bırakılmıştır. Meclis-i Vâlâ'nın her türlü devlet meselesi ile uğraşacağı göz önünde bulundurularak burada askeri işler hususunda vukuf sahibi bir kimsenin bulunması uygun görülmüş ve Dar-ı Şura-yı Askeri azasından Ferik Derviş Paşa Meclis-i Vâlâ'ya memur edilmiştir.⁶⁴

1.3. MECLİSLERİN BİRLEŞTİRİLMESİ; MECLİS-İ AHKÂM-I ADLİYE (1861 - 1868)

Meclis-i Tanzimat ve Meclis-i Vâlâ'nın çalışmalarının verimsizleşmesi, yeni düzenlemelere rağmen Meclis-i Vâlâ'da çalışma düzeni konusunda bir istikrar sağlanamadığının aşikar olması, 1861 yılında yaşanan saltanat değişikliği ile Sultan Abdülaziz'in tahta geçmesi, Mustafa Reşid Paşa'nın 1858'de ölümünün ardından Âli, Fuad, Cevdet Paşa gibi ikinci kuşak Tanzimat bürokratlarının devlet yönetiminde etkin hale gelmeleri, 1856'da ilan edilmiş olan İslahat Fermanı'nın gayr-i müslimlere yönelik maddelerinin uygulanması konusunda yaşanan güçlükler ve bu konuda sürekli bir dış baskının olması, Meclis-i Tanzimat ve Vâlâ'nın benzer konular üzerinde çalışmasının yarattığı karışıklık ve taşra meclislerinin kendi bölgelerine ilişkin çok sayıda ıslahat teklifini ve şikayetleri merkeze havale etmesinin yarattığı aşırı iş yükü neticesinde reform ve yasama süreci yeniden bir tıkanıklık dönemine girmiştir.⁶⁵ Bu durum Osmanlı Devleti'nde bir idari düzensizlik meydana getirmiştir. Bu idari düzensizlik nedeniyle İngiltere'nin İstanbul elçisi İslahat Fermanı'nın uygulanması hususunda alınması gereken tedbirleri bir muhtıra ile Bab-ı Âli'ye bildirmiştir. Burada: "Meclis-i Âhkâm-ı Adliye ve Meclis-i Tanzimat namıyla mevcut olan iki büyük meclis yerine ıslahatın tatbikatına nezaret vazife-yi asliyesi ile mükellef olmak üzere hem istişarî reye hem de icraî ve adlî yetkilere malik bir meclisin" kurulması gerektiğini

⁶⁴ Yeni düzenlemelerden sonra Meclis-i Vâlâ'da bırakılan aza şu kişilerden oluşuyordu; Sadeddin Efendi, Ziver Efendi, Mazlum Bey, Ömer Cemil Efendi, Ahmed Vefik Efendi, Mustafa Efendi, Hacı Beyefendi, Rauf Beyefendi, Besim Beyefendi, Osman Efendi, Raif Efendi, Fahreddin Efendi, Başkatip Emin Efendi, Ferik Derviş Paşa; **İ.MMS**, 13/ 547, 20 Safer 1275 (29 Eylül 1858)

⁶⁵Stanford Shaw, **Osmanlı İmparatorluğu ve Modern Türkiye**, çev. Mehmet Harmancı, E Yay., İstanbul 1982, s.79

belirtmiştir.⁶⁶ Neticede Meclis-i Vükela'da, bu tıkanıklığı aşmak için yapılan müzakereler neticesinde iki meclisin çalışma alanlarındaki muğlak durumun meclislerin çalışma düzenini etkilediği ve yapılması planlanan reformların istenilen hız ve verimlilikte gerçekleştirilemediği gerekçe gösterilerek 14 Temmuz 1861/ 6 Muharrem 1278 tarihli İrade-yi Seniyye ile iki yasama meclisi Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye adıyla birleştirilmiştir, Kavanin ve Nizamât Dairesi, Muhakemat Dairesi ve Mülkiye Dairesi olmak üzere üç uzmanlık kuruluna bölünmüş olan yeni meclisin başkanlığına ise Fuat Paşa tayin edilmiştir.⁶⁷

Bu birleşme konusunda, İngiliz etkisinden söz eden Engeldhardt, Fransız idare hukuku ile İngiliz idare rejiminin Tanzimat sürecinde Osmanlı üzerinde rekabette olduğunu Osmanlı reformlarının Meclis-i Tanzimat ve Vâlâ bölünmesiyle Fransız etkisine girdiğini ancak İngiliz büyükelçisinin 1861 yılında İslahat Fermanı hükümlerinin uygulanması için Bab-ı Âli'ye verdiği İslahat teklifinde iki meclisin tek bir organ çatısında birleştirilmesini teklif ettiğini ve bunun üzerine idari- teşrî ve adlî kısımlara ayrılan bir meclis altında iki organın birleştirildiğini ifade etmektedir.⁶⁸

Merkezde bu suretle bir işlevler birliği yaşanırken taşrada var olan işlevler ayrılığı prensibi Osmanlı Devleti'nin idari yapısı için bir çelişki

⁶⁶ Enver Ziya Karal, **Osmanlı Tarihi, C.VII; İslahat Fermanı Devri (1861 - 1876)**, TTK, Ankara 1977, s. 144 – 145.

⁶⁷ **İ.DH**, Nr. 474/31803, 6 Muharrem 1278 (14 Temmuz 1861); “Gerek Meclis-i Tanzimat ve gerek Meclis-i Ahkam-ı Adliye'mizin suret-i teşkilleri Devlet-i Âliyyemizin ihtiyacat-ı hazırasına kafi olmayub rü'yet-i mesalihde bi'l-zarure bazı müşkülât ve tehirat zuhura gelmekte olduğuna ve bu halin İslahî nezdimizde pek mültezem bulunduğu binaen işbu iki meclisde riyaset-i vahide tahtında olarak kemakan Ahkam-ı Adliye ismiyle yad olunmak üzere birleşdürülüb birisi umur-ı idare-yi mülkiye ve biri tezkir ve tanzim-i kavanin ve nizamata ve biri dahi derdest-i ilan olan Cinayat Divanları nizamı İktizasınca oraya havalesi lazım gelecek muhakemata mahsus olma üzere üç kısma taksim olunması ve bu esasa göre icab edecek suret-i tesviyenin bi'l-müzakere istizan edilmesi tensib olunmağın riyaset-i hizmet-i mühimmesi Umur-ı Hariciyye-yi Devlet-i Aliyye'miz Nazırı Fuad Paşa'nın malumat-ı kamile ve dirayet-i müslimesi İktizasınca onun uhdesine tevcih olunarak kendüsünün avdetine kadar riyaset vekaleti dahi mecalis-i aliyeye me'mur olub ehliyeti mücerreb olan Kamil Paşa'ya ihale kılınmağı ilan-ı keyfiyet-i mübaderet eyleye Hak-Teali hazretleri cümlemizi muvaffak buyura amin”; **TV**, Def'a: 616, 17 Muharrem 1278 (25 Temmuz 1861); Cevdet Paşa bu birleşmeyi Meclis-i Âli-i Tanzimat'ın Meclis-i Vâlâ'ya ilhakı olarak mütalaa etmiş ve Meclis-i Vâlâ'nın Kanun Dairesi haline getirildiğini ifade etmiştir; Ahmed Cevdet Paşa, **Tezâkir (13-20)**, s. 153; Carter V. Findley, **a.g.e.**, s. 149

⁶⁸ Eduart Engelhardt, **Tanzimat ve Türkiye**, çev. Ali Reşad, Kaknüs Yay., İstanbul 1999, s. 163-165

yaratmaktaydı ancak ilerleyen süreçte Osmanlı Devlet adamları tercihlerini işlevler ayrılığı (tefrik-i vezaif) prensibinden yana yapmışlardır ve öncelikle 1864 Vilayet Nizamnamesi ile bu prensibi taşra yönetiminde somutlaştırmışlar ardından 1868 yılında Şura-yı Devlet ve Divan-ı Ahkam-ı Adliye'nin kurulması ile merkezde tefrik-i vezaif prensibini hayata geçirmişlerdir.⁶⁹

Meclis-i Ahkâm-ı Adliyye yasamanın merkezi olarak düşünüldüğünden kendisine havale olunan konuları zamanında ve layıkıyla görebilmesi için öncelikle meclis azalarının ehil ve liyakatli kişiler arasından dikkatle seçilmesi gereği üzerinde durulmuştur. Bunun yanı sıra her dairede kaçar aza bulunması gerektiği belirlenerek Mülkiye Dairesi'nde sekiz, Kavanin ve Nizamât Dairesi ile Muhakemat Dairesi'nde ise beşer aza bulunmasına karar verilmiştir.⁷⁰ Meclisin kitabeti de bu bölünmeye uygun olarak oluşturulmuştur.⁷¹

1.3.1. Meclis-i Ahkâm'ın İşleyişi

Ahmed Cevdet Paşa tarafından hazırlanan ve 14 Safer 1278 (9 Ekim 1861) tarihinde çıkarılan Meclis-i Ahkam-ı Adliye Nizamnamesi'nde⁷² meclis,

⁶⁹ Onur Karahanoğulları, **Türkiye'de İdari Yargı Tarihi**, Turhan Kitabevi, Ankara 2005, s. 130 -132

⁷⁰ **İ.MMS**, Nr. 23/977(Lef 1), 10 Muharrem 1278 (18 Temmuz 1861); Meclis-i Ahkâm-ı Adliyye'ye tayin edilen azanın dairelere taksimi de şu şekilde olmuştur; **Mülkiye Kısmı**; Damad Edhem Paşa, Vecihi Paşa, Tahir Efendi, Rıza Efendi, Tevfik Bey Efendi, Arif Efendi, Rauf Bey Efendi; **Kavanin Kısmı**; Mehmed Nuri Paşa, Edhem Paşa, Mehmed Cemal Beyefendi, Cevdet Efendi, Said Efendi; **Muhakemat Kısmı**; Mehmed Celal Paşa, Ahmed Vefik Efendi, Muhtar Beyefendi, İrfan Beyefendi, Şirvanizade Mehmed Rüşdi Efendi. Ancak bu layiha üzerine sadır olan 14 Muharrem 1278 tarihli İrade-yi Seniyye'de Meclis-i Ahkâm-ı Adliyye azası üzerinde yapılması planlanan bu değişikliklere izin verilmeyerek mevcut azaların yerlerinde bırakılmasına karar verilmiştir; **İ.MMS**, Nr. 23/977(Lef 3) 14 Muharrem 1278 (22 Temmuz 1861)

⁷¹ Ahmed Lûtfî Efendi, **Vak'a-nüvis Ahmed Lûtfî Efendi Tarihi**, C. X, haz. Münir Aktepe, TTK, Ankara 1989, s. 40; "Meclis-i Vâlâ Başkatibi Mustafa Efendi; Mülkiyye, Tanzimat Meclisi Serhalifesi Raif Efendi; Kavanin, Meclis-i Vâlâ ikinci katibi Vasıf Efendi; Muhakemat dairelerine birinci ve mümâ-ileyhime birer mu'avin dahi verilmekle, İzzeddin Bey; Kavanin ve Mazbata Odası ketebesi müste'idanından Mahmud bey Mülkiyye ve Rüşdü Efendi Muhakemat Kitabeti muavinliklerine tayin maaşları dahi münasibi vechile tahsis kılındı."

⁷² **Meclis-i Tanzimat Defteri**, C. 2, s. 11 – 14; Nizamname tarihi olarak Meclis-i Tanzimat Defteri'nde 14 Rebiülahir 1278 tarihi verilmektedir. Ancak bu tarihin nizamnamenin deftere kayıt tarihi olması gerekir; **İ.MMS**, Nr. 23/995, Gurre-yi Safer 1278 (Ağustos 1261); Ahmed Cevdet Paşa, meclisin esas olarak üç vazife ile görevlendirildiğini, bunların birinin kanun ve nizamnameler

Kavanin ve Nizamât Dairesi; Mülkiye Dairesi; Muhakemat Dairesi olmak üzere üç kısma ayrılmıştır (md. 1). Bu dairelere ek olarak 1862 yılında Cemiyet-i Muvakkate-yi Tefrikiyye denilen meclis çalışmalarının hızlandırılması amacıyla yeni bir alt-daire kurulmuştur. Meclise gelen tüm evrak öncelikle Tefrik Cemiyeti'ne gelerek buradan ilgili daireye havale edilecekti. Ayrıca bu daire, üst dairelerde görüşülen meseleler ile ilgili ihtiyaç duyulan enformasyonu da toplamakla görevliydi. Böylelikle üst daireler mesailerini tamamıyla kanunların müzakeresi işine ayırabilecek ve meclisin çalışmaları daha hızlı bir şekilde yürütülebilecekti.⁷³ Kavanin ve Nizamât Dairesi, yasama görevini üstlenerek kanun ve nizamların layihalarını hazırlama, mevcut kanun ve nizamların ıslahı ve tashih edilmesi ile görevliydi (md. 2). Mülkiye Dairesi, yerel ve merkezi yönetim üzerine değişiklikler önerme, mülki işlere dair olan konuları müzakere etme ve bunların ne şekilde icraya konulacağına dair fikir bildirmeye memurdu (md. 3). Muhakemat Dairesi ise bir istinaf mahkemesi olarak taşra meclislerinde alınan kararların temyizi ile doğrudan kendisine havale olunacak davaların görülmesinden sorumlu olacaktı (md. 4). Her daire Meclis-i Ahkâm-ı Adliye reisinin idaresi altında çalışacak ve mazbataları onun tarafından mühürlenecekti (md. 5). Daireler kendine ait meselelerin müzakeresi ile sorumlu olacaktı ancak önemli hususlar için bu daireler birleşerek Meclis-i Umumî adı altında çalışmalarını yürütebilecekti (md. 6). Meclise havale olunan evrak sırasıyla müzakereye konulacaktı ancak önemli ve acil hususlarda bu sıra değiştirilebilecekti (md. 7) Meclis-i Ahkâm-ı Adliye'de görüşülen meselelerin kararları ya ittifak-ı ârâ (oybirliği) ya da ekseriyyet-i ârâ (oy çokluğu) ile verilebilirdi. Bir konuda muhalif oy veren azanın muhalefet sebeplerini açıklaması gerekiyordu (md. 8). Muhakemat, kanun ve nizamnameler ile ilgili konularda azanın üçte birinin oyu ile ekseriyyet-i ârâ sağlanabilecekti. Ancak

yapmak, diğerinin vükelayı yargılamak ve sonuncusunun ise kanun ve nizamların uygulanmasında uygunsuz bir durum ortaya çıktığında bunu bir müzakkere ile sadarete bildirmek olduğunu ifade etmiştir. Bu görevlerden ilkinin Kanun Dairesi'ne, ikincisinin meclisin heyet-i umumiyesine, son görevinin ise daha sonra ilga edildiğini ve bir daha hiçbir meclisin böyle bir salahiyyete sahip olmadığını söylemiştir; Ahmed Cevdet Paşa, **Ma'ruzat**, haz. Yusuf Halaçoğlu, Çağrı Yay. İstanbul 1980, s. 34

⁷³ **TV**, Nr: 706, 10 Safer 1280

önemli konularda ekseriyetin ortaya çıkması için azanın yarısından bir fazlasının oyu gerekmektedir. Eşitlik durumunda ise reisin oyu iki sayılacaktı (md. 9)⁷⁴; Meclis reisinin oyunun karşısında bir karar alınması durumunda reis bu mazbatayı kişisel mührüyle mühürlemeyip kararın ekseriyyet-i ârâ ile alındığını tasdiken meclis mührüyle mühürleyecekti (md. 10).

Meclis-i Ahkâm-ı Adliye'ye önemli meselelerde gizli oya başvurma hakkı tanınmıştır. Bu uygulama ile azanın politik baskılardan bir dereceye kadar azade kalabilmesini sağlamanın amaçlandığı söylenebilir.⁷⁵ Oylama şu şekilde yapılacaktı; ilk olarak meclis azalarının her birine beyaz ve siyah renkli olmak üzere iki adet küçük taş verilecekti. Beyaz renkli taş müzakere edilen konunun kabulüne, siyah renkli olan ise reddine işaret ediyordu. Ortaya konulacak ve iç tarafı görünmeyecek şekilde olacak olan iki muhafazadan birisine aza oyunu bildiren taşı gizlice atacak diğerine ise elinde kalan taşı koyacaktı. Bu şekilde oylama yapıldıktan sonra açık olarak oy muhafazası boşaltılacak ve oyların tamamı beyaz çıkar ise ittifak-ı ârâ ile o husus kabul edilmiş olacağından mazbatasına bu durumu belirtmek için "müttehiden tensib olundu"; beyaz taşların fazlalılığı ise ekseriyyet-i ârâyı ifade ettiğinden bu durumda mazbataya "ekseriyyet-i ârâ ile tezekkür ve tasvib kılındı" ifadelerinin yazılması ve mazbatanın hem muhalif rey veren hem de kabul reyi veren aza tarafından mühürlenmesi gerekmektedir. Siyah taşların fazlalığında ise konu reddedilmiş olacaktı (md. 12).⁷⁶

Meclis-i Ahkâm-ı Adliye'nin kanun ve nizamnamelerin uygulamasını denetleme hakkı mevcuttu. Eğer kanun ve nizamın uygulanmasında bir eksik veya hata görürse bu durumu mazbata ile bildirecekti ve bu yanlıştın tekrarlanması durumunda sorumluların cezalandırılması talebini mazbata ile bildirecekti (md. 13). Bu madde ile Meclis-i Ahkâm'a icra üzerinde denetim hakkı sağlanmıştır.

⁷⁴ Meclis-i Tanzimat Defteri, C. 2, s. 11 - 14

⁷⁵ Stanford J. Shaw, "19. Yüzyıl Osmanlı Reform Hareketinde 1876 Öncesi Merkezi Yasama Meclisleri", *Tarih ve Toplum*, S. 77, s.298.

⁷⁶ Meclis-i Tanzimat Defteri, C. 2, s. 11 - 14

1.3.2. Meclis-i Ahkâm'ın Daireleri

1.3.2.1. Kavanin Dairesi

Meclis-i Ahkâm-ı Adliye kendi inisiyatifiyle bir kanun layihası hazırlama hakkına sahip olmanın yanı sıra (md. 19) dışarıdan bazı memurlar ve erbab-ı vukuf kimseler tarafından hazırlanmış nizamname ve ıslahata dair layihaları müzakere etme hakkına sahipti (md. 16). Mevcut kanun ve nizamnameleri tadil ve yeniden kanun ve nizamname hazırlamakla görevli olan Kavanin ve Nizamat Dairesi (md. 14), her nezaret ve dairenin kendi yetki alanında olan hususlara dair hazırlayacağı nizamname ve kanun layihalarını tasdik ve tetkik ile görevliydi, ancak bunların askeri, mali, mülki gibi genel ve daimi olacak konulara dair hazırlanmış olması gerekiyordu. Bunların dışında nezaret ve dairelerin günlük ve sıradan işlerine dair olan hususların Kavanin ve Nizamat Dairesi'ne havale edilmesine gerek yoktu (md. 15). Kavanin Dairesi'nde bir hususun müzakeresinde tetkikat ya da bilgi almak maksadıyla bütün nezaret ve dairelerden memurlar gerektiğinde nazırlar bunların dışında erbab-ı vukuf kimseler Meclis başkanının yazacağı tezkire ile Kavanin Dairesi'ne davet edilebilecekler, kendilerine görüşleri sorulabilecek veya evrak talep edilebilecekti (md. 17).

Kavanin Dairesi'nde müzakere edilen bir konunun esasına dair karar alındıktan sonra teferruatı madde madde müzakere edilerek her maddesine dair ayrı karar alınacaktı (md. 18), gerek Kavanin Dairesi'nde doğrudan doğruya yapılacak kanun ve nizamname layihaları gerekse sair yerlerden buraya havale edilecek olanlar müphem ve karmaşık bir şekilde yazılmayacak, açık, kolay ve kısa ibareler tercih edilecekti (md. 19). Kavanin Dairesi'nde görüşülmüş olan bir nizamın esbab-ı mucibesini bildiren ayrı bir layiha kaleme alınacak ve nizamın maddelerini içeren mazbataya ek olarak takdim edilecekti (md. 21). Kavanin Dairesi'nde müzakere edilip mazbatası hazırlanan ve kabul edilen nizamname ve kanun layihaları gerektiği kadar çoğaltılarak Meclis-i Vükela'da hangi gün görüşülecek ise ondan beş altı gün önce Meclis-i Vükela'ya katılacak zevata dağıtılacaktı (md. 22)

Kavanin Dairesi tarafından hazırlanıp kabul edilmiş olan tüm nizamname ve kanunlar o sene hazırlanacak olan “Düstur” isimli kanun ve nizamname derlemesinde basılacaktır (md. 24).

1.3.2.2. Mülkiye Dairesi

Görevi, mülki idare maliye ve kanunların icrasıyla ilgili olarak kendisine havale edilen konuları müzakere ve tetkik etmek ve o hususlara dair karar vermek olan Mülkiye Dairesi (md 25), azledilmesi veya tayin edilmesi düşünülen kaymakam ve müdürlerle ilgili olarak Meclis-i Ahkâm-ı Adliye’ye havale edilen evrakın müzakeresinden sorumluydu. Azledilecek olan kaymakam ya da müdürün ittifak yahut ekseriyet-i ârâ ile kararlaştırılacaktı ardından aynı şekilde azledilen kaymakamın yerine tayin olacak kişi için karar verilerek mazbatasını takdim edilecekti (md. 26). Müdürlerin azl ve tayini vilayetler için yapılmış Talimat-ı Muvakkate hükümlerine göre, vali ve mutasarrıfların yetki sahasında olduğu için bunların icra-yı asaleti Mülkiye Dairesi tarafından tasdik olunacaktı (md. 27) ancak Meclis-i Ahkâm-ı Adliye’nin kuruluşunun ardından kaymakamlıklar ve müdürlükler sınıf sınıf taksim olduğundan ve Mekteb-i Mülkiye mezunlar ile dışarıdan bu işlere liyakati görülenlerden bu sınıflara tayinleri yapılacağından mülkiye memuriyeti “tarik-i mahsus” haline getirilmiştir. Bu nedenle bu yeni usule uygun olarak müdürlük görevine tayin edilenler yukarıda belirtilen talimat hükümlerinden istisna tutularak azil ve tayinleri Meclis-i Ahkâm’ı Adliye’nin yetkisinde olacaktı. Bir kazadan diğer bir kazaya tayinleri gerektiğinde faydalı olduğu gözlenen müdürlerin bir üst sınıfa terfi ettirilmeleri en üst müdürlük sınıfında bulunanlara ise küçük bir kaymakamlık tevcih edilmesi Mülkiye Dairesi’nin yetkileri dahilinde olacaktı (md. 28). Uzun tetkik ve mütalaalara muhtaç olan mülki konular için Meclis-i Ahkâm-ı Adliye azası ve bunların dışında konu üzerinde bilgi sahibi olan zevatın oluşturacağı komisyonlar tarafından hazırlanan mazbatalar Mülkiye Dairesi’nde tekrar müzakere edilerek kesin karara bağlanacaktı (md. 30).

1.3.2.3. Muhakemat Dairesi

Nizamnamenin son kısmına konulan geçici maddede, Muhakemat Dairesi'nin kurulması tasarlanan Cinayat Divanları'nın göreceği davalar için Divan-ı İstinaf olmasının kararlaştırıldığından dolayı çıkarılacak olan muhakemata dair kanunda görev ve yetkileri belirlenene kadar eski usul ile muhakeme işlerinin yürütüleceği belirtilmiştir.⁷⁷

Meclis-i Ahkam-ı Adliye kuruluşunun ardından düzenli aralıklarla toplanmış ve faaliyette olduğu yedi yıl boyunca Tanzimat sürecinin önemli yasama işlerine imza atmıştır. Padişahın mutad olan, Bab-ı Âli'ye yıllık ziyaretlerini Meclis-i Ahkâm-ı Adliye'ye yapması bu meclisin yasama yetkisini göstermesi bakımından önemli bir göstergedir.⁷⁸

1.3.3. Meclis-i Ahkâm'ın Faaliyetleri

Meclis-i Ahkâm-ı Adliye'nin Osmanlı Devlet yönetimindeki etkinliğini göstermesi bakımından 1863 – 1864 dönemindeki faaliyetini incelemek yeterli olacaktır.⁷⁹ Söz konusu dönemde Mülkiye Dairesi öncelikle mesaisini bütün daireler için geçerli olan tasarruf tedbirlerine riayete ayırmış ve giderleri beklenenin daha altında gerçekleşmiştir. Bunun yanında, ticaret ve vergi meseleleri ile ilgilenilmiş ve beş adet Ticaret Mahkemesi açılmıştır. Rumeli Eyaleti'nde deavi-yi hukukiye için yerler yaptırılmış ve bu bölge için zaptiye askerlerinden müstakil tahsildar ve polis tayini yapılmıştır. Bunlarla beraber, Niş Eyaleti'nde yetim çocukların terbiyesi için bir ıslahane açılması, bölgedeki istihkamlar tamir ettirilmesi ve çeşitli askeri bina ve kışlalar yapılması, Niş Eyaleti'nde meydana çıkan maden yataklarının istikrarlı bir şekilde işletilmesi, Karadeniz'in Samsun'dan Batum'a kadar uzanan bölgesinde yerli bir şirket aracılığı ile vapur işletilmesi, pamuk ziraatının

⁷⁷ BOA, **Meclis-i Tanzimat Defteri**, C. 2, s. 11 - 14

⁷⁸ Stanford J. Shaw, "19. Yüzyıl Osmanlı Reform Hareketinde 1876 Öncesi Merkezi Yasama Meclisleri", **Tarih ve Toplum**, S. 77, s.298

⁷⁹ **TV**, Def'a: 760, 5 Rebiülevvel 1281 (9 Ağustos 1864)

geliştirilmesi için tohumluk ve makine alınması, murabaha işinin kanunla düzenlenmesi, telgraf ve postalar için yeniden tarife düzenlemesinin yapılması, Osmanlı Devleti'nde bulunan liman reisliklerinin idare usulünün ıslah edilmesi, Dersaadet'te bulunan meskenlerin önüne fenerler koyarak geceleri aydınlatmanın sağlanması, askeri daireler için genel bir nüfus sayımı yapımı ve vergi tahsili konularında düzenlemeler yapılması gibi faaliyetler gerçekleştirilmiştir

Mülkiye Dairesi, 1863 yılında Anadolu ve Rumeli'deki halkın durumunu öğrenmek idari bozuklukları yerinde gözlemlemek için yapılan teftiş gezilerinin ardından lüzumlu görünen değişiklikleri yapmıştır. Kanunsuz ve usulsüz uygulamalarda bulunan memurların azil işi gerçekleştirilmiş, eyalet ve liva meclislerinin ıslahı, yol ve geçitlerin yapılması, arazinin imarı, hapishanelerin ıslahı, vakıf işlerinin düzenlenmesi, mevcut telgraf hatları uzatılması, teftiş bölgelerine çarşı – pazar yapılması, borç sandıklarının kurulması, tarımın geliştirilmesi için sulama kanalları açılması, tohumluk dağıtımı, gerekli yerlere iskeleler açılması gibi eyaletlerin nafia hizmetleri gerçekleştirilmiştir. Bosna ve Hersek tarafını teftişle görevlendirilen Cevdet Efendi'nin yapılmasını önerdiği, bölgede bulunan kaza ve köylerin uygun olanlarının birleştirilmesi, lüzumsuz memurlukların ilgası, gereksiz zaptiye eri istihdamından vazgeçilerek askeri masraflarda tasarrufa gidilmesi, Bosna Eyaleti'nde Nizamiye Askerleri alayları kurulması, bazı sınır ve önemli bölgelere kale ve karakol inşası gibi faaliyetler hayata geçirilmiştir.⁸⁰

Kavanin ve Nizamât Dairesi'nde 1863 – 1864 faaliyet döneminde, toplam yirmi üç adet nizamname tanzim, tasdik ve tadil edilmiştir. Maliye için

⁸⁰ 1861 yılındaki Bosna isyanları ardından gerçekleştirilen bu teftiş gezileri ile toplumsal rahatsızlıklar ve düzensizlikler yerinde görülmek istenmiştir. Bu amaçla Osmanlı Devleti'nin önde gelen memurlarından Ahmed Vefik Paşa Hüdavendigâr Eyaleti'ne, Rıza Efendi Canik Eyaletine, Suphi Paşa Rumeli'ye ve Ahmed Cevdet Paşa, Bosna-Hersek Eyaleti'ne teftişle görevlendirilmişlerdir. Bu heyetlerden özellikle Ahmed Cevdet Paşa'nın teftiş heyeti, isyan etmiş olan Bosna-Hersek Eyaleti ahalisinde isyanın sert bir şekilde bastırılmasından dolayı doğmuş olabilecek devlete karşı önyargının kırılması, III. Selim döneminden beri orduya asker vermeyi reddeden bölge ahalisinin asker verme konusunda ikna edilmesi ve bölgedeki arazi meselesinin çözülmesini sağlama gibi konularda görevlendirilmiştir. Bu konuda geniş bilgi için bkz. Erkan Tural, "1861 Hersek İsyanı, 1863 Eyalet Teftişleri ve 1864 Vilayet Nizamnamesi", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, S. 13, C. 2, s. 93 - 105

yeni bir muhasebe sistemi oluşturan ve merkezi devletin gelir ve giderlerini inceleyecek olan Divan-ı Muhasebat'ın vazifelerini belirleyen nizamname, taşra muhasebecilerine dair hazırlanan nizamname, evkafa dair hazırlanan nizamname, deniz ticaretinden doğan davaların görülmesi için kurulan meclisin vazifelerini belirleyen nizamname, rıhtım inşasına ve buralardan alınacak vergiye dair nizamname, köşe sarrafı esnafının bağlı olduğu yerlerin düzenlenmesine dair nizamname gibi yerli sanayi ve ticareti teşvik etmek ve düzenlemek için hazırlanan nizamnameler, mahkemelerde alınacak harçlara dair nizamname, ebniye, duhan ve tuz idareleri hakkında nizamname Kavanin Dairesi'nin hazırladığı nizamnameler arasındaydı. Bu nizamnamelerin yanında pamuk işlenmesi, ipek, iplik, sahtiyan ve kösele imali, yağ çıkarma ve ipek dokuma için İzmir, Edirne, Filibe, Samsun ve Şam'da kurulacak olan on adet fabrikaya gerekli ruhsat ve imtiyaz verilmiştir. Rusçuk – Kasaba Demiryolu şirketlerinin nizamnameleri kontrol edilerek tasdik edilmiştir. Varna Limanı'nın genişletilmesi ile İzmir ve İstanbul'un gaz ile aydınlatılması, matbaa açılması gibi gelişmenin gereklerinden görülen ıslahatları kapsayan nizamnameler ve müzekkereler de Kavanin Dairesi tarafından hazırlanmıştır.

Muhakemat Dairesi, yüz yirmi altısı genel emniyeti ihlal, yirmi altısı rüşvet, otuz sekizi miri malı kullanma, birisi devlet emrine karşı gelme, dokuzu askerlere saldırma, otuzu memurlara itaatsizlik, sekizi hapisneden adam kaçırma ile yetkisi ve hakkı olmayarak resmi sıfat kullanma, eski eserleri tahrip etme, on biri sahte para basma, beş yüz altmış yedisi katil, elli yedisi darp ve yaralama, yüz onu kavga, altısı yalan şahitlik, iki yüz doksan ikisi hırsızlık, yirmi biri iflas ve dolandırıcılık olmak üzere toplam bin beş yüz yetmiş beş davaya bakmıştır.

Meclis-i Ahkam-ı Adliye varlığı müddetince Tanzimat yasalarının çıkarılmasında anahtar olma rolünü sürdürmüştür. Meclis, faaliyeti boyunca dönemin basını tarafından yetkilerinin artmasına rağmen etkisiz kaldığı için eleştiriliyordu. Genç Osmanlı olarak nitelendirilen basın hayatı ve bürokraside yer alan grup Tanzimatçı devlet adamlarını fazla otokrat ve merkezîyetçi

buluyorlardı. Tebaanın da belli nispette yönetime katılımını, memurların keyfi uygulamalarına karşı kendilerini savunabilmelerini sağlayacak imkanların varlığını talep ediyorlardı. Meclis-i Ahkam-ı Adliye Osmanlı Devleti'nin özellikle Islahat Fermanı'ndan sonra gayrîmüslimlere sağlayacağını vaad ettiği devlet işlerine katılabilme hakkının hayata geçirilmesi açısından yetersizlik gösterdiği için konsolos, büyükelçi ve diplomatlar tarafından da değişen isteklerin karşılanması bakımından yetersiz görünüyordu.⁸¹

Bütün yapılan eleştirilere rağmen Meclis-i Ahkam-ı Adliye faaliyette olduğu yedi yıl boyunca önemli yasama işlerine imza atmıştır. Vergi idaresi ve genel olarak idare ve yeni kurulan nizamiye mahkemelerine ilişkin yapılan düzenlemelerin yanı sıra Hazine-yi Âmire'nin örgütlenmesi ve işleyişinin yeniden düzenlenmesi, idari görevlere liyakat sahibi memurların gelebilmesi için Mekteb-i Mülkiye mezunlarının istihdamının kolaylaştırılması, taşraya yeni yol, demiryolu yapımı, telgraf hattı döşenmesi gibi imara dair işleri gerçekleştirmiştir. Meclis-i Ahkam gerçekleştirdiği bu faaliyetler ile 1838'den itibaren başlayan yasama meclisleri geleneğinin önemli bir parçasını oluşturmuştur.⁸²

1.4. MECLİS-İ ÂLİ-İ UMÛMÎ

1.4.1. Meclis-i Âli-i Umûmî'nin Kuruluşu

Meclis-i Âli-i Umûmî, Meclis-i Vâlâ'nın geniş katılımlı olarak toplanması teşkil olunan yüksek danışma ve karar organıdır. Bu meclis sadrazam riyasetinde Meclis-i Vâlâ ve Meclis-i Vükela üyeleri, rütbe-yi ûlâ sınıf-ı evvelinde bulunan memurin ile rütbe-yi ûlâ sınıf-ı sâni ve rütbe-yi saniye sahip bir kısım devlet görevlileri ve emekli rical-i devletten oluşmaktaydı. Yapılacak reformların daha geniş bir zeminde tartışılması ve geniş bir

⁸¹ Stanford J. Shaw, "19. Yüzyıl Osmanlı Reform Hareketinde 1876 Öncesi Merkezi Yasama Meclisleri", S. 77, s. 299

⁸² Onur Karahanoğulları a.g.e., s. 133 - 134

konsensüs ile kararların verilmesini sağlamak Meclis-i Umûmî'nin esas toplanma amaçları arasında gösterilmiştir.⁸³

Meclis-i Âli-i Umûmî 1839-1854 yılları arasını ihtiva eden ilk çalışma döneminde Meclis-i Vâlâ'nın yüksek bürokratların katılımıyla oluşturulan geniş katılımlı bir hali olarak mütalaa edilmiştir. Meclis-i Umûmî için bu dönemde bir nizamname hazırlanmamış, Meclis-i Vâlâ'nın nizamnamesi bu meclis için de geçerli sayılmıştır.

Meclis-i Vâlâ teşkil edilirken azanın rütbelerinin değil, uzmanlık alanlarının dikkate alınmış olmasından dolayı Meclis-i Umûmî müzakeratında sadrazam, nazır gibi yüksek rütbeli devlet memurları karşısında daha düşük rütbeyle sahip olan Meclis-i Vâlâ azasının suskun kalması Meclis-i Umûmî müzakeratının sıhhatli ve verimli bir şekilde yürütülmesine mani olduğundan dolayı Meclis-i Umûmî görüşmelerinde bütün azalar rütbeleri dikkate almadan kendi fikirlerini serbestçe söylemeleri yolunda sürekli teşvik edilmiştir. Alt rütbedeki Meclis-i Vâlâ üyelerinin rütbeleri rütbe-yi ûlâ sınıf-ı sânisine yükseltilmiş ve bunlarla da yetinilmeyerek görüşmelere fiilen katılmayanlar ve görüş bildirmeyenler için zorlayıcı tedbirler alınmış ve bir üye toplantılardaki

⁸³ **TV**, Def'a: 188, 18 Şevval 1255 (25 Aralık 1839); Meclis-i Vâlâ'nın işleyişine dair nizamname sureti içerisinde Meclis-i Umûmî'ye dair şu bilgiler verilmiştir: "...kavanin-i şer'iyye müzakeresi için tayin olunacak eyyam ve vakitte zat-ı sâmi-yi simat-ı cenab-ı sedaret-penahi ve sair vükela-yı fiham huzeratı ve rütbe-yi ûlanın sınıf-ı evvelinde olan zevat-ı kiram meclis-i mezkurda bulunacak iseler de müzakerat-ı vakıada erbab-ı vukufat ne derecelerde ekseriyet bulunur ise karargir olacak ahkam-ı müessise-yi mevzuası olkadar mustahkem ve metin olacağından rütbe-yi ûlanın sınıf-ı sanisi olan menasib eshabıyla selefü'l-zikr Divan-ı Deavi Nezareti muavin-i evveline kadar rütbe-yi saniyeden bulunan fakat Bab-ı Âli memurlarının mesalih-i cariyeye vukuf-ı kemalleri cihetiyle onlar dahi boş kaldıkça kendi kendilerine gidip meclis-i mezkurda bulunmağa mezun olmaları ve evkat-ı müzakeratta dahi cenab-ı mealü'l-elkab ve vekaletpenahi ile beraber olunarak el-hasıl zırde tab ve temsil olunan defterde esamisi muharrer bendegan-ı sıdk-ı nişan-ı saltanat-ı seniyye kaffe-yi meclis-i mezkur azası misüllü ad ve itibar olunmaları keyfiyeti ba-tensib taht-ı nizama idhal kılınmış ve layihayı merkume caride kavanin-i hayriyye kayd ile bir sureti varaka-yı mahsusalara tab ve temsil ettirilerek vükela-yı fiham huzeratına ve meclis-i mezkur azasıyla bilcümle memurin ve bendegana ita ve lecli'l-ilan". Meclis-i Umûmî'nin Meclis-i Vâlâ üyeleri hariç olmak üzere azaları şunlardı: Sadrazam, Şeyhülislam, Serasker, Ticaret Nazırı, Darphane-yi Âmire Müşiri, Hariciye Nazırı, Mabeyn-i Hümayûn Müşiri ve Meclis-i Umur-u Nafia'ya memur Çerkeşli Mehmed Efendi; Bab-ı Âli bürokrasisinden rütbe-yi ûlâ sınıf-ı evveli üyeler: Sadaret Müsteşarı, Hazine-yi Âmire Defterdarı, Mukataat Hazinesi Defterdarı, Divan-ı Deavi Nazırı; Rütbe-yi ûlâ sınıf-ı sanisi üyeleri: Harbiye Nazırı, Evkaf Nazırı, Asakir-i Muntazame Müsteşarı, Hariciye Nezareti Müsteşarı, Bahriye Müsteşarı, Ticaret Müsteşarı; Rütbe-yi sâniyeden üyeler: Teşrifâtî Divan-ı Hümayûn, Beylikci-yi Divan-ı Hümayûn, Amedi-yi Divan-ı Hümayûn, Mektubî sadaret-penahi, Dahiliye Katibi, Hariciye Katibi, Divan-ı Hümayun Tercümanı ve Divan-ı Deavi Nezareti Muavin-i Evveli

suskunluğunu devam ettirirse bunun onun bilgisiz ve yetersiz olduğunun delaleti olarak mütalaa edileceği ve azledileceği bildirilmiştir.⁸⁴ Tanzimat Fermanı hükümlerinin hayata geçirilmesi ve kanunlaştırılması görevinin Meclis-i Vâlâ bünyesinde tedvin edilmesinin ardından Meclis-i Umûmî'nin pazar ve çarşamba günleri olmak üzere haftada iki gün toplanmasına karar verilmiştir.⁸⁵ Bu meclis Meclis-i Vâlâ'nın aldığı kararları kendi toplantılarında kesin karara bağlayarak padişaha arz ediyordu.

Tanzimat'ın ilanının ardından mülkî, askerî, malî pek çok husus üzerinde müzakere yapmak zorunda kalan ve bu nedenle iş yükü artan Meclis-i Vâlâ'da meselelerin daha çabuk görüşülmesi ve karara bağlanması önem arz ettiğinden Meclis-i Vâlâ'nın perşembe, cuma ve pazar olan tatil günlerinden cuma ve pazar günlerinin tatil olması uygulaması ilga edilerek yalnızca Bab-ı Âli'nin tatil günü olan perşembe gününün Meclis-i Vâlâ için de tatil günü olmasına karar verilmiştir. Meclis-i Vâlâ'nın iş yükünün artması tabiatıyla Meclis-i Umûmî'nin çalışma günlerinin yetersiz hale gelmeye başlamasına neden olmuştur ve yeniden işlerin hızlı yürütülmesini sağlamak amacıyla Meclis-i Umûmî'nin çalışma günleri yeniden düzenlenmiştir; Meclis-i Vâlâ'nın cuma ve cumartesi günü müzakere ettiği konular pazar; pazartesi ve salı günü yapılan görüşmeler de çarşamba günleri Meclis-i Umûmî'de müzakere edilecekti.⁸⁶

Meclis-i Vâlâ'nın çalışma temposunun artması ile birlikte Meclis-i Umûmî'nin iş yükü de artmıştır. İki gün olarak belirlenen toplantılarda müzakeresi bitirilemeyen çalışmalar isteğe bağlı olmak koşuluyla üyelerin evlerinde de devam edebiliyordu.⁸⁷ Sadrazam'dan rütbe-yi sâni sınıfına mensup Bab-ı Âli memurlarına kadar geniş bir katılımı toplanan Meclis-i Umûmî'nin bu kadar yoğun bir katılım ile verimli, hızlı ve sağlıklı bir şekilde çalışması mümkün olmadığından ve bunun yanında Bab-ı Âli memurlarının

⁸⁴ **İ. Mes. Müh.**, Nr. 19/2, 24 Cemadiyelevvel 1257 (14 Temmuz 1841)

⁸⁵ **İ.DH**, Nr. 81/4078, 25 Zilkade 1259 (17 Aralık 1843)

⁸⁶ **TV**, Def'a: 194, 26 Zilhicce 1255 (1 Mart 1840); **İ.DH**, Nr. 8/380, 29 Zilhicce 1255 (4 Mart 1840); **İrade Meclis-i Vâlâ**, Nr. 15/240, 29 Zilkade 1256 (22 Ocak 1841); Seyitdanlıoğlu, **Tanzimat Devrinde Meclis-i Vala**, s.67 - 68

⁸⁷ **İ.MV**, Nr. 15/240, 29 Zilkade 1256 (22 Ocak 1841)

meclise katılımının işlerin aksamasına yol açtığından öncelikle üye sayısı azaltılmış ve bu yeni düzenlemeye göre; Meclis-i Vâlâ azasının yanı sıra vükela, harbiye nazırı, nezaret müsteşarları, divan-ı deavi nazırı, amedî, sadaret mektupçusu, gümrük emini, darphane-yi âmire nazırı ve feriki ve meclis-i maliye nazırı meclis toplantılarına katılabilecekti. Bununla birlikte Meclis-i Vükela toplantıları ve Meclis-i Umûmî toplantılarının aynı günlere tesadüf etmesi ve vükelanın aynı zamanda Meclis-i Umûmî azası olmasından dolayı bu durumun aşırı yorgunluğa ve kararların etraflı bir şekilde mütalaa edilmesine mani olduğundan Meclis-i Umûmî'nin yalnız cumartesi günü toplanmasına karar verilmiştir.⁸⁸

Yapılan düzenlemelere rağmen Meclis-i Vâlâ ve Meclis-i Umûmî'nin ağır çalışma temposundan dolayı doğan aksaklıklar giderilememiştir. Meclis-i Umûmî ve Meclis-i Vükela'nın çalışma günlerinin birbirine tesadüf etmesi bu meclislerin verimli çalışması önündeki önemli engellerden olmuştur. Vükelanın hem kendi dairelerinin işlerine yetişmesi hem de Meclis-i Umûmî toplantılarına iştirakı kendi dairelerinin işlerinin aksamasına neden olduğundan ve cuma günü Bab-ı Âli'de tatil günü olduğundan meclis toplantıları Pazar gününe alınmıştır.⁸⁹

1.4.2. Meclis-i Umûmî'nin Görev ve Sorumlulukları

Meclis-i Âli-i Umûmî 1839 – 1854 yılları arasındaki dönemde düzensiz de olsa çalışmalarını sürdürmüştür. 1854 yılında Meclis-i Âli-i Tanzimat'ın teşkil edilmesi ile Meclis-i Âli-i Umûmî'nin görev ve sorumluluklarını belirleyen bir nizamname hazırlanmıştır. Bu nizamnamede Meclis-i Umûmî'nin esas görevi Meclis-i Tanzimat tarafından müzakere ve tanzim edilecek nizamname layihalarını görüşerek padişaha arz etmek olarak belirlenmiştir (md.1). Meclis-i Umûmî eskiden olduğu gibi sadrazamın başkanlığında, Meclis-i

⁸⁸ **İ.Mes.Müh.**, 19/2, 24 Cemadiyelevvel 1257 (14 Temmuz 1841)

⁸⁹ **TV**, Nr: 264, 22 Zilhicce 1259 (13 Ocak 1844); **İ.DH**, Nr. 81/4078, 25 Zilkade 1259 (17 Aralık 1843); Akyıldız, **Tanzimat Dönemi Osmanlı Merkez Teşkilatında Reform**, s. 186.

Vükela, Meclis-i Vâlâ, Meclis-i Tanzimat azaları, memurîn-i kîram ve Bab-ı Âli ricalinden mürekkep olarak toplanacaktı (md.2). Meclis-i Umûmî, yalnız Meclis-i Tanzimat nizamname layihalarının müzakeresi için icab ettikçe akdolunacaktı (md.3). Meclis-i Umûmî toplanmasına karar verildikten sonra Meclis-i Tanzimat'ın hazırladığı kanun ve nizamnameler bastırılarak azalara dağıtılacaktı ancak bu suretlerin dağıtımı ve müzakere başlama tarihi arasında en az üç günlük bir süre olması gerekmekteydi (md. 4). Üyeler müzakerelere gelmeden önce kanun veya nizamname metnini inceleyip değiştirilmesini istedikleri yerleri kırmızı kalem ile işaretleyebilecekti (md. 5). Kanun veya nizamnamenin geneli üzerinde mutabakat sağlanmasının ardından diğer maddelerin incelenmesi işine geçilecekti (md. 6). Nizamname layihasının bir maddesi üzerinde itiraz vukuu bulunduğu bu husus hakkında Meclis-i Tanzimat azalarından birisi mütalaalarını bildirecekti. Neticede Meclis-i Umûmî bu mütalaayı kabul eder ise söz konusu madde ibka olunacaktı ancak karşı tarafın mütalaası Meclis-i Umûmîce uygun görülür ise oylama yoluyla hangi görüş kabul edilirse ona karar verilecekti (md. 8) Maddeler üzerinde değişiklik öngörüldüğünde Meclis-i Tanzimat tarafından hazırlanan kısmın üzeri çizilerek Meclis-i Umûmî'nin yaptığı değişiklik maddenin yanına kırmızı kalem ile yazılacaktı (md. 9). Meclis-i Umûmî'de kararlar oybirliği veya oyçokluğu - üyelerin üçte ikisi - esasına göre alınacaktı (md. 12). Oylama usulü ise bir tarafında red; diğerinde kabul yazan kağıdın ilgili yerine azanın attığı imzaların sayılması yoluyla olacaktı (md. 11). Bu süreçlerden geçen kanun veya nizamname layihaları Meclis-i Âli-i Umûmî ve Meclis-i Tanzimat mazbataları ile birlikte padişaha arz edilerek kanunlaştırılacaktı (md. 15).⁹⁰

Meclis-i Vâlâ'nın yasama etkinliğini elinde tuttuğu dönemde onunla, Meclis-i Tanzimat'ın bu etkinliği elde ettiği dönemde ise Meclis-i Tanzimat ile işbirliği içinde çalışan Meclis-i Umûmî, yasama faaliyeti dışında kimi zaman olağanüstü durumlar içinde toplantıya çağırılmıştır. Meşveret Meclisi şeklinde

⁹⁰ İ.MMS, Nr. 4/130, Lef; 8 – 10, 25 Rebiülahir 1271 (15 Ocak 1855); TV, Def'a: 519, 14 Cemadiyelahir 1271 (4 Mart 1855)

olan bu toplantıların konuları genellikle iç veya dış önemli sorunlar, savaş veya barış kararı gibi hayatî meselelerdi. Bu tür toplantılara meclisin tabii üyelerinin yanı sıra başka ilgili kimselerde çağırılabilirdi.⁹¹

Yasama faaliyetinin yanı sıra devletin önemli meselelerini görüşmek için de toplanan Meclis-i Umûmî, sadrazamdan ulema ve millet reislerine kadar uzanan geniş aza profili ile aynı zamanda bir temsilî niteliğe de haizdi. Meclis-i Vâlâ'nın kararlarının burada gözden geçirilmesi Meclis-i Umûmî'ye Meclis-i Vâlâ üzerinde bir denetleyici üst meclis vasfı da kazandırıyor. Ancak Meclis-i Umûmî'nin faaliyetleri önce Meclis-i Vâlâ ardından da Meclis-i Tanzimat'ın kararlarını onaylamaktan öteye gidememiş, Bab-ı Âli ile Meclis-i Vâlâ arasında iletişimin sağlandığı bir kurum olarak hizmet vermiştir.⁹²

⁹¹ Ahmet Lütfi, **Ahmet Lütfi Tarihi**, C.IX, haz. Münir Aktepe, İÜEF Yay., İstanbul 1984 s. 104; "Tanzimat'ın eksiklikleri ve neler yapılması gerektiğine dair yapılan bir Meclis-i Umûmî toplantısına vükela, ulema, sair memurin, milel-i selase patrikleri, hahambaşı ve bazı mu'teberan-ı milletten kimseler dahi çağırılmıştır."

⁹² Seyitdanlıoğlu, **Tanzimat Devrinde Meclis-i Vala**, s. 74.

İKİNCİ BÖLÜM

ŞURA-YI DEVLET

2.1. ŞURA-YI DEVLET'İ HAZIRLAYAN KOŞULLAR

Tanzimat döneminde teşkil olunan Meclis-i Vâlâ-yı Ahkam-ı Adliye, Dar-ı Şura-yı Bab-ı Âli ve Dar-ı Şura-yı Askerî olarak kurulan üçlü yapı adlî, idarî ve askerî kazanın organları olarak tasarlanmışlardır. Bu üçlü yapı içerisinde Meclis-i Vâlâ-yı Ahkam-ı Adliye, hem yargı düzeninde hem de reformları yapma ve denetleme konusunda işlevler üstlenen bir kurum olarak merkezde temayüz ederek yetkileri elinde toplamıştır. Tanzimat'ın başından beri yargı teşkilatı konusunda yapılan düzenlemeler idari fonksiyonları üstlenen taşra meclislerinin mahkemelerden ayrışmasını sağlamıştır. Böylelikle kuvvetler ayrılığı ve idari yargının kökeni öncelikle taşrada başlamış aynı surette merkezde de kuvvetler ayrılığı ilkesinin uygulanması zorunluluğu hissedilmiştir. Şura-yı Devlet bu ayrışmanın neticesinde ortaya çıkmıştır. Nizamiye mahkemelerinin adli sistemde başat konuma gelmesi bunların kararlarının temyizi için merkezde üst bir uzmanlık kurumu ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Bu ihtiyaç ve Vilayet Nizamnamesi ile uygulamaya konulan meclisler ve mahkemeler yoluyla idari ve adli sistemin birbirinden ayrılması sisteminde görülen başarı üzerine merkezde de yeni bir düzen zarureti ortaya çıkmış ve Şura-yı Devlet'in kuruluşu bu süreçte gündeme gelmiştir.⁹³

Şura-yı Devlet, Mustafa Reşid Paşa tarafından yetiştirilen ikinci kuşak Tanzimat bürokrasisinin yarattığı bir organdır. Şura-yı Devlet'in kuruluşundaki temel amaç: "İdare-i umur-ı Devlet-i Aliyye'nin kaffe-i usul ve furû'unda lüzumu görünen ıslahatın peyderpey icrasıyla gerek devletce be tebaaca olan mesalih-i cariyenin ve gerek imar-ı mülk ve ona müteferri olan mevadd-ı

⁹³ Onur Karahanoğulları, **a.g.e.**, s. 136

külliyenin mihver-i layıkında cereyanı...” ifadesiyle Nizamname-yi Esasî'nin dibacesinde ortaya konmuştur.⁹⁴ Bu amaç ile kurulan Şura-yı Devlet, 1838'de kurulmasının ardından pek çok reforma uğrayan Meclis-i Vâlâ'nın geçirdiği değişikliklerin son halkası olarak ortaya çıkmıştır.⁹⁵

Şura-yı Devlet'in kuruluşunda yeni kuşak Tanzimat neslinin tebaanın yönetime katılımının sağlanması hususunda daha fazla imkan vermek istemeleri ve Avrupalı diplomat ve konsoloslardan gayrimüslimlerin yönetime katılmaları noktasındaki baskıları da etkili olmuştur. 1867 yılında hem Fransa hem de Rusya, Osmanlı Devleti'ne yönelik ayrıntılı reform programları sunmuşlardı. Fransızların planı, milletlerinin eşitliğinin artırılması, karma eğitim yapılması, Osmanlı Devleti'ndeki tüm tebaanın kaynaştırılması yolundaydı.⁹⁶ Ruslar ise Osmanlı Devleti'nin milletler temelinde özerk bölgelere ayrılmasını öngörüyordu.⁹⁷ Bu ortamda ıslahat konusundaki uluslararası baskıyı hafifletmek isteyen Fuad Paşa, düvel-i muazzama büyükelçilerine hitaben kaleme aldığı 15 Mayıs 1867 tarihli muhtıradan, ıslahat Fermanı'ndan beri gerçekleştirilen ilerlemeleri sıralamış ve hala yapılması gereken düzenlemeler olduğunu kabul etmiştir. Gelecekte yapılacak reformları sıralayan Fuad Paşa, Fransız modeline dayalı bir Şura-yı Devlet'in kurulacağını, yabancıların taşınmaz mülk sahibi olmalarına izin veren kanunların çıkarılacağını belirtmiştir. Böylelikle Fuad Paşa, 1867 Mart'ında hem Hıristiyanlardan hem de Müslümanlardan oluşan bir Şura-yı Devlet fikrini ortaya atmıştır.⁹⁸ Âli Paşa da 1867 yılında Girit'ten gönderdiği layihasında Hıristiyanlara yönetime katılma hususunda eşit hak tanınması fikrinde olduğunu belirtmiştir. Bunun yanı sıra iki devlet adamı da 1864

⁹⁴ **Düştur**, “Şura-yı Devlet Nizamname-yi Esâsîsi”, Tertip I, C.I, Matbaa-yı Amire, İstanbul 1289, s. 703

⁹⁵ Mehmet Canatar, Yaşar Baş, “Şura-yı Devlet Teşkilatı ve Tarihi Gelişimi”, **OTAM**, S.IX, 1998, s. 111-112.

⁹⁶ 22 Şubat 1867 tarihli Fransız reform programı önerisi için bkz. Le Baron I. De Testa, **Porte Otomane**, C.IV, Paris 1892, s. 418-422

⁹⁷ Eduard Engelhardt, a.g.e., s. 209 – 212; Testa, **a.g.e.**, s. 433 - 441

⁹⁸ ıslahat Fermanı hükümlerinin büyük bir titizlikle uygulanmaya devam ettiğini belirten Fuad Paşa, gayr-ı Müslimlerin devlet memuru olabilmeleri konusunda, hem başkentte hem de yurt dışı görevlerinde önemli işlerin zaten gayr-ı Müslimler tarafından icra edildiğini belirttikten sonra, eşitlik prensibine dayanılarak din ayrımı yapılmaksızın bütün tebaadan temsilcilerin yer alacağı ve kamu işlerini görmekle görevli bir imparatorluk konseyinin kurulacağını ilan etmiştir; Testa, **a.g.e.**, s. 457

Vilayet Nizamnamesi ile kurulan sistemde vilayetler ile merkez arasındaki bağı kuvvetlenmesi ve vilayetlerin denetimi için merkezi bir idarî organ gerektiği fikrindeydi. Bütün bunların yanısıra temsil ilkesinin genişletilmesi Osmanlı devlet adamlarına adem-i merkeziyetçi hareketleri dizginleme imkanı sağlayacaktı.⁹⁹

Osmanlı Devleti'nde taşrada uygulanmaya başlanan yeni düzen ile Şura-yı Devlet'in kuruluşu arasında doğrudan bir ilişki mevcuttu. 1864 yılında uygulamaya konulan Tuna Vilayet Nizamnamesine göre vilayet düzeni baştan aşağı değiştirilmiştir. Eski eyaletlerin yerini sancak, kaza ve nahiyelerden oluşan yeni vilayetler almıştır. Vilayet merkezinde valilerin, sancaklarda mutasarrıfların ve kazalarda kaymakamların riyasetinde idare meclisleri teşkil olunacaktı. Bu meclislerde bölgelerin idarecilerin yanı sıra müslim ve gayrimüslim tebaa arasından iki yıllığına intihab olunan azalarda yer alabilecekti. Vilayetlerde kurulan karma nizamîye mahkemelerinin azaları da aynı yolla intihab olunacaktı. Nizamnameye göre her sene vilayet merkezinde bütün diğer birimlerden gelen azaların katılımıyla Vilayet Meclis-i Umumîsi akdolunacaktı. Bu suretle Osmanlı taşra idaresinde hem adlî ve idarî işler arasında hem de meclis ve mahkeme sistemi arasında merkezden evvel bir ayrışma sağlanmıştır.¹⁰⁰ Bu uygulama öncelikle bu nizamnamenin uygulanması için teşkil edilen Tuna Vilayeti'nde Midhat Paşa tarafından ve Halep Vilayeti'nde Ahmed Cevdet Paşa tarafından uygulamaya konulmuş ve tedricen yaygınlaştırılmıştır. Yeni uygulamanın başarısı aynı sistemin merkezde de uygulanmasını gündeme getirmiş ve bu Şura-yı Devlet'in teşkil gerekçelerinden biri olmuştur.¹⁰¹

Bunların yanında Fransa ve Avusturya gibi ülkelerdeki Devlet Şurası örneklerinin yasama işlerini icra etmedeki başarısı, Osmanlı Devleti'nin vilayetlerde uyguladığı sistemi merkezde tanzim etmek isteyen Âli, Fuad

⁹⁹ Roderic H. Davison, **Osmanlı İmparatorluğu'nda Reform, 1856 – 1876**, çev. Osman Akinhay, Agora Kitaplığı, Ankara, 2005, s. 247 – 248.

¹⁰⁰ **Düstür**, "Teşkilat-ı Vilayet Nizamnamesi", Tertip I., C.I, s.608 - 625

¹⁰¹ **Dosya Usulü İrade Tasnifi** (Bundan sonra DÜİT), Nr. 58/51, "Şura-yı Devlet'in kuruluşunu bildiren Takrir-i Âli", 8 Zilhicce 1284 (1 Nisan 1868); **TV**, Def'a: 963, 2 Muharrem 1285 (25 Nisan 1868)

Paşa ve çevresindekilerinin Devlet Şurası uygulamasının Osmanlı Devleti için de ideal olduğu yolundaki fikirlerini güçlendirmiştir.

2.2 ŞURA-YI DEVLET'İN KURULUŞU

Şura-yı Devlet kurma önerisi ilk olarak Meclis-i Ahkâm'ın özel bir komitesi tarafından 8 Cemadiyelevvel 1284/7 Eylül 1867 tarihli bir mazbata ile yapılmıştır.¹⁰² Kurulması tasarlanan organın devletin genel meselelerini tartışmak için merkez olmak, gereken yasa değişikliklerini görüşüp padişahın onayına sunmak üzere hazırlamak, hükümet ile şahıslar arasındaki davaları görmek, vilayet meclislerinin verdiği hükümler için temyiz makamı olma, memurları yargılama ve devletin meydana gelecek bütün sorunlarında fikir beyan etme gibi salahiyet ve sorumlulukları olacaktı. Bu açılardan yeni kurulacak meclisin seleflerinden çok farklı bir yapıda teşkil edildiği söylenemez. Bunlardan farklı olarak her sene vilayet merkezinde toplanacak olan Vilayet Umum Meclisleri'nin kendi bölgelerindeki sorunlar ve ıslahata dair hazırlayacağı layihaları, bunları merkeze getirmek için seçilen o bölgelerin azaları ile birlikte müzakere edip karara bağlama sorumluluğu mevcuttu. Şura-yı Devlet o dönemde ağırlık kazanan hususlar dikkate alınarak, Mülkiye, Zaptiye, Harbiye; Maliye, Evkaf; Adliye; Nafia, Ticaret, Tarım ve Eğitim olmak üzere beş daire olarak tasarlanmıştır. Şura-yı Devlet başkanlığını azadan biri değil başkatip ve bir başkatipin yardım ettiği vükeladan biri üstlenecekti. Adlî davaların görülmesi adalet işleri ile

¹⁰² Stanford J. Shaw, "19. Yüzyıl Osmanlı Reform Hareketinde 1876 Öncesi Merkezi Yasama Meclisleri", S. 77, s. 299; Ahmed Lûtfî Efendi, **Vak'a-nüvis Ahmed Lûtfî Efendi Tarihi**, C. XI, s. 101; "1868 yılı Şubat ayında Şura-yı Devlet nizamıyla ba'zı hususat-ı mühimme müzakeratı için vükela-yı fihamdan mürekkeb, Mabeyn-i Hümayunda Meclis-i Mahsus akd olunmuştur."; Ahmed Lûtfî Efendi, **Vak'a-nüvis Ahmed Lûtfî Efendi Tarihi**, C. XI, s. 116; "Abdülaziz'in Seyahat-i seniyyeden avdetinden sonra bazı vükela-yı fihamdan mürekkeb huzur-ı hümayunda bir Meclis-i Âli akdine irade buyurularak esna-yı seyahat-i seniyyede müşahade olunan ahval-i siyasiye ve maddiyenin o meclisde müzakeresine himmet buyruldu. Bir müddet sonra Şura-yı Devlet nizamıyla bazı mehamm-ı Saltanat-ı seniyye müzakeresi için yine mabeyn-i Hümayunda bir meclis-i âli teşkil kılındı."

ilgilenmesi için kurulacak olan yeni organa devredileceğinden merkezî düzeyde yasama ve yargılama birbirinden ayrılacaktı. ¹⁰³

Meclis-i Ahkam-ı Adliye'de Şurayı Devlet ve Divan-ı Ahkam-ı Adliye'nin kuruluşu ve genel prensipler üzerine hazırlanan rapor 1868 yılının Şubat – Mart döneminde Bab-ı Âli'de görüşülmeye başlanmıştır. Sultan Abdülaziz'in başkanlığında geniş katılımlı olarak yapılan bu toplantılara Âli Paşa Girit'te olduğundan dolayı iştirak edememiş ancak oradan gönderdiği layihalarla bu tasavvurları desteklemiştir ve Girit'te uygulamaya konulmaya çalışılan sisteme benzer olarak temsilî bir özelliğın yeni kurulacak organın bünyesinde yer alması gerektiğini belirtmiştir. Bunların yanında Âli Paşa, iç isyanlar ve dış müdahalelerin dayanılmaz boyutlara gelmesi nedeniyle devleti ayakta tutmak için geçici tedbirlerin yetersiz olduğuna belirtmiştir. Temel önerisi bütün kamu görevlerinin ayırım yapılmaksızın bütün tebaaya açılmasıydı. Bu durumun Hıristiyan tebaa daha eğitilmiş olduğu için onlar lehine bir durum oluşturacağını ve Müslüman tebaanın tepkisini çekeğini Âli Paşa'da kabul ediyordu. Bu nedenle Müslümanların da bir an önce eğitim konusunda aşama sağlamaları gerektiğini ve bunun için Hıristiyan ve Müslümanların birlikte karma okullarda eğitim görmeleri gerektiğini ifade etmiştir. Böylelikle de azınlıkların çocuklarının anti-Osmanlı fikirlerinin aşılandığı Rusya ve Yunanistan'daki okullara gönderilmesi durumunun önüne geçilebilirdi. Bunların yanında karma davalara bakacak seküler mahkemeler kurulması ve Avrupaî bir medeni kanun hazırlanması görüşlerini savunmuştur. Osmanlı Devleti'nin uluslararası alanda tecrit edildiğini söyleyen Âli Paşa, bütünlüğün ancak Hıristiyan – Müslüman eşitliği sağlanırsa korunulabileceğini düşünüyordu; ancak bu suretle azınlıklar ayrılıkçı fikirlerden vazgeçebilirlerdi. Bu fikirlerinin ışığında Âli Paşa'nın, devletin tek kurtuluş yolu olarak bütün tebaanın kaynaştırılmasını gerekli

¹⁰³ Stanford J. Shaw, "19. Yüzyıl Osmanlı Reform Hareketinde 1876 Öncesi Merkezi Yasama Meclisleri", **Tarih ve Toplum**, S. 77, s. 299.

gördüğü söylenebilir.¹⁰⁴ Toplantılara Tuna Vilayeti'nden çağırılan Midhat Paşa ve Halep Vilayeti'nden celb olunan Ahmed Cevdet Paşa gibi taşra sistemini çok yakından tanıyan reformist Tanzimatçıların yanı sıra Osmanlı Devleti'nde kuvvetler ayrılığı prensibinin yerleşmesini kuvvetle savunan Fransız büyükelçi Nicholas-Prosper Bourée gibi yabancı devlet adamları da katılmıştır.¹⁰⁵

Âli Paşa'nın Girit'ten avdetinden (5 Zilkade 1284/28 Şubat 1868) altı gün sonra 11 Zilkade 1284/4 Mart 1868'te Şura-yı Devlet ve Divan-ı Ahkam-ı Adliye'nin kuruluşunu kesinleştiren irade çıkarılmıştır.¹⁰⁶

¹⁰⁴ Roderic H. Davison, **Osmanlı İmparatorluğu'nda Reform, 1856 – 1876**, s. 90 – 91; BOA, **Yıldız Esas Evrak**, Nr. 91/29, 2 Şaban 1284 (29 Kasım 1867); Ahmed Lûtfî Efendi, **Vak'a-nüvis Ahmed Lûtfî Efendi Tarihi**, C. XI, s. 119-130

¹⁰⁵ Ahmed Cevdet Paşa, **Tezakir (40 – Tetimme)**, s. 84; Stanford J. Shaw, "19. Yüzyıl Osmanlı Reform Hareketinde 1876 Öncesi Merkezi Yasama Meclisleri", S. 77, s. 299-300.

¹⁰⁶ İsmail Hakkı Görelî'nin Devlet Şurası adlı çalışmasında bir sureti derç olunan iradenin metni şöyledir: "Beyandan müstağni olduğu veçhile devlet ve memleketçe ve hukuk ve emniyeti şahsiyece en ziyade lüzumu olan islâhatın biri dahi mesalihi hukukiyenin, umuru mülkiye ve hükümet-i icraiyyeden tefriki hususu olup bu madde mütenabihanın dahi biran evvel yoluna konulması... fevkelgaye mültezem olduğundan elhaletülhazihî Meclis-i Ahkam-ı Adliye'ye havale olunmakta olan deavi ve muhakematı nizamîyenin rüyet ve tetkiki için Divan-ı Ahkâm-ı Adliye namıyla Vükelâyı devletten bir zatın tahtı riyasetinde bir meclisi müstakîl teşkil olunması ve gerek buna lazım olan nizamâtın hemen tertibi ve gerek Meclisi Valânın bu haline ve tecarübü vakıa ve mukteziyatı mesalihe göre usulü hazırasının tadil ve tenkîhi ile bir yandan arz ve istizan kılınması ve Meclis-i Valâya bâdezin Şura-yı Devlet ıtlak olunup riyasetinin umuru mülkiye ve nizamâtı cedideyi Dahilîyeye vukuf tammi ve dirayet ve kifayeti mücerreb ve müsellemler olan Tuna Vilayeti Valisi Midhat Paşa'ya ve Divan-ı Ahkâmı Adliye riyasetinin dahi kezalik liyakat ve malumatı kâfiyesi cihetiyle Halep valisi Cevdet Paşaya ihalesi ve mücerret mehamı saltanat-ı seniyyenin matlûbu âli olan hüsnü ceryanına bir kat daha tekviyet verilmiş olmak üzere muktezi görünen tevcihatı sairenin de mekfuf puslada muharrer olduğu ve şifâhen istizan olunduğu veçhile icra ve ilan kılınması iradei seniye icabından bulunmuş olmağla olbabda"; İsmail Hakkı Görelî, **Devlet Şurası**, Yeni Matbaa, Ankara 1953, s. 5-6; Şura-yı Devlet'in kuruluş tarihi olarak 11 Zilkade 1284 ve 8 Zilhicce 1284 tarihleri mi olduğu tartışmalı bir husustur. Kaynaklarda genellikle 11 Zilkade 1284 (5 Mart 1868) Şura-yı Devlet'in kuruluş tarihi olarak belirtilmektedir; bkz. Seyitdanlıoğlu, **Tanzimat Devrinde Meclis-i Vâlâ**, s. 57; Şura-yı Devlet'in kuruluş tarihi üzerine olan tartışmanın ana sebebi **İ.DH**, Nr. 572/39852 tasnif numaralı ve 11 Zilkade 1284 (5 Mart 1868) tarihli Şura-yı Devlet'in kurulduğunu bildiren ve genel esaslarla kurumun çalışma yapısını ortaya koyan belgenin aslının kayıp olmasıdır. Bu belgenin Başbakanlık Osmanlı Arşivi'nde bulunan nüshasının üzerine: "Vesika zuhur etmedi. Mülkiye Şura-yı Devlet'e naklolunmuş" ibaresi kaydedilmiştir, ancak İsmail Hakkı Görelî'nin çalışmasında bu belgenin bir sureti derç edilmiştir. Şura-yı Devlet ilk kararını 24 Zilkade 1284 (18 Mart 1868) tarihinde almıştır. Buradan hareketle 11 Zilkade 1284 (5 Mart 1868) tarihili irade ile Şura-yı Devlet'in kuruluşunun ilan edildiği ve genel çalışma prensiplerinin belirlenerek feshedilmiş olan Meclis-i Vâlâ azasıyla çalışmalarına başladığı söylenebilir. 8 Zilhicce 1284 (1 Nisan 1868) tarihinde ise Şura-yı Devlet'in Nizamname-yi Esasî'si onaylanarak yürürlüğe girmiştir; **HH**, Nr. 1648/54, 8 Zilhicce 1284 (1 Nisan 1868). Bu hususlar dikkate alındığında Şura-yı Devlet'in kuruluş tarihi olarak Abdülmecit Mutaf'ın "Osmanlı Arşiv Belgelerine Göre Şûrâ-yı Devlet (1868-1922/1284-1342)" başlıklı çalışmasında ifade ettiği gibi 11 Zilkade 1284 (5 Mart 1868) tarihinin kabul edilebilir olduğu

Bu irade ile hukuk işlerinin mülki ve icraî işlerden ayrılması için Meclis-i Vâlâ-yı Ahkam-ı Adliye, Şura-yı Devlet ve Divan-ı Ahkam-ı Adliye olarak iki kısma ayrılmıştır. Kurucu başkan olarak tefrik-i vezaif prensibinin taşradaki ilk uygulayıcıları olan Midhat Paşa, Şura-yı Devlet başkanlığına ve Ahmed Cevdet Paşa, Divan-ı Ahkâm-ı Adliye riyasetine tayin olunarak aynı suretle bu prensibin merkezde de uygulanması için görevlendirilmişlerdir.¹⁰⁷

Yapılan reformun temel iki esası vardı; kanun ve nizamnameleri hazırlayarak bunların uygulanmasını ve halkın refahını sağlamak, malını, canını, namusunu korumak için gereken kanunların çıkarılıp bu kanunlar hususunda bir ihtilaf vukuu bulduğunda bunların yorumlanmasını sağlamaktı. Devletin esas görevlerinden olan yasama ve bunun uygulanmasının adlî konularla karışmasını önlemek, yasama ile adliyenin birbirine karşılıklı müdahalesinin önüne geçmek ve bu iki görevin birbirinden bağımsız kurum ve memurlar tarafından yerine getirilmesi elzem görünüyordu, aksi takdirde hükümetin ve yasamanın beklentileri ve acil ihtiyaçları dolayısıyla adaletin ihlal edilmesi kaçınılmaz bir sonuç olabilirdi. Bu kaide öncelikle taşrada uygulamaya geçmiş ve faydalı sonuçları görülmüştü. Bunun merkezî düzeyde uygulamaya konulması bu aşamada bir zorunluluk halini almıştı. Bu nedenlerle Şura-yı Devlet yasama faaliyetinde bulunmak, bunların uygulamasını denetlemek, devlet meseleleri ile uğraşmak için Divan-ı Ahkâm-ı Adliye adı verilen ikinci meclis ise adlî konularla ilgilenmek, Nizamiye mahkemelerinin son temyiz mercii olarak görev yapmak amacıyla teşkil edilmiştir.¹⁰⁸

Osmanlı Devleti'nde tefrik-i vezaif anlayışının erken bir örneği olarak Tanzimat Fermanı'nın ilanının ardından Meclis-i Vâlâ'nın yasama ile görevlendirilerek Tanzimat reformlarının hayata geçirilmesinden sorumlu

görülmektedir. Kuruluş iradesi çıktıktan sonra Şura-yı Devlet bir müddet bu suretle çalışmış ve ilk kararlarını almıştır; **İrade Şura-yı Devlet**, 1/1, 24 Zilkade 1284 (18 Mart 1868)

¹⁰⁷ Sürecin tasviri için bkz. Ahmed Cevdet Paşa, **Tezakir (40 – Tetimme)**, s. 84; İbnülemin Mahmud Kemal İnal, **Son Sadrazamlar**, C.I, Dergah Yay., İstanbul 1982, s. 319; Mehmet Seyitdanlıoğlu, **Tanzimat Devrinde Meclis-i Vâlâ (1838 - 1868)**, s. 56 – 57; Roderic H. Davison, **Osmanlı İmparatorluğu'nda Reform, 1856 – 1876**, s. 250

¹⁰⁸ Stanford J. Shaw, "19. Yüzyıl Osmanlı Reform Hareketinde 1876 Öncesi Merkezi Yasama Meclisleri", S.77, s. 300

tutulması ve bunun karşısında Bâb-ı Âli'nin icra organı haline getirilmesi olduğu söylenebilir. Yargı görevi de Meclis-i Vâlâ'nın uhdesinde idi. Ancak Osmanlı Devleti'nde bu aşama da tefrik-i vezaif anlayışından çok devlet yönetiminde fonksiyonel bir ayrışmadan söz edilebilir. Bu anlayış 1854 yılında Meclis-i Tanzimat'ın kurulması ile biraz daha belirgin bir hal almış, nizamnamelerinde açık bir hüküm olmamasına rağmen iki meclis arasında de facto bir ayırım yaşanarak Meclis-i Vâlâ, daha çok yargı, Meclis-i Tanzimat ise yasama faaliyetine yoğunlaşmıştır. Şura-yı Devlet ve Divan-ı Ahkâm-ı Adliye'nin kuruluşu ile bu süreç en olgun haline erişmiştir.¹⁰⁹

Padişahın Bab-ı Âli'ye yaptığı mutad ziyaretinde sunulan ve Şura-yı Devlet'in ilk yıl faaliyetinin bir dökümü olan mazbatada Şura-yı Devlet ve Divan-ı Ahkâm-ı Adliye ayrışmasının esas nedenlerinden birinin tefrik-i vezaif kaidelerini merkezde de hayata geçirilmesi niyetinin olduğu idareye ve hukuka ait hususların birbirinden müstakil oldukları ve bunların birbirinden bağımsız kurumlarca görülmeleri gerekliliği belirtilerek bu usulün vilayetlerde başarıyla uygulandığı, merkezde de bu uygulamaya geçilmenin bir zorunluluk kazandığı ifade edilmiştir.¹¹⁰

Şura-yı Devlet ve Divan-ı Ahkâm-ı Adliye'nin kuruluşunun ardından çalışma prensipleri ve kurumların dayanacağı genel esaslar üzerine

¹⁰⁹ İDUİT, Nr. 58/51, Lef, 1, 8 Zilkade 1284 (2 Mart 1868); TV, Def'a: 963, 2 Muharrem 1285 (25 Nisan 1868); “umur-ı icrâiye ki mesalih-i devletin rü'yeti vazifesidir bunun umur-ı mahsusa-yı hukukîyeye müdahalesi olmayarak her birinin ayrı ayrı daire-yi müstakilesinde cereyan etmesi kavaid-i esasiyeden olduğu misüllü eğerçi umur-ı icrâiye ve hukukîyeye aid esaslar müstemir olmak lazım gelür ise de daima teakub-ı havadis-i fûrûda tadil ve tagayyür-i ahkama ba'is olduğundan kavanin ve nizam-ı mülkiyenin vakten-be-vakten icab-ı halî ve zamana tatbikan tenkih ve ıslahına bakmak emri ehemdir...”; Seyitdanlıoğlu, **Tanzimat Devri'nde Meclis-i Vâlâ**, s. 114 – 115

¹¹⁰ TV, Def'a: 988, 23 Rebiülahir 1285 (13 Ağustos 1868); “Tekrara hacet olmadığı üzere idare-yi devlete aid hususatla hukuk-ı efrada müteallik münazaatı rü'yet ve muhakeme iki emri müstakil olduğu halde yekdiğerinden tefrik olunmayarak bir zamandan beri her meclis hem umur-ı devleti ve hem de mesalih-i hukukiyeyi muhteliten rü'yet edegelmekte olub bu usul ise umur-ı hukukiyeyi temine kafi olamadığı halde müvehhiren tesis buyurulan vilayet usulü tefrik-i mesalih kaidelerini esas ittihaz ederek karyelerden sancaklara varınca idare-yi umur-ı memleket ve hukuk ve cinayat için başka başka meclisler teşkil olunub vezaif-i mahsusası tayin kılınmış olduğundan işbu tefrik kaidesinin merkez ve merci-i muhakemat olan mevkide mesalih-i hukukiyenin rü'yeti hükümet-i icraiyyeye irtibattan kurtulmak esas-ı mühimi teyid ve bunu mu'id olarak nizamnamesinde münderic olduğu vecihle azası kayd-ı hayat ile memur olmak üzere Divan-ı Ahkâm-ı Adliye tesis buyurulmuştu.”

çalışmalar devam etmiştir. Her iki meclisin de kuruluş nizamnameleri tamamlanarak 8 Zilhicce 1284'te (2 Nisan 1868) yürürlüğe konmuştur.¹¹¹

Osmanlı Devleti'nin tebaasının farklı kesimlerinin ve gayrimüslimlerin taşra meclislerinde olduğu gibi Şura-yı Devlet'te de temsilî, Şura-yı Devlet'in kuruluş hedeflerinden biridir. Bu nedenle Şura-yı Devlet'a aza tayin edilirken bu hususa dikkat edilmiştir ve Şura-yı Devlet'in temsili bir yapıda olmasına çalışılmıştır.

Şura-yı Devlet azası, Nizamname-yi Esasî'nin; "Reis ve reis-i saniler ve baş katib ve aza-yı meclis intihab ve irade-i seniyye-i padişahî ile baferman-ı alâ nasb ve tayin olunur.(md. 7)" maddesi gereğince 8 Muharrem 1285 tarihli irade ile tayin olmuştur. Şura-yı Devlet'in aza adedi kırk üç olarak belirlenmiştir. Bunun yanında başkatip, muavin ve mümeyyiz tayinleri de tamamlanmıştır. Tayin olunan azanın on birini Meclis-i Vâlâ azası; on beşini Şura-yı Devlet için diğer devairden seçilen aza ve on yedisini ise vilayetlerden celp olunan aza oluşturmuştur.¹¹² Divan-ı Ahkâm-ı Adliye için de

¹¹¹ Nizamnameler için bkz. **TV**, Def'a: 963, 2 Muharrem 1285 (25 Nisan 1868); **Düstur**, "Şura-yı Devlet Nizamnamesi" I. Tertib, C. I, s. 703-706; bkz. **İDUİT**, Nr. 58/51, 8 Zilkade 1284 (2 Mart 1868); **HH**, Nr. 1648/54, 8 Zilhicce 1284 (1 Nisan 1868)

¹¹² **İDUİT**, Nr. 58/49, 8 Muharrem 1285 (1 Mayıs 1868); Şura-yı Devlet'e tayin olunan azanın listesi; Şura-yı Devlet'e tayin olunan azanın listesi; Şura-yı Devlet İçin Aza-yı Mevcudeden Tefrik Olunan; Yanya Valisi Sabık Devletlû Edhem Paşa Hazretleri
Sudûrdan Semahatlû Necib Efendi Hazretleri (sudûr)
Atufetlû Subhi Bey Efendi Hazretleri (ricâl)
Atufetlû Rıza Efendi Hazretleri (ricâl)
Atufetlû Kemal Efendi Hazretleri (ricâl)
Atufetlû Arif Efendi Hazretleri (ricâl)
Saadetlû Rauf Bey Efendi Hazretleri (ricâl)
Saadetlû Besim Bey Efendi Hazrelerl (ricâl)
Saadetlû Mihran Bey Hazretlerib (ricâl)
Saadetlû Miltiyâdi Bey Hazretleri (ricâl)
Başkatib Saadetlû Mahmud Bey Efendi Hazretleridir (Girid Valisi Sabık)
Şura-yı Devlet İçin Müceddeden Tayin Olunmaları Tahattur Olunan
Erzurum Valisi Esbak Devletlû Emin Muhlis Paşa Hazretleri
Sudûrdan Semahatlû Ref'et Efendi Hazretleri (sudûr)
Dar-ı Şura Reisi Saadetlû Safvet Paşa (Ferik, ricâl)
Mekteb-i Harbiye Nazırı Saadetlû Derviş Paşa Hazretleri (ricâl)
Mevalîden Faziletlû Seyfû'd-din Efendi
Mevalîden Faziletlû Ziver Bey
Mevalîden Faziletlû Sahib Bey (sudûrdan - Şura-yı Devlet Muhakemat Dairesi reisi olacak)
Saadetlû Kadri Bey Efendi Hazretleri (Bahriye Idare Meclisi Reis-i Sabık – Başvekil-i Esbak Kadri Paşa'dır)
Kuyumcu zade Bedros Efendi

on yedi kişinin azalığa tayin olunması kararlaştırılmıştır.¹¹³ Şura-yı Devlet azaları, nizamname-yi esasının on ikinci maddesindeki ifade ile; “Şura-yı Devlet azası hangi rütbede bulunursa bulunsun mecliste memuriyetlerine aid hukuk ve salahiyet-i müsavat üzere olacaktır”¹¹⁴ denilerek rütbece eşit sayılmış ve bu suretle Meclis-i Vâlâ tecrübesinde sık karşılaşılan yüksek rütbeli azaların daha düşük rütbedekiler üzerinde tahakküm kurmaları ve müzakereleri kontrol altında tutmalarının önüne geçilmek istenmiştir. Bu suretle Şura-yı Devlet ve Divan-ı Ahkâm-ı Adliye'nin kuruluş çalışmaları tamamlanmıştır.

Şabçı-zâde Daviçon Efendi

Mülga Meclis-i Hazain Azasından Tıngıroğlu Saadetlû Ohannes Efendi

Mısırlı zade Begos Bey Hazretleri

Altıncı Daire Reis-i Vekili Ali Bey

Tuna Vilayeti Umur-ı Ecnebiyye Müdürü Sabık Saadetlû Odiyan (Odyan) Efendi

Logofet Bey zade Logofet Bey (Rütbe-yi Evveli Sınıf-ı Sânisî İhsan Buyurulmuş)

Şura-yı Devlet İçin Vilayetlerden Celbi Tahattur Olunan

Suriye'den Mevalîden Mahmud Efendi (Şam Vücutundan)

Suriye'den Andon Şami (Rütbe-yi Evveli Sınıf-ı Sânisî İhsan Buyurulmuş) (Şam mu'teberânından)

Haleb'den Câberi zade Ali Efendi (Rütbe-yi Evveli Sınıf-ı Sânisî)

Erzurum'dan Eleşkirdli Mehmed Paşa (mirmiranlığa terfi)

Bağdad'dan Mevâliden Kethüdâ Emin Efendi

Yanya'dan Saadetlû Kahraman Paşa

Yanya'dan Nikolâki Çıtaka Efendi (Rütbe-yi Evveli Sınıf-ı Sânisî)

Tırhala'dan İbrahim Bey (Rütbe-yi Evveli Sınıf-ı Sânisî) (vüzeradan mütekaid İbrahim Paşa)

Edirne'den Şerif Bey (Rütbe-yi Evveli Sınıf-ı Sânisî)

Filibe'den Bir Bulgar

Tuna'dan Rusçuklu Hacı Yıvanço Efendi (Rütbe-yi Evveli Sınıf-ı Sânisî)

Tuna'dan Tırnovalı Fazıl Bey (Rütbe-yi Evveli Sınıf-ı Sânisî)

Tıravnikli Mustafa Bey zade Derviş Bey (Rütbe-yi evveli sınıf-ı sânisî)

Kigelakdan Tiranlı Süleyman Bey (Rütbe-yi Evveli Sınıf-ı Sânisî)

Selanik'ten Sirozlu Mihalâki Efendi (Rütbe-yi Evveli Sınıf-ı Sânisî)

Selanik'ten Bir Müslim

Yine Selanik'ten Buhurî Avram Efendi (Rütbe-yi Evveli Sınıf-ı Sânisî)

Aydın Vilayetinden Bir Zat; Şura-yı Devlet aza adedi Stanford Shaw tarafından kırk bir; “Stanford J. Shaw, “19. Yüzyıl Osmanlı Reform Hareketinde 1876 Öncesi Merkezi Yasama Meclisleri”, s. 300-301; Roderic Davison tarafından ise otuz sekiz olarak belirtilmiştir; Roderic H. Davison, **Osmanlı İmparatorluğu'nda Reform, 1856 – 1876**, s. 252

¹¹³ Ahmed Lûtfî Efendi, **Vak'a-nüvis Ahmed Lûtfî Efendi Tarihi**, C. XII, s. 10; **DÜİT**, Nr. 58/49, 8 Muharrem 1285 (1 Mayıs 1868); Divan-ı Ahkâm-ı Adliye azası şunlardı; Afif Bey, İrfan Bey, Emin Efendi, Celal Bey, Aleko Bey, Ohan Efendi, Fetva Emîni Halil Efendi, Turşucuzade Muhtar Efendi, mevaliden Şirvani Ahmed Hulusi Efendi, Kastamonulu Ahmed Efendi, Kasbar Bey, Gavril Efendi, Vartan Bey, Ökyadis Efendi.

¹¹⁴ **Düstur**, “Şura-yı Devlet Nizamnamesi”, md. 12

Şura-yı Devlet'in açılışı 10 Mayıs 1868 tarihinde Sultan Abdülaziz tarafından Bab-ı Âli'de amfiteatr gibi düzenlenmiş bir salonda yapılmıştır.¹¹⁵ Sadrazam tarafından okunan açılış nutkunda Sultan Abdülaziz, hükümetin temel vazifesinin tebaanın hürriyet ve refahını sağlamak, onları idarenin baskı ve zulmünden korumak olduğunu belirtmiştir. Tebaanın hürriyetini sağlamanın en uygun yolu ise hükümetin tebaanın işlerine mümkün olduğunca az karışması olduğu, onların refah ve bağımsızlığı için çalışması gerektiği bildirilmiştir. Bu amaçlara ulaşmak için gerekli olan kanun ve nizamnameleri çıkarmak için Şura-yı Devlet kurulmuştur. Adaletin temini için adliye yasama ve yürütmeden ayrıldığı ifade edilmiştir. İdari yapı da Avrupa'nın en modern ilkeleri doğrultusunda yenilikler yapıldığı söylenmiştir. Eski usullerin yetersiz olduğu söylenerek bütün unsurların aynı ülkenin çocukları olduğu ifadesi ile Osmanlılık anlayışı tekrarlanmıştır.¹¹⁶

Abdülaziz'in açılış nutku Avrupa kamuoyunda ve Osmanlı Devleti'nin gayrimüslim tebaası arasında övgüyle karşılanmıştır. Bu nutuk dolayısıyla Osmanlı tebaasının her kesiminden Bab-ı Âli'ye teşekkür mazbataları iletilmiştir.¹¹⁷ Bulgar metropoliti gibi millet reisleri Şura-yı Devlet'in açılışı üzerine Bab-ı Âli'ye teşekkür mazbatasını göndermişlerdir.¹¹⁸ Bunların yanı sıra İngiltere, Bab-ı Âli'ye gönderdiği teşekkürname ile Şura-yı Devlet teşkilinden duyduğu memnuniyeti ifade etmiştir. Fransa'nın resmi gazetesi "Monitor" Şura-yı Devlet'in kuruluşundan ve Abdülaziz'in nutkundan dolayı duyulan memnuniyeti sayfalarında ifade etmiştir.¹¹⁹ Lütfî Efendi Şeyhülislam Hoca Hasan Efendi'nin dahi mahsusen Mabeyn-i Hümayûn'a giderek arz-ı teşekkür

¹¹⁵ Halûk Y. Şehsuvaroğlu, **Sultan Aziz; Hususî, Siyasî Hayatı, Devri ve Ölümü**, Hilmi Kitabevi, İstanbul 1949, s. 32 - 33

¹¹⁶ **Tasvir-i Efkâr**, Def'a: 584, 18 Muharrem 1285 (30 Nisan 1286 – 11 Mayıs 1868); Ahmed Lûtfî Efendi, **Vak'a-nüvis Ahmed Lûtfî Efendi Tarihi**, C. XII, s. 11; Hayreddin, **Vesaik-i Tarihiyye ve Siyasiyye**, 5. Kitap, 1326, s. 81-85

¹¹⁷ Abdülaziz'in Şura-yı Devlet'in Açılış Nutku Üzerine Maliye ve Ticaret Nezareti Memurları ile tüccar ve sarrafan tarafından Bab-ı Âli'ye gönderilen teşekkürnameler için bkz. **TV**, Def'a: 972, 12 Safer 1285 (4 Haziran 1868)

¹¹⁸ **İ.DH**, Nr: 576/40145, 16 Safer 1285 (8 Haziran 1868)

¹¹⁹ **İrade Hariciye**, Nr. 231/13616, 26 Muharrem 1285 (19 Mayıs 1868); **İ.HR**, Nr. 232/13674, Selh-i Safer 1285 (21 Haziran 1868); İngiltere'nin Şura-yı Devlet'in kuruluşu ve Abdülaziz'in nutkundan duyduğu memnuniyeti bildiren teşekkürname için bkz. **İ.HR**, Nr. 232/13683, 29 Safer 1285 (21 Haziran 1868)

eylediğini ve özellikle Galata bankerleri arasında oldukça olumlu karşılanan bu nutuktan dolayı konsolid denilen Osmanlı tahvillerinin değerinin artarak kırk kuruştan işlem gördüğünü ifade etmiştir.¹²⁰

2.3. ŞURA-YI DEVLET'İN GÖREV VE YETKİLERİ

On dört maddelik Şura-yı Devlet Nizamname-yi Esasî'sinin mukaddimesinde Şura-yı Devlet'in varlık nedeni, Osmanlı Devleti'nin idari reformasyonu için lüzumlu olan ıslahatın gerçekleştirilmesi ve genel anlamıyla ülkenin modernizasyonu konusunda gerekli faaliyetin icrası olarak ifade edilmiştir.¹²¹

Şura-yı Devlet Nizamnamesi'nin birinci maddesinde: “Mesalih-i umumiye-yi mülkiyenin merkez-i müzakeresi olmak üzere Şura-yı Devlet namıyla bir meclis teşkil olunmuştur” şeklindeki ifade, yukarıda Şura-yı Devlet'in varlık nedenini ortaya koyan ifadeler ile birlikte düşünüldüğünde Şura-yı Devlet'in bir reform meclisi olarak tasarlanıp ve kurulduğu söylenebilir. Bu genel niteliklere sahip olan ve tefrik-i vezaif usulünün merkezde hayata geçirilmesi amacıyla kurulan Şura-yı Devlet genel bir ifade ile kısmî bir yargı yetkisinin yanında devlet işlerinde danışmanlık yapmak ve yasama faaliyetini gerçekleştirmek görevlerine sahipti. “Umur-ı devlet ve memlekete müteallik hususata bakmak ve ael-umum kavanin ve nizamatin tanzim ve tenmik ve tadili ile meşgul olmak”¹²² amacıyla kurulan Şura-yı Devlet'in, Nizamname-yi Esasî'sinin ikinci maddesinde sayılan görevleri

¹²⁰ Ahmed Lûtfî Efendi, **Vak'a-nüvis Ahmed Lûtfî Efendi Tarihi**, C. XII, s.13

¹²¹ **Düstur**, “Şura-yı Devlet Nizamname-yi Esasîsi”, s. 703; **İ. DUİT**, Nr. 58/51, 8 Zilhicce 1284 (2 Mart 1868), Lef; 2; “İdare-i umur-ı Devlet-i Aliyye'nin kaffe-i usul ve furû'unda lüzumu görünen ıslahatın peyderpey icrasıyla gerek devletce be tebeaca olan mesalih-i cariyenin ve gerek imar-ı mülk ve ona müteferri olan mevadd-ı külliyyenin mihver-i layıkında cereyanı nezd-i hükümet ve fed-i hazret-i mülûkanede be-gayet mültezem olduğundan bu matlab-ı alaya vüsul-ı esbabının en mühimlerinden olmak üzere teşkili emr u ferman isabet-i beyan-ı hazret-i hilafet-penahî-yi iktiza-yı âlisinden olan Şura-yı Devlet'in nizamname-i esasîsidir”

¹²² **İ.DUİT**, Nr. 58/51, 8 Zilhicce 1284 (2 Mart 1868), Takrir-i Âli

arasında, kanun ve nizamların kontrol edilmesi, kanun ve nizam önerilerinin hazırlanması bu kurumun en başta gelen sorumluluğu olarak belirtilmiştir.¹²³

Şura-yı Devlet, yetkisi Dahilinde bulunan mülkî meseleleri tetkik etmek ve görüş beyan etmek; idari sistem içerisinde genel bir denetim görevi görerek, gördüğü aksaklıkları beyan etmek; hükümet ve şahıslar arasındaki davaları görme; bir davanın görüleceği mahkeme veya temyizi konusunda adlîye ve idare arasında çıkabilecek olan anlaşmazlıkları çözmeye; kanun ve nizamnameler ile ilgili olarak dairelerden gelecek takrirler üzerine fikir beyan etme; özellikle padişahın iradesi yada mevcut kanun ve nizamın gereği olarak memurlar hakkında tahkikat ve muhakemat yapma; irade-yi seniyye yahut nezaretler veya Sadaret'ten gelecek talep üzerine her türlü konu ve mesele hakkında görüş bildirme; vilayet nizamnamesi gereğince her sene vilayet merkezinde toplanacak olan vilayet umum meclislerinin ıslahata dair tertip edeceği layihaları bu vilayet umum meclislerinin seçeceği temsilcileri aracılığıyla İstanbul'a getirtmek ve hazırlanan layihaları bu temsilciler ile birlikte tartışmak ve karara bağlamak ile görevlendirilmiştir. 1864 Vilayet Nizamnamesi ile vilayat-ı mahsusa hariç olmak üzere tüm ülkede kurulan sistemin en üst organı olarak teşkil olunan Şura-yı Devlet vilayet umum meclislerinin önerilerini, reform taleplerini görüşerek bunları merkeze taşıyan bir katalizör görevini bu suretle ifa edecekti, bunun yanı sıra Şura-yı Devletin bu vazifesinin Osmanlı Devleti'nde parlamenter bir gelenek oluşması açısından önemli bir merhale teşkil ettiği söylenebilir.¹²⁴ Bu görevlerin haricinde Şura-yı Devlet'e Osmanlı Devleti'nin genel bütçesinin hazırlanması ve incelenmesi sırasında oluşturulacak özel meclise temsilci gönderme hakkı tanınmıştır.¹²⁵ Şura-yı Devlet bütün bu yetkilerini nizamnamesi gereği ancak bu meselelerin sadarettten kendisine havale olunmasıyla kullanabilecekti ve

¹²³ “Şura-yı Devlet evvela kaffe-i kavanin ve nizamın tedkik ve layihalarının tanzimine”; **Düstur**, “Şura-yı Devlet Nizamnamesi Esasîsi”, md. 2

¹²⁴ Roderic H. Davison, **Osmanlı İmparatorluğu'nda Reform, 1856 – 1876**, s.252

¹²⁵ **Düstur**, “Şura-yı Devlet Nizamname-yi Esasîsi”, md. 2

alınan kararlarda mazbata ile sadarete arz olunacaktı.¹²⁶ Bu görevleriyle birlikte düşünülüğünde Şura-yı Devlet, ıslahatların yürütülmesi sürecinde baş aktör olarak tasarlanmıştır.¹²⁷

2.4. ŞURA-YI DEVLET'İN ANA BİRİMLERİ (1868 - 1876)

Şura-yı Devlet Nizamname-yi Esasîsi'nin ilk iki maddesinde genel olarak görevleri sayıldıktan sonra üçüncü maddede beş daireye ayrıldığı belirtilmiş ve bu görevler Şura-yı Devlet dairelerinin uzmanlık alanlarına göre, Umur-ı Mülkiye ve Zabıta ve Harbiye, Umur-ı Maliye ve Evkaf, Adliye, Nafia – Ticaret ve Ziraat ile Maarif Daireleri olmak üzere kurulan daireleri taksim edilmiştir.¹²⁸ İlk iki maddede ifade edilen Şura-yı Devlet'in görevleri bu uzmanlık kurulları tarafından ifa edilecekti.

Şura-yı Devlet daireleri uzmanlık alanlarına göre ayrılmış olmasına rağmen danışma görevi ifa etmesi, kanun ve nizamname layihası hazırlanması gibi genel yetkilere de haizdirler. Şahıslar ve devlet arasındaki davalarda konu hangi daireyi ilgilendiriyorsa o dairede işlem yapılacaktır. Dairelerin yetkileri sayılırken kullanılan “nizamât ve kavanini tedkike ve onların hüsn-i cereyanına mütedair hususat-ı murafeyi tezekkür ve tesviye”, “mesalihin tezekkür ve tedkikine” gibi ifadeler Şura-yı Devlet'in idarenin karşılaştığı herhangi bir güçlük ve şikayette meselenin çözümü için aktif görev alma salahiyetine sahip olduğunu göstermektedir.¹²⁹ Bunun yanında Şura-yı Devlet'in kanun ve nizamnamelerin icrası hususunda müdahale hakkı mevcut değildi ancak uygulamada gördüğü aksaklıkları bildirebilirdi.¹³⁰

¹²⁶ **Düstur**, “Şura-yı Devlet Nizamname-yi Esasîsi”, md. 2: “...işbu umur ve mesalihin cümlesi usul-ı veçhile makam-ı sadareten havale olunub kararları ba-mazbata oraya bildirilecektir.”

¹²⁷ Onur Karahanoğulları, **age**, 156 – 157; Stanford J. Shaw, “19. Yüzyıl Osmanlı Reform Hareketinde 1876 Öncesi Merkezi Yasama Meclisleri”, S.77; s. 300; Seyitdanlıoğlu, **Tanzimat Devrinde Meclis-i Vâlâ (1838-1868)**, s. 58; Mehmet Canatar, Yaşar Baş, **a.g.m.**, s. 117-118.

¹²⁸ **Düstur**, “Şura-yı Devlet Nizamname-yi Esasîsi”, md. 3; **İ.DUİT**, Nr. 58/51, 8 Zilhicce 1284 (2 Mart 1868)

¹²⁹ Karahanoğulları, **age**, s.158-159

¹³⁰ **Düstur**, “Şura-yı Devlet Nizamname-yi Esasîsi” md. 4

2.4.1. Umur-ı Mülkiye ve Zabita ve Harbiye Dairesi/ Dahilîye – Maarif Dairesi

Mülkiyeye, emniyet işlerine, kara ve deniz kuvvetlerine ilişkin bu konulardan sorumlu kurumlar tarafından hazırlanıp Bab-ı Âli'den gönderilen kanun ve nizamnameleri incelemek, bunların iyi uygulanmasına yönelik hususları tespit ederek gerekli düzenlemeleri yapmak Umur-ı Mülkiye ve Zabita ve Harbiye dairesinin görevleri arasında idi.¹³¹

2 Receb 1285 tarihinde Şura-yı Devlet Heyet-i Umumiyesi'nce hazırlanan ve 23 Zilhicce 1285 tarihli İrade-yi Seniyye ile kabul edilen 26 Muharrem 1286 tarihli Nizamname-yi Dahilî¹³² ile bu daire ve Maarif Dairesi'nin işleri hafif görülerek Dahilîye ve Maarif Dairesi adı altında birleştirilmiştir.¹³³ Yeniden yapılandırılan bu dairenin Dahilî meselelerin tek bir elden görülmesi için kurulmuş olan Dahilîye Nezareti'nin bir alt komisyonu gibi çalışması ve ihtiyaç duyulan kanun ve nizamnamelerin buradan hazırlanması planlanmıştır.¹³⁴

Dahilîye ve Maarif Dairesi, mülkî işler, güvenlik, kara ve deniz kuvvetleri ile ilgili olarak hazırlanan nizamname ve kanun layihalarını inceleme ve görüşme; Dahilîye Nezareti'nin yetkisi kapsamında olup Şura-yı Devlet'e havale edilmiş olan konular; memurların azledilmesi ve yer değiştirmelerinin yapılması, mahkeme edilmesi gereken memurların mahkeme edilme gerekçelerini eğer azledilmişlerse bunun nedenlerini arz

¹³¹ **Düster**, “Şura-yı Devlet Nizamname-yi Esasîsi”; md. 3

¹³² **İ.DUİT**, Nr. 58/48, 23 Zilhicce 1285 (6 Nisan 1869); **Şura-yı Devlet**, Nr. 2390/1, 2 Receb 1285 (19 Ekim 1868); **TV**, Def'a:1065, 29 Zilhicce 1285 (12 Nisan 1869)

¹³³ **İ.DUİT**, Nr. 58/48, 23 Zilhicce 1285 (6 Nisan 1869)

¹³⁴ **TV**, Def'a: 1086, 26 Muharrem 1286 (8 Mayıs 1869); “Mesalih-i Dahilîye-yi saltanat-ı seniyyenin cihet-i icraiye ve idaresince ahlâm-ı külliye ve fer'iyye şimdiye kadar makam-ı celil-i sadarete münhasır olup halbuki saye-yi ıslahat-vaye-yi hazret-i padişahîde idare-yi Devlet-i Âliyye'nin her şubesi anbean taht-ı nizamât ve kavanine alınmakta bulunmasıyla mesalih-i Dahilîyeden nezaret-i umumiye-yi mehamm-ı devlete munzam olan umur-ı müteferria-yı icraiye'nin vasıta-yı müstakileye tevdi zımında Dahilîye Nezaret-i Celilesi unvanıyla Bab-ı Âli'de bir idare-yi mahsusâ teşkil buyurulup gerek bu vasıta ile mevki-yı icraya konulacak mevadd-ı Dahilîye ve gerek makam-ı celil-i sadaretin inzimam-ı reyine muhtac olacak umur-ı külliye'nin esasları hakkında nizamât-ı müstakile vaz ve ilan olunduğundan Şura-yı Devlet'in Dahilîye Nezaret-i Celilesi vezâifine aid olan mesalih'in merci-yi rü'yetini nezaret-i müşarünileyhanın nizamât-ı esasîye mukabilinde tayin eylemek lazım gelerek Mülkiye ve Maarif Dairelerinin umuru dahi esas mebhusun tahtında bulunmağla işbu daireler birleştirilip Dahilîye ve Maarif Dairesi unvanıyla müceddeden bir heyet teşkil edilmiştir”

etme; Maarif Nezareti'nin yetkisi dışında olan çeşitli derecelerde mektepler, Darülfünûn ve Darülmuaallimin ve ıslahhaneler açmak; kitap ve risalelerin telif ve tercümelerinin denetimini yapmak; faydalı eserler ortaya koymuş olan ilmiye üyelerine mükafat verilmesi; Maarif Nezareti tarafından talep edilen konuların müzakeresi hususlarında görevlendirilmiştir. Bu dairenin azalarının okulların denetimi için vilayetlere denetime çıkma hakları mevcuttu. Dahilîye, Ma'arif Dairesi, Dahilîye Nezareti'nin mülkî idare, zaptiye, harbiye gibi geniş alanlarda sorumlulukları bulunduğu zamanla bu nezaretin nizamnamelerini hazırlayan bir alt danışma kurulu gibi hizmet vermeye başlamıştır. Bunun yanı sıra memurlar hakkındaki davaları yürütmekle görevli olan Muhakemat Dairesi için gerekli delilleri de Dahilîye, Ma'arif Dairesi topluyordu.¹³⁵

2.4.2. Umur-ı Maliye ve Evkaf Dairesi

Her türlü devlet gelirin tahsilinde ve harcanması, devlet hazinesinin ve vakıfların idaresine dair yapılan kanun ve nizamnamelerin tedkik edilmesi ve bu konulara ilişkin meselelerin müzakeresi Şura-yı Devlet Nizamname-yi Esasîsi'nde Umur-ı Maliye ve Evkaf Dairesi'nin görevleri olarak sayılmıştır.¹³⁶ Nizamname-yi Dahilî'de ise, Hazine-yi Âmire ve Evkaf Hazinesi'ni ilgilendiren hususlar ile çeşitli tahsisatı ve masrafları olan dairelere ve hazinelere dair nezaret ve vilayetler tarafından gelen talep üzerine gerekli olan nizamname ve kanun layihalarını tanzim etmek; devlet daireleri ve vilayetlerin varidat ve mesarifi ile ilgilenmek; Vilayetlerin vergilendirilmesi, vergi tayini hususları, mevcut vergilerden gerekli olanların ilgası; idare memurlarının maaş cetvelleri; nezaret ve dairelerin memurları için belirlenmiş bütçenin dışında tahsisi gereken maaşları tetkik etmek; Tanzimat'ın getirdiği yeni program için mali kaynak sağlama gibi konular bu dairenin yetkisi Dahilînde sayılmıştır.

¹³⁵ **Düstûr**, “Şura-yı Devlet'in Nizamname-yi Dahilîsi”, Tertip I, C. I, Matbaa-yı Âmire, İstanbul 1289, s. 707 - 719; (md. 14); Stanford J. Shaw, “19. Yüzyıl Osmanlı Reform Hareketinde 1876 Öncesi Merkezi Yasama Meclisleri”, S. 77, s. 301 – 302.

¹³⁶ **Düstur**, “Şura-yı Devlet Nizamname-yi Esasîsi; md. 3

Vakıflarda bu dairenin yetkisi Dahilînde olduğundan bunların bütçelerini incelemek, yolsuzluk yapan vakıf görevlilerini cezalandırmak da bu dairenin görevleri arasındaydı. Ayrıca vakıfların bakım ve tamiri için gerekecek masrafların miktarını da müzakere etmekle görevliydi.¹³⁷

2.4.3. Adliye Dairesi

Hukuk-ı âdiyeye dair olan kanunları ve bu kanunları uygulayan nizamiye mahkemelerini düzenlenmek; temyiz işine dair memurin arasında çıkacak olan ihtilafı çözmek bu dairenin görevleri arasında sayılmıştır.¹³⁸ Şura-yı Devlet Nizamname-yi Dahilîsi'nde "Şura-yı Devlet'e aid ve muhavvel olan muhakematın mercii olmak üzere (Muhakemat Dairesi) unvanıyla müceddeden bir daire dahi teşkil olunmuştur" ifadesi ile bütün yargılama işlerinin görülmesi için Muhakemat Dairesi'nin kurulması ile Adliye Dairesi mesaisinin büyük kısmını nizamiye mahkemelerinde görülecek davalara ilişkin kanun ve nizamların tadil edilmesi ve bu kanunların yeniden yapılması işine ayırmıştır.¹³⁹

2.4.4. Umur-ı Nâfıa ve Ticaret ve Ziraat Dairesi

Yolların, köprülerin ve kamu binalarının yapımı ve düzenlenmesi, ticaret ve ziraatın geliştirilmesine dair olan konuların ve bu hususlarda verilen imtiyazatın ve yapılan mukavelelerin tetkik ve müzakere edilmesi bu dairenin görevleri olarak Nizamname-yi Esasî'de belirtilmişti.¹⁴⁰ Çalışma yoğunluğu ve ilgilendiği konuların genişliği açısından Dahilîye, Ma'arif Dairesi ile benzeşen Naff'a Dairesi'nin görevleri; yol, köprü, demiryolu, liman ve kamu binalarının yapım ve bakımını teşvik etmek, denetlemek; tarım sanayi ve ticareti denetleyip bunların yaygınlaşmasını sağlayacak düzenlemeleri yapmak;

¹³⁷ **Düstûr**, "Şura-yı Devlet'in Nizamname-yi Dahilîsi"; md. 15

¹³⁸ **Düstur**, "Şura-yı Devlet Nizamname-yi Esasîsi"; md. 3

¹³⁹ **Düstûr**, "Şura-yı Devlet'in Nizamname-yi Dahilîsi"; md. 16

¹⁴⁰ **Düstur**, "Şura-yı Devlet Nizamname-yi Esasîsi"; md. 3

demiryolu, liman inşası, deniz ve nehirlerde vapur işletilmesi; her türlü şirketin kurulması; orman ve maden idarelerine ait hususların düzenlenmesi; yerli ve yabancı şirketlere verilecek imtiyazatı ve bunlarla yapılacak mukavelatı düzenlemek, denetlemek; telgraf gibi iletişim sistemlerini yaygınlaştırmaktı. Bu daire sadece Na'ffa Nezareti'nin isteği doğrultusunda değil, yabancı veya yerli yatırımcıların istidaları doğrultusunda da harekete geçebiliyordu. Vilayet Meclis-i Umumilerinden gelen vilayetlerin imar ve bayındırlık sorunları ile ilgili istidalar kabul edilip rapor haline yine bu daire tarafından getiriliyordu.¹⁴¹

2.4.5. Maarif Dairesi

Eğitimin yaygınlaştırılması amacıyla mektepler ve mülkî okullara ait konuların müzakeresi, eğitimin yaygınlaştırılması için gerekli düzenlemelerin yapılması ile görevliydi.¹⁴² Şura-yı Devlet Nizamname-yi Dahilîsi ile görevleri ve iş yükü diğer dairelere nazaran daha hafif görüldüğünden Mülkiye Dairesi ile birleştirilerek Mülkiye ve Maarif Dairesi adını almıştır. Maarif Dairesi'nin görevleri Dahilîye Nezareti'ne devredilmiş ve bu daire yerine Muhakemat Dairesi kurulmuştur.¹⁴³

2.4.6. Muhakemat Dairesi

Şura-yı Devlet Nizamname-yi Dahilîsi'ndeki "Nizamname-i Esasîsi'nin ikinci ve dördüncü maddelerinin ahkamı tadil ile mülkiye ve maarif daireleri birleştirilip Dahilîye ve maarif dairesi namıyla bir daire itibar kılınmış ve umur-ı idareden dolayı Şura-yı Devlet'e aid ve muhavvel olan muhakematın mercii olmak üzere (Muhakemat Dairesi) unvanıyla müceddeden bir daire dahi teşkil

¹⁴¹ **Düstur**, "Şura-yı Devlet Nizamnameyi Dahilîsi; md. 17

¹⁴² **Düstur**, "Şura-yı Devlet Nizamname-yi Esasîsi"; md. 3

¹⁴³ **İDUİT**, Nr. 58/48, 23 Zilhicce 1285 (6 Nisan 1869); "Şura-yı Devlet'e aid muhakemat ve deavinin mercii-yi rü'yeti olmak sıfatıyla Dahilîye Dairesi'ne kalb olunacak Maarif Dairesi'nin yerine Muhakemat Dairesi unvanıyla bir daire teşkil edilmesi tensib olunarak..."; **Düstur**, "Şura-yı Devlet Nizamname-yi Dahilîsi"; "Nizamname-i Esasîsi'nin ikinci ve dördüncü maddelerinin ahkamı tadil ile mülkiye ve maarif daireleri birleştirilip Dahilîye ve maarif dairesi namıyla bir daire itibar kılınmış..."

olunmuştur”¹⁴⁴ ifade ile Mülkiye ve Maarif Daireleri'nin Dahilîye ve Maarif Dairesi ismi altında birleştirildiği ve Şura-yı Devlet'in görev alanı içinde olan yargılama işi için “Muhakemat Dairesi” adı altında yeni bir daire teşkil edildiği belirtilmiştir. Nizamname-yi Dâhili'nin üçüncü maddesinde görevleri, bir davanın görüleceği mahkeme veya temyiz mercii konusunda idare memurları arasında yaşanabilecek olan anlaşmazlıkları çözmek; idarî birimler ile şahıslar arasında ortaya çıkan ve ait olduğu mahkemede karara bağlanan davaları istinafen ve yine bu suretle olup önemli görülen davaları ise bidayeten karara bağlamak; şüpheli durumda bulunup mahkemesi Şura-yı Devlet'e havale olunmuş olan memurların yargılmasını yapmak; Şura-yı Devlet'de değilde vilayet meclislerinde görülmüş olan memur yargılmasının temyizi işine bakmak ve vilayet meclislerinde görülmüş olan idareyi ilgilendiren davaları istida üzerine istinafen görmek şeklinde ifade edilmiştir.¹⁴⁵

Şura-yı Devlet Muhakemat Dairesi'nin görevleri yukarıdaki surette sayılmış ve “hükümet ve eşhas beyninde olan deaviyi rü'yet etmek” tabiri daha belirgin hale getirilerek bu tür davaların istinafen Şura-yı Devlet'te görüleceği; önemli görülerek Şura-yı Devlet'e havale kılınan davaların ise bidayeten görüleceği ifadesi ile idarenin taraf olduğu davaların öncelikle vilayet idare meclislerinde karara bağlanması, çok önemli görülen davaların doğrudan Muhakemat Dairesi'ne taşınması idarenin taraf olduğu her türden davanın öncelikle Şura-yı Devlet'in önüne getirilmesini engellemiştir. Nizamiye mahkemelerinin temyîz ve en üst mercii olarak teşkil edilen Divan-ı Ahkâm-ı Adliye'nin mevcudiyetinde Şura-yı Devlet'in davalara bakması bunların kuruluş amacı olan tefrik-i vezaif kaidesine aykırı görülmesine rağmen Şura-yı Devlet'in baktığı davaların niteliği şahıs ve hükümet arasında olan ve dava sonucu hükümeti ilgilendiren davalar olarak sınırlandırılmıştır.¹⁴⁶

¹⁴⁴ İ.DUİT, Nr. 58/48, 23 Zilhicce 1285 (6 Nisan 1869); **Düstur**, “Şura-yı Devlet Nizamname-yi Dahilîsi”, Dibace

¹⁴⁵ **Düstur**, “Şura-yı Devlet Nizamname-yi Dahilîsi”; md. 3

¹⁴⁶ İ.DUİT, Nr. 58/48, 23 Zilhicce 1285 (6 Nisan 1869); Stanford J. Shaw, “19. Yüzyıl Osmanlı Reform Hareketinde 1876 Öncesi Merkezi Yasama Meclisleri” , S. 77, s. 301.

Şura-yı Devlet Nizamname-yi Esasî'sinde "hükümet ile eşas beyninde olan deaviyi rü'yet etmek" kavramı Nizamname-yi Dahilî'de ve bu nizamnamenin onaylanması için Sadaret'ten yazılan arz tezkiresinde daha açık bir surette ifade edilerek idare hakkında olan şikayetlerin karara bağlanması suretinde bir anlam kazanmaktadır. Tefrik-i Mesalih ilkesini hayata geçirmek için kurulan bir kurumda yargılama yapılmasının bu ilkeye ters düşeceği, Şura-yı Devlet Adliye Dairesi'nin asıl vazifesi hukukî yapıya ilişkin kanunları hazırlamak olduğu halde orada memurların mahkemelerinin yapılmasının hem bu dairenin aslî görevinin ihmaline neden olacağı hem de hukukî işlerin idarî işlerle karışmasına sebebiyet vereceği gerekçesiyle bu sorunların giderilmesi için hükümet ile kişiler arasındaki davalara bakmak, memurları yargılamak, temyiz davalarını karara bağlamak, Şura-yı Devlet'in adli görevleri olarak belirlenmiş ve diğer görevleri ile karışmaması için ayrı olarak ve görevleri açık bir şekilde tanımlanan Muhakemat Dairesi'nin teşkil edildiği Sadarettten yazılan arz tezkiresinde belirtilmiştir.¹⁴⁷

Hükümet ile kişiler arasındaki davalar ifadesi ile idari uyuşmazlıkların kastedilmediği, Divan-ı Ahkâm-ı Adliye Nizamnamesi'nden anlaşılmaktadır. Divan-ı Ahkâm-ı Adliye Nizamnamesi'nin ikinci maddesinde, bu kurumun gayrimüslimlerin mahkemeleri, şer'î ve ticaret mahkemelerinin yetkisi dışında olan tüm davaların temyiz mercî olduğu ve Divan-ı Ahkâm-ı Adliye'nin göreceği nizamî davalardan sonucu kişi ve hükümet arasında bir uyuşmazlık doğuranların Şura-yı Devlet'e havale olunacağı belirtilmiştir.¹⁴⁸ Bu ifade ile idari dava değil, taraflarından birinin idare olduğu dava kastedilmektedir. Bu

¹⁴⁷ İDUİT, Nr. 58/48, 23 Zilhicce 1285 (6 Nisan 1869)

¹⁴⁸ TV, Def'a: 963, 2 Muharrem 1285 (25 Nisan 1868); İMMS, Nr. 36/1505, 27 Şevval 1285(10 Şubat 1869); "Divan-ı Ahkâm-ı Adliye mehakim-i şer'îyyede rü'yet olunan hukuk-ı şer'îyye ve cemaat-i gayrimüslimeye aid ve deavi-yi mahsusa ve mecalis-i mahsusasında görülen ticaret mesalihî müstesna olmak üzere hukuk ve muamelat-ı adiyeye ve cinayata müteallik olub kavanin ve nizamat-ı umumîyeye tatbikan fasl ve hükm olunan mesalihten evvela usulen ve nizamen kendisinin muhakemesine muhavvel olan deaviyi rü'yet eylemeğe saniyen sair mehakim-i kanuniyede rü'yet olunan deaviden usulen istinafi lazım gelen ve yahud yine derecesi usulen muayyen olan deaviden müddeî veya müddeîaleyh taraflarından istinaf kılınan mesalihin rü'yet ve tedkikine memurdur Divan-ı Ahkâm-ı Adliye şahseyn beyninde rü'yet eylediği deavi-yi nizamiyeden bir davanın neticesi şahıs ile hükümet beyninde bir iddiaya taalluk eder ise ol deaviyi Şura-yı Devlet'e nakl ettirecektir"; Fatmagül Demirel, **Adliye Nezareti Kuruluşu ve Faaliyetleri (1876 - 1914)**, Boğaziçi Üniversitesi Yay., İstanbul 2008, s. 20 – 21; M. Akif Aydın, "Divan-ı Ahkâm-ı Adliye", **DİA**, C. IX, s. 388

hususla Şura-yı Devlet ve Divan-ı Ahkâm-ı Adliye nizamnameleri arasında bazı çelişkilerin olması nedeniyle 6 Rebülevvel 1286 tarihli bir İrade-yi Seniyye ile bir düzenleme yapılarak hukuki uyuşmazlıklar arasında bir fark yaratılmamış, uyuşmazlığın niteliği farklı olsa bile tarafın idare olmasının mahkeme yerinin farklılaşmasına neden olacağı belirtilmiştir. Şura-yı Devlet Nizamname-yi Esasî'nin Şura-yı Devlet'e idarenin taraf olduğu her türlü davayı görme yetkisi veren hükmü ile Nizamname-yi Dahilî'nin bu davaların yalnızca idare hakkında olan şikayetleri ifade ettiği yolundaki hükümleri yan yana varlığını sürdürmüş ancak bu irade-yi seniyye ile idarenin taraf olduğu her türlü dava bir sayılarak bunların Şura-yı Devlet'e havalesi öngörülmüştür.¹⁴⁹

Muhakemat Dairesi, süreç içerisinde fiili bir bölünme yaşayarak Muhakemat-ı Cezaiye ve Muhakemat-ı Hukukiye olmak üzere ikiye ayrılmıştır. Bu fiili durum 27 Zilkade 1288 tarihli İrade-yi Seniyye'de; "Şura-yı Devlet, Dahilîye, Maliye, Adliye ,Nafia, Muhakemat-ı Cezaîye, Muhakemat-ı Hukukîye daireleri namlarıyla altı daireye munkasım olub..."¹⁵⁰ ifadesi ile resmileştirilmiştir. İdare davaları görmek ve kanunların uygulanmasını tedkik etmek Muhakemat-ı Hukukiye; cezai davaları istinafen görmek görevi ise Muhakemat-ı Cezaiye Dairesi'ne tevdi edilmiştir. Şura-yı Devlet bu suretle Divan-ı Ahkam-ı Adliye'nin görev alanına girmiş oluyordu. Muhakemat Dairesi'nin gelişen süreçte Divan-ı Ahkam-ı Adliyeye devredilmesi ile bu durumun ortadan kaldırılması hedeflenmiştir.

2.4.7. Tanzimat Dairesi

30 Zilkade 1288 (10 Şubat 1872) tarihli İrade-yi Seniyye ile Şura-yı Devlet, Tanzimat, Dahilîye ve Muhakemat olmak üzere üç daire olarak yeniden düzenlenmiştir. Bu düzenleme ile Muhakemat Dairesi eski yapısını muhafaza etmiştir. Tanzimat Dairesi'nin görevleri ise kavanin, nizamat ve

¹⁴⁹ İ.DUİT, Nr. 58/47, 11 Safer 1286 (23 Mayıs 1869); Onur Karahanoğulları, a.g.e., s.163 – 164.

¹⁵⁰ İ.DUİT, Nr. 58/44, 5 Rebiülahir 1289 (12 Haziran 1872)

mukavelatin tetkiki olarak belirlenmiştir. Umur-ı Dahilîyeye müteallik meselelerin ise Dahilîye Dairesi'nde görülmesi kararlaştırılmıştır. Reorganizasyonun sebebi olarak Şura-yı Devlet'in esasen sorumlu olduğu hususların ve dairelerin görevlerinin hakkıyla tefrik edilmesi gerekliliği gösterilmiştir.¹⁵¹ 5 Rebiulahir 1289 tarihli irade ile Şura-yı Devlet'in organizasyonunda tekrar değişikliğe gidilmiş ve Tanzimat Dairesi'nin mevcut görevlerine ilaveten kaymakam ve mutasarrıfların tayin işi de bu daireye havale edilmiştir.¹⁵²

2.4.8. Heyet-i Umumiye

Şura-yı Devlet dairelerinin yetkileri dahilinde olan önemli kanun ve nizamlara dair konularda yapacağı müzakerelerin ardından bu gibi hususların daha geniş katılımlı olarak toplanan bir kurulda görüşülmesi için kurulmuş olan Şura-yı Devlet Heyet-i Umumîyesi, Şura-yı Devlet reisinin, bulunmadığı zamanlarda ise reis-i sanilerin birinin başkanlığında ve bütün Şura-yı Devlet azasının katılımı ile toplanırdı. Görevli oldukları meseleler üzerine özellikle "Kavanin ve nizamat-ı esasiyeyeye" dair konularda karar alan dairelerin bu konular hakkında düzenleyeceği mazbata, Şura-yı Devlet Heyet-i Umumîyesi'nde görüşülmeden sadarete arz edilemezdi. Heyet-i Umumiye'de görüşülen konular ise Sadarete Şura-yı Devlet'in büyük mührü basılarak arz edilirdi. Şura-yı Devlet reis-i evvelinin hazır bulunduğu müzakerelerin mazbatası ise onun şahsî mührü ile mühürlenerek Sadaret'e arz edilirdi.¹⁵³

Heyet-i Umumiye Şura-yı Devlet'in iç işleyişini belirlemekle de

¹⁵¹ İ.DUİT, Nr. 58/45, 28 Zilkade 1288 (8 Şubat 1872); "... devair-i sairenin vezaif-i mahdudeleri dairesinde rü'yet eyleyecekleri mevaddın hakkıyla tefrik ve temyizi kabil olamadığına ve Şura-yı Devlet'in esasen müzakeresine memur olduğu hususatın tanzim-i kavanin ve mukavelat umur-ı Dahilîye muhakemat kısımlarına taksimi mukteza-yı maslahata muvafık olacağına binaen devair-i mevcude birleştirilerek heyet-i şura müceddeden üç daire itibarıyla tanzim-i kavanin ve mukavelata memur olacak daireye Daire-yi Tanzimat tesmiyesiyle diğerlerine Dahilîye ve Muhakemat Daireleri denilmesi..."

¹⁵² İ.DUİT, Nr. 58/44, 5 Rebiulahir 1289 (12 Haziran 1872)

¹⁵³ Düstur, "Şura-yı Devlet Nizamname-yi Esasîsi"; md. 5

görevliydi.¹⁵⁴ Bu nedenle Şura-yı Devlet'in Dahilî nizamnamesi burası tarafından hazırlanmıştır.¹⁵⁵

Heyet-i Umumiye'nin görevleri kendi hazırladığı Nizamname-yi Dahilî'de belirlenmiştir. Heyet-i Umumiye'nin görüşeceği konular Muhakemat Dairesi ile ilgili olanlar ve diğer dairelerin işlerine ilişkin olanlar olmak üzere iki kısma ayrılmıştır.¹⁵⁶

Muhakemat Dairesi'nden Heyet-i Umumiye'ye, davaların temyizi konusunda memurlar arasında çıkacak ihtilafattan önemli görünenler; herhangi bir davadan kaynaklanan tazminat ve tenzilat gerektiren konular ve çeşitli nedenlerden dolayı devletin yüz bin guruştan fazla tazminat ödemesini gerektiren kararlar; ceza muhakemelerinde Şura-yı Devlet reisinin önemli görerek Heyet-i Umumiye'de görüşülmesine lüzum gördüğü konular; bu konuların dışında Muhakemat Dairesi'nden iki azanın bir konunun Heyet-i Umumiye'de görüşülmesini talep ettiği hususlar ve Muhakemat Dairesi'nde görülen bir davada Muhakemat Dairesi'nin kararı ile davayla ilgili daireden gönderilen memurun görüşü arasında ihtilafın olduğu konular havale edilecekti.¹⁵⁷

Muhakemat Dairesi dışında kalan dairelere ait, kanun ve nizamnameler hakkında kaleme alınan layihalar; maden imtiyazı ve ihalesi; emniyet sandıkları, hastane, ıslahhane gibi kamu yararına olan kurumların tesisi; karayolları ve demiryollarının inşa edileceği yerlerin belirlenmesi, imtiyazlarının kontrolü; sulama kanalları açılması, göl ve nehirlerin temizlenmesi; ticaret mahkemeleri ve ticaret şirketlerinin kurulması; geçiş ücretleriyle yapılacak köprülerin inşası; iç gümrük vergilerinin düzenlenmesi;

¹⁵⁴ **Düstur**, “Şura-yı Devlet Nizamname-yi Esasîsi”; “Şura-yı Devlet'in usul-ı müzakeratı ve umur-ı tahririyesinin suret-i cereyanı Heyet-i Umumiyesinde bil-müzakere nizam-ı mahsus olarak arz olunacaktır (md. 13)”

¹⁵⁵ **ŞD**, 2390/1, Recep 1285 (18 Ekim 1868)

¹⁵⁶ **Düstur**, “Şura-yı Devlet Nizamname-yi Dahilîsi”; md. 20

¹⁵⁷ **Düstur**, “Şura-yı Devlet Nizamname-yi Dahilîsi”; md. 21

bir şirket veya grubun vergi muafiyetlerine dair konular Şura-yı Devlet Heyet-i Umumiyesi'nde müzakereye konularak karara bağlanacaktı.¹⁵⁸

Bu hususların haricinde, Şura-yı Devlet dairesinde bir konuya dair karar alınması üzerine o konuyla ilgili olan idare dairesi ile Şura-yı Devlet dairesi arasında ihtilaf ortaya çıkmasına neden olan konular; birkaç daireyi ilgilendiren ve birbirinden ayrılması mümkün olmayan ve bu nedenle Heyet-i Umumiye'de müzakere edilmesi gereken konular ile devletçe önemli görülüp Şura-yı Devlet riyasetine havale edilen konular Heyet-i Umumiye'de müzakere edilecekti.¹⁵⁹

2.5. ŞURA-YI DEVLET'İN GEÇİRDİĞİ DEĞİŞİKLİKLER (1868 - 1876)

Şura-yı Devlet zamanla kazanılan tecrübelerin ışığında ve değişen şartların zorlamasıyla kendi nizamnamesinde çeşitli değişikliklere gitmiştir. Bu değişiklikler kimi zaman pratik ihtiyaçların zorlamasıyla gerçekleştiği gibi politik çekişmeler de yapılan değişiklikler üzerinde etkili olmuştur. Bu değişikliklerin en önemlilerinden biri olan 1869 tarihli Şura-yı Devlet Nizamname-yi Dahilîsi ile yapılan değişiklikler bir senelik tecrübenin ışığı altında gerçekleştirilmiştir. Yukarıda da bahsedildiği üzere Maarif ve Mülkiye Daireleri, Dahilîye ve Maarif Dairesi adı altında birleştirilirken üst idare mahkemesi gibi hizmet vermesi planlanan bir başkan ve altı üyeden oluşan Muhakemat Dairesi kurulmuştur. Memurinin yargılanması, devlet ve kişiler arasında ortaya çıkan davaların görülmesi, adlî ve idarî memurlar arasında çıkan ihtilafların çözüme bağlanması, vilayet meclislerinin gördüğü ve devlet ile şahıs arasında bir netice doğuran davaların istinafen görülmesi bu dairenin görevleri olarak belirlenmiştir.

¹⁵⁸ **Düstur**, “Şura-yı Devlet Nizamname-yi Dahilîsi”; md. 22

¹⁵⁹ **Düstur**, “Şura-yı Devlet Nizamname-yi Dahilîsi”; md. 23

Şura-yı Devlet 1876'ya kadar geçen dönemde politik mücadelelerin etkisiyle etkinliğini yitirdiği dönemler yaşamıştır. Bu açıdan Şura-yı Devlet'in en etkin olduğu periyodun ilk üç yıllık çalışma dönemi olduğu söylenebilir. Şura-yı Devlet'in yaptığı Maarif-i Umumiye Nizamnamesi gibi kapsamlı düzenlemeler yeterliliğini ortaya koyan çalışmalara olmuştur. Şura-yı Devlet'in ilgilendiği işlerin niteliği, çeşitliliği ve niceliğinin artması zamanla Meclis'te bürokratik yoğunluğun aşırı artışına neden olmuştur. Bir daireden diğerine veya nezaretlere yapılan yazışmaları azaltmak zamanla daha güç bir hal almıştır. Bunların yanı sıra 1869 yılında Fuad Paşa'nın 1871 yılında ise Âli Paşa'nın vefat ederek politika sahnesinden çekilmesi Şura-yı Devlet'i bu iki güçlü kurucusunun hamiliğinden yoksun bırakmıştır. Âli ve Fuad Paşa'nın ölümünün ardından Mahmud Nedim Paşa'nın sadarete getirilmesi (8 Eylül 1871 – 30 Temmuz 1872) ise Şura-yı Devlet'in üç senelik aktif dönemine sekte vurmuştur.¹⁶⁰ Şura-yı Devleti Midhat Paşa ve çevresindekilerin hakim olduğu bir kurum olarak gören Mahmud Nedim Paşa, . İslahat ve tasarruf adı altında Şura-yı Devlet'in üye ve daire sayısı üzerinde değişikliklere gitmiştir. Yapacağı reorganizasyon ile Âli Paşa ve Midhat Paşa çizgisindeki tüm azaları Şura-yı Devlet'ten uzaklaştırmayı hedefleyen Mahmud Nedim Paşa, bu niyetle 30 Zilkade 1288 (10 Şubat 1872) tarihli düzenleme ile tasarruf tedbirleri adı altında Şura-yı Devlet'in aza sayısında hedeflediği tenzilatı gerçekleştirmiştir. Bu reorganizasyonun ardından aza sayısı yirmi beşe, muavin sayısı on ikiye ve mülazımların sayısı on beşe indirilerek Şura-yı Devlet'in toplam heyeti elli ikiye indirilmiştir.¹⁶¹ Daire sayısı ise, yasaları ve imtiyazatı hazırlamakla görevli Tanzimat Dairesi; Dahilî bütün meselelerle ilgilenecek olan Dahilîye Dairesi ve hukukî işlerle sorumlu Muhakemat Dairesi olmak üzere daire sayısı üçe indirilmiştir. Her dairede en az yedi, toplamda ise başkıtabete verilen azalıkla birlikte toplam yirmi iki üye ve bir

¹⁶⁰ Ahmed Lûtfî Efendi, **Vak'a-nüvis Ahmed Lûtfî Efendi Tarihi**, C. XIII, s. 21

¹⁶¹ **TV**, Def'a: 1455, 8 Zilhicce 1288 (18 Şubat 1872); **İDUİT**, Nr. 58/45, 30 Zilkade 1288 (10 Şubat 1872); Şura-yı Devlet'te kalması kararlaştırılan aza şunlardı; Damad Nuri Paşa, Damad Edhem Paşa, Damad Mahmud Paşa, Şerif Ali Paşa, Abdi Paşa, Kemal Paşa, Necib Molla Efendi, Said Efendi, Rıza Efendi, Arif Efendi, Besim Bey, Rauf Bey, Ferik Edhem Paşa, Ferik Hacı Mehmed Paşa, Begos Bey, Başkatib İzzeddin Bey, Ahmed Bey, Bağdadlı Emin Efendi, Logofet Bey, İbrahim Bey, Daviçon Efendi, Yıvanço Efendi, Fazıl Bey, Yanko Ekyadis Efendi, Sarkiz Efendi

başkan bulunacak ve şartlara göre aza sayısı arttırılabilecekti. Bu değişikliklerle Şura-yı Devlet'in fiili gücü azaltılmıştır. Bu düzenleme ile hazine için bin dokuz yüz seksen beş kese iki yüz guruş tasarruf yapılacağı öngörülmüştür. Fazlalık nedeniyle Şura-yı Devlet'ten çıkarılan ricalin ise durumlarına göre taşrada istihdam edilmeleri istenmiştir.¹⁶²

Sadrazam Mahmud Nedim Paşa, Şura-yı Devlet üzerinde yaptığı yetki erozyonunu sürdürerek 4 Rebiülahir 1289 (11 Haziran 1872) tarihli arz tezkiresinde: “Şura-yı Devlet'in haiz olduğu nam ve itibar ve andan intizar olunan asar mukaddem ki teşkilatca bazı avarıza tesadüfünden naşi levazım ve muhassenatını tamamıyla izhar edememesi...” ifadesi ile Şura-yı Devlet'in sahip olduğu itibara rağmen kendisinden beklenen faydayı sağlayamadığını ve bunun için ıslah edilerek Tanzimat, Muhakemat ve Dahilîye olmak üzere üç daireye ayrıldığını, Şura-yı Devlet'in esas görevinin, kanun ve nizamları hazırlamak ve devlet işlerinin hızlı ve doğru bir şekilde görülmesini sağlamak olduğunu ifade etmiştir ancak yapılan değişikliklere rağmen Şura-yı Devlet'in bu amaçları gerçekleştirmeye muvaffak olamadığını “hin-i teşkilinde dermiyan kılınan vezaifinin layıkıyla temhid-i makasıd etmemesinden” dolayı bu kurumun henüz olgunlaşamadığını, Bab-ı Âli'de bir zamanlar ekseri evrakın Şura-yı Devlet'e gönderildiğini oranın uzun süreli araştırmasından sonra Meclis-i Vükela'da ikinci kez görüşüldüğünü ve bunun sadece işlerin uzamasına neden olduğunu suç işleyenler açısından rütbe veya mansıba göre bir tefrik olunamayacağına rağmen Şura-yı Devlet muhakematının umum-ı muhakemattan tefrikinin “her kaideye muvafık bulunmayan bir suretle beyhude iştigal-i mevzuu bahs idüğüne”, dahilî işlerin Bab-ı Âli'nin sorumluluk alanı olması ve Şura-yı Devlet'in bu mevzularda icraat ve düşünceleri tedkik makamında kalması gerekirken Dahilîye Dairesi'nin Şura-yı Devlet devairi içinde kalmasının “kaidersiz” görüldüğünden dolayı buranın Şura-yı Devlet dairesi olmaktan çıkarılıp Bab-ı Âli Komisyonu'na dönüştürülmesini, Muhakemat Dairesi'nin mevcut haliyle Divan-ı Ahkâm-ı Adliye Nezareti'ne

¹⁶² İ.DUİT, Nr. 58/45, 30 Zilkade 1288 (10 Şubat 1872)

ilhakını teklif etmiştir. Kabul edilen bu düzenleme ile yasama ve yargı arasında kesin bir ayırım yapılmıştır. Bu tensikattan sonra Şura-yı Devlet bünyesinde Tanzimat Dairesi bırakılarak, kavanin ve nizamatin tanzimi görevinin yanı sıra memurunun intihabı işi de bu daireye verilmiştir.¹⁶³ Böylelikle valilik rütbesinin altında yer alan kaymakam ve mutasarrıfların seçim işinin kontrolü ve onaylanması Tanzimat Dairesi'nin idaresi altında olacaktır. 12 Haziran 1872/5 Rebiülahir 1289 tarihli irade-yi seniyyede, Dahilîye ve Muhakemat Dairelerinin ilgili nezaretlerin görevini aynen tekrarladıkları ileri sürülerek Şura-yı Devlet'in bünyesinden çıkartılmaları ile Şura-yı Devlet'in idarî ve hukukî otoritesi ile tamamen ortadan kaldırılmıştır. Bu düzenleme ile Şura-yı Devlet adlı yetkilerinden soyutlanmış ancak kısmî bir yasama yetkisi kendisinde bırakılmıştır. Şura-yı Devlet'in bazı mühim meselelerin müzakeratını Meclis-i Mahsus ile birlikte yapması zorunluluğu getirilmiştir. Böylelikle hem işlerin sürat kazanacağı hem de tasarrufta bulunulacağı belirtilmiştir.¹⁶⁴

Şura-yı Devlet'in kanun, nizam ve mukavelelerin tertip edilmesi, memurların tayin ve seçilme işlerine dair görevleri ile Dahilîye ve Maliye Daireleri'nin yetki alanına giren konular asıl olarak Bab-ı Âli bünyesinde kurulan Islahat Komisyonu'na havale edilmiştir. Şura-yı Devlet'in yetkilerinin buraya devredilmesinden sonra Islahat Komisyonu'nun görev ve sorumluluklarının belirlenmesi ihtiyacı duyulmuştur. Bu nedenle 18 Rebiülahir 1289/25 Haziran 1872 tarihinde hazırlanan ve 23 Rebiülahir 1289 (30 Haziran 1872) tarihli İrade-yi Seniyye ile kabul edilen layihada, Islahat Komisyonu'nun görev ve sorumlulukları belirlenmiştir. Buna göre, genel olarak nafıa, imarat ve mülki ıslahat, mali işler ve vakıf konularından sorumlu

¹⁶³ İ.DUİT, Nr. 58/44, 5 Rebiülahir 1289 (12 Haziran 1872); Şura-yı Devlet daireleri üzerinde yapılan bu tensikat dolayısıyla Şura-yı Devlet'in aza yapısında da köklü bir değişiklik meydana gelmiştir. Bu düzenlemelerden sonra Şura-yı Devlet Tanzimat Dairesi'nin azası şunlardan oluşuyordu; Cevdet Paşa (Şura-yı Devlet Reisi), Nuri Paşa, Mahmud Paşa, Edhem Paşa, Redif Paşa, İsmail Paşa, Şerif Hüseyin Paşa, Ferik Edhem Paşa, Said Efendi Başkatib İzzeddin Bey, Legofet Bey, Paver(Yaver?) Efendi, Odyan Efendi Muavinlikten Alınacak Behver(?) Efendi

¹⁶⁴ TV, No:1497, 11 Rebiü'l Ahir 1289; BOA, İ.DUİT,58/44, 5 Rebiülahir 1289 (12 Haziran 1872); Muhakemat Dairesi 23 Muharrem 1291 tarihinde ise yeniden Şura-yı Devlet'in bir dairesi olmuştur. Ahmed Lûtfî Efendi, **Vak'a-nüvis Ahmed Lûtfî Efendi Tarihi**, C. XIV, s. 24; Mehmet Canatar, Yaşar Baş, "Şura-yı Devlet Teşkilatı ve Tarihi Gelişimi", s. 125 – 126

idi. Bu konulara dair nezaret, daireler ve vilayetlerden gönderilen evrakın müzakere için Islahat Komisyonu'na havale edilmesi gerekiyordu. Ancak, nezaret, daire ve vilayetlerin yetkileri dahilinde yaptıkları işlerin tetkik ve müzakere gerektirmeyeceği belirterek, bunların komisyona havale edilmesine lüzum olmadığı, bu türden evrakın sadarete ulaşmasıyla gereğinin sadaret tarafından yapılacağı, sadaret tarafından bu tür evrakın komisyona havalesinde ise bir maddenin komisyonun yetkisi dışında olduğunun anlaşılması durumunda derhal sadarete iade edileceği belirtilmiştir.¹⁶⁵

Islahat Komisyonu'nun görevlerine dair yapılan düzenlemeler bu komisyonun sadaretin tam kontrolü ve denetimi altında olduğunu göstermektedir. Bütün üyeleri Mahmud Nedim Paşa tarafından belirlenen ve onun denetiminde olan bu yeni organ onun idare üzerinde denetim kurmasına temel sağlamak amacıyla teşkil olunmuştur. Dokuz adet olan azasının altısı Şura-yı Devlet'ten alınan azalarla oluşturulan bu komisyona Şura-yı Devlet'ten şunlar tayin edilmiştir; Kemal Paşa, Rauf Beyefendi, Ahmed Beyefendi, Emin Efendi, Fazıl Beyefendi, Yanko Efendi, Komisyon Kitabeti ref'etlû Süreyya Bey, Ziya Bey. Bunların dışında, Safvet Paşa, Mehmed Kani Bey ve Ahmed Celal Bey komisyonun diğer azalarını oluşturuyordu.¹⁶⁶

Mahmud Nedim Paşa'nın icraatları uzun ömürlü olmamıştır. Keyfi uygulamaları, Şirvanizade Rüşdi Paşa ve diğer zevatı muhakeme etmeden

¹⁶⁵ **İ.DH**, Nr. 652/45364; 23 Rebi'ül-ahir 1289 (30 Haziran 1872); "Teşkilat-ı cedîde iktizasınca Şura-yı Devlet'in vezaifi tanzim ve tertib-i kavanin ve nizamat ve mukavelat ile intihab-ı memurin mesalihine hasr ve Muhakemat dairesi Divan-ı Ahkam-ı Adliye'ye ve Dahilîye ve Maliye Dairesinin işleri Islahat Komisyonu'na nakl ve devr olunmasıyla şu hale göre komisyon-ı mezkurun vezaifi vech-i atf üzere tayin olunmak lazım gelmiştir imarat ve ıslahat-ı mülkiyeye ve umur-ı nafiaya dair olan işleri fi-el-usul komisyonun vezaifiniden olmasıyla bu hususlara dair olan evrakın kema-fi's-sabık komisyona havalesi emr-i tabiidir şimdiye kadar Şura-yı Devlet'in Dahilîye Dairesine havale buyurula gelen evrakın komisyona havalesi lazım gelür ise de devair ve nezaretlerin ve vilayat ve elviyenin nizamat-ı mevzuasında icra ettikleri şeylere dair olan evrak makam-ı müsteşari-yi sadaret-uzmaya takdim olunacağından bu misüllü evrakın ba-irade-yi aliyye mucebince yahud arz ve istizan ile icrası umur-ı tabiyyeden olmasıyla komisyona havalesi lazım gelmez umur-ı mülkiye ve maliye ve vakfiyeye dair olubda devair ve nezaretlerden yahud vilayat ve elviyeden reye talik olunub muhtac-ı müzakere bulunan mesalihe dair evrak komisyona havale buyurulur bir maddenin komisyona aid olmadığı komisyonca lede'l-mütalaa anlaşılıyor ise derhal makam-ı müsteşariye iade olunacaktır"

¹⁶⁶ **TV**, Def'a: 1497, 11 Rebiü'l Ahir 1289 (18 Haziran 1872); **İ.DUİT**, Nr. 58/43, 8 Rebiülahir 1289 (15 Haziran 1872); Ahmed Lûtfi Efendi, **Vak'a-nüvis Ahmed Lûtfi Efendi Tarihi**, C. XIV, s. 24

sürgüne göndermeye kalkışması gibi icraatları üzerine o esnada Şura-yı Devlet reisi bulunan Kamil Paşa ile Divan-ı Ahkâm-ı Adliye reisi Mütercim Rüşdi Paşa bu türlü icraatın kanunlara ve Tanzimat ahkâmına aykırı olduğunu belirterek durumu padişah Abdülaziz'e şikâyet etmiş ve istifa etmişlerdir. Bunun üzerine Mahmud Nedim Paşa'nın sadareten azli gerçekleşmiş, Midhat Paşa Sadarete tayin edilmiştir (31 Temmuz – 19 Ekim 1872).¹⁶⁷ Yapılan bu tayinin ardından Şura-yı Devlet'in yeniden organizasyonu çalışmalarına başlanmıştır. İlk olarak, 28 Cemadiyelahir 1289 (2 Eylül 1872) tarihli arz tezkirezinde, Şura-yı Devlet'in aslî durumuna uygun olarak yeniden düzenlenmesinin mülki reform açısından birinci öncelik olduğunu ifade edilmiş ve bu ıslahat için Kamil Paşa yeniden Şura-yı Devlet riyasetine tayin edilmesi gerektiği, Islahat Komisyonu'nun gördüğü vazifelerinin pek çoğunun esasen Şura-yı Devlet'e ait görevler olduğu bu nedenle de Şura-yı Devlet'in yeniden işlerlik kazanmasının ardından oraya ihtiyacın kalmayacağından dolayı, Islahat Komisyonu'nun lağvedilerek, Şura-yı Devlet'ten alınan azalarının tekrar oraya iadesi, diğerlerinin ise memuriyetlerine devamı talep edilmiştir. 29 Cemadiyelahir 1289 (3 Eylül 1872) tarihli irade-yi seniyye ile bu arz tezkiresi kabul edilmiş, Islahat Komisyonu lağvedilerek, Şura-yı Devlet'e eski yetkileri iade edilmiştir¹⁶⁸

Midhat Paşa'nın sadaret döneminde Şura-yı Devlet'i yeniden organize edilmesi çalışmalarına devam edilmiş, 5 Cemadiyelevvel 1289 tarihli İrade-yi Seniyye ile Islahat Komisyonu'nun lağvı üzerine hemen Şura-yı Devlet daireleri yeniden düzenlenmiştir. Öncelikle kazanılan tecrübelerin ışığında

¹⁶⁷ **Mufasssal Osmanlı Tarihi**, ed. Mithat Sertoğlu, C. VI, Güven Yay., İstanbul 1972; s. 3169 – 3171

¹⁶⁸ İbnülemin Mahmud Kemal İnal, **Son Sadrazamlar**, C.I, s. 223 – 224; “Şura-yı Devlet heyetinin vaziyet-i asliyesi iktizasına muvafık bir halde ıslah ve tanzimi umur-ı mülkiyece elzem olan teşebbüsâtın birincisi olduğuna ve bu da hidmet-i celile-yi riyasetin bir yed-i ehliyet ve iktidarda bulunmasına mütevakkıf idüğüne mebni saye-yi ihsan-vaye-yi cenab-ı padişahide oraca ıslahat-ı lazimenin istihsal ve ikmalî için Şura-yı Devlet riyasetinin Divan-ı Ahkâm-ı Adliye Nazırı ubhetlû devletlû Kamil Paşa hazretlerine tefvizi ve bu halde açılacak Ahkâm-ı Adliye Nezaretine dahi münasib bir zatın intihab ve istizanı ve Bab-ı Âli'de Islahat Komisyonu namıyla teşekkül etmiş olan heyetin mesalih-i mevcudesinden ekseri Şura-yı Devlet vezaifine ait olmasıyla artık ıslahat için ana lüzum ve ihtiyaç kalmayacağından azasından hizmet-i mahsusada bulunanlar, memuriyetlerine ve mukaddema Şura-yı Devlet'e alınmış olanlar dahi yine oraya devam etmek üzere işbu komisyonun lağvı muvafık-ı maslahat görünür ise de katibe-yi ahvalde tamamıyat-ı bahş-ı ara-yı nakısıy bendegan olan emr u ferman-ı keramet nişan-ı hazret-i cihanbâni her ne merkezde isabet efza-yı sünuh ve südur buyrulur ise mantuk-ı celil-i ifa edileceği beyanıyla tezkire-yi senaveri terkîm kıldını efendim”

dairelerin düzenlemeleri yapılmış, Mülkiye, Maarif ve Maliye dairelerinin sorumluluklarının Dahilîye Dairesi adı altında tek bir dairede toplanılmasına; Adliye ve Muhakemat daireleri üzerinde yapılan değişiklik uygun görülerek bu dairelerin görevlerinin esas itibarıyla Divan-ı Ahkâm-ı Adliye'nin yetki sahasında olduğu ve bu dairelerin oraya devredilmesinin uygun olduğuna; Osmanlı Devleti'ndeki nafia işlerinin ise her geçen gün boyutlarının artmasından dolayı nafia konularının Tanzimat Dairesi'nin görev sahasına alınarak Şura-yı Devlet'in Tanzimat ve Dahilîye Dairesi olmak üzere iki daire olarak yeniden kurulmasına karar verilmiştir. Daha sonra Şura-yı Devlet'e yeniden tayin edilen azanın dairelere taksimi yapılmıştır.¹⁶⁹ Bunun yanında, her dairenin mali işlerine dair Dahilîye Dairesi'ne tetkik için havale edilecek evrakları incelemek, maliye tarafından yapılacak para işlemlerinin hesaplarını düzenlemek, genel anlamıyla hazinenin teftiş işiyle meşgul olmak üzere Şura-yı Devlet'te Tedkik-i Muhasebat-ı Umumiye adı altında bir daire kurulması planlanmış ancak bu fikir uygulamaya geçirilmemiştir.¹⁷⁰ Eski sorumluluklarına kavuşan Şura-yı Devlet böylelikle yeniden işlerlik kazanmıştır.

Midhat Paşa'nın akabinde 1873-74 yılları arasında sadrazamlık yapan halefleri tarafından Şura-yı Devlet'in yetkilerinin arttırımı sürmüştü ve Şura-yı Devlet bayındırlık, eğitim, mülkî idare gibi hususlarla ilgilenecek daire yapısına kısa sürede kavuşmuş, 1873 yılında Nafia Dairesi yeniden Şura-yı Devlet dairesi olarak kurulmuş ve daire sayısı üçe çıkartılmıştır.¹⁷¹

Hüseyin Avni Paşa (15 Şubat 1874 – 25 Nisan 1875) ve Mahmud Nedim Paşa'nın ikinci sadaret döneminde (26 Ağustos 1875 – 11 Mayıs 1876) ise Şura-yı Devlet'in aza sayısı ve otoritesi bir kez daha azaltıldı,

¹⁶⁹ İ.DUİT, Nr. 58/41, 5 Cemadiyelevvel 1289 (11 Temmuz 1872); Şura-yı Devlet Tanzimat Dairesi; Reis-i sânî Nuri Paşa, İsmail Rahmi Paşa, Necib Efendi, Rauf Beyefendi, Edhem Paşa, Başkatip İzzeddin Beyefendi, Odyan Efendi, Yanko Efendi, Sarkiz Efendi, Behur Efendi; Şura-yı Devlet Dahilîye Dairesi; Reis-i Sânî Kemal Paşa, İbrahim Paşa, Said Efendi, Şerif Hüseyin Paşa, Ahmed Beyefendi, Ali Şefik Bey, Paver (Yaver) Efendi, Legofet Bey, Sevket Beyefendi

¹⁷⁰ Ahmed Lûtfî Efendi, **Vak'a-nüvis Ahmed Lûtfî Efendi Tarihi**, C. XIV, s. 29; Ali Haydar Midhat, **Tabsıra-yı İbret**, C.I, Hilal Matbaası, İstanbul 1911, s 136; **TV**, Def'a: 1509, 11 Cemadiyelahir 1289 (16 Ağustos 1872); İ.DUİT, Nr. 58/41, 5 Cemadiyelevvel 1289 (11 Temmuz 1872)

¹⁷¹ **Salname-yi Devlet-i Âliyye-yi Osmaniye**, Sene,1290, Matbuat-ı Maarif, İstanbul 1291, s. 36 - 37

önemli yasaların görüşülmesi yeniden teşkil olunan Islahat Komisyonu'na devredildi ve aza tayininin bir politik himaye aracına dönüştürülmesi Şura-yı Devlet'in itibarını zedeleyen ve etkinliğini düşüren önemli bir faktör oldu.¹⁷² 1875 yılının Aralık ayında Mahmud Nedim Paşa, Şura-yı Devlet'in nafia ve eğitim ile sorumlu dairelerini bunlara tekabül eden nezaretlere devrederek Şura-yı Devlet bünyesinde yalnızca yasma ve maliyeden sorumlu iki daire bırakmıştır.¹⁷³ Mehmed Rüşdi Paşa'nın sadrazamlığa getirilmesi ile (12 Mayıs-19 Aralık 1876) Şura-yı Devlet eski kurumsal yapısı üzerine bir kez daha bina edilerek görevlerinin yeniden iadesi teyit edilmiş, Dahilîye, Adliye, Nafia ve Tanzimat Daireleri olarak yeniden tesis edilmiştir. Dairelerin tanzimi ve azanın dairelere taksiminin ardından Şura-yı Devlet için gerekli olan muavin ve mülazım tayini yapılarak on altı adet muavin ve yirmi sekiz adet mülazım alınması kararlaştırılmıştır.¹⁷⁴ Tanzimat ve Dahilîye dairelerinin görevleri sabit kalmakla birlikte Muhakemat Dairesi'ne memurinin ve ahalinin idarenin işleyişi hakkındaki şikayetleri kabul etme, mülkî dairelerin kanunları ihlalinde yapacağı tahkikatın neticesini sadarete bildirme görevleri de tevdi edilmiştir.¹⁷⁵

1868 yılında Osmanlı Devleti'nde parlamenter yapıya giden sürecin önemli bir aşaması olarak kurulan Şura-yı Devlet, 1876 Meşrutiyeti'nin ilanı sürecinde de önemli bir rol oynamış o esnada Şura-yı Devlet reisi olan Midhat Paşa, Kanun-ı Esasî'yi hazırlamakla görevli komisyonun riyesetine seçilmiş ve bu komisyon Şura-yı Devlet bünyesinde çalışmalarını sürdürmüştür.¹⁷⁶ 1876 Kanun-ı Esasî'si Şura-yı Devlet'in yetkileri açısından önemli değişikliklere yol açmıştır. Kanun-ı Esasî'nin 53. maddesi ile yasama

¹⁷² **Mufassal Osmanlı Tarihi**, C. VI, s. 3174 - 3180

¹⁷³ Stanford J. Shaw, "19. Yüzyıl Osmanlı Reform Hareketinde 1876 Öncesi Merkezi Yasama Meclisleri", S.77, s. 302

¹⁷⁴ **İ.DUİT**, Nr. 58/37, 3 Şevval 1293 (22 Ekim 1876); Stanford J. Shaw, "19. Yüzyıl Osmanlı Reform Hareketinde 1876 Öncesi Merkezi Yasama Meclisleri", S.77 s. 302

¹⁷⁵ Enver Ziya Karal, **Osmanlı Tarihi, C.VII; Islahat Fermanı Devri (1861 - 1876)**, s. 143

¹⁷⁶ Selda Kaya Kılıç, "Kanun-ı Esasî'nin Hazırlanması ve Meclis-i Mebusan'ın Toplanması", **Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi)**, Ankara, 1991 s. 93 – 94; BOA, Prof. Dr. Cavid Baysun'un Terekesinden Satın Alınan Evrak (HSD.CB), Nr. 2/6, 14 Şevval 1293

yetkisi yeni kurulan meclislere verilirken¹⁷⁷ 54. madde ile kanun layihalarının tanzimi görevi Şura-yı Devlet'te bırakılmıştır.¹⁷⁸ Bu görevlerinin yanı sıra Şura-yı Devlet bir danışma kurumu olarak etkinliğini sürdürmüş ve Kanun-ı Esasi'nin 117. maddesi ile idareye dair kanunların yorumlanması yetkisine sahip olmuştur.¹⁷⁹ 85. madde ile hükümet ile şahıslar arasında meydana gelecek davaların ru'yeti adlî mahkemelere bırakıldığından dolayı Şura-yı Devlet'in tüm adli yetkileri elinden alınmış, böylelikle tefrik-i vezaif hususunda kesin bir ayırım yapılmıştır.¹⁸⁰ Şura-yı Devlet'in yetki alanı nihayetinde daraltılmış ancak kanunların tanzimi hususundaki anahtar rolünü kaybetmemiştir.¹⁸¹

Şura-yı Devlet yapı itibarıyla Meclis-i Vâlâ ile başlayan çizgide seleflerinden biraz daha gelişkin ve daha belirgin uzmanlık dallarına ayrılmış bir versiyonu görünümündedir. Ancak belli açılardan selefi olan Meclis-i Ahkâm-ı Adliye'ye göre daha az yetkiyle donanmıştı. Meclis-i Ahkâm onaylamak ya da reddetmek yetkisine sahip olmamakla birlikte devlet bütçesini inceleme ve vükelayı bu hususta sorgulama hakkına sahipti. Şura-yı Devlet bu salahiyyetten yoksun bırakılmış, bütçe ile ilgili olarak her sene bütçe müzakeresi için toplanacak encümen-i mahsusa reis ve daire başkanları düzeyinde katılma hakkı tanınmıştır. Şura-yı Devlet yalnızca kendisine iletilen konuları tartışabiliyorken selefi Meclis-i Ahkâm müzakere sürecini kendi seçtiği hususlar üzerinden başlatabiliyordu. Ancak pratikte Şura-yı Devlet'in kanun ve nizamnamelerin uygulanmasını denetleme görevi, Şura-yı Devlet'e hükümete baskı yapmak ve istediği hususlarda kanun çıkarmak, düzenleme yapmak hakkını Şura-yı Devlet'e sağlamıştır.¹⁸²

¹⁷⁷ **Sened-i İttifaktan Günümüze Türk Anayasa Metinleri**, haz. Suna Kili, Türkiye İş Bankası Kültür Yay., İstanbul 2006, s. 42; (md. 53)”

¹⁷⁸ Kili, **age**, s.43; (md. 54)”

¹⁷⁹ Kili, **age**, s.51; (md. 117)”

¹⁸⁰ “Her dava ait olduğu mahkemede rü'yet olunur. Eşhas ile hükümet beynindeki davalar dahi mehakim-i umumiyyeye aittir (md. 94)”

¹⁸¹ Mehmet Canatar, Yaşar Baş, **a.g.m.**, s. 128.

¹⁸² Stanford J. Shaw, “19. Yüzyıl Osmanlı Reform Hareketinde 1876 Öncesi Merkezi Yasama Meclisleri” , s. 300.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ŞURA-YI DEVLET'İN PERSONEL YAPISI - BÜROKRATİK İŞLEYİŞİ VE REFORM FAALİYETLERİ

3.1. ŞURA-YI DEVLET PERSONELİ

Şura-yı Devlet dairelerinde Nizamname-yi Esasî gereğince beşten az, ondan da çok aza bulunamıyordu. Bu nedenle Şura-yı Devlet'in toplam üye sayısı elliye geçemeyecekti.¹⁸³ Şura-yı Devlet'in kuruluşunda aza yapısı üzerindeki düzenlemeler, Meclis-i Vâlâ'nın personel yapısı nedeniyle – aza sayısının aşırı artması, meclise devamın sağlanamaması gibi - yaşadığı sıkıntılar dikkate alınarak ve bu tecrübelerin ışığında belirlenmiştir.

3.1.1. Şura-yı Devlet Reisi (Reis-i Evvel)

Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye ile başlayan yasama organı geleneğinin son halkası olarak ortaya çıkan Şura-yı Devlet “vükela-yı fihâm” yani nazırlık rütbesinde bir kişinin riyaseti altında olacak ve beş reis-i sâni ile bir kâtip çalışma ekibi içerisinde yer alacaktı. Şura-yı Devlet reisinin tayini ise sadrazamın önerisi üzerine padişahın irade-yi seniyyesi üzerine yapılacaktı.¹⁸⁴

Şura-yı Devlet reisinin en başta gelen görevi Heyet-i Umumîye başkanlık etmektir.¹⁸⁵ Onun bulunmadığı toplantılara reis-i sâni başkanlık ederdi.¹⁸⁶ Heyet-i Umumîye'nin nizamname gereğince haftanın belirli günlerinde toplanması gerekiyordu, ancak belirlenmiş günlerin dışında reis-i evvelin isteği ile herhangi bir gün de toplanabilirdi.¹⁸⁷ Heyet-i Umumîye

¹⁸³ **Düstur**, “Şura-yı Devlet Nizamname-yi Esasisi”, md. 6

¹⁸⁴ **Düstur**, “Şura-yı Devlet Nizamname-yi Esasisi”, md. 7

¹⁸⁵ **Düstur**, “Şura-yı Devlet Nizamname-yi Dahilîsi”; (md. 41)”

¹⁸⁶ **Düstur**, “Şura-yı Devlet Nizamname-yi Esasisi”; md. 11

¹⁸⁷ **Düstur**, “Şura-yı Devlet Nizamname-yi Dahilîsi”; md. 42

müzakeratının idaresi ve ne şekilde bu müzakeratın yapılacağına karar Şura-yı Devlet reis-i evvelinin sorumluluğunda idi.¹⁸⁸ Şura-yı Devlet müzakeresi sırasında müzakere edilen konu üzerinde konuşma yapmak yahut yapılan bir konuşmaya müdahale etmek, fikir beyan etmek isteyen aza öncelikle konuya müdahil olmak istediğini başkanlığa ifade edecek ve başkanlık tarafından belirlenecek sıraya göre fikrini açıklayacaktı. Bir aza müzakere esnasında konuşmacının sözünü keserse riyaset tarafından uyarılacaktı.¹⁸⁹ Heyet-i Umumiye müzakeratı tamamlandığında, azanın sözlerinin kayıt edildiği müsveddelerin telif edilerek azaya kontrol etmeleri için verilmeleri riyasetin görevleri içindeydi.¹⁹⁰ Heyet-i Umumîye'nin zabıt cerideleri reis-i evvel ve başkatip tarafından imzalanırdı. Heyet-i Umumiye'de kabul edilen nizamname layihalarına ve esbab-ı mucibe mazbatalarına birer zeyl yazılarak hazırlanan layihalar Şura-yı Devlet mührüyle, mazbatalar ise bütün aza tarafından kişisel mühürleriyle mühürlenirdi.¹⁹¹ Reis-i evvel, bir konu hakkında doğrudan doğruya kendisine verilen arzuhalleri kabul etme hakkına sahipti.¹⁹² Şura-yı Devlet başkanının Nizamname-yi Dahilî'de yer alan bu görevleri göz önüne alındığında, Şura-yı Devlet reisinin genel olarak görevinin, Şura-yı Devlet müzakerelerinin sağlıklı ve düzenli bir şekilde işlenmesini, nizamname hükümlerinin uygulanmasını, Şura-yı Devlet kitabesinin verimli çalışmasını sağlamak olduğu söylenebilir.

Şura-yı Devlet'te kuruluşundan I. Meşrutiyet'e kadar, Mithat Paşa, Yusuf Kemal Paşa, Mehmed Namık Paşa ikişer kez olmak üzere toplam beş başkan görev yapmıştır. Bunların görev süreleri şu şekildedir;

- Mithat Paşa; 1868 - 1869 (11 Zilkade 1284-11 Zilkade 1285)¹⁹³
- (Mısırlı) Yusuf Kamil Paşa; 1869 - 1871 (15 Zilkade 1285-6 Şaban 1288)¹⁹⁴

¹⁸⁸ **Düster**, “Şura-yı Devlet Nizamname-yi Dahilîsi”; md. 53

¹⁸⁹ **Düster**, “Şura-yı Devlet Nizamname-yi Dahilîsi”; md. 54

¹⁹⁰ **Düster**, “Şura-yı Devlet Nizamname-yi Dahilîsi”; md. 55

¹⁹¹ **Düster**, “Şura-yı Devlet Nizamname-yi Dahilîsi”; md. 60

¹⁹² **Düster**, “Şura-yı Devlet Nizamname-yi Dahilîsi”; md. 24

¹⁹³ Ali Haydar Midhat, **a.g.e.**, s. 61

- Namık Paşa; 1871 - 1872 (6 Şaban 1288-29 Cemaziyelevvel 1289)¹⁹⁵
- Yusuf Kamil Paşa (II. kez);1872 - 1875 (29 Cemaziyelevvel 1289-19 Receb 1292)¹⁹⁶
- Mahmud Nedim Paşa;1875 (19 Receb 1292-24 Receb 1292)¹⁹⁷
- Server Paşa;1875 - 1876 (24 Receb 1292-16 Muharrem 1293)¹⁹⁸
- Namık Paşa (II. kez); 1876 (16 Muharrem 1293-5 Rebiülevvel 1293)
- Yusuf Kamil Paşa (III. kez);1876 (5 Rebiülevvel 1293-12 Cemaziyelevvel 1293)¹⁹⁹
- Mithat Paşa - (II. kez); 1876 (11-12 Cemaziyelevvel 1293-4 Zilhicce 1293)²⁰⁰

3.1.2. Şura-yı Devlet Daire Başkanı (Reis-i Sâni)

Şura-yı Devlet reis-i evvelinin bürokratik kadrosundan kabul edilen Şura-yı Devlet reis-i sânisini esasen Şura-yı Devlet'in dairelerinin işleyişinden sorumludur. Atanmaları, reis-i evvelin isteği, sadaretin onayı ve padişahın irade-yi seniyyesi üzerine gerçekleşiyordu.²⁰¹

Şura-yı Devlet'in kuruluşunda daire sayısı beş olarak belirlendiğinden beş adette reis-i sâni mevcuttu. Şura-yı Devlet'in kuruluşunda reis-i sânilikle

¹⁹⁴ İbnülemin Mahmud Kemal İnal, **Son Sadrazamlar**, C.I, s. 223 – 224; Ahmed Lûtfî Efendi, **Vak'a-nüvis Ahmed Lûtfî Efendi Tarihi**, C. XII, s. 38; 222 - 223

¹⁹⁵ **İ.DH**, Nr. 640/44501, 6 Şaban 1288 (21 Ekim 1871)

¹⁹⁶ İbnülemin Kemal İnal, **Son Sadrazamlar**, C.I, s. 224 – 225; Kamil Paşa sağlık sorunları neeniyle istirahat için Mısır'a gittiğinden dolayı yerine Safvet Paşa vekil olmuştu. Ancak 17 Safer 1291 tarihinde Şura-yı Devlet Riyaseti Muavinliği unvanı verilen Ahmed Cevdet Paşa, riyaset görevini tamamıyla üstlenmiştir; Ahmed Cevdet Paşa, **Tezakir (40 – Tetimme)**, haz. Cavid Baysun, TTK, Ankara 1986, s. 130 – 131;

¹⁹⁷ İbnülemin Kemal İnal, **Son Sadrazamlar**, C.I, s. 284 - 285

¹⁹⁸ Ahmed Lûtfî Efendi, **Vak'a-nüvis Ahmed Lûtfî Efendi Tarihi**, C. XV, s. 78; **Salname-yi Devlet-i Âliyye'yi Osmanîye**, Sene 1293, s. 38; Server Paşa Şura-yı Devlet riyasetine tayin olduktan hemen sonra özel görev ile Bosna'ya gönderilmiştir; **İ.DH**, Nr. 706/49453, 25 Receb 1292 (27 Ağustos 1875)

¹⁹⁹ İbnülemin Kemal İnal, **Son Sadrazamlar**, C.I, s. 225

²⁰⁰ **İ.DH**, Nr. 723/50471, 11 Cemaziyelevvel 1293 (4 Haziran 1876); İbnülemin Kemal İnal, **Son Sadrazamlar**, C.I, s. 337 – 341; Ahmed Cevdet Paşa, **Tezakir (40 – Tetimme)**, haz. Cavid Baysun, TTK, Ankara 1986, s. 153

²⁰¹ **Düstur**, “Şura-yı Devlet Nizamname-yi Esasisi”; md. 7

görevlendirilen azalar; Nafia Dairesi, Edhem Paşa; Maliye Dairesi, Rıza Efendi; Adliye Dairesi, Subhi Bey; Maarif Dairesi Kemal Bey olmuşlardır. İlk dönem reis-i sâniler Meclis-i Vâlâ azalığından Şura-yı Devlet'e geçirilmiş, meclis idaresi konusunda tecrübeli kimselerdi. Bu reis-i sanilerden Edhem Paşa 1855'ten itibaren Meclis-i Tanzimat'ta görev almıştır.²⁰² 1861'de bu iki meclisin birleşmesi ile Meclis-i Ahkâm-ı Adliye'de Şura-yı Devlet kurulana kadar kesintisiz bir surette çalışmıştır.²⁰³ Bunun yanı sıra hem Rıza Efendi, Suphi Bey hem de Kemal Bey uzun yılları Meclis-i Vâlâ'nın sürekli azalarından olmuşlardı.

Maliye Nezareti'nde bütçe ve muhasebat-ı umumiye defterlerinin incelenmesi için toplanacak olan meclis-i mahsusa Şura-yı Devlet'in reis-i sânileriyle her daireden birer aza katılacaktı.²⁰⁴ Bunun dışında Şura-yı Devlet Dahilinde olan görevleri, dairelerde müzakereleri idare etmek, dairede müzakereye konulması kararlaştırılan maddelerin özetlenmesini aza veya muavinlerden birine havale etme.²⁰⁵ Dairelerde özetlenen evrakın tarih ve muhteviyatını içeren fihrist şeklinde tutulan defterde reis-i sâninin sorumluluğunda bulunuyordu.²⁰⁶ Etrafıca müzakeresi gereken konularda iki dairenin birlikte müzakere yapması gerektiğinde o toplanın başkanlığına da iki daireden birinin reis-i sânişi tayin edilirdi.²⁰⁷ Reis-i Sâninin bulunmadığı toplantılara azadan biri Şura-yı Devlet riyaseti tarafından vekil olarak belirlenirdi.²⁰⁸ Reis-i Evvelin katılmadığı Heyet-i Umumiye müzakerelerine de reis-i sânilerden biri başkanlık ederdi.²⁰⁹

Şura-yı Devlet dairelerinde tutulan ve görüşmelere katılan aza ve reis-i saninin isminin, o günün tarihinin, o gün görüşülen konular hakkında hangi

²⁰² Edhem Paşa'nın Meclis-i Tanzimat azalığı için bkz. **Salname-yi Devlet-i Âliyye-yi Osmaniye** , Sene 1273 – 1275

²⁰³ **İ.MMS**, Nr. 23/977(Lef 1), 10 Muharrem 1278 (18 Temmuz 1861); ayrıca diğer senelerdeki azalıkları için bkz. **Salname-yi Devlet-i Âliyye-yi Osmaniye, Sene 1278 - 1284**

²⁰⁴ **Düster**, “Şura-yı Devlet Nizamname-yi Esasisi”, md. 2

²⁰⁵ **Düster**, “Şura-yı Devlet Nizamname-yi Dahilî”, md. 27

²⁰⁶ **Düster**, “Şura-yı Devlet Nizamname-yi Dahilî”, md. 28

²⁰⁷ **Düster**, “Şura-yı Devlet Nizamname-yi Dahilî”, md. 32

²⁰⁸ **Düster**, “Şura-yı Devlet Nizamname-yi Dahilî”, md. 33

²⁰⁹ **Düster**, “Şura-yı Devlet Nizamname-yi Esasisi”, md. 11

kararların alındığının ve her konuya dair ittihad veya ekseriyyet-i ârâ ile karar alındığının yazıldığı zabıt cerideleri müzakerelerden önce okunarak önceki toplantıda alınan kararlar reis-i sâni, başkatip ve mevcut aza tarafından imzalanırdı.²¹⁰

3.1.3. Aza

Şura-yı Devlet'in kuruluşunu bildiren Takrîr-i Âli'de; "...Şura-yı Devlete ve gerek Divan-ı Ahkam-ı Adliyye lazımları gelen azanın münfesihi olan Meclis-i Vala azasından bi't-tefrik alınacağı misüllü ikmal-i noksanı için her sınıf bendegan-ı şahanelerinden tayin olunacak zatlarla beraber memalik-i şahanelerinde bulunan müteayyinan-ı memleketten bi't-tahkik ehliyet ve liyakatleri tebeyyün edenlerden dahi münasiblerinin işbu meclislere aza nasb olunması..." ifadesi ile Şura-yı Devlet'ten beklenen fayda ve çalışmaların gerçekleşebilmesinde anahtar role sahip olacak olan aza tayinine en baştan ihtimam gösterildiği anlaşılmaktadır. Daha evvelde bahsedildiği üzere Şura-yı Devlet azası, Osmanlı Devleti'nde bulunan her sınıf tebaa arasından seçilmiştir. Osmanlı Devleti'nde Islahat Fermanı'nın ilan edilışinden üç ay sonra 1856 Mayısında ilk kez altı Hıristiyan aza Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye'de yer almak üzere bir yıllığına tayin edilmişlerdir. Böylece Osmanlı Devleti tarihinde ilk kez merkezî bir mecliste temsil ilkesi uygulanmıştır.²¹¹ Başlangıçta yalnızca Osmanlı Devleti'nin tebaasının genelini ilgilendiren hususlarda oy kullanabilecek olan gayrimüslim temsilciler 1867 yılına gelindiğinde bu kez kalıcı olarak Meclis-i Ahkâm-ı Adliye'ye tayin

²¹⁰ **Düster**, "Şura-yı Devlet Nizamname-yi Dahilî", md. 36

²¹¹ Bu azaların listesi şöyleydi; İstefanaki Bey, Mihran Bey, Ohannes Ağa, İstefan Efendi, Yorgi Efendi, Hatem Ağa; **Salname-yi Devlet-i Âliyye-yi Osmaniye**, Sene 1273, Matbaa-yı Âmire, İstanbul, s. 36 – 37; Ahmed Cevdet Paşa, **Tezâkir (1- 12)**, s.71; Atanan bu azalar Bab-ı Âli ile yakın ilişkilere sahip ailelere mensuptu. Gregoryen Ermeni üye Ohannes Dadyan, Osmanlı Devleti'ndeki baruthaneye yönetici sağlayan aileye mensuptu ve İzmir ile Beyrut'un gümrük imtiyazına sahipti. Katolik Ermeni üye Mihran Düzyan Darphane-yi Âmire'nin müdürü idi. Rum temsilci Stephan Vogorides (İstefanaki Bey) devlet memuru idi; Roderic H. Davison, **Osmanlı İmparatorluğu'nda Reform, 1856 – 1876**, s. 97 -98; Mehmet Seyitdanlıoğlu, **Tanzimat Devrinde Meclis-i Vala (1838 - 1868)**, s. 83.

olunmuşlardır ve meclisin sürekli azaları haline gelmişlerdir.²¹² Şura-yı Devlet'e aza tayini sürecinde de bu uygulama devam etmiş, gayrimüslim kimseler Şura-yı Devlet'e aza olarak tayin edilmiştir.

Şura-yı Devlet ve Divan-ı Ahkam-ı Adliye'ye aza tayini için "Encümen-i Havâss-ı Vükela" toplanmıştır. Vilayetlerden gelen listeler üzerine bu kurul tarafından yapılan seçimde Şura-yı Devlet azasının 2/3'ü Müslim 1/3'ü gayrimüslimlerden teşekkül edecek şekilde belirlenmiştir. Bu haliyle Şura-yı Devlet tebaa-yı Osmanîye'nin pek çok unsuruna bünyesinde yer vererek nisbî bir temsilî organ olma niteliği kazanmıştır²¹³ ve Gayrimüslim tebaanın Şura-yı Devlet bünyesinde yer alması "müsavat usulünün icrasına nişane" olarak değerlendirilmiştir.²¹⁴ Şura-yı Devlet kurulmasıyla gayrimüslimlerin

²¹² Meclis-i Ahkâm-ı Adliye'ye ilk gayr-ı müslim aza tayini ise 1864 – 1865 dönemi içerisinde yapılmış ve Legofet Bey ile Mihran Efendi ilk gayr-ı müslim azalar olarak tayin edilmiştir; **Salname-yi Devlet-i Âliyye-yi Osmaniye**, Sene 1281, s. 34 – 35; 1866 yılında Legofet Bey yerine Pavlaki Efendi aza tayin edilerek meclisteki gayrimüslim aza adedi korunmuştur; **Salname-yi Devlet-i Âliyye-yi Osmaniye**, Sene 1283, s. 26 – 27; 1867 yılında ise gayrimüslim aza adedi Mihran Bey, Pavlaki Efendi, Miltiyadi Bey, Aleko Bey ve Musurus Yanko Bey'in azalıklarıyla beşe yükselmiştir; **Salname-yi Devlet-i Âliyye-yi Osmaniye**, Sene 1284, s. 36 - 37

²¹³ Enver Ziya Karal, **Osmanlı Tarihi, C.VII; Islahat Fermanı Devri (1861 – 1876)**, s. 148- 149; Cevdet Paşa, **Tezâkir (40- Tetimme)**, C. IV, s.84; Cevdet Paşa, **Maruzat**, s. 198

²¹⁴ Ahmed Lûtfî Efendi, **Vak'a-nüvis Ahmed Lûtfî Efendi Tarihi**, C. XII, s. 36; Şura-yı Devlet'e tayin olunan azanın listesi; Şura-yı Devlet İçin Aza-yı Mevcudeden Tefrik Olunan; Yanya Valisi Sabık Devletlû Edhem Paşa Hazretleri
Sudûrdan Semahatlû Necib Efendi Hazretleri (sudûr)
Atufetlû Subhi Bey Efendi Hazretleri (ricâl)
Atufetlû Rıza Efendi Hazretleri (ricâl)
Atufetlû Kemal Efendi Hazretleri (ricâl)
Atufetlû Arif Efendi Hazretleri (ricâl)
Saadetlû Rauf Bey Efendi Hazretleri (ricâl)
Saadetlû Besim Bey Efendi Hazreleri (ricâl)
Saadetlû Mihran Bey Hazretleri (ricâl)
Saadetlû Miltiyâdi Bey Hazretleri (ricâl)
Başkatib Saadetlû Mahmud Bey Efendi Hazretleridir (Girid Valisi Sabık)
Şura-yı Devlet İçin Müceddeden Tayin Olunmaları Tahattur Olunan
Erzurum Valisi Esbak Devletlû Emin Muhlis Paşa Hazretleri
Sudûrdan Semahatlû Ref'et Efendi Hazretleri (sudûr)
Dar-ı Şura Reisi Saadetlû Safvet Paşa (Ferik, ricâl)
Mekteb-i Harbiye Nazırı Saadetlû Derviş Paşa Hazretleri (ricâl)
Mevâliden Faziletlû Seyfû'd-din Efendi
Mevalîden Faziletlû Ziver Bey
Mevalîden Faziletlû Sahib Bey (sudûrdan - Şura-yı Devlet Muhakemat Dairesi reisi olacak)
Saadetlû Kadri Bey Efendi Hazretleri (Bahriye İdare Meclisi Reis-i Sabık – Başvekil-i Esbak Kadri Paşa'dır)
Kuyumcu zade Bedros Efendi
Şabçı-zâde Daviçon Efendi
Mülga Meclis-i Hazain Azasından Tıngıroğlu Saadetlû Ohannes Efendi

oranı arttırılarak, temsil ilkesi Osmanlı merkezî yönetiminin yerleşik bir ilkesi haline gelmiştir.²¹⁵

Kuruluşta tayin edilen Müslüman azadan ikisi üst sınıf Osmanlı devlet adamlarını, beş üye ilmiye sınıfını, altı üye ise yönetici sınıfı temsil etmekteydi. Vilayetlerden tayin edilen aza ise, bölgelerinin vilayet meclislerinin üyeleri ve ilmiye sınıfının mensubu olan kimselerden oluşuyordu. Gayr-ı müslim üyelerin beşi İstanbul'da memurluk yapan kimseler geriye kalanları ise taşra ileri gelenleriydi.²¹⁶ Bu gayr-ı müslim azanın dördü Ermeni Katolik, üçü Rum, ikisi Musevi, biri Gregoryen Ermeni, biri de Bulgardı. Bu açıdan da Şura-yı Devlet'in teşkilinde cemaatlerin burada temsiline özen gösterilmiştir.²¹⁷

Şura-yı Devlet azasının temel görevi, müzakere katılıp Şura-yı Devlet çalışmalarına katkı vermektir. Bunun dışında, reis-i sâninin görevlendirmesi ile müzakere olunacak konuları Şura-yı Devlet toplantısından önce özetlemek

Mısırlı zade Begos Bey Hazretleri
 Altıncı Daire Reis-i Vekili Ali Bey
 Tuna Vilayeti Umur-ı Ecnebiyye Müdürü Sabık Saadetlû Odiyan (Odyan) Efendi
 Logofet Bey zade Logofet Bey (Rütbe-yi Evveli Sınıf-1 Sânisî İhsan Buyurulmuş)
 Şura-yı Devlet İçin Vilayetlerden Celbi Tahattur Olunan
 Suriye'den Mevalîden Mahmud Efendi (Şam Vücuthûndan)
 Suriye'den Andon Şami (Rütbe-yi Evveli Sınıf-1 Sânisî İhsan Buyurulmuş) (Şam mu'teberânından)
 Haleb'den Câberi zade Ali Efendi (Rütbe-yi Evveli Sınıf-1 Sânisî)
 Erzurum'dan Eleşkirdli Mehmed Paşa (mirmiranlığa terfî)
 Bağdad'dan Mevâliden Kethüdâ Emin Efendi
 Yanya'dan Saadetlû Kahraman Paşa
 Yanya'dan Nikolâki Çıtaka Efendi (Rütbe-yi Evveli Sınıf-1 Sânisî)
 Tırhala'dan İbrahim Bey (Rütbe-yi Evveli Sınıf-1 Sânisî) (vüzeradan mütekaid İbrahim Paşa)
 Edirne'den Şerif Bey (Rütbe-yi Evveli Sınıf-1 Sânisî)
 Filibe'den Bir Bulgar
 Tuna'dan Rusçuklu Hacı Yıvanço Efendi (Rütbe-yi Evveli Sınıf-1 Sânisî)
 Tuna'dan Tırnovalı Fazıl Bey (Rütbe-yi Evveli Sınıf-1 Sânisî)
 Tıravnikli Mustafa Bey zade Derviş Bey (Rütbe-yi evveli sınıf-1 sânisî)
 Kigelakdan Tiranlı Süleyman Bey (Rütbe-yi Evveli Sınıf-1 Sânisî)
 Selanik'ten Sirozlu Mihalâki Efendi (Rütbe-yi Evveli Sınıf-1 Sânisî)
 Selanik'ten Bir Müslim
 Yine Selanik'ten Buhurî Avram Efendi (Rütbe-yi Evveli Sınıf-1 Sânisî)
 Aydın Vilayetinden Bir Zat; **İDUİT**; 58/49, 8 Muharrem 1285 (1 Mayıs 1868)

²¹⁵ Roderic Davison, "Osmanlı İmparatorluğu Yönetimine Temsil İlkesinin Girmesi", **Osmanlı – Türk Tarihi (1774 - 1923)**, çev. Mehmet Moralı, Alkım Yay., İstanbul 2003, s. 158

²¹⁶ Stanford J. Shaw, "19. Yüzyıl Osmanlı Reform Hareketinde 1876 Öncesi Merkezi Yasama Meclisleri", S. 77, s. 300

²¹⁷ Roderic Davison, "Osmanlı İmparatorluğu Yönetimine Temsil İlkesinin Girmesi", s. 158

²¹⁸, reis-i sâninin bulunmadığı toplantılara vekaleten başkanlık etmek görevi mevcuttu.²¹⁹

3.2. BÜROKRATİK BİRİMLER

3.2.1. Başkatibet ve Başkatip

Şura-yı Devlet'in bürokratik kadrosunun başında başkatip bulunurdu, mülazım ve muavinler başkatibin kontrolü altındaydı. Başkatibin temel görevi, Şura-yı Devlet'e havale edilen evrakın daireler taksim edilmesini sağlamaktı.²²⁰ Şura-yı Devlet, müzakereleri sırasında tutulan zabıt cerideside başkatibin nezareti altındaydı.²²¹

3.2.3. Mülazım ve Muavinler

Şura-yı Devlet muavinlerinin temel görevi, Şura-yı Devlet reis-i sânilerinden havale edilen müzakere konularını müzakerelerden önce özetlemektir. Bunların müzakere olunan maddeler hakkında görüş bildirme hakkı vardı.²²² Şura-yı Devlet için kuruluşunda yirmi beş adet muavin tayini kararlaştırılmıştır. Bunlar sınıf-ı evveli, sâni ve sâlis olmak üzere üç sınıf olarak tayin edilmişlerdir ve maaşları da sınıflarına göre belirlenmiştir.²²³

²¹⁸ **Düstur**, “Şura-yı Devlet Nizamname-yi Dahilî”, md. 27

²¹⁹ **Düstur**, “Şura-yı Devlet Nizamname-yi Dahilî”, md. 33

²²⁰ **Düstur**, “Şura-yı Devlet Nizamname-yi Dahilî”, md. 25

²²¹ **Düstur**, “Şura-yı Devlet Nizamname-yi Dahilî”, md. 36

²²² **Düstur**, “Şura-yı Devlet Nizamname-yi Dahilî”, md. 34

²²³ **İ.DUİT**, Nr. 58/49, 8 Muharrem 1285 (1 Mayıs 1868); Şura-yı Devlet'e kuruluşunda tayin edilen muavinler şunlardı; Kavanin Dairesi Birinci Katibi İzzeddin Bey

Evrak Müdürü Raif Efendi

Kavanin Dairesi Birinci Katibi Muavini Rıf'at Efendi

Mazbata Odası Mümeyyizi Tevfik Bey

Mazbata Odası Hulefasından Reşid Bey

Subhi Bey zade Ayetullah Bey (Tahrir Kalemi Başkatibi)

Viyana Sefareti Serkatibi Fahri Bey

Kemal Efendi zade Said Bey

Arif Efendi zade Kemal Bey

Recâi Efendi zade Ekrem Bey

Trablusgarb Mektubcusu Sabık Saib Efendi

Dairelerde görev yapan mülazımlar ise müzakereleri kaydederek, kararlaştırılan hususların müsveddelerini yazmakla sorumluydular.²²⁴

3.2.2. Mazbata Klemi, Evrak Klemi ve Mektubi Klemi

Şura-yı Devlet'in kuruluşunda, Şura-yı Devlet'in yazışmalarını yapmak, gelen evrakı kaydetmek ve müsvedde halindeki mazbataları temize çekmek için Mazbata, Evrak ve Mektubî Klemi olarak üç adet bürokratik birim kurulmuştur. Meclis-i Vâlâ kitabesinde görevli Ali Bey Şura-yı Devlet Evrak Müdürlüğüne, Şura-yı Devlet Mektubî Klemine Rauf Bey, Meclis-i Vâlâ Kavanin Dairesi reisi Ata Bey'in ise Mazbata Odası serhalifeliğine tayini kararlaştırılmıştır.²²⁵

Şura-yı Devlet başkıtabetine bağlı olarak çalışan bir organ olan ve Şura-yı Devlet'in yazı işlerini yürüten kalem ise Mazbata Odası Klemi'dir. Şura-yı Devlet başkıtibinin emrinde görev yapmaktadır. Şura-yı Devlet devairinde hizmet gören daire başkatipleri, muavinler ve mülazımlar bu büronun esas personelini teşkil etmektedir. Şura-yı Devlet evrakının gerekli muamelelerini yürütmek, başkıtibin emri çerçevesinde yazışmalar yapmak, tahrir, layiha gibi evrakı temize çekmek, Şura-yı Devlet reisi tarafından re'sen yazılacak evrakı kaydetmek bu dairenin görevleri arasındadır.²²⁶

Şura-yı Devlet Evrak Odası Müdürlüğü, defter ve dosyaların tanzimi ile gelen-giden evrakın kaydı, muhafazası ve dağıtılması ile sorumludur. Şura-yı Devlet'te hazırlanıp sadarete sunulan ve burada işlemi biten evrak Şura-yı Devlet'in Evrak Odası'nda kalacaktı. Şura-yı Devlet dairelerinde evrakın

Londra Sefareti Serkatibi Sermed Efendi

Ermeni Milleti Mu'teberanından Sarkiz Efendi (Mektubî Hariciye hulefasından)

Logofet Bey Damadı Yanko Efendi

Barutcu başı zade Artin Efendi (Hariciye müsteşarı Artin Paşa)

Kaliyâdi Efendi (Hazine-yi Celilede mütercim)

Hazine-yi Celilede Mütercim Bohor Efendi

Matbuat Klemi Müdürü Sakızlı zade Ohannes Efendi

²²⁴ **Düstur**, "Şura-yı Devlet Nizamname-yi Dahili, md. 29

²²⁵ **İ.DUİT**, Nr. 58/49, 8 Muharrem 1285 (1 Mayıs 1868)

²²⁶ Mehmet Canatar, Yaşar Baş, **a.g.m.** s. 142.

kaydedildiği bir fihrist defteri olduğu gibi Evrak Odası'nda da buraya gelen belgelerin özetinin yer aldığı başka bir fihrist defteri tutulacaktı. Evrak Odası, her ay buraya gelen evrakın cinsini, kaç adet eki olduğunu belirten bir tablo hazırlayarak Başkitabet'e teslim edecekti. Evrak Odası'nın bir diğer görevi ise gerektiğinde burada hıfzolunan dosyaları talep eden daireye vermektir. Ancak bu evrak senet karşılığı verilecek ve Evrak Odası'na iadesi sağlanacaktı. Nizamât ve kanun ile ilgili mazbatalar asıl nüsha ve müsveddeleriyle beraber saklanacak ve bir suretleri defter-i mahsusâya kaydedilecekti.²²⁷

3.3. ŞURA-YI DEVLET'İN İŞLEYİŞİ

Bir konunun Şura-yı Devlet'te görüşülebilmesinin ön koşulu, o konunun sadarettten Şura-yı Devlet'e havale edilmesidir. İstisnâî durumlar hariç olmak üzere hiçbir kurum yahut şahıstan bir konunun görüşülmesi için Şura-yı Devlete doğrudan bir başvuruda bulunulamazdı.²²⁸

Şura-yı Devlet'e havale edilen evrak öncelikle başkitabet tarafından hangi dairenin yetkisi Dahilinde ise oraya havale edilirdi.²²⁹ Dairelere havale edilen evrak, her dairede biri önemli, diğeri ise gündelik işlere dair olarak tutulan ruzname-yi müzakere adı altındaki iki kayıt defterine kaydedilirdi. Ayrıca bu evrakın, geliş tarihi, cinsi fihrist şeklindeki bir deftere de kaydedilir ve bu defter reis-i sâni'nin nezaretinde bulunurdu.²³⁰ Dairelerin müzakereleri zabıt ceridelerine kaydedilmekteydi. Her daire tarafından tutulması gereken bu zabıt cerideleri, reis-i sâni ve azanın isimlerini, müzakere tarihini, o günkü müzakere konusu olan meselede ne dereceye kadar ilerlendiğini, kaç maddeye ne suretle karar verildiğini, ekseriyet ile karar verilen konularda kimlerin muhalif reyde bulunduğunu ve bunların mülâhazalarını ihtiva ediyordu.²³¹ Bu zabıt cerideleri, bir sonraki müzakere gününde okunarak

²²⁷ ŞD, Nr. 2391/30, 22 Cemadiyelahir 1286 (29 Eylül 1869)

²²⁸ **Düstur**, "Şura-yı Devlet Nizamname-yi Dahilî", md. 24

²²⁹ **Düstur**, "Şura-yı Devlet Nizamname-yi Dahilî", md. 25

²³⁰ **Düstur**, "Şura-yı Devlet Nizamname-yi Dahilî", md. 26

²³¹ **Düstur**, "Şura-yı Devlet Nizamname-yi Dahilî", md. 35

alınan kararlar reis-i sâni, mevcut aza ve başkatip tarafından imzalanırdı ve bu defterler üzerinde hiçbir şekilde değişiklik yapılamazdı.²³²

Şura-yı Devlet dairelerinde alınan kararlar öncelikle Şura-yı Devlet başkitabetine gönderilir onun vasıtası ile Şura-yı Devlet riyasetine ulaştırılırdı. Burada yapılan incelemenin ardından tashih olunan kararlar tekrar temize çekilerek hazırlanırdı. Şura-yı Devlet'in reisi katıldığı müzakerelerin mazbatası kendi mührüyle mühürlenirdi. Onun katılmadığı toplantıların mazbatalarına ise Şura-yı Devlet'in büyük mührü vurulurdu.²³³ Muamelatı tamamlanan evrak Evrak Odasına gönderilir burada ilgili deftere kaydedildikten sonra evrak müsveddeleri ve melfufatı muhafaza edilir, tebyiz edilmiş ve mühürlenmiş asıl mazbata ise ilgili makama gönderilirdi. Ekseriyet-i ârâ ile kararlaştırılmış konuların mazbatalarında muhalif reyde bulunan azanın mühürleri vurulmaz, yerine isimleri yazılıp "na-mizaç" ifadesi ile muhalif reyde buldukları beyan edilirdi.²³⁴

Şura-yı Devlet dairelerinde bir konunun müzakeresi için mevcut azasının yarısından bir fazlasının müzakerelerde bulunması gerekiyordu. Kararlar ekseriyet-i ârâ ile alınıyordu, ancak Muhakemat Dairesi'nin ceza yargılamalarında ittihad-ı ârânın sağlanması şartı mevcuttu. Birkaç daireyi ilgilendiren hususlarda ise bunlar bir araya gelerek müzakere yürütebilmekteydi. Etraflı şekilde müzakeresi gereken konuların görüşülmesi için ilgili daireden memur çağırılarak birlikte müzakere yürütülebiliyordu. Heyet-i Umumîye ve dairelerde kararlar ekseriyet-i ârâ ile alınacak, reis ve azanın birer oyu bulunacaktı. Herhangi bir konu için azanın ekseriyet-i ârâsı gizli oy talep eder ise oylama gizli oyla yapılacaktı.²³⁵

Muhakemat Dairesi'nin işleyişinde ise diğer dairelerden farklılıklar mevcuttu. Aza yapısı açısından farklılıklara sahip olan Muhakemat Dairesi, bir reis-i sâni, altı aza, üç muavin, iki mustantik ve sayısı dairenin ihtiyacına

²³² **Düstur**, "Şura-yı Devlet Nizamname-yi Dahilî", md. 36

²³³ **Düstur**, "Şura-yı Devlet Nizamname-yi Esasî", md. 5

²³⁴ **Düstur**, "Şura-yı Devlet Nizamname-yi Dahilî", md. 40

²³⁵ **Düstur**, "Şura-yı Devlet Nizamname-yi Esasî", md. 10

göre artıp azalan mülazımlardan oluşuyordu.²³⁶ Muhakemat Dairesi'nin mutasarrıf, müfettiş-i hükkam, defterdar ve muavin gibi memurları yargılaması sadaretin emrine bağlıydı.²³⁷ İdare aleyhine olan bir dairede davalı olan idareden bir memurda Muhakemat Dairesi'ne çağrılırdı.²³⁸ Muhakemat Dairesindeki bir dava dolayısıyla sorgulanması lazım gelen kimseler iki aza ve bir mustantıktan oluşan komisyon tarafından sorgulanırdı. Bu istintakname taraflar tarafından onaylanıp imzalandıktan sonra Muhakemat Dairesi reis-i sânisine gönderilirdi.²³⁹ Muhakemat Dairesi'nin reis-i sânsi ile azadan dört kişi hazır olmadıkça müzakereye başlayamazdı. Adlî davalarda ekseriyet, ceza davalarında ise ittifak-ı ârâ ile karar verilebilirdi.²⁴⁰ Şura-yı Devlet Muhakemat Dairesi'nin kararları kesin olmayıp sadaretin onayı ve irade-yi seniyyeye bağlıydı.²⁴¹

Şura-yı Devlet dairelerinde görüşülen kanun ve nizamnameler ancak bütün Şura-yı Devlet azasının katıldığı Heyet-i Umumîye'de tekrar ele alındıktan sonra sadarete gönderilebiliyordu, sadece önemsiz kanular Şura-yı Devlet devairi tarafından doğrudan sadarete arz edilebiliyordu.²⁴² Şura-yı Devlet reis-i evvelinin başkanlığında toplanan Heyet-i Umumîye eğer Muhakemat Dairesi'nden havale olunan konuların müzakeresi için toplanıyorsa bu dairenin azası, diğer dairelerden birer aza ve reis-i evvel ile birlikte toplanırdı.²⁴³ Heyet-i Umumiye'de yapılan memur yargılamasında müttehim memura hakkındaki mazbata okunarak bir diyeceği olup olmadığı sorularak görüşmeye başlanırdı. Müttehim aleyhine bir kararda ekseriyet-i ârâ mevcut azanın üçte bir oyuyla gerçekleştirilebilirdi.²⁴⁴

Muhakemat Dairesi'ne ait hususların dışındaki konuları görüşmek amacıyla toplanacak Heyet-i Umumîye ise bütün Şura-yı Devlet azası ve

²³⁶ **Düştur**, “Şura-yı Devlet Nizamname-yi Dahilî”, md. 1

²³⁷ **Düştur**, “Şura-yı Devlet Nizamname-yi Dahilî”, md. 4

²³⁸ **Düştur**, “Şura-yı Devlet Nizamname-yi Dahilî”, md. 5

²³⁹ **Düştur**, “Şura-yı Devlet Nizamname-yi Dahilî”, md. 10

²⁴⁰ **Düştur**, “Şura-yı Devlet Nizamname-yi Dahilî”, md. 7

²⁴¹ **Düştur**, “Şura-yı Devlet Nizamname-yi Dahilî”, md. 8

²⁴² **Düştur**, “Şura-yı Devlet Nizamname-yi Esasî”, md. 5

²⁴³ **Düştur**, “Şura-yı Devlet Nizamname-yi Dahilî”, md. 45

²⁴⁴ **Düştur**, “Şura-yı Devlet Nizamname-yi Dahilî”, md. 46

mülazımlarının katılmasıyla toplanıyordu. Burada karar alınabilmesi için mevcut azanın yarısından fazlasının müzakerede bulunması gerekiyordu.²⁴⁵ Heyet-i Umumîye müzakeresinden birkaç gün önce görüşülecek nizamnameler çoğaltılarak aza ve mülazımlara dağıtılacaktı.²⁴⁶ Heyet-i Umumîye müzakeresine başlamadan evvel zabıt ceridesi, ardından da görüşülecek konunun müzakeresi okunacaktı.²⁴⁷ Bunun ardından görüşülecek konu hangi daireyi ilgilendiriyorsa, konu hakkında o dairenin reis-i sâni malumat verir ve onun ardından müzakerelere geçilirdi.²⁴⁸

Heyet-i Umumîye müzakereleri esnasında konu hakkında konuşma yapmak isteyen, bir azanın konuşması sırasında cevap vermek veya ilave bir görüş sunmak isteyen azalar öncelikle Şura-yı Devlet reis-i evveline bu isteklerini iletirler ve onun karar vereceği sıra ile mütalaalarını sunarlardı. Bir aza sözünü tamamlamadan diğerinin söze başlaması yasaktı, böyle bir durum gerçekleşirse başkanlık tarafından uyarılacaktı.²⁴⁹ Heyet-i Umumiyenin zabıt ceridesi, Şura-yı Devlet riyaseti ve başkatibi tarafından imzalanacak, nizamname ve esbab-ı mucibe layihaları Şura-yı Devlet mührü ve azanın kişisel mührü ile mühürlenecekti.²⁵⁰

3.4. REFORM ORGANI OLARAK ŞURA-YI DEVLET

Şura-yı Devlet'in ele aldığımız dönem itibarıyla en aktif olduğu dönemin faaliyetinin ilk üç yılı olduğu söylenebilir. Şura-yı Devlet ilk faaliyet devresinde üzerine düşen yasama görevini fazlasıyla ifa etmiştir. Midhat Paşa'nın ilk başkanlık döneminde (4 Mart 1868 – 27 Şubat 1869)²⁵¹, Mekteb-i Sanayi, İstanbul Darü'l- Eytam, Memleket Sandıkları, Evzan ve Ekyalin

²⁴⁵ **Düster**, “Şura-yı Devlet Nizamname-yi Dahilî”, md. 48

²⁴⁶ **Düster**, “Şura-yı Devlet Nizamname-yi Dahilî”, md. 49

²⁴⁷ **Düster**, “Şura-yı Devlet Nizamname-yi Dahilî”, md. 51

²⁴⁸ **Düster**, “Şura-yı Devlet Nizamname-yi Dahilî”, md. 52

²⁴⁹ **Düster**, “Şura-yı Devlet Nizamname-yi Dahilî”, md. 54

²⁵⁰ **Düster**, “Şura-yı Devlet Nizamname-yi Dahilî”, md. 60

²⁵¹ İbnülemin Mahmud Kemal İnal, **a.g.e.**, C.I, s. 319-320; Fahri Çoker, “Tanzimat'ın Getirdiği Hukuk Kurumları ve İşlevleri”, **Tarih ve Toplum**, C.II, S.70, 1985, s. 274

Aş'arriyyeye Tahvili, Meadin Nizamnamesi gibi düzenlemeler yapmış önemli kurumlar oluşturulmuştur.²⁵²

Şura-yı Devlet'in açılışının ardından padişah mutad olan senelik Bab-ı Âli ziyaretlerini Şura-yı Devlet'e gerçekleştirmiştir. Bu ziyaretlerde padişaha sunulan ve Şura-yı Devlet'in o sene içinde gerçekleştirdiği yasama ve yargıya dair faaliyetleri içeren mazbatalar Şura-yı Devlet'in etkinliği hakkında fikir vermektedir. Takvim-i Vekayi'de yayımlanan bu faaliyet raporları, Şura-yı Devlet'in bir reform meclisi gibi çalıştığını göstermektedir.

23 Rebülâhir 1285 (13 Ağustos 1868) tarih ve 988 sayılı Takvim-i Vekayi'de yayımlanan Şura-yı Devlet'in ilk yıl raporunda, devlet ve hükümetin usul-ı idaresinde tadilat ve ıslahat için kurulduğu söylenerek: "Kazaya-yı müslimedendir ki tabiyyet-i terakkiyat-i müteveliye-yi daimi ve bu hal ise her devlet ve hükümetin usul-ı idaresince vakt be vakt birtakım tadilat ve ıslahata badidir işte bu kaide hükmünce idare-yi umur-ı devlet-i aliyyenin usul ve fûrunda icrasına lüzum görünen ıslahatın haiz-i fiile isali yani Devlet-i Aliyye'nin ittihaz eylediği kavaid-i cedîde-yi siyasîyenin tevsîî ile sunuf-ı tebaa-yı hazret-i padişahînin refah ve saadet ve servet ve mamuriyetini temin eder vesailin ikmalî niyet-i hayr-ı akıbeti ile tesis buyurulan Şura-yı Devlet" ifadesi ile Şura-yı Devlet'in kuruluş gerekçesi açıklanmış; "Şura'nın vazifesi devlet ve memleketin istikmal-i esbab-ı intizamiyesinin müzakeresi olub onlara delalet edecek hususat dahi icab ve iktizalarına göre tamlil ve mülâhaza olunmak tabiyyet-i maslahattan ise de idare-yi umumiye-yi mülkiyenin muhtac olduğu bazı kavaid ve usulun evvel be evvel müzakeresi..." denilerek de ıslahatı gerçekleştirmek, yeni kanunların

²⁵² Şura-yı Devlet'in Osmanlı Devleti'ndeki reformların yürütülmesinde etkin bir yasama organı olma niteliği üzerine çeşitli tartışmalar mevcuttur. Recai Galib Okandan gerek Meclis-i Vâlâ'yı gerekse Şura-yı Devlet'i "milletin hakikî ve makul arzu ve isteklerini hükümdara bildiren padişahın iktidar ve selâhiyetleri karşısında milletin iradesini temsil ve icabında onu devlet şefine empoze edebilen müstakil ve teşriî bir organ" olma ölçütüne göre değerlendirerek modern bir temsili yasama organının özelliklerini dikkate alarak yasama organı olma niteliğine sahip olmadıklarını ifade etmektedir; Recai Galib Okandan, "Amme Hukukumuzda Tanzimat Devri", **Tanzimat I**, MEB Yay., İstanbul 1999, s. 119; Şura-yı Devlet kanun ve nizamnamelerin hazırlayıcısı ve denetleyicisi olarak modern manada bir yasama organı değildir ancak devlet yönetiminin önemli bir parçası ve vilayet meclislerinin en üst örgütlenmesi olarak değerlendirilmelidir; Onur Karahanoğulları, **a.g.e.**, s. 150

uygulanmasını sağlamak, tebaanın refah ve mutluluğunu sağlamak için gerekli hizmetlerin ifası Şura-yı Devlet'in vazifeleri olarak belirtilmiştir.²⁵³

Şura-yı Devlet'in 1867-1868 yıllarını kapsayan ilk faaliyet döneminde görüştüğü konular; "mevadd-ı mühimmenin başlıcaları ve olbabda icra olunan tetkikatın hülasaları" başlığı altında aktarılmıştır. Bunların incelenmesi Şura-yı Devlet'in yasama meclisi olmamanın yanı sıra idare etme işlevinin içinde yer alan bir organ olarak çalıştığını göstermektedir. Şura-yı Devlet ilk olarak kendi Nizamname-yi Dahilîsi'ni görüşmüştür. Dahilî Nizamname'de Şura-yı Devlet azasının serbest bir şekilde oylarını vermelerini ve müzakereler esnasında fikirlerini açıklıkla ifade edebilmelerini sağlamak, zabıt ceridelerinin tanzimi, dairelerin karar alma usulleri, muavin ve mülazımların görevlerinin tayini hususlarının özellikle üzerinde durulmuştur.

Şura-yı Devlet kendi Nizamname-yi Dahilîsi'nin ardından Divan-ı Ahkam-ı Adliye Nizamname-yi Dahilîsi'ni hazırlamıştır. Tefrik-i vezaif kaidelerini merkezde hayata geçirmek için kurulan ve azası kayd-ı hayat şartıyla tayin edilen Divan-ı Ahkâm-ı Adliye'nin Nizamname-yi Dahilîsi, esas görevi, res'en ve istinafen dava görmek olan Divan-ı Ahkâm'ın, her durumda hukuka uygun karar alabilmesini sağlamak esas hedefi ile düzenlenmiştir.

Osmanlı Devleti'nin yargı teşkilatı ile ilgili düzenlemelere ağırlık veren Şura-yı Devlet yeni mahkeme sisteminin ihtiyaç duyduğu kanunları kaleme almıştır. Vilayetlerde kurulan nizamiye mahkemelerinde cinayat ile ilgili davalar Ceza Kanunnamesi'ne, arazi davaları Arazi Kanununa, ticaret ile ilgili konular Ticaret Kanunu'na göre görülmekte ise de sıradan işler dolayısıyla ortaya çıkan davalara ilişkin özel kanunlar olmaması nedeniyle bunları belirlemek, deavi-yi adiyeye ve cinayat davalarına ilişkin soruşturma ve davaların muhakeme edilme usulünü tayin etmek amacıyla Hukuk-ı Âdiye ve Usul-ı Muhakeme Nizamnameleri tanzim edilmiştir. Osmanlı Devleti'nde ticaretin ve şirket usulünün genişlemesi ve buna dair işlemlerin çeşitlenmesi

²⁵³TV, Def'a: 988; 23 Rebûlâhîr 1285 (13 Ağustos 1868); Şura-yı Devlet'in faaliyetlerinden bahsedilen bu kısımdaki bilgiler Takvim-i Vekayi'de yayınlanan faaliyet raporlarından özetlenmiştir.

ve artmasından dolayı yetersiz kalmaya başlayan Ticaret Kanunnamesi'nin genişletilmesi ve tadil edilmesi işleriyle meşgul olmuştur. Yargı teşkilatında yapılan reformlarda başvurulan temel yöntem bir yandan mahkemeler kurulurken öte yandan onlara gerekli olan kanunların hazırlanması olmuştur.

Adli teşkilat üzerinde yapılan reformların ardından yürütme kurumlarının (devair-i devlet) vazife ve yetkilerini tayin için çalışmalarına başlanmıştır. Dairelerin işlemlerini belli bir düzen ve usûl içinde görmeleri elzem güründüğünden öncelikle her dairenin vazifelerinin ve sorumlu olduğu konuların etraflıca bilinmesi için çalışmalarına başlanmış ve bu hususta Adliye Dairesi tarafından bir layiha hazırlanarak bunun Şura-yı Devlet Heyet-i Umumiyesi'nde müzakeresi kararlaştırılmıştır.

Şura-yı Devlet merkez teşkilata dair reformların yanı sıra vilayet nizamnamesine dair çalışmalarda gerçekleştirilmiştir. Kendisinden beklenen faydayı sağladığı ifade edilen 1864 yılında uygulamaya konulan Vilayet Nizamnamesi'nin seçim usulü ve bazı hükümlerinin ıslahı ile daha işlevsel bir hale getirilmesi hedeflenmiş ve bunu sağlamak amacıyla Şura-yı Devlet Mülkiye Dairesi'nde bir komisyon teşkil edilmiş ve bu komisyon tarafından vilayet nizamının tadiline dair bir layiha kaleme alınmıştır.

Eğitim işlerinin düzenlenmesi ve eğitim imkanlarını genişletecek imkanların hazırlanması, Şura-yı Devlet'in ilk faaliyet dönemi içinde başardığı önemli işlerden olmuştur. Eğitimin seviyesinin yüksekliği, halkın maddi ve manevi medeniyet seviyesinin de göstergesi olduğu ifadesinin ardından şimdiye kadar vilayetler ve Dersaadet'te çeşitli rüşdiye mektepleri açıldığı ve Dersaadet'te açılan Mekteb-i Sultanî'nin de talebenin eğitimi için büyük imkanlar sağladığı belirtilmiştir. Ancak genel olarak eğitimin geliştirilmesi için mevcut olan mekteplerin adedinin düşük olduğu, kız çocuklarının da eğitim almalarının sağlanmasının önemli olduğu söylenmiştir. Bu amaçların gerçekleştirilmesi için gerekli tahsisat sağlanmıştır. Bu tahsisatın, öncelikle Dersaadet'te sadece belli ilimlerin tahsil edilebileceği büyük bir mektep açılması, uygun yerlerde sekiz adet rüşdiye mektebi ile üç senede on beşe

çıkartılmak üzere şimdilik beş adert kız mekteb-i rüşdiyesi yapılması, taşra mekteplerinin durumunu teftiş amacıyla vilayetlerde maarif idareleri kurulması, sıbyan mekteplerine öğretmen yetiştirmek için Darümuallimin kurulması için kullanılması kararlaştırılmıştır. Bu icraatların yanı sıra mekteb-i rüşdiyesi olmayan sancaklarda mekteb-i rüşdiye açılması, köylerden büyük şehirlere kadar çeşitli derecelerde mektepler kurulması, ilk derece eğitimin mecbur tutulması, her çeşit ulum ve fünunu tedris ettirmeye yeterli öğretmenler yetiştirilmesi için Darümuallimin ve Darümuallimat kurulması hususlarına dair Şura-yı Devlet Maarif Dairesi tarafından usul-ı nizamât hazırlanmıştır.

İstanbul Belediyesi ve zabitanın düzenlenmesi Şura-yı Devlet'in meşgul olduğu bir diğer husus olmuştur. Osmanlı vilayetlerinde mülki idareye dair hususlar Vilayet Nizamnamesi'ne göre görülmesine karşın Dersaadet'in idaresi Zaptiye Müşirliğine bağlı olarak yapıyordu. Ancak bu durumun bazı mahzurlara sebep olduğu görüldüğünden, Dersaadet'in yönetiminin meclislerin ve mahkemelerin tefriki kaidesine uygun olarak yeniden yapılandırılması için Şura-yı Devlet Heyet-i Umumiyesi'ndeki müzakerat neticesi hazırlana mazbata arz edilmiştir. Dersaadet'te, büyük yangınların ardından yeni sokaklar açılmasını ve bazılarının genişletilmesini, yeni yapılacak binaların kârgir olmasını denetleme gibi ıslahat ile ilgilenecek özel bir komisyon kurulmuş olmasına karşın henüz düzenlemesi yapılmamış mahallerin imarı, Dersaadet'e gaz temini gibi şehrin modernizasyonunu sağlayacak uygulamalara önem verilmesi için Şehremanet ve Altıncı Daire gibi bu işleri yerine getirmekle mükellef olan kurumların teşkilatına dair nizamnameler Şura-yı Devletçe gözden geçirilerek yeniden hazırlanmıştır.²⁵⁴

Orman ve madenlerin ıslahı ve verimli kullanılması konusunda Şura-yı Devlet'te çalışmalar yürütülmüştür. Osmanlı Devleti'nde bulunan madenlerin idare usulleri bunlardan beklenen faydanın gerçekleştirilmesi için yeterli

²⁵⁴ Belediye Nizamnamesi için bkz. **Düstur**, "Dersaadet İdare-yi Belediye Nizamnamesi", Tertip I, C.II, s. 450 – 459; Osman Nuri Ergin, **Mecelle-i Umur-ı Belediye**, İstanbul Büyük Şehir Belediyesi Kültür İşleri Yay., İstanbul 1995, s. 1615 - 1624

olmadığı, birtakım madenlerin henüz keşif dahi edilmediği, ormanlarında verimli şekilde kullanılmasını sağlayacak bir idare sistemine ihtiyaç olduğu ve bunların iyi bir şekilde kullanılmasını hazineye büyük katkısı olacağı saikiyle maden ve ormanların idaresi için mevcut olan nizamnameler, Avrupa'da bunların idaresi için mevcut olan kanun ve nizamların Osmanlı Devleti'nde uygulanabilir olanları esas kabul edilerek yeniden kaleme alınmıştır.²⁵⁵

Şura-yı Devlet'in ilk faaliyet döneminde ele aldığı konulara bakıldığında bunların esas olarak, devlet idaresini, hukuku ve halkın genel yararını ilgilendiren nizamnamelerin yapılması; memleketin refahı için elzem olan ıslahat ve imaratin tamamlanması; nihâî olarakta eğitimin ülke çapında yaygınlaştırılması faaliyeti olduğu görülmektedir. Bu açıdan Şura-yı Devlet'in temel hedef olarak ülkenin refahını ve modernizasyonunu sağlamayı benimsediği söylenebilir.²⁵⁶

Şura-yı Devlet'in 1868 – 1869 reformlarını içeren, 1086 Numaralı ve 26 Muharrem 1286 (8 Mayıs 1869) tarihli Takvim-i Vekayi'de yayımlanan ikinci yıl raporu da Şura-yı Devlet'in reformist karakterini sürdürdüğünü göstermektedir. Adli sistem üzerindeki reformları sürdüren Şura-yı Devlet, öncelikle Osmanlı Devleti'nde en büyük mahkeme olarak kurulan Divan-ı Ahkâm-ı Adliye'nin Nizamname-yi Dahilîsini hazırlamıştır. Şer'i mahkemeler ile gayr-ı Müslimlerin mahkemelerinin yetki sahası dışındaki davalara bakacak ve en üst temyiz mercii olarak hizmet verecek olan Divan-ı Âhkâm, istinaf olunan davaların temyizi ile görevli Mahkeme-yi Temyiz ve istinafen görülmesi gereken davaların görülmesinden sorumlu Mahkeme-yi Nizamîye olarak iki kısma ayrılmış, riyaset unvanı ise nazırlığa çevrilmiştir.

Divan-ı Ahkâm'da yapılan düzenlemelerle genel olarak adliye siteminde bir iyileştirme yapılmış ancak Dersaadet'in hukuk işlerindeki karışıklık süregelmiştir. Zaptiye Dairesi'nde görülen davalara ve küçük suçların görülmesi ile görevli olan meclislere ait ve usul ve kanunların yeterli

²⁵⁵ 1869 Maden Nizamnâmesi için bkz. **Meclis-i Tanzimat Defteri** , No: 2, s.201-216; **Düstur Tertip I, C. II**, s.317-337.

²⁵⁶ **TV**, Def'a: 988, 23 Rebiülahir 1285 (13 Ağustos 1868)

olmaması, Zaptiye Müşirliğinin denetimindeki bölgelerde ortaya çıkan olayların hükmünün bir merkezde verilmesi ve bunların miktarının artması pek çok sıkıntıya yol açtığından dolayı bu konuda düzenlemeye gidilmiş, Dersaadet Zaptiye İdaresi için mutasarrıf ve kaymakamlık daireleri yeniden düzenlenmiş, ceza muhakemelerinin görülmesi ile görevli meclisler teşkil edilmiştir.²⁵⁷ Vilayetlerdeki mahkemeler için de düzenlemelere gidilmiş yeni kurulan mahkemelerin işleyişini düzenleyen nizamnameler kalame alınmıştır. Şura-yı Devlet'in mesaisinin büyük kısmını harcadığı yargıya dair faaliyetler içinde belki de en mühimi şer'i muhakematda hakimler için temel bir başvuru kaynağı olacak fıkhi muamelat hükümlerini bir araya toplayan Mecelle-yi Ahkâm-ı Adliye'nin tertibine başlanması ve mukaddimesi ile ilk cildinin tamamlanması olmuştur.²⁵⁸

Şura-yı Devlet bir sene önceki faaliyet döneminde başladığı maden ve ormanların idaresi, maden işletmek isteyenler için 1861 tarihli Meadin Nizamnamesi'nin gerekli teminatı sağlayamamasından dolayı maden idaresi

²⁵⁷ İMMS, 36/1479, 27 Rebiülevvel 1285 (18 Temmuz 1868); Şura-yı Devlet'in 17 Rebiülevvel 1285 (8 Temmuz 1868) tarihli düzenlemesi ile Dersaadet'te İstanbul Vilayeti kurulmuştur. Vilayetin idari taksimi yeniden yapılarak İstanbul, Beyoğlu ve Üsküdar olarak üç livaya bölünmüştür. Yeniden belirlenen kazalarda gayr-ı müslim ve Müslüman toplam dört azadan müteşekkil Deavi Meclisleri kurulmuş, livalar için de Müslüman ve Hıristiyan toplam sekiz azadan oluşan Meclis-i Temyiz kurulmuştur. İstanbul'da kurulan bu mahkemeleri göreceği davaları istinafen görmek ve bunlara bir temyiz mercii olmak için ayrıca Divan-ı Temyiz-i Hukuk kurulmuştur; Şura-yı Devlet'in adli teşkilat alanında yaptığı düzenlemeler hakkında daha geniş bilgi için bkz. Sedat Bingöl, **Nizamiye Mahkemelerinin Kuruluşu ve İşleyişi (1840 - 1876)**, Anadolu Üniversitesi Yay, Eskişehir 2004, s. 106 - 109

²⁵⁸ 1855 yılında Meclis-i Tanzimat bünyesinde oluşturulan bir kurul tarafından İslam hukukunu tedvin etmek amacıyla "Metn-i Metîn" adı altında bir eser hazırlanması için çalışmalara başlanılmış ancak Kitabü'l-Büyû'u adlı ilk kitabın hazırlanmasının ardından bu cemiyet dağılmıştır. Günün şartlarına uygun bir medeni kanun ihtiyacının sürmesi dolayısıyla Şura-yı Devlet ve Divan-ı Ahkâm-ı Adliye'nin kuruluşunun ardından yeniden girişimlere başlanmıştır. Âli Paşa, Fransız Medeni Kanunu olan 'Code Civil'in Türkçe'ye uyarlanmasına taraftar iken ilk tedvin cemiyeti içerisinde de yer alan ve bu cemiyetin başarısızlığını azanın uygun bir şekilde seçilememesine bağlayan Cevdet Paşa, Divan-ı Ahkam-ı Adliye reisi olarak İslam hukukunun ilgili hükümlerini bir araya getiren bir çalışma yapılmasına taraftar idi. Neticede Fuad Paşa ve Şirvanizade Rüşdü Paşa'nın desteğini alan Cevdet Paşa'nın görüşleri kabul edilerek İslam hukukunun tedvini için Ahmed Cevdet Paşa riyasetinde bir Mecelle Cemiyeti oluşturulmuştur. Şura-yı Devlet'in de iki azasının dahil olduğu bu cemiyet 8 Zilhicce 1285 tarihinde hazırladıkları ilk eser olan Kitabü'l- Büyû'u takdim etmiştir; Ebü'l-Ulâ Mardin, **Medeni Hukuk Cephesinden Ahmed Cevdet Paşa**, T.C. Mardin Valiliği Yay., İstanbul 2011, s. 43-51; M.Akif Aydın, "Mecelle-i Ahkâm-ı Adliyye", **DİA**, C. 28, s. 232-233

için bir nizamname hazırlanarak ilan edilmiş, orman idaresi için de yakın zamanda bir nizamname hazırlanarak ilanı kararlaştırılmıştır.²⁵⁹

Eğitimin yaygınlaştırılması ve geliştirilmesi için Şura-yı Devlet faaliyetine devam etmiş, her sınıf Osmanlı tebaasından altı yüz öğrencinin eğitim görebileceği Mekteb-i Sultanî, ülkenin sanayisinin gelişmesi maksadıyla her sınıf tebaadan yetimlere mahsus beş yüz öğrencinin eğitim göreceği Mekteb-i Sanayi açılarak idare usulleri belirlenmiştir.²⁶⁰ Bunların yanında yetimlerin eğitim alacakları Darü’ş-şafaka adıyla büyük bir okul ve kız çocuklarının eğitimi için mektepler inşasına başlanmıştır. Bütün bu eğitim faaliyetinin daha düzenli bir şekilde sürdürülmesi ve eğitimin hedeflenen seviyeye gelmesi için bir Maarif Nizamnamesi kaleme alınarak Şura-yı Devlet Heyet-i Umumîyesi’nde müzakereye konulmuştur.

Osmanlı Devleti’nde bulunan asar-ı atikadan diğer memleketlerin pek çoğundan daha fazla bulunmaları, bunların tarihin bilinmeyen noktalarını aydınlatmak ve bu suretle ilmin ilerlemesi için önemli olmaları dolayısıyla asar-ı atikanın çıkartılması için bütçe ayrılmış, çıkartılan eserlerin Topkapı Sarayı’nda bulunan eski cephane binasında korunması kararlaştırılmıştır. Korumanın yanı sıra Osmanlı Devleti sınırları Dahilinde asar-ı atika araştırmasının ve bunların korunmasını usullerini belirleyen bir nizamname hazırlanarak yayınlanmıştır.²⁶¹

İstanbul şehri, devletin merkezi olmasına rağmen bu durumuna uygun bir görünüme sahip olmamasından ve birtakım beledî düzenlemelerin artık medeniyetin gereği hükmüne girmesi nedeniyle burası için gerekli olan

²⁵⁹ 1867 yılında Maliye Nezareti’ne bağlı olarak kurulan Orman İdaresi, ormanların daha verimli kullanılmasını sağlayacak bir nizamname hazırlamak için çalışmalara başlamış, burada oluşturulan çalışma komisyonunun hazırladığı layiha Şura-yı Devlet’e gönderilmiş ve burada yapılan bazı değişikliklerle 13 Ocak 1870 tarihli İrade-yi Seniyye ile kabul edilmiştir; Orman Nizamnamesi için bkz. **Meclis-i Tanzimât Defteri**, No:2, s. 266-271; **Düstur**, “Orman Nizamnamesi”, Tertip I, C. II, s.404-414

²⁶⁰ Mekteb-i Sultanî Nizamnamesi için bkz. **TV**, Def’a: 964, 4 Muharrem 1285 (27 Nisan 1868); Mekteb-i Sanayî Nizamnamesi için bkz. **Düstur**, “Dersaadet Sanayi Mektebi Nizamnamesi” T.I, C. II, s. 258–267

²⁶¹ 1869 tarihli Asar-ı Atika Nizamnamesi için bkz. **TV**, Def’a: 2053, 1 Zilkade 1285 (13 Şubat 1869)

ıslahatın gerçekleştirilmesini sağlayacak belediye dairelerini teşkil etmek maksadıyla bir nizamname ilan edilmiştir.²⁶²

Yukarıda sayılan reformların ve düzenlemelerin yanı sıra Dersaadet'te açılmış olan Emniyet Sandığı'nın idare şekline; Ticaret Nezareti bünyesinde kurulmuş olan Kara ve Deniz Ticareti Dairelerinin vazifelerine; ticaret mahkemelerinin aza mülazımlarına muhakeme usulü öğretmek amacına müteallik olarak açtığı mektebin idaresine dair kaleme alınan nizamnameler ilan edilmiştir.

Osmanlı Devleti'nin gerek ecnebi olupta Osmanlı tabiiyetine girmek isteyenlerin gerekse tabiiyet-i Osmanîye'den çıkmak isteyenlerin uyacağı kuralları belirleyen bir yasanın olmaması dolayısıyla ortaya çıkan problemleri önlemek için Şura-yı Devlet tarafından bir Tabiiyet-i Osmaniye Nizamnamesi yazımına başlanmıştır.²⁶³

Şura-yı Devlet'in asli görevlerinden olarak kararlaştırılmış olan vilayet merkezlerinde her sene teşkil edilecek meclis-i umumilerin bölgelerinin imarı ve talep ettikleri ıslahata dair hazırladıkları layihaların kendi azaları içinden seçecekleri ikişer zatın da katılımıyla Şura-yı Devlet'te müzakere edilmesi uygulaması gerçekleştirilerek bu meclis-i umumilerin hazırladıkları layihalar buralardan gönderilen aza ile birlikte müzakere edilmiş ve alınan kararlar ilgili vilayete havale edilmiştir. Bu layihalar genel olarak ziraatin geliştirilmesi, tohum ıslahı, hastane, mektep ve ıslahhaneler yapılması, göl ve limanların temizlenmesi, sulama kanalları açılması, yol ve telgraf hatları inşası, bazı ve

²⁶² 1858 yılında beledî hizmetlere en yoğun talebin olduğu Beyoğlu – Galata bölgesinde örnek olarak kurulan Altıncı Daire-yi Belediye, bulunduğu bölgenin imar işlerinden sorumlu olduğundan öncelikle kadaströ işleriyle ilgilenecek bölgenin kadaströsünü yapmış, şehrin yaşanabilir hale gelmesi için meydanları ıslah ederek Karaköy meydanını açmış, sorumlu olduğu bölgede, mezbahane bulunmadığından, kasapların sokak aralarında kesim yapmasının getirdiği mahzurların önüne geçmek amacıyla mezbahane açmış, 1864 yılında sokakların fenerle aydınlatılmasını sağlamış, kaldırımlar yapılmış, şose yollar açmıştır. Bu faaliyetleri ile örneklik teşkil eden Altıncı Daire-yi Belediye uygulamasının bütün İstanbul'un idaresi için geçerli hale getirilmesi planlanmış, Şura-yı Devlet tarafından hazırlana nizamname kabul edilerek 1868 yılında “Dersaadet İdare-yi Belediye Nizamnamesi” olarak yürürlüğe girmiştir; daha geniş bilgi için bkz. Tarkan Oktay, **İstanbul Şehremaneti**, Yeditepe Yay. İstanbul 2011

²⁶³ Tabiiyet-i Osmaniye Nizamnamesi için bkz. BOA, **Y.E.E.**, Nr. 41/133, 14 Şevval 1285 (28 Ocak 1869)

şehir ve kasabalara su hattı temini ile menafi-yi umumiye sandıkları açılması gibi talepleri içermekteydi. Şura-yı Devlet'te müzakere edilen bu taleplerin icrasına başlanılmıştır.²⁶⁴

Vilayetlerde çok çeşitli isimler altında toplanan, hazineye getirisi düşük ancak ahaliye zararı büyük olan ve tahsil edilme şekillerinde haksızlıklara yol açan bazı vergiler hem ahalinin zararının önlenmesi hem de vilayetlerin mali işlerinin ıslah edilmesi niyetiyle ilga edilmiştir.²⁶⁵

Şura-yı Devlet'in yoğun yasama faaliyeti üçüncü faaliyet döneminde de (1869 - 1870) devam etmiştir.²⁶⁶ Adliye sistemi ile ilgili reform faaliyeti sürerek bir önceki dönem özel bir ilmiye komisyonu tarafından yazımına başlanan ve mukaddimesi ile birinci cildi olan Kitabü'l-Büyuû tamamlanan Mecelle-yi Ahkâm-ı Adliye'nin ikinci cildi Kitabü'l İcra, üçüncü ve dördüncü ciltler olan Kitabü'l-Kefale ve Kitabü'l-Havale tamamlanarak arz edilmiştir. Nizamiye mahkemeleri için hazırlanan Mehakim-i Nizamiye Nizamnamesi'nin uygulanmasına başlanmış ve nizamiye mahkemelerindeki görevli personele ilave yapılarak kanunlar konusunda bilgili bir memur ile reis-i sâni unvanıyla görev yapmak üzere bir görevli tayin edilmiştir. Arazi hukukuna dair ilave kanunlar çıkartılmış, Dersaadet Zaptiye Mahkemesi'nin müzakere ve muamele usulünü belirleyen bir nizamname hazırlanmıştır, Usul-ı Muhakemeyi Ticaret Nizamnamesi'nin genişletilmesi ve tadil edilmesine dair bir nizamname kaleme alınmış, Usul-ı Muhakemat-ı Cezaîye konusunda genel bir nizamname hazırlama çalışmalarına devam edilmiş, Ceza Kanunnamesi'ne gerekli olan tadiller yapılmış ve nihayetinde Osmanlı Devleti'nde geçerli olan tüm kanunlarını tasnif etmek ve bunları Osmanlı

²⁶⁴ Edirne Vilayeti'nde 1285 (1868) senesinde akdolunan Vilayet Meclis-i Umumisi tarafından vilayet sorunlarına dair seksen beş bendlik bir layiha hazırlanıp Bab-ı Âli'ye gönderilmiş ve oradan da Şura-yı Devlet'e havale olunmuştur. Bu layihalarda bahsedilen meseleler öncelikle hangi daireyi ilgilendiriyorsa orada müzakeresi yapıp ardından Heyet-i Umumiye'de görüşülmüşlerdir; **İ.Ş.D.**, Nr. 10/487, 4 Cemadiyelevvel 1284 (3 Eylül 1867); Bosna Vilayeti'nde toplanan Meclis-i Umumi'nin hazırladığı layihalar ise meclisin biri Hıristiyan biri Müslüman olan iki azası tarafından Şura-yı Devlet'e ulaştırılmış ve bunların da katıldığı müzakerelerde görüşülmüştür; **İ.Ş.D.**, Nr. 13/613, 25 Ramazan 1285 (9 Ocak 1869)

²⁶⁵ **TV**, Def'a: 1086, 26 Muharrem 1286 (8 Mayıs 1869)

²⁶⁶ **TV**, Def'a: 1218, 28 Muharrem 1287 (30 Nisan 1870)

tebaasının konuştuğu dillere tercüme ettirmek için Şura-yı Devlet bünyesinde özel bir komisyon oluşturulmuştur.

Abdülaziz'in ordunun kuvvetli hale getirilmesi konusunda hassasiyetinin yüksek olması dolayısıyla 1869 yılında yürürlüğe konulan nizamname ile Osmanlı kara ordusu nizamiye, redif ve mustahfız olarak üç sınıfa taksim edilmiştir. Mustahfız sınıfının ihtiyat birlikleri olarak hizmet etmesi kararlaştırılmıştır.²⁶⁷ Kura-yı Askeriye Kanunname'si, yapılan bu düzenlemeler dolayısıyla tadil edilmiş, Askeri Ceza Kanunu'nda da ıslaha gidilmiştir. Bahriye sahasında ıslahata bilhassa önem verilmiş, donanma tam teçhizatlı gemilerle güçlendirilirken bahriyenin idaresi için nizamnameler hazırlanmış ayrıca Mekteb-i Fünûn-ı Bahriye'nin ıslahı yoluna gidilerek öğrencilerin pratik eğitimleri için gemiler oluşturulmuştur. Tophane-yi Âmire'de ıslahata başlanarak burada modern silahların üretilmesi için fabrikalar uygun gelişmişlik düzeyine getirilmiştir. Bu suretle askerî alanda yapılan modernizasyon Şura-yı Devlet'in bu dönem faaliyetinin önemli bir kısmını oluşturmuştur.

Ulaşım yollarının geliştirilmesi ve yaygınlaştırılması bir memleketin refaha kavuşturulmasında en önemli araçlardan biri olarak görüldüğünden bu konu üzerinde çalışmalara başlanmış, pek çok vilayette yol yapımı çalışmalarına devam edilmiştir. Doğu ticareti için önemli olan ve bu yolu kullanacak tüccarlar için güvenli geçiş sağlayacak Trabzon – Erzurum yolunun yapımı tamamlanmıştır. Yol yapımı konusunda mevcut olan nizamnamede çalıştırma mükellefiyeti konusunda bir talimat hazırlanmıştır. Vilayet merkezlerinde her sene toplanan meclis-i umumîlerin bir görevi de yol ve köprülerin yapımı ve düzenlenmesine dair esasların görüşmek olduğundan buna dair 1869 yılında Şura-yı Devlet'e gelen vilayet umum meclislerinin bu yönde bildirdikleri talepleri yürürlüğe sokulmuştur. Ancak, Avrupa'da medeniyet servet ve ticaretin ilerlemesinde en başta gelen amil

²⁶⁷ Osmanlı kara ordusunda yapılan reform faaliyetleri hakkında geniş bilgi için bkz. Ayten Can Tunalı, "Tanzimat Döneminde Osmanlı Kara Ordusunda Yapılanma" (1839 - 1876), **Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, Basılmamış Doktora Tezi, Ankara 2003

demiryolları olarak görüldüğünden ve demiryoluna sahip olmayan bir devletin gelişemeyeceği düşünülduğünden Osmanlı Devleti'nin demiryolu inşası yapılması en gerekli faaliyet olarak görülmüştür. Bu görüşten hareketle daha önce inşa edilen Varna – Köstence ve Vidin ile İzmir-Kasaba hatlarının getirilerinin buldukları alanla sınırlı kalmasından dolayı Avrupa demiryolları ile bağlantılar sağlayacak hatlar inşa etmek hedeflenmiştir. İstanbul'dan başlayarak bütün Rumeli'yi kat edecek ve Avusturya demiryolu hattıyla birleşecek bir demiryolu inşası için taahhüt veren bir şirketle mukavelat ve imtiyazat konusunda anlaşmaya varılmış ve bir ortaklık kurulmuştur. Hattın inşası için gerekli olan keşifler ve kontroller tamamlanarak, hattın inşasına başlanılmıştır. Bunun yanı sıra Aydın demiryoluna yeni demiryolu hatları eklenmiştir. Demiryolu ve madenler ile ilgili faaliyetlerin artması dolayısıyla bu meseleler Nafia Nezareti'nin yetkisi Dahilinde görülerek bunların idaresine ilişkin Nafia Nezareti bünyesinde özel daireler oluşturulmuştur.

İstanbul'un imar edilmesine yönelik çalışmalar bu dönem de devam etmiştir. Bazı caddeler düzenlenmiş, Galata'dan Beyoğlu'na bir demiryolu inşa edilmiş ve bazı caddelerde tramvay işletilmesi için birtakım şirketlere imtiyazlar verilmiş ve tramvay işletilmesi düşünülen caddeler genişletilmiştir. Beyoğlu, Boğaziçi ve Rumeli taraflarındaki su sıkıntısını gidermek için Kağıthane Deresi'nden su çekilerek buraya bir bend inşa edilmiştir. İstanbul ve diğer vilayetlerde şehremaneti kurulması çalışmaları sürdürülmüştür. Vilayetlerin imarına yönelik çalışmalar sürdürülmüştür. Yanya Vilayeti'nde Loros Nehri'nde vapur işletilmesi için gerekli imtiyaz verilmiştir. Kıbrıs'ta, çekirgelerin tarım alanlarına zarar vermeleri alınan tedbirlerle engelenmiştir. Selanik'e bir rıhtım inşa edilmiş ve çoğu vilayette menafi-yi umumiye sandıkları ve çocuklara yönelik sanayi mektepleri açılmıştır. Şura-yı Devlet'in bu faaliyet dönemi içerisinde yaptığı önemli icraatlardan birisi de ölçü birimlerinde yapılan reform olmuştur. Osmanlı Devleti'nde kullanılan tartı, hububat ölçüsü ve diğer ölçü birimleri üzerinde ülkenin her yerinde geçerli normların olmaması hem hükümet hem halk için pek çok sıkıntı doğuran bir durumdu. Avrupa'da çoğunlukla kabul edilmiş olan aş'ariyye

usulünün kabul edilerek, iç ve dış ticarete kullanılan ölçülerin standardizasyonu hedeflenmiştir. Bu konu üzerinde Fransa'da yapılacak konferansa katılması için Şura-yı Devlet tarafından bir memur görevlendirilmiş ve bundan sonra kullanılacak ölçü birimlerine dair cedveller hazırlanarak yayımlanmıştır.²⁶⁸

Yukarıda sayılan düzenlemelere dışında idare işlerine dair olarak ormanların kullanımı ve idaresi ile Tophane-yi Âmire'ye gerekli kerestenin temin ve nakil usulüne dair layihalar hazırlanmış ve ahalinin bu husustaki mükellefiyetleri ortadan kaldırılmıştır. Ahalinin sağlık işleri ile ilgilenmek üzere Nezaret-i Tıbbiye-yi Mülkiye ve Umur-ı Sıhhiye-yi Mülkiye meclisleri kurulmuştur. Vilayetlerin güvenliğini sağlamak için buralarda bulunan zaptiye birliklerinde düzenlemelere başlanmış ve bunların vazifelerini belirleyen nizamnameler hazırlanmıştır. Tabiiyet-i Osmaniye Kanunu'nun uygulanması için vilayetlerde Tefrik-i Tabiiyet Komisyonları ve Pasaport İdareleri kurulmuştur. Bunların yanında vilayet memurlarının vazifelerine, evkaf idaresine, fabrika açılmasına, mülki memurların emeklilik işlerine dair nizamnameler hazırlanarak yürürlüğe konmuştur.

Maarif üzerine yapılan reformlar bu dönem de sürdürülmüştür. Öncelikle, eski maarif nazırlarından Kemal Efendi'nin reisliğini yaptığı, Ziver Bey, Hacı Emin Efendi, Legofet Bey, Dadyan Artin Efendi, Yıvanço Efendilerden oluşan Şura-yı Devlet Maarif Dairesi²⁶⁹ tarafından Maarif Nazırı Saffet Paşa tarafından hazırlanan layiha görüşülerek 24 Cemaziyelevvel 1286 (1 Eylül 1869) tarihinde Osmanlı Devleti'nde maarifin idaresi için uzun yıllardır eksikliği hissedilen Maarif-i Umumiye Nizamnamesi ilan edilmiştir.²⁷⁰ Nizamname hükümlerine göre bir Meclis-i Maarifî Kebîr teşkil edilmiştir. Darülfünun-ı Osmanî adıyla altı yüzü aşkın öğrenci kapasiteli bir büyük mektep açılmış, mevcut Darülmualimin ıslah edilmiş, Darülmualimat ise bu

²⁶⁸ ŞD, Nr. 2390/8, 4 Şaban 1285

²⁶⁹ Salname-yi Devlet-i Aliyye-yi Osmaniye, Sene 1286, Matbuat-ı Âmire, s. 39

²⁷⁰ Maarif-i Umumiye Nizamnamesi için bkz. **Düstur**, I. Tertip, C. II, s. 184 – 219; **Meclis-i Tanzimat Defteri**, No:2, s. 221 – 245; **İ.MMS**, Nr. 37/1541, 8 Cemadiyelevvel 1286 (16 Ağustos 1869)

dönem eğitim faaliyetine başlamıştır. Mekteb-i Sanayi'de bazı genişletmeler yapılmış ve burada yetenekli görünen birkaç talebe eğitim için Paris'e gönderilmiştir.²⁷¹

III. Faaliyet döneminin ardından, Mahmud Nedim Paşa'nın sadarete gelmesi (7 Eylül 1871 – 31 Temmuz 1872) üzerine Şura-yı Devlet'in etkinliği azalmıştır. Mahmud Nedim Paşa'nın Bâb-ı Âli'den Âli Paşa taraftarı gördüğü herkesi uzaklaştırma ve Bab-ı Âli'nin idaredeki nüfuzunu kırarak sarayı tekrar etkin hale getirme çabası Şura-yı Devlet'in gücü üzerinde de etkili olmuştur. Mahmud Nedim Paşa'nı sadaret döneminin başında daha evvel bahsedildiği üzere tasarruf adı altında başlatılan mülki tenzilat esnasında Şura-yı Devlet'in teşkilat ve aza yapısı üzerinde de düzenlemelere gidilerek Şura-yı Devlet'in mevcut yetkileri diğer kurumlara dağıtılmıştır. Şura-yı Devlet'in bir kısım azası Mahmud Nedim Paşa tarafından Şura-yı Devlet'in yetki alanına giren işlerin devredildiği Islahat Komisyonu'na gönderilmiştir. Şura-yı Devlet, kanun ve nizamnamelerin hazırlanması, Dahilî işler ve muhakemat ile yetkili kılınmıştır.²⁷² 8 Rebiülevvel 1289 (16 Mayıs 1872) tarihli ve 1486 numaralı Takvim-i Vekayi'de yer alan ve Şura-yı Devlet'in 1871 – 1872 dönemine dair yaptığı çalışmalarını konu alan Şura-yı Devlet faaliyet raporu böyle bir ortam içerisinde hazırlanmıştır.²⁷³

Sultan Abdülaziz, mutad olan nutkunda, devletin her yönden gelişmesi, modernleşmesi için niyet ve tasavvurların her fırsatta ifade edildiğini ve bu amaca yönelik bütün çabaların desteklendiğini, ancak yapılan çalışmaların bazı nizamnameler çerçevesinde kaldığını, dikkate değer olabilecek faaliyetlerin deniz ve karar kuvvetlerin düzenlenmesi ve imara dair konular olduğunu söyleyerek devletin gücünün temeli olan mali yapının henüz sağlam bir temele oturtulamamasını eleştirmiştir. İdarede başlatılan düzenlemeler ise mülkî ve malî yapı üzerinde olumlu tesirler yaptığı söylenerek

²⁷¹ TV, Def'a: 1218, 28 Muharrem 1287 (30 Nisan 1870)

²⁷² İ.DUİT, Nr. 58/45, 30 Zilkade 1288 (10 Şubat 1872)

²⁷³ TV, Def'a: 1486, 8 Rebiülevvel 1289 (16 Mayıs 1872)

övülmüştür. Yapılan tasarrufla malî yapının dengeye girdiği, meclislerde yaşanan karşılıkların ortadan kaldırıldığı vurgulanmıştır.

İdarede ağırlığın saraya geçtiği, Âli, Fuad Paşa gibi ikinci kuşak Tanzimatçıların etkinliğinin yok edilmeye çalışıldığı bu dönemde adli yapı üzerinde düzenlemeler sürmüştür. Nizamiye mahkemelerinin ilk nizamnamesi yürürlükten kaldırılarak 11 Cemaziyelevvel 1287 (8 Ağustos 1870) tarihli Mehakim-i Nizamiye Nizamnamesi hazırlanmıştır.²⁷⁴ Bu düzenlemenin akabinde tekrar bir düzenlemeye gidilerek üçüncü Mehakim-i Nizamiye Nizamnamesi, 29 Şevval 1288 (11 Ocak 1872) tarihinde hazırlanarak yürürlüğe konulmuştur.²⁷⁵ Nizamiye mahkemeleri ile ilgili yapılan bu düzenlemelerin yanı sıra İstanbul'daki adli teşkilat için de düzenlemelere gidilmiştir. 13 Rebiülahir 1287 (12 Temmuz 1870) tarihinde Dersaadet Hukuk-ı Adiyeye ve Cezaiyye Mehakim-i Nizamiyesinin Teşkilatına Dair Nizamname hazırlanmıştır.²⁷⁶ Mecelle-yi Ahkâm-ı Adliye'nin hazırlanma çalışmalarına devam edilmiş altıncı cild Kitabü'l-Emanat ile yedinci cild olan Kitabü'l-Hibe tamamlanmıştır. Divan-ı Ahkâm-ı Adliye teşkilatından olan İcra ve Havale cemiyetlerinde görevli mübaşirlerin halktan usulsüz para almalarının önüne geçilmiştir. Taşralarda bulunan eytam sandıklarına dair hazırlanan nizamnamede bir diğer icraat olmuştur.

Ordunun düzenlenmesi ve techizatının modernleştirilmesi konusuna verilen önem bu dönemde de devam etmiştir. Toplam mevcudu sekiz yüz bin olan ordunun ihtiyaç duyduğu top, tüfek ve diğer mühimmatın imali ve satın alınması işine başlanmıştır. Tophane-yi Âmire bünyesinde, yılda üç yüz adet şeşhaneli top fabrikası ve senede doksan bin iğneli tüfek imal kapasiteli fabrikaların açılması için çalışmalar ilerletilmiştir. Dökümhane, fişekhane gibi Tophane'nin bölümlerinde iyileştirmeler yapılmıştır. Yapılan bu askerî faaliyetin arkasında bulunan itici güç ise 1863'te askeri malzemelerin en iyi şekilde imalini yapabilecek eleman yetiştirmek için Tophane-yi Âmire

²⁷⁴ Bu nizamnamenin metni için bkz. BOA, **Meclis-i Tanzimat Defteri**, No:2, s. 315 - 319

²⁷⁵ **Düstur**, Tertip I, C. I, s. 352 - 356

²⁷⁶ **Meclis-i Tanzimat Defteri**, No: 2, s. 311 – 315; Fatmagül Demirel, **age**, s. 26 - 28

bünyesinde kurulan Sanayi Alayları olmuştur. Onların uzmanlığı kanalıyla bu çalışmalar ilerletilebilmiştir.²⁷⁷ Kara kuvvetleri yanı sıra Donanma da geliştirilmeye devam edilmiştir. Donanmanın adedi on yediye çıkartılmış, Tersane-yi Âmire'nin ihtiyaç duyduğu halat için bir fabrika tesis edilmiştir. Bahriye Kanunname-yi Hümayunu'nda ihtiyaç duyulan değişiklikler yapılmıştır.

Mamhud Nedim Paşa'nın sadareti ile mülki idarede tasarruf ve mali yapının dengeye kavuşturulması için Tenkihat ve Tasarrufat Komisyonu adı altında özel bir komisyon oluşturmuştur. Bu komisyon tarafından bütün Bab-ı Âli dairelerinin bütçeleri incelenmiştir. Lüzumsuz görünen bazı memurluklar ilga edilmiş, burada görevli memurların aylıkları kesilmiştir. Evkaf Nezareti ile Tophane-yi Âmire, Maarif, Nafia Nezareti gibi kurumlardaki alt çalışma komisyonları lağv edilmiştir.²⁷⁸ 1287 bütçesinde yedi yüz on iki bin dokuz yüz dört kese açık mevcut olmasına karşın 1289 senesi için tahmin edilen açık miktarı yapılan memur tenzilatları ve dairelerin lağvedilmesi neticesinde yüz bin kese civarına düşürülmüştür.

1869 yılında ilan edilen Maarif-i Umumîye Nizamnamesi gereğince köy ve kasabalarda sıbyan mektepleri inşa edilmiş mevcutlar yenilenmiştir. Vilayet merkezleri ve rüşdiye mektepleri bulunan mutasarrıflık ve kaymakamlıklarda sıbyan mekteplerine öğretmen yetiştirmek için Darü'l-Muallimin-i Sıbyan okulları açılmış ve bunların sınav işleriyle meşgul olmak üzere Maarif Komisyonları kurulmuştur. Eğitimin yaygınlaşması neticesinde tabiatıyla basılı eserlere ilgide bir kamuoyu artışı yaşanmış, eski ve yeni pek çok eser Matbaa-yı Âmire'de basılmıştır. Mekteb-i Tıbbiye'nin eğitim dili Fransızca'dan Türkçe'ye çevrilmiş ve buranın eğitim kadrosu ile süresi konusunda değişiklikler yapılmıştır.

Demiryollarına dair olarak, İstanbul'dan Bağdat'a ulaşması hedeflenen Anadolu Demiryollarına başlangıç noktası oluşturması için Üsküdar'dan

²⁷⁷ Uğur Ünal, "Abdülaziz Devri Kara Ordusu", *Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (Basılmamış Doktora Tezi)*, Ankara 2006, s. 118 - 126

²⁷⁸ Ahmed Lûtfî Efendi, *Vak'a-nüvis Ahmed Lûtfî Efendi Tarihi*, C. XIII, s. 47

İzmit'e ulaşacak demiryolu hattının inşasına başlanmış ve bu kısmın tamamlanmasının ardından Eskişehir'e kadar uzatılması kararlaştırılmıştır. Bu hattın başlangıç mevkı olan Haydarpaşa'da kargir bir istasyon binası, rıhtım ve iskele inşasına başlanmıştır. Anadolu Demiryolu'nun büyük hattı Eskişehir – Kütahya yönünde uzatılacağından arazisi verimli olan Bursa yönünde de hatta bir ilave yapımı planlanmıştır. Hattın masraflarının karşılığı olarak da esham-ı cedîdeler piyasaya sürülmüştür. İstanbul'dan başlayıp Bosna'ya ulaşması planlanan ve imtiyaz anlaşması yapılan Rumeli Hattı'nı inşa edecek olan kumpanyanın mukavelesi feshedilmiş, hatt devlet kontrolü altına alınarak, mukavelenin, hattın çevresindeki maden ve taş ocaklarının işletilme hakkını doksan dokuz yıl müddetle kumpanyaya veren maddesi feshedilmiştir. Kumpanyanın işlettiği maden ve taş ocaklarına el konulmuştur. Bu süre bundan sonraki yapılacak anlaşmalarda geçerli olmak üzere elli yıla indirilmiştir.

Bunların dışında imara dair faaliyetlerde gerçekleştirilmiştir. Erzurum – Trabzon arasındaki elli yedi saatlik mesafeye sahip doğu ticareti için kritik öneme sahip yol bu dönem içinde tamamlanmıştır. Mevcut olan telgraf hatlarına ilaveten Kıbrıs, Rodos, Midilli, Sisam, Girid ve Sakız adalarına telgraf hatları döşenmiştir. Posta hizmetlerinin hızlandırılması ve iyileştirilmesi için yeni merkezler açılmış, on beş günde bir gönderilmek üzere Yemen Vilayeti'ne posta düzenlenmiştir. Vapur işletilebilecek nehirler ıslah edilerek buraların nakliye işinde kullanılması sağlanmıştır.

Maadin ve Orman nizamnamelerinden beklenen fayda bu dönem içinde sağlanmıştır. Sekiz – on vilayeti ormanları devlet kontrolü altına alınmış, Orman İdaresi ve mektebinin ıslahına devam edilmiştir. Maadin Nizamnamesi'nin sağladığı kolaylık sayesinde maden çıkartma ve işletme talepleri çoğalmış, keşf edilen ve işletilmesi için ihaleye çıkarılan maden cinsi yetmiş yediye çıkmıştır. Ayastefonos ve Mekriköy'den Rumeli Demiryolu'nun başlangıç noktasına kadar şose yol inşası, Beyoğlu'na su geitilmesi için Kağıthane Deresi'nden su çekilmesi yolundaki planın hayata geçirilmesi, hayvanların ne şekilde beslenileceğine ve tedavi edileceğine, bağ ve tarla

işlerine dair bilgiyi kapsayan talimatların vilayetlere gönderilmesi, ziraat aletlerinin vergiden muaf tutulması, boğazdan geçecek gemiler için karantina usulüne göre uygulanacak işlemlerin ve memleket tabiblerinin görevlerinin belirlenmesi, ilaçlara ulaşımın kolaylaştırılması, barut nakl edecekler ve satışını yapacaklara dair nizamname²⁷⁹ kaleme alınması, izinsiz tuz çıkaranlar için Tuz Nizamnamesi'ne zeyl yapılması bu faaliyet dönemi için de Şura-yı Devlet tarafından icra edilen diğer faaliyetlerdir.²⁸⁰

Şura-yı Devlet'in dördüncü faaliyet dönemi sonrası Takvim-i Vekayi'de yayınlanan bir faaliyet raporuna rastlanılmamaktadır. Bu dönem itibarıyla Şura-yı Devlet'in hem yapısal hem de aza miktarı bakımından sık değişikliklere uğraması, yönetimdeki değişikliklere paralel güç kaybedip, kazanması burasının etkinliği ve saygınlığı üzerinde büyük etki yaratmıştır. Bu açıdan 1876 Kanun-ı Esasî'sinin yürürlüğe girdiği döneme kadar Şura-yı Devlet rical-i devletin nüfuz mücaalesinin bir parçası ve eski etkinliğini kaybetmiş bir müessese olarak varlığını sürdürmüştür.

²⁷⁹ Barut nakli ve satışı hakkındaki nizamname için bkz. **Düstur**, Tertip I, C.II, s. 768 -773

²⁸⁰ **TV**, Def'a: 1486, 8 Rebiülevvel 1289 (16 Mayıs 1872)

SONUÇ

1838 yılında Osmanlı Devleti'nde 'meşveret' geleneğinin kurumsal hale getirilmesi, yasama faaliyetinin kurumsallaşması, Tanzimat reformlarının yapılması gibi amaçlarla kurulan Meclis-i Vala-yı Ahkam-ı Adliye 1860'lara gelindiğinde fazla otokratik ve baskıcı olduğu hususunda basın tarafından eleştirilmekteydi. Tanzimat'ın ikinci kuşak devlet adamları olan Âli Paşa, Fuad Paşa, Mithat Paşa gibi devlet adamları Meclis- Vala'nın etkinliğini yitirdiği fikrindeydi ve özellikle gayr-ı Müslimlerin temsili konusunda Meclis-i Vala'nın yeterli olmayışının yarattığı baskılar yeni bir yapılanmayı gündeme getirmiştir. Fransa'da 1867'de III.Napoleon'un otokrasisinin sona ermesi ve bu süreçte temsili bir organ olan Fransa devlet şurası Conseil d'Etat'ın oynadığı rol ve yasamadaki başarıları yeni kuşak Tanzimatçılara örnek olmuştur. Fransa'nın yanında Avusturya ve Prusya'nın da bu nitelikte kurumlara sahip olması Osmanlı Devleti'nde de bu yönde bir evrilme konusunda baskı yaratmıştır.

1867'deki Avrupa seyahatinde Fransa'yı da ziyaret eden Abdülaziz'in bu ziyaretinden meşrutiyetçi bir hükümdar olarak dönmese de genişletilmiş bir temsili meclisin Osmanlı Devleti'nin yapısıyla bütünleşebileceğini düşündüğü iddia edilebilir. Fransız modeline dayalı Şura-yı Devlet'in kurulmasını bu açıdan desteklemiştir. Şura-yı Devlet'in açılış günü padişah adına sadrazam tarafından okunan nutkunda Şura-yı Devlet'in üyelerinin din farkı gözetilmeden her sınıf tebaadan oluşturulduğunu, eşitlikçi bir anlayışla hareket edeceğini belirtmesi ve bu hususta Avrupa örneklerinden bahsetmesi bu iddiaya delil olarak ifade edilebilir.

1864 Vilayet Nizamnamesi ile taşrada gayr-ı Müslimlerin yönetime katılması, vilayet meclislerinin temsili niteliğinin artırılması, adli ve hukuki işlerin birbirinden ayrılması süreci başlamış bulunmaktaydı. Bu uygulama öncelikle pilot bölge olarak seçilen ve bu uygulama için teşkil edilen Tuna Vilayeti'nde Mithat Paşa'nın valiliği altında 1864 yılında hayata geçirilmiştir. Tuna Vilayetindeki başarı üzerine sistem aşamalı olarak Osmanlı Devleti'nde

uygulanmaya başlamıştır. Vilayet meclislerinde başarılı olan sistem merkezde yeni bir organizasyonu gündeme getirmiştir.

İç ve dış dinamiklerin bu süreçte örtüşmesi Şura-yı Devlet'in kurulması fikrini kaçınılmaz olarak gündeme getirmiştir. Şura-yı Devlet'in kurulması, vilayetlerdeki meclis geleneği de dikkate alınarak parlamentarizme doğru geçişte önemli bir adım sayılmalıdır. Adli, idari ve yasama görevinin ayrılması ilke olarak kabul edilmiştir. Şura-yı Devlet'in temsili bir yapı da olması istense de üyeleri padişah tarafından atanmıştır. Şura-yı Devlet'in ilk başkanı olarak parlamentarizme inancı ile bilinen Mithat Paşa belirlenmiştir. İlk tayin edilen azanın üçte biri gayr-ı Müslimlerden oluşuyordu. Bu açıdan Şura-yı Devlet'e temsili bir nitelik kazandırılmaya çalışılmıştır. İlk teşkilatlanmasında, Mülkiye ve Harbiye Dairesi, Maliye ve Evkaf Dairesi, Adliye dairesi, Umur-ı Nafia ve Ticaret ve Ziraat Dairesi, Maarif dairesi olarak beş daireye ayrılan ancak daire sayısı ve isimleri olarak çok sık değişiklikler, yetki artırımları ve erozyonları yaşamış olan Şura-yı Devlet'in, bu uzmanlık dairelerinin uzmanlık sahalarıyla ilgili kanunları hazırlamak ve meselelerde görüş bildirmek, idari sistem üzerinde genel bir denetleme yapıp eksikler konusunda bilgi vermek gibi görevleri vardı. Bunların yanında her yıl, tüm vilayet meclislerinden seçilecek iki üye, vilayet meclislerinde hazırlanacak o vilayetin sorunlarını, çözüm önerilerini anlatan layihalarla birlikte Şura-yı Devlet'te düzenlenecek genel toplantıya katılacaktı. Böylelikle valilerin üzerinde bir denetim ve taşra – merkez arasında bir bağlantı noktası oluşturulmuştur.

Şura-yı Devlet'in önemli görevlerinden birisi de hükümet ve sivil şahıslar arasında çıkan davalara bakmak ve karar vermek, vazifelerini kötüye kullanan, kanuna aykırı hareket eden devlet memurlarını yargılamaktı. Şura-yı Devlet Muhakemat Dairesi tarafından bu yerine getirilen bu görev tefrik-i vezaif kaidelerini hayata geçirmek amacıyla kurulan bir kurumun idarenin taraf olduğu davaları görmesinin yarattığı çelişki dikkate alınarak önce Divan-ı Ahkâm-ı Adliye'ye akabinde ise 1878 Kanun-ı Esasisi ile nizamiye mahkemelerine verilmiştir.

Şura-yı Devlet'in yaptığı nizamname ve kanunlar dikkate alındığında beledî düzenlemelerden Osmanlı Devleti'nin adlî teşkilatının düzenlenmesine kadar olan geniş bir sahada etkinlik gösterdiği anlaşılmaktadır. Bu geniş sahada olan çalışacak olan kurumun bu nedenle aza profiline azamî dikkat gösterilmiş, Meclis-i Vâlâ'da görev almış tecrübeli kimselerin yanı sıra Midhat Paşa, Kami Paşa gibi tecrübeli ve başarılı devlet adamları bu kurumun başkanlığını yürütmüşlerdir. Şura-yı Devlet bünyesinden Mithat Paşa, Said Paşa gibi isimlerin sadrazamlığa kadar yükselmiş olması kurumun prestijinin bir delilidir.

Şura-yı Devlet, çalışma prensibi açısından daha evvelki örneklerde yaşanan tecrübelerin ışığı altında teşkilatlandırılmıştır. I. Abdülhamit zamanında kurumsallaşmaya başlayan Meclis-i Meşveret'ten beri meclis müzakerelerinin esas sorunlarından biri olan düşük rütbeli katılımcıların rical-i devletin yanında fikirlerini açıklıkla ifade edememeleri ve üst rütbedekilerin müzakerelerde baskın olmasından önüne geçmek için bütün aza Şura-yı Devlet müzakerelerinde rütbece eşit sayılmıştır. Şura-yı Devlet'in kanun yapım sürecinin genel hatlarıyla öncelikle ilgili kurumun oluşturduğu özel komisyonun hazırladığı kanun önerisini Şura-yı Devlet'e havalesi ile başlıyordu. Bu öneri Şura-yı Devlet'in hangi dairesini ilgilendiriyorsa orada tekraren incelenerek Şura-yı Devlet Heyet-i Umumîyesi'ne aktarılıyordu. Bütün Şura-yı Devlet azasının katılımıyla ve Şura-yı Devlet reis-i evvelinin başkanlığında toplanan bu kurulda dairede son şekli verilen nizamname layihası birkez daha görüşülüyordu. Bu müzakere sürecinin mümkün olduğunca sağlıklı ve verimli yürütülmesi başkanın sorumluluğuna bırakılmıştı. Tartışmayı idare etmek ve azaların konuşma sırasını belirlemek ve birbirlerinin konuşmalarına müdahalelerini engellemek başkanın görevleri arasındaydı. Buradaki müzakere neticesinde kararlar ya oy çokluğu ya da oy birliği ile alınıyordu. Azanın üçte birinin talebi ile gizli oya başvurulabiliyordu. Bir konuda muhalif oy veren aza muhalefet gerekçesini, kanunun mazbatasında belirtme hakkına sahipti. Bu açılardan Şura-yı Devlet

müzakerelerinin mümkün olduğunca demokratik bir ortamda yürütülmesine dikkat edilmiştir.

Fransız modeli örnek alınarak teşkilatlandırılan kurum ilerleyen süreçte politik atmosfer içinde devlet adamları arasındaki yetki çatışmalarından açıkça etkilenmiş ve bu süreçte yeni kuşak Tanzimatçıların muhaliflerinin etkin olduğu dönemlerde zayıflatılmıştır. Yeni Osmanlı hareketi üyeleri tarafından parlamenterizm beklentilerini karşılamadığı gerekçesiyle eleştirilen Şura-yı Devlet, Yeni Osmanlı basını tarafından “Şura-yı Evvet” olarak adlandırılmıştır. Ancak bütün eleştirilere rağmen Şura-yı Devlet’in ilk üç yıllık dönemini kapsayan Mithat Paşa’nın başkanlığı, Âli ve Fuad Paşa’nın görevde olduğu dönemde etkinliğini sürdürmüş ve Osmanlı reform hareketinin merkezi olarak çalışmıştır. Şura-yı Devlet’in hamisi olarak görülen Âli ve Fuad Paşaların vefatı ile kurum savunmasız kalmıştır. Bundan sonraki gelişen süreçte merkezî hükümetteki çekişmelerin ortasında kalmış, iktidar mücadelesini kazanan tarafın Tanzimatçı veya anti-tanzimatçı olmasına göre ya yetkileri korumuş ya da yetki ve aza erozyonuna uğramıştır. Osmanlı Devleti’nin dış politika, maliye ve iç sorunlarla boğuştuğu bir dönem olan 1872 – 1876 dönemi, Şura-yı Devlet’in bürokratik ve aza yapısı açısından istikrarsızlıkla geçmiştir. Neticede 1876 Kanun-ı Esasisî ile Şura-yı Devlet aslî olarak kanun ve nizamname layihalarını hazırlamakla görevlendirilmiştir. Bu minval üzere kuruluş ve gelişim sürecini tamamlayan Şura-yı Devlet, Türkiye Cumhuriyeti’nin kuruluş dönemine kadar varlığını istikrarsız bir surette de olsa sürdürmüş, 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu’nda idari davaları görüşme ve kanun hazırlanma sürecinde hükümete danışmanlık yapma görevi ile yer almış, nihayetinde ise 1925 tarihli yasa ile Şura-yı Devlet, Türkiye Cumhuriyeti teşkilatı içinde yeniden kurulmuştur.

KAYNAKÇA

1. BAŞBAKANLIK OSMANLI ARŞİVİ (BOA)

1.1. Hatt-ı Hümayunlar (HH); 277/16248; 261/15042; 268/15632-A;
959/41182-B; 250/14160; 18/783; 180/8106; 277/16297; 1648/54; 260/14982

1.2. İradeler

1.1.1. Dosya Usulü İrade Tasnifi (DUİT); 58/51; 58/49/ 58/48; 58/47; 58/45;
58/44; 58/43; 58/41; 58/37

1.1.2. İrade-Dahilîye (İ.DH); 8/380; 5/197; 3/120; 474/31803; 572/39852;
81/4078; 576/40145; 652/45364; 640/44501; 706/49453

1.1.3. İrade-Hariciye (İ.HR); 231/13616; 232/13683; 232/13674

1.1.4. İrade-Mesail-i Mühimme (İ.Mes. Müh.); 19/2

1.1.5. İrade-Meclis-i Mahsus (İ.MMS); 2/79; 4/130; 3/96; 9/390; 13/ 547;
23/977; 23/995; 36/1505; 36/1479; 37/1541; 15/240

1.1.6. İrade-Meclis-i Vâlâ (İ.MVL); 15/240

1.1.7. İrade -Şura-yı Devlet (İ.ŞD); 1/1; 10/487; 13/613

1.3. Şura-yı Devlet (ŞD); 2390/1; 2390/8; 2391/30

1.4. Yıldız Esas Evrak (Y.EE); 91/29; 41/133

1.5. Sadaret Mektubî Kalemî, Mühimme (A.MKT.MHM); 416/10; 415/31;
427/99

1.6. Meclis Tanzimat Defteri, No:1,2

2. SÜRELİ YAYINLAR

Takvim-i Vekayi (tarih ve sayı bilgileri dipnotlarda gösterilmiştir)

Tasvir-i Efkar

3. DÜSTURLAR

Düstur, I. Tertip, C. I, Matbaa-yı Âmire, İstanbul 1289

Düstur, I. Tertip, C. II, Matbaa-yı Âmire, İstanbul 1290

4. SALNAMELER

Salname-yi Devlet-i Âliyye-yi Osmaniye; Sene, 1273 -1275; 1281-1284; 1285 - 1293

5. TELİF VE TETKİK ESERLER

AHISHALI, Recep; “Divan-ı Hümayun Teşkilatı”, **Osmanlı**, C. VI, ed. Güler Eren, Yeni Türkiye Yay. Ankara 1999

Ahmed Cevdet Paşa, **Ma’ruzat**, haz. Yusuf Halaçoğlu, Çağrı Yay. İstanbul 1980

Ahmed Cevdet Paşa, **Tarih-i Cevdet**, C.IX, Takvim-i Vekayi Matbaası, Sene 1223

Ahmed Cevdet Paşa, **Tezakir (1- 12)- (40 - Tetimme)**, haz. Cavid Baysun, TTK, Ankara 1986

Ahmed Lûtfî Efendi, **Vak’a-nüvis Ahmed Lûtfî Efendi Tarihi**, C. X, XI, XII,XIII,XIV, haz. Münir Aktepe, TTK, Ankara 1989

- Ahmed Lûtfî Efendi, **Vakanüvis Ahmed Lûtfî Efendi Tarihi**, haz. Yücel Akdemir, C. IV-V, VI-VIII-VIII YKY, İstanbul 1999
- Ahmet Lûtfî, **Ahmet Lûtfî Tarihi**, C.IX, haz. Münir Aktepe, İÜEF Yay., İstanbul 1984
- Ahmed Rasim, **İstibdaddan Hakimiyet-i Milliyeye**, C. I, Vatan Matbaası, İstanbul, 1342
- Ahmed Vâsîf Efendi, **Mehâsinü'l-Âsâr ve Hakaikü'l-Ahbâr**, haz. Müctebe İlgürel, TTK, Ankara 1994
- AKYILDIZ, Ali; "Tanzimat", **DİA**, C. XXXIX
- AKYILDIZ, Ali; **Osmanlı Bürokrasisi ve Modernleşme**, İletişim Yay., İstanbul 2004
- AKYILDIZ, Ali; **Tanzimat Dönemi Osmanlı Merkez Teşkilatında Reform**, Eren Yay., İstanbul 1993
- Ali Haydar Midhat, **Tabşıra-yı İbret**, C.I, Hilal Matbaası, İstanbul 1911
- ARSEL, İlhan; **Anayasa Hukuku'nun Umumî Esasları**, Mars Matbaası, Ankara 1965
- AYDIN, M. Akif; "Divan-ı Ahkâm-ı Adliye", **DİA**, C. IX
- AYDIN, M.Akif; "Mecelle-i Ahkâm-ı Adliyye", **DİA**, C. 28
- BİNGÖL, Sedat; **Nizamiye Mahkemelerinin Kuruluşu ve İşleyişi (1840 - 1876)**, Anadolu Üniversitesi Yay, Eskişehir 2004
- CANATAR, Mehmet, BAŞ, Yaşar ; "Şura-yı Devlet Teşkilatı ve Tarihi Gelişimi", **OTAM**, S.IX, 1998
- ÇAM, Esat; **Devlet Sistemleri**, Der Yay., İstanbul 1987

- ÇOKER, Fahri; “Tanzimat’ın Getirdiği Hukuk Kurumları ve İşlevleri”, **Tarih ve Toplum**, C.II, S.70, 1985
- DAVİSON, Roderic H.; **Osmanlı İmparatorluğu’nda Reform, 1856 – 1876**, çev. Osman Akınhay, Agora Kitaplığı, Ankara, 2005
- DAVİSON, Roderic; “Osmanlı İmparatorluğu Yönetimine Temsil İlkesinin Girmesi”, **Osmanlı – Türk Tarihi (1774 - 1923)**, çev. Mehmet Moralı, Alkım Yay., İstanbul 2003
- DEMİREL, Fatmagül; **Adliye Nezareti Kuruluşu ve Faaliyetleri (1876 - 1914)**, Boğaziçi Üniversitesi Yay., İstanbul 2008
- Düstur**, I. Tertip, C. I, Matbaa-yı Âmire, İstanbul 1289
- ENGELHARDT, Eduart; **Tanzimat ve Türkiye**, çev. Ali Reşad, Kaknüs Yay., İstanbul 1999
- ERGİN, Osman Nuri; **Mecelle-yi Umur-ı Belediye**, İstanbul Büyük Şehir Belediyesi Kültür İşleri Yay., İstanbul 1995
- FİNDLEY, Carter V.; **Osmanlı Devletinde Bürokratik Reform Bâbiâli (1789-1922)**, çev. Latif Boyacı – İzzet Akyol, İz Yay., İstanbul 1994
- GEZGİN, Ali Galip; “Türk-İslâm Devletlerinde Şûrâ”, **Türkler**, ed. Hasan Celal Güzel, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara 2002, C. V
- GÖRELİ, İsmail Hakkı **Devlet Şurası**, Yeni Matbaa, Ankara 1953
- Hayreddin, **Vesaik-i Tarihiyye ve Siyasiyye**, 5. Kitap, 1326
- IMBER, Colin; **Osmanlı İmparatorluğu (1300 – 1650)**, çev. Şiar Yalçın, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yay
- İNAL, İbnülemin Mahmud Kemal; **Son Sadrazamlar**, C.I, Dergah Yay., İstanbul 1982

İNALCIK, Halil; **Osmanlı İmparatorluğu Klasik Çağ (1300 - 1600)**, çev.

Ruşen Sezer, YKY, İstanbul 2006

İNALCIK, Halil; **Türk İdarî Teşkilatı Tarihi Ders Notları** (1964 - 1965)

İPŞİRLİ, Mehmet; "Bâbîâli", **DİA**, C. V

KAFESOĞLU, İbrahim; "Eski Türklerde Devlet Meclisi", **Türk Kültürü**

Dergisi, S.211 1980

KARAHANOĞULLARI, Onur; **Türkiye'de İdari Yargı Tarihi**, Turhan Kitabevi,

Ankara 2005

KARAL, Enver Ziya; **Osmanlı Tarihi, C.VII; Islahat Fermanı Devri (1861 -**

1876), TTK, Ankara 1996

KAYNAR, Reşat; **Mustafa Reşit Paşa ve Tanzimat**, TTK, Ankara 1991

KILIÇ, Selda Kaya; "Kanun-ı Esasi'nin Hazırlanması ve Meclis-i Mebusan'ın

Toplanması", **Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**

(Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara, 1991

Le Baron I. De Testa, **Porte Otomane**, C.IV Paris 1892

LEWIS, Bernard; "Meşveret", **İÜEF Tarih Enstitüsü Dergisi**, S.12, 1981-

1982

LEWIS, Bernard; "Diwan-ı Humayun", **The Encyclopaedia of Islam** (New

Edition), ed. Bernard Lewis, vd., Brill Publish, Leiden 1965

MARDİN, Ebü'l-Uiâ; **Medeni Hukuk Cephesinden Ahmed Cevdet Paşa**,

T.C. Mardin Valiliği Yay., İstanbul 2011

Mehmed Süreyya, **Nuhbetü'l-Vekayi**, C.I, İstanbul 1290

Mehmet Atullah Şanizade, **Şanizade Tarihi**, C. IV, İstanbul 1878

Mufassal Osmanlı Tarihi, ed. Mithat Sertoğlu, C. VI, Güven Yay., İstanbul 1972

MUMCU, Ahmet; “Divan-ı Hümayun”, C.IX, **DİA**

MUMCU, Ahmet; **Divan-ı Hümayun**, Phoenix Yay., Ankara 2007

MUMCU, Ahmet; “Osmanlı Devleti’nde Meşveret Yöntemi Demokratik Bir Gelişme Sağlayabilir Miydi?”, **Hacettepe Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Dergisi**, C. IV, S. 1, 1986

OKANDAN, Recai Galib; “Amme Hukukumuzda Tanzimat Devri”, **Tanzimat I**, MEB Yay., İstanbul 1999

ORTAYLI, İlber; **Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi**, Cedit Yay., Ankara 2008

ÖGEL, Bahaddin; “Devlet Meclisi ve Kurultay”, **Türkler**, ed. Hasan Celal Güzel, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara 2002, C. II

POGGİ, Gianfranco; **Modern Devletin Gelişimi**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yay., İstanbul 2005

Sened-i İttifaktan Günümüze Türk Anayasa Metinleri, haz. Suna Kili, Türkiye İş Bankası Kültür Yay., İstanbul 2006

SEYİTDANLIOĞLU, Mehmet; **Tanzimat Devrinde Meclis-i Vala(1838-1868)**, TTK, Ankara 1999

SEYİTDANLIOĞLU, Mehmet; “Eski Türklerde Devlet Meclisi “Toy” Üzerine Düşünceler”, **Ankara Üniversitesi Tarih Araştırmaları Dergisi**, C. XVIII, S. 45, 2009

SHAW, Stanford J.; “19. Yüzyıl Osmanlı Reform Hareketinde 1876 Öncesi Merkezi Yasama Meclisleri”, **Tarih ve Toplum**, C.XIII, S. 76

SHAW, Stanford J.; “19. Yüzyıl Osmanlı Reform Hareketinde 1876 Öncesi Merkezi Yasama Meclisleri”, **Tarih ve Toplum**, C.XIII, S. 77, 1990

SHAW, Stanford; **Osmanlı İmparatorluğu ve Modern Türkiye**, çev. Mehmet Harmancı, E yay., İstanbul 1982

SOYSAL, İsmail; "Umur-ı Hariciye Nezâretinin Kurulması", **Sultan II. Mahmud ve Reformları Semineri Bildiriler** (28-30 Haziran 1989), Edebiyat Fakültesi Basımevi, İstanbul 1990

ŞEHSUVAROĞLU, Halûk Y.; **Sultan Aziz; Hususî, Siyasî Hayatı, Devri ve Ölümü**, Hilmi Kitabevi, İstanbul 1949

TURAL, Erkan; "1861 Hersek İsyanı, 1863 Eyalet Teftişleri ve 1864 Vilayet Nizamnamesi", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, S. 13, C. 2

ÜNAL, Uğur; "Abdülaziz Devri Kara Ordusu", **Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü** (Basılmamış Doktora Tezi), Ankara 2006

ÖZET

KILIÇ, Halim. Osmanlı Devleti'nde Bir İdari Modernleşme Kurumu Olarak Şura-yı Devlet (1868-1876), Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2012.

Osmanlı Devleti'nin modern bir yönetim sistemi geliştirme süreci, sistematik olarak Tanzimat döneminde başlamıştır. II. Mahmud döneminin sonlarında başlayan bu süreçte, Avrupaî tarzda kabine sistemi, görevleri ve azaları belirlenmiş yasama-danışma organları Osmanlı Devleti'nde kurulmuştur. Bu dönemde kurulan meclislerin en önemlisi Tanzimat reformlarını hayata geçirme, modern bir idari, adli, askerî ve mali yapı kurma sürecinde gerekli yasal altyapıyı sağlama ile görevlendirilen Meclis-i Ahkâm-ı Adliye'dir.

1854 yılında Meclis-i Vâlâ'nın artan iş yükü dolayısıyla üst bir yasama organı olarak Meclis-i Âli Tanzimat kurulmuştur. İkili meclis döneminde yasama görevini ağırlıklı olarak Meclis-i Tanzimat üstlenirken Meclis-i Vâlâ, adlî konularla ilgilenmiştir. İkili meclis yapısı, meclislerin görev tanımlarının açık olmaması nedeniyle reforme edilerek iki meclis Meclis-i Ahkâm-ı Adliye adı altında birleştirilmiştir.

Meclis- Vâlâ'nın yapısal reform sürecinin son halkası olarak ise yasama ile görevli Şura-yı Devlet, yargı ile görevli Divan-ı Ahkâm-ı Adliye, 1868 yılında ortaya çıkmıştır. 1864 Vilayet Nizamnamesi ile Osmanlı Vilayet İdaresi'nde uygulamaya konan kuvvetler ayrılığı prensibi böylelikle Osmanlı merkez yönetiminde de geçerli hale getirilmiştir. Şura-yı Devlet, her türlü konuda kanun ve nizamname hazırlama, idari konularda danışmanlık yapma, idarenin taraf olduğu davaları görme görevleri ile Osmanlı Devleti'nde reformun merkezi olarak kurulmuştur. Özellikle, yönetim çatışmalarından uzak kaldığı üç yıllık çalışma periyodu içerisinde pek çok önemli reform faaliyetini gerçekleştiren, etkin bir kurum olarak ön plana çıkmıştır. Ancak, ikinci Tanzimat kuşağının en önemli liderleri olan Âli ve Fuad Paşa'nın 1872 yılında ölümleri, idarî, malî ve politik yapıyı bir kargaşa ortamına

sürüklemiştir. Bu ortamda Şura-yı Devlet'in bürokratik yapısı ve yetkileri mütemadiyen reforma uğramıştır. Bu istikrarsızlık neticede Şura-yı Devlet'in pasifize edilmiş bir kurum haline gelmesine yol açmıştır. Nihayetinde, 1876 Anayasası ile kanunları hazırlama ve Meclis-i Mebusan'a danışmanlık yapma görevleri ile yer alan Şura-yı Devlet, kesintilerle de olsa varlığını Danıştay adını alarak günümüze kadar sürdürmüştür.

Anahtar Kelimeler:

1. Tanzimat Dönemi
2. İdari Modernleşme
3. Şura-yı Devlet
4. Meclis-i Vâlâ-yı Ahkam-ı Adliye
5. Midhat Paşa

ABSTRACT

KILIÇ, Halim. Council of State As A Modernisation of Administrative Institute in the Ottoman State (1868 - 1876), Master Thesis, Ankara, 2012.

The process of developing a modern administrative system in the Ottoman State, systematically was began during the Tanzimat Period. This process which started in the last period of Mahmud II, was founded European manner cabinet system, legislative-consultative assemblies that was defined its members and tasks in the Ottoman State. During this period established the most important council was Meclis-i Ahkâm-ı Adliye (the Supreme Council of Judicial Ordinances) that was empowered implementing reforms of Tanzimat, establishment of a modern administrative, judicial, military and fiscal structure. During the Tanzimat Period, Meclis-i Vâlâ has lasted transformation of organizational structure due to several reasons such as changing of political condition and its domestic needs.

In 1854, Meclis-i Âli-i Tanzimat (High Council of the Tanzimat) was established as a superior legislative body by virtue of increasing workload of Meclis-i Vâlâ. The period of the dual assembly, while Meclis-i Tanzimat predominantly was undertaking duty of the legislative, Meclis-i Vâlâ, was dealing with legal issues. The sstructure of the dual assembly was reformed because of lack of the clear terms of reference and these councils was combined under the name of Meclis-i Ahkâm-ı Adliye.

In 1868, Şura-yı Devlet (Council of State) that entrusted with legislation and Divan-ı Ahkâm-ı Adliye which was charged with judiciary (The Supreme Judicial Court) was founded as the last ring in the process of structural reform of Meclis-i Vâlâ. In this manner the principle of division of power which was introduced with the Regulation of Province in 1864 in the Ottoman province administration, has become valid on the administrative center of the Ottoman State. Şura-yı Devlet that was established as center of

reforms was tasked with preparation of laws and regulations on any subjects, making administrative consultancy and decision-making about cases related to the administration. Şura-yı Devlet which implemented many of the reform activities came to the fore, especially in the first-three study period that abstain from conflicts of management. However, Âli and Fuad Pasha which was the most important leader of the second generation of the Tanzimat demises in 1872, resulted in administrative, political, fiscal chaos environment. In these circumstances, bureaucratic structure of Şura-yı Devlet and its authority constantly was reformed. Eventually, this unstability of Şura-yı Devlet led to becoming a passivated institution of Şura-yı Devlet. Consequently, Şura-yı Devlet was authenticated with making laws and consultancy to Meclis-i Mebusan in the Constitution of 1876, although it interrupted, its presence has continued as taking name of the Danıştay up to the present day.

Key Words:

1. Tanzimat Period
2. Administrative Modernization
3. Council of State
4. the Supreme Council of Judicial Ordinances
5. Midhat Pasha