



GAZİANTEP UNIVERSITY JOURNAL OF SOCIAL SCIENCES

Journal homepage: <http://dergipark.org.tr/tr/pub/jss>



Araştırma Makalesi • Research Article

Cumhuriyet'in 100. Yılında Şûra-yı Devlet

Council of State on the 100th Anniversary of the Republic

Ayşe Almıla TANRIVERDİ^{a,*}

^a Dr. Öğr. Üyesi, Gaziantep Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, Gaziantep / TÜRKİYE
ORCID: 0000-0002-5215-1527

MAKALE BİLGİSİ

Makale Geçmişi:

Başvuru tarihi: 18 Eylül 2023

Kabul tarihi: 20 Ekim 2023

Anahtar Kelimeler:

Şûra-yı Devlet,

Danıştay,

Cumhuriyet,

İdari yargı.

ARTICLE INFO

Article History:

Received: September 18, 2023

Accepted: October 20, 2023

Keywords:

State Council,

Council of State,

Republic,

Administrative judiciary.

ÖZ

İdarenin yargısal denetiminde şüphesiz ki çok önemli bir yeri bulunan Danıştay'ın geçmişi Osmanlı Devleti'ne kadar dayanmaktadır. Günümüz Danıştay'ı Osmanlı döneminde de Şûra-yı Devlet adında örgütlenmiştir. Ancak o dönemdeki konumu ve görevleri günümüz Danıştay'ından oldukça farklıdır. Osmanlıdaki kuruluş amacından oldukça uzaklaşmış ve neredeyse tek görevi yargılama yapmak olmuştur. Oysa Osmanlı'da yönetime danışma organı olarak görev yapması için kurulmuştur. Devletin tüm işlerinin görüşüleceği makam olması tasarlanmıştır. Her ne kadar idare zamanla yargısal denetime almış olsa da yaptığı işlerle ilgili görüş sunulmasını en azından başlangıç aşamasında istemeyecektir. Osmanlı Devleti'nde 1868 yılında kurulan Şûra-yı Devletin yönetime görüş verme görevi şu andakinden çok daha fazlaydı. Ancak zamanla bu görev sembolik olarak kalmıştır. Kanun yapma sürecine ciddi katkılar sağlaması beklenmiştir. Ancak üzerinde yaşanan siyasi çekişmeler görevini tam anlamıyla yapmasını zorlaştırmıştır. Ülkenin yönetiminde söz sahibi olması istenen bir kurumun tartışmaların odağında olması kaçınılmazdır. Zaman zaman kesintilere uğramış, zaman zaman sert eleştirilere göğüs germiş ve nihayetinde köklü bir geçmişe sahip olarak bugünlere gelmiştir. Elbette ki bu süreçte Osmanlı Dönemindeki Tanzimat sonrası reform hareketleri etkili olmakla birlikte Cumhuriyet'in ilanı ve sonraki süreçler de hem Danıştay'da hem de idari yargıda değişmelere ve gelişmelere sebep olmuştur. Kimi uygulamalar Osmanlı'dan taşınmış kimileri de Cumhuriyet'le birlikte kazanılmış ve Şûra-yı Devlet'in nüfuzuna etki etmiştir. Bu çalışmada Cumhuriyet'in yüzüncü yılında Şûra-yı Devlet, cumhuriyet kazanımları temelinde incelenmiştir.

ABSTRACT

The history of the Council of State, which undoubtedly has a very important place in the judicial supervision of the administration, dates back to the Ottoman Empire. Today's Council of State was also organized under the name of Şûra-yı Devlet during the Ottoman period. However, its position and duties at that time were quite different from today's Council of State. It has moved far away from its founding purpose in the Ottoman Empire and almost its only duty has been to judge. However, it was established in the Ottoman Empire to serve as an advisory body to the government. It is designed to be the authority where all affairs of the state will be discussed. Even though the administration has become accustomed to judicial control over time, it will not want to submit opinions on its work, at least in the initial stages. The duty of the State Council, which was established in 1868 in the Ottoman Empire, to give opinions to the administration was much greater than it is today. However, over time, this task remained symbolic. It was expected to make serious contributions to the law-making process. However, political conflicts made it difficult for him to fulfill his duties fully. It is inevitable that an institution that is wanted to have a say in the management of the country will be at the center of discussions. It has been subjected to interruptions from time to time, has faced harsh criticism from time to time, and has ultimately come to this day with a deep-rooted history. Of course, although the post-compensation reform movements in the Ottoman Period were effective in this process, the proclamation of the Republic and subsequent processes also caused changes and developments in both the Council of State and the administrative judiciary. Some practices were carried over from the Ottoman Empire and some were acquired with the Republic and affected the influence of the State Council. In the centennial year of the Republic, the Council of State was examined on the basis of the achievements of the republic.

* Sorumlu yazar/Corresponding author.
e-posta: almilaayse@gmail.com

EXTENDED ABSTRACT

The subject of this study; The process of the development of the Council of State from the Ottoman Empire to the present day and the changes that took place in the Council of State with the Republic after this process. The Republic undoubtedly caused many changes in both the State Council and the Turkish administrative justice system. An attempt was made to include some of these changes in the study. Apart from this, the duties of the State Council in the Ottoman Period and the duties of the State Council of the Republic were examined by comparing them. It has been determined that over time, there have been changes in the scope of duty of the State Council and that its duties related to examination and giving opinions have almost disappeared. At this point, it is claimed that the Council of State should perform its duties regulated by the Council of State by restructuring. It is thought that the deep-rooted history and established tradition of the Council of State will become even more meaningful with the redesign. At this point, what is inevitable is the reoccurrence of the debates that the State Council has been exposed to throughout history. In fact, it has become the subject of political conflicts again. The biggest gain of the Republic to the State Council was to end the concept of pre-trial justice. Prison justice was implemented in the Council of State throughout the Ottoman period. With the Law No. 669 enacted during the Republic period, pretrial justice was put to an end in the practice of the State Council. With this end, the Council of State gained its independence. The obligation to submit decisions to management approval is no longer present. In terms of the understanding of the rule of law, the Republic has contributed to the administrative judiciary through the Council of State. In fact, the understanding of the rule of law started during the Gulhane Line Empire. However, of course, changing the rule of law in laws, practices and management approach requires a long time and effort. We are still progressing towards becoming a state of law. When we look at the issue from the perspective of separation of powers and administrative regime, it can be seen that the foundations of both were laid during the Ottoman Empire. However, the development of the principles was possible with the Republic period. In fact, it is somewhat expected that the administrative regime is underdeveloped. While the idea of auditing the legality of the administration has not yet been fully accepted, the question of whether this judicial review will be carried out in the judicial or administrative jurisdiction remains in the background. Ultimately, over time, the administration got used to this judicial control over its transactions and actions and accepted it. This facilitated the work of the State Council. In this sense, it can be said that the foundations of the administrative regime were laid with the Council of State. The State Council opened an area for the supervision of the administration's operations. The principle of separation of powers means the separation of powers in the State administration from each other. At this point, the idea of separating the administration from the judiciary was effective in the establishment of the State Council. The State Council has a number of duties over the administration. However, these duties cannot be considered as intervention of the judiciary in the administration. The administrative duties of the Council of State are not of an executive nature. In light of all this information, the importance of the Council of State in terms of administrative law and administrative justice, both in the past and today, is obvious. Serious struggles were made for the Council of State to exist in the administrative law and administrative justice system both during the reform movements during the Ottoman period and in the first years of the establishment of the Republic. Despite all the oppositional attitudes and even political and political conflicts, the State Council existed. In fact, this is still the case today. Considering the place, function and duties of the Council of State in administrative law and administrative judiciary, it can be said that this is inevitable. Although the state of law requires the administration to be bound by the law and its administrative transactions and actions to be subject to judicial review, the administration will not want to be limited. This has been the case in many periods of history. However, the fact that the administration does not want to be limited does not mean that the necessary legal regulations or judicial control will not be made to limit it. In fact, the reason for the existence of judicial control of the administration is to limit the administration. No matter how you look at it, the Republic has been very influential on the State Council, even though it may have shortcomings or criticisms. This means seeing the effects of the republic on the administrative judiciary and administrative law practices. Of course, these gains are important in both matters. Some principles began to be implemented during the Ottoman period and were tried to be made more effective with the Republic. At this point, current practices should be shaped by taking strength from this historical process without forgetting it. Considering that the roots of the Council of State are very strong, that it has resisted all the conflicts and criticisms and still remains standing, it is clear that it will maintain its position much stronger in the future.

Giriş

Günümüzde Danıştay'ı anlamak; tarihini incelemekle mümkündür. Çok köklü bir geçmişe sahip olan Danıştay; bugüne kadar Türkiye Büyük Millet Meclisi başta olmak üzere pek çok ağır tartışmanın konusu olmuş, kuruma pek çok haklı haksız eleştiri yöneltilmiş, yangınlar ve saldırılara maruz kalmış, çalışmaları kesintiye uğramış ya da uğratılmış ve daha pek çok olumsuz durum yaşamıştır. Yaşanan tüm bu olaylar Danıştay'ın kurum kültürünü oluşturmuştur. Bu kültürün başlangıcı, Şûra-yı Devlet'in Osmanlı döneminde kurulması olarak görülebilir. Elbette ki tarihî süreçte Şûra-yı Devlet'in kurulmasını hazırlayan pek çok olay da yaşanmıştır.

Osmanlı döneminde kurulan Şûra-yı Devlet, Cumhuriyet'in ilk yıllarında yaşadığı bazı zorluklara rağmen varlığını bu dönemde de kabul ettirmiştir. Cumhuriyet'in ilk yılları Danıştay'ın kendini kabul ettirme süreci olarak değerlendirilebilir. Cumhuriyet de Şûra-yı Devlet'in kurum kültürünü geliştiren pek çok ilkenin kurumca kabulünü sağlamıştır. Elbette ki bu ilkelerin bir kısmının başlangıcı Osmanlı dönemine dayanmaktadır. Cumhuriyet ise bu ilkelerin gelişmesine yol açan bir sistem oluşturmuştur. Kimi ilkelerin de ilk kez ortaya çıkmasına zemin hazırlamıştır.

Osmanlı Devleti Döneminde Şûra-yı Devlet

Meclis-i Ahkâm-ı Adliyye; Şûrâ-yı Devlet ve Divan-ı Ahkâm-ı Adliyye olarak 5 Mart 1868'de ikiye ayrılmıştır (Akyıldız, 2010, s. 236.). Nizâm-nâme-i Esâsî 1 Nisan 1868 tarihinde yürürlüğe giren Şûrâ-yı Devlet'in kuruluş kanunudur. Bu kanunla Şûrâ-yı Devlet'in teşkilat yapısı ile görev, yetki ve sorumlulukları düzenlenmiştir. Hem Cumhuriyet Döneminde Şûra-yı Devlet'in yeniden kurulduğu 1925 yılından günümüze hem de Osmanlı döneminde geçirilen sürede bu Nizamnamenin etkileri vardır (Eraslan, 2020, s. 2). Şûra-yı Devlet'in açılışını Sultan Abdülâziz gerçekleştirmiştir. Açılış 10 Mayıs 1868 tarihinde gerçekleştirilmiştir (Akyıldız, 2010, s.236). Açılışta Sadrazam Âlî Paşa tarafından bir nutuk okunmuştur (Özdeş, 1986, s. 52).

Şûra-yı Devlet'in kurulmasından hemen sonra teşkilat ve görevlerine yönelik bazı değişiklikler yapılmış ve Osmanlı Devleti'nin sonuna kadar da yapılmaya devam edilmiştir (Canatar & Baş, 1998, s. 119). 1868-1922 yılları arasında Şûra-yı Devlet sık sık yapısal değişim geçirmiştir (Eraslan, 2021, s. 1025; Altındağ, 2020, s.37). Şûra-yı Devlet'in süreç içerisinde yaşadığı değişimler zaman zaman yıpratsa da Şûra-yı Devlet'in kurumsallaşmasına ciddi katkılar sağlamıştır (Eraslan, 2021, s. 1065).

Şûra-yı Devlet'te yapılan değişikliklerin hem pratik gereklilikler hem de politik çekişmeler nedeniyle olduğu görülmektedir (Yücesoy, 2017, s. 187). Şûra-yı Devlet başkanlarının sık sık değişmiş olması da bu nedenlerle anlatılabilir. Kırk dört yıl yedi ay süresinde bazıları birkaç kez yeniden göreve getirilmiş olmakla toplam on sekiz defa on iki başkanın değiştiği görülmektedir (Canatar & Baş, 1998, s. 112).

Bu çekişmeler; Şûra-yı Devlet'in yapısında, işleyişinde bazı değişiklikler doğurmakla birlikte kurumun fiziken yaşamak zorunda olduğu değişiklikler de olmuştur. Şûra-yı Devlet; ciddi hasar gördüğü iki yangın geçirmiştir. Biri, 23 Mayıs 1878 tarihinde yaşanmış ve diğeri 6 Şubat 1911'de yaşanmıştır (Akyıldız, 2009, s. 238; Eraslan, 2021, s.1049). Bu yangınlar neticesinde pek çok evrak tahrif olduğu gibi kuruma ait bir bina da oluşmamıştır.

Osmanlı döneminde Şûra-yı Devlet, yapılması plânlanan ıslahatların icrası için kurulmuştur (Gedikli, 2017, s. 66). Osmanlı bürokrasisinde yeni kurumlar 19. Yüzyılda oluşturulmaya başlanmıştır (Altındağ, 2020, s. 26). Bu bağlamda Osmanlı merkez teşkilatında değişim ve dönüşüm yaşanırken modernleşmenin ve yapısal reform sürecinin devamı amacıyla Şûra-yı Devlet kurulmuştur (Eraslan, 2021, s. 1025). Devlet'in yeniden yapılandırıldığı bir

zamanda Şûra-yı Devlet doğmuştur (Gedikli, 2017, s. 65). Şûra-yı Devlet, yeniden yapılandırılırken tamamıyla idari yapının içerisinde olması plânlanmıştır (Akyıldız, 2009, s. 191). Aynı zamanda Şûra-yı Devlet de yönetim anlayışının değiştirilmesinde etkin bir rolü bulunmaktadır (Yücesoy, 2017, s. 212).

Osmanlı Devleti, modern bir yönetim sistemi geliştirmeyi amaçlayarak Tanzimat döneminde Şûra-yı Devleti bir reform meclisi olarak tasarlamıştır (Yücesoy, 2017, s. 187). Aslında Şûra-yı Devletin kurulması Osmanlı Devleti'nin iç dinamikleri sonucu olmamış (Çora, 2015, s.346), batının etkisiyle olmuş olsa da millî bir kurum olarak kurulmuştur (Özdeş, 1986, s. 61).

Şûra-yı Devletin Kuruluş Amacı

Şûra-yı Devletin kuruluş amacı, yeni siyasi kuralların belirlendiği bir zamanda devletin ve kamunun düzenini sağlamak için kuralların olgunlaştırılması için görüş bildirilmektir (Gedikli, 2017, s. 71). Şûra-yı Devlet; kendisine yüklenen görevlerden dolayı o dönemin koşullarında kamu yararını tespit eden en önemli ve icrai tek mekanizmadır (Gedikli, 2017, s. 89). Kamu hizmetinden yararlanan durumunda bulunan vatandaşların korunmasının, Danıştay'ın danışma ve inceleme faaliyetiyle uyuşmazlık çıkmasının önüne geçerek sağlayabileceği düşünülmektedir (Sezginer, 2017, s. 128).

Şûra-yı Devletin Kuruluş Sürecindeki Görevleri

Danıştay 1868'de danışma ve idari yargılama organı olarak kurulmuştur (Akyıldız, 2009, s. 236). Şûra-yı Devletin danışma görevi hem kuruluş kanununda hem de gerekçesinde belirtilen temel görevlerindedir (Yücesoy, 2017, s. 198). Şûra-yı Devlet ülkenin genel işlerinin görüşülme merkezi olarak oluşturulmuştur (Karahanoğulları, 2005, s. 178). Şûra-yı Devletin çok geniş bir alana yayılan inceleme ve danışma işlevi bulunmaktadır (Gedikli, 2017, s. 89). Kuruluş aşamasında her türlü kanun ve nizamnamenin hazırlanması, düzenlenmesi görevleri arasındadır (Canatar & Baş, 1998, s. 115). Aslında Danıştay'ın yerine getirdiği görevler günümüzdeki Devlet Denetleme Kurulu, Kamu Başdenetçiliği, Danıştay İdare Dairesi gibi kurumlarda karşılık bulmaktadır (Altındağ, 2020, s. 30). Aslında Şûra-yı Devletin “devlet aklına yön vermek” için kurulduğu ifade edilmektedir (Sezginer, 2017, s. 101).

O dönemde Şûra-yı Devletin en temel görevi kanunlara ilişkin yapılan reformlarda görüş vermek olarak görülmektedir (Gedikli, 2017, s. 89). Elbette ki Şûra-yı Devlet kanun çıkaran bir meclis değildir fakat meclisin çıkaracağı kanunları inceleyen padişahın kanun çıkarma yetkisine görüş bildirerek katılan bir kurumdur (Gedikli, 2017, s. 89).

Şûra-yı Devlet, Osmanlı Devlet bürokrasisinde kanun tasarıları hazırlanırken aldığı görevlerden, idareyi denetleme yetkisinden ve bazı yargısal görevleri nedeniyle önemlidir (Altındağ, 2020, s. 23). Şûra-yı Devlet, devletin ülke yönetimine ilişkin konularda kendisine danışılma ihtiyacı bulunan bir kuruma duyulan boşluğu doldurmaktadır (Altındağ, 2020, s. 29). Belirtmeden geçilmemesi gereken Şûra-yı Devletin görevlerinden biri de memurların kendi aralarında ve hükümetle kişilerin aralarındaki davaları görmek görevidir (Akyıldız, 2009, s. 236).

Şûra-yı Devletin Görevlerinde Yaşanan Değişim

Bugün “Danıştay” denildiğinde, “yargılama faaliyeti” akıllara gelse de Danıştay hem tarihsel varoluşunu hem de bu isimle anılmasını “ikincil” görülen yargılama dışı faaliyetlerine borçludur (Sezginer, 2017, s. 101). İnceleme ve danışma Şûra-yı Devletin esas görevi olarak kabul edilmektedir (Gedikli, 2017, s. 69). Ancak bir yüksek mahkeme olma yolunda Şûra-yı

Devlet, Fransız hukukundan farklı bir biçimde sahip olduğu idarî görevleri aynı şekilde koruyamamıştır (Sezginer, 2017, s. 114,122).

Esasen Şûra-yı Devlet ne Osmanlı Devleti'nde 1868'de ne de Cumhuriyet'in ilk yıllarında (1924 Anayasası) yargı görevini yerine getirecek bir mahkeme gözüyle kurulmamıştır (Yıldız, 2018, s. 220). Aksine kurulduğu günden beri danışma görevi yapması amaçlanmıştır (Sezginer, 2017, s. 127). Ancak son yıllarda merkezi yönetim için üstlendiği danışma görevi, sistematik bir biçimde erimiş ve hatta yargılama dışı görevleri sembolik ve şeklen kalmıştır (Eraslan, 2021, s. 7; Sezginer, 2017, s.102). Kuruluş aşamasında idari görevleri önemli bir yer tutarken günümüzde Danıştay'ın idari görevleri neredeyse temsili kalmıştır.

Şûra-yı Devletin anayasalarda düzenlendiği bölümler de o dönemlerde Danıştay'ın nasıl algılandığına, beklentilere ilişkin fikir vermektedir. Örneğin; 1876 tarihli Kanun-u Esasî, Şûrâ-yı Devlet'i ayrı bir başlık altında olmasa da düzenlemiştir (Sezginer, 2017, s. 115). 1924 Teşkilat-ı Esasiye'de de Şûra-yı Devlet yürütme bölümünde düzenlenmiş, Bakanlar Kurulu tarafından çıkartılan tüzüklerin yargısal denetimine ilişkin görev verilmemiş, dolayısıyla danışma Şûra-yı Devletin görev alanı olarak kabul edilmiştir (Çora, 2015, s. 364). Yasa ve tüzüklerin uygulanmasına müdahale etmemekle birlikte uygulamada gördüğü aksaklıkları bildirebilirdi (Akyıldız, 2009, s. 237). Yargı bölümünde düzenlenmesi ise 1961 Anayasası ile ilk defa gerçekleşmiş (Çora, 2015, s. 367) ve "Yüksek Mahkemeler" başlığı altında Danıştay düzenlenmiş ve 1961'den itibaren yargılamanın Danıştay'ın asli görevi olduğu, idari görevlerinin ise istisnai hâle geldiği söylenmektedir (Sezginer, 2017, s. 118).

Danıştay'ın danışma görevinin yeniden çok daha etkin biçimde var olması gerektiği düşünülmektedir. Yeni bir yapılanmayla aynı zamanda hukuk devleti amacına da uygun biçimde, yapının işler hâle gelmesinin mümkün olduğu hukuki uyumsuzlukların azaltılması ve dava stokunun eritilmesinin hukuka uygun işlem yapılmasının sağlanmasıyla mümkün olduğu bu anlamda da Danıştay'ın bu görevi hakkıyla yapabilecek nitelikte olduğu ifade edilmektedir (Sezginer, 2017, s. 131).

Tüm bu geçmiş deneyimlerin ışığında günümüz Danıştay'ının görev alanına ilişkin değerlendirmeler yapılmaktadır. Günümüzde Danıştay'ın canlı bir idare hukuku oluşturabilmesi için yorum mahkemesine dönüşmesi gerektiği ve hükümete yardımcı olma ve hatta kurulduğu ilk yıllarda olduğu gibi yasama organının danışmanı olarak büyük görevler verilmesi ve kurumun bu şekilde tasarlanması gerektiği ifade edilmektedir (Akıllıoğlu, 2012, s. 192).

Danıştay'ın "danışmanlık" görevinin bir yan etkisi olarak "yargılama" görevinin olduğu geçmiş de yaptığı görevler göz önüne alınarak söylenmektedir (Sezginer, 2017, s. 101).

Cumhuriyet Şûra-yı Devletine Geçiş

Şûra-yı Devlet 20. Yüzyıl politika geliştiricilerine bırakılan anlamlı ve önemli bir miras olarak görülmektedir (Eraslan, 2021, s. 4). Şûra-yı Devlet Osmanlı Devletinden Cumhuriyet'e geçen kurumlar arasında en önemlilerinden biridir (Altındağ, 2020, s. 40). Bugünkü Danıştay'ın yerine getirdiği işler açısından 150 yıllık kurum tarihinin kökünü oluşturması nedeniyle önemlidir (Altındağ, 2020, s. 41). Türk idari yargı tarihinde Danıştay, önemli bir mihenk taşı olarak görülmektedir (Altındağ, 2020, s. 23).

Cumhuriyet Şûra-yı Devletinin geçirdiği aşamalar; Atatürk dönemini kapsayan 1927-1938 yılları alışma ve uyarlama, 1940 ve 1950'li gelişme ve güçlenme ve 1961 Anayasasıyla başlayan olgunluk aşamalarıdır (Duran, 1981, s. 17). 1982 Anayasası dönemi de Şûra-yı Devletin günümüzde Danıştay'ın yargı organı olarak görev aldığı aşama olarak görülmektedir

(Şenlen, 1994, s. 411). Bu süre zarfında 1922-1925 yılları arasında kesintiye uğrasa da Şûra-yı Devlete duyulan ihtiyaç devam etmiştir (Eraslan, 2020, s. 4).

Danıştay'ın 1924 anayasasıyla yargı merciine dönüşmesi ve idare hukukunun gelişmesine Cumhuriyet'in idari faaliyetlerinin nitelik ve nicelik olarak uygun oluşu Cumhuriyet dönemiyle Danıştay'ın gerçek fonksiyonuna dönüşmesini sağlayan iki neden olarak görülürken üçüncü bir neden de hukuk sisteminin laikleştirilerek herkese uygulanabilir bir sisteme dönüşmesi olarak görülmektedir (Yıldız, 2018, s. 219).

Cumhuriyet Şûra-yı Devletinin Kurulması

Devlet Şurası, Kurtuluş savaşı sırasında kendiliğinden ortadan kalkmıştır (Taplamacıoğlu, 1951, s. 723). Her ne kadar 1923 yılında Şûra-yı Devlet'in idari yargı ile görevli olarak kurulması için hükümetçe meclise tasarı sunulmuşsa da bu tasarı kanunlaşmamıştır (Yıldız, 2018, s. 16). Cumhuriyet Şûra-yı Devletine 1924 Anayasasında yer verilmiş¹, 669 sayılı Şûra-yı Devlet Kanunuyla 23 Kasım 1925 tarihinde kurulmuş ve fiilen de 6 Temmuz 1927 tarihinde görev yapmaya başlamıştır (Akyıldız, 2009, s. 193).

Danıştay yeniden kurulurken 669 sayılı Danıştay Kanunu ile yapılmasında Fransız Devlet Şurası örnek alınmıştır (Duran, 1981, s. 6). Bu anlamda Türkiye'deki idari yargı sistemi Fransa'daki gibi idari yapı içerisinde dönüşerek oluşmuştur (Akyıldız, 2009, s. 189). Fransa'da idari yargı sistemi bir süreklilik sonucu zaman içerisinde oluşurken ülkemizde müdahale ve düzeltmelerle sistem oluşmuştur (Yıldız, 2018, s. 221).

Conseil d'Etat hem kuruluş felsefesi hem de teşkilat yapısı anlamında Şûra-yı Devlet ile benzerlikler taşımaktadır (Eraslan, 2020, s. 2). Ancak elbette ki bazı farklılıklara da rastlanmaktadır. Fransız Devlet Şurası ile Cumhuriyet Dönemi Şûra-yı Devletinin oluşturulmasında amaç farklılığı göze çarpmaktadır (Akıllıoğlu, 2012, s. 192). Fransa'da idarenin yargının müdahalesinden kurtulması amaçlanmaktayken ülkemiz örgütlenmesinde yargının idarenin müdahalesinden kurtarılması amaçlanmaktadır (Çora, 2015, s. 356).

Her ne kadar Türkiye Büyük Millet Meclisi hükümeti Şûra-yı Devletin varlığını baştan beri gerekli görse de Mecliste Osmanlıdan kalma bu kuruma oldukça sert muhalefet edilmiştir (Akyıldız, 2009, s. 193). Tartışmalar Şûra-yı Devletin gerekli olup olmadığı fikirleri üzerinden son derece sert yaşanmıştır (Eraslan, 2021, s. 1051).² Osmanlı Devletinden Türkiye Cumhuriyeti'ne geçen kurumlar arasında Şûra-yı Devlet kadar Türkiye Büyük Millet Meclisinde sert tartışmalara neden olan başka bir kurum olmamıştır (Eraslan, 2020, s. 4).

Şûra-yı Devletin Türkiye Büyük Millet Meclisinin altında ve onun kontrolünde bir makam olarak görülmesinin sebebi; Şûra-yı Devletin yüksek mahkeme oluşuna alışmama, kurtuluş savaşını kazanmış olmanın Meclis üzerindeki psikolojik etkisi, üyelerinin meclis tarafından seçiliyor olması ve hatta Anayasada "yürütme görevi" başlıklı bölümde Şûra-yı Devletin düzenlenmiş olması olarak görülmektedir (Akyıldız, 2009, s. 194).

İdare ile ilgili şikayetler Osmanlı İmparatorluğu'nun ilk döneminden 19. Yüzyıldaki yenilenme hareketlerine kadar idareye yapılmaktaydı, idare hem davanın tarafı hem de adalet

¹ 1924 Anayasası 51. Maddesinde "İdari davalara bakmak ve idari uyuşmazlıkları çözmek üzerine Danıştay kurulur." hükmü yer almıştır.

² Tartışmalar, "şûrâ-yı devlet ehem ve elzemdir" (en önemli ve gerekli) görüşü ve "köhnemiş şûrâ-yı devlet ortadan kaldırılmalı" görüşü üzerinden yaşanmıştır.

talep edilen yer olmaktadır (Yıldız, 2018, s. 213). Cumhuriyet dönemi Şûra-yı Devleti aynı zamanda ülkemizde idari yargının oluşum süreci açısından da önemlidir (Yıldız, 2018, s. 216).

Cumhuriyet Şûra-yı Devletinin İlk Yıllarında Yaşanan Sorunlar

Şûra-yı Devlet, Cumhuriyet döneminin başlarında bazı güçlüklerle karşılaşmıştır.³ Cumhuriyet döneminde Danıştay kurulurken yaşanan sorunlardan bazıları, Osmanlı'dan aktarılan idari yargı sisteminin ve böyle bir geleneğin olmayışı ve yine çeşitli nedenlerle yetişmiş personelin bulunmamasıdır (Duran, 1981, s. 7).

Ülkede kadı sayısı şer'î hukukun yaygın uygulandığı zamanda yeterliken Tanzimat'tan sonra yeni kurulan mahkemelerde yetersiz kalmış; kanunlara hâkim yargılama yapabilen yetişmiş personel bulunamamaktaydı (Çora, 2015, s. 357). İdari yargı alanında yetişmiş personel ihtiyacı Cumhuriyet Şûra-yı Devletinin ilk yıllarında adli yargıda çalışan hakimlerce karşılanmıştır (Duran, 1981, s. 11). Yalnızca idare hukukunda eğitilmiş kadıların bile yetişmesi oldukça uzun zaman alacak bir sorundu. İdare hukuku alanında yazılan ilk eserin 1896 yılında olduğu düşünüldüğünde durum daha anlaşılır olacaktır (Çora, 2015, s. 357).⁴

1927'den 1928 yılının başına kadar yani altı aylık bir sürede Cumhuriyet Şûra-yı Devletinde 823 dava açılmıştır (Duran, 1981, s. 4). Şûra-yı Devletin ilk kurulduğu yıllarda da dava sayısı artan bir seyir izlemiştir. Zamanla dosyalar birikmeye başlamıştır. Şûra-yı Devlette uyuşmazlıklar hakkında geç karar verilmesinde; kendisinden kaynaklanan sebepler, dosyaların birikmesi ve artan dava sayıları etkili olmuştur (Duran, 1981, s. 6). Aslında açılan dava sayılarının artması, yürütmenin uzun zamandır yargı denetimi dışında kalması ve bunun bir sonucu olarak idareye karşı başvuruda bulunulmasıyla açıklandığından doğal karşılanması gerektiği ifade edilmiştir (Duran, 1981, s. 5).

1924 Anayasası; Şûra-yı Devleti bir yargılama makamı olarak kurmamakla birlikte idari davaların Şûra-yı Devlete havale edilmesi idari yargının dönüşümünde bir eksiklik ve Cumhuriyet Şûra-yı Devletine getirilebilecek bir eleştiri olarak ifade edilmektedir. Şûra-yı Devlet, Osmanlıdan kalma "işlevsiz" olarak görülürken Teşkilatı Esasiye'de yer almasıyla idari davalara bakmakla görevlendirilmiş ve artık idari yargının varlığı kabul edilmiştir (Yıldız, 2018, s. 216).

Bu dönemde idare açısından da Danıştay'ın varlığını kabul noktasında sorunlar yaşanmıştır (Duran, 1981, s. 9). İdarenin denetlenmesinde aşama kaydedilmesi çok zaman ve emek gerektirmiştir (Şenlen, 1994, s. 411). Ancak zamanla idare de denetlenmeye alışmış hatta denetlenme olasılığına karşı hukuka aykırı davranmaktan kaçınmaya çalışmıştır (Şenlen, 1994, s. 411). Anlaşılıyor ki çalışmaya başladığı 1927 temmuz ayından itibaren ilk 7 yıllık süreç Danıştay'ın kişiliğini kabul ettirme mücadelesiyle geçmiştir (Akyıldız, 2009, s. 195).

Cumhuriyet'in Şûra-yı Devlet Üzerindeki Etkileri

Ülkemizce idari yargının oluşumu, kesintilere ve kopukluklara rağmen başarılı olmuş ve idari yargı rejimi kurulmuş, bağımsız idari yargı sistemi de Cumhuriyet'le birlikte

³ Danıştay'ın faaliyete geçtiği ilk yıllarda karşılaştığı güçlüklerle, eleştiriler ve mensuplarına hâkim olduğu anlaşılan idare yargısı anlayışı hakkında bkz. Mimaroglu, M. Reşit; "Cumhuriyet Devrinde Danıştay ve İdare Davaları", Ankara, 1945.

⁴"Osmanlı Devleti'nde idare hukuku eğitiminin verilmesi Sultan II. Abdülhamid döneminde gerçekleşmiştir. Mekteb-i Mülkiye'nin âli sınıfında *Usul-i İdare-i Mülkiye* dersi adı altında idare hukuku okutulmaya başlanmıştır. 1880 yılında açılan Hukuk Mektebi'nde *Hukuk-ı Siyasîye* adında ilk idare hukuku dersi verilmeye başlanmıştır. İdare hukuku alanındaki ilk eser 1896 yılında İbrahim Hakki Paşa tarafından yazılan *Hukuk-ı İdare* isimli kitaptır."

oluşturulabilmiştir (Yıldız, 2018, s. 221). İdare hukuku da etkin bir yargı ile desteklenmiştir (Akıllıoğlu, 2012, s. 194). Aynı zamanda Danıştay'ın, idare hukukunun gelişmesi ve uygulamada kararlılığın sağlanmasında da birinci derecede rol oynadığı kabul edilmektedir (Özdeş, 1986, s. 41). İdare edilenler açısından da idari yargının hukuka uygunluğunu sağlama, hak ve özgürlükleri koruması ve bunda başarılı olması memnuniyet vericidir (Duran, 1981, s. 17). Zaten idari yargının ve Danıştay'ın da varlık sebebi budur.

İdari yargı sisteminde Danıştay'ın varlığı, yürütme ve idarenin kanuniliğini denetlediğinden, bu mercilerin hukuka bağlı olduklarının ve bağlanmak istediklerinin delili olarak görülmektedir (Aral, 1986, s. 225). Tarihî sürece bakıldığında Osmanlı'dan Cumhuriyet'e bu ifadenin doğruluğu görülecektir. Bu anlayışla Cumhuriyet'in Şûra-yı Devlete katkıları ve Şûra-yı Devletin de Cumhuriyet'e katkılarının olduğu muhakkaktır.

Hukuk Devleti ve Şûra-yı Devlet İlişkisi

Çağdaş ve yeni kavramlar olan idare hukuku, idari yargı ve hukuk devleti kavramları aynı dönemde varlık kazanan kavramlardır (Akyıldız, 2009, s. 186). Çağdaş devletlerde Devletin organlarının hukuka uygun işlem ve eylem yapması (Aral, 1986, s. 225) ve idarenin yargısal denetiminin yapılması hukuk devletinin bir sonucudur (Şenlen, 1994, s. 401). Bu anlamda Danıştay da idarenin hukuka tâbi olması açısından tarihimizde önemli bir yerde durmaktadır (Altındağ, 2020, s. 40). Danıştay günümüzde kurulduğu 1868'deki mantığından oldukça uzaklaşmış ve neredeyse tamamen yargısal bir görev üstlenmişse de, hukuk devleti anlayışının gelişmesinde ve yerleşmesinde ciddi katkılar sağlamıştır (Eraslan, 2020, s. 7).

Danıştay'ın idareyi denetlemesine, cumhuriyet öncesi dönemde geniş takdir yetkisiyle hatta serbest biçimde davranmaya alışan idareciler tepki göstermişler ancak bu tepkiler olağan karşılanmıştır (Duran, 1981, s. 5). Danıştay, Devletin hukuk devleti anlayışından uzaklaşmamasını sağlayan mekanizma olması açısından da önemlidir. Bir devlette yürütme ve idarenin davranışları yargı denetimi dışındaysa hak ve hürriyetler kişisel takdirler değerlendirmeler nedeniyle garantiden yoksun kalır ve bu da devletlerin kolayca bir güce hatta "zabıta devleti"ne dönüşebilir (Aral, 1986, s. 226).

Şûra-yı Devletin açılış gününde 1868'de yapılan konuşmada hukuki güvenlik ilkesine de yer verilmiştir. Hukuki güvenlik ilkesi hukuk devletinin bir sonucudur. Bu anlamda Şûra-yı Devletten beklentinin oldukça yüksek olduğu bilinmekle birlikte konuşmada geçen hukuki güvenlik ilkesinin bir kez daha vurgulanması halk açısından Şûra-yı Devletin taşıdığı önemi de göstermektedir (Eraslan, 2020, s. 3).

İdari yargının kuruluş amacı aslında burada ifade edildiği gibi idarenin işlem ve eylemlerinden etkilenen ilgisinin başvurabileceği aynı zamanda hak ve adaletin sağlanacağı bir yargı organı oluşturmaktır. Bu düşünce yapısı aslında idari yargının temelini de oluşturmaktadır. İdari yargı, idarenin denetlenmesi ve sınırlandırılması için vardır. Aksi kabul, vatandaş karşısında güçlü konumda yer alan idarenin yargı yoluyla da bunun pekişmesini sağlaması anlamına gelecektir. Bu bakış açısı aslında Cumhuriyet'in kazanımlarındandır.

Cumhuriyet Türkiye'si, halkın şikâyetlerinin dinlenmesi için yer göstererek idari yargıyı kurmuş, adalet ve hak kavramları üzerinde ısrarla durmuştur (Duran, 1981, s. 13). İdari yargının doğum sürecindeki zorlukların iz bırakan ve izi kısmen hâlâ süren bütün olumsuzluklarına rağmen Cumhuriyet döneminde idari yargının yargısallaşma süreci, hukuk devletine ciddi katkılar sağlayarak sürmüştür (Akyıldız, 2009, s. 204).

Tutuk Adalet Anlayışı ve Şûra-yı Devlet İlişkisi

Cumhuriyet döneminde 1924 Anayasasında Şûra-yı Devlete yer verilince buna uygun olarak 669 sayılı Kanun çıkarılmıştır. Bu kanunun kabulüyle “tutuk adalet usulü” terkedilmiştir (Şenlen, 1994, s. 417).

Osmanlı Devleti döneminde Şûra-yı Devlet hep tutuk adalet anlayışıyla çalışmıştır (Akyıldız, 2009, s. 192). Şûra-yı Devlet Nizamnamesi uyarınca Şûra-yı Devletin kararları Sadrazam ve Padişah onayıyla yürürlük kazanmaktaydı (Yıldız, 2018, s. 14).⁵ Tutuk adalet anlayışı, Şûra-yı Devletin aldığı kararlar Sadaretin onayına ve Padişahın da iradesine sunulup karara ekleniyor oluşuyla kendini göstermektedir (Yücesoy, 2017, s. 213). Şûra-yı Devletin kararlarının uygulanması da Şûra-yı Devlete başvurulması da idare aracılığıyla olmuştur (Akyıldız, 2009, s. 192). Şûra-yı Devlete gelen tüm işler yargısal konularda dahil havale üzerine gelmekte ve karara bağlandığında yine havale eden mercie geri gönderilmektedir (Altındağ, 2020, s. 41).

Şûra-yı Devletin kurulmasına Fransa’da var olan Conseil d’Etat ilham olmakla birlikte Conseil d’Etat’ın tutuk adaletten ayrılması Şûra-yı Devletten daha öncedir. 1872’de tutuk adalet anlayışı Fransa’da terk edilmiş Conseil d’Etat bağımsızlık kazanmıştır (Eraslan, 2021, s. 1064). Şûra-yı Devletin Fransa gibi doğrudan yargı yetkisini elde edebilmesi için Cumhuriyet’in kurulması hatta üzerinden biraz daha zaman geçmesi gerekmektedir (Akyıldız, 2009, s. 192).

Yargının bağımsız ve tarafsız olması gerektiğinden Şûra-yı Devlete ilişkin temel sorun yargısal yetkisi olan bu makamın bağımsızlık düzeyidir (Yıldız, 2018, s. 216). Esasen Osmanlı Şûra-yı Devletinde tutuk adalet sistemi uygulanıyordu ve Şûra-yı Devletin yargı görevi diğer görevleri gibi sınırlıydı (Yıldız, 2018, s. 14). Osmanlı Şûra-yı Devletin yargılama görev ve yetkileri ne denli önemli olursa olsun bağımsız bir yargı organı olmayışı kurum olarak Sadaret makamına hiyerarşik olarak bağlı olması nedeniyledir (Altındağ, 2020, s. 41). Şûra-yı Devletin bağımsız bir mahkeme oluşu, 669 sayılı Kanun ile 1925 tarihinde gerçekleşmiştir (Şenlen, 1994, s. 417).

Yine aynı kanunla Cumhuriyet Dönemi Şûra-yı Devletinde yargısal nitelikleri haiz Deâvî Dairesi kurulmuştur.⁶ Bu dairenin kurulmasıyla idari yargıda tutuk adalet anlayışına son verilmiştir. Şûra-yı Devlete bağımsızlık kazandıran ve cumhuriyet Dönemi Şûra-yı Devletini Osmanlı Dönemindeki yapıdan ayıran en temel fark dava dairesinin hukuki statüsüyle Şûra-yı Devletin bağımsızlığıdır (Eraslan, 2020, s. 5).

Kuvvetler Ayrılığı ve Şûra-yı Devlet İlişkisi

Devlet yönetiminde üç ayrı güç varsa bu güçlerin her biri kendi görevlerini ifa etmeli bunu yaparken de bir diğerinin alanına girmemelidir (Akyıldız, 2009, s. 185). Bu üç gücün bir diğerinden ayrılmasına dair somut adım Şûra-yı devletin kuruluşuyla olmuştur (Canatar & Baş, 1998, s. 116).

Şûra-yı Devletin kendisinin geçirdiği değişim ve dönüşüm süreci idare hukukun doğuşu ve gelişimi ve kuvvetler ayrılığına dayalı hukuk devleti anlayışına geçişte oldukça önemli bir

⁵ Şurayı Devlet Nizamnamesi Dahili madde 8, I Tertip Düstur, cilt I, s.707.

⁶ 669 Sayılı Kanun madde 48: “İdarî davalar hakkında Şûrâ-yı Devletten sadır olan hükümler hiç bir makamın tasdîkine muhtaç olmaksızın lâzîmü’l-infâz olup icrâ dairelerince ale’l-usûl tenfîz olunur” şeklinde yer alan hüküm Cumhuriyet Türkiye’si Şûrâ-yı Devletin Osmanlı Döneminden en belirgin farklılığını ortaya koymakta ve Şûrâ-yı Devlete müstakil bir yargı mercii niteliği için yasal dayanak sağlamaktadır”.

konumdadır (Eraslan, 2020, s. 1). İdare ve yargının birbirinden ayrılması düşüncesi Şûra-yı Devlet'in kuruluşunda etkili olmuştur (Altındağ, 2020, s. 27). Zaten Şûra-yı Devlet'in kurulmasındaki amaç da budur (Akyıldız, 2009, s. 237).

Şûra-yı Devlet icra işlerine yani yürütmeye müdahale etme yetkisine sahip olmayıp kendisine havale olunan konuları değerlendirme ve incelemekle görevliyken, kanun ve nizamnamelerin uygulanmasını izlemeye ve yanlış şekilde uygulandığını gördüğünde ilgili mercilere durumu beyan etmeye yetkiliydi (Canatar & Baş, 1998, s. 120). Bu açıdan değerlendirildiğinde kanun ve nizamnamelere ilişkin görüş bildirmeye yetkili oluşu; Şûra-yı Devlet'in Anayasa Mahkemesine benzetilmesine neden olmuştur (Canatar & Baş, 1998, s. 120).

Adli ve idari işler, taşra idaresinde kurulan meclisler ve mahkemeler yoluyla birbirinden ayrılmış ve bu ayrım da başarılı olunmuş, bu başarının merkeze taşınması istenince de yeni bir düzenleme yapmak gerekmiş ve Şûra-yı Devlet'in kurulması fikri oluşmuştur (Karahanoğulları, 2005, s. 136). Merkezde kuvvetler ayrılığının uygulanma ihtiyacı, taşrada temellerinin atılmasından sonra ortaya çıkmıştır (Yücesoy, 2017, s. 192).

Kuvvetler ayrılığı ilkesi de Devlet yönetimindeki güçlerin birbirlerinden ayrılığı anlamına gelmektedir. Bu noktada idarenin yargıdan ayrılması düşüncesi Şûra-yı Devlet'in kurulmasında etkili olmuştur. Şûra-yı Devlet'in idare üzerinde birtakım görevleri bulunmaktadır. Ancak bu görevler yargının idareye müdahalesi olarak değerlendirilemeyecek niteliktedir. Şûra-yı Devlet'in idareye yönelik görevleri icrai nitelikte değildir. Şûra-yı Devlet idareye görüş vermekle görevlidir. Görevinin sınırı görüş vermaye çizilmiştir. Bundan öte müdahaleye geçecek bir görev tanımlaması yapılmamaktadır.

İdari Rejim ve Şûra-yı Devlet İlişkisi

Osmanlı Devleti döneminde idari yargı ya da idarenin yargısal denetimi fikrine ilişkin ilk adım Şûra-yı Devlet ile başlar (Yıldız, 2018, s. 14). Şûra-yı Devlet idari yargı sisteminin temelini hem kendinden önceki deneyimlerle hem de kendisine verilen görev, yetki ve sorumluluklar ile hem de hukuki düzenlemelerin de katkısıyla elde ettiği “sistemik çalışma becerisi”yle oluşturmuştur (Eraslan, 2021, s. 1027). Aynı zamanda Şûra-yı Devlet ikili yargı sisteminin temellerini de atmıştır (Erslan, 2021, s. 1064). Osmanlı Devleti'nin idari rejime geçişi Şûra-yı Devlet'inin kuruluş ve görevlerini düzenleyen “Şûra-i Devlet Nizamname-i Esası”nın kabulü ile olmuştur (Şenlen, 1994, s. 404).

İdari rejimin Osmanlı Devleti'nde kabul edilmesinin bir sebebi de Osmanlı'nın batılılaşma hareketiyle birlikte Fransız kültürünün Osmanlıda etkin olmasıdır (Özdeş, 1986, s. 41). Bu farklılık aslında iki ülkenin sisteminin idari rejime geçişinde yaşanmaktadır (Eraslan, 2020, s. 2). Fransa'da Conseil d'Etat'ın idari uyumsuzluklara bakması idare hukukunun doğmasına neden olmuş dolayısıyla idare hukuku idari yargı organını değil idari yargı organı idare hukukunu doğurmuştur (Çora, 2015, s.356).

Şûra-yı Devlet'in görevlerinin zamanla değişmesinde idari rejimin de etkisinin olduğu söylenebilir. İdari rejimi benimseyen devletlerde Danıştay yargılama göreviyle birlikte idareye “görüş bildirme”, “inceleme” gibi görevleri ve bazı idari konularda karar verme yetkisi bulunmaktadır (Sezginer, 2017, s. 101). Danıştay biçiminde örgütlenme olarak ifade edilen bu sisteme Ülkemiz de dâhildir.

Aslında idari rejimin gelişmemiş olması biraz da beklenen bir durumdur. İdarenin hukuka uygunluğunun denetlenmesi fikri henüz tam olarak kabul edilmemişken bu yargısal denetimin adli yargıda mı yoksa idari yargıda mı yapılacağı sorunu ikinci plânda kalmaktadır. Nihayetinde idare zamanla işlem ve eylemleri üzerinde gerçekleşecek bu yargısal denetime

alışmış ve bunu kabul etmiştir. Bu da Şûra-yı Devletin çalışmasını kolaylaştırmıştır. Şûra-yı Devlet idarenin işlemlerinin denetimi için bir alan açmıştır.

Sonuç

Cumhuriyet, şüphesizdir ki hem Şûra-yı Devlette hem de Türk idari yargı sisteminde pek çok değişikliğe sebep olmuştur. Cumhuriyet'in Şûra-yı Devlete en büyük kazanımı, tutuk adalet anlayışının son bulmasını sağlamak olmuştur. Tutuk adalet anlayışı, Osmanlı dönemi boyunca Şûra-yı Devlette uygulanmıştır. Cumhuriyet döneminde çıkarılan 669 sayılı Kanun ile Şûra-yı Devlet uygulamasında tutuk adalet anlayışına son verilmiştir. Bu sona erişle birlikte Danıştay, bağımsızlığına kavuşmuştur. Artık kararlarının yönetimin onayına sunulması zorunluluğu kalkmış bulunmaktadır.

Konuya kuvvetler ayrılığı ve idari rejim açısından bakıldığında, her ikisinin temellerinin de Osmanlı Devleti döneminde atıldığı görülmektedir. Ancak ilkelerin gelişimi Cumhuriyet dönemi ile mümkün olabilmektedir.

Hukuk devleti ilkesi açısından da Cumhuriyet'in Şûra-yı Devlet aracılığıyla idari yargıya kazandırdıkları olmuştur. Ancak elbette ki hukuk devletinin kanunlarda, uygulamalarda ve yönetim anlayışında değişmesi uzun zaman ve emek gerektirmektedir. Hâlen de hukuk devleti olma yolunda ilerlenmektedir. Hukuk devleti, varılacak bir yer değil, bir yol bir süreç olarak görülmelidir.

Her ne kadar hukuk devleti; idarenin hukuka bağlı olmasını, idari işlem ve eylemlerinin yargı denetimine tâbi olmasını gerektirse de idare, hiçbir dönemde sınırlandırılmak istemeyecektir. Ancak idarenin sınırlandırılmak istememesi elbette onu sınırlandırmak için gerekli yasal düzenlemeler ya da yargısal denetimin yapılmayacağı anlamına gelmemelidir. Zaten bakıldığında idarenin yargısal denetiminin varlık sebebi de idareyi sınırlandırmaktır. Şûra-yı Devlet, bu anlamda son derece önemli bir yargısal makam konumundadır. Diğer taraftan idarenin yalnızca sınırlandırılması değil kimi zaman da idarenin yapacağı işlemlerde “yol gösterilmesi” gerekmektedir. Ancak elbette bu görev de anayasal sınırlar ve kuvvetler ayrılığının gerekleri uyarınca yerine getirilmelidir.

Zamanla Şûra-yı Devletin görev alanında değişiklikler yaşandığı, inceleme ve görüş bildirmeye ilişkin görevlerinin neredeyse hiç kalmadığı görülmektedir. Bu noktada Danıştay'ın Şûra-yı Devlette düzenlenen görevlerini yeniden yapılandırılarak oluşturulması gerektiği ileri sürülmektedir. Danıştay'ın köklü geçmişinin ve yerleşmiş olan geleneğinin yeniden dizaynla birlikte daha da anlamlı hâle geleceği düşünülmektedir. Bu noktada kaçınılmaz olan Şûra-yı Devletin tarih boyunca maruz kaldığı tartışmaların tekrar yaşanmasıdır. Hatta siyasi çekişmelerin yeniden konusu olmasıdır. Tarihî süreç incelendiğinde Şûra-yı Devletin kurulma amacının; idare ile yargı arasındaki ayrılığı sağlamak olduğu görülecektir. Günümüzde de bu ayrım korunmadan yapılacak her türlü değişim, yeniden tarihin tozlu sayfalarına geri dönmek anlamına gelecektir. Ancak hem idare hem de yargı, tarihî birikimle hareket ettiğinden böyle bir sonucun ortaya çıkmayacağı düşünülmektedir. Bu anlamda, günümüzde Danıştay'ın eskiden olduğu gibi görüş verme görevinin artırılması önerilmektedir. Böylesi bir yol izlenmek istendiğinde Cumhuriyet'in idare hukukuna ve idari yargıya kazanımları göz önünde tutulmalı, idarenin bu anlamdaki anlayışı değerlendirilmeli ve Danıştay'ın yapısal durumu göz önüne alınmalıdır.

Tüm bu bilgiler ışığında, Danıştay'ın hem geçmişte hem de günümüzde idare hukuku ve idari yargı açısından önemi ortadadır. Danıştay'ın hem Osmanlı dönemindeki reform hareketleri sırasında hem de Cumhuriyet'in kurulduğu ilk yıllarda idare hukuku ve idari yargı sisteminde var olabilmesi için ciddi mücadeleler verilmiştir. Bütün muhalif tavırlara hatta siyasi

ve politik çekişmelere rağmen Şûra-yı Devlet var olmuştur. Aslında bu durum günümüzde de böyledir. Danıştay'ın idare hukukundaki ve idari yargıdaki yeri, işlevi, görevleri düşünüldüğünde bunun kaçınılmaz olduğu da söylenebilir.

Eksikleri ya da eleştirileri yapılabilecek olsa da Cumhuriyet, Şûra-yı Devletin üzerinde çok etkili olmuştur. Bu da beraberinde idari yargının üzerinde ve idare hukuku uygulamalarında cumhuriyetin etkilerinin görülmesi demektir. Kimi bazı ilkeler, Osmanlı döneminde uygulanmaya başlanmış Cumhuriyet'le birlikte de daha da etkin hâle getirilmeye çalışılmıştır. Geldiğimiz noktada bu tarihî süreç unutulmadan, ondan güç alarak, mevcut uygulamalar şekillendirilmelidir. Danıştay'ın köklerinin çok sağlam olduğu, tüm çekişmelere ve eleştirilere direndiği ve yine de ayakta kaldığı düşünüldüğünde ileride de çok daha güçlü bir şekilde konumunu koruyacağı açıktır.

Kaynakça

- Akıllıoğlu, T. (2012). İdare hukukunun ortaya çıkışı konusunda bir karşılaştırma. *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi Onar-Sarıca-Duran Hukuk Devleti Günü: 5 Mart 2012*, 15 (2), 171-195. (E.T. 10/08/2023) Erişim adresi: <https://dergipark.org.tr/tr/pub/iuihid/issue/1265/14857>
- Akyıldız, A. (2009). *Hukuk devleti, yargı bağımsızlığı ve danıştay*. Ankara: Anıttepe Yayıncılık.
- Akyıldız, A. (2010). Şûrâ-yı Devlet. *TDV İslâm Ansiklopedisi*, (39), 236-239. (E.T. 10/09/2023) Erişim adresi: <https://islamansiklopedisi.org.tr/sura-yi-devlet>.
- Altındağ, İ. (2020). Osmanlı Devleti döneminde Şûra-yı Devlet, *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi* (44), 23-43. (E.T. 09/08/2023) Erişim adresi: <https://dergipark.org.tr/tr/pub/taad/issue/59540/873935>.
- Aral, R. (1986). Yargı organı olarak Danıştay. *Yüzyıl boyunca danıştay* (2. Baskı b.). Ankara: Danıştay Matbaası.
- Canatar, M., & Baş, Y. (1998). Şûra-yı Devlet Teşkilatı ve tarihi gelişimi, *Ankara Üniversitesi Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi (OTAM)* (9), 111-148.
- Çora, E. (2015). Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Danıştay'ın gelişim süreci. (Yayımlanmamış Doktora Tezi). İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Duran, L. (1981). Atatürk Dönemi Danıştay, *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, 2(3), 19-39. (E.T. 10/08/2023) Erişim adresi: <https://dergipark.org.tr/en/pub/iuihid/issue/1260/14803>.
- Eraslan, Z. (2021). Cumhuriyet Türkiye'sine geçiş sürecinde Şûra-yı Devlet, *Belleten*, 85(304), 1025-1071.
- Eraslan, Z. (2020). Danıştay. *Atatürk Ansiklopedisi*, (E.T. 09/09/2023). Erişim adresi: <https://ataturkansiklopedisi.gov.tr/bilgi/danistay/?pdf=3702>.
- Gedikli, F. (2017). Somut olay örnekleri ile Şûra-yı Devletin tarihsel süreç içerisindeki inceleme ve danışma işlevinin önemi. *Danıştay ve İdari Yargı Günü 149. Yıl Sempozyumu* (s. 65-100). Ankara: Danıştay Yayınları.
- Karahanogulları, O. (2005). *Türkiye'de idari yargı tarihi*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Mimaroglu, M. R. (1945). *Cumhuriyet devrinde Danıştay ve idare davaları*. Ankara: Zerbamat.
- Özdeş, O. (1986). Danıştayın Tarihçesi. *Yüzyıl boyunca danıştay* (2. baskı b.). Ankara: Danıştay Matbaası.
- Sezginer, M. (2017). Düünden bugüne Conseil D'etat ve Danıştayın inceleme ve danışma fonksiyonu. *Danıştay ve İdari Yargı Günü 149. Yıl Sempozyumu* (s. 101-133). Ankara: Danıştay Yayınları.

-
- Şenlen, S. (1994). Türkiye'de idari yargının doğuşu ve tarihi gelişimi. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 49(3), 401-413.
- Taplamacıoğlu, M. N. (1951). Türkiye'de idari kaza ve Danıştay'ın gelişmesi. *Adalet Dergisi*, 42(5), 719-738. (E.T. 10.08.2023). Erişim adresi: <https://adaletdergisi.adalet.gov.tr/arsiv/adaletdergisi/1951/s5-mayis-1951-sene42-sayfa154-cilt1.pdf>.
- Yıldız, H. (2018). İdare hukukunun kısa tarihçesi. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 22(4), 197-223. (E.T. 10.08.2023). Erişim adresi: <https://dergipark.org.tr/tr/pub/ahbvuhfd/issue/44348/548129>.
- Yıldız, N. (2020). İdari rejimin doğuşu, tarihçesi ve gerekçeleri. *Korkmaz Hukuk ve Danışmanlık*, 1-26. (E.T. 10.08.2023). Erişim adresi: idare_hukukunun_dogusu.pdf (simsir.av.tr).
- Yücesoy, A. A. (2017). Şûra-yı Devlet (1868-1876). *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 8(2), 187-216.
-