

Osmanlı Devleti'nde Tanzimat Reformlarını Düzenleyici Bir Kurum Olarak Şura-yı Devlet (1868-1876)*

Council of State as a Regulatory Institution of the Tanzimat Reforms in Ottoman State (1868-1876)

Halim KILIÇ**

Öz

Osmanlı Devleti'nin modern-merkezi devlet araçlarını inşa etme süreci II. Mahmud dönemiyle özellikle 1830'lu yıllardan itibaren resmi devlet politikası halinde ortaya çıkmıştır. Onun başlattığı modernleşme projesi Tanzimat Fermanı adı altında formüle edilmiştir. Tanzimat'ın getirdiği reformların bürokratik kurumlar üzerindeki ilk etkisi, ana yönetim aygıtı olan Bab-ı Âli'ye danışmanlık ve uzmanlık desteği sağlama amacıyla çeşitli meclislerin kurulmasıdır. Tanzimat'tan hemen evvel kurulan hatta Tanzimat ilkelerinin tespitinde önemli katkıları olan Meclis-i Valâ-yı Ahkâm-ı Adliye bu anlayışın ilk ürünüdür. Tanzimat bürokrasisinin rasyonel, hızlı, etkili yönetim sistemi kurma çabaları çerçevesinde bu kurumsal yapı da sürekli dönüşümlere, reformlara tabi tutulmuştur. Nihayetinde 1868 yılında modernleşme sürecinin tek bir çatı altında yürütülmesinin faydalı olmadığı görülerek meclis ikili yapı sistemine evrilmiştir. Bir bakıma kuvvetler ayrılığı prensibi üzerinden gerçekleştirilen bu bölünme sonunda idari işlerin tasarrufuyla mükellef Şura-yı Devlet ve adli konulardan sorumlu Divan-ı Ahkâm-ı Adliye ortaya çıkmıştır.

Anahtar Kelimeler; Şura-yı Devlet, Tanzimat, Osmanlı Modernleşmesi, Kuvvetler Ayrılığı, Meclis

Abstract

The process of building modern-central state instruments of the Ottoman State emerged as an official state policy, especially from the 1830s, with the period of Sultan Mahmud II. The modernization project he initiated was formulated under the name of Tanzimat Firman. The first effect of the reforms brought by the Tanzimat on bureaucratic institutions is the establishment of various councils to provide councilor and expertise support to Sublime Porte/Bab-ı Âli, the main administrative apparatus. The Supreme Council of Judicial Ordinances/Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye, which was established just before the Tanzimat and even contributed to the determination of the principles of the Tanzimat, is the first product of this perceptive. Within the framework of the efforts of the Tanzimat bureaucracy to establish a rational, fast and effective management system, this institutional structure has also been subjected to continuous transformations and reforms. In the end, in 1868, it was seen that the modernization process was not

Makale Geliş Tarihi: 19.07.2020. Makale Kabul Tarihi: 11.11.2020.

* Bu makale Prof. Dr. Cenk Reyhan danışmanlığında Halim Kılıç tarafından hazırlanan, Osmanlı Devleti'nde Bir İdari Modernleşme Kurumu Olarak Şura-yı Devlet (1868-1876), başlıklı (Gazi Üniversitesi, SBE, Ankara 2013) yayınlanmamış yüksek lisans tezinin ilgili bölümünün genişletilmiş halidir.

** Doktora Öğrencisi, AHBV Üniversitesi Lisans Üstü Eğitim Enstitüsü, Yakınçağ Tarihi ABD, halim.kilic@hbv.edu.tr, ORCID ID: 0000-0002-1953-2600.

Gazi

Akademik
Bakış

203

Cilt 14
Sayı 27
Kış 2020

beneficial to carry out under a single roof and the Supreme Council evolved into a dual structure system. At the end of this division, which was carried out on the principle of separation of powers in a sense, the Council of State responsible for administrative affairs and the Divan-ı Ahkam-ı Adliye, which was responsible for dealing with judicial matters, emerged.

Key Words; Council of State, Tanzimat, Ottoman Modernization, Principle of Separation of Powers, Council

Giriş

Max Weber'in kavramsallaştırdığı yazılı bir anayasası, rasyonel hukuku, kuralları olan ve bu kurallar çerçevesinde icra yetkilerini kullanan, bürokrasisini tayin eden modern devlet modeli¹ II. Mahmud döneminde yetişen yeni tip Tanzimatçı devlet adamları için ideal bir devlet sistemi olarak belirlenmiştir. III. Selim döneminden itibaren belirli bir sistematik çerçevesinde kalemiyede² başlayan reformlar işlevsel bir bürokrasi kurmanın ilk adımlarıdır. Hem III. Selim hem de II. Mahmud bürokratik reformları merkezî otoritenin yeniden tesisi hedefiyle devlet aygıtını güçlendirme fikriyle gerçekleştirirken neticede hedefler ve sonuçlar değerlendirildiğinde bu reformlar on dokuzuncu yüzyılda yetişen diplomatik bürokrat elitin beklentisi doğrultusunda mülkiyenin yüksek bir otorite ve yönetime hâkim bir örgütsel yapı kazanmasını sağlamıştır.

1839 Tanzimat Fermanı idari, mali, iktisadi, sosyal bir reform projesinin başlangıç noktasıdır. Tanzimat'ın idari, bürokratik reform bahsinde danışma kurulları, resmi icra ve yasa koyma gücüne sahip olmamasına karşın fiiliyatta belli bir yasama gücüne sahip merkezi meclis organı öne çıkar. Hukuki, idari ve yasama yetkileriyle donanmış meclislerin ilk örneği 1838'de Topkapı Sarayı'nda toplanan ancak Tanzimat Fermanı sonrasında dönemin ruhu gereği toplanma mekânı Bab-ı Âli'ye taşınan Meclis-i Vâlâ-yı Ahkam-ı Adliyedir³. Bu meclis ve sayıları zamanla değişen bağımlı kalemler, uzmanlık kurullarıyla Tanzimat reformlarının yasal alt yapısını hazırlayan merkeze dönüşmüştür. Meclis-i Vâlâ uzmanlık kurullarıyla yasama sürecinde büyük tecrübe kazanmış ve neredeyse Tanzimat reformlarının hukuki altyapısının tesisi bakımında nihai karar merciine dönüşmüştür⁴. Modern merkezi devletin imkânları genişledikçe klasik imparatorluk bürokrasinin taşıyamayacağı büyük bir iş hacmi ortaya çıkmıştır. Hem artan iş yükü hem de Bab-ı Âli'de Âli ve Fuad Paşaların

- 1 François Dreyfus, *Bürokrasinin İcadı Fransa, Büyük Britanya ve ABD'de Devlete Hizmet Etmek (18.-20. Yüzyıl)*, İletişim Yayınları, çev. Işık Ergüden, İstanbul 2007, s. 15-16.
- 2 Kalemiye Sınıfının Osmanlı bürokrasisindeki yeri için bkz. Cenk Reyhan, "Türkiye'de Modernleşmenin Kökenleri: Kalemiye Sınıfı", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 31, Sayı 4, Aralık 1998, s. 3-16.
- 3 Ahmed Lûtfî Efendi, *Vakanüvis Ahmed Lûtfî Efendi Tarihi*, haz. Münir Aktepe, C. IV-V, İÜEF Yayınları, İstanbul 1984, s. 92; *Takvim-i Vekayi (TV)*, Def'a: 163, 11 Muharrem 1254 (6 Nisan 1838); Reşat Kaynar, *Mustafa Reşit Paşa ve Tanzimat*, TTK, Ankara 1991, s. 198-199; 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 Vâlâ*, TTK yayınları, Ankara 1999, s.18; COA, *İrade Dahiliye (İ.DH)*, Nr. 8/380, 29 Zilhicce 1255 (4 Mart 1840).
- 4 *İ.DH*, Nr. 3/120, 27 Receb 1255 (6 Ekim 1839).

Görüş

öncülük ettiği ikinci kuşak Tanzimat bürokrasinin ortaya çıkışıyla değişen güç dengeleri merkezi yasama meclisi üzerinde de birtakım değişimlere neden olmuştur. İlk kuşak Tanzimatçıların eseri Meclis-i Vâlâ'nın yanına daha üst bir yasama organı niteliğinde, sadece en mühim görülen meselelerin görüşüleceği ve kanunlaştırılacağı Meclis-i Âli-i Tanzimat kurulmuştur⁵. Her iki yapıda yasamadan sorumluydu ancak Meclis-i Âli-i Tanzimat uygulamada üst düzey rical-i devletin yargılanması ve idari nitelikli kanunların hazırlanmasını kendine öncelikli alan belirlemişti. Ayrıca bu meclis, hazırlanan nizamname ve yasaların uygulanmasının denetimi görevini de alarak bir nevi reform beççiliği vazifesini üstlenmiştir⁶. Tanzimat Dönemi'nin öne çıkan özelliklerinden birisi de bürokratik yapı üzerinde devamlı yeni tasarıların gündeme gelmesi, sürekli dönüşen kurumsal yapılar ve kısa ömürlü kurumlardır. Meclis-i Âli-i Tanzimat ve Meclis-i Vâlâ üzerinden sürdürülen ikili yasama yapısının her iki kurumun yetki sahaları ve vazifeleri spesifik olarak tespit edilmediğinden ve yetki çatışması sıklıkla görülmeye başlandığından iki meclis 14 Temmuz 1861'de Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye adı altında birleştirilmiştir⁷.

Merkezi yasama meclisi üzerinde esaslı son değişiklik adli ve idarî yetkilerin tek bir meclis çatısı altında yürütülmesinin mahzurlu olduğuna dair ortaya çıkan yeni anlayış ve taşra meclislerinde bu yönde başlayan uygulamaların olumlu sonuçlar vermesi üzerine 1868'de gerçekleştirilmiştir. Meclis-i Vâlâ, sadece yasama ve idarî yargı göreviyle mükellef Şura-yı Devlet⁸, adli işlerden sorumlu Divan-ı Ahkâm-ı Adliye⁹ adı altında iki meclise bölünmüştür. Şura-yı Devlet kuruluşundaki beş uzmanlık dairesi ve kendine ait bürokratik kadrosuyla reformun yeni yasama merkezi olarak tasarlanmıştır. Ayrıca Şura-yı Devlet'e aza tayininde gayrimüslimlere belli bir temsil oranı tanınması, taşra meclislerine seçilen delegelerin her sene bir kez Şura-yı Devlet çatısı altında

- 5 *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*, Eren Yayıncılık, İstanbul 1993, s. 250-251; Stanford J. Shaw, "19. Yüzyıl Osmanlı Reform Hareketinde 1876 Öncesi Merkezi Yasama Meclisleri", *Tarih Toplum*, C. XIII, Sayı 76, s. 206 – 207; *İrade Meclis-i Mahsus (İ.MMS)*, Nr. 2/79, 3 Muharrem 1271 (26 Eylül 1854); *TV*, Def'a: 512, 9 Muharrem 1271 (2 Ekim 1854).
- 6 *İ. MMS*, Nr. 4/130, Lef: 6, 21 Safer 1271 (13 Kasım 1854); *TV*, Def'a: 519, 14 Cemadiyelahir 1271 (4 Mart 1855); *Meclis-i Tanzimat Defteri*, C. I, s. 1-3.
- 7 *İ.DH*, Nr. 474/31803, 6 Muharrem 1278 (14 Temmuz 1861); *TV*, Def'a: 616, 17 Muharrem 1278 (25 Temmuz 1861); Ahmed Cevdet Paşa, *Tezâkir (13-20)*, haz. Cavid Baysun, TTK Ankara 1986, s. 153; Carter V. Findley, *Osmanlı Devletinde Bürokratik Reform Bâbîâli (1789 - 1922)*, çev. Latif Boyacı – İzzet Akyol, İz Yayınları, İstanbul 1994, s. 149.
- 8 *İrade Şura-yı Devlet (İ.ŞD)*, 1/1, 24 Zilkade 1284 (18 Mart 1868); *İ. DH*, Nr. 572/39852 tasnif numaralı ve 11 Zilkade 1284 (5 Mart 1868); *Hatt-ı Hümayun (HAT)*, Nr. 1648/54, 8 Zilhicce 1284 (1 Nisan 1868); İsmail Hakkı Göreli, *Devlet Şurası*, Yeni Matbaa, Ankara 1953, s. 5-6; Seyitdanlıoğlu, *Tanzimat Devrinde Meclis-i Vâlâ*, s. 57.
- 9 *İrade Dosya Usulü (İ.DUİT)*, 58-51/4, 8 Zilhicce 1284/1 Nisan 1868; *HAT*, 1648/55, 2 Muharrem 1285/25 Nisan 1868; Cevdet Paşa, *Tezâkir, 40-Tetimme*, s. 84; *İ.MMS*, 36-1505, 26 Şevval 1285/9 Şubat 1869.

Şura

Akademik
Bakış

205

Cilt 14
Sayı 27
Kış 2020

toplantısı kuralının getirilmesi buraya bir nevi temsili organ görünümü de kazandırmıştır¹⁰. Şura-yı Devlet işlevinin değiştiği, yasama yetkisinin elinden alındığı 1876'ya kadar yükseliş ve düşüşlerle Tanzimat reformunun ve idaresinin merkezi parçalarından biri olma işlevini sürdürmüştür. Bu meclisin reform sürecinde üstlendiği rol, yasama konusunda ele aldığı konular ve ortaya koyduğu yasama performansı toplu bir şekilde ele alındığında ortaya çıkacaktır.

Reform Meclisi Olarak Şura-yı Devlet

Şura-yı Devlet'in ele aldığımız dönem itibarıyla en aktif olduğu dönemin faaliyetinin ilk üç yılı olduğu söylenebilir. Midhat Paşa'nın ilk başkanlık döneminde (4 Mart 1868 – 27 Şubat 1869)¹¹, Mekteb-i Sanayi, İstanbul Darü'l- Eytam, Memleket Sandıkları, Evzan ve Ekyalin Aş'ariyyeye Tahvili, Meadin Nizamnamesi gibi düzenlemeler yapmış önemli kurumlar oluşturulmuştur.

Şura-yı Devlet'in açılışının ardından padişah 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 faaliyetlerini 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 Rebülâhîr 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 söylenmiş, ıslahatı gerçekleştirmek, yeni kanunların uygulanmasını denetlemek, tebaanın refah ve mutluluğunu sağlamak için gerekli hizmetlerin ifası Şura-yı Devlet'in vazifeleri olarak sıralanmıştır¹².

Şura-yı Devlet'in 1867-1868 yıllarını kapsayan ilk faaliyet döneminde görüştüğü konuların incelenmesi Şura-yı Devlet'in yasama meclisi olmanın yanı sıra icra işlevinin içinde yer alan bir organ olarak çalıştığını göstermektedir. Şura-yı Devlet ilk olarak kendi Nizamname-yi Dahilîsi'ni görüşmüştür. Dahilî Nizamname'de, zabıt ceridelerinin tanzimi, dairelerin karar alma usulleri, muavin ve mülahızların vazifeleri gibi konular yanısıra azaların müzakerelerde serbestçe fikirlerini ifade etmelerini ve oylarını baskı altında vermemelerini sağlayacak mekanizmalar üzerinde durulmuştur. Şura-yı Devlet kendi Nizamname-yi Dahilîsi'nin ardından Divan-ı Ahkam-ı Adliye Nizamname-yi Dahilîsi'ni hazırlamıştır. Osmanlı Devleti'nin yargı teşkilatı ile ilgili düzenlemelere ağırlık veren Şura-yı Devlet, yeni mahkeme sisteminin ihtiyaç duyduğu kanunları kaleme al-

10 *Düster*, "Şura-yı Devlet Nizamname-yi Esasîsi", Tertip I, C.I, Matbaa-yı Amire, İstanbul 1289, s. 703; *İ. DÜİT*, Nr. 58/51, 8 Zilhicce 1284; *HAT*, 1648/54, 8 Zilhicce 1284.

11 İbnülemin Mahmud Kemal İnal, *Son Sadrazamlar*, İşbankası Kültür Yayınları, İstanbul 2013, C. I, s. 319-320.

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

miştir. 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 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 hazırlanmasıdır.

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 görüldüğünden öncelikle her dairenin vazifelerinin ve sorumlu olduğu konuların etraflıca bilinmesi için çalışmalara 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 alınmıştır¹³.

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 adet

13 Vilayet yönetimine dair gerçekleştirilen yasal düzenlemelerin teferruatlı analizi için bkz. Nizam Önen, Cenk Reyhan, *Mülkten Ülkeye Türkiye'de Taşra İdaresinin Dönüşümü (1839-1929)*, İletişim Yayınları, İstanbul 2011.

Gazi

Akademik
Bakış

207

Cilt 14
Sayı 27
Kış 2020

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-i nizamata 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 Müşirlğine bağlı olarak yapılıyordu. Ancak bu durumun bazı mahzurlara sebep olduğu görüldüğünden, Dersaadet'in yönetiminin yeniden yapılandırılması için Şura-yı Devlet Heyet-i Umumiyesi'ndeki müzakerat neticesi hazırlanan mazbata arz edilmiştir. Şehremanet ve Altıncı Daire gibi bu işleri yerine getirmekle mükellef olan kurumların teşkilatına dair nizamnameler Şura-yı Devletçe gözden geçirilerek yeniden hazırlanmıştır.¹⁴

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 olmadığı, birtakım madenlerin henüz keşif dahi edilmediği, ormanların da verimli şekilde kullanılmasını sağlayacak bir idare sistemine ihtiyaç olduğu ve bunların iyi bir şekilde kullanılmasını hazineye büyük katkısı olacağı ifade edilmiştir. Bu saikle 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.¹⁵

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; nihaî olarak eğitimin ülke çapında yaygınlaştırılması faaliyeti olduğu görülmektedir. Bu açıdan Şura-yı Devlet'in temel hedef olarak ülkenin refahını ve modernizasyonunu sağlamayı benimsediği söylenebilir.¹⁶

14 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 Büyükşehir Belediyesi Kültür İşleri Yay., İstanbul 1995, s. 1615-1624.

15 1869 Maden Nizamnamesi için bkz. *Meclis-i Tanzimat Defteri*, No: 2, s.201-216; *Düstur Tertip I*, C. II, s.317-337; Serap Taştekin, Osmanlı İmparatorluğu'nda Yabancı Sermaye, İmtiyaz ve Rekabet: Batı Anadolu Krom Madeni İmtiyazları (1848-1914), Gazi Üniversitesi SBE, 2020 Ankara (basılmamış doktora tezi).

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

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 yeniden düzenlemiştir. Şer'i mahkemeler ile gayr-ı Müslimlerin mahkemelerinin yetki sahası dışındaki davalara bakacak ve en üst temyiz mercii olarak hizmet verecek olan Divan-ı Âhkam, 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 usul ve kanunların yeterli 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.¹⁷ 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 fıkıh muamelat hükümlerini bir araya toplayan Mecelle-yi Ahkâm-ı Adliye'nin tertibine başlanılması ve mukaddimesi ile ilk cildinin tamamlanması olmuştur.¹⁸

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 için bir nizamname hazırlanarak ilan edilmiş, orman idaresi için de yakın zamanda bir nizamname hazırlanarak ilanı kararlaştırılmıştır.¹⁹

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 amacıyla her sınıf tebaadan yetimlere mahsus beş yüz öğrencinin eğitim göreceği Mekteb-i

17 *İ.MMS*, 36/1479, 27 Rebiülevvel 1285 (18 Temmuz 1868); Şura-yı Devlet'in adli teşkilat alanında yaptığı düzenlemeler hakkında daha geniş bilgi için bkz. Sedat Bingöl, *Nizamîye Mahkemelerinin Kuruluşu ve İşleyişi (1840-1876)*, Anadolu Üniversitesi Yay, Eskişehir 2004, s. 106-109.

18 Ebü'l-Ulâ Mardin, *Medeni Hukuk Cephesinden Ahmed Cevdet Paşa*, T.C. Mardin Valiliği Yay., İstanbul 2011, s. 43-51.

19 Orman Nizamnamesi için bkz. *Meclis-i Tanzimât Defteri*, No:2, s. 266-271; *Düstur*, "Orman Nizamnamesi", Tertip I, C. II, s.404-414.

Şura

Akademik
Bakış

209

Cilt 14
Sayı 27
Kış 2020

Sanayi açılarak idare usulleri belirlenmiştir.²⁰ 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.²¹

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 ıslahatın gerçekleştirilmesini sağlayacak belediye dairelerini teşkil etmek maksadıyla bir nizamname ilan edilmiştir. Bunların 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 olup Osmanlı tabiiyetine girmek isteyenlerin gerekse tabiiyet-i Osmaniye'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 başlanmıştır²².

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 zatin da katılımıyla Şura-yı Devlet'te müzakere edilmesi uygulaması gerçekleştirilerek bu meclis-i umumilerin hazırladıkları layihalar buraldan gönderilen aza ile müzakere edilmiş ve alınan kararlar ilgili vilayete havale edilmiştir. Bu layihalar genel olarak ziraatin geliştirilmesi, tohum ıslahı,

20 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

21 1869 tarihli Asar-ı Atika Nizamnamesi için bkz. *TV*, Def'a: 2053, 1 Zilkade 1285 (13 Şubat 1869).

22 Tabiiyet-i Osmaniye Nizamnamesi için bkz. *Y.E.E*, Nr. 41/133, 14 Şewal 1285 (28 Ocak 1869), İbrahim Serbestoğlu, "Osmanlı'da Tabiiyet", Ondokuz Mayıs Üniversitesi, SBE, Samsun 2010 (yayımlanmış doktora tezi).

hastane, mektep ve ıslahaneler yapılması, göl ve limanların temizlenmesi, sulama kanalları açılması, yol ve telgraf hatları inşası, bazı ve şehir ve kasabalara su hattı temini ile menafi-yi umumiye sandıkları açılması gibi talepleri içermektedir. Şura-yı Devlet'te müzakere edilen bu taleplerin icrasına başlanılmıştır.²³ 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.²⁴

Şura-yı Devlet'in yoğun yasama faaliyeti üçüncü faaliyet döneminde de (1869 - 1870) devam etmiştir.²⁵ Adliye sistemi ile ilgili reform faaliyeti süren 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 tayin edilmiştir. Arazi hukukuna dair ilave kanunlar çıkartılmış, Dersaadet Zaptiye Mahkemesi'nin müzakere ve muamele usulünü belirleyen bir nizamname hazırlanmıştır, Usul-ı Muhakeme-yi 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 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. 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 güçlen-

23 Edirne Vilayeti'nde 1285 (1868) senesinde akdolunan Vilayet Meclis-i Umumiyesi 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; *İŞD*, Nr. 10/487, 4 Cemadiyelevvel 1284 (3 Eylül 1867); Bosna Vilayeti'nde toplanan Meclis-i Umumi'nin hazırladığı layihalar ise meclisin biri Hristiyan biri Müslüman olan iki azası tarafından Şura-yı Devlet'e ulaştırılmış ve bunların da katıldığı müzakerelerde görüşülmüştür; *İŞD*, Nr. 13/613, 25 Ramazan 1285 (9 Ocak 1869).

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

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

Şura

Akademik
Bakış

211

Cilt 14
Sayı 27
Kış 2020

dirilirken bahriyenin idaresi için nizamnameler hazırlanmış ayrıca Mekteb-i Fünûn-ı Bahriye'nin ıslahı yoluna gidilerek öğrencilerin pratik eğitimleri için gemiler inşa edilmiştir. 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 ağırlıklı kısmını oluşturmuştur²⁶.

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 kullanan 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 demiryolları olarak görüldüğünden ve demiryoluna sahip olmayan bir devletin gelişemeyeceği görüldüğünden Osmanlı Devleti'nin demiryolu inşası yapılması en gerekli faaliyet olarak vurgulanmıştır. 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 inşası planlanmıştır. 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 imarı

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

na yönelik çalışmalar reform sürecinin önemli bir parçasıdır. Yanya Vilayeti'nde Loros Nehri'nde vapur işletilmesi için gerekli imtiyaz verilmiştir. Kıbrıs'ta, çekirgelerin tarım alanlarına zarar vermeleri alınan tedbirlerle engellenmiştir. 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 reformdur. 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 sıkıntıya sebep verirdi. 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.²⁷ Ayrıca idari reform kategorisinde ormanların kullanımı ve idaresi ile Tophane-yi Âmire'ye gerekli kerestenin temin ve nakil usulüne dair layihalar hazırlanmış, 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 Dairesi²⁸ tarafından Maarif Nazırı Saffet Paşa tarafından hazırlanan layiha görüşülerek 24 Cemazıyelevvel 1286 (1 Eylül 1869) tarihinde Osmanlı Devleti'nde maarifin idaresi için uzun yıllardır eksikliği hissedilen Maarif-i Umumiye Nizamnamesi ilan edilmiştir.²⁹ 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 dönem eğitim faaliyetine başlamıştır. Mekteb-i Sanayi'de bazı genişletmeler yapılmış ve burada yetenekli görülen birkaç talebe eğitim için Paris'e gönderilmiştir.³⁰

27 Şura-yı Devlet (ŞD), Nr. 2390/8, 4 Şaban 1285.

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

29 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 Cemazıyelevvel 1286 (16 Ağustos 1869); *Y.EE.*, 112/6; Mahmud Cevad, *Maarif-i Umumiye Nezaret-i Tarihçe-i Teşkilat ve İcraatı*, İstanbul, 1338, s. 469-510.

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

Gazi

Akademik
Bakış

213

Cilt 14
Sayı 27
Kış 2020

Üçüncü 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 İslahat Komisyonu'na gönderilmiştir. Şura-yı Devlet, kanun ve nizamnamelerin hazırlanması, dahilî işler ve muhakemat ile yetkili kılınmıştır.³¹ 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.³²

Sultan Abdülaziz, 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 kara kuvvetlerin düzenlenmesi, 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 övülmüştür. Yapılan tasarrufla malî yapının dengeye girdiği, meclislerde yaşanan karışıklıkların 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.³³ Bu düzenlemenin akabinde tekrar bir düzenlemeye gidilerek üçüncü Mehakim-i Nizamiye Nizamnamesi, 29 Şevval 1288 (11 Ocak 1872) tarihinde hazırlanarak yürürlüğe konulmuştur.³⁴ 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 Adıyye ve Cezaiyye Mehakim-i Nizamiyesinin Teşkilatına Dair Nizamname hazırlanmıştır.³⁵ Mecelle-yi Ahkâm-ı Adliye'nin ha-

31 *İDÜT*, Nr. 58/45, 30 Zilkade 1288 (10 Şubat 1872).

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

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

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

35 *Meclis-i Tanzimat Defteri*, No: 2, s. 311 – 315; Fatmagül Demirel, *Adliye Nezareti Kuruluşu ve*

zırlanma 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 tehzizatının 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 askerî malzemelerin imalini yapabilecek eleman yetiştirmek için Tophane-yi Âmire bünyesinde kurulan Sanayi Alayları olmuştur. Onların uzmanlığı kanalıyla bu çalışmalar ilerletilebilmiştir. 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.

Mahmud 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 lağvedilmiştir.³⁶

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 ilginde 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 İzmit'e ulaşacak demiryolu hattının inşasına ve bu hattın başlangıç mevkii

³⁶ *Faaliyetleri (1876-1914)*, Boğaziçi Üniversitesi Yayınevi, İstanbul 2007, s. 26-28.
Ahmed Lûtfî Efendi, *Vak'a-nüvis Ahmed Lûtfî Efendi Tarihi*, C. XIII, s. 47.

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. İstanbul'dan başlayıp Bosna'ya ulaşması planlanan ve imtiyaz anlaşması yapılan Rumeli Hattı'nı inşa edecek olan kumpanyanın mukavelesi feshedilmiş, hat devletin 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 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, 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. Orman İdaresi ve mektebinin ıslahına devam edilmiştir. Maadin Nizamnamesi'nin sağladığı kolaylık sayesinde maden çıkartma ve işletme talepleri çoğalmış, keşfedilen 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 getirilmesi 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 nizamname³⁷ kaleme alınması, izinsiz tuz çıkarıcılar için Tuz Nizamnamesi'ne zeyl yapılması bu dönemde Şura-yı Devlet tarafından icra edilen diğer faaliyetlerdir.³⁸

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 Esasîsi'nin yürürlüğe girdiği döneme kadar Şura-yı Devlet, rical-i devletin nüfuz mücaalesinin bir parçası ve eski etkinliğini kaybetmiş bir müessese olarak varlığını sürdürmüştür.

37 Barut nakli ve satışı hakkındaki nizamname için bkz. *Düstur*, Tertip I, C.II, s. 768-773.
38 *TV*, Def'a: 1486, 8 Rebiülevvel 1289 (16 Mayıs 1872).

Sonuç

Kökenleri III. Selim döneminde faal hale getirilen meşveret meclislerine götürülen Osmanlı yasama meclisi geleneğinin Tanzimat dönemi itibarıyla son halkası Şura-yı Devlet'tir. Rasyonel bürokrasi arayışları çerçevesinde bilhassa Fransa örneğinden hareketle Osmanlı taşra düzenindeki işlevsel yetki ayrışmasının merkezdeki yansıması olarak yasama ve yargı fonksiyonunu tek başına üstlenen Meclis-i Vâlâ'nın ikiye ayrılmasıyla kuvvetler ayrılığı prensibinin erken bir uygulaması olarak ortaya çıkmıştır. 1868'de faaliyete başlayan Şura-yı Devlet, kendisine kadar ortaya çıkan birikimin katkısıyla olgun bir bürokratik yapıda inşa edilmiştir. Kuruluştaki ve dahili işleyiş nizamnamesi teferruatlı ve kapsamlı bir şekilde hazırlanmış, reform meclisi niteliği kuruluşundan itibaren sürekli vurgulanmıştır.

Devletin genel meselelerini tartışmak, reform yasalarını hazırlamak, devlet ve şahıslar arasındaki davaları görmek, vilayet meclislerinde görülen idari türde davaların temyiz merci olmak, memurları yargılamak ve en genel ifadeyle devletin bütün meselelerine dair görüş sunmak, çözüm önerileri üretmekle mükellef olarak kurulan Şura-yı Devlet, sayıları çeşitli defalar değiştirilen ancak esas olarak Mülkiye, Zaptiye, Harbiye; Maliye, Evkaf; Adliye; Nafia, Ticaret, Tarım ve Eğitim olmak üzere beş ana uzmanlık dairesiyle birlikte bu dairelerin ilgi alanına giren hususlarda nizamnameler, kanunlar hazırlayarak reform sürecinin yürütücülüğünü üstlenmiştir. Gücünün zirvesinde olduğu ilk üç faaliyet yılında hukuk, eğitim ve nafia odaklı düzenlemelere ağırlık vermiştir. Şura-yı Devlet başka bir ifadeyle bütün Tanzimat süreci Âli ve Fuad Paşa'ların 1870'lerin başında peş peşe vefatından sonra momentumunu kaybetmiştir. Şura-yı Devlet bu tarihten itibaren sadarete hâkim tarafın kimliğine göre yetki gaspları yahut eski görevlerinin iadesi arasında bir sarkaçta faaliyetini sürdürmüştür. 1876 Kanun-ı Esasî ile yetki sahası kanunların hazırlanması ve danışmanlık hizmeti ile sınırlandırılarak kurumsal yapısı devam ettirilmiştir.

Kaynaklar

Osmanlı Arşivi (COA)

- İ.DH, Nr. 8/380, 29 Zilhicce 1255 (4 Mart 1840)
- İ.DH, Nr. 3/120, 27 Receb 1255 (6 Ekim 1839)
- İ.DH, Nr. 306/19484, 14 Zilhicce 1270 (7 Eylül 1854)
- İ.DH, Nr. 474/31803, 6 Muharrem 1278 (14 Temmuz 1861)
- İ.DH, Nr. 572/39852, 11 Zilkade 1284 (5 Mart 1868)
- İ.ŞD, Nr. 10/487, 4 Cemadiyelevvel 1284 (3 Eylül 1867)
- İ.ŞD, 1/1, 24 Zilkade 1284 (18 Mart 1868)
- İ.ŞD, Nr. 13/613, 25 Ramazan 1285 (9 Ocak 1869)

Şura

Akademik
Bakış

217

Cilt 14
Sayı 27
Kış 2020

- İ.MMS, Nr. 2/79, 3 Muharrem 1271 (26 Eylül 1854)
İ.MMS, Nr. 4/130, 21 Safer 1271 (13 Kasım 1854)
İ.MMS, Nr. 37/1541, 8 Cemadiyelevvel 1286 (16 Ağustos 1869)
İ.MMS., 36-1505, 26 Şevval 1285 (9 Şubat 1869)
İ.MMS, 36/1479, 27 Rebiülevvel 1285 (18 Temmuz 1868)
İ.DUİT, 58-51/4, 8 Zilhicce 1284 (1 Nisan 1868)
İ.DUİT, Nr. 58/45, 30 Zilkade 1288 (10 Şubat 1872)
HAT, Nr. 1648/54, 8 Zilhicce 1284 (1 Nisan 1868)
HAT, 1648/55, 2 Muharrem 1285 (25 Nisan 1868)
HAT, 1648/54, 8 Zilhicce 1284 (1 Nisan 1868)
ŞD, Nr. 2390/8, 4 Şaban 1285 (20 Kasım 1868)
Y.E.E, Nr. 41/133, 14 Şevval 1285 (28 Ocak 1869)
Meclis-i Tanzimat Defteri, C. I, C. II

Gazete

Takvim-i Vekayi

Telif-Tetkik Eserler

- Ahmed Cevdet Paşa, *Tezakir (13-20)*, haz. Cavid Baysun, TTK Ankara 1986.
Ahmed Lûtfî Efendi, *Vakanüvis Ahmed Lûtfî Efendi Tarihi*, haz. Münir Aktepe, C. IV-V, İÜEF Yayınları, İstanbul 1984.
AKYILDIZ Ali, *Tanzimat Dönemi Osmanlı Merkez Teşkilatında Reform*, Eren Yayıncılık, İstanbul 1993.
DEMİREL, Fatmagül, *Adliye Nezareti Kuruluşu ve Faaliyetleri (1876-1914)*, Boğaziçi Üniversitesi Yayınevi, İstanbul 2007.
DREYFUS, François, *Bürokrasinin İcadı Fransa, Büyük Britanya ve ABD'de Devlete Hizmet Etmek (18.-20. Yüzyıl)*, İletişim Yayınları, çev. Işık Ergüden, İstanbul 2007.
DÜSTUR, Tertip I, C.I, Matbaa-yı Amire, İstanbul 1289.
FİNDLEY, Carter V., *Osmanlı Devletinde Bürokratik Reform Bâbîâli (1789 - 1922)*, İz Yayınları, (çev. Latif Boyacı – İzzet Akyol), , İstanbul 1994.
GÖRELİ, İsmail Hakkı, *Devlet Şurası*, Yeni Matbaa, Ankara 1953.
İNAL, İbnülemin Mahmud Kemal, *Son Sadrazamlar*, İşbankası, İstanbul 2013.
KAYNAR, Reşat, *Mustafa Reşit Paşa ve Tanzimat*, TTK, Ankara 1991.
Mehmed Süreyya, *Nuhbetü'l-Vekayi*, C. I, İstanbul Tarihsiz.
ÖNEN, Nizam, REYHAN Cenk, *Mülkten Ülkeye Türkiye'de Taşra İdaresinin Dönüşümü (1839-1929)*, İletişim Yayınları, İstanbul 2011.

Görüş

REYHAN, Cenk, "Türkiye'de Modernleşmenin Kökenleri: Kalemîye Sınıfı", *Ammе İdaresi Dergisi*, Cilt 31, Sayı 4, Aralık 1998, s. 3-16.

SEYİTDANLIOĞLU, Mehmet, *Tanzimat Devrinde Meclis-i Vala*, TTK yayınları, Ankara 1999.

TAŞTEKİN, Serap, Osmanlı İmparatorluğu'nda Yabancı Sermaye, İmtiyaz ve Rekabet: Batı Anadolu Krom Madeni İmtiyazları (1848-1914), Gazi Üniversitesi SBE, 2020 Ankara (basılmamış doktora tezi).

Extended Abstract

The Supreme Council of Judicial Ordinances/Meclis-i Vâlâ-yı Ahkam-ı Adliye, which was established in the Ottoman Empire in 1838 for the purposes of institutionalizing the tradition of "consultancy", standardizing the legislative activity, making the reforms of the Tanzimat, was criticized by the press for being too autocratic and oppressive in the 1860s. The second-generation statesmen of the Tanzimat, such as Âli Pasha, Fuad Pasha, and Mithat Pasha, believed this council lost its effectiveness.

The end of the autocracy of Napoleon III in France in 1867 and the role played by the French state council Conseil d'Etat, which was a representative body in this process, and the successes in the legislature have also set an example for the new generation of Tanzimat statesmen. Besides France, Austria and Prussia also had such institutions. There was pressure in the Ottoman Empire to evolve in this direction. The overlap of internal and external dynamics in this process inevitably brought the idea of establishing the Council of State to the agenda. In 1868, The Supreme Council/Meclis-i Vâlâ was divided into two councils under the name of the Council of State and Divan-ı Ahkam-ı Adliye. The establishment of the Council of State is an important step in the transition to parliamentarism, considering the parliamentary tradition in the provinces. In its first organization, the Council of State was divided into five departments: Civil and War Department, the Department of Finance and Foundations, the Legal Department, the Public Works and Trade and Agriculture Department, and the Education Department. It was authorized on issues such as preparing laws on these issues and providing opinions on problems, conducting a general audit on the administrative system, and providing information on deficiencies. In addition to these, each year, two members to be elected from all provincial councils would attend the general meeting to be held in the Council of State, together with the bill of complaints/layiha explaining the problems and solution proposals of that province to be prepared in the provincial councils.

Thus, a control over the governors and connection point between the provinces and the centre was established. Considering the regulations and laws made by the Council of State, it is understood that it has been active in a

Gazi

Akademik
Bakış

219

Cilt 14
Sayı 27
Kış 2020

wide range from municipal regulations to the regulation of the judicial organization of the Ottoman State. Therefore, maximum attention has been paid to the member profile of the institution that will work in this wide field, as well as experienced people who have served in the Supreme Council, as well as experienced and successful statesmen such as Midhat Pasha and Kamil Pasha, served as the president of this institution. As a result, with the 1876 the First Constitution/ Kanun-ı Esasî, the Council of State was originally charged with preparing the draft laws and regulations.

Gazî

Akademik
Bakış

220

Cilt 14
Sayı 27
Kış 2020