

Danıştay



Danıştay, Osmanlı Devletinden Türkiye Cumhuriyetine tevarüs etmiş güzide kurumlardan biridir. Bugünkü Danıştayın anlamının yolu hiç kuşkusuz Danıştayın Osmanlı Döneminde ve Cumhuriyetin ilk yıllarında Şûrâ-yı Devlet adıyla geçen sergüzeştini bilmekten geçmektedir. Şûrâ-yı Devlet, Osmanlı Devleti'nde, Divân-ı Hümâyûn ile başlayan, Meclis-i Meşveret ve Tanzimat Meclisleriyle devam eden yönetimde istişare usulünün daha sistematik ve kurallara bağlanmış şekli olarak, 19. yüzyılın son çeyreğinde ihdas olan parlamento öncesindeki uzun ve derin tecrübeler zincirinin son halkasıdır. Devletin merkez ve taşrada başlattığı reformist dönüşümün zihni ve amelî provası, Meclis-i Vâlâ (1838) ve Meclis-i Âlî-i Tanzimat (1854) mutfağında hazırlanmıştı. Bu dönemde reformların “hâmî-i hakîkî”si bu meclislerdi. Adı geçen meclislerin aldığı kararlar ve uygulamaların Şûrâ-yı Devletin fikrî, tarihsel ve bir yere kadar da hukuki arka planına zemin hazırladığı görülmektedir. Osmanlı modernleşmesinin merkez teşkilatındaki değişim ve dönüşümünün bir parçası olarak yapısal reform sürecinin devamını temin maksadıyla Şûrâ-yı Devletin ihdas edildiği açıktır. Bu bağlamda Türkiye’de **idare hukukunun doğuşu ve gelişimi ile kuvvetler ayrılığına dayalı hukuk devleti anlayışına geçişte kayda değer bir kilometre taşı** olarak Şûrâ-yı Devletin geçirdiği evrim süreci oldukça dikkat çekicidir.

Şûrâ-yı Devleti hazırlayan durum ve şartlara bakıldığında böyle bir devlet teşkilatının kurulmasına ivme kazandıran iç faktör olarak, Türk siyasal hayatında Batı’dan mülhem fikirlerin etkisiyle devlet otoritesine karşı çıkan ilk modern örgütlü ve aydın muhalefet hareketi olan Yeni Osmanlıların etkili olduğu görülmektedir. Bu aydın grubunun öncüleri olan **Namık Kemal** ve Ziya Paşa özellikle basın yoluyla kaleme aldıkları yazılarında meşrutî idareyi ve bu idareye zemin hazırlayacak adımları ısrarla talep etmişler ve bu bağlamda **“usûl-i meşveret”**i desteklemişlerdir. Şûrâ-yı Devletin kuruluşuna etki eden bir diğer iç faktör ise Vilâyet Nizâm-nâmesidir. Nizâm-nâme, **seçim ve temsil ilkesinin** alt birimlere kadar yayılışının ilk normatif örneğini oluşturmaktadır. Aynı yıl Tuna bölgesinde Niş, Vidin ve Silistre bölgeleri “Tuna Vilâyeti” adı altında Midhat Paşa’nın valiliğinde birleştirilmiştir. Adli ve idari işlerde **“tefrîk-i mesâlih”** anlayışı, ilk ve somut olarak 1864 tarihli Vilâyet Nizâm-nâmesi’nde ele alınmıştır. Bu anlayışa taşra tecrübesinden hareketle merkezî hükûmette de yer verilmesi zorunluluğunun doğduğu 29 Mart 1868/5 Zilhicce 1284 tarihli Takrîr-i Âlî’den bahisle anlaşılabilir. Burada **“...tefrîk-i mesâlih usûlünün merkez-i hükûmet-i seniyyede dahi ittihâzı...”** na vurgu yapılmaktaydı. 1864 Vilâyet Nizâm-nâmesi’nde gördüğümüz “tefrîk-i mesâlih” ilkesi, 1868’de Şûrâ-yı Devletin kurulmasıyla merkezi yönetimde **idari rejime** geçilmesi için dikkate değer bir zemin oluşturmuştur. Bahsi geçen ilke 20. yüzyıl Türkiye’sinde ise hukuk devletinin temel özelliklerinden ve gereklerinden olan ve anayasa ile teminat altına alınan “kuvvetler/güçler ayrılığı ilkesi”ne dönüşecektir. Bu çerçevede taşra yönetiminde bugün de varlığını devam ettiren köklü kurumlara esas olan hukuki düzenlemelerin en önemli kaynaklarından biri olan Vilâyet Nizâm-nâmesinin ardından Bâb-ı Âlî, merkezî hükûmet teşkilatında da bazı değişiklikler yapılması gerekliliğine

inanmıştır. Bu inanç ve anlayış Şûrâ-yı Devlet'in kuruluşunu hızlandırmıştır.

Şûrâ-yı Devlet'in kuruluşuna etki eden dış faktör ise, bazı diplomatik telkinler ile zaman zaman da baskıların Bâb-ı Âlî'yi model arayışına götürmek zorunda bırakmasıdır. İmparatorluğun türdeş olmayan unsurlarına devlet'in merkezi teşkilatında da geniş katılımlı temsil imkânı sağlanması ve reform sürecinin kaldığı yerden devam ettirilmesi için yeni bir örgütlenme ihtiyacı, kendisine model olarak Fransız Conseil d'État'ı (Devlet Konseyi) seçmiştir. Çünkü Fransa, III. Napolyon döneminde 1867 yılında yapılan değişiklikle liberal bir çizgiye kaymıştır. Fransa'da yapılan bu değişiklik Fransa'nın İstanbul Büyükelçisi Mösyö Bourée'ün yakın dostu Âli Paşa üzerinden Bâb-ı Âlî'de de etkili olmakta ve büyükelçi tarafından Osmanlı idaresinin liberal müesseselerle takviye edilmesi fikri telkin edilmiştir. Bu ortamda kurulan Şûrâ-yı Devlet, Roderic Davison'a göre tümüyle Fransız modeliydi. Ancak hemen belirtmekte fayda var ki, Şûrâ-yı Devlet ile Conseil d'État, gerek kuruluş felsefesi ve gerekse teşkilat yapısı açısından önemli benzerlikler taşısa da iki devlet'in siyasal, sosyolojik ve tarihsel tekâmül süreçlerinden bahisle bahsi geçen iki kurum arasında ciddi farklılıklar da söz konusudur. İkisi arasındaki en temel farklılıklardan biri kendini idari rejime geçiş şeklinde göstermektedir. Şöyle ki, Osmanlı Devleti'ndeki durum Fransa'dakinin tamamen aksine idi. Fransa'da idari rejim idarenin, adliyenin nüfuz ve tesirinden kurtulması için ihdas edilmiş olduğu hâlde Osmanlılarda ise adliye icranın/idarenin tesirinden kurtulmaya çalışıyordu. Sıddık Sami Onar'ın, isabetle ifade ettiği gibi bu durum Fransa ile Türkiye'nin bünyeleri, idare ve hukuk tarihlerinin seyri arasındaki farkın tabii bir neticesi idi. Kanaatimizce, kuruluş şekli açısından önemli bir yöntem farkı ise, Napolyon Bonaparte, teknokratlar eliyle Conseil d'État'ı iktidarını *pekiştiren ve tekelleştiren* bir amaca matuf kurmuş iken Abdülâziz Döneminde kurulan Şûrâ-yı Devlet ile heterojen etnik bir yapıya sahip imparatorluk ulusları için seçim ilkesinin taşraya yayılmasıyla *geniş katılımlı bir meclisin devlet'in merkezinde kurulması* öngörülmekteydi. Şûrâ-yı Devlet'in **“Prototip bir Parlamento”** ya da **“embriyon hâlindeki bir parlamento** (One might justly call the council a parliament in embriyo)” diye adlandırılmasının nedeni de bu özelliğidir. Ancak Sultan Abdülâziz'in de nihai amacının merkezi yönetimi kuvvetlendirmek olduğunu belirtmek gerekir.

Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliyenin ortadan kaldırılıp yerine Şûrâ-yı Devlet ve Divân-ı Ahkâmı Adliye kurulmasını temin eden 5 Mart 1284 (11 Zilkade 1284) tarihli İrâde-i Seniyye çıkarılmıştır. Burada yer alan **“...Meclis-i Vâlânın bu haline tecâribü vâkiâ ve muktezâyât-ı mesâlihe göre usûl-i hazirâsının tâdil ve tenkîhi ile bir yandan arz ve istizân kılınması ve Meclis-i Vâlâyâ bâdezin Şûrâ-yı Devlet itlâk olunub** riyâsetinin umûr-ı mülkiyye nizâmât-ı cedîde-i dahiliyyeye vukûf-u tâamme ve dirâyet ve kifâyeti mücerreb ve müsellemler olan Tuna Vilayeti Valisi Midhat Paşa'ya...” ibareler ile “devlet'in ihtiyaç duyacağı işin niteliğine göre” Meclis-i Vâlânın mirasçısı olarak Şûrâ-yı Devlet'in kurulduğuna ve riyasetine mülki işlere ait hukuki düzenlemelere olan vukûfiyeti ile dirayet ve yeterliliği tecrübe edilmiş Mithat Paşa'nın atandığına yer verilmiştir.

Şûrâ-yı Devlet'in kuruluş kanunu olan Nizâm-nâme-i Esâsî, ise 1 Nisan 1868 (8 Zilhicce 1284) tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu kanun, Şûrâ-yı Devlet'in teşkilat yapısı ile görev, yetki ve sorumluluklarını ortaya koyan, hukuki vasfını tayin eden en temel hukuki vesikadır. Gerek Osmanlı Döneminde geçirilen elli dört yıllık zaman dilimi ve gerekse Cumhuriyet Döneminde yeniden kurulduğu 1925 tarihinden günümüze Şûrâ-yı Devlet ve Danıştay ile ilgili tüm yasal düzenlemelerde bahsi geçen Nizâm-nâme-i Esâsî'nin izleri görülmektedir. Bu Nizâm-nâmenin 1. maddesi ile Şûrâ-yı Devlet'in **en genel görev tanımı** “Mesâlih-i umûmiyye-i mülkiyyenin merkez-i müzâkeresi olmak” şeklinde tayin edilmişti. Bu çizilen çerçeveye göre devlet ve toplumu ilgilendiren mülki iş ve meselelerin görüşüleceği Kurum olarak Şûrâ-yı Devlet adres gösterilmekteydi. Şûrâ-yı Devlet'in diğer görev, yetki ve sorumlulukları; bütün kanun ve nizamnamelerin incelenmesi ve kendisine Sadaret Makamı tarafından tevdi edilen kanun lâyhalarının (tasarısı)

hazırlaması, danışma/denetim ve yargısal görevlerdir. Şûrâ-yı Devlet kurulduğunda beş daire ve bir Genel Kuruldan (Heyet-i Umûmiye) müteşekkildi. Bu daireler; **Mülkiye ve Zabıta-Harbiye, Maliye ve Evkâf, Adliye, Nâfia, Ticaret ve Ziraat ve Maârif Dairesidir**. 6 Nisan 1869 tarihli Nizâm-nâme-i Dâhilî ile Mülkiye ve Maârif Daireleri birleştirilmiş olup yeni bir daire olarak ilaveten **Muhâkemât Dairesi** kurulmuştur.

Şûrâ-yı Devletin resmî açılışı ise Sultan Abdülâziz'in Sadrazam tarafından okunan 10 Mayıs 1868 (17 Muharrem 1284) tarihli nutku ile söz konusu olmuştu. Devletin yekvücut (Saray ve Bâb-ı Âlî) olarak Şûrâ-yı Devletten umduğu **yüksek beklentiyi** ortaya koyması ve metnin içerisinde Gülhane Hatt-ı Hümayûnu'ndan beri hemen tüm düzenleyici belgelerde vurgulanan "emniyet-i cân ve ırz ve mâl mevâdd-ı mühîmmesini mihver-i lâyıkında idare etmek" ilkesinin bir kez daha kuvvetlice altının çizilmesinden bahisle bu açılış konuşması, Şûrâ-yı Devlet açısından olduğu kadar halka taahhüt edilen "**hukuki güvenlik ilkesi**"nin artık lâyezal (bitimsiz) olarak benimsendiğini göstermesi açısından da oldukça önemlidir.

Şûrâ-yı Devletin ilk başkanı (reis-i evvel) Tuna Vilayetinde başarılı bir valilik dönemi geçiren Mithat Paşa'dır. Üye sayısı, Başkan dâhil 45 kişi olarak ön görülmüştür. Ancak sıkı sıkıya Sadaret Makamına bağlı olarak kurulduğundan Bâb-ı Âlî'nin yaklaşımına göre Şûrâ-yı Devletin karşılık geldiği kamusal hizmet alanı daralabilmektedir. Bu durum ise teşkilat yapısını ve üye sayısını etkilemektedir. Nitekim Şûrâ-yı Devletin koruyucu ve kollayıcısı Âli Paşa ölüp yerine Mahmut Nedim Paşa Sadrazam olunca 10 Şubat 1872 (Selh-i Zilkade 1288) tarihli İrâde-i Seniyye ile Şûrâ-yı Devlet daire sayısı beşten üçe (Dâhiliye, Muhâkemât ve yeni kurulan Tanzimat Dairesi), üye sayısı ise 25'e düşürülmüştür. 12 Haziran 1872 (5 Rebûlâhir 1289) tarihli İrâde-i Seniyye ile ise Şûrâ-yı Devlet en önemli yargısal yetkilerinden birini kaybetmiştir. "**Eşhâs ile hükûmet beyninde rü'yet olunan de'âvî**" yetkisi Divân-ı Ahkâm-ı Adliye Nezaretinin uhdesine verilmiş olup bu durum daha sonra Kanûn-ı Esâsî'nin 85. maddesi ile anayasal olarak da tescil edilmiştir.

Sultan Abdülâziz ile Sadrazam Âli Paşa'nın verdiği büyük destekle en parlak dönemini 1868-1872 yılları arasında yaşayan Şûrâ-yı Devlet, 1872 ile ortadan kaldırıldığı 1922 yılları arasında politik çekişmelerin beslediği menfi direnç noktalarından dolayı bir daha üzerinde devletin üst yönetiminin yeknesak olarak uzlaşmadığı bir noktaya evrilmiştir. Bu durum beraberinde Şûrâ-yı Devletin teşkilat yapısı üzerinde sık sık değişikliğe gidilmesine yol açmıştır. Nitekim sürekli yapısal değişikliğe maruz kalan Şûrâ-yı Devlet'in durumunu Cevdet Paşa, Divân-ı Ahkâm-ı Adliyenin sağlam temeller üzerine inşa edildiğini bu sebeple Şûrâ-yı Devlet gibi defalarca yapısal değişikliğe uğramadığını ifade ederek tespit etmiştir.

II. Meşrutiyet Döneminde de Şûrâ-yı Devletin yapısına devamlı surette müdahalede bulunulmuştur. Bu Kurum bu dönemde de tartışmaların odağında kalmaya devam etmiştir. Örneğin kamu personel rejimini derinden etkileyen ve ciddi tartışmalara yol açan 30 Haziran 1909 (17 Haziran 1325) tarihli Tensîkat Kanunu'nun 1. maddesinin verdiği imkân ile Şûrâ-yı Devlet Kadroları da gözden geçirilmiş, 14 Ağustos 1909 (1 Ağustos 1325) tarihli Müvâzene-i Umûmiyye Kanunu ile Kurumun teşkilat yapısı yeniden düzenlenmişti. Bu dönemde **normlar hiyerarşisi** bağlamında oldukça dikkat çekici önemli başka bir değişiklik ise Kanûn-ı Esâsî'de söz konusu olmuştur. Şöyle ki, Kanûn-ı Esâsî'nin 54. maddesinde yer alan "Şûrâ-yı Devlette bi'l-müzâkere tanzim olunacak kavânin lâyihası" ibaresinin 21 Ağustos 1909 (8 Ağustos 1325) anayasa değişikliği ile ortadan kaldırıldığı görülmektedir. Ancak yapılan tüm düzenlemelerin menfi surette gerçekleşmediğini belirtmek gerekir. Daha iyi işleyen bir Şûrâ-yı Devlet arayışı söz konusudur. 1913'te Halil Mentеше'nin başkan olduğu dönemde üyelerin niteliğini artırmaya yönelik adımlar ile teşkilat yapısının yeniden düzenlenmesine yönelik çabalar bu bağlamda zikredilebilir. Yine benzer şekilde Osmanlı Devleti, Şûrâ-yı Devletin

teşkilat yapısı ve işlevlerini 1918 tarihli bir lâyiha ile masaya yatırmıştır. Dönemin koşullarından dolayı yasalaşmasa da geride bırakılan 50 yıllık tecrübenin ışığında bu dönemde Şûrâ-yı Devlet için **en ideal ve gelişmiş kanun tasarısı** olması bakımından bu lâyiha son derece önemlidir. Mülkiye ve Maârif, Tanzimat, Maliye ve Nâfia Dairelerine ilaveten bir de **Deavî Dairesi** ve onun bağlı olduğu **Deavî Heyeti** kurulmasını önceleyen mezkûr lâyiha ile Şûrâ-yı Devletin idari yargı kararlarının Sadarete sunulmadan re'sen infâz edilmesi suretiyle tutuk adalete son verilmesi amaçlanmıştır.

Şûrâ-yı Devlet Osmanlı Döneminde elli dört yıllık süre zarfında 10' u aşkın yapısal değişiklik ile 47 kez başkan atamasına muhatap olmakla birlikte zaman içerisinde evirilen yapısı ile bir **"İhtisas Kurumu"** niteliği kazanmış ve kendisine duyulan ihtiyacı canlı tutmuştur. Nitekim bu Kurum son İstanbul Hükümetinin 4 Kasım 1922/4 Teşrîn-i Sâni 1338 tarihindeki istifasına kadar çalışmalarına devam etmiştir. Bu istifa ile birlikte Şûrâ-yı Devletin Osmanlı Devleti'ndeki hukuki ve fiili sergüzeştisi sona ermiş ve yarım asrı aşkın mücehhez ve mümtaz birikimi ile Cumhuriyet Türkiye'sine tevarüs eden seçkin kurumlardan biri olmuştur.

23 Nisan 1920'de TBMM'nin açılışından kısa bir süre sonra Anadolu Hükümeti tarafından da kuruluşu gündeme getirilen Şûrâ-yı Devlet, 1920 yılı Bütçe Kanunu (Muvâzene-i Umûmiye) görüşmelerinde yoğun tartışmaların konusu olmuştur. İlginç şekilde Osmanlıdan Cumhuriyet Türkiye'sine tevarüs eden Kurumlardan hiçbiri kurulduğu ilk yıllarda TBMM'nin gündemini Şûrâ-yı Devlet kadar meşgul etmemiş hatta onun kadar sert tartışmalara yol açmamıştır. Ankara Hükümetinin ısrarına rağmen Şûrâ-yı Devlet yeniden teşkil edilmemiş ve memur yargılamalarındaki görev ve yetkileri 4 Temmuz 1337/1921 tarih ve 131 sayılı Şûrâ-yı Devletin Memûrîn Muhâkemâtına Mütteaâllik Vezâifinin Sûret-i İfâsı Hakkında Kanun ile TBMM içinden seçilen heyetlere devredilmiştir. 20. yüzyılın politika geliştiricilerine mühim ve anlamlı bir miras olarak intikal etmiş olan Şûrâ-yı Devlet, 1922 ile 1925 arası dönemde kesintiye uğrasa da tecrübe ettiği kamusal hizmetlerden dolayı kendisine duyulan ihtiyaç Cumhuriyet Döneminde de devam etmiştir. Bu çerçevede **1924 Anayasası'nın** 51. maddesi ile Şûrâ-yı Devletin yeniden teşkil edilmesi hükme bağlanmıştır. Madde içeriği: "İdarî dâvâ ve ihtilâfları rü'yet ve hâl, hükûmetçe ihzâr ve tevdi olunacak kanun lâyihaları ve imtiyâz mukâvele ve şartnâmeleri üzerine beyân-ı mütâla'a, gerek kendi kanûn-ı mahsûsu ve gerek kavânin-i sâ'ire ile mu'ayyen vezâ'ifi ifâ etmek üzere bir Şûrâ-yı Devlet teşkil edilecektir..." hükmünü amirdir. Görüldüğü üzere mezkûr Anayasa'nın 51. maddesi ile kendi özel kanunu ve diğer kanunlarda gösterilen görevler dışında yeni kurulacak olan Şûrâ-yı Devlete iki temel görev verilmiştir. Bunlardan birincisi idari dava ve uyuşmazlıkları görüşmek ve karara bağlamak, diğeri ise hükûmet tarafından hazırlanarak kendisine gönderilen kanun tasarıları ile imtiyâz mukâvele ve şartnâmelere ilişkin görüş vermektir. Esasen hükûmetçe hazırlanıp gönderilen kanun tasarıları ile hükûmetçe talep edilen imtiyâz, mukâvele ve şartnâmelere ilişkin görüş verme yetkisi, Şûrâ-yı Devletin Osmanlı Dönemi için de önemli düzeyde benzerlik taşımaktaydı. Aradaki fark Osmanlı Döneminde hükûmetin ihtiyaç duyduğu kanun lâyihalarının hükûmet adına doğrudan Şûrâ-yı Devlette de müzakere edilip tanzim edilebilmesidir. Dahası bu konuda tüm düzenleme çalışmalarında kurulduğu ilk yıllarda Şûrâ-yı Devletin genel görevli olması ve bu düzenlemelerin Şûrâ-yı Devlet mutfağında hazırlanmasının kurala bağlanmasıdır.

1924 Anayasası ile kendisine anayasal dayanak bulan Şûrâ-yı Devletin teşkilat kanunu ise bir yıl sonra hazırlanan 669 sayılı Yasa ile yürürlüğe girmiştir. Ancak TBMM tarafından Şûrâ-yı Devlete üye seçimleri 23 Haziran 1927'de yapılabilmemiş olduğundan Şûrâ-yı Devlet fiilen 6 Temmuz 1927'de çalışmaya başlayabilmiştir. Cumhuriyetin Şûrâ-yı Devleti yeniden kuran bu ilk teşkilat kanununa bakıldığında kanunun, dört fasıl/bölüm 50 maddeden ibaret olduğu görülmektedir. Şûrâ-yı Devletin Başvekâlete merbût/bağlı olarak kurulduğu, Tanzimat, Mülkiye, Maliye ve Nâfia ile Deavî Daireleri olmak üzere dört daireye ilaveten Heyet-i Umûmiye ile Deavî Heyet-i Aleniyesinden müteşekkil bir yapı

ön görülmüştür. Başkan dâhil 22 üyenin görev yapması amaçlanmıştır. Şûrâ-yı Devletin başvekâlete bağlı olarak kurulması Osmanlı geleneğine uygundur. Bu tespit aynı şekilde daire isimleri için de geçerlidir. 1918 tarihli tasarıda yer alıp dönemin koşullarından dolayı yasalasamayan kanun teklifinde yer alan Deâvî Dairesi 669 sayılı Kanun ile kurulabilmiştir. Diğer daireleri idari vasfı haiz iken Deâvî Dairesi kazâî/yargısal nitelik taşımaktadır. Cumhuriyet Dönemi Şûrâ-yı Devletin Osmanlı Döneminden ayrılan en önemli farklılığı da bu daire üzerinden kendisini ortaya koymaktadır. Şöyle ki, bu dairenin donatıldığı hukuki statü sayesinde Şûrâ-yı Devletin Osmanlı Dönemindeki tutuk adalet vasfındaki yargısal kararları, bağımsız adalet niteliğini kazanmak için yasal dayanak elde etmiştir. Kanun'un 48. maddesinde: "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.

669 sayılı Yasa'nın diğer önemli farkı da 3. ve 4. madde ile Şûrâ-yı Devlet Üyelerinin TBMM tarafından seçilmesini ve Meclis çoğunluğu onaylamadıkça da üyelerin azl edilemeyeceğini teminat altına almasıdır. Mezkûr kanun'un 15. maddesinde Şûrâ-yı Devlete verilen görevler; Hükümet tarafından hazırlanan ve gönderilen kanun tasarıları hakkında görüş vermek ve bütün nizâmnâmeleri incelemek, kanun ve nizâmnâmeler gereği sorumlu tutulduğu konuları görüşmek, hükümetçe tevdi olunan her mesele hakkında görüş vermek, idarî davaları görüşmek ve karara bağlamak olarak sayılmıştır.

Şûrâ-yı Devlet Kanunu'nun bazı maddelerinin tadiline ve bu kanuna bazı madde ilavesine dair 21 Temmuz 1931 tarih ve 1859 sayılı Kanun ile 669 sayılı Kanunda bazı değişiklikler söz konusu olmuştur. En dikkat çekici değişiklik ikinci bir Deâvî Dairesi ile Deâvî Daireleri Umûmi Heyetinin kurulmasıdır. Esasen bu Heyet, Deâvî Alenî Heyetinin yerine kurulmuştur. Adı geçen Heyet her iki Deâvî Dairesinin tüm üyelerinden oluşmaktaydı. Bu Heyet karar alırken oyların eşit çıkması halinde Şûrâ-yı Devlet Başkanının Heyete dâhil olması ile karar sürecinin tamamlanması ön görülmüştür. Şûrâ-yı Devlet Başkanına gerek gördüğü takdirde Şûrâ-yı Devlette bulunan tüm daire ve heyetlere başkanlık yapabilmesine imkân tanınmıştır. Yapılan değişikliklerin Şûrâ-yı Devletin yargısal yükünü hafifletmeye dönük olduğu görülmektedir. Diğer taraftan 1934 yılına gelinceye kadar Şûrâ-yı Devlet önünde dava kaybedenlerin hemen hepsinin TBMM'ye yaptığı müracaatlar üzerine, işi inceleyen Arzuhâl Encümeninin (Dilekçe Komisyonu), hiç şüpheye düşmeden Şûrâ-yı Devlet kararlarını çoğunlukla hak sahipleri lehine bozduğu, bu durumun ise Kurumun saygınlığını hatta idari yargı mercii olarak varlığını tehlikeye düşürdüğü ifade edilmiştir. 12/04/1934 tarihli ve 803 Nolu TBMM Kararı "Devlet Şûrâsı Deâvî Dairesi, kazâî vazîfe gören müstakil mahkeme sıfat ve salâhiyeti ile mücehhezdir" ile Şûrâ-yı Devletin Deâvî Dairesinin **bağımsız bir yargı statüsünde olduğunun** altı çizilmiştir. TBMM'nin bu kararı ile Arzuhâl Encümeninin verdiği kararların anayasaya uygunluk sorunu giderilmiştir.

669 sayılı Şûrâ-yı Devlet Kanunu, 21/12/1938 tarihli ve 3546 sayılı Devlet Şûrası Kanunu ile mülga hale gelmiştir. Dokuz Fasil/Bölüm 62 maddeden müteşekkil bu kanun ile Başkan dâhil 31 üye ile üçü idari, ikisi kazâî/yargısal görev ifa etmek üzere toplam beş dairenin görev yapması ön görülmüştür. 1924 Anayasasının 51. maddesi ilk şekliyle yürürlükte olduğundan görev, yetki ve sorumluluklarında bir daralma ya da genişleme olmamakla birlikte kanun adı "**Devlet Şûrası Kanunu**", dairelerin adı ise birinci, ikinci, üçüncü, dördüncü ve beşinci daire olarak yasada yerini almıştır. İlk üç dairenin idari, son iki dairenin ise yargısal görev üstlenmesi ön görülmüştür. Devlet Şûrasının artan yargısal yükünü karşılayabilmek için yargısal görev ifa etmek üzere 27/5/1946 tarihli ve 4904 sayılı Kanun ile 6. Daire kurulmuştur. Böylece Devlet Şûrasında üçü idari ve diğer üçü de yargısal olmak üzere toplam altı dairesel bir yapı

oluşmuştur.

Kuruluşundan itibaren Şûrâ-yı Devlet/Devlet Şûrası ile ilgili en radikal anayasal değişiklik 1961 Anayasası ile söz konusu olmuştur. Anayasa'nın Danıştay başlıklı 140. maddesi: "Danıştay, kanunların başka idari yargı mercilerine bırakmadığı konularda **ilk derece ve genel olarak üst derece idare mahkemesidir**. Danıştay, idari uyuşmazlıkları ve davaları görmek ve çözümlenmek, Bakanlar Kurulunca gönderilen kanun tasarıları hakkında düşüncesini bildirmek, tüzük tasarılarını ve imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerini incelemek ve kanunla gösterilen diğer işleri yapmakla görevlidir...Danıştayın kuruluşu, işleyişi, yargılama usûlleri, mensuplarının nitelikleriyle atanmaları, hakları ve ödevleri, aylık ve ödenekleri, meslekte ilerlemeleri, haklarında disiplin kovuşturması yapılması ve disiplin cezası uygulanması, **mahkemelerin bağımsızlığı** ve **hâkimlik teminatı esaslarına** göre kanunla düzenlenir." hükmüne yer vermiştir. 1868 yılında Şûrâ-yı Devlet adıyla kurulup yaşadığı değişim ve dönüşümün sonucu olarak Cumhuriyet Dönemi'nde 1961 Anayasası ile Danıştay adını alan bu Kurum ilk kez anayasanın **Yargı** başlıklı üçüncü bölümünde "**Yüksek Mahkemeler**" başlığı altında düzenlenmiştir. Bu durum 1961 Anayasasının hukuk devletini gerçekleştirmek için üç unsura özel önem verdiği, bu unsurların ise "yargı bağımsızlığı", "etkili bir anayasa yargısı" ve "etkili bir idari yargı" olduğu şeklindeki tespiti teyit etmektedir.

1961 Anayasası'nın Danıştay için ön gördüğü yeni teşkilat kanunu ise 24/12/1964 tarihli ve 521 sayılı Yasa ile hayata geçirilmiştir. Kanun'un 1. maddesi Danıştayı "Danıştay, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ile görevlendirilmiş yüksek idare mahkemesi, danışma ve inceleme- merciidir." şeklinde tanımlamıştır. Danıştayın teşkilat yapısı ile karar organları, büyük oranda 521 sayılı Yasa ile günümüzdeki şeklini almıştır. Oldukça ayrıntılı düzenlenen ve 174 maddeden oluşan bu kanun ile üçü idari, dokuz yargısal işlev görmek üzere 12 dairesel bir yapı kurulmuştur. Dairelerin başkan dâhil en az beş üyeden oluşması ön görülmüştür. Görev, yetki ve sorumlulukları Cumhuriyet Döneminde çıkarılmış diğer kanunlarla oldukça benzerdir.

Son olarak Danıştay, 1982 Anayasası'nın **Yargı** başlıklı üçüncü bölümünde "**Yüksek Mahkemelere**" yer verilen kısımda 155. madde ile düzenlenmiştir. Buna göre: "Danıştay, idari mahkemelerce verilen ve kanunun başka bir idari yargı merciine bırakmadığı karar ve hükümlerin son inceleme merciidir. Kanunla gösterilen belli davalara da ilk ve son derece mahkemesi olarak bakar."

(Değişik ikinci fıkra: 13/8/1999-4446/3 md ve 2017 değişiklikleri dahil) Danıştay, davaları görmek, kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleri hakkında iki ay içinde düşüncesini bildirmek, idari uyuşmazlıkları çözmek ve kanunla gösterilen diğer işleri yapmakla görevlidir..." hükmüne yer verilmiştir.

1982 Anayasası ile Danıştaya verilen diğer bir yetki ve sorumluluk da **Tüzükler** başlıklı 115. madde ile düzenlenmiştir: "Bakanlar Kurulu, kanunun uygulanmasını göstermek veya emrettiği işleri belirtmek üzere, kanunlara aykırı olmamak ve Danıştayın incelemesinden geçirmek şartıyla tüzükler çıkarabilir." ibaresi yer almaktaydı. Tüzük çıkarılmasında Danıştay incelemesi zorunlu tutulmuştu. Ancak 2017 yılı anayasa değişikliği ile (**21/1/2017-6771/16 md.**) 115. madde mülga olmuş durumdadır. Böylece Danıştayın kuruluşundan günümüze en temel danışma ve inceleme konularından biri olan *tüzükler için görüş bildirme hususu* ortadan kalkmıştır.

Şûrâ-yı Devlet kurulduğu günden 93 yıl sonra Danıştay adıyla ilk kez 1961 Anayasası'nda düzenlenmiş olup bu isim 1982 Anayasası'nda da korunmuştur. Bu iki anayasanın Danıştay bağlamındaki en önemli ortak noktası ise her ikisinde de kendisine "**Yargı**" bölümünde ve "**Yüksek Mahkemeler**" başlığı altında yer verilmiş olmasıdır. 1982

Anayasasının ön gördüğü Danıştay yapısı ise 06/01/1982 tarihli 2575 sayılı Danıştay Kanunu ile teşkil edilmiş olup bu kanun ile 521 sayılı Kanun ilga edilmiştir. 2575 sayılı Kanun'un 1. maddesi "Danıştay, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ile görevlendirilmiş Yüksek İdare Mahkemesi, danışma ve inceleme merciidir." hükmünü amirdir. Danıştayın temel görev tanımının 521 sayılı yasayla aynı olduğu dikkat çekmektedir. Danıştayın bağımsızlığına vurgu yapan 2. madde ise hem 521 sayılı hem de 2575 sayılı Kanunda aynen yer almıştır. 2575 sayılı Kanunda yapılan değişiklikler ile daire sayısı önce 14'ü dava, 1'i idari olmak üzere 15 dairesel bir yapıya, 2014 yılında yapılan değişiklikle de 15'i dava, 2'si idari olmak üzere 17 dairesel bir yapıya dönüşmüştür. Son dönemde yapılan (1/7/2016 tarihli ve 6723 sayılı Kanun'un 3 üncü maddesiyle) değişiklikle ise 15 dava dairesi 9'a ve 2 idari daire sayısı ise 1'e düşürülmüş ve toplam 10 dairesel yeni bir teşkilat yapısının kurulması öngörülmüştür. Her dairede bir başkan ve yeteri kadar üye bulundurulmaktadır. Heyetler başkan ve dört üyenin katılımı ile toplanır salt çoğunluk ile karar verir. Üye sayısının yeterli olması durumunda birden fazla heyet oluşturulabilir. Daire sayısının ciddi anlamda azaltılmak istenmesinin en önemli sebeplerinden biri, adli yargıda olduğu gibi idari yargıda da "istinâf sistemi"ne geçilmesidir. Dava ve İdari Daireler arasındaki oran ise Danıştayın mevcut iş yüküne uygundur. İstisari vasfının son derece daraldığı görülmektedir. Çünkü ilk kurulduğunda beş daireden müteşekkil olan Şûrâ-yı Devlet'in bir dairesi yargısal diğer dairesi ise etkin neticeler doğuran danışma (istişâre) vasfıyla mücehhezdir.

Görüldüğü üzere kurulduğu 1868'den günümüze, merkezî yönetim için üstlendiği danışma vazifesi, Danıştayda sistematik bir biçimde gerilemektedir. Bu doğrultuda günümüzde Danıştayın yargılama dışı görevlerinin sembolik ve şeklen kaldığı söylenebilir. Nitekim Danıştayın yargısal görevi dışında kalan danışma ve inceleme yani idari görev alanının gittikçe eridiğinden bahisle kuruluş felsefesine uygun olarak *danışma ve inceleme görevinin yeniden etkinleştirilmesine* yönelik zaman zaman en yetkili makamlardan çağrılar yapıldığı görülmektedir. Ancak Danıştayın 2019-2023 Dönemi Stratejik Planında misyon olarak "İdari uyuşmazlıkları, evrensel hukuk değerleri ve hukukun üstünlüğü ilkesi ışığında, insan haklarını esas alan, bağımsız, tarafsız, adil bir yargılama yapmak suretiyle makul sürede nihai şekilde çözümleyerek içtihat birliğini sağlamak, *danışma ve inceleme görevini etkin bir şekilde yerine getirmek*" ibaresi yer alırken vizyon kısmında ise "İdari yargının evrensel öncüsü ve adaletin güvencesi olmak" ifadesine yer verilmiştir. Esasen bu misyon ve vizyon Danıştayın geldiği noktadaki teşkilat yapısı ile görev tanımına uygun olup bu Kurumun yürüttüğü hizmetlerde, danışma ve inceleme görevinin tuttuğu sınırlı düzeyi ortaya koymaktadır. Bu bağlamda Danıştayda bulunan daireselerin %90'ı şu an itibarıyla yargısal (ilk derece ve temyiz mahkemesi) %10'u ise danışma-inceleme görevi yapmaktadır.

Sonuç olarak; Fransa'dan mülhem ihdâs edilen Şûrâ-yı Devlet/Danıştay Dairelerinde yargısal ve idari görev dağılımı Türkiye'de bu durumda iken, kaynak ülke Fransa'da Conseil d'État'nın (Devlet Konseyi/Fransız Danıştayı) 6'sı idari, 1 tanesi ise yargısal olmak üzere toplam 7 ana daireden oluşması, Fransız Danıştayında idari fonksiyonunun etkin bir şekilde kullanılmaya devam ettiğini göstermektedir. Danışma ve inceleme görevleri yönüyle 1868'deki kuruluş mantığından epey uzaklaşıp neredeyse tamamen yargısal bir işlev üstlenirse de Danıştay, verdiği kararlar ile hukuk devleti anlayışının gelişmesine ve yerleşmesine ciddi katkılar vermiş olup bugün Türkiye Cumhuriyeti'nin vazgeçilmez kurumları arasında yerini almıştır.

Zeki ERASLAN

KAYNAKÇA

BOA, İ.DUİT,58/44-1

BOA, İ. DUİT, 58/48-2

BOA, İ.DUİT, 58/51-2

BOA, İ.DUİT, 58/51-4

BOA, HH, 16425

1864 Vilâyet Nizâmnâmesi (Düstûr, I. Tertip, 1. Cilt, Matbaa-i Âmire, 1289, s. 608-624.

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

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

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

669 sayılı Şûrâ-yı Devlet Kanunu, Resmî Cerîde, 7 Kanûn-ı Evvel 1341 (7/12/1341), Sayı: 238.

Cerîde-i Resmîye, 11 Temmuz 1337, No:20.

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

DANIŞTAY, **İdare Faaliyet Raporu 2019**.

DANIŞTAY, **Stratejik Plan (2019-2023)**.

DAVİSON, Roderic H., **Reform in Ottoman Empire (1856-1876)**, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1963.

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

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

GÖRELİ, İsmail Hakkı, **Devlet Şûrası (Şûrayı Devlet- Danıştay)**, Yeni Matbaa, Ankara, 1953.

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

GÜNGÖR, Zerrin (Danıştay Başkanı), **Danıştay ve İdari Yargı Günü 146. Yıl Sempozyumu Açış Konuşması (12.05.2014)**, Danıştay Yay., 2014, Ankara, ss. 5-8.

İNAL, İbnülemin Mahmut Kemal, **Son Sadrazamlar I**, 3. Baskı, Dergah Yay., İstanbul, 1982.

LAMOTHE, Oliver Dutheillet, “Fransız Danıştay’ı” (Le Conseil d’Etat), (çev.: Hasan Basri Gültekin), **Danıştay Dergisi**, Sayı 50-51, Ankara, 1983, ss. 3-21.

LAYARD, Henry, **With Portrait And Illustrations**, Vol: II (Chapter IV), London, 1903.

Leteourneur, M.- J. Méric, **Conseil d’État et Juridictions administratives**, Librairie Armand Colin, Paris, 1955.

Meclis-i Mebûsan Zabıt Cerîdesi, 61. İn’ikat, Celse 1, 3 Mart 1334.

MARDİN, Şerif, **Türk Modernleşmesi** (Makaleler 4), 6. Baskı, İletişim Yay., İstanbul, 1999.

MİMAROĞLU, M.Reşat, **Cumhuriyet Devrinde Danıştay ve İdare Davaları**, Zerbamat, Ankara, 1945.

ONAR, Sıdık Sami, **İdare Hukukunun Umumî Esasları**, Cilt: 1, 2. Baskı, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1960.

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

SUNGU, İhsan, "Tanzimat ve Yeni Osmanlılar, **Tanzimat**, Cilt 2., MEB Yay., İstanbul,1999, ss. 777- 857.

TANÖR, Bülent, **Osmanlı- Türk Anayasal Gelişmeleri**, 2. Baskı, YKY, İstanbul, 1998.

ÜLKEN, Hilmi Ziya Tanzimat'tan Sonra Fikir Hareketleri, **Tanzimat**, Cilt 2, MEB Yay., İstanbul, 1999, ss.757-775.

ULUSOY, Ali "Danıştay'ın Yargılama Dışı Görevleri", **Danıştay ve İdari Yargı Günü 146. Yıl Sempozyumu**, Danıştay Yay., 2014, Ankara, ss. 63-72.

28/11/2023 tarihinde <https://ataturkansiklopedisi.gov.tr/bilgi/danistay/?pdf=3702> adresinden erişilmiştir