

# TBMM'NİN ERKEN DÖNEMLERİNDE İYİ YÖNETİM GELİŞTİRME ÖRNEĞİ: İSTİDA (ARZUHAL) ENCÜMENİ VE HAFTALIK MUKARRERAT CETVELİ

The Example of Developing Good Management in the Early Periods of  
the Grand National Assembly of Turkey: Petition Commission and Weekly  
Decisions Chart

Öğr. Gör. Dr. Enes ÖZ\*

Geliş Tarihi: 09.03.2022 | Yayına Kabul Tarihi: 28.05.2022

## Öz

Türk devlet yapısında geçmişten beri gelen, halkın şikâyetlerini yöneticilere iletebilme geleneği zamanla iyi yönetim anlayışının daha da güçlenmesi ile dilekçe hakkı kavramını ortaya çıkarmıştır. I. Büyük Millet Meclisi'nin açılması ile Osmanlı Devleti döneminde dilekçe hakkının kullanılabilmesi için oluşturulan İstida Encümeni meclis içerisinde tekrardan işler hale getirilmiştir. Bu kapsamda meclisin ve cumhuriyetin ilk yıllarında İstida (Arzuhal) Encümeni olarak isimlendirilen dilekçe komisyonunun çalışma usul ve esaslarının, faaliyet alanlarının ve encümen özelindeki konuların ortaya konulması çalışmamızın temel tezini oluşturmuştur. Bunun yanında İstida Encümeni tarafından tutulan Haftalık Mukarrerat Cetvelinin incelenmesi de amaçlanmıştır.

İstida Encümeni'ne gelen dilekçelerin kaydedilip haftalık olarak basılan cetvellerin 1925 yılından itibaren olan sayıları TBMM Kütüphanesi tarafından açık erişime konulmuş olup, cetvellerin Osmanlıca ve Haftalık Mukarrerat Cetveli adı ile yayımlandığı ilk 4 cildi olan 1925-1928 yılları arası taranmıştır.

## Abstract

The tradition of conveying the complaints of the people to the administrators, which has been in the Turkish state structure from the past has revealed the concept of the right to petition with the strengthening of the understanding of good administration over time. With the opening of the I. Grand National Assembly, the Petition Commission, which was created in order to exercise the right to petition during the Ottoman Empire, was reactivated within the parliament. In this context, the basic thesis of our study was to reveal the working procedures and principles, the fields of activity and the specific issues of the commission, which was called the Petition Commission in the first years of the parliament and the republic. In addition to this, it is aimed to examine the Weekly Decisions Chart kept by the Petition Commission.

The numbers of the charts, which were recorded and published weekly after the petitions received by the Petition Commission, since 1925 have been put into open access by the Library of the Grand National Assembly of Turkey. It was scanned between 1925-1928, the first 4 volumes of which the tables were published in Ottoman Turkish and under the name of

\* Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi, Hacıbektaş Teknik Bilimler Meslek Yüksekokulu, enesoz@nevsehir.edu.tr, ORCID ID: 0000-0001-5626-5516

Ayrıca I. Büyük Millet Meclisi, İstida Encümeni ve bağlantılı konular ile ilgili arşiv kaynakları ve tetkik eserlerde edinilen bilgiler tasnif edilerek, çalışmamızda sentezlenmiştir.

I. Büyük Millet Meclisi'nin açılması ile birlikte faaliyetine başlayan İstida Encümeni 1924 Anayasası'na kadar Kanun-ı Esasi'de yer alan dilekçe ile ilgili maddeler hükmüne göre görev yapmıştır. Yeni kurulan Türkiye Cumhuriyeti sonrası TBMM'de İstida Encümeni'nin kurumsallaşması 1927 Dahili Nizamnamesi ile gerçekleşmiştir. Bu nizamname ile encümenin sayısı belirlenmiş, çalışmalarına yönelik usul ve esaslar düzenlenmiştir. İstida Encümeni halkın istek ve şikâyet dilekçelerini almış, alınan dilekçeler numaralandırılarak sınıflandırılmıştır. Daha sonrasında ise dilekçeler uzmanlık konularına göre kimi zaman başka encümenliklere, kimi zaman da bakanlıklara gönderilmiş ve cevaplanmıştır. İstida Encümeni tarafından dilekçeler üzerinde verilmiş olan kararlar Haftalık Mukarrerat Cetveline kaydedilmiş ve basılıp neşredilmiştir. Bu durum İstida Encümeni üzerinden cumhuriyetin ilk yıllarında halkın dilek ve şikâyetlerinin tahlil edilmesine de olanak sağlamıştır.

**Anahtar Kelimeler:** İstida Encümeni, Mukarrerat Cetveli, TBMM

Weekly Decisions Chart. In addition, the information obtained in the archive resources and research works related to the I. Grand National Assembly, Petition Commission and related subjects were classified and synthesized in our study.

The Petition Commission, which started its activities with the opening of the I. Grand National Assembly, worked in accordance with the provisions of the articles related to the petition in the Kanun-ı Esasi until the 1924 Constitution. After the newly established Republic of Turkey, the Petition Commission was institutionalized in the Grand National Assembly of Turkey with the 1927 Internal Regulation. With this regulation, the number of the commission was determined and the procedures and principles for its work were regulated. The Petition Commission received the requests and complaints of the people, and the received petitions were numbered and classified. Afterwards, the petitions were sometimes sent to other commissions and sometimes to the ministries according to their fields of expertise and answered. Decisions made by the Petition Commission on the petitions were recorded in the Weekly Decisions Chart and published. This situation provided the opportunity to analyze the wishes and complaints of the people in the first years of the republic through the Petition Commission.

**Keywords:** Petition Commission, Decisions Chart, Grand National Assembly of Turkey

## GİRİŞ

Dünya üzerinde devlet yapılanmalarının oluşumundan itibaren halkın dilek ve şikâyetlerini yöneticilere aktarabileceği bir mekanizma çoğu zaman var olmuştur. Devletlerin yönetiliş biçimine, liderlerin yönetim anlayışına ve devletlerin içerisinde buldukları süreçlere göre değişkenlik gösterse de dilekçe hakkı ve benzeri uygulamalar birçok devlet tarafından yürütülmüştür. Dünyada farklı örnekleri görülen dilekçe hakkı Türk devletler tarihinde köklü bir geçmişi kapsamış, İslamiyet öncesi dönemde Türk hükümdarlar Yargu ve Yolaklar oluşturarak halkın şikâyetleri ile doğrudan ilgilenmişlerdir. İslamlaşma ile birlikte Divan-ı Mezalim ve Divan-ı Hümayun anlayışı gelişim göstermiş, her iki yapılanma da dilek ve şikâyetlerin iletildiği bir kurum görevi yürütmüştür. Anayasacılık faali-

yetlerinin başlaması ile birlikte vatandaşın dilekçe hakkı, kanunlar ile güvence altına alınmıştır.

Milli Mücadelénin yürütülmesi görevini üstlenen Büyük Millet Meclisi'nin açılması sonrası oluşturulan İstida (Arzuhal, Dilekçe) Encümeni, olağanüstü durumlarda dahi dilekçe hakkının saklı kaldığının ve iyi yönetim ilkelerinin yerine getirilmeye çalışıldığının bir göstergesi olmuştur. İstida Encümeni meclise dilekçe ile başvuran halkın istek ve şikâyetlerini alarak gerekli cevapları vermiştir. Burada alınan kararlar Haftalık Mukarrerat Cetveline işlenerek 1927 yılından itibaren yayımlanmıştır. Günümüzde TBMM Dilekçe Komisyonu adı ile faaliyet yürüten encümen, 1927 yılına kadar İstida Encümeni, Dahili Nizamnamesi sonrası Arzuhal Encümeni olarak isimlendirilmiştir. Bu bağlamda çalışmamızda encümen için istida ve arzuhal kelimelerinin her ikisi de kullanılmıştır.

Çalışmamızda Türk tarihindeki dilekçe hakkının kökeni, Türk demokrasi geçmişinde anayasalar içerisinde dilekçe hakkına yönelik düzenlemeler aktarılmış, İstida Encümeni faaliyetleri, çalışma usul ve esaslarının ortaya konulması amaçlanmıştır. İstida Encümeni tarafından dilekçeler üzerinde verilen kararların yayımlandığı Haftalık Mukarrerat Cetveli çalışmamızda önemli bir yer tutmuştur. Dilekçelerin kayıt altına alındığı cetveller 1927 yılındaki Dahili Nizamnamesi sonrası daha düzenli bir hal almış ve TBMM tarafından yayımlanmaya başlamış ancak yayımlanan nüshaların 1920'den itibaren değil, 1925 yılından itibaren olanları erişime açılmıştır. Bu sebepten dolayı TBMM Kütüphanesi'nden de faydalanarak 1925'ten başlamak üzere Haftalık Mukarrerat Cetveli ile ilgili somut bilgilere ulaşılabilmiş, bu isim ile son kez yayımlandığı 1928 yılına kadar, İstida Encümeni tarafından dilekçeler üzerinde alınan kararlar Osmanlıca ile yazılmıştır. 1929 yılından itibaren yeni alfabe ile çıkan cetvelin bundan sonraki yıllardaki nüshaları daha kapsamlı bir çalışmanın konusu olabileceği için zaman sınırlandırması da cetvelin ilk 4 cildini kapsayan 1925-1928 arası olarak belirlenmiştir.

TBMM özelinde birçok çalışma olmasına rağmen meclisin ilk yıllarındaki komisyonları konu alan az sayıda tetkik eser bulunmaktadır. Bu noktada TBMM'nin ilk yıllarındaki yapısı ve işleyişi ile meclisin erken dönemlerindeki komisyonlardan biri olan İstida Encümeni ve yeni alfabe kabul edilinceye kadar Osmanlıca olarak basılan 1925-1928 yılları arasındaki Haftalık Mukarrerat

Cetveli özelindeki bir boşluğun kapatılması hedeflenmiştir. Zira dilekçe hakkı veya I. Büyük Millet Meclisi'nin bu yöndeki faaliyetleri ile ilgili çeşitli eserler olsa da meclisin ilk açılış dönemindeki İstida Encümeni ile ilgili çalışmalar sınırlı ve hukuksal yaklaşımlar boyutunda kalmıştır. Çalışmamızda İstida Encümeni faaliyetlerini, hangi kanunlara göre çalışma yürüttüğünü, halkın encümene hangi dilekçeler ile başvurduğunu, cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren vatandaşın şikâyetlerinin dilekçelere yansıyan biçimi ile ne yönde olduğunu tarih perspektifi ile aydınlatmak amaçlanmıştır. Bu sayede İstida Encümeni ile ilgili bilgilerin aydınlatılması ve bu encümen tarafından tutulan cetvellerden yola çıkarak erken cumhuriyet döneminde halkın dilek ve isteklerinin hangi alanda yoğunlaştığının tahlili yapılmaya çalışılmıştır.

## 1. İYİ YÖNETİM İLKELERİ VE TÜRK TARİHİNDE İYİ YÖNETİM ANLAYIŞININ GELİŞİM SÜRECİ

Batı dillerinde genel itibariyle “good governance veya “good management” olarak yer bulan iyi yönetim kavramı birçok kuruluş tarafından sıklıkla kullanılmaktadır. Birleşmiş Milletler, IMF, OECD ve Dünya Bankası gibi kuruluşların raporlarında karşılaşılan bu kavram, akademik alanlarda araştırma konularına da içerik oluşturmuştur. Çeşitli tanımlara sahip olan iyi yönetim kavramı genel itibariyle; katılımcı, şeffaf, hesap verebilir, ahlak, erdem ve liyakatin egemen olduğu bir yönetim anlayışını ifade etmektedir.<sup>1</sup> İyi yönetim ile ilgili ilkeler 28 Mart 2013 tarih ve 28601 sayılı Resmi Gazetede “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” içerisinde açıklanmıştır. Yönetmeliğin “İyi Yönetim İlkeleri” başlığı altında bu kavram adalet anlayışı ile kanuna uygun, ayrımcılığı önleyen, ölçülü, yetkinliği kötüye kullanmayan olarak ifade edilmiştir. Buna ek olarak iyi yönetim ilkeleri eşitlik, tarafsızlık, dürüstlük, nezaket, şeffaf, hesap verebilir, kazanılmış hakkı koruyan ve haklı beklentiye uygunluk gösteren şeklinde sıralanmıştır. Ayrıca dinlenilme, savunma, bilgi edinme haklarına riayet edilen, makul sürede karar verebilen, kararları geçerli olan, karara karşı başvuru yollarını gösteren, kararların geciktirilmediği ve kişisel verilerin korunduğu anlayış da iyi yönetim ilkelerinin ölçütlerinden olmuştur.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Coşkun Can Aktan (2014), “İdeal Devlet ve İyi Yönetim: Temel İlkeler”, *Kurallar ve Kurumlar, Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, Cilt: 7, Sayı: 1, s.55, 56.

<sup>2</sup> *Resmi Gazete*, Sayı: 28601, 28 Mart 2013, s.3.

Türk tarihinde iyi yönetime yönelik anlayış devlet yapısındaki kurumsallaşma süreci sonucu ortaya çıkmaya başlamış, hükümdarların yol göstericileri olan arif ve bilge hocalar yöneticilik bağlamındaki öğütleri ile rehber olmuşlardır. Devlet yöneticilerine verilen öğütlerin ilk ve en somut örneklerinin başında 8. yüzyıla kadar uzanan Orhun abideleri gelmiştir. Türk hakanının halkı nasıl yönetmesi gerektiğinin esas olarak işlendiği Orhun abidelerindeki yazılarda, Kültigin ve Bilge Kağan'ın milleti önemsemesi ve hizmetkâr bir liderlik anlayışı yürütmeleri ortaya konulmuştur. Göktürk devlet idarecilerinin hizmetkâr bir liderlik anlayışı benimsemeleri yanında, millete kendi oğulları gibi bakmaları ifade edilmiştir.<sup>3</sup> Orhun abidelerinde geçen "(...)Türk milleti için gece uyumadım, gündüz oturdum(...)" ve "(...)ölecek milleti diriltip besledim. Çıplak milleti elbiseli, fakir milleti zengin kıldım. Az milleti çok kıldım(...)"<sup>4</sup> ifadeleri hizmetkar bir liderlik anlayışının getirisi olarak iyi yönetim ilkelerinin yansımalarını göstermiştir. Buna ek olarak eski Türk devlet geleneğinde yer alan meclis anlayışı ile halkın talepleri her daim dikkate alınmış, ahlak, erdem ve liyakat daima yönetimin temel felsefelerinden olmuştur.

Türk devlet geleneğinde yönetenler, yönetilenlere adalet ile davranmayı esas edinmişlerdir. Devlet yönetim mekanizması halkın şikâyetlerini iletebilmesine müsait şekilde dizayn edilmiş, şikâyeti olan vatandaşlar devlet başkanına başvurmak suretiyle davasının görüşülmesini isteyebilmiştir. Uygur Devleti'nde Alp İlterber'in annesi halkın şikâyetlerini dinlemiş ve davalara çözüm getirmiştir. Türk töresinin bir getirisi olarak hükümdar devletin başı sıfatıyla Yargu, Yolak ve Daru'l Adl gibi şikâyet divanı veya mahkemelerde adalet dağıtmış, buradaki davalarda halk yönetime her şikâyetini iletebilmiştir.<sup>5</sup>

İslamiyet öncesi ve İslamiyet'ten sonra Türk devlet anlayışında yöneten ve yönetilenler arasında ilişki daima gelişim kaydetmiştir. İyi yönetim ilkeleri ortaya koyan bu gelişim, İslamiyet'in kabulünden sonra iyi yönetim ile ilgili kaleme alınan eserlerde Türk devlet geleneğinin kadim anlayışları meydana getirilmiştir. Nasihatname veya siyasetname genel adları altında birleşen bu eserlerde, ülke yöneticilerinde olması gereken nitelikler, yönetimde takip etmesi gereken ilkeler,

<sup>3</sup> Altan Ayan (2015), "Orhun Abidelerindeki Liderlik ve Yönetim Anlayışının Değerlendirilmesi", **Akademik Bakış Dergisi**, Sayı: 49, s.309.

<sup>4</sup> Muharrem Ergin (2009), **Orhun Abideleri**, Boğaziçi Yayınları, 42. Baskı, İstanbul, s.19.

<sup>5</sup> Vecdi Akyüz (2002), "Müslüman Türk Devletlerinde Divan-ı Mezâlim Kurumu" **Türkler Ansiklopedisi**, Cilt: 5, Editör: Hasan Celal Güzel vd. Yeni Türkiye Yayınları, Ankara, s.210.

davranış ve etik kurallar yer almıştır. Devlet yönetiminin nasıl olacağını öğütleyen eserler genel itibarıyla yöneticilere yol gösterir nitelik taşımış ve halk yararına olacak işlere yöneticileri sevk etmeyi amaçlamıştır. Yöneticilere verilen öğütlerin birçoğu günümüzdeki iyi yönetim ilkeleri ile benzerlik göstermektedir.<sup>6</sup> 11. yüzyılda Yusuf Has Hacib tarafından yazılan ve Doğu Karahanlı hükümdarı Tabgaç Uluğ Buğra Kara Han'a sunulan Kutadgu Bilig adlı eserde iyi yönetim ilkeleri aktarılmış, bu ilkeleri gerçekleştirebilecek yöneticilerin sahip olması gereken unsurlar ele alınmıştır. Devleti yönetecek olan kişilere öğütler veren bu eser, yöneticilerin kanun yapabilmek, adaleti ve asayişini temin edebilmek, halkın ekonomik olarak refah seviyesini yükseltmek için neler yapabileceğini öneriler ile ifade etmiştir. Kutadgu Bilig'de sadece devleti yönetebilmek için temel esaslardan bahsedilmekle kalınmamış, aynı zamanda iyi yönetim ilkelerinin dinamikleri olan liyakate önem verilmesi, bilgi ve aklın önde tutulması, adil ve etik yaklaşımın gerekliliği de ortaya konulmuştur.<sup>7</sup>

Türk devlet yapısının kurumsallaşmasının zirve dönemlerinden olan Selçuklular döneminde etkin yönetim anlayışı devam etmiştir. Selçuklularda Vezir Nizamülmülk, Siyasetname adlı eserinde iyi yönetim anlayışının ilkelerini ortaya koymuştur. Siyasetname'de kamu görevlilerinin taşıması gereken özellikler, yaptıkları işlerin denetimi ve birçok konuda yöneticilerin idarecileri kontrol etmesi gerektiği örnekler ile açıklanmıştır. Eserde devlet yöneticilerinin bilgili, adil, akıllı, hoş görülü dikkatli, cömert, işi ehline veren, kontrollü olmaları gerektiği açıklanmıştır. Siyasetname eserinde Selçuklu döneminin adeta bir ombudsmanlık kurumu işlevini yürüten Divan-ı Mezalim'in nasıl işlemesi gerektiğine yönelik bilgiler de aktarılmıştır.<sup>8</sup> Padişahın buraya bizzat kendisinin katılması gerektiği "*Padişahın haftada iki gün Divan-ı Mezalim'e oturup, mazlumun hakkını zalimden alarak ona vermesi, konuyu aracısız bir şekilde tebaadan bizzat kendisinin dinleyip ona hükmetmesi gerektir*"<sup>9</sup> ifadesi ile yer bulmuştur. Bu bağlamda hükümdarın haftada iki gün halkın şikâyetlerini bizzat dinlemek için katıldığı Divan-ı Mezalim'de idare, kanun ve nizam aleyhinde yapılan şikâyetler değerlendiril-

<sup>6</sup> T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık) (2019), İyi Yönetim İlkeleri Rehberi, Kamu Denetçiliği Kurumu, Ankara, s.11.

<sup>7</sup> Yakup Bulut ve Muhammed Miraç Aslan (2018), "Kutadgu Bilig'de İyi Yönetimin Esasları", **Ombudsman Akademik**, Özel Sayı, s.23, 24.

<sup>8</sup> T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık) (2019), a.g.e., s.12.

<sup>9</sup> Nizamülmülk (2009), **Siyasetname Hasan Ali Yücel Klasikleri Dizisi**, Çev: Mehmet Taha Ayar, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 16. Baskı, İstanbul, s.17.

dirilmiş ve isteklere karşı çözüm mekanizması hızlı bir şekilde işletilmiştir. Bu durum ombudsmanlık kurumunun gelişim sürecinin felsefi, çalışma anlayışı ve amacı bakımından en somut anlamda Selçuklular döneminden itibaren kurum-sallaştığını göstermiş,<sup>10</sup> günümüz anlamındaki dilekçe hakkı anlayışının da yön bulmasını hızlandırmıştır.

Divan-ı Mezalim ile başlayan kurumsallaşma süreci Osmanlı Devleti dönemine gelindiğinde Divan-ı Hümayun ile devam etmiştir. Devlet meselelerinin görüşüldüğü yer olan divanda aynı zamanda halk istek ve şikâyetlerini doğrudan devlet idarecilerine iletebilmiştir. Buraya sosyal statüsü, yaşı, dini, dili, cinsiyeti fark etmeksizin herkes başvurabilmiş, bütün şikâyetler de dinlenmiştir. İslam hukukunda temyiz anlayışı olmamasına rağmen, kadıların vermiş olduğu itiraza haiz olan kararlar da divanda incelenmiş ve haksızlık olduğu anlaşılan konular bozularak tekrar karar verilmesi için divan tarafından kadılarına sevk edilmiştir.<sup>11</sup> Bu açıdan ele alındığında iyi yönetim ilkelerinin adil olma kavramı Osmanlı Devleti'ndeki Divan-ı Hümayun'da tecelli ettiği gözlemlenmiş, bu kurum ile halk bir anlamda dilekçe hakkını kullanmıştır.

İyi yönetim anlayışı ile halkın dinlenilmesi, istek ve şikâyetlerinin dikkate alınması Osmanlı Devleti'ndeki ıslahat ve demokratikleşme hareketleri ile daha da güçlenmeye başlamıştır. Zira devleti yöneten akıl toplumsal ayrışmayı önlemek ve başta gayrimüslim ahali olmak üzere toplum-devlet bağına güçlendirmek için sorunlara yenileşme hareketleri ile çözüm odaklı yaklaşıma çalışmıştır. Osmanlı Devleti yenileşme hareketlerinde önemli bir nokta olan Tanzimat Fermanı ile mahkemelere şeffaflık ilkesi getirilmiş, vergi ve adalette eşitlik anlayışının benimseneceği ifade edilmiştir. ıslahat Fermanı'nda eşitlik prensibinin bir getirisi olarak, gayrimüslim ahali Müslüman halkın sahip olduğu birçok hakkı elde etmiştir. Devam eden süreçte 1876 yılında ilan edilen Kanun-ı Esasi ile hukukun üstünlüğüne, özgürlüklere ve eşitliğe vurgu yapılmış, demokrasinin bir belirtisi olarak halk ilk kez padişahın yanında yönetime katılma imkanı bulmuştur. Osmanlı Devleti'nde Tanzimat Fermanı ile başlayan süreçte iyi yönetim ilkeleri olan adalet, açıklık, eşitlik, tarafsızlık, insan hakları ve özgürlük gibi kavramlar daha da güç kazanmıştır.

<sup>10</sup> T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık) (2019), a.g.e., s.12.

<sup>11</sup> Ahmet Mumcu (1994), "Dîvân-ı Hümayun", **TDV İslâm Ansiklopedisi**, Cilt: 9, Türkiye Diyanet Vakfı Yayınları, İstanbul, s.431.

## 2. OSMANLI DEVLETİ DÖNEMİ DİLEKÇE HAKKI

Osmanlı Devleti döneminde dilekçe hakkı İslam hukuku ve siyasi prensipler içerisinde etkili olmuştur. Osmanlı Devleti'nde, arzuhal veya istida<sup>12</sup> olarak isimlendirilmiş olan dilekçe uygulaması genel itibariyle sözlü ve bizzat aktarma yöntemi ile olmakla birlikte yazılı biçimde bildirme şeklinde de olmuştur. Özellikle İstanbul'da yaşayan halk padişah, Divan-ı Hümayun veya diğer resmi görevlilere başvurarak arzuhallerini iletmışlerdir. Merkezden uzak bölgelerde yaşayan halk ise çeşitli haberleşme yöntemleri ile veya yerel yöneticilere başvurmak suretiyle istek ve şikâyetlerini bildirmişlerdir. İletilen şikâyetler Divan-ı Hümayun'da incelenerek Şer'îye Sicil Defterleri'ne kaydedilmiştir. Dilekçeler ile ilgili çeşitli konularda mühimme defterleri ve kadı sicilleri içerisinde birçok örneğe rastlanmıştır. Divan-ı Hümayun günümüzdeki anlamda ele alınırsa döneminin bir nevi ombudsmanlık kurumu gibi de çalışmış, buraya yapılmış olan şikâyetler yargıyı ilgilendiriyorsa "şer ile görülmesi" kararı verilerek konu tekrardan kadılarına havale edilmiştir. Buna ek olarak Divan-ı Hümayun, şikâyetler üzerine uyarı, talimat verme, hatırlatma şeklinde işlemler de gerçekleştirmiştir. Divan-ı Hümayun'a gelen şikâyetlerin bir kısmı da mehayif müfettişlerinin halkın ayağına giderek dindikleri şikâyetlerden oluşmuştur. Buraya gelen ve padişaha arz edilen şikâyetler sonucunda ise adaletname kavramı ortaya çıkmıştır.<sup>13</sup>

Doğu devletlerinde, zulüm ile güçlünün zayıfı ezmesini önlemek, halkın can ve mal güvenliğini sağlayabilmek esas yönetim ilkeleri olarak ön planda tutulmuştur. İyi yönetim ilkesinin bir yansıması olarak tezahür eden adaletname de hükümdarın ülke çapında adilane yönetim sağlamak amacı ile tercih ettiği yöntemlerden biri olmuştur. Adaletname yaygın olan haksızlıkların yasaklandığını halka ve görevli kişilere duyuran genel anlamda bir beyanname olmuştur. Padişah tarafından verilen fermanlar ile benzer özellik taşıyan adaletname doğrudan tüm idarecileri ve yöneticileri ilgilendirmiş, bu durum yaygın hale gelen kişisel suistimalleri ve haksız uygulamaları önlemeyi amaçlamıştır. Adaletname, yüksek idarecilere, kadılarına, bedeni ceza verebilme yetkisine sahip olan sancakbeyi ve beylerbeylerine yazılmıştır. Hükmün konusu genel itibariyle yetkililerin veya

<sup>12</sup> İstida: Dilekçe, Arzuhal., Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Türk Dil Kurumu, **Türkçe Sözlük**, Haz: Şükrü Halûk Akalın vd. Türk Dil Kurumu Yayınları, 10. Baskı, Ankara, s. 988

<sup>13</sup> Mehmet Aykanat (2019), "Ombudsmanlık Kurumunun Osmanlı Kökleri", **Turkish Studies**, Cilt: 14, Sayı: 1, s.105.



otoritenin sahip olduğu yerdeki başka kişilerin yapmış olduğu haksızlığın yetkiden sorulması olmuştur. Zira otoritenin esas amacı zulmü ortadan kaldırmak olduğundan dolayı adaletname içerisinde “*almayınız ve aldırmayınız*”, “*etmeyiniz ve ettirmeyiniz*” şeklinde ifadeler sıkça yer almıştır. Haksızlığın önlenmesi için duyurulan adaletnamenin yöneticileri bağlayan bir tarafı olduğu için emirlerin mutlak surette yerine getirilmesi gerektiği ifade edilmiş, buna uyulmadığı takdirde yöneticilerin cezalar alabileceği bildirilmiştir. Adaletnameler idareciler tarafından halkın kötü yönetime maruz kalmasını, usulsüzlük ve kanunsuzlukları önlemek bakımından çıkarılmış beyanname niteliği taşımıştır.<sup>14</sup> Adaletname Osmanlı Devleti’nde yönetsel anlamdaki şikâyet belirten başvuruların bir getirisi olarak ortaya çıkan padişah hükümleri olmuş, adeta şikâyetlere cevap niteliğinde fermanlar özelliği taşımışlardır.

Adaletname kavramının da ortaya çıkmasında etkili olan vatandaş şikâyetleri ile ilgili dilekçeler arzuhalciler tarafından yazılmıştır. Arzuhaller, bizzat huzura çıkılarak yapılmakla birlikte, yazılı surette de gönderilebilmiştir. Osmanlı Devleti’nde dilekçe hakkı da burada devreye girmiş ve haksız bir uygulamaya mazur kaldığına inanan kişiler, ırk, din, dil bakımından sıradan insanlar arzuhallerini doğrudan padişaha sunabilmişlerdir.<sup>15</sup> Osmanlı Devleti’ndeki dilekçe anlayışına bir diğer örnek de mahzarlar olmuştur. Resmî makamlara başvurularak yapılan şikâyet ve talepler için kullanılan mahzarlar, çok imzalı dilekçe niteliği taşımıştır. Özellikle toplu hak arama anlayışının en yaygın şekli olan mahzarlar mühür ve parmak basma suretiyle onaylanmıştır. Dilekçe hakkı özelinde Osmanlı Devleti’nde ilamlar da arzuhal niteliği taşımıştır. Bir davanın özelinde mahkemece verilen kararı ihtiva eden bir kelime olsa da ilam, kadı ve naiblerin üst makama herhangi bir konuda bilgi vermek için yazdığı resmi nitelik taşıyan belgelere de verilen isim olmuştur. Bu türden ilamlar arz mahiyeti taşıdığı için içerik bakımından arzuhal olarak kabul edilecek nitelikte değerlendirilmiştir.<sup>16</sup> Farklı dilek-

<sup>14</sup> Halil İnalçık (1988) “Adaletname”, **TDV İslam Ansiklopedisi**, Cilt: 1, Türkiye Diyanet Vakfı Yayınları, İstanbul, s.346, 347.

<sup>15</sup> Mustafa Öztürk (2018), “Osmanlı Devletinde Arzuhallerin Devlet-Halk İlişkileri ve Medeniyet Tarihi Bakımından Önemi”, **XVII. Türk Tarih Kongresi Ankara**, Cilt: 4. Kısım: 1, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara, s.214.

<sup>16</sup> Ensar Köse (2014), “Osmanlı İmparatorluğu’nda Toplu Hak Arama: XVIII. Yüzyıla Ait 100 Örnek Mahzar”, **I. Türk Hukuk Tarihi Kongresi Bildirileri**, Oniki Levha Yayıncılık, İstanbul, s.417, 418. (411-447)

çe yöntemleri ile gelen şikâyetler üzerine yazılan padişah hükümleri de şikâyet defterlerine kaydedilmiştir.<sup>17</sup>

1876 yılında Kanun-ı Esasi'nin kabul edilmesi ile birlikte Türk tarihinde anayasal hayat başlamış, bu anayasada dilekçe hakkına yönelik kararlara da yer verilmiştir. Kanun-ı Esasi'nin 14. maddesinde “*Tebaaı osmaniyyeden bir veya bir kaç kişinin gerek şahıslarına ve gerek umuma müteallik olan kavanin ve nizamata muhalif gördükleri bir maddeden dolayı işin merciine arzuhal verdikleri gibi meclisi umumiye dahi müddei sıfatile imzalı arzuhal vermeğe ve memurinin efalinden iş-tikâye selahiyetleri vardır*” ifadesi kullanılmıştır. Bu bağlamda vatandaşların dilekçe verme hakkı anayasal güvence altına alınmıştır. Kanun-ı Esasi'de yer alan 14. maddeden hareketle, demokrasi yönünde kayda değer bir adım atılarak Osmanlı Mebuslar Meclisi dahilinde dilekçe encümeni kurulmuştur. Mebuslar Meclisi'nde kullanılan Heyeti Mebusan Nizamname-i Dahilisi içerisinde yer alan Encümenlerin Teşekkül ve Vazifeleri başlığı ile encümenin kuruluşu ve çalışmasına dair usuller düzenlenmiştir.<sup>18</sup> Meclis-i Mebusan'daki dilekçe encümeni ile halkın başvuruları değerlendirilerek sonuca bağlanmıştır.

### 3. BÜYÜK MİLLET MECLİSİ'NİN AÇILIŞI VE İSTİDA (ARZUHAL) ENCÜMENİ

İstanbul'un 16 Mart 1920 tarihinde İtilaf Devletleri tarafından işgal edilmesi ile Mustafa Kemal Paşa ülke çapındaki ordu komutanlarına Ankara'da olağanüstü yetkiler ile bir meclisin toplanacağını bildirmiştir. Kısa süre içerisinde tüm ülkede organizasyon tamamlanmış ve 23 Nisan 1920 tarihinde Büyük Millet Meclisi açılmıştır.<sup>19</sup> Büyük Millet Meclisi açılışından itibaren bir taraftan Anadolu'daki işgallere karşı mücadeleyi yürütürken, diğer taraftan da ülkenin siyasi idaresine bizzat el koymuştur. “*Egemenlik Kayıtsız Şartsız Milletindir*” anlayışının benimsendiği yeni meclis, egemen olan milleti Kurtuluş Savaşı gibi olağanüstü bir dönemde dahi iyi yönetim ilkelerinin yansıması olacak örnekler ile idare etmiştir.

<sup>17</sup> Halil İnalçık (1988), “Şikâyet Hakkı: Arz-i Hal ve Arz-i Mazharlar”, *Osmanlı Araştırmaları Dergisi*, Sayı: 7-8, s.34.

<sup>18</sup> TBMM Basın ve Halkla İlişkiler Daire Başkanlığı (2005), *Dilekçe Hakkı ve TBMM Dilekçe Komisyonu*, Editör: Ömer Ekşi, TBMM Basımevi, Ankara, s.13.

<sup>19</sup> İhsan Güneş (2009), *Birinci TBMM'nin Düşüncesi Yapısı (1920-1923)*, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, s.57, 69.

Hesap verebilir olmak, kazanılmış hakların korunmasını sağlamak, dinlenilme, savunma, bilgi edinme ve şikâyet gibi hakların korunması için Büyük Millet Meclisi'nde İstida Encümeni oluşturulmuştur. Bu encümen meclise gönderilen dilekçeleri inceleyip kararlara bağlamış, gönderilen dilekçeler ve alınan kararlar defterlere kaydedilmiştir. Daha sonrasında ise İstida Encümeni'ne gelen dilekçelerin içeriği, kim tarafından gönderildiği ve verilen kararları ihtiva eden kayıtlar Haftalık Mukarrerat Cetveli başlığı ile bastırılarak her hafta cumartesi günü yayımlanmıştır.<sup>20</sup>

Milli Mücadele gibi olağanüstü bir sürecin devam ettiği dönemde Teşkilat-ı Esasi olarak ilan edilen 1921 Anayasası'nda dilekçe hakkına yönelik herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Ancak İstida Encümeni görevini Kanun-ı Esasi'de yer alan hükümler etrafında yürütmüştür. Bu konu ile ilgili 21 Ekim 1922 tarihli meclis oturumunda söz alan İstida Encümeni Başkanı Erzurum Milletvekili Mustafa Durak Bey İstida Encümeni'nin Kanun-ı Esasi ve Meclis-i Mebusan Nizamname-i Dahili'deki ilgili maddeleri göz önünde bulundurarak faaliyet yürüttüğünü belirtmiştir. Mustafa Durak Bey, İstida Encümeni'nin Nizamname-i Dahili'nin 131, 132 ve 133 maddelerini esas aldığı ifade etmiş, encümenin çalışma prensiplerinin ortaya koyduğu konuşmasında değindiği maddelerin içeriği özetle şu şekilde olmuştur: Arzuhal Encümeni'ne gelen arzuhaller birer birer tetkik edilerek, üç kısma taksim edilmiştir. Birincisi, Vükelayı Devlet'in birine tebliğ olunması gereken arzuhaller, ikincisi Vükelayı Devlet'in birine tebliğiyle beraber Heyeti Umumiye'ce tetkikine lüzum görülen arzuhaller üçüncüsü Vükelayı Devlet'ten birine ve Heyeti Umumiye'ye tebliğe gerek olmayan arzuhaller şeklinde sıralanmıştır. Bir arzuhal üzerine alınan karar arzuhalin sıra numarasıyla birlikte özet olarak sahibine bildirilmiştir. Meclis-i Mebusan'a takdim edilen arzuhaller hakkında gerekli görüldüğü zaman her hafta Arzuhal Encümeni tarafından arzuhallerin numarasını, sahibinin isim, şöhret, mesken, dilekçe özeti ve encümen- ce alınan karar ile sebebi bir cetvel düzenlenerek tanzim olunup, basılarak mebuslara dağıtılmıştır. Her mebus, arzuhal hakkında verilen karar ne olursa olsun bunun Heyeti Umumiye'de tetkik ve müzakeresini talep edebilir denilmiştir.<sup>21</sup>

Mustafa Durak Bey'in değinmiş olduğu Nizamname-i Dahili'nin 131, 132 ve 133 maddeleri bağlamında İstida Encümeni'ne gelen dilekçeler, hükümet

<sup>20</sup> TBMM Basın ve Halkla İlişkiler Daire Başkanlığı (2005), a.g.e., s.14.

<sup>21</sup> **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre 1, Cilt 24, Birleşim 123, 21 Ekim 1922, s.67, 68.

içerisindeki bakanlıklardan herhangi birine tebliğ edilen dilekçeler, hükümet içerisindeki bakanlıklardan biri, meclisin incelemesine sunulan dilekçeler ve ne bakanlıklara ne de meclise tebliğ edilmesine gerek görülmeyen dilekçeler olarak ayrılmıştır. İncelenen ve değerlendirmeye tabi tutulan dilekçeler özelinde kararlar da sıra numarasına göre muhatabına yazılı olarak bildirilmiştir. Ayrıca encüme gelen dilekçeler numaralarına, gönderen kişinin isim, unvan ve oturdukları yere göre dilekçenin özeti ile birlikte düzenlenerek her hafta mukarrerat defterlerine kaydedilmiş, daha sonra basılarak çoğaltılmış ve milletvekillerine dağıtılmıştır. Buna ek olarak isteyen milletvekiline İstida Encümeni tarafından dilekçelere verilen kararların bir kez de mecliste görüşülmesini talep edebilme ve gerekli görüldüğü takdirde de bakanlıklardan dilekçe özelindeki konular hakkında bilgi alınabilme hakkı tanınmıştır.

İstida Encümeni 1924 yılında yeni anayasa (Teşkilatı Esasiye) kabul edilinceye kadar görevini Kanun-ı Esasi'de yer alan hükümler çerçevesinde yürütmüş ancak çalışma alanı net bir şekilde belirtilse bile İstida Encümeni cumhuriyetin ilanı öncesindeki süreçte hukuk konularında da başvurulan merci olmuştur. İstida Encümeni'nin Birinci Meclis'teki başkanı Erzurum Milletvekili Mustafa Durak Bey, 21 Ekim 1922 tarihli meclis konuşmasında "(...)Efendiler İstida Encümeni Meclisi Âlinizin müddeiumumilik vazifesini ifa ediyor(...)"<sup>22</sup> ifadesini kullanarak, encümenin savcılık görevini yürüttüğünü dile getirmiştir. Bu ifade göz önünde bulundurularak, özellikle İstiklal Mahkemeleri tarafından verilmiş olan kararlar hakkında İstida Encümeni'ne gönderilmiş olan dilekçeler ile yapılan ihbarlar, şikâyetler veya kanunlara aykırılık durumları bu encümen içerisinde değerlendirilerek genellikle adliye vekilliği olmak üzere çeşitli birimlere sevk edilmiştir.

Cumhuriyetin ilanı sonrası devlet yapılanması her alanda tekrardan organize edilmeye başlamış, anayasa alanında da 1924 yılında yeni anayasa kabul edilmiştir. 1924 Anayasasında temel hak ve özgürlükler konusuna çok fazla değinilmemiş,<sup>23</sup> klasik özgürlükler yanında ekonomik ve sosyal haklardan neredeyse hiç bahsedilmemiştir.<sup>24</sup> Buna rağmen 1924 Anayasası'nın "Türklerin Hukuk-u Ammesi" başlıklı beşinci fasılda yer alan 82. maddede vatandaşın dilekçe hakkı

<sup>22</sup> TBMM Zabıt Ceridesi, Devre 1, Cilt 24, Birleşim 123, 21 Ekim 1922, s.68.

<sup>23</sup> Fehmi Akın (2006), "1924 Anayasasının Modernleşme Açısından Anlamı", *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 8, Sayı: 3, s.8.

<sup>24</sup> Ahmet Mumcu (1986), "1924 Anayasası", *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi*, Cilt: 2, Sayı: 5, s.397.

olduğuna yönelik ifadeler kullanılmıştır. “*Türkler, gerek şahıslarına, gerek âmmeye mütaallik olarak kavanin ve nizamata muhalif gördükleri hususatta merciine ve Türkiye Büyük Millet Meclisine münferiden veya müçtemian ihbar ve şikâyetle bulunabilirler. Şahsa ait olarak vuku bulan müracaatın neticesi müstediye tahriren tebliğ olunmak mecburidir*”<sup>25</sup> şeklindeki 82. madde halka, ihbar ve şikâyetlerini başta TBMM olmak üzere çeşitli mercilere iletebilme hakkı tanımış, dilekçe veren kişiye de yazılı olarak cevap verileceği ifade edilmiştir.

TBMM’nin yeni bir anayasa kabul etmesinden sonra TBMM’de başlayan kurumsallaşma ile encümenlerin düzenlenmesini de sağlayacak 2 Mayıs 1927 tarihli Dahili Nizamnamesi yürürlüğe girmiştir. 1924 Teşkilatı Esasiye’de yer alan 82. madde gereği İstida Encümeni adı ile görevine başlayan dilekçe komisyonu, 1927 yılındaki Dahili Nizamnamesi sonrası Arzuhal Encümeni olarak adlandırılmaya başlamıştır. Bu nizamnamenin “*Encümenler*” başlıklı üçüncü bölümünde belirtildiği üzere; TBMM genel kurulunda her birleşimin başlangıcından, ertesi birleşime kadar vazifeleri devam eden ve azası meclis tarafından seçilen 17 farklı encümen oluşturulmuştur. Oluşturulan encümenlerden biri de 20 aza, 20 muvazzaf katip ile Arzuhal Encümeni olmuştur. Dahili Nizamnamesi içerisinde 50 ve 59. maddeler arasında, Arzuhal Encümeni ve başkanlık divanının çalışmalarına yönelik usul ve esaslar düzenlenmiştir. Bu maddelerin içeriklerine değinilecek olunursa, Arzuhal Encümeni’nin hangi esaslar çerçevesinde nasıl çalışma yürüteceği açıklanabilir. Buna göre; 50. maddede, Teşkilatı Esasiye Kanunu’nda yer alan 82. maddedeki dilekçe hakkı üzerine meclise gelen dilekçeler meclis başkanı tarafından özel defterlere kayıt ettirilerek Arzuhal Encümeni’ne iletilmekte olduğu bildirilmiştir. 51. maddede, meclise gelecek olan dilekçelerde, dilekçe sahibinin imzası, unvanı, oturduğu yerin beyan edilmiş olması gerektiği ifade edilmiştir. 52. maddede, dilekçelerin sadece vatandaş tarafından doğrudan değil, aynı zamanda bir milletvekili tarafından da vekilin imzası ile meclise ulaştırılabileceği açıklanmıştır. 53. maddede, Arzuhal Encümeni’nin gelen dilekçeleri gerekli makamlara ulaştıracağı ve makamlardan gelen cevapları günlük defterlere kaydedeceği yer almıştır. 54. maddede, mahkumlar için dilekçe hakkı olduğu, af ve ceza indirimi gibi talepler ile mahkumların meclise dilekçe gönderebileceği, gönderilen bu dilekçelerin Adliye Encümeni’ne havale edileceği bilgisi paylaşılmıştır. 55. maddede, 1924 Anayasasının 82. maddesine

<sup>25</sup> TBMM Kanunlar Dergisi, Teşkilatı Esasiye Kanunu, No: 491, Cilt: 2, 20 Nisan 1924, s.370.

atıf yapılarak, şahıslar ile ilgili her dilekçeye cevap verilmesinden sorumlu olunduğu bildirilmiştir. 56. maddede, meclise ulaştırılan dilekçelerin haftalık olarak numarası, sahibinin ismi, unvanı, oturduğu yer, dilekçenin içeriği, alınan karar olarak bir cetvel şeklinde (Haftalık Mukarrerat Cetveli) tanzim edildikten sonra basılacağı ve bütün milletvekillerine dağıtılacağı duyurulmuştur. 57. maddede, mukarrerat cetvelini alan milletvekillerinin bir ay içerisinde Arzuhal Encümeni'nin verdiği kararların incelenmesini isteyebileceği ve konunun böylece mecliste görüşülebileceği ancak bir ay geçtikten sonra ise encümen kararlarının kesinleşeceği bildirilmiştir. 58. maddede, bir milletvekilinin meclis gündemine taşıdığı ve genel kurul tarafından görüşülen dilekçeler hakkında gerektiği durumlarda milletvekili dinlendikten sonra dilekçe üzerinde oylama yapılacağı ifade edilmiştir. 59. maddede, doğrudan milletvekillerine gelen dilekçelerin kararlarını en geç iki ay içerisinde Arzuhal Encümeni'ne bildirmeleri gerektiği açıklanmıştır.<sup>26</sup> Bu maddelerden hareket ile TBMM Başkanlığı'na verilen dilekçeler, incelenmesi için Arzuhal Encümeni'ne gönderilmiş, encümen gelen dilekçeyi inceledikten sonra gerekirse görüş almak için diğer encümenlere dilekçeyi aktarmıştır. Diğer encümenlerden gelen görüşler doğrultusunda Arzuhal Encümeni gelen dilekçe ile ilgili son kararı vererek cevap yazısını oluşturmuştur. Bu sayede gelen bütün dilekçeler dikkate alınmış ve incelemeye tabi tutulmuştur.

#### 4. İSTİDA (ARZUHAL) ENCÜMENİ HAFTALIK MUKARRERAT CETVELİ

1924 Anayasası'nın 82. maddesi ile vatandaşa verilen dilekçe hakkının net bir biçimde ortaya konulması sonrası İstida Encümeni'ne gelen ve karara bağlanan dilekçeler haftalık olarak mukarrerat cetvellerine kayıt edilerek basılmış ve milletvekillerine dağıtılmıştır. Bu dilekçelerin kaydedildiği cetveller 1927 yılındaki Dahili Nizamnamesi sonrası daha düzenli bir hal almış ve TBMM tarafından yayımlanmaya başlamış, yayımlanan nüshaların da 1925 yılından itibaren olanları erişime açılmıştır. Dolayısıyla 1925 yılından itibaren olmak üzere Haftalık Mukarrerat Cetveli ile ilgili somut bilgilere ulaşılabilmektedir. Haftalık Mukarrerat Cetveli 1925 yılından itibaren düzenli bir şekilde çıkmaya başlamış, 1925 yılında 6 sayı, 1926 yılında 23 sayı, 1927 yılında 25 sayı, 1928 yılında ise 16 sayı olarak çıkmıştır.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> TBMM (1927), **Dahili Nizamnamesi**, Türkiye Büyük Millet Meclisi Matbaası, Ankara, s.8, 15-18.

<sup>27</sup> TBMM İstida Encümeni, **Haftalık Mukarrerat Cetveli**, Sayı: 1-24, 14 Kasım 1925-12 Haziran 1926., TBMM İstida Encümeni, **Haftalık Mukarrerat Cetveli**, Sayı: 1-23, 20 Kasım 1926-4 Haziran 1927., TBMM İstida Encümeni, **Haftalık Mukarrerat Cetveli**, Sayı: 1-23, 19 Kasım 1927-26 Mayıs 1928.

Haftalık Mukarrerat Cetveline erişilebilen başlangıç noktası olan 14 Kasım 1925 tarihinden, aynı isim ile son kez çıktığı tarih 26 Mayıs 1928'e değin, İstida Encümeni tarafından dilekçeler üzerinde alınan kararlar Osmanlıca ile yazılmıştır. 4 cilt altında birleşmiş olan İstida Encümeni kararlarında 1925 ile 1928 yılları arasında toplamda 1359 dilekçenin incelenerek karara bağlandığı tespit edilmiştir.<sup>28</sup>

**Tablo 1:** İstida Encümeni Haftalık Mukarrerat Cetveli Örneği<sup>29</sup>

جمہ ابرئمی کونٹری طبع ونشر اداہر	تورک ۱۳۴۱ تا ۱۳۴۱ جمہ ابرئمی استدعا ابرئمی	۱۴ تشرین نای جمہ ابرئمی
هفتگی مقررات جدولی — صافی : ۱ —		
انجمن قراری و اسباب موجبی	استدعا خلاصہ سی	مستدعینک اسم و آدرہ سی

**Tablo 2:** Tablo 1'deki İstida Encümeni Haftalık Mukarrerat Cetveli Örneği (Günümüz Türkçesi)

Cumartesi Günleri Tab ve Neşredilir	Türkiye Büyük Millet Meclisi İstida Encümeni	14 Teşrinisani 1341 Cumartesi
Haftalık Mukarrerat Cetveli — Sayı: 1 —		
Encümen Kararı ve Esbab-ı Mucibesi	İstida Hulâsası	Müstedinin İsim ve Adresi
		İstida Numarası

<sup>28</sup> TBMM Basın ve Halkla İlişkiler Daire Başkanlığı (2005), a.g.e., s.14.

<sup>29</sup> TBMM İstida Encümeni, **Haftalık Mukarrerat Cetveli**, Sayı: 1, 14 Kasım 1925, s. 1.

Tablo 1 ve Tablo 2'de gösterildiği üzere, TBMM İstida Encümeni tarafından oluşturulan Haftalık Mukarrerat Cetveli her cumartesi basılıp neşredilmiştir. Cetvelde istida numarası, müstedinin isim ve adresi, istida hulasası, encümen kararı ve esbab-ı mucibesi olarak dört farklı sütun oluşturulmuştur. Bu sütunlardan istida numarası kısmına encümene gelen dilekçelerin numaraları geliş önceliğine göre sıralamaya konularak eklenmiştir. Müstedinin isim ve adresi kısmına dilekçe sahibinin isim ve unvanı (şöhreti) ile zaman zaman da oturduğu yer bilgisi girilmiştir. İstida hulasası sütunu altında dilekçenin özeti yazılmıştır. Encümen kararı ve esbab-ı mucibesi sütununda ise dilekçenin tüm süreçlerini tamamladıktan sonra encümenin vermiş olduğu karar ve gerekçesi aktarılmıştır.

Dilekçelerin içeriğindeki şikâyet ve istekler genel itibariyle, mahkeme kararlarına itiraz, zam talepleri, maaş kesintilerine itiraz, arazi anlaşmazlıkları, iş-terfi isteği, mazuliyet maaşı talebi, mahkumiyet-ceza affı gibi konular olmuştur. İstida Encümeni'ne başvuranlar genel itibariyle sivil halk olsa da askeri personeller ve memurlar, maaş kesintileri, maaşların alınmaması veya gecikmesi, terfi ve tayin gibi konularda, köy muhtarları arazi ve tapu anlaşmazlıklarının çözüme kavuşturulması konularında, mahkumlar ise af isteği veya ceza indirimi konularında dilekçeli başvuruda bulunanlar arasında olmuşlardır.<sup>30</sup>

**Tablo 3:** İstida Encümeni'ne Başvuranlar ve Başvuru Konuları<sup>31</sup>

Statüsü/Mesleği/Tammlayıcı Özelliği	Şikâyet/Başvuru Konusu
- Kamu Görevlisi (Memur, Askeri Personel)	- Maaş Alamama - Harcırah Alamama - Mazuliyet Maaşı ve Emekli Maaşı Alamama - Tayin, Terfi, Atama
- Sivil Halk	- Mahkumiyet Affı - Mahkeme Kararına İtiraz - Askerlikten Muafiyet İsteği/Fazla Askerlik Yapılmama
- Köylü/Çiftçi/Muhtar	- İmar ve İskan - Arazi Anlaşmazlıkları - Haksız Vergi Alımı

<sup>30</sup> TBMM İstida Encümeni, **Haftalık Mukarrerat Cetveli**, Sayı: 1-24, 14 Kasım 1925-12 Haziran 1926.

<sup>31</sup> TBMM İstida Encümeni, **Haftalık Mukarrerat Cetveli**, Sayı: 1-24, 14 Kasım 1925-12 Haziran 1926., TBMM İstida Encümeni, **Haftalık Mukarrerat Cetveli**, Sayı: 1-23, 20 Kasım 1926-4 Haziran 1927., TBMM İstida Encümeni, **Haftalık Mukarrerat Cetveli**, Sayı: 1-23, 19 Kasım 1927-26 Mayıs 1928., Tablo 3, 1295-1928 yılları arasında yayımlanmış olan Haftalık Mukarrerat Cetvelinden yararlanılarak hazırlanmıştır.



Statüsü/Mesleği/Tanımlayıcı Özelliği	Şikâyet/Başvuru Konusu
- Eski Kuvayı Milliyeci	- Mahkumiyet Affı - Askerlikten Muafiyet - İstiklal Madalyası Ricası
- Esnaf/Tüccar	- İcra Affı - Haksız Vergi Alımı - Şirket Anlaşmazlıkları

Tablo 3’de yer aldığı üzere, kamu görevlileri, İstida Encümeni’ne başvuran kesimin en başında gelenlerden olmuşlardır. Onların dilek ve şikâyetlerinin odak noktası maaşlar ile ilgili konularda belirginleşmiştir. Kamu görevi yapan kişilerce gönderilen dilekçelerde memurların bir kısmı maaş alamadıklarını ifade ederken, bir kısmı da harcırahlarını ve görevden çıkarılma sonrası verilen mazuliyet maaşlarını ve emekli maaşlarını alamadıkları konularında yakınmalarda bulunmuşlardır. Kamu görevlileri maaş ile ilgili konuların yanında özellikle askeri personel olmak üzere terfi, tayin, atama gibi özlük hakları ile ilgili konularda da İstida Encümeni’ne başvuru yapmışlardır. Sivil halk da encüme en yoğun başvuruda bulunan kesim olarak göze çarpmış, halk özellikle kendisi veya bir yakını için mahkumiyet affı istemiştir. Sivil halkın bir diğer şikâyet konusu ise mahkeme kararlarına itiraz yönünde olmuş, bu itirazlar aralarında İstiklal Mahkemeleri’nin de bulunduğu mahkemelerce verilen kararlarda mağdur edildiğine inanan vatandaşlar meclise dilekçe ile başvuruda bulunmuşlardır. Bu tür başvurular genellikle Adalet Vekaleti’ne veya Adliye Encümeni’ne yönlendirilmiştir. Sivil halkın encüme başvuruda bulunduğu bir diğer konu başlığı askerlikten muafiyet isteği yönünde olduğu görülmüş, kendisinin veya aile fertlerinden birinin fazla askerlik yaptırıldığı iddiası ile gönderilen dilekçelere rastlanmıştır. İstida Encümeni’ne başvuran önemli kesimlerden biri de köylü ve çiftçiler olmuştur. Genellikle toplu olarak veya muhtar/ihtiyar heyeti aracılığı ile de başvurular yapan bu kesim imar ve iskan konularında şikâyetler gerçekleştirmişlerdir. Buna ek olarak bazen köy halkının kendi arasında, bazen de başka köy ile olan arazi anlaşmazlıklarının getirdiği sorunlara dair yakınmalarda bulunmuşlardır. Ayrıca çiftçilerden, kimi dönem haksız veya yüksek miktarda vergi alınmasına dair şikâyetlerde köylerden gelen dilekçe konularını ihtiva etmiştir. Eski Kuvayı Milliye mensupları da encüme başvuranlarda yoğunluk oluşturmuş, bunların bir kısmı mahkumiyetten af veya askerlikten muafiyet taleplerinde bulunurken, bir kısmı da Milli Mücadele esnasında göstermiş oldukları başarılarından dolayı istiklal madalyası talebinde bulunmuşlardır. Bu başvurunun meclise yapılmasının sebebi ise 66 sayılı

İstiklal Madalyası Kanunu'na göre 1926 yılına kadar İstiklal madalyası takdiminin TBMM tarafından yürütülmesi olmuştur. Daha sonra yapılan düzenlemede eklenen "İstiklal Madalyası verilmesi ile mirasçısına intikal işlemleri Millî Savunma Bakanlığınca yapılır" hükmü ile madalyanın verilmesi Milli Savunma Bakanlığı tarafından gerçekleştirilmiştir.<sup>32</sup> Ancak bu hükümden haberdar olmayan vatandaşların bir kısmı İstiklal madalyası başvurularını bir süre daha İstida Encümeni'ne yapmışlardır. Esnaf, tüccar veya iş adamları da İstida Encümeni'ne başvuranlar arasında ara ara görülmüştür. Genellikle ticari konularda isteklerin belirtildiği bu kesimin dilekçelerinde icralık durumlarının affedilmesi, vergilerin yüksekliliği ve şirket anlaşmazlıkları başı çeken konular olmuştur.

İstida Encümeni'ne gelen dilekçeler erken cumhuriyet dönemi Türkiye'sinin sorunlarını tahlil etme olanağı da sağlamıştır. Zira dilekçelere yansıyan yakınmalar, hem kamu personelinin hem de vatandaşın gündemini meşgul eden günlük sorunların ne olduğunun ortaya konulması yönünde bir bakış açısı kazandırmıştır. Bu kapsamda cumhuriyetin ilk yıllarında bazı kamu kurumlarında yaşanan yönetsel problemler gözlemlenmiş, maaş ve harcırah alma konusunda gecikmeler, yine tayin, terfi ve atama konularındaki sorunlar bunun göstergesi olmuştur.

İstida Encümeni'ne yoğun başvuruların yapıldığı bir diğer başlık olan mahkeme kararlarına itiraz ise bu dönemde vatandaşın, encümene temyiz mahkemesinin bir üst makamı yaklaşımıyla başvurduğunu ortaya koymuştur. Zira mahkumiyet kararlarına itiraz edilmesi ve özellikle de kesinleşmiş mahkumiyetin affedilmesi temyiz mahkemesine başvurularak çözülecek konular olmadığından dolayı, halk sorununun çözüm kaynağı olarak İstida Encümeni'ni görmüştür. Bu adalete olan güvensizlik olarak yorumlanmasa bile halkın dilekçe ile adli kararları lehine çevirebilme adına bir çıkış yolu çabası olarak düşünülmüştür.

Köylü, çiftçi ve esnafın İstida Encümeni'ne gönderdikleri dilekçelerdeki yakınmalar, bu kesimin sorunlarının ortaya konulmasını sağlamıştır. Zira erken cumhuriyet döneminde savaş sonrası dönemin getirdiği ekonomik sorunlardan en çok üretici ve esnafı etkilemiştir. Çiftçilik ile uğraşan köylüler üretimin düşük olduğu dönemlerde, esnaf ise ticaretin zayıf olduğu sezonlarda alınan kendilerince haksız vergilerden söz etmişler, bu durum mali yapılanmada yeni ve de-

<sup>32</sup> **TBMM Kanunlar Dergisi**, İstiklâl Madalyası Kanunu, No: 9, Cilt: 1, 4 Nisan 1921, s.70., **TBMM Kanunlar Dergisi**, İstiklâl Madalyası Kanununun Birinci Maddesine Müzeyyel Mevadı Kanunı, No: 403, Cilt: 4, 20 Haziran 1926, s. 915.

netlenebilir bir sistemin kurulmasına zemin hazırlamıştır. Bunun yanında kırsal kesimin arazi anlaşmazlıkları konusunda yaptıkları başvurular, tapu ve kadastro işlemlerinde bir düzenlemenin zaruretini ortaya çıkarmıştır. Esnaf ve tüccarların genel sorunlarından olan icra konusu dilekçelerde gözlemlenen konulardan olmuştur. Bu sorunun ilerleyen yıllarda daha da artması icra ve iflas konularında yeni kanunların kabul edilmesini zorunluluk haline getirmiştir.

Haftalık Mukarrerat Cetvelleri, toplumda kimlerin veya hangi kesimin dilekçe hakkından yararlanma bilincine sahip olduğunu da ortaya koymuştur. Öyle ki bir hakkın var olması, halkın o haktan nasıl faydalandığı ile anlam kazanmış, vatandaşın kendine tanınan haklarının farkında olması bilinç seviyesinin de yükseldiğinin bir göstergesi olmuştur. Bu bağlamda dilekçe hakkından yararlanabilme, halkın iyi yönetilme beklentisinin olduğunun en somut göstergelerinden kabul edilmiştir. Zira dilekçe hakkı anlayışı Türk tarihinde köklü bir geçmişe sahip olduğu için cumhuriyetin ilk yıllarında, halkın dilekçe hakkından tüm kesimleri ile etkin bir şekilde faydalanması iyi yönetilme bilincinin güçlenmeye devam ettiğini göstermiştir. Kamu personellerinin dilekçe hakkından faydalanabilmesi beklenebilecek bir durum olarak düşünülebilir ancak okuma-yazma oranının düşük olduğu cumhuriyetin ilk yıllarında halkın her kesiminin bu haktan faydalanabileceğini kavraması toplumun gelişiminin olumlu yönde olduğunun bir işareti olmuştur. İstida Encümeni'ne kamu personelinden, şehirli sivil halka, köylü/çiftçi gruptan, mahkumlara kadar toplumun her alanına yayılmış olan bir yelpazede başvuru gerçekleşmiştir. Devletlerin toplumlara göre şekil aldığı tezinden hareketle, toplumun her kesiminden vatandaşın haklarını bilmesi, içerisinde yaşadıkları devletin hukuksal manada gelişim kaydetmesine de olanak sağlamıştır.

## SONUÇ

TBMM'nin kuruluş felsefesinde var olduğu üzere meclis demokrasinin bütün unsurlarını kullanmaya özen göstermiştir. Milli Mücadele sürecinde dahi iyi yönetim ilkelerini benimseyerek, vatandaşın hak arama çabasını, oluşturduğu dilekçe komisyonu kanalına yönlendirmiştir. Bu sayede Türk devletler tarihinde kadim bir anlayış olan yönetilenlerin dilek ve şikâyetlerini yönetenlere ulaştırabilmesi ilkesi TBMM'nin ilk kuruluş anlarından itibaren varlığını İstida (Ar-

zuhal) Encümeni olarak devam ettirmiştir. Zira dilekçe hakkı vatandaşın temel haklarından görülmüş ve demokratikleşme adına gerekli kabul edilmiştir.

İstida Encümeni'ne halk istek ve şikâyetlerde bulunmuş, encümen gelen dilekçeleri tasnif ederek konusuna göre ya kendisi cevaplamış, ya da başka encümen ve bakanlıklara havale etmiş, netice itibariyle dilekçe başvuruları cevapsız kalmamıştır. Encümen tarafından dilekçeler hakkında verilen kararlar Haftalık Mukarrerat Cetveline adı altında basılıp yayımlanmıştır. Böylece İstida Encümeni'nin nasıl faaliyet yürüttüğünün ve cumhuriyetin ilk yıllarında halkın şikâyet ve isteklerinin ne yönde olduğunun tahlil edilmesi olanağı elde edilmiştir. Bu tahlil, halkın temel olarak yakındığı yönlerin tespit edilmesi ve bunlara çözüm üretilebilmesi açısından önemli bir veri olarak kabul görmüştür.

İstida Encümeni'nin faaliyet yürütmesinin yanında, halkın da dilekçe hakkını kullanma konusunda bilinçli olması demokratikleşmenin tabana yayıldığıнын bir göstergesi olmuştur. Zira meclise çok sayıda dilekçe gönderilmesi TBMM'nin ilk yıllarında ve devamında da cumhuriyetin ilanı sonrası halkın iyi yönetilme, şikâyet ve isteklerini iletebilme bilincinin güç kazandığının bir işareti olarak kabul edilmiştir. Bu bilincin yükselmesi yeni kurulan Türkiye Cumhuriyeti'nin erken dönemlerden itibaren insan odaklı olarak kendini iyi yönetim anlayışı etrafında, şeffaf ve hesap verebilme ilkeleri ile geliştirmesine ortam hazırlamıştır.

## KAYNAKÇA

- AKIN, Fehmi (2006), "1924 Anayasasının Modernleşme Açısından Anlamı", **Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt: 8, Sayı: 3, ss. 1-12.
- AKTAN, Coşkun Can Aktan (2014), "İdeal Devlet ve İyi Yönetim: Temel İlkeler", **Kurallar ve Kurumlar, Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi**, Cilt: 7, Sayı: 1, ss. 50-60.
- AKYÜZ, Vecdi (2002), "Müslüman Türk Devletlerinde Divan-ı Mezâlim Kurumu" **Türkler Ansiklopedisi**, Cilt: 5, Editör: Hasan Celal Güzel vd. Yeni Türkiye Yayınları, Ankara, s. 210-234.
- Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Türk Dil Kurumu, **Türkçe Sözlük**, Haz: Şükrü Halûk Akalın vd. Türk Dil Kurumu Yayınları, 10. Baskı, Ankara.
- AYAN, Altan (2015), "Orhun Abidelerindeki Liderlik ve Yönetim Anlayışının Değerlendirilmesi", **Akademik Bakış Dergisi**, Sayı: 49, ss. 305-317.
- AYKANAT, Mehmet (2019), "Ombudsmanlık Kurumunun Osmanlı Kökleri", **Turkish Studies**, Cilt: 14, Sayı: 1, ss. 91-110.
- BULUT, Yakup ve ASLAN, Muhammed Miraç (2018), "Kutadgu Bilig'de İyi Yönetimin Esasları", **Ombudsman Akademik**, Özel Sayı, ss. 15-25.
- ERGİN, Muharrem (2009), **Orhun Abideleri**, Boğaziçi Yayınları, 42. Baskı, İstanbul.
- GÜNEŞ, İhsan (2009), **Birinci TBMM'nin Düşüncesi Yapısı (1920-1923)**, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul.
- İNALCIK, Halil (1988) "Adaletname", **TDV İslam Ansiklopedisi**, Cilt: 1, Türkiye Diyanet Vakfı Yayınları, İstanbul, ss. 346-347.
- İNALCIK, Halil (1988), "Şikâyet Hakkı: Arz-i Hal ve Arz-i Mazharlar", **Osmanlı Araştırmaları Dergisi**, Sayı: 7-8, ss. 33-54.
- KÖSE, Ensar (2014), "Osmanlı İmparatorluğu'nda Toplu Hak Arama: XVIII. Yüzyıla Ait 100 Örnek Mahzar", **I. Türk Hukuk Tarihi Kongresi Bildirileri**, Oniki Levha Yayıncılık, İstanbul, ss. 411-447.
- MUMCU, Ahmet (1986), "1924 Anayasası", **Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi**, Cilt: 2, Sayı: 5, ss. 383-399.

- MUMCU, Ahmet (1994), “Dîvân-ı Hümayun”, **TDV İslâm Ansiklopedisi**, Cilt: 9, Türkiye Diyanet Vakfı Yayınları, İstanbul, ss. 430-432.
- NİZAMÜLMÜLK (2009), **Siyasetname Hasan Ali Yücel Klasikleri Dizisi**, Çev: Mehmet Taha Ayar, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 16. Baskı, İstanbul.
- ÖZTÜRK, Mustafa (2018), “Osmanlı Devletinde Arzuhallerin Devlet-Halk İlişkileri ve Medeniyet Tarihi Bakımından Önemi”, **XVII. Türk Tarih Kongresi Ankara**, Cilt: 4. Kısım: 1, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara, ss.211-229.
- Resmi Gazete**, Sayı: 28601, 28 Mart 2013.
- TBMM Basın ve Halkla İlişkiler Daire Başkanlığı (2005), **Dilekçe Hakkı ve TBMM Dilekçe Komisyonu**, Editör: Ömer Ekşi, TBMM Basımevi, Ankara.
- T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık) (2019), **İyi Yönetim İlkeleri Rehberi**, Kamu Denetçiliği Kurumu, Ankara.
- TBMM (1927), **Dahili Nizamnamesi**, Türkiye Büyük Millet Meclisi Matbaası, Ankara.
- TBMM İstida Encümeni, **Haftalık Mukarrerat Cetveli**, Sayı: 1-24, 14 Kasım 1925-12 Haziran 1926.
- TBMM İstida Encümeni, **Haftalık Mukarrerat Cetveli**, Sayı: 1-23, 20 Kasım 1926-4 Haziran 1927.
- TBMM İstida Encümeni, **Haftalık Mukarrerat Cetveli**, Sayı: 1-23, 19 Kasım 1927-26 Mayıs 1928.
- TBMM Kanunlar Dergisi**, İstiklal Madalyası Kanunu, No: 9, Cilt: 1, 4 Nisan 1921.
- TBMM Kanunlar Dergisi**, İstiklal Madalyası Kanununun Birinci Maddesine Müzeyyel Mevadı Kanuniye, No: 403, Cilt: 4, 20 Haziran 1926.
- TBMM Kanunlar Dergisi**, Teşkilatı Esasiye Kanunu, No: 491, Cilt: 2, 20 Nisan 1924.
- TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre 1, Cilt 24, Birleşim 123, 21 Ekim 1922.
- TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre 1, Cilt 24, Birleşim 123, 21 Ekim 1922.