

SÜLEYMAN PAŞA'NIN KANUN-İ ESASİ MÜSVEDESİ

Cem Tecimer*

Süleyman Paşa'ya ait Kanun-i Esasi müsveddesi, Süleyman Paşa'nın oğlu Süleymanpaşazade Sami Bey tarafından basılan *Süleyman Paşa Muhakemesi*, İstanbul, Matbaa-i Ebuzziya, 1328 [1912] künyeli eserin 63 ilâ 66. sayfalarındaki dipnotta yer almaktadır. Metin daha evvel başka bir yazar tarafından Latinize edilmiş ise de¹ anılan çalışmadaki irili ufaklı hatalar ve atlanan bazı kelime ve cümle öbekleri karşısında metni yeni baştan Latinize etmeyi faydalı buldum (bkz. **EK: Süleyman Paşa'nın Kanun-i Esasi Müsveddesi**)².

* Harvard Üniversitesi Hukuk Fakültesinde doktora sonrası araştırmacı.

¹ Bkz. İlnur Polat, "Süleyman Paşa'nın Kanun-i Esasi Tasarısı", in Yavuz Ercan, Mustafa Öztürk ve Rıfat Özdemir (Ed.), *Prof. Dr. Şerafettin Turan Armağanı*, Antakya, Kültür Basım Yayın, 1996, s.246-249.

² Süleyman Paşa'nın hayat hikâyesi ve siyasi şahsiyeti bu kısa çalışmanın kapsamını aşıyor. Burada kısaca, EK'te yer alan müsveddede olan ve olmayanlar üzerine birkaç noktaya temas etmek istiyorum: Birincisi, müsvedde, Süleyman Paşa'nın oğlunun dahi itiraf ettiği üzere özensiz ve dağınıktır, ki buna sathi de olsa değinen yazarlar olmuştur. Bkz. Süleymanpaşazade Sami Bey, *Süleyman Paşa Muhakemesi*, İstanbul, Matbaa-i Ebuzziya, 1328 [1912], s.66: "Bu müsvedde berveci-i bala kırk beş maddeden ibaret olup maddelerin tertipsizliğine ve birçok esasın noksan olmasına bakılırsa bir gün icaleten kaleme alınmış ve tekrar mütalaa ve tashih olunmamıştır". Ayrıca bkz. Selda Kaya Kılıç, *Osmanlı Devletinde Meşrutiyet'e Geçiş: İlk Anayasanın Hazırlanması*, Ankara, Berikan Yayın-

nevi, 2010, s.35. Anılan dağınkılığa iki misal gösterilebilir. Evvela, aynı konuyu tanzim eden hükümler aynı maddede veya birbirini takip eden maddelerde toplanmak yerine müsveddenin farklı yerlerine serpiştirilmiş vaziyettedir. Meselâ, padişahın af yetkisi ve bunun istisnalarını ancak 5., 13. ve 14. maddeleri beraber okuyarak anlayabiliyoruz. Yine padişahın diğer hakları farklı maddelere serpiştirilmiş: meselâ meskûkât darbına dair ayrı bir madde konmuş (m.7), ki Kanun-i Esasinin nihai metni büyük ölçüde bu hakları bir madde altında (yine m.7) toplamaya gayret edecektir. Müsveddenin özensizlik alametine ise basit bir matematik hatası örnek verilebilir. Müsveddenin en uzun maddesi olan 23. maddede, Süleyman Paşa'nın kurguladığı tek kanatlı bir meclis olan "Divan-ı Memalik"ın kompozisyonu, üyelerin hangi vilayetlerden ve milletlerden seçileceği, her vilayete ve millete kaç mebus düşeceği konuları tasrih ediliyor. Maddeye göre 69 Müslüman mebus var ve bunlar 24 vilayetin beherinden ikişer, 7 mutasarrıflıktan birer ve başkentten de 10 mebus gibi bir dağılıma sahip. Oysa madde metnine göre bu sayı 69'a değil $(24 \times 2) + 7 + 10 = 65$ 'e ancak ulaşıyor.

Temas etmek istediğim ikinci mesele, Süleyman Paşa'nın askeriye den oluşması ve bunun müsveddeye pek çok bakımdan yansımış olması. Meselâ 37. maddede, Divan-ı Memalike seçilecek 30 ek üye (bir tür "proto-ayanlık" olarak da görülebilir) büyük oranda askerlerden oluşuyor. 34. madde askerî idare ilanına cevaz veriyor ki Kanun-i Esasinin kanunlaşan nihai metninin 113. maddesinde benzer bir kurum olan örfî idare tercih edilmiştir.

Üçüncüsü, yine tasarının 23. maddesi ile alakalı. Farklı dinî gruplara ve coğrafyalara temsiliyet sağlama kaygısı güden tasarıda, vilayetlerin ve farklı dinî grupların tek tek sayılması yoluna gidilmiştir. Meselâ Edirne'den Yemen'e kadar pek çok vilayet tek tek zikredilmiş; Müslüman, Musevi ve Hristiyan halklardan bahsedilmiş ve hatta Protestan, Rum ve Katolik ayrımı dahi gözetilerek bunlara farklı nispetlerde temsil hakkı sağlanmak istenmiştir. Kanun-i Esasinin kanunlaşan nihai metninde ise Süleyman Paşa'nın tasarısındaki görüşler birkaç bakımdan reddedilmiştir. Bir kere vilayetler tek tek sayılmadığı gibi farklı dinî gruplara da ancak yüzeysel ve kısa atıflar vardır: nihai metinde 11. maddede geçen "cemaat-i muhtelif", 111. maddede yer alan "her milletin bir cemaat meclisi" gibi kısa göndermeler dışında din ve mezheplerin tek tek sayılması söz konusu değildir. İkincisi de, Kanun-i Esasinin 71. maddesine göre mebuslar, sadece seçim bölgelerinin değil "umum Osmanlıların vekili"dir ve nitekim 8. madde de din ve mezhep tefriki yapmaksızın bütün ahaliye Osmanlı ismini vermektedir. Bu farklar göz önünde tutulduğunda Süleyman Paşa'nın tasarısının sosyolojik gerçekle daha ziyade örtüştüğü fakat Kanun-i Esasinin nihai metninin ise bu sosyolojik gerçeği görmediği veya görmemeye çalıştığı ve bunu da Osmanlı üst kimliğini benimsetmeye çalışarak yaptığını söylemek mümkündür.

EK: Süleyman Paşa'nın Kanun-i Esasi Müsveddesi

Kanun-i Esasi Müsveddesi

Madde 1 — Devlet-i Osmaniye hükûmet-i müstakille-i meşrutadır.

Dördüncüsü, biraz evvel andığım sosyolojik gerçekle bağlantılı olarak, Süleyman Paşa'nın tasarısında (m.40) açıkça yabancı devletlerin tahrikinden “ecnebi iğfalatı” diye bahsedilmiş olunmasıdır. Kanun-i Esasinin nihai metninde böyle bir ibare yoksa da bu endişe anayasa koyucunun daima aklında olan bir kaygıdır. Fakat kanunlaşan metne bu kaygıyı yansıtan açık bir ilavede bulunulmamıştır. Kanun-i Esasiye nihai hâlini veren anayasa koyucu muhtemel ki anayasaların diplomatik metinler olmaları karşısında ve dış devletleri gücendirmemek yahut mevcut durumu ve tehlikeleri—bu örnekte yabancı devletlerin müdahalelerini—açıkça anayasa metninde tanıyıp onları gündemde tutmamak kaygılarını güderek bu gerçekliğe anayasa metninde açıkça yer vermeme yolunu tercih etmiş olmalı. Başka bir söyleyişle Süleyman Paşa'nın tasarısı, sosyolojik gerçekliğe ve devrin anayasa koyucusunun psişik hâline dair, kanunlaşan metinde bulunmayan ama onu şüphesiz devamlı meşgul eden hususlar hakkında önemli ipuçlarını ihtiva etmektedir.

Beşincisi, anayasa tasarıları, özellikle son metne yedirilmeyen maddeleri bakımından, şu değere sahiptirler: nelerin Kanun-i Esasi metninde kendisine yer bulduğu kadar nelerin yer *bulmadığı* yani nelerin müzakere edilip reddedildiği hususu, anayasa koyucunun tercihleri ve öncelikleri hakkında veriler sunduğu gibi ayrıca gerçekleşmemiş olsa bile hangi metinsel ihtimallerin masada ve müzakere konusu olduğu yahut olmuş olabileceği hususunda da bizi bilgi sahibi yapar. Meselâ Süleyman Paşa tasarısından anladığımız, Divan-ı Memalik adı altında tek bir meclis kurulmak istenmiştir, demek ki çift kanatlı bir parlamentoya alternatif düzenlemeler anayasa koyucunun bilgisi dâhilindeydi ve son tahlilde reddedilmişti. Yahut tasarıda mebus seçilebilmek için 35 yaşından büyük olmak gerektiği belirtiliyorsa da (m.24), Kanun-i Esasinin nihai metnine göre ayandan olabilmek için en az 40 yaşında (m.61) ve mebusandan olabilmek için en az 30 yaşında (m.68) olmak gerekiyordu. Demek ki 40 ve 30 yaş hadlerinin tartışıldığı bir ortamda bu iki yaş haddini telif eden 35 sayısı da gündeme gelmiş. Örnekler çoğaltılabilirse de özetle Süleyman Paşa tasarısında olup da Kanun-i Esasiye *girmeyen* hususlar, nihai metne giren hususlar kadar bilgilendirici olarak değerlendirilmelidir.

Madde 2 — Selâtin-i devlet-i Osmaniye rûy-i arzda bulunan bilcümle ehl-i İslâmın halifesi ve tebaa-i devlet-i Osmaniye'nin padişahıdır.

Madde 3 — Devlet-i Osmaniye din-i mübin-i Muhammedî üzerine mebni ve müesses olup dâhil-i kalemrev hükûmeti bulunan memalikte her nevi ashab-ı edyan dahi taabbüdate müteallik kâffe-i hususatta hürriyet-i mezhebiye'yi haizdirler.

Madde 4 — Selâtin-i Osmaniye kuvve-i adliyenin masdar ve menşei bulduklarından mehâkimin çıkarmış olduğu kâffe-i ahkâm onların namına nispet olunur.

Madde 5 — Selâtin-i Osmaniye'nin af ve amana salahiyetleri vardır.

Madde 6 — Vükela ve memurin nasp ve tayini ve unvan ve nişan itası selâtin-i Osmaniye tarafından icra olunur. Ve icra-i ahkâm-i şeriye ve kavanin için lazım gelenlere emir kendi taraflarından verilir.

Madde 7 — Sikke darbı padişahların hakk-ı mahsusudur.

Madde 8 — Menâsıb-ı ilmiye ve eimme ve huteba hilafet-i seniye'leri namına icra olunur.

Madde 9 — Selâtin-i Osmaniye kuvve-i berriye ve bahriye'ye kumanda ederler. Asker cem'i, donanma teçhizatı ve milel-i saire ile ittifak ve sulh ahitnamelerinin tanzimi selâtin-i Osmaniye'ye racidir. Herhangi bir devlet ile harp ve murad ettikleri devletle sulh edebilirler.

Madde 10 — Selâtin-i Osmaniye malik oldukları kuvve-i icraiye cihetiyle mesuliyetten vareste olup ne itham olunurlar ve ne de efal ve akvallerine itiraz edilir.

Madde 11 — Vükela-i devlet padişahların icraatından dolayı Divan-ı Memalik tarafından mesul tutulurlar.

Madde 12 — Selâtin-i Osmaniye ne şer-i şerif ahkâmını ve ne de hüküm-i kanunu feshedebilirler ve bu bapta kat'an liyakat ve salahiyeti haiz değillerdir.

Madde 13 — Selâtin-i Osmaniye bir müttehimi affetmek iktidarını haiz iseler de o töhmetin veya cinayetin icap ettiği ceza-i nakdi ve diyet-i şahsiyi affa muktedir değildirler.

Madde 14 — Selâtin-i Osmaniye Divan-ı Memalik tarafından mahkûm olan bir müttehimi affedemezler.

Madde 15 — Selâtin-i Osmaniye akçenin miyarını ifsat edemezler.

Madde 16 — Selâtin-i Osmaniye Divan-ı Memaliki davet eder ve dağıtırlar ve lüzumu hâlinde müzakere müddetini temdit edebilirler.

Madde 17 — Selâtin-i Osmaniye Divan-ı Memalikin hîn-i küşadında her sene birinci mecliste hazır bulunarak resm-i küşadı bizzat icra ederler.

Madde 18 — Selâtin-i Osmaniye Divan-ı Memalikin dağılmasından mukaddem vermiş olduğu kararları gözden geçirerek üzerlerine irade-i seniyelerini munzam kılarlar ve kabul ettikleri maddeyi taht-ı teemüle aldıklarını ilan ederler.

Madde 19 — Selâtin-i Osmaniye münasip gördükleri vakit Divan-ı³ Memaliki davet ederlerse de muayyen bir müddet zarfında toplamaya ve keyfiyeti kırk gün evvel ihbar etmeye mecburdurlar.

Madde 20 — Selâtin-i Osmaniyenin muhassasatı Divan-ı Memalik tarafından tayin kılınır.

Madde 21 — Divan-ı Memalik tayin kılınan memurine tediye-i maaşları için varidat tahsis ve mesarif-i devleti teftiş ile bütçeyi tanzim ve tadil eder.

Madde 22 — Divan-ı Memalik azası yüz yirmi kişiden ibaret olup aza-i mumaileyhim emlak ve ticaret ve fûnun ve maarif mebuslarıdır.

³ Metinde sehven “dipan” diye geçiyor.

Madde 23⁴ — Edirne, Bosna ve Hersek, Selanik, Yanya, Manastır, Cezayir-i Bahr-i Sefid, Girit, Hüdavendigâr, Aydın, Ankara, Konya, Kastamonu, Trabzon, Sivas, Erzurum, Diyar-ı Bekir, Adana, Suriye, Halep, Trablusgarp, Bağdat, Basra, Hicaz, Yemen vilayetlerinin beherinden ikişer; Kıbrıs, İzmit, Canik, Mamuret’ül Aziz, Kudüs-i Şerif, Zor, Cebel-i Lübnan mutasarrıflıklarından birer; Dersaadet ile bilad-ı seleseden⁵ on Müslim mebus ki cem’an altmış dokuz ve Rum Patrikhanesi devairinde bulunan milel-i İseviyeden sekiz ve Bulgar Eksarhiyalığı devairinden altı, Antakya ve Şam-ı Şerif Rum Patrikliği devairinden iki ve İskenderun Rum Patriki devairinden bir, Kudüs-i Şerif Rum Patriki devairinden iki, Ermeni Patriki devairinden dört, Sis Katolikosluğuna⁶ merbut devairden iki, Kudüs-i Şerif Ermeni Patriki devairinden bir, Ermeni Katoligi devairinden üç, Melkâni Rum Katoligi devairinden iki, Protestan mezhebi ashabından bir ve millet-i Museviye efradından üç ki cem’an otuz beş mebus gayr-i müslim ve Mısır Hıdiviyetinden altı, Tunus Vilayetinden iki, Sisam Beyliğinden bir, Memleketeyn emaretinden iki, Sırp emaretinden iki, Karadağ Kenezliğinden bir, ve fûnun ve maarif mebusu olarak iki ki cem’an yekûn yüz yirmi aza bulunacaktır.

Madde 24 — Mebus olabilmek için devlet-i Osmaniye tebaasından olarak doğmuş bulunmak Türkçe okuyup yazmak ve şehirlerden gelecek mebusların senevi laakal otuz bin kuruş ve kasabattan gelecek mebusların dahi yirmi bin kuruş iradı olmak ve sinnen otuz⁷ beş yaşını mütecaviz bulunmak lazımdır.

Madde 25 — Mebusların hiçbir töhmet ve cinayet ashabından olmamaları ve hükûmet aleyhine kıyam etmemiş veyahut onlarla hem efkâr bulunmuş takımdan olmamaları şarttır.

Madde 26 — Mebusan reislerini kendileri intihap ederler.

⁴ Vilayetler arası virgülleri ben ekledim. İkişer ve birer ibarelerinden sonraki virgülleri noktalı virgüle çevirdim.

⁵ Doğrusu “bilad-ı selâse” olmalı.

⁶ Metinde “Katoğikosluğuna” diye yazılmış.

⁷ “Otuz”daki “t” sehven peltek s olarak yazılmış.

Madde 27 — Mebusandan biri esna-i memuriyetinde bir töhmet ettiği hâlde sıfat-ı mebusiyetini zayi eder.

Madde 28 — Mebusan kendi ayinlerince devlete sadakat edeceklerine kasem etmedikçe ita-i rey salahiyetini haiz değildirler.

Madde 29 — Veraset-i saltanat bervech-i kadim erşed ve ekbere aittir.

Madde 30 — Divan-ı Memalik düsturun câmi olduğu ahkâm-ı nizamiyeden bazı fıkraatı tay veya tebdil veyahut ahkâm-ı mezkûreye bazı fıkraat-ı kanuniye zam iddiasında bulunursa da hiçbir vakit ahkâm-ı şeriye ve Mecelleler münderecatını nazar-ı [bahs]⁸-ü mütalaaya alamayacaktır.

Madde 31 — İcraat-ı adliye, ahkâm-ı adliye ve Divan-ı Memalik kararı üzerine irade-i padişahi ile olur.

Madde 32 — Ahkâm-ı adliye daima nam-ı hazret-i padişahiye olarak ita-i hükmeder.

Madde 33 — Selâtin-i Osmaniye Divan-ı Memalikin arzı üzerine Şura-i Devletin tasdik ettiği mevadd-ı kanuniyeyi kabul ile neşr-ü irade ederler.

Madde 34 — Selâtin-i Osmaniye lüzumu takdirinde bir veya birkaç vilayeti idare-i askeriye tahtına vaz ile keyfiyeti derakap Divan-ı Memalike ihbar ederler.

Madde 35 — Vükela-i devlet birbirlerinin işine müdahale etmeyip bunlar memuriyetlerinden dolayı taraf-ı padişahiden mesuldürler. Şu kadar ki Divan-ı Memalikin müşarünileyhimi itham salahiyeti vardır.

Madde 36 — Kâffe-i memurin-i devlet, hükûmete sadakat edeceklerine resmen tahlif olunacaklardır.

Madde 37 — Divan-ı Memalikin otuz nefer kadar aza-i resmisi olup bunlar kazaskerle ve müşiran ile ümera-i berriye ve bahriyeden ve bazı ricalden mürekkeptir. Bunlarla Divan-ı Memalik azası yüz elliye baliğ olur.

⁸ Sehven “bahs” yerine “baht” yazılmıştır.

Madde 38 — Nüvvab ve hükkâmın masuniyet-i azilleri kavaidini Divan-ı Memalik muhafaza eder.

Madde 39 — Kâffe-i memurin-i devlet-i Osmaniyenin mahreç-i mahsusundan yetiştirilmesi kavaidinin vazife-i muhafazası Divan-ı Memalikin uhde-i zimmetine muhavveldir.

Madde 40 — Divan-ı Memalik, ecnebi işfالاتıyla hükûmet aleyhine kıyam eden vilayetler hakkında ahkâm-ı kanuniyeyi teşdit ile onları taht-ı inzibata ahz için şerait-i lazıme-yi müzakerede edebilir.

Madde 41 — Hükûmete suret-i isyan gösteren memalikin müntahapları⁹ kabul olunmaz.

Madde 42 — Mebusan her üç senede bir kere tebdil olup şühur-ı içtimaiyeye mahsus olmak üzere mebuslara üç bin kuruş maaş verilir. Vapur nevleriyle rükûblarına ve eşya-i zatiyelerine ve hizmetçilerine mahsus olmak üzere üç beygir ücreti dahi bilhesap tediye kılınır. Şühur-ı içtimaiye üç aydan ibarettir.

Madde 43 — Divan-ı Memalikin netice-i karar ve müzakeratı bir deftere kaydolunarak reisin emriyle badehu ilan olunur.

Madde 44 — Divan-ı Memalik azalığına intihap olunanların zimmet-i miriyeleri olmaması lazımeden bulunduğu gibi ahaliye dahi deyn-i küllisi olmamak ve murabahacı takımından bulunmamak şarttır.

Madde 45 — Fünun ve maarif mebusları Meclis-i Maarif-i Mülkiye ile Meclis-i Maarif-i Askerî tarafından birer kişi olmak üzere tayin kılınır.

⁹ “Müntehipleri” de kastedilmiş olabilir.

KAYNAKLAR

- Kılıç, Selda Kaya, *Osmanlı Devletinde Meşrutiyet'e Geçiş: İlk Anayasanın Hazırlanması*, Ankara, Berikan Yayınevi, 2010.
- Polat, İlknur, "Süleyman Paşa'nın Kanun-i Esasi Tasarısı", in Yavuz Ercan, Mustafa Öztürk ve Rifat Özdemir (Ed.), *Prof. Dr. Şerafettin Turan Armağanı*, Antakya, Kültür Basım Yayın, 1996, s.241-252.
- Süleymanpaşazade Sami Bey, *Süleyman Paşa Muhakemesi*, İstanbul, Matbaa-i Ebuzziya, 1328 [1912].

BU MAKALEYE AŞAĞIDAKİ ŞEKİLDE ATIF YAPILMASI ÖNERİLİR:

Cem Tecimer, "Süleyman Paşa'nın Kanun-i Esasi Müsveddesi", www.anayasa.gen.tr/tecimer-7.pdf (Yayın Tarihi: 25 Mart 2025).

(c) Cem Tecimer, 2025.

Bu Sayfa: www.anayasa.gen.tr/tecimer-7.pdf

Makalenin Yayın Tarihi: 25 Mart 2025

Ana Sayfa: www.anayasa.gen.tr

Editör: Kemal Gözler

Editörün Adresi: kgozler1@hotmail.com