

T.C
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU BÖLÜMÜ

74341

TÜRK HUKUK TARİHİNDE
MEŞVERET DÜŞÜNCESİ
VE
UYGULAMASI

(KURULTAY-DİVAN-MECLİS)

74341

DOKTORA TEZİ

Hazırlayan: AYHAN CEYLAN

Danışman: Prof. Dr. ÖMER YÖRÜKOĞLU

İSTANBUL- 1998

T.C. YÜKSEKÖĞRETİM BAKANLIĞI
DOKÜMAN YERİNE ALIRKEN

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER.....	I
KISALTMALAR.....	V

GİRİŞ

I. SUNUŞ VE KONUNUN SINIRLANDIRILMASI.....	1
1. Sunuş.....	1
2. Konunun Sınırlandırılması.....	3
II. KONU İLE İLGİLİ TEMEL KAVRAMLAR.....	5

BİRİNCİ BÖLÜM

TÜRK HUKUK TARİHİNDE OSMANLI ÖNCESİ DÖNEMDE DANIŞMA/MEŞVERET

I. İSLAM ÖNCESİ TÜRK HUKUKUNDA DANIŞMA.....	9
1. Genel Olarak.....	9
2. Tarihi Gelişim.....	10
A. Hunlarda.....	10
B. Göktürklerde.....	12
C. Uygurlarda.....	13
3. Türk Teşkilat Yapısı ve Danışma Meclisi.....	14
A. Türk Teşkilat Yapısı.....	14
B. Danışma Meclisi.....	16
a. Toplanma ve Çalışma Şekli.....	16
b. Oluşumu.....	17
c. Konusu ve Yetkileri.....	18
d. İktidarı Sınırlandırmadaki Yeri.....	20
e. Türk Hukuk Tarihi Açısından Önemi.....	24
II. İSLAM HUKUKUNDA ŞÛRÂ/MEŞVERET.....	25

1. Genel Olarak.....	25
2. İslamda Şûrâ'nın Kaynağı.....	26
A. Kur'an'da Şûrâ Kavramı.....	26
B. Sünnette Şûrâ Kavramı.....	27
C. Dört Halife Dönemi ve Sonrası Şûrâ: Divan.....	29
3. Şûrâ'nın Konusu.....	32
4. Şûrâ Üyeleri.....	34
5. Şûrâ'nın Hükümü ve Kararlarına Bağlanan Sonuç.....	36
6. Şûrâ'nın Esasları.....	39
III. SELÇUKLULAR VE ANADOLU BEYLİKLERİNDE MEŞVERET/DİVAN.....	41
1. Genel Olarak.....	41
2. Büyük Selçuklularda Divan.....	43
3. Anadolu Selçuklularında Divan.....	44
4. Anadolu Beyliklerinde Divan.....	47

İKİNCİ BÖLÜM

KLASİK OSMANLI DÖNEMİNDE MEŞVERET

I. GENEL OLARAK.....	48
II. OSMANLI DEVLET TEŞKİLATI VE MEŞVERET.....	49
III. MEŞVERETİN DİVAN ŞEKLİNDE GÖRÜNDÜĞÜ DÖNEM.....	54
1. Divan-ı Hümayun.....	54
A. Tarihi Gelişim.....	54
B. Toplanma ve Çalışma Şekli.....	56
C. Yetkileri.....	59
D. Üyeleri.....	60
a. Veziriazam.....	62
b. Kubbealtı Vezirleri.....	63
c. Kazasker.....	63
d. Defterdar.....	64
e. Nişancı.....	64
f. Rumeli Beylerbeyi.....	65
g. Yeniçeri Ağası.....	65
h. Kaptan Paşa.....	66
E. Kararların Niteliği.....	66

2. Diğer Divanlar.....	68
A. Ayak Divanı.....	68
B. İkinci Divanı.....	69
C. Cuma Divanı.....	71
D. Çarşamba Divanı.....	71
IV. SİYASETNAME GELENEĞİNDE MEŞVERET.....	71
V. MECLİS-İ MEŞVERET DÖNEMİ.....	76
1. Ortaya Çıkışı ve Gelişmesi.....	76
A. Kurumlaşma Öncesi Dönem.....	76
B. Kurumlaşma Dönemi.....	79
a. III. Selim Devri.....	79
b. II. Mahmut Devri.....	82
2. Toplanma, Çalışma ve Karar Usulü.....	85
3. Konusu ve Yetkileri.....	94
4. Üyeleri.....	96
5. Kamu Hukuku Açısından Önemi.....	98

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TANZİMAT VE MEŞRUTİYET DÖNEMİNDE MEŞVERET

I. TANZİMAT DÖNEMİ VE MEŞVERET.....	102
1. Genel Olarak Devlet Anlayışı ve Teşkilat Yapısı.....	102
2. Meşveret Uygulaması Olarak Meclisler.....	105
A. Merkezî Meclisler.....	107
a. Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye.....	107
b. Meclis-i Âlî-i Umûmî.....	113
c. Meclis-i Âlî-i Tanzimat.....	115
d. Şûrâ-yı Devlet.....	117
B. Mahallî Meclisler.....	119
II- MEŞRUTİYET DÖNEMİ VE MEŞVERET.....	121
1. Meşrutiyet Öncesi Meşverete Etkili Düşünceler.....	121

A. Geleneksel Örnek: Hayreddin Paşa ve Akvemü'l-Mesâlik'i	121
B. Avrupa Örneği: Danışma Kurulları ve Meclis Yapıları.....	123
C. Yeni Osmanlılarda Meşveret Düşüncesi.....	127
a. Namık Kemal ve Meşveret.....	130
b. Ziya Paşa ve Meşveret.....	133
c. Ali Suavi ve Meşveret	134
2. Meşrutiyetle Gelen Meşveret Düşüncesi.....	136
A. Genel Olarak.....	136
B. Kanun-i Esasi ve Meşveret.....	138
a. Hazırlanışı.....	138
b. İlanı.....	143
c. İçeriği.....	144
d. Meşveret Yönüyle Getirdiği Yönetim Sistemi.....	147
3. İstibdat Dönemi ve Meşveret.....	153
A. Genel Olarak.....	153
B. Jön Türkler ve Meşveret.....	154
4. II. Meşrutiyet Dönemi ve Meşveret.....	157
A. Ortaya Çıkışı ve İlimiyenin Etkisi.....	157
B. 1909 Kanun-i Esasîsi ile Gelen Yönetim.....	160
C. Meşveret Yönüyle 1909 Kanun-i Esasî Yönetimi.....	164
D. Son Saltanat Şûrâları.....	166
SONUÇ.....	169
BİBLİYOGRAFYA.....	176

KISALTMALAR

age.	: Adı geçen eser
agm.	: Adı geçen makale
AÜHFD	: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
AÜSBFD	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi
BH	: Beyanü'l-Hak
bkz.	: Bakınız
BOA	: Başbakanlık Osmanlı Arşivi
c.	: Cilt
çev.	: Çeviren
der.	: Derleyen
DİA	: Diyanet İslam Ansiklopedisi
dn.	: Dipnot
ed.	: Editör
EI	: Encyclopedia of Islam
haz.	: Hazırlayan
HH.	: Başbakanlık Osmanlı Arşivi Hatt-ı Hümayun Tasnifi
HÜEFD	: Hacettepe Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Dergisi
İ.Ü.	: İstanbul Üniversitesi
İÜEF	: İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fakültesi
İÜHFM	: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası
krş.	: Karşılaştırınız
m.	: Madde
MEB	: Milli Eğitim Bakanlığı
MTM	: Milli Tettebular Mecmuası
müt.	: Mütercim
neş.	: Neşreden
Nr.	: Numara
p.	: Page
s.	: Sayfa
sad.	: Sadeleştiren
SM	: Sırat-ı Müstakim
str.	: Satır
sy.	: Sayı
TCTA	: Tanzimattan Cumhuriyete Türkiye Ansiklopedisi
TDAD	: Türk Dünyası Araştırmaları Dergisi
TDK	: Türk Dil Kurumu
ter.	: Tercüme
TOEM	: Tarih-i Osmanî Encümeni Mecmuası
t.s.	: Tarihsiz
T.V.	: Takvim-i Vekayi
vd.	: Ve devamı
yay.	: Yayınlayan
yaz.	: Yazan

GİRİŞ

I. SUNUŞ VE KONUNUN SINIRLANDIRILMASI

1. Sunuş

İnsanlığın günümüzde kaydettiği göz kamaştırıcı teknolojik gelişmeleri sadece bu çağın insanına bağlamak mümkün değildir. Her teknik gelişme, zaman içerisinde atılan tohum mesabesindeki ilk haline çok şey borçludur. Benzer bir tespit, sosyal bilimler ve onun bir alt dalı olan hukuk için de yapılabilir. Gerçekten, hukukun ulaştığı bugünkü noktada tarihsel gelişmelerin rolü büyüktür. Zira, günümüzde mevcut, hukukî düşünüş, hukukî kural ve hukukî kurumlar zaman içerisinde doğmuş, gelişmiş ve olgunlaşmıştır. Hukuka tarihsel açıdan bakıldığında, bugünkü kural ve kurumların çekirdek halinde tarihin derinliklerinde mevcut olduğu görülür. Bu kural ve kurumların, farklı devirlerde, değişik medeniyet seviyesindeki toplumlarda, bazen bir ihtiyaç olarak toplumun kendi bünyesinden doğduğu, bazen diğer toplumlardan etkilenme sonucu ortaya çıktığı bir gerçektir. Bunların, günümüzdeki şekillerine bürünene kadar olan zaman diliminde; sosyal, siyasî, iktisadî, dinî sebeplerle değişiklikleri ve geliştikleri gözlemlenmektedir.

Bu gerçeklerden hareketle, gerek günümüzdeki mevcut hukukî düşünce, hukukî kural ve hukukî kurumların tarihsel temellerini öğrenmek, gerekse yeterince aydınlanamamış müesseseleri ortaya çıkarmak açısından, bunların tarih içerisindeki görünümleri önem kazanmaktadır. Ancak bütün bunlara rağmen, bu konudaki çalışmaların yeterli olmadığı da açıktır. Kamu hukuku tarihimiz bu alanlardan birisidir. Devlet teşkilatı içerisinde yer alan kurumlar ve bunları ortaya çıkaran düşünsel, sosyal, siyasal, ekonomik nedenlerin bilinebilmesi ve bu kurumların nasıl bir süreç sonucunda oluştuğu, tarihsel bir bakış açısını zorunlu kılar.

Bu bağlamda, “danışma/meşveret düşüncesi ve uygulaması” kamu hukuk tarihimizde önemli bir konuma sahip olmasına rağmen üzerinde yeterince durulmamış alanlardan birisidir. Önemli bir alandır; çünkü kamu hukukunda önem taşıyan düşünce ve kurumlara, özellikle kendi dinamiklerimiz açısından temel teşkil eden “anahtar” niteliğinde bir kavram ve uygulama şeklidir. “İktidarın sınırlandırılması”, “kuvvetler ayrılığı”, “meclis”, “denetim”, “meşrutiyet”, “yönetime katılım”, “temsil” gibi yakın dönem hukuk tarihimiz açısından önemli birçok kavramın doğuşu veya gündeme gelişi, doğrudan veya dolaylı olarak “meşveret” aracılığıyla olmuştur.

İslam öncesi Türk hukukunda toy, kurultay şeklinde görünerek karşımıza çıkan bu kavram, Türklerin İslamı kabulüyle birlikte İslamiyetteki “istişâre, şûrâ” fikriyle uyuşmuş¹, Selçuklular ve Osmanlılarda “Divan” şekline bürünmüş ve XVII. yüzyıl ile birlikte Divan-ı Hümayun’un etkisinin azalmasıyla birlikte “Meşveret Meclisi”ne dönüşmüştür. Tanzimat ile birlikte, yapılması düşünülen düzenlemeler için, “sürekli bir meclis” fikri benimsenmiş ve meşveret meclisi sürekli yasama meclisleri görünümünü almıştır. Tanzimat döneminde hız kazanan Batılılaşma düşüncesi meşrutî yönetim tarzına zemin hazırlamış, geleneksel meşveret düşüncesi bu yönetim tarzına ulaşmada “fikri meşruiyet” kaynağını oluşturmuştur. Parlamenter sisteme geçişte aydınların hareket noktası, “geleneksel anlamı”ndan kısmen sapma da gösterse, yine meşveret fikri olmuştur.

Danışma/meşveret kavramının kamusal yönden taşıdığı anlamdan önce tek tek bireyler için de önem taşıdığı görülmektedir. Çoğu zaman basitten karmaşığa, çeşitli işlerde çevremizdeki bilgili, görgülü, tecrübeli insanlara danışmak zorunda kalırız. En doğru kararı almak düşüncesi, bizi dışımızdaki değerleri bulmaya ve onlardan istifadeye itmektir. Bununla birlikte, doğal olarak, danışma kavramının kamusal alanda taşıdığı anlam, çok daha önemlidir. Çünkü, bireyin danışması veya danışmaması sonucundaki sorumluluk kişiseldir. Ancak, yönetim bazındaki durum tamamen farklıdır. Zira kamusal bir sorumluluk taşıyan kişinin kararlarındaki isabet veya hata, topyekün bir toplumu ilgilendirir, yani toplumsal bir sonuç doğurur.

Meşveret, bu yönüyle, iktidarın sınırlandırılması olgusuyla doğrudan ilgilidir. Zira, iktidarı elinde bulunduranların hukukî ve fiilî olarak sınırlamalara tâbi olduklarını kabul etmekle sorun halledilmiş olmaz. Sınırlamanın etkili olabilmesi için yerleşik kurumlar gereklidir. Tarihsel boyutuyla düşünüldüğünde, iktidarın sınırlandırılmasında özgürlük-otorite boyutu ön plana çıkmakta ve katılımın bağdaştırıcı bir rol oynadığı görülmektedir.

Meclis öncesi aşamada iktidarı sınırlandırma görevi, yeterliliği tartışılrsa da danışma kurulları ile sağlanmıştır. Bu durum belirli bir topluma ve devlete özgü bir yönetim tarzı değildir. Tarih içerisinde, gerek Batıda ve gerekse Doğuda, pek çok toplum ya da devletin, çeşitli düşüncelerle meşveret/danışma tarzını yönetimde egemen kılmak için mücadele ettikleri görülür.

Batı’da bu çeşit kurullara ilk başlangıç olarak eski Yunan ve Roma, asıl başlangıç olarak da Ortaçağ kıta Avrupası gösterilmektedir. Ortaçağ’da İzlanda ve İngiltere’de kralın yanında, toplulukları ve mülkleri temsilen oluşan heyetlere rastlanır. Bunlar, öncelikle vergi alma ile başlayan, hükümdarın topraklarında barışın

¹ Akyıldız, A.: Tanzimat Dönemi Osmanlı Merkez Teşkilatında Reform, İstanbul 1993, s.177.

ve adaletin sağlanması ile devam eden süreçte, zamanla iktidarın denetlenmesi ve sınırlandırılmasını sağlayan danışma kurullarına dönüşmüşler ve böylece Avrupa'da modern anlamdaki yasama meclislerinin de ilk kökenlerini oluşturmuşlardır².

2. Konunun Sınırlandırılması

İktidarın yanında benzer kurullar, değişik isimler altında çeşitli toplum ve devletlerde görülmektedir. Ancak bunların hepsini bir tez çalışmasında incelemenin maddi zorluğu bulunmaktadır. Zaten, çalışmamızın amacı da bu değildir. Bu incelemede, “Türk hukuk tarihinde meşveret düşüncesi ve uygulaması” üzerinde durulacaktır. Yani, konu öncelikle, genel hukuk tarihi açısından değil, özel veya milli hukuk tarihi yönüyle sınırlanmaktadır. Bu açıdan konu sadece, Türk hukukundaki görünümüyle ele alınmaktadır. Bunun içerisine de doğal olarak; İslam öncesi Türk hukuku, İslamın kabulüyle gelen Türk hukuku: Selçuklular, Klasik Osmanlı dönemi, Tanzimat ve sonrasında Batı hukukunun etkilediği dönemler girecektir. Ancak İslam öncesi Türk hukuku ile başlayacak süreç Meşrutiyet dönemi sonuna kadar incelenecektir. Çünkü meşveret uygulaması en son bu dönemde görülmektedir. İstibdat dönemine karşı meclis fikri ve uygulamasına kaynaklık eden meşveret, II. Meşrutiyet dönemi sonunda işlevini meclise bırakarak görevini tamamlamıştır. Konunun Cumhuriyet dönemindeki görünümü ve bu bağlamda günümüzdeki danışma kurulları, zaman zaman değişik alanlarda toplanan şûrâlar inceleme konumuz içerisine girmemektedir.

Konu toplumsal hayattaki görünen yönüyle değil, devlet teşkilatı içerisinde iktidarın hemen yanbaşıda kurumsallaşan bir yapı olarak düşünülerek, sadece kamu hukuku açısından incelenecektir. Monarşinin hakim olduğu, bütün yetkilerin tek elde toplandığı ve kuvvetler ayrılığı gibi bir fikre yabancı olunan devirlerde, danışma ve meşveret uygulamasının günümüzdeki bakanlar kurulu ve yasama meclislerinin ilk görünümünü oluşturduğu söylenebilir. Bu kurumsallaşan şekliyle meşveret, devlet merkez teşkilatı içinde ve iktidarın hemen yanında, onu sınırlayabilirliği yönüyle tezimizde ağırlıklı yer alacaktır.

Uzun tarihimiz içerisinde inceleme konumuz ile ilgili değişen dönemlere göre farklı kavramlar kullanılmıştır. Bunlar bazen aynı bazen benzer anlamı ifade etmek üzere; “toy”, “kurultay”, “şûrâ”, “meşveret”, “divan”, “meclis”, “danışma” gibi kavramlardır. Bu kavramlar içerisinde meşveret hem görülen işi anlatması

² Kalaycıoğlu, E.: “Türk Yasama Sistemi ve Siyasal Temsil”, Türk Siyasal Hayatının Gelişimi (ed. E.Kalaycıoğlu-A.Y.Sarıbay), İstanbul .1986, s. 313; Yücekök, A.N.: Siyaset Sosyolojisi Açısından Türkiye’de Parlamentonun Evrimi, Ankara 1983, s.1; Magna Carta’nın bu noktadaki yeri için bkz. Çam, E.: Devlet Sistemleri, İstanbul 1987, s. 17.

bakımından ortak bir kullanıma sahip olmuş, hem de inceleme dönemlerimiz içerisinde fikir ve kurum yönüyle orijinalliğini korur bir şekilde diğerleri içinden sıyrılmış, aynı zamanda incelediğimiz tarihi süreçte diğerlerine nazaran daha uzun bir zaman gündemde kalmıştır. Ayrıca bu kavram, klasik Osmanlı dönemi ile birlikte gerek gördüğü iş yönüyle, gerekse kurul adı olması itibarıyla kesintisiz kullanıma sahip tek kavram olmuştur.

Meşveret; şûrâ, istişâre gibi İslam hukuku kaynaklı bir kavramdır ve oradan hukukumuzda intikal etmiştir. İslam hukuku da bilindiği gibi, Tanzimat dönemine kadar hukukumuz üzerinde çok geniş bir etkiye ve uygulamaya sahip olmuştur. Bu nedenle incelememiz içerisinde, meşveretin ne anlama geldiğini kaynağında görmek ve aynı zamanda Osmanlı uygulamasındaki yerini gerçek manada anlayabilmek için “İslam hukukunda şûrâ” konusunun bağımsız bir başlık altında incelenme gereği duyulmuştur.

İncelemenin metodu “hukuk tarihi” bilim dalı çerçevesinde olacaktır. Meşveret kurumunu hukuk tarihimiz içerisinde ele alırken, değişik dönemlerdeki görünümünü tesbit edip inceledikten sonra, meşveret düşüncesinin kurumsallaşmasına neden olan tarihî, sosyal, felsefî, dinî, siyasî, fikrî dayanakları da görmek mümkün olacaktır. Meşveret hangi hukuksal sorunu çözmüş, hangi ihtiyacı karşılamıştır³. Ne zaman, nasıl ve niçin değişikliğe uğramıştır? Bu gelişim süreci içerisinde pek tabii olarak, konunun ilgisi dolayısıyla, devlet teşkilatları da ilgili olduğu ölçüde incelenecek ve danışma, meşveret kurumunun teşkilat içerisindeki konumu değerlendirilecektir.

Bu çerçevede tez çalışmamızı üç bölümde oluşturduk. Çalışmamız bir yönüyle meşveretin hukuk tarihimizdeki görünümü olunca, hukuk tarihimizin dönem ayırmaları bu planda öncelikle gözönüne alınmıştır. Bu bağlamda, birinci bölümde, Osmanlı öncesi dönemde müessesenin konumu ve gelişimi ele alınmaya çalışılmıştır. Öncelikle, kronolojiye uygun olarak, kurumun İslam öncesi Türk hukukundaki görünümü ve uygulama şekli incelenmiştir. Türklerin İslamiyeti kabul etmesi ve İslam hukukunun hukuk tarihimizdeki etkileri, Osmanlıda bu hukukun ve müesseselerinin geniş bir uygulama alanı bulması ve sistematik uygunluk dolayısıyla İslam hukukunda şûrâ/meşveret kavramı birinci bölümde ele alınma gereği duyulmuştur. Müessesenin bu etkilenme çerçevesindeki ilk görünümü olan Divan; Selçuklular ve Anadolu'daki devletlerde uygulanma şekliyle yine birinci bölümde incelenmiştir.

³ Üçok, C.-Mumcu, A.: Türk Hukuk Tarihi, 5. baskı, Ankara 1985, s.1.

İkinci bölümde, kurumun klasik Osmanlı dönemindeki uygulaması ele alınmaya çalışılmıştır. Tanzimat dönemine kadar süren bu dönem içerisinde, kronolojiye de dikkat edilerek meşveretin yeri ve görünümü irdelenmiştir. Osmanlı devlet teşkilatı ve meşveretin bu teşkilat içerisinde durumu incelenirken; bu dönem içerisinde meşveret uygulaması olarak; Divan-ı Hümayun ve Meclis-i Meşveret ön plana çıkan kurumlar olmuşlardır. Siyasetname geleneğimiz içinde meşveretin yeri de bu bölümde incelenmeye çalışılmıştır.

Üçüncü bölümde, meşveretin Tanzimat ve Meşrutiyet devirlerindeki uygulama şekli irdelenmiştir. Tanzimat ile birlikte görülen yapılanmaya paralel olarak meşveret de yapısal bir değişime uğramış, geleneksel yapısını korumak ve devam ettirmekle beraber, bu dönemde “meclis” ağırlıklı bir uygulama şekline dönüşmüştür. Meşrutiyet döneminde meşveret aynı zamanda fikrî mücadele kaynağı olmuştur. Bu yönüyle kavramı ele alan Yeni Osmanlılar bu bölümde incelenmiştir. 1876 Kanun-i Esasî tartışmaları, kabulü, ilanı ve içeriği genellikle meşveret çerçevesinde şekillendiğinden, Kanun-i Esasi ve getirdiği yönetim sistemi bu bölümde ağırlıklı bir yer almıştır. İstibdat devri ve buna karşı muhalefet de yine meşveretle bağlantısı ölçüsünde bu bölümde irdelenmiştir. Sosyal ve siyasal hareketlilik II. Meşrutiyet’i ortaya çıkarırken, meşveret bu dönemdeki belirleyiciliğini yine korumuştur. Bu yüzden II. Meşrutiyet ve uygulaması da meşveret açısından taşıdığı özellik yönüyle bu bölümde ele alınan diğer bir konu olmuştur.

II. KONU İLE İLGİLİ TEMEL KAVRAMLAR

Danışmak; bir iş için bilgi ve yol sormak, istişâre, meşveret⁴ anlamlarına gelir. Bununla birlikte, tarihimizde devirlere göre değişen, aynı veya yakın anlamlara gelebilecek pek çok kavramla karşılaşmak mümkündür.

Eski Türkler, danışma işinin yapıldığı yeri ve toplantıyı belirtmek üzere çeşitli terimler kullanmışlardır. Bunlardan biri “toy”dur. Toy; bütün Türk lehçelerinde ve Türkçe’den intikal ettiği diğer dillerde “meclis, toplantı” anlamına gelmektedir⁵. Oğuz Destanı’nda toy kelimesi geçer⁶. İbni Batûta Seyahatnamesi’ne göre toy, her sene kurulan bir meclistir⁷. Türkler toy tabirini, devlet yapısında gelenekleşen bir müessese anlamında, daha çok; senenin belirli zamanlarında yaptıkları, yeme içme, eğlence, dini tören ve danışmayı da içeren toplantılar için kullanmışlardır.

⁴ Türkçe Sözlük: TDK Yayını, 6. baskı, Ankara 1974, s. 202.

⁵ Kafesoğlu, İ.: Türk Milli Kültürü, İstanbul 1995, s. 247.

⁶ Oğuz Kağan Destanı: MEB basımı, İstanbul 1970, str. 90.

⁷ Barthold, W.: Orta Asya Türk Tarihi Hakkında Dersler, İstanbul 1927, s. 184.

Bu dönemde, Türkler tarafından kullanılan diğer bir kavram “kurultay”dır. Türkçe “kurul” ve Moğolca “tay” ekiyle oluşmuş bu terim, Türkçe’ye Cengiz Han Devleti’nden gelmiştir⁸. Oğuz Han Destanı’nda geçen iki “toy”dan, ikincisi için “kurultay” tabiri kullanılmıştır⁹. İbni Batûta Seyahatnamesi’nde yer alan toy kelimesi de kurultay anlamındadır. Kurultay kavramı, eski Türklerde toy ile aynı anlamda ve bazen biri diğerinin yerine kullanılabilmeğe de, kurultay, “toy”a nazaran daha çok, “seçkin kişilerin katıldığı meclis” olarak da görülebilmektedir.

Bir danışma meclisi olan kurultayın Oğuz Türkçesi’ndeki karşılığı “kengeş”tir. Anlamı; “işlerde karşılıklı danışma, görüşme ve tedbir almaktır”¹⁰. Oğuz Türkleri bir meclis olması nedeniyle de onu, “yığınak, derim” gibi terimlerle de ifade etmişlerdir¹¹.

Türklerin İslâmı kabulü ile birlikte “danışma” karşılığı olarak yeni terimler de dilimize yerleşmeye başlamıştır. Şûrâ, istişâre, müşâvere, meşveret tabirleri bunlardandır. Genellikle birbirleriyle aynı veya yakın anlamda olduklarından, biri diğerinin yerine kullanılabilmeğe¹² ve “danışma”, “söyleşme”, “görüş ve düşünce alma”, “bir mesele hakkında görüş sorma” gibi anlamlara gelmektedirler¹³. Özellikle şûrâ/meşveret; bir konuyu görüşmek, tartışmak gayesi ile yapılan “toplantı”yı ifade ettiği gibi, aynı zamanda bu toplantının yapıldığı “yer ve müessese” karşılığında da kullanılmaktadır. Şûrâ tabiri ayrıca, belirgin olarak, “toplantı meşveret eden, belirli özelliklere sahip kişilerden seçilmiş topluluk” anlamı da taşımaktadır.

Zamanla, şûrâ/meşveret kavramı, özellikle Osmanlı uygulamasıyla birlikte; yönetici konumundaki kişilerin önemli meselelerde karar vermeden önce ehil ve uzman kişilerin görüşlerini almaları anlamında Türk kamu hukuku terminolojisine girmiştir.

⁸ Ögel, B.: Türklerde Devlet Anlayışı (13. Yüzyıl Sonlarına Kadar), Ankara 1982, s. 73.

⁹ Oğuz Kağan Destanı, str. 356.

¹⁰ Divan-ı Lügat’it-Türk Dizini: (yaz. Besim Atalay), Ankara 1943, s. 301. Kengeş tabiri Oğuz Kağan Destanı’nda toy ve kurultay tabirlerinin hemen altında geçmektedir. Bkz. Oğuz Kağan Destanı, str. 91, 358.

¹¹ Ögel, age, s. 73. XI. yüzyıl kaynaklarında sıkça görülmeye başlayan kengeş tabiri, Kaşgarlı Mahmud’a göre de “danışma, müşâvere” anlamındadır (s. 103).

¹² Mumcu, A.: “Osmanlı Devleti’nde Meşveret Yöntemi Demokratik Bir Gelişme Sağlayabilir Miydi?”, Türkiye Demokrasi Hareketleri Koferansı 6-8 Kasım 1985 Ankara, HÜEFD, 4/1, Ankara 1986, s. 4.

¹³ Kâmûs-ı Türkî: (sadeleştirilmiş ve genişletilmiş), 3. cilt, İstanbul 1986, s. 867; Sönmez, A.: Şûrâ ve Rasûlullah’ın Müşâveresi, İstanbul 1984, s. 18; Karaman, H.: Mukayeseli İslam Hukuku, c.1, İstanbul 1991, s. 101; Mumcu, A.: agm, s. 4; Ayrıca bkz. Babilli, M.: İslamda Şûrâ (çev. Nihat Armağan-Kemal Çobanbeyli), İstanbul 1985, s. 5.

Bu tabirlerin zaman içerisinde anlamlarının genişlediği de görülmektedir. Meşveret kavramı, XIX. yüzyılın ortasından itibaren, Yeni Osmanlılar tarafından; “meşrutî yönetimde bir denetim aracı” anlamında¹⁴ kullanılmıştır. Şûrâ tabiri de Tanzimat dönemi ile birlikte, “Dâr-ı Şûrâ-yı Bâbîâlî”, “Dâr-ı Şûrâ-yı Askerî”, “Şûrâ-yı Devlet” gibi kurumsallaşan adlar kazanmıştır¹⁵.

Tarihimizde konu ile ilgili sıkça kullanılan terimlerden biri de “divan”dır. Divan kavramına ne Kutadgu Bilig ve Kaşgarlı Mahmud’da, ne de daha önceki dönem Türkçesinde rastlanır¹⁶. Divan; “büyüklerin toplandığı yer, meclis” anlamında Farsçadan Arapçaya oradan da Türkçeye geçmiş kelimelerdendir¹⁷.

Bir müessese olarak divan, İslam halifesi Hz. Ömer tarafından kurulmakla beraber, Sasani İmparatorluğu’ndan ve “devlet yönetiminde kullanılan bir kavram” olarak Araplara geçmiştir¹⁸.

Osmanlı kullanımında divan tabiri, Farsça ve Arapça’dan da ileri bir şekilde “toplantı ve kurul” anlamındadır. Kavram zamanla, “hem toplantının kendisi, hem de toplanılan yer”¹⁹ anlamında, devlet yönetiminde yetkili daireleri tanımlamada kullanılmıştır. Divan kelimesi, Osmanlıda, Divan-ı Hümayun ile kullanımının zirvesine ulaşmıştır. Tanzimat uygulamasında, “Divan-ı Ahkâm-ı Adliye” gibi, devlet meclisini ifade etmiştir. XVIII’nci yüzyıl ile birlikte Divan-ı Hümayun’un etkisizleşerek yerini Meşveret Meclisi’ne bırakmasına paralel olarak, divan kelimesi de yerini “meclis” kelimesine bırakmaya başlamıştır²⁰.

Meclis terimi; “bir konu üzerinde görüşmek ve bazı kararlar almak üzere bir araya gelmiş “topluluk” anlamına” geldiği gibi, “devlet işlerinin görüşülmesi için seçilmiş üyelerden oluşan kurul” manasına da gelmektedir²¹.

XIX . yüzyıl ortalarından itibaren batılılaşmanın getirdiği sosyal ve siyasi gelişmelere paralel olarak meclis kavramı da, klasik Osmanlı kullanımındaki

¹⁴ Lewis, B.: “Meşveret”, Tarih Enstitüsü Dergisi, sayı XII, 1981-1982, s. 775.

¹⁵ Seyitdanlıoğlu, M.: Tanzimat Devrinde Meclis-i Vâlâ (1838-1868), Ankara 1994, s. 3.

¹⁶ Ögel, age, s. 90.

¹⁷ Kadri, H.K.: “Divan” maddesi, Türk Lügatı II, 1928, s. 835. Yazar aynı sayfada divanın, hem Farsça hem de Arapça bir kelime olduğunu söyler. Ayrıca bkz. Ahmed Tevhid: “Divan”, İstişâre Mecmuası, sayı 23, Şubat 1324, s. 1057.

¹⁸ Büyük İslam Tarihi: c. II, Çağ Yayınları, İstanbul 1984, s. 139-140. Hz. Ömer’in, divan kurma tarihi olarak hicri 20’nci senenin Muharrem ayı gösterilir (Maverdî: Ahkâm-ı Sultâniye (çev. A.Şafak), İstanbul 1994, s. 377).

¹⁹ Mumcu, A.: Divan-ı Hümayun, Ankara 1986, s. 4.

²⁰ Findley, C.V.: “Madjlis Al-Shura”, EI, V, p. 1082.

²¹ Büyük Larousse: “Meclis”, c. 15, s. 7902; Seyitdanlıoğlu, age, s. 3.

anlamını aşarak, “meşveret”in; bazen gördüğü “iş” ve bazen de “yapıldığı yeri” ifade eden “parlamento” karşılığında kullanılmıştır²².



²² Robinson, F.C.R.: “Madjlis”, EI, V, p. 1033.

BİRİNCİ BÖLÜM

TÜRK HUKUK TARİHİNDE OSMANLI ÖNCESİ DÖNEMDE DANIŞMA/MEŞVERET

I. İSLAM ÖNCESİ TÜRK HUKUKUNDA DANIŞMA MECLİSİ

1. Genel Olarak

Tarihi belgelere dayanılarak tesbit edilebildiği kadarıyla milattan önce ikibinli yıllara kadar uzanan geçmişlerinde Türkler, Orta Asya'da ve Avrupa'nın değişik coğrafi alanlarında Hun, Tabgaç, Göktürk, Uygur, Eftalit, Hazar, Avar v.s. gibi bazıları büyük imparatorluk olan devletler kurmuşlardır. Türklerin bu kadar uzun dönemden beri tarih sahnesinde varolmalarında, sağlam bir toplum yapısına ve teşkilatçı bir devlet geleneğine sahip olmalarının büyük payı vardır.

Türk teşkilat yapısının temeli; disiplinli, içerisinde bulunduğu çeşitli faktörlerin de etkisiyle birlik ve dayanışmayı çok önemseyen bir toplum yapısına dayanıyordu. Bu güçlü yapı, toplum ve devlet kaynaşması kendi haline bırakılmamış, adeta gelenekleşen kurumlarla sürdürülmeye çalışılmıştır. Bunlardan biri ve hatta en önemlisi, ünlü Japon bilgini Şiratori'nin; "devletin ve milletin temellerini sağlamlaştıran toplantılar"¹ olarak ifade ettiği; danışma, toy, kurultay gibi kavramlarla ifade edilen gelenektir.

Mete (Mo-tun)'nin hükümdarlığından (m.ö.209-174) itibaren rastlanılan toy meclisleri, danışma ve danışarak karar verme geleneğinin eskiden beri toplum şuurunda yerleşik bir usul olduğunu göstermektedir. Nitekim bilge kişilere danışmak toplumda değer verilen bir gelenektir. Dede Korkut'ta bu gerçek şöyle ifade edilir: "*Korkut Ata Oğuz kavminin müşkülünü hallederdi. Her ne iş olsa Korkut Ata'ya danışmayınca yapmazlardı. Her ne ki buyursa kabul ederlerdi. Sözüni tutup tamam ederlerdi (yerine getirirlerdi)*"².

Halka malolan ve uzun tecrübeler sonucu söylenen atasözlerinde de bu anlayış göze çarpar. Kaşgarlı Mahmud'un derlediği bir Türk atasözünde: "*Geniş elbise parçalanmaz, danışmakla gelen bilgi ise bozuk ve kötü çıkmaz*" denirken, yine çok eski bir atasözünde de: "*Danışıklı (kengeşli) bilgi gittikçe artar, danışsız (kengeşsiz) bilgi ise eskir*" ifadesi yer alır³.

¹ Ögel, B.: age, s. 78.

² Dede Korkut Kitabı: (neş. Muharrem Ergin), İstanbul 1969, s.1.

³ Ögel, age, s. 73,103.

Toplum yapısında gelenekleşen danışma usulü, tarihî belgeler ile Oğuznâme ve Dede Korkut gibi destan özelliği taşıyan eserlerden anlaşıldığına göre, Türk devlet teşkilatı içinde de önemli bir kamu hukuku müessesesiydi. Türk hakanları, toplumdaki bu yerleşik usulü devlet geleneği halinde devam ettirdiler.

Hunlardan itibaren hemen her Türk devletinde; adı, yapısı, katılanları, yetki ve görüşme konuları farklı da olsa, devlet işlerinin görüşüldüğü “danışma, müzakere, kontrol ve karar alma” özelliğine sahip bir kurul varolmuştur⁴. Oğuzlarda devlet işleri “Tirnek”(dernek)’lerde görüşülürdü. Tuna Bulgar Devleti’nde bir “millet meclisi” vardı. Kıpçak başbuğu Kutlu Arslan siyasi mücadele vererek “Devlet İstişâre Meclisi” kurdurup yönetime meşrutî bir tarz getirmişti⁵. Peçeneklerin de kendi lisanlarında “komenton” adını verdikleri bir çeşit danışma/devlet meclisine⁶ sahip oldukları bilinmekteydi.

Hunlarda temelleri atılmış olan bu hukuki yapı, zaman içerisinde kısmî farklılıklara uğrayarak Göktürk ve Uygurlarda da görülmüştür.

2. Tarihi Gelişim

A. Hunlarda

Orta Asya Türk devletlerinden en eskisi, kendisinden sonra gelen devletlere birçok temel kurumuyla örnek teşkil eden Hunlardır.

Hunlarda ve dolayısıyla Türklerde, danışma kurulunun çekirdeği olarak sayabileceğimiz birden fazla oluşum vardır. Ancak bundan önce, danışma kurulunu ortaya çıkaran temel bir sebep üzerinde durmak gerekir. Eski Türk toplum yapısında ailenin soyu, soyun bodunu ve bodun halkalarının ili meydana getirdiği bilinmektedir. Bu sosyo-politik niteliği olan kümelerin öncelikle kendi aralarında ve daha sonra büyük il halkası içinde yer almaları zorunluydu. İşte toy geleneği, ildeki bu küme ve halkaların ortak gayelere ulaşmak amacıyla görüş birliğine varmaları zarureti sonucu ortaya çıkmıştır⁷.

Toy’un ya da kurultayın çekirdeği olarak kabul edilen oluşumlardan biri, beylerin seçimi ile ortaya çıkmaktadır. Siyasi bir teşkilatın başında bulunan boy beyleri belirli özelliklere sahip kişiler arasından seçim yolu ile işbaşına gelirlerdi.

⁴ Kösöğlü, N.: Türk Dünyası Tarihi ve Türk Medeniyeti Üzerine Düşünceler, İstanbul 1990, s. 38.

⁵ Kafesoğlu, İ.: age, s. 246 vd.

⁶ Kurat, A.N.: Peçenekler, İstanbul 1937, s. 136.

⁷ Kafesoğlu, İ.: Türk Bozkır Kültürü, Ankara 1987, s. 82.

Seçici heyet muhtemelen boyu oluşturan aile ve soy temsilcileridir. Bu seçici heyetin “toy”un küçük de olsa ilk görünümünü olabileceği kabul edilmektedir⁸.

Türk devletlerinin işleyişinde meşhur Hun komutanı Mete döneminden itibaren yeme içme, eğlence özelliği olan; siyasî, askerî ve yasama meclisi niteliğinde üç toplantı çok önemliydi. Bu toplantılarda aynı zamanda, ibadetler yapılır, danışma meclisi kurulurdu.

Bu toplantılardan biri her sene yıl başında Hun hakanının sarayında yapılırdı. Küçük Kurultay olarak da adlandırılan bu toplantıya ancak mülkî ve askerî idare başında bulunan beyler katılabilirdi⁹.

Diğer toplantı beşinci ayda Lung-ç’eng’de bahar başlangıcında yapılırdı. Burada ibadet edilir, kurbanlar kesilirdi. Büyük Kurultay adı da verilen bu toplantı büyük önem arzederdi. Bu toplantıya sadece Hun prensleri ve yüksek dereceli memurlar değil, asker-sivil bütün görevli başbuğlar, Hunlara bağlı beyler ve yabancı zümre temsilcileri katılmak zorunda idi. Çünkü yapılan bu toplantı sebebiyle verilen yemekte hazır bulunmak, devlete sadakat anlamı taşıyor, aksi durum ise itaatsizlik, isyan anlamına gelebiliyordu. Şölenin hemen akabinde devlet işleri müzakere edilirdi. Bu ilkbahar toplantısı toyun aslı olarak kabul edilmektedir¹⁰.

Bir diğer toplantı da sonbaharda yapılırdı. Bu toplantıda devletin kaynakları ve halkın kontrolü yapılır, insan gücü gözden geçirilerek hayvan sayımı yapılırdı.

Bu toplantılar, siyaset anlayışlarının temelini devlet ve din birliği esasına üzerine kurmuş olan Hunlar için vazgeçilmez derecede önem kazanmışlardır¹¹. Toy, ortak gayelere ulaşmak için görüş birliğine varma zarureti sonucu ortaya çıktığından bu amacı gerçekleştirmeye yönelik toplantı da ilkbaharda yapılandır. Çünkü gerek amaç, gerekse amacı gerçekleştirecek faaliyetler ve de aynı zamanda katılanlar yönüyle diğerlerine nazaran ilkbahar toplantısının toy geleneğinin esasını oluşturduğunu söylemek mümkündür.

⁸ Kafesoğlu, Türk Bozkır Kültürü, s. 19.

⁹ Arsal, hakanın sarayında yapılan bu ilk toplantıyı kurultay geleneğinin öncüsü olarak kabul eder. Bkz. Arsal, S.M.: Türk Tarihi ve Hukuk I, İstanbul 1947, s. 204.

¹⁰ Kafesoğlu, Türk Milli Kültürü, s. 246; Babaoğlu, O.M.: Türk Hukukunda Devlet Fikri, İstanbul 1936, s. 63.

¹¹ Toplantılar ile ilgili geniş bilgi için bkz. İzgi, Ö.: “Hunlar, Göktürkler ve Uygurlarda Geleneksel Festival ve Eğlenceler”, İ.Ü. Tarih Dergisi, sy. 31, İstanbul 1977, s. 30 vd; Ögel, age, s. 75 vd; Kafesoğlu, Türk Milli Kültürü, s. 246 vd; Arsal, age, s. 204; Schmidt, W.: “Eski Türklerin Dini” (çev. Sadettin Buluç), Türk Dili ve Edebiyatı Dergisi, c. XIII, 1964, s. 86.

Mete'nin sık sık kurultay topladığı bilinmektedir¹². Mete'den sonra da bu gelenek devam eder. Çin'in yardımı ile kağan olan Hohanye, kardeşi Çiçi tarafından tanınmamıştı (m.ö.58). Hohanye'nin Çin'e bağlanmak teklifi Hun danışma kurulunda sert tartışmalardan sonra reddedilmişti¹³. Yine Güney Hunları'nın Orhun bölgesine nakli hususuyla ilgili görüşme ve müzakereler(m.ö.43) de danışma meclisinde yapılmıştı¹⁴.

B. Göktürklerde

Hunlarda olduğu gibi toy geleneği Göktürk devletinde de sürmekteydi. Göktürklerde de devlet meclisi çoğu zaman dinî töreni de kapsayan toplantılarla birlikte yapılmaktaydı. İlbaharda senenin beşinci ayında yapılan toy daha önemliydi. Bu toya halk da katılıyordu¹⁵.

Türk töresine göre hakanlık anası soylu olanların hakkıydı. Ancak bu, gerekli olmakla birlikte yeterli değildi. Aynı zamanda beylerden oluşan kurultay tarafından bunun kabul edilmesi gerekiyordu. Fiilî egemenlik ancak kabulden sonra kurulmaktaydı. Göktürk hakanı Mukan'ın oğlu Talopien, m.s. 581'de ölen Göktürk hakanı tarafından tahta vasiyet edilmesine rağmen anası soylu olmadığı için devlet meclisi (kurultay) tarafından reddedilmiş, kurultay toplanarak İşbara Han'ı tahta çıkarmıştır¹⁶.

¹² Nitekim böyle bir kurultay şu şekilde anlatılmaktadır: “Hunların doğusunda bulunan Proto-Moğol Tunghu devletinden Mete'ye bir elçi gelir ve Mete'nin ünlü atını ister. Tunghu devletinin gayesi Mete henüz zayıf iken onu bastırmaktır. Mete devletin ileri gelenlerini toplar ve onlara durumu bildirir. Herkes buna karşı gelir. Ancak Mete, komşu devletten bir at esirgenmez der ve kendi atını verir. Az sonra elçi yine gelir, Mete'nin kadını ister. Ancak bu Mete'nin ünlü hatunu değildir. Mete yine kurultay toplar. Buna herkes çok kızar ve bu Tunghular'da ahlak anlayışı (tao) diye birşey yok diyerek bağırırlar. Ancak Mete onları dinlemez ve kadını verir. Az sonra aynı devletin elçisi yine gelir. Bu kez çorak bir toprak parçası ister. Mete yine kurultay toplar ve durumu devletin ileri gelenlerine bildirir. Buna bazıları karşı gelmezler ve at ile kadını verdikten sonra bunu da verelim derler. O zaman Mete kükrer ve şöyle bağırır: “- At ile kadın benimdi. Onun için verdim.Toprak ise devletindir. Devletin malını başkasına nasıl verebiliriz?” Mete bunu dedikten sonra toprak parçasını verelim diyenlerin başlarını hemen orada kestirir” (Ögel, age, s. 73).

¹³ Kafesoğlu, İ.: “Asya Türk Devletleri”, Türk Dünyası El Kitabı, c.1, 2. baskı, Ankara 1992, s. 114.

¹⁴ Kafesoğlu, Türk Milli Kültürü, s. 247.

¹⁵ Ögel, age, s. 77.

¹⁶ Kösoğlu, N.: Devlet (Eski Türklerde-İslamda ve Osmanlıda), İstanbul 1997, s. 39; Kafesoğlu, Türk Bozkır Kültürü, s. 46.

Göktürk devletinde Bilge Kağan (716-734)'ın ileri sürdüğü Göktürk şehirlerinin surlarla çevrilmesi ve Budizm ile Taoizm'in ülkede propagandasının yapılması teklifi devlet meclisi (toy)'inde görüşülmüştür. Bilge (ayguçi) Tonyukuk: *"Çinliler gibi şehirlerimizin etrafını çevirip iyice yerleşirsek, nüfusumuz onlardan çok az olduğundan onlara karşı varlığımızı koruyamayız, varlığımızı hareketliliğimize borçluyuz. Budizm ve Taoizm bize uyusukluk getirecektir"* diyerek karşı çıkmış ve Bilge Kağan'ın teklifi kurultayda reddedilmiştir¹⁷.

C. Uygurlarda

Uygurlar döneminde değişiklik görülmekle beraber kendilerinden önce kurulmuş olan Türk toplum ve devletlerinin gelenek ve müesseseleri yaşatılmaya çalışılmıştır. Uygur hakanlıklarında, siyasî, askerî, ekonomik meselelerin görüşüldüğü ve kararlaştırıldığı bir meclis bulunmaktaydı. Bu meclis hakan seçiminde bile etkili olabiliyordu¹⁸.

Kendilerinden önceki Türk devletlerinden farklı olarak Uygurlarda giderek artan bir şehirleşme hayatı görülür. Uygur Hukuku hakkında önemli bilgiler içeren Kutadgu Bilig adlı eser, Uygurlarda saray hayatının başladığını haber vermektedir. Türk sarayında vezirler ve çeşitli danışmanlar vardır. Vezir, beylere danışman veya danışıkçı (kengeşçi) idi¹⁹.

Vezir, Karahanlılardan önceki Türk devletlerinde, "ayguçi", yani "danışman, akıl veren" kimse²⁰ olarak anılırdı. Uygur döneminde vezirlerin sayısı çoğalınca bunlardan birisi "Ulug Ayguçi" yani "Büyük Vezir" olarak adlandırıldı. Vezirlerin, Yabgu gibi devlette yürütme görevi pek yoktu. Daha çok "müşavir" olarak kabul edilmekteydiler²¹.

Uygurlarda, devlet-halk toplantıları, m.s. 983-985 yılları arasında Turfan (Doğu Türkistan)'a gelmiş olan ünlü Çinli elçi ve seyyah Wang yen-t'e'nin gezi raporlarında çeşitli yönleriyle anlatılmıştır²².

¹⁷ Mehmed Niyazi.: Türk Devlet Felsefesi, İstanbul 1995, s. 91.

¹⁸ Kafesoğlu, Türk Bozkır Kültürü, s. 49.

¹⁹ Ögel, age, s. 103. Türk saraylarında bulunan danışmanlara "tayanç ve kengeşçi" de denmekteydi (Ögel, B.: Türk Kültürünün Gelişme Çağları II, İstanbul 1997, s. 59).

²⁰ Caferoğlu, A.: Eski Uygur Türkçesi Sözlüğü, İstanbul 1968, s. 27.

²¹ Ögel, Gelişme Çağları, s. 52.

²² Ögel, Devlet Anlayışı, s. 78.

3. Türk Teşkilat Yapısı ve Danışma Meclisi

A. Türk Teşkilat Yapısı

Türk toplum yapısının temeli aileye dayanıyordu. Aileden sonraki en büyük sosyal birlik “uruk”(sülale) idi. Aileler veya uruklar bir araya geldiği zaman “boy” ortaya çıkıyordu. Boyların kendilerine ait toprakları vardı. Başlarında boy beyi bulunur, boy beyini ise aile ve uruk temsilcileri seçerdi.

Her boy kendi beyinin başkanlığında sosyal, siyasî ve idarî bir teşkilata sahipti. Bey, iç dayanışmayı sağlamak, hak ve adaleti düzenlemek, vergi tahsil etmek, boyun savunmasını sağlamak ve göç zamanlarında boyun disipliniyle ilgilenmek zorundaydı. Ayrıca diğer boylarla ilişkileri sağlamak da boy beyinin vazifesiydi.

Boylar birleşerek bir siyasi birlik kurdukları zaman buna “budun” denirdi. Başında, arazisinin genişliğine ve halkının çokluğuna göre yabgu, şad, ilteber gibi ünvanlar taşıyan yöneticiler bulunurdu. Genellikle siyasi bağımsızlığa sahip olmayıp, birden fazla budun bir merkezden idare edilir ve buna “il” denirdi. İl, bugünkü devlet teriminin karşılığı idi.

Beylerin ve budun başkanlarının yasama ve yürütme ile ilgili sorumlulukları, bütün topluluk ve ülkeyi kapsamak üzere Kağan’a intikal etmekteydi ²³.

Eski Türk devlet teşkilatında; devlet başkanlığı, kurultay ve hükümet en önemli üç müessese olarak görülmektedir. Ordu ve adliye teşkilatta yer alan diğer önemli birimler arasındadır ²⁴.

Kurultay, devlet teşkilatı içinde, siyasî, idarî, kültürel, askerî ve ekonomik meselelerde genel kararlar alan en yüksek kuruluştur. Ancak her ihtiyaç anında kurultayın toplanması zor olduğu gibi, kurultayda alınan kararların ülke çapında ve ahenk içinde uygulanmasını sağlamak ve uygulamayı takip etmek için ayrı bir kurula ihtiyaç duyulmaktadır. Bu kurul, buyruk (bakan)lardan oluşan hükümettir. Çin kaynaklarında, Hunlardan beri Türk devletlerinde idarî düzenlemeler yapmak ve dış ilişkileri sağlamakla görevli Türk “buyruk”larından sık sık bahsedilmiştir ²⁵.

Orta Asya’da hükümet kavramının karşılığı “Ayuki” idi. Bu müessese hakanın devlet yönetiminde en önemli yardımcısıydı. Ayuki’nin üyeleri zamana göre

²³ Eski Türk toplum yapısı ile ilgili olarak bkz. Turan, O.: Türk Cihan Hakimiyeti Mefkuresi Tarihi, c.1, 3. baskı, İstanbul 1979, s. 195; Güngör, E.: Tarihte Türkler, 3. baskı, İstanbul 1990, s. 53; Kafesoğlu, Türk Bozkır Kültürü, s. 18 vd.

²⁴ Merkez teşkilatının bu bölümleri için bkz. Kafesoğlu, Bozkır Kültürü, s. 58 vd; Mehmed Niyazi, age, s. 91 vd.

²⁵ Kafesoğlu, Türk Milli Kültürü, s. 251.

değişebilmekteydi. Ayuki üyelerine “buyruk”(bakan) denirdi. Çin kaynaklarında, Göktürk ve Uygur hükümetlerinde dokuz buyruk olduğu belirtilmektedir. Ayuki’ye, Ayguçi (öge)’nin başkanlık ettiği anlaşılmaktadır ²⁶.

Hakana yardımcı olan vezir (ayguçi) denilen görevliler bulunurdu. Göktürk ve Uygurlarda kurultaylar zaman zaman bunlar tarafından yönetilirdi. Ayguçi’nin önemli meselelerde karar verme yetkisi yoktu. İcra ve karar yetkisi Kağan’ın elinde idi. Vezir²⁷, her konuda “arzeder” ve dileklerini bildirir, Kağan bunları dinlerdi. Daha çok müşavir, danışman görevinde bulunurlardı. Göktürklerde Bilge Tonyukuk, Uygurlarda Kutlug devlete önemli hizmetleriyle meşhur olmuş vezirlerdi ²⁸.

Han, devletin başında bulunan en yüksek organ konumundadır. Türk devletinin başında bulunan kimselere tanhu, kağan, han, yabgu gibi çeşitli isimler verilmiştir. Hükümdarlığı kendi şahsında temsil eden devlet başkanı, halktan ve ülkeden birinci derecede sorumlu olduğundan, iktidar dizginlerini elinde tutmak zorundadır. Başbakanı o tayin eder, Toy’u toplantıya çağırabilir, törede değişiklik teklif edebilirdi. Çünkü o Tanrı’nın siyasi iktidar (kut) ile donattığı tek şahsiyetti. Yasama, yürütme ve yargı yetkileri şahsında toplanan Kağan, devleti yönetirken; gelenekleri, halkın isteklerini gözönüne almak, onun ihtiyaçlarını gidermek, devlet içinde güvenlik ve barışı sağlamakla yükümlüydü. Ordunun başkomutanıydı ve devlet mahkemesi (Yargu)’ne o başkanlık ederdi ²⁹.

Hükümdarın eşlerine Hatun denirdi. Hatunlar devlet işlerine karışırdı. Ayrıca, hükümdarın ve valilerin emirlerinde çeşitli görevler yapan yüksek memurlar bulunurdu. Bunlar aynı zamanda boy beyleri ile hakan arasındaki bağlantıyı sağlıyordu. O dönem, devlet adamlarının isimlerindeki kelimelerden çoğu onların görevlerini belirten birer ünvanı: Şad, sagun, tekin, tudun, tarhan, inal, çur, külerkin, ilteber gibi. Kağan’ın kardeşi veya oğlu yabgu ünvanı ile, devletin önemli bir bölgesinde veya boy beyleri üzerinde görevli yüksek bir memurdu³⁰.

²⁶ Turan, R.: Türkiye Selçuklularında Hükümet Mekanizması, İstanbul 1995, s. 21.

²⁷ İslam öncesi Türk devletlerinde vezir kelimesine ve vezaret müessesesine rastlanmaz. Ancak benzer görevler yapan memuriyetler görülür (Turan, R., Hükümet, s. 20).

²⁸ Kafesoğlu, Türk Milli Kültürü, s. 251; Aydın, M.A.: Türk Hukuk Tarihi, 2. baskı, İstanbul 1996, s.16.

²⁹ Kafesoğlu, Türk Milli Kültürü, s. 253; Sevinç, N.: “İslam Öncesi Türk Hukuku”, Türk Dünyası Araştırmaları Dergisi, Haziran 1980, s. 166.

³⁰ Turan, O., Hakimiyet, s. 200; Güngör, age, s. 55.

B. Danışma Meclisi.

a. Toplanma ve Çalışma Şekli

İslam öncesi Türk Kamu Hukuku'nun önemli bir müessesesi olan danışma meclisi ya da kurultay; "Normal-Düzenli" ve "Olağanüstü" olmak üzere iki şekilde görünmekteydi.

Normal-düzenli meclis, toplum ve devlete göre değişmekle birlikte, mutad olarak belirli zamanlarda toplanmaktaydı. Dede Korkut Kitabı'ndan, Oğuzlarda Bayındır Han'ın yılda bir kez kengeş toyu yaptığını biliyoruz. Bu toy ya da kurultaylar yılın belirli günlerinde olur, belki davete bile gerek kalmazdı³¹. İbni Batûta Seyahatnamesi'nde belirtildiğine göre, senede bir defa "toy" yapmak Cengiz Yasası'nın hükümleri arasında yer almaktadır³². Hunlar ve Göktürklerde, senenin başında, beşinci ayda ve sonbaharda düzenli olarak toy meclisleri yapılmakta idi.

Olağanüstü meclis ise, toplum ve devlet hayatını etkileyen önemli olayların meydana gelmesi halinde zamana bakılmaksızın toplanmaktaydı. Göç, savaş, barış ve yeni bir devletin kurulup törenin tespit edilecek olması durumlarında olduğu gibi olağanüstü toplanılırdı. Kurultayın ismi de toplanılmasına sebep olan olayla anılırdı (göç kurultayı, töre kurultayı gibi).

Danışma toplantısı, sadece önemli meselelerin görüşülüp müzakeresi amacı ile yapıldığı gibi toy şeklinde de yani, danışma, görüşme meclisi yanında yeme içme eğlence ve dini töreni kapsayacak biçimde de yapılabilirdi. Normal-düzenli danışma meclislerinde bu usule genellikle rastlanmaktaydı.

Kurultayın, hakan tarafından toplantıya çağırılması gerekirdi. Düzenli olanlarda muhtemelen çağrıya gerek yoktu. Toplantı, meclis genellikle hükümdarın yanında, onun bulunduğu yerde yapılırdı. Hükümdar toyun tabii başkanı idi. Fakat hakan seçiminde veya devlet başkanının herhangi bir sebeple toplantıda yer almadığı zamanlarda müzakereler ayguçi (öge) tarafından idare edilirdi³³.

Toplantılara katılım çok önemliydi. Hun Devleti'nde beşinci ayda yapılan toplantıya katılmayanlar isyankar ilan edilmişti. Bayındır Han, toy ve kurultaya gelmeyen Dış Oğuz'u düşman olarak kabul etmişti³⁴. Yıllık toy geleneğini terketme Sultan Tarmaşirin'in tahttan indirilme sebeplerinden en önemlisiydi³⁵.

³¹ Ögel, Devlet Anlayışı, s. 86.

³² Tanci, M.: İbni Batûta Seyahatnamesi (sad. Mümin Çevik), c.1, İstanbul 1993, s. 264.

³³ Arsal, age, s. 202; Kafesoğlu, Türk Milli Kültürü, s. 250.

³⁴ Ögel, Devlet Anlayışı, s. 85.

³⁵ Tanci, age, s. 264.

Danışma meclislerinde görüşmeler özgür bir biçimde yapılırdı. Herkes sözünü açıkça söylemek ve serbest olarak görüş bildirmek hakkına sahipti. Hakan istenildiği gibi tenkit edilebilirdi. Çünkü kurultay üyeleri asıl kuvvetlerini temsil ettikleri zümrelerden alırlardı³⁶.

Kurultaya ve toylara sayıları yüksek olan beyler ile geniş halk topluluğu katıldığından, toplantılar sessizlik ve disiplin içinde geçmeliydi. Herkesin oturacağı yeri ve sırası belliydi ve buna riayet etmek gerekirdi³⁷.

b. Oluşumu

Türk devletlerinde kurultaya katılanlar farklı olmuş ve aynı devlet içinde bile toplantının niteliğine göre değişiklik göstermiştir.

Oğuz Han Destanı'nda anlatıldığına göre, Oğuz düzenlediği büyük toya "il" ve "gün" (devlet temsilcileri ve halk)'ü davet etmişti³⁸. Dede Korkut'ta, kurultay adeta beyler konseyi gibidir. Üyeleri ancak beyler, ünlü savaşçılar ve alplerdir. O dönem için, doğal olarak bir parlamento veya tam bir devlet meclisi düşünmek mümkün değildi³⁹.

Oğuz Destanı'nın bir parçası olan Türkmen Şeceresi'nde, Oğuz Han'ın toy ve kurultayına katılanlar şunlardır: Oğuz Han'ın oğul ve torunları, kuma çocukları, Han'ın soyundan olmayan bazı beyler, ilin ihtiyarları ile beyler ve yiğitler⁴⁰. Seçim kurultayına daha seçkin bir zümre katılmaktaydı.

Hunlarda, her sene yılbaşında yapılan kurultaya ancak mülkî ve askerî idare başında bulunan beyler katılırdı⁴¹. Bahar Kurultayı'nda Hakan'ın başkanlığında, Hatun'un ve prenslerin huzurunda başlayan toplantıya hükümet üyeleri, hanedan ile boy beyleri, bilgeler, yüksek memurlar, Hunlara bağlı boylar ve yabancı zümre temsilcilerinin katılmaları zorunlu idi⁴². Genel halk kurultaylarına eli silah tutan her erkek katılmak hakkını haizdi⁴³.

³⁶ Güngör, age, s. 55.

³⁷ Ögel, Devlet Anlayışı, s. 92.

³⁸ Oğuz Kağan Destanı, str. 90,357.

³⁹ Sümer, F.: Oğuzlar (Türkmenler), 2. baskı, Ankara 1972, s. 411; Ögel, Devlet Anlayışı, s. 74.

⁴⁰ Mehmed Niyazi, age, s. 74.

⁴¹ Arsal, age, s. 204.

⁴² Kafesoğlu, Türk Milli Kültürü, s. 246.

⁴³ Türk Tarihinin Anahatları: Maarif Vekaleti, İstanbul 1931, s. 41.

Moğollarda xuriltai (kurultay) denilen iki tip şûrâ (toplantı) vardı. Kabile Şûrâsı denilen “xuriltai”a, soy başbuğları, önemli şahıslar, bağlı boylar yani eski Moğol toplumunun yüksek sınıfının bütün temsilcileri katılırdı. Bu gibi şûrâlar ayrıca soylarda da olurdu. Soydaşların bu aile veya soy şûrâlarına da xuriltai yani “danışma toplantısı” denirdi⁴⁴.

Türkler, Toy’a katılma hakkına sahip olanlara muhtemelen “toygun” demektedirler⁴⁵. Çin kaynaklarında, toygunların devlet işlerini müzakere ve yürütmeyi denetlemekle görevli olduklarına işaret edilmiştir. Ayrıca Çin yıllıklarında toygun (ta-kuan)lardan bahsedilirken ünvanları da belirtilmiştir: Tekin, Külçor, Apa, Erkin, Tudun, İlteber, Tarhan v.b. Bunların bir kısmının bakan (buyruk) olduğu dikkati çeker. Ancak buyruk olmayan toygunlar da vardır. Bunlar askerî-sivil yöneticiler olarak devlet meclisine katılırlardı ve hükümdar ailesinden değildiler⁴⁶.

Kurultaya katılan boy beyleri, cesareti, malî kudreti ve doğruluğu ile tanınmış kimseler arasından seçim yolu ile işbaşına gelirlerdi⁴⁷. Zaman zaman toy müzakerelerini yöneten ayguçi (öge), hanedan mensupları dışından, devlete hizmetleri ve dirayetli kişilikleri ile tanınan, halk tarafından sevilmiş kişiler arasından seçiliyordu⁴⁸. Hakan eşleri olan hatunlar da genellikle devlet meclisine katılırlardı.

Görüldüğü gibi, Türklerde toy ya da kurultaya katılma hakkına sahip kimseler, belirli vasıflara sahip olmak zorundaydı. Ancak böyle seçkin kişilerden oluşan bir meclis, devlet işlerinde “danışma, müzakere, kontrol ve karar alma” gibi zor bir sorumluluğu taşıyabilirdi.

c. Konusu ve Yetkileri

Hunlardan itibaren görülen devlet meclisi (toy) ve kurultaylar, devletin en önemli meselelerinin görüşülüp karar altına alındığı kurullardı. Devlet teşkilatı

⁴⁴ Vladimirtsov, B.Y.: Moğolların İçtimai Teşkilatı (çev. Abdülkadir İnan), Ankara 1944, s. 122.

⁴⁵ Kitabelerde birkaç yerde geçen ve toy ile -gun ekinde türediği anlaşılan toygun kelimesine çeşitli manalar verilmiştir. İkinci hecedeki “-gun”, Türkçede aynı zamanda “topluluk, birlik” (Caferoğlu, A. Türk Dili Tarihi I, İstanbul 1958, s. 134) veya “bir topluluktan olan” anlamını veren bir ek olduğuna göre, toygun kelimesinin; “toy birliği içinde toy’a mensup” veya daha doğru bir ifade ile “toy üyesi” anlamına geldiği kabul edilmek gerekir (Kafesoğlu, Türk Milli Kültürü, s. 249).

⁴⁶ Kafesoğlu, Türk Milli Kültürü, s. 249.

⁴⁷ Kafesoğlu, Türk Bozkır Kültürü, s. 19.

⁴⁸ Kafesoğlu, Türk Milli Kültürü, s. 251.

içinde hakandan hemen sonra gelen, hatta bazı yetkileri ile hakandan daha önemli bir konuma yükselen bu meclisler, yasama ve kısmen de yürütme yetkisine sahiptiler.

Bu meclislerin “danışma meclisi” ismiyle anılması, meclislerin sadece istişârî bir organ vazifesi gördüğü şeklinde anlaşılmalıdır. Bu meclis toplantılarında, danışma, karşılıklı müzakere, yürütmenin kontrolü ve karar alma söz konusudur. Yani bu meclisler “istişârî ve icrâî” bir organ niteliği taşırlardı.

Orta Asya Türk Devletlerinde Han’ın ölümü durumunda yerine geçecek kişi konusunda kesin bir ilke kabul edilmediğinden, bu durumda normal olan kurultayın toplanmasıydı. Han seçimiyle vazifeli bu kurultaya “ Seçim Kurultayı” da denirdi. Nitekim Hun ve Göktürklerde beşinci ayda yapılan Büyük Kurultay’da hükümdarlıklar tasdik edilir, gerektiğinde yeni bir kağan seçimi yapılabilirdi⁴⁹. Bazen hakan adayı gerekçe gösterilerek reddedilirdi. Beyler kurultayının da han seçmek, gerekirse hüküm süren bir hanı tahttan indirmek hakkı ve yetkisi vardı⁵⁰. Uygurlarda olduğu gibi, kudretli yönetici ve kumandanlar arasından biri de meclis tarafından han seçilebilirdi. Meclis bu yönüyle bir yasama meclisi niteliğine sahipti⁵¹.

Oğuz’un düzenlediği büyük toyda, halk temsilcileri kendi aralarında “kengeş”(danışma)tikten sonra katıldıkları kurultayda, Oğuz’un hakanlığını kabul edip, gelecekle ilgili kararlar almışlar ve sonuç hakan tarafından ilan olunmuştur⁵². Cengiz Han Devleti’nde, seçimler, savaşlar, tayinler ile ekonomik düzenlemeler hatta büyük yargılamalar kurultay tarafından karara bağlanmaktadır⁵³.

Kurultayın konusu “töre” ile ilgili olabilirdi. Türklerde yeni bir devlet kurulunca töreyi tespit etmek için kurultay yapılırdı. Oğuz Han’ın töre toyu yaptığı bilinmektedir⁵⁴.

Devlet başkanlarının kanun teklifi ve önemli kararlarının, beylerden oluşan kurultay tarafından kabul edilip onaylanması gerekirdi. Kurultayın kanun koyucu olarak da (yasama ile ilgili), önemli bir konumu vardır. Önemli kurultay kararları töre haline gelebilir veya yerleşmiş töre hükümleri kurultay kararı ile değiştirilebilirdi⁵⁵.

⁴⁹ Kafesoğlu, Türk Milli Kültürü, s. 246. Mete Han’ı da budun büyüklerinin oluşturduğu bir komutay (umumi heyet)’in seçtiği Çin salnamelerine dayanılarak ileri sürülmektedir (Mehmed Niyazi, age, s. 73).

⁵⁰ Arsal, age, s. 289.

⁵¹ Kafesoğlu, Türk Milli Kültürü, s. 248.

⁵² Kafesoğlu, Türk Milli Kültürü, s. 247.

⁵³ Ögel, Devlet Anlayışı, s. 82.

⁵⁴ Ögel, Devlet Anlayışı, s. 80.

⁵⁵ Bkz. Babaoğlu, age, s. 66; Arsal, age, s. 289; Aydın, age, s. 18.

Mete zamanından itibaren devlet başkanlarının teklifi ve devlet meclisi kararıyla törede değişiklik yapıldığı görülmektedir.

Kurultayın yıllık toplantılarının bir amacı da kağanı kontrol etmektir. Kağanın bu toplantılarda, töreye uygun hareket edip etmediği kontrol edilir, gerekirse tahttan indirilirdi. Çünkü eski Türk hukukunda kağan, sorumlu bir şahıs ve töreye bağlı yüksek bir memur telakki edilmekteydi⁵⁶.

Savaş ve barış için karar vermek de kurultayın görevi idi. Hunlarda savaş kurultayı sonbaharda yapılırdı. Bu kurultayda bütün asker ve atların adedi ile birlikte savaş kabiliyeti tespit edilirdi. Savaş ile ilgili işler görüldüğünden dolayı bu kurultaya “Askeri Kurultay” adı verilmiştir⁵⁷. Düşman bir devletle barış için acele edilmez, hakanın uygun ortam oluşturması için beklenirdi. M.S. 68 yılında Hun Hakanı Çin ile barış yapmak için devletin ileri gelenlerini toplantıya çağırması⁵⁸.

Hakandan ayrılıp başkasına bağlanmak için, beyleri ve halkı razı etmek şarttı. Bu da kurultayın toplanmasını gerektirirdi. M.Ö. 53 yılında Cici Han’a yenilen Huhanye’nin Çin’e bağlanmak isteği ile topladığı kurultayda kendisine karşı çıkılmıştı⁵⁹.

Makam (orun), ünvan, damga ve semboller (ongun) de kurultaylarda verilirdi⁶⁰. Göç için de kurultay toplanırdı.

d. İktidarı Sınırlandırmadaki Yeri

Eski Türklerde “iktidarın sınırlandırılması” meselesini ele alabilmek için öncelikle İslam öncesi Türk hukukunda hakimiyet kavramı üzerinde durmak gerekir.

Orhun kitabelerindeki yazılardan anlaşılmaktadır ki, eski Türkler, hakimiyeti devletten ayrı bir kavram olarak anlamışlar ve devletin kuruluşunda önemli bir unsur sayarak, hakimiyeti, elinde tutan ve tatbik eden şahıslarla karıştırmamışlardır. Kağan, sadece hakimiyeti uygulayan yüksek bir memur olarak telakki edilmiştir⁶¹.

⁵⁶ Babaoğlu, age, s. 66.

⁵⁷ Arsal, age, s. 204.

⁵⁸ Ögel, Devlet Anlayışı, s. 84; Babaoğlu, age, s. 66.

⁵⁹ Ögel, Devlet Anlayışı, s. 85.

⁶⁰ Sevinç, agm, s. 178.

⁶¹ Babaoğlu, age, s. 53 vd.; Türk Tarihinin Anahatları, s. 41.

Yine Orhun kitabelerindeki yazılardan anlaşıldığına göre, Türkler hakimiyetin kaynağını Gök'te aradılar. Gök (Tanrı)'ten gelen hakimiyetin kudsîyetine inandılar. Bu yüzden bu hakimiyete karşı gelmek en ağır suç sayılmıştır⁶².

Türkler genelde geçmiş milletler gibi hakimiyetin Gök'ten geldiğini kabul etmekle beraber, Gök (Tanrı)'ün hakimiyeti imparatorlara, kağanlara değil bütünü'e, yani milletin bizzat kendisine verdiğini kabul etmişlerdir. Gök bütünü (mukaddes millet) bu hakimiyeti kendi isteği ile ve bir sözleşme ile kağana veriyordu. Böylece Türk devlet anlayışında, siyasi iktidar kaynağını Gök'ten almasına rağmen yöneticilere ilahi kaynaklardan değil, beşeri bir sözleşme ile geçmekteydi⁶³.

Hakimiyetin ilahi kaynaklı olduğu Hunlardan beri kabul edilmekle beraber, hakanlara herhangi bir şekilde uluhiyet atfedilmemiştir. Hakan, Tanrı tarafından gönderilmiş ve kut (siyasi hakimiyet)⁶⁴ verilmiş bir insan olarak kabul edilmektedir. Bazı kültürlerdeki benzeri anlayışlarda kralın şahsı da ilahi kökenli kabul edildiğinden, bu inanç tabii olarak, kral hata yapmaz, kral masumdur fikrini de beraberinde getirmiştir. Oysa Türk anlayışında ilahi olan görevlendirmedir. Hakan beşeri zaafı da olabilen bir insandır. Hakan olmak kişi için bir nasiptir ve o kişi buna layık olmak zorundadır⁶⁵.

Hakan, hakimiyeti töreye uygun olarak kullanmakla yükümlüydü. Töreye göre kurulan devlette yetkileri de töre belirlerdi. Törenin tamamı değişmez, donmuş kurallar değildi, değiştirilebilirdi. Türk töresi yazılı kanunlar halinde de değildi. Örf ve adet halinde çok sağlam olarak yerleşmişti. Her konuda törenin ne olduğunu küçükler büyüklerden öğrenerek yetişirdi. Törenin daima doğru ve adaletli olanı gösterdiğini herkes kabul ederdi. Çünkü Türklere göre töre, yüzlerce yıllık hayat tecrübesinden süzölmüş kurallardan ibaretti⁶⁶. "*İl (devlet) gider, töre kalır*" sözü bu gerçeği ifade etmektedir.

Hükümdar töre hükümlerine karşı gelemezdi. Töreye ters düşen kağanlar tahttan indirilirdi. Töre yoluyla idaresi altındakilere karşı sorumlulukları

⁶² Babaoğlu, age, s. 57.

⁶³ Babaoğlu, age, s. 58-59.

⁶⁴ Hun hükümdarlarının ünvanı Tengri Kut (Tanrı Kut), "semavi hakimiyet" anlamına gelirdi. Hükümdar, yabancı ülke hükümdarlarına gönderdiği mektuplarda, "Hunların Tanrı tarafından tahta çıkarılmış büyük hükümdarı" ünvanını kullanırdı (Arsal, age, s. 202). Uygurlar ile Göktürkler arasında hükümdarlık anlayışında çok yakın benzerlikler vardı. Uygur kağanları hükümdarlıklarını Göktürkler gibi Gök'ün yani Tanrı'nın buyruğuna bağlarlardı. Tanrı kendilerine kut verdiği için kağan olur ve milletin başına geçerlerdi (Ögel, Gelişme Çağları, s. 46).

⁶⁵ Mehmed Niyazi, age, s. 49.

⁶⁶ Güngör, age, s. 57; Mehmed Niyazi, age, s. 53.

bulduğundan, karizmatik bir hükümdarlık anlayışına rağmen, Türk hükümdarlarının insafsız, zorba olmaları pek mümkün değildi. Töre, kağan da dahil olmak üzere yöneticilerin yetkilerini sınırlamaktaydı⁶⁷.

Törenin ortaya çıkmasını sağlayan üç kaynak vardı⁶⁸:

1- Halk: Örf şeklinde uzun yıllar içinde doğrudan doğruya halk içinde ortaya çıkmış esaslar.

2- Han: Han'ın yasama faaliyeti sonucunda ortaya çıkmış kurallar.

3- Kurultay: Halk ve beylerin kurultayda aldıkları kararlar.

Han'ın yönetme yetkisi şarta bağlıydı. Halkı doyurmak, giydirmek, çoğaltmak, milli birliği ve asayişini sağlamak zorundaydı. Eğer hükümdar topluma karşı vazifelerini yerine getirmez ise, kut (iktidar)'unun Tanrı tarafından geri alındığı düşüncesiyle iktidardan düşerdi. İyi, bilge ise Tanrı'nın yardımını onunla beraber olur, aksi takdirde Tanrı "kut yülekini" (inayetini) ondan çekerdi⁶⁹.

Hükümdar icraatından önce "istişâre etmek", "meclisten karar ve onay almak" zorunda idi. Buradan da anlaşılıyor ki, eski Türk hukukunda, töre ile birlikte danışma meclisi ya da kurultay Hakan'ın iktidarını sınırlandırmada önemli rol üstlenmektedir. Hakan devlet hayatını ilgilendiren meselelerde tek başına karar alamayıp mutlaka meclise danışmak zorundadır. Eski Türk devletlerinde bunun sayısız örnekleri vardır:

Oğuz Beyleri toy diye birleşince yeme içme olur, sonra oturup danışık (meşveret) ederlerdi. Beyler neye karar verirse Han onu yapar, başka birşey yapmazdı. Devlet teşkilatı içinde de önemli işler kurultayda görüşülüp müzakere edilmeden ve karara bağlanmadan Kağan tarafından icra olunamazdı. Kağan bir kurultay üyesi olduğundan, mecliste görüşünü açıklayıp ikna edici delillerle kurultay heyetine kabul ettirebilirdi. Kağan iktidarı, sınırlanmış bir konumda idi⁷⁰.

Hunlarda birinci ve beşinci aylar ile sonbaharda yapılan kurultayda hakan, katılanların görüşlerini ve aldıkları kararları dikkate alırdı. Hakanın kudreti bu

⁶⁷ Güngör, age, s. 57; Babaoğlu, age, s. 55; Mehmed Niyazi, age, s. 60. Töre kelimesi devirlere göre değişen anlamlar kazanmıştı: "Sosyal hayatı düzenleyen zorunlu kurallar", "kanunlar ve örf hukukunun toplamı", "devletin kuruluş düzeni ve işleyişi" ve zamanla Uygurlar döneminde doğrudan doğruya "kanun" (Ögel, Gelişme Çağları, s. 41; Arsal, age, s. 288).

⁶⁸ Türk Tarihinin Anahatları, s. 4; Arsal, age, s. 288.

⁶⁹ Mehmed Niyazi, age, s. 49,60; Sevinç, ağı, s. 167,172.

⁷⁰ Gökalp, Z.: Türk Medeniyeti Tarihi, c. II, İstanbul 1974, s. 208 vd.

toplantılarda katılanlar tarafından sınırlandırılırdı. Hakanı zorba biri olarak nitelendirmek mümkün değildi⁷¹.

Mete'nin kurultayında da tıpkı Oğuzların kengeş ve meşveret meclisleri gibi toplanma ve görüşme olurdu. Mete her konuda danışma için devletin ileri gelenlerini çağırır ve onlara sorardı. Bazen hepsi, bazen bir kısmı karşı çıkardı. Sonunda Mete'nin dediği olurdu. Ancak her durumda danışma meclisine bir defa olsun danışma gereği duyulurdu⁷².

Danışmadan veya varılan karara uymayarak hakimiyet hakkını kullanan hükümdara zaman zaman müdahale edilmiştir. Göktürk Hakanı Ta-po (m.s. 581)'nin istişâre etmeden yerine vasiyet ettiği Talo-pien'in hakanlığı töreye uymadığı gerekçesiyle devlet meclisi tarafından reddedilmiştir⁷³.

Bilge Kağan'ın teklif ettiği; Göktürk şehirlerinin surlarla çevrilmesi ve Budizm ile Taoizm'in ülkede propaganda edilmesi devlet meclisinde kabul edilmemişti. Hakanın yetkilerini gerektiğinde kısılabilen bu meclisler demokratik bir nitelik de göstermekteydiler.

Yine, Oğuzlarda Buğra Han, kendisinden sonra Han seçiminin beyler tarafından danışma meclisinde yapılmasını ve kararlaştırılan adayın tayin edilmesini istemektedir⁷⁴.

Bu açıklamalar ve örneklerin ışığında şunu rahatlıkla söyleyebiliriz ki, eski Türk hukukunda hakan önemli bir meselede kurultaya danışmak zorundadır. Bu geleneğe uymayan hakan tahttan indirilebilmektedir.

Hakan kamuyu ilgilendiren önemli bir meselede kurultaya danışmakla beraber, kurultayın almış olduğu kararlarla bağlı mıdır? Bu konuda kaynaklarda tam bir açıklık yoktur. Mete gibi çok ünlü, güçlü ve karizmatik bir liderin kurultaya mutlaka danışmakla beraber, son kararı kendisinin verdiği görülür. Ancak, genel olarak hükümdarların hem danıştıkları hem de kurultayın almış olduğu kararlarla bağlı olduklarını görmekteyiz. Mete örneğinde olduğu gibi hükümdarın karizmatik özelliğinin bağlayıcılık açısından bir istisna oluşturması mümkün olabilir. Hakan, herşeyden önce kurultay toplantılarına genellikle katılan, görüş sahibi bir kurultay üyesidir.

⁷¹ Mori, M.: "Kuzey Asya'daki Eski Bozkır Devletlerinin Teşkilatı", Tarih Enstitüsü Dergisi sayı IX yıl 1978'den ayrı basım, İstanbul 1978, s. 220.

⁷² Ögel, Devlet Anlayışı, s. 73, 88.

⁷³ Mehmed Niyazi, age, s. 60.

⁷⁴ Oğuz Destanı: Reşideddin Oğuznamesi Tercüme ve Tahlili (A.Zeki Velidi Togan), İstanbul 1972, s. 64.

İslam öncesi Türk devletlerinde, hakanın yönetimde en üst konumda bulunduğu, yasama, yürütme ve yargıyla ilgili yetkileri olduğu açıktır. Merkezîyetçi bir yapıya sahip bu devletlerin monarşik bir rejim özelliği olmakla beraber, bunun, hakanın iktidarını sınırlayan töre ve kurultay dolayısıyla mutlak olmayıp meşrutî bir tarz⁷⁵ gösterdiği görülür.

e. Türk Hukuk Tarihi Açısından Önemi

Kengeş meclisi, toy ve kurultay gibi isimlerle anılan bu demokratik müessesenin meclis geleneğimizin ilk çekirdeğini oluşturduğunu söylemek mümkündür. Bu geleneksel kurumun Selçuklulara ve oradan da Osmanlılara geçtiği bilinmektedir. Hatta Osmanlı klasik döneminin bir bölümüne kadar kurultay, hükümdarı seçen bir kurul olarak doğrudan etkili olmuştur.

Bu meclislerin yapısı, halkın seçtikleri temsilciler ile atanmış üyelerden oluşmaktaydı. Halkın da katılımıyla oluşan toy meclislerindeki toplantılar bir “millet meclisi”ni andırmaktadır. Kurultay toplantıları ise genellikle seçkin kimselerden oluşmaktadır. Ancak ayrı iki meclis olarak nitelense de, birinde doğrudan, diğerinde seçtikleri beyler vasıtasıyla halk yönetime katılmaktadır. Devleti yöneten hakan da, bir geleneği devam ettirmek, kimi zaman en doğru kararı almak, uygulayacağı kararı topluma benimsetebilmek, sorumluluğu paylaşmak gibi saiklerle danışma ihtiyacı duymuştur.

Türk devlet yapısını oluşturan uruk, boy ve budun gibi kümelerin ortak gayelere ulaşmak için görüş birliğinde olmaları zorunluydu. Bu kümeler, devleti özellikle savaş zamanlarında koruyan, ayakta tutan siyasal bir gücü temsil etmekteydiler. Bu görüntü özellikle savaş zamanlarında belirgin olup, devlete feodal bir nitelik kazandırmaktaydı. Bu feodal devletçiklerin devlet yönetiminde temsil edilmek istenmeleri, yani siyasal yönetime katılmak istemeleri gayet doğaldı. Bu da kurumsallaşan bir meclisle sağlanabilirdi. Bu meclisler, devletin ve milletin temellerini sağlamlaştıran, millet-devlet kaynaşmasını sağlayan kurumlar olarak da önem kazanmaktadır.

Böylece, İslam öncesi Türk hukukunda danışmanın, toplumda yerleşik bir usul ve devlet teşkilatında yer alan önemli bir müessese olduğu görülür

⁷⁵ Aydın, age, s. 15; Sevinç, agm, s. 179.

II. İSLAM HUKUKUNDA ŞÛRÂ/MEŞVERET

Türklerin İslamiyeti kabulüyle birlikte toy ve kurultay şeklindeki uygulama, artık Türk hukukunda, şûrâ ve meşveret gibi kavramlarla görünmeye başlamıştır. İslamî kökenli bu kavramlar, bu hukukun Türk hukukundaki etkisine paralel olarak uzun bir dönem yaygın bir kullanım ve uygulamaya sahne olmuştur. Bu çerçevede, meşveretin, Osmanlı Devleti'nin sonuna kadarki görünümü, uygulaması ve özellikle son dönemde bu kavram etrafında beliren tartışmaların anlaşılabilmesi, İslamiyetteki teorik ve uygulama yönünün genel olarak da olsa bilinmesini faydalı kılacaktır.

1. Genel Olarak

İslam bilginlerince şûrâ ilkesi aklî ve dinî temellere dayandırılarak açıklanmaya çalışılmıştır. Şûrâ, yönetimin temel bir esası, meşveretle hareket müslümanların sıfatı olarak kabul edilmiştir⁷⁶.

Genelde, insanların karşılıklı görüş alışverişinde bulunarak aldıkları kararlar gereğince hareket etmeleri, bütün toplumlarda varolan hem sosyal, hem de siyasal bir gerçek⁷⁷ olarak değerlendirilmiştir. İnsanların başkalarıyla yardımlaşmak suretiyle sorunlarını çözmeleri, birbirlerinin tecrübelerinden istifade etmeleri tarih boyunca geçerli olmuş ve uygulanmış bir kural olarak kabul edilmiş, “akıl akıldan üstündür” denmiştir.

İslam bilginleri, meşveretle sonuca ulaşmak isteyen kişinin hatadan uzaklaşacağını ifade etmişlerdir. Müşâvere sonucu bir başarı elde edildiği takdirde, diğerleri bunda ortak kabul edilecek, eğer bir hatalı sonuca varılırsa sorumluluk paylaşılacak ve böylece kişilikler yıpranmayacaktır.

İslam öncesi Arap toplumunda da bu anlayış geçerli olmuş ve sorunlar meşveret yöntemi ile çözülmeye çalışılmıştır. Nitekim bu amaçla “Nedve” veya “Senato”nun bulunduğu yer anlamında “Darü'n-Nedve” isimli bir bina da yapılmıştır. Buradaki toplantılara hükümdar ailesi üyesi ve kırk yaşını doldurmuş olanlar katılma hakkına sahip ise de, uygulamada, ancak dar ve seçkin bir zümre müşâvereye katılabilmıştır⁷⁸.

⁷⁶ Sönmez, age, s. 15.

⁷⁷ Şahinoğlu, M.N.: “Şûrâ'ya Bir Bakış”, İslamî Yönetimin Temeli: Şûrâ, (der. Vefa yayıncılık), İstanbul 1992, s. 75; Babilli, age, s. 27-29, 117; Sönmez, age, s. 16; İslamda meşveretin önemi ile ilgili olarak ayrıca bkz. Bilmen, Ö.N.: Kuran-ı Kerim'in Türkçe Meali Âlisi ve Tefsiri, c.1, İstanbul 1990, s. 485 vd.

⁷⁸ Sönmez, age, s. 24. Zamaşşeri, Arapların meşverete eskiden beri alışık olduklarını ve eğer Hz. Peygamber onlarla müşâverede bulunmasaydı, bu onlara çok zor ve ağır

İslamiyette de istibdat ve keyfi yönetim benimsenmemiş, işlerin hakkaniyet, adalet ve eşitlik ilkelerine uygun olmasını sağlamak için müşâvereye başvurulması gerektiği belirtilmiş⁷⁹ ve yönetim işlerinin istişâre ile görülmesi tavsiye edilmiştir⁸⁰.

İslamda, şûrânın meşruluğu kitap, sünnet ve Hulefa-i Raşidîn uygulamasıyla sabittir. Şûrâ teşvik edilmiş, gerek ferdî ve gerekse idarî işlerde uyulması gereken bir prensip olarak kabul edilmiştir. Hatta verilen önemin bir belirtisi olarak “şûrâ”, bir Kur’an sûresine ad olmuştur.

Kuran-ı Kerim ve hadis-i şeriflerde konuyla ilgili esaslar ve İslam tarihinde oldukça zengin örnekler vardır. Özellikle Hz. Peygamber ve dört halife dönemi bu bakımdan dikkate değer niteliktedir.

Ancak şûrâ prensibinin teorik önemine ve ilk dönemlerdeki başarılı uygulamasına karşın, Emevilerle birlikte devlet yapısında saltanat usulünün benimsenmesi büyük ölçüde tek adam veya dar bir yönetim kadrosunun hakimiyetini gündeme getirmiş ve şûrâ ilkesinin kurumsallaşmasını önlemiştir. Bunun bir sonucu olarak da, şûrânın kimlerle ne şekilde yapılacağı ve şûrâ kararlarının halifeyi bağlayıp bağlamayacağı gibi meseleler belli bir esasa kavuşmamıştır⁸¹.

2. İslamda Şûrâ'nın Kaynağı

A. Kur'an'da Şûrâ Kavramı

İslam bilginleri şûrâ ile ilgili görüşlerini öncelikle “kitap” a yani Kur'an'a dayandırır. Kuran-ı Kerim'de iki yerde doğrudan “şûrâ”ya değinilmiştir. Bunlardan biri, Şûrâ Suresi'nin 38'nci ayetinde olup, mü'minlerin sıfatları konu edilirken; “onların işleri aralarında şûrâ iledir” şeklinde ifade edilmiştir. Bu ayet Mekke'de nazil olduğu için, ağırlıklı olarak İslam toplumunu ilgilendirir. Diğer geçtiği yer, Âl-i İmran Suresi 159'ncü ayettir. Burada da “iş hususunda onlarla müşâvere et” şekliyle yer alır⁸².

gelecekte demektir (s. 26). Daha sonra ünlü bir İslam komutanı olacak olan Halid bin Velid, İstişâre Meclisi (Haimme)'nin toplandığı yerin muhafızlığı ve bu meclisi toplantıya çağırma vazifesini üstlenmişti (Şirvani, H.H.: İslamda Siyasi Düşünce ve İdare (çev. Kemal Kuşçu), İstanbul 1965, s. 14).

⁷⁹ Pantül, M.-Yalçın, B.S.: Türk Parlamento Hukukunda İkinci Meclisler, Ankara 1982, s. 5.

⁸⁰ Ali Haydar Emin: “Delâil-ü Meşveret”, SM, I/2, s. 27.

⁸¹ Aydın, age, s. 136.

⁸² Sönmez, age, s.15. Bu ayetlerin geçtiği tam metin ise şöyledir: “(O vakit) Sen Allahın rahmeti (ve esirgemesi) sayesinde ki, onlara (ashabına) yumuşak (merhametli ve şefkatli) davrandın. Eğer kaba sözlü ve katı kalpli olsaydın, onlar etrafından dağılıp giderlerdi. Artık onları bağışla. Onlar için (Allahdan) mağfîret dile ve iş hususunda

Şûrâ, Kur'an'da genel prensipler halinde yer alır. Bunların somut hukuk normuna dönüştürülmesi diğer kaynaklar ışığında İslam hukukçularının içtihat faaliyetleri sonucu olmuştur⁸³. Bu münasebetle İslam alimleri tarafından şûrâ ile ilgili iki ayetin iniş sebepleri ve hikmetleri üzerinde durulmuş, genişçe tefsirleri yapılmıştır⁸⁴.

Meşveretin eski ümmetlerden beri sünnet-i kadime (eski bir gelenek) olduğu beyan edilir. Hz. Süleyman'ın kendisine mülk ve saltanat verilen bir peygamber olduğu halde meşveret ettiği belirtilir⁸⁵.

B. Sünnette Şûrâ Kavramı

Hz. Peygamberin, devlet işlerini ve zaman zaman da din işlerini arkadaşlarına danışarak çözmeye önem verdiği; mescitte ashabin ileri gelenleriyle oturup halkın sorunlarını dinlediği ve yönetimle ilgili işlerini karara bağladığı bilinmektedir⁸⁶.

onlarla müşâvere et. Bir de azmedip karar verdiğinde Allaha güven (O'na dayan), şüphesiz Allah kendisine güvenenleri sever(Âl-i İmran:159). Bu ayetin Hz. Peygamberin şahsında yöneticilere hitabettiği belirtilir (Sönmez, age, s. 15). Diğer ayet metni: "Onlar ki, Rableri için daveti kabul etmekte ve namazı tam olarak eda etmektedirler. İşleri de aralarında meşveret iledir. Kendilerine verdiğimiz rızıktan da Allah yolunda sarfederler (Şûrâ: 38).

⁸³ Aydın, age, s. 34.

⁸⁴ Elmalılı, Şûrâ/38'nci ayeti şöyle açıklar: "İşleri, buyrukları zorbalıkla değil, aralarında danışkla, görüşlerine başvurma iledir. Kendi işlerine kendileri sahiptir, başkalarının elinde esir değil, aralarında dayanışmasız, toplumsuz, darmadağınık ayrı da değil, toplam söz bir etmesini bilirler. Birbirlerinin görüşlerine başvurmalarının şekli de, görüş ileri sürmek yeteneği olan, toplumun görüşlerini temsil edebilecek içtihad sahibi "hall-ü akd"(meseleleri düşünüp çözüme bağlayacak) erbabının toplanıp müzakere etmesiyledir (Yazır, M.H.(Elmalılı): Hak Dini Kuran Dili, c. 7, İstanbul 1994, s. 30. Aynı yazar Âl-i İmran/159'un hikmetini açıklarken şöyle der: "Peygamberin ashabla müşâveresi onların sevgilerinin artmasına sebep olur. Bir kalp hatırı almayı içerir. Ayrıca ashabin terbiye edilmesi gibi bir nokta da içermektedir. Kendilerinden sonra gelenleri de bu yönde terbiye edeceklerdir. Şûrâ(da) herşeyden önce, ilmi bir fikir ile hakkı araştırmak ve ilahi iradenin tecellilerine uymak ve cüzi iradelerini, kendi temennilerini ortaya çıkarmak değil, Hakkın hükmünü açıklamak gerekir"(Yazır, age, c. 2, s. 453). Taberi de bu ayetin tefsirinde: "...Allah kendisinden sonra ümmete sıkıntı verecek işlerde nasıl hareket edeceklerini öğretmek için müşâvereyi emretmiştir. İstişâreden maksat, peygamberden gördükleri gibi, kendi aralarında da müşâvere etmeleridir" der (Demici, S.: İslamda Devlet Başkanlığı (çev. İbrahim Cücük), İstanbul 1996, s. 382. Bu ayete İslam alimlerinin verdiği çeşitli anlamlar için ayrıca bkz. Maverdi, age, s. 103.

⁸⁵ Abdüllatif (Harputî): "Meşrutiyet, Meşveret", BH, I/5, 1324, s. 82. Hz. Süleyman'ın meşveretine delil olarak Kur'an'da Neml Suresi 19/29-32'deki ayetler gösterilir. Şûrâ'ya delil olarak gösterilen ayetler için bkz. Ali Haydar Emin, agm, s. 26.

Hız. Peygamber, hakkında vahiy nazil olmayan pek çok meselede arkadaşları ile istişâre ederdi. Peygamberin arkadaşları ile istişâresi, onun bir çok sahih hadisi⁸⁷ ve fiilî sünnetiyle sabit olmuş, tefsir ve hadis kitaplarında yer almıştır⁸⁸.

Şûrâ'nın meşru olduğuna, fiilî sünnet (uygulama) tarafı kavli sünnetten daha çok delalet etmektedir. Hız. Peygamberin hayatında, ashabı ile müşâvere ettiğini gösteren pek çok örneğe rastlanmaktadır. Bunların bir kısmı, kaynaklarda⁸⁹ zikredilmiştir. Nitekim:

Bedir Savaşı öncesi Mekke ordusuna yönelme konusunda ashabıyla istişâresi; Bedir esirleri hakkında müşâveresi; Uhud Savaşı sırasında kendisi şehirde kalmak fikrindeyken çoğunluğu oluşturan diğer tarafın ısrarı karşısında kendi görüşünden vazgeçmesi; Hendek Savaşı'ndan önce hendek kazımı ve Hudeybiye senesindeki müşâveresi; Taif Kuşatması ile ilgili istişâresi gibi daha pek çok mesele hakkında arkadaşları ile görüş alışverişinde bulunmuş ve her defasında onların fikirlerini dikkate aldığı görülmüştür.

Hız. Peygamberin İslamın önemli prensiplerinden biri olan meşveret ile emredilmesinin sebebi; kendi döneminden sonra da uyulan bir ilkeyi yerleştirmek için olduğu belirtilmiştir⁹⁰.

Hız. Peygamberin, istişâre heyeti olduğu muhakkaktır. Arkadaşlarıyla ve kendisine bağlı kabilelerin temsilcileriyle meşveret etmeden önce bir şeye karar vermedikleri bilinmektedir⁹¹. İlk danışma grubu, İslamı ilk kabul eden müslümanlardı. Zamanla müslümanların sayısı artınca, alim, dirayetli ve tecrübe

⁸⁶ Ahmed Cevdet Paşa: Tarih-i Cevdet (sad. Dünder Günay), c.1, İstanbul 1994, s. 50; Berki, A.H.: Büyük Türk Hükümdarı Sultan Mehmed Han ve Adalet Hayatı, İstanbul 1953, s. 29.

⁸⁷ İstişâre ile ilgili iki hadis şöyledir: "Erbab-ı dirayet ve ihtisarla istişâre ediniz ki, rüşd ve isabete nail olursunuz. Müşâvereden sonra onların reyine muhalif hareket etmeyiniz ki, sonra iş geçtikten sonra nadim olursunuz". "İstihare eden mahrum kalmaz, istişâre eden nadim olmaz"(Ömer Ziyaeddin: Hukuk-u Salatin, İstanbul 1326, s. 30-31).

⁸⁸ Aydın, A.A.: "İslamda Şûrâ'nın Manası, Yeri ve Önemi", İslamî Yönetimin Temeli: Şûrâ, İstanbul 1992, s. 20.

⁸⁹ Aydın, A.A., Şûrâ'nın Manası, s. 20-21; Babilli, age, s. 54; Şahinoğlu, age, s. 89; Demici, age, s. 384-385; Hamidullah, M.: İslam Peygamberi II (çev. Salih Tuğ), 4. baskı, İstanbul 1980, s. 944.

⁹⁰ Hayreddin Paşa: Mukaddime-i Akvemü'l-Mesalik Fi Marifeti Ahvali'l-Memalik (müt. Abdurrahman Efendi), İstanbul 1296, s. 19. Peygamberin müşâvere ile me'mur olmalarındaki hikmet ise: Sahabenin gönüllerini alma, ümmetin değerini yükseltme, örneği görerek ona uymayı gösterme, güzel örnekleri baki kılma sünneti olarak ifade edilmiştir (Ahmed Mahir: İslamiyet, Meşveret, İstanbul 1328, s. 43; Fehmi Efendi: Mevaizi Diniye, 1. Kısım, İstanbul 1328, s. 70.

⁹¹ Hamidullah, M.: İslama Giriş (çev. Kemal Kuşçu), 2. baskı, İstanbul 1965, s.100.

sahibi kimseler de ilk müslümanlara ek olarak danışma grubuna katıldı. En son olarak Medine’de bulunan ensar da, üçüncü grup olarak şûrâ’da yerini aldı⁹².

C. Dört Halife Dönemi ve Sonrası Şûrâ: Divan

Reşid halifeler devrinde de şûrâ müessesesi hiç aksamaya uğratılmadan devam ettirilmeğe çalışılmıştır.

Hız. Peygamberin vefatından sonra müslümanlar toplanıp şûrâ usulüne uyarak gerçekleştirdikleri müzakere, fikir alışverişi ve tartışmalardan sonra Hız. Ebu Bekir’i ilk halife olarak seçtiler. Hız. Ebu Bekir de, henüz hayattayken gerekli istişâreleri yaptıktan sonra Hız. Ömer’i halifeliğe en uygun kişi gördüğünü ashaba ilan etti. Hız. Ömer de bu amaçla yani halifeyi seçmek üzere altı kişilik bir şûrâ heyeti oluşturdu. Onlar kendi aralarında ve diğer müslümanlarla istişâre ettikten sonra Hız. Osman’ı halife seçtiler⁹³.

Özellikle, Dört Halife’nin yönetim anlayışında devamlı bir müşâvere heyeti görülür. Devlet işlerinin görülmesi hususunda seçkin kişilerle ve değerli insanlarla sürekli fikir alışverişinde bulunulur, danışılır ve görüşülürdü. Daimî bir nitelik gösteren müşâvere heyetine “Ehlü’l- Hal ve’l- Akd” ya da “Ehlü’l- Akdi ve’l- Hall” denilirdi⁹⁴.

Halife seçimi yanında, Kur’anın mushaf haline getirilmesi, dedenin mirası meselesi, Irak arazisinin hükümleri, maliye işlerinin tanzimi gibi pek çok mesele müşâvere sonucu karara bağlanmıştır⁹⁵.

Dört Halife içinde özellikle Hız. Ömer dönemi İslam hukuk tarihinde önemli bir yer tutar. Bu halife devlet işlerinin görülmesinde etkin, en yüksek müzakere ve karar organı olarak iki şûrâ meclisi kurmuştu. Seçkin vasıflara sahip kişilerden oluşan

⁹² Suyuti, Hız. Peygamberin özel ve kamuya ait işlerde müşâverede bulunduğu ondört meziyetli arkadaşını sıralar. Bu sahabeler ve bunlara eklenen diğerleri ile birlikte kendileriyle istişârede bulunulan sahabeler şunlardır: Hız. Ebu Bekir, Hız. Ömer, Hız. Osman, Hız. Ali, Hız. Hasan, Hız. Hüseyin, Hız. Hamza, Selman-ı Farisi, Ammar b. Yasir, Huzeyfe, Ebu Zer-i Gıfari, Bilal-i Habeşi, Mus’ab, Cafer, Mikdad, Abdurrahman b. Avf, Ubey b. Kaab, Ebu Musa’l Eşari, Muaz b. Cebel, Ebu Hureyre, Zeyd b. Sabit, Abdullah b. Mesut, Abdullah b. Abbas, Abdullah b. Ömer, Abdullah b. Amr, Abdullah b. Selam ve hanımlarından Hız. Aişe (Sönmez, age, s. 55).

⁹³ Aydın, A.A., Şûrâ’nın Manası, s. 23.

⁹⁴ Şahinoğlu, age, s. 94; Tarih-i Cevdet, c.1, s. 50.

⁹⁵ Şahinoğlu, age, s. 90; bkz. Yazır, age, c. 7, s. 30.

“özel şûrâ meclisi”nde, özellikli öneme sahip ve hassas meseleler görüşülürdü⁹⁶. Irak ve Şam’ın fethi tamamlandıktan sonra toprakların taksimi meselesi günlerce böyle bir şûrâ’da⁹⁷ müzakere edilmişti. Bu özel şûrâ meclisinin yanında ayrıca günlük meseleleri müzakere eden “genel şûrâ meclisi” de bulunmaktaydı⁹⁸.

İslamda devlet idaresi ve bu idarî yapının temellerini oluşturan divanların ilk tohumları da Hz. Ömer döneminde atılmıştır⁹⁹. Bu dönem ile birlikte İslam ülkelerinin çoğalması ve bu suretle çeşitli ırklara, dillere ve yönetim anlayışlarına mensup olan toplumların hakimiyet altına alınması sonucunda eski ve basit yönetim anlayışı ve müesseselerin yeterli olmadığı anlaşılmıştır. Yönetim şeklinin yeniden düzenlenmesinin faydalı olacağı sonucuna varılmış ve bunun ilk adımı olarak “Divan” kurumu oluşturulmuştur¹⁰⁰.

Fethedilen yeni topraklar daha önce Bizans ve Sasani yönetiminde olduklarından, yeni yönetim teşkilatı oluşturulurken doğal olarak Bizans ve Sasani etkisinde kalmıştır. Bu sırada “divan” adı da Sasanilerden geçmiştir¹⁰¹.

⁹⁶ Bu şûrâ meclisinin üyeleri, Hz. Ali, Hz. Osman, Talha, Zübeyr, Muaz, Zeyd gibi tanınmış sahabilerdi (Babilli, age, s. 55).

⁹⁷ Bu şûrâ meclisi, kabile temsilcileriyle halk temsilcilerinden oluşmaktaydı. Bir devlet meselesi hakkında karar verileceği zaman, münadiler (çağırıcılar) çıkar, kabile temsilcilerinden başka halktan da arzu edenleri toplanmağa çağırırdı. Meclis kendisine arzedilen meseleleri görüşür ve çoğunlukla kesin bir şekilde karara varırdı. Sonuçta, meclisin verdiği karara göre hareket edilirdi (Başgil, A.F.: Türkiye Siyasi Rejim ve Anayasa Prensipleri, 1. cilt, İstanbul 1957, s. 63). Hz. Ömer tarafından bu meclisin vazifesi şöyle ifade edilir: “Sizi ancak, bana yüklemiş olduğunuz emanetinize iştirak için davet ediyorum. Çünkü ben ancak sizin gibi bir ferdim. Binaenaleyh sizin, benim görüşlerime körü körüne uymanızı istemem”. Başgil, ayrıca bu şûrâ meclisinde, tam bir hürriyet içinde herkesin düşündüğünü rahatlıkla söyleyebildiğini de ekler (Başgil, age, s. 64).

⁹⁸ Özçelik, S.: “İslamda Devlet Müessesesinin İnkişafı”, İÜHF, XX/1, 1954, s. 8. İran’la yapılan savaşa Hz. Ömer ordu kumandanı olarak katılmak düşüncesindeydi. Hz. Ali’nin bunu kabul etmemesi diğer sahabiler tarafından da desteklenmiş ve Hz. Ömer bu genel şûrâ’nın kararı karşısında fikrinden vazgeçmek zorunda kalmıştır (Babilli, age, s. 56). Hz. Ömer’in şûrâ meclislerinde sorunların halledilmesine büyük önem verdiği bilinmektedir. Hatta bir defasında karşılaştığı bir mesele ile ilgili olarak istişâre edeceği kişilerin şehir dışına çıkmasını yasakladığı bilinmektedir (Nebhan, M.F.: İslam Anayasa ve İdare Hukukunun Genel Esasları (ter. Servet Armağan), İstanbul 1980, s. 127). Hz. Ali meşvereti tavsiye eder ve onda yedi özellik bulunduğunu söylerdi: 1-İstinbat-ı savab (doğrunun elde edilmesi), 2-İktisab-ı rey (fikir elde etmek), 3-Hatadan tahassun (korunma), 4-Melametden taharrüz (kınamışlıktan korunma), 5-Nedametten necat (pişmanlıktan turtuluş), 6-Ülfet-i kulûb (kalplerin yakınlaşması), 7-İttiba-ı eser (sünnete bağlılık) bkz. Fehmi Efendi, age, s. 71.

⁹⁹ Aydın, M.A., Türk Hukuk, s. 52.

¹⁰⁰ Özçelik, agm, s. 7.

¹⁰¹ Köprülü, M.F.: “Başlangıç, İzah ve Düzeltmeler Kısmı”, İslam Türk Medeniyeti Tarihi, 3. baskı, Ankara 1973, s. 115. Sasaniler gelir ve giderlerini kaydettikleri hesap

Hız Ömer ile başlayan, Emeviler döneminde gelişen yönetim ve divan teşkilatı, Abbasiler döneminin ortasına doğru bütünüyle ortaya çıkmıştır¹⁰².

Emeviler dönemi ile birlikte divanların sayısı artmış ve daha da işlerlik kazandırılmıştır. Bu dönemde kurulan pek çok divan içerisinde Şam merkezindeki “Divan-ül Haraç” giderek esas divan durumuna gelmiş ve kısaca “el Divan” adıyla anılmıştır. Divan’ın kurul kökeni de bu dönemde ortaya çıkmıştır¹⁰³.

Emeviler döneminde, İslamî geleneğin etkisiyle, şûrâ temeline dayanması gereken yasama ve yürütme faaliyetlerinde kısmen bu şarta uyulmuş, ancak halife seçiminde şûrâ’nın yerini veraset usulü almıştır¹⁰⁴. Bu dönemde sürekli olmasa da, bazılarında bizzat valilerin başkanlık ettiği eyalet temsilcileri (vufüd), bir yerde şûrâ meclisi vazifesini görmüştür. Şûrâ’da alınan kararlarla iktidar az da olsa sınırlanmış olmaktadır¹⁰⁵.

Abbasiler döneminde divanların her açıdan çok büyük bir gelişme gösterdiği görülür. Yazışmaları yönetmek üzere divan-ı inşa; adalet işlerine bakan divan-ı mezalim; savunma işleri ile uğraşan divan-ı arizü’l-ceyş; maliye işlerine bakan divan-ı haraç; vakıf ve zekat gelirlerini idare etmek üzere divanü’l-birr ve devlet kayıtlarını tutan tevki ve teftiş işleri ile uğraşmak üzere işraf divanları gibi daha pek çok divan bulunmaktaydı¹⁰⁶. Bunların dışında “Divan-ı Sırr” veya “Büyük Divan, Saray Divanı”

defterlerine “divan” demekteydiler. Araplarda da ilk ifade ettiği anlam bu idi. Bir müddet sonra devlet idaresine ait mallara, yapılan işlere ve bu işlerde çalıştırılan memurlara ait kayıtları tutmak, saklamak için kurulan yerin adına da divan dendi (Maverdi, age, s. 373-374). Zamanla devletin çeşitli işlerini görmek için kurulan devlet dairelerine bu isim verildi. En sonunda devlet teşkilatı içinde; devlet dairelerini ve devlet işlerinin konuşulduğu, görüşüldüğü yeri ifade etmede kullanıldı (Köprülü, age, s. 115; Aydın, M.A., Türk Hukuk, s. 128; Mumcu, DH, s. 12). Hz. Ömer’in “Divan”ı kurma sebebi ve bu ismin verilmesi ile ilgili olarak çeşitli rivayetler için bkz. Türk Ansiklopedisi: “Divan”, c. XIII, Ankara 1965, s. 352; Maverdi, age, s. 374 vd. Hz. Ömer’in “Divan”ı kurması İslam hukukunda mesalih-i mürsele (gerçekleşmesi için şari’ tarafından hüküm konulmamış, kabul veya ilga edildiğine dair bir delil de bulunmayan maslahat (menfaat) denen hukuk kaynağına dayandırılmıştır (Zeydan, A.: İslam Hukukuna Giriş (çev. Ali Şafak), 2. baskı, İstanbul 1985, s.308).

¹⁰² Köprülü, age, s. 115.

¹⁰³ Mumcu, DH, s. 12-13; Tarih-i Cevdet I, s. 50; Aydın, M.A., Türk Hukuk, s. 129. Bu dönem kurulan divanlar arasında; Divanü’r Resail (muhabere divanı), Divanü’l Berid (posta dairesi), Divanü’n Nafakat sayılabilir. Bunların bir kısmının oluşumunda Sasani ve Bizans etkisi açıkça görülür (Köprülü, age, s. 116; Duri, A.: “Divan”, DİA, c. 9, İstanbul 1994, s. 378).

¹⁰⁴ Akyüz, V.: Hilafetin Saltanata Dönüşmesi, İstanbul 1991, s. 99.

¹⁰⁵ Akyüz, age, s. 106.

¹⁰⁶ “Divan”, Türk Ansiklopedisi, s. 352. Abbasi divanları ile ilgili bkz. Duri, “Divan”, s. 379-380; Köprülü, age, s. 118 vd.

adı verilen çok önemli bir divan bulunurdu. Büyük Divan, devletin önemli işlerini inceleyerek karar verirdi. Devletin genel yönetiminden yetkili ve sorumluydu. Bu divan, Osmanlı Divan-ı Hümayun'unun ilk kökeni olarak da kabul edilmektedir¹⁰⁷.

Büyük Divan'da vezir ve diğer ileri gelenler için özel kürsüler ve sandalyeler bulunurdu. Halifenin makamı varsa da boş tutulurdu. Halife, Divan'a bakan yüksek bir yerden, kendisi görünmeden müzakereleri izlerdi¹⁰⁸. Bu usul sonradan Osmanlılara geçmiştir.

Şûrâ ve meşveret anlayışı Dört Halife döneminde üzerinde önemle durulan bir İslam ilkesi olarak uygulanmış ve kısmen kurumlaşma yolunu girmiştir. Bu dönemde ilkenin, hem hukukî ve hem fiilî yönden kabulü ve uygulanması, iktidarı sınırlandıran bir rol oynamasında etkili olmuştur. Emeviler ile birlikte saltanat yönetiminin ortaya çıkışı, şûrâ'nın gelişim ve kurumlaşma sürecini durdurmuştur. Zira istişâre yöntemi ile sorunların çözümü, saltanat usulü ile bağdaşmıyordu. Bununla birlikte Emeviler sosyal ve dini temellere dayanan bu önemli İslam ilkesinden tamamen kopmuş da değillerdi. Şûrâ yöntemi divanlar içinde sürdürülmeğe çalışıldı. Bunun bir göstergesi olarak önemli devlet işleri, yetkili ve sorumlu bir organ olarak "Divan"da müzakere edilmeye başlanmıştı. Hatta Emevi halifesi I. Muaviye zamanında "Yüksek Devlet Şûrâ'sı" divan adıyla anılmaktaydı¹⁰⁹.

Abbasiler döneminde de şûrâ prensibi, kurumsallaşan bir organ niteliği kazanan divanlar içerisinde sürdürülmeye çalışıldı. Bu anlamda "Büyük Divan" devlet işlerinin müzakere edildiği bir müessese olarak önem kazandı. İstişarenin uygulanabildiği ölçüde "Divan" da bir şûrâ ve meşveret meclisi niteliği gösterdi. Çünkü İslam bilginlerince şûrâ ile ilgili olarak genel ilkeler dışında bir şekil tesbit edilmemiş, zaman, mekan ve topluma göre değişebileceği belirtilmişti.

3. Şûrâ'nın Konusu

Hangi konuların şûrâ, ya da meşveret kapsamına gireceği hakkında İslam bilginleri fikir birliği içinde değildir. Ancak bütün İslam alimlerinin üzerinde birleştikleri nokta; hakkında Kur'an ve sünnette kesin bir nass bulunan bir konuda gerek içtihadı ve gerekse şûrâ'ya¹¹⁰ asla yer olmadığıdır¹¹¹. Bundan sonra, şûrâ'nın

¹⁰⁷ Mumcu, DH, s. 14.

¹⁰⁸ Uzunçarşılı, İ.H.: Osmanlı Devlet Teşkilatına Medhal, 4. baskı, Ankara 1988, s. 5; Tarih-i Cevdet I, s. 50; Mumcu, DH, s. 14.

¹⁰⁹ Başgil, age, s. 71.

¹¹⁰ Bu ifadenin açılımı şöyle yapılmıştır: Şûrâ; kitap ve sünnette hükmü bulunmayan, hakkında dini ve açık nass bulunmayan veya nass varsa da, belirli bir manaya delaleti

kapsamı nedir? Başka bir ifadeyle hakkında nass bulunmayan bütün konularda müşâvere yapılacak mıdır? sorusuna¹¹² cevap aranmıştır. Bu konuda ileri sürülen görüşleri iki grupta toplamak mümkündür.

Bir grup, meşveretin sadece harple ilgili olması gerektiğini ve konusunun harple sınırlı olduğunu belirtir. Bunlar, Âl-i İmran/159'un iniş sebebindeki Uhud Savaşı hadisesini göz önüne alarak, ayette geçen "emr" kelimesinin özel bir anlam taşıyarak "harp"i ifade ettiğini ve bundan dolayı da meşveretin diğer konuları içine almayıp sadece harbe özgü olması gerektiğini söylerler¹¹³.

Diğer grup, müşâverenin sadece harbe özgü olmadığını, hakkında nass olmayan her konuda meşveret edilebileceğini ileri sürmektedir. Buna da delil olarak, Âl-i İmran/159'da geçen "emr" kelimesinin lafz-ı âm (genel lafız)¹¹⁴ olduğu ve Hz. Peygamberin uygulamasının da harple sınırlı olmadığı gösterilmektedir¹¹⁵. Sonuçta, meşveretin konusu ile ilgili olarak öne sürülen iki farklı görüşten, ikincisi daha fazla benimsenmiş ve her konunun¹¹⁶ şûrâ meclisinde ele alınabileceği belirtilmiştir.

Şu halde istişâre konuları; farklı fikirlerin ileri sürülebileceği alanlardır. Bu konuların da çoğunlukta olduğu ifade edilmiştir. Dinî konular yanında, sosyal,

açık olmayan, birden çok hükme ihtimali olan ve hakkında içtihad edilmesi gereken konularda yapılabilir(Aydın, A.A., Şûrâ'nın Manası, s. 24.

¹¹¹ Sönmez, age, s. 120. Ayrıca bkz. Babilli, age, s. 47; Şahinoğlu, age, s. 97; Karaman, age, s. 101; Armağan, S.: İslam Hukukunda Temel Hak ve Hürriyetler, 2. baskı, Ankara 1992, s. 125; Demici, age, s. 394; İbn Teymiye: Siyasetü's-Şerriyye (çev. Vecdi Akyüz), İstanbul 1985, s. 191. Hakkında nass bulunan konulardaki istişârenin ise sadece yöntem ve usule ilişkin olabileceği belirtilmiştir.

¹¹² Sönmez, age, s. 120.

¹¹³ Yazır, age, c. 2, s. 454. Bu grup meşvereti harp ile sınırlarken Hz. Peygamberin içtihat edemeyeceği görüşünden de hareket eder. Ancak bu görüş eleştirilmiştir: Usul ilmi gereğince, Hz. Peygamber bir meselede vahiy gelmediği takdirde rey ve içtihat ile amel ederdi. Bu içtihat ilk anda hata olsa bile bu sonra vahiy ile düzeltilir ve hatalı durumun devam etmesine izin verilmezdi. Bazen kendisi de bu içtihadlarını düzeltirdi, denmiştir (Sönmez, age, s. 120-123).

¹¹⁴ "Âm, bir lafızdır ki, gayrı mahsur yani sayısız isim verilenlerin hepsine birden şamil olur, hepsini birden ihata eder" (Bilmen, Ö.N.: Hukuk-u İslamiye ve İstilahatı Fıkhiyye Kamusu, c.1, İstanbul 1985, s. 69). Hadislerin de "umumiyeti" gösterdiği bildirilir. Bu gibi gerekçelerle Beyzavi, Zemahşeri, Fahreddin-i Razi, Alusi gibi alimlerin "emr" kelimesini "genelleştirme" şekli ile kullanmayı tercih ettikleri belirtilmektedir (Manastırlı İsmail Hakkı: "Mevaiz", SM, I/1, 1324, s. 9).

¹¹⁵ Bu deliller yanında; "nassı kıyas ile hususileştirmenin caiz olmadığı", "ayetin iniş sebebi", "şûrâ'nın müslüman cemaatin bir özelliği olduğu ve bunun Şûrâ/38'nci ayet ile vurgulandığı" da ileri sürülmektedir (Sönmez, age, s. 123-126).

¹¹⁶ Demici, age, s. 394; Sönmez, age, s. 126; Yazır, age, c. 2, s. 454-455.

ekonomik, siyasî, idarî, askerî, sınaî meseleler şûrâ meclisinin gündemini oluşturabilecektir¹¹⁷.

Şûrâ'nın uygulamada, bir başka açıdan, eski Türklerde olduğu gibi iki çeşit işleve sahip olduğu görülür. Bunlardan biri devlet başkanının seçimi ile ilgilidir. Diğeri, devlet işlerinin görülmesi ile ilgili olarak kurulan şûrâ meclisidir¹¹⁸. Bu durum aynı zamanda şûrâ meclisinin yetkileri çerçevesinde değerlendirilebilir.

4. Şûrâ Üyeleri

Hz. Peygamber ve Hulefa-i Raşidin'in görüşlerine başvurdukları kişiler ile daha sonra onların yerini tutanlar için, kaynaklarda "ehlü'ş-şûrâ" ve "ehlü'l-hall ve'l-akd"(çözen ve hükme bağlayan) tabiri kullanılmıştır¹¹⁹.

Emevilere kadar olan dönemde, İslamî teori ile uygulama arasında olan uygunluk sonucu; gerek halife seçiminde görevli şûrâ üyeleri ve gerekse devlet işlerinde müşâvereye katılan üyeler için "ehlü'l-hall ve'l-akd" tabiri kullanılmaktaydı. Zamanla teori ile uygulama arasındaki farklılığın bir uzantısı olarak meşveret ve şûrâ usulü, Divan gibi bir kurum içinde yerine getirilmeye çalışılınca "ehlü'l-hall ve'l-akd" tabiri de teorideki yerini korumasına rağmen, uygulamadaki yerini şûrâ usulünün sürdürülmeye çalışıldığı organın üyelerine bırakmıştır. Yani, bundan sonra Divan üyelerinin bu görevi üstlendikleri görülmektedir.

Şûrâ'nın nasıl yerine getirileceği, şûrâ üyelerinin kimler olduğu ve nasıl tespit edilecekleri konusunda açık ve belirli bir uygulama şekline rastlanmaz. Genel olarak İslamî eserlerde "temsil" bilinmemiş, aksi de belirtilmemiştir. Üzerinde durulan konu, şûrâ üyelerinin sahip olması gereken vasıflar olmuştur.

Şûrâ üyelerinin seçkin vasıflara sahip kişiler olması gerektiği üzerinde fikir birliği vardır. Sahip olunması gereken vasıflarla ilgili olarak çeşitli görüşler ileri sürülmüştür. Bunları bir araya getirdiğimizde, üyelerde bulunması gereken özelliklerin genel olarak şöyle tesbit edildiği¹²⁰ görülür:

¹¹⁷ Aydın, A.A., Şûrâ'nın Manası, s. 24. Zeydan; istişârenin devletin genel siyaseti, askerî meseleler, harp ilanı, andlaşmaların yapılması gibi önemli konularda yapılabileceğini belirtir (Zeydan, A.: İslam Hukukunda Ferd ve Devlet (çev. Cemal Arzu), İstanbul 1969, s. 44).

¹¹⁸ Mevdudi: İslamda Hükümet (çev. Ali Genceli), Ankara t.s., s. 448-450; Aydın, A.A., Şûrâ'nın Manası, s. 23; Nebhan, age, s. 139.

¹¹⁹ Karaman, age, s. 103.

¹²⁰ Bkz. Sönmez, age, s. 133-137; Aydın, A.A., Şûrâ'nın Manası, s. 26; Küçük, R.: "İslamî Bir Toplumun Oluşmasında İstişârenin Yeri", İslami Yönetimin Temeli Şûrâ (der. Vefa Yayıncılık), İstanbul 1992, s. 41; Karaman, age, s. 103; Demici, age, s. 381; Zeydan,

- * Adalet, doğruluk, ahlak, takva, emin kişilik.
- * Akl-i selim ve görüş kabiliyeti.
- * İlim ve uzmanlık.
- * Tecrübe, toplumun problemlerini bilme, kamunun görüşlerini temsil yeteneğine sahiplik.

Müşavere ile ilgili olarak herhangi bir özel şekil tesbit edilmemiş, bu özellikler zaman ve mekanın değişmesiyle değişecek durum ve ihtiyaçlara göre toplumların tercihi bırakılmıştır. Bununla birlikte, uygulamadan hareketle bazı genel prensiplere de varılmıştır¹²¹:

Hz. Peygamber devrinde ilk şûrâ üyeleri ilk müslümanlar idi. Sonra bunlara ensarın ileri gelenleri katıldı. Zamanla belli alanlarda uzmanlaşan sahabe de bunlara eklendi¹²². Hz. Ali'nin, beyat için gelenlere: *"Bu iş size düşmez. Bu ancak şûrâ ehlinin ve Bedir ehlinin yapacakları iştir"* demesinden anlaşıldığına göre, o dönemde şûrâ üyelerinin bilinen belirli kişiler olduğu ve halifenin dilediği kişileri üye olarak tayin edemediği görülmektedir¹²³.

Konuyla ilgili ileri sürülen bir diğer görüş de; Hz. Peygamberin kendisini aday gösteren ve ısrarla talep eden kimselere kamu görevi verilmesini istemeyişi uygulamasına dayanarak, şûrâ üyelerini, müslümanların veya onlar adına tarafsız bir heyetin aday göstermesinin gerektiğidir¹²⁴.

Fert ve Devlet, s. 37; Fehmi Efendi, age, s. 69,72; Hüseyin Hazmi: "Meşveret", BH, I/1, 1324, s. 7-8; Babilli, age, s. 75-78; Mustafa, N.A.: İslam Siyasi Düşüncesinde Muhalefet (çev. Vecdi Akyüz), İstanbul 1990, s. 112. Devlet başkanı seçimini yapacak olan şûrâ üyelerinin vasıfları ise Maverdi tarafından şöyle belirtilir: 1-Her yönü ile doğru bilinen, adil bir şahıs olmak, 2- Halifelğe aday olan kimsedeki aranan şartları bilmeye yeterli ilim sahibi olmak, 3-Birden fazla halife adaylarından hangisinin kamu işlerini idareye en muktedir, bu nevi işleri en iyi bileni seçmeye götürecektir bilgi ve görüş sahibi olmak (Maverdi, age, s. 31). Ayrıca bkz. Özçelik, S.:İslam Amme Hukukuna Göre Devlet Reisi Müessesesinin Hukuki Durumu, yayınlanmamış doçentlik tezi, Tt. 45, İstanbul 1953, s. 69 vd.

¹²¹ Karaman, age, s. 101.

¹²² Karaman, age, s. 103. Mevdudi, bu grupların o zaman için şûrâ meclisine tabii bir şekilde kendiliklerinden seçilip geldiğini söyler, eğer bir seçim olsa, yine bu grubun oyların fazlasını alarak seçileceğini belirtir (Mevdudi, age, s. 454-455).

¹²³ Mevdudi, age, s. 457.

¹²⁴ Karaman, age, s. 103. Şûrâ meclisinin Hz. Peygamber uygulamasında; Uhud Savaşı'nda olduğu gibi bazen halkın çoğunluğu; konu bütün topluluğu ilgilendirdiği takdirde, Hevazin ganimetleri örneğinde olduğu gibi mevcut topluluğun tamamı; Bedir esirleri meselesinde olduğu gibi bazen de halkın bir kısmı olduğu görülmüştür (Zeydan, Fert ve Devlet, s. 46 vd.).

Bazı İslam bilginlerine göre, devlet başkanı, konunun özelliğine göre değişik şûrâ meclisleri oluşturabilir. Toplumun tümünü ilgilendiren bir konuda, şartlar uygun olduğu takdirde bütün halkla istişâre edebilir. Bu mümkün olmadığı zaman ise, halkın önde gelen görüş ve fikir sahipleriyle istişârede bulunabilir¹²⁵.

Bununla birlikte İslam bilginleri: Müşâvere, doğrudan halkın bütünü ile mi yapılır, yoksa halkın temsilcileriyle mi? Bu temsilciler, tek dereceli bir seçimle mi, yoksa iki dereceli bir seçimle mi seçilirler? Şûrâ üyelerinin seçimi bütün ülkeyi mi kapsayıcı olur, yoksa devlet başkanı tarafından mı seçilirler? gibi sorularla, kesin bir şekil tayin etmenin zor olduğu sonucuna ulaşmışlardır¹²⁶.

Gayrimüslimlerle şûrâ da, üzerinde durulan bir konu olmuştur. Çünkü müslümanlar, çeşitli statüde bulunan gayrimüslim halkla uzun dönemler bir arada yaşamıştır. İslam bilginleri bu konuya çözüm ararken, hareket noktalarını Medine Vesikası oluşturmuştur. Burada bir uzlaşma metninin ortaya çıkabilmesi için “consensus” a gerek olduğu ve bunun da Yahudi topluluğu ile müslümanların istişâresi olmadan mümkün olamayacağı belirtilmiştir. Diğer yandan, Arabistan’da çeşitli kabileler ile yapılan askerî anlaşma ve ittifaklar da, Hz. Peygamber ile gayrimüslimlerin sık sık müşâveresine yol açmıştır. Özellikle Hz. Ömer, askerî, malî meseleler hakkında sık sık gayrimüslimlerle istişâre etmiştir. Bu uygulamalardan hareketle, Maverdi ve Ebu Ya’la gibi kamu hukukçuları, devletin yürütme organında bile halifenin gayrimüslim kişileri vezir olarak görevlendirebileceği sonucuna ulaşmışlardır¹²⁷. Ancak gayrimüslimlerle yapılan bu istişâreler tam bir meşveret sayılmayarak “istişâreye benzer bir durum” olarak değerlendirilmiştir¹²⁸.

5. Şûrâ’nın Hükümü ve Kararlarına Bağlanan Sonuç

İslam alimleri şûrâ meclisi ile devlet başkanı arasındaki ilişkiye önem vermişler ve özellikle iki meseleyi gündeme getirmişlerdir. Birincisi, devlet başkanı için şûrâ meclisine gitmenin hükümü ya da başka bir ifadeyle “müşâvere emrinin” niteliği. İkincisi, şûrâ meclisinin kararları karşısında devlet başkanının takınacağı tavır ile ilgili durumdur.

Devlet başkanının önemli konularda şûrâ meclisi ile müşâverede bulunmasının; zorunluluğu (vücup) mu, yoksa yapılması tavsiye edileni (nedb) mi

¹²⁵ Zeydan, Fert ve Devlet, s. 49.

¹²⁶ Mevdudi, age, s. 489-490.

¹²⁷ Hamidullah, İslam Peygamberi, s. 947-948.

¹²⁸ Sönmez, bunların tam bir İslamî müşâvere sayılamayacağını da belirtir. Bkz Sönmez, age, s. 141-142

ifade ettiği konusunda İslam bilginleri ihtilaf etmişlerdir. Genel olarak selef alimlerinin, şûrâ'nın mendup (yapılması makbul) olduğu düşüncesinde oldukları görülmektedir. Buna karşın yeni dönem bilginleri ise, çoğunlukla, şûrâ'nın vacip (zorunlu) olduğu görüşündedirler¹²⁹.

İmam Şafii, Hasan el-Basri gibi bazı alimler müşâvereyi, yapılması tavsiye edilen ve kalpleri hoşnut etmesi yönüyle güzel bir hareket olarak değerlendirirler¹³⁰. Bir kısım ulema da, vahyin inmediği konularda "emr" in mutlak zorunluluk ifade ettiğini belirtirler. Bunun kitap, sünnet, icma gibi kaynaklar ile sabit olduğuna işaret ederek; her ne kadar Hz. Peygamber için zorunluluk ifade etmese de¹³¹ şûrâ'nın temel bir prensip olduğunu ve Kur'an ve sünnet ışığında devlet adamları için zorunluluk oluşturduğunu söylerler¹³².

Genellikle benimsenen görüş, müşâverenin zorunlu olduğu yönünde olunca, buna uyarak meşverette bulunan devlet başkanı şûrâ'nın almış olduğu karar karşısında nasıl davranacaktır? Şûrâ kararlarını yerine getirmekle zorunlu mudur? sorularına cevap aranmıştır.

Şayet, varılan kararda şûrâ ile devlet başkanı aynı görüşte ise mesele yoktur. Yürütme organı şûrâ meclisinin kararını yerine getirir¹³³. Ancak devlet başkanı, şûrâ meclisinin tamamı veya çoğunluğu ile bir konuda farklı görüşlere sahip olursa ne olacaktır? Bu durumla ilgili olarak İslam alimleri çeşitli görüşler ileri sürmüşlerdir:

Öncelikle, genel bir prensip olan şûrâ ile ilgili olarak İslamî kaynaklarda belli bir uygulama şeklini gösteren bir düzenleme olmadığı ifade edilmiştir. Bununla birlikte, uygulama yönünün yöneticilerin insiyatifinde olabileceği de ileri sürülmüştür. Ancak genellikle, şûrâ ilkesinin toplumların menfaat ve ihtiyaçlarına göre, metod olarak her zaman değişebileceği vurgulanmıştır¹³⁴. Önemli olanın, her

¹²⁹ Demici, age, s. 396 vd; Mustafa, age, s. 111 dn. 125.

¹³⁰ Bkz. Şahinoğlu, age, s. 102; Yazır, age, c. 2, s. 454; Nebhan, age, s. 162; Sönmez, age, s. 156.

¹³¹ Hz. Peygamber için "emr" in zorunluluk ifade etmediği hususu şu hadis'e dayandırılır: "Biliniz ki, Allah ve Resulü müşâvereden herhalde müstağnidirler ve fakat Allahu Teala bunu benim ümmetime bir rahmet kıldı. Onlardan her kim istişare ederse doğru yoldan mahrum kalmaz. Her kim de terkederse hatadan kurtulmaz (bkz. Yazır, age, c. 2, s. 455). Bunun yanında müşâverenin hem Peygamber, hem de ümmet için kesinlikle vacip olduğu görüşünde olanlar vardır. Bkz. Musa Kazım: İslamda Usul-i Meşveret ve Hürriyet, İstanbul 1324, s. 5.

¹³² Bkz. Babilli, age, s. 60; Şahinoğlu, age, s. 102; Yazır, age, c. 2, s. 455; İbn Teymiye, age, s. 191; Mevdudi, age, s. 811; Armağan, age, s. 123.

¹³³ Sönmez, age, s. 153.

¹³⁴ Babilli, age, s. 68.

yönetimde bir şûrâ meclisinin bulunarak, tek bir kişinin veya yönetici kadrosunun diktasının önlenmesi olduğu belirtilmiştir¹³⁵.

Şûrâ'da bütün görüşlerin bir noktada toplanması şart değildir. Çoğunluğun kararına da uyulabilir¹³⁶. Burada devlet başkanı çoğunluk ile aynı görüşte olsa gerektir. Devlet başkanı ile şûrâ çoğunluğu veya tamamının farklı görüşlere sahip olması durumunda, yukarıda da belirttiğimiz gibi çeşitli görüşler ileri sürülmüştür. İleri sürülen bu görüşleri üç kısımda toplamak mümkündür.

Bir grup, sorunun şûrâya getirilmesinde zorunluluk olmakla beraber, devlet başkanının sonuç bakımından şûrâ kararlarına uymak zorunda olmadığını ileri sürer. Bunlara göre şûrâ, sadece doğrunun elde edilebileceği bilgiye kaynaklık edebilir. Devlet başkanı, istişâre sonucunda bir görüşü benimser. Bu görüş, çoğunluğun, azınlığın veya devlet başkanının kendi görüşü olabilir¹³⁷. Bunlar, Hudeybiye Andlaşması'nı kendilerine delil olarak gösterirler.

Başka bir grup, Hz. Peygamber ve Dört Halife'nin uygulamasına bakarak şûrâ kararlarının devlet başkanını bağlayıcı olduğunu ve şûrâ'da beliren çoğunluğun görüşüyle bağlı kalmak zorunda olduğunu söyler. Bu grup, aksi halde şûrâ meclisini toplamanın bir anlamı kalmayacağını iddia eder. Bunlar, Uhud Savaşı istişâresini kendilerine delil gösterirler¹³⁸. Hatta şûrâ kararlarını bile bile uygulamaktan kaçınan yöneticinin değiştirilmesi gerektiğini ileri sürerler¹³⁹.

Üçüncü görüş karma bir nitelik taşımaktadır. Bu görüş çerçevesinde üç türlü çözüm yolu önerilmektedir:

¹³⁵ Şahinoğlu, age, s. 88,98.

¹³⁶ Karaman, age, s. 102.

¹³⁷ Demici, age, s. 408. Aynı görüşte olanlar için bkz. Sönmez, age, s. 155. Sönmez; "bir kimsenin sorumluluğu ile hakkı birbirine denk düşmezse adalet olmaz", diyerek insiyatifin devlet başkanına ait olduğunu söyler (s. 155). Babilli, "çoğunluğun veya topyekün şûrâ'ya katılanların görüşlerine aykırı da olsa kesin karar yöneticinin hakkıdır", der (Babilli, age, s. 60). Bu grupta olanlar; "çoğunluk, ne doğrunun ölçüsü ne de kesin tercih edilecek delildir. Önemli olan bizzat görüşün kendisinin doğru veya yanlış olup olmadığıdır", demişlerdir (Bkz. Demici, age, s. 412).

¹³⁸ Bu görüş taraftarları: "Âl-i İmran/159'ncu ayette geçen "azmetmek" kelimesi, çoğunluğun görüşünü almak demektir. Zira Hz. Ali'nin rivayet ettiği bir hadiste: "Hz. Peygambere "azm" nedir diye soruldu. O da (dinde), görüş sahibi olanlara danışıp sonra da onlara tabi olmaktır" ifadesine dayanırlar. Bunlar aynı zamanda, Peygamberin arkadaşlarıyla danışıp da sonra çoğunluğun görüşünden yüz çevirdiği görülmemiştir, demektedirler. Bkz. Demici, age, s. 409; Şahinoğlu, age, s. 88-89,105-106; Mevdudi, age, s. 811; Babilli, age, s. 66; Aydın, A.A., Şûrâ'nın Manası, s. 25; Armağan, age, s. 123.

¹³⁹ Bkz. Şahinoğlu, age, s. 106.

1- Hakem yolu: Seçilen nitelikli bir heyetin, başkanla şûrâ meclisi arasındaki ihtilaf konusunu tartışıp inceledikten sonra bildirdiği görüşe, her iki tarafça uyulması zaruridir. Hz. Ömer'in Şam yolunda veba salgını olduğunda dönmek ya da ilerlemek hususunda böyle bir yola başvurduğu belirtilir.

2- Çoğunluğun görüşünü alma: Devlet başkanı çoğunluğun aldığı kararla bağlıdır.

3- Devlet başkanının görüşüne uyma.

Karma nitelikteki bu üç görüş belirtildikten sonra, ikinci görüş belli şartlarla kabul edilme eğilimindedir. Bunlar; devlet başkanı, çoğunluğun görüşünü yeterli görmezse meseleyi hakem heyetine havale edebilir. Hakem heyetinin fikri de onu tatmin etmezse, kendisi ihtilaf hakkında kararını bildirir. Eğer halk başkanın görüşünü desteklerse karar kesinleşir. Halk onay vermezse, halkın görüşünü kabul etmeye mecburdur¹⁴⁰.

Hamidullah, şûrâ kararlarına karşı gelme hakkının(veto) halk tarafından devlet başkanına verilebileceğini belirtir¹⁴¹.

Genel olarak İslam hukukunun, şûrâ meselesinde, belli şekillere bağlı sınırlı bir alan çizmediği, zaman ve mekana göre değişebilen esnek bir tavır takındığı görülmektedir.

6. Şûrâ'nın Esasları

İslam bilginleri, teori ve uygulamayı dikkate alarak şûrâ ile ilgili bazı esaslar tesbit etmişlerdir:

1- Şûrâ ile ilgili uygulamalar, genel esaslar çerçevesinde tamamen zaman, mekan ve şartların durumuna bırakılmıştır¹⁴².

2- Şûrâ, devletin vazifesi ve milletin hakkı olarak görülmüştür. Milletle ilgili bütün meselelerin şûrâ'ya sunulması bir görev olup¹⁴³, bunu terk ve ihlal edenin

¹⁴⁰ Zeydan, Fert ve Devlet, s. 49-52.

¹⁴¹ Hamidullah, İslam Peygamberi, s. 943.

¹⁴² Sönmez, age, s. 127.

¹⁴³ Âl-i İmran/159'ncü ayetteki "meşveret et" lafzından hareketle böyle bir sonuca ulaşılmıştır. Bkz. Karaman, age, s. 101; Hatemi, H.: İslam Hukukunda Devlet Yapısı, İstanbul 1970, s. 119 dn. 2; Özçelik, S.: "İslam Hukukuna Göre Hükümdarın Hukuki Durumu", Tahir Taner'e Armağan, İstanbul 1956, s. 165.

azledilmesi gerektiği bildirilmiştir¹⁴⁴. Şûrâ iki taraflı¹⁴⁵ olduğundan millet de görüşünü açıklamalıdır¹⁴⁶. Bu açıklama şekli; yer, zaman ve topluma göre değişebilir.

3- Milletın görüşlerini ifade etmesi, İslam hukukçuları tarafından “idareye katılım”¹⁴⁷ olarak değerlendirilmiştir. Halk, katılımı doğrudan gerçekleştirebileceği gibi, seçtiği “şûrâ üyeleri” vasıtasıyla da bu hakkını kullanabilecektir¹⁴⁸.

4- Şûrâ'nın etkin ve geçerli olabilmesi ve aynı zamanda kendisinden beklenen faydaları verebilmesi için, söz ve fikir hürriyetinin sağlanması gerektiği belirtilmiş ve Dört Halife dönemindeki şûrâ ehlinin görüş ve fikirlerini tam bir serbestiyet içinde ifade ettikleri ileri sürülmüştür¹⁴⁹.

5- Şûrâ'nın en önemli yanının, devlet adamlarını kontrol ve denetlemek suretiyle otoritelerini sınırlandırmak olduğu belirtilmiştir

Esasen İslam hukukunda devlet iktidarının “sınırlı bir iktidar” olduğu belirtilir. Yasama alanında, devlet başkanının iktidarı kitap, sünnet ve bunların ortaya koyduğu genel irade çerçevesinde şekillenen içtihadlarla belirlenirken; başkanın, yürütme alanındaki yetkilerinin de İslam hukukunun genel esasları ve maslahat ilkesiyle sınırlı olduğu vurgulanır¹⁵⁰.

Şûrâ ilkesinin devlet başkanının iktidarını sınırlandırmada önemli bir yere sahip olduğu dile getirilmiştir. Hz. Peygamber ve sonrasında gelen Dört Halifenin istişâreye büyük önem verdikleri, ancak sonra gelenler tarafından gerekli önemin verilmediği belirtilerek, istişârenin olmadığı yerde istibdat ve “sulta”nın hakim olacağı ifade edilmiştir¹⁵¹.

¹⁴⁴ Zeydan, Fert ve Devlet, s. 43.

¹⁴⁵ Şûrâ/38'deki “işleri aralarında meşveretledir” ayetini delil gösterirler. Bkz. Karaman, age, s. 101; Armağan, age, s. 126.

¹⁴⁶ Babilli, age, s. 43.

¹⁴⁷ Armağan, age, s. 124. Şûrâ prensibi, yönetim üzerinde adeta bir halk denetimi gibi algılanmıştır. Bkz. Özçelik, Hükümdarın Durumu, s. 165.

¹⁴⁸ Karaman, age, s. 110. Müşâvere hakkı çağdaş İslam hukukçuları tarafından siyasi haklar arasında sayılmıştır (Zeydan, Fert ve Devlet, s. 40). Başgil; Doğuda siyasi temsilin Hz. Ömer dönemi ile birlikte başladığını ve bunun şûrâ meclisi ile somutlaştığını, ancak daha sonra bunun sürdürülemediğini söylemektedir. Bkz. Başgil, A.F.: “1959 Kilyos Semineri”, (Bahri Savcı'nın tutanaklarıyla) Kanun-i Esasi'nin 100. Yılı Armağanı, Ankara 1978, s. 31.

¹⁴⁹ Şahinoğlu, age, s. 91; Babilli, age, s. 52; Armağan, age, s. 124-125.

¹⁵⁰ Aydın, M.A., Türk Hukuk, s. 129-134; Akgündüz, A.: Osmanlı Kanunnameleri ve Hukuki Tahlilleri I, İstanbul 1990, s. 47; Nebhan, age, s. 134.

¹⁵¹ Nebhan, age, s. 139; Özçelik, S.: “İslam Hukukuna Göre Fert ve Devlet Münasebetleri”, A. Samim Gönensay'a Armağan, İstanbul 1955, s. 549.

İslamî teoride, devlet başkanının iktidarını Allahtan değil, kendisini müslümanlara halife seçen halktan aldığı¹⁵² ve halkın halifeye vekalet verirken zımnen istişâre şartıyla sınırlı olarak verdiği belirtilmiştir¹⁵³. Dolayısıyla halk, devlet başkanını işlerinde denetler ve bir monark gibi devleti yürütmesine engel olurken, şûrâ, bunu sağlayıcı bir organ olarak görülmüştür.

III. SELÇUKLULAR VE ANADOLU BEYLİKLERİNDE MEŞVERET/DİVAN

1. Genel Olarak

Türk hukuk tarihinde, İslamiyet öncesi ve sonrası uzun bir dönem anayasa niteliğinde resmi bir belge olmadığından, devlet teşkilatı ve işleyişi teamülî esaslarla düzenlenmiştir¹⁵⁴.

İslamiyetin Türkler tarafından kabulünden sonra kurulan devletlerde, Türklerin kamu hukuku yönünden İslamiyet ile çatışmayan kendi örf ve adetlerini, düşüncelerini, kurumlarını ve uygulama şekillerini korudukları ve bunları İslamın genel esasları ile kaynaştırmada başarılı oldukları görülür¹⁵⁵.

Selçuklular ve sonrası dönem Türk hukukunda devlet teşkilatı içinde kurumsallaşan danışma/meşveret ya da bunun o günkü görünüm şekli olan “Divan”ı anlayabilmek, o dönemdeki hukukî kurumların oluşum süreçlerini bilmekle yakından ilgilidir.

Bu dönem kamu hukuku kurumlarının oluşumunda, hem eski Türk devlet teşkilat geleneği, hem de İslamın kabulüyle gelen İslamî kurumların etkileri görülmektedir. Eski Türk töresindeki toy, kurultay geleneği, İslamın istişâre/şûrâ esasıyla daha bir şuur bulmuştur¹⁵⁶. Hatta Türklerin divan kavramını ve uygulamasını çabuk benimsemelerinde ve ona devlet hayatında üstün bir yer vermelerinde, bu İslam öncesi geleneğin etkisi gözardı edilemez¹⁵⁷.

Eski Türk devlet geleneğinin etkileri açık bir şekilde Karahanlılar Devleti'nin kamu müesseselerinde ortaya çıkmaktadır. Bu devlet, Göktürk, Uygur, Karluk gibi

¹⁵² Nebhan, age, s. 129.

¹⁵³ Karaman, age, s.110.

¹⁵⁴ Aydın, M.A., Türk Hukuk, s. 114.

¹⁵⁵ Versan, V.: “Tarihte Türklerin İslam Kamu Hukukuna Katkıları”, Onar Armağanı, İstanbul 1977, s. 941.

¹⁵⁶ Gencer, A.İ.: Türk Denizcilik Tarihi Araştırmaları, İstanbul 1986, s. 104.

¹⁵⁷ Mumcu, DH, s. 15.

devletlerin siyasî ve idarî geleneklerini devam ettirmiş, sonradan İslamiyeti kabul ederek yavaş yavaş kamu müesseselerini İslamî esaslara uydurmağa çalışmıştır¹⁵⁸.

Kaşgarlı'nın belirttiğine göre Karahanlılar'da, başında halk arasından yetişmiş vezirlere¹⁵⁹ verilen "Yuğruş" ünvanlı bir kişinin bulunduğu bir danışma kurulu veya devlet meclisi bulunurdu. Bu heyet ile hakan arasındaki bağlantı Tayangu adı verilen üst rütbeli bir kişi tarafından sağlanmaktaydı¹⁶⁰.

Karahanlılar, Türklerin Divan kurumunu kabulünde; etkinin Türklük yönünü temsil ederken, İslamî etki yönünün taşıyıcısı ise bir Türk devleti olan Gazneliler olmuştur. Gazneliler'in, bünyesinden doğmuş oldukları Samanoğulları Devleti'nin devlet teşkilatı, yönetim biçimi ve kamu müesseseleri Abbasiler'den iktibas edilmişti¹⁶¹. Gazneliler bu etkilenme yanında, ayrıca kendileri de Abbasi halifesinin bulunduğu Bağdat şehri ile doğrudan sıkı ilişkilere geçmişler ve bu yolla da İslamî bir etkilenme gerçekleşmiştir¹⁶².

İslam divan modelini örnek alan Türkler, kurultay geleneğinin etkisiyle bu müessesenin yetkilerini genişletmişlerdir. Bununla birlikte, Abbasi divanlarının işleyiş şekli artarak etkisini sürdürürken, bu müesseselerde, eski kurultaylardaki temsil geleneği özelliği artık kalmamış¹⁶³ ve bu nedenle divan, kurultayın sınırlandırılmış bir şekli olarak nitelendirilmiştir¹⁶⁴.

İslam hukuku, kamu müesseseleri alanında etkisini sürdürmüş; devlet başkanlığı, vezaret ve divan şeklindeki üçlü İslamî devlet yapısı, bu dönem ile birlikte bütün İslam ve Türk devletlerinde görülmeye başlanmıştır¹⁶⁵.

¹⁵⁸ Köprülü, M.F.: "Ortazaman Türk Hukuki Müesseseleri", Belleten, II/5-6, 1938, s. 59; Lewis, B.: "İslam Devlet Müessese ve Telakkileri Üzerinde Bozkır Ahalisinin Tesiri", İslam Tetkikleri Enstitüsü Dergisi, II/2-4, İstanbul 1960, s. 218.

¹⁵⁹ Karahanlılar'da vezir, öge idi. Yani kengeşçi öge (akıl veren, danışman). Bkz. Ögel, Devlet Anlayışı, s. 104.

¹⁶⁰ Kafesoğlu, İ.: "İslami Türk Devletlerinde Kültür ve Teşkilat" Türk Dünyası El Kitabı, 1. cilt, 2. baskı, Ankara 1992, s. 352.

¹⁶¹ Köprülü, Başlangıç, s. 123.

¹⁶² Mehmet Niyazi, age, s. 94.

¹⁶³ Mumcu, DH, s. 16.

¹⁶⁴ Ögel, Devlet Anlayışı, s. 82.

¹⁶⁵ Aydın, M.A., Türk Hukuk, s. 115.

2. Büyük Selçuklularda Divan

Büyük Selçuklu Devletinin ilk dönemlerinde daha çok aşiret kural ve gelenekleri hakim olmuş; zamanla Gazneliler teşkilatı vasıtasıyla geçen Abbasi-Samani gelenekleri, Gazneliler ve Karahanlılar yoluyla geçen Göktürk ve Uygur gelenekleri ve devletin asıl kurucusu olan Oğuzların kabile töreleri Selçuklu müesseselerini ortaya çıkarmıştır¹⁶⁶.

Kamu hukuku yönünden, gerek eski Türk hukuku ve gerekse İslam hukuku etkisi altında kalmış olan Büyük Selçuklu Devletinin¹⁶⁷ en büyük özelliği; eski Türk topluluk ve hakimiyet anlayışı ile İslam sosyal yapı ve teşkilatını ahenkli bir şekilde bağdaştırmış olabilmesidir.¹⁶⁸

Büyük Selçuklularda devlet teşkilatı düzenli bir şekle konulmuştu. Eski teşkilatçılık geleneğinin bunda büyük payı olsa gerektir. Selçuklularda da devletin yegane temsilcisi sultandır. O, hakimiyet ve idare yetkisinin, ülkenin ve üzerindeki insan topluluğunun tek sahibidir. Ancak hükümdarda bulunan bu hakimiyet ve idarî yetkiler bizzat kullanılmayacağı için belirli kurumlara vekaleten verilmekteydi. Nitekim, "Divan-ı Saltanat" tarafından devlet ve hükümet işlerinin yürütülmesi için alınmakta olan kararlar Selçuklu sultanı adına olurdu. Bununla birlikte, sultan hiçbir şekilde mukaddes ve sorumsuz değildi¹⁶⁹.

İlk Selçuklu hükümdarları Tuğrul Bey ile Alp Arslan, doğrudan aşiret içinde yetişerek sultanlığa çıkmışlarsa da Oğuz geleneklerinden olan kurultayı terketmemişlerdi¹⁷⁰.

Büyük Selçuklu İmparatorluğu'nda devlet merkezinde veya hükümdarın bulunduğu yerde devlet işlerini görmek üzere "Divan-ı Sultan", "Büyük Divan" ve "Divan-ı Âlâ" gibi isimler verilen büyük bir divan bulunmaktaydı¹⁷¹. İcraî bakımdan geniş yetkilere sahip olan vezir, devlet işlerinin görüşülüp karara bağlandığı Büyük Divan'a başkanlık ederdi. Divana ilk zamanlarda hükümdar başkanlık etmişse de, bu pek az olup, "sahibi divan-ı devlet" denilen vezir divanın gerçek başkanıydı¹⁷².

¹⁶⁶ Köprülü, Ortazaman, s. 61; Lewis, Bozkır Tesiri, s. 219.

¹⁶⁷ Versan, agm, s. 944.

¹⁶⁸ Kafesoğlu, İ.: Selçuklu Tarihi, İstanbul 1992, Önsöz.

¹⁶⁹ Merçil, E.: Müslüman Türk Devletleri Tarihi, 2. baskı, Ankara 1993, s. 169.

¹⁷⁰ Uzunçarşılı, age, s. 21.

¹⁷¹ Uzunçarşılı, age, s. 39.

¹⁷² Turan, R., Hükümet, s. 30.

Sultan ihtiyaç duyduğu zaman devlet işleri hakkında veziri ile de istişâre ederdi¹⁷³. Sultan ayrıca haftanın belli günlerinde devlet erkanını ve kumandanları huzura kabul eder ve onlarla meşveret ederdi¹⁷⁴. Bu toplantılar, muhtemelen kurultay geleneğinin bir devamı niteliğinde olup, divanın ilk oluşum dönemlerini yansıtmaktadır. Daha sonra da idarî, malî ve örfî işler divanda görüşülüp kararlaştırılmaya devam etti.

Selçuklularda, Büyük Divan yanında ve ona bağlı, ikinci derecede divanlar bulunmaktaydı. Malî işleri görmek üzere, başkanına müstevfi denen Divan-ı İstifa; iç ve dış yazışmaları yürüten Divan-ı İnşa; başkanına müşrif denilen ve askerî ve adlî işler dışında imparatorluğun bütün işlerini kontrole tâbi tutma görevini yerine getiren Divan-ı İşraf; devletin savunma ile ilgili işlerini yürütmek üzere Divan-ı Arz bunlar arasındadır¹⁷⁵.

Hükümdar, divanda aynı zamanda halkın şikayetlerini dinler, yüksek mahkemeye başkanlık ederdi. Divanın bir kurul olarak çalışma geleneğinin Selçuklularda çok geliştiği bilinmekle beraber, Büyük Divan'da görüşmelerin nasıl ve ne şekilde yapıldığı yeterince bilinmemektedir¹⁷⁶. Bununla birlikte, hükümdarın re'sen verdiği emirlerin dahi divanda müzakere edilerek üzerinde tartışıldığı ve ondan sonra karar verildiği belirtilmektedir¹⁷⁷. Böylelikle, yetkileri bilinebildiği kadarıyla, Büyük Divan'ın, hükümdarın yetkilerini sınırlandırdığı ve keyfi hareket etmesini önlediği söylenebilir.

3. Anadolu Selçuklularında Divan

Anadolu Selçukluları, Büyük Selçukluların Batıdaki bir kolu olarak ortaya çıkmıştır¹⁷⁸. Devlet ve divan teşkilatları hemen hemen Büyük Selçuklular ile

¹⁷³ Turan, R., Hükümet, s. 31.

¹⁷⁴ Kafesoğlu, Selçuklu Tarihi, s. 96.

¹⁷⁵ Kafesoğlu, Selçuklu Tarihi, s. 97; Ayrıca bkz. Merçil, age, s. 171; Turan, R., Hükümet, s. 55; Uzunçarşılı, age, s. 40. Mumcu, Selçuklu divanındaki bazı isimlerin Osmanlılarda da aynen bulunduğunu belirterek, Divan-ı Hümayun'un gerçek kökeninin Selçuklu Divan'ı olduğunu söyler (Mumcu, DH, s. 17).

¹⁷⁶ Mumcu, DH, s. 17.

¹⁷⁷ Uzunçarşılı, age, s. 39.

¹⁷⁸ Uzunçarşılı, age, s. 59.

aynıdır¹⁷⁹. Fakat Anadolu Selçuklularının ihtiyaca göre bazı kurumları değiştirdikleri ve geliştirdikleri görülmektedir¹⁸⁰.

Eski Türklerdeki kurultay geleneği burada da divan şeklinde devam etmektedir. Hükümdar seçimi seçkin bir heyet tarafından yapılmaktadır. Sultan I. İzzeddin Keykavus'un 1220 yılında vefatından sonra, askeri kuvvet komutanları, tuğraî ve münşi-i has'dan oluşan meclis, durumu vezir Mecdeddin Ebubekir'in başkanlığında müzakere etmiş, tahta geçirilmek istenen üç farklı aday içinde Alaaddin Keykubat'ın seçilmesine oybirliğiyle karar vermiştir¹⁸¹.

Hükümdarın tahta çıkışında geçerli bir usul olan istişâre yöntemi, devlet işlerinin görülmesinde de divan içinde sürdürülmekteydi. Türkçe'nin resmi bir dil olarak kabul edilmesi böyle bir divan kararı sonucu ortaya çıkmıştır¹⁸².

Büyük Selçuklularda olduğu gibi Anadolu Selçuklularında da başta büyük bir divan vardı. Buna "Divan-ı Âlâ" ve "Divan-ı Saltanat" gibi isimler verilirdi. Devletin önemli bütün işlerine bakmakla görevli olan bu divanın başkanı; hükümdardan sonra devletin en önemli kişisi, sahib-i divan denilen vezirdi. Divan, hükümdarın başkanlığında toplanırsa o divana Divan-ı Has denmekteydi¹⁸³.

Sultan, olağanüstü hallerde, Divan-ı Saltanat üyeleri yanında diğer devlet adamlarının da katıldığı geniş meclisler kurardı. Bu meclislere "meclis-i meşveret" veya "kurultay" adı verilirdi¹⁸⁴.

Devletin önemli işlerini gören büyük divandan başka çeşitli divanlar da bulunmaktaydı. Bunlar, Divan-ı Saltanat'tan kendilerine havale edilen işleri görürler ve sonra tekrar oraya arz ederlerdi. Bu divanların başkanları aynı zamanda büyük divanın da üyeleriydiler¹⁸⁵. Bu ikinci derecedeki divan başkanları veya Divan-ı

¹⁷⁹ Uzunçarşılı, İ.H.: Osmanlı Tarihi, 1. cilt, 6. baskı, Ankara 1994, s. 30.

¹⁸⁰ Turan, R., Hükümet, s. 55; Mumcu, DH, s. 30.

¹⁸¹ İbni Bibi: Anadolu Selçuklu Devleti Tarihi (çev. M.Nuri Gençosman), Ankara 1941, s. 84; İnalçık, H.: "Osmanlılarda Saltanat Veraseti Usulü ve Türk Hakimiyet Telakkisiyle İlgisi", AÜSBFD, 14/1, 1959, s. 81.

¹⁸² Turan, R., Hükümet, s. 111.

¹⁸³ Uzunçarşılı, Osmanlı Tarihi, s. 30. Devlet işlerinden sorumlu olan vezir, her gün divana gelirdi. Divanda, müzakereler için özel bir salon bulunur, divan üyeleri kendilerine ayrılan yerlere otururlardı. Divana ait işlere mahsus defatir-i divan-ı âlâ denilen defterler tutulmaktaydı. Müzakerelerden sonra yemek yenir, sonra divan dağılırdı (Uzunçarşılı, Medhal, s. 88-89).

¹⁸⁴ Turan, R., Hükümet, s. 114.

¹⁸⁵ Uzunçarşılı, Medhal, s. 93.

Saltanat üyeleri şunlardı: Naib-i Saltanat, Beylerbeyi, Tuğraî, Atabey, Pervane, Arız, Müstevfi ve Müşrif¹⁸⁶.

Saltanat Naibliği, Büyük Selçuklularda rastlanmayan bir makamdır. Eyyubiler'den alınmış olması muhtemeldir. Vezirden sonra gelen bu makama üst dereceli devlet adamları tayin olunurdu. Vazifesi, sultanın başkentten ayrılması durumunda ona ait işleri görmektir¹⁸⁷.

Atabey, Divan-ı Âlâ'da nüfuzlu üyelerden biriydi. Önceleri şehzade yetiştiren tecrübeli kişilere verilen bu ünvan, zamanla Anadolu Selçuklu Devleti'nde devlet erkanının ve Saltanat Divanı naiblerinin bütün işlerde ittifak ve müşâveresiyle hareket edecekleri önemli bir makam olmuştur¹⁸⁸. Müstevfi'nin idare ettiği divan-ı istifa, devletin bütün mali işlerine bakardı. Pervane, mülk ve ikta ile ilgili tayin, tevcih ve tahsis işleriyle uğraşırdu. Divan-ı Arz, ordunun ihtiyaçlarına bakan, maaşlarını veren, defterlerini tutup yoklamalarını yapan daireydi. Devlet bünyesinde üç beylerbeyi bulunmaktaydı. Bunlardan biri divan üyesi olup, ikisi değildi. Tuğraî; menşur, berat ve namelerin yazıldığı divanın başıdır. Sultanın alamet ve tuğrası burada çekilmektedir. İyi eğitim görmüş, dil bilen bilgin kişilerin bu makama atanmasına dikkat edilirdi. Müşrif, divan-ı işraf'ın başkanı olup, malî ve idarî kontrol ile yetkiliydi¹⁸⁹.

Bütün devlet erkânı her gün, genellikle vezirin başkanlığı altında Divan-ı Saltanat'ta toplanır ve devletin genel işlerini meşveret yoluyla çözüme çalışırdu. Divanda müzakere bitince her üye kendi divanına giderek işlerine bakardı¹⁹⁰.

¹⁸⁶ Yınanç, M.H.: Türkiye Tarihi Selçuklular Devri I, İstanbul 1944, s. 157. Anadolu Selçukluları devrinde divanlar kesin şekliyle I. Alaaddin Keykubad tarafından kurulmuştu (Gordlevski, V.: Anadolu Selçuklu Devleti (çev. Azer Yaren), Ankara 1988, s. 250).

¹⁸⁷ Turan, R., Hükümet, s. 56; Bkz. Taneri, A.: "Anadolu Selçuklularında Divan", DİA, c. 9, s. 384.

¹⁸⁸ Turan, O.: Türkiye Selçukluları Hakkında Resmi Vesikalar, Ankara 1958, s. 16-17. Atabeyler, anlaşıldığı kadarıyla hükümdar fermanı ile atanmaktadırlar. Nitekim Atabey Cemaleddin Muhammed'in atanması ile ilgili böyle bir ferman Osman Turan tarafından yayınlanmıştır(s. 17).

¹⁸⁹ Anadolu Selçuklularında divan ve üyeler ile ilgili olarak bkz. Turan, R., Hükümet, s. 56-72; Yınanç, age, s. 157; Uzunçarşılı, Osmanlı Tarihi, s. 30; Gordlevski, age, s. 251 vd.; Taneri, "Divan", s. 384.

¹⁹⁰ Yınanç, age, s. 158.

4. Anadolu Beyliklerinde Divan

Beylikler dönemi, XIII. yüzyılın sonunda Anadolu Selçuklu Devleti'nin yıkılışından sonra, Anadolu'nun çeşitli bölgelerinde kurulan ve eski eserlerde "Tevaif-i Mülük" diye anılan Türk Beyliklerinin egemen olduğu dönemdir. Sayıları, büyüklü küçüklü olmak üzere yirmiyi geçmektedir¹⁹¹.

XIII. yüzyılın sonundan XV. yüzyılın ortalarına kadar devam eden Anadolu Beylikleri içinde en önemlileri, Selçukluların güney ve batı sınırlarına yerleştirdikleri; Karaman, Germiyan, Eşref, Hamid ve Mentеше aşiretleriyle, kuzeyde Kastamonu'da Candar Beyliği idi¹⁹². Başta merkezî devlet otoritesinin zayıflaması olmak üzere birçok siyasal ve toplumsal olaylar sonucu ortaya çıkan bu beylikler, XVI. yüzyılın başlarına kadar Anadolu'nun tarihi çehresini de yansıtmışlardır¹⁹³.

Beyliklerin yönetim anlayışlarında Orta Asya Türk geleneğinin ağırlığı vardı. Devlet anlayışları ise Büyük Selçuklular ile aynı idi¹⁹⁴. Devlet reisi Ulu Bey idi. Kurultay geleneğinin bir uzantısı olarak seçimle iş başına gelmekteydi¹⁹⁵.

Büyük Selçuklularda olduğu gibi Anadolu Beyliklerinin merkezinde devlet işlerini görmek için bir divan teşkilatı bulunurdu. Divan başkanına vezir veya sahib-i azam denirdi. Devletin malî işlerini görmek üzere divan-ı istifa, hükümdarın emir ve fermanlarını yazmak için "nişan divanı", adli ve askerî işler ile uğraşan çeşitli daireler beyliklerde de görülmekteydi¹⁹⁶.

¹⁹¹ Yücel, Y.: "Anadolu Beyliklerinde Devlet Teşkilatı ve Toplum Hayatı", Belleten, LIV/210, Ağustos 1990, s. 805.

¹⁹² Uzunçarşılı, Medhal, s. 132.

¹⁹³ Yücel, agm, s. 805.

¹⁹⁴ Uzunçarşılı, Medhal, s. 132.

¹⁹⁵ Yücel, agm, s. 809.

¹⁹⁶ Uzunçarşılı, İ.H.: Anadolu Beylikleri ve Akkoyunlu, Karakoyunlu Devletleri, Ankara 1937, s. 79.

İKİNCİ BÖLÜM

KLASİK OSMANLI DÖNEMİNDE MEŞVERET

I. GENEL OLARAK

Osmanlı İmparatorluğu en uzun süre yaşamış olan Türk devletidir. Bununla beraber bu devlet, birden ve kendiliğinden ortaya çıkmamıştır. Selçuklularda olduğu gibi, eski Türk-Moğol devlet gelenekleri ve Abbasiler yoluyla da İslamî ilke ve kurumlar Osmanlı Devleti'nin yapısını önemli biçimde etkilemiştir. Bunun bir göstergesi ve sonucu olarak da, Osmanlı kamu hukukunun temelleri, İslam kurumları ve Türk gelenekleri esasına dayanmıştır¹. Ancak her iki kanaldan gelen gelenek ve kurumlar Osmanlılara gelişmiş şekiller ve tecrübe edilmiş halleriyle ulaşmıştır.

Türkler İslam dinini kabul etmekle beraber, kendi geleneklerini de bırakmamışlardır. İslam hukuku Türklerin de hukuku olmakla birlikte, özellikle kamu hukuku alanında Türkler kendi geleneklerini İslamlıkla bağdaştırabildikleri ölçüde yaşatmışlardır². Eski Türk devlet ve hakimiyet anlayışını yansıtan rûmuz ve ünvanların Osmanlılarda da kullanılması, eski uygulama ve alışkanlıkların yaşadığının bir göstergesidir³.

Selçuklularda olduğu gibi, Osmanlı adıyla yeni Türk devletinin kurucuları, siyasi teşkilat ve idareyi önemli ölçüde İslamî hükümlere tâbi kılmışlardır. İslamiyetin hüküm ve prensipleri Osmanlı Devleti'nin bünyesinde önemli bir konumda olmuş, siyasi varlığında adeta bir “ana kanun” rolünü oynamıştır⁴. Bu bağlamda Lewis; Osmanlı sultanlarının yönetim anlayışlarının kendilerinden öncekiler ile karşılaştırıldığında, fiiliyattan İslamî ideale doğru bir yön çizdiğini vurgulamaktadır⁵.

¹ Üçok, C.-Mumcu, A., age, s. 134. Osmanlıların kamu yönetimine etkileri açısından, Bizans İmparatorluğu ve Balkan devletlerini de gözönünde bulundurmak gereklidir.

² Üçok, C.-Mumcu, A., age, s. 135.

³ Lewis, Bozkır Tesiri, s. 216.

⁴ Okandan, R.G.: “Amme Hukukumuzda Tanzimat Devri”, Tanzimat I, İstanbul 1940, s. 98 dn. 2.

⁵ Lewis, Bozkır Tesiri, s. 215.

II. OSMANLI DEVLET TEŞKİLATI VE MEŞVERET

Osmanlı kamu hukuku kurumlarına ve onun siyasi ve idari teşkilatı bakımından kendine has özelliklerine değinmek gerektiğinde, bu alanda çeşitli müesseseler ve organların varolduğu görülmektedir. Şûrâ ve meşveretin de dahil olduğu bu müesseseleri incelemeden önce, bunları oluşturan ve faaliyetlerinde hakim olan fikrî temelleri belirtmek gerekir. Bu fikrî temeller, aynı zamanda Osmanlılarda “devlet anlayışı”nın kaynağını da oluşturmaktadır.

Osmanlı Devleti her şeyden önce bir İslam devletidir⁶. Bu münasebetle, devlet yapısı büyük ölçüde İslam hukukuna ve İslamî devlet geleneğine göre şekillenmiştir. Bu alanda, İslamiyet öncesi dönemden gelmiş olan tarihi mirasın da önemli bir payı vardır. Bu gerçek, bir İmparatorluk haline gelen devletin esas yapısını belirleyen Fatih’in Teşkilat Kanunnamesi’nde: “*Bu kanunname atam ve dedem kanunudur ve benim dahi kanunumdur. Evlad-ı kiramım neslen ba’de neslin bununla âmil olalar*”⁷ şeklinde dile getirilir. Böylece Osmanlı devlet ve teşkilat yapısında, bir yandan Emevi ve Abbasi Devleti yoluyla İslam hukukunun, diğer yandan Selçuklular kanalıyla da eski Türk-Moğol geleneklerinin etkisini görmek mümkündür. Bunun sonucu olarak da, Osmanlı devlet yapısını; padişah, veziriazam ve Divan-ı Hümayun şeklinde üçlü bir ayırma tâbi tutarak incelemek gerekir⁸.

Osmanlı kamu hukuku kurumlarının başında saltanat makamı gelmekte, bunu da; han, hakan, hünkar, sultan, padişah gibi çeşitli isimleri ve I. Selim’den sonra da halife sıfatını taşıyan bir kurum yerine getirmektedir⁹. Hem Orta Asya geleneği, hem de İslam devlet anlayışı, padişaha devlette en güçlü yeri vermektedir¹⁰.

Devlette üstün güce sahip padişah¹¹, askerî, idari, siyasi, yasal ve yargısal alanda geniş yetkilere sahiptir. Fatih devri tarihçilerinden Tursun Bey, padişaha mutlak itaatin gerektiğini ifade ederken otoritenin zaruretini açıklamaya çalışır¹².

⁶ İnalçık, H.: “Osmanlı Padişahı”, AÜSBFD, 13/4, 1958, s. 74.

⁷ M. Arif : Kanunname-i Âli Osman, TOEM ilavesi, İstanbul 1330, s. 9; Ayrıca bkz. Özcan, A.: “Fatih’in Teşkilat Kanunnamesi”, İÜEF Tarih Dergisi, sy. 23, 1982, s. 29; Hıfzı Veldet : “Kanunlaştırma Hareketleri ve Tanzimat”, Tanzimat I, İstanbul 1940, s. 156.

⁸ Aydın, M.A., Türk Hukuk, s. 137.

⁹ Okandan, R.G.: “Amme Hukukumuzda Tanzimattan Evvelki Devrin Ana Hatları”, İÜHFM, c. XI, sy. 3-4, 1945, s. 38.

¹⁰ Mumcu, DH, s. 32.

¹¹ Padişah, Osmanlı devletini kuran ve İmparatorluğu teşkilatlandırmakta önemli hizmetleri olan Osmanlı hanedanından gelmekte idi. I. Ahmet zamanına kadar

Osmanlı padişahının devlet teşkilatı içindeki hukukî konumunu gerçek anlamda anlayabilmek ve ortaya koyabilmek için, meseleye teorik ve fiilî açıdan yaklaşmak gerekir. Teorik yönden bakıldığında, padişahın sahip olduğu geniş yetkilerde mutlak bir mahiyet olmadığı anlaşılır. Padişah, her ne kadar devletin yasama, yürütme ve yargı fonksiyonlarını şahsında toplasa da, çeşitli yönlerden işlem ve eylemlerini sınırlayacak önemli ilkeler de bulunmaktadır. İslamî prensiplere riayet ve onlara uygun hareket mecburiyetinin, fiilen “halife”lik sıfatı ile daha da güç kazanması İslam hukukunun sınırlayıcılık yönünden etkisine işaretir¹³. Bu çerçevede, İslamiyetin kendine özgü ilkelerinin devlet bünyesinde önemli bir konuma sahip olduğu, onun siyasi hayatında adeta bir “anayasa” rolünü oynadığı ve bir devlet organı olan padişahın iktidarını sınırladığı ifade edilmektedir¹⁴.

Böylece, Osmanlı kamu hukukuna da kaynak teşkil eden İslam hukuk teorisi açısından; padişah, mutlak ve keyfi değil, sınırlanmış bir iktidar sahibi olarak görülmektedir. Padişah açısından yetki serbestliği, “bu hudutların dışında ve bunların meskut bulunduğu sahalarda”¹⁵ kendini gösterir. Bununla birlikte, “fiilî açıdan” Osmanlı’ya bakıldığında, teoriden farklılıklara rastlanmaktadır. Zira, siyasal ve toplumsal düzeyde padişahın otoritesini sınırlayacak, kontrol yapacak ve alternatifler ileri sürececek müesseseler azdır veya yeterince geliştirilememiştir. Sisteme karşı denetim (baskı, muhalefet v.s); meşveret usulü ve ulemanın bir ölçüde kontrolü ile sağlanmaya çalışılmıştır. Ancak, meşverete sürekli başvurulamaması veya “temsili” bir oluşumdan yoksun olmasından dolayı yeterince işlerlik kazanamaması, ulemanın fonksiyonunun ise sultana adil olmayı hatırlatmakla sınırlı kalması, gerçek bir kontrolün bulunmadığını da göstermektedir¹⁶.

padişahlık babadan oğula intikal ederken bu tarihten sonra, hanedanın en büyük erkeğine geçme usulü yerleşti. Bu uygulama, 1876 Anayasası ile yazılı hale geldi. Bkz. Karal, E.Z.: Selim III’ün Hatt-ı Hümayunları (1789-1807), 2. baskı, Ankara 1988, s. 2; Kubalı, H.N.: Türk Esas Teşkilat Hukuku Dersleri, İstanbul 1960, s. 33-34.

¹² İnalçık, Osmanlı Padişahı, s. 75.

¹³ Okandan, Tanzimattan Evvelki, s. 39.

¹⁴ Uzunçarşılı, İ.H.: Osmanlı Devletinin Saray Teşkilatı, 3. baskı, İstanbul 1988, s. 50

¹⁵ Okandan, Tanzimattan Evvelki, s. 40.

¹⁶ Bkz. Turgut, N.: “Türkiye’de Siyasal Muhalefet Olgusu ve Anlayışı”, Türk Siyasal Hayatının Gelişimi (ed. Ersin Kalaycıoğlu-Ali Yaşar Sarıbay), İstanbul 1986, s. 414; İnalçık, Osmanlı Padişahı, s. 75. Muhalefet ile şûrâ ve emri bi’l-maruf nehyi ani’l münker (iyiliği emretme kötülükten alıkoyma) ilişkisi için bkz. Mustafa, age, s. 110-125. Osmanlıda, padişahın, fiiliyatta İslamî esaslara aykırılığının ve cismani yetkilerinin frenlenebilmesini mümkün kılacak, mevcut ilkelerin dışına çıkmak arzusunda bulunan hükümdarın hareketlerini sınırlayacak bir mekanizma ve müessese meydana getirilebilmiş değildir (Okandan, Tanzimattan Evvelki, s. 40).

Bu sınırlamalar yanında, Osmanlı padişahları, İslam hukukunun açıkça ve ayrıntılı olarak düzenlememiş olduğu veya düzenlemesini devlet başkanına bıraktığı alanlarda, İslam hukukunun temel prensiplerine aykırı olmayacak kanun¹⁷ koyabilirler. Bu alanlarda konulan kanunlar “örfi hukuk” denilen bir hukukî yapıyı ortaya çıkarmıştır¹⁸.

Osmanlı devlet teşkilatı içinde, saltanat makamından sonra en güçlü kişi olan veziriazamın temsil ettiği sadaret makamı gelmektedir¹⁹. Veziriazam; “...vüzerâ ve ümerânın başı, cümlelerin ulusu, cümle umûrun vekil-i mutlakı ve oturmada ve durmada ve mertebede cümleden mukaddemdir”²⁰. Ancak bu vekillik mutlak anlamda değildir. Padişahın iradesi ile sınırlıdır²¹. Sadrazam, padişahın kendisine geçen yetkilerini²² istediği gibi kullanmada ve tek başına karar verme imkanında tam

¹⁷ Osmanlı İmparatorluğu bir İslam Devleti olması dolayısıyla, kanun, kanunname adı verilen bu kurallar kaynağı ve organik mahiyetleri itibariyle bugünkü kanun kavramından farklıdır. Öncelikle Osmanlıda sınırlı bir yasama yetkisi bulunmaktadır. Bu da, ulu'l-emr denen ve başında halife veya sultanın bulunduğu yetkililerce, İslam hukukunun kendilerine tanıdığı yetki çerçevesinde; gerek kendi geleneklerinden ve gerekse halin icaplarından çıkan bir takım kurallardır ki, örfi hukuk olarak isimlendirilir (Onar, S.S.: “İdare İlmi ve İdare Hukuku Bakımından Türkiyenin İdari ve Hukuki Bünyesinin Geçirdiği İstihaleler ve Bugünkü Durumu”, Tahir Taner’e Armağan, İstanbul 1956, s. 268.

¹⁸ Aydın, M.A., Türk Hukuk, s. 147. Ayrıca bkz. Onar, agm, s. 267; Akgündüz, Kanunnameler I, s. 64. Özellikle kamu hukuku alanında İslam hukukçuları, sultanları, genellikle İslamın temel hükümlerinin açık bir şekilde aksini emretmediği ve kamu maslahat (yarar)ının gerektirdiği gibi düşüncelerle, örf ve adetlere uyarak veya bizzat kanun koyma yoluyla devletin temel düzen ve teşkilatında ve idare usullerinde devlet başkanının “rey ve tedbiri için açık bırakılan sahalarda” yenilikler yapma hususunda serbest addetmektedirler (Barkan, Ö.L.: “Osmanlı İmparatorluğu Teşkilat ve Müesseselerinin Şer’iliği Meselesi”, İÜHFİM, XI/3-4, 1945, s. 205).

¹⁹ Okandan, Tanzimattan Evvelki, s. 43; Kubalı, age, s. 37.

²⁰ Kanunname-i Ali Osman, s.10

²¹ Mumcu, DH, s. 43.

²² Tevkii Abdurrahman Paşa Kanunnamesi’nde veziriazamın göreceği işler şöyle ifade edilmektedir: “Evvelâ sadrazam olanlar cümleyi tasaddur edüb âmme-i mesalih-i din ve devlet ve kâffe-i nizam-ı ahvâl-i saltanat ve tenfiz-i hudud ve kısas ve habes ve nefy ve enva-ı tazir ve siyaset ve istima-ı dava ve icray-ı ahkâm-ı şeriat ve def-i mezalim ve tedbir-i memleket ve tevcih-i eyalet ve emaret ve ulufe ve zeamet ve tımar ve tevliyet ve hitabet ve imamet ve kitabet ve cem-i cihet ve taklid-i kaza ve naib-i müvella ve tefviz ve tevkil ve tayin ve tahsil ve umûr-u cumhur ve tevcihat gayrı mahsur velhasıl cem-i menasib-ı seyfiyye ve ilmiyyenin tevcihi ve azli ve cem-i kazayay-ı şeriyeye ve örfiyyenin istimaı ve icrası için bizzat cenab-ı padişahiden vekil-i mutlak ve memalik-i mahruse-i Osmani ve taht-ı hükümet-i sultaniyede olan cem-i nasın üzerine hakim sahib-i ferman olduğu muhakkaktır (Tevkii Abdurrahman Paşa Kanunnamesi, MTM I/3 1331, s. 498).

manasıyla serbest değildir. Veziriazam, işleri, padişah adına ve istişâre esaslarına göre sevk ve idare eden en yüksek devlet görevlisidir²³.

Veziriazam, önemli işlerde diğer görevlilerle birlikte çalışmak, onların görüşlerini sorma geleneğine uyarak belli başlı devlet büyükleriyle “istişâre etmek” durumundadır. Bu istişârenin yapılacağı yer ise “Divan-ı Hümayun”dur²⁴. Yüksek rütbeli devlet adamlarından oluşan ve adeta bakanlar kurulu mahiyetini alan Divan, sadrazamın bir istişâre heyetidir. Sadrazam vekil-i mutlak olduğu için “divan” a karşı değil, ancak padişaha karşı sorumludur²⁵.

“Padişah Divanı”nda devletin önemli işleri görüşülmektedir. Divana, sultanın vekili sıfatı ile veziriazam başkanlık etse bile²⁶, gerçek başkan padişaktır. Padişah, kendi divanının toplantılarını her zaman denetleme imkanına sahiptir. Bu, divan üyelerince bilindiğinden, divanda en doğru kararın çıkması için bütün divan üyeleri çaba harcayacak, çıkacak karar padişah adına verilmiş olacağından dolayı da müşâvere özenle yapılacaktır²⁷.

Osmanlı merkez teşkilatında divan²⁸; klasik dönemde, bazen padişahın sonra bazen padişah ile birlikte yer alan önemli bir kamu hukuku kurumu olarak görülür²⁹.

Çeşitli İslam devletlerinde görülen ve en gelişkin şekline Osmanlıdaki Divan-ı Hümayun ile ulaşan, devletin genel yönetimi ile yetkili ve sorumlu bu müessese, aynı zamanda meşveret/şûrâ ilkesinin bir uygulama alanıdır³⁰. Bunun bir göstergesi olarak Divan-ı Hümayun; “devlet şûrâsı”³¹, “yüksek bir danışma meclisi”³², “şûrâ’nın

²³ Kubalı, age, s. 38.

²⁴ Mumcu, DH, s. 36.

²⁵ Karal, age, s. 4.

²⁶ Veziriazam herhangi bir sebeple devlet merkezinde bulunmadığı takdirde, merkezdeki işlerin yürümesi için yerine vekil bırakırdı. Bu vekile “sadaret kaymakamı” adı verilmekteydi. Bkz. Halaçoğlu, Y.: XIV-XVII. Yüzyıllarda Osmanlılarda Devlet Teşkilatı ve Sosyal Yapı, Ankara 1991, s. 13. Sadaret Kaymakamı tamamen sadrazamın yetkilerini haiz olup, devlet işleri hakkında şer’i ve örfî hukuka göre karar verir, divan kurardı (Uzunçarşılı, İ.H.: Osmanlı Devletinin Merkez ve Bahriye Teşkilatı, 3. baskı, Ankara 1988, s. 181).

²⁷ Mumcu, DH, s. 71.

²⁸ Dar anlamı ile sadece bir kurul olan Divan-ı Hümayun, geniş anlamı ile bir kuruldan daha öteye uzanır. Bununla; Osmanlı hukukunun oluşumunda, idarî kararlarda ve devlet yönetiminde hakim prensiplerin ortaya çıkmasında bu kurula bağlı bürokratik bir yapı da anlaşılmalıdır (Mumcu, DH, s. 5; İnalçık, H.: “Osmanlı İmparatorluğu”, Türk Dünyası El Kitabı, 1. cilt, 2. baskı, Ankara 1992, s. 470).

²⁹ Mumcu, DH, s. 1.

³⁰ Aydın, M.A., Türk Hukuk, s. 20.

³¹ Başgil, A.F.: Esas Teşkilat Hukuku Dersleri, İstanbul 1940, s. 66.

uygulandığı kurum”³³, “meşveretle iş görülen yapı”³⁴ ve “şûrâ meclisi niteliğinde”³⁵ görülmüştür. Divan-ı Hümayun’un bu özelliğini Fatih’in Teşkilat Kanunnamesi: “...umûru saltanatı veziriazam sair vüzerâ ile ve defterdarlarım ile müşâveret ideler”³⁶ diyerek ortaya koyarken, aynı zamanda meşvereti, devlet işlerinin görülmesinde uyulması gereken zorunlu bir yöntem olarak düzenlemiştir. Nitekim Kanuni Sultan Süleyman, devletin bütün iş ve meselelerinin bir kişiye bırakılmasının doğru olmadığını söylemiştir³⁷. Böylelikle, Osmanlı Devleti’nin yükseliş döneminde meşveret; devlet işlerinin görülmesinde bir yöntem, Divan-ı Hümayun ise bu yöntemin uygulandığı bir “şûrâ meclisi” niteliğindedir.

Öte yandan Osmanlı hukukunda ülû'l-emr'e; “nizam-ı alem için umûr” veya “umûr-u saltanat” gibi tabirlerle ifade edilen sınırlı alanda düzenleme yetkisi tanınması da, İslam hukukunun şûrâ meclisine danışarak bazı alanlarda hukukî düzenlemeler yapma yetkisi tanınması çerçevesinde değerlendirilmiştir³⁸.

XV. yüzyıldan itibaren gittikçe gelişen Divan-ı Hümayun, XVI ve XVII. yüzyılda en olgun dönemine erişmiş ve tam anlamı ile kurumlaşmıştır. Ancak, devlet teşkilatında görülen bozulmadan zamanla o da payını almış, XVII. yüzyılın ortalarından itibaren yerini, önce sadrazamın “İkinci Divanı”na, sonra ise yavaş yavaş “Meclis-i Meşveret”e bırakmaya başlamıştır³⁹.

XVIII. yüzyılın ortalarından itibaren üç ayda bir inmiş olan divan toplantısı nedeniyle de devlet işleri tamamen vekil-i saltanat denilen sadrazamın ikinci divanına ve çeşitli yerlerde toplanan meclis-i meşverete intikal etmiştir⁴⁰. Nitekim bu yüzyılda Babîâli adıyla meşhur olan sadrazamın ikinci divanı yanında, sadrazamın konağı, zaman zaman sadrazamın başkanlığında toplanan meşveret meclislerine de ev sahipliği yapmaktadır. Kimi zaman aynı yerlerde toplanan ve kısmen de ortak üyelere sahip olan bu iki ayrı kurul, bazen ayırıldılmakta güçlük çekilmekte ve birbirine

³² Gencer, age, s. 104.

³³ Aydın, M.A., Türk Hukuk, s. 20.

³⁴ Lewis, Meşveret, s. 779.

³⁵ Akgündüz, Kanunnameler I, s. 208.

³⁶ Kanunname-i Âli Osman, s. 16.

³⁷ Uzunçarşılı, Saray Teşkilatı, s. 44.

³⁸ Akgündüz, Kanunnameler I, s. 74.

³⁹ Mumcu, DH, s. 1; Lewis, Meşveret, s. 779.

⁴⁰ Uzunçarşılı, Merkez ve Bahriye, s. 262.

karıştırılabilmektedir⁴¹. Divan-ı Hümayun'un işlevini yitirmesinden sonra devlet işlerinin görüldüğü sadrazam divanının bir devamı niteliğinde olan Babıâli; genellikle kamu görevlisi olan belli üyelerle toplanan sürekli bir meclis niteliğindedir. Buna karşılık, meclis-i meşveret, tamamen Divan-ı Hümayun'un boşluğunu doldurmak üzere ortaya çıkmış ve gelişmiş, XVIII. yüzyıl ortasından sonra ise kurumlaşmış bir kuruldur. Her ne kadar, meşveret, sınırlı sayıda kişiyle toplanan ve görüşlerine başvurulmuş bir meclis⁴² olarak nitelenebilirse de, Divan-ı Hümayun ve sadrazam divanına nazaran⁴³ çok daha geniş katılımlı ve kamu görevlisi olmayan kişilere de açık, karar alma sürecinde daha demokratik bir kuruldur. Böylelikle görülmektedir ki, Tanzimata kadar süren klasik Osmanlı Döneminde, meşveret ve şûrânın ilk görünüm şekli, Türk-İslam devletlerinde olduğu gibi divanlardır ve özellikle Divan-ı Hümayun'dur. Diğer divanlar ve XVII. yüzyılın ortasından itibaren meclis-i meşveret, devlet işlerinin görüldüğü, tartışıldığı ve bir karara varılarak hükümdara arz edildiği⁴⁴ diğer şûrâ meclisleridir.

III. MEŞVERETİN DİVAN ŞEKLİNDE GÖRÜNDÜĞÜ DÖNEM

1. Divan-ı Hümayun

A. Tarihi Gelişim

Divan-ı Hümayunun kökeni Osmanlı Devleti'nden önce kurulan Türk, İslam ve Türk-İslam devletleri içindedir⁴⁵. Türklerin daha İslamiyeti kabul etmeden önce devlet işlerini görüştükleri kurultay müessesesine sahip oldukları bilinmektedir. Osmanlılardaki divan, kurultayın sınırlandırılmış bir şekli olarak görülmüştür⁴⁶. İslamiyetin ilk devirlerinden itibaren divanlara rastlanmakla birlikte, Osmanlı divanına benzeyen gelişmiş şeklini Büyük Selçuklularda görmek mümkündür.

⁴¹ Bkz. ve krş. Findley, C.V.: Osmanlı Devletinde Bürokratik Reform (çev. Latif Boyacı-İzzet Akyol) İstanbul 1994, s. 63; Uzunçarşılı, Merkez ve Bahriye, s. 263; Danişmend, İ.H.: Garp Menbalarına Göre Eski Türk Demokrasisi, İstanbul 1964, s. 121.

⁴² Bkz. Aydın, M.A., Türk Hukuk, s. 20.

⁴³ Veziriazam divanının, Divan-ı Hümayun'un fonksiyonlarını üzerine alma girişimi, padişah ile veziriazam arasında Divan-ı Hümayun ile kurulan dengenin bozulmasına neden olmuş (Mumcu, DH, s. 29), veziriazamın güçlenen otoritesine karşı, zamanla padişahın da katıldığı ve teşvik ettiği geniş katılımlı meclis-i meşveret, aynı zamanda bir denge vazifesi görmüştür.

⁴⁴ Uzunçarşılı, Saray Teşkilatı, s. 44.

⁴⁵ Mumcu, DH, s. 11.

⁴⁶ Ögel, Devlet Anlayışı, s. 82.

Abbasi geleneği etkisiyle müslüman Türk devletlerinde görülen çok sayıdaki divan, Osmanlıda tek çatı altında toplanmıştır⁴⁷. Osmanlı Devleti'nde bizzat padişahın başkanlığında birinci derecede devlet işlerini görüşmek üzere toplanan bu kurula Divan-ı Hümayun ismi verilmiştir⁴⁸.

Selçuklu ve Anadolu Beylikleri temelleri üzerinde kurulan Osmanlı, beylik olduğu dönemden beri divan müessesesine aşınaydı. Osman Gazi'nin bir kabile toplantısında bey seçildiği söylenir⁴⁹. Neşri Tarihi'nde, Osman Gazi'nin divan mensuplarından bahsedilmekte ve "sultanlık divanı"nı oluşturduğu belirtilmektedir⁵⁰. Orhan Bey zamanında "Divan"a gelecek beylerin burma tülband giydikleri ve giymedikleri takdirde ayıplandıkları belirtilmektedir⁵¹.

I. Murat (1362-1389) döneminde, devlet teşkilatındaki gelişmeye paralel olarak divanın da geliştiği görülmektedir. Bu dönemde vezir sayısı artmış ve divan kadrosu gelişmiştir⁵². I. Murad'ın ölümü üzerine "*beyler bir yere gelüb ittifak ettiler. Bayezid'i atası yerine reva gördüler*". Bu padişahın, her sabah halkın şikayetlerini dinleyerek çözüme kavuşturduğu da bilinmektedir⁵³. Takip eden devirlerde de cülus fermanlarında padişahlar; "Allahın inayeti" ve "ittifak-ı ashab-ı ârâ ve şûrâ" ile tahta geçtiklerini belirtmeyi adet edinmişlerdi. Ancak bu dönemde, artık, Türk-Moğol kurultay geleneğinden çok İslamî biat müessesesi ağır basmaktadır⁵⁴.

I. Bayezid (1389-1402)'den sonraki karışık döneme rağmen divan geleneği devam ettirilmiştir. Musa Çelebi (1413-1414) ve ondan sonra I. Mehmed (1414-1421)'in devleti yeniden birliğe kavuşturması döneminde, divan toplandığı ve padişahın divana katıldığı görülmektedir. Burada her türlü devlet işleri görüşülmekte ve Hünkar'ın divana çıkmaması şüphe uyandırmaktaydı⁵⁵. Divan geleneğinin bu dönem ile birlikte iyice yerleşmiş olması muhtemeldir. Hatta I. Mehmed ile oğlu II.

⁴⁷ Cin, H.-Akyılmaz, S.G.: Tarihte Toplum ve Yönetim Tarzı Olarak Feodalite ve Osmanlı Düzeni, Konya 1995, s. 192.

⁴⁸ Halaçoğlu, age, s. 8.

⁴⁹ İncalcık, Saltanat Veraseti, s. 81.

⁵⁰ Mehmed Neşri : Neşri Tarihi (haz. Mehmet Altay Köymen), c.1, Ankara 1983, s. 56.

⁵¹ Aşıkpaşaoğlu (Ahmed Aşık): Aşıkpaşaoğlu Tarihi (haz. Nihal Atsız), Ankara 1985, s.45.

⁵² Mumcu, DH, s. 23.

⁵³ Mumcu, DH, s. 23.

⁵⁴ İncalcık, Saltanat Veraseti, s. 82.

⁵⁵ Neşri Tarihi, c. II, s. 70-71.

Murad (1421-1451)'ın vefatları esnasındaki bilgilerden; padişahların hergün divan kurup buna başkanlık ettikleri anlaşılmaktadır⁵⁶.

II. Murad dönemi ile birlikte divan, Divan-ı Hümayun niteliği kazanmaya başlamış ve Fatih zamanında gelişmiş şeklini almıştır. Fatih, Teşkilat Kanunnamesi'nde devletin belli başlı kurumları ile birlikte Divan-ı Hümayun'u da düzenlemiştir⁵⁷. Fatih'in getirdiği yeni düzenleme ile; Divan-ı Hümayun'a veziriazam başkanlık edecek ve belli günlerde üyeler "arz"a çıkacaktı⁵⁸.

XVI. yüzyıl başlarından itibaren devlet teşkilatında padişahattan sonra en önemli yere sahip olan Divan-ı Hümayun, bu konumunu XVII. yüzyıl sonuna kadar sürdürmüştür. Bu dönem ile birlikte yetkileri yavaş yavaş veziriazamın ikinci divanına kaymaya başlayan⁵⁹ kurulun bıraktığı boşluk, meclis-i meşveretin ortaya çıkmasını sağlamıştır. XVIII. yüzyıl ortalarından itibaren ise bir sembol durumuna düşmeye başlamıştır.

Gelişkin dönemindeki çalışma şekliyle yabancıların bile gıpta ettiği bu kurulun gelişemeyip yozlaşmasının temel nedeni; kısmî bir şekilde dahi olsa, kurul yapısında "temsili" bir nitelik bulunmamasıdır. Batı'da ilkel bazı kurullar, çeşitli etkilerle bürokrasi dışında temsile açılınca gelişmiş, bu yapıyı kazanamayan Divan-ı Hümayun ise gelişememiştir⁶⁰.

B. Toplanma ve Çalışma Şekli

Devletin en yüksek siyaset, idare, ilim ve ordu mensuplarının oluşturduğu Divan-ı Hümayun'un temel özelliklerinden birisi; belirli zamanlarda toplanan sürekli bir kurum olmasıdır. Orhan Bey zamanından Fatih'in ilk dönemlerine kadar Divan, her gün toplanmaktaydı. Fatih'in Teşkilat Kanunnamesi'nde de "her gün toplanma" esası benimsenmişti⁶¹. II. Bayezid zamanında Divan, haftada dört gün çalışmaktaydı. I. Selim'in padişahlığı döneminde ise toplantı günleri padişahın isteğine göre belirleniyordu. Daha sonra tekrar haftada dört gün toplanma esası kabul edildi⁶².

⁵⁶ Aşıkpaşaoğlu Tarihi, s. 92; Neşri Tarihi, c. II, s. 82; Uzunçarşılı, Merkez ve Bahriye, s. 2.

⁵⁷ Mumcu, A.: "Divan-ı Hümayun", DİA, c. 9, İstanbul 1994, s. 430.

⁵⁸ Kanunname-i Âli Osman, s. 23.

⁵⁹ Pakalın, M.Z.: "Divan-ı Hümayun", Osmanlı Tarih Deyimleri ve Terimleri Sözlüğü I, İstanbul 1993, s. 465.

⁶⁰ Mumcu, DH, DİA, s. 431.

⁶¹ Kanunname-i Âli Osman, s. 23.

⁶² Mumcu, DH, s. 119. XVII. yüzyıl ortalarında, Divan-ı Hümayun hakkında gözlemlerini anlatan Thevenot; Divan'ın düzenli olarak cumartesi, pazar, pazartesi ve salı günleri

XVIII. yüzyılda III. Ahmed dönemi ile birlikte, savaşların da etkisiyle divan toplantı sayısı, önce haftada iki güne, daha sonra bir güne indirildi. Bir ara, divan müzakereleri tamamen terk olunarak işlerin halledilmesi sadrazam divanına bırakıldı. Padişahların iradeleri alınmak için telhisçi vasıtasıyla telhis* göndermek suretiyle işler Paşa Kapısı'nda görülür olmuş ve divan akdi (kurulması), üç ayda bir kapıkulu ocaklarına maaş verme ve elçi kabul etmeye indirgenmişti. III. Mustafa zamanında divan müzakerelerinin büsbütün terkedilmiş olması uygun görülmemiş, halkın şikayetlerini dinlemek için Salı günleri divan toplanmasına izin verilmişti. 1768'den sonra ise haftada bir olan toplantı sayısı, altı haftada bire indirilmişti⁶³.

Normal olan çalışma zamanlarında Divan-ı Hümayun kendiliğinden toplanırdı. Bazı önemli meselelerde: "*Padişahım bu iş gayrı işe benzemez, ferman buyurun. Divan'da müşâvere olunsun*"⁶⁴ gibi ihtar ve ikazlar sonucu padişah da divan toplanmasını isteyebilirdi. Bu genellikle olağan dışı bir Divan-ı Hümayun toplantısı sayılmaktaydı⁶⁵.

Fatih'in ilk dönemleri de dahil olmak üzere Divan, her gün padişah başkanlığında toplanırdı. Fatih bu usulü kaldırarak divan işlerinin veziriazam başkanlığında görülmesini ve toplantı sonrası kendisinin bina ettirdiği "arz odası"nda divan müzakereleri hakkında kendisine bilgi verilmesi (arza çıkmak)'ni kanun olarak koymuştur. Divan her gün toplandığında divan üyeleri arza dört gün; divan dört gün toplandığı dönemlerde arza iki gün çıkmaktaydılar⁶⁶.

Arz odası yapılıncaya, Divan-ı Hümayun'a bizzat başkanlık etmeyen padişah, divan toplantılarının yapıldığı salon duvarının üst kısmında tavana yakın bir yerde siyah bir kumaş ile örtülü bir pencere arkasından, kendisi farkedilmeden divanda yapılanları ve söylenenleri görür ve işitir, divan üyeleri ise padişahın pencerede olup

toplandığını söylemektedir (Thevenot, J.: 1655-1656'da Türkiye (çev. Nuray Yıldız), İstanbul 1978, s. 158. XVIII. yüzyılda kaleme alınan Tevkii Abdurrahman Paşa Kanunnamesi'nde; toplantıların eskiden beri dört gün yapıldığı, ancak bir müddettir iki güne indiği belirtilir (Tevkii Abdurrahman Paşa Kanunnamesi, s. 510).

* "Kavanin, nizamat, tevcih ve usul ve adet ile muayyen olan ve fakat hükümdarın tasdikine muhtaç bulunan sadrazam arzıdır. Sadrazam, tahririnde hadiseyi arzeder ve bu husus hakkında kendisinin görüşünü beyan eder ve hükümdarın bu hususa dair mütalası sorardı"(Uzunçarşılı, Saray Teşkilatı, s. 66).

⁶³ Bkz. Uzunçarşılı, Merkez ve Bahriye, s. 5; Halaçoğlu, age, s. 8.

⁶⁴ Turan, O., Hakimiyet, s. 345.

⁶⁵ Mumcu, DH, s. 120.

⁶⁶ Kanunname-i Âli Osman, s. 23; Tevkii Abdurrahman Paşa Kanunnamesi, s. 511. Divan müzakereleri sabah namazından sonra başlayıp, öğleye kadar devam ederdi. Eski Türklerdeki "toy" geleneğini anımsatırcasına, bütün Türk divanlarında olduğu gibi Osmanlılarda da yemek yenilerek divan toplantısı sona ermekteydi.

olmadığını bilmezlerdi⁶⁷. Divan üyeleri, padişahın her an görüşmeleri dinlediği varsayımına göre hareket ederler; her üye kendi düşüncesini yüksek ve anlaşılır bir sesle ifade eder, gizlice ve sessizce danışıp konuşamazlardı⁶⁸.

Divan-ı Hümayun aynı zamanda “Padişah Divanı” olduğundan, onun bulunduğu yerde toplanırdı. Önce Bursa’da, sonra İstanbul’un fethine kadar Edirne’de toplanmıştır. Padişahların ordu ile sefere çıkmaları geleneği yaşadığı sürece, gerektiğinde yol üzerindeki şehirlerde de divan kurulmuştur⁶⁹. Ayrıca ordu kışlakta bulunurken sadrazam Divan-ı Hümayun’da olduğu gibi divan kurardı⁷⁰.

Tatil günleri dışında her gün padişah seher vaktinde divana çıkar, vezirler ve divan görevlileri belli olan yerlerini alırlardı⁷¹. Toplantı gündemini Reisülküttab hazırlardı. İlk önce, siyasi ve idari konular görüşülürdü. Aynı zamanda bir yüksek mahkeme gibi çalışan divanda, padişahın onayına sunulması gerekmeyen işler hakkında hemen karar verilir ve kararlar derhal yerine getirilirdi⁷².

Toplanma ve çalışma şartları sıkı esaslara bağlanan Divan-ı Hümayun’da, üyelerin hiçbiri toplantı sırasında yerini terkedemezdi. Toplantılara geç gelen, hastalık gibi bir mazeret taşısa da toplantılara katılamayan üyelerin azledildiği bilinmektedir⁷³.

⁶⁷ Thevenot, age, s. 159. Fatih zamanına kadar padişahlar divanda bizzat bulunurlarken, Gedik Ahmet Paşa’nın vezirliği sırasında bir işi için divana gelen halktan birisi: “Devletli padişah hanginizdir” diye kabalıkla sorması ve bunun padişahın kızmasına sebep olduğunu gören Ahmet Paşa; “bundan böyle padişahımızın işleri kafes arkasından izlemesi durumun gereği olmuştur” demesi üzerine padişahın toplantıları takip edebilmesi için özel bir bölüm yapılmıştı (Mustafa Nuri Paşa: Netayic-ül Vukuat (sad. Neşet Çağatay), c. I-II, 3. baskı, Ankara 1992, s. 65).

⁶⁸ Mumcu, DH, s. 137.

⁶⁹ Uzunçarşılı, Merkez ve Bahriye, s. 2; Mumcu, DH, s. 118. Nusretname’de; 1695 II. Mustafa döneminde ordunun Sofya’ya girmesi yolunda padişahın divan kurduğunu anlatılarak; ikiyüz yirmi yıldan beri bırakılmış olan ve unutulmuş bulunan padişahlar huzurunda divan kurmaktöresinin tekrar edilmiş olduğu belirtilir (Silahdar Fındıklı Mehmet Ağa: Nusretname (sad. İsmet Parmaksızoğlu), c.I, İstanbul 1962, s. 42).

⁷⁰ Uzunçarşılı, Merkez ve Bahriye. s. 161.

⁷¹ “...Evvela vüzera onlardan sonra kadıaskerler, ondan sonra defterdarlar, ondan sonra yeniçeri ağası ve sair özengi ağaları, mir-i alem ve kapucubaşı ve mirahur oturur (Kanunname-i Âli Osman, s.10). Yeniçeri ağası, mir-i alem, kapucubaşı, mirahur, çavuşbaşı, çakırcıbaşı, çasnigirbaşı, bölükbaşı ağaları ve silahdar ve gureba-yı yemin ve yesar ve ulufeciyan-ı yemin ve yesar ocakları ağalarına özengi ağaları yahud ağayan-ı rikab-ı hümayun denirdi (Kanunname-i Âli Osman, s. 11).

⁷² Netayic-ül Vukuat, c. I-II, s. 65; Mumcu, DH, DİA, s. 431.

⁷³ Mumcu, DH, s. 125.

C. Yetkileri

Divan-ı Hümayun'un yetkilerini ortaya koyabilmek için, öncelikle merkez teşkilatındaki konumunu belirlemek gerekmektedir. Osmanlı Devleti'nde siyasal iktidar ve buna bağlı olarak, örfî yasama, yürütme ve kısmî olarak da yargı yetkisi padişahın şahsında toplanmaktaydı. Bu yetkilerin büyük bir bölümü veziriazam ve Divan-ı Hümayun aracılığıyla kullanılmaktaydı. Veziriazam mutlak vekil olarak kabul edilse de, yetkilerini kullanırken, "Padişah Divanı"nda bulunan diğer kurul üyeleriyle birlikte çalışacak, istişâre edecek ve padişah adına verilecek kararın oluşması diğer üyelerin de katılımıyla gerçekleşecektir. Böylece Divan-ı Hümayun merkez teşkilatında padişahтан sonra en yetkili kurul olarak ortaya çıkmaktadır. Padişah vekili olan veziriazam, ikinci derecedeki kendi divanında özgürdür, fakat bu özgürlük Divan-ı Hümayun'un yetkileri ile sınırlıdır⁷⁴.

Yetki ve bu yetkinin sınırlarını belirlemek açısından, Divan-ı Hümayun; kökü eski Türk devletlerine kadar gidebilen ve İslamî esaslarla içeriği belirlenmiş, meşveret ile işlerin görüldüğü bir şûrâ meclisi özelliği göstermektedir. En azından şûrâ meclisi özelliği taşımadığı kesinlikle söylenemez. İslam bilginleri, şûrâ meclisi ile ilgili genel esaslar koymuşlar, şekle ve ayrıntılara ilişkin kesin bir şey söylememişlerdir. Zaman, mekan ve şartların belirleyiciliğine işaret etmişlerdir. Divan-ı Hümayun açısından bu esaslara bir aykırılık görülmemektedir. İslam bilginlerinin, Kur'an ve Sünnet ile açıklığa kavuşturulmuş bir meselede "şûrâ"ya gerek olmadığı ilkesinin Divan-ı Hümayun açısından da belirleyici olduğu görülmektedir. Zira geniş ölçüde devlet yapısında İslami esasların hakim olduğu Osmanlı devletinde Divan-ı Hümayun'un düzenleme yetkisi örfî hukuk alanı ile sınırlıdır. Yani İslam hukukunun kendisine tanıdığı alanda yetki sahibidir ki; sınırlı bir yasama yetkisini ifade etmektedir. Bu yetki çerçevesinde hareket edilip edilmediğinin kontrolü; ilmiye kökenli ve aynı zamanda divan üyesi olan Nişancı, Kazasker, Şeyhülislam gibi bu konuda yetkili kişiler tarafından yapılmaktadır. Böylelikle, bir şûrâ meclisi özelliği gösteren Divan-ı Hümayun'un sadece örfî hukuk alanında yetkili olup, hukukî alanda, sınırlı bir yasama yetkisine sahip olduğu görülmektedir⁷⁵. Bununla bağlantılı olarak yetki ve çalışma alanlarını da ortaya koymak açısından; Divan-ı Hümayun'un kararları gerçek bir "yasama" işlemi ürünü olarak değil, yalnızca, o sırada iktidarda olanların peşinen belirlediği politikaların ayrıntılarını saptayıp biçimlendirme çabası olarak değerlendirilmiştir⁷⁶.

⁷⁴ Mumcu, DH, DİA, s. 431; Mumcu, DH, s. 37.

⁷⁵ Bkz. Aydın, M.A., Türk Hukuk, s. 154; Mumcu, DH, s. 82-83.

⁷⁶ Shaw, S.J: "19. Yüzyıl Osmanlı Reform Hareketinde 1876 Öncesi Merkezi Yasama Meclisleri", Tarih ve Toplum Dergisi, sy. 76, Nisan 1990, s. 11.

Divan, bir şûrâ meclisi olarak ele alındığında, sınırlı olduğu alan dışında her konuda düzenleme yapabilmektedir. Osmanlı uygulamasında da, devlet yönetimine ilişkin “önemli işler”(umûr-u mühimme) Divan-ı Hümayun’da görüşülmüş, tartışılmış ve karara bağlanmıştır⁷⁷. Hukuki alandaki bu sınırlı yasama yetkisi yanında; siyasi, idari, askerî ve malî işler, şikayet ve davalar bu önemli kurulda görüşülür ve ilgili üyelerce karara bağlanırdı⁷⁸. Atama, tayin, terfi, idarî denetim gibi yönetim işleri; yabancı devletlerle olan diplomatik ilişkiler de Divan-ı Hümayun’un yetki alanına girmektedir⁷⁹.

Devletin merkez örgütündeki ana bölümler bu kurulda temsil edilmektedir. Kurul üyeleri görevleri bakımından ayrıldığında: Padişahın vekili sıfatı ile veziriazam, egemenlik hakkının; defterdarlar, malî gücün; kazaskerler, yargı gücünün; nişancı, örfî hukukun, kalan üyeler de yürütme gücünün diğer temsilcileri olarak kabul edilirler⁸⁰. Divan-ı Hümayun bu yetkileri ve özellikleri nedeniyle bugünkü anlamda “bakanlar kurulu”na benzetilmiştir⁸¹.

XVII ve XVIII. yüzyılda İstanbul’u ziyaret eden yabancıların verdiği bilgiler ışığında; Divan’da müzakere edilen işlerin başında malî işler gelirdi. Sonra askerî meseleler, güvenlik tedbirleri, diplomatik ilişkiler ve iç yazışmalar ele alınır; infazlar yerine getirilirdi⁸². Bu önemli kurulun kararları ancak padişahın onayı ile yürürlüğe girebilirdi. Fakat bu, Divan-ı Hümayun’un yetkilerini kullanmasına engel olmamaktaydı⁸³.

D. Üyeleri

Divan-ı Hümayun, devletin önemli işlerinin meşveret ilkesine göre halledildiği bir şûrâ meclisi olarak ele alındığında, bu kurulun üyeleri de “şûrâ” üyeleri olarak kabul edilmek gerekir. Zira İslam bilginleri, genel olarak şûrâ üyelerinin sahip olması gereken özellikler üzerinde durmuş, şekle ait unsurları zamana bırakmışlardır. Türk-İslam gelenek ve kurumları mirası üzerinde kurulan ve gelişen Osmanlı Divan’ında da devletin en yüksek makamlarında bulunanların; tecrübeli, ehil ve bilgili kişiler

⁷⁷ Mantran, R.: Osmanlı İmparatorluğu Tarihi I (çev. Server Tanilli), İstanbul 1995, s. 226.

⁷⁸ Uzunçarşılı, Merkez ve Bahriye, s. 13

⁷⁹ Ortaylı, İ.: Türkiye İdare Tarihi, Ankara 1979, s. 148; Mumcu, DH, s. 108; Aydın, M.A., Türk Hukuk, s. 154.

⁸⁰ Mumcu, DH, s. 71.

⁸¹ Cin-Akyılmaz, age, s. 191; Ortaylı, age, s. 146.

⁸² Danişmend, age, s. 114.

⁸³ Mumcu, DH, s. 71.

olması tabiidir. Hatta, Osmanlıların yöneticilerini ehliyet esasına göre seçmelerindeki meziyetleri, yabancıların bile dikkatini çekecek kadar belirgin bir durumdur. Bu arada, üyelerin seçkin kişiler olmasının, eski Türk kurultayları için de aranan bir özellik olduğunu unutmamak gerekir.

Divan-ı Hümayun, atanmış üyelerden oluşmaktadır. Bu durum, bir meşveret meclisi olmasına engel teşkil etmez. Ancak “temsili” oluşuma yabancı olmasının Divan-ı Hümayun’un işlerliğini zamanla önemli şekilde azalttığı ve etkisizleşerek ortadan kalkmasında önemli bir pay sahibi olduğunu vurgulamak gerekir.

Orhan Bey’den Fatih’in ilk dönemine kadar padişah bizzat Divan başkanıydı. Daha sonra bu durum ortadan kalkmış, padişahların Divan başkanlığı nadiren gerçekleşmiştir. Buna rağmen kurul bir “Padişah Divanı”dır ve padişahsız Divan-ı Hümayun düşünülemez. Kurul üyeleriyle ilgili olarak geniş düzenleme ilk olarak Fatih’in Teşkilat Kanunnamesi’nde geniş bir şekilde yer almış; kurulda oturma yerlerine kadar durumları belirlenmiştir⁸⁴.

XVII. yüzyıl ortasında Divan; vezirler, kadıaskerler, beylerbeyleri, nişancı, defterdarlar, kurulda görüşülenleri zapta geçiren katipler, kapıcıbaşı ve divanhanenin girişini emniyet altına alan çavuşbaşından oluşmaktaydı⁸⁵.

Hukuksal statüleri gereği bazı görevliler Divan-ı Hümayun’un doğal üyesi sayılmaktadır. Bunlar, hukuksal statüyü kazanır kazanmaz Divan üyesi olurlardı. Bu üyeler; veziriazam, kubbealtı vezirleri, nişancı, kadıaskerler, defterdarlar ve Rumeli beylerbeyidir. Kaptan paşa, yeniçeri ağası gibi diğer görevliler ancak vezirlik rütbesini kazandıkları takdirde Divan üyesi olabilmekteydiler. Divan üyesi olmasa da, reisülküttab ile konuşulan ve üzerinde karara varılacak konuları üyelere hatırlatan tezkireciler ve çavuşbaşı da önemli bir yere sahiptir⁸⁶.

XVII. yüzyıl sonlarına kadar divan katiplerinin ve kalemlerinin başı olan reisülküttab; önceleri yazma ve divan işlerindeki bilgisi ve yeterliliği dolayısıyla, daha sonra da dışişleri ve diplomatik alandaki konumları itibariyle öne çıkmıştı. Divan-ı Hümayun dağılıp işler Paşa Kapısı’nda görüldüğünde konumu daha da yükselmiştir⁸⁷.

Çavuşbaşı, sadrazam emrinde iş gören büyük memurlardan biri olup divan toplantılarında veziriazama yardım eder, Divan tarafından verilen bütün kararlar ile,

⁸⁴ Bkz. Kanunname-i Âli Osman, s. 10 vd.; Mumcu, DH, s. 41.

⁸⁵ Thevenot, age, s. 158.

⁸⁶ Mumcu, DH, s. 42,58.

⁸⁷ Uzunçarşılı, Merkez ve Bahriye, s. 242; Berki, age, s. 30.

mahkemelerden verilip de kendisine müracaat edilen hükümleri yerine getirirdi. Emrinde sekizyüzü aşkın mübaşir ve çavuş bulunmaktaydı⁸⁸.

Bu genel açıklamalardan sonra aynı zamanda bir şûrâ meclisi olan Divan-ı Hümayun üyelerini daha yakın tanımak yararlı olacaktır.

a. Veziriazam

Kuruluş döneminde Osmanlılarda vezir bir tane iken, daha sonra Çelebi Mehmet ve II. Murat devirlerinde vezir sayısı çoğalınca içlerinden birinin başvezir olması gerekti. Zamanla bu makamda bulunan kişiye “veziriazam” ve Kanuni’den sonra da “sadrazam” denildi⁸⁹.

Veziriazamın, devletin bütün işlerini yakından bilen, siyasî ve idarî tecrübeleriyle temayüz etmiş kimseler arasından seçilmesine özen gösterilirdi. Bu yüzden kuruluş yıllarında veziriazam ilmiye sınıfından yetişenlerden atanmıştır. Divan toplantılarının verimli bir şekilde devam etmesi açısından da, sadrazamın nitelikleri önem kazanmaktaydı. Veziriazam otoriter olmakla beraber, Divan üyelerine saygı göstermeli ve iltifat etmeliydi⁹⁰. Devlet işlerini, diğer üyelerle “müşavere” yoluyla görmesi gerektiği Kanunname ile belirlenmiştir⁹¹.

Veziriazam, padişah gitmeyip de sefere çıktığı zaman “Serdar-ı Ekrem” ünvanını alırdı. Özellikle bu durumda çok geniş yetkileri olurdu. Sefer sırasında gerektiğinde divan kurardı. Seferde oldukları dönemde devlet merkezindeki işleri görmek üzere vekil bırakırlardı. “Kaymakam” denilen bu kişi sefer bölgeleri dışında bütün ülkeyi veziriazam gibi yönetirdi⁹².

İmparatorluğun ilk iki yüzyılında hükümet idaresini elinde bulunduran sadrazamlar liyakat sahibi kişiler iken, XVI. yüzyıl ile birlikte bu durum bozulmaya başladı. İşlerine saraydan yapılan müdahaleler yanında, kendi acizyetleri de buna eklenince eski itibarlarını kaybettiler⁹³.

⁸⁸ Berki, age, s. 31.

⁸⁹ Pakalın, “Sadrazam”, age, c. III, s. 82.

⁹⁰ Mehmed Niyazi, age, s. 98; Uzunçarşılı, Merkez ve Bahriye, s. 111; Mumcu, DH, s. 122.

⁹¹ Kanunname-i Âli Osman, s. 16.

⁹² Pakalın, “Sadaret Kaymakamı”, age, c. III, s. 79 vd.

⁹³ Uzunçarşılı, Merkez ve Bahriye, s. 122.

b. Kubbealtı Vezirleri

Vezir sayısı birden fazla olup içlerinden biri veziriazam seçilince diğerleri Divan-ı Hümayun'a katılmaya devam ettiler. Topkapı Sarayı'nda Divan'ın toplandığı salonun üstündeki küçük kubbeye bakarak "kubbenişin"(kubbe altında oturan) veya "kubbealtı vezirleri" olarak isimlendirilmişlerdir⁹⁴.

Kubbealtı vezirlerinin divan üyeliğinden başka görevleri yoktu. Bunlar genellikle ağırbaşlı, bilge kişilerden oluşan, kanunları iyi bilen, daha önce önemli makamlarda bulunmuş, devlet hizmetinde tecrübeli kişilerdi. Padişaha, veziriazama danışmanlık görevi yapmaktaydılar. Sadrazam devlet işlerini (umuru saltanat) bunlarla müşavere eder; divan müzakerelerinde veya siyasi herhangi bir işin hallinde fikirlerinden yararlanılırdı. İşlerin çoğaldığı durumlarda sadrazamın buyruğu ile bazı işler de görürlerdi⁹⁵.

Kubbealtı vezirlerinin sayıları zaman içerisinde değişmiştir. XV. yüzyıl sonlarına kadar sayıları üçü geçmez iken, XVI. yüzyılın ortasından itibaren vezir sayısı yediye kadar yükselmiştir. XVII. yüzyıl başlarına kadar veziriazamlık kubbe vezirlerine verilirken, çeşitli memuriyetlerden kişilerin veziriazam seçilmesi üzerine önemleri azalmaya başladı. Zamanla gelişigüzel kişilerin bu makama atanmasından dolayı önemlerini kaybettiler. 1731 yılından sonra ise kubbealtı veziri atanmamıştır⁹⁶.

c. Kazasker

İlk olarak Abbasilerde görülen kazaskerlik; Anadolu Selçuklularında, Eyyubilerde ve Memluklerde de bulunmaktaydı. Osmanlılarda I. Murat zamanında kurulan kazaskerlik, 1481 yılından sonra Anadolu ve Rumeli Kazaskeri olmak üzere ikiye ayrıldı. 1541 yılından sonra "Arap ve Acem Kazaskerliği" de ihdas edilince sayıları üçe kadar çıktı⁹⁷.

İlmiyenin bu yüksek sınıfı, Divan'da dinî meseleleri çözüme kavuştururdu. Fatih'in Teşkilat Kanunnamesi'nde hiyerarşik sıra bakımından vezirlerden sonra gelmekteydi⁹⁸. Rumeli Kazaskeri, Anadolu Kazaskeri'nden daha üstündü.

⁹⁴ Ricaut: Türklerin Siyasi Düsturları (haz M. Reşat Uzmen), İstanbul t.s., s. 82.

⁹⁵ Bkz. Okandan, Tanzimattan Evvelki, s. 47; Ricaut, age, s. 82; Uzunçarşılı, Merkez ve Bahriye, s. 186; Mumcu, DH, s. 44.

⁹⁶ Halaçoğlu, age, s. 12; Uzunçarşılı, Merkez ve Bahriye, s. 192.

⁹⁷ Pakalın, "Kazasker", age, c. II, s. 229.

⁹⁸ Kanunname-i Âli Osman, s. 10.

Kazaskerler, Divan-ı Hümayun'daki görevleri yanısıra; salı ve çarşamba günleri hariç konaklarında divan kurup, kendi yetkileriyle ilgili veya kendilerine havale edilen işleri görürlerdi. XVII. yüzyıl ile birlikte nüfuzları azalan kazaskerlerin tayinleri şeyhülislama verilmiştir⁹⁹.

d. Defterdar

İslam devletlerindeki “mütevfi”ye Osmanlılarda defterdar denirdi. İlhanlıların maliye memuru için kullandıkları bu tabir, Osmanlılarda malî işlerin çeşitli kısımlarıyla uğraşan kişileri tanımlamaktaydı. İlk defterdarın I. Murad'ın son senelerinde veya I. Bayezid zamanında atanmış olduğu sanılmaktadır¹⁰⁰. Sayıları II. Mehmed döneminde ikiye çıkmış, sonraki dönemlerde daha da artmıştır.

Fatih'in Teşkilat Kanunnamesi'nde; padişahın malının vekili olarak gösterilmekte ve saltanat işlerinde danışılması gereken kişiler arasında sayılmaktadır¹⁰¹.

İmparatorlukta bütün malî işlerden başdefterdar sorumlu idi. Maliye kayıtlarının tutulması, malî işlerin düzenlenmesi ona aitti. Bu konuda ona tuğralı hüküm çıkarmak yetkisi tanınmıştı¹⁰². Ancak işlerini görürken kendi başlarına hareket etmeyecekler, veziriazam ile müşavere edeceklerdir¹⁰³.

e. Nişancı

Tevkiî, Tuğraî veya Muvakkî de denilen nişancı, eskiden beri Türk-İslam devletlerinde görülen önemli bir kamu görevlisiydi. Tuğraların varlığından hareketle, Orhan Bey zamanına kadar giden bir geçmişi olduğu kabul edilmektedir¹⁰⁴.

Ulema arasından seçilirlerdi. Fatih Kanunnamesine göre: “*nişancılık, dahil ve sahn müderrislerinin yoludur*”¹⁰⁵.

Nişancı, örfî kanunlar ve arazi meseleleri üzerinde hem divanın bilirkişisi, hem de bu konuda alınan kararların uygulayıcısıdır¹⁰⁶. En önemli görevleri; tuğra

⁹⁹ Uzunçarşılı, Merkez ve Bahriye, s. 231,236.

¹⁰⁰ Pakalın, “Defterdar”, age, c. I, s. 411 vd.

¹⁰¹ Kanunname-i Âli Osman, s. 10-16. Tevkii Abdurrahman Paşa Kanunnamesi, s. 517.

¹⁰² Mumcu, DH, s. 49.

¹⁰³ Kanunname-i Âli Osman, s. 16.

¹⁰⁴ Uzunçarşılı, Merkez ve Bahriye, s. 214.

¹⁰⁵ Kanunname-i Âli Osman, s. 14.

çekmek, fermanların hazırlanmasını sağlamak, önemli fermanları bizzat kaleme almak, arazi kayıtlarını ihtiva eden tahrir defterlerindeki düzeltme ve değişiklikleri yapmaktı¹⁰⁷.

Divan üyesi olmalarına rağmen vezir rütbesine sahip değillerse, kanun üzere arz günleri padişahın huzuruna kabul edilmezlerdi¹⁰⁸. XIX. yüzyıl başlarına kadar konumlarını muhafaza ettikleri görülmektedir.

f. Rumeli Beylerbeyi

Osmanlıların ilk zamanlarında bir beylerbeyi varken, XIV. yüzyıl sonlarında biri Rumeli, diğeri de Anadolu olmak üzere iki beylerbeyilik ihdas edilmiştir. Zamanla, kimi üst düzey kamu görevlilerine verilen bir ünvan da olmuştur.

Rumeli Beylerbeyi diğere göre daha kıdemliydi. Terfi edip Divan-ı Hümayun üyesi olarak kubbealtı vezirliğine atanabilirdi. Beylerbeyleri, eyaletlerin başında bulunurlar ve savaş zamanlarında kumandan olarak orduya katılırlardı. Bu nedenle Rumeli Beylerbeyi, divan üyesi olmasına rağmen, görevinin özelliğinden dolayı devamlı olarak divan toplantılarına katılamazdı¹⁰⁹.

g. Yeniçeri Ağası

Yeniçeri Ocağı'nın başında bulunan kişiye verilen isimdir. Ocağın kurulmasından başlayıp kaldırılmasına kadar devam etmiştir. Oturdıkları yere "Ağa Kapısı" denmiştir. Vezirlik rütbesine sahip oldukları takdirde Divan-ı Hümayun toplantılarına katılabilmekteydiler.

Ocağın bütün işlerinden, başkent in güvenliğinden sorumluydular. Divana katılmakla beraber, yalnız ocağa ilişkin meselelerde görüş bildirirlerdi. Arza çıkarlar, Ağa Kapısı'nda ocakla ilgili meselelerde divan kurarlardı¹¹⁰.

¹⁰⁶ Ortaylı, age, s. 150.

¹⁰⁷ Tevkii Abdurrahman Paşa Kanunnamesi, s. 515; Halaçoğlu, age, s. 19; Mumcu, DH, s. 47.

¹⁰⁸ Uzunçarşılı, Merkez ve Bahriye, s. 217.

¹⁰⁹ Bkz. Pakalın, "Rumeli Beylerbeyi", age, c. III, s. 57; Mumcu, DH, s. 50.

¹¹⁰ Bkz. Pakalın, "Yeniçeri Ağası", age, c. III, s. 624 vd; Mumcu, DH, s. 53.

h. Kaptan Paşa

Kanuni devri ile birlikte önemi artmış, denizlerle ilgili önemli bir kamu görevlisiydi. Denizlere ilişkin genel ve kısmi bütün işleri görür, kendi görev alanı ile ilgili olarak hüküm verip, tuğra çekebilirdi¹¹¹.

Vezir rütbesine sahip ise Divan üyesiydi. Bu rütbeye sahip değilse, ancak kendisinden bilgi alınmak gerektiği zaman Divan'a çağrılırdı. Görevi gereği, uzun bir süre donanma ile merkezden uzak kalabilirdi. Bu durumda Divan toplantılarına katılamazdı¹¹².

E. Kararların Niteliği

Klasik dönem Osmanlı devlet yönetimiyle ilgili kararların oluşum süreci hakkında ayrıntılı bilgiler mevcut değildir. Ancak eldeki bilgilerle bazı sonuçlara ulaşmak mümkündür.

Divan-ı Hümayun'a padişahın bizzat başkanlık ettiği dönemlerde, karşılıklı görüşme, tartışma ve müzakerelerden sonra karar verilirdi. Padişahın da katıldığı bu toplantılarda verilen kararlar kesindi. Daha sonra arz odası yapıp padişah toplantılara katılmayınca, Divan kararları ile ilgili olarak kendisine bilgi verilmesi ve varılan nihai kararlar hakkında onayının alınması gerekliliği nedeniyle, sadrazam ve bazı üyeler haftanın belirli günlerinde arza çıkmaya başladılar. Padişah, Divanda alınan kararı beğenmezse bu karar geçerli olmazdı. Böylelikle "arza çıkmak", divan kararlarını padişahın onayına sunmak anlamına geldiği gibi, Divan-ı Hümayun'un padişahın onayıyla gelen ve "padişah iradesi ile sınırlı" bir kurul olduğunu da göstermektedir¹¹³.

Hukukî, idarî, malî, askerî, adlî önemli devlet meseleleri Divanda müzakere edildikten sonra kararlaştırılırdı. Divan; görüşlerine danışılan, sadece "istişârî bir organ" değil, yetkili olduğu konularda kelimenin tam anlamı ile "istişârî ve icraî" bir organ, yani karar organıydı¹¹⁴. Bu yönüyle de bir şûrâ meclisi özelliği göstermekteydi. Zira devlet yönetiminde bazen padişahla birlikte, bazen padişahın onayıyla karar organıydı. Veziriazam, mutlak vekil olarak görülse bile, tek başına karar alamazdı. Önemli olmayan konular, ilgili Divan üyelerine havale edilir, ancak önemli

¹¹¹ Tevkii Abdurrahman Paşa Kanunnamesi, s. 536 vd.

¹¹² Mumcu, DH, s. 54.

¹¹³ Mumcu, DH.s. 131.

¹¹⁴ Mumcu, Meşveret, s. 20.

meselelerde topluca ve tartışılarak karar verilir¹¹⁵. Önemli meselelerde sadrazamın diğer üyelerle birlikte müşâvere etmesi gerektiği Fatih'in Teşkilat Kanunnamesi ile düzenlenmişti. Böylece önemli devlet işleri, kendi alanlarında uzman kişilerden oluşan Divan-ı Hümayun'da görüşülecek, tartışılacak ve ondan sonra karara varılacak; varılan bu karar padişahın onayına sunulacaktır.

Burada üzerinde durulabilecek önemli bir konu; padişah ile bir şûrâ meclisi özelliğiyle Divan-ı Hümayun arasındaki ilişkidir. "Arza çıkmak" suretiyle Divan kararlarının padişahın onayına sunulması; bu kurulun "padişah iradesiyle sınırlı" olduğunu göstermekle birlikte, her Divan toplantısı sonrası da arza çıkılmamaktaydı. Divanın her gün toplandığı zamanlar dört gün; dört gün toplandığı zamanlar ise arza iki gün çıkılmamaktaydı. Alınan her karar padişah iradesine bağlı olsaydı her toplantı sonrası arza çıkmak gerekirdi. Bu da, Divan'da alınan her kararın padişah onayına bağlı olmadığını göstermektedir¹¹⁶. Öte yandan, Divan kararları karşısında padişahın tavrının ne olduğu tam olarak bilinmemektedir. Ancak en önemli devlet meselelerinin görüşüldüğü ve meşveretle kararların alındığı bu kurula padişahın değer verdiği ve güvendiği izlenimini edinmek mümkündür. Zira, Fatih gibi karizmatik özelliklere sahip bir padişahın, tek başına hareket etmeyip; "atam ve dedem kanunudur ve benim dahi kanunumdur" diyerek başladığı Teşkilat Kanunnamesi'nde kendi dışında meşveretle iş gören bir kurulu düzenlemesi; "kendi kendini sınırlama"nın (auto limitation) tarihimiz açısından ilk örneklerinden birini oluşturmaktadır. Kaldı ki, Divan üyeleri kafes ardında padişahın olup olmadığını bilmemekte, her an padişah kendilerini izliyormuşcasına; gizlemeden ve danışarak herşeyi söyleyebilmekteydiler.

Önemli dış konularda, ordu komutanı gibi kimi yüksek düzeyde kamu görevlilerinin atanmasında; özgür tartışmalar yapılır, çok farklı görüşler ileri sürülebilir ve Divan, ancak uzun tartışmalardan sonra karara varabilirdi¹¹⁷. Böylece genel meselelerde, divanda karşılıklı görüşme ve tartışmalardan sonra, kolektif mahiyette kararlar alındığı görülmektedir. Divan'ın bu özelliği hükümdarın mutlak hakimiyetini sınırlandırmakta ve bir meşveret meclisi özelliği taşımasıyla da demokratik bir müessese karakteri göstermektedir¹¹⁸.

Temsilî özellikten uzak ve bürokratik bir yapı arzetsede de, Divan kararlarının, her şeye rağmen Osmanlı Devleti'nin yükselme ve uzun süre ayakta kalmasında önemi gözardı edilemez. Kararların yerindeligi ise, büyük ölçüde ehliyetli yöneticilere

¹¹⁵ Aydın, M.A., Türk Hukuk, s. 156.

¹¹⁶ Mumcu, DH, s. 132.

¹¹⁷ Mumcu, DH, s. 126.

¹¹⁸ Kubalı, age, s. 42.

bağlı olmuştur. Bozulmaya yüz tuttuğu dönemde Divan-ı Hümayun'da meşveret ile karar almak yerine, işlerin, padişah ile veziriazam arasında “telhis” yoluyla halledilmesi yoluna gidilmiş ve bu yöntem bozulma sürecini daha da hızlandırmıştır.

2. Diğer Divanlar

A. Ayak Divanı

Klasik dönemde Osmanlı Devleti'nde sürekli toplanan, kurumlaşmış ve aynı zamanda şûrâ meclisi niteliği gösteren Divan-ı Hümayun yanında, meşveret yöntemi ile sorunların halledildiği toplantılardan biri “Ayak Divanı” idi. Bu meclis, çok önemli ve acele yapılması gereken veya olağanüstü durumlar nedeniyle ya da bizzat padişahın katılımı suretiyle onun huzurunda kurulmakta idi. Divanda, padişahın başkasının oturmayıp, ayakta durarak işin acilen bir karara bağlanması gerektiğinden dolayı bu divana ayak divanı denmiştir¹¹⁹.

Sadrazamlar da ayak divanı kurarlardı. Bu genellikle, padişahın bulunmadığı savaş döneminde ordugahta kurulurdu. Ordu erkanı ile ocak zabitlerinin katıldıkları divanda; ayak üzerinde müzakereler yapıp hızlıca karar alınır¹²⁰.

Padişahın isteği ve acele karar alınması gerekliliği nedeniyle ayak divanı yapılabildiği gibi, padişahın akdine (kurmaya) mecbur olduğu ya da zorlandığı ayak divanları da vardı. Ayak divanları içinde en önemlisi padişahın kurmaya mecbur olduğu divandır. Bu, padişahın şüphe edip önemli saydığı bir yolsuzluk nedeniyle yahut askerinin veya halkın son haddine gelen şikayeti üzerine kurulurdu. Kurulan divan, bazen feci olaylarla sonuçlanabilmekteydi¹²¹.

Padişahın isteği ve acele karar alınması gereği üzerine kurulan ayak divanı örnekleri görülmektedir. Nitekim böyle bir ayak divanına IV. Murad döneminde rastlanmaktadır. Padişahın davetiyle saray bahçesindeki Sinan Paşa köşkünde yapılan ayak divanına; veziriazam, şeyhülislam, kazaskerler, nakibü'l-eşraf*, çeşitli ulema ile yeniçeri ocağı ağaları, zabitleri, süvari ocağı bölük ağaları katılmışlardır. Başkaldıran

¹¹⁹ Uzunçarşılı, Saray Teşkilatı, s. 224. Padişahların olağanüstü zamanlarda divana çıktıkları zamanlarda, bazen divan müzakerelerini ayakta dinledikleri olurdu. Ancak “ayak divanı” tabiri daha çok; yeniçerilerin ayaklanarak saraya yürüyüp padişahı dışarı çıkarttıkları zaman kullanılırdı. Bu sırada herkes ayakta olup, yalnız padişah otururdu (Pakalın, “Ayak Divanı”, age, c. I, s. 118).

¹²⁰ Pakalın, “Ayak Divanı”, s. 118.

¹²¹ Uzunçarşılı, Saray Teşkilatı, s. 226.

* Hz. Peygamberin sülalesi mensuplarının işleriyle meşgul olan vazife sahibi hakkında kullanılır bir tabirdir.

kapıkulu süvarilerinin ıslah ve cezalandırılmaları görüşülmüş ve padişahın teklifi üzerine ocak ağaları itaat edeceklerine dair yemin etmişlerdir¹²².

Bilinen son ayak divanı, 1658 yılında IV. Mehmet zamanında Edirne’de padişah otağında yapılmıştı. Padişahın huzurunda büyük vezirler, şeyhülislam, kazaskerler, yeniçeri ağası, bölük ağaları ve bütün asker büyükleri toplandı. Hükümdar, Abaza Hasan adlı bir kişinin isyan ederek Anadolu’da yağma ve bozgunculuk yaptığını belirtip, üzerine sefer istedi. Bu isteği divanda bulunan herkes tarafından kabul edildi. Şeyhülislam Bolevi-Mustafa Efendi’nin sefer fetvası herkesin huzurunda yüksek sesle okundu¹²³.

Sürekli olmaması, belli ve genellikle olağanüstü bir olay gündemi ile toplanması ve daha geniş katılımlı olması yönleriyle Divan-ı Hümayun’dan ayrılan bu kurul daha çok “meclis-i meşveret”i andırmaktadır. Hatta ayak divanı, olağanüstü toplanan bir meclis-i meşveret olarak görülebilir. İki toplantı arasındaki belirgin fark, üyelerin “ayakta” bulunmasıdır. Bu yüzden bir toplantıda “üyelerin toplantıyı ayakta dinledikleri şeklinde ayrımı” verilmezse ayak divanı ile meclis-i meşvereti ayırdetmek oldukça güçtür. Özellikle sadrazamın, ordugahta kurduğu meclislerde bu ayrımı önem kazanmaktadır.

B. İkinci Divanı

Divan-ı Hümayun’da işler öğleden önce bitirilip divan görevlileri yerlerine, görevleri başına dönerlerdi. Sadrazam, Divan-ı Hümayun toplantılarından sonra ikinci vaktinde kendi konağında da bir divan kurardı. Burada, “padişah divanı”na gitmesi gerekmeyen, orada bitirilemeyen ve aynı zamanda görüşülmesine gerek duyulmayan ve padişaha arza lüzum görülmemiş işler görülürdü. Bu divanda sorun halledilemezse Divan-ı Hümayun’a havale edilirdi¹²⁴.

İkinci Divanı’nda, duruma göre Divan-ı Hümayun’a katılan üyelerin hepsi ya da bir kısmı görevli olabilirdi. Kahya bey (Sadaret kethüdası), reisülküttab, tezkireciler, çavuşbaşı, çavuşlar ve hizmetçi olarak sayılabilecek müteferrikalar divanda görev alırlardı¹²⁵. Divan, salı ve perşembe günleri dışında her gün toplanırdı¹²⁶.

¹²² Uzunçarşılı, Saray Teşkilatı, s. 228.

¹²³ Mustafa Naima: Naima Tarihi (sad. Zuhuri Danışman), c. VI, İstanbul 1967, s. 2855.

¹²⁴ Netayic-ül Vukuat, c. I-II, s. 66; Üçok, C.: Türk Hukuk Tarihi Dersleri, 5. baskı, Ankara 1972, s. 148.

¹²⁵ Üçok-Mumcu, age, s. 248; Netayic-ül Vukuat, c. I-II, s. 66.

¹²⁶ Tevkii Abdarrahman Paşa Kanunnamesi, s. 500.

Divan-ı Hümayun'un gelişkin döneminde, ikinci divanı, ikinci derecede bir divan görünümündeydi. Zamanla telhis işleminin maksadını aşan bir şekilde geniş bir boyut kazanması, işlerin padişah ile veziriazam arasında görülmesini sonuçlamıştır¹²⁷. Bu da, müşâvere ile işlerin görüldüğü Divan-ı Hümayun'u etkisizleştirmiştir. XVIII. yüzyıl ile birlikte Divan-ı Hümayun'un iyice yozlaşması, ikinci divanının yetkilerini ve merkezî yönetimdeki rolünü artırmıştır. Bu yüzyılın son yarısından itibaren, sadrazamın ikinci divanı yavaş yavaş devlet işlerini üzerine almaya başlamış, bunun üzerine Divan-ı Hümayun'daki kalemler ve defterler de bu divana nakl olunmuştur¹²⁸.

Sadrazamlar, böylece, divan toplantılarından sonra devlet işlerinin saray kapısı (bab-ı hümayun) dışında sadrazam kapısında da görülebileceğini ortaya koymuş olmaktadır. Bundan dolayı, buraya "Paşakapısı", "Bab-ı asafî" ve sonradan "Babîâli" gibi isimler verilmiştir¹²⁹.

Babîâlinin devlet teşkilatı içinde öne çıktığı dönemlerde, hangi günler ve kimlerle toplandığı konusunda kesin bilgiler mevcut değildir. Ancak üç görevlinin önemli işler görerek öne çıktığı görülmektedir. Bunlar; kahya bey, reisülküttab ve çavuşbaşısıdır¹³⁰.

Kahya bey, sadrazamdan sonra en önemli görevlidir. İmparatorluğun içişleriyle ilgili olarak siyasî, mülkî ve askerî işleri görürdü. İçişlerinde sadrazamın vekili gibidir¹³¹. Reisülküttab, sadrazamın dışişlerindeki vekili gibidir. Çavuşbaşısı, sadrazamlık divanında hükme varılacak meselelerin seçimi ve hazırlanmasıyla ilgili yazı işlerinin bir kısmını üstlenmiştir. İcra ve infaz ile ilgili de önemli görevleri bulunmaktadır¹³².

Başlangıçta, Divan-ı Hümayun yanında ikinci derecede bir kurul olan ikinci divanı, Babîâli ismiyle meşhur olduğu dönemde meclis-i meşveret ile birlikte devlet işlerinin halledildiği en önemli kurum durumundadır. Divan-ı Hümayun'un etkisizleşmesi bu kurulu ve dolayısıyla veziriazamı devlet yönetiminde ön plana çıkarmıştır.

İkinci divanı ile Divan-ı Hümayun arasında belirgin farklılıklar vardır. Meşveret ile iş görülen padişah divanına nazaran ikinci divanı ya da Babîâli,

¹²⁷ Mumcu, DH, s. 146.

¹²⁸ Uzunçarşılı, Merkez ve Bahriye, s. 262.

¹²⁹ Pakalın, "Babîâli", age, c. I, s. 137.

¹³⁰ Findley, age, s. 62.

¹³¹ Hammer, J.: "XVIII. Asırda Osmanlı İmparatorluğunda Devlet Teşkilatı ve Babîâli" (çev. Halit İlteber), İÜHF, c. VII/2-3, 1941, s. 567-577; Findley, age, s. 64.

¹³² Findley, age, s. 64; Hammer, agm, s. 576.

veziriazamın hakim olduğu ve öne çıktığı bir kuruldur. Burada devlet işleri artık meşveretle değil, veziriazam ile padişah arasında telhis yoluyla halledilmektedir. Veziriazamın öne çıktığı bu yapılanmanın, padişah tarafından benimsenmesi tabiatıyla mümkün değildir. Böyle bir yapılanmada iktidar mücadelesi kaçınılmazdır. Bunun sonucunda Divan-ı Hümayun'un devlet teşkilatında en yüksek bir karar organı olarak "devlet şûrâsı" niteliği muhtemelen padişahın da desteklediği ve zaman zaman katıldığı meşveret meclisine kaymıştır. Babiâli, padişah divanının daha çok bürokratik yapısını ve yürütmeye ilişkin yetkilerini devralmıştır. Babiâli, bu özellikleriyle kabine oluşumuna giden bir gelişmenin ilk adımlarını atmış ve zamanla gelişen bu yapı meclis-i vükelayı doğurmuştur¹³³.

C. Cuma Divanı

Veziriazam her cuma günü erkenden konağında divan kurmaktaydı. Bu divana, Divan-ı Hümayun üyelerinden yalnız kazaskerler katılırdı. Ayrıca divanhanede, büyük tezkireci, çavuşbaşı, diğer divan çavuşları, subaşı, bostancılar odabaşısı ve topçu çavuşları bulunurdu. Şer'i ve örfî kararların ve hükümlerin verildiği, "huzur murafaası" da denilen cuma divanı, danışma yoluna gidilmekle beraber daha çok bir mahkeme gibi çalışmaktaydı¹³⁴.

D. Çarşamba Divanı

Çarşamba günleri veziriazam başkanlığında düzenli olarak toplanan bu kurul, Divan-ı Hümayun'u tamamlayıcı konumdaydı. İstanbul'un yönetimi ve sorunlarıyla ilgili konuların görüşülmesi yanısıra; İstanbul, Galata, Eyüp, Üsküdar kadılarının da katılımıyla dava dinlenip karar verilmekteydi¹³⁵.

IV. SİYASETNAME GELENEĞİNDE MEŞVERET

Osmanlı İmparatorluğu; devlet teşkilatı ve bu teşkilat içerisinde yabancı gözlemcileri bile şaşırtacak derecede başarıyla işleyen bir karar organı durumundaki Divan-ı Hümayun sayesinde, XVI. yüzyıl ile birlikte, Yakın-Doğu ve Balkanların sahibi durumuna gelmişti. Şüphesiz bu gelişmede; toprak rejimi, iktisadî-malî hayat, kişilerin devlet ile ve kendi aralarındaki hukukî ilişkilerin; ayrıntılı, adalet ve

¹³³ Üçok-Mumcu, age, s. 249.

¹³⁴ Uzunçarşılı, Merkez ve Bahriye, s. 138-140; Mumcu, DH, s. 147.

¹³⁵ Mumcu, DH, s. 149; Uzunçarşılı, Merkez ve Bahriye, s. 140; Seyitdanlıoğlu, age, s. 16.

hakkaniyet esası üzerine düzenlenmiş olmasının önemli payı vardır. Ancak zaman içerisinde, bu hukukî, siyasî, adlî, idarî ve malî teşkilat ihtiyaçları karşılayacak şekilde düzenlenip geliştirilemedi. Bunun sonucu olarak, XVII. yüzyıla girerken klasik idare şekli bozulmaya başladı¹³⁶.

XVI. yüzyılın yarısından itibaren kamu yönetimi ve sosyo-ekonomik alanda ortaya çıkan şartlar, devletin çözmesi gereken yeni sorunları da beraberinde getirmişti. Nitekim, Kanuni döneminden sonra Osmanlı aydınları, devlet ve toplumda aksayan yönleri, teşkilatın ve müesseselerin içine düştüğü zaaf ve iktidarsızlığı görerek, sorunu teşhis ve tedaviye çalışmışlardır¹³⁷. Bunun bir sonucu olarak, devlet adamları ile bazı fikir ve kalem sahipleri, padişahlara ve yönetimden sorumlu devlet adamlarına risaleler ve lâyhalar yazıp sunmaya başlamışlardır. Nasihatname veya siyasetname de denilen bu eserler, hükümdarlara veya yöneticilere devlet yönetiminde nasıl hareket edeceklerini bildiren bir tür kamu yönetim bilimine ait eserlerdir¹³⁸.

Esasen, öteden beri bilim adamlarınca ve düşünürlerce, genellikle hükümdar ve yönetici kadroya ülke yönetiminde yol göstermek amacıyla bazı ahlak ve siyaset eserlerinin yazıldığı bilinmektedir. Sadece Osmanlılarda değil, eski Türklerde ve İslam devletlerinde, bu şekilde çok sayıda eser kaleme alınmıştır. XVI. yüzyıla birlikte Osmanlı Devleti'nde bu tür eserlerin Farsça veya Arapçadan tercüme edildiği, yahut bu gibi eserler örnek alınmak suretiyle yeni eserler meydana getirildiği görülmektedir¹³⁹.

Bu eserler Türk-İslam devletlerinde iktidarı denetim ve kontrol araçları olarak da görülmüşlerdir. “Emri bi'l-maruf nehyi ani'l-münker” yani “iyiliği emretmek ve kötülükten alıkoymak” şeklindeki İslam ilkesi, ulu'l-emr olarak isimlendirilen padişah ve diğer yöneticileri ikaz etmek ve yol göstermek amacıyla, bilginleri eser kaleme almaya sevk etmiştir¹⁴⁰. Osmanlılarda da görülen, iktidar sahiplerinin devlet yönetimiyle ilgili olarak ilmiyeden ve tecrübeli devlet adamlarından görüş talep etmeleri, meşveret yönteminin görünümü ve şûrâ prensibinin bir uygulaması olarak da değerlendirilebilir¹⁴¹. Nitekim aşağıda örneklerini vereceğimiz siyasetnamelerin bir kısmında, Osmanlı aydınları ve devlet adamları meşveretin önemini padişahlara hatırlatmışlardır.

¹³⁶ Yücel, Y.: Osmanlı Devlet Teşkilatına Dair Kaynaklar, Ankara 1988, s. IX,51.

¹³⁷ Gökbilgin, M.T.: “Tanzimat Hareketinin Osmanlı Müesseselerine ve Teşkilatına Etkileri”, Belleten, c. XXXI/121, 1967, s. 93 vd.

¹³⁸ Yücel, Anadolu Beyliklerinde, s. 806.

¹³⁹ Yücel, Kaynaklar, s. XVI.

¹⁴⁰ Akgündüz, Kanunnameler 8, s. 27.

¹⁴¹ Aydın, M.A., Türk Hukuk, s. 64.

Osmanlı Devleti'nde, siyasetnameler, kuruluş dönemi ile birlikte görülmeye başlanmakla beraber, III. Murad (1574-1595) devrinden itibaren devlet yapısında ortaya çıkan derin bozukluklar ve kanunların iyi işlememesi sonucu, bu tür eserlerin tercüme ve yazımına hız verilmiş; III. Mehmed (1595-1603) devri ile birlikte kanunnamelerin yerini büyük çoğunlukla lâyhalar, risaleler ve siyasetnameler almaya başlamıştır¹⁴². Bu risale ve lâyhaları, III. Selim ve II. Mahmud devrinde, devletin yeniden düzenlenmesi için sunulan ıslahat lâyhalarının ilk örnekleri olarak da kabul edebiliriz.

Lâyhaların bir kısmı sadece hükümdarlar için yazılmıştır. Vezirler ve diğer yöneticilere yönelik olanları da vardır. Bu eserlerin ortak noktaları; hepsinin yöneticilere birer rehber mahiyetinde yazılmış, amelî ve pratik bir gaye güden, genellikle siyaset konusunu teorik olarak ele alıp, bu mesele etrafında İslami görüşü ortaya koymaları olarak görülebilir¹⁴³.

Bu anlamda, hukuk tarihimizde ilk eser, İslamiyet devrinde Uygur ülkesinde yazılan Kutadgu Bilig'tir. Eserin gayesi XI. asırda Türklerin ahlak, hukuk ve devlet yönetimi alanındaki fikirlerini ve o devirdeki hukukî teşkilatı bir kitapta toplayarak, bu geleneksel kültürün gelecek nesillere geçmesini sağlamak; bunun yanında hükümdara ve diğer devlet adamlarına gelenekleri izah ve kültürü telkin etmektir¹⁴⁴.

İktidar sahiplerine meşvereti tavsiye eden ilk siyasetname örneği olarak İslam tarihinden İmam-ı Gazali'nin "Nasihatü'l-Mülük" adlı eseri verilebilir. Gazali, eseri Selçuklu sultanlarından Sencer'e takdim ve ithaf etmiştir. Eserde, devlet başkanında bulunması gereken özellikler anlatılmıştır. Bunlar arasında; "müşavere ile hareket etmesi" ve "asrında yaşayan ve ilmiyle amel olan bilginlerden öğüt istemesi" de sayılmıştır. Başkanın vekilleriyle nasıl meşveret edeceği ve kimlerle meşveret etmemesi gerektiği gibi konulara da eserde yer verilmiştir¹⁴⁵.

Siyasetname geleneğinin eski örneklerinden biri de, Sultan Melikşah'ın tavsiyesi ile Nizamülmülk tarafından kaleme alınan eserdir. Burada, Selçuklu Devleti'nin işleyişi, aksayan tarafları için alınması gereken tedbirler ve müesseselere işlerlik kazandırmak için yapılması gereken düzenlemeler anlatılır. Eserde, meliklerin, emirlerin, vezirlerin ve idarecilerin siyasi ahlak ve davranışlarının

¹⁴² Yücel, Kaynaklar, s. XVII; Akgündüz, Kanunnameler 8, s. 28.

¹⁴³ M. Sait: "Eski Devirlerde Siyasi Eserler ve Koçi Bey Risalesi", Mülkiye Mektebi Mecmuası, sy. 3, 1931, s. 27; Nizamülmülk: Siyasetname (çev. Nurettin Bayburtlugil), 2. baskı, İstanbul 1987, s. 5-6.

¹⁴⁴ Arsal, S.M.: "Kutadgu Bilig", İÜHFİM, c. XIII/2, 1947, s. 659.

¹⁴⁵ İmam-ı Gazali: Devlet Başkanlarına- Nasihatü'l-Mülük -(ter. Osman Şekerci), İstanbul 1969, s. 122 vd.

düzenlenmek istendiği görülmür. Bu bağlamda, padişahın devlet işlerini meşveret yöntemi ile görmesi tavsiye edilerek, meşveret edilecek kişilerin vasıfları üzerinde durulur: “İşler hakkında meşveret yapılacak kişinin kuvvetli görüşü olması gerekir. Bilgisi yanında pratiği olan kişi tercih edilmelidir”. Nizamülmülk meşveret ile ilgili düşüncelerini İslamî kaynaklara atıf yaparak güçlendirir: “Hz. Peygamber bile yücelik sahibi olmasına rağmen meşveret ile emrediliyorsa, kimse benim meşverete ihtiyacım yok diyemez”. Sonuçta, padişahın önemli bir meselede ihtiyarlar, bilginler ve dostları ile meşveret etmesinin gerektiğini söyler. Herkesin ve bilhassa ihtisas sahiplerinin o konuda bildiklerini söylemelerini, her bilginin zıt da olsa ortaya konmasının doğrunun ortaya çıkması için gerekli olduğunu belirtir¹⁴⁶.

İdris-i Bitlisi'nin Yavuz Sultan Selim'e arzettiği “Kanun-i Şehinşahi”, Osmanlı kamu hukukuna ait önemli bir siyasetnamedir. Devlet adamlarına yönelik tavsiyeler içerir: “...Sultan'a gerekdir ki, mühim meselelerde ve alınacak tedbirlerde, doğru rey sahipleriyle meşveret etsin, devlet erkânı ile konuşsun. İleri sürülen akıl ve fikirler üzerinde düşünsün. Aklî ve naklî delillerin teyid ettiği görüşü tercih etsin. Meşverete riayet ve erkan-ı devlete müracaat, onlara da devlet hizmetinde hırs ve şevk verir. Sultan sadece kendi reyi ile hareket ederse, din ve devlete zarar verir. Zira telahuk-ı efkar (fikirlerin birbirine eklenmesi) hakkın zuhuruna vesiledir; tek fikir ise hatadan korunmuş değildir...”. Ayrıca kendileriyle meşveret edilmeyen görevlilerin ümitsizliğe düşebileceklerini belirtir¹⁴⁷.

Kanuni devri sadrazamlarından Lütfi Paşa'nın “Âsafnâme”si veziriazamlık makamına gelecek olanlara yol göstermek amacıyla kaleme alınmış önemli bir eserdir. Sadâret sonrası ulaşılabilecek bir makam olmadığı vurgulanan eserde; “...veziriazam padişah alempenah hazretlerine umûr-u din ve devlete lazım olanı tevakkuf etmeyüp (çekinmeksizin) hakkı söylemek gerekdir” denilerek, veziriazamın padişah karşısında doğru ne ise onu söylemekten çekinmemesi gerektiği vurgulanır. Veziriazamın sahip olması gereken özellikler de eserde yer alan konular arasındadır¹⁴⁸.

1580 yılı dolaylarında III. Murad'a sunulmuş, yazarının ismi bilinmeyen “Hırzû'l-Mülûk” adlı eser önemli siyasetnameler arasındadır. Fatih ve I. Selim gibi padişahlar zamanında kamu görevlilerinin deneyimli, bilgili, akıllı ve görüşlerinden istifade edilen insanlar arasından seçildiği belirtilen eserde, padişahların; vezir

¹⁴⁶ Nizamülmülk, age, s. 133-134.

¹⁴⁷ Bkz. Akgündüz, Kanunnameler 3, s. 31; Ayrıca bkz. Tavakkoli, H.: İdris-i Bitlisi'nin Kanun-ı Şehinşahi'sinin Tenkidli Neşri ve Türkçeye Tercümesi, İÜEF doktora tezi, No: 37.

¹⁴⁸ Lütfi Paşa: Âsafname, İstanbul 1326, s. 9-18.

sayısının çok olmasının nedenini; onlarla, devlet işlerinin meşveretle görülmesi gerektiğinin bir işareti olarak yorumlamaları istenir. Padişahın ayak divanında vezirlerle müşavere yapması istenir. Padişah ve vezirde bulunması gereken özellikler üzerinde de durulan eserde; veziriazamın, önemli konularda, anlaşılamayan meselelerde kendi bildiğine göre hareket eden, kendini beğenmiş biri olmaması, bilenlere sorup danışması tavsiye edilmektedir¹⁴⁹.

XVII. yüzyıl başlarında, Osmanlı devlet ve toplum düzeninde başlamış çöküntüyü köklerine inerek Koçi Bey'den önce doğru tesbit etmiş ıslahatçı, "Kitâb-ı Müstetâb" yazarıdır. Eserde ismi ve hayatı hakkında bilgiye rastlanmayan yazar, eserini muhtemelen 1620 yılı dolaylarında II. Osman'a sunmuş olmalıdır. Koçi Bey ve Katip Çelebi'ye kaynak teşkil etmesi kuvvetle muhtemel eserde, yazar; bozulmanın temelini padişah otoritesinin zayıflaması ve parçalanmasında görür ve ilk belirtilerini Kanuni devrine kadar götürür¹⁵⁰.

XVIII. yüzyıl risale yazarları arasında en meşhurlarından biri Koçi Bey'dir. Devletteki erimeyi ve idaredeki bozulmayı gören padişah IV. Murad, Koçi Bey'den devletin ıslahı için lâyhalar yazmasını istemiş ve bu lâyhalar "arz tezkereleri" şeklinde yazılıp padişaha teslim edilmiştir. Eserin, IV. Murad ve Sultan İbrahim gibi genç ve tecrübesiz padişahlara yol gösterici olduğu görülmektedir. Risalede; geçmiş ile IV. Murad devri karşılaştırılmakta, duraklamanın sebepleri açıklanmakta ve o dönemde siyasette geçerli kurallardan bahsedilmektedir. Eserde, vezaret kurumuna büyük önem verilmektedir. Osmanlı Devleti'nde, ilk dönemde halife ve sultanların divan kurumuyla bizzat ilgilendikleri, divan toplantılarını yönettikleri ve divanda tecrübeli ve her işten anlar vezirler ve divan üyeleriyle işleri gördükleri anlatılır. Daha sonra, Kanuni'nin bizzat divanda bulunmayı kaldırdığı ve bununda "alemin ihtilaline" sebep olduğu belirtilir¹⁵¹.

"Devlet Adamlarına Öğütler" ya da orjinal ismiyle "Nesâyih'ül-Vüzera ve'l-Ümera" adlı eser, tecrübeli bir divan üyesi olan Defterdar Sarı Mehmet Paşa tarafından kaleme alınmıştır. Âsafnâme'ye atıf yapılan eserde; divan makamlarının ehline verilmesi üzerinde özellikle durulmakta ve defterdar ile kamu yönetiminde görev alacak olanların sahip olmaları gereken vasıflar belirtilmektedir¹⁵².

¹⁴⁹ Yücel, Kaynaklar, s. 150-158.

¹⁵⁰ Yücel, Kaynaklar, s. XIX-XXIII.

¹⁵¹ Bkz. M.Sait, agm, s. 27; Yücel, Kaynaklar, s. XVIII; Okandan, Tanzimattan Evvelki, s. 52 vd.; Koçi Bey Risalesi: (sad. Zuhuri Danışman), İstanbul 1993, s. 48 vd.

¹⁵² Defterdar Sarı Mehmet Paşa: Devlet Adamlarına Öğütler (der. ve çev. Hüseyin Ragıp Uğural), İzmir 1990, s. 64.

Meşveret usulü ile devlet işlerini görmeyi, iktidar sahipleri için, sahip olunması gereken önemli bir özellik olarak işleyen siyasetnameler, genellikle ahlakî eser niteliği göstermektedirler. Buldukları dönem içerisinde çeşitli saiklerle yazılan bu eserlerin, vicdana yönelik olmaları dışında bir yaptırımları bulunmamaktadır.

V. MECLİS-İ MEŞVERET DÖNEMİ

1. Ortaya Çıkışı ve Gelişmesi

Divan-ı Hümayun'un XVII. yüzyıl sonlarına doğru etkisizleşerek önemini kaybetmesine paralel olarak, sık sık toplanan önemli bir kurul "Meşveret Meclisleri"dir. Bununla birlikte, "encümen-i meşveret", "şûrâ meclisi" ya da kısaca "meşveret" adı da verilen bu kurul, imparatorluğun kuruluşuna kadar giden bir uygulama geçmişine sahiptir. Bundan da öte, kavram, Osmanlıda "divan"ı ortaya çıkaran Ortaasya ve İslamî köklere kadar uzanmakta, geleneksel, sosyal ve dinsel temellere dayanmaktadır.

Meşveret, ortaya çıkışında, olağanüstü toplantılarda bir karar alma yöntemi olarak görülmektedir. Osmanlılar, Türk-İslam uygulamasındaki divan geleneği içinde bu yöntemi sürdürdüler. Müşâvere ile karar alınan bir şûrâ meclisi niteliğindeki Divan-ı Hümayun'un güçsüzleşmesi ile birlikte meşveret yöntemi başka bir kurulda devam ettirmeye çalışıldı ve boşluğu dolduran bu kurula da "meşveret" denildi. Böylece hem "yapılan iş" hem de "kurul" adı olarak meşveret yerleşik bir kavram halini aldı.

Başlangıçta ayak divanı gibi uzun bir süre belli kurallara bağlı olmaksızın toplanan kurul; sık sık toplanmasına paralel olarak I.Abdülhamit ile başlayan ve III. Selim ve II. Mahmut ile devam eden dönemde kurumlaşmıştır.

A. Kurumlaşma Öncesi Dönem

Meşveret, kuruluş dönemi ile birlikte Osmanlı yönetim anlayışında yer alan önemli bir ilke olarak göze çarpmaktadır. Devletin kurucusu Osman Gazi ölüm döşğinde oğlu Orhan Gazi'ye vasiyetlerinde: "...*mühim devlet işlerini erbabı ile konuşasın*" diyerek tavsiyede bulunmuştu.

Kurumlaşma öncesi dönemde meşveret meclisi olağanüstü bir durum nedeniyle toplanmaktaydı. Savaş, padişah seçimi ve malî kriz gibi devlet yönetiminde karşılaşılan önemli olaylar meşveret sebebiydi. Özellikle savaş zamanları, alınacak tedbirlerin geniş katılımlı meşveretlerde tartışıldıktan sonra uygulamaya konulması

doğal bir ihtiyaçtı. Bu nedenle Katip Çelebi isabetli bir karar alabilmek için, savaş işlerinden anlayan herkesin fikrinin alınması gerektiğini vurgular¹⁵³.

Sultan I. Murat (1362-1389) devlet erkanını ve saltanat âyanını bir yere toplayarak müşâvere kıldı. Önce daha kimse söz söylemeden komutanı Hacı Evrenoz'a düşmanla nasıl savaş yapılacağını sorduğunda, Evrenoz Gazi: "...ben aciz bir kulum. Benim fikrimin ve reyimin ne değeri olur ki? Ordu kurmak ve cenk ahvalini bilmek sultanımın hakkında gelmiştir" dedi ve bütün beyler de onu desteklediler. Bunun üzerine Hünkar: "Beyler, gerçi Hakk'ın inayeti ile çok ordu yendim, çok cenk ettim. Ama onlar bu kalan cenk gibi değildir. Müşâvere etmek Resul'ün sünnetidir. İttifak etmek, gönül berkitmek (sağlamlaştırmak), gönül berkittirmek vaciptir" dedi. Sonra, Evrenoz Gazi'nin tecrübeli ve meseleyi bilen birisi olarak fikirlerini aldı. Kendi fikrinin de o yönde olduğunu belirtti. Sonra diğer beylerin fikirlerini sordu. Onlar da böyle düşündüklerini söylediler¹⁵⁴. Osmanlı Devleti'nde geleneksel mirasın da etkisiyle, askerî politikaların devlet yönetiminde çok önemli bir yer tuttuğu görülmektedir. Bu nedenle doğru bir değerlendirme ve isabetli karar almak için sık sık meşveret usulüne başvurulmuştur.

Sultan I. Mehmet askerî meseleler üzerinde sık sık vezir, beyler ve komutanlar ile meşveret etmekteydi¹⁵⁵. Fatih'in Uzun Hasan üzerine varmak hususunda vezir ve paşalarla müşâvere ettiği bilinir¹⁵⁶. Meşverette ittifak ile alınan kararın padişahların moralini artırdığı görülmektedir.

Padişah öldüğünde yerine geçecek olan şehzadenin belirlenme yollarından biri seçim idi. Bu yüzden yeni padişahın tahta çıktığını bildiren cülûs fermanlarında, padişahın; "ittifak-ı ashabı ârâ ve şûrâ"nın seçimiyle tahta geçtikleri belirtilmekteydi¹⁵⁷.

Osmanlılarda, bir karar alma yöntemi olarak meşveret sürekli canlı tutulmuştur. Peçevi Tarihi'nde Kanuni devri anlatılırken: "...eskiden veziriazamlar ve yüksek makam sahipleri adet olduğu üzere, kendi başına iş görmezler, saltanat ve hilafet işlerinde meşveretsiz bir harekette bulunmazlardı" denmektedir¹⁵⁸. Katip

¹⁵³ Mumcu, DH, s. 157.

¹⁵⁴ Neşri Tarihi, c. I, s. 130-131.

¹⁵⁵ Neşri Tarihi, c. I, s. 184-185.

¹⁵⁶ Neşri Tarihi, c. II, s. 186-187.

¹⁵⁷ İnalçık, Saltanat Veraseti, s. 82; Aydın, M.A., Türk Hukuk, s. 138.

¹⁵⁸ İbrahim Peçevi: Peçevi Tarihi (sad. Murat Uraz), c. I, İstanbul 1968, s. 105.

Çelebi, III. Mehmet zamanında, “Allahın; işleri aranızda danışın” emrine uyularak padişah otağında yapılan meşvereti anlatır¹⁵⁹.

Zamanla devlet bünyesinde bozulma alametlerinin ortaya çıkışı ve buna çözüm aramanın zorunlu hale gelmesi, meclis-i meşveret ya da kısaca meşveret toplantılarını belirginleştirmeye başlamıştır. Devletin belli başlı diğer sorunlarının da işten anlar kişilerin çağrıldığı meşveretlerde halledilmesine çalışılmıştır¹⁶⁰. Nitekim XVII. yüzyıl ortalarında devletteki bozulmaya çare bulabilmek amacıyla bir ferman yayınlanmıştı. Burada: “*Güngörmüş devlet adamları ile tecrübeli divan ehli bir yere gelip devletin nabzına bakalar ve bu derdin ilacı nedir, göreler...*” denmekteydi. Vezir defterdar paşa başkanlığında toplanan meşveret; gelirin azlığını, giderin çokluğunu ve bunun sonucunda da reayanın halsiz düşüp şaşırıldığını tesbit etmiş, asker sayısının görünürde çoğalmasının ayrı bir mesele oluşturduğunu görmüştür. Heyete katılan Katip Çelebi, konu ile ilgili düşüncelerini ve tedbirlerin neler olabileceğini bir rapor halinde yazmış ve ismine “Düstûrü’l-amel li-islâhi’l-halel” demiştir¹⁶¹.

1652 yılında, IV. Mehmet zamanında, hazine ve genel olarak devlet işlerinde meydana gelen bozulma üzerine, padişahın başkanlığında; vezir, müftü, kapudan paşa, defterdar, Anadolu ve Rumeli kazaskeri ve diğer devlet büyüklerinden oluşan bir meşveret meclisi tertip olunmuştu¹⁶². Divan üyelerinin de bu meşveretlerde yer alması, devlet sorunlarının daha geniş bir düzeyde görüşülüp, karar altına alınması ihtiyacının bir sonucudur.

Padişah Divanı XVII. yüzyıl sonlarına doğru iyice yozlaşınca, işlerin ağırlıklı olarak veziriazam divanına geçtiği görülür. Burada işlerin karşılıklı danışma ve görüşme ile halledilmesi pek mümkün olmuyor; veziriazam kendi başına daha rahat hareket edebiliyordu. Fakat zamanla bunun sakıncaları görülmüş ve anlaşılmış, Divan-ı Hümayun’un boşluğunu dolduramayacağı farkedilmiş olmalı ki; “devlet şûrâsı” olarak görülen meşveretler daha sık toplanmaya başlamıştır. İmparatorluğun içerisinde bulunduğu şartların da meşveretleri öne çıkardığı söylenebilir. Divan-ı Hümayun’un doğurduğu boşluk döneminde etkili olan veziriazam divanı, meşveretlerin bir karar organı olarak sıkça toplandığı dönemde, bürokratik işleri görmeye devam etmiştir. Sıkça toplanan meşveretler kurumlaşmayı da beraberinde getirmiştir.

¹⁵⁹ Gökyay, O.Ş.: Katip Çelebi’den Seçmeler, İstanbul 1968, s. 48-54.

¹⁶⁰ Mumcu, DH, s. 157.

¹⁶¹ Bkz. Gökyay, age, s. 155-161.

¹⁶² Naima Tarihi, c. V, s. 2313.

B. Kurumlaşma Dönemi

a. III. Selim Devri

13 Nisan 1789'da padişah olan III. Selim tahta çıktığı zaman, dağılma sürecine girilmiş olmasına rağmen coğrafi genişlik itibariyle Osmanlı Devleti, hala dünyanın en büyük imparatorluğuydu. Devletin ıslahât yapmak suretiyle düzeltilebileceğine inanan yeni padişah, programını iki nokta üzerinde toplamıştı: 1- İmparatorluğun varlığını korumak, 2- Devlet düzenini yeni temellere dayandırarak yeni bir düzen oluşturmak¹⁶³. Nizam-ı Cedit olarak da adlandırılan bu yeni düzenin ağırlık noktasını askerî ıslahât oluşturmakla beraber; siyasî, idarî, adlî ve iktisadî yeniliklere de yer verilmekteydi¹⁶⁴. Padişah, Fransa kralı XVI. Louis'e göndermek için Ratip Efendi aracılığıyla kaleme aldığı mektubunda¹⁶⁵, ıslahâtın ne yönde olacağını; "...ben âbâü ecdadımın kanunlarını bu vaktin tabiat ve nizamına göre ihya edeceğim..." sözleriyle belirtmekteydi¹⁶⁶.

III. Selim'in reformlarından, siyasal sistemin düzeltilmesine ilişkin olanları arasında, meşveret usulünün yeni bir hüviyet kazandırılarak canlandırılıp geliştirilmesi çabaları en dikkat çekici olanlardan biridir. Bu geleneksel usul, iki şekilde ihya edilmeye çalışılmıştır. Birincisi, halkın da dahil edildiği geniş bir kesimden, hatta yabancılardan devlet işlerinin durumuyla ilgili olarak lâyhalar (raporlar) istenmesi; ikincisi, meclis-i meşveretin yeniden düzenlenerek kurumsallaştırılması girişimleridir¹⁶⁷.

Her alanda ıslahata ve bilhassa düzenli ordu oluşturulmasına büyük önem veren padişah; bir devletin düzeninin büyük ölçüde değiştirilip yenilenmesinin yeni bir devlet meydana getirmekten daha güç olduğunun farkındaydı. Onun için her ne yapılmak gerekirse, umumun ittifakı ile yapılmasının sağlanması için, halk da dahil önde gelen bilginlere ve devlet adamlarının büyüklerine devlet düzenine ilişkin birer lâyiha kaleme almalarını emir ve irade etmişti. Bu amaçla 1792 yılında yayınlanan hatt-ı hümayunda: Devlet nizamına dair herkesin fikirleri kaleme alınıp sonra hepsi

¹⁶³ Özkaya, Y.: "III. Selim'in İmparatorluk Hakkındaki Bazı Hatt-ı Hümayunları", Türk Dünyası Araştırmaları Dergisi, Nisan 1987, s. 73.

¹⁶⁴ Karal, age, s. 187.

¹⁶⁵ Padişahın XVI. Louis ile haberleşmesi ve mektubun içeriğiyle ilgili olarak bkz. Uzunçarşılı, İ.H.: "III. Selim'in Veliht İken Fransa Kralı Lûi XVI İle Muhabereleleri", Belleten, c. II/5-6, 1938, s. 189 vd.; Ayrıca bkz. Soysal, İ.: Fransız İhtilali ve Türk-Fransız Diploması Münasebetleri (1789-1802), Ankara 1964, s. 55 vd.

¹⁶⁶ Karal, age, s. 19.

¹⁶⁷ Tanör, B.: "Anayasal Gelişmelere Toplu Bir Bakış", TCTA, c. I, İstanbul 1985, s. 12.

birden akli selim sahiplerinin ittifakı ile araştırılıp seçilerek yeni kanunlar vaz'ı ile bundan sonra bunların gereğince hareket edilip işlerin bu prensiplere göre yürütülmesinin padişahın isteği olduğu, şimdiden işe girişmek gerektiği, bu hususta kimsenin haddi ve vazifesi aranmayıp hatası gözetilmeyeceği, herkesin din ve devlete yararlı bildiği düşüncelerini kaleme alıp, sonra maddeler topluca ve öz olarak yazılıp hangisi uygun görülürse bütün teferruatı ve gerekli şartlarıyla kaidelerin tafsilatlı olarak yeniden kaleme alınması tenbihleri yazılı idi¹⁶⁸.

Lâyihaların istendiği kesim halkın da içinde bulunduğu herkes olunca, içlerinde; doğruluktan mahrum, konudan ve maksattan uzak, birbirine aykırı ve farklı fikir ve teklifler vardı ki, ortak nokta bulmak fevkalade zordu. Genel bir meşverette bunun yapılması mümkün iken¹⁶⁹ böyle bir yola gidilmesi, halkın da içinde bulunduğu geniş bir katılımın arzulandığını göstermektedir.

Lâyihalar arasında yirmi iki tanesi¹⁷⁰ dikkate değer olup, bunlar arasında; mülkî, askerî ve dinî makamlarda bulunan kişiler yanında, dönemin meşveret meclislerinde yer alan ünlü devlet adamları da bulunmaktaydı. İçlerinde, Osmanlı ordusundaki bir Fransız subay ile İstanbul'da İsveç elçiliğinin tercümanı olan meşhur Ermeni tarihçi d'Ohsson da vardı¹⁷¹.

Raporlar, III. Selim tarafından tek tek okunmuştur. Bu lâyihalardan; askerinin düzene konulması, yevmiye meselesi, yani askerinin ulûfesi ve topçu, humbaracı ve başkaca ocaklarda yapılacak reformlara dair olan fıkralar özet halinde çıkarılarak toplanmıştır¹⁷². Padişah, kurduğu mecliste bu raporlar üzerinde müzakerelere girişmiş: "...devletten yalnız ben hissedar değilim, siz dahi hissedarsınız..."¹⁷³ diyerek, bu suretle müşavere usulüne ve fikir sahiplerine önem verdiğini göstermiştir. Ancak kendisinin lâyihalardan beklediği esas fayda; bu çok güç ve tehlikeli islahât işinde yalnız kalmamak, alınacak kararların sorumluluğuna belli başlı devlet adamlarını da ortak etmektir¹⁷⁴.

¹⁶⁸ Tarih-i Cevdet III, s. 1407-1408.

¹⁶⁹ Cevdet Paşa, bu kadar geniş halktan, tamamen kendilerine meçhul bir konu hakkında görüş istenmesini beyhude bir hareket olarak görür (Tarih-i Cevdet III, s. 1409).

¹⁷⁰ Lâyihaların içeriği ile ilgili olarak bkz. Irmak, S.: Devrim Tarihi, İstanbul 1967, s. 58 vd.; Akçura, Y.: Osmanlı Devletinin Dağılma Devri (XVIII ve XIX. Asırlarda), Ankara 1985, s. 40-43.

¹⁷¹ Turan, O., Hakimiyet, s. 582.

¹⁷² Tarih-i Cevdet III, s. 1411; Karal, age, s. 36.

¹⁷³ BOA, HH., Nr. 9410.

¹⁷⁴ Karal, age, s. 35.

Lâyihalar yolu ile devlet işlerine dair fikir alma yöntemi klasik dönemde de uygulanmıştı. III. Selim ıslahat lâyhalarının klasik dönemdekilerden farkı, Batıyı örnek alma isteğinin de ağırlık kazanmasıdır¹⁷⁵.

I. Abdülhamid (1774-1789) dönemi ile birlikte yavaş yavaş kurumlaşmaya yönelen meclis-i meşveret, III. Selim zamanında yeni bir kimlik kazanmıştır. Dönem gelişmeleri ve nizam-ı cedit programının yürütülmesi de, kurumlaşmış böyle bir meclisi zorunlu kılmaktaydı. Temsil niteliği olmasa da, devlet ileri gelenlerinden oluşan, geniş katılımlı bu meclis, Divan-ı Hümayun'un iç ve dış yetkilerini de kullanmaktaydı¹⁷⁶.

Her işin meşveret ile görülmesini isteyen padişah hatt-ı hümayunlarında sık sık bu noktayı vurgular: *"...Sefer-i hümayunum umûrlarına, vesair ibadullah işlerine, gönül birliğiyle, Allah için bildikleri kadar söyleyerek, sadakat ederek nizam verecek vakitlerdir. Bu zamanda dahi böyle kimse birbiriyle ittifak etmedikçe ne zaman iş görülür? Ben sana mukaddem yine bunun için hat gönderdim ve sefer maslahatları evvelce görülmelidir; din ve devletin nizamı için şer'an, kanunen bir maslahat olup da ben anın hilafına emir mi ettim. Yarın ahirette bunlar için Tanrı benden sormaz; zira ben size her türlü ısmarladım..."*¹⁷⁷. Böylece padişah, devletle ilgili önemli işlerin meşveret usulü ile çözümlenmesini isterken sorumluluğun da meşverettekilere ait olduğunu; çünkü işlerin yürütülmesi için alınacak kararların meşverette kararlaştırıldığını ve kendisinin de halkın iyiliği için alınacak kararı uygulamaya hazır olduğunu belirtmektedir¹⁷⁸.

III. Selim daha sonra Fransız generali Napolyon'un Mısır'ı işgali üzerine de: *"Bu hususta padişah ve vezir reyî olmaz. Bu madde-i cesime benim ve senin ve şeyhülislam ve sudur-ı kiram ve rical-i devletin ve cümlelerindir. Çünkü meclis-i şûrâ akdiyle söyleşilecek...Allah için herkes bildiklerini ve mülâhazalarını söylesünler..."*¹⁷⁹ diye ısrar etmektedir.

Padişahlar, imparatorluğun kuruluş ve gelişme dönemlerinde bizzat sefere katılmakta idiler. Ancak bu gelenek sonradan kaldırıldı. 1789 yılında Kaymakam Paşa başkanlığında toplanan meşveret, cengaver bir padişah olduğuna inanılan III. Selim'in sefere katılmasına karar vermişti. Bunu istemiyerek kabul eden padişah yazdığı hatt-ı hümayunda: *"Mukaddemki meşveretimizde senin sefere hareketin farz mesabesinde*

¹⁷⁵ Bkz. Yücel, Kaynaklar, s. XVI.

¹⁷⁶ Gencer, age, s. 104; Seyitdanlıoğlu, age, s. 16.

¹⁷⁷ Karal, age, s. 114.

¹⁷⁸ Özkaya, agm, s. 78.

¹⁷⁹ Turan, O., Hakimiyet, s. 582; Karal, age, s. 149.

elbet gidersin deyu bana cevap verdiniz. Ben de giderim dedim. Ben o vakit ibtida giderim demedim idi. Bu reyi siz ettiniz ve kapıya hat yazdırıp bütün dünyanın diline düşürdünüz...Bu kadar Frenk devletleri ve bu kadar ocaklar ve âmm beyninde ben kendimi yalancı ve kezzab dedirmem...”¹⁸⁰ derken aynı zamanda meşveret meclisinin yetkilerine de işaret etmekteydi.

Meselelerin meşveret ile çözülmesini isteyen padişah, herkesi serbestçe fikirlerini beyana davet etmektedir: *“Umûr-u devletim için her zaman bu kadar meşveretler oluyor. Hiç bir maddeye karar verilmiyor. Meşveret Allah emri ve sünnet-i şeriftir. Niçin böyle oluyor, herkes meşverette söylemiyor, ittifak etmiyor”¹⁸¹.* Bununla birlikte, padişah her meselenin meşverette halledilemediğini de görmektedir. Saltanatı süresince tek başına ve istibdatçı olmayan padişahın, hatt-ı hümayunlarında vurguladığı temel esas; “ rey, devlet adamlarının; infaz kararı padişahındır” anlayışı olmuş ve meşveret sonucu alınan kararları uygulayacak güçlü bir otorite için çaba göstermiştir¹⁸².

b. II. Mahmut Devri

III. Selim’in meşveret usulü lehine attığı önemli adımlar meclis-i meşvereti kurumlaştırırken, II. Mahmut (1808-1839) döneminde, bu kurul, daha çok “meclis-i şûrâ” adı altında en olgun dönemini yaşamış, dönem sonuna doğru ise yerini sürekli meclislere bırakmıştır. Yeni padişahın tahtta bulunduğu dönem içerisinde, şûrâ meclisinin yoğun olarak toplandığı ve çalıştığı görülmektedir. Yapılan ıslahâtlarda bu meclislerin önemli katkıları olmuştur¹⁸³.

II. Mahmut tahta çıktığında, devlet; biri merkezde bozguncu ve anarşi unsuru haline gelen yeniçerilerin düzene konulması ve modern bir askeri sınıfın kurulması, diğeri de eyaletlerde keyfi hareket eden âyanın itaat altına alınması gibi iki büyük sorunla karşı karşıya idi¹⁸⁴. Devletin içerisinde bulunduğu bu durum karşısında, devlet deneyimi olmayan sadrazam Alemdar Mustafa Paşa sık sık meşveret toplantıları düzenlemekteydi. Sened-i İttifak’ın imzalandığı “meşveret-i âmme” bu toplantıların en önemlilerinden birisiydi¹⁸⁵.

¹⁸⁰ HH., Nr. 9335.

¹⁸¹ Karal, age, s. 148.

¹⁸² Karal, age, s. 115,148.

¹⁸³ Seyitdanlıoğlu, age, s. 17.

¹⁸⁴ Turan, O., Hakimiyet, s. 597.

¹⁸⁵ “Meşveret”, Ana Britannica Genel Kültür Ansiklopedisi, c. 15, İstanbul 1989, s. 620.

Öncelikle, keyfi davranan âyan ve henedanların itaat altına alınmaları düşünülmekte ve gerekli “meşveret-i âmme” toplanarak ittifak-ı ârâ (oybirliği) ile ıslahâta girilmek istenmekteydi. Bu amaçla, “şöhretli ağa ve âyan”a davetiye gönderildi. 8 Eylül 1808’de Kağıthane’de meşveret-i âmme (genel toplantı) gerçekleştirildi. Alemdar Mustafa Paşa; “padişah iradesiyle taşra derebeylerini İstanbul’a davet ettiklerini ve alınması gerekli tedbirler için toplandıklarını” anlattı. Bunun üzerine, başlayan müzakerelerde; yeniçeri ocağına bağlılık ifadeleri tekrarlanmakla birlikte, modern bir askerî sınıfın kurulması kabul ediliyor; taşra âyanına tanınacak haklar ile beraber onları merkeze bağlamanın imkanları üzerinde uzlaştırıcı kararlar alınıyor ve böylelikle devlet düzeni ve otoritesinin sağlanmasına çalışılıyordu. Meşveret-i âmme, Osmanlı Devleti ile ona bağlı bazı âyan ve beyler arasında bir “İttifaknâme/Sened-i İttifak” yapılması ile dağıldı¹⁸⁶.

Sultan II. Mahmut, sonra bir hal çaresine bakmak üzere, istemiyerek de olsa sözleşmeyi imzaladı. Zira, padişah tarafından böyle bir metnin imzalanması zorunluluğu doğmuştu. Bu yönüyle, Sened-i İttifak’ı ortaya çıkaran meşveret-i âmme Osmanlı tarihinde ilk olma özelliği taşır. Gerçi, meşveret usulü ile devlet işlerinin görüldüğü Divan-ı Hümayun ve genel olarak meşveret meclisleri bir anlamda padişahın iktidarını sınırlayan organlar olarak görülse de; bu daha çok padişahın iradesine bağlı olan “fiilî bir sınırlandırma”dır. Meşveret-i âmme sonucu ortaya çıkan böyle bir “ittifakname”yi onaylamak zorunda kalan hükümdar, ilk defa; kendi dışındaki bir kuvvetin zorlamasıyla “hukukî bir sınırlandırma”ya tabi tutulmaktadır¹⁸⁷. Buradan hareketle, meşveret kararı ile ortaya çıkan bu durum, demokratik bir yöneliş olarak kabul edilmektedir. Osmanlı tarihinde görülen ve bazıları feci olaylarla son bulan bir kısım “ayak divanı”nda da, padişah kendi dışındaki güçlerin zorlamasıyla bazı kararlar almak zorunda kalmışsa da; burada, isyan halindeki “fiilî bir güç” karşısında kalınan zorunlu bir durum söz konusu olup, Sened-i İttifak’ı doğuran “meşveret-i âmme”ye karşılık hukuksal bir nitelik de kesinlikle yoktur.

¹⁸⁶ Tarih-i Cevdet V, s. 2242; Turan, O., Hakimiyet, s. 597. Sened-i İttifak’ın içeriği ile ilgili olarak geniş bilgi için bkz. Özsoy, R.: “Sened-i İttifak ve Türk Demokrasi Tarihindeki Yeri”, HÜEFD, c. 4/1, 1986, s. 24-30; Akın, İ.: Türk Devrim Tarihi, İstanbul 1983, s. 17 vd.; Özçelik, S.: “Sened-i İttifak”, İÜHFM, c. 24/1-4, 1959, s. 4 vd.

¹⁸⁷ İlk merkezîyetçi Türk devletini temsil eden Osmanlı İmparatorluğu, böylece, siyasi hakimiyetini feodal bir esasa göre taksime uğratmaktaydı. Bu durum, Ortaçağ Avrupasında asırlarca hüküm süren feodalitenin oluşumuna göre meydana gelmekteydi. Eğer imparatorluk ve dünya şartları devam etse idi; Avrupaya benzer bir feodalizm ortaya çıkabilir ve kralların yetkilerini sınırlayan ve kontrol eden meclisler gibi siyasi müesseseler bizde de doğabilirdi. Zira, mevcut durum, müzakereler ve Sened-i İttifak böyle bir gelişmeye uygun düşmekteydi (Turan, O., Hakimiyet, s. 598).

Bu dönemde meşveret usulü ile devlet işlerinin görülmesine devam edilmiştir. Fatih Camii'nde Rus ulti-matomuna karşı; 1822'de Mora Ayaklanması üzerine; 1827'de Navarin Olayı vesilesiyle;1826'da Eş-kinci Ocağı adlı yeni bir ocağın kurulması kararları için çok geniş katılımlı meşveretler toplanmıştır¹⁸⁸.

Yeniçeri Ocağı da, çok sık olarak meşveret gündemini oluşturmuştur. 1824'de şeyhülislam konağında seçkin bir topluluğun katılımıyla yapılan meşveret-i âmme; yeniçerilerin ve genel olarak askerinin durumunu ele almış ve ortalığı karıştıran askerlere ceza verilmesini kararlaştırmıştır. Yeniçeri Ocağı'nın ilgasına da kurulan bir meclis-i şûrâ tarafından karar verilmiş, durum padişaha arz edilince, derhal meclis kararının yerine getirilmesi için hatt-ı hümayun yayınlanmıştır¹⁸⁹.

1826'da Yeniçeri Ocağı kaldırıldıktan sonra II. Mahmut Kubbealtı'nda devlet erkanını topladı ve onlara mülki idarede yapılması zaruri olan şeyleri anlattı: *"...Bundan sonra ittihad-ı ârâ ile umûr-u memleketi tanzim ve ibadullahın ahvalini ıslah edelim...Sair mehamm-ı umûr-u âdiye ve mesalih-i hayriyeyi sizler mütalaa ve müzakere ile arz ve inha ediniz. Ben de tesviyesine müsaade ederim..Mehamm-ı umûr-u mülkiyenin tesis ve tensikin edip cümleiniz daire-i hümayunda âram ediniz. Kalben va kaliben birlikte olalım..."*¹⁹⁰. Böylece II. Mahmut bizzat kendisinin de katılacağı, adeta sürekli bir "devlet şûrâsı"nın ilk adımlarını atmaktaydı. Bu heyet sarayda çalışacak, çeşitli alanlarda ıslahât hareketlerine teşebbüs edecektir.

Bu girişimlerin bir uzantısı olarak, II. Mahmut döneminin son yıllarında merkez teşkilatında önemli değişiklikler yapılmıştır. Merkezî idareye yeni bir şekil verilerek yürütme düzenlenirken, adlandırmalarda Avrupa modeli taklit edilmiştir¹⁹¹. Bu çerçevede, ikinci divanı-Babıâli kanalıyla gelen bürokratik ağırlıklı yapı Meclis-i Vükela ile Avrupa usulü kabine sistemine dönüştürülmüştür.

Girişilecek yeniliklerin, meclis ve heyetlerde her yönüyle müzakere edildikten sonra karara bağlanmasından doğacak faydaları dikkate alan II. Mahmut, yeni bazı kurulların oluşmasını sağlamıştır. Zira, 1826'da Yeniçeri Ocağı'nın kaldırılmasından sonra yapılacak yenilikler, geniş çaplı ve yoğun bir çalışma gerektirmekteydi. Bu reform girişimleri ve ilanı tasarlanmakta olan "Tanzimat"; Divan-ı Hümayun gibi sürekli toplanan, belirli kurallar çerçevesinde çalışan, belirli bir mekanı olan ve

¹⁸⁸ Üçok, C.: Siyasal Tarih (1789-1960), 3. baskı, Ankara 1980, s. 67-70; Turan, O., Hakimiyet, s. 602-606.

¹⁸⁹ Tarih-i Cevdet VI, s. 2941 vd. Yeniçeriliği ilga eden fermanın içeriği için bkz. Irmak, age, s. 79.

¹⁹⁰ Tönük, V.: Türkiye İdare Teşkilatının Tarihi Gelişimi ve Bugünkü Durumu, Ankara 1945, s. 88 vd.

¹⁹¹ Ortaylı, İ.: İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı, 3. baskı, İstanbul 1995, s. 110.

üyeleri belirlenmiş olan düzenli kurullarla sağlanabilirdi. Meclis-i meşveret ya da meclis-i şûrâ yapısı gereği bu ihtiyacı karşılamaktan uzaktı. Çünkü, bu meşveretlere katılan devlet adamları ve diğer katılanlar, belli görevleri olan kişiler olup daha fazla bu görevler ile meşgul olduklarından, meclis-i şûrâ düzenli olarak toplanamamakta ve işlerin aksaması söz konusu olmaktadır¹⁹². Bu sıkıntılar gözönüne alınarak, sivil bürokrasi, askerî erkan ve ilmiyeden seçilen kişilerden oluşan ve meşveret usulünü daha belirli bir biçime sokan üç önemli meclis kurulmuştur¹⁹³.

Bu çerçevede, ilk olarak askeri reformları düzenleyip uygulamak amacıyla Bâb-ı Seraskerî’de toplanacak olan Dâr-ı Şûrâ-yı Askerî kuruldu. İkinci olarak, yeni düzenlemelerle meydana getirilen Başvekalet için danışma kurulu olarak çalışmak üzere Dâr-ı Şûrâ-yı Babîâli oluşturuldu. Üçüncü olarak da, bu iki meclisin üzerinde çalışmak üzere Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye kuruldu¹⁹⁴.

Batı müesseseleri hakkında az da olsa bilgi sahibi olan Osmanlılar bu yeni meclisleri Batı parlamentolarına benzetmekteydiler. Oysa bu meclisler, aslında Osmanlı Devleti’nde, XVIII. yüzyılda kurumlaşan meşveret meclisinin devamından başka birşey değildi. Yeni meclislerin, kamu hukukumuz açısından taşıdığı anlam; parlamento öncesi yasama meclislerinin ortaya çıkmalarında kaynak rolü oynamaları ve bu meclislerin, bazen benzetildikleri bakanlar kurulu şekillenmesine doğru bir adım oluşturmalarıdır¹⁹⁵.

2. Toplanma, Çalışma ve Karar Usulü

Meşveret meclislerinin iki şekilde toplandıkları görülmektedir:

- 1- Padişahın isteği üzerine gerçekleştirilen meşveretler.
- 2- Böyle bir istek dışında veya isteğe bağlı olmaksızın kurulan meşveretler.

¹⁹² Seyitdanlıoğlu, age, s. 18.

¹⁹³ Berkes, N.: Türkiye’de Çağdaşlaşma, İstanbul 1978, s. 165.; Akın, age, s. 22.

¹⁹⁴ Okandan, R.G.: “Amme Hukukumuz Bakımından Tanzimat, Birinci ve İkinci Meşrutiyet Devirlerinin Önemi”, İÜHFİM, c. XV/1, 1949, s. 17 dn.1.; Seyitdanlıoğlu, age, s. 35. Kubalı, klasik dönemin istişare organı Divan-ı Hümayun’u, yeni kurulan bu sürekli istişare organları ile karşılaştırırken; Divan-ı Hümayun’u, fonksiyon ayrılığı prensibine göre çalışmayan ve müstakil bir hukuki hüviyetten yoksun bir istişare organ olarak görür (Kubalı, age, s. 52).

¹⁹⁵ Findley, age, s. 120. Findley, meşveret meclislerinin bir devamı olarak Meclis-i Vâlâ’nın önem verilerek devam ettirilmesini; “II. Mahmut’un istişare merkezini saraydaki geleneksel yerine getirme çabasının başka bir göstergesi olarak” yorumlamaktadır (s. 121).

Padişahın isteği üzerine gerçekleştirilen meşveretler;“isteğin”, şeklen, padişah buyruğu olan bir hatt-ı hümayunun veziriazama yollanması ile belirginleşir. Ortaya çıkan önemli bir sorun, böyle bir meşveret talebi için gerekçedir. Padişah meşveret talebinde bizzat bulunabileceği gibi, çevresinin de etkisiyle böyle bir yola başvurabilmektedir¹⁹⁶.

Padişah, isteği üzerine toplanan meşveretlere, şart olmamakla birlikte genellikle katılmaktadır. Ordunun başında seferde olduğu zaman ise hemen hemen sürekli bu meşveret toplantılarında bulunmakta ve başkanlık etmektedir. 14 Ağustos 1695 Cuma günü Belgrad’da sefer durumu görüşülmek üzere meşveret yapılması ferman edilmişti. Bu toplantıya vezirler, beylerbeyleri, beyler, ulema, ocak ağaları, ocak ileri gelenleri ile serhad ihtiyarları katıldı. Toplantı açıldığı zaman, padişah II. Mustafa orada bulunanların hepsine birden: “*Varadin kalesin muhasara etsek makul mudur?*” sorusunu sordu. Söz alan üyeler, yaptıkları konuşmalarda gerekçeleriyle birlikte Tamışvar kalesine gitmenin; “sefer-i hümayundan bu yıllık beklenen faydalar da elde edilmiş olmak” açısından daha yararlı olacağı fikrini beyan ettiler. Bu görüş, toplantıya katılanlarca da uygun görüldüğünden Tamışvar kalesine gidilmesi karara bağlandı¹⁹⁷.

Padişahın katılmadığı zamanlarda, meşveret, genellikle veziriazamın başkanlığında toplanmaktadır. 1710 yılında III. Ahmet döneminde, Bender muhafızı vezir İzmirli İsmail Paşa’dan ve Boğdan beyinden gelen raporlarda, Rus çarının barış şartlarına aldırmadığı bildirilince: “...müşâvere olunup layık ne ise rikâb-ı hümayunuma arz olunsun” şeklinde bir hatt-ı şerif çıkmıştı¹⁹⁸.

Padişahın isteği dışında veya böyle bir isteğe gerek kalmaksızın toplanan meşveretler, genellikle olağanüstü bir olay üzerine “akt” edilirler. Bunları da iki, hatta veziriazamın seferde ordu başında “serdar-ı ekrem” sıfatı ile çok geniş yetkilerle donandığı dönemlerde kurduğu meşveret meclislerini de eklersek, üç grupta toplamak mümkündür:

İlk grubu, padişah öldükten sonra yerine kimin geçeceğini tesbit etmek için yapılan meşveretler oluşturmaktadır. Özellikle, padişah öldüğünde yerine kimin geçeceği ile ilgili olarak yerleşik bir kural oluşturulamayan döneme kadar, zaman zaman oluşturulan meşveretlerdir. Bu durumda devlet ileri gelenleri toplanarak yeni

¹⁹⁶ Mumcu, DH, s. 158.

¹⁹⁷ Nusretname I, s. 60.

¹⁹⁸ Nusretname II, s. 278.

padişahı seçmektedir. I. Murad'ın ölümünden sonra (1389), savaş alanında toplanan böyle bir meclis, şehzade Bayezid'in padişah olmasını kararlaştırmıştır¹⁹⁹.

1695 yılında II. Ahmed'in ölümü üzerine Sadrazam Ali Paşa Edirne'de bulunan vezirleri, ulemayı, ocak ağaları ile ileri gelenlerini ve divan memurlarını sarayına çağırarak Sultan Ahmed'in yerine padişahlığa kimin getirileceği konusunda meclis oluşturdu. Toplantıda, bu konuda merhum Sultan Mehmed'in büyük şehzadesi Sultan Mustafa üzerinde oybirliği olduğu belli olunca karar Babüssaade Ağa'sına bildirildi²⁰⁰.

İkinci grubu, padişahın çeşitli nedenlerle tahttan indirilmesi için yapılan meclisler oluşturmaktadır. Gerek kişisel yetersizlikler, gerekse büyük tepki çeken yönetim tarzlarının sebep olduğu bunalımlar, padişahları böyle bir son ile karşı karşıya bırakabilmektedir. Padişah I. Mustafa (1618) ve İbrahim'in (1648) tahttan indirilmeleri, bu şekilde olmuştur²⁰¹.

Padişahların ordunun başında sefer geleneğini terk etmeleri ile birlikte sadrazamların "serdar-ı ekrem" sıfatı ile, sefer güzergahlarında kurdukları meşveretler önem kazanmıştır. Çünkü, Osmanlı Devleti'nde geleneksel yapının da etkisiyle askerî yapı ve dolayısıyla ordunun durumu önemini her dönemde korumuştur. Bu nedenle de savaş stratejilerinin tesbitinde atılacak her adım meşveretlerle karara bağlanmaya çalışılmıştır.

Zaman içerisinde meşveret meclisleri, gelişip kurumlaşmalarına paralel olarak, belli bir düzene kavuşturulmuştur. Yayınlanan hatt-ı hümayunlarda; meşverette görüşülecek konular, çalışma esasları, çağrılacak kişilerin adları ve toplanma günleri önceden tespit edilmeye başlanmıştır.

Meşveret meclisleri değişik yerlerde toplanmıştır. Padişah katıldığı zaman, genellikle sarayda ve eğer sefer durumu varsa otağ-ı hümayunda toplanılmaktadır. Bunun yanında padişah katılmadığı zamanlar ise; sadrazam konağında, Babıâli'de, şeyhülislam konağında, Bab-ı fetvada, Tersane'de, bir ara Ortaköy yakınlarında Neşatabad Sarayı'nda, Ağa Kapısı'nda meşveret kurulduğu görülmektedir²⁰².

¹⁹⁹ Mumcu, DH, s. 158.

²⁰⁰ Nusretname I, s. 3. I. Ahmed'in ölümünden sonra, sadaret kaymakamı, şeyhülislam ve diğer ileri gelen devlet büyükleri toplandılar. Ölen padişahın çocukları çok küçük olduğundan, I. Ahmed'in kardeşi Mustafa, alınan kararlar tahta geçirilmişti (Mumcu, DH, s. 158).

²⁰¹ Mumcu, DH, s. 159.

²⁰² HH., Nr. 8221; HH., Nr. 16248.

Kurumlaşma dönemi ile birlikte belirli bir çalışma düzenine kavuşan meşveret meclisinin haftada iki gün toplandığı görülmektedir. Pazartesi ve perşembe günleri yapılan toplantıların, ocak ağalarının katılmaması nedeniyle pazar ve salı günlerine alındığı anlaşılmaktadır²⁰³.

Gelişkin dönemde yayınlanan hatt-ı hümayunlarda; meşverete katılanların o gün görüşülenleri bir kağıda yazıp mühürlemeleri istenmekte²⁰⁴, "...akdolunan meclis mazbatasının takdim kılındığından..."²⁰⁵, "...mazbatanın huzura arz olunduğu"ndan²⁰⁶ bahsedilmektedir. Buradan da anlaşılmaktadır ki, bu dönemde her toplantıda mazbata (tutanak) düzenlenmesi usulü getirilmiştir.

Meşveret, hatt-ı hümayunun sadrazam tarafından alınmasından sonra birkaç gün içinde toplanırdı. Toplantı, padişahın, o katılmamışsa sadrazamın başkanlığında yapılırdı. Katılan üyelerin düşüncelerini serbestçe açıklayamayacakları endişesinin, padişahları meşverete katılmamaya zorladığı düşünülebilirse de, önemli meclislere katılmaya özen gösterdikleri görülmektedir²⁰⁷.

Toplantının açılması ile birlikte genellikle bir süre, üyelerin görüşlerini açıklamaktan son derece çekindikleri anlaşılmaktadır. Bu yüzden, XVIII. yüzyıl ile birlikte, toplantıyı açan kişinin ısrarla herkesin düşüncelerini serbestçe söylemelerini istediği görülür²⁰⁸. 1789'da sefer sırasında serdar-ı ekrem çadırında; ordu mensupları, Rusçuk kadısı, yeniçeri ağası, defterdar, âyan ve ileri gelenler hazır oldukları halde meşveret toplandı. Serdar-ı ekrem: "*Allah için herkes doğrusunu ve hatırına geleni söylesin. Bu iş, din ve devlet işidir, bizim işimiz değildir. Kimse kimsenin reyine itiraz etmedi diye kızmasın, doğruyu söylesin*" diyerek, katılanların görüşlerini istedi. Ancak birkaç defa ısrardan sonra düşünceler belirtilmeye başlandı²⁰⁹.

Meşveret kurulmasını isteyen hatt-ı hümayunlarda da konu ele alınmaktadır. 1784 yılında I. Abdülhamit tarafından yayınlanan bir hatt-ı hümayunda bu konuya dikkat çekilmektedir:

²⁰³ HH., Nr. 16297. Bkz. Akyıldız, age, s. 179; Uzunçarşılı, Merkez ve Bahriye, s. 263.

²⁰⁴ Şânizâde Ataullah Efendi: Şânizâde Tarihi, c. II, İstanbul 1299, s. 96-98; Tarih-i Cevdet V, s. 2450.

²⁰⁵ HH., Nr. 8221.

²⁰⁶ HH., Nr. 16137.

²⁰⁷ Mumcu, DH, s. 158,161.

²⁰⁸ Mumcu, DH, s. 161.

²⁰⁹ Tarih-i Cevdet II, s. 955 vd.

Benim Vezirim,

“İşbu manzur-u hümayunum olan hūlasayı meclise cem’ olunacak erbâb-ı meşverete ifade eyleyesiz. Hazine ahvalini ve sair lazım olan her ne ise cümlesini mūlahaza lazımdır. Sefer bunlara tevakkuf eder, gayri şeriatimizin iktizası ve cümlelerin ittifakiyle ve meşveretleri karariyle amel olunsun, amma sonra şu şey bilinmedi ve söylenmedi deyu kimse kimseye bahane bulur ise ve meclisten sonra şöyle mūlahaza gerek idi deyu itiraz-güne söz söyler olur ise, söylemesi vacip olan vakitte sükut edip sonra böyle nifakâmiz fi’l ve hareket her kimden sūdūr eder ise Kuran-ı mūnzel hakkıyçün ol mâkule kimse cezasın bulur, ona göre...her halimiz gereği gibi mūlahaza ve kimse hakkı ketmetmeyüp cümlelerin ittifakı taraf-ı hümayunuma arz oluna...”²¹⁰.

Hatt-ı hümayunda, meşveretde ceza tehdidi ile²¹¹ fikir özgürlüğünün sağlanmaya çalışılması dikkat çekicidir. Gerek resmi belgeler, gerekse toplantılara ilişkin verilen bilgilerden anlaşıldığı kadarıyla, meclis-i meşveretlerde, “düşünceleri ifade etme özgürlüğü” üzerinde önemle durulduğu ve “karar oluşumuna katılım”ın teşvik edildiği görülmektedir.

Meşveret meclislerinde, bir konunun enine boyuna düşünülmesini sağlamak ve çekinme, saygı duygusu gibi nedenlerle düşüncelerin dile getirilememesine engel olabilmek için; meclis dışında, evde, hanede konuyla ilgili düşüncelerin yazılı hale getirilmesi ve bunların daha sonra mecliste okunması usulü getirilmiştir²¹².

Kurumlaşma dönemi ile birlikte, bir yanda “meşveret-i âmmе”, “meşveret-i kübra” gibi çok sayıda kişinin katıldığı genel toplantılar yapılırken; konunun

²¹⁰ Ahmed Vasıf Efendi: Mehasinü'l-Asar ve Hakaikü'l-Ahbar (1783-1787), (haz. Mücteba ilğürel), Ankara 1994, s. 89-90. Eser, farklı dönemlerde vakanüvisliğe tayin edilmiş olan Vasıf Efendi'nin, 1783-1787 yılları arasındaki tarihi olayları ele alan eseridir. Eser, 1752-1774 yıllarını ele alan, Osmanlıca Tarih-i Vasıf I-II'den farklıdır.

²¹¹ “Gerektiği zaman toplanan meşveretlerde bulunanlara devlet vūkelası tarafından, bir meselenin güzel veya kötü, açıklanması teklif olununca; bazısı doğru, bazısı doğru olmayan davranışlarıyla düşüncelerini söyler, bazıları da topyekün yaratıcı düşüncesinden ve açığa çıkan bönlüğünden susup, sonra aralarında yaptıkları görüşmelerde: “Ne yazık ki, işin doğrusunu söyleyemedik. Zira efendilerimiz, kimsenin anadan doğma istidadını çekemeyip, eğer güzelce bir düşünce söylense fazla görülür. Belki bir belaya uğramak olağan işlerden olduğu için susma yolunu tuttuk” diye öğünmeye başlarlardı (Tarih-i Cevdet I, s. 585). Bu durum bilindiği için, meşveretlerde herkes fikrini söylemeye davet edilmekteydi.

²¹² Mehasinü'l-Asar, s. 63; Tarih-i Cevdet II, s. 648.

hassasiyeti gereği herkes önünde konuşulması sakıncalı görüldüğünde, az kişiden meydana gelen “meşveret-i hususiye” denen meclisler de kurulmaktaydı²¹³.

Meşveret, aynı gün tamamlanamaz veya toplantı sonucunda bir karara varılamazsa, bir iki gün sonra tekrar yapılırdı. Özellikle görüşme konusu, ordunun sefer durumu ise ard arda süren meşveretlere sıkça rastlanmaktadır²¹⁴.

Meşveret meclislerinde, kararların oluşum biçimi ve oylamaya gidilip gidilmediği üzerinde ayrıntılı ve kesin bilgilere sahip olunamamıştır. Ancak mevcut bilgilerden, kararda herkesin aynı görüşe yönelmesi ve ittifaka gidilmesinin amaca uygun düştüğü ve teşvik edildiği anlaşılmaktadır²¹⁵. Bununla birlikte, toplantılarda, farklı görüşlerde veya iki ayrı görüşte birleşmek mümkün olabiliyordu. Ağustos 1697’de Belgrad’da otağ-ı hümayunda yapılması ferman edilen meşverete; vezirler, ulema, beylerbeyleri, ordu başbuğları ve serhad ihtiyarları katılmış, toplantıda ordunun “harekat yeri” üzerinde müzakere yapılmıştı. Meşverette iki ayrı görüş belirmiş ve padişah huzuruna çıkılarak bir karara varılamadığı açıklanmış ve iş, vezir Cafer Paşa’nın Tamışvar’dan gelmesine bırakılmıştı. Daha sonra gelen ve meşverete katılan Cafer Paşa’nın fikri toplantıya katılanlar tarafından uygun bulunmuş, bu karar padişaha bildirilince, o da hoşnutluğunu belirtmişti²¹⁶.

Toplantılarda fikirler serbestçe ortaya konabilir, her üye müzakereye katılabilir ve son kararın ortaya çıkmasında herkesin emeği olabilirdi. Bazen bir kişinin mantıklı, gerekçeli konuşması meşverette ortaya çıkacak kararı etkileyebilirdi. III. Mehmed (1595-1603) zamanında, Eğri kuşatması sonrası meşveret yapıldı. 100 bin kişilik kuvvete karşı, 20 bin Osmanlı askeri bulunmaktaydı. Padişah otağında kurulan mecliste; “düşmanla karşılaşmak veya barış yapmak arasında hangisinin hayırlı olduğu” konusu müzakere edildi. Devlet erkanının çoğu, “bu şartlarda savaştan kaçınmak” gerektiği fikrinde birleşmişti. Bunun üzerine söz alan ilmiyeden Mevlana Sadüddin Efendi, savaşmak gerektiği üzerinde ısrarla duran bir konuşma yaptı. Sonuçta meşveret, bizzat padişahın bütün askeriyle düşman üzerine varmasına karar verdi²¹⁷.

²¹³ HH., Nr. 8578. 1789 yılında III. Selim kendi huzurunda bir meşveret kurulmasını istedi. Meseleler içinde barışa dair sözler olduğundan, askerlerin meşverete dahil edilmemesi düşünülmüştü. Bu liste padişaha gösterildiğinde, padişah onların da teşvik için davet edilmesini, ancak barış meselesinin kendisi, sadrazam ve reis efendi arasında hususen söylenmesini istemişti (Tarih-i Cevdet II, s. 1102).

²¹⁴ Bkz. Ahmed Vasıf Efendi: Tarih-i Vasıf (1752-1774 yılları), c. I, İstanbul 1219, s. 101.

²¹⁵ Mumcu, DH, s. 162.

²¹⁶ Nusretname I, s. 280.

²¹⁷ Gökyay, age, s. 48-54.

Bununla birlikte meşveret meclislerinde ittifak-ı ârâ (oybirliği) ile alınan kararlara ayrı bir önem verildiği görülmektedir. Özellikle, padişahın isteği olmaksızın yapılan meşveretlerde, alınan kararların bağlayıcılığı şeyhülislam fetvası bir yana bırakılırsa, “ittifak”a dayandırılmıştır. Sultan İbrahim’in tahttan indirilme kararına itiraz edenlere: “ karar ittifakla alınmıştır, cumhura muhalefet caiz değildir” denilerek karşılık verilmiştir. Bu gibi olağanüstü durumlarda, devlet ileri gelenlerinin bir görüş üzerinde birleşmeleri, “hukuken uyulması gereken bir karar” niteliği oluşturabilmektedir. Ancak böyle karışık bir ortamda kararın “ittifak”lığı, her zaman özgür bir irade sonucunu yansıtmayabilir²¹⁸.

Toplantıda alınan kararların İslamî esaslara uygunluğunun denetimi, şeyhülislam ve ilmiye sınıfı tarafından yapılmaktadır²¹⁹. Meşverette alınan karar, padişah katılmadığı takdirde kendisine arz olunurdu.

Toplantının bir karara bağlanmasından sonra üzerinde önemle durulan konu, “kararın gizlenmesi” idi. Bu nedenle, her meşveret akabinde hazır olanlara; gizli sırları saklamanın güzelliği, kalpte ve gönülde olanı ifşa etmenin afetleri genişçe beyan edilmekte, kararı gizlemenin önemi uzun uzadıya anlatılmakta, hatta yemin ettirilmektedir²²⁰. Ancak, zaman zaman meşveret üyelerince “sırrı gizlemek” kuralına uyulmadığı görülmektedir. Nitekim Rusya ile, Kırım meselesi yüzünden çıkan anlaşmazlık dolayısıyla Rus elçisine verilecek cevabın şûrâ ehli tarafından gizlenemeyip ifşa edilmesi ve bunu muhtemelen duyan Rus temsilcisinin verilecek cevap konusunda, çok acele ederek Osmanlı Devleti’ni sıkıştırması hatt-ı hümayun konusu olmuştur:

Benim Vezirim,

“... Ben size hezâr be-hezâr kerre yazdım. Olur olmaz mâkulesini dahil-i meşveret etdirmeyin deyu âhir-i kâr iş ayan oldu. Bizim devletimizin yadigarları düvel-i nasarânın ricalleri gibi hayırlı değillerdir. Zahirde meclis-i şûrâda olan cevapları mecmu’u şayi’ etmiştir. Şimdi ne gune tedbire muhtac ve mersum elçiye ne cevab verilmeli, iş bundadır ve haberi matlubumdur”²²¹.

²¹⁸ Mumcu, DH, s. 159.

²¹⁹ HH., Nr. 8353; HH., Nr. 27779. Ayrıca bkz. Findley, age, s. 76.

²²⁰ Mehasinü’l Asar, s. 88.

²²¹ Mehasinü’l Asar, s. 89. Başka bir örnek için bkz. Karal, age, s. 150-151. Aslında büyük bir işin görülmesi için, Babiâli’de veya şeyhülislam kapısında meşveret toplanması adet edinilmişti. Ancak, vaktin azlığı ile ardi ardına ve açıkça yapılacak meşveretler halk arasında duyulup, onun ağzına düşeceğinden başka, çok gizli tutulması gereken bazı devlet sırlarının yayılmasına sebep olacağından; 1782 yılı ile birlikte devlet büyüklerinin tedbir olarak, Ortaköy yakınlarındaki Neşatabad Sarayı’nda, isimlerini kimseye bildirmeden toplanıp görüşmeleri ferman olundu (Tarih-i Cevdet I, s. 500). Cevdet Paşa,

Meclis-i meşverette; toplanma, çalışma ve karar usulünü bir bütün olarak görebilmek açısından, Vâsıf Efendi'nin Mehâsinü'l-Âsâr'ında ve Tarih-i Cevdet'te yer alan bir toplantıyı özetleyerek aşağıya aldık:

23 Muharrem 1198/1784 Perşembe günü; şeyhülislam efendi, kapudan paşa, nakibü'l eşraf, kazaskerler, Mekke ve Medine'nin seçkin uleması ve Harameyn muhasebecisine dek mazul ve mensub rical-i devlet ve ocak ağaları ve katipleri hep birlikte Babıâli'de toplandı. Hatt-ı hümayunda yer alan; "Rusya'nın, Kırım, Toman ve Kuman'ın kendi mülkleri olduğunun kabulünü gösterir belgenin verilmesi talebi ve daha başka devletin diğer işleri, toplantıda bulunan herkese okunarak beyan olundu.

Sadrizam, toplananlara; "devletin hayırhah kullarısız, hatırıma gelen her ne ise, yani, Devlet-i aliyyeye göre ceng etmek veyahud sened-i mezkuru vermek şıklarından hangisi hayırlı ise ketm etmeyüp söyleyesiz bu iş Devlet-i aliyyenin işidir, bir türlü vesvese etmeyesiz, filan şöyle söyledi ve filan böyle söyledi deyu gücenmek yoktur. Eğer ben bu meclisde söylenen söz için gücenüp söyleyen kimseye nefsaniyet eyler isem Allah'ın kılıcına uğrayayım, hakkı ketm edüp söylemeyen dahi muahaze-i ilahiyyeye mazhar olur, cümlemiz indillah rûz-i cezada mes'ul olacağız huzur-ı Hakk'da ne şekil söyleyecek iseniz bu meclisde dahi ol vechile söyleyesiz, bunda büyüklük küçüklük olmaz, sened mi verilecek ceng mi açılacak bu meclisde kat' olunmalıdır. Meclis-i âhara tâ'liki veyahud iki cevapdan birinin gayri cevab verilmesi mümkün değildir" dediklerinde, cümle huzzar başlarını eğip ilkönce sükut içinde kaldılar. Sonra, sadrazam şeyhülislam ile birlikte hazır olanlara hitab ederek: "Niçin sükut ediyorsunuz, hak ne ise söylemelüsüz" diyerek ulema efendilere teveccüh buyurdıklarında, İstanbul kadısı esbak Molla Efendi: "Şimdiki halde barışın muharebeye nazaran daha doğru bir görüş" olduğunu savundu.. İstanbul kadısı sabık Müftizade Ahmed Efendi: "Bizler, emirü'l-mü'minin olan padişahımızın rey ve emirlerine zahiren ve batinen müti ve münkâdız. Bu madde niçin böyle oldu, bizlerden tâ'riz vukuu mümkün değildir" diyerek sadrazam hazretlerine teveccühle; "siz padişahımızın vekil-i mutlakısız, bu babda rey-i padişahi ne ise buyrun bizler dahi semi'na ve ete'na derüz" zemininde bir garip mukaddeme tertib eyledikde, sadrazam hazretleri mukabele edüp: "Efendi bu söz söz değildir. Bu madde rey-i vahid ile yürümez, cümleye râci' bir maslahat-ı cesimedir, eğer padişahın ve benim reyimle kat' olunacak maddeden olsa sizlerin bu meclise davetiniz iktiza etmez idi, bu maslahat ne vechile kat' olunacak ise ulema efendiler ve rical-i Devlet-i aliyye ve ocaklar agavat ve zabitanı ittifaqları ile kat' olunmalıdır. Tabiat-ı maslahat böyle

ayrıca, olur olmaz kişilerin meşverete alınmaları yüzünden, toplantı şartlarından olan "sır saklama" konusuna uyulmamasının olağan olduğunu söylemektedir. Bkz. Tarih-i Cevdet II, s. 625.

olduğundan başka, şevketlü padişahımızın dahi muradı budur” dediklerinde huzzardan ekseri; “filhakika cümle ittifakiyle olmalıdır” deyu tasdik eylediler.

Ricâl-i Devlet-i aliyyeden bazılarının, şimdiki halde bu za’f ile sefer açılmak münasip olmadığına dair daha önceleri kaleme aldıkları yazılı beyanları meclisde okunmakla birlikte sadrazam: “İşte bu efendilerin reyi budur, lakin işbu reyler maslahat-ı kat’i olmayup bu hal ile seferin adem-i cevazına dair bir mukaddemedir, netice değildir, netice işbu meclisde verilecektir, bakalım bil-ittifak rey nedir” dediklerinde kapudan paşa birden söze girerek: “ Ceng esbabiyle olmaludur. Henüz esbab-ı ceng ü peykardan olan hazine ve asker keyfiyeti malum-ı sıgar u kibar olup bila-esbab muharebeye tasaddi müntic-i afât olduğu bi-irtiyabdır, evvel-emirde bunu mülahaza etmelüdür” dedi. Sonra sırasıyla Müftizade Efendi, Rumeli kazaskeri, Rus elçisi ile daha önceden yaptıkları görüşme ile ilgili bilgi vererek, elçinin üç gün içinde kesin bir cevap beklediğini belirttiler. Kapudan paşa: “Efendiler, ağalar bu babda reyiniz ne ise durmayup söyleyin” dediklerinde, Matbah-ı amire emini Süleyman Penah Efendi, kapudan paşa, sadrazam tarafından; asker ve hazinenin kötü hali beyan edildi. Arada, üyelerin susmayıp görüşlerini beyan etmeleri telkin edilmekteydi. Bunun sonucunda yeni üyelerin söz aldıkları görülüyordu. Sulh kararına ulaşmanın yerinde olacağı beyan edilmeye başlandı. Bu beyanlardan sonra Muhasebe-i evvel Süleyman Feyzi Efendi, ulema efendilerden muharebe ve musâlahanın cevazı meselesini sordu. Müftizade Efendi ve Tevfik Efendi: “Muharebe ve musalahanın cevazı evvela Devlet-i aliyyenin za’f u mikneti malum olmağa mütevakkıf olup ulemanın bu madde malumları olmadığını” ifade eylediklerinde; sadrazam, yetkili ve sorumlu devlet adamlarından devletin gücü hakkında bilgi almak için sual sorulmasını istedi. Defterdar efendi, topcu-başı, nakibü’l-üşraf efendi, yeniçeri ağası, cebeci-başı, tevkîî efendi, Tersane-i amire emini, sipahiler ağası devletin ve askerinin durumunun ceng için müsait olmadığını anlattılar. Sadrazam bunlardan sonra, şeyhülislam efendi ve ulemaya teveccüh ederek, “cevab-ı şer’isini” beyan buyurmalarını istedi. Aralarında görüşüldükten sonra, Müftizade Efendi: “Sulhü istemenin lazım geldiğini” beyan etti. Sadrazam bunun üzerine, tekrar herkese: “Senedin Rusya’ya verilmesine razı mısınız?” dedi. Herkes, ayrı ayrı: “Razıyız” dediler. “ Tekrar söyleyin, sonra şöyle, böyle demeyin” denildi. Herkes aynı cevabı verdi. Cümle ittifakla karar kılındı. Sonra sadrazam cümleye hitab edüp: “İşte cümle ittifakiyle Moskovlu’ya sened-i mezkur verilecek oldu, lakin bugün yarın verilir, on gün sonra verilir, her ne vakit verilir ise verilir ol vakte dek şu meclisi şu odadan taşra mahalde her kim tefevvüh eder ise hakkında kazası derkârdır. Zira şimdiye dek vaki olan mecâlisi ertesi günü gavurlardan istima’ ediyoruz, bu layık değildir” deyicek cümlesi tefevvüh etmemeğe taahhüd eylediler. Hatta topcu-başı ağa: “Bu meclisi gayrı mahalde lisanına alanı Allah kahr eylesün” deyu inkisar, sonra fatiha

*denilüp teberrüken huzzarın cümlesi fatiha-i şerife kıraatine ibtidar edüp meclise hitam verildi*²²².

3. Konusu ve Yetkileri

Kurumlaşma öncesi dönemde “gündem konusu”nu, ortaya çıkan olağanüstü olayların oluşturduğu meşveret, kurumlaşma dönemi ile birlikte sık sık toplanmış ve her türlü devlet meselesini ele almıştır. Divan-ı Hümayun’a göre daha fazla “şûrâ meclisi” özelliği gösteren kurul, bu yönüyle konu ve yetki açısından sınırlamalara tâbi olmuştur. “Allah emri ve sünnet-i şerif” olduğu sık sık hatt-ı hümayunlarda vurgulanan meşveret, genel olarak bu, kaynakların çizdiği sınır ile de bağlı kalmıştır. Meşveret kararlarının İslamî esaslara uygunluğu, toplantıya katılan şeyhülislam ve ilmiye sınıfı tarafından kontrol edilmektedir. Bunun doğal sonucu; klasik dönemin devamı olarak, hukuksal yetkilerin, meşveret meclisinde de örfî hukuk alanı ile sınırlı olmasıdır.

Bazı konuların eskiden beri meşveret meclisi ile karara bağlanması adetti. Rusya ve Nemçe’den hangisi üzerine sefer yapılacağı, eskiden beri padişah huzurunda kurulan meşverette; ordunun Edirne’ye varışında görüşülmeye bırakılırdı²²³. Bunun yanında, genel olarak meşveret meclisinin; bir “devlet şûrâsı” olarak karar organı olması yanında yürütmeye ilişkin bazı yetkilere de sahip olduğu görülmektedir.

Toplantılarda ele alınan konular, aynı zamanda, meşveret meclislerinin yetki alanına da işaret etmektedir. Bunlar genel olarak; siyasî, hukukî, idarî, askerî, malî yetkililerdir. Meşverette görüşülen konulardan hareketle bu yetkiler daha açık bir şekilde görülebilir:

Sınırlı da olsa yasama yetkisine dayanarak, meclis, kanunî düzenlemeler yapabilmekte, yabancı devletlerle yapılan anlaşma maddeleri müzakere edilerek son şekli verilmektedir²²⁴.

Meclisin idarî alanda da önemli yetkileri vardı. Bunlar arasında; “sadrızamın da dahil olduğu²²⁵ çeşitli kamu görevlilerin atanması, yerlerinin değiştirilmesi”²²⁶;

²²² Mehasinü’l Asar, s. 89-100. Ayrıca bkz. Tarih-i Cevdet II, s. 595 vd.

²²³ Tarih-i Cevdet II, s. 899.

²²⁴ HH., Nr. 8213, 10034. Örnek için bkz. Nusretname I, s. 338.

²²⁵ II. Mustafa döneminde (1695-1703) padişah huzurunda kurulan meşverette, oybirliği ile sadaret mührünün ikinci vezir Elmas Mehmed Paşa’ya verilmesi kararlaştırıldı (Nusretname I, s. 28). Sultan III. Selim’in meşveret yöntemiyle sadrazamlığa atama yaptığı bilinmektedir (“Meşveret”, Ana Britannica, s. 621).

²²⁶ HH., Nr. 22532.

“hacıların yol asayişinin sağlanması için alınacak tedbirler”²²⁷; “ekmeklerin beyazlığı ve fiatı meselesi”²²⁸; “Mısır valisi Mehmet Ali Paşa’nın isyanı sorunu”²²⁹; “konsoloslara berat ve hediye verilmesi”²³⁰ meşveretlerde ele alınıp bir sonuca bağlanan idarî konular arasındadır.

Meşveretin malî alandaki yetkileri de göze çarpmaktadır: “Gümüş kullanımı ve sefer-i hümayuna akçe tedarikinin halli”²³¹; “cizye ifrazı”²³²; “zahire ve mühimmat tedariki”²³³; “topçu ve arabacı ocaklarının zabıt ve neferleri yevmiye ve maaşlarına yeni yapılan zamların aylık verilecek mevaciibe konması”²³⁴ gibi.

Özellikle askerî alanda, meşveret meclisi önemli yetkilere sahipti. Gerek sefer öncesi ve gerekse sefer sırasında, her meselenin müzakere ile halledilmesine büyük önem verilirdi. “Savaş ve barışa karar verilmesi”²³⁵; “asker sevkıyatı ve asker talebinin karşılanması”²³⁶; “barış görüşmeleri”²³⁷; “sefer yerinin saptanması ve hangi taraftan taarruz yapılacağı”na kadar²³⁸ her askerî adım meşverette kararlaştırılmaktaydı.

Kurumlaşma dönemi ile birlikte, bir meşveretin gündemini birden fazla konu oluşturabilmekteydi. 1784 yılında I. Abdülhamit döneminde sadrazam konağında toplanan meşveret; Kırım meselesi ile ilgili olarak Rusya ile anlaşma maddesini müzakere ettiği gibi, askerî zabıta maddesi ve yapılacak atamaları da görüşmüştü²³⁹.

Meşverette alınan kararların yerine getirilmesine de önem verilmekteydi. III. Selim, sarayında kurulan bir meşverette, devletin çeşitli birimlerindeki sorunları dinledikten sonra: Kadı ve naiplerin yaptığı mezalimi kaldırma görevini şeyhülislama;

²²⁷ Tarih-i Vasıf I, s. 101.

²²⁸ HH., Nr. 14379.

²²⁹ HH., Nr. 20004. İsyancılar, özellikle son dönemde meşveret gündemini oluşturmuştur. 1819’da Rumların isyanı üzerine gereken tedbirleri almak üzere toplanan meşverette; memleketin her tarafına yazılar gönderilip durum açıklanarak, isyana karışanların tutuklanıp gereken incelemeden sonra cezalarının infaz edilmesi ve henüz isyan etmemiş olanların korunmasına dikkat gösterilmesi istenmişti (Şânizâde Tarihi III, s. 198 vd.).

²³⁰ HH., Nr. 7138, 8213.

²³¹ HH., Nr. 9126.

²³² HH., Nr. 15566.

²³³ HH., Nr. 14443.

²³⁴ HH., Nr. 19320.

²³⁵ HH., Nr. 15411. Örnek için bkz. Nusretname II, s. 264.

²³⁶ HH., Nr. 8061, 13683.

²³⁷ Nusretname I, s. 338.

²³⁸ Tarih-i Cevdet II, s. 907; Nusretname II, s. 345.

²³⁹ Mehasinü’l Asar, s. 61-70.

vezirlerin mezalimini kaldırma görevini kaymakam paşaya; askerî işler, asker toplamak ve askerin kontrollerini sağlama konularını sekbanbaşına; mirî işleri halletmesini defterdara havale etmişti²⁴⁰. Padişahın bu kararlılığı üzerine, meşveretlerde alınan kararların gereği hemen yapılmaya başlanmıştı.

4. Üyeleri

Zaman içerisinde üyeleri çoğalmakla beraber, meşveret, ortaya çıkışından itibaren devlet şûrâsı olma özelliğini korumuştur. Hükümdar, veziriazam başta olmak üzere önde gelen devlet büyükleri, bilginler, komutanlar, her alanda deney ve bilgi sahibi kişiler ve emekli memurlar toplantılara katılmışlardır. Güçlü olduğu dönemde Divan-ı Hümayun üyeleri, öne çıktığı dönemlerde sadrazam divanı ve Babıâli önde gelenleri meşverete katılanlar arasındadır. Temsil özellikleri olmaması ve kamu görevlileri ağırlıklı bir yapı oluşturmaları gibi ortak yanları dışında, meclis-i meşveret, klasik dönemin bu iki önemli organına göre daha geniş katılımlı bir meclistir. Nitekim 1789'da toplanan bir meşverete ikiyüzün üstünde kişi katılırken, 1827'de Navarin Olayı üzerine toplanan meclise de yüzatmış kadar büyük memur ve ulema katılmıştı²⁴¹.

Kurumlaştığı dönemde üyeler ile ilgili olarak da bazı düzenlemeler yapılmıştır. Toplantı öncesi, padişaha, “meclis-i meşverette bulunacakların isim defterinin takdim olunması”²⁴² usulü getirilerek meclise katılım izne bağlanmıştır²⁴³. Bazı olaylar da böyle bir yöntem geliştirilmesinde etkili olmuştur. Cevdet Paşa; “akıllı, tecrübeli ve düşüncelerinden istifade edilmesi gereken kişilerin bulunması lazım gelen meclis-i meşverete, zamanla; kiminin rütbesine bakılarak, kiminin hatırı kalmasın diye, kimi de meclisin aleyhinde konuşmasın düşüncesiyle adam doldurulduğunu” söyler²⁴⁴. Bu niteliksiz kişilerin çıkardığı sorunlara karşı, muhtemelen böyle bir tedbir alınmıştır.

Padişahlar, bazen bu katılım listesine müdahale etmişlerdir. Kendisine sunulan listede ocak ağalarını göremeyen III. Selim, onların meclislerde bulunmalarının bir gelenek olduğunu belirterek listeye alınmalarını istemiştir²⁴⁵.

²⁴⁰ Tarih-i Cevdet II, s. 1104.

²⁴¹ Üçok, Siyasal Tarih, s. 70; Mumcu, DH, s. 160.

²⁴² HH., Nr. 8895.

²⁴³ HH., Nr. 22772, 22689.

²⁴⁴ Tarih-i Cevdet II, s. 625.

²⁴⁵ Tarih-i Cevdet II, s. 1102.

Meşveretin konusu, katılacak ilgili kişileri ve üye sayısını etkilemekteydi. Eskiden beri uyulan bir gelenek olarak; devletin iç siyasetiyle ilgili işlerde meşveret meclislerinin kalabalık, dış siyasetiyle ilgili işlerde ise sınırlı olmasına özen gösterilmiştir²⁴⁶.

III. Selim ve II. Mahmut dönemini ele alan Osmanlı tarihçileri, meşveret üyelerinin yeterliliklerini sorgulamışlardır. Cevdet Paşa, meşverete katılan ilim adamlarının durumunu ele alırken; “onların, eskiden ülke meseleleri üzerinde bilgi sahibi iken artık bu özelliklerini kaybettiklerini, devletlerarası ve siyaset alanında gelişen bilgi düzeyini yakalayamadıkları için de toplantılarda işin ne olduğunu anlayamadıklarını ve görüş ortaya koyamadıklarını” belirtir. Yetersizliğin zamanla meşveret üyeleri için genel bir özellik halini aldığını da vurgulayan Cevdet Paşa; “bu durumda yapılan tek işin, meseleleri içinden çıkılmaz hale getirerek, geriye, başkalarına bırakmak” olduğunu söyler²⁴⁷.

Meşveret üyelerini bu yönüyle ele alırken, aynı zamanda Avrupa meclisleri ile karşılaştıran ve temsili bir niteliğe ilk kez kapı aralayan, diğer tarihçi Şânizâde'dir. Yazar, eserinde konuya, II. Mahmut dönemi devlet adamlarından Halet Efendi'nin, kendilerine danışılan “erbab-ı vukuf” ve “encümen-i ukala”nın toplandığı yer olması gereken meclis-i şûrâya; halkın ve esnafın çekindikleri kişiler arasında yer alan yeniçeri aşçı ustaları, baş karakollukçu* ve topluca esnaf kethüdalarını** alması vesilesiyle değinmektedir. Şânizâde: “Bazı alimlerin, halkın işlerinin yürümesinde hakkıyla bir karara varmak için herkesin görüşünün alınmasının gerekli olduğunu ortaya koyduklarını” söyler. “Batılı devletlerde halkın yönetime katılması kuralının yönetenler ve yönetilenler açısından uyulan bir kaide olduğunu, devletle ilgili bir tedbir sözkonusu olduğunda devlet görevlileri ve halkın vekillerinden ibaret olan iki sınıf meşveret erbabı arasında serbestçe görüşülerek karara varıldığını ve ilgili yere arza gittiğini” anlatır. Batıdaki uygulamalardan bahsettikten sonra; “halk tarafından seçilseler dahi bu kişilerin, işten anlar, erbab-ı rey, ehliyetli ve yetenekli olmak şartlarını taşımaları gerektiğini ve meclis-i meşverette bulunanların dahi bu gibi

²⁴⁶ Karal, age, s. 148. 1784 yılında şeyhülislam konağında toplanan meşverette; sadrazam, kapudan paşa, kazaskerler, Mısır'ın durumunu bilen bazı devlet adamları ve sair erbab-ı meşveret hazır oldukları halde Mısır ile ilgili olarak görüşüldü (Mehasinü'l Asar, s. 208-209).

²⁴⁷ Tarih-i Cevdet II, s. 617, 1022.

* Yeniçeri ocağının bölük ve ortalarındaki küçük çavuşların başlarına verilen ad.

** Esnafın işlerine bakmak üzere hükümet tarafından seçilen kişi.

vasıflara sahip olmaları gerektiğini, yoksa, gereksiz şekilde sadece mecliste olan insanların sayılarını artırmanın fayda sağlamayacağını” söyler²⁴⁸.

Lewis, Şânizâde'nin meşveret meclisleri ile ilgili bu açıklamalarını; “ilk kez siyasal otoriteyi sınırlama ve Avrupa parlamento fikirlerinin etkisi altında tedricî bir değişim ve temsilî bir nitelik” örneği olarak verir²⁴⁹. Gerçi, Şânizâde'nin satırlarında bu anlama gelebilecek net bir açıklamaya rastlanmasa da, eğer üyeler belirli niteliklere sahip iseler, meşverete halktan da katılımın olabileceğini engeller bir görüş belirtilmemiştir.

Konuya ve zamana göre değişmekle beraber, bir bütün olarak bakıldığında, bir kısım meşveret üyeleri şunlardır: Padişah, sadrazam, vezirler, beyler, kaymakam paşa, şeyhülislam, müftü, kadiaskerler, defterdar, beylerbeyleri, nişancı, reisülküttab, yeniçeri ağası, nakibü'l-eşraf, silahdar ağaları, topcubaşı ağa, sekbanbaşı ağa, sipahiler ağası, cebeci başı, sipahiler, çavuşbaşı, kul kethüdası, valide kethüdası, kapıcılar kethüdası, defter emini, kadılar, tersane-i amire emini, matbah-ı amire emini, muhasebe-i evvel, darphane emini, fetva emini, ruznamçe-i evvel, humbarahane nazırı, cebehane nazırı, tophane nazırı, baruthane nazırı, âyan ve ileri gelenler, ulema, emekli memurlar²⁵⁰.

5. Kamu Hukuku Açısından Önemi

Meşveret meclisinin kamu hukuku açısından taşıdığı asıl önem; Osmanlı Devleti'nde monarşik yapının meşrutî bir yapıya dönüşüm sürecindeki hazırlayıcılık görevi dolayısıyladır. Klasik devir devlet yapısında “müşâvere” ile devlet işlerinin görülmeye çalışıldığı bir karar organı olarak Divan-ı Hümayun, çok az da olsa, bu monarşik yapıyı esnetmişti. Meşveret bu süreci hızlandırarak, iktidarın sınırlandırılması sürecinde önemli rol oynadı.

Meşveret meclisi ile ilgili isabetli bir değerlendirme yapabilmek için Osmanlı İmparatorluğu'nun XVI. yüzyıl sonundan XIX. yüzyıl başlarına kadar içerisinde bulunduğu siyasal, sosyal, ekonomik şartları ve yapıyı da gözönünde bulundurmak gerekir. Zira, bu şartlar bir noktada meşveretin ortaya çıkıp gelişmesinde de etken olmuşlardır. Savaşlarda alınan yenilgiler, toprak sisteminin ve dolayısıyla ekonomik yapının yavaş yavaş bozulmaya başlaması ve özellikle toprak kaybına başlanması, telaşla birlikte acil çözüm yollarının aranmasını zorunlu kılmıştır. III. Osman (1754-

²⁴⁸ Şânizâde Tarihi IV, s. 2-3.

²⁴⁹ Lewis, B.: Modern Türkiye'nin Doğuşu, 4. baskı, Ankara 1991. Ayrıca benzer bir değerlendirme için bkz. Findley, “Madjlis al-Shura”, p. 1085.

²⁵⁰ HH., Nr. 7643, 16460.

1757) devri ile birlikte, artık, tarih kitaplarında “divan” kavramına rastlanmamasına paralel bir şekilde Divan-ı Hümayun’un etkinliğinden de bahsedilmez. Devletin içerisinde bulunduğu bu kötü durum, geniş katımlı meşveretler ile değerlendirilip, çözüm üretilmeye çalışılmıştır.

Devlette bozulmanın başlaması ve çöküşün belirgin hale gelmesine paralel bir şekilde meşveretlerin sıkça toplanmasının önemli bir nedeni, devlet yönetimiyle ilgili alınacak kararlarda “sorumluluğun paylaşılması” zorunluluğudur. Cevdet Paşa; “meşveret meclislerini, Osmanlı Devleti’nin önemli meselelerinin halledildiği yerler olarak nitelerken; buralarda tartışılan fikirlerin ve alınan tedbirlerin zamanın güçlüklerine hal çaresi olamayacağını herkesin bildiğini, ancak, alınan tedbirlerin risk taşıması dolayısıyla devlet adamlarının sorumluluktan kurtarmak için bu heyete danışmaya mecbur olduklarını” söyler²⁵¹. İttifak ile karara ulaşılmak istenmesi ve bunun teşvik edilmesi, biraz da bu sorumluluğun paylaşılması ile ilgili olsa gerektir.

Bu meclisleri, o dönem, İstanbul’da bulunarak muhtemelen yakın bir şekilde gözlemleyen d’Ohsson; “meşveretlerin gerçek gayesinin, politikaların tesbiti ve hatta konu üzerindeki görüşlerin ciddi bir şekilde alınması bile olmadığı, fakat daha çok, tartışmalı yönetim faaliyetlerini halkın gözünde meşrulaştırma ve sultan ile sadrazamı eleştirilerden arındırma olduğunu” söyler²⁵². Cevdet Paşa ile benzer tespitlerde bulunması dikkat çekicidir. Meşveretin toplanmasının; “sadece kaçınılmaz işler için sorumluluğu yayma ihtiyacını değil, ayrıca bazı zamanlar, sultanın çözüm bulmaktaki iktidarsızlığını açıkça kabul ettiği problemler için bütün muhtemel çözüm kaynaklarını keşfetme gereksinimini de yansıttığı” söylenebilir²⁵³.

Meşveret meclisini toplanmaya ve kurumlaşmaya iten bu nedenleri ve şartları gözönüne almak, bu meclisin Türk hukuk tarihindeki önemini azaltmaz. XVIII. yüzyıl başlarından itibaren katılanlardan “görüşlerini çekinmeden söylemeleri” istenirken üyelerin çekingenliğini; çoğunun atama ile gelen kamu görevlileri olmaları yanında, biraz da, imparatorluğun geleneksel “iktidar otoritesi” ağırlıklı çizgisinde ve siyasal katılım talebinin tepeden gelen yönüyle ilgili gelişme sürecinde aramak lazımdır. Böyle bir geleneği bilen ve yaşayan üyelerin, birden daha özgürlükçü bir ortama alışmaları elbette kolay olamazdı.

Yükselme döneminde padişah, kendisi ile diğer yöneticiler arasına belli bir mesafe koymuştu. Zamanla bu gevşemeye başladı. Padişahlar meşveret meclislerine katılmaya başladılar. “Din-ü devlete hayırlı olana benim de rıza-yı hümayunum

²⁵¹ Tarih-i Cevdet III, s. 1893.

²⁵² Findley, Bürokratik Reform, s. 77.

²⁵³ Findley, Bürokratik Reform, s. 77.

vardır” diyerek meşverette alınan kararları hemen hemen tamamen onayladılar²⁵⁴. III. Selim’in bir devlet geleneği olan meşveret usulüne önem vererek değerlendirmek istemesi şüphesiz bir ıslahât hareketidir. Bu usul ile devlet adamları, devlet yönetimiyle yakından ilgilenmek zorunda oldukları gibi, daha çok sorumluluk yüklenmiş olmaktaydılar. III. Selim gibi bazı padişahlar, hatt-ı hümayunlarında yer alan; “ yine iyisini siz bilirsiniz”²⁵⁵ ve “sizden rey, benden infaz lazım” gibi ifadelerle şahsî görüş ve düşüncelerini bir tarafa bırakarak meşverette verilen kararları aynen kabul ettikleri için, bir dereceye kadar şahsî iktidarlarını fiilî bir şekilde de olsa sınırlamış oluyor ve meşrutiyet rejiminin kurulmasını hazırlayıcı bir yönetim tarzı belirmesinde öncülük etmiş oluyorlardı²⁵⁶.

Yine Sultan III. Selim tarafından uygulanan, devlet işlerinin görülmesinde önde gelen devlet ve ilim adamlarının yanı sıra halkı da içine alan herkese danışmak fikri, belki Osmanlı geleniğinde ilk defa; doğrudan halka giden ve halkın fikirlerini dikkate alan demokratik bir hareketin ilk örneği olup, kamu hukukumuzda meşrutî yönetim lehinde atılmış önemli bir adım olarak dikkat çeker²⁵⁷.

Vaka-i Hayriye’yi müteakip yapılan toplantıda belirttiği gibi; “bundan sonra ittifak-ı ârâ ile memleket işlerini tanzim ve halkın ahvalini ıslah edelim, mehamm-ı umûrun tensikine birlikte çalışalım” diyen II. Mahmut, bu usulü; mutlak hak ve yetkilerinin kullanılmasında ve yürütülmesinde katılımı mümkün kılan daimî istişâre kurulları ile devam ettirmeye çalışmıştır. Yine bu padişahın teşvikiyle, devlet ve milleti ilgilendiren işlerin ancak bu meclislerde müzakere ve karar altına alındıktan sonra yürürlüğe konulabileceği esası da getirilmişti²⁵⁸. Böylece padişah, ıslahât kararlarında geniş bir çevrenin fikrini ve onayını da almış olacaktı. Devamlı istişâre organlarının kurulması, yasama organına doğru giden hazırlayıcı bir ön aşama olarak kabul edilebilir.

Ortaya çıkış ve gelişme çizgisinde iktidarı fiilî olarak sınırlandıran meşveret, Sened-i İttifak’ı ortaya çıkararak, aynı zamanda, iktidarı hukukî olarak da sınırlandırmaktaydı.

Meşveret meclisleri bütün bu gelişim çizgisi boyunca, temsili bir nitelik kazanamamıştır. Gerçi esnaf temsilcileri ve son dönemde cemaat temsilcileri

²⁵⁴ Nusretname I, s. 338.

²⁵⁵ Tarih-i Cevdet II, s. 1102.

²⁵⁶ Karal age, s. 149; Kubalı, age, s. 46; Lewis, Meşveret, s. 780; Shaw, S.J.:Between Old and New. The Ottoman Empire under Sultan Selim III 1789-1807.HarwardUniversity Press Cambridge, Massachusetts 1971, p. 72-73.

²⁵⁷ Okandan, Tanzimat, Birinci ve İkinci, s. 16 dn.1.

²⁵⁸ Okandan, Tanzimat Devri, s. 102.

toplantılara katılmışlarsa da, sayısı zaman zaman ikiyüz kişiyi bulan katılımcılar genelde atama ile gelen kamu görevlileridir²⁵⁹.



²⁵⁹ Mumcu, "Meşveret", s. 6.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TANZİMAT VE MEŞRUTİYET DÖNEMİNDE MEŞVERET

I. TANZİMAT DÖNEMİ VE MEŞVERET

1. Genel Olarak Devlet Anlayışı ve Teşkilat Yapısı

III. Selim, orduya yeni bir düzen vermek istediği zaman, eski düzen ve teşkilat yerine “Nizam-ı Cedit” tabirini kullanmıştı. Kuşkusuz bu dönem ile birlikte, yalnız orduya değil, bütün devlet teşkilatı ve müesseselerine yeni bir düzen verilmek istenmekte; ıslahâtın her sahaya yayılmasına çalışılmaktaydı. Artık “nizam ve tanzim” değil; “nizamlar ve tanzimat” söz konusu idi¹. Bu yönüyle Tanzimat dönemi; Tanzimat (düzenlemeler) ve toplum ile devlet bünyesinde yapılan ıslahât (yenilik) anlamında ele alındığında, III. Selim ve II. Mahmud dönemlerini de kapsayan geniş bir anlamı ifade ederek, 1908 yılına kadar uzayabilmektedir. Dar bir anlam verildiğinde ise, Gülhane Hattı-ı Hümayun’u ile başlayıp 1876’ya kadar süren sınırlı bir dönemi kapsar².

“Tanzimat öncesi-Tanzimat sonrası” şeklinde belirgin bir dönem ayırımına da işaret eden bu yenilik devri, aynı zamanda, ıslahât silsilesini devam ettiren ve onları sonraki aynı çeşit hareketlere bağlayan bir zincir halkası olarak da kabul edilir³.

Tanzimat’ın karakteristik özelliklerinden biri, devrimci bir mahiyet taşımaması, yani mevcut olanı yıkmaksızın, eskisinin yerine değil ama yanına yenisinin konmak istenmesidir⁴. Tanzimat ve sonrasında geleneksel İslamî esaslara bağlı bir İmparatorluk yanında, kozmopolit bir toplum anlayışı da yer almıştır. Bu toplumun birleştirici unsuru Osmanlılıktı. Böylece, bu dönemde “İslamlık” yanında “Osmanlılık” da göze çarpar. Tanzimat’ın en önemli özelliği, devletin gayesini de müesseseleri gibi dualist kılmasıdır⁵.

¹ Ongunsu, A.H.: “Tanzimat ve Amillerine Umumi Bir Bakış”, Tanzimat I, İstanbul 1940, s. 10.

² Tanör, agm, s. 13; Ayrıca bkz. Fındıkoğlu, Z.F.: “Tanzimatta İçtimai Hayat”, Tanzimat I, İstanbul 1940, s. 622.

³ Tunaya, T.Z.: Türkiye’nin Siyasi Hayatında Batılılaşma Hareketleri, İstanbul 1960, s. 31.

⁴ Baykal, B.S.: “93 Meşrutiyeti”, Belleten, c. VI/21, 1942, s. 45.

⁵ Tunaya, age, s. 34; Onar, age, s. 267. Tanzimat’ı takip eden devirde ve bu devrin aydınlarında da tam bir dualizm hakimdir (Ülken, H.Z.: “Tanzimat’tan Sonra Fikir Hareketleri”, Tanzimat I, İstanbul 1940, s. 761).

Tanzimat'ı genel olarak karakterize eden ve yönetime de yansıyan bu düşünce anlayışı, geleneksel iktidar anlayışını da etkilemiştir. Bu dönemde iktidar, şeklen mutlak, fakat gerçekte eskiye nazaran daha fazla ılımlı ve ölçülü bir monarşidir. İlimlidir, zira, iktidarın belli müesseseleri ve şartları vardır; bunun yanında yönetimin tutumunu belli bir noktaya kadar sınırlayan ve değiştiren esaslı gelenekler devam etmektedir⁶. İktidarın başında padişah bulunmaktadır. İcra organının başı yine sadarazamdır. Ancak eski gücünde değildir.

İktidarın merkezileşmesi ve görevlerinin çoğalması, doğal olarak yükümlülüklerini ve hizmet alanlarını da hissedilir derecede artırmaktaydı. Tanzimat, yeni ihtiyaçları karşılamak için her alanda yeni kurullar oluşturdu. Geleneksel sistemdeki Divan-ı Hümayun'un yerini, bu dönemde değişik kurumlar aldı⁷. Başta Meclis-i Vâlâ olmak üzere çeşitli danışma kurulları ve yeni nezaretler (bakanlıklar) oluşturuldu, mevcut olanlar daha işlevsel hale getirildi⁸.

Tanzimat devri, özellikle iki önemli ferman ile de karakterize edilmektedir. Gülhane Hatt-ı Hümayûnu ve İslahât Fermanı. Tanzimat'ın başlangıcı olarak kabul edilen Gülhane Hatt-ı Hümayûnu, II. Mahmud'un saltanatı sırasında geliştirilmiş, Mustafa Reşit Paşa'nın ısrarı ve 1839'da Sultan Abdülmecid'in ilanı ile ortaya çıkmıştı⁹.

Bu dönemi geniş ölçüde şekillendiren Gülhane Hattı'na daha yakından bakmak gerekirse: Hattın giriş kısmı sorunun teşhisi niteliğindedir. Girişten sonra hattın gövdesinin; kişi hakları ve güvenceleri ile işlevsel hale getirilmiş yönetim esaslarına ayrıldığı görülür¹⁰. Tanzimat Fermanı'nın temel konulara ilişkin esasları ise şunlardır: Yeni düzen ile korunan haklar ve devletin dayanaklarının; can emniyeti, ırz, namus ve mal dokunulmazlığı, vergilerin meşru usul ve düzene bağlanması, askerliğe alınma ve askerlik hizmetinin makul bir şekilde düzenlenmesi. Bunun yanında haklara ve yeni

⁶ Ubicini, M.A.: Türkiye 1850 (çev. Cemal Karaağaçlı), c.I, İstanbul t.s., s. 52.

⁷ Grunebaum, G.E.: İslamiyet II (çev. Esat Nermi Erender), İstanbul 1993, s. 101.

⁸ Yeniçeri Ocağı'nın kaldırılmasından sonra merkez örgütünde yeni düzenlemelere gidilmişti. Bu düzenlemelerde meclis-i meşveretin önemli payı vardı. 1836 yılında sadaret kethüdalığı umûr-ı mülkiye nezaretine, reisülküttabluk umûr-ı hariciye nezaretine, çavuşbaşılık divan-ı deavi nezaretine ve 1837'de defterdarlıklar birleştirilerek maliye nezaretine dönüştürüldü (Akyıldız, age, s. 26). Ayrıca bkz. Çadırcı, M.: "Tanzimat Döneminde Türkiye'de Yönetim (1839-1856)", Belleten, c. LII/203, 1988, s. 603.

⁹ Shaw, Merkezi Yasama I, s. 12. Dönem olarak Tanzimat'ı diğerlerinden ayıran iki yöne işaret edilmiştir: Tanzimat reformlarının padişahтан değil, etkili ve az sayıdaki devlet adamlarından gelmesi ve Osmanlı devlet sistemiyle ilgili değişmelerde dış etkenlerin rolünün açıkça görülmesi (Tanör, agm, s. 13).

¹⁰ Tanör, agm, s. 15.

esaslara riayet edilmesini sağlayacak tedbirler getirilmektedir. Bu çerçevede, Meclis-i Vâlâ'nun yeni kanunları hazırlamak için güçlendirileceği belirtilmektedir¹¹.

Gülhane Hatt-ı Hümayûnu ile Sultan Abdülmecid, yukardan aşağı doğru tecelli eden bir irade ile de olsa belirli prensiplere uyacağını yeminle taahhüd ve ilan etmektedir. Ferman bu haliyle “esas teşkilat kanunu” olmaktan uzaktır ve seçilmiş bir meclis anlayışına da yabancısıdır. Bununla birlikte, hükümdar bir kısım yetkilerini kendi rızasıyla sınırlayarak (auto limitation) Babîâli ve Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye'ye devretmiştir¹². Nitekim, Gülhane Hatt-ı Hümayûnu'nu açıklamak için gönderilen “Ferman-ı Âli”de; “...mevadd-ı esasîyyenin fûruatına dair ekseriyet-i ârâ ile karar verilen şeylere müsaade eyleyeceği”ne padişah yemin etmektedir¹³.

Tanzimat Fermanı'nda yönetim usulleriyle ilgili olarak yapılan yenilik; “yasalara uygun yönetim ile”, “yasaların kurullar tarafından: meşveret yöntemi, serbest tartışma ve meclislerde karar almak” suretiyle oluşturulmasıdır¹⁴.

Tanzimat Fermanı'nda yer alan, “emniyet-i can, mahfuziyet-i ırz ve namus ve mal” prensibi, 1856 Islahat Fermanı ile daha fazla açıklığa kavuşturulup genişletilerek gayrimüslim topluluklar ve İmparatorluğun hıristiyan reayası hakkında; hürriyet, kanun önünde eşitlik, kurulu muafiyet ve imtiyazların devamını sağlamaktaydı. Ayrıca Ferman ile bu cemaatlara, vilayet ve nahiye idare meclisleri ile Meclis-i Ahkâm-ı Adliye'de üye bulundurma hakkı tanınmaktaydı¹⁵. Genel olarak bakıldığında, her iki fermanla birlikte, İmparatorluk toprakları üzerinde yaşayan herkese tek vatandaşlık sıfatı altında fakat İmparatorluğun İslamî geleneklerine zarar vermeksizin eşit hak ve görevler tanınmak istendiği görülür¹⁶.

Tanzimat döneminin kamu hukukumuz açısından önemi çeşitli yönlerden belirlenebilir. Öncelikle, Sened-i İttifak ile belirginleşen, Tanzimat Fermanı ve Islahât Fermanı ile gelişen ve kuvvetlenen “hukukla bağlı devlet fikri”ne doğru bir gidiş görülmektedir. Bunun yanında, Divan-ı Hümayun ile başlayan meşveret meclisleri ile devam eden ve sonra Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye, Meclis-i Âli-i Tanzimat, Şûrâ-yı

¹¹ Kubalı, age, s. 56-57; Değerlendirme için ayrıca bkz. Davison, R.: Reform In The Otoman Empire 1856-1876, Princeton, N.J. 1963, p. 39-59.

¹² Ongunsu, agm, s. 11; Seyitdanlıoğlu, age, s. 113.

¹³ Metin için bkz. Kaynar, R.: Mustafa Reşit Paşa ve Tanzimat, 2. baskı, Ankara 1985, s. 181.

¹⁴ Tanör, B.: Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, İstanbul 1992, s. 66.

¹⁵ Gökbilgin, agm, s. 104. Islahat Fermanı ile ilgili olarak bkz. Bozkurt, G.: Alman-İngiliz Belgelerinin ve Siyasi Gelişmelerinin Işığında Gayrimüslim Osmanlı Vatandaşlarının Hukuki Durumu (1839-1914), Ankara 1989, s. 55 vd.

¹⁶ Karpat, K.: Türk Demokrasi Tarihi, İstanbul 1967, s. 16 vd.

Devlet ve mahallî genel meclislere kadar uzanan sürekli meşveret kurullarıyla, keyfiyetin kolektif organlara bırakılması lehinde bir yöneliş gözlenmektedir. Bu kurullara verilen yetkiler bu fikri kuvvetlendirmektedir. Gerçi, bu istişâre ile karar alınan kurullar henüz bir yasama organı olmasalar bile, padişahların isteyerek veya istemiyerek kişisel iktidarlarını sınırlamalarının bir göstergesidirler. Bu itibarla, meşrutî bir yönetimi hazırlayıcı olmuşlardır¹⁷.

Tanzimat devri, Osmanlı siyasi sisteminde kesin bir değişim meydana getirmese de, daha sonra bu değişimi gerçekleştirecek uygun fikrî ortam ve zeminin hazırlanmasında çok etkin olmuştur¹⁸.

2. Meşveret Uygulaması Olarak Meclisler

II. Mahmut, saltanatının son yıllarında meşveret meclisleri'nin daimî şekli olarak belirlenmiş görevleri olan; Dâr-ı Şûrâ-yı Babîâli (hükümet şûrâsı), Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye (adliye işleri yüksek meclisi), Dâr-ı Şûrâ-yı Askerî (askerî şûrâ dairesi) adlı üç meclis oluşturmuştu¹⁹. Bu kurullar meşveret geleneğinin yeni bir yapı içindeki devamı olarak görülmekteydi²⁰.

1838'de kurulduğunda "Tanzimat-ı Hayriye'nin müzakeresine mübaşeret" edecek en yüksek danışma meclisi olarak düşünülen Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye, kısa bir süre sonra Dâr-ı Şûrâ-yı Babîâli ile birleştirildi²¹. Meclis-i Vâlâ bundan sonra Kanun-i Esasî'nin ilanına kadar, yaklaşık kırk yıl boyunca, müstakil yasama niteliğindeki organların kökeni olmuştur²².

Tanzimat'ın ilanı ile birlikte hemen her önemli sorunun çözümlenmesi için ayrı ayrı meclisler oluşturulmuş, bu meclislerin önerileri ve aldıkları kararlar Meclis-i

¹⁷ Kubalı, age, s. 65 vd; Okandan, Tanzimat, Birinci ve İkinci, s. 16. Zamanla sınırlandırılan hükümdarlık Tanzimat Fermanı ile devam etmiş, günün birinde Sadrazam Fuat Paşa, Abdülaziz'in huzurunda bir meselede celadet (yiğitlik) ve cüret gösterdiği ve padişahın da yüzünde bir hiddet eseri gördüğü zaman, ona: "...saye-i madalet-i hümayununuzda bizim korkumuz yoktur. Arz-ı hakikatte tereddüt etmek bizce vebaldır" diyebilmişti (Gökbilgin, agm, s. 97).

¹⁸ Okandan, Tanzimat Devri, s. 128.

¹⁹ Berkes, age, s. 167.

²⁰ Kalaycıoğlu, E.-Sarıbay, A.Y.: "Tanzimat: Modernleşme Arayışı ve Siyasal Değişme", Türk Siyasal Hayatının Gelişimi (ed. E. Kalaycıoğlu-A.Y. Sarıbay), İstanbul 1986, s. 17.

²¹ Seyitdanlıoğlu, age, s. 132.

²² Shaw, Merkezi Yasama I, s. 12-13.

Vâlâ'nın onayından geçtikten sonra yürürlüğe konmuştur²³. Bu dönemde Meclis-i Vâlâ'nın yanısıra, merkezî hükümet kurumları olarak görülebilecek nezaretlerin her birinde meşveret usulüyle karar alınan nezaret (bakanlık) meclisleri kuruldu. Meclis-i Meârif-i Umûmiye, Meclis-i Umûr-ı Nâfia, Meclis-i Karantina, Meclis-i Muhasebe-i Maliye, Meclis-i Ziraat, Meclis-i Bahriye, Meclis-i Zabtiye, Meclis-i Ticaret, Meclis-i Meâdin bunlar arasındadır²⁴. Tanzimat döneminde meclislerin kurulması, Osmanlı parlamentarizminin temelini oluşturan en önemli idarî reform olarak da görülür²⁵.

Yeniçeri Ocağı'nın kaldırılmasından sonraki dönemde, ikinci divanı ve Babîâlî'nin devamı olarak sayılabilecek, nezaretler arasında koordinasyonu sağlayan Meclis-i Has, Meclis-i Vükela gibi adlarla anılan önemli bir meclis daha bulunmaktadır²⁶. Meclis-i Vâlâ'da yasama niteliği ağır basarken, Meclis-i Vükela'da ise daha çok yürütme ağırlığı öne çıkmaktadır. Nitekim, Meclis-i Vükela'nın aralarında koordinasyonu sağladığı nezaret meclisleri bir zaman sonra icra organları haline dönüşmeye başlamışlardır²⁷.

Tanzimat döneminde merkezî yapıdaki bu meclislerin yanısıra mahallî meclislerin de giderek önem kazandığı görülmektedir. Temsilî niteliği olan bu meclisler Şûrâ-yı Devlet'in ortaya çıkmasında da etkin olmuşlardır. Klasik dönemden beri yerel meşveret geleneği olarak uygulanmakta olan bu meclisler, meşrutiyet öncesi dönemde temsilî bir tecrübe olarak da görülebilirler. Bu bakımdan mahallî meclislerin, merkezî meclisler ile birlikte genel olarak da olsa incelenmesi faydalı olacaktır.

²³ Çadırcı, agm, s. 610.

²⁴ Seyitdanlıoğlu, M.: "Parlamento Geleneğimiz Çerçevesinde Tanzimat Meclisleri", Türkiye Günlüğü, sy. 8, Kasım 1989, s. 62; Ubcini, age, s. 57 vd.

²⁵ Ortaylı, İmparatorluğun Yüzyılı, s. 110.

²⁶ Uzunçarşılı, Merkez ve Bahriye, s. 263; Akyıldız, age, s. 17.

²⁷ Ortaylı, İmparatorluğun Yüzyılı, s. 124. Findley, Meclis-i Vükela'yı, sınırlı kapasite işlese de İmparatorluk mutlakiyetçiliği içinde görerek, bakanlar kurulu ve kabinelere benzetilebileceğini söyler (Findley, Bürokratik Reform, s. 147). Periyodik ve bazen padişahın isteği üzerine toplanan Meclis-i Vükela şu kişilerden oluşmaktaydı: Sadrazam, şeyhülislam, serasker, kaptan-ı derya, tophane müşiri, Meclis-i Vâlâ reisi, sonraki dönem Tanzimat meclisi reisi, maliye, hariciye, ticaret, evkaf-ı hümayun, divan-ı deavi, hazine-i hassa, darphane-i amire nazırları, sadaret müsteşarı, valide kethüdası, zaptiye müşiri (Pakalın, "Meclis-i Vükela", age, c. II, s. 431; Ubcini, age, s. 55-56; Findley, Bürokratik Reform, s. 148; Ahmed Cevdet Paşa, Tezakir 1-12, (yay. Cavid Baysun), 3. baskı, Ankara 1991, s. 17.

A. Merkezî Meclisler

Merkezî meclisler incelenirken, Divan-ı Hümâyun ve meclis-i meşveret çizgisinin devamı olarak, meşveret geleneğini devam ettiren ve Tanzimat döneminde sürekli bir yapıya kavuşan meclisler ele alınacaktır. Tanzimat döneminde yasama nitelikleriyle öne çıkan bu meclisler, meşrutiyeti hazırlamadaki rolleriyle de dikkat çekerler.

a. Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye

Osmanlı İmparatorluğu'nda geleneksel olarak devam eden meşveret geleneği, III. Selim ve II. Mahmut dönemlerinde kurumsal bir yapıya dönüşmüş, geniş katılımlı meclislerde alınan kararlar padişah tarafından onaylandıktan sonra yürürlüğe girmiştir²⁷. Ancak İmparatorluğun içerisinde bulunduğu durum, meclis-i meşveretin Divan-ı Hümâyun'dan boşalan yeri tam olarak dolduramaması ve yapılacak reformlar nedeniyle ihtiyaca cevap verebilecek sürekli, yerleşik ve belirli kurallar çerçevesinde çalışacak düzenli bir istişâre organına gerek duyulmuştur. Kaldı ki, bu sırada ilanı düşünülen Tanzimat Fermanı'nda yer alacak ilkelerin programlanması ve bunların uygulanması da ancak sürekli bir meclis tarafından gerçekleştirilebilirdi. Bu amaçla yeni bir meclis için çalışmalara başlandı ve Tanzimat öncesi hazırlıkların son aşaması olarak Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye kuruldu²⁸.

Kuruluşu beyan eden hatt-ı hümayunda böyle bir meclise olan zorunluluk şöyle ifade edilmiştir:

“...Sünnet-i seniyyei hazreti peygamberîye imtisalen cemi zamanda Devlet-i aliyenin usul-i mehâsin şumulünden olduğu vechile bazı mesalih-i mu'tena-biha beyne'l-vükela müşâvere ve müzakere ile tanzim ve tesviye olunagelmekte ise de vükela ve me'murîn meşâgil-i kesîreleri cihetiyle daima akd-i encümen-i meşveret etmekliğe dest-res olamadıklarından ba'dezîn ifate-i vakt olunmayarak kâffe-i mehamm-ı saltanat-ı seniyyenin kema yenbagi hüsn-ü tensik ve temyiz ve tedkikiyle her bir husus şeâib-i araz ve itirazdan külliye vâreste ve masun olarak rü'yet ve olvehile ehass-ı matlub ve mültezim-i mülûkane olan adalet ve hakkaniyet ve intizam-ı ahvâl-i mülk ve millet kazıyye-i hayriyyesi kemaliyle karin-i hüsn-i husul ve suret olmasıçün Meclis-i Ahkâm-ı Adliyye ism-i sâmiyle saray-ı hümayun-u şahanede...mu'temidan-ı saltanat-ı seniyyeden bazı zevatdan mürekkeb...meclis-i âlî tertibiyle gerek mesalih-i câriye ve

²⁷ Çadircı, agm, s. 605.

²⁸ Seyitdanlıoğlu, Meclis-i Vâlâ, s. 18,36.

gerek tanzimat-ı mülkiyeye dair hayr ve nefi âm ve şamil olan mevaddı nazike...azay-ı mezkure beynlerinde bi'l-etraf müzakere ve müşâvere olunması...irade buyrularak...”²⁹.

Mustafa Reşid Paşa bu meclisi tasarlarken, Avrupa’daki meclisleri gözlemiş, İngiltere ve Fransa yerine siyasi yapısını Osmanlı Devleti’ne daha yakın gördüğü Avusturya ve Prusya meclis şeklini tercih etmişti³⁰. Fikri yapısının olgunlaşmasında İngiltere ve Fransa’daki sefaret yıllarının çok büyük etkisi olduğu bilinen Reşid Paşa’nın böyle bir tercihte bulunması ilginçtir³¹. Muhtemelen burada Reşid Paşa gerçekçi davranarak Osmanlı yapısını gözönünde bulundurmıştır. Monarşik devlet yapısı, yetkinin paylaşımı, son sözün padişahca söylenmesi ve yukardan aşağı doğru teşkilatlanma yapısının benzerliği böyle bir model seçiminde etkin olmuştur. Sonuçta, Avusturya’dan meclislerin çalışma usul ve kuralları ile ilgili nizamname göndermesi istenmiştir³². Böylece, Tanzimat dönemi dualist anlayışının bir görünümü olarak Meclis-i Vâlâ, kuruluşunu ilan eden hatt-ı hümayunda belirtildiği gibi, bir yanda Divan-ı Hümayun ve meclis-i meşveret geleneğini temsil ederken, öte yandan Avusturya ve Prusya meclislerinin örnek alınmasında olduğu gibi Batılı bir çizgiyi de yansıtmaktadır.

Meclis-i Vâlâ, Tanzimat Fermanı’nda yer verilen müesseseler arasındadır. Yeni dönemde müzakere ve karara bağlanacak işlerin çokluğu nedeniyle, mevcut “...Meclis-i Ahkâm-ı Adliye azası daha lüzumu mertebe teksir olunarak...İşbu emniyet-i can ve mal ve tayin-i vergi hususlarına dair kavanin-i muktaziyye bir taraftan kararlaştırılıp...”³³

²⁹ Takvim-i Vekayi, def’a 163 (11 Muharrem 1254); Ahmed Lütfi: Tarih-i Lütfi, c. V, İstanbul 1302, s. 110. Meclis, başlangıçta 1 başkan ve 5 üyeden oluşturulmuştur. Başkan, eski serasker Hüseyin Paşa, üyeler ise; sudurdan Eminbeyzade Abdülkadir Bey, Evkaf Nazırı Ziver Efendi, eski Defter Emni Said Muhib Efendi, İhtisab Nazırı Hüseyin Faik Efendi, Duhan Gümrüğü Emni Mustafa Kani Bey idi (Tarih-i Lütfi, V, s.107; T.V., 163).

³⁰ Seyitdanhoğlu, Meclis-i Vâlâ, s. 138.

³¹ Avusturya’nın tercih edilmesinin nedenleri bir vesikada Reşid Paşa tarafından şöyle belirtilir: “...Avrupa’da mesela Fransa ve İngiltere’de olan parlamentolardan bir nevi emekdaran ve asilzadegandan mürekkep olması cihetiyle anların memuriyetleri daimi suretinde olarak faraza içlerinden birisi bir hizmete veyahut sefâret gibi bir maslahata memur olsa dahi yine meclis memuriyeti üzerinde kalmak ve nev’-i diğeri dahi beş sene için intihab olunub ol müddet zarfında ihracı icab etmez ise inkizasında ya ibkası veyahud tebdili icra olunmak usul-i cariyyelerinden ise de anlar hükümet-i meşruta tahtında idare olunur devletler olduklarından adet-ı meriyyeleri bize uymayub Nemçe ve Prusya gibi hükümet-i mutlakası olan devletlerde meclis azası bulunanların intihab ve idhal ve ihracı ancak hükümdaranın yed-i ihtiyar ve istiklallerinde olması cihetiyle saltanat-ı seniyyede dahi böylece olmak lazım geleceğine...”. Bkz. Kaynar, age, s. 105.

³² Akyıldız, age, s. 293-294.

³³ Ferman için bkz. Feridun, S.: Anayasalar ve Siyasi Belgeler, İstanbul 1962, s. 4-6. Meclis-i Vâlâ’ya fermanında yer verilmesi Abadan tarafından; “sırf hükümdara bağlı, sınırlı yetkisi olan bir meclis-i meşveretin tesisi olarak değerlendirilmiştir. Bkz. Abadan, Y.: “Tanzimat Fermanının Tahlili”, Tanzimat I, İstanbul 1940, s. 55.

ona göre hareket edilecektir. Padişah, Ferman ile, Meclis-i Vâlâ'da alınan kararları uygulanmak üzere ilan edeceğini belirtmektedir. Böylece padişah, kendi kendini sınırlayarak yetkilerinin bir kısmını bu meclise devretmiş olmaktadır.

Tanzimat'ın ilanından hemen sonra, yeni yetkilerle güçlendirilen Meclis-i Vâlâ, aynı tarihte kurulan Dâr-ı Şûrâ-yı Babîâlî ile birleştirildi. Bu meclisin yetki ve görevleri yanısıra, üyelerinin bir kısmı da Meclis-i Vâlâ'ya atandı. İki meclis arasında yetki sorunu da böylece önlenmiş oldu. Bu yeni şekliyle meclis, hem hükümete danışmanlık yapacak, hem de genel olarak Tanzimat Fermanı ile belirlenen yeniliklerin planlanıp uygulanmasını sağlayacaktı³⁴.

Meclis, ilk dönem belli bir çalışma düzenine kavuşturulamamıştı. Bu ilk tecrübe döneminden sonra, Tanzimat ile beraber yüklenmiş olduğu yeni görevler bir çalışma düzenini de zorunlu kılmaktaydı. Bu ihtiyaç çerçevesinde kısa zamanda, Mustafa Reşid Paşa tarafından hazırlanan ve meclisin çalışma tarzını düzenleyen nizamname taslağı gerekli değişikliklerden sonra kabul edilip yürürlüğe kondu³⁵.

Meclis-i Vâlâ ile ilgili olarak önemli esasların getirildiği bu nizamnameye göre; önceden beri kurulan meşveret meclislerinde, yüksek rütbeli ve nüfuzlu kişilerin müzakerelerde ve karar alınmasında öne çıktığı; diğer üyeler tarafından görüş belirtilmemesi, kimisinin aslında öyle düşünmese bile karara katılması ve bazılarının susmasının kabule yorumlanmasının; müzakere edilen şeye sanki ittifak-ı ârâ ile karar verildiğinin sanılmasına sebep olduğu, halbuki toplantı sonrası muhalif sözler işitildiğinden, bu mahzuru kaldırmak için bundan böyle herkesin; “efkar ve mülâhazatını kemal-i serbestiyetle söyleyeceğinden ve bundan böyle kimsenin mesul ve muâteb olmayacağında şüphe olmadığından...ekseriyet-i ârâ hangi tarafda bulunacağı anlaşılıp anın üzerine karar verilmek...”³⁶ gerektiği belirtilmiştir. Meclis-i Vâlâ'da karar oluşumunda, ittifak-ı ârâ (oybirliği) yerine, ekseriyet-i ârâ (oyçokluğu) usulünün benimsenmesi, düşünce özgürlüğünü sağlamaya yönelik bir girişim olarak dikkat çeker.

Nizamname içerisinde dikkat çeken diğer esaslar şunlardı:

Meclis-i Vâlâ'da görüşülecek olan konular kaleme alınarak, birer suretleri, birkaç gün önceden üyelere dağıtılacaktı.

³⁴ Seyitdanlıoğlu, Meclis-i Vâlâ, s. 41, 132.

³⁵ Kaynar, age, s. 202 vd; Seyitdanlıoğlu, Meclis-i Vâlâ, s. 42.

³⁶ Kaynar, age (Tarih-i Lütîfi'den naklen), s. 206.

Herkes bilgi sahibi olduktan sonra, o maddenin gerek lehine ve gerekse aleyhine konuşacak olan üyeler meclis başkanına bu isteklerini bildirdikten sonra, rütbeleri ne olursa olsun düşüncelerini serbestçe belirtebileceklerdi.

Kararlar, yarıdan bir oy fazla olduğu takdirde geçerli sayılacaktı. Her üye çekinmeksizin kabul ya da reddettiğini bildirecek ve oyçokluğu ile karar ortaya çıktıktan sonra, arza sunulmak üzere mazbatasını hazırlanacaktı.

Oyların eşit olduğu durumda son karar padişaha ait olacaktı.

Oylar eşit olup da, son kararı padişahın verecek olması gibi bir durum ortaya çıktığı takdirde, her iki grup da, padişahı kendi tarafına çekmeye çalışmayacaktı,

Üyeler, görüşmeler sırasında düşüncelerini açıkça söyleyecekler, kararın kesinleşmesinden sonra hiç bir şekilde oyçokluğuyla alınmış olan bu karar hakkında eleştiride bulunamayacaklardı³⁷.

Bu düzenlemelere paralel olarak, meclise katılanların sayısı da, 1 başkan ve on üyeye çıkarıldı. Yazın Topkapı Sarayı'nda toplanacak olan meclis, kışın Gülhane Meydanı'ndaki binasında çalışacaktı. Önceleri pazartesi, salı, çarşamba ve perşembe günleri olmak üzere haftada dört gün toplanmakta iken, sonra altı güne çıkarıldı³⁸.

Meclis-i Vâlâ, 8 Mart 1840'da Babıâli'de yapılan yeni binasına taşındı. Burada padişahın meclisteki görüşmeleri ve çalışmalarını izlemesi için de bir bölüm yapılmıştı. Açılışa bizzat gelen padişah; meclisin faaliyetinden dolayı memnuniyetini belirtirken, müzakerelerin serbestçe yapılmasından doğacak faydaları özellikle vurgulamaktaydı. Yetkilerini kendi isteği ile sınırladığını söyleyen padişah, meclise olan güvenini de belirtmekteydi. Abdülmecit ayrıca, gelecek seneye ilişkin yapılması lazım gelen hususlar ile ilgili olarak her sene başında Meclis-i Vâlâ'ya geleceğini bildirdi. Meclis

³⁷ Şapolyo, E.B: Mustafa Reşit Paşa ve Tanzimat Devri Tarihi, İstanbul 1945, s. 78-80; Kaynar, age, s. 206-208; Seyitdanlıoğlu, M.: "Tanzimat'ın Ön Hazırlıkları ve Meclis-i Vâlâ-yı Ahkam-ı Adliye'nin Kuruluşu (1838-1840)", İÜEF Tarih Araştırma Merkezi, Sultan II. Mahmud ve Reformları Semineri 28-30 Haziran 1989 Bildiriler, İstanbul 1990, s. 135 vd; Gökbilgin, agm, s. 100 vd; T.V., 188 (18 Şevval 1255).

³⁸ Seyitdanlıoğlu, Meclis-i Vâlâ, s. 38; Shaw, Merkezi Yasama I, s. 14; Çadırcı, agm, s. 607. Zamanla toplantı günlerinin değişmesi ve Meclis-i Vâlâ'nın genişleyerek, bazen Meclis-i Umûmî olarak yaptığı toplantılar nedeniyle toplantı günleri karışık bir hal almıştır. Akyıldız, Meclis-i Vâlâ'nın pazartesi ve salı günü görüştüğü konuların, çarşamba; cuma ve cumartesi görüştüklerinin de pazar günleri, geniş katılımlı Meclis-i Umûmî'de müzakere edilip padişaha arz edildiğini belirtir (Akyıldız, age, s. 199).

üyeleri de bu nutka karşılık bir teşekkür mazbatası hazırlamışlardı³⁹. Böylelikle, bir yandan parlamenter geleneklerin ilk adımları atılırken, meşrutî bir sisteme doğru yönelmenin işareti olarak saltanat makamının yetkilerine Meclis-i Vâlâ'nın ortak edildiği izlenimini edinmek mümkündür⁴⁰.

Meclis-i Vâlâ, devletin önemli sorunlarının görüşülerek kararlaştırıldığı ve üst düzey kamu görevlilerinin sorgu ve yargılamalarının yapıldığı bir yer olunca, buraya atanacak üyelerin seçiminde kuruluşundan itibaren özen gösterilmiş ve kendi alanlarında uzman kişiler olmasına dikkat edilmiştir. Kurulduğu zaman üye listesini gören II. Mahmud: “...bazı erbab olmayanlar dâhi yazılmış olduğundan bu mâkulelerin dâhil-i meclis olmalarında pek de fayda olmıyarak...bu hususta hatır ve gönüle riayet olunmıyarak ehil ve erbab olanların idhalleri lazım geleceği...” hususuna dikkat çekmişti⁴¹.

Meclise üye seçiminde gözönüne alınan temel nitelik, bu kişilerin Tanzimat'ı benimsemiş olmalarıydı⁴². Bunun yanında üyelerin; her yönde bilgi sahibi, haysiyetli, dirayetli, iffetli, ehliyetli ve liyakatli, tecrübeli, sır tutabilen, meclis görüşmelerine katılarak görüşlerini savunup tartışabilecek yeterlilikte, kanunları bilen, idarî ve malî sorunlar hakkında bilgi sahibi kişiler olmalarına dikkat edilmekteydi. Meşveret meclislerinde olduğu gibi, üyelerin özellikle dış politika üzerinde bilgi sahibi olmalarına özen gösterilmekteydi. Bunun bir sebebi de, Meclis-i Vâlâ üyelerinin aynı zamanda Meclis-i Âlî-i Umûmî toplantılarına katılmaları ve bu toplantılarda olağanüstü meclis-i meşveretlerde olduğu gibi, savaş ve barış gibi önemli dış sorunların sürekli gündem konusu olmalarıydı⁴³.

³⁹ Metinlerin içeriği ile ilgili olarak bkz. T.V., 195 (11 Muharrem 1256); Şapolyo, age, s. 82 vd; Ahmed Rasim: İstibdattan Hakimiyeti Milliyeye, İstanbul 1342, s. 246-250.

⁴⁰ Okandan, Tanzimat Devri, s. 118; Şapolyo, age, s. 81.

⁴¹ Bkz. Kaynar, age, s. 199; Akyıldız, age, s. 201. 1838'de atanan başkan dışındaki ilk beş üye, biri ulemadan olmak üzere, diğerleri malî konularda uzman sayılabilecek kişilerden seçilmişti (Çadırcı, agm, s. 607).

⁴² Seyitdanlıoğlu, Meclis-i Vâlâ, s. 81. Nitekim 27 Şubat 1841'de meclis reisliği görevinden Hasip Paşa alınıp yerine eski Maliye Nazırı Saib Paşa atanırken, gerekçe olarak, Hasip Paşa'nın Tanzimat'ın gerektirdiği niteliklere sahip olmaması gösterilmişti (Çadırcı, agm, s. 608).

⁴³ Bkz. Seyitdanlıoğlu, Meclis-i Vâlâ, s. 81,116; Akyıldız, age, s. 201,210. Seyitdanlıoğlu, meclis görüşmelerinde suskunluğun, “liyakat yokluğu” olarak değerlendirildiğini belirtir (s. 84). Üyeler, önceleri, meclisteki görevlerinin yanısıra eski buldukları vazifeleri de devam ettirmekteydiler. Meclis çalışmalarında aksaklık görülmeye başlayınca, üyelerin bütün çalışmalarını meclis üzerinde yoğunlaştırmalarını sağlamak için ikinci memuriyetleri ellerinden alındı (Akyıldız, age, s. 190).

Mülki, askerî, malî, iç ve dış politika alanında uzman kişiler yanında, meselelerin şer'î yönünü incelemek üzere ilmiye mensupları da mecliste bulunmaktaydı⁴⁴.

1856 Islahat Fermanı ile birlikte, gayrimüslim tebaanın müslümanlarla eşitliğinin tanınmasından sonra Meclis-i Vâlâ'ya gayrimüslim üyeler de alınmaya başlandı. Bunlar, Babiâli ve cemaatlerinin şefleri tarafından belirlenmekteydi. Toplantılarda, diğer üyeler gibi düşüncelerini serbestçe açıklayabileceklerdi⁴⁵.

Tanzimat'ın planlayıcısı ve uygulayıcısı olan bu meclis; Meclis-i Umûmî toplantılarında görüş belirtme; kendi görev alanında tam bir karar organı; kanunlara aykırı davranan kamu görevlilerini yargılama; diğer meclislerde alınan kararlara son şeklini verme; Tanzimat Fermanı ile belirtilen alanlarda gerekli olan kanun ve tüzükleri hazırlama ve uygulanmasını kontrol etme gibi istişârî, idarî, icraî, yargısal ve eskiden olduğu gibi, padişah adına kullanmak üzere örfî hukuk alanında kısmî yasama yetkisine sahip bulunmaktaydı⁴⁶.

Abdülmeccid, meşveret usulünün Tanzimat dönemindeki ifadesi olarak meydana getirilen Meclis-i Vâlâ'ya büyük ilgi göstermiş, burada alınan kararların hemen hemen tümünü onaylamıştır⁴⁷. Meclisi küçük çapta bir yasama meclisi niteliğinde gören padişah, onla olan ilişkilerinde hükümdar-parlamento arasında uygulanan esasları hakim kılmaya çalışmıştır⁴⁸.

Meclis, kuvvetler ayrılığı ilkesinin gelişmesinde de önemli rol oynamıştır. Ancak bu meclisin temsili bir niteliği yoktu. Üyeler padişah tarafından, sivil bürokrasi, ilmiye, askeriye ve daha sonra gayrimüslim cemaatler arasından, sadrazamın teklifiyle atanmaktadır. Aynı yolla azledilmeleri her zaman mümkündür. Bu bakımdan, padişaha karşı sorumlu olan meclis, halkı temsil etmemektedir⁴⁹. Geleneksel devlet anlayışına uygun olarak bu dönemde, Mustafa Reşid Paşa gibi liberal düşüncelere sahip olan devlet adamlarında bile temsili düşünceye sıcak bakılmadığı görülmektedir.

⁴⁴ Akyıldız, age, s. 211.

⁴⁵ Seyitdanlıoğlu, Meclis-i Vâlâ, s. 84.

⁴⁶ Seyitdanlıoğlu, Meclis-i Vâlâ, s. 84, 115 vd; Akyıldız, age, s. 193 vd; Tanör, Osmanlı-Türk, s. 78.

⁴⁷ Seyitdanlıoğlu, Meclis-i Vâlâ, s. 129.

⁴⁸ Okandan, R.G.: Amme Hukukumuzun Anahatları, İstanbul 1977, s. 71.

⁴⁹ Seyitdanlıoğlu, Tanzimat Meclisleri, s. 61.

Bütün bu özelliklere sahip Meclis-i Vâlâ'nın kamu hukukumuz açısından büyük önem taşıdığı açıktır. Meşrutiyet dönemine kadar, her açıdan döneme damgasını vurmuş olan bu meclis, ağırlıklı olarak geleneksel meşveret usulünü devam ettirmekle birlikte, Batılı etkileri de bünyesinde taşımıştır. Saltanat makamının yetkilerinin bir kısmının, padişahın kendi arzu ve tek taraflı iradesiyle böyle bir organa devredilmesi, ayrıca burada; görüşme, oyların verilmesi ve karar alımı ile ilgili uygulanan usul parlamenter rejimi andıran adımlar olduğu gibi, 1876 Meşrutiyet'ini de hazırlayıcı olmuştur⁵⁰.

b. Meclis-i Âlî-i Umûmî

3 Kasım 1839'da Tanzimat Fermanı'nın ilanı ile birlikte yeni bir şekil verilen Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye yanında ve onun üzerinde bir meclis daha kurulmuştur. Meclis-i Hass-ı Umûmî ya da Meclis-i Vâlâ-yı Umûmî de denilen bu meclis, 1839-1876 arasında Tanzimat meclisleri içinde en yüksek danışma ve karar organı durumundadır⁵¹. Tanzimat Fermanı'nda bu meclisin kuruluşuna işaret edilmektedir:

*"...Meclis-i Ahkam-ı Adliye azası daha lüzumu mertebe teksir olunarak ve vükela ve rical-i Devlet-i Aliyyemiz dahi bazı tayin olunacak eyyamda orada içtima ederek ve cümlesi eftar ve mütalaatını hiç çekinmeyib serbestçe söyleyerek işbu emniyet-i can ve mal ve tayin-i vergi hususlarına dair kavanin-i muktaziyye bir taraftan kararlaştırılıp...her bir kanun karargir oldukça...düsturü'l-amel tutulmak üzere bâlâsı hatt-ı hümayunumuzla tasdik ve tevşih olunmak için taraf-ı hümayunumuza arz olunsun..."*⁵². Metinden de anlaşılacağı gibi, üye sayısı artırılacak Meclis-i Vâlâ yanında, onu da içine alacak şekilde, "vükela ve ricali devlet"ten oluşan yeni bir oluşumdan bahsedilmektedir.

Meclis-i Umûmî, (1839-1854) yılları arasındaki ilk dönemde, Babîali ve Meclis-i Vâlâ üyelerinden oluşan bir "devlet şûrâsı" niteliğindedir. Henüz çalışma esaslarını düzenleyen bir nizamnamesi yoktu. Meclis-i Vâlâ'nın bağlı olduğu kurallara göre çalışmaktaydı. Meclis-i Vâlâ'nın, cuma ve cumartesi günleri aldığı kararları, pazar günü; pazartesi ve salı günleri aldığı kararları da çarşamba günü tekrar gözden

⁵⁰ Okandan, R.G.: "Amme Hukukumuzda Osmanlı Devletinin İnkırazına Kadar Parlamentarizm ve Hususiyetleri", İÜHFİM, c. XIII/2, 1947, s. 458.

⁵¹ Seyitdanlıoğlu, Meclis-i Vâlâ, s. 67.

⁵² Feridun, age, s. 5.

geçirmektedir. Meclis-i Vâlâ'nın çalışmaları yoğunlaşınca haftada dört gün toplanması kararlaştırıldı. Çeşitli yerlerde yapılan toplantılara bazen padişah da katılmaktaydı⁵³.

Meclis-i Umûmî, meşveret usulünün Tanzimat ile birlikte almış olduğu sürekli ve düzenli meclis görünümünü yanında, klasik meclis-i meşveret yapısının temsilcisi olarak da dikkat çeker. Tanzimat Fermanı'nda belirtilen ilkelerin yerine getirilmesinde Meclis-i Vâlâ'nın üst organı olarak çalışmak gibi düzenli bir toplanma şekli yanında; savaş ve barışa karar vermek gibi olağanüstü olayların meydana gelmesi halinde de toplanmaktaydı. Bu son şekilde yetkileri oldukça genişlemekteydi⁵⁴.

Kuruluşunda, 1 başkan, on üye ve iki katipten oluşan mecliste; başta sadrazam ve şeyhülislam olmak üzere hükümet ve devlet adamları bulunmaktaydı. Olağanüstü toplantı dönemlerinde meclise katılanların sayısı çok artar, bazen üçyüz kişiyi bulurdu⁵⁵.

Meclis-i Umûmî bu ilk dönemde, genellikle, Meclis-i Vâlâ tarafından hazırlanan nizamname ve kanun tasarılarını inceleyerek karara bağlardı. Bu kararları kısmen veya tamamen değiştirebilir ve gerektiğinde reddedebilirdi. Meclis-i Vâlâ kararları ancak bu incelemeyi yaptıktan sonra padişaha arz edilirdi⁵⁶.

26 Eylül 1854'de Meclis-i Tanzimat'ın kurulmasıyla ve aynı yıl hazırlanan nizamnamesiyle birlikte Meclis-i Umûmî de yeni bir döneme girmektedir. Bu yeni çalışma düzeni ile birlikte meclis; sadrazam, vükela, Tanzimat Meclisi ve Meclis-i Vâlâ üyeleri, Babıâli'de bulunan memurlar ve devlet adamlarından oluşan şekliyle, gerektiği zaman toplanacak ve sadece Meclis-i Tanzimat'ın hazırlayacağı nizamname layihalarını inceleyecekti⁵⁷.

⁵³ Seyitdanlıoğlu, Meclis-i Vâlâ, s. 68; Akyıldız, age, s. 185. Bkz. Shaw, Merkezi Yasama I, s. 15. Bu dönemde; sadrazam, hükümet üyeleri, "rütbe-i ulâ sınıfı evveli, sanisi ve rütbe-i saniye" olarak belirlenen katılımcılar, Meclis-i Vâlâ üyesi "add ve itibar" olunacaklardı. Bunlar, Meclis-i Umûmî toplandığı zaman meclise katılacaklardı (s. 68).

⁵⁴ Rusların, Eflak ve Boğdan'a girmeleri üzerine, İngiltere, Fransa ve Prusya tarafından hazırlanan Viyana Nota'sı Babıâli tarafından kısmen kabul edilince, notanın bütünüyle kabulü yönünde yapılan baskılar sonucunda, Babıâli'de 172 kişiden oluşan büyük bir meşveret toplandı. Bu meşverette, Rusya'ya savaş açılmasına karar verildi (Üçok, Siyasal Tarih, s. 116).

⁵⁵ Okandan, Tanzimat Devri, s. 117. Âli Paşa bu geniş meşveretlerden rahatsız olur ve; "Cenab-ı Hak bu millet ve memleketin saadet-i halini beş altı kişiye tevdi etmiş. Onlar hallü akd-ı umur-ı devlet edivermelidir" derdi (Tezakir 13-20, s. 21).

⁵⁶ Seyitdanlıoğlu, Meclis-i Vâlâ, s. 72.

⁵⁷ Göreli, İ.H.: Devlet Şûrâsı, Ankara 1953, s. 3.

Çalışma düzeni Meclis-i Vâlâ'da olduğu gibi idi. Üyeler düşüncelerini serbestçe belirtebileceklerdi. Burada da, üyelerin toplantılarda devam eden suskunlukları azl sebebi olabilecekti. Müzakere olunacak metinler üyelere önceden verilecek, karar oybirliği veya oyçokluğu ile alınacaktı. Oyçokluğu üyelerin üçte ikisi ile sağlanacaktı. Zamanla gayrimüslim üyelerin de kabul edilmesi, meclise, temsilî bir nitelik de kazandırmıştı⁵⁸.

Meclis-i Umûmî'nin kuruluşuna işaret edilen Gülhane Hatt-ı Hümayunu'nda da belirtildiği gibi; bu meclis tarafından müzakere edilip kararlaştırılan bir kanunun "düsturü'l- amel" olunacağı, yani "hükümlerinin uygulanmak gerekeceği"nin bir hatt-ı hümayunla ilan edileceği padişah tarafından söz verilmekteydi. Böylece, yasama alanında bir yetki devri söz konusu olmaktadır.

Tanzimat döneminde sürekli meclislerin yanında, klasik meclis-i meşveret yapısını devam ettiren böyle bir organın varlığı; imparatorluğun bu sıkıntılı döneminde "risk alma sorumluluğunu paylaşacak geniş topluluk" zarureti yanında, imparatorlukta kendisine yabancı olunan "temsilî" bir yapı ihtiyacının geniş katılımı böyle bir meclis şekliyle de olsa kısmen telafi edilmeye çalışılması düşüncesine bağlanabilir.

c. Meclis-i Âlî-i Tanzimat

Meclis-i Vâlâ, gittikçe artan yoğun çalışma yükünü kaldıramaz duruma gelmiş, yeni bir meclise ihtiyaç duyulmaya başlanmıştı. İç çekişmeler ve rüşvetle mücadele edilmesi gerekliliği de böyle bir yapılanmayı gerektirmekteydi. Konu, Babîâlî'de toplanan Meclis-i Umûmî'de görüşüldü ve yeni bir meclisin kurulduğuna dair alınan karar; vükela, ulema, komutanlar, gayrimüslim cemaatlerin başkanları ve yüksek rütbeli memurların bulunduğu bir toplantıda açıklandı. Böylece, 26 Eylül 1854'de Meclis-i Âlî-i Tanzimat adlı yeni bir meclis kurulmuş oldu⁵⁹.

Meclis-i Tanzimat'ın üç önemli görevi vardı: Birincisi, kanun yapmak; ikincisi, vükelayı yargılamak; üçüncüsü, kanun ve nizamların uygulanmasında yolsuz bir şey görürse bunu sadaret makamına ihtar etmektir⁶⁰. Daha açık bir ifadeyle meclis; ülkenin ıslah ve imarı için alınacak tedbirleri müzakere ederek kararlaştırmak, mevcut

⁵⁸ Akyıldız, age, s. 188; Seyitdanhoğlu, Meclis-i Vâlâ, s. 73.

⁵⁹ Shaw, Merkezi Yasama I, s. 15; Çadırcı, agm, s. 610-611; Tezakir 1-12, s. 27; Seyitdanhoğlu, Meclis-i Vâlâ, s. 50; T.V., 512 (Selh-i Muharrem 1271).

⁶⁰ Tezakir 13-20, s. 153.

nizamnamelerden “ıslah ve tâdile” gerek duyanlar hakkında görüş beyan etmek, vekillerin görevlerinden dolayı sorumlulukları halinde ilk sorgularını yapmak ve Tanzimat’ın gerektirdiği kanun ve nizamnameleri hazırlamakla görevliydi⁶¹.

Meclis-i Tanzimat’a her konuda kanun çıkarma yetkisi tanınırken, kişilerin hazırladığı kanun tasarılarını da değerlendirmeye alma imkanı verildi. Böylece bu dönemde, yerel düzeyde ve Meclis-i Umûmî’de görülen karar organlarına katılım hakkı daha da öteye gitmekte ve kişiler yasama organında bizzat olmasa da fikren, görüş belirtme hakkına sahip olmaktaydılar⁶². Meclis-i Tanzimat’a, Meclis-i Vâlâ’da olduğunun aksine, Meclis-i Vükela’nın iznine bağlı olmaksızın istediği alanda düzenleme yapabilme yetkisi tanınması, yasama ve yürütme ayrımı yönünde atılmış önemli bir adım olarak görülmek gerekir⁶³.

Geniş yetkilerle donanmış olan bu meclis üyelerinin, yüksek rütbeli devlet adamları arasından seçilmesine dikkat edilmiştir. Bunun yanında, üyelerin; kanun ve nizamları bilen, iç ve dış konularla dünyada olup bitenler hakkında bilgili ve birikimli kişiler olmasına özen gösterilmiştir. Kuruluşundan bir müddet sonra gayrimüslim üyeler de meclise kabul edilmeye başlanmıştır⁶⁴. Meclis üyeleri, müzakerelerde görüşlerini özgürce söylemeye teşvik edilmekteydiler. Karar ister ittifakla, isterse oyçokluğuyla alınsın, iki taraf da görüşlerini mazbatada belirtebilecektir⁶⁵.

Meclis-i Vâlâ, yasama yetkisini devralan Meclis-i Tanzimat ile birlikte 1861 yılına kadar yanyana çalıştı. 1861 yılında Meclis-i Tanzimat, Meclis-i Vâlâ’ya katıldı. Yeni meclis: Kavânin ve Nizâmat Dairesi, Umûr-ı İdare-i Mülkiye Dairesi ve Muhakemat Dairesi olmak üzere üç kısma ayrıldı. Meclis-i Tanzimat’ın yasama görevi, ilk daireye; muhakeme görevi, Meclis-i Vâlâ’nın umum heyetine verilirken, uygulamaya ilişkin aksaklıkları gözetme görevi ise ilga edildi⁶⁶. “Tanzimat Meclisi” olarak döneme damgasını vuran Meclis-i Vâlâ 1868 yılına kadar varlığını sürdürmüştür. Kuruluşundan itibaren pek çok değişiklikler geçiren meclis son kez; Şûrâ-yı Devlet ve Divan-ı Ahkâm-ı Adliye olarak ikiye ayrılmıştır⁶⁷.

⁶¹ Gökbilgin, agm, s. 103.

⁶² Shaw, Merkezi Yasama I, s. 15; Akyıldız, age, s. 255.

⁶³ Seyitdanlıoğlu, Meclis-i Vâlâ, s. 51.

⁶⁴ Akyıldız, age, s. 251; Âli Paşa, meclis kuruluşunda başkan olarak atanmıştır. Diğer üyeler için bkz. T.V., 512.

⁶⁵ Shaw, S.J.: “19. Yüzyıl Osmanlı Reform Hareketinde 1876 Öncesi Merkezi Yasama Meclisleri II”, Tarih ve Toplum Dergisi, sy. 77, Mayıs 1990, s. 40.

⁶⁶ Tezakir 13-20, s. 153; Shaw, Merkezi Yasama II, s. 42; Seyitdanlıoğlu, Meclis-i Vâlâ, s. 54.

⁶⁷ Seyitdanlıoğlu, Meclis-i Vâlâ, s. 30.

d. Şûrâ-yı Devlet

Fransa ve Avusturya'daki devlet konseylerinin başarılı uygulamaları; Fransa'nın İstanbul'daki elçisi Bourée'nin Âli Paşa ve Fuad Paşa'ya müslim ve gayrimüslim tebaanın birlikte temsil edileceği Conseil d'Etat'ya benzer bir müessese oluşturulması tavsiyesi; Yeni Osmanlılar'ın bazı üyelerinin bu konudaki ısrarı; yerel meclislerdeki temsili yapıyı merkezde de uygulama düşüncesi ve 1867'de Fransa'yı ziyaret eden Sultan Abdülaziz'in böyle bir yapılanmaya sıcak bakması gibi iç ve dış istek ve beklentilere cevap mahiyetinde yeni bir meclis oluşturulması gündeme geldi⁶⁸.

1867 yılından itibaren çalışmalara başlandı. Bu tarihte kaleme alınan bir raporda; devletle ilgili genel konuların görüşüleceği yeni meclisin beş daireden oluşacağı belirtilmekteydi. Bu arada, oluşturulması düşünülen Divan-ı Ahkâm-ı Adliye'nin de yargı görevini üstlenen bir yüksek mahkeme olarak çalışacağı ifade edilmekteydi. 4 Mart 1868'de Şûrâ-yı Devlet ve Divan-ı Ahkâm-ı Adliye'nin kuruluşunu kesinleştiren irade çıkarıldı. Meclis-i Vâlâ, böylece iki meclise ayrılmaktaydı⁶⁹. 8 Zilhicce 1284/ 1 Nisan 1868'de yayınlanan hatt-ı hümayun ile; "Şûrâ-yı Devlet adında bir meclis teşkil edildiğini belirten" (m.1) "Şûrâ-yı Devlet Nizamnamesi" yayınlandı⁷⁰.

Nizamnamenin ikinci maddesinde Şûrâ-yı Devlet'in yetki ve görevleri belirtilmekteydi. Buna göre; öncelikle bütün kanun ve nizâmat (tüzük) tasarılarını hazırlamak ve incelemek; ikinci olarak, kanunen kendisine verilen mülkî işleri inceleyerek aldığı kararları padişaha arz etmek; üçüncü olarak, hükümet ile şahıslar arasındaki davaları görmek; dördüncü olarak, mülkî ve adlî makamlar arasındaki uyuşmazlıklarda yetkili mercii belirlemek; beşinci olarak, yürürlükteki kanun ve nizamlara ilişkin olarak devlet dairelerinden gelen evrak ve yazılar üzerine görüş beyan etmek; altıncı olarak, kendisinin yetkilendirildiği durumlarda devlet memurlarının durumlarını incelemek ve yargılamak; yedinci olarak, padişah ve devlet dairelerinin

⁶⁸ Shaw, Merkezi Yasama II, s. 43; Davison, Reform, p. 240; Seyitdanlıoğlu, Meclis-i Vâlâ, s. 31; Eryılmaz, B.: Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme, İstanbul 1992; s. 186.

⁶⁹ İrade üzerine sadaret makamından padişaha arzedilen tahrir metni için bkz. Görelî, age, s. 6-8. Yeni meclislerin kuruluş aşaması için bkz. Seyitdanlıoğlu, Meclis-i Vâlâ, s. 55 vd. Şûrâ-yı Devlet başına kurucu başkan olarak Midhat Paşa, Divan-ı Ahkâm-ı Adliye'ye ise Cevdet Paşa atanmıştı (s. 57).

⁷⁰ Düstur I. Tertib, c. I, İstanbul 1289, s. 703.

isteği üzerine görüş belirtmek ve ayrıca; Vilayet Nizamnâmesi'ne göre, her sene vilayet merkezlerinde toplanan umumî meclislerin ıslahâta dair müzakere edeceği maddelerin mazbatasını, her meclisçe, mevcut üyeleri arasından seçilecek üç veya dört kişiden oluşacak komisyonun Dersaadet'e (İstanbul) götürmesi sonucu, müzakere olunacak maddeleri, bu üyelerin de bulunacağı toplantıda kararlaştırmakla görevliydi⁷¹.

Şûrâ-yı Devlet bu nizamnamede belirtildiğine göre, her biri bir başkanın yönetiminde ve onar üyeden oluşan beş daireye ayrıldı. Bunlar: Mülkiye-Zabıta-Harbiye Dairesi; Maliye ve Evkaf Dairesi; Adliye Dairesi; Nafia-Ticaret-Ziraat Dairesi; Maarif Dairesi'dir⁷². Daha sonra yapılan bir değişiklikle Mülkiye ve Maarif Daireleri birleştirilerek "Dahiliye ve Maarif Dairesi" adıyla yeni bir daire oluşturuldu. 1872 yılında yapılan değişiklikle de; Tanzimat, Muhakemat ve Dahiliye olmak üzere üç daireye ayrıldı⁷³.

Şûrâ-yı Devlet, 10 Mayıs 1868'de Babıâli'de yapılan bir törenle açıldı. Abdülaziz açış konuşmasında, kuvvetler ayrılığı ilkesi üzerinde durarak; "İcraî tasarrufların, adlî, dinî ve hükümet tasarruflarından ayrılması" gerektiğini belirtti⁷⁴. Böylece padişah, ilk defa çok açık bir şekilde kuvvetler ayrılığı ilkesine işaret etmiş olmaktadır.

Şûrâ-yı Devlet'in üyeleri kendisinden önceki meclislere göre daha temsîlî bir nitelik göstermekteydi. Üyeler, hükümet tarafından, gelen listeler içinden seçimle belirlenmekteydi. Gerek Şûrâ-yı Devlet'te ve gerekse Divan-ı Ahkâm-ı Adliye'de, üçte bir oranında gayrimüslim üye de bulunacaktı. Bunun yanında seçimle oluşturulmuş vilayet meclislerinden gelen delegelerle de her yıl toplanmak gerekmekteydi. Böylece yerel meclis yapıları merkeze taşınmak suretiyle, kısmî bir şekilde de olsa halka temsil yolu açılmaktaydı⁷⁵. Şûrâ-yı Devlet ilk kurulduğu zaman üye sayısı 41 idi. Bunların 28'i müslüman, 13'ü de gayrimüslim üyeydi. Ancak bu üye sayısı sabit kalmamış, zamanla 30 ile 70 arasında değişmiştir⁷⁶.

⁷¹ Düstur I. Tertib, c. I, s. 703-704.

⁷² Düstur I. Tertib, c. 1, s. 704-705.

⁷³ Bkz. Şûrâ-yı Devlet Nizamname-i Dahilisi, Düstur I. Tertib, c.1, s. 707.

⁷⁴ Ekşioğlu, N.: "Danıştay", A. Recai Seçkin'e Armağan, Ankara 1974, s. 312; Tunaya, age, s. 42.

⁷⁵ Seyitdanlıoğlu, Meclis-i Vâlâ, s. 59; Findley, Bürokratik Reform, s. 149.

⁷⁶ Shaw, Merkezi Yasama II, s. 44 vd.

Şûrâ-yı Devlet'e gelen konular, ilgili oldukları dairelerde görüşüldükten sonra bütün üyelerin toplanmasıyla oluşan "Heyet-i Umumiye"de görüşülerek, son şekli verildikten sonra sadarete sunulacaktı. Basit meseleler ilgili dairelerde halledilecekti⁷⁷.

Eski divan ve meşveret geleneğinin bu son halkası, geleneği temsil ile birlikte farklı özellikler de taşımaktaydı. Kuvvetler ayrılığı ilkesinin yansıdığı yapısı, temsili niteliği olan üyelerin katılımına açık yönü ve bütçeyi inceleme gibi yetkilere sahip olmasıyla "ilkel bir meclis-i mebusan" olarak değerlendirilen Şûrâ-yı Devlet; meşrutî rejimi hazırlamadaki rolü nedeniyle de ayrı bir önemle ele alınmıştır⁷⁸.

B. Mahallî Meclisler

Klasik dönemde Osmanlı İmparatorluğun'da meşveret usulünün uygulanması çerçevesinde, Divan-ı Hümayun gibi merkezî organlar yanında mahallî organlar bünyesinde de idarî sorunlar karşılıklı görüşme ile karara bağlanmaktaydı.

Kuruluş döneminden itibaren; köylerde, şehirlerde, orduda , aşiretlerde ve çeşitli devlet kademelerinde görülen ve "âyan" denilen önde gelen kişilere rastlanmaktadır. Bunlar eski Türk geleneğindeki "bilge"lik ötesinde, taşra örgüt yapısında resmi bir kimlik de kazanmışlardı⁷⁹. Ayrıca bu dönemde, şehir merkezlerinde; kadı başkanlığında, şehir kethüdası, esnaf temsilcileri, nakibü'l-eşraf, ihtisap görevlisi ile şehir âyanı ve diğer ileri gelen kişilerden oluşan; narhın saptanması, verginin taksimi, asker istendiğinde kimlerin gönderileceği gibi konuları ele almak üzere toplanan meşveretler görülmektedir⁸⁰.

Tanzimat öncesi dönemde, eyalet işlerinin halkın da destek ve katkısı ile yürütülmesinin yararlı olacağını düşünen bazı valiler, her yıl sancakların ileri gelenleri ile genel toplantı yapmaktaydılar. Bu toplantıda, bağlı sancakların mütesellimi, kadı, naib, âyan ve diğer ileri gelenler bulunurdu. Çok çeşitli meseleler görüşülerek karara

⁷⁷ Seyitdanlıoğlu, Meclis-i Vâlâ, s. 58.

⁷⁸ Tunaya, age, s. 41; Tanör, Osmanlı-Türk, s. 80.

⁷⁹ Halk ile devlet arasında aracılık yapan âyan; zahire, vergi dağıtımı ve toplanması gibi görevleri yerine getirir ve bunun karşılığında belli bir ücret de alırdı (Özkaya, Y.: Osmanlı İmparatorluğu'nda Âyânlık, Ankara 1994, s. IX). Klasik dönem taşra örgütünde valilerin halkla ilişkilerini sağlamak ve emirlerin yerine getirilmesini kolaylaştırmak amacıyla her valinin yanında iki veya üç "âyan" bulunurdu (Üçok, Hukuk Tarihi, s. 151).

⁸⁰ Çadırcı, M.: "Tanzimat'ın İlanı Sıralarında Türkiye'de Yönetim (1826-1839)", Belleten, c. LI/201, 1987, s. 1224, dn. 15.

bağlanırdı. Bu toplantıların, Tanzimat dönemi ile birlikte görülen eyalet meclislerinin ilk görünümü olduğu anlaşılmaktadır⁸¹.

1840'dan itibaren ise, mahallî halkın temsilcilerinin katıldığı kurumsallaşan meclislere rastlanmaktadır⁸². Tanzimat Fermanı ile ilan edilen ve uygulanmaya çalışılan ilkelerin böyle bir yapının oluşmasındaki katkısı gözardı edilemez. Hatta daha öncesine gidilerek, XIX. yüzyıl başlarından itibaren beliren yapısal ve işlevsel farklılaşma ile birlikte idarede modernleşme çabalarının böyle bir ortamı hazırladığı söylenebilir.

Abdülmeccid 1845 yılında mecliste yaptığı bir konuşmada, ıslahâtın beklenen sonucu vermemesinden duyduğu üzüntüyü belirterek, gerekli önlemlerin alınmasını istemişti. Konuşmada yer alan aksaklıkların giderilmesi ve gerekli düzenlemelerin yapılması için Meclis-i Vâlâ'da yapılan görüşmeler sonunda; genel bir ıslahât için öncelikle bölgelerin sorunlarını bilmek gerektiğine karar verildi. Bunun için de, her memleketin “muteber ve malumat sahibi kişilerinden, birisi müslüman ve diğeri hıristiyan olmak üzere iki kişinin çağrılması”na karar verildi⁸³. 1845'de yöresel temsilcilerden seçilenler; yerel şartları, çıkarılması gereken yasaları belirtmek ve rapor sunmak üzere İstanbul'a davet edildiler. Gelen bu kişiler, padişahın huzuruna çıkarak genel isteklerini belirttiler. Ayrıca görüşlerini içeren lâyhalar hazırladılar ve bunları yetkili makamlara verdiler. Bu karşılıklı görüşmelerden sonra, İmar Meclisleri oluşturulması ve yeniliklerin bu yolla yapılması kararlaştırıldı. İmparatorluk on bölgeye ayrılarak, her bölgeye, 1 başkan ve iki üyeden oluşan bir meclis gönderilmeye başlandı⁸⁴.

1864 yılında yürürlüğe giren Tuna Vilayet Nizamnamesi ile; vilayetlerde valilerin, sancaklarda mutasarrıfların ve kazalarda kaymakamların başkanlıklarında meclisler kurulacaktı. Bu meclislerde gayrimüslim tebaanın temsilcileri de bulunacaktı. Vilayet Nizamnamesi ile, Vilayet İdare Meclisi'nde; valinin başkanlığında, şer'i mahkemelerin müfettişi, defterdar, mektupçu, hariciye müdürü ve halk tarafından

⁸¹ Çadircı, (1826-1839), s. 1223.

⁸² Ortaylı, İmparatorluğun Yüzyılı, s. 145. 1832 yılı ile birlikte Suriye çevresinde hakimiyet Mehmet Ali Paşa'nın eline geçmişti. Burada, nüfusu 20000'i geçen her şehirde bir istişâre divanı (divanü'l meşvere) meydana getirildi. Bu divanın üyeleri, şehrin ileri gelenlerinden seçilecek ve bütün dinler bu divanda hep birlikte temsil edileceklerdi (Altundağ, Ş.: “Kavalalı Mehmet Ali Paşa'nın Suriye'de Hakimiyeti Esnasında Tatbik Ettiği İdare Tarzı”, Belleten, c. VIII/30, 1944, s. 233-234.

⁸³ Çadircı, (1839-1856), s. 622; Ayrıca bkz. İnalçık, H.: “Tanzimat'ın Uygulanması ve Sosyal Tepkileri”, Belleten, c. XXVIII/112, 1964, s. 626 vd.

⁸⁴ Çadircı, (1839-1856), s. 622. Üyelerden birisi ilmiyeden, diğeri ise yönetimden anlayan kişiler arasından seçilmekteydi. Meclis-i İmariye üyelerince gönderilen raporlar Meclis-i Vâlâ'da görüşülerek gerekenler yapılırdı (s. 624 vd). Shaw, Merkezi Yasama I, s. 15.

seçilen müslim ve gayrimüslim iki üyenin bulunacağı belirtilmekteydi. Ayrıca, ikisi müslüman, ikisi gayrimüslim olmak üzere, her sancaktan seçilerek gönderilen üyelere oluşan ve yılda bir kez toplanan Vilayet Genel Meclisi oluşturulacaktı⁸⁵. Gayrimüslim üyelerin bu meclislere katılmaları, ilerde, meşrutiyet için de bir hazırlık safhası oluşturmuştur⁸⁶.

Şûrâ-yı Devlet ve daha sonra Meşrutiyet devrindeki temsilî yapının oluşumunu hazırlamada önemli bir role sahip olan bu meclisler; gayrimüslim üyeleri de bünyesine almak suretiyle, dağılma sürecine girmiş olan imparatorluğu bir arada tutabilecek tedbirin bir parçası olarak da görülmüşlerdir.

II- MEŞRUTİYET DÖNEMİ VE MEŞVERET

1. Meşrutiyet Öncesi Meşverete Etkili Düşünceler

Meşveret, meşrutiyet öncesi bu dönemde, en genel anlamıyla, geçmiş dönemlerden farklı olarak, meşrutî bir yönetime meşrûiyet sağlayan fikrî mücadele aracı “anahtar bir kavram” olarak göze çarpar. Kavram, Tanzimat döneminin etkisiyle geleneksel düşünce temellerine ek olarak, bu devirde, bizzat gözlemlenen Avrupa uygulaması ile de yeni bir fikrî dayanak bulmaktadır. Gerek geleneğe ait örnekler ve gerekse Batı uygulamaları, aynı zamanda meşveretin hararetli savunucuları olan Yeni Osmanlılar’ın düşünce temellerini oluşturmuştur.

A. Geleneksel Örnek: Hayreddin Paşa ve Akvemü’l-Mesâlik’i

Yeni Osmanlılar, Osmanlı yönetimini eleştirip meclise dayanan meşrutî bir sistemi savunurlarken, onlardan daha önce, İslamî ve Batılı kavramların sentezini Tunuslu Hayreddin Paşa (1822-1890) ortaya koymuştur⁸⁷. Paşa, geleneksel düşünce yapısını iyi bildiği gibi, bizzat gezdiği Batının düşünce yapısını da iyi tanımaktaydı.

⁸⁵ Seyitdanhoğlu, Meclis-i Vâlâ, s. 56; Eryılmaz, age, s. 197.

⁸⁶ Özkaya, Y.: “Tanzimat’ın Siyasi Yönden Meşrutiyete Etkileri ve Cemiyet-i İslamiye Başkanvekili Muhiddin Efendi’nin Meşrutiyet Hakkındaki Düşünceleri”, Tanzimat’ın 150.Yıldönümü Uluslararası Sempozyumu (31 Ekim-3 Kasım 1989 Ankara), Ankara 1994, s. 303.

⁸⁷ Kuran, E.: “Osmanlı İmparatorluğunda İslam Düşüncesinin Gelişmesi”, Türk Kültürü, yıl XVII, sy. 203-204, 1979, s. 278.

Hayreddin Paşa, devlet kademelerinde çeşitli görevlerde bulunmasının yanısıra, 1861'de Tunus'ta ilan edilen İslam ülkeleri arasındaki ilk anayasanın hazırlanmasında da öncülük yaptı⁸⁸. Kurulmuş olan 60 üyeli Meclis-i Ekber'de, üye ve başkan olarak etkin görevler aldı. Böylece, devlet adamlığı tecrübesini meclis uygulamasıyla pekiştirmiş oldu⁸⁹.

Hayreddin Paşa, düşüncelerini, 1867 yılında önce Arapça basılan, "Akve mü'l-Mesâlik Fi Ma'rifeti Ahvâli'l-Memâlik" (Ülkelerin Durumunu Tanımada Tutulacak En Doğru Yol) adlı eserde dile getirdi. Eser, baskısının hemen ardından Batı dillerine ve 1879 yılında da "Mukaddime-i Akve mü'l-Mesâlik Fi Ma'rifeti Ahvâli'l-Memâlik" adıyla, giriş kısmı olarak Osmanlıcaya çevrildi⁹⁰.

Yeni Osmanlılar, eseri kaynak gösterip övmüşler ve; "Tunuslu Hayreddin Paşa'nın...usul-i meşveretin naklen ve aklen lüzumunu isbat için telifine muvaffak olduğu eser..." olarak nitelmişlerdir⁹¹. Namık Kemal, Akve mü'l Mesâlik hakkındaki düşüncesi olumlu olmamasına rağmen, bilmekteydi. Ali Suavi, eseri beğendiğini ve istifade ettiğini belirtmekteydi. Kısaca, eser, Yeni Osmanlılar'ın dikkatini çekmişti⁹². O dönem, Âli Paşa hükümetinin de, reformcu yönü dolayısıyla esere ilgi duyduğu görülmektedir. Yeni Osmanlılar ise, esere, hem reformcu yönüyle, hem de meşveret dolayısıyla Paşa'nın tezlerine getirdiği İslamî dayanak ve meşrulaştırıcı çabalar nedeniyle alaka göstermekteydiler⁹³.

Paşa'ya göre: "*(Yenilik) Batıda ortaya çıkırsa ve gelse dahi, onu iyice tartıp faydalı ise almak gerekir. Zira, hikmet müminin yitiğidir, her nerede bulsa alacaktır*"⁹⁴. Eserde, Avrupa medeniyetinin gelişmesi, adalet ve hürriyetin toplumda hakim olmasıyla izah edilmektedir⁹⁵.

⁸⁸ Kara, İ.: İslamcıların Siyasi Görüşleri, İstanbul 1994, s. 178.

⁸⁹ Çetin, A.: "Ölümünün 100. Yılı Dolayısıyla: Tunuslu Hayreddin Paşa", Türk Dünyası Tarih Dergisi, sy. 42, Haziran 1990, s. 24.

⁹⁰ Eserin, bu tarihten daha önce 1869 yılında bölümler halinde Terakki gazetesinde tercüme edilerek yayımlandığı anlaşılmaktadır (Türköne, M.: Siyasi İdeoloji Olarak İslamcılığın Doğuşu, 2. baskı, İstanbul 1994, s. 103 dn. 19).

⁹¹ Hürriyet Gazetesi, "İstanbul'dan Diğer Mektup", No. 31, 25 Janvier 1869. Tercümenin Terakki gazetesinde yayımlanması, Hürriyet'te şaşkınlıkla karşılanmıştır.

⁹² Çetin, A.: Tunuslu Hayreddin Paşa, Ankara 1988, s. 91

⁹³ Türköne, age, s. 104 vd.

⁹⁴ Akve mü'l-Mesalik, s. 9.

⁹⁵ Kuran, agm, s. 278.

Bir hükümdarın varlığını gerekli bulmakla birlikte, Paşa, tek kişinin iktidarını tehlikeli bulur ve keyfi hareketin önlenmesi için tedbir alınması gerektiğine inanır. Gerek Batıda ve gerekse İslam ülkelerinde, doğru yolda bulunmak için hükümetin sorumlu tutulması gerektiğini belirtir⁹⁶. Bu denetim ve sorumlu tutma işini Avrupalılar millet meclisi ile yapmıştır. İslam ülkeleri ise bunu, ulema ve âyan ile yapacaktır. Yani, “erbab-ı hal ve’l-akd” ile. Paşa; “*umûr-ı siyasiyede hükümdar ile ehl-i hal ve’l-akd’in birlikte hareketi memleket menfeatine uygundur*”⁹⁷ der. Eserde, “ehl-i hal ve’l-akd”; “çözen ve bağlayan” anlamında meşveret erbabı için kullanılmıştır.

Hayreddin Paşa, meşvereti konu aldığı eserinin bölümlerinde, Osmanlı Devleti’ni işaret ederek; birçok topluluktan oluşacak meclis yapısında anlaşmanın zor olacağını düşünür. Fakat, şartlar uygun olduğu takdirde millet meclisine sıcak bakmaktadır. Eserde, meşveret; “sınırlı ve seçkinci topluluk denetimi” anlamında kullanılmıştır. Böylece, sorumlu hükümet karşılığı olarak, Yeni Osmanlılar gibi, geleneksel meşveret kavramını kullanan Paşa, nazarî olarak olumlu bakmakla birlikte, bulunulan ortam nedeniyle millet meclisi yerine, “seçkinci bir topluluk” denetimi taraftarıdır⁹⁸.

Paşa, millet meclisi için henüz yeterince olgunlaşmadığını belirtirken, Osmanlı Devleti’nin yapısını iyi biliyor olmalıdır. Böyle çokuluslu bir meclis yapısı içinde bağımsızlık talepleri olabileceğinden çekinmektedir⁹⁹.

B. Avrupa Örneği: Danışma Kurulları ve Meclis Yapıları

Tanzimat döneminde, dualist yapının bir ayağı Batıdır ve her alanda olduğu gibi hukuksal ve siyasal alanda da Batıdan etkilenme görülmektedir. Meclis yapısına giden yolda da bu etki aşikardır. Tanzimat öncesinde Meclis-i Vâlâ kurulurken, gözler Batıya

⁹⁶ Akvemü’l Mesalik, s. 22. Ayrıca bkz. Meriç, C.: Mağaradakiler, İstanbul 1978, s. 281. Hayreddin Paşa’nın, İslam devletlerinin refahının temelini oluşturduğunu düşündüğü siyasi gelişmeleri sağlayabilmeleri için atmaları gereken acil adımlar konusundaki teklifi: Hükümdarın iktidarını sınırlandırmak veya başka bir ifadeyle, iktidarı, iyi tesbit edilmiş sınırlar içine yerleştirmektir (Mardin, Ş.: Yeni Osmanlı Düşüncesinin Doğuşu (çev. Mümtaz’er Türköne/Fahri Unan/İrfan Erdoğan), İstanbul 1996, s. 433.

⁹⁷ Akvemü’l-Mesalik, s. 22, 24.

⁹⁸ Akvemü’l Mesalik, s. 26; Meriç, age, s. 283 vd.

⁹⁹ Mardin, age, s. 435. Hayreddin Paşa’nın, meşveret ve meclise ilişkin bu fikirleri Osmanlı iktidarının ilgisini çekmiştir. II. Abdülhamit devri başlangıcında, 8 ay kadar sadaret makamında bulunmuştur.

çevrilip Avusturya ve Prusya meclis yapıları örnek alındığı sıralar, İngiliz ve Fransız meclisleri de iyi tanınmaktadır¹⁰⁰.

XIX. yüzyıl ortalarından sonra Batıyı gezip gören Osmanlı aydınları ve özellikle Yeni Osmanlılar, gördükleri siyasal yönetim yapılarından etkilendiler. Yeni Osmanlılar, siyaset teorilerini geliştirirken Batılı örneklerle önemli bir yer verdiler. Geleneksel düşünce yapısı ve kurumlarla birlikte Avrupa parlamento yapılarının, devlet yönetimine çeki düzen vermede etkili olabileceğini düşündüler.

Batıdaki meclislerin ve gerekse bunların temelini oluşturan danışma kurullarının kralın mutlak iktidarını sınırladığı, zamanla meşrutiyete ve parlamenter bir yapıya dönüşümde etkili oldukları görülmektedir.

Batıda, danışma kurullarının hukukî bir kurum niteliğinde ortaya çıkması eski Romalılara dayandırılmaktadır¹⁰¹. Roma hukuk tarihinde, devlet organları arasında çok önemli bir konuma sahip olan Senatus Meclisi, değişmekte olan majistrallar karşısında; otoritesi, kişilik ve istikrarlı üyeleri ile başlangıçta sadece görüşlerine başvurulmuş bir meclis iken, zamanla yasama niteliğinde bir meclis yapısına dönüşmüştür¹⁰².

Bununla birlikte Batıda, kralın mutlak hakimiyetine karşı tepki ve çok az bir ölçüde de olsa yönetime katılma, XIII. yüzyıldan itibaren ve ilk defa İngiltere’de başlamıştır. Bu tarihte, kralın güçlü otoritesi yanında, istişâri mahiyette düşüncelerine başvurulacak danışma kurulları oluşturulmaya başlanmıştır¹⁰³. İngiliz parlamentarizminin kökenini de oluşturan bu danışma kurullarından en önemlisi¹⁰⁴, krala yardımcı olan “Magnum Concilium Regis” yani “Büyük Kral Konseyi” idi. Ancak bu kuruldan daha önce Normanların İngiltere’yi işgaliyle birlikte, devamlı olmasa da, kral, bir gelenek halini alan ve baron ve din adamlarından oluşan bir heyetle yılda iki veya üç kez danışma toplantıları yapmaktaydı¹⁰⁵.

¹⁰⁰ Kaynar, age, s. 104-105.

¹⁰¹ Pantül-Yalçın, age, s. 4.

¹⁰² Rado, T.: “Roma’da Senatus ve Teşrii Salahiyeti”, İÜHFM, c. XIII/1, 1947, s. 248.

¹⁰³ Okandan, R.G.: Parlamentarizm ve Bugünkü Şekli, İÜHFM’den ayrı basım, İstanbul 1938, s. 21.

¹⁰⁴ Bu kurullardan biri de Curia Regis (Kral Konseyi) idi. Günlük işlerin yürütülmesinde krala yardımcı olur, krallığın idarî, malî ve adlî sorunlarıyla ilgilenirdi. İngiliz kabinesi bu kurula dayanmaktadır (Göze, A.: Siyasal Düşünceler ve Yönetimler, 5. baskı, İstanbul 1989, s. 443).

¹⁰⁵ Çam, age, s. 17.

Magnum Concilium Regis, feodal beylerden ve din adamlarından oluşmaktaydı. Kral, bu kurulu, vergi alma ve toplama işlerine ortak etmekteydi. Vergi salınması ve toplanması bu kurulun desteği ile gerçekleştiriliyordu. Zamanla, duyulan malî ihtiyaçlar nedeniyle daha geniş katılımlı bir meclisin desteğine ihtiyaç duyulması sonucu, Concilium'un yapısı genişletildi. XIII. yüzyıl ile birlikte, feodal beyler ve din adamlarının yanında, yerel yönetim birimlerinden ikişer şövalye ve önemli şehirlerin iki burjuva temsilcisi de bu kurula katılmaya başladı. 1265 yılından sonra bu kurul, artık "Parlamento" diye anılmaya başlandı. İngiliz parlamentosu, mücadeleler sonucu bu kurulun bünyesinden doğacaktır¹⁰⁶.

Başlangıçta kralın bu kurullara başvurması zorunlu olmayıp, kral, onların görüşleri ve alacakları kararlar ile bağlı değildi. Sadece istendiğinde görüş beyan ederler, ancak kral istediği zaman toplanabilirlerdi. Zamanla, birçok toplumsal tabakanın temsil edildiği bu kurullar düzenli toplanmaya başladılar. Kral, önce, bu kurullara danışmaya; daha sonra da aldıkları kararlarla bağlı olmaya mecbur kaldı. Halkın yönetimi ile ilgili kararlar, bu meclise sunulmadan ve onayı alınmadan uygulamaya geçemez olmuştu. Yani, bu kurullar düzenli toplanan bir karar organı halini almışlardı¹⁰⁷.

Feodal yapının bir sonucu olarak, Fransa'da da, İngiltere'de olduğu gibi danışma kurulları oluşturulmuştur. Kralların, XIII. yüzyıldan itibaren, kendi arzuları ve bazı önemli işler dolayısıyla, şehir temsilcilerini, görüşlerini almak üzere toplantıya çağırıldıkları bilinmektedir. Fakat, İngiltere'de olduğu gibi, bu toplantılar zorlama sonucu değil, kralların, halkın kendilerine karşı olan güven duygusu ve dayanışma düşüncelerini pekiştirme amacı taşımaktaydılar¹⁰⁸.

Krala, yetkilerini kullanmada yardımcı olan bu danışma kurulları; Kral Meclisi, Etats-Généraux ve merkez ve eyalet meclisleri gibi kolektif kuruluşlardı. Ancak bu kurullar, kuruldukları dönem ve sonrasında kralın iktidarını sınırlayamamışlardır. Bu süreç, Fransa'da, İngiltere'den beş asır sonra gerçekleşecektir¹⁰⁹.

Feodal kuruluşlar, zamanla; asiller, ruhbanlar ve halktan ibaret temsilî bir yapı gösteren Etats-Généraux'ya dönüşmüştür. Bir süre sonra kendisine danışılmaktan da

¹⁰⁶ Göze, age, s. 443 vd; Arsel, İ.: Anayasa Hukukunun Umumi Esasları, Ankara 1955, s. 113 vd; Çam, age, s. 17.

¹⁰⁷ Okandan, Parlamentarizm, s. 21; Göze, age, s. 443 vd.

¹⁰⁸ Göze, age, s. 553; Okandan, R.G.: Amme Hukukunda Kuvvetler Bölümü Meselesi, İstanbul 1937, s. 4-5.

¹⁰⁹ Göze, age, s. 555.

vazgeçilen bu kurulun, görüşlerini dikkate alıp almama, tamamen kralın insiyatifinde idi¹¹⁰. Osmanlı Şûrâ-yı Devlet'i oluşturulurken örnek alınan Conseil d'Etat'nın kökeni, çeşitli idarî ve malî konularda kralın danışma organı olarak işlev görmüş olan Kral Konseyi'ne dayandırılmıştır¹¹¹.

XII. yüzyılda, Alman krallarının bir danışma kurulu olarak ortaya çıkan "Reichstag", önemli devlet işlerinde onayı alınması gereken bir kuruldur. Kısmen bağımsız prensler, feodal beyler ve küçük kent-devlet temsilcilerinin katıldığı bu kurul, kralın yetkilerini önemli ölçüde sınırlamaktaydı. Öte yandan, XVI. yüzyılda ortaya çıkan ve bürokrasinin temsilcilerinden oluşan "Reichshofrat" (İmparatorluk Saray Kurulu) da önemli bir kurul olarak göze çarpmaktadır. Her iki kurul da fazla gelişmemiş ve İmparatorluğun parçalanması ile ortadan kalkmışlardır¹¹².

Feodal yapının bir sonucu olarak ortaya çıkan bu Batı kurullarında, çeşitli sosyal zümrelerin temsil edilmesi, ilerde demokratik gelişmelerin doğuşuna yardımcı olmuştur¹¹³. XIX. yüzyılda parlamento yapısına dönüşen gelişmelerin kökeni, bu kurullara kadar götürülmektedir.

Batı danışma kurulları ile Osmanlı Divan-ı Hümayun'u ve meşveret meclisi arasında karşılaştırma yapılmaktadır. Batıdaki danışma kurulları, uzun süre toplumun belli kesimlerinin haklarını krala karşı koruma amacı taşısalar da, bu kurullarda, toplumsal yapının temsil edildiği görülmektedir. Osmanlılarda, gerek Divan-ı Hümayun ve gerekse meclis-i meşveret yapısında, temsili bir oluşum görülmemektedir. Sadece yönetenlerin temsil edildiği, bürokratik bir yapı egemendir.

Osmanlı Devleti'nde, Tanzimat döneminde yapısal bir değişim gösteren meşveret usulünün aldığı yeni şekiller olan sürekli meclislerde dahi, temsili bir yapı çok kısmîdir. Oysa Batıda, bu dönem halk, siyasal katılım için mücadele vermektedir. Osmanlılardaki bu durum, biraz da, meşvereti temsile kaydıran feodal yapı ve sosyo-ekonomik ortamın olmamasına ve yukardan aşağı şekillenen devlet geleneğine bağlanabilir. Zira, Batıyı çok iyi bilen ve oradan etkilenen Mustafa Reşid Paşa gibi Tanzimat devri devlet adamlarında bile, reformlar yapılırken İmparatorluğun geleneksel

¹¹⁰ Kubalı, age, s. 285; Çam, age, s. 147; Göze, age, s. 555.

¹¹¹ Erkut, C.: "Fransa'da Conseil d'Etat'nın Sosyolojik ve Tarihsel Açından Gelişimi", İdare Hukuku İlimleri Dergisi, c. 4/1-3, 1983, İstanbul 1985, s. 44.

¹¹² Mumcu, DH, s. 168-169.

¹¹³ Mumcu, DH, s. 2.

yapısı dikkate alınmış ve temsil düşüncesine rastlanmamıştır. Padişahlar da böyle bir yapıya olumlu bakmamışlardır¹¹⁴.

Farklarının yanısıra, her iki sistemdeki gerek danışma kurulları ve gerekse meclise dönüşen yapılar; iktidarın sınırlandırılmasında, kuvvetler ayırımının ortaya çıkışında, siyasal katılımın tabana yayılmasında yani temsilî yapının ortaya çıkışında benzer rol oynamışlardır.

Yeni Osmanlılar Avrupa'da buldukları sırada, Batı parlamentolarını bizzat gözlemlerken, Osmanlı kısmen de olsa, Şûrâ-yı Devlet ve mahallî meclisler yoluyla temsilî bir tecrübeyi yaşamaktaydı. Yeni Osmanlılar, siyaset teorilerini oluştururken, bu tecrübe edilmiş olan yapıyı iyi değerlendirdiler. Batı parlamentolarında gördükleri halkın temsil edildiği meclis yapısını, Osmanlı yönetimine uyarlarken fazla zorluk çekmediler.

C. Yeni Osmanlılarda Meşveret Düşüncesi

Yeni Osmanlılar, birdenbire ve kendiliğinden ortaya çıkmış bir topluluk değil, XIX. yüzyıl ve öncesine kadar gidebilen bir sürecin sonucudur. Her şeyden önce bu grup, Osmanlı yönetici eliti karşısında; hareket kabiliyetini fikir alanından alan, aşağıdan yukarı doğru kurulmuş örgütlü muhalefetin ilk temsilcisi olarak görülür¹¹⁵. Bu yön biraz da, istibdat yönetimine göz yummayan, ancak makul bir direnme teorisi de geliştiremeyen İslam hukukçularının tavrına bağlanabilir. Yeni Osmanlılar tarafından dile getirilen Batılı "sorumlu hükümet" modeli, bu meşru direnme teorileri çerçevesinde değerlendirilmelidir. Bu Osmanlı ideologları, karşı çıkarken ileri gitmediler, eylemlerinin aracı da kılıç değil, sözdü¹¹⁶.

Yeni Osmanlıların ortak bir doktrininden bahsetmek mümkün değildir. Çünkü türdeş bir grup olamamışlardır. Bununla birlikte, pratikte üzerinde anlaştıkları noktalar: Özgürlük, anayasalı bir rejim ve temsilî bir sistemdi. Bu prensipler, İslamî ilkeler yanında, Batılı uygulama örnekleriyle de desteklenmekteydi¹¹⁷.

Yeni Osmanlılar, siyasi fikirlerini açıklamış oldukları yazılarında büyük ölçüde İslam siyaset teorisinin lügatçesine başvururlar. Adalet, biat, icma-i ümmet ve meşveret

¹¹⁴ Mumcu, Meşveret , s. 6.

¹¹⁵ Tunaya, age, s. 68; Turgut, agm, s. 418.

¹¹⁶ Mardin, age, s. 442-443.

¹¹⁷ Tanör, Anayasal Gelişmeler, s. 17-18.

sıkça kullandıkları kavramlar arasındadır¹¹⁸. Bu yüzden, anayasal meşrutî rejimi; İslamî icma ve meşveret ilkesi ile ve her yeniliği, hatta Batı hukukunun temel kurumlarının kabulünü bile İslamî içtihat çerçevesinde ele almışlardır¹¹⁹. Yeni Osmanlıların siyaset teorilerinin anlaşılabilmesi, öncelikle bu kavramların manasının bilinmesiyle ve daha sonra da, kullandıkları klasik İslamî terminolojinin aslı anlamlarını koruyup korumadıklarıyla yakından ilgilidir¹²⁰.

Yeni Osmanlıların etkilenecek aktardıkları Batılı düşünce ve kurumların, Osmanlı bünyesinde ve geleneğinde çoğu zaman tam karşılıkları yoktur. Bu nedenle, İslam, bu yeni fikirlere meşruiyet sağlayıcı bir dayanak olarak görülür. Yeni Osmanlılar, Batıdan gelse bile her yeni düşünceyi, İslamî sınırlar çerçevesinde ifade edilmek ve bir yer bulmak şartıyla meşru görmüşlerdir¹²¹. Öte yandan, yenilikleri kabul ettirmek istedikleri bir topluma, meşru gördükleri ve aşına oldukları kavramlarla hitap etmeleri mantıklı bir yol olarak gözükmemektedir.

Yeni Osmanlılar, Batının meşrutî rejimini İmparatorluğa uygulamak istemişlerdir. Namık Kemal, Ziya Paşa ve Ali Suavi gibi önde gelenleri, İslamiyet ile parlamento arasında ilgi kurmuş, İslamiyete en uygun sistemin parlamento, kendi ifadeleriyle “usul-i meşveret” olduğunu ileri sürmüşlerdir. Düşüncelerine göre; mutlakiyet rejimine son vermek için, modeli mutlaka Batıda aramaya gerek yoktur, İslam zaten meşvereti emretmektedir. Bununla birlikte meşveret yöntemi, siyasi bir teori olduğu kadar, onun dayanmış olduğu temel değerler ve müesseseler vardır: Hürriyet, hukuk, kanun, demokrasi, millet meclisi¹²². Bu şekilde Yeni Osmanlılar, meşveret kavramına getirmiş oldukları yorumlar ile; hürriyet, sorumlu hükümet, temsil ve meclis gibi taleplere İslamî dayanaklar sağlamayı, hem de, Batılı düşüncelerle İslamın bir sentezini yapmayı mümkün hale getirmişlerdir¹²³.

¹¹⁸ Mardin, age, s. 95.

¹¹⁹ Ortaylı, İ.: “Osmanlı Devletinde Laiklik Hareketleri Üzerine”, Türk Siyasal Hayatının Gelişimi (ed. E. Kalaycıoğlu-A.Y. Sarıbay), İstanbul 1986, s. 168.

¹²⁰ Mardin, age, s. 95-96. Bunlar yanında, daha doğru bir değerlendirme için Yeni Osmanlıların siyaset teorilerinin kaynaklarının da bilinmesi gerekir. Batı etkisi yanında, İslamî siyaset teorisi kaynakları: Müfessirler (Kuran yorumcuları), İslam bilginlerinin siyasi felsefeleri, İslamî siyasetnamelerin oluşturduğu pratik tavsiyeler ve seküler kanunlar ve devletin yüceliği konusundaki Türk-İran-Moğol nazariyeleri olarak görülür. Bunlar içerisinde onlar daha çok, müfessirlerin yorumları ve gelenekçi yazarlar tarafından şekillenen İslamî yönetimle ilgili idealize edilmiş tasvirlerdeki örneklere dayandılar (s. 96).

¹²¹ Türköne, age, s. 96 vd.

¹²² Emil, B.: “Ziya Paşa’da İslamiyet ve Meşveret Fikri”, Birinci Milli Türkoloji Kongresi Tebliğler, (İstanbul, 6-9 Şubat 1978), İstanbul 1980, s. 176/4.

¹²³ Türköne, age, s. 116.

Yeni Osmanlıların tamamı gazetecidir. Fikirlerini daha çok gazetelerdeki yazılarında dile getirmişlerdir. O dönem için, gazetenin kamuoyunu etkileyen en önemli kitle iletişim aracı olduğu ve Yeni Osmanlıların bunu iyi kullandıkları görülmektedir. Kimi yurt içinde, kimi yurt dışında; bazıları bu gruba dahil bir kişi, bazıları da grup mensupları tarafından ortaklaşa çıkartılan pek çok gazete yayınladılar¹²⁴.

Düşüncelerini daha rahat ifade edebilecekleri ortamı yurt dışında bulan Yeni Osmanlılar, burada yaptıkları toplantı sonucunda bir gazete yayınlamayı kararlaştırdılar. 31 Ağustos 1867'de Londra'da, Yeni Osmanlılar adına Ali Suavi tarafından "Muhbir Gazetesi" çıkarıldı. Daha sonra, Londra'da Hürriyet, Paris'te Ulum ve İttihad, Lyon'da Muvakkaten Ulum Müşterilerine, Cenevre'de de İnkılab gazeteleri yayınlandı. Bu gazetelerdeki yazılarda; Âli Paşa'ya karşı olmak, Osmanlı yönetiminin bozukluğu, meşrutiyet ve meşveret yönetiminin kabul edilmesi gerektiği, işlenen ortak noktalar olarak göze çarpmaktadır¹²⁵.

Gazetelere yansıyan yazılarında; devlet harcamalarında yolsuzluğun önlenmesi, israfın önüne geçilmesi, vergi adaletinin sağlanması, ayaklanmaların önüne geçilmesi ve iki üç kişinin keyfi yönetiminden kurtulmak için meşveret usulünün kabulü gerektiğini belirtmişlerdir¹²⁶. İslahâtı kafi bulmayarak, meşrutî bir sistemin kurulmasını istemişler¹²⁷, monarşik yönetim tarzına karşı alternatif ve modern bir yapı olarak temsilî rejimi savunmuşlardır¹²⁸.

Usul-i meşveretin, Avrupa parlamento uygulamasının Türklerdeki ilk öncüsü olduğunu ve Osmanlıları parlamenter yönetime hazırladığını söylemişlerdir. O dönem devlet adamlarını, böyle bir kaynak varlığının avantajını kullanmak yerine, bu geleneksel müesseseleri boğmakla itham etmişlerdir¹²⁹.

Meşveret yönteminin uygulaması olarak, millet temsilcilerinden oluşan bir meclisin kurulmasıyla, hükümet ve yönetim mekanizmaları sürekli bir kontrol ve denetim altında bulundurulacak ve iktidarın keyfi kullanımına bir sınır getirilmiş olacaktır¹³⁰.

¹²⁴ Bilgegil, M.K.: Yakın Çağ Türk Kültür ve Edebiyatı Üzerine Araştırmalar I. Yeni Osmanlılar, Ankara 1976, s. 106.

¹²⁵ İnuğur, M.N.: Basın ve Yayın Tarihi, İstanbul 1978, s. 205.

¹²⁶ Hürriyet, No. 8, 17 Aout 1868.

¹²⁷ Tunaya, age, s. 43.

¹²⁸ Özbudun, E.: Türkiye'de Sosyal Değişme ve Siyasal Katılma, Ankara 1975, s. 30.

¹²⁹ Mardin, age, s. 152.

¹³⁰ Okandan, Tanzimat Devri, s. 110 vd.

Kendilerini devletin çöküş sürecini durdurmakla görevli sayan Yeni Osmanlılar, azınlıklar meselesinin gündemde olduğu dönem, İslamlık yanında daha geniş bir çatı olan Osmanlılık kavramı altında birliktelik aramışlardır¹³¹.

Genel olarak amaçları, Osmanlı İmparatorluğu'nda bir meclis-i meşveretin yani temsili bir meclisin kurulmasını sağlayarak iktidarın paylaşılmasını kurumlaştırmak ve kuvvetler ayrımının gerçekleşmesini sağlamaktı. Kuvvetler arasındaki denge, yürütmeyi, kurulacak olan meclise karşı sorumlu tutmakla elde edilecekti¹³². Burada, Yeni Osmanlılarca, padişahın şahsının hükümetten ayrı tutulduğu ve saygıdeğer bulunduğunu belirtmek gerekir.

Kendi iç dinamikleri açısından çok tutarlı bir siyaset teorisi geliştiremeyen Yeni Osmanlılar, buna rağmen yaşadıkları ve hitap ettikleri toplumu etkilediler. Kısa vadede, düşünceleriyle kısmen şekillendirdikleri bir anayasanın ilan edilmesinde öncülük ettiler. Uzun vadede ise, yaptıkları propagandalar sonucu, Kanun-i Esasî'yi yürürlükten kaldıran Abdülhamid'in müstebit bir padişah olarak algılanmasını sağladılar¹³³.

a. Namık Kemal ve Meşveret

Yazılarında, “sorumlu hükümet” yapısını ısrarla savunan Namık Kemal (1840-1888), Yeni Osmanlıların önde gelenlerindedir. 1867 yılında Avrupa'ya giderek edebî faaliyetini orada sürdürmüştür. XVIII. yüzyıl Aydınlanma felsefesinden etkilendiği görülür. Montesquieu ile Rousseau'nun siyaset teorilerinden etkilenmiştir. Rousseau'yu, “üdebây-ı hükemâdan meşhur biri” olarak tanımlar ve kendisinden alıntılar yapar¹³⁴.

Bununla birlikte Namık Kemal, düşüncelerini ağırlıklı olarak İslamî temellere oturtur. Teorisini desteklemek için, İslamî esaslar yanında, mazideki ayak divanlarına ve bu vesileyle “erbab-ı hal ve akd”in yaptıkları toplantılara değinir. Buradan, işlerin bu toplulukla danışılmasından ümmetle danışma yapıldığı gibi bir sonuç çıkararak kendi tezine geçmişten destek arar¹³⁵.

¹³¹ Tunaya, age, s. 66.

¹³² Mardin, Ş.: Jön Türklerin Siyasi Fikirleri (1895-1908), 5. baskı, İstanbul 1994, s. 31.

¹³³ Mardin, Yeni Osmanlılar, s. 448.

¹³⁴ Namık Kemal: Makalat-ı Siyasiye ve Edebiye, Külliyyat-ı Kemal Birinci Tertib-III, İstanbul t.s., s. 176; Kuran, agm, s. 277.

¹³⁵ Külliyyat-ı Kemal, s. 197-198.

Namık Kemal, Batıdan alınacak prensiplerin İslam-Osmanlı düşünce yapısıyla birleştirilmesi sonucu Osmanlı İmparatorluğu'na sürekli bir hayat sağlanabileceğine inanmaktadır¹³⁶. “Constitution” kavramının Batıdaki anlamını bilmekte, fakat yazılarında eskiden beri bilinen “usul-i meşveret” kavramını kullanmaktadır. Bu elbette bir mana ifade etmektedir. Namık Kemal, siyaset teorisini, geleneksel düşünce yapısına sıkı sıkıya bağlı Osmanlı toplumuna, aşına oldukları geleneksel “meşveret” kavramına dayandırarak açıklamaya çalışır. Bununla birlikte, meşveretin Osmanlı tarihi içindeki anlamıyla, Namık Kemal'in Batıda bunun karşılığı olarak algıladığı “constitution” rejimi bir değildir¹³⁷.

Usul-i meşveret, Namık Kemal'in siyaset teorisini üzerine oturttuğu anahtar kavramdır. Ancak kavram, yer yer geleneksel kullanımını aşır, anlam kaymasına ve genişlemesine uğramıştır¹³⁸.

Namık Kemal, yönetimin zulmü ve israfına kayması, malî bozukluklar nedeniyle alınan yanlış kararlar sonucu halkta yönetime karşı nefret ve güvensizliğin hakim olduğunu, bunların önlenmesi için de iktidarın gözetilip kontrol edilebileceği bir sistemin kurulmasının gerekli olduğunu söyler. Bu ise, usul-i meşveretin kabulü ile gerçekleşebilir. Eğer bu yapılmazsa, kısa zaman içinde çöküşün gerçekleşebileceğini belirtir¹³⁹. “...Biz usul-i meşveret istiyoruz. Meclis-i Şûrâ-yı Ümmet talebindeyiz. Onda her mezhepten adam bulunacak, hükümete nezaret edecek, umum halk hürriyet-i siyasiyesine malik olacak...” derken, bu iddialarını da “din üzerine tesis” ettiğini¹⁴⁰ eklemeyi unutmaz.

“...Devlet bir şahs-ı manevidir. Kanun yapmak anın iradesi, icra etmek ef'ali hükmündedir. Bunun ikisi de bir elde oldukça hareket-ı hükümet bir vakt-i ihtiyar-ı mutlakdan kurtulamaz. İşte Şûrâ-yı Ümmetin lüzumu bundan tereddüb eder...”¹⁴¹. Böylece, önce kanun koyma kuvvetinin hükümetin elinden alınması gerektiğini belirtir. Hükümetin görevi kanuna göre hareket etmek olunca, kanun, icrasına görevli olanların dışında başka bir kuvvet elinde düzenlenmelidir. Bu da ancak usul-i meşveretle olabilecektir¹⁴².

¹³⁶ Birand, K.: Aydınlanma Devri Devlet Felsefesinin Tanzimatta Tesirleri, Ankara 1955, s. 39.

¹³⁷ Berkes, age, s. 285.

¹³⁸ Meşverete, yazarın verdiği anlam ve İslam tarihindeki yeri ile ilgili olarak bkz. Lewis, Meşveret, s. 775-782.

¹³⁹ Külliyat-ı Kemal, s. 172.

¹⁴⁰ Hürriyet, No. 23, 30 Novembre 1868.

¹⁴¹ Külliyat-ı Kemal, s. 167.

¹⁴² Birand, age, s. 35; Sungu, İ.: “Tanzimat ve Yeni Osmanlılar”, Tanzimat I, İstanbul 1940, s. 851.

Usul-i meşverete karşı çıkanların ileri sürdüğü gerekçelerden bahsederek bunların yersiz olduğunu söyler. Öncelikle, Şûrâ-yı Ümmetin padişahın hukukuna dokunmayacağını ifade eder. Meşrutiyetin uygulanmasına, “mecliste çeşitli mezhep ve meşrepteki insanların varlığı ile halkın cahil olmasının engel olabileceği” şeklindeki itirazlara cevap verirken: “*Eyaletlerin tümünde birer meclis bulunmaktadır ve orada değişik milletlerden üye vardır*” der ve ekler: “*Karadağ’da, Sıpta ve Mısır’da birer Meclis-i Şûrâ-yı Ümmet var iken biz onlardan daha mı cahiliz?*”¹⁴³.

Halkın yönetime katılmasına itiraza karşı da: “*Halkın hakimiyeti demek bigayrihak nakz-ı biat mı demektir? Sözün doğrusu mülkümüzde hakim biziz, hepimizin hükümete iştiraki vardır. Fakat hükümetin emr-i icrasını biat-ı meşrua ile Âl-i Osman’a tevdi ettik*” der¹⁴⁴. Batı düşüncesinin etkisinin göze çarptığı bu mısralarda Namık Kemal, ümmetin yönetme hakkını bir sözleşme ile Osmanoğullarına verdiğini belirtmektedir. Ancak, halk, hakimiyet hakkını kendisi yerine getiremediği gibi, ikinci derecede görevi olan kontrol ve denetim hakkını da bizzat icra edemez. Sonuçta, kontrol ve denetim hakkı, hükümet etme görevi gibi zorunlu olarak seçilmiş bir topluluk tarafından yerine getirilecektir. Bu topluluğun meşru ve faydalı bir şekilde yönetimi kontrol edebilmesi, vekil tayin edilmesiyle gerçekleşebilecektir¹⁴⁵.

Namık Kemal, usul-i meşveretin Avrupa’da bulunan meclis yapısını taklit etmek ile mümkün olabileceğini düşünmektedir¹⁴⁶. O dönem Osmanlı İmparatorluğu için ideali, parlamenter Fransız monarşisidir. Bununla birlikte Namık Kemal, gelenekçi esaslar üzerine bu yapıyı oturtmak taraftarıdır. Fransız meclis yapısını tek tek inceler ve kendisince iyi ve kötü taraflarını belirtir. Kendi tercihinin, Fransız meclisinden daha serbest bir yapı olduğunu ifade eder¹⁴⁷.

Böylece, “usul-i meşveret” kavramı ile Namık Kemal, en genel anlamı ile hükümeti denetleyen bir meclisi anlamaktadır. Kavram, bazen “usul-i istibdat”ın zıddı bir anlam taşıırken, bazen de “millet meclisi” manasında kullanılmıştır. Kavramın, her yönüyle demokratik bir nitelik taşıdığı açıktır.

¹⁴³ Külliyat-ı Kemal, s. 173-174; Sungu, agm, s. 847.

¹⁴⁴ Külliyat-ı Kemal, s. 178.

¹⁴⁵ Külliyat-ı Kemal, s. 179.

¹⁴⁶ Namık Kemal, bu düşüncesini İslamî temellere dayandırır. Meşveret usulü mevcut olduktan sonra uygulamadaki teferruatını “icma-i ümmet”in tanzim edeceğini söyler. İcma-i ümmetle yapılan şeylerin ise bidat değil, dinin aslından olduğunu belirtir (Hürriyet, No.12, 14 Septembre 1868).

¹⁴⁷ Birand, age, s. 36-37.

b. Ziya Paşa ve Meşveret

Ziya Paşa'nın (1825-1880) başta gelen özelliği, tecrübeli bir idareci olmasıdır. Bu yönü düşüncelerine de yansımış ve "idari aksaklıkların iyileştirilmesi istekleri" yazılarında öne çıkmıştır¹⁴⁸. Siyasi düşüncelerini daha çok, 1868 yılında önce Londra'da ve daha sonra Cenevre'de çıkmaya başlayan Hürriyet gazetesinde ifade etmiştir. Bu yazılarda, keyfi yönetime karşı tepkisini belirtmiş, Osmanlı yönetimini ve özellikle de Babıâli'yi keyfi yönetim tarzından dolayı eleştirmiştir¹⁴⁹.

Ziya Paşa, keyfi yönetim, zulüm ve istibdata karşı çıkarken kanunlarla düzenlenmiş ve sınırlanmış kurumlaşan bir hürriyet idaresini benimser ki, bunun o günkü adı "usul-i meşveret"tir¹⁵⁰. Müslüman devletler bu usule bağlı kaldıkları sürece ilerlemişlerdir. Osmanlı Devleti üç asır öncesine kadar iyi bir yönetim içinde iken ve usul-i meşveret ile idare olunurken, zamanla bunu terkedince dağılmaya ve çökmeye başlamıştır¹⁵¹.

Tek bir kişinin milletin hayatına hakim olmasını "diktatörlük"; böyle bir rejimi, "idare-i mutlaka" ve "hükümet-i şahsiyye" gibi adlarla tanımlar. Bir kişi, yahut üç-dört kişinin hakim olduğu iktidarın zorbalık getirdiğini ve kontrol edilemediğini, kontrol edilemeyen her iktidarın ise despotizm olduğunu söyler. Böyle bir durumda ise, tek çarenin, millet tarafından seçilen kişilerden oluşan bir siyasi mekanizmanın kurulması olduğunu ve bunun da "millet meclisi" ya da "parlamento" olabileceğini belirtir¹⁵².

"Osmanlı Devleti madem ki Avrupa ailesinden sayılmaktadır, oradaki devletleri ve siyasi sistemleri örnek almalıdır. Orada uygulanan sistemi gözardı etmekle ayakta durması mümkün değildir" der¹⁵³. Öte yandan *"millet meclisi teşkil etmek zat-ı şahanenin istiklal-i saltanatını kat'a ihlal etmez. Zira tasavvurumdaki meclisin nizamı hudud-u şer'iyeden haric olmadığından, istiklal-i saltanat nasıl ahkâm ile mahdud ise, nizam ile dahi o kadar mahdud olur. Mesela, vükelanın hareket ve efalinden millet meclisinde mesul tutulmasından zat-ı şahanenin istiklaline dokunacak nedir?"* diyerek sorar ve ekler: *"Millet meclisi dokunsa dokunsa vükelanın istiklallerine ziyade dokunur. O zaman istedikleri gibi hareket edemezler. Zira, yaptıklarından millet meclisinde*

¹⁴⁸ Mardin, Yeni Osmanlılar, s. 373.

¹⁴⁹ Kubalı, age, s. 68 vd.

¹⁵⁰ Emil, agm, s. 176/13.

¹⁵¹ Hürriyet, No. 28, 4 Janvier 1869; Birand, age, s. 36.

¹⁵² Emil, agm, s. 176/17.

¹⁵³ Hürriyet, No. 68, 11 Octobre 1869.

mesul olurlar"¹⁵⁴. Görüldüğü gibi, Osmanlı Devleti'nin ilerlemesi için bir meclisin zorunluluğu fikri, Namık Kemal'de olduğu gibi Ziya Paşa'da da mevcuttur. Bununla birlikte, ifadelerinde Osmanlı hanedanına karşı saygıdaki hassasiyet dikkat çekicidir. Ziya Paşa, parlamento yanında Osmanlı hanedanının varlığının devamından yana gözükerek, meşrutî monarşi taraftarı olduğunu göstermektedir¹⁵⁵.

Hürriyet'teki yazılarında, Âli Paşa'nın ve ona yakın kişilerin devlet yönetiminde ortaya koyduklarından çok şikayet eder. Hatta Paşa'nın azledilmesini ister. Daha da ileriye giderek, yönetimde bir sadrazama ihtiyaç bile olmayabileceğini söyler. Zira, her dairenin zaten bir başkanı vardır. Her bir daire başkanı (bakan), arada bir sadrazama gerek olmaksızın, gerekli gördüğü veya ortaya çıkan acil işleri saray-ı hümayunda padişahın başkanlığında toplanacak olan meşveret meclisinde doğrudan doğruya padişaha arz edebilecektir¹⁵⁶. Ziya Paşa bu ifadelerle, aynı zamanda o dönem, sadrazamın yönetimdeki etkinliğine de işaret etmiş olmaktadır

Ziya Paşa, devletin, herkesin istediği millet meclisini kurmadığı takdirde; bilgili ve yetenekli kişilerden oluşan bir meclis toplanmasını ve bunun şubelere ayrılmasını, üyelerinin azl edilememesini, kanunları ve bütçeyi kontrol edebilmesini; böylelikle istibdatın önlenebileceğini, hem de halkın meşverete olan ilgisinin tecrübe ile ispatlanabileceğini söyler¹⁵⁷. Ziya Paşa'nın bu tavsiyelerinin, 1869'da Şûrâ-yı Devlet'in kuruluşunda etkili olduğu anlaşılmaktadır.

c. Ali Suavi ve Meşveret

Ali Suavi (1839-1878), aralarında demokrasinin de bulunduğu pek çok modern düşünce ve kavramı Osmanlıda ilk defa dile getiren, fikir dünyasına taşıyan ve tartışan kişi olarak bilinir¹⁵⁸. Tunuslu Hayreddin Paşa'nın Akvemü'l-Mesâlik'inden istifade etmiş ve yazılarında bu eserden iktibasta bulunmuştur. Suavi'nin meşveret ve meclis ile ilgili düşüncelerinde Hayreddin Paşa ile benzer düşüncelere sahip olması, onun eserinden etkilendiğini düşündürmektedir¹⁵⁹.

¹⁵⁴ Hürriyet, No. 68.

¹⁵⁵ Birand, age, s. 38.

¹⁵⁶ Hürriyet, No. 68.

¹⁵⁷ Ebuzziya Tefvik: Yeni Osmanlılar Tarihi (yay. Ziyad Ebuzziya), c. I, İstanbul 1974, s. 266.

¹⁵⁸ Doğan, İ.: Tanzimatın İki Ucu: Münif Paşa ve Ali Suavi, İstanbul 1991, s. 279 vd; Türköne, age, s. 93.

¹⁵⁹ Kuntay, M.C.: Sarıklı İhtilalci Ali Suavi, İstanbul 1946, s. 70-71.

İstanbul'daki Muhbir gazetesi deneyiminden sonra, diğer Yeni Osmanlılar gibi yurt dışına çıkan Ali Suavi, Yeni Osmanlıların Avrupa'daki ilk resmi yayın organı olarak Muhbir gazetesini çıkarmıştır. Buradaki yazılarında özellikle; yönetim şeklinin değişmesi, bakanların sorumluluğu ve hükümetin millet tarafından seçilmiş bir meclis tarafından denetlenmesi konularını işlemiştir¹⁶⁰.

O günkü Osmanlı yönetimini, “hükümet-i mutlaka” olarak tanımlar. Bunun karşısındaki yönetim tarzını da, “hükümet-i meşruta” ve “meşveret” olarak belirtir¹⁶¹.

Padişahı ve onun görevlendirdiği memurları sınırlayacak olan bir kontrol mekanizması gereklidir ve bunu da meşveret meclisi yerine getirecektir¹⁶². Keyfi yönetimi reddeden Ali Suavi, bunun karşılığında ileri sürdüğü meşveret usulünü İslamî temellere oturtmaktadır. Muhbir'de, usul-i meşveretin, kitap, sünnet ve icma-i ümmet ili sabit olduğunu söyler. Öteden beri zaten mevcut olan ve uygulanan meşrutiyet ve meşveret yönetiminin zamanla terk edildiğini belirtir¹⁶³.

Ulemanın icra makamları üzerinde kontrol görevi olduğunu ifade eder ve keyfiligi önlemedeki önemlerini vurgular. Öte yandan, Namık Kemal ve Ziya Paşa'da olduğu gibi saltanat makamını ve padişahı korur, onun yanıtıldığını düşünür¹⁶⁴.

Londra'daki yazılarında, meşveretin bir uygulaması olarak düşündüğü meclisin, Avrupa demokrasilerindeki meclislerin aynısı olacağını belirtir. Bu meclis, millet tarafından seçilecek ve her tabakadan insana yer verilecektir¹⁶⁵. Suavi, meşveret meclisinde bulunan değişik ırk ve kültürlerdeki insanların tefrikaya (ayrımcılık) sebep olmayacaklarını, bilakis böyle bir yapının olmaması halinde, hakları korunmuyor ve tanınmıyor gerekçesiyle ayrılma isteklerinin olabileceğini söyler¹⁶⁶.

Ali Suavi, 1869 yılından sonra ise, çokuluslu böyle bir meclis yapısının Osmanlı Devleti'nin zararına olacağını düşünmektedir. Bu fikri değişim dikkat çekicidir. Suavi, İstanbul'da bulunduğu zamanlarda, “ehl-i hal ve'l-akd”in oluşturduğu “seçkinci bir meclis” denetiminden söz ederken, Londra'da Muhbir'deki yazılarında, “millet meclisi”nden oluşan bir yapının kontrolünden bahseder. Suavi'deki bu değişim,

¹⁶⁰ İnüçur, age, s. 207.

¹⁶¹ Türköne, age, s. 108.

¹⁶² Çelik, H.: Ali Suavi ve Dönemi, İstanbul 1994, s. 554.

¹⁶³ Türköne, age, s. 108.

¹⁶⁴ Çelik, age, s. 554,558.

¹⁶⁵ Doğan, age, s. 287

¹⁶⁶ Çelik, age, s. 571.

muhtemelen, Avrupa'daki izlenimlerinin bir sonucudur. Ya da, İstanbul'da çekindiği için "millet meclisi" düşüncesini ileri sürememiştir¹⁶⁷. Bunların yanında, Hayreddin Paşa'da olduğu gibi; çokuluslu meclis yapısının bağımsızlık hareketlerine neden olabileceği endişesinin, onda da zamanla arttığı söylenebilir.

2. Meşrutiyetle Gelen Meşveret Düşüncesi

A. Genel Olarak

Anayasa, devletin yapısını, kuruluşunu ve iktidarın durumunu belirleyen metin olup, yönetimin temel dayanağı ve şekli hukuken bu metne göre adlandırıldığından, ferman niteliğinde de olsa 1876 Kanun-i Esasîsi ile meşrutî bir rejim getirildiği görülmektedir. Ancak, meşrutiyet düşüncesi, birkaç kişinin zihninde birdenbire oluşan bir tasarının tesadüf ve oldu bittiyle sahnelenmesi ya da dış etkilerin ortaya çıkardığı bir sonuç değildi. Kamu hukukumuzda parlamentarizm ve onun değişik şekillerine rastlanıyorsa, bunu, ani olarak ülkemize ithal edilmiş bir sistem olarak görmek; az da olsa kendi dinamiklerimizdeki gelişmeyi inkar etmek, hele bunu, Kanun-i Esasî ile kendisini aniden gösteren ve iktibas yoluyla dahil edilmiş bir yönetim tarzı olarak görmek; hukukî, tarihî, siyasî ve sosyolojik gerçeklerle bağdaşmamaktadır¹⁶⁸.

Gelişmenin kökeni Osmanlı meşveret anlayışında ve Tanzimat'ın getirdiği meclisleşme sürecinde aranmalıdır¹⁶⁹. Meşveretin kurumlaştığı XVIII. yüzyıl ile birlikte, bu meclis tarafından alınan kararların, özellikle III. Selim'in de çabalarıyla, fiilen iktidarı sınırlandırması ve Divan-ı Hümayun'un etkisiyle gelen dar bürokratik meşveret yapısındaki sivil bürokrat sayısının artırılarak genişletilmesi, meşrutiyet süreci içinde değerlendirilmek gerekir¹⁷⁰. XVIII. yüzyılda başlayan ve XIX. yüzyılda devam eden Batılılaşma hareketleri, II. Mahmud devrinde yapılan yenilikler ve açılan okullardan yetişen aydınlar bu gelişmeye katkıda bulunmuşlardır¹⁷¹. Meşveret meclisinin Tanzimat dönemindeki yapısal değişimi sonucu ortaya çıkan merkezî yasama meclisleri, yine meşveret geleneğinin bir uygulaması olarak taşradaki mahallî temsilcilerin yerel meclislerde karar alma sürecine katılmaları ve burada ilk defa ortaya

¹⁶⁷ Meriç, age, s. 290-291; Çelik, age, s. 565-567.

¹⁶⁸ Okandan, Osmanlı İnkırazı, s. 456.

¹⁶⁹ Seyitdanhoğlu, Meclis-i Vâlâ, s. 62.

¹⁷⁰ Shaw, Merkezi Yasama I, s. 11-12.

¹⁷¹ Özkaya, Meşrutiyete Etkileri, s. 301.

çıkan seçim uygulaması ve daha sonra Şûrâ-yı Devlet'in kurulması, parlamentoyu hazırlayıcı önemli girişimlerdir¹⁷².

Bunlardan daha önemlisi, 1860'lı yıllar ile birlikte artan siyasal muhalefetin ve özellikle de Yeni Osmanlıların düşüncelerinin, meşrutiyet hareketinin ortaya çıkışındaki belirleyiciliktir. "Meşveret" kavramı yine gündemdedir, fakat bu kez bir uygulama şekli olmaktan çok, "meşrutiyet" terimi karşılığında ve Kanun-i Esasî ilanı tartışmaları çerçevesinde bir fikrî mücadele aracı olarak¹⁷³. "Meşveret" ve "meşrutiyet" kavramları dönem boyunca, Osmanlı aydını ve özellikle de muhalif kanatça, bazen aynı ve bazen de yakın anlamlarda, sıkça yanyana kullanılmışlardır.

Bu dönemde meşrutiyet, genel olarak bir yönetim tarzını ifade etmekle birlikte, tek düze bir kullanımdan öte, farklı anlamlar kazanmıştır. Meşrutiyet ile ya da idare-i meşruta ile, hükümetin kendilerini ne yolda idare edeceğine dair millete karşı birtakım kayıt ve şartlara riayet taahhüdü altında bulunması anlaşılıyor; mutlakiyet ya da idare-i mutlaka ile ise, millet üzerinde kayıtsız ve şartsız istediği gibi yönetme tarzı kastediliyordu¹⁷⁴. Yine bu çerçevede; *"tenfiz kuvveti, kavânin-i meşrua ile mahdud ve meşveret-i mâkule ile mukayyed olursa ona hükümet-i meşruta, ve böyle kavânin ve meşveret ile mahdud ve mukayyed olmayarak ahkâm ve muamelatında keyfemettefak hareket ederse ona hükümet-i mutlaka"* denmekteydi¹⁷⁵. İstibdatın zıddı bir anlamda kullanılan meşveret, meşrutiyetin tariflerinde kullanılırken; siyasi konularda halkın fikrine, oyuna başvurma mecburiyeti olarak tanımlanmaktadır. Bunların yanında bir diğer tanımda, meşrutiyet; *"herkes hak sözü söyleyebilmek, işleri düzeltmeye herkesin hakkı olmak ve milletin işleri müşâvere ve müzakere ile yapılmak"* demektir¹⁷⁶.

Meşrutiyetin aynı zamanda iktidarı sınırlama anlamına geldiği, Mithat Paşa'nın bir münasebetle Abdülhamid'e söylediği şu sözlerde görülmektedir: *"...Meşrutiyeti va'z ve ilandan muradımız istibdadı re'f ve zat-ı şahanenizi vezâifinizde ikaz ve vükelây-ı devletin vezâifini tayin ve milletimizin meyanında müsavat-ı kamileyi temin edip el birliğiyle ve gerçekten mülkün islahına çalışmaktır..."*¹⁷⁷.

¹⁷² Tunaya, age, s. 40.

¹⁷³ Seyitdanlıoğlu, Meclis-i Vâlâ, s. 18.

¹⁷⁴ Kara, age, s. 103.

¹⁷⁵ Ahmed Mahir: "İslamiyet, Esas-ı Hükümet", Mucizat-ı Kuraniye, İstanbul 1328, s. 173.

¹⁷⁶ Bkz. Kara, age, s. 107 dn. 19; Meşrutiyet kavramı ile ilgili olarak yorumlar için bkz. Tunaya, T.Z.: "Hakimiyet-i Siyasiye ve Milli Egemenlik: Türkiye'de Siyasal Rejimin Meşruluğunun Dayandığı Temeller", Türk Siyasal Hayatının Gelişimi (ed.E. Kalaycıoğlu-A.Y. Sarıbay), İstanbul 1986, s. 211-213.

¹⁷⁷ Gökbilgin, agm, s. 97; Baykal, agm, s. 70.

Meşrutiyet hareketi etrafında, genel olarak dönem boyunca muhalefeti, (geleneksel düşünce yapısının da etkisiyle topluma ait siyasal kültür İslami değerler tarafından oluşturulduğundan) sosyal ve siyasal hayatta önemli yer tutan ulema sınıfı ve Tanzimat devrinin ürünü olan Osmanlı aydını oluşturmaktadır. Ancak bu muhalefet cephesi, Batıda olduğu gibi iktidara talip olan bir yapı göstermekten çok, ideal yönetim tarzından sapan iktidarın kendini düzeltmesini, bu mümkün olmadığı takdirde ise bu işi halledebilecek ehil kimselerin iktidara gelmesini sağlamak; bu yolda duruma göre sözlü, yazılı ve fiilî mücadelede ve irşadda bulunmak görevini üstlenmiştir¹⁷⁸. Burada bir ayrımda bulunarak, özellikle istibdat döneminde muhalefet hareketi olarak görülen İttihat ve Terakki'nin II. Meşrutiyet sonrası dönemde iktidar fırsatı bulduğunu belirtmek gerekir.

Osmanlı Devleti'nin yıkılışına kadar süren meşrutiyet devri genelde üç bölümde ele alınarak incelenmektedir: 1876-1878 yıllarına "I. Meşrutiyet", 1878-1908 yılları arasına "İstibdat" ve 1908 ve sonrasına ise "II. Meşrutiyet" devri denilmektedir¹⁷⁹. Meşveret kavramı, bu dönem ayrımlarının her birinde gündemdeki yerini korumuştur.

B. Kanun-i Esasî ve Meşveret

Getirilmek istenen ve meşveret ve şûrâ gibi kavramlarla aynileştirilen ve meşrulaştırılan meşrutî idare, bir anayasal metin olan Kanun-i Esasî ile düzenlenip şekilleneceğinden; "meşrutiyet ve meşveret"i kabul edip etmemek, böyle bir yönetim tarzına geçit veren Kanun-i Esasî'yi kabul edip etmeme tartışmasına dönüşmüştür.

Meşveret, Kanun-i Esasî'yi meşrulaştırmadaki oynadığı rolle, bu anayasal metnin hazırlık aşamasından itibaren tartışmaların odak noktasını oluşturmuştur.

a. Hazırlanışı

1876 Mayıs'ında Abdülaziz hal edilerek yerine V. Murad tahta geçirildi. Yeni padişah meşrutiyet ilanı için gayret göstermiş ve bu amaçla bir meclis oluşturulmasını istemiştir. Nitekim, bu istek üzerine 8 Haziran 1876'da meşrutiyet rejiminin gerekli olup olmadığının tartışılması amacıyla büyük bir meşveret meclisi kurulmasına karar verilmiştir. Böylece, Kanun-i Esasî ve dolayısıyla meşrutiyet yönetiminin resmi bir

¹⁷⁸ Bkz. Kara, age, s. 193.

¹⁷⁹ Üçok-Mumcu, age, s. 310.

toplantıda açıkça gündeme gelmesi ilk kez gerçekleşmektedir. Meşveret meclisi geleneğinde olduğu üzere toplantıya; idarî, askerî, ilmî ve siyasi otoritenin önde gelenleri davet edilmiş ve şeyhülislamın konağında biraraya gelinmişti¹⁸⁰.

Meşveret meclisinde yapılan tartışmalar sonucu üç farklı görüş ortaya çıktı: Kanun-i Esasî'nin bir an önce yapılması için girişimde bulunulmasını isteyenler, bu görüşe kesinlikle karşı çıkanlar ve karşı çıkmamakla birlikte sessiz kalmayı tercih edenler.

Kanun-i Esasî istemeyenler, her şeyden önce padişah yetkilerinin sınırlanmasına karşı çıkmaktaydılar. Sonra müslüman ve gayrimüslim eşitliğine karşıydılar. Bir kısmı anayasanın şer'î hukuka aykırılığını savunurken, diğer bir kısmı da milletin henüz bir anayasayı anlayacak yetenekte olmadığını ileri sürmektedir. Karşı çıkan grubun içinde sadrazam Rüştü Paşa da bulunmaktadır. Aynı şekilde fetva emini Halil Efendi, halkın temsiline dayanan bir yönetim için halkı yeterli olgunlukta görmüyordu. Anayasa taraftarlarına göre ise, sıkıntıların tek kaynağı istibdat yönetimidir. Seçimle oluşturulacak bir meclis yani Şûrâ-yı Ümmet, sorunları kökünden çözebilecektir. Tarafsız grup, sayı olarak diğerlerine göre daha fazla idi. Sonuçta, meclis somut bir sonuca varamadan dağıldı¹⁸¹.

Şûrâ, 15 Temmuz'da Babıâli'de tekrar toplandı. Mithat Paşa'nın; İslamiyetin meşveret usulüne aykırı olmadığı, aslında onu emrettiği yönündeki düşüncesi, kazasker rütbesine sahip olan ulemeden Seyfeddin Efendi tarafından desteklendi. Ulemanın çoğunun üzerinde takıldığı nokta, oluşturulacak mecliste gayrimüslimlerin bulunup bulunmayacağı sorunuuydu. Müzakereler de bu konu üzerinde tıkanı¹⁸². Yine bir sonuç alınamadı.

Bu arada, padişah V. Murad'ın rahatsızlanarak görevi sürdüremeyecek duruma gelmesi iktidar üzerinde etkili devlet erkanını yeni arayışlara itti. Veliahd Abdülhamid ile görüşen Mithat Paşa ve sadrazam Rüştü Paşa; hürriyet, meşrutiyet, Kanun-i Esasî ve yapılacak yenilikler konusunda taht adayının görüşlerinden etkilendiler ve bunların gerçekleşebilmesi için de iktidara gelmesi gerektiği konusu üzerinde ikna oldular¹⁸³. 31

¹⁸⁰ Berkes, age, s. 304.

¹⁸¹ Tunaya, T.Z.: "1876 Kanun-i Esasîsi ve Türkiye'de Anayasa Geleneği", TCTA, c. I, İstanbul 1985, s. 28; Berkes, age, s. 305.

¹⁸² Berkes, age, s. 308.

¹⁸³ Abdülhamid tahta çıkmaya hazırlandığı bu günlerde Mithat Paşa ile Maslak çiftliğinde yaptığı mülakatların sonucunda; "usul-i meşrutiyet ve meşverete dayanmayacak bir hükümeti kabul edemeyeceğini" ileri sürmekteydi. Buna karşılık da Mithat Paşa usul-i meşveret yönetiminin anlamını izah ederken : "...Padişahım usul-i meşveretle idare olunan bir millette nizam nedir bilir misiniz? Bir vezir hem vicdanı ve hem milleti nezdinde

Ağustos 1876'da Kubbealtı'nda toplanan seçkin topluluk, rahatsızlığın gerekçe gösterildiği "hal fetva"sına dayanarak, V. Murad'ın tahttan indirilip, "umum-i ittifak" ile Abdülhamid'in tahta geçmesine karar verdi¹⁸⁴. Bu, şûrâ oluşmasına sebep olan eski bir devlet geleneğiydi.

Tahta geçen yeni padişah, V. Murad zamanında yapılan girişimleri devam ettirerek, 26 Eylül'de büyük bir şûrâ toplanmasını istedi. Şûrâ'ya yaklaşık 200 kişi çağrıldı. Bunlar arasında; vekiller, ulema, mülkî ve askerî erkanın önde gelenleri bulunmaktaydı. Yapılan görüşmelerde, Mithat Paşa, yine Seyfeddin Efendi'nin yardımıyla ulemanın desteğini sağladı. Seyfeddin Efendi, ayetler ve hadislerden örnekler vererek, meşveretin İslamî bir emir olduğunu söylemekteydi. Buna karşılık fetva emini Halil Efendi, bu söylenen kaynaklarda meşrutiyet usulünün emredilmediğini söyleyerek; "hum" zamirinin kimleri kastettiğinin açıklanmasını istiyordu¹⁸⁵.

"Hum" ile tartışmanın üzerinde odaklandığı nokta; meşverete delil gösterilen Âl-i İmran Suresi ayet 159'da yer alan: "Veşavir" "hum" fi'l-emr" (İş hususunda onlarla müşavere et) ibaresindeki "hum" zamirinin karşılığı olan "onlar" içerisine gayrimüslimlerin girip girmediği idi. Yani sorun; meşveret yönetimi ve onun karşılığı olarak bir meclis oluşturulmasını aşmakta; meşveret edilecek kimseler arasında gayrimüslimlerin olup olmamasına ve dolayısıyla parlamentoda gayrimüslimlerin varlığı tartışmasına odaklanmıştı.

Gerçekte, "hum" zamiri bir gramer tartışmasını aşan derin bir anlam taşımaktaydı. Bu, Tanzimat devri ile birlikte başlayan farklı zihin çatışmasından, anayasaya taraftar olup olmama tartışmalarına kadar uzayan ve devam eden bir anlamdı. "Hum"u yalnızca müslüman olanlarla sınırlandırmak ya da "hum"dan dinsel cemaati ne olursa olsun bütün ahaliyi anlamak, farklı zihniyetlere göre değişebilen yorumlardı¹⁸⁶.

Sorun biraz da, meşveret gibi geleneksel terminolojide kullanım alanı bulmuş kavramların; ya aslı anlamları dışında yeni bir şekle büründürülmesi ya da başka bir uygarlıktaki kavramların karşılığı olarak kullanılmaya kalkılması sonucu, sosyal ve siyasal içerik kazanması dolayısıyladır. Bu gibi kavramların içeriği, bakış açılarına göre

kendini mesul bilmelidir. Ümid ve iftihar ederim ki, vicdanımın bendenizi mesul tutabileceği bir harekette bulunmadım; fakat milletin bendenizi mesul tutmalarına çalışmalarını isterim". Bu fikri uyuşma yeni yönetim tarzı üzerinde anlaşma sağlandığını göstermekteydi (Baykal, agm, s. 51,71).

¹⁸⁴ Osmanlı Ansiklopedisi (Tarih/Medeniyet/Kültür), c. VI, İstanbul 1996, s. 240.

¹⁸⁵ Berkes, age, s. 312.

¹⁸⁶ Oktay, C.: "Hum Zamirinin Serencamı", Bahri Savcı'ya Armağan, Ankara 1988, s. 362.

farklı şekillerde doldurulabildiğinden, üzerlerinde “anlaşma” zemininden uzaklaşmakta ve bunun sonucunda da birden fazla anlama gelebilmekteydiler¹⁸⁷.

Tartışmaların üzerinde odaklandığı “hum” zamirinin uğramış olduğu akibet de farklı değildi. Fetva emini Halil Efendi ile sadrazam, “onlara danışma” kapsamına halkı bile dahil etmeyerek, halkın görüşünü ciddiye almadıklarını göstermiş oluyorlardı. Asıl mesele “hum”un çerçevesiydi. Zira danışma ya da meşveret, geleneksel anlamda ve uygulamada, “akıllı ve işbilir” yani “seçkin” kişilerle yapılmakta idi. Tartışma gündeminde yer alan temsili parlamento ise yeni ve farklı bir kurumdu. Böylece, bir taraftan, Osmanlıda siyasal düşünce kalıplarının sınırları zorlanırken; siyasal yeniliklerin İslama göre meşrulaştırılması hiç de kolay olmamaktaydı¹⁸⁸.

Ahmet Mithat Efendi “Üss-i İnkılab” adlı eserinde, dönemi değerlendirirken, Kanun-i Esasî tartışmaları çerçevesinde grupları, almış oldukları tavırlara göre; “tarafgiran” ve “hilafgiran” olarak ikiye ayırır. “Hilafgiran”, Kanun-i Esasî’ye karşı olan tavrını iki farklı gerekçeye dayandırmaktadır: Kanun-i Esasî esasında bir bid’at (sapma) olayıdır; öte yandan siyasal yönden mahzurludur. Bid’at (sapma) olarak meseleyi değerlendirirken; eğer bir millet meclisi gerekiyorsa, onun sadece müslümanlardan oluşması gerektiğini söyler. Meclis kurulmasındaki amacı, “hıristiyanları oraya yerleştirerek, devlet işlerine ortak etmek” olarak yorumlar ve böyle bir şeyin gereksiz olduğunu, zira, Rusya ve İngiltere’nin müslümanlara böyle bir hakkı tanımadığını belirtir¹⁸⁹.

Tartışmaların yoğun olarak sürdüğü günlerde, Ticaret-i Bahriye Meclisi zabıt katibi Esad Efendi, “Hükümet-i Meşruta” isminde, “meşrutiyet rejimi” anlamına gelen ve halka; meşveretin, meşrutiyet yönetiminin ve Kanun-i Esasî’nin hangi anlamlara geldiğini öğretmek amacıyla, sorulu-cevaplı diyalog üslubuyla bir kitapçık (risale) kaleme almıştı.

Kitapçıkta; padişahlar ne kadar iyi olurlarsa olsunlar çevrelerinin yozlaştığı ve bu yüzden denetime bağlı tutulmaları gerektiği söylenir. Kontrolsüz siyasal rejim, istibdat ve mutlakiyet rejimidir ve kötüdür. Meşrutî yönetim ise, halkın denetimine dayanır, israf ve yozlaşmayı önler ve iyidir. Ancak, milletin tümünün kontrol ve denetimi mümkün olmadığından, ahali tarafından seçilmiş bir meclis oluşturulup, denetim, seçilmiş olan bu meclis tarafından yapılmalıdır.

¹⁸⁷ Berkes, age, s. 310.

¹⁸⁸ Oktay, agm, s. 363.

¹⁸⁹ Oktay, agm, s. 366 vd.

Kitapçıkta, meşrutiyet yönetimi yani hükümet-i meşruta, tüm yönetim işlemlerinin temel bir kanuna göre yapılması olarak tarif edilir. Devamla, Osmanlı Devleti'nin bir İslam devleti olması hasebiyle, ahkam-ı şer'iyeye bağlı ve zaten bu yönüyle bir Kanun-i Esasî devleti olduğu ifade edilir. Ancak şer'i hukukun uygulanmaması nedeniyle zamanla mutlakiyetçi bir rejime yönelindiği; bunun karşısında ümmetin, hükümeti ve hükümdarını bir meşrutî yönetime döndürmek isteğinde olduğu belirtilir.

Oluşturulacak olan meclisin görevleri ise; devletin gelir ve giderlerini denetlemek, şer'i hukuk ve tüm kanunların uygulanmasını sağlamak ve ülkenin çıkarlarına aykırı tüm kanunların değiştirilmesini istemek olarak belirlenmiştir.

Esad Efendi, Kanun-i Esasî'ye muhalif olanların en büyük kozu olan, meclisin müslüman üyeler yanında gayrimüslim üyelerden oluşumunun caiz olup olmadığı sorusunu da cevaplar: *“Meclis yalnız İslami sorunları çözmek, dinî sorunları tartışmak, karar vermek ve bunlar üzerine kanun yapmakla görevli bir organ değildir. Devletin idaresiyle padişah ve hükümet meşgul olacaktır. Mebuslar ise birer “müddei (davacı) olacaklardır. Onlar, halk tarafından seçilmiş denetçilerdir. Halkın verdiği paraların nereye harcadığını araştıracaklardır. İsrâf ve hırsızlık bulurlarsa haber vereceklerdir. Halkı, hükümete karşı koruyacaklardır. Bu meseleleri ele almak için, sadece müslüman olmak gerekmez. Bunları ele almak herkesin şer'i ve insani hakkıdır. Bu nedenle, mecliste “birkaç tane de gayrimüslim bulunması” İslama aykırı değildir”*. Öte yandan, Kanun-i Esasî'yi getirmek Avrupa'yı taklit olarak görülmez; İslamın gerekli ilkeleri zaten geniş olarak sağladığı söylenir¹⁹⁰.

Abdülhamid'in 26 Eylül'de topladığı Şûrâ'nın, İslamî kaynaklara dayanan olumlu kararı, Esad Efendi'nin kamuoyunu Kanun-i Esasî'ye hazırlamak maksadıyla kaleme aldığı “Hükümet-i Meşruta” isimli kitapçığın oluşturduğu etki Abdülhamid'i de rahatlatmış ve 30 Eylül 1876 tarihli “irade” ile, anayasa metni için hazırlık çalışmaları yapacak bir “Meclis-i Mahsus” (özel kurul) oluşturulmuş ve başkanlığına Mithat Paşa getirilmiştir¹⁹¹.

Kurul, uygar devletlerin yönetim şekilleri ile geleneksel düşünce ve kurumları gözönünde bulunduracak kişilerden oluşturulmaya çalışılmıştır. 28 kişiden oluşan

¹⁹⁰ “Hükümet-i Meşruta” adlı kitapçıkla ilgili olarak bkz. Tunaya, 1876 Kanun-i Esasîsi, s. 34-35; Berkes, age, s. 319-320.

¹⁹¹ Tunaya, 1876 Kanun-i Esasîsi, s. 28.

kurulun 6'sı hıristiyan üyeden meydana gelmektedir¹⁹². Anayasa taslağını hazırlamak üzere ise, aynı kurul içinden bir alt komisyon oluşturulmuştur. Alt komisyon yaptığı çalışmaları günü gününe ve Mithat Paşa aracılığı ile Meclis-i Mahsus'a iletmektedir. Bu kurul, alt komisyon ile birlikte çalışarak hazırladığı tasarımı iki aylık yoğun bir çalışmadan sonra, 20 Kasım 1876'da padişaha sunmuştur. Padişah bu tasarının bir kez de Heyet-i Vükela tarafından incelenmesini istemiştir. Bunun yanında, Yıldız'daki yüksek memurların bir kısmından da görüşlerini yazılı olarak bildirmeleri istenmiştir¹⁹³.

b. İlanı

II. Abdülhamid, 23 Aralık 1876/7 Zilhicce 1293 tarihli yazı ile, Kanun-i Esasî'yi kabul ve tasdik ettiğini Mithat Paşa'ya bildirdi.

Padişah, Kanun-i Esasî'nin yürürlüğe konulmasına ilişkin olarak Mithat Paşa'ya gönderdiği yazıda, kabule ilişkin gerekçelerini sıralamaktadır. II. Abdülhamid yazıda; devlette bir süreden beri görülen çöküşün sebebini, dış etkenlerden çok içteki yönetim bozukluklarına bağlamaktadır. Kanun-i Esasî'nin ilanını, Tanzimat Fermanı'ndan beri devam eden süreç çerçevesinde alınan tedbirlerin bir devamı olarak görmektedir¹⁹⁴.

Devletin içerde geçirdiği değişim ve dış ilişkilerindeki genişleme ve artma dolayısıyla, “şekl-i idare-i hükümetin kifayetsizliği” apaçık ortadadır. Maksat, devlet ve milletin yaratılışından gelen kabiliyetleri geliştirmeyi güçleştiren sebepleri ortadan kaldırmak ve tebaanın hep birlikte yardımlaşarak ilerlemesi olduğundan; bu maksada ulaşmak için hükümetçe “bir kaide-i salime ve muntazamanın” kabul edilmesi gerekir. Bu da, hükümet kuvvetinin “meşru ve makbul olan hukukunun muhafazası” ile gayrimeşru hareket, yani tek kişinin veya azınlığın despotça tahakkümünden doğacak hataların ve suistimallerin ortadan kaldırılmasına ve bütün tebaanın, hürriyet, adalet ve

¹⁹² Berkes, age, s. 313. Mülkiye memuru, ulema ve asker üyelerden oluşan kurul (Akın, age, s. 39) içinde; Abidin, Ohanes ve Sava Paşalar yanında Odyan Efendi ile beraber Namık Kemal de bulunmaktaydı (Kubalı, age, s. 75).

¹⁹³ Tunaya, 1876 Kanun-i Esasîsi, s. 28. Bu hazırlık aşaması 23 Aralık 1876'da Kanun-i Esasî'nin yürürlüğe konulmasına ilişkin yazıda şöyle belirtilir: “...Ol babda tanzimi iktiza eden Kanun-i Esasî mütehayyızını vüzera ve süduru ulema ile sair rical ve memurini Devlet-i Aliyemizden mürekkep tayin edilen bir “cemiyet-i mahsusa”da bilmüzakere tertip olunup Meclis-i Vükelaımızda dahi etrafi ile tetkik ve tasdik kılınmış olmakla...” (Feridun, age, s. 14).

¹⁹⁴ Feridun, age, s. 13. Başgil, Siyasi Rejim, s. 78.

eşitlikten faydalanmasına bağlıdır. Bunların gerçekleşebilmesi ise, kanun ve bütün işlerin ihtiyaç duyduğu; meşveret ve meşrutiyete bağlılık ile mümkündür¹⁹⁵.

Böylece, Abdülhamid'i "meşveret ve meşrutiyet"ten bahsetmeye yönelten sebepler iki noktada toplanmış görünmektedir: Biri, ülkede doğan düşünce hareketleri ve Batılılaşma istekleri, diğeri ise, Avrupa'nın içişlerine karışma endişesi¹⁹⁶.

Padişah, ilana ilişkin yazının sonunda; Kanun-i Esasî'nin "Cemiyet-i Mahsusa"da müzakereler sonucu tertip olunduğunu ve Meclis-i Vükela tarafından da incelenip onaylandığını ve maddelerin içeriğinin; hilafet ve saltanat hukukuna, Osmanlıların hürriyet ve eşitliğine, vekillerin ve memurların yetki ve sorumluluklarına, Meclis-i Umûmî'nin "hakk-ı vukufuna", mahkemelerin bağımsızlığına, maliyenin dengesine, il idaresince merkezî hukuk korunmakla beraber yetki genişliği esasına ilişkin olduğu; bunların ise; "şer'i hükümler ile devlet ve milletın ihtiyaçlarıyla uyduğu, saadet ve toplumun ilerlemesi düşüncesi açısından uygun ve yararlı bulunduğundan, Kanun-i Esasî'yi kabul ve tasdik ettiğini belirtmekteydi¹⁹⁷.

c. İçeriği

Bu kısımda, Kanun-i Esasî'nin içeriğini; konunun bütünlüğünü dağıtmamak düşüncesiyle, sadece, "padişah-meclis ilişkileri ve yetkileri" açısından ele alıp incelemeye çalışacağız.

Belli ölçüde o günkü kamuoyunun isteği sonucu ortaya çıkmış olsa da, Kanun-i Esasî öncelikle, padişahın tek yanlı işleminden doğmuş olan bir "ferman anayasa"dır. Bu şekli özelliğın içeriğe de yansımalarının doğal bir sonucu olarak; Kanun-i Esasî ile anayasalı ya da meşrutî monarşi düzenine geçildiği halde, geleneksel anlayışın da etkisiyle padişahın yetkileri son derece geniş tutulmuştur¹⁹⁸.

Bu ilk anayasanın 5. maddesine göre: "Zâtı hazreti padişahının nefsi hümayunu mukaddes ve gayri mesuldür"¹⁹⁹. Bu madde ile padişah; "mutlak sorumsuz ilan edilip dokunulmaz kılınmakta" ve konumu eskisine göre daha da güçlendirilmiş

¹⁹⁵ Feridun, age, s. 14.

¹⁹⁶ Başgil, Siyasi Rejim, s. 78.

¹⁹⁷ Feridun, age, s. 14

¹⁹⁸ Tanör, Anayasal Gelişmeler, s. 19.

¹⁹⁹ 1876 Kanun-i Esasî maddeleri için bkz. Şakar, M.: 1982 Anayasası ve Önceki Anayasalar, İstanbul 1990, s. 287 vd.

olmaktadır²⁰⁰. Padişahın bu konumu; “bir vekalet akdinden başka birşey olmayan hilafet müessesesinde halifenin sorumluluğu tabii”dir denen İslam kamu hukuku teorisi açısından bile “sorumluluk” esasına aykırı bulunmuştur²⁰¹.

Sadrızamı, vekilleri (m.7), “Heyet-i Âyan” üyelerini padişah seçip atamaktadır (m.60). Meclis-i Vükela (bakanlar kurulu) yalnız padişaha karşı sorumlu olup, önemli kararları icrası da padişahın iznine bağlanmıştır (m. 29). Padişah, Meclis-i Umûmî’yi toplantıya çağırarak (m.7) ve seçim yapmak şartıyla gerektiği zaman Meclis-i Mebusan’ı feshetmek (m.35) yetkilerine de sahiptir²⁰².

Yasama organı, “Heyet-i Âyan” ve “Heyet-i Mebusan” olmak üzere iki meclisten kurulu “Meclis-i Umûmî”dir (m.42). Heyet-i Âyan’ın reis ve üyeleri, sayıları Mebusların üçte birini geçmemek üzere, doğrudan padişah tarafından atanmaktadır (m.60). Âyan üyesi olabilmek için; iş ve eserleri ile kamunun güvenini kazanmış olmak, devlete iyi hizmetler yapmak, herkes tarafından tanınmış olmak ve kırk yaşından aşağı bulunmamak gerekir (m.61). Âyan üyeliği ölünceye kadar devam eder (m. 62).

Heyet-i Âyan’ın vazifesi ise; Meclis-i Mebusan tarafından verilen Bütçe Kanunu ve diğer kanun layihalarını incelemek ve eğer bunlarda; dine, padişahın haklarına, hürriyete ve Kanun-i Esasî hükümlerine, devletin ve ülkenin bütünlüğüne ve memleketin iç güvenliğine, vatanın savunma ve korunmasına ve genel adaba zarar verir birşey görürse, kendi görüşlerini de ekleyerek; ya kesinlikle red yahut “tâdil ve tashih” olunmak üzere Heyet-i Mebusan’a iade etmektir. Böyle bir durum görülmemişse, tasdik edip padişaha arz edilmek üzere sadrazamlık makamına gönderir (m. 64). Bu maddeden de anlaşıldığı gibi, Heyet-i Âyan, Meclis-i Mebusan üzerinde bir denetim görevi yapmaktadır. Bu heyeti de padişah seçip atadığından, dolayısı ile bu denetim padişaha kadar dayanmaktadır²⁰³.

Heyet-i Mebusan, Osmanlı tebaasından her elli bin erkek nüfusa bir mebus olmak üzere, seçilmiş mebuslardan oluşur (m.65). 1876 Kanun-i Esasî’nden önce halk temsilcilerinin meydana getirdiği bir meclis bulunmadığından siyasi seçimlerde sözkonusu olmamıştır. “Divan-ı Hümayun” ve “meşveret meclisi” devlet işlerinin görüşüldüğü birer meclis olmakla birlikte halkın temsil edildiği bir organ değildiler. Bu yüzden, bu ilk anayasaya kadar, merkezî bir seçim uygulaması yoktu. Kanun-i Esasî’de

²⁰⁰ Aldıkaçtı, O.: Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası, 4. baskı, İstanbul 1982, s. 57.

²⁰¹ Kubalı, age, s. 78 vd; Başgil, Siyasi Rejim, s. 85 vd.

²⁰² Aldıkaçtı, age, s. 58.

²⁰³ Kubalı, age, s. 84.

66. madde ile bir seçim kanunundan bahsedilmişse de, anayasa ilan edildiği zaman böyle bir kanun çıkarılmamıştı. Bunu yapacak bir meclis de yoktu. Bu nedenlerle, ilk parlamento seçimleri “Tâlimat-ı Muvakkate” adı verilen bir belgedeki hükümler çerçevesinde yapılmıştır²⁰⁴.

Tâlimat-ı Muvakkate’de yer alan bu hükümle: “...*Bu seneye mahsus olmak üzere esasen ahalinin intihab ettiği vilayetlerdeki idare meclisleri azaları tarafından mebusların intihabı “bilvasıta ahali tarafından intihab olunmuş hükmünde olarak” bu sene işe başlamak*” uygun görülüyordu²⁰⁵. Yani, mebuslar, vilayet, liva ve kazaların İdare Meclisleri üyeleri tarafından seçilecektir. İdare meclisleri azaları, daha önce halk tarafından seçildikleri için, bunların seçecekleri mebuslar da, dolayısıyla halk tarafından seçilmiş sayılacaklardır²⁰⁶. Yapılan ilk seçimlerde, Tâlimat-ı Muvakkate gereğince en az 130 üye öngörülmüş olmasına rağmen, ilk Meclis-i Mebusan; 69’u müslüman, 46’sı gayrimüslim olmak üzere toplam 115 üyeden oluşmuştur²⁰⁷.

Kanun-i Esasî’ye göre, mebusların genel seçimi dört senede bir yapılır ve tekrar seçilmek mümkündür (m.69). Fesih halinde, altı ay içinde meclis toplanacak şekilde seçimlerin yapılması gerekmektedir (m. 73).

Seçimle oluşan Meclis-i Mebusan’ın önde gelen yetkisi yasama alanındadır. Ancak, kanun teklif hakkı sınırlandırılmış ve geniş ölçüde padişahın iznine bağlı tutulmuştur. Bir konuda kanun yapılması hakkında izin çıktıktan sonra, Mebusan, kanun layihalarını Şûrâ-yı Devlet tarafından düzenlendikten sonra müzakere edebilecektir. Kanun, meclisçe görüşülüp kabul edildikten sonra Âyan Meclisi tarafından (m.64)’e göre denetlenecektir. Bundan sonra da padişah tarafından kabul edildiği takdirde ancak yürürlüğe girebilecektir (m.54).

²⁰⁴ Armağan, S. “Memleketimizde İlk Parlamento Seçimleri”, Kanun-i Esasî’nin 100. Yılı Armağanı, Ankara 1978, s. 149,153.

²⁰⁵ Bkz. Baykal, agm, s. 64.

²⁰⁶ Armağan, Seçim, s. 155. Talimat-ı Muvakkate gereğince seçilme koşulları şunlardı: İyi halli olmak, 25 yaşından küçük olmamak, devletin resmi dili Türkçeyi bilmek, seçildiği ilin ahalisinden olmak, ağır hapis cezasına çarptırılmamış olmak, Türkiye’de az çok emlak sahibi olmak (Akşin, S.: “Birinci Meşrutiyet Meclis-i Mebusanı”, AÜSBFD, c. XXV/1, 1970, s. 21; Ayrıca bkz. Kubalı, age, s. 86 vd; Başgil, Siyasi Rejim, s. 93 vd; Armağan, Seçim, s. 154 vd.

²⁰⁷ Armağan, Seçim, s. 160. Abdülhamid, 19 Mart 1877’de Meclis-i Umumi’yi açış nutkunda, medeni dünyanın ilerlemesine yetişilememesini; ülkede, yenilikçi kanun ve düzenlemelerin yapılmamasına; bunun da; “yapılan şeyler(in) hükümet-i istibdadiyye elinden çıkıp kaide-i meşverete müstenid olmamasından” kaynaklandığını belirtiyordu. Medeni ülkelerin ilerlemesini sağlayan unsur olarak; ülke yönetimiyle ilgili kanunların “cümlelerin rey ve ittifakı ile vaz’ ve tesis” olunmasını gösteriyordu (Us, H.T.: Meclis-i Mebusan Zabıt Ceridesi (1293=1877), c. I, İstanbul 1939, s. 7).

Padişah-meclis ilişkileri açısından bakıldığında; Kanun-i Esasî ile geleneksel anlayışın korunduğu ve padişahın etkili konumunu sürdürdüğü görülür.

d. Meşveret Yönüyle Getirdiği Yönetim Sistemi

Kanun-i Esasî ve getirmiş olduğu yönetim sistemi, esas itibariyle, Tanzimat ve daha öncesine kadar uzanan bir tarihî sürecin ürünüdür. Doğal olarak bu belge, kendisini ortaya çıkaran; sosyal, siyasal, hukukî, fikrî ve ekonomik ortamdan etkilenmiştir. Bu ortamın ise, Tanzimat boyunca etkin olan; geleneksel düşünce anlayışı ve kurumları ile Batı yönetim şekilleri olmak üzere iki kaynaktan beslendiği görülmektedir. Dolayısı ile Kanun-i Esasî’de, bu yerli ve yabancı kaynağın etkilediği ve şekillendirdiği bir belgedir. Gündeme geldiği düşünce aşamasından hazırlanmasına, ve taslak halini alıp son şeklinin verildiği ana kadar hep bu etkileri üzerinde taşımıştır.

Bu çerçevede, Kanun-i Esasî hazırlanırken, Sardunya Krallığı, Prusya, Belçika ve Fransa Anayasaları çevrilmiştir. Burada Prusya Anayasası üzerinde durmak gerekir. Zira, Tanzimat meclislerinin en önemlilerinden olan Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye kurulurken, Osmanlı Devlet yapısına benzer görülmesinden dolayı Prusya meclis yapısı örnek alınmıştı. Yine aynı sebeple olsa gerek, 1876 Anayasası hazırlanırken de bu devlet gözönüne alınmıştır. İki devletin yapısal özgünlükleri ve ayrıntılar dikkate alınmazsa, Prusya Anayasası ile 1876 Anayasası arasındaki benzerlik dikkat çekicidir²⁰⁸.

Yeni Osmanlıların 1860’tan itibaren Osmanlı kamuoyu gündemine taşıdıkları “anayasal meşrutî düzen” fikri de, kaynak itibariyle Batı siyasal kurumlarından etkilenilerek ileri sürülmüştür. “Meşveret”, “şûrâ” gibi geleneksel kavramlar ise, burada, yerli destek rolü görmüşler, meşrulaştırıcı rol oynamışlardır. Aynı şekilde padişah II. Abdülhamid, gerek Kanun-i Esasî’yi ilan eden yazısında, gerekse Meclis-i Umûmî’yi açış konuşmasında; “medeni devletlerin ilerlemesini halkın siyasal sisteme katılımına bağlayıp, bu yapının Osmanlı için de gerekli olduğu” düşüncesini dile getirirken, aynı zamanda, bu ilk anayasadaki Batı etkisine parmak basıyordu. Öte yandan anayasa taslağını hazırlayacak kurul üyeleri seçilirken, Batı siyasal kurumlarını da gözönüne alabilecek üyelerden oluşmasına özen gösterilmişti.

Oluşum aşamasında etkili olan dış kaynaklar, Kanun-i Esasî’nin şekil ve içeriği yönünden de esin kaynağı olmuşlardır. Fransa, Belçika ve Prusya Anayasaları, Kanun-i

²⁰⁸ Üçok, C.: “1876 Anayasasının Kaynakları”, Türk Parlamentoculuğunun İlk Yüzyılı (1876-1976), Ankara 1978, s. 4 vd.

Esasi'nin "hukuksal bir metin olarak" şekillenip düzenlenmesinde önemli ölçüde örnek olmuşlardır. İçerik açısından dış etkilenmenin, şekle göre çok daha kısmî nitelikte olduğu görülmektedir²⁰⁹.

Kanun-i Esasî ve geçit verdiği yönetim şekli, yabancı kaynaklar yanında, baskın şekilde geleneksel düşünce ve kurumsal yapının bir ürünüdür. Anayasalar, tarihî bir gelişim sonucu ortaya çıktıklarından; ilk anayasa ile sonraki anayasalar arasında mutlaka belirgin bağlar vardır. Kanun-i Esasî ise ilk anayasa olduğundan; kaynağı ancak, "Osmanlı anayasa hareketleri" sürecinde aranabilir. Bu bağlamda 1808 Sened-i İttifak'ı, 1839 Tanzimat Fermanı, 1856 Islahat Fermanı ve Tanzimat meclisleri ile ilgili düzenlemeler; kendi iç dinamiğimizdeki "anayasa hareketleri" olarak görülebilecek ve Kanun-i Esasî'nin kaynakları arasında sayılabilecek önemli hukuksal belgelerdir²¹⁰.

Kanun-i Esasî ve beraberinde gelen "anayasal meşrutî rejim" in yerli çizginin ve dinamiklerin ürünü olduğunu gösteren asıl yön; "meşveret" ve "şûrâ" gibi geleneksel kavram ve uygulamalarla "aynileştirilerek" veya "meşrulaştırılarak" gündeme getirilmesidir. "Anayasal meşrutî düzen" tartışması boyunca, "meşveret" ve "meşrutî yönetim" aynı anlamda, hatta birbiri yerine kullanılan kavramlar olarak dikkat çekerler. Meşrutî yönetim en genel anlamda; meclis gibi hukuksal organlar oluşturularak, hükümdarın iktidarının sınırlandırılması olarak anlaşılınca²¹¹, Osmanlı Devleti'nin bu sürece "divan" ve özellikle de "meşveret meclisleri" ile çok önceden girdiği görülmektedir. Meşveret uygulamasıyla, temsili nitelikte olmasa da, "seçkin kişilerden oluşan bir kurul" yoluyla siyasal iktidar karşısında görüş bildirme, tartışma ve hatta karar alma mekanizmasına katılım yoluyla iktidarı sınırlandırma, özellikle III. Selim'den itibaren belirgin olarak görülen bir durumdur. Tanzimatla birlikte, "daimî merkezî meclisler" ile bu uygulamanın sürdürüldüğü görülmektedir. Bu açıdan, 1876 Kanun-i Esasîsi ile gelen parlamentoyu; Osmanlı "meşveret-meclis" geleneğinin bir devamı, hatta zirve noktası olarak görmek mümkündür.

1876 ile birlikte gelen Meclis-i Umûmî'nin, meşveret geleneğinin devamı olduğunu gösteren bir yön de; Meclis-i Umûmî toplandığı dönem içerisinde ayrı bir toplanma şekli olarak meşveret uygulamasına rastlanmamasıdır. Nitekim, anayasa ilan edildiği halde henüz Meclis-i Umûmî toplanmadığı için, Batılı devletlerin vermiş oldukları bir ultimatom, 18 Ocak 1877'de; 60'ı hıristiyan olmak üzere 200'den fazla

²⁰⁹ 1876 Kanun-i Esasîsi, 1831 Belçika Anayasa'sından çok 1850 tarihli Prusya Anayasa'sına benzer. Ancak önemli içerik farkları vardır. Bkz. Üçok, 1876 Anayasası, s. 4-8.

²¹⁰ Tunaya, 1876 Kanun-i Esasîsi, s. 27.

²¹¹ Okandan, Amme Hukukumuzun Anahatları, s. 77.

kişiden oluşan büyük bir meşverette görüşülmüş ve tasarı reddedilmişti²¹². Osmanlı Devleti'nin sona ermesine kadar bu durum devam etmiş ve Meclis açık olduğu ve toplanabildiği dönemde meşveret toplanmamıştır.

Geleneksel yapının etkisi Kanun-i Esasi'nin getirmiş olduğu kural ve kurumlara da yansımıştır. Genel olarak, bu ilk anayasanın getirdiği sistem, Türk kamu hukuku açısından bir değerlendirmeye tâbi tutulurken; bunun parlamentarizm değil, “kabine hükümeti” sistemi olduğu belirtilmiştir. Kabine hükümeti ise; yasama ve yürütme kuvvetlerinin birbirinden ayrılmasının ilk adımını oluşturan, devlet başkanının siyasi yetkilerinin kullanılmasına diğer organların katılarak işbirliği ve uzlaşma esasının geçerli olduğu, kuvvetler arasında tam bir ayrılık esasının olmadığı, eşitlik ve dengeyi sağlamaktan uzak bir sistem olarak tanımlanmıştır²¹³.

Kanun-i Esasi'de, klasik Osmanlı kamu hukuku kurumlarının konumlarını korudukları görülmektedir. Aralarındaki ilişkiler ve bağımsızlıkları tartışılmakla birlikte, yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerinin anayasada ayrıldığı görülmektedir. Anayasa sisteminde, yürütmenin güçlü organı olarak saltanat makamı çok geniş yetkilerle donatıldığından ve yürütmenin diğer kanadı olan Heyet-i Vükela'yı seçmek ve azletmek yetkilerine sahip olduğundan; yürütme kuvvetini, hemen hemen tek başına devlet başkanı yani padişahın temsil ettiğini ve padişahın devletin aslı organı olduğunu söylemek mümkündür. Padişahın yanında, Batı etkisi ile yeni bir şekle sokulan meclis ise yasama organını oluşturmaktadır. Genel olarak devlet yönetiminin, klasik gelenekte olduğu gibi padişah-meclis ilişkisi temeline bağlı olduğu görülmektedir.

Anayasada, geleneksel İslamî düşünce ve kurumların korunduğu ve bunun metin bütünlüğüne de yansıdığı görülür. Saltanat makamı, güçlü konumunu ve etkinliğini, önemli ölçüde bu geleneğe borçludur. Meclis; meşveret ve şûrâ uygulamalarından dolayı, İslamî geleneğin zaten yabancı olmadığı bir kavramdır. Saltanat makamı, rejimin monarşik yönünü belirginleştirirken, bunun yanında meclis kurumu da, meşrutî olma özelliğini yansıtmaktadır.

Parlamentolu bir yapıya dayansa da, yeni sistem parlamenter değildir. Kendine özgü bir yapısı vardır. Bu da önemli ölçüde, şeklen bir Batı kurumu olan parlamentonun, özü ve içeriği itibariyle geleneksel bir yapının devamı olmasından kaynaklanır. Gerçekten, bu ilk Osmanlı parlamentosu, meşveret esası üzerine

²¹² Üçok, Siyasal Tarih, s. 150-151.

²¹³ Okandan, Osmanlı İnkırazı, s. 459.

oturtulmuş bir kurumdur ve Osmanlıların o dönemki, sosyal, siyasal ve hukuksal yapısının, yeni ve farklı bir yapılanmayı kaldırması mümkün de görünmemektedir²¹⁴.

Meşveret, ortaya çıkan meclis yapısının fikrî dayanağı arasında yer aldığı gibi, şekil ve içeriğinde de belirleyici olmuştur. Kanun-i Esasî ile oluşturulan meclise, “Meclis-i Umûmî” adı verilmekteydi. Meşveret uygulamasını Tanzimat boyunca devam ettiren asıl meclisin adı da “Meclis-i Âlî-i Umûmî”dir. Değişen, Meclis-i Umûmî içerisine, atanmış kişilerden oluşan Âyan yanında; iç muhalefet ve dış baskılar sonucu halk tarafından seçilen Mebusan’ın da dahil edilmesi suretiyle iki meclisten oluşan daha geniş bir yapıdır. “Seçkin” bir topluluk tarafından oluşturulmuş olan Heyet-i Âyan, eskiden beri görülen ve genellikle de resmi bürokrasinin temsilcilerinden oluşan “meşveret meclisi üyeleri”nin almış olduğu yeni şekilden başka birşey değildir. Önceden, meşveret meclisi üyeleri için aranan özellikler, benzer olarak Kanun-i Esasî’de Heyet-i Âyan için de aranmakta olup, bunlar, anayasal ilkeler olarak tesbit edilmiştir.

Belirli vasıflara sahip kişilerden oluşan Heyet-i Âyan yanında, halk tarafından seçilen kişilerin de meclis çatısı altında yer alması, Meclis-i Umûmî’nin, meşveret meclisi olma niteliğini zedeleyebilir mi? Öncelikle, meseleye teorik açıdan bakmak gerekmektedir. İslam ve Osmanlı bilginleri, meşveret veya şûrâ üyelerinin belirli vasıflara sahip olmaları gerektiğini söylemişler, fakat üyelerin tesbit edilmesine ilişkin belirli bir şekil belirtmemişler, ayrıntıları zamana bırakmışlardır. Dolayısı ile, halkın seçtiği kişilerin meşveret meclisinde yer almasında, belirli vasıflara sahip olduktan sonra bir engel görünmemektedir. Fakat, Osmanlı devlet uygulamasında temsil ilkesi yer almaz. Bu ilke, merkezî anlamda ve genel olarak, ancak Kanun-i Esasî ile uygulanma şansına sahip olabilmıştır. Bu nedenle, temsil esasını gündeme getiren Yeni Osmanlılar, siyaset teorilerini ortaya koyarlarken, geleneksel uygulama örnekleri gösterememişlerdir. Onlar daha çok İslamî teoriden ve uygulamadan örnekler verme yolunu seçmişlerdir. Çünkü bu kaynaklarda yer alan, bazı genel kavramların içini siyasi anlamlarla doldurarak kendilerine deliller bulmakta zorlanmamışlardır

Gayrimüslim üyelerin, bu ilk Osmanlı Parlamentosunda yer almasının meşveret niteliğini etkileyip etkilemediği meselesi çok tartışılmış konulardan biridir. Bu mesele

²¹⁴ Bu dönemde, topluma ait siyasal kültür üzerinde İslamın belirleyiciliği önemli ölçüde devam etmektedir. 1293/1876 Kanun-i Esasîsi bu yapıyı devam ettirmiş olmasından dolayıdır ki, İslamî değerleri esas alan Osmanlı aydını tarafından olumlu karşılanmıştır. İslam, Kanun-i Esasî’ye meşruiyet kazandıran en önemli unsurdu. Bu aydınlar, parlamentonun, Kanun-i Esasî’nin bile kendisine uygun olduğu İslamî prensipler aleyhinde hareket edemeyeceğini belirtmişlerdir. Bkz. Tunaya, T.Z.: “Amme Hukukumuz Bakımından İkinci Meşrutiyetin Siyasi Tefekküründe “İslamcılık” Cereyanı”, İÜHFİM, c. XIX/3-4, 1954, s. 666.

halledilebildikten, hatta bir yönüyle de meşru bir zemine oturtulabildikten sonra ancak, Kanun-i Esasî kabul edilmiştir. Zira, mecliste gayrimüslimlerin, üçte biri aşan yüksek bir oranda bulunması, sınıfsal bir nitelikten çok etnik bir çeşitliliğe sahip olması, çağdaşları karşısında Osmanlı parlamentosunun ayırdedici bir özelliğidir²¹⁵. Kanun-i Esasî ve meşrutî yönetim taraftarları, meclis içerisinde gayrimüslimlerin bulunmasını meşveret usulüne aykırı bulmazlar. Delilleri ise, gayrimüslimlerin zaten çok uzun bir zamandan beri devlet kademelerinde çalışmaları ve yerel meclislerde temsil ediliyor olmalarıdır. Bu uygulama örnekleri yanında, teorik delillere pek başvurulmaz, başvurulsa da, bunlar, çok güçlü deliller değildir. Sıkıntı, sorunun açık bir şekilde İslamî kaynaklarda düzenlenmemesinden ve bundan dolayı, içtihat konusu olmasından kaynaklanmaktadır. Bu yüzden farklı sonuçlara ulaşılmaktadır.

Öte yandan, meşverete ve dolayısıyla meclis çatısına gayrimüslimlerin dahil edilmesi problemini yorumlarken; o dönemde kavramların aslî anlamları dışında, kayma, genişleme ve hatta sapmaya uğrama durumlarını gözönüne almak gerekir. Bu durum biraz da İmparatorluğun içinde bulunduğu zor şartlardan kaynaklanmaktadır. Devleti kurtarma gibi bir misyon yüklenmiş olan Osmanlı aydını; devlet lehine, onu ayakta tutabilecek zorlayıcı yorumlara girmekten kaçınmamıştır. “Osmanlılık” kavramı, devleti ayakta tutabilecek bir unsur olarak görüldüğünden, meşveret kavramı esnetilerek gayrimüslimlere de yer açılmıştır.

Saltanat makamı ve meclis yapısı üzerine oturan sistem, her iki kurumun ilişkileri açısından da geleneği yansıtmaktadır. Klasik dönemde de siyasal sistem, genel olarak devirlere göre ismi ve yapısı değişmekle birlikte, padişah ve yanında meclisin etkin olduğu bir yapı üzerine oturmuştu. Meşveret ve şûrâ meclisleri ile devlet başkanı arasındaki geleneksel ilişkinin, Kanun-i Esasî ile, padişah-Meclis-i Umûmî ilişkilerine de yansıdığı görülmektedir. Meşverette olduğu gibi, padişah, Meclis-i Umûmî'nin de toplanmasında insiyatif sahibidir. Hatta fesih yetkisi vardır. Meclis, meşverette olduğu gibi sınırlı düzenleme yetkisine sahiptir. Örfî hukuk ile sınırlılık; kanunların “umûr-u diniye”ye aykırı olmayacağı (m.64) ile tescil edilirken, diğer yandan da Meclis-i Umûmî ancak “vazife-i muayyene” yani, ancak kendi görev alanlarını ilgilendiren hususlarda kanun teklifinde bulunabilecektir (m.53).

Meclis-i Umûmî'nin hazırlamış olduğu tasarıları, padişah onaylamadığı takdirde kesinlikle kanunlaşmamaktadır. Yani, padişaha mutlak veto hakkı tanınmıştır. Bu durum, bir geriye gidişi ifade ediyor. Zira bu düzenleme ile, III. Selim'den itibaren sıkça görülmekte olan meşveret meclisi kararlarına karşı padişahların verdiği önem ve

²¹⁵ Ortaylı, İ.: “Osmanlı Devleti ve Meşrutiyet”, TCTA, c. IV, İstanbul 1985, s. 957.

gösterdiği ilginin daha gerisine düşülmüş olmaktadır. Diğer yandan, açık kaldığı ve çalıştığı kısa süre, meclisin hazırlamış olduğu kanun tasarıları karşısında padişahın kesin tutumunu belirlemeye yetmeyecek kadar az bir zaman dilimidir. Padişah-meclis ilişkilerini ele alıp bir değerlendirmede bulunurken; padişahın halkın seçtiği Meclis-i Mebusan'a sıcak bakmadığı gerçeğini de gözönünde bulundurmak gerekir.

Meclisin kanun tasarısı hazırlaması ve son kararı vermek üzere padişahın onayına sunması; İslamî teorinin de etkisiyle, devlet başkanının meşveret meclisinin kararlarına karşı takınabileceği tavırlar çerçevesinde değerlendirilerek anayasaya konmuş olsa gerektir. Teorik olarak hukukçular, alınan kararların etkisi ve bağlayıcılığı konusunda farklı görüşler ileri sürmüşler; kimi karar konusunda son tavrı devlet başkanına tanırken, kimi de meclisi insiyatif sahibi olarak görmüştür. Geniş yetkilerle donatılan ve şahsı "mukaddes" sayılan padişaha son sözü söyleme yetkisi tanınmasını, Kanun-i Esasî'nin getirdiği, eskisine göre çok daha güçlü saltanat makamı bağlamında da düşünmek gerekir.

Bunlarla birlikte, padişahın anayasa ile belirginleştirilen güçlü konumuna rağmen, Meclis-i Umûmî, karar alma mekanizmasına katılmaktadır ve artık padişah egemenlik hakkını bir meclisle birlikte paylaşmak zorundadır²¹⁶. Kanun tasarıları hakkında son karar padişaha ait olsa da, meclis olmadan bir karar da ortaya çıkmayacağından meclisin alacağı karar beklenmek gerekmektedir. Bu ilk Osmanlı parlamentosu, istediği kararı kanunlaştıramıyorsa da, istemediği yasalaşmayan ve bunun sonucunda da mutlak iktidar üzerinde gözetim, denetim ve sonuçta sınırlayıcı bir organ olarak önem kazanmaktadır²¹⁷.

Meclisin yasamadan çok, bir denetim organı olma özelliği, bazı sebeplere bağlanabilir. Öncelikli sebep, Kanun-i Esasî'nin 53. maddesine göre; "müceddeden kanun tanzimi veya kavânini mevcudeden birinin tâdili"ni teklif etme yetkisinin esas itibarıyla Heyet-i Vükela'ya ait olması, meclisin ikinci plana itilmesidir. Denetimi öne çıkaran diğer bir sebep, geleneksel siyasi anlayış ve uygulamanın etkisidir. İslamî ilkelerin belirleyici olduğu bu anlayışa göre; temelde "teşrî" hakkı insanlara ait bir hak olarak görülmemektedir. Bir düzenleme söz konusu olsa da, bunun örfî hukuk alanı ile sınırlı olabileceği düşüncesidir. Bu sebeplere, ilmiye sınıfı geleneğinde; düzenleme yetkisi yerine, siyasi iktidarı denetleme yetkisinin hakim olduğunu eklemek de

²¹⁶ Tanör, Osmanlı-Türk, s. 109.

²¹⁷ Tanör, Osmanlı Türk, s. 112.

gerekir²¹⁸. Âyan üyelerinin Meclis-i Mebusan üzerindeki denetimini ise, eski bir geleneğin süregelen uygulaması olarak değerlendirmek mümkündür.

Osmanlı siyasal sistemi, Heyet-i Âyan ve Heyet-i Mebusan'dan oluşan Meclis-i Umûmî sayesinde, ilk defa çift meclis yapısı ile tanışmaktadır. Gerçi, Tanzimat dönemi meclislerinden olan, "Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye-Meclis-i Âlî-i Umûmî"; "Meclis-i Âlî-i Tanzimat-Meclis-i Âlî-i Umûmî" arasında kurulan ve Meclis-i Âlî-i Umûmî'nin daha geniş katılımlı yapısıyla denetleyici rol oynadığı karşılıklı ilişkide, böyle bir girişimin ilk adımları sezinlenmektedir. Bu tür yapılanma örnekleri, Batı'da çoktan beri görülmekteydi ve Osmanlı aydınları Batıda görmüş oldukları bu çift meclis sistemini Osmanlı siyaset gündemine taşımışlardı. Meclislerden, üyeleri seçkin kişilerden oluşan ve atama ile gelen Heyet-i Âyan, eski meşveret meclislerinin almış olduğu yeni şekli temsil ve devam ettirirken; halk temsilcilerinden oluşan ve iç ve dış etkenlerin ve İmparatorluk şartlarının zorlaması sonucu zoraki İmparatorluk bünyesine taşınan Meclis-i Mebusan ise, temelde, Batı etkisinin bir göstergesiydi.

Osmanlıdaki çift meclis yapısını, geleneksel değerler ve uygulama ile Batılı kurumlar arasındaki denge sağlama kaygısının ortaya çıkarttığı bir yapılanma şekli olarak da değerlendirmek mümkündür²¹⁹.

3. İstibdat Dönemi ve Meşveret

A. Genel Olarak

1877-1878 Osmanlı-Rus Savaşı'nda, Rus ordusunun Yeşilköy'e kadar ilerlemesi karşısında II. Abdülhamid Yıldız Sarayı'nda; Heyet-i Vükela, meclis başkanları ve temsilcileri, ulema ve komutanlardan oluşan bir meşveret topladı. Burada alınan karara dayanarak da, 13 Şubat 1878'de meclisi süresiz tatile sokarak, meşrutî yönetime son

²¹⁸ Kara, age, s. 175 vd.

²¹⁹ Çift meclis sistemi ile ilgili olarak bkz. Arsel, İ.: "Çift Meclis Sisteminin Memleketimizde Tatbiki Hususunda Bazı Düşünceler", AÜHFD, c. XI/3-4, 1954, s. 64 vd. Arsel, çift meclis sisteminin temelini İngiliz siyasi hayatında aranması gerektiğini söyler. Magnum Concilium adlı kurula zamanla halkın da katılması sonucu "Commun Concilium"un oluştuğunu ve daha sonra bu meclis içindeki sınıfların ayrı toplanması sonucu İngiliz Lordlar ve Avam Kamarasının oluştuğunu belirtir (s.66-67).Meşrutiyet dönemi çift meclis uygulaması için bkz. agm, s. 78 vd. Çift meclis uygulaması hakkında ileri sürülen görüşler için bkz. İnce, M.: "İkinci Meclis", Forum Dergisi, sy. 159, Ankara 1960, s. 12-13; Kınacı, N.: "Demokrasi Rejiminde İkinci Meclis", Forum, sy.169, 1961, s. 10-11; Wheare, K.C.: "Tek Meclis mi, Çift Meclis mi?", Forum, sy. 45, 1956, s. 12-14; Pantül-Yalçın, age, s. 5 vd; Karadayı, İ.: "Devlet, Hükümet ve Demokrasilerde Çift Meclis", Adliye Dergisi, yıl 51, sy. 8, 1960, s. 493-503.

verdi²²⁰. Kanun-i Esasî ve meşrutî rejimin bu bahane ile bertaraf edilmesinden sonra, II. Abdülhamid tarafından istibdat yönetimi yürürlüğe kondu²²¹

Dönem itibariyle, “istibdat” ve “müstebit” kavramları; Avrupa etkisiyle gelişen meşrutî rejim arayışları içinde haksız yönetimi ve onun başında bulunan “gâsıp”(zorba) idareciyi ifade etmekte ve özellikle de, Abdülhamid ve onun saltanat yılları ile yönetim tarzı için kullanılmaktadır. Yine bu dönemde, hakim olan bir diğer kullanımda, istibdat; meşveretin zıddı olarak, hiç kimseye danışmadan, meşru veya gayrimeşru istediğini yapmak olarak anlaşılmaktadır²²².

II. Abdülhamid, 19 Mart 1877’de meclisi açış nutkunda; medeni devletler seviyesine ulaşamamasını “hükümet-i istibdadiyye” yönetimine bağlıyorken²²³, meclisi tatil etmek ve meşrutî rejime son vermek suretiyle söylediklerinin tamamen tersi bir harekette bulunmaktaydı. Padişah tüm iktidar yetkilerinin elinde bulunduğu ve geleneksel İslamî anlayışla da uyuşmayan otokrasi rejimine kayınca meşruluğunu yitirdi²²⁴. Böylece, I. Meşrutiyet öncesi durum tekrar etmiş gibidir. Yönetimde müstebit (despot) bir iktidar vardır. Ancak müstebit bu kez, hükümet ve elit azınlık değil, padişaktır. Bu istibdat yönetimi, I. Meşrutiyet öncesi durumda olduğu gibi, kısa bir süre içinde kendisine karşı; Kanun-i Esasî, hürriyet, meşrutiyet ve meşveret yönetimi talebiyle çıkan muhalif bir zümre ortaya çıkarmıştır.

1890 yılı ile beraber muhalefet kanadı sesini iyice yüksetmeye başladı. İktidarın artan baskısı muhalif kanadı sindirmek bir yana daha da güçlendirmekteydi. Dönem muhalefet hareketi, ilmiye sınıfı yanında, çok daha etkin bir şekilde, Yeni Osmanlıların devamı da sayılan Jön Türkler tarafından temsil edilmiştir. Bu grup, otuz yıl boyunca, ısrarla istibdat rejimine karşı çıkmış ve mücadele etmiştir.

B. Jön Türkler ve Meşveret

Jön Türkler, “istibdat”a karşı çıkan ilk fikrî ve siyasî hareket değildir. Bu hareketin fikrî, sosyal ve siyasal kökleri daha öncelere ve özellikle de Yeni Osmanlılar

²²⁰ “Meşveret”, Ana Britannica, s. 621.

²²¹ Okandan, R.G.:“Amme Hukukumuzda İkinci Meşrutiyeti Doğuran Sebepler ve Meşrutiyet Rejiminin Teessüsü”, İÜHFİM, c. XII/4, 1946, s. 992.

²²² Kara, age, s. 126.

²²³ Us, age, s. 10.

²²⁴ Berkes, age, s. 421.

hareketine dayanmaktadır. Yeni Osmanlılardan ideolojik destek yanında, bu harekete katılan kişilerin Jön Türk hareketi içinde yer almaları suretiyle, maddi destek de sağlanmışır²²⁵. İki hareketin yakın bağlarının etkisiyle olsa gerek, genellikle Türkiye’de, Jön Türk kelimesi ile, 1889 sonrası görülen ve meşrutiyet için mücadele eden fikir hareketi anlaşılırken; Batıda ise, Yeni Osmanlılar hareketini de içerisine alan daha geniş bir anlam ifade etmektedir²²⁶.

İstibdat dönemi boyunca, imparatorluk içinde; okullarda, ordu içinde ve çevresinde, ayrıca Paris ve Cenevre gibi dış merkezlerde gizli veya açık bir araya gelen iktidara muhalif toplulukları da Jön Türkler olarak isimlendirmek gelenek olmuştur²²⁷. Bununla birlikte bu hareket, tek tek Jön Türklerin birleşmesini ifade etmediği gibi, bu toplulukların birliğini de ifade etmemektedir²²⁸. Bu yüzden Jön Türkleri ortak bir doktrin etrafında toplamak zordur.

Genel olarak, Yeni Osmanlılar hareketinin temel düşünceleri, Jön Türkler tarafından da paylaşılmaktadır. Fakat Jön Türk hareketi, Yeni Osmanlılara göre fikir ve eylem bakımından daha kuvvetli olmuştur. Hedef, Abdülhamid’in şahsı ve kurduğu istibdat rejimidir²²⁹. I. Meşrutiyet sonrasında ortaya çıkan istibdat yönetiminden, özellikle Abdülhamid sorumlu tutulmuştur. Padişahın tebaadan ayrı ve önemli bir kamu hukuku ilkesi olan meşveretten uzak yaşadığı iddia edilmiştir²³⁰.

Jön Türkler, bu kötü yönetimden kurtulmak için devlette bir bünye değişikliği gerekli görürler. Geleneği yansıtan, İslamî ilkelere de uygun ve hilafete dayanan monarşik kurum ve organlar hakkında Jön Türkler çeşitli fikirler ileri sürmüşlerdir: Önce, padişahın müstebit olmaması gerektiğini söylerler. İstibdat kaldırılacak ve böylece Kanun-i Esasî’ye bağlı hükümdar anlayışına ulaşılacaktır²³¹. Kanun-i Esasî ile gelecek olan meşrutiyet, hem müslümanlığa hem de akla uygundur. Bu yolla ancak, devlet bir hükümdarın keyfi hareket ettiği yer olmaktan çıkacaktır. Osmanlı devlet ve milletinin “imar ve ıslah”ı isteniyorsa, uygarlığın ve “zaten İslamiyetin gereği olan usul-i meşveret” yönetiminin kurulması gereklidir. İlerlemenin ve kurtuluşun başka bir çaresi

²²⁵ Mardin, Jön Türkler, s. 31.

²²⁶ Akşin, S.: “Jön Türkler”, TCTA, c. III, İstanbul 1985, s. 832.

²²⁷ Berkes, age, s. 382.

²²⁸ Tunaya, T.Z.: “Türkiye’nin Siyasi Gelişme Seyri İçinde İkinci “Jön Türk” Hareketinin Fikri Esasları”, Tahir Taner’e Armağan, İstanbul 1956, s. 183.

²²⁹ Tunaya, Batılılaşma, s. 69.

²³⁰ Tunaya, Jön Türk, s. 169.

²³¹ Tunaya, Jön Türk, s. 175.

yoktur. Çağdaş devletler, ileri gitmelerini parlamentolara borçludurlar. Meşveretin uygulaması da ancak bu yolla gerçekleştirilebilir²³².

Bu arada, Jön Türk hareketi, kuruluşundan bir süre sonra “İttihat ve Terakki” adı altında örgütlendi. 1895 yılında örgüt nizamnamesi kabul edildi. Bu nizamnameye göre, mevcut iktidar, adalet, eşitlik, özgürlük gibi temel insan haklarını ihlal etmekteydi. İttihat ve Terakki Cemiyeti, iktidara karşı müslüman ve gayrimüslim tebaayı uyarmak için kurulmuştu ve amacı; iktidarı, insan haklarının koruyucusu ve ilerlemenin kaynağı olan “meşveret” yönetimine geri döndürmekti²³³.

Hareket, özellikle örgütlenme ile birlikte isteklerini ve mücadelesini yurt dışında gazeteler aracılığıyla sürdürdü. Bu çerçevede, 1895’te Paris’te Ahmed Rıza tarafından Türkçe ve Fransızca, “Meşveret”; 1896’da Paris’te Mehmed Murad Bey (Mizancı Murad) tarafından “Mizan”; 1897’de Cenevre’de İshak Sükuti ve Abdullah Cevdet tarafından Türkçe ve Fransızca olarak “Osmanlı” ve 1902-1908 yılları arasında Paris ve Kahire’de yine Ahmed Rıza tarafından “Şûrâ-yı Ümmet” gazeteleri çıkarılmak suretiyle mücadeleye devam edildi. Genel olarak bu gazetelerde; Abdülhamid’i yıpratarak tahttan indirmek, ülkeyi meşrutî yönetime kavuşturmak, sorumlu bir hükümet, meclis kurulması, Kanun-i Esasî’nin tekrar yürürlüğe konulması ve meşrutiyete tekrar dönmek gibi fikirler ileri sürülmüştür²³⁴. Çıkarılan gazete başlıklarının, uğrunda mücadele ettikleri ve isteklerini yansıtan temel kavramlardan seçilmesi dikkat çekicidir.

Jön Türkler, Kanun-i Esasî ve parlamento isteğinde ittifak halindedir. Meclis, halkın devlet işlerini denetlemesi ve devlet yönetimine katılması olarak algılanır. İmparatorluğu oluşturan bütün herkes, egemenliğe meclis aracılığıyla katılacaktır. Bunu meşveretin “tesis ve ihyası” olarak değerlendirirler²³⁵.

Jön Türkler ortak bir doktrine sahip olamadıkları gibi, bir eylem birliği de sağlayamamışlardır²³⁶. Jön Türk hareketi içinde üç önder sivrilmiştir. Bunlar, Ahmed Rıza, Mehmed Murad ve Prens Sabahaddin’dir. 1902’de Paris’te yapılan kongre ile fikir

²³² Tunaya, 1876 Kanun-i Esasîsi, s. 36.

²³³ Akşin, Jön Türkler, s. 833. İttihat ve Terakki Cemiyeti ile ilgili olarak bkz. Ahmed Ziya: Meşrutiyet Uğrunda, İstanbul 1327, s. 3 vd.

²³⁴ İnuğur, age, s. 273-284.

²³⁵ Tunaya, Jön Türk, s. 176.

²³⁶ Karpat, age, s. 22. Bu dönem itibarıyla Jön Türklerin sadece bir kısmı, “keyfi iktidarı, zulmü ve devleti sürüklediği kötü durum dolayısıyla hükümdar ve halifeliği dinen caiz ve meşru olmayan Abdülhamid’e karşı “kıyam etmek” ve “huruc” a taraftardır. Osmanlı halkının muhakkak surette ayaklanmasını, Abdülhamid ve yönetimine karşı isyan etmesini ısrarla talep etmektedirler (Kubalı, age, s. 101). İsyana varan toplu bir eylem birliği 1907’de yapılan kongre sonrası kararlaştırılacaktır.

ayrılığı iyice belirginleşti. Ahmed Rıza, Comte'un pozitivist felsefesini benimsemişti ve otoriter eğilimli, merkezîyetçi ve devletçiydi. Buna karşın, Prens Sabahaddin Le Play taraftarıydı ve “adem-i merkezîyet” ve serbest teşebbüs yanlısı idi²³⁷. Ahmed Rıza ve Mehmed Murad, İslamın meşveret usulünü emrettiğini belirterek; padişahın iktidarını meşveret ilkeleri çerçevesinde kısıtlamak gerektiğini belirtiyorlar, dolayısıyla meşrutiyet yönetimini savunuyorlardı²³⁸.

Aralık 1907'de Paris'te, içerde ve gerekse dışarda faaliyette bulunan çeşitli dernekler genel bir kongre yaparak, ortak bir beyanname ile istibdat yönetiminin “derhal ve her ne vasıta ile olursa olsun” yıkılması ve “usul-i meşveret ve meşrutiyetin tesisi” gerektiğini ilan ettiler. Bu kararlılık ve topyekün iktidar üzerinde artan baskı bir süre sonra sonuç vermiş, Abdülhamid, Kanun-i Esasî'nin iadesiyle, meşrutiyetin ilanına razı olmak zorunda kalmıştır. 23 Temmuz 1908'de meşrutiyet ilan edilerek meclis toplantıya çağrılmıştır²³⁹.

Görüldüğü gibi, genel olarak Jön Türklerin Yeni Osmanlılara has özellikleri devam ettirdikleri görülür. Ancak onlardan farklı olarak, zamanla iktidara geçecekler ve düşüncelerini gerçekleştirebilecek ortam bulacaklardır²⁴⁰.

4. II. Meşrutiyet Dönemi ve Meşveret

A. Ortaya Çıkışı ve İlimiye'nin Etkisi

II. Meşrutiyet devrinin ortaya çıkışında, Jön Türklerin istibdat dönemi boyunca düşünce ve eyleme dönüşen mücadelelerinin belirleyici bir rol oynadığı açıktır. Bunun yanında, özellikle istibdat devrinin son yıllarında ilmiye sınıfının fikirlerinin II. Meşrutiyet devrinin ilanındaki katkıları dikkat çekicidir. Bu aydın-ilmiye sınıfı birlikteliği görüntüsü bilinçli bir işbirliği olarak görülmez. Bu daha çok, farklı nedenlerle, mücadele edilen hedefin aynı olmasından kaynaklanan bir birlik görüntüsüdür.

Ulemayı, Jön Türklerle birlikte Abdülhamid ve istibdat yönetimine karşı fikrî yönden de olsa mücadeleye sevkeden çeşitli etkenler bulunmaktaydı. Her şeyden önce ulemanın toplumsal etkinliğini de artıran ve eskiden beri var olan iktidar üzerindeki bir

²³⁷ Akşin, Jön Türk, s. 835; Karpat, age, s. 18 vd; Turgut, agm, s. 421.

²³⁸ Berkes, age, s. 386 vd.

²³⁹ Okandan, Meşrutiyet Teessüsü, s. 997 vd.

²⁴⁰ Tunaya, Batılılaşma, s. 69.

tür denetleme görevinin bu dönem de sürdüğü görülmektedir. Bu denetleyicilik, özellikle istibdat devri ile birlikte; Abdülhamid'in ulemaya olan güvensizliği ve baskılardan dinî alanın da etkilenmesi sonucu, halife ve yönetiminin meşruiyetini tartışma konusu yapmak suretiyle artık bir muhalefet hareketine dönüşmüştür. Öte yandan bu dönem, Jön Türkler, gerek bir muhalefet düşüncesinin kaynağı ve aracı olması gerekse halka nüfuz etmek, meşruiyet kazanmak ve ulemayı yanlarına çekecek “sosyal pekiştirici” olması dolayısıyla İslamı kullanmak istemişlerdir. Aynı şekilde, Abdülhamid de, içte ve dışta bir birlik sağlayıcı olarak İslamı öne çıkarmıştır. İki tarafın da dinî söylemi öne çıkarmaları, İslamın sosyal ve siyasal boyutunun yükselmesine, kuvvetlenmesine neden olmuştur²⁴¹. Bu alan daha çok ilmiye sınıfının söz sahibi olduğu bir alan olunca, bu alanda kendi fikirlerini belirtmişler ve haliyle toplumsal ve siyasal tartışmalara girmişler, halkla “yüz yüze” iletişimin verdiği avantajı da kullanarak, bu dönemde ön plana çıkmışlardır.

Diğer taraftan, XIX. yüzyıl ortalarından itibaren yenileşme taraftarı aydınlarla tanışan ve onlardan etkilenen bazı ulema, bu hareketlere fikren destek vermiştir. Jön Türkler de, siyasal tezlerini ileri sürerken, Avrupa kaynaklı fikirlerine yerli destek sağlamada ulemanın geleneksel düşünce kaynaklarından ve yorumlarından yararlanmışlardır.

II. Meşrutiyet öncesi dönemde de, “meşveret fikri”nden hareketle “meclis uygulaması” gündeme gelmiştir. Bu çerçevede, dönem boyunca ilmiye sınıfı tarafından devlet yönetimi ile ilgili görüş belirtme geleneği çerçevesinde; istibdat yönetimini eleştiren ve buna karşılık meşvereti esas alan meşrutiyet rejimi lehinde pek çok risale kaleme alınmıştır. Bunlardan birisi, 4 Aralık 1896'da Cemiyet-i İlmiye-i İslamiye Başkanvekili Muhiddin Efendi tarafından yazılan ve Abdülhamid'i hedef alan, ancak ona sunulup sunulmadığı belli olmayan meşrutiyet lehindeki risaledir²⁴². Eser, bu dönemdeki ulemanın ve geleneksel muhalefet çizgisinin genel karakteristiğini yansıtmaya açısından dikkate değer fikirler içermektedir.

Muhiddin Efendi; Paris'e gittiğini ve orada Jön Türkler ile uzun uzadıya görüşerek fikirlerini öğrendiğini, maksatlarının meclis-i meşveret ve hürriyet olduğunu anladığını ve bu isteklerin geleneksel anlayışa uygun düştüğünü söyler. Ulemanın, anayasanın ilanında önayak olduğunu, meşveret ve müzakere usulüne de karşı çıkmadığını belirtir. Abdülhamid'i, din adamlarını meşrutiyete karşıymış gibi gösterdiği

²⁴¹ Kara, age, s. 20 vd.

²⁴² Eserin önemi için bkz. Özkaya, Meşrutiyete Etkileri, s. 305 vd.

için suçlar²⁴³. Eserde, hükümdarların zulüm ve istibdata sapabilecekleri belirtilerek, usul-i meşveret fikri ile meclis ve meşrutiyet uygulaması savunulmaktadır.

İlmiye sınıfı risaleler yanında, süreli yayınlar ve kürsülerde vaazlar yoluyla da düşüncelerini dile getirmektedir. Ancak hemen belirtmek gerekir ki, I. Meşrutiyet döneminde olduğu gibi bu dönemde de, şartlar ve ihtiyaçlara uygun olarak bazı kelime ve kavramlar, aslî kullanımları dışına çekilerek anlam kaymasına ve sapmasına uğramışlardır. Bu çerçevede, dönem uleması tarafından, “biat”, “ehl-i hal ve'l-akd”, “meşveret” ve “şûrâ” gibi bazı kavramlar aracılığıyla zorlanarak “meclis” uygulamasına ulaştırılırken, kavramların içinin siyasi düşüncelerle doldurulduğu görülür²⁴⁴.

Jön Jürkler, meclis fikrine ve uygulamasına ulaşırken, Avrupa'lı örnekleri temel alıp, zorunlu olarak yerli dayanaklara başvururlarken; ilmiye sınıfı doğrudan geleneksel İslamî teori ve uygulamayı kendisine örnek almış, bunları yorumlayarak dönem şartlarına uyarlamıştır. Bu çerçevede, meşveret, iddialarını dile getirirken atıfta buldukları en önemli kavramlardan birisi olmuştur.

Meşveret ve meclis usulünün uygar ülkeleri ileriye götürdüğü, istibdatın ise vahşi kavimlerde görüldüğü ve onların da sefalet içinde buldukları belirtilmiştir. Bu nedenle meşveret esas alınmalıdır. İslamiyetin de zaten, meşveret ve meclisi esas alan bir yönetim tarzını öngördüğü söylenmiştir²⁴⁵.

Ulema ifadelerinde, meşveret aracılığıyla meclis fikrine ulaşılırken, aynı zamanda geleneksel kavramların içinin nasıl doldurulduğu da görülebilir. Nitekim Manastırlı İsmail Hakkı “...meşveretle iş görün. Kuvvetli bir heyet ortaya koyun. Halifeleri bile öyle kendi keyfine bırakmayın. Hiç koca millet bir kişinin “rey-i hod”ına (kendi rey'ine) bırakılır mı?..Bu heyete ehl-i hal ve'l-akd"...Yani meclis-i mebusan...”²⁴⁶ denir derken böyle bir örneği ortaya koymaktadır. Bu ifadeler içinde dikkat çeken bir özellik, “meşveret heyeti” olarak, öncelikle, halk tarafından seçilen “meclis-i mebusan”ın gösterilmesidir. Bu, geleneksel meşveret heyetlerini oluşturan “atanmış seçkin topluluk” anlayışının, yerini yavaş yavaş “temsili” üye anlayışına bıraktığını göstermesi açısından önemli olduğu gibi; toplumsal düzeyde tabanın hareketliliğini

²⁴³ Eserin metni için bkz. Özkaya, Meşrutiyete Etkileri, s. 314; Mutluçağ, H.: “Abdülhamid’e Unutamayacağı Dersi Veren Bir Yiğit Hoca”, Belgelerle Türk Tarihi Dergisi, sy. 1, Ekim 1967, s. 12.

²⁴⁴ Kara, age, s. 39.

²⁴⁵ Abdüllatif, agm, s. 83.

²⁴⁶ Manastırlı İsmail Hakkı: “Mevaiz”, SM, I/15, 1324, s. 240.

yansıtan böyle bir ifadenin ulemeden bir kişi tarafından dile getirilmesi ayrıca dikkat çekicidir.

II. Meşrutiyet tartışmaları çerçevesinde, gayrimüslimlerle meşveret meselesi yani oluşacak bir mecliste onların da bulunup bulunmayacağı meselesi tekrar gündeme gelmiştir. Bu mesele, Yeni Osmanlılardan beri meşrutî yönetime karşı olanların en çok değindikleri eleştiri alanı olarak görülür. Teorik olarak tam bir açıklığa kavuşamamış bu konuda, konu ile ilgili verilen cevaplar ve ileri sürülen iddiaların meşverete yüklenen siyasi anlamlar çerçevesinde değerlendirilmesi doğru olur. Lehe sürülen gerekçeler aşağı yukarı bu dönemde de aynıdır: Onlarla dini hükümlerin değil, ülkenin bayındırlığı gibi dünya işlerinin müzakere edilecek olması²⁴⁷, içerisinde bulunulan “zaruret halî”, gayrimüslimlere diğer alanda tanınan duruma bakılarak “vatan ve memlekete aid ıslahât ve terakkiyât envaında mesalih-i dünyeviye’nin hemen kâffesinde alakadar bulunmaları hasebiyle gayrimüslimlerin de meşverete idhal olunmaları”nda²⁴⁸ ve seçim sonucu oluşacak mecliste denetim yapmalarında sakınca görülmez²⁴⁹.

B. 1909 Kanun-i Esasîsi ile Gelen Yönetim

Dışarda Jön Türklerin, merkezde ise ulemanın fikir ve eylem mücadelesi sonucu 23 Temmuz 1908’de Kanun-i Esasî’nin yeniden yürürlüğe konduğu belirtilerek, meclis toplantıya çağrılırken, II. Meşrutiyet de resmen ilan edilmiş olmaktadır²⁵⁰. Ancak, sistemin işleyebilmesi için anayasaya göre yasama organının oluşturulması gerekmektedir. Heyet-i Âyan zaten mevcuttur. Yapılacak olan, seçimlerle Heyet-i Mebusan üyelerini belirlemektir²⁵¹.

Bu arada, 1908 dönemi ile birlikte istibdat yönetimine son verilip meşrutiyet ilan edilince, İslamiyet, ulema ve aydınlar tarafından bir muhalefet kaynağı ve aracı olmaktan çıkarılıp, meşrutiyet rejimini meşrulaştıran bir karaktere dönüştürülmüştür²⁵².

²⁴⁷ Abdüllatif, agm, s. 83-84.

²⁴⁸ Manastırlı İsmail Hakkı: “Usul-i Meşrutiyete Karşı Husemay-ı Millet’in İtirazatına Müdafaa-i Muhikka”, SM, I/14, 1324, s. 210. Muhiddin Efendi’nin konu ile ilgili görüşleri için bkz. Özkaya, Meşrutiyete Etkileri, s. 318; Mutluçağ, agm, s. 17.

²⁴⁹ Mehmed Sahib: “Beyanname”, SM, II/51, 1325, s. 387.

²⁵⁰ Bkz. Tanör, Osmanlı-Türk, s. 141 vd.

²⁵¹ Aldıkaçtı, age, s. 69.

²⁵² Berkes, age, s. 421; Kara, age, s. 37. Bu anlayış dönem eserlerinde görülebilir. Nitekim, “Mirat-ı Kanun-i Esasî” adlı eserin kapağında ulemeden Ömer Ziyaeddin Efendi: “Kanun-i Esasî’nin madde madde, fıkra fıkra ahkam-ı şer’iye’nin içeriğine uygun olduğu ve kitabın

Oluşturulacak yeni meclis yapısının da bu anlayışa uygun olması gerektiği düşünülerek teklifler ileri sürülmeye başlanmıştır. Bu bağlamda, yönetimi denetim hakkının, dinî temellere dayanan “emr-i bi’l-maruf nehyi ani’l-münker” (iyiliği emretme kötülükten alıkoyma) görevini yerine getirecek derecede gerekli vasıflara sahip mebuslar aracılığıyla yapılabileceği belirtilmektedir²⁵³. Ayrıca, mebus seçecek olan ahalinin değerli kişileri seçmeleri “önemli işler” arasında sayılmakta olduğu gibi, Âyan üyeliğine devlet tarafından atanacak kişilerin de kamunun güvenini kazanmış; “istibdat, irtikab ve jurnalcılık ile lekelenmemiş, ilim, tecrübe ve fikri yeteneğiyle kendisinden istifade olunabilecek kişilerden olmasının şart olduğu ifade edilmiştir²⁵⁴.

Meclis yapısı ile ilgili teklifler yanında, yetkileri ile ilgili olarak da çeşitli görüşler ve teklifler ortaya konmaktadır. Bu çerçevede öne sürülen tekliflerden biri, meclisin yetkileri konusunda beklentileri yansıtması yanında, parlamenter sistemin de bazı özelliklerini ortaya koyması açısından dikkat çekicidir. Bir dergi makalesine yansıyan şekliyle: “...*Meclis-i meşveretimiz kanun yapmak, vükelayı mesul tutmak kadar bir iktidarı haiz olmaz, âciz bir meclis-i istişâre halinde kalırsa cümlenin ümid ettiği islahât ve terakkiyât nasıl vücuda gelir?*” sorusu sorulmakta ve padişahın “*bu lüzumu takdir buyurarak iktidar-ı meclisin tevsîine muvafakat*” etmesi ve “*meşvereti bütün icabatıyla kabul*” ederek yürürlüğe koyması istenmektedir²⁵⁵.

Meşrutiyet dönemi ile birlikte, yukarıda kısmen işaret ettiğimiz gibi, yoğun bir şekilde; padişah iktidarının kısıtlanması, kabine sisteminin kabul edilmesi, meclis denetimi ve özellikle yasama gücünün genişletilmesi gibi konular tartışılmaya başlanmış ve anayasa değişikliklerinde bu konuların dikkate alınması istenmiştir. Bu sistem değişikliğini geleneksel anlayış ve uygulama ile bağdaştıramayan aydın ve ulema kesimi, ısrarla meşrutiyeti savunmak durumunda kalmıştır²⁵⁶. Gerçi, parlamento kurulması fikrinin, ulemaya bunun İslamda var olan meşveret meclisinin eşi olduğu fikrinin benimsetilmesinden sonra ortaya çıktığı görülürse de; normalde ulemanın, “yasa kaynağı irade” anlamında bir yasama meclisi (parlamento) kabul etmesi mümkün görülmemektedir. Bunlar, İslamî teori açısından olaya baktıklarından, yasamanın örfî hukuk alanı ile sınırlı olduğunu ileri sürmekteydiler²⁵⁷. Parlamantonun yasama gücünün

bunu gösteren muteber nakilleri aldığını” söyler. Bkz. Ömer Ziyaeddin: *Mîrat-ı Kanun-i Esasî*, İstanbul 1324.

²⁵³ Bereketzade İsmail Hakkı: “İslam ve Usul-i Meşveret”, SM, I/5, 1324, s. 71.

²⁵⁴ Ali Haydar, agm, s. 26.

²⁵⁵ Bkz. “Temenniyat”, *İttihad-ı İslam Mecmuası*, sy. 4, 1324, s. 1.

²⁵⁶ Berkes, age, s. 423.

²⁵⁷ Hanioglu, Ş.: “Siyasal Temsil Olayının Osmanlı İmparatorluğundaki Yeri”, *Türk Siyasal Hayatının Gelişimi* (ed. E. Kalaycıoğlu-A.Y. Sarıbay), İstanbul 1986, s. 294.

artırılmasını, Tanrı'ya ait bir gücün parlamentoya geçmesi olarak algılıyorlar ve bunu kabul edemiyorlardı. Bu bağlamda, dönem ulemasının tanınmış simalarından Mustafa Sabri Efendi Beyanü'l-Hak dergisinde parlamento için “teşri” kelimesinin kullanılmasını dine saygısızlık olarak nitelemektedir²⁵⁸.

Gerçekte, parlamentonun kaynağı olan Batı'da; halk tarafından yönetim, yani meclis fikrinin, İslamiyetteki “teşri” den farklı yönü bulunmaktaydı. Modern Batı'daki temsil teorisinin; ferdin sübjektif iradesinin aslı değer olduğu inancına dayandığı gerçeği, Yeni Osmanlılar ve Jön Türklerde olduğu gibi Batı meclislerini örnek almak isteyen Osmanlı aydını tarafından kavranamamıştı. Ne İslam, ne de Osmanlı “meşveret” uygulaması böyle bir temele dayanıyordu. Böyle olunca, meşveret gibi bazı kavramlar aslı anlamlarını değiştirmek durumunda bırakılıyorlardı²⁵⁹.

Bir yanda meclis ile ilgili tartışma ve teklifler sürerken, 1908 yılı sonuna doğru, aslında I. Meşrutiyet için hazırlanan ancak o dönem onaylanıp yürürlüğe girmeyen “İntihab-ı Mebusan Kanun-ı Muvakkatı” taslağının 30 yıl sonra onaylanarak yürürlüğe konması ve bunun nasıl uygulanacağını gösteren “Talimât” uyarınca Meclis-i Mebusan seçimi yapıldı²⁶⁰. 17 Aralık 1908'de padişahın konuşmasıyla açılan yeni Meclis-i Umûmî'de; 142 Türk, 60 Arap, 25 Arnavut, 23 Rum, 12 Ermeni, 5 Yahudi, 4 Bulgar, 3 Sırp, 1 Ulah olmak üzere 275 mebus bulunmaktaydı²⁶¹.

Bu dönem, Osmanlı toplum ve devlet yapısı sosyal ve siyasal açıdan oldukça çalkantılı geçmekteydi. 31 Mart Olayı gerçekleşmiş ve Abdülhamid tahttan indirilerek yerine Mehmed Reşad geçirilmişti. Bu değişiklik ortamı kısa sürede siyasal ve hukuksal hayatı da etkiledi. Kamuoyunun uzun zamandan beri süren taleplerine böyle bir ortam da eklenince, 18 Ağustos 1909'da 1876 Kanun-i Esasî'si'nin 21 maddesi değiştirildi²⁶².

²⁵⁸ Bkz. Berkes, age, s. 423.

²⁵⁹ Mardin, Yeni Osmanlılar, s. 445. Kavramların bu şekilde kullanılmasına pek çok örnekte rastlamak mümkündür: “Meşrutiyetten maksat, şer'i bir izin olmaksızın hükümetin kanunları tanzim ve tadil edememesi”dir. Bkz. Tunaya, İslamcılık, s. 657. Yine bu çerçevede, istişâre ile ilgili bir hadiste yer alan “İstişâre olunacak zat emniyet olunacak kimse olmalıdır” lafzından hareketle; “seçilecek milletvekillerinin muktedir ve namuslu kimselerden olmasının emredildiği” sonucuna ulaşılmaktadır (Doktor Hazık: Din ve Hürriyet, İstanbul 1332, s. 13). Aynı şekilde meşveretle ilgili bazı ayet ve hadisler belirtilip: “Bu ayet ve hadislerdeki meşveretten murad-ı ilahi ve peygamberî, hakimiyet-i milliyedir. Hiçbir zaman hükümdarın idare-i umûr için bazı kimseler ile meşveret etmesi değildir” denir (age, s. 14).

²⁶⁰ Tanör, Osmanlı-Türk, s. 146.

²⁶¹ Kubalı, age, s. 105.

²⁶² 1909 Kanun-i Esasî değişiklikleri için bkz. Feridun, age, s. 28 vd.

Anayasanın sanki yeniden yapılmışçasına yeni bir şekle büründüğü 1909 metni, hükümdar ile millet arasında iki taraflı bir akit sonunda ortaya çıkmış²⁶³ ve 1876 Kanun-i Esasî'si'nin bir süredir gelişen sosyal ve siyasal ortamı yansıtmayan sistem ve müesseseleri değiştirilmişti.

Anayasanın değiştirilmiş yeni şeklinde de, monarşik ve dinî yapı korunmuştur. Ancak monarşik yapı sınırlandırılmıştır. Her ne kadar, değiştirilmiş şekliyle Kanun-i Esasî'de padişaha geniş yetkiler tanınmışsa da, parlamenter hükümet sisteminde olduğu gibi, bu yetkileri gerçekte kullanabilme imkanı padişaha tanınmamıştır. Yetkiyi kullanacak olanlar vükela (bakanlar)'dır²⁶⁴. Bakanlar Kurulu (Heyet-i Vükela) artık padişaha karşı değil, Meclis-i Umûmî önünde sorumludur. Bu düzenlemelerle yürütme üzerinde padişahın etkisi azaltılırken, "kabine usulü" de Osmanlı kamu hukukuna iyice yerleşmiş olmaktadır²⁶⁵.

Yürütme organı üzerindeki değişikliklere paralel olarak, yasama organı da padişahın etkisinden korunarak Meclis-i Umûmî'nin siyasî ve hukukî bünyesinde padişahın yetkileri aleyhinde önemli değişiklikler yapılmıştır²⁶⁶. Meclisin toplantı süresi dört aydan altı aya çıkarılmış ve padişahın davetine gerek kalmaksızın Kasım ayında kendiliğinden toplanması usulü getirilmiştir. Meclisi fesih yetkisi yine hükümdara tanınmış ise de, bu yetki, feshi takiben üç ay içinde yeni meclisin toplanması ve Âyanın feshe muvafakatiyle sınırlanmıştır. Mebusan Meclisi, başkan ve başkanvekillerini seçme yetkisini elde etmiştir. Kanun teklif etme konusunda Vükela-Âyan-Mebusan arasında fark kalmamıştır. Mebusanın kanun teklif etme yetkisine 1876 Kanun-i Esasî'si'yle konmuş olan sınırlamalar kaldırılmıştır. Teklif için padişahın izin almaya da gerek kalmamıştır.

Meclis ve padişah arasındaki klasik yetki geleneğini sonlandıran ve yeni sistemi karakterize eden bir maddeyle; padişaha, meclislerce üçte iki çoğunlukla kabul edilen bir kanunu tasdik zorunluluğu getirilmiştir²⁶⁷. Böylelikle klasik parlamenter hükümet sisteminin tipik unsurları da Türk hukukuna girmiş bulunmaktadır²⁶⁸.

²⁶³ Aldıkaçtı, *age*, s. 70.

²⁶⁴ Bkz. Okandan, *Tanzimat, Birinci ve İkinci*, s. 28; Aldıkaçtı, *age*, s. 71.

²⁶⁵ Tanör, *Osmanlı-Türk*, s. 155.

²⁶⁶ Okandan, *Tanzimat, Birinci ve İkinci*, s. 28.

²⁶⁷ Bkz. Başgil, *Siyasi Rejim*, s. 98 vd.

²⁶⁸ Tanör, *Osmanlı-Türk*, s. 157.

C. Meşveret Yönüyle 1909 Kanun-i Esasî Yönetimi

II. Meşrutiyet siyasi düşüncesi ve bunun yansıdığı kural ve kurumlar, bu devrin sosyal ve siyasal olaylarına ve geniş ölçüde II. Meşrutiyet'in toplumsal tabana dayanan bir hareket olması sonucuna bağlanmaktadır. Klasik dönemden beri gelen tepeden inmece anlayışa karşı, II. Meşrutiyet aşağıdan yukarı doğru bir hareketi ifade etmekte ve bu yön yeni devri karakterize ederken, kural ve kurumsal yapıyı da belirleyen önemli bir özellik olarak göze çarpmaktadır.

Meşrutiyet rejimi tekrar ortaya çıkarken, fikrî dayanak ve meşrulaştırma görevi yapan meşveret, sistemdeki dönüşümü sağlamada da belirleyici rol oynamıştır. Şeyhülislam Musa Kazım'a göre, İttihat ve Terakki Cemiyeti, II. Meşrutiyet'in ilanı ile birlikte zalim ve müstebit iktidarı yıkarak usul-i meşrutiyet ve meşveret üzerine bir hükümet kurulmasına muvaffak olmuştu²⁶⁹.

İktidarın sınırlandırılmasında, adalet ile birlikte meşveret esası üzerinde durulmuştur. Bu iki ilkenin, aynı zamanda, hükümdarın halka karşı yükümlü bulunduğu görevleri ve iktidarının sınırlarını belirlediği belirtilirken, meşveretin fiilî bir sınır olarak devletin kendi kendini sınırlandırmasını sağladığı ileri sürülmüştür. II. Meşrutiyetin geleneksel kalıplara uygun olduğunu ileri sürenlere göre, “şekl-i meşrutiyetin en parlak misali” olan meşveret gerekli görülmüş ve Osmanlı İmparatorluğu'nu ileriye götürecek yol olarak kabul edilmiştir. Bu çerçevede II. Meşrutiyet dinî ve aklî bir düzenleme olarak nitelendirilmiştir²⁷⁰.

Dönem toplumsal hareketlerinin etkisiyle, kendileriyle meşveret edilecek olanlar, artık daha çok “halkın seçmiş olduğu” mebuslardır. Devlet yönetimine toplumun katılmasının gerekliliği vurgulanırken; çeşitli tebaanın bir arada toplanmasının zorluğu ifade edilerek, toplanma ve müşâverenin zorunlu olarak “milletvekilleri” ve “ümmetin seçkinleri” ile yapılmak gerektiği ve bunun da ahali tarafından seçilen “mebuslar” ile yerine getirileceği belirtilmektedir²⁷¹. Halk denetimi

²⁶⁹ Bkz. Kara, age, s. 129.

²⁷⁰ Bkz. Tunaya, İslamcılık, s. 649. Kubalı, iktidarı elinde bulunduranların hukukî ve fiilî olarak sınırlandırmaya tabi olduklarını belirtir. “Hukuk normlarının dışında bulunan, fakat onların oluşmasında ve uygulamasında etkili, “hukukun gerçek kaynakları” denilen; biyolojik, psikolojik ve coğrafi mahiyetteki tabii ve birtakım ahlakî, dinî, iktisadî ve siyasî mahiyetteki sosyal hayat hal ve şartlarının hükümet edenler üzerinde icra eylediği fiilî sınırlamalar da önemlidir” der. Bkz. Kubalı, H.N.: “Devlet Hukuk Nizamı ve Hükümet Edenlerle Tabi Olanların Bu Nizam İçindeki Vaziyetleri”, Tahir Taner'e Armağan, İstanbul 1956, s. 468 vd.

²⁷¹ Mehmed Atıf: “Medeniyet-i Şer'iyeye”, BH, VI/146, 1327, s. 147. Bu çerçevede ileri sürülen fikirler için bkz. Ömer Ziyaeddin, Hukuk-u Salatin, s. 17; Kolcalı Abdülaziz:

karşılığında, meşveret kavramı kullanılmıştır. Geleneksel olan bu kavram ve uygulamanın, parlamento müzakerelerinde de geçerli olduğu, fakat sadece şeklin farklı olduğu ifade edilmiştir²⁷².

II. Meşrutiyet ile birlikte, hükümdar-meclis arasındaki geleneksel uygulama tamamen değişmiştir. Klasik Osmanlı meşveret uygulaması, bu iki kurumun ilişkilerinde, son kararın padişahta olduğu bir yapı üzerine kurulmuştu. Gerçi, meşveret meclislerinde alınan kararlara padişahlar büyük önem vermişler, hatta hemen hemen bunları onaylamışlardı. Ancak, bu fiilî uygulama şekli padişahın takdiri ile gerçekleşmekte olup, hukuken karar organı yine padişahı. Kanun-i Esasî değişiklikleriyle yeniden şekillenen II. Meşrutiyet döneminde ise, artık, meclis karar organı olmuştur. Hükümdar, Meclis-i Umûmî tarafından üçte iki çoğunlukla alınan bir kararı onaylamak zorundadır. Kendisine ancak talikî veto yetkisi verilmiştir.

Yeni sistem, Batı kaynaklı klasik parlamenter sistemin tipik özelliklerini taşımaktaydı. Kuvvetler ayrılığı ilkesi yeni anayasada belirgin bir şekilde ortaya çıkmıştı. Ancak, yeni yapının en temel kurumu olan meclis, hala “Meclis-i Meşveret-i Osmanıyan”²⁷³ olarak nitelendirilebilmekteydi. Bu, sistemin fikrî dayanağı ve meşrutiyet kaynağı olan meşveretin, yeni sistemin kurumları açısından da etkinliğini ve belirleyiciliğini koruduğuna işaret etti. Padişah-meclis ilişkisinde, karar organını meclis olarak tayin eden yeni yapı; şûrâ, meşveret teorisi açısından sakıncalı bir durum taşımamaktaydı. Zira, bu ilişkiler teorik olarak, zaten, kesin bir şekle bağlanmamıştı, zaman ve zemine göre değişebilirdi. Bu çerçevede, iki organ arasındaki karar insiyatifi de zamanla değişebilir, yetki mecliste olabilirdi.

Teorik açıdan dayanak bulunmuşsa da, asırlardır süren bir uygulama şeklini birden değiştirmek kolay değildi. Bundan da öte, değişen sosyal ve siyasal yapıya paralel olarak, oluşturulacak yeni sistemi bir şekilde topluma kabul ettirmek gerekmektedir. Aksi halde, devletin çöküşü kaçınılmazdı. Bu dönemde öne çıkan, halkın yönetime katılması yani “hakimiyet-i milliye” anlayışını da meşrulaştıran, aranan formül bulunmuştu: Geleneksel meşveret anlayışında olduğu gibi devlet işleri halkın seçmiş olduğu temsilciler aracılığıyla meclis/parlamento çatısı altında görüşülüp kararlaştırılacak, böylece iktidar sınırlandırılmakla meşrutiyet rejimi de uygulanmış olacak ve bu rejimin hareket alanı ise örfî hukuk ile sınırlı olacaktı. Doğal olarak,

Kuran-ı Kerim ve Kanun-i Esasi, İstanbul 1326, s. 8; Kocaemirzade Ahmed Hilmi: “Ümmet-i İslam Teşkilatı Esasen Nasıldır?”, İstanbul 1332, s. 3 vd.

²⁷² Tunaya, İslamcılık, s. 647.

²⁷³ Bkz. Ahmed Mahir: İslamiyet, Meşveret, s. 42.

formülün hareket noktası olan meşveret kavramının içeriği, bu dönüşümü sağlarken, eskiden olduğu gibi siyasi taleplere uygun anlamlarla doldurulacaktı.

D. Son Saltanat Şûrâları

İstibdat yönetimine karşı 30 yıl mücadele verilmiş, 1909 Kanun-i Esasîsi ile de halkın siyasal yönetime katılımını sağlayacak kurumlar oluşturulmaya çalışılmıştı. Ancak II. Meşrutiyet uygulamasında, millette olması gereken güç, iktidarda olan siyasal partiler ve özellikle parti liderlerine geçmiştir²⁷⁴.

İstibdat yönetimine karşı en büyük mücadeleyi veren ve ortadan kaldırılmasında en büyük paya sahip olan İttihat ve Terakki, 1909-1918 yılları arasında iktidar üzerinde hakim güç olmuştur. Bu, dönemin ilk yarısında iktidar üzerinde etki, son yarısında ise bizzat iktidar olarak tecelli etmiştir. Partileşen örgüt, bu yıllar boyunca, padişahın yumuşak kişiliğinden de faydalanarak, baskı ve terör yöntemleriyle muhalefeti sindirmiş, parlamentoyu hiçe sayarak iktidar değişiklikleri yapmış, keyfi ve otokratik bir yönetim oluşturmuştur²⁷⁵.

1916'da, bu karışık ortamda sadrazam olan Tevfik Paşa, güvenoyu almış olmakla beraber meclis içerisinde kendi aleyhine bir hava sezmişti. Bunun üzerine yeni padişah Vahideddin'i ikna ederek 1918'de meclisin feshini sağladı. Ancak, ülkenin içinde bulunduğu olağanüstü durum nedeniyle, 4 ay içerisinde yapılması gereken seçimler yapılamamış bundan dolayı da yasama organı oluşturulamamıştı²⁷⁶.

Bu arada İttihat ve Terakki iktidardan düşmüş, önde gelenleri de ülke dışına çıkmıştı. Bu boşluğu değerlendiren Saray, iktidara ağırlığını koyarak meşrutî yönetimi askıya almıştı. Bu ortamda, 3 Mart 1919'da Damat Ferid Paşa sadrazam oldu. Bir müddet sonra Mondros Mütarekesi çerçevesinde Osmanlı toprakları işgal edilmeye başlandı. Fakat, bu durumda tedbir alması gereken Meclis-i Mebusan dağıtılmış idi.

Bu olağanüstü durum üzerine, Yıldız Sarayı'nda Şûrâ-yı Saltanat "Saltanat Şûrâsı" adıyla bir meclis toplanmasına karar verildi²⁷⁷. Bu uygulama şekli, Meclis-i Umûmî'nin aslında daimî bir "şûrâ/meşveret" olarak görüldüğünü, bir şekilde

²⁷⁴ Okandan, Tanzimat, Birinci ve İkinci, s. 29.

²⁷⁵ Tanör, Osmanlı-Türk, s. 158,175.

²⁷⁶ Sertoğlu, M.: "Saltanat Şûrâsı ve Milli Şûrâ Hazırlıkları I", Belgelerle Türk Tarihi Dergisi, sy. 22, 1969, s. 28.

²⁷⁷ Sertoğlu, Saltanat Şûrâsı I, s. 29.

toplanamaz ise, bu açığın meşveret meclisi/saltanat şûrâsı ile giderildiğini; ancak türlü şekiller ile de olsa her dönemde bir “şûrâ” uygulamasına yer verildiğini göstermesi açısından önem taşımaktadır.

Şûrâ'ya katılacak olanlara gönderilen çağrı yazısında; sarayda toplanacak meclisin, sadece istişârî bir mahiyette olduğu ve hazır bulunanlardan mevcut durum hakkında alınması gerekli tedbirlere dair düşünce ve mütalaalarının öğrenilerek aydınlanılacağı belirtilmekteydi. Çağrılan 131 kişi arasında; Heyet-i Vükela, Heyet-i Âyan, ilmiye,askeriye ve mülkiye erkanı, parti temsilcileri, meslek erbabı, çeşitli illerden müdafaa derneği temsilcileri ve basın mensupları bulunmaktaydı. 26 Mayıs 1919'da toplanan şûrâda, sıkı kurallara bağlı bir çalışma yapılmaktaydı. Konuşmalar sınırlıydı ve ancak grup temsilcilerine konuşma hakkı tanınmıştı. Vekiller, Âyan ve eski elçiler ise bu sınırlamalara tâbi değildi²⁷⁸.

Padişahın, temenni ve isteklerini belirten konuşmasını müteakip meclisten ayrılmasından sonra yapılan konuşmaların bir kısmında; “kuvvetini milletin ruhundan almayan, kamu yararı ve zararıyla ilgili işlerde milletin aklı başında kimseleriyle danışma ihtiyacından kendisini ayrı gören bir hükümetin zaafı ve acziyetten kurtulamıyacağı”²⁷⁹ belirtilerek; Millî Şûrâ'nın kurulması gerektiği ve bu şûrânın milletin davacısı, dili olduğu ifade edilmiştir. Millî Şûrâ içinden bir kabine meydana getirilmesi istenmiş, bunun Anadolu temsilcilerinin genel isteği olduğu beyan edilmiştir²⁸⁰.

Konuşmaların üzerinde yoğunlaştığı nokta; hükümetin millî bir dayanaktan yoksun olarak Türk milletinin sesini duyurmaktan uzak olduğuydu. Bu yüzden onun politikası millî bir politika değildi. Bu durumda, vilayet temsilcilerinin de katılacağı, fakat idarî unsurların bulunmayacağı Millî Şûrâ toplanmalı ve milletin mukadderatı hakkında karar vermeliydi. Bu görüş kabul görmüş ve şûrâ oluşturulması için bir komisyon kurulmasına karar verilmiştir. Ancak iktidarın engellemeleri yüzünden bu şûrâ bir türlü oluşturulamamıştır²⁸¹.

Çağrı pusulasında istişârî olacağı, yani sadece görüşlerinden yararlanılacağı belirtilen saltanat şûrâsı, bu yönüyle klasik şûrâ meclislerine benzememektedir. Zira onlar, kendisine danışılan bir organ olmakla birlikte, almış oldukları kararlar geniş

²⁷⁸ Sertoğlu, Saltanat Şûrâsı I, s. 30-31.

²⁷⁹ Sertoğlu, Saltanat Şûrâsı I, s. 35.

²⁸⁰ Sertoğlu, M.: “Saltanat Şûrâsı ve Milli Şûrâ Hazırlıkları II”, Belgelerle Türk Tarihi Dergisi, sy. 23, 1969, s. 52.

²⁸¹ Sertoğlu, Saltanat Şûrâsı II, s. 52-58.

ölçüde padişah tarafından onaylanan bir meclis durumundaydılar. Oysa bu saltanat şûrâsında alınan karar iktidar için bir anlam taşımamıştır.

Gerçekte ise, Abdülhamid döneminde zoraki kabul edildiği daha sonra anlaşılan, klasik meşveret uygulamasını da aşarak halkın seçtiği üyelerden oluşan “temsili” bir yapıya bürünen ve aynı zamanda karar alma mekanizmasına katılarak padişahın iktidarını sınırlayan gerek Meclis-i Mebusan ve gerekse bu son görünümüleriyle şûrâ meclisleri, özellikle atamayla oluşmadıklarından iktidarlar tarafından bir türlü kabullenilememişlerdir.

1918 ve 1920’de kısa süre açık olması dışında, olağanüstü şartların da etkisiyle meclis toplanamadığından, Osmanlı Devleti, yine bir saltanat şûrâsı sonucu verilen karar ile sona ermiş sayılır. 22 Temmuz 1920’de Yıldız Sarayı’nda, padişah VI. Mehmet Vahidettin’in başkanlığında Meclis-i Âli adıyla toplanan 45 kişilik meşveret sonunda Sevr Barış taslağının onaylanmasına karar verilmiştir²⁸².

Osmanlı iktidarı, “Millî Şûrâ” teklifini dikkate almamışsa da, millet kendi oluşturduğu yapıda meşveret-meclis ilişkisini devam ettirmiştir. Nitekim, 23 Nisan 1920’de açılan Türkiye Büyük Millet Meclisi kürsüsünün arkasındaki duvarda bulunan levha buna işaret etmesi açısından dikkat çekicidir: “İşlerinizde meşveret ediniz”²⁸³.

²⁸² Mumcu, Meşveret, s. 6.

²⁸³ Bkz. Aydemir, Ş.S.: Tek Adam “Mustafa Kemal”, c. 2, 3. baskı, İstanbul 1966, s. 294.

SONUÇ

Çalışmamızda, Türk Hukuk Tarihinde Meşveret'i; genel itibariyle uygulama ve özellikle son dönemde fikrî yönüyle de incelemeye çalıştık. Bu inceleme dolayısıyla varmış olduğumuz sonuçları aşağıda ele alarak genel bir değerlendirme yapmaya çalışacağız.

Türk hukuk tarihinde, danışma kurumu her dönemde varolmuştur. Gerçekten, İslamiyet öncesinden başlayıp Osmanlı Devleti'nin sonuna kadar olan dönemi kapsayan bu çalışma dolayısıyla görüldü ki, Türkler, danışma/meşveret uygulamasına büyük önem vermişlerdir. Toplum bünyesinde geniş bir uygulama alanı bulmuş olan "danışma"yı bir devlet geleneği haline getirmişler ve önemli bir kamu hukuku müessesesi olmasını sağlamışlardır.

Bununla birlikte, bir hukukî kurum olarak ele alındığında, en genel anlamıyla; "önemli devlet işlerinin görülmesinde iktidarın, tek başına ve keyfî değil, genellikle kurumsallaşan bir kurulun görüşlerini de alarak karar vermesi" ve aynı zamanda "görüşleri alınan bu kurul"u ifade eden "danışma kurumu" işlevi gören pek çok yapı hukuk tarihimizde yer almaktadır. Aynı isimde olmasa bile, genellikle aynı işleve sahip bu kurullar; eski Türk hukukunda toy ve kurultay; Osmanlı uygulamasında ise; divan, şûrâ, meşveret ve meclis gibi şekillerle karşımıza çıkmaktadır. Bunlar içerisinde meşveret, diğer kavramlara göre daha yerleşik bir kullanım şekli olarak görülmektedir.

Türk hukuk tarihinin, belirgin özelliklerle birbirinden ayrılabilen dönemlerinin her birinde; farklı sosyal, siyasal, hukuksal, ekonomik ve dinsel faktörler, meşveret uygulamasının şekillenmesinde etkili olmuştur. Yine, bu gibi faktörlerin etkisiyle, meşveret, dönemlere göre değişebilen farklı anlam ve uygulama şekilleri kazanmıştır. Eski Türklerde, özellikle kurultay uygulamasında; feodal yapının da etkisiyle, temsilî bir nitelik gösteren kurul yapısı, Osmanlı divan ve meşveret meclisi yapısında temsilî bir nitelik kazanamamış, Meşrutiyet döneminde ve ancak Batı etkisiyle temsilî bir oluşuma dönüşebilmiştir.

Türk tarihi içerisindeki gelişimi boyunca, iktidar sahipleri, hareket alanlarını daraltsa da danışma/meşveret usulüyle karar almaya özen göstermişler ve bu kuruma büyük önem vermişlerdir. Çoğu zaman en doğru kararı alabilmek, uygulayacakları kararları topluma benimsetebilmek ve sorumluluğu paylaşabilmek gibi düşüncelerle bu kurula danışma gereği duymuşlardır.

Türk hukuk tarihindeki genel uygulamada, meşveret; salt “danışma/istişâre” kurumu niteliğinden çok, bir karar organı durumundadır. Devlet organlarının günümüzdeki anlamda şekillenmediği bu dönemlerde, danışma ve istişâre; iktidarın, önemli devlet işlerini görmede tek başına hareket etmemesi, bir organın görüşünü de alması anlamında bir “karar alma” yöntemini ifade etmekle birlikte, aynı zamanda; kendisine fikir danışılan ve istişâre edilen bir organın karar alma mekanizmasına katılımını da ifade etmekteydi. Yani iktidar, bir karara varmadan önce, bir kurula mutlaka danışıyor ve istişâre ediyorken, aynı zamanda onun varmış olduğu kararı dikkate alıyor ve hatta çoğu zaman bu kararı onaylıyor, bu kararla bağlı olabiliyordu. Bu yönüyle kurum, karar organlarının ilk şekillerini oluşturmaktadır.

Eski Türk ve Osmanlı uygulamasında görüldüğü gibi, bu kurum; devlet başkanını seçebilmekte ve gerektiğinde görevden alabilmekte, töreyi tespit edip değiştirebilmekte, askerî, malî, hukukî yetkilere sahip olabilmektedir. Hatta idarî yetkilere de sahip görünmektedir. Bu yetkiler çerçevesinde, karşımıza; bütünüyle olmasa bile, yasama ve yürütme yetkilerine de sahip, istişârî ve icrâî nitelikleri olan bir karar organı çıkmaktadır.

Kurultay, genel kararlar alabilen en yüksek devlet organıydı. Divan-ı Hümayun adlı çalışmasında Mumcu, incelediği kurulun bir “karar organı” olduğunu ısrarla belirtir. Aynı şekilde, Divan-ı Hümayun’un boşluğunu doldurmaya çalışarak kurumsallaşan meşveret meclisleri; geniş katılımlı bir “devlet şûrâsı” olarak yargı dışında her alanda kararlar alabilen bir kurumken, aynı zamanda padişahların; “karar sizden, infaz bizden” şeklindeki teşvikleriyle de, adeta “karar organı olma”ya zorlanmaktaydı. Meşveret meclislerinin Tanzimat dönemindeki görünümleri olan “daimî meclisler” de, karar organı niteliğinde kurullardır.

Devlet teşkilatı içerisinde önemli bir konuma sahip bu kurul, iktidarın sınırlandırılmasında da çok önemli rol oynamıştır. Bazen iktidar ile birlikte, bazen hemen onun altında yer alan danışma/meşveret kurumu, iktidarın yetkilerini sınırlamada oynadığı rolle, hukuk tarihimiz içinde ayırdedici bir özellik gösterir.

Geleneksel Türk devlet anlayışının da etkisiyle, iktidarın sınırlandırılması, Batıda olduğu gibi, sert mücadeleler şeklinde olmamıştır. Batıdaki feodal yapı ve bunun getirdiği sosyo-ekonomik şartlar -eski Türk devlet yapısı kısmen benzese de- genellikle tarihimizde rastlanan bir durum değildir. Danışma kurullarıyla başlayan ve siyasal katılım taleplerine dönüşen bu hak mücadelesinden, Batıda, başarıyla çıkılıp, iktidar yazılı bir belgeyle “hukuken sınırlandırılırken”; böyle bir mücadelenin ve dolayısıyla böyle bir sonucun söz konusu olmadığı Türk ve İslam geleneğinde, iktidarın devlet içerisindeki konumu ve diğer devlet organlarıyla ilişkisi uzun süre

teamülfî esaslarla belirlenmiştir. Bu da, Türk hukukunda iktidarın uzun bir süre hukukî bir sınırlamaya bağlı tutulamaması sonucunu doğururken; iktidarı denetleyecek ve sınırlayacak müesseselerin geliştirilmesini ve belli bir esasa kavuşturulmasını da engellemiştir.

Gerçi genişçe etkilenilen İslam hukuk teorisinde, keyfi olmayıp sınırlanmış iktidar anlayışı söz konusu olsa da, uygulamada, Emevî saltanatıyla birlikte gelişen ve Osmanlıya geçen şekliyle, iktidarı sınırlandıracak hukukî bir yapı ve müessese geliştirilememiştir. Osmanlılara geçen bu yapıda iktidarın denetimi, bir ölçüde ulemanın kontrolü ve meşveret usulüyle sağlanmaya çalışılmıştır. İktidarı sınırlandıracak hukuksal bir kurum geliştirilemeyince, insiyatifin hükümdarın eline geçtiği ve ancak “fiilî, kendi kendini sınırlandırmanın (auto limitation) söz konusu olabildiği bir yapı ortaya çıkmıştır.

Böyle bir yapılanmanın mahzurları geç de olsa anlaşılmış olsa gerek, devlet geleneğini oluşturan teamülfî esasların kaleme alınmasıyla oluşturulan ve uzun süre yürürlükte kalan Fatih’in Teşkilat Kanunnamesi ile, bir ölçüde de olsa, devlet yapısı yazılı kurallarla düzenlenmiştir. Burada, geniş olarak düzenlenen ve “saltanat işlerinin meşveret esasıyla görülmesi istenen” bir şûrâ organı olarak Divan-ı Hümayun ile, iktidarın; fiilî olmanın ve padişah insiyatifine bırakılmanın yanında bir ölçüde de olsa “böyle bir organın varlığı ile”, kısmen de olsa, hukuken sınırlamaya tâbi tutulduğu görülür.

Bu şekilde monarşik devlet yapısının ve iktidarın, devlet işlerinin istişâre ile görüldüğü bir şûrâ meclisi olan Divan-ı Hümayun’un varlığına bağlı olarak, esnetildiği ve çok kısmî de olsa sınırlandığı gözlemlenmektedir. Ancak bu sınırlılık, Divan-ı Hümayun’un varlığına ve iyi çalışan yapısına bağlı olmuştur. Bu organ, temsilî bir yapısı olmamasına rağmen, geniş ölçüde üyelerinin ehliyetli kişiler olmasına ve “bu seçkin topluluğun müşâvere ile almış olduğu karar”lara bağlı olarak, belli ölçüde de olsa iktidarın sınırlandırılmasını sağlamaktaydı. Ancak, Divan-ı Hümayun’un yozlaşmasına paralel olarak bu işlevi de sona ermiş görünmektedir. Bu kurulun boşluğunu doldurmak üzere ortaya çıkan ve zamanla kurumsallaşarak önem kazanan meşveret meclisi için, Divan-ı Hümayun’da olduğu gibi, yer aldığı ve düzenlendiği Teşkilat Kanunnamesi gibi hukuksal bir belge de söz konusu değildir. Bundan sonra iktidarın kendi kendini sınırlaması söz konusu olabilecektir ve bu kez, iktidarın kendisini fiilen sınırlamasını gerektiren çok önemli şartlar ortaya çıkmıştır. Devlet, savaş yenilgilerinin ortaya çıkardığı sonuç karşısında paniklemiş ve dağılmaya doğru gitmektedir. Acil tedbirlerin gerekli olduğu böyle bir ortamda, atılacak adımlar tek başına olmamalı, sorumluluğu paylaşacak insanlar, hatta bir

organ bulunmalıdır. Bu organ, XVII. yüzyıl ortalarından itibaren önemli devlet işlerinin karşılıklı müzakere ile karara bağlandığı meşveret meclisi olmuştur. Bu dönemde, ortaya çıkan olağanüstü şartların zorlaması yüzünden iktidarın meşveret kararları ile kendisini sınırlaması, “hukukî bir sınırlama”yı aratmayacak kadar etkin bir biçimde gerçekleşmiştir. III. Selim gibi, devlet yönetimine halkın katılımını sağlayacak girişimlerde bulunan demokrat ruhlu padişahların kişiliklerinin de bu sınırlamada etkili olduğu görülmektedir.

Olağanüstü şartlar, Tanzimat öncesi ve sonrasında da devam etmiş; dönemin “anayasa hareketleri”, iktidarı sınırlandıran “hukuksal belgeler”in ortaya çıkmasını sağlamıştır. Bu bağlamda, bir “meşveret-i âmme” kararıyla ortaya çıkan Sened-i İttifak, iktidarı hukuken sınırlayan bir belge olarak dikkat çekmiştir. Uzun süre, iktidarın fiilî olarak sınırlanmasına vesile olan meşveret, bu kez, “karşılıklı sözleşme” ile ortaya çıkan bir metinle, iktidarı, “hukukî” olarak da sınırlamıştır. Tanzimat Fermanı ile gelen yönetim anlayışı ve daimî istişâre organları olarak meclisler, iktidarın sınırlanmasında çok önemli işlev görürken, aynı zamanda parlamentoyu hazırlayıcı rol oynamışlardır. Böylece meşveret, Osmanlı Devleti'nde, klasik dönemden Tanzimat'a geçiş sürecinde mutlak monarşiyi esneten ve meşrutî monarşiyi hazırlayan bir müessese olarak göze çarparken; Tanzimat'tan Meşrutiyet'e geçiş sürecinde ise, klasik parlamenter sisteme geçişte etkili olmuş bir kurum olarak dikkat çekmektedir.

Türk hukuk tarihinde, kuvvetler ayrılığı ilkesinin ortaya çıkışında da danışma/meşveret kurumu önemli rol oynamıştır. Doğal olarak, yakın dönem hukuk tarihinde şekillenmiş ve ortaya çıkmış olan kuvvetler ayrılığı ilkesine, uzun hukuk tarihimiz içerisinde günümüzdeki görünümüyle rastlamak mümkün değildir. Zira, devlet yapısının ve organlar arasındaki yetki ve görevlerin teamülî esaslarla belirlendiği dönemlerde başka bir oluşuma rastlamak pek de mümkün olamaz, ancak böyle bir oluşumun ilk adımları mahiyetinde yapılanmalara rastlanabilirdi. İşte, danışma/meşveret kurumu, gördüğü işlevle, hukuk tarihimizde kuvvetler ayırımına giden ilk adımları oluşturmuştur.

Eski Türk hukukundan itibaren iktidarın hemen yanında, kısmen yürütme, yargı ve devlet işleriyle ilgili önemli kararlar alabilen yasama yetkisine sahip bu kurum; zamanla, sadece karar organı olacak şekilde bir yapılanmaya doğru gitmiştir. Nitekim, kurultay, en yüksek karar organı olarak eski Türk devlet teşkilatında ayırilebilen işleve sahipti. Osmanlı döneminde, padişah adına; yasama, yürütme ve yargı yetkilerini bünyesinde taşımakta olan Divan-ı Hümayun'un etkisizleşerek gücünü yitirmesine paralel olarak, bu organın yürütmeye ilişkin yetkileri ve

bürokratik yapısı; ikinci divanı ve Babıâli ile devam ettirilip, bu yapının devamı olan meclis-i vükela ile yürütme organı ortaya çıkarken; aynı zamanda bir karar organı olan Divan-ı Hümayun'un bu yönü de, meclis-i meşveret ve daha sonra Tanzimat devrinde bu yapının devamı mahiyetinde olan daimî meclisler ile devam ettirilip Meşrutiyet ile birlikte parlamento yapısıyla yasama organı ortaya çıkmış olmaktadır. Böylece, kendi dinamiklerimiz içinde kuvvetler ayrılığı ilkesinin şekillenmesi yanında, meşveret uygulaması artık bir karar organı şekline dönüşmüş olmaktadır.

Kendi dinamiklerimiz içinde, karar organlarının ilk görünüşleri olarak meclis/parlamento yapısının ortaya çıkışına kaynaklık etmişlerdir. Esasında, temsil sistemini temel alan parlamento Batı kökenli bir kavramdı ve oradan Osmanlı siyaset gündemine taşınmıştı. Fakat, Osmanlı Devleti ve ondan çok daha önce eski Türkler, kendi dinamikleri içinde; toy, kurultay, divan, meşveret ve şûrâ gibi kavram ve uygulamalarla bir parlamento sürecini zaten hazırlamışlar, Yeni Osmanlılar gibi aydınlar ise, Batıda görmüş oldukları bu yapıyı Osmanlı kamuoyuna taşımışlardı.

Bu çerçevede, Divan-ı Hümayun ve meclis-i meşveret çizgisinin devamı olarak meşveret geleneğini devam ettiren ve Tanzimat döneminde sürekli bir yapıya kavuşan meclisler özellikle dikkat çekicidir. Tanzimat döneminde yasama nitelikleriyle öne çıkan bu meclisler, meşrutiyeti hazırlayıcı rol oynamışlardır. Ancak, Tanzimat ve daha öncesi Osmanlı meclislerinde genellikle temsili bir oluşuma rastlanmaz. Bunun sebebi de, meşveret geleneğinde aranmalıdır. Zira, Divan-ı Hümayun ve meclis-i meşveret; üyeleri atamayla gelen ve yalnız bürokrasinin temsil edildiği bir yapıdaydılar. Bu kurulların devamı mahiyetindeki Tanzimat meclislerinde de, XIX. yüzyıl ortasından itibaren sadece gayrimüslim üyelerin ve kısmen de Şûrâ-yı Devlet yapısında yerel meclislerden seçimle gelen az sayıdaki üyenin dışında, temsili bir yapılanma söz konusu olmamıştır.

Osmanlı uygulamasında temsil geleneği olmayınca, Batıda temsili yapıya sahip parlamentoların Osmanlı bünyesine taşınması sıkıntı çıkarmaktaydı. Bu yüzden Yeni Osmanlılar, Osmanlı için model olarak düşündükleri Batı meclislerini yerli kavramlara dayanarak gündeme taşımışlardır. Meşveret kavramını, genellikle temsili meclis karşılığında kullanmışlar, bu kullanım sırasında da, meşrulaştırıcı bir misyon yükledikleri meşveret kavramının içeriğini, siyaset teorilerine uygun olarak doldurmak zorunda kalmışlardır.

Hukuk tarihimizde, kamu hukuku ve özellikle de anayasa hukuku ile ilgili birçok kavram ve uygulamanın doğrudan veya dolaylı olarak kamuoyu gündemine gelmesi meşveret aracılığıyla olmuştur. Hürriyet, hukuk, demokrasi,

temsil, denetim, millî hakimiyet, parlamento, millet meclisi, çift meclis sistemi bunlar arasındadır.

Yeni Osmalılar, Jön Türkler ve onlara fikren destek veren bir kısım ulema, başta anayasal meşrutî rejim olmak üzere, Batıda görmüş oldukları siyasal kurumları İmparatorluk bünyesine uygulamak istemişler, ancak Osmanlı bünyesinde bunun tam bir karşılığını bulamamışlardır. O dönem, Osmanlı siyasal kültürü geniş ölçüde İslamî değerler tarafından oluşturulduğundan, bu yenilikçi grup; anayasal meşrutî rejimi, İslamî meşveret ilkesi ve her yeniliği, Batı hukukunun temel kurumlarının kabulünü bile İslamî temellere dayandırmak gereği duymuş, İslamiyeti yeni fikirlere meşruiyet sağlayıcı bir dayanak olarak görmüştür.

Bu çerçevede, parlamentonun karşılığı olarak “usul-i meşveret” kavramı kullanılırken; hürriyet, hukuk, denetim, millet meclisi, demokrasi, siyasal katılım meşveretin dayanmış olduğu temel değerler ve kurumlar olarak gündeme getirilmiştir. Böylece, Osmanlı'nın son döneminde bu yenilikçi aydınlar ve onlara farklı nedenlerle destek veren bazı ilmiye mensupları “anahtar” olarak aldıkları meşveret kavramına getirmiş oldukları yeni yorumlar ile; hürriyet, sorumlu hükümet, temsil, meclis, demokrasi, millî hakimiyet gibi Batılı kavramlara İslamî dayanak sağlamayı, hem de Batılı düşüncelerle İslamiyetin bir sentezini yapmayı amaçlamışlardır. Ancak meşveret ve şûrâ gibi kavramlardan hareketle böyle bir sonuca ulaşılırken; bu kavramların aslî kullanımları dışına çekildiği, anlam kaymasına ve hatta sapmasına uğradıkları ve içlerinin siyasi düşüncelere uygun olarak dolduruldukları görülür.

Hukuk tarihimizde, meşveret düşüncesi ve uygulaması, önemli bir demokratik adım olarak görülür. Batı kökenli bir kavram olan demokrasi en genel anlamıyla; iktidarın sınırlandırılması ve bunu sağlayacak kurumsal sistemin kurulmasını, yani bir yönüyle siyasal sisteme katılımı ifade etmektedir. Genellikle, anayasa hukukumuzda demokratik hareketlerin başlangıcı, anayasa hareketleri çerçevesinde görülen; âyan, beyler ve Osmanlı yöneticilerinin hazır bulunduğu “meşveret-i âmme” sonunda ortaya çıkan ve “hukukî bir belge” olan Sened-i İttifak’a dayandırılmaktadır. Buna da temel gerekçe olarak, iktidarın sınırlanmasının ilk defa hukukî bir belgeye yansımış olması gösterilmektedir. İktidarın fiilî olarak kendi kendini sınırlama girişimleri, genellikle demokratik bir nitelik sayılmama eğilimindedir.

Oysa, uzun bir süre teamülî esasların geçerli olduğu hukuk tarihimizde, devlet geleneğinin etkisi ve fiilî olarak iktidarın kendi kendisini sınırlayacağı güçlü şartların, sebeplerin ve kurumların varlığı dolayısıyla “hukukî sınırlama”yı aratmayacak derecede etkin sınırlama uygulamalarına rastlanmaktadır. Bu bağlamda, iktidarı sınırlayan kurumsal bir yapı olarak danışma ve meşveretin hukuk tarihimizde

çok önemli bir yer tutmuş olduğu görülmektedir. Eski kurultay örneği ve Han'ın iktidarını sınırlamadaki fonksiyonu; aynı şekilde teamülî kurullarla çalışan bir meşveret uygulaması olarak meşveret meclislerinin; ikiyüz sayısına kadar ulaşabilen geniş katılımlı yapıları, toplantılarda görüşlerin özgürce -hatta ceza tehdidi altında ifade edilmesi ve alınan kararların hükümdar tarafından onaylanması, iktidarı sınırlarken, bu kurumun demokratik unsurlar taşıyan yönlerini de açığa vurmaktadır.

Bununla birlikte, Batıdaki benzerlerinin aksine, belli toplumsal tabakaların temsil edilmesi şeklinde bile olsa, bu kurumsal yapıda ve özellikle Osmanlı meşveret uygulamasında temsil özelliği görülmez ve padişaha bağlı bir yapılanma mevcuttur. Ancak bunlar, meşveretten meclise uzanan ve 1876'ya bağlanan iktidarı sınırlama girişimlerini ve bu kurumun demokratik bir adım olma yönünü gözardı edecek mahiyette değildir. Hukuk tarihimizde böyle bir yapılanma şekliyle, demokratik girişimlerin başlangıcının, sadece "Sened-i İttifak"ı ortaya çıkaran meşveret-i âmme"ye değil daha da öncesine giden "meşveret geleneğine" dayandırılması mümkün olabilecektir.



BİBLİYOGRAFYA

- Abadan, Yavuz** :“Tanzimat Fermanının Tahlili”, Tanzimat I, İstanbul 1940.
- Abdüllatif (Harputî)** :“Meşrutiyet, Meşveret”, BH, I/5, 1324.
- Ahmed Cevdet Paşa** :Tarih-i Cevdet (sad. Dündar Günday), c. 1-6, İstanbul 1994 (Tarih-i Cevdet).
- Ahmed Cevdet Paşa** :Tezakir (4 Cilt), (yay. Cavid Baysun), Ankara 1991 (Tezakir).
- Ahmed Hilmi (Kocaemirzade)** :Ümmet-i İslam Teşkilatı Esasen Nasıldır, Bugün Nasıl Olmalı?, İstanbul 1332.
- Ahmed Lütfi** :Tarih-i Lütfi, c. V, İstanbul 1302.
- Ahmed Mahir** :“İslamiyet, Esas-ı Hükümet”, Mucizat-ı Kuraniye, İstanbul 1328.
- Ahmed Mahir** :İslamiyet, Meşveret, İstanbul 1328.
- Ahmed Rasim** :İstibdattan Hakimiyeti Milliyeye, İstanbul 1342.
- Ahmed Tevhid** :“Divan”, İstişâre Mecmuası, sayı 23, Şubat 1324.
- Ahmed Vasıf Efendi** :Mehasinü'l-Asar ve Hakaikü'l-Ahbar (1783-1787 yılları), (haz. Mücteba İlgürel), Ankara 1994 (Mehasinü'l-Asar).
- Ahmed Vasıf Efendi** :Tarih-i Vasıf (1752-1774 yılları), c. I-II, İstanbul 1219 (Tarih-i Vasıf).
- Ahmed Ziya** :Meşrutiyet Uğrunda, İstanbul 1327.
- Akçura, Yusuf** :Osmanlı Devletinin Dağılma Devri (XVIII ve XIX. Asırlarda), Ankara 1985.
- Akgündüz, Ahmet** :Osmanlı Kanunnameleri, c. I-IX, İstanbul 1990-1996 (Kanunnameler).
- Akın, İlhan** :Türk Devrim Tarihi, İstanbul 1983.
- Akşin, Sina** :“Birinci Meşrutiyet Meclis-i Mebusanı”, AÜSBFD, c. XXV/1, 1970.
- Akşin, Sina** :“Jön Türkler”, TCTA, c. III, İstanbul 1985.
- Akyıldız, Ali** :Tanzimat Dönemi Osmanlı Merkez Teşkilatında Reform, İstanbul 1993.

- Akyüz, Vecdi** :Hilafetin Saltanata Dönüşmesi, İstanbul 1991.
- Aldıkaçtı, Orhan** :Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası, 4. baskı, İstanbul 1982.
- Ali Haydar Emin** :“Delâil-ü Meşveret”, SM, I/2, İstanbul 1324.
- Altundağ, Şinasi** :“Kavalalı Mehmet Ali Paşa'nın Suriye'de Hakimiyeti Esnasında Tatbik Ettiği İdare Tarzı”, Belleten, c. VIII/30, 1944.
- Ana Britannica** :“Meşveret”, c. 15, İstanbul 1989.
- Armağan, Servet** :İslam Hukukunda Temel Hak ve Hürriyetler, 2. baskı, Ankara 1992.
- Armağan, Servet** :“Memleketimizde İlk Parlamento Seçimleri”, Kanun-i Esasi'nin 100. Yılı Armağanı, Ankara 1978 (Seçim).
- Arsal, Sadri Maksudi** :“Kutadgu Bilig”, İÜHFM, c. XIII/2, 1947.
- Arsal, Sadri Maksudi** :Türk Tarihi ve Hukuk I, İstanbul 1947.
- Arsel, İlhan** :Anayasa Hukukunun Umumi Esasları, Ankara 1955.
- Arsel, İlhan** :“Çift Meclis Sisteminin Memleketimizde Tatbiki Hususunda Bazı Düşünceler”, AÜHFD, c. XI/3-4, 1954.
- Aşıkpaşaoğlu (Ahmed Aşıkî)** :Aşıkpaşaoğlu Tarihi (haz. Nihal Atsız), Ankara 1985 (Aşıkpaşaoğlu Tarihi).
- Aydemir, Şevket Süreyya** :Tek Adam “Mustafa Kemal”, c. 2, 3. baskı, İstanbul 1966.
- Aydın, A. Arslan** :“İslamda Şûrâ'nın Manası, Yeri ve Önemi”, İslamî Yönetimin Temeli:Şûrâ (der. Vefa Yayıncılık), İstanbul 1992 (Şûrâ'nın Manası).
- Aydın, M. Akif** :Türk Hukuk Tarihi, 2. baskı, İstanbul 1996 (Türk Hukuk).
- Babaoğlu, Orhan Münir** :Türk Hukukunda Devlet Fikri, İstanbul 1936.
- Babilli, Mahmud** :İslamda Şûrâ (çev. Nihat Armağan-Kemal Çobanbeyli), İstanbul 1985.
- Barkan, Ömer Lütfi** :“Osmanlı İmparatorluğu Teşkilat ve Müesseselerinin Şer'iliği Meselesi”, İÜHFM, XI/3-4, 1945.
- Barthold, W.** :Orta Asya Türk Tarihi Hakkında Dersler, İstanbul 1927.

- Başgil, A. Fuad** :“1959 Kilyos Semineri”, (Bahri Savcı'nın Tutanaklarıyla), Kanun-i Esasi'nin 100. Yılı Armağanı, Ankara 1978.
- Başgil, A. Fuad** :Esas Teşkilat Hukuku Dersleri, İstanbul 1940.
- Başgil, A. Fuad** :Türkiye Siyasi Rejim ve Anayasa Prensipleri, 1. cilt, İstanbul 1957 (Siyasi Rejim).
- Baykal, Bekir Sıtkı** :“93 Meşrutiyeti”, Belleten, c. VI/21, 1942.
- Berkes, Niyazi** :Türkiye'de Çağdaşlaşma, İstanbul 1978.
- Berki, A. Himmet** :Büyük Türk Hükümdarı Sultan Mehmed Han ve Adalet Hayatı, İstanbul 1953.
- Bilgegil, M. Kaya** :Yakın Çağ Türk Kültür ve Edebiyatı Üzerine Araştırmalar I. Yeni Osmanlılar, Ankara 1976.
- Bilmen, Ömer Nasuhi** :Hukuk-u İslamiye ve İstılahatı Fıkhiyye Kamusu, c.1, İstanbul 1985.
- Bilmen, Ömer Nasuhi** :Kuran-ı Kerim'in Türkçe Meali Âlisi ve Tefsiri, c.1, İstanbul 1990.
- Birand, Kamuran** :Aydınlanma Devri Devlet Felsefesinin Tanzimatta Tesirleri, Ankara 1955.
- Bozkurt, Gülnihal** :Alman-İngiliz Belgelerinin ve Siyasi Gelişmelerinin Işığında Gayrimüslim Osmanlı Vatandaşlarının Hukuki Durumu (1839-1914), Ankara 1989.
- Büyük İslam Tarihi** :c. II, Çağ Yayınları, İstanbul 1984.
- Caferoğlu, Ahmet** :Eski Uygur Türkçesi Sözlüğü, İstanbul 1968.
- Caferoğlu, Ahmet** :Türk Dili Tarihi I, İstanbul 1958.
- Cin, Halil - Akyılmaz, S. Gül** :Tarihte Toplum ve Yönetim Tarzı Olarak Feodalite ve Osmanlı Düzeni, Konya 1995.
- Çadırcı, Musa** :“Tanzimat Döneminde Türkiye'de Yönetim (1839-1856)”, Belleten, c. LII/203, 1988 (1839-1856).
- Çadırcı, Musa** :“Tanzimat'ın İlanı Sıralarında Türkiye'de Yönetim (1826-1839)”, Belleten, c. LI/201, 1987 (1826-1839).
- Çam, Esat** :Devlet Sistemleri, İstanbul 1987.
- Çelik, Hüseyin** :Ali Suavi ve Dönemi, İstanbul 1994.
- Çetin, Atilla** :“Ölümünün 100. Yılı Dolayısıyla: Tunuslu Hayreddin Paşa”, Türk Dünyası Tarih Dergisi, sy. 42, Haziran 1990.

- Çetin, Atilla** :Tunuslu Hayreddin Paşa, Ankara 1988.
- Danişmend, İsmail Hami** :Garp Menbalarına Göre Eski Türk Demokrasisi, İstanbul 1964.
- Davison, Roderic H.** :Reform In The Ottoman Empire 1856-1876, Princeton, N.J. 1963 (Reform).
- Dede Korkut Kitabı** :(neş. Muharrem Ergin), İstanbul 1969.
- Defterdar Sarı Mehmet Paşa** :Devlet Adamlarına Öğütler (der. ve çev. Hüseyin Ragıp Uğural), İzmir 1990.
- Demici, Süleyman ed-** :İslamda Devlet Başkanlığı (çev. İbrahim Cüçük), İstanbul 1996.
- Divan-ı Lügat'it-Türk Dizini** :(yaz. Besim Atalay), Ankara 1943.
- Doğan, İsmail** :Tanzimatın İki Ucu: Münif Paşa ve Ali Suavi, İstanbul 1991.
- Doktor Hazık** :Din ve Hürriyet, İstanbul 1332.
- Dûrî, Abdülaziz ed-** :“Divan”, DİA, c. 9, İstanbul 1994.
- Ebuzziya Tevfik** :Yeni Osmanlılar Tarihi (yay. Ziyad Ebuzziya), c. I, İstanbul 1974.
- Ekşioğlu, Naci** :“Danıştay”, A.Recai Seçkin'e Armağan, Ankara 1974.
- Emil, Birol** :“Ziya Paşa'da İslamiyet ve Meşveret Fikri”, Birinci Milli Türkoloji Kongresi Tebliğler, (İstanbul, 6-9 Şubat 1978), İstanbul 1980.
- Erkut, Celal** :“Fransa'da Conseil d'Etat'nın Sosyolojik ve Tarihsel Açından Gelişimi”, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, c. 4/1-3, 1983, İstanbul 1985.
- Eryılmaz, Bilal** :Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme, İstanbul 1992.
- Fehmi Efendi** :Mevaizi Diniye, 1. Kısım, İstanbul 1328.
- Feridun, Server** :Anayasalar ve Siyasi Belgeler, İstanbul 1962.
- Fındıkoğlu, Ziyaeddin Fahri** :“Tanzimatta İçtimai Hayat”, Tanzimat I, İstanbul 1940.
- Findley, Carter V.** :“MADJLIS AL-SHURA”, Encyclopedia of Islam, second edition, vol. V, Leiden, E.J.Brill, 1082-1086.
- Findley, Carter V.** :Osmanlı Devletinde Bürokratik Reform (çev. Latif Boyacı-İzzet Akyol), İstanbul 1994 (Bürokratik Reform).

- Gencer, Ali İhsan** :Türk Denizcilik Tarihi Araştırmaları, İstanbul 1986.
- Gordlevski, V.** :Anadolu Selçuklu Devleti (çev. Azer Yaren), Ankara 1988.
- Gökalp, Ziya** :Türk Medeniyeti Tarihi, c. II, İstanbul 1974.
- Gökbilgin, M. Tayyib** :“Tanzimat Hareketinin Osmanlı Müesseselerine ve Teşkilatına Etkileri”, Belleten, c. XXXI/121, 1967.
- Gökyay, Orhan Şaik** :Katip Çelebi’den Seçmeler, İstanbul 1968.
- Görel, İsmail Hakkı** :Devlet Şûrası, Ankara 1953.
- Göze, Ayferi** :Siyasal Düşünceler ve Yönetimler, 5. baskı, İstanbul 1989.
- Grunebaum, Gustove von** :İslamiyet II (çev. Esat Nermi Erender), İstanbul 1993.
- Güngör, Erol** :Tarihte Türkler, 3. baskı, İstanbul 1990.
- Halaçoğlu, Yusuf** :XIV-XVII. Yüzyıllarda Osmanlılarda Devlet Teşkilatı ve Sosyal Yapı, Ankara 1991.
- Hamidullah, Muhammed** :İslama Giriş (çev. Kemal Kuşçu), 2. baskı, İstanbul 1965.
- Hamidullah, Muhammed** :İslam Peygamberi II (çev. Salih Tuğ), 4. baskı, İstanbul 1980.
- Hammer, Joseph von** :“XVIII. Asırda Osmanlı İmparatorluğunda Devlet Teşkilatı ve Babıali” (çev. Halit İlteber), İÜHFİM, c. VII/2-3, 1941.
- Hanioğlu, Şükrü** :“Siyasal Temsil Olayının Osmanlı İmparatorluğundaki Yeri”, Türk Siyasal Hayatının Gelişimi (ed. E. Kalaycıoğlu-A.Y. Sarıbay), İstanbul 1986.
- Hatemi, Hüseyin** :İslam Hukukunda Devlet Yapısı, İstanbul 1970.
- Hayreddin Paşa** :Mukaddime-i Akvemü'l-Mesalik Fi Marifeti Ahvali'l-Memalik (müt. Abdurrahman Efendi), İstanbul 1296 (Akvemü'l-Mesalik).
- Hıfzı Veldet** :“Kanunlaştırma Hareketleri ve Tanzimat”, Tanzimat I, İstanbul 1940.
- Hüseyin Hazmi** :“Meşveret”, BH, I/1, 1324.
- Irmak, Sadi** :Devrim Tarihi, İstanbul 1967.
- İbn Teymiye, Takıyyuddin** :Siyasetü's- Şeriyye (çev. Vecdi Akyüz), İstanbul 1985.

- İbni Bibi** :Anadolu Selçuklu Devleti Tarihi (çev. M.Nuri Gençosman), Ankara 1941.
- İbrahim Peçevi** :Peçevi Tarihi (sad. Murat Uraz), c. I, İstanbul 1968.
- İmam-ı Gazali** :Devlet Başkanlarına -Nasihatü'l-Müluk- (ter. Osman Şekerci), İstanbul 1969.
- İnalcık, Halil** :“Osmanlı İmparatorluğu”, Türk Dünyası El Kitabı, 1. cilt, Ankara 1992.
- İnalcık, Halil** :“Osmanlı Padişahı”, AÜSBFD, 13/4, 1958.
- İnalcık, Halil** :“Osmanlılarda Saltanat Veraseti Usulü ve Türk Hakimiyet Telakkisiyle İlgisi”, AÜSBFD, 14/1, 1959 (Saltanat Veraseti).
- İnalcık, Halil** :“Tanzimat’ın Uygulanması ve Sosyal Tepkileri”, Belleten, c. XXVIII/112, 1964.
- İnce, Macit** :“İkinci Meclis”, Forum Dergisi, sy. 159, Ankara 1960.
- İnuğur, M. Nuri** :Basın ve Yayın Tarihi, İstanbul 1978.
- İsmail Hakkı (Bereketzade)** :“İslam ve Usul-i Meşveret”, SM, I/5, 1324.
- İsmail Hakkı (Manastırlı)** :“Mevaiz”, SM, I/1;I/5, 1324.
- İsmail Hakkı (Manastırlı)** :“Usul-i Meşrutiyete Karşı Husemay-ı Milletın İtirazatına Müdafaa-i Muhikka”, SM, I/14, 1324.
- İttihad-ı İslam Mecmuası** :“Temenniyat”, sy. 4, 1324.
- İzgi, Özkan** :“Hunlar, Göktürkler ve Uygurlarda Geleneksel Festival ve Eğlenceler”, İ.Ü. Tarih Dergisi, sayı 31, İstanbul 1977, 29-36.
- Kadri, Hüseyin Kazım** :“Divan” maddesi, Türk Lügatı II, 1928.
- Kafesoğlu, İbrahim** :“Asya Türk Devletleri”, Türk Dünyası El Kitabı, c.1, 2. baskı, Ankara 1992.
- Kafesoğlu, İbrahim** :“İslami Türk Devletlerinde Kültür ve Teşkilat”, Türk Dünyası El Kitabı, 1. cilt, 2. baskı, Ankara 1992.
- Kafesoğlu, İbrahim** :Selçuklu Tarihi, İstanbul 1992.
- Kafesoğlu, İbrahim** :Türk Bozkır Kültürü, Ankara 1987.
- Kafesoğlu, İbrahim** :Türk Milli Kültürü, İstanbul 1995.

- Kalaycıoğlu, Ersin** :“Türk Yasama Sistemi ve Siyasal Temsil”, Türk Siyasal Hayatının Gelişimi, (ed. E. Kalaycıoğlu-A.Y.Sarıbay), İstanbul 1986.
- Kalaycıoğlu, Ersin-Sarıbay, Ali Yaşar** :“Tanzimat: Modernleşme Arayışı ve Siyasal Değişme”, Türk Siyasal Hayatının Gelişimi (ed. E. Kalaycıoğlu-A. Y. Sarıbay), İstanbul 1986.
- Kamûs-ı Türkî** :(sadeleştirilmiş ve genişletilmiş), 3. cilt, İstanbul 1986.
- Kanunname-i Âli Osman** :(neş. M.Arif), TOEM ilavesi, İstanbul 1330.
- Kara, İsmail** :İslamcıların Siyasi Görüşleri, İstanbul 1994.
- Karadayı, İsmet** :“Devlet, Hükümet ve Demokrasilerde Çift Meclis”, Adliye Dergisi, yıl 51, sy. 8, 1960.
- Karal, Enver Ziya** :Selim III’ün Hatt-ı Hümayunları (1789-1807), 2. baskı, Ankara 1988.
- Karaman, Hayreddin** :Mukayeseli İslam Hukuku, c.1, İstanbul 1991.
- Karpat, Kemal H.** :Türk Demokrasi Tarihi, İstanbul 1967.
- Kaynar, Reşat** :Mustafa Reşit Paşa ve Tanzimat, 2. baskı, Ankara 1985.
- Kınacı, Naci** :“Demokrasi Rejiminde İkinci Meclis”, Forum Dergisi, sy. 169, 1961.
- Koçi Bey Risalesi** :(sad. Zuhuri Danişman), İstanbul 1993.
- Kolcalı Abdülaziz** :Kuran-ı Kerim ve Kanun-i Esasi, İstanbul 1326.
- Köprülü, M. Fuad** :“Başlangıç, İzah ve Düzeltmeler Kısmı”, İslam Türk Medeniyeti Tarihi, 3. baskı, Ankara 1973 (Başlangıç).
- Köprülü, M. Fuad** :“Ortazaman Türk Hukuki Müesseseleri”, Belleten, II/5-6, 1938 (Ortazaman).
- Kösoğlu, Nevzat** :Devlet (Eski Türklerde-İslamda ve Osmanlıda), İstanbul 1997.
- Kösoğlu, Nevzat** :Türk Dünyası Tarihi ve Türk Medeniyeti Üzerine Düşünceler, İstanbul 1990.
- Kubalı, Hüseyin Nail** :“Devlet Hukuk Nizamı ve Hükümet Edenlerle Tabi Olanların Bu Nizam İçindeki Vaziyetleri”, Tahir Taner’e Armağan, İstanbul 1956.
- Kubalı, Hüseyin Nail** :Türk Esas Teşkilat Hukuku Dersleri, İstanbul 1960.

- Kuntay, Mithat Cemal** :Sarıklı İhtilalci Ali Suavi, İstanbul 1946.
- Kuran, Ercümend** :“Osmanlı İmparatorluğunda İslam Düşüncesinin Gelişmesi”, Türk Kültürü, yıl XVII, sy. 203-204, 1979.
- Kurat, Nimet Akdes** :Peçenekler, İstanbul 1937.
- Küçük, Raşit** :“İslamî Bir Toplumun Oluşmasında İstişarenin Yeri”, İslami Yönetimin Temeli:Şûrâ (der. Vefa Yayıncılık), İstanbul 1992.
- Lewis, Bernard** :“İslam Devlet Müessesesi ve Telakkileri Üzerinde Bozkır Ahalisinin Tesiri”, İslam Tetkikleri Enstitüsü Dergisi, II/2-4, İstanbul 1960 (Bozkır Tesiri).
- Lewis, Bernard** :“Meşveret”, Tarih Enstitüsü Dergisi, sayı XII, 1981-1982.
- Lewis, Bernard** :Modern Türkiye'nin Doğuşu, 4. baskı, Ankara 1991.
- Lütfi Paşa** :Âsafname, İstanbul 1326.
- Maarif Vekaleti** :Türk Tarihinin Anahatları, İstanbul 1931.
- Mantran, R.** :Osmanlı İmparatorluğu Tarihi I (çev. Server Tanilli), İstanbul 1995.
- Mardin, Şerif** :Jön Türklerin Siyasi Fikirleri (1895-1908), 5. baskı, İstanbul 1994 (Jön Türkler).
- Mardin, Şerif** :Yeni Osmanlı Düşüncesinin Doğuşu”, (çev. Mümtaz'er Türköne/ Fahri Unan/İrfan Erdoğan), İstanbul 1996 (Yeni Osmanlılar).
- Maverdi, Ebü'l-Hasan el** :Ahkâmu's-Sultâniye (çev. Ali Şafak), İstanbul 1994.
- Mehmed Atıf** :“Medeniyet-i Şer'iyeye”, BH, VI/146, 1327.
- Mehmed Neşri** :Neşri Tarihi (haz. Mehmet Altay Köymen), c. I-II, Ankara 1983 (Neşri Tarihi).
- Mehmed Sahib** :“Beyanname”, SM, II/51, 1325.
- Mehmet Niyazi** :Türk Devlet Felsefesi, İstanbul 1995.
- Merçil, Erdoğan** :Müslüman Türk Devletleri Tarihi, 2. baskı, Ankara 1993.
- Meriç, Cemil** :Mağaradakiler, İstanbul 1978.
- Mevdudi, Ebu'l-A'la** :İslamda Hükümet (çev. Ali Genceli), Ankara, t.s.

- Mori, Masao** :“Kuzey Asya’daki Eski Bozkır Devletlerinin Teşkilatı”, Tarih Enstitüsü Dergisi sayı IX yıl 1978’den ayrı basım, İstanbul 1978.
- M. Sait** :“Eski Devirlerde Siyasi Eserler ve Koçi Bey Risalesi”, Mülkiye Mektebi Mecmuası, sy. 3, 1931.
- Mumcu, Ahmet** :Divan-ı Hümayun, Ankara 1986 (DH).
- Mumcu, Ahmet** :“Divan-ı Hümayun”, DİA, c. 9, İstanbul 1994 (DH, DİA).
- Mumcu, Ahmet** :“Osmanlı Devleti’nde Meşveret Yöntemi Demokratik Bir Gelişme Sağlayabilir Miydi?”, Türkiye Demokrasi Hareketleri Konferansı 6-8 Kasım 1985 Ankara, HÜEFD, 4/1, Ankara 1986 (Meşveret).
- Musa Kazım** :İslamda Usul-i Meşveret ve Hürriyet, İstanbul 1324.
- Mustafa Naima** :Naima Tarihi (sad. Zuhuri Danışman), c. I-VI , İstanbul 1967 (Naima Tarihi).
- Mustafa, Nevin A.** :İslam Siyasi Düşüncesinde Muhalefet (çev. Vecdi Akyüz), İstanbul 1990.
- Mustafa Nuri Paşa** :Netayic-ül Vukuat (sad. Neşet Çağatay), c. I-II, 3. baskı, Ankara 1992 (Netayic-ül Vukuat).
- Mutluçağ, Hayri** :“Abdülhamid’e Unutamayacağı Dersi Veren Bir Yiğit Hoca”, Belgelerle Türk Tarihi Dergisi, sy.1, Ekim 1967.
- Namık Kemal** :Makalat-ı Siyasiye ve Edebiye, Külliyyat-ı Kemal Birinci Tertib-III, İstanbul t.s. (Külliyyat-ı Kemal).
- Nebhan, Muhammed Faruk** :İslam Anayasa ve İdare Hukukunun Genel Esasları (ter. Servet Armağan), İstanbul 1980.
- Nizamülmülk** :Siyasetname (çev. Nurettin Bayburtlugil), 2. baskı, İstanbul 1987.
- Oğuz Destanı** :Reşideddin Oğuznamesi Tercüme ve Tahlili (A.Zeki Velidi Togan), İstanbul 1972.
- Oğuz Kağan Destanı** :MEB basımı, İstanbul 1970.
- Okandan, Recai Galip** :Amme Hukukumuzun Anahatları, İstanbul 1977.
- Okandan, Recai Galip** :“Amme Hukukumuz Bakımından Tanzimat, Birinci ve İkinci Meşrutiyet Devirlerinin Önemi”, İÜHFM, c. XV/1, 1949 (Tanzimat, Birinci ve İkinci).

- Okandan, Recai Galip** :“Amme Hukukumuzda İkinci Meşrutiyeti Doğuran Sebepler ve Meşrutiyet Rejiminin Teessüsü”, İÜHFM, c. XII/4, 1946 (Meşrutiyet Teessüsü).
- Okandan, Recai Galip** :“Amme Hukukumuzda Osmanlı Devletinin İnkırazına Kadar Parlamentarizm ve Hususiyetleri”, İÜHFM, c. XIII/2, 1947 (Osmanlı İnkırazı).
- Okandan, Recai Galip** :“Amme Hukukumuzda Tanzimat Devri”, Tanzimat I, İstanbul 1940 (Tanzimat Devri).
- Okandan, Recai Galip** :“Amme Hukukumuzda Tanzimattan Evvelki Devrin Ana Hatları”, İÜHFM, XI/3-4, 1945 (Tanzimattan Evvelki).
- Okandan, Recai Galip** :Amme Hukukunda Kuvvetler Bölümü Meselesi, İstanbul 1937.
- Okandan, Recai Galip** :Parlamentarizm ve Bugünkü Şekli, İÜHFM’den ayrı basım, İstanbul 1938 (Parlamentarizm).
- Oktay, Cemil** :“Hum Zamirinin Serencamı”, Bahri Savcı’ya Armağan, Ankara 1988.
- Onar, Sıddık Sami** :“İdare İlimi ve İdare Hukuku Bakımından Türkiye’nin İdari ve Hukuki Bünyesinin Geçirdiği İstihaleler ve Bugünkü Durumu”, Tahir Taner’e Armağan, İstanbul 1956.
- Ongunsu, A. H.** :“Tanzimat ve Amillerine Umumi Bir Bakış”, Tanzimat I, İstanbul 1940.
- Ortaylı, İlber** :İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı, 3. baskı, İstanbul 1995 (İmparatorluğun Yüzyılı).
- Ortaylı, İlber** :“Osmanlı Devleti ve Meşrutiyet”, TCTA, c. IV, İstanbul 1985.
- Ortaylı, İlber** :“Osmanlı Devletinde Laiklik Hareketleri Üzerine”, Türk Siyasal Hayatının Gelişimi (ed. E.Kalaycıoğlu-A.Y.Sarıbay), İstanbul 1986.
- Ortaylı, İlber** :Türkiye İdare Tarihi, Ankara 1979.
- Osmanlı Ansiklopedisi** :(Tarih/Medeniyet/Kültür), c. VI, İz Yayıncılık, İstanbul 1996.
- Ögel, Bahaeddin** :Türk Kültürünün Gelişme Çağları II, İstanbul 1997 (Gelişme Çağları).
- Ögel, Bahaeddin** :Türklerde Devlet Anlayışı (13. Yüzyıl Sonlarına Kadar), Ankara 1982 (Devlet Anlayışı).
- Ömer Ziyaeddin** :Hukuk-u Salatin, İstanbul 1326.

- Ömer Ziyaeddin** :Mirat-ı Kanun-i Esasi, İstanbul 1324.
- Özbudun, Ergun** :Türkiye’de Sosyal Değişme ve Siyasal Katılma, Ankara 1975.
- Özcan, Abdülkadir** :“Fatih’in Teşkilat Kanunnamesi”, İÜEF Tarih Dergisi, sy. 23, 1982.
- Özçelik, Selçuk** :İslam Amme Hukukuna Göre Devlet Reisliği Müessesesinin Hukuki Durumu, yayınlanmamış doçentlik tezi, Tt 45, İstanbul 1953.
- Özçelik, Selçuk** :“İslamda Devlet Müessesesinin İnkışafı”, İÜHFM, XX/1, 1954.
- Özçelik, Selçuk** :“İslam Hukukuna Göre Fert ve Devlet Münasebetleri”, A.Samim Gönensay’a Armağan, İstanbul 1955.
- Özçelik, Selçuk** :“İslam Hukukuna Göre Hükümdarın Hukuki Durumu”, Tahir Taner’e Armağan, İstanbul 1956 (Hükümdarın Durumu).
- Özçelik, Selçuk** :“Sened-i İttifak”, İÜHFM, c. 24/1-4, 1959.
- Özkaya, Yücel** :“III. Selim’in İmparatorluk Hakkındaki Bazı Hatt-ı Hümayunları”, Türk Dünyası Araştırmaları Dergisi, Nisan 1987.
- Özkaya, Yücel** :Osmanlı İmparatorluğu’nda Âyânlık, Ankara 1994.
- Özkaya, Yücel** :“Tanzimat’ın Siyasi Yönden Meşrutiyete Etkileri ve Cemiyet-i İslamiye Başkanvekili Muhiddin Efendi’nin Meşrutiyet Hakkındaki Düşünceleri”, Tanzimat’ın 150.Yıldönümü Uluslararası Sempozyumu (31 Ekim-3 Kasım 1989 Ankara), Ankara 1994 (Meşrutiyete Etkileri).
- Özsoy, Rıfat** :“Sened-i İttifak ve Türk Demokrasi Tarihindeki Yeri”, HÜEFD, c. 4/1, 1986.
- Pakalın, Mehmet Zeki** :Osmanlı Tarih Deyimleri ve Terimleri Sözlüğü (Çeşitli Maddeler), I-III, İstanbul 1993.
- Pantül, Mehmet-Yalçın, B. Sıtkı** :Türk Parlamento Hukukunda İkinci Meclisler, Ankara 1982.
- Rado, Türkan** :“Roma’da Senatus ve Teşrii Salahiyeti”, İÜHFM, c. XIII/1, 1947.
- Ricaud** :Türklerin Siyasi Düsturları (haz. M. Reşat Uzmen), İstanbul t.s.

- Robinson, F. C. R.** :“MADJLIS”, Encyclopaedia of Islam, second edition, vol. V, Leiden, E.J.Brill, 1031-1082.
- Saray, Mehmet** :“XIX. Asırda Türkmenlerde Demokrasi Anlayışı ve Parlamento”, Türk Kültürü, sayı 197, yıl XVII, Mart 1979, 257-263.
- Schmidt, W.** :“Eski Türklerin Dini” (çev. Sadettin Buluç), Türk Dili ve Edebiyatı Dergisi, cilt XIII, 1964.
- Sertoğlu, Mithat** :“Saltanat Şûrâsı ve Milli Şûrâ Hazırlıkları I-II, Belgelerle Türk Tarihi Dergisi, sy. 22-23, 1969 (Saltanat Şûrâsı).
- Sevinç, Necdet** :“İslam Öncesi Türk Hukuku”, TDAD, c.1, sayı 6, Haziran 1980
- Seyitdanlıoğlu, Mehmet** :“Parlamento Geleneğimiz Çerçevesinde Tanzimat Meclisleri”, Türkiye Günlüğü, sy. 8, Kasım 1989 (Tanzimat Meclisleri).
- Seyitdanlıoğlu, Mehmet** :Tanzimat Devrinde Meclis-i Vâlâ (1838-1868), Ankara 1994 (Meclis-i Vâlâ).
- Seyitdanlıoğlu, Mehmet** :“Tanzimat’ın Ön Hazırlıkları ve Meclis-i Vâlâ-yı Ahkam-ı Adliye’nin Kuruluşu (1838-1840)”, İÜEF Tarih Araştırma Merkezi, Sultan II. Mahmud ve Reformları Semineri 28-30 Haziran 1989 Bildiriler, İstanbul 1990.
- Shaw, Stanford J.** :“19. Yüzyıl Osmanlı Reform Hareketinde 1876 Öncesi Merkezi Yasama Meclisleri I-II”, Tarih ve Toplum Dergisi, sy. 76, Nisan 1990; sy. 77 Mayıs 1990 (Merkezi Yasama).
- Shaw, Stanford J.** :Between Old and New. The Ottoman Empire under Sultan Selim III 1789-1807, Harvard University Press Cambridge, Massachusetts 1971.
- Silahdar Fındıklılı Mehmed Ağa** :Nusretname (sad. İsmet Parmaksızoğlu), c. I-II, İstanbul 1962 (Nusretname).
- Soysal, İsmail** :Fransız İhtilali ve Türk-Fransız Diploması Münasebetleri (1789-1802), Ankara 1964.
- Sönmez, Abidin** :Şûrâ ve Rasûlullahın Müşâveresi, İstanbul 1984.
- Sungu, İhsan** :“Tanzimat ve Yeni Osmanlılar”, Tanzimat I, İstanbul 1940.
- Sümer, Faruk** :Oğuzlar (Türkmenler), 2. baskı, Ankara 1972.
- Şahinoğlu, M. Nazif** :“Şûrâ’ya Bir Bakış”, İslamî Yönetimin Temeli: Şûrâ, (der. Vefa Yayıncılık), İstanbul 1992.

- Şakar, Müjdat** :1982 Anayasası ve Önceki Anayasalar, İstanbul 1990.
- Şânizâde Ataullah Efendi** :Şânizâde Tarihi, c. I-IV, İstanbul 1299 (Şânizâde Tarihi).
- Şapolyo, Enver Behnan** :Mustafa Reşit Paşa ve Tanzimat Devri Tarihi, İstanbul 1945.
- Şirvani, Harun Han** :İslamda Siyasi Düşünce ve İdare (çev. Kemal Kuşçu), İstanbul 1965.
- Tanci, Muhammed et-** :İbni Batûta Seyahatnamesi (sad. Mümin Çevik), c.1, İstanbul 1993.
- Taneri, Aydın** :“Anadolu Selçuklularında Divan”, DİA, c. 9, İstanbul 1994.
- Tanör, Bülent** :“Anayasal Gelişmelere Toplu Bir Bakış”, TCTA, c.1, İstanbul 1985 (Anayasal Gelişmeler).
- Tanör, Bülent** :Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, İstanbul 1992 (Osmanlı-Türk).
- Tevkii Abdurrahman Paşa**
- Kanunnamesi** :MTM, I/3, 1331.
- Thevenot, Jean** :1655-1656’da Türkiye (çev. Nuray Yıldız), İstanbul 1978.
- Tönük, Vecihi** :Türkiye İdare Teşkilatının Tarihi Gelişimi ve Bugünkü Durumu, Ankara 1945.
- Tunaya, Tarık Zafer** :“1876 Kanun-i Esasîsi ve Türkiye’de Anayasa Geleneği”,TCTA, c. I, İstanbul 1985 (1876 Kanun-i Esasîsi).
- Tunaya, Tarık Zafer** :“Amme Hukukumuz Bakımından İkinci Meşrutiyetin Siyasi Tefekküründe “İslamcılık” Cereyanı”, İÜHFM, c. XIX/3-4, 1954 (İslamcılık).
- Tunaya, Tarık Zafer** :“Hakimiyet-i Siyasiye ve Milli Egemenlik: Türkiye’de Siyasal Rejimin Meşruluğunun Dayandığı Temeller”, Türk Siyasal Hayatının Gelişimi (ed. E. Kalaycıoğlu-A.Y. Sarıbay), İstanbul 1986.
- Tunaya, Tarık Zafer** :“Türkiye’nin Siyasi Gelişme Seyri İçinde İkinci “Jön Türk” Hareketinin Fikri Esasları”, Tahir Taner’e Armağan,, İstanbul 1956 (Jön Türk).
- Tunaya, Tarık Zafer** :Türkiye’nin Siyasi Hayatında Batılılaşma Hareketleri, İstanbul 1960 (Batılılaşma).

- Turan, Osman** :Türk Cihan Hakimiyeti Mefkuresi Tarihi, c.1, 3. baskı, İstanbul 1979 (Hakimiyet).
- Turan, Osman** :Türkiye Selçukluları Hakkında Resmi Vesikalar, Ankara 1958.
- Turan, Refik** :Türkiye Selçuklularında Hükümet Mekanizması, İstanbul 1995 (Hükümet).
- Turgut, Nükhet** :“Türkiye’de Siyasal Muhalefet Olgusu ve Anlayışı”, Türk Siyasal Hayatının Gelişimi (ed. E.Kalaycıoğlu-A. Y.Sarıbay), İstanbul 1986.
- Türkçe Sözlük** :TDK Yayını, 6. baskı, Ankara 1974.
- Türk Ansiklopedisi** :“Divan”, c. XIII, Ankara 1965.
- Türköne, Mümtaz’er** :Siyasi İdeoloji Olarak İslamcılığın Doğuşu, 2. baskı, İstanbul 1994.
- Ubicini, M. A.** :Türkiye 1850 (çev. Cemal Karaağaçlı), c.1, İstanbul t.s.
- Us, Hakkı Tarık** :Meclis-i Mebusan Zabıt Ceridesi (1293=1877), c.I, İstanbul 1939.
- Uzunçarşılı, İ. Hakkı** :“III. Selim’in Veliht İken Fransa Kralı Lûi XVI İle Muhabereleleri”, Belleten, c. II/5-6, 1938.
- Uzunçarşılı, İ. Hakkı** :Anadolu Beylikleri ve Akkoyunlu, Karakoyunlu Devletleri, Ankara 1937.
- Uzunçarşılı, İ. Hakkı** :Osmanlı Devletinin Merkez ve Bahriye Teşkilatı, 3. baskı, Ankara 1988 (Merkez ve Bahriye).
- Uzunçarşılı, İ. Hakkı** :Osmanlı Devletinin Saray Teşkilatı, 3. baskı, İstanbul 1988 (Saray Teşkilatı).
- Uzunçarşılı, İ. Hakkı** :Osmanlı Devlet Teşkilatına Medhal, 4. baskı, Ankara 1988 (Medhal).
- Uzunçarşılı, İ. Hakkı** :Osmanlı Tarihi, 1. cilt, 6. baskı, Ankara 1994.
- Üçok, Coşkun** :“1876 Anayasasının Kaynakları”, Türk Parlamentoculuğunun İlk Yüzyılı (1876-1976), Ankara 1978 (1876 Anayasası).
- Üçok, Coşkun** :Siyasal Tarih (1789-1960), 3. baskı, Ankara 1980.
- Üçok, Coşkun** :Türk Hukuk Tarihi Dersleri, 5. baskı, Ankara 1972 (Hukuk Tarihi).
- Üçok, Coşkun-Mumcu, Ahmet** :Türk Hukuk Tarihi, 5. baskı, Ankara 1985.
- Ülken, Hilmi Ziya** :“Tanzimat’tan Sonra Fikir Hareketleri”, Tanzimat I, İstanbul 1940.

- Versan, Vakur** :“Tarihte Türklerin İslam Kamu Hukukuna Katkıları”, Onar Armağanı, İstanbul 1977.
- Vladimirtsov, B. Y.** :Moğolların İçtimai Teşkilatı (çev. Abdülkadir İnan), Ankara 1944.
- Wheare, K. C.** :“Tek Meclis mi, Çift Meclis mi?”, Forum Dergisi, sy. 45, 1956.
- Yazır, M. Hamdi (Elmalı)** :Hak Dini Kuran Dili, c. 2,7, İstanbul 1994 (Hak Dini).
- Yınanç, Mükremin Halil** :Türkiye Tarihi Selçuklular Devri I, İstanbul 1944.
- Yücel, Yaşar** :“Anadolu Beyliklerinde Devlet Teşkilatı ve Toplum Hayatı”, Belleten, LIV/210, Ağustos 1990 (Anadolu Beyliklerinde).
- Yücel, Yaşar** :Osmanlı Devlet Teşkilatına Dair Kaynaklar, Ankara 1988 (Kaynaklar).
- Yücekök, Ahmet N.** :Siyaset Sosyolojisi Açısından Türkiye’de Parlamantonun Evrimi, Ankara 1983.
- Zeydan, Abdülkerim** :İslam Hukukunda Fert ve Devlet (çev. Cemal Arzu), İstanbul 1969 (Fert ve Devlet).
- Zeydan, Abdülkerim** :İslam Hukukuna Giriş (çev. Ali Şafak), 2. baskı, İstanbul 1985.