



## ADVISORY COUNCILS IN THE OTTOMAN STATE DURING THE TANZIMAT PERIOD

Bekir ÇELİK\*

\*Dr., bcelik0658@gmail.com, ORCID ID:0000-0001-5916-354X

Received Date: 09.05.2024 Revised Date: 13.06.2024 Accepted Date:02.07.2024

Copyright © 2024 Bekir ÇELİK. This is an open access article distributed under the Eurasian Academy of Sciences License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

### ABSTRACT

Throughout Turkish history, starting from the first Turkish states, committees were formed to assist the ruler in the execution of state affairs. These were named respectively as Kurultay, Toy, Divan, Shura, Divanı Hümayun, Meşveret. From the XVIIIth century onwards, with the effect of lost wars and westernization, the sultans formed wide-ranging advisory boards. From this period onwards, advisory boards started to become permanent and formalized. The concept of “Meşveret Meclisi”, which started from Abdülhamid I onwards, turned into a fully functioning institution during the reign of the next sultan Selim III. Selim III acted according to the Layihalar prepared by the Council of Legislators during the reform process he initiated under the name Nizamı Cedit. From the beginning of the XIXth century onwards, with the “Majlis Valayı Ahkâmı Adliye” and “Darüşuayı Askeri” established by Mahmud II, advisory councils became a part of the Ottoman state administration. During the Tanzimat period, the “Majlis Ali Tanzimat”, which was established during the reign of Sultan Abdülmecid, functioned as a decision-making body alongside the sultan and had many judicial, administrative and military powers. In this period, the fact that the Divan Hümayun was abolished and the Ministries established in its place were in the form of ministries necessitated an audit mechanism above all. The institution of “Shûrâ-i-State”, which was also established during the Tanzimat period and supervised the state administration in its entirety and was the predecessor of today's Council of State, was the most influential institution of the state in its period.

**Keywords:** Kurultay, Shura, Divan, Divan-ı Hümayun, Meşveret, Meclis-i Meşveret, Meclis-i Vala-yı Ahkâm-ı Adliye, Meclisi Ali Tanzimat, Şurayı Devlet

## OSMANLI DEVLETİ'NDE TANZİMAT DÖNEMİ DANIŞMA MECLİSLERİ<sup>1</sup>

### ÖZET

Türk tarihi boyunca ilk Türk devletlerinden başlayarak hükümdara devlet işlerinin yürütülmesinde yardımcı kurullar oluşturulmuştur. Bunlar sırasıyla Kurultay, Toy, Divan, Şura, Divanı Hümayun, Meşveret gibi isimlerle anılmışlardır. XVIII. yüzyıldan itibaren kaybedilen savaşlar ve batılılaşmanın etkisiyle padişahlar geniş kapsamlı danışma kurulları oluşturmuşlardır. Bu dönemden itibaren artık danışma kurulları süreklileşmeye ve resmileşmeye de başlamıştır. I. Abdülhamid'den itibaren başlayan “Meşveret Meclisi” kavramı bir sonraki padişah III. Selim döneminde tam işlevli bir kuruma dönüşmüştür. III. Selim Nizamı Cedit adıyla başlattığı ıslahat sürecinde Meşveret Meclisi'nin hazırladığı Layihalara göre hareket etmiştir. XIX. yüzyılın başlarından itibaren II. Mahmud tarafında kurulan “Meclisi Valayı Ahkâmı Adliye” ve “Darüşuayı Askeri” ile birlikte danışma meclisleri artık tamamen Osmanlı devlet yönetiminin bir parçası olmuştur. Tanzimat döneminde Sultan Abdülmecid döneminde kurulan “Meclisi Ali Tanzimat” padişahın yanında adeta bir karar organı gibi çalışmış, adli, idari, askeri birçok yetkiye sahip olmuştur. Bu dönemde Divanı Hümayunun artık kaldırılmış olması ve yerine kurulan Nazırlıkların birer bakanlık şeklinde olması hepsinin üstünde bir denetim mekanizmasını zorunlu kılmıştır. Yine Tanzimat döneminde kurulan ve devlet

<sup>1</sup>Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yakınçağ Tarihi Anabilim Dalı “Yüksek Müdafaa Meclisinden Milli Güvenlik Kuruluna” adlı Doktora tezinden türetilmiştir.



idaresini tümüyle denetleyen ve günümüz Danıştay kurumunun öncülü olan “Şûrâ-yı Devlet” kurumu kendi döneminde devletin en etkili kurumu olmuştur.

**Anahtar Kelimeler:** Kurultay, Şura, Divan, Divan-ı Hümayun, Meşveret, Meclis-i Meşveret, Meclis-i Vala-yı Ahkâm-ı Adliye, Meclisi Ali Tanzimat, Şurayı Devlet

## 1. GİRİŞ

Tarih boyunca siyasal iktidarın genellikle tek kişinin elinde toplandığı görülürken, hükümdarlar iktidarlarını meşrulaştırmak ve en doğru kararları almak için danışma kurullarına başvurmuşlardır. Bu gelenek zamanla hükümdarların, bu kurulların kararlarını onaylama ve uyma zorunluluğunu getirmiştir. Bu danışma geleneği, iktidarın denetlenmesini ve sınırlandırılmasını sağlayan yapıları da beraberinde getirmiştir.

Danışma kurulları, yönetim mekanizmasına katılım sağlamış ve yasama meclislerinin ilk şekillerini oluşturmuştur. Eski Yunan ve Roma'da, Orta Çağ Avrupa'sındaki Krallık Meclisleri buna örnek gösterilebilir. Türk tarihinde ise İslam öncesi dönemde toy, kurultay, komenton, kengeş gibi adlarla bilinen bu kurullar, İslamiyet'in kabulüyle birlikte şûrâ düşüncesi ile daha da güçlenmiştir. Selçuklular ve Osmanlılarda Divan olarak bilinen bu kurullar, XVII. yüzyılda Meşveret'e, XVIII. yüzyılda Meclis-i Meşveret'e dönüşmüştür.

Tanzimat döneminde Batılılaşma düşüncesiyle birlikte meşrutiyet ve parlamenter sisteme geçişin temelleri atılmıştır. Bu süreçte meşveret, yani danışma kurulları, önemli bir rol oynamıştır. Tanzimat döneminde kurulan bu danışma kurulları, Osmanlı İmparatorluğu'nun Batı'daki parlamenter sistemlerden etkilenecek şekilde şekillenen idari yapısının bir parçası olarak kabul edilebilir. Bu kurullar, genellikle istişârî yani danışma nitelikli organlar olarak işlev görmüş, karar alma yetkileri sınırlı olmuştur. Bu sebeple, bu danışma kurullarının yetkileri ile parlamentonun yetkileri arasındaki farklar belirginleştirilmiştir. Danışma kurullarının amacı, hükümetin kararlarını daha geniş bir perspektif ve halkın çeşitli kesimlerinin görüşlerini dikkate alarak şekillendirmektir. Bu yapının, Osmanlı'nın modernleşme çabalarının ve Batı tarzı yönetim sistemine geçişin bir parçası olarak değerlendirildiği söylenebilir (Kalaycıoğlu ve diğerleri, 1986: 313).

Danışma kurulları, geniş bir yetki ve sorumluluk kapsamına sahip olan, devlet başkanını seçme, denetleme, görevden alma gibi önemli işlevleri yerine getiren meclislerdir. Bu tür kurullar, yasama, yargı, idari, mali ve askeri yetkilere de sahip olabilirler. "Danışma kurulu" terimi bu kurulların yetki ve sorumluluklarını tam olarak yansıtmayabilir. Bu tür kurullar genellikle daha kapsamlı bir yetki ve işlev yelpazesine sahiptir ve "danışma kurulu" tanımından daha fazlasını ifade ederler (Çelik, 2022: 8).

Bu çalışmada 19. yüzyılda kurulan Osmanlı meclislerinin yasama ve yürütme organları üzerindeki etkilerini analiz etmek amacıyla çeşitli meclislerin inceleneceği anlaşılıyor. Bu meclislerin, Osmanlı parlamento uygulamasına nasıl kaynaklık ettiği ve iktidarı nasıl sınırlayıcı nitelikler taşıdığı üzerinde durulacak. İslam öncesi dönemden başlayarak, Osmanlı klasik dönemindeki ve Tanzimat dönemindeki meclislerin birer birer ele alınması planlanıyor.

İslam öncesi dönemden başlayarak, bu meclislerin nasıl işlediği ve hangi fonksiyonları üstlendiği, zamanla nasıl değiştiği ve Osmanlı İmparatorluğu'nun farklı dönemlerinde hangi işlevleri gördüğü analiz edilmektedir. İslam öncesi dönemdeki toy ve kurultaylardan başlayarak, Osmanlı klasik dönemindeki Divan-ı Hümayun ve Meclis-



i Meşveret/Meclis-i Şûrâ'ya, Tanzimat dönemindeki Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye, Meclis-i Âlî-i Umûmi, Meclis-i Ali Tanzimat ve Şûrâ-yı Devlet gibi meclislerin rolü detaylı bir şekilde ele alınacaktır.

Ancak, bu çalışmanın kapsamına Dışişleri alanında uzmanlık meclisi olan Meclis-i Mükâleme, yürütme özelliği öne çıkan Meclis-i Vükelâ ve Dâr-ı Şûrâ-yı Bâbîâlî gibi bazı meclisler ile Meclis-i Vâlâ'nın kararlarını kontrol eden meclisler dahil edilmemiştir. Bu ayırım, çalışmanın belirli bir çerçevede kalmasını ve belirli meclislerin detaylı bir analizini mümkün kılmak amacıyla yapılmıştır. Bu çerçevede, meclislerin yasama işlevleri, karar alma süreçleri ve iktidarın sınırlandırılması üzerindeki etkileri derinlemesine ele alınarak, Osmanlı İmparatorluğu'ndaki parlamenter sistemin evrimi ve etkileri hakkında kapsamlı bir analiz yapılacaktır.

## 1. TANZİMAT DÖNEMİ ÖNCESİ TÜRK TARİHİNDE DANIŞMA ORGANLARINA GENEL BAKIŞ

### 1.1. Kurultay (Toy)

İslam öncesi dönemde Türk toplumunda danışma usulü önemli bir devlet geleneği olarak sürdürülmüştür. Eski Türkler, devlet işlerini görüşmek ve karar almak amacıyla yapılan toplantılara çeşitli terimler kullanmışlardır. Bu terimlerden en önemlileri "toy" ve "kurultay"dır. Toy kelimesinin etimolojik incelemesi yapıldığında, bu kelimenin 'meclis ve toplantı' anlamına geldiği görülür. Türk devletlerinde önemli devlet işlerinin müzakere edildiği, bu meclisle aynı işleve sahip, farklı isimlerde pek çok meclis bulunmaktadır. Toy'a katılma hakkına sahip olanlara "toygun" denir (Kafesoğlu, 1995: 246-250).

Toygunlar aynı zamanda Kurultay'a katılma yetkisine de sahiptir ve her boyun beyi de Toy'un bir parçası kabul edilmektedir. "Devlet Meclisi ve Kurultay" isimli makalesinde, Bahaeddin Ögel, Kurultay'ın yapılış şekli ve katılanları hakkında bilgiler vermektedir. Ögel, bu meclislere 'toy', 'kengeş', 'dernek', 'derim' gibi isimler de verildiğini ifade eder. (Ögel, 2002: 874-887). İslamiyet öncesi Orta Asya Türk Devletleri'nde bir meclis olarak işlev gören Toylar, günümüzdeki meclislere birçok bakımdan tekabül etmektedirler. Toyların temelini oluşturan yapıların ilk olarak Asya Hun İmparatorluğu'nda görüldüğü bilinmektedir. Toylar, Kağan'ın seçimi, gerekli durumlarda yetkilerine sınırlama getirme, yasama ve yürütme işlevlerini yerine getirme gibi görevler üstlenmişlerdir (Çelik, 2022: 8).

Çin kaynaklarına göre, eski Türklerde geleneksel festivaller ve eğlenceler düzenlenmekteydi. Bu festivallerden biri, ilkbaharda yapılan festival olup, hem dini törenlerin yapıldığı hem de devlet işlerinin görüşüldüğü toy meclislerinin toplandığı bir etkinlikti. Cengiz Han döneminde de yazıcı sınıfını oluşturan Uygurların kaleme aldığı "Yasanameler" yöneticilerin hazineleri arasında muhafaza edilmiş ve önemli devlet meselelerinin çözümünde bu belgelerden faydalanılarak kararlar alınmıştır (İzgi, 1977: 31). Bu bilgiler, İslamiyet öncesi Türk toplumunda danışma ve karar alma mekanizmalarının ne kadar önemli olduğunu ve bu mekanizmaların devlet işleyişinde kritik bir rol oynadığını göstermektedir. Toy ve Kurultay gibi yapılar, dönemin yönetim anlayışını ve toplumsal düzenini anlamak açısından büyük öneme sahiptir (Çelik, 2022: 8).

### 1.2. Şûrâ

"Şûra" kelimesi, güncel Türk Dil Kurumu (TDK) sözlüğünde "bir alanla ilgili oluşturulan danışma kurulu" olarak tanımlanmaktadır. Batı dillerinde bu kelime



"consultation" ve "information" terimleriyle ifade edilir. "Consultation" sözcüğü, Grekçe "consultatus" kelimesinden gelmektedir ve danışma, müzakere, istişare anlamında kullanılır (Çelik, 2022: 16).

Türklerin İslamiyet'i kabulü ile birlikte "toy" ve "kurultay" yerine "şûrâ", "istişâre", "divan" ve "meşveret" tabirleri literatüre girmiştir. Şûra her ne kadar kurultayla aynı şey olarak ifade edilemese de, devlet yönetimi bakımından İslam'ın hüküm sürdüğü bölgelerin kültürel ve siyasi geleneklerine tekabül eden işlevsel bir sosyo-politik araçtır. Bu bakımdan, Yunan kent devletlerindeki meclisler ve Orta Asya Türk toplumlarındaki kurultaylarla paralellikler gösterir (Çelik, 2022: 16).

Şûra, iki yönlü bir kavramdır. Birincisi, devlet iktidarının toplumu yönetirken başvurduğu "istişare" anlamında, ikincisi ise toplum ya da birey olarak herkesin karşılaşılabileceği sorunların çözümünde başvurulan başka kimselerin görüşünü almak anlamında kullanılır. Bu yönüyle, şûranın geniş anlamda günlük yaşamı da kapsadığı görülür. Genel olarak ifade etmek gerekirse, şûra herhangi bir sorunun çözümünde başka insanların fikirlerinden yararlanmaktır (Nevevî, 1929-30: 76). Şûra kavramı, Osmanlı döneminde önemli bir yer tutmuş ve hem klasik dönem hem de Tanzimat dönemi boyunca çeşitli meclis yapılarıyla sürdürülmüştür. Şûra, İslam hukukunun ve yönetim anlayışının etkisiyle şekillenmiş bir danışma ve karar alma mekanizmasıdır (<https://islamansiklopedisi.org.tr/sura/2018>, 04.05.2018).

Osmanlı İmparatorluğu'nda "şûra" kavramı, genellikle danışma ve istişare anlamında kullanılmıştır. Klasik Osmanlı döneminde, divan, meşveret ve meclis-i şûrâ gibi farklı adlarla anılan danışma organları, devlet işlerinin yönetiminde önemli roller üstlenmişlerdir. Tanzimat dönemiyle birlikte ise bu kavramlar, daha modern ve sürekli meclis yapıları içerisinde yer almış, bu süreçte İslam hukukunun etkileri de devam etmiştir. Bu kavramların evrimi, hem Osmanlı'nın geleneksel yönetim anlayışının hem de modernleşme sürecinin bir yansımasıdır. İslam hukukunun etkisi, Osmanlı hukuk sisteminin gelişiminde önemli bir rol oynamış ve bu kavramların sürekliliğini sağlamıştır. Tanzimat reformları ise bu geleneksel yapıları modern devlet yapısına entegre etmeye çalışmıştır (Sönmez, 1984).

Abidin Sönmez'in "Şûrâ" kitabı, bu kavramın kökenlerini, İslam öncesi dönemden başlayarak İslam tarihindeki uygulamalarını detaylı bir şekilde incelemektedir. Bu eserde, şûrâ ve meşveret kavramlarının anlamları, kaynakları, çeşitleri ve uygulama şekilleri detaylı olarak ele alınmıştır. Özellikle Peygamber dönemi uygulamaları ve bu kavramların gelişimi üzerine yoğunlaşmıştır (Güzel ve diğerleri, 2002: 203-209).

Ali Galip Gezgin'in "Türk-İslam Devletlerinde Şûrâ" makalesi ise, Türk-İslam devletlerindeki şûra uygulamalarını tarihi bir perspektiften incelemektedir. Bu çalışma, İslam öncesi Türk devletlerinden başlayarak Karahanlılar, Gazneliler ve Büyük Selçuklu Devleti gibi ilk Müslüman Türk devletlerindeki şûra uygulamalarına odaklanmış, ancak Osmanlı İmparatorluğu'nun uygulamaları kapsam dışında bırakılmıştır (Gezgin, 2002: 205).

Şûra, sadece fikirlerin toplanmasını değil, aynı zamanda bu fikirlerin derinlemesine bir akli araştırma sonucunda değerlendirilmeyi gerektiren bir mekanizmadır. Eski Türk devletlerinde ve İslam tarihinde danışma kurumlarının halkın ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde düzenlendiği görülmektedir.



### 1.3. Divan

Devlet, dört temel unsurdan oluşur: halk, ülke, hâkimiyet (egemenlik), ve teşkilat. Bu unsurlar bir araya gelerek devletin tanımını oluşturur. Devlet, bir topluluğun belirli bir toprak parçası üzerinde hâkimiyet haklarını sınırsızca kullanarak kurduğu ve geliştirdiği siyasi, sosyal ve hukuki bir teşkilattir (Çelik, 2022: 22).

Devlet içindeki istikrarı ve düzeni sağlamak, askeri, adli, siyasi ve sosyal yapıları oluşturmak için en elzem istişare kurumları divanlardır. Osmanlı Devleti'nde "divan" tabiri, Farsça ve Arapça kökenli olup "toplantı, kurul" anlamında kullanılmıştır. Zamanla, bu terim hem toplantının kendisi hem de toplanılan yer anlamında, devlet yönetiminde yetkili daireleri tanımlamak için kullanılmıştır (Aykaç, 1997).

Mehmet Aykaç araştırmasında, Abbasi divanlarını idari, askeri ve mali divanlar olarak üç başlıkta inceler. Bu eserde, divanlar hakkında geniş açıklamaların yanı sıra Araplar, Farslar ve Türklerin siyasi konumları hakkında önemli bilgiler sunulur (Aykaç, 1997).

Anadolu Selçuklu Devleti'nin divan ve hükümet teşkilatı, büyük ölçüde Büyük Selçuklu Devleti'nden alınmış, ancak ihtiyaçlara göre geliştirilmiştir. Türk-İslam devletlerinde, devlet işlerinin tartışılıp karara bağlandığı yer Büyük Divan ya da Divan-ı Saltanat idi. Bu divana aynı zamanda "Divan-ı Vezaret" de denirdi. Divan-ı Saltanat'ın başında, Yuğruş veya Hâce-i Buzurg adı verilen büyük vezir bulunurdu (Merçil, 2008: 172).

Bu bağlamda divanlar, devletin yönetim yapısının temel taşları olarak kabul edilir ve devlet işlerinin en üst düzeyde tartışılıp karara bağlandığı yerlerdir. Bu yapı, Osmanlı Devleti'nde de devam ettirilmiş ve Divan-ı Hümayun olarak anılmıştır.

### 1.4. Divanı Hümayun

Divan-ı Hümayun, Osmanlı İmparatorluğu'nun en yüksek danışma ve karar organı olarak önemli bir rol oynamıştır. Bu organ, öncelikle padişahın danışmanları ve devletin yüksek memurları tarafından oluşturulmuş ve devlet işlerinin yürütülmesinde kritik bir işlev görmüştür. Divan-ı Hümayun'un kökenleri, daha önceki İslam devletlerinin teşkilat yapılarına dayansa da, Osmanlı İmparatorluğu'nun kendine özgü yapısı ve işleyişi ile bu organ, zamanla gelişmiş ve kendine has bir forma bürünmüştür. Büyük Selçuklu İmparatorluğu'nun ve diğer İslam devletlerinin teşkilat yapıları, Osmanlıların devlet yönetimindeki uygulamalarını etkilemiştir (Mumcu, 1986).

Ahmet Mumcu'nun tanımladığı gibi, Divan-ı Hümayun sadece yüksek bir danışma kurulu değil, aynı zamanda kolektif kararlar alan bir organ olarak işlev görmüştür. Burada alınan kararlar, genellikle padişahın önderliğinde gerçekleşmiş ve devletin siyasi, hukuki ve idari işleyişini yönlendirmiştir. Savaş ve barış gibi önemli meselelerde kararlar burada alınmış, ancak bu kararların ayrıntıları genellikle kaydedilmemiştir. Bu yapı, Osmanlı İmparatorluğu'nun merkezî yönetim anlayışının bir yansıması olarak da değerlendirilebilir. Divan-ı Hümayun'un işleyişi ve karar alma mekanizmaları, Osmanlı'nın bürokratik yapısının ve devlet yönetiminin önemli bir parçası olarak kabul edilir (Mumcu, 1986).

Divan-ı Hümayun, her türlü siyasi, idari, içtimai, askeri, mali ve adli sorunların çözüldüğü bir makam olup, devlet sınırları içinde yaşayan her zümrenin başvurabileceği





bir yerdi. Ayrıca, başvuru yapan kişilerin mensup olduğu dine göre adli düzenlemeler yapılmaktaydı (Çelik, 2022: 40).

Osmanlı İmparatorluğu'nun büyümesi ve kurumların gelişmesiyle birlikte Divan da gelişmiş ve üye sayısının artmasıyla bürokrasi oluşmaya başlamıştır. Divan-ı Hümayun'un klasik yapısına ve gerçek fonksiyonlarına kavuşması, Fatih Sultan Mehmet dönemiyle birlikte olmuştur. Fatih Sultan Mehmet'in ünlü kanunnamesi, bir çeşit anayasa düzeni kurmuş ve devletin belli başlı makamlarını, Divan-ı Hümayun'u da düzenlemiştir. Fatih Sultan Mehmet'in getirdiği en büyük yenilik, divanda padişahın başkanlığının kesinlikle kaldırılması ve bu işin veziriazama bırakılmasıdır. Fatih'e kadar divana hükümdarlar başkanlık etmişlerdir (Ünal, 1997: 36).

Divan-ı Hümayun, II. Mahmut döneminde kaldırılarak yerine kabine sistemine geçilmiş, Divan-ı Hümayun'un görevleri Avrupalı tarzda kurulan ve modern anlamda bakanlar kurulu olan Meclisi Hass-ı Vükela'ya verilmiştir.

### 1.5. Meşveret Meclisi

Bernard Lewis'in "Meşveret" adlı makalesi, Osmanlı İmparatorluğu'ndaki meşveret kavramının kökenlerini derinlemesine ele alır. Lewis, meşveret kavramının yalnızca Tanzimat ve Meşrutiyet dönemlerinde kullanılan bir terim olmadığını, aslında İslam'ın ilk yıllarına kadar uzandığını vurgular. Bu kavramın, Osmanlı'dan çok önceki Türk ve Moğol devletlerinde de mevcut olduğunu belirtir. Özellikle, Osmanlı Devleti döneminde meşveret uygulamasının daha belirgin ve sistematik hale geldiğini ifade eder. Bu, meşveret kurumunun tarihsel süreçte nasıl evrildiğini ve Osmanlı'da nasıl somut bir uygulama alanı bulduğunu açıklar (Lewis, 1982: 775-782).

Meşveret Meclisi, Osmanlı Devleti'nin yönetiminde önemli bir rol oynamıştır. Bu meclis, genellikle devlet işlerinin tartışıldığı ve danışma amacı güden bir yapıyı ifade ederdi. XVIII. yüzyılın sonlarından itibaren, özellikle Divân-ı Hümâyun'un etkinliğini yitirmesiyle birlikte, Meşveret Meclisi'nin önemi artmış ve daha sık toplanır hale gelmiştir. Bu dönemdeki Meşveret toplantıları, Osmanlı yönetiminde danışma ve karar alma süreçlerinde önemli bir yer tutmuştur. I. Abdülhamit, III. Selim ve II. Mahmud dönemlerinde ise bu meclisler kurumsallaşmış ve yönetim reformlarının bir parçası olarak işlev görmüştür (Şıvgın, 2003: 72).

II. Mahmud döneminde meşveret ve meclis-i meşveret yerine meclis-i şûrâ veya şûrâ meclisi terimlerinin tercih edilmesi, hem Osmanlı yönetim sistemindeki değişimleri hem de dönemin siyasal ve sosyal dinamiklerini yansıtıyor. Şûrâ, daha çok İslâmî bir kavram olarak kabul edilirken, meşveret terimi daha çok Müslüman olmayanlarla yapılan müzakereleri ifade etmekte kullanılmış. Bu, Osmanlıların İslâmî geleneklere olan bağlılıklarını ve aynı zamanda batılılarla yapılan müzakereler ile kendi iç meselelerini ayırma konusundaki tutumlarını gösteriyor. Bu dönemde kullanılan terminolojideki bu değişiklikler, hem yönetsel hem de hukuki anlamda önemli dönüşümlerin yaşandığını gösteriyor (Kütükoğlu, 1998: 326-327).

Ahmet Mumcu'nun "Osmanlı Devleti'nde Meşveret Yöntemi Demokratik Bir Gelişme Sağlayabilir miydi?" başlıklı bildirisi, Osmanlı Devleti'nde meşveret yönteminin tarihsel gelişimi ve potansiyel demokratik etkileri üzerine kapsamlı bir değerlendirme sunuyor. Bildiride, Osmanlı padişahlarının meşveret yöntemini genellikle savaş zamanlarında uyguladığı belirtiliyor (Mumcu, 1986: 3-23).



Meşveret meclisleri, özellikle Divan-ı Hümayun'a göre daha geniş bir temsil ve tartışma özgürlüğü sunar. Padişahın, meşveret meclislerinin kararlarına uyma eğilimi, bu organların demokratik yapısını güçlendirir. Ancak, Batılı benzer kurullarla karşılaştırıldığında, temsilin sınırlı olması ve katılımın dar bir çevreyle sınırlı olması, meşveret meclislerinin tam anlamıyla demokratik bir süreç oluşturduğunu söylemeyi zorlaştırır. Batılı sistemlerdeki daha geniş temsil ve daha kurumsal demokratik süreçlerle karşılaştırıldığında, meşveret meclislerinin demokratikliği daha sınırlı kalır (Çelik, 2022: 42).

Sadrazam, padişahın başvekili olarak hükümetin en yüksek yetkilisiydi, şeyhülislâm ise dini ve hukuki işlerin başındaydı. Sadaret kethüdâsı, sadrazamın sekreteri olarak işlev görüyordu. Reisülküttap, dış ilişkiler ve diplomasiyle ilgileniyordu, defterdar ise mali işlerin başındaydı. Tersane emini, tersanenin yönetiminden sorumluydu. Çavuşbaşı ve çelebi efendi ise çeşitli idari ve askeri görevleri yürütüyordu. Eski reisülküttap ve eski defterdarların meclise katılması, deneyim ve bilgi paylaşımını sağlıyordu. Toplantılara katılan diğer yüksek dereceli ulemâ, ricâl ve ocak ağaları, Osmanlı yönetim sisteminde danışma ve karar alma süreçlerinde önemli bir rol oynuyordu. Bu, kararların daha geniş bir perspektiften değerlendirilmesini sağlıyordu (Akyıldız, 1993: 178).

Meşveret Meclisi'nin toplantıları oldukça esnek bir yerleşim düzenine sahipti. Bu durum, meclisin çeşitli yerlerde toplanabilmesini sağlarken, aynı zamanda savaş gibi olağanüstü durumlarda hızla hareket edebilme yeteneğini de destekliyordu. Bu çeşitlilik, meclisin etkili bir şekilde hizmet verebilmesi için önemli bir avantaj sağlıyordu. Özellikle savaş zamanlarında ve padişahın huzurunda yapılan toplantılar, hızlı ve etkin karar alma süreçlerini desteklemek amacıyla kullanılıyordu (Çelik, 2022: 49).

Meşveret Meclisleri, karar alma süreçlerine alanında uzman kişilerin ve toplumda saygınlığı olan bireylerin dahil edilmesiyle etkili çözümler sunulmasına olanak tanımıştır. Bu meclisler, toplumun farklı kesimlerinin görüşlerini ve deneyimlerini bir araya getirerek daha kapsamlı ve adil kararlar alınmasına katkıda bulunmuştur. Aynı zamanda, bu tür geniş katılımlı süreçler, alınan kararların toplum tarafından daha kolay benimsenmesini ve uygulanmasını sağlamıştır. Toplumda saygınlığı olan kişilerin karar süreçlerine dahil edilmesi, kararların toplumsal destek ve katılım açısından daha güçlü bir temel üzerine inşa edilmesine yardımcı olmuştur (Akyıldız, 2004: 430).

III. Selim'in reform çabaları, Osmanlı İmparatorluğu'ndaki devlet yapılanmasını modernize etmeyi amaçlıyordu. Meşveret Meclisi'nin kurulması, bu çabaların bir parçasıydı ve III. Selim, bu meclisin etkinliğini artırmak ve devlet yönetiminde daha fazla danışma ve katılım sağlamak istiyordu. Bu bağlamda, yerli ve yabancı uzmanlardan danışmanlık olarak çeşitli reform önerilerini incelemeye aldı (Tanör, 1996: 26). Ancak, Meşveret Meclisi II. Mahmud'un son yıllarında etkinliğini yitirmiş ve kurumsallaşamamış, bu nedenle imparatorluğu parlamentolu bir sisteme taşıyamamıştır.

## 2. TANZİMAT DÖNEMİ MERKEZİ DANIŞMA MECLİSLERİ

Tanzimat dönemi, Osmanlı İmparatorluğu'nun modernleşme çabalarının yoğun olarak yaşandığı bir dönemdi ve bu süreçte meclislerin rolü oldukça önemliydi. Stanford Shaw'un Tanzimat dönemi meclislerini değerlendirmesi, bu dönemin siyasi ve sosyal yapısının anlaşılmasına büyük katkı sağladı. Meclislerin çalışma yöntemleri, yetkileri ve müzakereleri, Osmanlı İmparatorluğu'nun batılılaşma sürecindeki dönüşümü ve modernleşme çabalarını yansıtır. Meclislerin, Divan-ı Hümayun'un etkisizleşmesiyle



birlikte “parlamento” anlamında kullanılmaya başlanması, bu dönemin sosyal ve siyasi değişimlerinin bir yansımasıdır. Tanzimat dönemi meclislerinin incelenmesi, Osmanlı İmparatorluğu'nun batılılaşma sürecini ve bu süreçteki sosyal ve siyasi değişimleri daha iyi anlamamıza yardımcı olur (Shaw, 1990: 11-16).

## 2.1. Dar-ı Şura-yı Askeriye ve Dar-ı Şura

Manastırlı Selim Satı Paşa, Mısır Ordusu'nda miralay rütbesiyle görev yaparken, 1832 yılında İstanbul'a firar etmiş ve Mehmet Ali Paşa'nın kurmuş olduğu Divan-al Cihadiye benzeri bir yüksek askeri Şûrâ kurulması önerisini padişaha iletmıştır. Bu önerinin kabul edilmesi üzerine, Dâr-ı Şûrâ-yı Askeri'nin kuruluş çalışmaları başlamış ve 7 Şubat 1837 tarihinde kuruluşu ilan edilmiştir. Eski Saray'ın Taht Kapısı Beyazıt Kapısı'nın sol tarafındaki bina, Şûrâ için toplantı yeri olarak belirlenmiştir (Yaramış, 2002: 139).

### Dâr-ı Şûrâ-yı Askeri'nin Nizâmnâmesi:

**Birinci Bölüm:** Askerlik işleri, Şahsiyyat (askere alma, eğitim, teftiş ve disiplin), La-büddiyyat (askerlerin temel ihtiyaçlarının karşılanması), ve Maliyyat (askeri ihtiyaçların karşılanması) olmak üzere üç kısma ayrılmıştır. Bu işlerin Serasker'e bağlı dairelerce yürütüldüğü belirtilmiştir (Tunalı, 2003: 17).

İkinci Bölüm: Dâr-ı Şûrâyı Askeri'nin kurulma zorunluluğu, askerlik ile ilgili yasaların ihlali ve memurların şahsi uygulamaları nedeniyle ortaya çıkan sorunların çözülmesi amacıyla açıklanmıştır.

**Üçüncü Bölüm:** Dâr-ı Şûrâ-yı Askeri reis ve üyelerinin görevleri belirtilmiştir. Askeri sınıfın ileri gelenlerinden en az bir kişinin Şûrâ'da bulunması zorunludur. Reisin görevleri arasında Şûrâ usulünün uygulanması ve aykırı hareket edenlerin uyarılması yer alır.

**Beşinci Bölüm:** Şûrâ reisinin emri altında bir yüzbaşı, bir mülazım ve yeterli sayıda küçük rütbeli subay ve askerden oluşan bir karakol teşkil edilmiştir. Karakolun temel görevi, Şûrâ'nın nizâmnâmelerini korumak ve Şûrâ'ya işi olmayan kimselerin girmemesini sağlamaktır.

**Yedinci Bölüm:** Görüşmeler sırasında uyulması gereken kurallar belirlenmiştir. Toplantı odasında kahve ve tütün içmek yasaktır.

**Sekizinci Bölüm:** Reis ve üyelerin uyması gereken teşrifât kuralları açıklanmıştır. Zaman kaybına yol açacak selamlaşmalar yasaklanmış ve Şûrâ reisine özel ayrıcalıklar tanınmıştır.

**Dokuzuncu Bölüm:** Şûrâ'nın ne zaman toplanacağı, üyelerin ve görevlilerin nerede oturacakları, görüşmelerin nasıl yapılacağı ve kararların nasıl alınacağı açıklanmıştır.

Onuncu Bölüm: Şûrâ üyelerinin kişilikleri hakkında olumlu bir tablo çizilerek olumsuz hareketlerden uzak durmaları gerektiği belirtilmiştir.

## 2.2. Meclis-i Vâlâyı Ahkâm-ı Adliye

19. yüzyıl, Osmanlı İmparatorluğu'nun sarsılan devlet nizamının yeniden düzenlenmesi çabalarıyla geçmiştir. Bu dönem yapılan düzenlemelerde dikkat çekici unsurların başında, düzenlemelerin merkezinde esasında bir batılılaşma yöneliminin





yatıyor olmasıdır. Devletin içinde bulunduğu sistem krizini aşmaya çalışan Osmanlı bürokratları batının kurum ve uygulamalarının ikamesi yoluyla bir çıkış sağlama amacı güdüldü. Yayımlanan Tanzimat ve Islahat fermanlarının içeriği bu yönelimi net bir şekilde yansıtmaktadır (Çelik, 2022: 53).

II. Mahmud devrinde gerekli kararname ve nizamnameleri (tüzük) hazırlamak, yargı kararlarını temyiz etmek, idarenin icraatının yasallığını denetlemek için 24 Mart 1838'de Meclis-i Valâ-yı Ahkâm-ı Adliye (Adlî Kararlar Yüksek Kurulu) kuruldu. Bunun yanı başında idareyi istişarî bir organ olarak düzenleyecek bir Dar-ı Şûra-yı Bab-ı Ali kurulmuştu (Ortaylı, 2008: 418).

Meclis-i Valâ-yı Ahkâm-ı Adliye'nin kurulması ile Dâr-ı Şûrâ-yı Askeri'nin aldığı kararların onayı sürecinde değişiklik olmuştur (Cevad, 1297: 61-66). Şûrâ kararlarını içeren mazbatalar Serasker aracılığıyla bu kuruluşa gönderilmeye başlanmıştır. Meclis-i Valâ, dahili, harici, mali ve askeri konular hakkında hazırlanan mazbataları tekrar görüşmek ve eksiklerini tamamlamakla görevliydi. Askeri konularda bilgili kişilere ihtiyaç duyulmuş ve askeri sınıfın ileri gelenlerinden bazı kişiler bu meclise üye olarak atanmıştır (Seyitdanlıoğlu, 1994: 63-64).

1868 yılına kadar görev yapacak olan Meclis-i Ahkâm-ı Adliye üç daireye ayrılmıştır. Bu dairelerden “Kanun ve Nizamât Dairesi” kanun ve nizamnameleri hazırlayacak, “Umur-ı İdare-i Mülkiye Dairesi” idari işleri kararlaştırarak uygulanması için çalışacak, “Muhakemat Dairesi” ise idari yargıya ve yüksek temyize bakacaktır (Görelî, 1953: 13-14).

Bilhassa ilk dönemlerinde Meclis-i Alî olarak da anılmakta olan Meclis-i Vâlâ kuruluşunun ilanından hemen sonra ise 31 Mart 1838 yılında II. Mahmut ve Şeyhülislam'ın da bulunduğu bir törenle faaliyetine başlamıştır. Meclis-i Vâlâ kuruluşundan itibaren haftanın Cuma günleri dışında haftanın ilk dört günü düzenli bir şekilde toplanmıştır. Ayrıca bu meclisin alt birimleri sıfatıyla görev yapan iki meclis daha yer almıştır. Bunlar: Veziri azama danışmanlık vazifesi görmek üzere Dâr-ı Şûrâ-yı Bâb-ı Alî ve askeri düzenlemelerle ilgili olarak hizmet vermesi için Dâr-ı Şûrâ-yı Askerî'dir (Çelik, 2022: 53).

Meclis-i Dar-ı Şûra-yı Askeri Şûra üyeleri halk tarafından seçilmemiştir. Üyeler sivil yönetim, ulemâ, ordu ileri gelenleriyle Müslüman olmayan cemaat örgütlerinin temsilcilerinden seçilen kişilerdi (Berkes, 1978: 219).

Meclis-i Vâlâyı Ahkâm-ı Adliye'nin kuruluşuna ilişkin yayınlanan hattı hümayunda meclisin oluşturulma amaçları da belirtilmiştir. 1843'te Meclis-i Vâlâyı Ahkâm-ı Adliye'de yapılan değişikliklere, düzenlemelere dair hattı hümayun pusulası gönderilmiştir (COA, HR.SFR.3.5-109, M-08-11-1843: 1).

Meclis-i Vala-i Ahkâmı Adliye'de görüşülen ve müzakere edilen bazı konular ise şu şekildedir:

Meclisi Vala'da hazinenin ıslahı ve düzgün bir şekilde çalışılması yapılan müzakereler padişaha taktim edilir ve daha sonra münasip görüldüğü takdirde uygulamaya konurdu (COA, MB.İ..., 4-29, H.02-05-1265: 1).

Darphane-i Amire'de imal edilen nişanlar ve eşyaların masrafları maliye hazinesinden ödenir ve bu konuda aynı şekilde Meclis-i Vala'nın verdiği kararlar neticelenirdi (COA, A.MKT. MVL., 4-31, H-04-03-1263: 1).



Osmanlı Devleti kendisine bağlı eyaletlerden düzenli olarak vergilerini tahsis ederdi. Nitekim bu eyaletlerde alınan vergi tahsisi gerekli yerlere ulaşmadığı zamanlarda ise bu konu Meclisi Vala'ya intikal eder ve bu meselenin çözümü için de Darphane Amir-i Nezaretine, Meclisi Vala tarafından buyruk verilirdi (COA, A.MKT.MVL., 4-41, H-06-03-1263: 1-3).

Bilindiği üzere şeyhülislamlık, sadrazamlık makamından sonra gelen en önemli makamlara arasında yer almaktadır. Devlet içindeki müftüler, imamlar hepsi şeyhülislamlık makamına bağlıdır. Bunlarla alakalı yargılama ve cezai işlemler Meclis-i Vala-i Ahkâmı adliyede görüşülürdü. Nitekim olası hallerde ahkam-ı adliyede bu bahsi geçen durum çözülemese, çoğunlukla Meclis-i Valay-ı Ahkamı Adliye ile Meşihat-ı İslamiye de birlikte hareket edip ve istişare edilerek görüş ortaklığı sağlamak maksadıyla ortak karar varılırdı (COA, C.ZB., 3-139, H.22-03-1283: 1).

Medreselerde vazifeli müderrisler ve medrese talebeleri hakkındaki hükümler de Meclis-i Valay-ı Ahkamı Adliye'nin kararı ve Şeyhülislamlık tensibi ile neticelendirilirdi (COA, C..MF..5-212, H-11-03-1283: 1).

Meclis-i Valay-ı Ahkâm adliye reisi yani başkan seçimi ise, Hariciye ve Maliye Nazırlığında vazifeli bulunan üyelere de yapılmıştır (COA, 21-49-5, HR. MKT.00021.00049.001, H.19-09-1264: 1-6).

Meclis-i Vala-ı Ahkâmı adliyede tüccarların ticari faaliyetleri, denizlerdeki vapur şirketlerin durumu ve bunlara izin verilir verilemeyeceği gibi konularda da kararlar verilirdi (COA, C.. İKTS, 3-43, H-10-07-1280: 1-2).

Meclis-i Vala-i Ahkâmı adliyede görüşülen başka bir konu ise rüşvet, iltimas, zimmetine para geçirme gibi meselelerdi. Kazalar' da, eyaletlerde zimmetine para geçiren memurların rütbe ve memuriyetleri ellerinden alınır ve bu kurumlardan mahrum edilir, zimmetlerine geçirdikleri meblağın iki katı para alınır (COA, C..ZB., 4-155, H-10-01-1283: 1) veya duruma göre bu meblağın ölçüsü de değişebilirdi.

Osmanlı devleti çok uluslu bir yapıya sahip olduğu için bünyesindeki reyanın da haklarını koruma mecburiyetindeydi. Burada yaşayan reyanın durumu Meclis-i valay-ı ahkamı adliyede istişare ile karar verilir ve uygun görülmesi durumunda, Meclis-i valay-ı ahkamı Adliye'nin onayı ile orada bulunan meclis tarafından konunun hal edilmesi için yetkilendirme de verilirdi. Mesela Arnavut reyasından olan ve sürgünde iken Konya'da vefat eden Ahmet Dino'nun birçok kimseye borcu olduğundan ve hazineye de zimmeti olduğundan dolayı bu meselenin çözümü için Meclis-i Valay-ı Ahkamı Adliye'nin kararı ile Manastır Meclisinde görüşülmesi kararı alındı (COA, C.. ADL.4-216, H-17-02-1267, s.1).

Meclis-i Valay-ı Ahkamı Adliye'nin Müslüman olamayanların devlet topraklarında inşaat yapımları, imar faaliyetlerinde bulunabilmeleri için, devlete verecekleri belirli bir meblağ karşılığında izin verilir ve Meclis-i Valay-ı Ahkamı Adliye'nin kararı ile olurdu (COA, C..İKTS, 6-298, H-29-07-1274: 1-2).

Meclis-i Vala-ı Ahkamı Adliye'nin odalarının kömür, yakıt gibi temel ihtiyaçları sadaret müsteşarının yazısıyla masarifat nazırına bildirilir ve bu şekilde odaların ihtiyaçları karşılanırdı (COA, A.MKT. 5-72, H-16-10-1258: 1).

Meclis-i Vala-i Ahkâm Adliye'de Devlet toprakları bünyesinde yer alan ormanlık alanlarla ilgili yasalar ve adli yaptırımlarla korunma altına alınmıştır. Buna göre ormanlık



alanlarda ticari maksatlı ağaç kesimi yasaklanmış ve bu duruma aykırı davranışlar hakkında meclisi Vala-ı Ahkâmı Adliye tarafından tespit edilerek ve haklarında cezai işlemler uygulanmıştır (COA,C..İKTS, 2-65, H-10-03-1270: 1)

Bu meclisin yetkileri ve sorumluluk sahası 1868'de Divan-ı Ahkâm-ı Adliye ve Şura-yı Devlet adıyla oluşturulan iki kuruma paylaştırılmıştır. Divan-ı Ahkâm-ı Adliye bugünkü Yargıtay'ın, Şûrâ-yı Devlet ise bugünkü Danıştay'ın kökenini oluşturmuştur (Üçok ve diğerleri, 1982: 346).

Şura-yı Devlet taşra meclisleriyle yakın işbirliği halinde alışıra reformların yürütülmesindeki öncülüğünü sürdürmüştür.

Tanzimatçılar ve bazı Osmanlı aydınlarının ıslahatların uygulanamaması gerekçesiyle Meclis-i Vâlây-ı eleştirisi ve kuvvetler ayrılığı fikrinin giderek Osmanlı'yı etkisi altına alması, devlet teşkilatında yeni düzenlemelere gidilmesini gündeme getirmiştir.

### 2.3. Meclisi Ali Tanzimat

Sultan II. Mahmud döneminde kurulan ve Gülhane Hattı Hümayunu sonrasında geliştirilen Meclisi Ahkâmı Adliye, 1854'te Kırım Savaşı sırasında yetkileri bakımından iki meclise ayrıldı: Meclisi Ali-i Tanzimat ve Meclisi Vâlâyı Ahkâmı Adliye (Üçok ve diğerleri, 1982: 325).

Meclisi Ali-i Tanzimat, Islahat Fermanı ile ilgili düzenlemeleri yerine getirmekle görevlendirildi, diğer yandan Meclisi Vâlâyı Ahkâmı Adliye ise daha çok adaletle ilgili konularla ilgilenecekti. Bu meclis, devlet işlerinin ıslahı için gerekli usul ve nizamları müzakere etme, nezaret ve dairelerce düzenlenen layihaları tetkik etme ve tasdik etme gibi yetkilere sahipti. Ayrıca, çıkarılan bir kanunun yürürlükten kaldırılması yalnızca bu meclisin muvafakatiyle mümkün oluyordu. Vükela heyetinin suistimallerine dair muhakemeleri de bu meclis yürütüyordu (Arslan, 1991: 75).

Padişah, bu meclislerin kurulmasıyla birlikte Vezir-i Azam ve Şeyhülislam'ın yetkilerini kısıtlayarak yetkileri daha geniş bir çerçeveye dağıttı. Bu uygulama, sorumluluğun paylaşıldığı ve merkezîyetçiliğin denetim altında tutulduğu bir düzeni temsil ediyordu. Her kurum, danışman olan bir meclisle çalışıyordu ve nihai kararlar yine merkezî idare tarafından alınıyordu. Taşra idaresinde de benzer meclisler kuruldu ve bu meclislere yerel kişiler üye olarak seçildi. Vergi toplama gibi düzenlemeler hakkında görüşmeler yapıldı (Arslan, 1991: 75).

1855 yılında, Meclisi Ali-i Tanzimat'tan sonra, devletin en yüksek danışma organı olarak Sadrazamın başkanlığında Heyeti Vükela ve Meclisi Ali'i Umumi kuruldu. Bu meclis, Tanzimat Meclisi tarafından hazırlanan belgeleri yeniden inceleyip tasdik etme görevini üstlenmişti. Meclis düzenli toplantı tarih ve saatine sahip olmaksızın, sadece gerektiğinde toplanarak kanun ve nizamname layihalarını karara bağlayıp Padişaha sunmakla yükümlüydü (125. Yıl Danıştay (1868-1993), 1993: 5).

#### 2.3.1. Meclisi Valayı Ahkâmı Adliye İle Meclisi Ali Tanzimat'ın Birleştirilmesi

1861 yılında Osmanlı İmparatorluğu'nda önemli bir değişiklik yaşandı. Sultan Abdülmecit döneminin sonlarında, İngiliz elçisi tarafından gönderilen bir muhtıra ile Meclisi Vâlâyı Ahkâmı Adliye (Adliye Meclisi) ve Meclisi Tanzimat'ın birleştirilmesi



önerildi. Bu birleştirme, Meclisi Ahkâmı Adliye'nin Meclisi Tanzimat'a ilhak edilmesiyle gerçekleşti (125. Yıl Danıştay (1868-1993), 1993: 6).

Bu dönemdeki buhranı gerekçe gösteren İngiliz elçisi, Islahat Fermanı'nın uygulanmasını denetleyecek, hem istişari hem de icrai ve adli yetkilere sahip yeni bir meclis kurulmasını önerdi. Bu öneri Babıâli tarafından dikkate alındı ve Meclisi Tanzimat ile Meclisi Ahkâmı Adliye birleştirildi.

Yeni düzenleme ile Meclisi Ahkâmı Adliye'nin görev ve yetkileri yeniden belirlendi. Bu düzenlemeyle, Meclisi Ahkâmı Adliye üç daireye ayrıldı: bir mülki idare, bir kanun ve nizamlar, ve bir de yargılama işlerine bakmak üzere. Bu değişiklikler, Osmanlı yönetim ve yargı sisteminin modernizasyonuna yönelik adımları temsil ediyordu.

#### **2.4. Şurayı Devlet**

Şûrâ-yı Devlet, Osmanlı İmparatorluğu'nda idari ve adli işlerin ayrılması amacıyla kurulan bir meclistir. 1868'de kurulmuş olan bu kurum, Avrupa'dan gelen değişim modellerinin etkisiyle idari reformlar gerçekleştirmiştir (Canatar ve diğerleri, 1998: 111-116). Şûrâ-yı Devlet'in kuruluşu, taşra yönetiminde sağlanan idari ve adli ayrımın merkeze taşınması ihtiyacıyla şekillenmiştir. Bu kurum, kuvvetler ayrılığı ve idari yargının temellerini atarak, merkezî idarede de benzer düzenlemeler yapılmasını sağlamıştır (Arslan, 1991: 75).

Kuruluşun ilk toplantısı 10 Mayıs 1868'de Bâb-ı Âli'de yapılmış ve Sultan Abdülaziz, hükümetin temel görevlerinin vatandaşların hürriyetini ve refahını sağlamak olduğunu belirtmiştir. Şûrâ-yı Devlet'in, yasama ve yürütmeden ayrılarak adaletin sağlanmasında önemli bir rol üstlenmesi hedeflenmiştir (Mutaf, 599-609).

Şûrâ-yı Devlet'in görevleri arasında hükümetin çeşitli bakanlıklarına danışmanlık yapmak, kanun ve yönetmelikleri hazırlamak ve yorumlamak, idari davalara bakmak ve memurları yargılamak yer almaktadır. Ayrıca, adli işlemlerden ve yürütmeden bağımsız bir şekilde çalışarak, bürokratik işlemleri yürütmekle sorumludur (Shaw, 1990: 299).

Kurumun yapısında, daireler ve görevleri de bulunur. Daireler arasında danışmanlık hizmeti verenler ve yargılamayı gerçekleştirenler olmak üzere ayrımlara gidilmiştir (Mutaf, 37). Şûrâ-yı Devlet'in yargı yetkileri sınırlı olmakla birlikte, zaman içinde çeşitli değişikliklere uğramış ve 1922'de Osmanlı İmparatorluğu'nun sona ermesiyle birlikte bu kurum da kapanmıştır. Cumhuriyet döneminde ise Danıştay adıyla yeniden yapılandırılmıştır (Canatar ve diğerleri, 1998: 122).

### **3. SONUÇ**

İlk Türk devletlerinden itibaren yönetim erkini tam olarak paylaşamasa da hükümdara danışmanlık yapan kurullar hep olmuştur. Bulunduğu döneme, şartlara ve devletin yapısına bağlı olarak küçük değişimler gösterse de istişare kurumuna her dönemde önem verilmiştir. Bu durum İslam öncesi Türk devletlerinde Kurultay, Toy, Kengeş şeklinde, Türk İslam devletlerinde Divan, şura şeklinde olmuştur.

Osmanlı Devletinde kuruluş döneminde itibaren var olan Divan – sonraki adıyla Divanı Hümayun- tek başına bir yetkisi olmamasına rağmen padişah ile birlikte düşünüldüğünde devletin yönetim organıdır. Divanı Hümayun padişah ile birlikte yasama, yürütme ve yüksek yargı yetkilerini kullanmıştır.



Özellikle XVII. yüzyıldan itibaren duraklamanın baş göstermesi ile birlikte istişare kurumuna daha fazla önem verilmeye başlanmıştır. Devletin içinde bulunduğu sorunların çözümü için padişahların oluşturduğu danışmanlardan oluşan heyetler çeşitli lahiya, risale ve raporlar hazırlamışlardır. Özellikle XVII. yüzyılda IV. Murat'a sunulan Koçi Bey Risalesi ve Katip Çelebi'nin hazırladığı Fezleke eserleri buna en önemli örneklerdir.

XVIII. yüzyıldan itibaren kaybedilen savaşlar ve batılılaşmanın etkisiyle padişahlar geniş kapsamlı danışma kurulları oluşturmuşlardır. Bu dönemden itibaren artık danışma kurulları süreklileşmeye ve resmileşmeye de başlamıştır. I. Abdülhamid'den itibaren başlayan "Meşveret Meclisi" kavramı bir sonraki padişah III. Selim döneminde tam işlevli bir kuruma dönüşmüştür. III. Selim Nizamı Cedit adıyla başlattığı ıslahat sürecinde Meşveret Meclisi'nin hazırladığı Layihalara göre hareket etmiştir.

XIX. yüzyılın başlarından itibaren II. Mahmud tarafında kurulan "Meclisi Valayı Ahkâmı Adliye" ve "Darüşuayı Askeri" ile birlikte danışma meclisleri artık tamamen Osmanlı devlet yönetiminin bir parçası olmuştur.

Tanzimat döneminde Sultan Abdülmecid döneminde kurulan "Meclisi Ali Tanzimat" padişahın yanında adeta bir karar organı gibi çalışmış, adli, idari, askeri birçok yetkiye sahip olmuştur. Bu dönemde Divanı Hümayunun artık kaldırılmış olması ve yerine kurulan Nazırlıkların birer bakanlık şeklinde olması hepsinin üstünde bir denetim mekanizmasını zorunlu kılmıştır.

Yine Tanzimat döneminde kurulan ve devlet idaresini tümüyle denetleyen ve günümüz Danıştay kurumunun öncülü olan "Şûrâ-yı Devlet" kurumu kendi döneminde devletin en etkili kurumu olmuştur.

Osmanlı Devletinde I. Meşrutiyet'in ilanı ile birlikte resmen anayasal düzene geçilmiş, Türk tarihinin ilk anayasası olan "Kanunuesasi" ilan edilmiştir. Anayasal düzene geçişle birlikte parlamento açılmış ve "Meclisi Ayan", "Meclisi Mebusan" şeklinde iki meclis oluşturulmuştur. Özellikle Meclisi Ayan direk padişah tarafından atanan bir danışma organı olmuştur. Yasama ve yürütmenin başında doğrudan padişah olsa da fiilen yasama, yürütme, denetleme kurulları ayrılmıştır. Bu dönemde oluşturulan "Meclis-i Âli-i Umûmi" dönemin ekili danışma organlarından. Ancak bu makalenin dönem sınırlaması ağırlıklı olarak Tanzimat dönemi olduğu için makalede bu meclislere ayrıntılı değinilmemiştir.

## REFERENCES

- Ahmed Cevad, (1297). Tarih-i Askeri-i Osmani cilt:I, c. IV İ.Ü.K, Tarih Yazmaları no: 6127, s: 61-66, İstanbul.
- Ahmed Mahir, (1328). İslamiyet, Meşveret, İstanbul.
- Ahmed Tevhid, (Şubat 1324). "Divan", İstişâre Mecmuası, sy. 23, s.1057-1061.
- Akyıldız, A. (1993). Tanzimat Dönemi Osmanlı Merkez Teşkilatında Reform, Eren Yayıncılık, İstanbul.
- Akyıldız, A. (2004). Osmanlı Bürokrasisi ve Modernleşme, İletişim Yayınları, İstanbul.
- Akyıldız, A. (2004). TDV İslam Ansiklopedisi, s. 430.
- Akyüz, V. (1991). Hilafetin Saltanata Dönüşmesi, Dergâh Yayınları, İstanbul.





- Akyüz, V. (1998). Kur'an'da Siyasi Kavramlar, İstanbul Kitabevi.
- Emin, A. H. (1324). "Delâil-ü Meşveret", Sırat-ı Müstakim, c. I, sy. 2, s. 26-27. İstanbul.
- Arslan, S. (1991). Tanzimat Döneminin Yarattığı Bir Yargı Organı Şura-yı Devlet, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Prof. Dr. Jale G. Akipek'e Armağan, Konya.
- Arıkan, Z. (1966). "Divan-ı Hümayun", İ.Ü. Edebiyat Fakültesi Mezuniyet Tezi, İstanbul.
- Aydın, A. A. (1992). "İslam'da Şûrâ'nın Manası, Yeri ve Önemi", İslamî Yönetimin Temeli: Şûrâ, Vefa Yayıncılık İstanbul.
- Aydın, M. Â. (1999). Türk Hukuk Tarihi, 3. baskı, Beta Basım, İstanbul.
- Aykaç, M. (1997). Abbâsi Devleti'nin İlk Dönemi İdarî Teşkilâtında Dîvânlar (132-232/750- 847), Türk Tarih Kurumu, Ankara.
- Berkes, N. (1978). Türkiye'de Çağdaşlaşma, İstanbul.
- Canatar, M., Baş, Y. "Şûra-yı Devlet Teşkilatı ve Tarihi Gelişimi", OTAM, S.IX, 1998, ss.111-116
- Cin, H., Akyılmaz, G. (2003). Türk Hukuk Tarihi, Sayram Yayınları, Konya.
- COA, HR.SFR.3..., 5-109, M-08-11-1843, s.1
- COA, MB.İ..., 4-29, H.02-05-1265, s.1
- COA, A.MKT.MVL., 4-41, H-06-03-1263, s.1-3
- COA, C.ZB., 3-139, H.22-03-1283, s.1
- COA,C..MF..5-212, H-11-03-1283,s.1
- COA, 21-49-5, HR. MKT.00021.00049.001, H.19-09-1264, s.1-6.
- COA, C.. İKTS, 3-43, H-10-07-1280, s.1-2
- COA, C..ZB., 4-155, H-10-01-1283, s.1
- COA, C..İKTS, 6-298, H-29-07-1274, s.1-2
- COA, A.MKT. 5-72, H-16-10-1258, s.1
- COA,C..İKTS, 2-65, H-10-03-1270, s.1
- COA, A.MKT. MVL., 4-31, H-04-03-1263, s.1.
- Çelik, B. (2022). Yüksek Müdafaa Meclisinden Milli Güvenlik Kuruluna, Basılmış Doktora Tezi, Nobel Yayınevi, Ankara.
- Çelik, B. (2022). Osmanlıdan Cumhuriyete Geçişte Siyasal İslam, Basılmış Master Tezi, Nobel Yayınevi, Ankara.
- "Divan", İslam Ansiklopedisi, İstanbul: Diyanet Vakfı, 1994, c. IX, s. 377-387.
- Gezgin, A. G. (2002). "Türk-İslâm Devletlerinde Şûrâ", Türkler, Güzel, H. C., Çiçek K. ve
- Koca S. (ed.), Yeni Türkiye Yayınları, c. V, s. 203-209. Ankara.
- Görelî, İ. H. (1953). Devlet Şûrâsı, Yeni Matbaa, Ankara.
- <https://islamansiklopedisi.org.tr/sura/2018>.
- Kafesoğlu, İ. (1995). Türk Milli Kültürü, İstanbul,



- Kalaycıoğlu, E. ve Sarıbay, A. Y., (1986). “Tanzimat: Modernleşme Arayışı ve Siyasal Değişme”, Türk Siyasal Hayatının Gelişimi, E. Kalaycıoğlu ve A. Y. Sarıbay (ed.), s. 9-29, İstanbul.
- Kaynar, R. (1985). Mustafa Reşit Paşa ve Tanzimat, 2. baskı, Türk Tarih Kurumu, Ankara.
- Kütükoğlu, M. S., (1998). Osmanlı Belgelerinin Dili, 2. baskı, Kubbealtı Neşriyat, İstanbul.
- Lewis, B. (1982). “Meşveret”, Tarih Enstitüsü Dergisi, sy. 12, s. 775-782, İstanbul.
- Merçil, E. (2008). Selçuklular ‘da Devlet Teşkilatı, İslam Ansiklopedisi, s. 172
- Mumcu, A. (1986). Hukuksal ve Siyasal Karar Organı Olarak Divan-ı Hümayun, 2. baskı, Birey ve Toplum Yayınları, Ankara.
- Mumcu, A. (1986). “Osmanlı Devleti’nde Meşveret Yöntemi Demokratik Bir Gelişme Sağlayabilir Miydi?”, Türkiye Demokrasi Hareketleri Konferansı 6-8 Kasım 1985, Ankara, Hacettepe Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Dergisi, c. IV, sy.1, s. 3-23, Ankara.
- Mustafa, N. A., (1990). İslam Siyasi Düşüncesinde Muhalefet, çev. Akyüz, V. İz Yayıncılık, İstanbul.
- Mutaş, A. (2002). “Şûra-yı Devlet (1868-1922)”, Türkler, Güzel H. C., Çiçek K. ve Koca S. (ed.), Yeni Türkiye Yayınları, c. XIII, s. 599-609, Ankara.
- Ögel, B. (2002), “Devlet Meclisi ve Kurultay”, Türkler, Güzel H. C., Çiçek K. ve Koca S. (ed.), Yeni Türkiye Yayınları, c. II, s. 874-887, Ankara.
- Özkan İ. (1977). “Hunlar, Göktürkler ve Uygurlarda Geleneksel Festival ve Eğlenceler”, İ.Ü. Tarih Dergisi, sy. 31, s. 29-36, İstanbul.
- Seyitdanlıoğlu, M. (1994). Tanzimat Devrinde Meclis-i Vâlâ (1838-1868), Türk Tarih Kurumu, Ankara.
- Shaw, S. J., (Nisan 1990 - Mayıs 1990). “XIX. Yüzyıl Osmanlı Reform Hareketinde 1876 Öncesi Merkezi Yasama Meclisleri I-II”, Tarih ve Toplum Dergisi, s. 76, s. 11-16; s. 77, s. 40-47.
- Sönmez, Â. (1984). Şûrâ ve Rasûlullahın Müşâveresi, İnkılâb Yayınları, İstanbul.
- Şıvgın, H. (2003). “Kanun-ı Esasiye Geçiş Süreci” Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı Dergisi, 145.
- Tanör, B. (1992). Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, Der Yayınları, İstanbul.
- Tunalı, A. C. (2003) Tanzimat Dönemi’nde Osmanlı Kara Ordusunda Yapılanma (1839-1876) yayınlanmamış doktora tezi, Ankara Üniv. Sosyal Bilimler Enstitüsü, s.17, Ankara.
- Ortaylı, İ. (2008). Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi. 3., Cedit Neşriyat, s. 418, Ankara.
- Üçok, C., Mumcu, A. ve Bozkurt, G. (1996). Türk Hukuk Tarihi, 8. baskı, Savaş Yayınevi, Ankara.
- Ünal, M. A. (1997). Osmanlı Müesseseleri Tarihi, s. 36, Isparta.
- 125. Yıl Danıştay (1868-1993), (1993). Danıştay Yayınları, , s.6, Ankara.