

TÜRK DEVLET YÖNETİMİ GELENEĞİNDE İSTİŞARE FONKSİYONU: GEÇMİŞTEN GÜNÜMÜZE BİR ANALİZ*

CONSULTATION FUNCTION IN THE TRADITION OF TURKISH STATE ADMINISTRATION:
AN ANALYSIS FROM THE PAST TO PRESENT

Ferit İZCİ¹
Zeynep KARHAN²

Öz

Türkler ilk yerleşim yerleri olan Orta Asya'dan başlayarak günümüze kadar farklı coğrafyalarda birçok devlet kurmuş köklü bir medeniyetin temsilcisi olan bir millettir. Gerek İslamiyet'in kabulünden önce gerekse de İslamiyeti kabul ettikten sonra kurulan bu devletlerin birçoğunun uzun ömürlü ve benzer teşkilat yapısına sahip olmaları ortak bir devlet geleneğinin olduğunu göstermiştir. Bu geleneğin başında devletin kurulma amacı gelir. Türklerde devlet, halka haktan alınan yetki ile adil bir düzen oluşturarak hizmet etmekle mükellef bir kurum olarak ortaya çıkmıştır. Dolayısıyla Türk devletlerinde yöneten ve yönetilenler arasındaki denge her dönem kanunlarla şekillenmiş bir sistem olarak tezahür etmiştir. İslamiyet'in kabulünden önce töre, İslamiyet'in kabulünden sonra ise törenin devamı niteliğinde olan örf-i kanunların yanında temelini İslam hukukundan alan şer-i kanunların, başta yönetenler olmak üzere herkesi bağlayıcı özelliğe sahip olması, devletin var olma amacı ile bütünsel bir ilişki kurmaktadır. Türk devletlerinde kanunların bağlayıcılığının yanında Türk siyasal hayatına yön veren ve gelenekselleşen kurumlar da bulunmaktadır. Bu kurumların başında ise istişare meclisleri gelmektedir. İslamiyet öncesi Türk devletlerinde kurultay ve toy olarak adlandırılan bu kurumlar İslamiyet'in kabulünden sonra idari yapı içinde divan ve meşveret meclisleri olarak yer almıştır. Bu çalışmada ilk Türk devletlerinden başlamak üzere Selçuklular, Devlet-i Aliyye-i Osmaniye ve Türkiye'nin yeni yönetim modeli olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde istişare kurumlarının geçirdiği değişim analiz edilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Kamu Yönetimi, İslamda Yönetim, Türklerde Yönetim, İstişare Geleneği, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi

* Bu Çalışma, 2-4 Haziran 2022 tarihleri arasında Bakü/Azerbaycan'da düzenlenen INCSOS VII Karabağ Uluslararası Sosyal Bilimler Kongresi'nde sözlü olarak sunulan bildirinin genişletilmiş halidir.

¹ Prof. Dr. Van YYÜ İİBF, ferit.izci@yyu.edu.tr, ORCID: [0000-0001-6383-1280](https://orcid.org/0000-0001-6383-1280)

² Doktorant, Van YYU, Sosyal Bilimler Enstitüsü, zeynepkarhann@gmail.com, ORCID: [0000-0001-6574-6936](https://orcid.org/0000-0001-6574-6936)

Abstract

The Turks are the nation that is representative of a long established civilization that has established many states in different geographies starting from the Central Asia, their first settlement, to today's World. The fact that most of these states established both before the acceptance of Islam and after the acceptance of Islam have a long-lasting and similar organizational structure shows that they have a common state tradition. The beginning of this tradition results from the foundation aim of the state. In Turks, the government emerges as an elaborate institution by constructing a fair order and authority obtained from the rights to public. The balance between the presiders and governed people in Turkish states has appeared as a system shaped by laws in every period. In addition to customs before the acceptance of Islam and the traditional law after acceptance of Islam that are the quality of continuation of tradition, the Sharia laws based on the Islamic laws have binding characteristics for everyone, especially those who govern, establish a holistic relationship with the aim of existence of the state. In Turkish states, in addition to bindingness of laws there are institutions that become a tradition and directs the Turkish political life. The most important of these institutions are the consultation councils. These institutions which are called congress and toy in pre-islamic Turkish state, took lace as councils and occupation assemblies within the administrative structure after the acceptance of Islam. In this study, the place of consultation institutions in Turkish political system, starting from the first Turkish states to the collapse of Seljuks, state-i Aliyye-i Osmaniye and the change of consultation institutions in the Presidential Government System which is Turkey's new administration model has been analyzed.

Keywords: Public Administration, Administration in Islam, Administration in The Turkish State, Tradition of Consultation, Presidential System of Government

Giriş

Binlerce yıldır tarih sahnesinde var olan Türkler, tarihsel süreç içerisinde birçok devlet kurmuşlardır. Kurulan bu devletlerin birçoğunun uzun ömürlü olması Türk devletlerinin askeri, siyasi ve yönetsel yapısının devletin bekası için nasıl organize olduğu sorusunu da beraberinde getirmektedir. Bu sorunun cevabı temelde başarılı bir teşkilat yapısı ile açıklanmaktadır. Bu yapı içerisindeki en kritik nokta ise yöneten ve yönetilenler arasındaki hassas dengenin tarih boyunca Türkler tarafından korunmuş olmasıdır. Nitekim halk yönetime doğrudan dâhil olamasa da halk ve devlet arasındaki bağın sürekli güçlü kalmasını sağlayan farklı enstrümanlar kullanılmıştır. Bu noktada bahsedilmesi gereken önemli husus ise devlet başkanının keyfî uygulamalarının önüne geçecek kurumların oluşturulmasıdır. Türk devletlerinde devlet geleneği haline gelen “danışma” ve “istişare”ye dayalı idare fikri bu keyfiyetin önüne geçebilecek bir yapının tasavvuru sonucunda oluşturulmuştur.

Türkler tarih boyunca kurdukları bütün devletlerde devlet teşkilatını oluştururken “iktidarın sınırlandırılması”, yönetime katılım” “meşruiyet”, “denetim” ve “temsil” kavramlarının temelini oluşturan “meşveret” kurulundan faydalanmışlardır. Bu kavram Türklerin İslamiyet’i kabulünden önce toy ve kurultay olarak adlandırılıyorken Türklerin İslamiyet’i kabulü ile birlikte Kur’an’ı Kerim’de sıkça zikredilen “şura ve istişare” düsturuyla önce Selçuklularda daha sonra da Osmanlı İmparatorluğunda yüksek istişare ve karar mercii olan “Divan” kuruluna dönüşmüştür. Osmanlı

İmparatorluğunun dağılma sürecinin başladığı XVIII. yüzyıl itibariyle Divan-ı Hümayun'un yönetimde etkisinin azalması ile yeni bir danışma meclisi olan "Meşveret Meclisi" kurulmuştur. Tanzimat dönemini kapsayan 1839-1876 yılları arasında yoğun olarak hissedilen Batılılaşma arzusu ve 1876 yılında I. Meşrutiyetin ilanı ile başlayan meşruti yönetim bu dönemin "fikri meşruiyet" temelini oluşturmuştur (Ceylan, 2005:624). Milli mücadele dönemi ve sonrasında Atatürk ve silah arkadaşlarının sürekli istişare halinde olmaları ve önemli kararlara birlikte imza atmalarının yanında Atatürk'ün özel yaşamında dahi görüşlerine başvurduğu yaverleri bulunmakta idi. Bugün gelinen noktada ise Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile kurulan yeni düzende işlevsiz hale gelen Bakanlar Kurulu, bazı bakanlıklar vb. kurumlar kaldırılarak yerine yönetimde hız ve etkinlik düsturuyla önemli kurumlar oluşturulmuştur. Bu kurumların başında geleneksel istişare kültürünün modern yansıması olan Cumhurbaşkanlığı Danışmanları, Politika Kurulları ve Cumhurbaşkanlığı Yüksek İstişare Kurulları gelmektedir.

Bu çalışmada, istişare kavramının İslamiyet öncesi dönemden başlayarak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine kadar geçirdiği dönüşüm teorik olarak ele alınarak, danışma mekanizmasının karar alma süreci üzerindeki etkisi değerlendirilmiştir.

1. İstişare Kavramı ve Yönetimde İstişarenin Önemi

'Danışma' istişare etmek, bir iş için bilgi veya yol sormak, görüş almak, müracaat etmek, meşveret etmek olarak tanımlanmaktadır (TDK, 2011:593). Danışma şahsi işlerden devlet yönetimine kadar her konuyu kapsayan bir usuldür. Şüphesiz danışma ihtiyacı, insanın her konuda uzman olamaması ile doğrudan ilgilidir. Devlet idaresinde bu ihtiyaç hem isabetli karar alınması hem de farklı zümrelerin fikrinin ortaya çıkmasını sağlayan "yönetimsel danışma" olarak adlandırılmaktadır (Kaçar, 2019:17). Danışma sözcüğünün Arapça karşılığı ise "müşavere"dir. Meşveret kelimesi Arapça müşaverede bulunmak yani danışmaktır. Dolayısıyla meşveret- müşavere- müşaveret- istişare bir iş üzerinde fikir alışverişinde bulunmak, konuşmak ve akıl danışmak olarak tanımlanmaktadır (Öztürk, 2013:2). Bir araya gelerek meşveret eden topluluğa ise "şûrâ" denilmektedir. Diğer bir ifadeyle meşveret, "yönetici mevkiinde bulunan kişilerin, bir konu ile ilgili karar vermeden önce konu ile ilgili müşavere ehlinin aleyhte veya lehte tüm görüşlerinin öğrenilmesi" olarak tanımlanmaktadır (Sönmez, 2015:27).

İslami literatürde şura ve istişare kelimelerine bakıldığında fert, cemaat ve devlet olmak üzere insan hayatının her aşamasında yaşamın bir parçası olan, mü'minlerin sıfatı ve İslamiyetin üzerine bina edildiği temel kavramlardan biri olarak karşımıza çıkmaktadır (Sönmez, 2015:11). İstişare kelimesinin kökü "şevre"dir. Ve müşavere, meşveret, müşure bu kökten türetilmiştir. Bu kavram işaret etmek, kaş ve göz ile göstermek (ima etmek), yapılması gerekeni öğütlemek, doğruyu göstermek anlamlarında kullanılmaktadır (Cevheri, 1984:704). Ayrıca "şura" kelimesi arının bal yapma süreci ile ilgili bir kavramdır. Aslında şevsül-asel "bal toplamak" el-meşar ise "petek" anlamındadır. Bu

bağlamda arılar bal yapabilmek için dayanışma ve iş birliği içinde hareket etmektedirler. Kur'anı Kerim'de istişare ile ilgili iki ayet bulunmaktadır. Bu ayetlerden ilki Mekke'de indirilen Kur'anı Kerim'in 42. suresi olan "Şura" suresinin 38. ayeti diğeri ise Medine'de nazil olan Kur'anı Kerim'in 3. suresi olan Al-i İmran suresinin 159. ayetidir. Şûrâ sûresinde: "*Onlar Rablerinin (her emrine) icabet ederler, namazı dosdoğru yerine getirirler, (devlet, millet ve hükümet) işlerinde meşveret ederler (danışma ve dayanışma sonucu ortak kararlar yönetirler.) Kendilerine verdiğimiz rızıktan da (Allah yolunda) harcıyıp infak ederler (Şura 42/38).*" Al-i İmran suresinde ise "*O vakit Allah'tan bir rahmet ile onlara yumuşak davrandın! Şayet sen kaba, katı yürekli olsaydın, hiç şüphesiz, etrafından dağılıp giderlerdi. Şu halde onları affet; bağışlanmaları için dua et; iş hakkında onlara danış. Artık kararını verdiğin zaman da Allah'a dayanıp güven. Çünkü Allah, kendisine sığınanları sever (Al-i İmran 3/159).*" Kur'anı Kerim "şura" ve "istişare"nin mü'minler için her işte lüzum ve ehemmiyetine dikkat çekmektedir. Zira Bakara Suresinde yer alan "*anne ve baba istişare ederek çocuğu iki yıl dolmadan sütten kesmek isterlerse bundan dolayı onlar için bir sakınca yoktur*"(Bakara 2/233) ayetinden yola çıkılarak Kur'an'ı Kerim'de istişarenin belirli konularla sınırlandırılmadığı toplumun en küçük birimi olan aileden devlet yönetimine kadar her aşamada toplumsal hayatı düzenlemeye yardımcı olan bir usul olduğu anlaşılmaktadır.

2. İslamiyet Öncesi Dönem Türk Devletleri ve İstişare Geleneği

Birçok medeniyete ev sahipliği yaptığı bilinen Orta Asya, Türklerin de ilk anayurdu olma özelliğine sahip bir coğrafyadır. Bu noktada Hun devletinin kuruluşu ve devlet teşkilatı sonraki Türk devletleri için de ilk olma özelliği göstermesi açısından önem arz etmektedir. Devlete atfedilen görev Türk devletlerinin idari yapısını özetler niteliktedir. "İlimek" kelimesinden türetilen "il" bugünkü devlet kelimesinin karşılığı olarak kullanılmaktadır. "İl" ise "huzur veren" demektir. Devlet huzur vermekle mükellef kurum olarak tanımlanmaktadır. "İl" aynı zamanda millet, adalet ve hâkimiyet kavramlarının bütünü olarak değerlendirilmiştir (Çandarlıoğlu, 2002: 208-209). Millet anlamına gelen "budun" aynı aileye mensup kişilerin bir yönetici tarafından idare edildiği siyasi bir birim olarak tanımlanmaktadır. *Göktürk Yazıtlarında*, budun olmadan devlet ve kağanın da olmayacağı ifadeleri yer almakla birlikte "*Türk milleti yok olmasın diye, budun olsun diye il-Teriş kağanın yani ili deren, toplayan kağan ve İl-Bilge hatun yani "devletin bilgesi olan hatun" u Tanrı yücelerden tutup Türk Milletinin üzerine kötürmüş...*" yani "tahta çıkarmış" ifadesi yer almaktadır (Ögel, 1982:45). Bu ifadelerden anlaşılacağı üzere devlet ve millet varlığını karşılıklı bir varoluşa borçludur. Ögel(1982:181)'e göre Türk devletlerinde Hakan, Han, Kağan veya Bilge olarak adlandırılan devlet başkanlarının yönetme yetkisi olarak ifade edilen "Kut" Tanrı tarafından verilmiştir. Egemenliğin kaynağı ilahidir zira Tanrı halkı yönetme güç ve kudretini Hakana vermiştir. Her ne kadar Hakan Tanrı tarafından bu yetkiye layık görülmüş olsa da Hakana kutsiyet atfedilmemiş, o halkına karşı görevlerini yerine getirmekle mükellef kılınmıştır.

İslamiyet öncesi Türk devlet yapısının ana öğelerinden biri olan hakanın konumunun anlaşılması aynı zamanda devletin istişare geleneğinin de anlaşılması açısından önem arz etmektedir. Öncelikle yönetme yetkisinin Tanrı tarafından verildiği düşüncesi, adil ve hoşgörüden uzak bir yönetim anlayışıyla hükmeden hakanın Kut'unu kaybedeceği inancını doğurmuştur (Taneri, 1993:155). Hakan başta töreyi uygulamakla sorumludur. Bu görevi diğer görevlerini de kapsamaktadır zira hakana atfedilen her görev töreye bağlı olarak yerine getirilmelidir. Hakanın diğer görevleri ise, eğitmek, milleti ve devleti derip toplamak, halka iyi hayat vermek, açığı doyurmak, at ve giyecek temin etmek, halkın refah seviyesini arttırmak, halkı iskân etmek, asayişini sağlamak, halkı idare etmek ve halkına geçim kaynağı bulmaktır (Ögel, 1982:143-171). Bu noktada Türk devletlerinde belirlenmiş bir veraset sisteminin olmadığını belirtmek gerekir. Hanedan mensuplarından kadınlar hariç tüm erkek çocuklar ülke yönetiminde hak sahibi olabilmekte idi. Bu sistem, İslamiyet öncesi Türk devletlerinde "ülüş" olarak adlandırılmaktadır (İnalçık, 1959:74-75). Ülüş sistemi ile devletin doğu ve batı veya sağ ve sol olarak yönetilmesi geleneği, kurulan devletlerin uzun ömürlü olmasını engelleyen bir unsur olsa da hakanın egemenlik haklarının sınırlandırılması bakımından zaruri görülen bir sistem olarak değerlendirilmektedir. Türk devlet yapısı içerisinde hakanın keyfi uygulamalarda bulunmasının önüne geçen diğer bir etken ise milletin ileri gelenlerinden oluşan bürokratik bir örgütün varlığıdır. Bu örgüt danışma mercii niteliğindeki kurultay(toy)dır (Sofuoğlu, 2004:100). Kurultay kelimesi, Türkçe "kurul" Moğolca "tay" eki ile oluşturulmuştur ve dilimize Çingiz Han Devleti'nden girdiği bilinmekle birlikte Oğuz Türkçesindeki karşılığı "kengeş" olan danışma meclisidir (Ögel, 1982:96). İslamiyet öncesi Türk devletlerinin istişare etmeyi düstur edinmiş olmaları toplum geleneklerini yansıtan atasözlerinden de anlaşılmaktadır. Zira Kaşgarlı Mahmud tarafından derlenen "*geniş elbise parçalanmaz, danışmakla gelişen bilgi ise bozuk ve kötü çıkmaz!*" ifadesi bu geleneği yansıtan önemli bir belge olma özelliğini taşımaktadır (Ögel, 1982: 99). Türk devletlerinde kurultayın toplanması geleneğinin Mete Han (M.Ö. 209-174) ile başladığı bilinmektedir. Kurultaya katılan kişilerin Toygun olarak adlandırıldığı bu meclis, ülke yönetimindeki bütün sorunların görüşüldüğü bir organ olarak, hakana ülke yönetiminde yardımcı bir meclis olma özelliği taşımaktadır. Ancak bu meclisin danışma meclisi olarak adlandırılmasının sebebi, alınan kararların hakan tarafından uygulanma zorunluluğunun bulunmamasıdır (Demirel, 2017:428).

İslamiyet öncesi Türk devletlerinde kurultayı önemli bir mercii haline getiren unsurların başında, törenin kurultay tarafından belirleniyor olması gelmektedir. Bu noktada belirtmek gerekir ki töreyi belirleyen hakandır fakat takip edilen usul bu kanunların kurultay vasıtasıyla kabul edilmesidir. Süreç, hakanın töreyi kurultaya teklif etmesi ile başlamaktadır. Bu teklifler kurultay tarafından kabul edildiği takdirde töre uygulamaya konmaktadır (Arsal, 1974: 270-271). Bu sistem yasama yetkisinin hakan ve kurultay tarafından paylaşıldığını göstermektedir (Kafesoğlu, 1956:761-762). Kurultayın diğer önemli görevi ise hakan seçimidir. Daha önce de belirtildiği gibi büyük erkek çocuğun hakan olarak seçilmesi (Primogenitür sistemi) her zaman takip edilen bir usul olmamıştır (Kafesoğlu,

1987:59). Dolayısı ile hakan seçiminde belirlenmiş bir veraset sisteminin bulunmaması farklı kriterlere göre seçimlerin yapılmasına sebep olmuştur. Bu kriterlerin başında liyakat ve soyluluk gelmektedir. Belirli kriterlerin olması ve kriterleri karşılamayan kişilerin kurultay tarafından seçilmemesi kurultayın hakan seçimindeki önemini ortaya çıkarmaktadır. Ancak kurultay Türk devlet yapısı içinde hiçbir dönem monarklığa dönüşmemiştir (Türkdoğan, 2003:145).

Hakanın başkanlığında toplanan kurultaya hakanın katılmadığı durumlarda icranın başkanı olan AYGUCI(vezir) başkanlık etmekteydi. AYGUCI'nin başkanlık yaptığı kurultaylarda önemli hususlarda kararlar alma yetkisi bulunmamakta idi. Kurultaya katılan ve yönetimde hakana yardım eden diğer üyeler ise hakanın eşi sıfatıyla Hatun ve şadapıt, tudun, ilteber olarak adlandırılan beyler idi (Seyitdanlıoğlu, 2009:6.). Türk devlet sisteminde vezirlik makamı her dönem bürokratik yapının en önemli unsuru olarak değerlendirilmiş, vezir seçimi ve görevleri ehemmiyetle üzerinde durulan konuların başında gelmiştir. Vezirlik makamı yasaların uygulayıcısı vasfıyla yürütme organını temsil etmektedir. Bu önemli görev Kutadgu Bilig'de "*Ey Hükümdar, vezir beylerin eli demektir, onlar işleri bu eller ile görürler*" (Yusuf Has Hacib, 1996:433) ifadeleriyle yer bulmuştur. Bu ifadeyle hükümdarların vezirlerini yönetsel alan içinde tek bir görevle sınırlı olarak görevlendirmedikleri sonucunu da doğrulamaktadır. Zira hükümdarlar belirli konularda vezirlerine danışmadan kesin karar vermezlerdi. Bu usul devlet politikaları ile ilgili olabileceği gibi halkın yönetim hakkındaki olumlu veya olumsuz görüşlerinin tespiti noktasında da uygulanmakta idi (Özmen, 2014:58).

İslamiyet öncesi Türk devlet yapısı içinde hakana yönetimde danışmalık yapabilecek bir zümrenin varlığı ve bu zümrenin sembolik bir görünümünden uzak oluşu, devlet yönetiminde istişareye verilen önemi ortaya koymaktadır (Sümer, 1992:.62).

3. Selçuklu Devletinden Günümüze İstişare Geleneği

Türklerin İslamiyet'i kabulünden önce danışma meclisi olan toy veya kurultayın yerini İslamiyet'in kabulü ile birlikte "istişare", "şura", "meşveret" ve "divan" kavramları almıştır. Her ne kadar Emevi ve Abbasi devletleri dönemlerinde istişare kurumsallaşmamışsa da bütünüyle terkedildiğini söylemekte mümkün değildir (Ceylan, 2005:627). Bu noktada istişareyi kurumsallaştıran Selçuklu ve Osmanlı devletlerinde istişarenin önemi iki ayrı alt başlık halinde incelenecektir.

3.1. Selçuklu Devletinde İstişare Geleneği

Büyük Selçuklu Devleti, Oğuzların Kınık boyunun önderi olan Selçuk Bey tarafından 1020 tarihinde kurulmuştur (Özgüdenli, 2013:81). Büyük Selçuklu Devleti, Türk-İslam devlet yapısının oluşmasında önemli katkıları olan bir devlet olma özelliği göstermiştir. Muhakkak devlet düzenin İslamiyet ile bütünleşmesinde yani Türklerin İslamiyet'i kabul etmelerindeki en önemli gelişme Arap milliyetçiliğini ön planda tutan Emevi Devletinin darbe sonucu ele geçirilmesi ve yerine hoşgörüyeye dayalı bir politika izleyen Abbasi Devletinin kurulması olmuştur. Abbasi Devletinin kurulması ile

birlikte Arap ve Türk yakınlaşması başlamıştır. Şüphesiz Talas Savaşı (M.751), Türklerin İslamiyet’i kabul etmelerinde çok önemli bir yere sahiptir. Zira iki yüzyıla yakın bir süredir savaştan Türkler ve Araplar dostane ilişkiler kurmaya bu savaş ile başlamışlardır (Yıldız, 1980:33-39). Türkler İslamiyet’i kabul ettikten sonra devlet yönetiminde hem İslamiyet öncesi kurulan Türk devletlerinin hâkimiyet ve toplum anlayışını hem de İslam hukuku ile İslam’ın öngördüğü sosyal yapı ve teşkilat anlayışını bağdaştırmışlardır (Kafesoğlu, 1992: 5). Nitekim Büyük Selçuklular dönemi yönetim anlayışı da eski Türk devletlerinde olduğu gibi merkezde büyük hakan olmak üzere ülkenin büyüklüğüne göre bölgelere ayrıldığı ve bölgelerin diğer hakanlar tarafından yönetimi esasına dayanmaktaydı. Selçuklu devletini eski Türk devletlerinden ayıran husus ise ülkenin Arap ve Fars kültür eksenine girmesinden ötürü devlet başkanına verilen isimlerin bu kültür çerçevesinde şekillenmesi olmuştur. İslamiyet öncesi Türk devletlerinde hükümdarların kullandığı hakan, kağan gibi unvanların yerini “sultan”; vezir (yabgu) yerini ise “melik” ve “emir” gibi unvanlar almıştır (Uslu, 2019:8). Sultanlar ülkenin tek sahibi ve temsilcisidir (İbn Kesir, 1995:366). Selçuklu devletinde sultanlar *Allah’ın yeryüzündeki gölgesi (Zillullahi fil-arz), cihanın hâkimi* olarak görülmüşlerdir (Kurpalidis, 2007:71).

İslamiyet öncesi Türk devletlerinden Büyük Selçuklu Devletine kadar kurultay geleneği silsile halinde devam etmiş olmasına rağmen zaman içinde farklı isimlerle adlandırılmıştır. Büyük Selçuklu Devletinde “divan” olarak adlandırılan bu istişare kurullarının başında çoğu zaman sultanın başkanlık ettiği Divan-ı Saltanat yer almaktadır. Önemli kararların alındığı bu divanın yanı sıra maliye işlerinden sorumlu Divan- İstivfa; devletin tüm yazışmalarının yapıldığı Divan-ı İnşa ve Divan-ı Tuğra; askerlik işlerinin düzenlendiği, Divan-ı Arız; devletin tüm idari ve adli işlerinin kontrolünü yapan Divan-ı İsraf ikinci derece divanlar olarak yönetim yapısı içinde yer almaktaydı (Kafesoğlu, 1992:27).

Büyük Selçuklu Devletinde sultanın vekili, birçok konuda kendisine danışılan, tecrübeli, vaktinin büyük çoğunluğunu sarayda sultanın yanında geçiren en yüksek devlet memuru olarak vezire büyük ehemmiyet verilmiştir. Göreve yeni başlayan ve bürokratik meseleler hakkında tecrübesi olmayan sultanlara her konuda yardımcı olması bakımından görevlendirilen vezirler Selçuklu Devleti zamanında diğer Türk devletlerine nazaran çok daha fazla yetkilerle donatılmışlardır. Bu noktada Selçuklu devletinde önce 1063 yılında Sultan Alparslan’a 1072 yılından itibaren de Alparslan’ın oğlu Melikşah’a vezirlik yapan Nizam-ül Mülk’ten bahsetmek gerekmektedir (Uslu, 2019:9). Nizam-ülmülk’ün Sultan Melikşah’ın isteği üzerine kaleme aldığı Siyasetname adlı eser, paternalist, din temelli bir devlet anlayışı ve sultana yapılan övgüler ile siyasetname geleneğinin devamı olarak değerlendirilse de muhalif söylem ve olan ile olması gereken yönetim anlayışı arasındaki farkı açık yüreklilikle anlatması bakımından geleneksel siyasetname anlayışından ayrılmıştır. Bu yönleriyle Siyasetname sadece yazıldığı dönemde değil günümüze kadar birçok devlet başkanı tarafından temel bir eser olarak kabul edilmiştir. Nizam-ül Mülk, devlet yönetiminde hükümdarın adalet, liyakat, eğitim, istihbarat ve istişare hususunda yapması gerekenleri anlattığı eserinde İslam hukukunun üzerine inşa edildiği “şura” kavramına ayrı bir yer vermiştir. Yaklaşık yirmi dokuz yıl sürdürdüğü

vezirlik görevinde istişarenin önemini çok iyi bilen bir bürokrat olarak Nizam-ül Mülk neden istişare edilmesi gerektiğini şöyle açıklamıştır: “*Meselelerde istişare yoluna gitmek kişinin güçlü muhakemesinden ileri gelir. Bir meseleye ilişkin herkesin malumatı olabilir; lakin birisi konuya daha fazla vakıf; bir başkasının konuyla ilgili bildikleri daha yüzeysel; bir diğeri sahip olduğu ilmi icra etmemişken bir başkası aynı ilmi tatbik ve tecrübe imkanı bulmuş olabilir. Farzı misal bütün ilaçların isimlerini ezbere bilip bir derdin devasını bir kitaptan okuyarak bulan biriyle, envai çeşit ilaçların adlarını bilmenin yanı sıra nice kez onları tecrübe ederek tedavilerde bulunan birisi hiç bir olur mu? Öte yandan dünyanın dört yanına yolculuklarda bulunarak cihanı görme fırsatına daha fazla nail olmuş, feleğin çemberinden geçerek nice işlere koyulmuş birisiyle şuradan şuraya adımını atmamış, özge iller temaşa etmemiş, işlere girişmemiş vasat biriyle kıyas kabul etmez.*” (Nizam-ülmülk, 2020, s. 106).

Hükümdarın kimlerle istişare etmesi gerektiği konusuna ise şöyle açıklık getirmiştir;

Devlet işlerinde takip edilecek siyaset, alimler ve cihan görmüşlerle istişare edilerek tespit edilmelidir: Zira birisi kıvrak zekalı ve basiretli iken bir diğerrinin anlayışı kıt olabilir. Alimler, yalnız başına bir kişinin devlet işleri için izlediği siyaset bir insan kuvvetinde; iki kişinininki ise iki insan kudretindedir, demişler.”... “Padişah çetin bir mesele ile karşı karşıya kaldığında bahse konu olan şey ile ilgili akıllarından geçeni belirtmeleri, fikirlerini beyan etmeleri için şeyhler, alimler ve yarenleri ile istişare eylemeli; ileri sürülen görüşleri karşılaştırarak en doğru olanı benimsemelidir. Meselelere dair istişare eylememek kişinin muhakemeden yoksunluk ve başına buyruk olması alametidir.” (Nizam-ülmülk, 2009:106-107).

Nizam-ül Mülk devlet yönetiminde istişare etmenin devletin bekası için ne kadar önemli olduğunu altını çizerken, istişare etmenin keyfî bir isteğin dışında zarurî bir mesele olduğunu şu sözlerle dile getirmiştir: “*Ademoğulları arasından Hz. Muhammed Mustafa sallallahu aleyhissalatu vesselam efendimizden daha âlim bir kişinin gelmediğini cümle âlem kabul eder. Olmuş ve olacak olanı görece kadar kendisinde var olan o engin ilme; göklerin ve yerlerin, cennet ve cehennemin, levh ü kalemin, arş ü kürsünün ve bu ikisi arasındakilerin kapılarının kendisine açılmasına; Cebrail aleyhisselamm kendisine varıp vahiy getirmesine; olmuş ve olmakta ısrarkâr olanlardan onu haberdar kılmasına; bir böyle nice erdem ve gösterdiği mucizelere rağmen Allahü Teâlâ ona; “Yâ Muhammed, bir işi yapacağında yahut bir meseleyle karşılaştığında dostlarıyla istişare eyle” diye buyurmaktadır. [Âli İmran; 153] İşte bunlardan ötürüdür ki Hz. Muhammed aleyhisselam istişareye ihtiyaç duyduktan sonra diğerr insanların istişare etmemesi söz konusu bile olamaz”.* (Nizam-ülmülk, 2020:107).

Büyük Selçuklu Devletinden sonra 1071 yılında Anadolu’da kurulan ve Büyük Selçuklu devletinin bir kolu olma özelliği taşıyan Anadolu Selçuklu Devleti’nin (Uzunçarşılı, 1988:59) bürokratik yapılanması Büyük Selçuklu Devleti ile neredeyse aynı özellikleri taşımaktadır. Tıpkı Büyük Selçuklu Devletinde olduğu gibi Anadolu Selçuklu Devletinde de hükümdardan sonra en

yetkili mercii Divan-ı Saltanat olmakla birlikte yine aynı gelenek devam ettirilerek toplantılara çoğu zaman sultan başkanlık etmekte, gerekli görüldüğünde ise vezirin başkanlığında toplanmakta idi. Anadolu Selçuklu Devletinde hem merkez hem de taşra teşkilatı içinde birçok divana yer verilmiştir. Anadolu Selçuklu Devleti özel hukuk kanunlarını İslami çerçevede şekillendirirken kamu hukuku kanunları ise Osmanlı İmparatorluğunda Örfi hukuk ismiyle daha da geniş bir yer alacak olan kanunnameler ile düzenlenmiştir (Karatepe, 1996:20-23).

Anadolu Selçuklu Devletinde, İslamiyet öncesi Türk devletlerinde ve Büyük Selçuklu Devletinde belirli bir veraset geleneğinin olmayışı divanlara kurultay özelliği atfedilmesi açısından önem arz etmektedir. Nitekim Sultan I. İzzettin Keykavus'un vefatının ardından tuğrai ve münşi-i has ve komutanlardan müteşekkil divan, dönemin veziri Meceddin Ebubekir başkanlığında toplanarak durumu istişare etmişlerdir ve bu yolla hükümdarlığa aday olan üç isim arasından Alaaddin Keykubat'ın sultan olarak seçilmesine karar verilmiştir (İbni Bibi,1941:84). Hem Büyük Selçuklu hem de Anadolu Selçuklu devletlerinde divan sadece hükümdar seçimlerinden değil adli, idari ve askeri her konuda görevlendirilmiş hükümdara müşavirlik yapan bir kurum niteliğindedir (Akdağ, 2010:193-194). Ayrıca her gün divan teşkilatının toplanarak ülke meselelerini meşveret yoluyla çözmeleri istişareye verilen önemi ortaya koymaktadır. Bu noktada belirtmek gerekir ki yönetsel danışma usulü Anadolu Selçuklu Devletinin selefi olarak zikredilen Osmanlı Devletince de önemli bir yer teşkil etmektedir (Kaçar, 2019:44)

3.2.Osmanlı Devletinden Cumhuriyete İstişare Geleneği

Osmanlı Devleti 1299 yılında Osman Gazi tarafından Bilecik'in Söğüt ilçesinde bir uç beyliği olarak kurulmuştur (Hammer, 1990:4). 13.yüzyıldan 20.yüzyıla kadar yaklaşık altı asır hüküm süren Osmanlının kuruluşundan kısa bir süre sonra Anadolu'da Türk birliğini sağlayabilmiş olmasını Köprülü(1991:73), Anadolu Selçuklulardan miras kalan içtimai teşekküllerin ve devlet teşkilat yapısının doğru bir şekilde kullanılarak idari yapının bu zemin üzerine inşa edilmesi ile açıklamaktadır. Şüphesiz bu idari yapı içinde eski bir Türk geleneği olan istişare önemli bir yer tutmaktadır. Osmanlı Devletinde istişarenin kuruluş tarihinden itibaren yer aldığı günümüze kadar ulaşan kaynaklarla ispatlanmıştır. Bu kaynaklara göre henüz kuruluş aşamasında Osman Bey (ö. 1324)'in kardeşi Gündüz Bey ile Bizans(Rum) tekfurlarına karşı hangi fetih politikalarının izleneceğine dair müşavere ettikleri şu ifadelerle yer almaktadır: Osman Bey Gündüz Bey'e, "*Nasıl bir tedbir edelim ve kâfirin üzerine ne şekilde hücum edelim?*" dediğinde, Gündüz Bey cevaben "*Çevremizde olan yerleri vuralım.*" der. Bu cevaba karşılık Osman Bey ise, "*Bu doğru bir fikir değildir. Çünkü Karacahisar, yöresiyle bayındır ve şendir. Şimdi çevresini vurunca Karacahisar şehri de harap olur. Şehrin şenliği çevresiyledir. Kendi elimizle kendi şehrimizi yıkmak doğru değildir. Doğrusu odur ki, çevre komşularımızla iyi geçinip dostluk edelim. Nitekim Bilecik tekfuruyla dostluk etmekteyiz.*"(akt.Öztürk, 2008: 42). Bu diyalog Osmanlı Devletinin fütihat politikasının temelini oluşturmaktadır. Zira Osmanlı Devleti sadece toprak fethetme değil aynı zamanda kalpleri de

fethedecek bir politika izlemiş ve kısa süre içinde üç kıtaya yayılan bir cihan imparatorluğuna dönüşmüştür (Öztürk, 2013:3).

Osmanlı Devletinde, eski Türk devlet yapısında olduğu gibi hâkimiyetin kaynağı ilahidir ve devletin merkez teşkilatı içindeki en yetkili kişi padişahdır (Ortaylı, 2012:171). Osmanlı devletinin teokratik yapıya dayanan monarşik sistemi içinde padişah mutlak güç olarak görülse de (Arslan, 2017:62) Osmanlı bürokrasinin rasyonel kurallar çerçevesinde hareket etmesi ve nispeten özerk yapısı, yönetimde adalet düsturunun şiar edilmesiyle yakından ilgili görülmektedir (Nohutçu, 2011:63). Adaletin tesis edilmesindeki en etkili yapı ise Divan-ı hümayundur. Bu yapı XV. yüzyıldan XVII. yüzyılın başına kadar Osmanlı Devletinde devlet işlerinin görüşülüp karara bağlandığı idari birim olma özelliği taşımaktadır. XVII. yüzyıldan itibaren Divan-ı Hümayunun yetkilerinin sınırlandırılması ile yönetimdeki etkinliğini yitirmiştir. Osmanlıcada divan hem *toplantı* hem de Divan-ı Ahkam-ı Adliye”, “Divan-ı Deavi Nezareti” örneklerinde olduğu gibi *kurul* kelimesini karşılamaktadır (Mumcu, 2007: 19). Orhan Gazi zamanında kurulan Divan-ı Hümayun zaman içinde birtakım değişikliklere uğramıştır. 16.yüzyıla kadar her gün toplanan kurul, 16.yüzyılın ortasından itibaren haftanın dört günü, 17. Yüzyılda haftanın iki günü toplanırken 18.yüzyılda üç ayda bir kere toplanmaya başlamıştır (Demir, 2016:5). Divan-ı Hümayunda başta sadrazam olmak üzere, Kubbealtı vezirleri, kazasker, defterdar, nişancının daimi üyelikleri bulunuyorken vezir rütbesine haiz oldukları takdirde Rumeli Beylerbeyi, kaptan-ı derya ve yeniçeri ağası da toplantılara iştirak etmekteydi (Halaçoğlu, 1991:10).

Devletin tüm meselelerinin görüşülüp istişare yoluyla karara bağlandığı Divan-ı Hümayun zahiren mutlak güç olarak görülen padişahın kanunlardan bağımsız hareket etmediğinin en açık göstergesi olarak görülmektedir. Hele ki devletin altın çağını yaşadığı dönemlerde dahi bu kurulun varlığını devam ettirmiş olması istişareye verilen önemi ortaya koymaktadır (Yazıcı ve Dursunoğlu, 2019:99). Divan-ı Hümayun “*devlet şurası*”(Başgil, 1940:66), “*yüksek danışma kurulu*” (Gencer:104) olarak görülmekle birlikte Fatih Sultan Mehmet’in Teşkilat Kanunnamesinde “...*umuru saltanatı veziriazam sair vüzera ile ve defterdarlarım ile müşaveret ideler*”(Kanunname-i Ali Osman, s.16) ifadesi ile istişarenin devlet yönetiminde keyfî bir uygulamanın ötesinde takip edilmesi zorunlu bir usul olduğunu da göstermektedir.

17.yüzyıl Osmanlı idari yapısının bozulmaya başladığı bir dönemi işaret etmektedir. Bu dönemde çözümlenin yaşandığı kurumların başında devletin tüm idari işlerinin görüşülüp karara bağlandığı Divan-ı Hümayun gelmektedir. Bu noktada Osmanlı Devletinin içinde bulunduğu durumu Sultan Murat’ın isteği üzerine 1631 yılında tüm ayrıntıları ile kaleme alan Koçi Bey’den bahsetmek gerekmektedir. Koçi Bey IV. Murat’ın vefatı ile tahta çıkan kardeşi Sultan İbrahim’in isteği üzerine de 1640 yılında yeni bir risale yazarak sultana arz etmiştir. Belirtmek gerekir ki IV. Murat ve kardeşi İbrahim arasında başta tecrübe olmak üzere birçok konuda derin farklılıklar bulunmaktaydı ve Koçi Bey danışmanlık vasfı ile bu duruma vakıf olduğundan iki kardeşe yazdığı risaleler arasında farklılıklar bulunmaktadır. Zira Sultan İbrahim uzun yıllar kafes uygulamasından dolayı saraydan çıkamamış

dolayısı ile de devlet yönetimi ile ilgili tecrübe sahibi olamamıştır. Bu yüzden Koçi Bey Sultan İbrahim'e nasihatlerde bulunduğu risalesini daha anlaşılır ve teknik bilgiler üzerine bina etmiştir (Cezar, 2011:1901). Koçi Bey'in hazırladığı bu risaleler, Osmanlı Devletinde o güne kadar padişaha yazılı bir şekilde takdim edilen ilk rapor olma özelliği taşıması bakımından önem arz etmektedir (Gökçe, 2010:66). Ayrıca belirtmek gerekir ki tarihi kayıtlara ketum tutumu ve sert mizacı ile nam salan bir padişah olarak geçen IV. Murat'ın dahi devletin ahvali hakkında danışmanı olan Koçi Bey'den tüm ayrıntılarıyla bir rapor istemesi, Koçi Bey'in yönetimdeki aksaklıkları tüm ayrıntıları ile anlatması ve IV. Murat'ın bu raporu dikkate alarak hareket etmesi Osmanlı Devlet yapısı içinde istişarenin ne kadar önem verilen bir husus olduğunu göstermektedir (Gökçe, 2010:66). Fakat her ne kadar devleti eski ihtişamına kavuşturma yönünde adımlar atıldı ise de gerilemenin önüne geçilememiştir

Divan-ı Hümayun nihayet 17.yüzyılın sonlarına doğru tamamen sembolik bir kurum haline gelmiştir. Divan-ı Hümayun (Padişah Divanı) yetkilerini önce sadrazamın başkanlığında öğleden sonra toplanan ve padişaha arzın lüzumlu olmadığı, ikinci derece dava ve olayların görüşüldüğü "İkinci Divanı" (Mumcu, 2007: 142) adı ile görev yapan divana sonraki süreçte de Meclis-i Meşveret'e bırakmıştır (Onar, 1966: 685). Devletin idari yapısındaki bozulmanın ağır sonuçları I.Abdülhamid ve III.Selim tarafından iyi okunmuş ve bu padişahlar diğer dönemlere nazaran meşveret meclislerinin toplanma sıklıklarını arttırmışlarsa da beklenen verim alınamamıştır (Özilhan, 2020:35). Osmanlı Devletinin Batılaşıma çabasının ilk somut göstergesi olan ve Avrupa tarzı bir dönüşümün yaşandığı Tanzimat Dönemi (1826-1876) yenileşme hareketleri, başta meclis ve danışma kurulları eksenli çalışmaları ihtiva etmektedir. Bu yenileşme hareketlerinden ilki askeri başarıları arttıracak, fonksiyonel ve Avrupa tarzı kurumların tesis edilmesi amacıyla II.Mahmut tarafından 1838 yılında "Dâr-ı Şûrâ-yı Askerî"'nin danışma kurulu olarak kurulması olmuştur (Karal, 1995:153). Tanzimat Fermanı, Osmanlı devletine mensup müslim ve gayri müslim bütün tebaanın can ve mal güvenliğinin güvence altına alınması, vergilerin gelire göre eşit ve sistematik bir şekilde toplanması, askerlik işlerinin düzenlenmesi esası çerçevesinde şekillenen ve bu sayılan işlerin yürütülmesi için de bir meclis olarak çalışacak "Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye"'nin kurulmasını öngören bir fermandır (Karal, 2006:79). Otuz yıl boyunca yasama organı olarak görev yapan Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye 1868 yılında, kanun layihaları hazırlamak, idari yargı ve danışmanlık görevini yerine getirmek üzere "Şûrâ-yı Devlet", yüksek yargı görevini yerine getirmek amacıyla da "Dîvân-ı Ahkâm-ı Adliye" olmak üzere iki ayrı kuruma ayrılmıştır (Atasoy, 2020:249). Ancak Tanzimat Döneminde, gerek Tanzimat Fermanı gerekse de 1856 yılında ilan edilen Islahat Fermanı ile yapılan modernleşme çabaları beklenen sonuçları vermemiştir (Uzun, 2005:149). Nitekim reformlar 1876 yılında II. Abdülhamid tarafından ilan edilen I. Meşrutiyet ile devam etmiştir. Meşrutiyet yönetiminin dayanağı olan Kanun-i Esasi ile Osmanlı Devleti, zemini Tanzimat Fermanı ile oluşturulan anayasal bir düzene geçmiştir. Bu düzen "*anayasal meşrutî rejim*" dir. Temelde meclis ve benzeri hukuksal danışma

kurulları oluşturularak iktidarın egemenliğinin kısıtlanması olarak tanımlanan meşrutî düzen, Osmanlı Devletinde var olan meşveret geleneğini ile benzer özellikler gösteren bir düzen olarak yorumlanmış ve hatta meşveret ve meşrutiyet çoğu zaman birbirlerinin yerine kullanılmıştır (Okandan, 1977:77). Meşrutî düzenin meşveret meclisi olarak görüldüğünün en bariz kanıtı ise meclisin açık olduğu süre boyunca meşveret toplantılarının gerçekleşmemiş olmasıdır (Üçok, 1980:151). Kanun-i Esasi ile Türk tarihinde ilk kez çift meclisli bir yapı öngörmesi açısından önem arz etmektedir. Bu ikili yapı, üyelerin halk tarafından seçildiği “Meclis-i Mebusan” ve üyelerin padişah tarafından seçildiği “Meclis-i Ayan”dan müteşekkildir. Osmanlı Devletinde her ne kadar anayasal bir düzene geçilmiş olsa da başta meclisin açılması ve kapanması olmak üzere yasaların kabulü, onaylanması ve yürürlüğe girmesi aşamalarının tamamen padişah kontrolünde olması, meclisi sembolik bir kurum olma özelliğinden öteye götürememiştir (Kili,1995:70). Zira 24 Nisan 1877’de ‘‘93 Harbi’’ olarak bilinen (1877-78)Osmanlı Rus Savaşının başlaması ile II.Abdülhamid meclisi süresiz bir şekilde feshetmiştir ve meclis 33 yıl boyunca yeniden açılmamıştır (Yamaç, 2014:65).

Osmanlı Devletinin kısa bir süre içinde anayasal bir düzene geçmesini beklemek doğru bir yaklaşım olmamaktadır. Zira yüzyıllardır mutlak monarşi ile yönetilen ve tüm toplumsal yapının bu düzene adapte edildiği bir sistemin hemen ortadan kalkması eşyanın tabiatına uygun değildir. Anayasal bir zemine kavuşma çabaları her ne kadar sancılı bir süreç olsa da Osmanlı Devletinde 19. ve 20. yüzyıl demokratikleşme eğilimleri ve kamu yönetimi açısından değişen düzene ayak uydurma çabaları devam etmiş ve 1908 yılında II. Meşrutiyet II. Abdülhamid tarafından yeniden ilan edilmiştir (Yazıcı ve Dursunoğlu, 2019:101). Meşrutiyetin yeniden ilan edilmesi ile birlikte Kanun-i Esasi’de birtakım değişiklikler yapılması zorunlu olmuştur. Nitekim Meclis Başkanı Ahmet Rıza Bey bu değişikliği ; “ ... *Biz hakimiyet-i milliyemizi temin edecek surette Kanun-i Esasimizin bazı mevaddını tadil edeceğiz...*”(MMZC, 1324:76) şeklinde ifade etmiş ve 1909 yılında devletin monarşik yapısı üzerinde köklü bir değişiklik yapılmaksızın Kanun-i Esasi’de yasama ve yürütme erkleri ile ilgili önemli değişiklikler yapılmıştır. Bu değişikliklerin başında padişahın meclisi feshetme yetkisi gelmektedir. 33 yıl kapalı kalan meclis göz önüne alınarak bu yetki kullanıldığı takdirde 3 aylık bir süre sonunda yeni meclisin açılma zorunluluğu getirilmiştir. Diğer bir değişiklik ise padişah tarafından tayin edilecek olan sadrazamın kurduğu Bakanlar Kurulunun (Heyet-i Vükala) padişaha karşı değil Meclis-i Umumi ’ye karşı sorumlu olacağı yönündeki düzenlemedir (Tanör, 2006: 192). 1909 değişikliği öncesinde Heyet-i Vükela, Meclis-i Ayan ve Meclis-i Mebusan’ın görevleri netleştirilmiş, Meclis-i Mebusan kanun teklifi etme yetkisine haiz olmuştur (Ceylan, 1998:163). Osmanlı Devletinde her ne kadar demokratikleşme süreci yaşansa da ülkenin içinde bulunduğu kaotik durum kurumsallaşmanın önünde ciddi bir engel teşkil etmekteydi. Nitekim meclis yaşanan olağanüstü durumdan dolayı sultan Vahdettin tarafından üstelik kanunda belirtilen 3 aylık süre içinde yeniden açılma zorunluluğuna uyulmadan feshedilmiştir. 21 Aralık 1918 tarihinde feshedilen Meclis-i Mebusan (Böke, 2007:310)’ın ardından kısa süre sonra Sultan Vahdettin, Yıldız Sarayında Şura-yı

Saltanatın toplanmasına karar vermiş ve bu meclisin istişari bir nitelikte olduğu, padişah tarafından yönetilip sadrazam tarafından ülkenin içinde bulunduğu durum hakkında bilgi verileceği kararlaştırılmıştır (Yakut, 2005 :187). Bu vakia Mebusan Meclisinin sürekli bir danışma meclisi olduğunu, meclisin kapanması ile bu görevin farklı danışma meclisleri oluşturularak kapatılmaya çalışıldığının göstergesi olarak yorumlanmaktadır. İstanbul'un itilaf devletlerince işgal edildiği 16 Mart 1920 tarihinde meclis zorunlu olarak resmen kapatılmış ve bu tarihten sonra milli mücadele İstanbul merkezli meclis yerini Ankara merkezli TBMM tarafından yürütülmüştür (Kaya, 1997: 19). Bu tarih Allah'ın yeryüzündeki gölgesi sıfatıyla iktidarı bünyesinde toplayan patrimonial geleneğin son bulduğu, devletin ağırlık merkezinin kişilerden meclise doğru kaydığı bir sürecin başlangıcı olması bakımından önem arz etmektedir. Dolayısı ile istişare artık meclis bünyesinde yapılan bir yönetim anlayışına evrilecek anayasalar ile güvence altına alınacaktır. Bu durum Osmanlı İmparatorluğu döneminde istişare geleneğinin önemli unsurlarından biri olan yaverlik makamını da etkilemiştir. Sözlük anlamı itibariyle yardımcı ve asistan manalarına gelen, devlet başkanlarının başta emirlerini yerine getirmek ve gerekli konularda bilgisine danışılmak amacıyla görevlendirilen yaveranlar, meclisin açılması ve Cumhuriyet'in ilanı ile birlikte kurulan yeni devlette statüleri değişerek yalnızca cumhurbaşkanı tarafından atamaları yapılan, cumhurbaşkanlığı örgütüne bağlı kurumsal bir yapıya dönüşmüştür (Özmen, 2011: 1). Türk devlet geleneğinin asli unsurlarından birini oluşturan istişare, Mustafa Kemal Atatürk'ün de yaşamı boyunca gerek siyasi gerekse de özel hayatında sıklıkla başvurduğu bir yol olmuştur. Nitekim Cevat Abbas Gürer, Şükrü Tezer, Salih Bozok, Muzaffer Kılıç, Rüsuhi Savaşçı, Mahmut Celalettin Üner, Sami Yanardağ, Ahmet Naşit Mengü, Cevdet Tolgay ve Şükrü Özer gibi isimler Atatürk'ün vefatına kadar kendisinin bizzat yaverliğini yapmışlardır (Şen, 2021: 51).

4. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde İstişare

Devletin istişare anlayışındaki değişimi yansıtan asıl kırılma ise 16 Nisan 2017 yılında yapılan referandumla tesis edilen, 24 Haziran 2018 genel seçimleri ile de resmi olarak geçiş yapılan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile gerçekleşmiştir. Nitekim parlamenter sistemde devlet başkanı ve bakanlar kurulundan oluşmak üzere ikici bir yapıdan müteşekkil olan yürütme erki yeni sistemde yürütmede sadece cumhurbaşkanının olduğu bir yapıya dönüşmüştür. Bu dönüşümün ana nedeni özellikle 1961-2002 yılları arasında yaşanan siyasal istikrarsızlıklar ve bu istikrarsızlıkların sonucu olarak ortaya çıkan vesayet odaklarının etkisiz hale getirilmesi ile etkin bir kamu yönetimi icra etmektir (Akçakaya ve Özdemir, 2018:932). Kamu yönetiminin daha etkin çalışabilmesi için cumhurbaşkanının yetkileri arttırılırken 2018 senesi öncesi idari teşkilatlanmada yer alan kurum ve kuruluşlardan bazıları kapatılmış buna mukabil Cumhurbaşkanlığı teşkilatı içinde cumhurbaşkanına yardımcı yeni birimler oluşturulmuştur (Özdemir, 2021:285). Bu birimler Anayasa değişikliğinin yürürlüğe girmesinin akabinde cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine göre Cumhurbaşkanı Özel Kalem Müdürlüğü, Cumhurbaşkanlığı İdari İşler

Başkanlığı, Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları, Cumhurbaşkanlığı Ofisleri, Danışmanlar ile Cumhurbaşkanlığı'na bağlı diğer kurum ve kuruluşlardır (Yılmaz ve Güler, 2021:283). Çalışmanın konusu itibariyle istişare geleneğinin modern devlet paradigması içinde devamlılığını sağlayan danışmanlar, politika kurulları ve 2018 yılı itibariyle oluşturulan Cumhurbaşkanlığı Yüksek İstişare Kurulu incelenecektir.

Danışmanlar: Danışmanlık Kurumu İslamiyet öncesi ve İslamiyet sonrası kurulan Türk devletlerinde yönetimin bir parçası haline gelen önemli bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde ise Başdanışmanlık ve danışmanlıklar olarak kategorileştirilen kadrolar 1 nolu Cumhurbaşkanlığı Kararname'si ile düzenlenmiştir. Bu kadrolar Cumhurbaşkanlığı teşkilatı başlıklı 3 nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi içerisinde yer almamış olsa da 1 nolu kararnamede belirtilmiş olmaları hasebiyle üst düzey kamu yöneticisi kategorisi içinde değerlendirilmektedirler (Söyler, 2020:63). Bu bağlamda cumhurbaşkanı istediği her alanda ve kendisinin belirleyeceği sayıda danışman ve başdanışman seçme hakkına sahip olmaktadır.

Politika Kurulları: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile kurulan politika kurulları yeni sistemin önemli aktörlerinden biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu kurullar farklı ülkelerdeki uygulamaları ile paralel olarak devlet başkanına kamu politikası yapım sürecinde danışma ve tavsiye niteliğinde tasarlanmış kurmay bir yapı olarak değerlendirilmektedir (Sobacı, Miş ve Köseoğlu, 2018:3).

Politika kurulları, cumhurbaşkanı tarafından atanacak asgari üç üye ve bu üyeler arasından bir kişinin başkan vekili olması şartı ile dokuz politika kurulundan oluşmaktadır. Bu kurullar çalışmalarını Çankaya köşkünde yürütmekle birlikte bütçe ve personel ihtiyaçları Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı tarafından karşılanmaktadır (1 Nolu CBK, madde, 21.-22).

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesininin 4. Bölümünde düzenlenen Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarının oluşumu (madde 20-22), kurullar (madde 23-31), koordinasyon toplantıları (madde 32), çalışma usul ve esasları (madde 33-36) çerçevesinde şu politika kurulları kurulmuştur: Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu, Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu, Ekonomi Politikaları Kurulu, Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu, Hukuk Politikaları Kurulu, Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu, Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu, Sosyal Politikalar Kurulu ve Yerel Yönetim Politikaları Kuruludur. (Erol, 2018:114). Kurulların görev ve yetkileri şu şekildedir: *“Cumhurbaşkanınca alınacak kararlar ve oluşturulacak politikalarla ilgili öneriler geliştirmek, Geliştirilen politika ve strateji önerilerinden Cumhurbaşkanınca uygun görülenler hakkında gerekli çalışmaları yapmak, Küresel rekabetin getirdiği ani değişimlere karşı strateji ve politika önerileri geliştirmek, Görev alanlarına giren konularda kamu kurum ve kuruluşlarına görüş vermek, Cumhurbaşkanını programına uygunluk açısından, bakanlıklar ile kurum ve kuruluşların uygulamalarını izlemek ve Cumhurbaşkanına rapor sunmak, Bakanlıklar, kurum ve*

kuruluşlar, sivil toplum ve sektör temsilcileri, alanında uzman kişiler ve ilgili diğer ilgililerin davet edilmesi suretiyle genişletilmiş kurul toplantıları yapmak, Görev alanlarına giren konularda talep, ihtiyaç ve etki analizi yapmak ve/veya yaptırtmak, Cumhurbaşkanına rapor sunmak, Görev alanlarına giren konularda Bakanlıklar, kurum ve kuruluşlar, sivil toplum ve sektör temsilcileri, alanında uzman kişiler ve ilgili diğer ilgililerin görüşünü alarak uygulanan politikaları ve gelişmeleri izlemek, yapılan çalışmalarla ilgili Cumhurbaşkanınca verilen diğer görevleri yapmak” (1 Nolu CBK, 22. Madde). Politika kurullarına ilişkin mevzuat ışığında, kurulların “danışma birimi”(Üstün, 2018: s.30), “yardımcı kuruluş” “danışma organı” olduğu belirtilmekle birlikte istişari bir nitelik taşıyan Milli Eğitim Şurası, Sağlık Şurası, Bilim ve Teknoloji Yüksek Kurulu gibi parlamenter sistemde yer alan danışma kurullarının yerine kuruldukları ifade edilmektedir (Gözler,2019: s.367). Fakat her ne kadar bu danışma kurulları arasında sadece istişari faaliyetler yürütebiliyor olmaları açısından benzerlik olsa da Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarının hem bakanlıklar, hem de kurum ve kuruluşların faaliyetlerini denetleyebilmesi ve izleyebilmesi icrai bir faaliyet yürüttüklerini de göstermektedir. Politika kurullarının Cumhurbaşkanı talimatıyla gerçekleştirdikleri bu geribildirim mekanizması kamu politikalarının etkin ve verimli bir şekilde gerçekleşmesinin önündeki tüm engelleri kaldırmaya yönelik önemli bir adım olarak değerlendirilmektedir.

Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları gibi istişari bir görev gerçekleştirmek üzere politika kurulları ile bağlantılı olarak kurulan Cumhurbaşkanlığı Ofisleri de modern istişare kültürünü yansıtan önemli bir yenilik olarak karşımıza çıkmaktadır. Politika kurullarından tüzel kişiliğe sahip olmaları bakımından ayrılan ofisler, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 7. bölümünde dört başlık halinde ele alınmıştır. Dijital Dönüşüm Ofisi, Finans Ofisi, İnsan Kaynakları Ofisi ve Yatırım Ofisi olarak belirlenen bu ofislerin görevleri şöyle sıralanmıştır: “*Analiz, raporlama, proje geliştirme, proje üretme ve çalışmalar yapmak, koordine etme, işbirliği yapma, çalışmaları yürütme ve takip etme, öncülük etme ve öneri geliştirme*” (Atay, 12018:273). Politika kurulları ve ofisler politika sürecinde üstlendikleri görevler açısından iç içe geçmiş bir yapı görüntüsü verseler de ofislerin tüzel kişiliğe sahip olmasının yanında politika kurullarının yerindelik denetimi yapmaları politika sürecini farklı açılardan ele aldıklarını göstermektedir (Erol, 2018:121).

Cumhurbaşkanlığı Yüksek İstişare Kurulu: Kurul cumhurbaşkanının devleti ilgilendiren her konuda daha önce millete ve devlete hizmet etmiş kişilerin, bilgi ve birikiminden faydalanmak amacıyla 10 Temmuz 2018 senesinde 1 nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine eklenen 4/A maddesi ile kurulmuştur. Bu kurulun atamaları, işleyişi ve özlük hakları Cumhurbaşkanlığı teşkilatı bünyesinde görev alan diğer çalışanlar gibi herhangi bir ek düzenlemeye tabi olmaksızın Cumhurbaşkanı tarafından belirlenmektedir.

Yüksek İstişare Kurulu'nun yönetimin unsurları arasında sayılması Türk yönetim sisteminin vazgeçilmez unsurlarından biri olan istişareye verilen önemi göstermektedir. Kurul üyelerinin belirlenmesi aşamasında farklı görüşlerden kişilere teklif götürülmesi ve üyelikleri kabul edilen

kişilerin önemli yönetim kademelerinde çalışmış, bilgi ve tecrübe sahibi ehil kişilerden oluşması istişare geleneğinin temel dayanağına sadık kalındığını göstermektedir. Nitekim bu vasıflardan yoksun kişilerin bilgisine başvurmak Kur'an-ı Kerim'de istişare ile ilgili yer alan, evrensel ilkeye de aykırıdır. Allah-u Teala Nisa suresi 83. Ayette “*Hem kendilerine güven ve korku ile ilgili bir haber geldi mi onu yayıveriyorlar; halbuki onu peygambere ve içlerinden yetkili olanlara arzetseler, elbette bunların görüş sunabilme yeteneğine sahip olanları onu anlar, bilirlerdi. Eğer Allah'ın lütuf ve rahmeti üzerinizde olmasaydı azınız hariç, şeytana uyup gitmiştiniz*” (Nisa suresi 4/83). Nahil suresi 43. Ayette ise “*Eğer bilmiyorsanız ilim sahiplerine sorun*” (Nahil suresi 43) Ayet-i Kerimelerde de belirtildiği üzere önemli meselelerde ilim, irfan ehli, yetkili kişilerden istifade etmek aslında bir zorunluluğa işaret etmektedir.

Sonuç

Türk devletlerinde en genel ifade ile mühim devlet meselelerin görüşüp karara bağlandığı fakat karara bağlanma aşamasında iktidarın tahakkümü ve keyfiyetini temsil etmekten öte kurumsallaşan bir yapının görüşlerinin dikkate alınarak karar verildiği meclisler danışma meclisi olarak adlandırılmıştır. Bu meclisler ismen farklılar arz etse de mahiyetleri bakımından benzerlik göstermektedir. Türklerin ataları sayılan Asya Hun Devletinden itibaren danışma meclisi özelliği gösteren kurultay ve toy Selçuklularda divan, Osmanlı Devletinde ise divan, şura, meşveret gibi isimler almıştır.

İslamiyet öncesi Türk devletlerinde kurultayın başta törenin yasalaşması olmak üzere, hükümdar seçimlerinde ve değişikliğinde, askeri konularda kısacası yönetsel alan içindeki varlığı modern devletlerdeki yasama ve yürütme işlevi ile bire bir örtüşme de istişari ve icrai niteliklere haiz bir karar organı olduğunu işaret etmektedir. Selçuklularda istişare kültürü ise İslamiyet'in etkisi ile şekillenmiştir. Divan olarak adlandırılan danışma meclislerinin yanında ilim adamları, alim ve ulema danışma kültüründe önemli bir yer almaktadır. Sultan Melikşah ve Sultan Alparslan dönemlerinde vezirlik yapan aynı zamanda önemli bir alim olan Nizamülmülk'ün sadece kendi dönemi ile sınırlı kalmayıp tarihte birçok hükümdar tarafından dikkatle okunan Siyasetname adlı yapıtının çıkış noktası da Sultan Melikşah'ın ülke yönetimi konusunda Nizamülmülk'ten yazılı bir kaynak talep edilmesi olmuştur. Osmanlı Devletinde ise devletin en geniş sınırlarına ulaştığı 16. Yüzyıl, gelenekselleşen istişare kültürünü Divan-ı Hümayun ile ayrı bir noktaya taşımıştır. Divan-ı Hümayunun sistematik şekilde işleyen düzeni Osmanlı Devleti'nin merkezden taşraya kadar imparatorluğa ait tüm topraklarda hükümdar otoritesinin hissedilmesine sebep olmuştur. Fakat süreç içinde Divan-ı Hümayun toplantılarına padişahın katılmama kararı devletin esas karar alma organı olan Divan-ı Hümayunun yetkilerinin Bab-ı Aliye kaymasına neden olmuştur. 16.yüzyıldan sonra Osmanlı Devletinde yaşanan toprak kayıpları muntazam işleyen kurumların bozulmasına sebep olmuştur. IV. Murat'ın Koçi Bey'den yazılmasını istediği risale aynı zamanda devletin kötü gidişatının gözler önüne serilmesi

bakımından önemli bir rapor olma özelliği de göstermektedir. Koçi Bey'in kaleme aldığı eser aynı zamanda hükümdarın istişareye verdiği önemin önemli bir göstergesidir.

Osmanlı Devletinde Divan-ı Hümayunun göstermelik bir kurum olmaktan öteye gitmediği gerileme döneminden TBMM meclisinin kurulduğu 23 Nisan 1920 yılına kadar Meclisi meşveret, Dâr-ı Şûrâ-yı Askeri, Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye ve Meclis-i Mebusan gibi birçok istişare kurulu kurulmuştur. Cumhuriyet döneminden günümüze kadar geçen süreçte yönetim anlayışında yaşanan önemli değişimler istişare anlayışına zamanın şartlarına göre yeni bir boyut kazandırmıştır. Geleneksel yapısından sıyrılan danışma kurulları, belirli eğitimlerden geçen kişilerin, alanında uzmanlaşması yolu ile atamalarının yapıldığı bir kuruma dönüşmüştür. Bu bağlamda istişareye dayalı yönetim anlayışının bilinen ilk Türk devletinden günümüze kadar geçen süreçte varlığını koruduğunu söylemek mümkündür. Bu sürekliliğin sağladığı birikim ve zamanın şartları istişare kurumlarının asıl amaçları açısından değil fakat çeşit ve aldıkları isimler bakımından farklılaşmalarına sebep olmuştur. Nitekim 28 Haziran 2018 tarihinde yapılan cumhurbaşkanlığı seçimleri ile birlikte yeni yönetim şekli olarak kabul gören Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesi istişare anlayışının hem sürekliliği hem de farklılaşması bakımından önemli gelişmelerin yaşanmasına sebep olmuştur. Yeni sistem, hız ve etkinliğin sağlanması, beşeri kaynakların gelişimine öncelik verilen, küresel rekabete uyumlu ve ortak akli kurumsallaştıran bir yönetim anlayışı ile oluşturulmuştur. Bu bağlamda sisteme eklenen danışmanlar, politika kurulları, ofisler ve Yüksek İstişare Kurulu yeni düzenin başaktörleri olarak değerlendirilmektedir. Burada önemle üzerinde durulması gereken husus parlamenter sistemdeki düalist yapının yerine Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde monist yapının benimsenmiş olmasına rağmen karar alma sürecinde istişari özelliklere haiz kurumların varlığına duyulan ihtiyaçtır.

Daha önce de ifade edildiği gibi Türk devletlerinde istişare yalnızca kurumlar özelinde hayat bulan bir uygulama olmamış, devletin üst yönetiminden başlayarak, toplumun her kademesinde karşılık bulan bir yönetim anlayışı olmuştur. Nizamülmülk ve Koçibey'in hükümdarlara sundukları öğüt ve tavsiye çerçevesinde olduğu gibi, Dede Korkut destanında yer alan Korkut Ata'nın fikirlerine başvurulmadan Oğuz kavminin karar almadığı, Osmanlı Devletinde Osman Bey'in danışmanı ve aynı zamanda kayınpederi olan Şeyh Edipali, Yıldırım Beyazıd'ın veziri Ali Paşa, Fatih Sultan Mehmed'in hocası Akşemsettin, Yavuz Sultan Selim'in danışmanı Zembili Ali Efendi, Kanuni Sultan Süleyman'ın danışmanı Ebusuud Efendi, Kanuni Sultan Süleyman, II. Selim ve III. Murad dönemlerinde sadrazamlık yapan Sokollu Mehmed Paşa, Mustafa Kemal Atatürk'ün yaverliğini üstlenen Cevat Abbas Bey, Şükrü Bey ve Salih Bey gibi öne çıkan danışman ve sadrazamlar ile şahsi istişarelerin de devlet yönetiminde ayrı bir yere sahip olduğu görülmektedir. Ayrıca gerek Kök Tanrı inancında gerekse de İslamiyet'in kabulünden sonra egemenliğin ilahi bir kaynağa dayanması hükümdarların her şeyin üstünde görülmesine sebep olmuştur. Böylesi bir konumda olan hükümdarın dahi istişareye başvurmasının toplumsal yansımaları atasözlerinden rahatlıkla anlaşılmaktadır. Akıllıya

danışırın onun akli senin ile olur, tek kanatlı kuş uçmaz, bin bilsen de bir bilene danış gibi toplumsal öğretiler istişare geleneğinin kültürel bir kod olarak aktarılmasını sağlamıştır.

Görüleceği üzere İslamiyet'in kabulünden önce Türk devletlerinde istişare, yönetimde ananevi bir özellik taşıyorken İslamiyet'in kabulüyle ayetlerle ve hadisler ile ilahi bir kural olarak kabul görmüştür. Bugün yeni bir yönetim şekli olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile de varlığını sürdürmeye devam ettiğini göstermiştir.

KAYNAKÇA

- Akçakaya, Murat. & Özdemir, Abdülkadir. (2018). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Siyasal İstikrar. Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi Dergisi, 53(3), 922-944.
- Akdağ, Mustafa. (2010). Türkiye'nin İktisadî ve İçtimaî Tarihi. İstanbul: Yapı Kredi Kültür Sanat Yayıncılık
- Arsal, Sadri Maksudi. (1974). Türk Tarihi Ve Hukuk. İstanbul: İ.Ü. Hukuk Fakültesi Yayınları.
- Arslan, Erkan. (2017). Osmanlı Devletinde Bürokratik Yapıda Değişim: Bir Güç Odağı Olarak Bürokratik Elitlerin Yükselişi. Turan-Sam, 9(36), 60-70.
- Atasoy, Samed. Tanzimat Dönemi Osmanlı Kanunlaştırma Usulü Ve Meclislerin Rolü (1838-1876). Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 10 (2), 245-274.
- Atay, Ender Ethem. (2018). İdare Hukuku. 6 b. Ankara: Turhan Kitabevi Yayınları
- Bayırbağ, Mustafa Kemal. (2013). Kamu politikası analizi için bir çerçeve önerisi.
- Bibi, İbni. (1941). Anadolu Selçuklu Devleti Tarihi. (Çev. M. Nuri Gençosman), Uzluk Basımevi, Ankara.
- Böke, Pelin. (2007). Son Osmanlı Meclisi'nde Yunan İşgali'ne Dair Tartışmalar.
- Cevherî, İsmail B. Hammâd, Es-Sıhah Tâcu'l-Luğa ve Sıhâhu'l-Arabiyye, (Thk. Ahmed Abdulgafur Attâr), Dâru'l-İlm, Beyrut, 1984
- Ceylan, Ayhan. (1998). Türk Hukuk Tarihinde Meşveret Düşüncesi ve Uygulaması. İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Tezi, İstanbul.
- Ceylan, Ayhan. (2005). Osmanlı'da Meşrutiyet Öncesi Merkezî Meclisler Literatürü. Türkiye Araştırmaları Literatür Dergisi, (5), 623-646.
- Ceylan, Ayhan. (2005). Osmanlı'da Meşrutiyet Öncesi Merkezî Meclisler Literatürü. Türkiye Araştırmaları Literatür Dergisi, (5), 623-646.

- Cezar, Mustafa (2011), “ Dördüncü Murat Devrinin Önemli Simalarından: ‘Koçi Bey’”, Mufassal Osmanlı Tarihi, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, Cilt 4, Ss. 1901-1902
- Demir, Abdullah (2016). Osmanlı Hukukunda Devletin Yapısı. *Avrasya Sosyal Ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, 3(1), 1-19.
- Demirel, Demokaan. (2017). Eski Türklerde Devlet Sisteminin Mutlak Monarşik Modelden Ayrılan Yönleri. *Karadeniz Sosyal Bilimler Dergisi*, 9(16), 425-450.
- Diñçer, Ömer & Yılmaz, Cevdet. (2003). Kamu yönetiminde yeniden yapılanma. Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim, Ankara: TC Başbakanlık Yayınları.
- Dursun, Yıldız Hakkı. (1980). İslamiyet ve Türkler. Çağrı Yayınları, İstanbul.
- Erol, Ömer Faruk. (2020). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları. *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, 26(1), 107-130.
- Eryılmaz, Bilal.(2021) *Kamu Yönetimi: Düşünceler-Yapılar-Fonksiyonlar-Politikalar* . Umuttepe Yayınları.
- Gezgin, Ali Galip. (1997). “Kur’ân’da ve Türk Devlet Geleneğinde Şûra”, Süleyman Demirel Üniversitesi, İlahiyat Fakültesi Dergisi, Sayı: 4, s. 183-207.
- Gökçe, Ali Fuat. (2010). Osmanlı Klasik Döneminde İdari Reform Hareketleri: Koçi Bey Risalesi. *Yasama Dergisi* , 59-78.
- Gökçe, Ali Fuat. (2010). Osmanlı Klasik Döneminde İdari Reform Hareketleri: Koçi Bey Risalesi. *Yasama Dergisi*, (14), 59-78.
- Gözler, Kemal. (2019). İdare Hukuku Cilt 1, 3 b. (Bursa: Ekin Basım Yayım Dağıtım)
- Halaçoğlu, Yusuf. (1991). Osmanlılarda Devlet Teşkilatı ve Sosyal Yapı. Ankara: Ttk Basımevi.
- Hammer, J. V. (1990). Osmanlı Devleti Tarihi. Çev. Mehmet Ata, Öz. Abdülkadir Karahan, Ys., Ts, I.
- Has Hacib, Yusuf. (1996). Kutadgu Bilig, (Çeviren: Reşit Ahmeti Arat), Kabalcı Yayınevi, İstanbul.
- İbn Kesir, El-Bidâye Ve’n-Nihâye, Çağrı Yayınları, İstanbul 1995. C.11.
- İnalçık, Halil. (1959). “Osmanlılarda Saltanat Veraseti Usulü Ve Türk Hâkimiyet Telakkisiyle İlgisi”. Ankara Üniversitesi Sbf Dergisi, Cilt: 14, Sayı: 1, Ss.69-94.
- Kaçar, Yasin. (2019). Türkiye’de Merkezî İdareye Yardımcı Danışma Kurulları (Doctoral Dissertation).
- Kaçar, Yasin. (2019). Türkiye’de Merkezî İdareye Yardımcı Danışma Kurulları (Doctoral Dissertation).
- Kafesoğlu, İbrahim, “Kültür Ve Teşkilat”, Türk Dünyası El Kitabı, Ankara, 1956, S. 761–762

- Kafesoğlu, İbrahim, Türk Bozkır Kültürü, Ankara, 1987.
- Kafesoğlu, İbrahim. (1992). Selçuklu Tarihi. Milli Eğitim Basımevi.
- Kanunname-İ Ali Osman (Neş.M.Arif), Toem İlavesi, İstanbul 1330
- Karal, Enver Ziya (1983). Osmanlı Tarihi, C. V. Ankara, , S. 255-258.
- Karal, Enver Ziya(1995), Osmanlı Tarihi, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara,
- Karal, Enver Ziya. (2006). Gülhane Hattı Hümayûn'da Batı'nın Etkisi. H. İnalçık Ve M. Seyitdanlıoğlu (Ed.). Tanzimat(Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu) İçinde (S. 65-82). Ankara: Phoenix Yayınevi.
- Karatepe, Şükrü. (1996). "Osmanlı'da Devlet ve Yönetim. Komisyon", Osmanlı Ansiklopedisi, İçinde 3- 167, İstanbul: İz Yayıncılık.
- Kaya, Erol. (1997). Son Osmanlı Meclis-İ Meb'usarı.
- Kili, Suna. (1995). Atatürk Devrimi. Bir Çağdaşlaşma Modeli, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara
- Kurpalidis, G.M., (2007) .Büyük Selçuklu Devletinin İdari, Sosyal Ve Ekonomik Tarihi, Ötüken Yayınları, İstanbul
- Meclis-İ Mebusan Zabıt Cedidesi, 15 Kanun-İ Evvel 1324, Devre 1, İçtimaa Senesi. 1, C.I, Celse. 2, S. 76.
- Mehmed Neşri, Mevlânâ, Cihânnümâ (1288-1485), Haz. N. Öztürk, İstanbul 2008.
- Mumcu, Ahmet. (2007). Divani Hümayun, Phoenix Yayınevi, Ankara
- Nizamülmülk, Siyasetname. (2020). Çeviren: Nurettin Bayburtlugil. Dergâh Yayınları.16.Baskı, İstanbul.
- Nohutçu, Ahmet. (2005). Türk Yönetim Geleneğinde Değişim:" Siyaset Odaklı" Bürokrasiden 11 Kamu Po Litikas. I Odaklı" Bürokrasiye. Muhafazakar Düşünce Dergisi, 1(4), 123-144.
- Okandan, Recai Galip (1977). Amme Hukukumuzun Anahtarı
- Onar, Sıddık Sami, İdare Hukuku'nun Umumi Esasları, İstanbul 1966, C. 2.
- Ortaylı, İlber. (2012), Türkiye Teşkilat Ve İdare Tarihi, Cedit Neşriyat, Ankara
- Ögel, Bahaeddin. (1982). Türklerde Devlet Anlayışı (Vol. 1). Ötüken Neşriyat Aş.
- Özdemir, Abdülkadir. (2021). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin Türkiye Cumhuriyeti idari teşkilatına getirdiği yenilikler. *Journal of Academic Value Studies*, 7(3).

- Özgüdenli, Osman.G. (2013). Selçuklular, I: Büyük Selçuklu Devleti Tarihi (1040-1157). İstanbul: Türkiye Diyanet Vakfı İslam Araştırmaları Merkezi Yayınları.
- Özilhan, Nilgün(2020). 1851 Londra Uluslararası Sergisi'ne Osmanlı İmparatorluğu'nun Katılımı
- Özmen, Alper. (2014). Kutadgu Bilig'de Yöneten-Yönetilen İlişkileri. Dumlupınar University Journal Of Social Science/Dumlupınar Üniversitesi Soysyal Bilimler Dergisi, (41).
- Özmen, Serkan. (2011). *Atatürk'ün Yaverleri* (Master's thesis, Afyon Kocatepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü).
- Öztürk, Necdet. (2013). Kuruluş Dönemi'nde Osmanlı'da Meşveret Kültürü. Turk Dunyasi Arastirmalari, (207).
- Öztürk, Necdet. (2013). Kuruluş Dönemi'nde Osmanlı'da Meşveret Kültürü. Türk Dünyasi Arastirmalari, (207).
- Seyitdanlıoğlu, Mehmet. (2009). Eski Türklerde Devlet Meclisi “Toy” Üzerine Düşünceler. Tarih Araştırmaları Dergisi, 28(45), 1-12.
- Sobacı, Mehmet Zahid; Miş, Nebi & Köseoğlu, Özer (2018), “Türkiye'nin Yeni Yönetim Modeli ve Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı”, SETA Perspektif, 206, ss. 1-6.
- Sofuoğlu Ebubekir, Osmanlı Devletinde Islahatlar Ve I. Meşrutiyet, İstanbul 2004.
- Sönmez, Abidin (2015). Şûra Ve Rasulullah'ın Müşaveresi. İnkılâb Basım Yayım.2. Baskı
- Söyler, Yasin. (2020). “3 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine Göre Üst Kademe Kamu Yöneticisi Kimdir?”, Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2 (1), 59-110
- Sümer, Faruk. (1992). Oğuzlar (Türkmenler): Tarihleri, Boy Teşkilatı, Destanları. Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı.
- Şen, Bülent. (2021). Atatürk'ün yaverleri ve yaverlerinin anıları kapsamında Atatürk'ün duygusal zekâsına kısmi bir bakış – disiplinlerarası sosyal hizmet. Sosyal Politika ve Sosyal Hizmet Çalışmaları Dergisi, 2(1), 48-78.
- Taneri, Aydın. (1993). Türk Devlet Geleneği, İstanbul: Milli Eğitim Basımevi
- Tanör, Bülent. (2006). Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980).
- Turhan, Mehmet. (1993); Hükümet Sistemleri, 2. Baskı, Gündoğan Yayınları, Ankara, Şubat.
- Türkdoğan, Orhan. (2003) Türk Tarihinin Sosyolojisi, IQ Kültür Sanat Yayıncılık, İstanbul
- Uslu, Adem. Türklerde Devlet Yönetimi. Türk Ekini, (3), 4-17.
- Uzun, Hakan. (2005). Türk Demokrasi Tarihinde I. Meşrutiyet Dönemi. Ahi Evran Üniversitesi Kırşehir Eğitim Fakültesi Dergisi, 6(2), 145-162.

- Uzunçarşılı, İsmail Hakkı. (1988). Anadolu Beylikleri Ve Akkoyunlu, Karakoyunlu Devletleri (Vol. 2). Türk Tarih Kurumu Basımevi.
- Üçok, Coşkun (1980). Siyasal Tarih (1789-1960), 3. Baskı, Ankara
- Üstün Gül. (2018). “Cumhurbaşkanlığı Ofislerinin İdari Teşkilattaki Yeri,” Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyumu 30 Kasım 2018, Marmara Üniversitesi Yayinevi No:861 30.
- Yakut, Kemal (2005). Mütareke Dönemi’nde Yapılan Saltanat Şuraları. Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi, 21(61), 77-122.
- Yamaç, Müzehher. (2014). İlk Anayasa (1876 Kanun-İ Esasisi).
- Yazıcı, Sinan, & Dursunoğlu, İsmail (2019). Tarihsel Süreçten Günümüze Meclisin, Devlet Yönetimi Ve Karar Alma Üzerine Etkisi. Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 12(1), 91-111.
- Yazıcı, Sinan, & Dursunoğlu, İsmail. Tarihsel Süreçten Günümüze Meclisin, Devlet Yönetimi Ve Karar Alma Üzerine Etkisi. Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 12(1), 91-111.
- Yılmaz, Abdullah & Güler, Tahsin. (2021). Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi.