

OSMANLI'DA YASAMA YETKİSİNİN DÖNÜŞÜMÜ*

*Arş. Gör. Abdulkadir YILDIZ***

ÖZET

Osmanlı Devleti'nde egemenliğin yasama erki özelindeki dönüşümünü sadece Tanzimat ve Meşrutiyet dönemleriyle sınırlamak mümkün olmamakla birlikte, temel dönüşüm noktaları olarak bu dönemleri görmek mümkündür. Osmanlı- Türk modernleşmesi ve dolayısıyla Batılılaşma hareketleriyle paralel seyreden egemenliğin dönüşümü olgusu, Osmanlı devlet sisteminde yasalar ve bu yasaların ortaya çıkışı açısından kurumsal bir değişimi de beraberinde getirmiştir.

Anahtar Kelimeler: Yasama Yetkisi, Tanzimat, Meşrutiyet, Modernleşme.

ABSTRACT

While restraining the transformation of sovereignty in terms of legislation power in Ottoman Empire not only by Tanzimat and Meşrutiyet period but these periods could be seen as basic transformation points. The transformation of sovereignty which follows a parallel also with Ottoman- Turk modernization and becoming westernized movements, leads to institutional change in terms of laws and source of the law in the Ottoman governmental system.

Keywords: The Legislation Power, Tanzimat, Meşrutiyet, Modernization.

* Bu makale, Kanun-ı Esasi'de Yasama Yetkisi adlı yüksek lisans tezimizden istifade edilerek hazırlanmıştır.

** Araştırma Görevlisi Dr., Kırıkkale Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Hukuk Bilimleri ABD.

GİRİŞ

Osmanlı'da temel olarak Tanzimat ile başlayıp Cumhuriyet'le birlikte had safhaya ulaşan Batılılaşma, benimsenmek istenen yeni devlet ve millet olgusunun hukuki dayanaklarının, genel olarak Kara Avrupa'sı hukukunun ve özelde Fransız etkisinin, Osmanlı bürokrat ve devlet adamlarınca benimsenilmesi çabasını içermektedir.

Osmanlı devlet ve millet olgusunun dönüşümünü her ne kadar Tanzimat ve Meşrutiyet dönemleri ile sınırlamak eksik bir saptama olacaksa da, temel dönüm noktalarının Batılılaşmaya paralel olarak bu dönemlerde görülmesi gerekir. Tanzimat'a kadar olan dönemi Osmanlı klasik dönem olarak nitelediğimiz takdirde, Tanzimat ile birlikte yapılan yasama faaliyeti ve yasaların uygulanması açısından oluşturulan yeni kurumsal yapı, bahsedilen Osmanlı klasik döneminden farklı bir sistemi beraberinde getirmiştir. Daha sonraki Meşrutiyet süreci ise anayasalı ve kısıtlı, bu arada seçilerek gelen mebuslarla meşrutî monarşiye geçişi sağlamıştır.

Çalışmamızda Osmanlı'da Tanzimat ve Meşrutiyet ile yaşanan dönüşüm sürecinin, yasama yetkisi açısından Osmanlı klasik dönemine göre farklılaştığı noktalar incelenecektir. Padişahın genel olarak sınırlanması eğilimi Meşrutiyet ile birlikte, yasama yetkisi açısından padişaha ortak bir mekanizma öngörecektir. Bu mekanizma içerisinde meclis, her ne kadar istediği hususları yasalaştırıyorsa da, istemediği hususların yasalaşmasına engel olabilecek bir konumdadır.

1. OSMANLI KLASİK DÖNEMİNDE YASAMA YETKİSİ

1.1. Genel Olarak

Osmanlı Devleti bir İslam devleti olarak, hukukunu esas itibarıyla İslam hukukuna göre temellendirmiştir¹. Bu, İslam dininin hayatı bütüncül olarak kapsayan Fıkıh alanının yalnızca itikat ve ibadet alanıyla sınırlı olmayıp hukuki yapının da nasıl olması gerektiği hususlarını içermesinden ileri gelmektedir. Şu halde İslam- Osmanlı hukukunda vicdani hususlar olması gerektiği şeklinde dini hayat ile toplumsal hayatı ilgilendiren hukuk arasında bir ayırım olmayıp İslam fikhinin hayatı bütüncül olarak kapsamı söz konusu olmuştur. Bu manada Hanefi Fıkhi'nin benimsendiği Osmanlı'da, hukuksal yapı da buna göre oluşturulmuştur.

1.2. Yasama Faaliyetinin Çerçevesi

İslam'da devlet sınırlıdır², bu anlamda devletin yasama faaliyeti açısından da mutlak bir yetkisinden bahsedilemez. Yasama yetkisini kullanmak açısından Os-

¹ Abdulkadir Yıldız, Kanun-ı Esasi'de Yasama Yetkisi, **Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2010, s.10.

² M. Akif Aydın, **Türk Hukuk Tarihi**, 7. Baskı, İstanbul; Beta Yayınları, 2009, s.121-125.

manlı'da Tanzimat'a kadar olan süreçte padişahın tek başına yetkili olduğunu söyleyebiliriz. Fakat padişahın tek başına yetkili olması, padişahın dilediği konuyu dilediği şekilde düzenleyeceği anlamına gelmemektedir. Şentop bunu Avrupa ile kıyaslayarak yasama yetkisinin krallar bakımından serbest ve keyfi mahiyet arz etmesine rağmen Osmanlı'da yasama faaliyeti birçok mekanizma ile kısıtlandığı şeklinde ifade etmiştir³. Zaten bu sebepten dolayı Osmanlı'nın meşrutiyet öncesi devlet şeklinin mutlak monarşi olarak verilmesi yanlış olmaktadır.

İslam hukukunda yasama anlamındaki teşri terimi yeni baştan bir hukuk kuralı yapmak ile mevcut hukuki hükümlerin normatif hukuk kuralı halinde yeniden ortaya konmasını ifade etmektedir⁴. Bu anlamda Osmanlı Devleti'nde yasama faaliyeti, nasslarda açık bir hüküm bulunması halinde bunun normatif kural haline dönüştürülmesi, nasslarda açık hüküm bulunmayan hallerde içtihadi görüşlerden birinin tercih edilmesi ve içtihadi bir tercihin de mümkün olmaması halinde İslam hukukunun temel ilkelerine aykırı olmayan bir hukuk normunun benimsenmesini ifade etmektedir⁵. Osmanlı Devleti'nin kanun, kanunname, ferman şeklinde yaptığı düzenlemeler İslam hukukunun anayasa, idare ve mali alanlara ilişkin olarak zaman ve şartlara göre düzenlenmesine imkân tanıyan yani *nass* olmayan alanlara ilişkin düzenlemeleri içermektedir⁶. Bu açıdan şer'i hukuk ile örfi hukuk ayrımı bir anlamda şekli bir anlam ifade etmektedir. Çünkü bu yasama faaliyeti *Kuran, Sünnet, İcma ve Kıyas* olarak belirtilen şer'i hukukunun klasik kaynakları ile çatışmayan alanın düzenlenmesi olarak ifade edilecek örfi hukuka şeriatın verdiği müsaadeden kaynaklanmaktadır. Zaten Osmanlı'da yukarıda anıldığı şekilde kanunname veya ferman şeklindeki düzenlemeler ya İslam hukukunun bizatihi emrettiği hususların devlet aygıtınca yeniden ilanı veya zamanın şartlarına göre düzenlenmesine imkân tanıyan alanın yasalaştırılması olarak ortaya çıktığından hukukun bütününe İslam hukuku olarak adlandırmak isabetli olacaktır⁷.

1.3. Yasama Faaliyetinin Usulü

İslam hukukunda yasamanın kaynağı Allah ve Hz. Peygamber'dir. Zaten bu anlamda yukarıda nasrlara ilişkin açıklamalarımızda Kitap ve Sünnet olarak İslam

³ Mustafa Şentop, "Osmanlı Ceza Hukukunda Genellik İlkesi Bağlamında Suç-İnanç (Din) İlişkisi", *Dinsel ve Kültürel Farklılıkların Bir arada Yaşanması: İstanbul Tecrübesi*, İstanbul; ss.1-9, 15-17 Nisan 2010, s.4.

⁴ Muammer Vural, "Yasama Kavramı ve Yetkisi Açısından Pozitif Hukuk ile İslam Hukuku Arasında Bir Mukayese", *Atatürk Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi*, S.36, ss.177-200, 2011, s.182.

⁵ Vural, s.183.

⁶ Yıldız, s.9.

⁷ Yıldız, s.10.

hukukunun asli kaynaklarını ifade etmiştik. Bunun ötesinde bu kaynakların kanun olarak vazedilmesi ise kamu otoritesinde, devlet başkanının yetkisindedir⁸.

Osmanlı Devleti'nde kanunların ortaya çıkışında nişancının asli bir konumu vardır. Buna göre kanun olarak düzenlenecek bir husus ferman veya berat olarak düzenlendikten sonra veziriazam tarafından onaylanarak yürürlüğe girerken; önemli kanunlar bizzat padişahın hatt-ı hümayunu ile yürürlüğe girmektedir⁹. Yine yasama faaliyetinin icrasında Divan-ı Hümayun'un konumu yadsınamaz. Meşveret prensibinin İslam hukukunda temel konumda bulunmasının sonucu olarak Kanun-ı Esasi öncesinde Osmanlı Devleti'nde meclisler önemli bir işlev görmüşlerdir¹⁰.

2. OSMANLI'DA YASAMA YETKİSİNİN DÖNÜŞMESİ

Osmanlı Devleti'nde yasama yetkisindeki farklılaşmayı Tanzimat süreci ve sonrasında Meşrutiyet olarak belirlemek mümkündür. Tanzimat dönemi devlet şekli bağlamında bir değişiklik olarak ortaya çıkmamasına rağmen meşrutiyet yönetime gidişi göstermektedir. Meşrutiyet ise ferman tipi anayasa yani Kanun-ı Esasi ile padişahın anayasal olarak sınırlanması ve devlet şeklindeki değişikliklerle paralel olarak yasama yetkisinin kullanılmasında da esaslı bir dönüşümü sağlamıştır.

2.1. Tanzimat Dönemi'nde Yasama

Tanzimat'ı Osmanlı hukuk ve kurumsal yapısının değiştiği bir dönem olarak görmek mümkündür¹¹. Divan-ı Hümayun'un yerine kurulan Meclis-i Vala-yı Ahkâm-ı Adliye Tanzimat'la birlikte kanunların hazırlanmasında asli konuma gelmiştir¹². Kurumsal bağlamda bahsettiğimiz şekilde bir değişiklik olmasına rağmen yasalaşma usulü bakımından padişahın statüsünde herhangi bir değişiklik olmamıştır. Tanzimat döneminin en önemli özelliği olarak kanunlaştırmaları gösterebiliriz. Bu dönemde kabul edilen kanunların büyük bölümü batı kanunlarının tercüme mahiyetinde, Nizamiye Mahkemelerinin kuruluşu ile ortaya çıkan hukuk ikiliğine paralel bir seyrinde gelişmiştir¹³.

⁸ Vural, s.194-195.

⁹ Halil İnalçık, "Kanun", **Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi**, C.24, İstanbul; Türkiye Diyanet Vakfı, 2001, s.326.

¹⁰ Mehmet Seyitdanlıoğlu, "Divan-ı Hümayun'dan Meclis-i Mebusan'a Osmanlı İmparatorluğu'nda Yasama", Ed: Halil İnalçık ve Mehmet Seyitdanlıoğlu, **Tanzimat: Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu**, Ankara; Phoenix Yayınevi, ss. 273-283, 2006, s.273.

¹¹ Yıldız, s.15.

¹² Mehmet Seyitdanlıoğlu, **Tanzimat Devrinde Meclis-i Vala (1838-1868)**, Ankara; Türk Tarih Kurumu Basımevi, 1994, s.15.

¹³ Yıldız, s.25.

2.2. Kanun-ı Esasi'de Yasama

Kanun-ı Esasi çift başlı bir yasama öngörmüştür. Buna göre Meclis-i Ayan padişahın seçtiği üyelerden, Meclis-i Mebusan ise milletin seçtiği üyelerden oluşmaktadır. Kanun-ı Esasi ile birlikte yasama yetkisi Meclis-i Umumi ve padişah arasında parlamenter rejimin genel ilkeleriyle bağdaşacak şekilde paylaştırılmıştır.

2.2.1. 1909 Değişiklikleri Öncesi

Parlamenter rejimin işleyişine paralel olarak yasa yapımı süreci Heyet-i Vükela'nın gönderdiği yasa tekliflerini Meclis-i Mebusan'ın görüşmesi şeklinde gerçekleşmektedir. Genel Kurul öneriyi kabul ederse teklif Şura-yı Devlet'e gönderilmek üzere Sadrazamlığa gönderilirdi¹⁴. Şura-yı Devlet'te düzenlenen kanun layihası Meclis-i Mebusan'da tekrar oylanarak kabul edildiği takdirde Meclis-i Ayan'a gönderilirdi¹⁵. Heyet-i Ayan ise gelen tasarıları padişahın hakları, Kanun-ı Esasi hükümleri, ülke bütünlüğü ve güvenliği ile genel ahlaka uygunluk açısından denetledikten sonra kabul, ret veya değiştirilmesi için Mebusan'a iade yetkilerine sahiptir (m.64)¹⁶. Meclis-i Ayan'ın reddettiği bir kanun tasarısı o senenin toplantı süresi içinde yeniden görüşmeye açılamazdı (m.54). Arsel, bunu Meclis-i Ayan'a tanınmış mutlak veto yetkisi olarak belirtmiştir¹⁷. Meclis-i Umumi'nin kabul ettiği bir tasarı padişahın onayıyla yasalasmaktadır.

Yasamayla alakalı olarak Kanun-ı Esasi'de düzenlenen bir diğer husus kanun-ı muvakkatlerdir. Buna göre Meclis-i Umumi'nin toplantı halinde olmadığı ve hemen toplanmasının mümkün olmadığı durumda devleti ve genel güvenliği tehlikeye sokan bir halin zuhuru halinde Heyet-i Vükela'nın çıkaracağı kararlar, Meclis-i Umumi'nin bu konudaki kararına kadar kanun hükmünde olacaktır (m.36)¹⁸.

2.2.2. 1909 Değişiklikleri Sonrası

1909 değişiklikleri sonrasında yasama usulünde bazı değişiklikler olmuştur. Buna göre kanun teklifi için gereken padişahın izni, tasarıların ilk olarak Şura-yı Devlet'te görüşülmesi, padişahın mutlak veto yetkisi değiştirilmiştir. Dolayısıyla artık Meclis-i Mebusan kendi çalışma alanı ve mali konular dışında da dilediği alanda yasa teklifi getirebilecek ve padişahın gönderdiği bir tasarı üçte iki çoğunlukla yeniden kabul edildiği takdirde padişah kanunu tasdik etmek zorundadır¹⁹.

¹⁴ İlhan Arsel, "Birinci ve İkinci Meşrutiyet Devirlerinde Çift Meclis Tecrübesi", AÜHF, C.10, S.1-4, ss.194-211, 1953, s.195-196.

¹⁵ Yıldız, s.38.

¹⁶ Yıldız, s.40.

¹⁷ Arsel, s.196.

¹⁸ Yıldız, s.41.

¹⁹ Şükrü KARATEPE, Darbeler, Anayasalar ve Modernleşme, İstanbul; İz Yayıncılık, 1993, s.121.

1909 değişiklikleri ile Meclis-i Mebusan'ın feshedilmesine önemli sınırlamalar getirilmiştir. Bu açıdan yasama ve yürütme dengesinin parlamenter rejimin doğasıyla bağdaşır bir şekle bürünmesi hedeflenmiştir. Yasama faaliyetinin icrası ve meclisin feshinin güçleştirilmesi yasama yetkisi bağlamında padişaha göre meclislerin ön plana çıkması şeklinde görünse de aslında güç dengelerinin bir sonucu olarak İttihat ve Terakki yönetiminin ayak sesleri olarak görülebilir. Dolayısıyla teorik olara demokratik adımlar ve millet egemenliği olarak görülen birçok durum İttihat ve Terakki'nin egemenliğine dönüşecek ve millet iradesi hükümete yansımacaktır.

SONUÇ

Osmanlı Devleti bulunduğu coğrafya, etnik, dini ve benzeri açılardan farklılıkların olabildiğince yoğun olduğu, merkezi ve fakat işlevsel bir yapı ortaya koymuştur. Bu açıdan Osmanlı Devleti'nin hukuksal yapısı ve bu yapıda yasama işlevi önem arz etmektedir.

Yasama faaliyetinde klasik dönemde ana aktör padişaktır. Padişahın yetkisinin ise sınırlı olduğunu söylemeliyiz. Yani Şeriatın belirttiği hususlara muhalif düzenlemeler meşru olmayacaktır. Şeriatın belirttiği hususlar ayrıca kanun olarak düzenlenebilir ya da açıkça belirtilmeyen hususlarda yani yasama faaliyetinin zamanın şartlarına, ihtiyaca ve kamu yararına ilişkin imkân tanınan alanlarda icra edilebilirdi. Bunun yanında kanun-ı kadim fethedilen bölgelerin yerel hukukunun İslam ile çatışmadığı durumlarda yürürlüğünün devam etmesini ifade etmektedir. Padişahın yasama faaliyetinde genel aktör olması Tanzimat'a kadar olan süreçte Divan'ın etkisini ortadan kaldırmamış, şura prensibinin de sonucu olarak yasama yetkisinde Divan önemli bir konumda yer almıştır.

Tanzimat döneminde ise Divan-ı Hümayun'un yerini Meclis-i Vala-yı Ahkâm-ı Adliye almıştır. Dolayısıyla Tanzimat dönemi açısından padişahın yasadaki konumunda herhangi bir değişiklik olmamış şura kurumu bakımından isimsel bir değişiklik olmuştur. Bunda Tanzimat'ın kurumsal yenilik rüzgârının etkisi belirleyici olmuştur.

Kanun-ı Esasi ise Osmanlı devlet şeklini büyük ölçüde parlamenter rejime dönüştürmüştür. Meclis- i Umumi çağdaş anlamda bir meclis olarak yasamada asli bir konumu işgal etmektedir. Özellikle 1909 değişiklikleri her ne kadar İttihat- Terakki etkisi sebebiyle uygulama kabiliyeti bulamayacak olsa bile, teorik olarak parlamenter rejimin tüm mekanizmalarını oluşturmuştur.

Dolayısıyla Osmanlı'da yasama yetkisi klasik dönem padişahın tek başına görüldüğü ve fakat Divan ile desteklenen şura örgüsünden modernleşme veya batılılaşma ile paralel olarak meclisin ortaya çıkması ve yasamada etkili hale gelmesi yönünde bir evrim geçirmiştir. Burada dikkat edilmesi gereken Osmanlı

Devleti'ni Meşrutiyet öncesinde tamamıyla mutlak monarşi olarak niteleyerek kanunlaştırmanın da padişahın iki dudağı arasında olduğu yanlışlığı ile Meşrutiyet ile tam olarak demokratik bir hale dönüştüğü savlarıdır. Meclis geleneği Osmanlı'da yukarıda bahsedildiği şekilde tamamıyla yabancı olunan bir kurum değildir ve fakat modern anlamdaki kurumsal yerini alması Meşrutiyet ile birlikte.

Belirtmek istediğimiz önemli bir diğer nokta padişahın veya yürütmenin etkililiği yalnızca Osmanlı veya monarşilerle izah edilecek bir durum değildir. Devletin politikasını yürüten hükümetin tüm devlet şekillerinde yasama faaliyeti bağlamında etkin olduğunu söylemek mümkündür. Dolayısıyla padişahın veya Heyet-i Vükelanın kanun yapıcılığında Meclis'i Umumi'den daha etkili bir konumda bulunmasını sırf bu sebepten eleştirmek makul görünmemektedir. Bugün Türkiye açısından bakıldığında kanun yapımında Bakanlar Kurulu tarafından verilen kanun tasarılarının, milletvekilleri tarafından verilen kanun tekliflerine oranla belirgin bir farkta olduğunu söylemek mümkündür. Bu yalnızca Osmanlı- Türk devlet geleneğiyle açıklanacak bir husus değil, bahsetmiş olduğumuz yürütmenin hükümet etmekte olmasından ileri gelmektedir.

KAYNAKÇA

- AKGÜNDÜZ**, Ahmet, "Osmanlı Hukuku'nda Şer'i Hukuk- Örfe Hukuk İkilemi ve Yasama Organının Yetkileri", *İslami Araştırmalar Dergisi*, C.12, S.2, 1999
- ARSEL**, İlhan "Birinci ve İkinci Meşrutiyet Devirlerinde Çift Meclis Tecrübesi", *AÜHFD*, C.10, S.1-4, ss.194-211, 1953
- AYDIN**, M. Akif, **Türk Hukuk Tarihi**, 7. Baskı, İstanbul; Beta Yayınları, 2009
- CİN**, Halil ve **AKGÜNDÜZ**, Ahmet, **Türk Hukuk Tarihi**, 1. Cilt, 3. Baskı, İstanbul; Osmanlı Araştırmaları Vakfı, 1995
- GÜNEŞ**, İhsan, **Türk Parlamento Tarihi Birinci ve İkinci Meşrutiyet**, I. Cilt, Ankara; TBMM Yayınları
- İNALCIK**, Halil, "Kanun", **Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi**, C.24, İstanbul; Türkiye Diyanet Vakfı, 2001
- KARATEPE**, Şükrü, **Darbeler, Anayasalar ve Modernleşme**, İstanbul; İz Yayıncılık, 1993
- SEYİTDANLIOĞLU**, Mehmet, "Divan-ı Hümayun'dan Meclis-i Mebusan'a Osmanlı İmparatorluğu'nda Yasama", Ed: Halil İnalcık ve Mehmet Seyitdanlıoğlu, **Tanzimat: Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu**, Ankara; Phoenix Yayınevi, ss. 273-283, 2006
- SEYİTDANLIOĞLU**, Mehmet, **Tanzimat Devrinde Meclis-i Vela (1838-1868)**, Ankara; Türk Tarih Kurumu Basımevi, 1994
- ŞENTOP**, Mustafa, "Osmanlı Ceza Hukukunda Genellik İlkesi Bağlamında Suç-İnanç (Din) İlişkisi", *Dinsel ve Kültürel Farklılıkların Bir arada Yaşanması: İstanbul Tecrübesi*, İstanbul; ss.1-9, 15-17 Nisan 2010
- TANÖR**, Bülent, **Türkiye'de Kongre İktidarları: 1918-1920**, 3. Baskı, İstanbul; YKY, 2009
- VURAL**, Muammer, "Yasama Kavramı ve Yetkisi Açısından Pozitif Hukuk ile İslam Hukuku Arasında Bir Mukayese", *Atatürk Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi*, S.36, ss.177-200, 2011
- YILDIZ**, Abdulkadir, Kanun-ı Esasi'de Yasama Yetkisi, **Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, Marmara Üniversitesi SBE, 2010