

TARİHSEL SÜREÇTEN GÜNÜMÜZE MECLİSİN DEVLET YÖNETİMİ VE KARAR ALMA ÜZERİNE ETKİSİ

Sinan YAZICI¹

İsmail DURSUNOĞLU²

Atıf/©: Yazıcı, S. ve Dursunoğlu, İ. (2019). Tarihsel süreçten günümüze meclisin devlet yönetimi ve karar alma üzerine etkisi Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 12(1), 91-111, doi: 10.17218/hititsosbil.472294.

Özet: Bu çalışmada, tarihsel süreçten günümüze kadar kurulan Türk Devletlerindeki meclis yapılanmasının rolü ve işlevi teorik bağlamda ele alınmakta, meclisin devlet yönetimi ve karar alma üzerindeki etkisinin incelenmektedir. Genel olarak bakıldığında Türk devletlerinde meclisin devlet yönetimi üzerinde etkin bir rolünün olduğu, karar alma bağlamında meclisin en üst karar alma organlarından biri olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Ancak süreç içerisinde meclis kurumunun zaman zaman etkisiz kalarak yürütme organının danışma organı konumuna indiği görülmektedir. Meclis bir kurum olarak Türklerin Orta Asya'da kurduğu devletlerde etkin, Osmanlı'nın yükselme devri ile birlikte meclis etkisiz ve yetkisiz bir kuruma dönüşmüştür. Osmanlı'nın son dönemlerinden itibaren meclis, yeniden etkin bir kuruma dönüşme sürecine girmiştir. Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulması ile birlikte ülkede güçler ayrılığı ilkesi yerleşmeye başlamıştır. Ancak 1923-1950 döneminde tek partili sistemin hayatta olması nedeniyle, meclisin işlevlerini yerine getirmesi mümkün olmamıştır. Çok partili dönemde meclis asli fonksiyonlarına döndürülmüş olsa da, askeri darbeler, siyasal çekişmeler vb. gibi nedenler yüzünden meclis asli fonksiyonlarından uzaklaşmış, kimi zaman yönetim tıkanıklarının da asli unsuru haline gelmiştir. Ancak 16 Nisan 2017 tarihli referandum ile başlayan ve 24 Haziran 2018 tarihli seçimler ile hayata geçirilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile meclis, devlet yönetiminde asli fonksiyonu olan yasama faaliyetlerine döndürülmüştür.

Anahtar Kelimeler: Türk Devlet Geleneği, Meclis, Devlet Yönetimi, Karar Alma

The Role And Function Of The Assembly In Turkish State Tradition

Citation/©: Yazıcı, S. and Dursunoğlu, I. (2019). The role and function of the assembly in Turkish state tradition, *Hitit University Journal of Social Sciences Institute*, 12(1), 91-111, doi: 10.17218/hititsosbil.472294.

Abstract: In this study, the role and function of the parliamentary structure in the Turkic States from its inception to the present is discussed in the theoretical context, and the effect of parliament on state administration and decision-making. In general, it is concluded that the Turkish state has an active role on the state administration and that it is one of the highest decision-making bodies of the parliament in the context of decision-making. Parliament as an institution effective in the states established by the Turks in Central Asia, the Ottoman era with the transfer of the parliament turned into an ineffective and unauthorized institution. Since the last period of the Ottoman Empire, the parliament has entered the process of transformation into an active institution again. With the establishment of the Republic of Turkey began to settle separation of powers. However, it was not possible for the Assembly to fulfill its functions due to the survival of the one-party system during the 1923-1950 period. Although it has been reverted to the fundamental functions of the parliament

Makale Geliş Tarihi: 19.10.2018

Makale Kabul Tarihi: 19.5.2019

¹Dr. Öğr. Üyesi, Bayburt Üniversitesi, İktisadi İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, sinanyazici@bayburt.edu.tr, <http://orcid.org/0000-0001-9121-4677>

²Dr. Öğr. Üyesi, Bayburt Üniversitesi, İktisadi İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, idursunoglu@bayburt.edu.tr, <http://orcid.org/0000-0001-9121-4677>

in the multiparty period, military coups, political conflicts etc. For reasons such as, the parliament has moved away from its essential functions and sometimes has become an essential element of the management blockages. However, with the Presidential Government System, which started with the referendum dated 16 April 2017 and was launched with the elections dated June 24, 2018, the Assembly was reverted to the legislative activities which had a fundamental function in the administration of the state.

Keywords: Turkish State Tradition, Assembly, State Administration, Decision Making

1. GİRİŞ

Binlerce yıllık tarihe ve devlet geleneğine sahip Türkler, Avrasya ve Afrika kıtalarında irili ufaklı yüzden fazla devlet kurmuş; siyasi ve askeri gücünün yanında yönetsel yapısı ile tarihin pek çok döneminde dünya düzeninin gelişmesine katkı sağlayan milletlerden biri olmuştur. Kuruluş tarihi tam olarak bilinmemekle birlikte M.Ö.220 ile M.S. 300 yılları arasında kurulduğu (Salman, 2013:5) tahmin edilen Asya Hun Devleti, tarihteki ilk Türk Devleti olarak kabul edilmektedir. Ancak Asya Hunlarının ve dolayısı ile Türklerin devlet olarak tarih sahnesinde yer almaları M.Ö. 1000 yıllarına kadar gitmektedir (Çerçi, 2003, s. 59). Nitekim Eberhard (1943, s.25), Doğu Asya'da Shang'ların ilk devleti kurduklarını belirterek, çok önemli bir iş olan devlet kurma işini ilk yapanların Türkler olarak kabul edilmesi gerektiğini ifade etmektedir. Dolayısı ile Türkler ve kurdukları devletler tarihsel süreçte, hem yönetsel bağlamda hem kültürel, hem de sosyal bağlamda oldukça önemli bir yere sahiptirler.

Binlerce yıllık köklü bir tarihe ve devlet geleneğine sahip Türkler, tarihsel süreçte pek çok devlet kurmuştur. Eski Türklerde devlete *il* veya *el* adı verilirdi. İl; uz adı verilen aşiretlerin birleşmesiyle meydana gelir, aşiretler kendi aralarında boy ve soylara ayrılırdı. Uzlar devleti meydana getiren temel birimler olarak bir kısım idari ve siyasi yetkilere sahipken, boy ve soylar siyasetle doğrudan ilişkisi olmayan sivil birimlerdi. İlk Türk devletlerinde ya birden fazla aşiretin aralarında anlaşarak birleşmesi veya güçlü aşiretin diğerlerini egemenliği altına almasıyla devlet kurulurdu (Karatepe, 1996, s. 5). Meşruluğu tanınan devletlerde, topluluklara göre, çok çeşitli olan egemenlik çeşitleri arasında ortak vasıfta üç tip belirlemek mümkündür (Weber, 2011, s. 54). Eski Türk Devletlerindeki egemenlik anlayışı, karizmatik (egemenlik yetki ve gücü tanrı tarafından bağışlanmıştır) tip olarak kabul edilmiştir (Kafesoğlu, 2015, s. 244). Kut inancı olarak bilinen bu inancı kaynaklar Türk hükümdarına idare etme yetkisinin Tanrı tarafından verildiğine inanıldığını göstermektedir. Aynı şekilde han soyunun da kutsal ve Tanrısal bir menşei olduğuna inanılırdı (Karatepe, 1996:5; Kafesoğlu, 2015, s. 238). Örneğin Orhun Yazıtlarında hanların yönetme yetkilerini doğrudan doğruya Gök Tanrıdan aldıkları belirtilmektedir. Bu yetki sadece hakana değil, ailesine de verilmiştir. Dolayısıyla eski Türk Devletlerinde, devlet hükümdar ailesinin ortak malı sayılmış, hükümdardan sonra en yetkili kişi hatun olarak kabul edilmiştir (Karatepe, 1996, s. 7). Orhun yazıtlarında yer alan; *“Tanrı'ya benzer, Tanrıda olmuş Türk Bilge Kağan”, “Babam kağan ile annem hatunu Tanrı tahta oturttu”, “Tanrı irade ettiği için, kutum olduğu için kağan oldum”* (Ergin, 1987, s. 66) gibi ifadelerden anlaşılıyor ki, eski Türklerde siyasi iktidar kavramı “KUT” kavramı ile açıklanıyordu. İfadelerden de anlaşılacağı üzere; ilk Türk Devlet geleneğinde iktidarın gerçek sahibi Tanrı olarak kabul edilmekte ve hükümdarlık Tanrının verdiği kut sayesinde gerçekleşmektedir. Ögel (2001, s.31), eski Türk devletlerinde iktidarın ve dolayısı ile kağanın; gökyüzünün altındaki tüm ülkelerin tek bir hükümdarı olarak düşünüldüğü, kağanın yeryüzünün hükümdarı olarak kabul edildiği ve Tanrının izni (yarlık) ile dünyanın bütün ülkelerini yönettiği anlayışının egemen olduğunu belirtmektedir. Dolayısı ile eski Türk Devletlerinde kağan, han veya hükümdar, Tanrının yeryüzündeki temsilcisi ve onun izni ile tüm yeryüzünü yönetmekle sorumlu ulu kişidir. Nitekim Osmanlı Devletinde de padişahın konumu

benzer şekilde olup, özellikle halifeliğin Osmanlı padişahlarına geçmesi ile birlikte padişahlar kendilerini; “Allah’ın yeryüzündeki gölgesi” olarak addetmeleri, iktidarın Allah tarafından kendilerine verildiği ve gerçek iktidar sahibinin Allah olduğu yönündeki iktidar inancını doğrular niteliktedir.

Taşağı (2008, s. 21)’a göre; bir devletin gerçek anlamda kurulabilmesi için; toprak-ülke, halk, egemenlik (erk), bağımsızlık ve töre (anayasa-yasa) gibi temel unsurlara sahip olması gerekmektedir. Gerek tarihsel süreçte ve gerekse günümüz modern devlet yapılanmalarında, devletin temel dayanakları veya olmazsa olmaz unsurları olarak sayılan bu unsurların yanı sıra, Türk Devletlerinin bir diğer önemli unsuru yasama-meclis unsurudur. Türk devlet yapılanmasında birlik ve dayanışmanın göstergesi olarak kabul edilen meclis unsuru (Erdoğan, 2014, s. 39); tarihsel süreçte Türk Devletlerinde genel olarak etkin bir rol ve işlev üstlenmiştir. Tarihsel süreçteki Türk Devletlerindeki meclis; zaman zaman tahta aday kişilerin hükümdarlığını onaylamayarak taht kavgalarının ortaya çıkmasına ve devletin bütünlüğünün bozulmasına neden olacak kadar etkin bir rol üstlenirken (Taşağı, 2008, s. 25), zaman zaman ise sembolik bir işlev üstlenerek etkisiz bir görünüm sergilemiştir.

Bu çalışmada, tarihsel süreçten günümüze kadar kurulan Türk Devletlerindeki meclis yapılanmasının rolü ve işlevi teorik bağlamda ele alınarak, meclisin devlet yönetimi ve karar alma üzerindeki etkisi değerlendirilmiştir. Derleme niteliği taşıyan bu çalışmada; İslamiyet öncesi Türk Devletleri, İslamiyet sonrası kurulan Selçuklu ve Osmanlı Devletleri ile Türkiye Cumhuriyeti dönemleri olmak üzere üç dönem üzerinden incelenmiş ve meclisin devlet geleneğindeki rolü ve işlevi karşılaştırmalı olarak değerlendirilmiştir.

2. İSLAMİYET ÖNCESİ DÖNEM TÜRK DEVLETLERİNDE MECLİSİN ROLÜ VE İŞLEVİ

Eski Türk Devletlerinde meclisin rolü ve işlevini ele almadan önce, devlet anlayışı ve kültürünün açıklanmasında fayda bulunmaktadır. Ögel’e göre eski Türk Devletleri, bozkır kültürüne sahip devletlerdir. Bozkır kültürü; sürekli dinamik ve düzenli bir şekilde işleyen bir toplumsal yapıya sahiptir. Bu yapı aileden başlamakta ve buduna, yani millete kadar uzanmakta ve bu yapıda yer alan her bir bireyin rol ve görevi bellidir. Ögel, sistematik bir çark olarak nitelendirdiği bu yapının işleyişinde en önemli rolün aile ve devlete ait olduğunu ifade etmekte ve Türk Devletlerinin en önemli özelliklerinin, tefrikaya (anlaşmazlık, ikilik) karşı olmaları ve devletin ortağının olmaması olarak belirtmektedir. Tarihsel süreç içerisinde farklı dönemlerde farklı isimlerle kurulmuş tüm Türk Devletlerinde; töre, aile yapısı ve devlet düzeni gibi temel konularda bir devamlılık bulunmaktadır. Dolayısı ile tarihsel süreç içinde kurulmuş tüm Türk Devletlerinin, bir devlet geleneğine sahip olmaları ortak özellikleridir ve aile, halk, toprak ve kağan devletin dayandığı ana unsurlardır (Ögel, 2016, ss.302-304). Eski Türk Devletlerinde, devletin varlığının dayanağı töre veya diğer bir ifade ile yasalara dayandığı, devletin ve milletin varlık ve bekası bir anlamda yazılı veya örfi kuralların varlık ve kalıcılığına bağlı olduğunu söylemek mümkündür.

Eski Türk Devletlerinde meclis; Asya Hunlarında “Toy” (Seyitdanlıoğlu, 2009, s. 3), Moğollarda “Kurultay” (Erdoğan, 2014, s. 41), Oğuz Türklerinde “Kengeş” veya “Tirnek” (Kafesoğlu, 2015, s. 259) gibi isimler ile anılan, siyasi, askeri, ekonomik, sosyal ve kültürel konuların konuşulduğu, görüşüldüğü ve karara bağlandığı yerlerdir (Erdoğan, 2014, ss. 40-41).³ Devlet meclisinin başkanı kağan, han veya hakan olup, kağanın olmadığı zamanlarda meclis “ayguçi” veya “üge” olarak adlandırılan baş vezir veya baş danışman başkanlığında toplanırdı. Devlet meclisinde başta

³ Eski Türk Devlet geleneğinde meclis kavramını karşılayan Toy, Kengeş, Tirnek ve Kurultay kavramları bulunmakla birlikte, bu çalışmada meclis ve devlet meclisi kavramları kullanılmıştır.

kağanın eşi (hatun) olmak üzere, çocukları, diğer hanedan üyeleri, aşiret ve boy beyleri, şaman olarak adlandırılan din adamları, askeri ve idari yüksek görevliler yer almaktaydı (Kafesoğlu, 2015, s. 261). Eski Türk Devletlerinde meclis; devletin yasama organı işlevinin yanı sıra, hanedan soyundan gelen kağan veya hanın hükümdarlığını meşru hale getiren veya reddeden ve devleti oluşturan aşiret ve boyların tekliflerini görüşen bir işleve sahiptir (Çakır, 2007, s. 115). Toy, Kurultay, Kengeş ve Tirnek gibi kavramlar ile ifade edilen bu kurumlar, yapı ve fonksiyonları itibarıyla genel olarak bir millet meclisi olarak kabul edilebilir. Her ne kadar günümüzdeki hali ile meclisi oluşturan kişiler halk tarafından seçilmiş olmasa da, devleti oluşturan boy ve aşiretlerin beyleri ve din adamlarından oluşması ile yapısal, devlet başkanının meşruiyetini onaylaması, yasama görevini yerine getirmesi ve devlet işlerinin görüşülerek karara bağlanması gibi işlevler ile fonksiyonel bağlamda meclise benzemektedir.

Eski Türk Devletlerinde genel olarak siyasi, askeri, ekonomik, sosyal ve kültürel konuların konuşulduğu, görüşüldüğü ve karara bağlandığı meclis toplantıları, yılın belirli dönemlerinde olağan şekilde yapılırken, kağan veya Han'ın talep etmesi durumunda meclis olağanüstü toplanırdı. Genel olarak eski Türk Devletlerinin tamamında devlet işleri ve dini törenlerle ilgili üç ayrı toplantıdan bahsedilmektedir (Seyitdanlıoğlu, 2009, s. 3). Bu toplantıların birincisi daha çok dini nitelik göstermekte ve senenin ilk ayında Hakan'ın sarayında yapılmaktaydı. İkinci toplantı ilkbahar sonrası haziran ayında, üçüncüsü de atların semirdiği mevsim olan sonbaharda hayvan mevcudunu, devletin insan ve asker gücünü tespit etmek üzere yapılmaktaydı. Bu toplantılar içinde en önemlisi ilkbahar mevsiminde yapılan toplantıydı. Gök'e, yer'e, atalara ve diğer tabiat güçlerine kurbanların sunulduğu bu toplantıda, hükümdarlık tasdik edilir veya yeni Hakan seçimi yapılır, gerektiğinde idareye geniş yürütme yetkileri verilir, yani töreye yeni hükümler getirilir ve bütün ülke meseleleri üzerinde umumi müzakereler açılarak, görüşülüp karara bağlanırdı. Hakan başkanlığında, hatunun ve prensleri huzurunda başlayan toplantıya; hükümet üyelerinin asker sivil bütün görevlilerin diğer bütün makam sahipleri, bağlı boy ve yabancı zümre temsilcilerinin toplantıya katılmaları zorunlu idi. Çünkü mecliste ve toplantı münasebetiyle hükümdar tarafından verilen yemekte hazır bulunmak devlete sadakat işareti sayılıyordu. Aksi durum ise itaatsizlik ve isyan manasını taşıyordu (Kafesoğlu, 2015, ss. 264-267).

De Groot, Hun Türklerinin yılın belirli dönemlerinde olmak üzere üç kez bir araya geldiklerini belirtmektedir. Yılın ilk ayında yapılan birinci toplantı, diğer toplantılara göre en küçük toplantı iken, ilkbaharda Lung bölgesinde gerçekleştirilen toplantı daha büyük ve geniş katılımlıdır. Sonbaharda atlar semizleştğinde, Tai-Lim bölgesinde en büyük toplantı yapılmakta ve bu toplantıda hem insan hem de hayvan sayısı belirlenmekte ve her yıl yapılan toplantılarda tanrılara ve atalara kurbanlar sunulmaktaydı (De Groot, 1921, s.59). De Groot'un ifadelerinden de anlaşılacağı üzere, Hun Türklerinin yaptığı bu toplantılar; ülke meselelerinin görüşülüp karara bağlandığı meclis faaliyetleri olarak gerçekleşmektedir. Hun Türklerinde, yılın belirli dönemlerinde yapılan bu toplantılar, Türk Devletlerindeki Toy geleneğinin dayanağını oluşturmaktadır. Toy veya meclis toplantıları, Asya-Hun İmparatorluğunda Mao-Tun (M.Ö. 209-174) dönemine kadar uzanmaktadır. İlkbaharın başında yapılan ikinci toplantı; askeri stratejik konuların ve dış politikanın konuşulduğu, yabancı devlet elçilerinin kabul edildiği ve yeni hükümdarın (Shan-Yü) seçiminin yapıldığı geniş katılımlı bir meclis toplantısıdır. Bu toplantıya prensler, devletin ileri gelenleri ile devlete bağlılıklarını beyan eden beyler katılmaktadır. Toplantıya katılım aynı zamanda devlete ve hükümdara bağlılık anlamını taşımakta olduğundan, katılmamak isyan olarak kabul edilmektedir. Yeni Shan-Yü seçimi kesinlikle meclis tarafından yapılmaktaydı ve böyle bir seçim durumunda meclis olağanüstü olarak da çağrılmaktaydı (Mori, 1978, s. 220).

Eski Türklerde meclis; devlet işlerinden sosyal yaşama kadar pek çok konunun görüşülüp karara bağlandığı önemli bir işleve sahiptir. Genel olarak geniş katılımlı bir meclis yapılanması görülmekle birlikte, Asya Hun Devletinde, hükümdarın isteği üzerinde toplanan ve devlet işlerinin görüşüldüğü bir devlet meclisi vardı. Büyük Türk Hükümdarı Mete Han, devleti ilgilendiren konuları bu meclise getirir, fikirlerini dinler, ancak karar noktasında son sözün kendisinde olmasına dikkat ederdi. Avrupa Hunlarında da sürekli görev yapan bir meclis bulunmaktaydı. Avrupa Hun hükümdarı Attila'yı ziyaret eden Bizans elçisi, gördüğü meclisi "Seçkinler Meclisi" olarak tanımlamıştır (Nemeth, 1982, s.85).

Eski Türk Devletlerinde Han'ın; devleti düzenleme, varlığını koruma ve sürdürme, halkın refahını sağlama ve devletin sınırlarını genişletmek gibi başlıca görevleri bulunmakta, tüm bu görevleri yerine getirirken eski Türklerde kanun olarak kabul edilen, kaynağı halk, han ve kurultay olan "töre" ye uymak zorundadır (Kafesoğlu, 2015, s. 278). Eski Türk Devletlerinde töre veya hukuk kuralları; halk, hakan ve meclis tarafından, diğer bir ifade ile üç kaynaktan konulabilmektedir. Birincisi, halk arasında kuşaktan kuşağa geçerek gelenekselleşen, yazılı olmamakla birlikte toplumsal bağlamda içselleştirilmiş örf ve adetlerden çıkan hukuk kuralları "yusun"dur. İkincisi, hakan veya kağanın teklifi ve meclisin onayı ile yapılan hukuk kuralları iken, üçüncüsü toy veya kurultayın bizzat kendi koyduğu hukuk kurallarıdır (Cin ve Akgündüz, 1990, s. 56). Devletin ve icranın başı niteliğindeki han, hakan veya kağan, devlet yönetimindeki en yüksek ve tek otorite olmakla birlikte töreye, diğer bir ifade ile halkına ve meclisine bağlı olmak zorundadır (Seyitdanlıoğlu, 2009, s. 5; Kafesoğlu 2015, s. 278). Bu bağlamda eski Türk Devletlerinin yönetsel bağlamda birer meşrutiyet oldukları söylenebilir. Nitekim devlet başkanının meclis tarafından seçilmesi, hanlık veya kağanlığın mecliste kabul edilerek meşrulaştırılması da, eski Türk Devletlerinin birer meşrutiyet yönetimini benimsediklerini ortaya koymaktadır. Her ne kadar devlet yönetiminde hakan, han veya kağan en yüksek ve tek otorite olsa da, töre-yasa koyma yetkisi Toy'da olup, hakan bu yetkiyi Toy aracılığı ile kullanabilmekte ve töre konulması için Toy'a teklif götürmektedir. Bir başka ifade ile hakanın töre koyma teklifi Toy tarafından uygun bulunması halinde, söz konusu töre uygulamaya konulabilmekteydi (Kafesoğlu, 1992, ss.204-207). Bu bağlamda eski Türk Devletlerinde, Toy'un töre koyma işlevi ile yasama yetkisine sahip olduğu, ancak töre konulması teklifinin hakan tarafından yapılması, yasama yetkisinin Toy ve hakan tarafından beraber kullanıldığını göstermektedir.

Meclis toplantılarında gerek iç ve gerekse dış işlerin görüşülmesi, savaş ve barış kararının alınması ve bu kararların meclis üyesi olan Ayguçi, Buyruk, Apa, Tarhan gibi yüksek rütbeli devlet memurları tarafından yerine getirilmesi (Kafesoğlu, 2015, ss. 279-290), aynı zamanda meclisin yürütüme yetkisine de sahip olduğunu göstermektedir. Benzer şekilde eski Türklerin kanunları olan "töre"nin, bizzat toy veya kurultay tarafından konulabilmesi de, meclisin yasama yetkisine sahip olduğunu göstermektedir. Eski Türk Devletlerindeki meclis ve meclis toplantıları değerlendirildiğinde, meclisin; devlet başkanlığının (hakan, han, kağan, vb.) seçimi, tasdiki veya reddi işlevine sahip en üst karar mekanizması olduğu görülmektedir. Bununla birlikte tüm devlet meselelerinin görüşülüp karara bağlanması, yasama (töre) faaliyetleri ve yürütmenin yetkilerinin genişletilmesi gibi işlevler de meclisin görevleri arasında yer almaktadır (Kafesoğlu, 2017, s.152). Eski Türk Devletlerinde, devlet başkanı seçimlerinin meclis uhdesinde olmasından; devlet başkanının mutlak egemen olmadığı ve devlet başkanının egemenliğinin, mecliste alınan kararlarla sınırlı olduğu sonucunu çıkarmak mümkündür.

Ancak, meclisin devlet başkanı adayını seçmemesi veya meşrutiyetini onaylamaması durumunda ortaya çıkan taht kavgaları, tarihsel süreçte devletlerin yıkılışına varan tehlikelere neden

olmuştur. Nitekim Göktürk Devleti tarihinde Kappan Kağan'ın 716 yılında ölümünün ardından yerine oğlu İnel geçmek istemiş, ancak meclis bu isteği onaylamamış, bunun üzerine İnel'in kuzenleri Kül Tigin ve Bilge kendisine bir darbe yaparak tahttan indirmiştir. Yine 581 yılında Göktürk hakanı T'a-po yerine onun vasiyet ettiği Ta-lo-pien'in hakanlığını töreye uymadığı için Devlet Meclisi (TOY) reddetmiştir (Karatepe, 1996, ss. 11-13). Hun devletinde de iktidarın durumu böyleydi. Hükümdar icraatından önce "istişare etmek "toy"dan tasvip ve karar çıkarmak zorundaydı. Oğuzlarda da başbuğlar törenin gerektirdiği vazifeleri yapmakla yükümlüydüler. Yani Türk hükümlerlik anlayışında, karizmatik temeli yanında "kanuni meşruiyet" de aranmaktaydı (Kafesoğlu, 2015, s. 245). Dolayısı ile Türk Devletlerinde hükümdarların, kanun yapan fakat kendini kanuna bağlı saymayan türden monark olmadığını söylemek mümkündür. Her ne kadar Türklerin İslamiyet'e geçişinden önce kurdukları devletlerde, meclisin sahip olduğu yetki ve işlev açısından hükümdarları denetleyen bir yapı sergilediklerini söylemek mümkün olsa da, zaman zaman aldıkları kararlar nedeniyle taht kavgalarına sebep olmaları ve bu taht kavgalarının devletlerin zayıflamasına, hatta yıkılmasına varan sonuçlar doğurduğu söylenebilir.

3. SELÇUKLU VE OSMANLI DEVLETLERİNDE MECLİSİN ROLÜ VE İŞLEVİ

Türklerin İslamiyet ile tanışması, 751 yılında Çinliler ile Müslüman Araplar arasında gerçekleşen Talas Savaşında, Arapların yanında Çinlilere karşı savaşmaları ile başlamıştır. Ancak İslam'ın resmi din olarak kabul edildiği ilk Türk Devleti Karahanlı Devleti olup, 920 yılında Karahanlı Devletinin hükümdarı Abdülkerim Satuk Buğra Han'ın İslamiyet'i devletin resmi dini olarak benimsemiştir (Yazıcı, 2002, s. 5). Günümüz Doğu Türkistan toprakları üzerinde kurulu Karahanlı Devleti ilk İslam Türk Devleti olmakla birlikte, Türklerin İslam'ı seçmesinden sonra kurdukları ve sınırları oldukça geniş bir alana yayılmış olan devletler sırasıyla Selçuklu ve Osmanlı Devletidir. Bu nedenle İslamiyet sonrası dönemde Türk Devletlerinde meclisin rolü ve işlevi, Selçuklu ve Osmanlı Devletlerinde ele alınarak iki ayrı alt başlıkta incelemiştir.

3.1. Selçuklu Devletinde Meclisin Rolü ve İşlevi

Selçuklu Devleti'nin temelleri Oğuz Türklerinden Kınık Boyunun mensubu ve lideri olan Selçuk Bey tarafından 1020 yılında atılmıştır (Özgüdenli, 2013, s. 81). Selçuk Bey'in yeğenleri Tuğrul ve Çağrı Beyler tarafından 1037 yılında bağımsız bir devlet haline getirilmiştir. Selçuklu Devleti, XI. yüzyıldan itibaren Türklerin İslam Coğrafyasında fiilen hâkim konuma gelmesinin yolunu açmıştır (Sevim ve Merçil, 1995, s. 15). Talas Savaşı ile başlayan Türklerin İslamiyet'e geçişinin ardından kurulan Türk Devletleri arasında Selçuklular, evrensel bağlamda ilk büyük imparatorluk olma özelliği ile ön plana çıkmaktadır. Selçuklu Devletinin yönetim anlayışında Oğuz gelenekleri devam ettirilmiş ve devletin ilk hükümdarı olan Tuğrul Bey, Oğuz geleneklerine göre ailenin ileri gelenlerinin katılmasıyla oluşan büyük kurultay tarafından hükümdar seçilmiştir. Tuğrul Bey dönemin halifesi Kaim Bimrillah'a elçiler göndererek, İslam'a ve halifeye olan bağlılığını bildirirken, halife Biemirallah Tuğrul Bey'e hükümdarlık nişanı takarak desteğini göstermiştir. Halifenin desteğini kazanan Selçuklular, kısa zamanda güçlenerek ve sınırlarını genişleterek Sünni İslam Dünyasının lideri konumuna ulaşmıştır (Karatepe, 1996, s. 14).

Selçukluların İslamiyet'i resmi devlet dini olarak benimsemesinin ardından, devlet yönetimi İslami esaslara uydurulmaya başlanmıştır. Ancak, her ne kadar Selçuklu Devlet yönetimi İslami temellere dayalı olsa da, yönetimde Oğuz gelenekleri de sürdürülmüştür. Oğuz geleneklerine göre devlet hükümdar ailesinin ortak malı sayılıyordu. Bir kişinin hükümdar olabilmesi için aile üyelerinin onayını alması gerekiyordu. Tuğrul Bey ve Alp Arslan Oğuz geleneklerine göre hükümdar olmuşlardır (Karatepe, 1996, s. 15). Bilindiği üzere Oğuz Türklerinde her ne kadar hükümdarlık hanedan soyundan gelen varisin hakkı olsa da, hükümdar olacak kişinin kurultay

veya diğer ifade ile devlet meclisi tarafından onaylanması ve meşruiyet kazandırılması gerekmektedir. Dolayısı ile Selçuklu Devletinde de meclisin, devlet yönetiminin belirlenmesi ve hükümdarın seçimi üzerinde güçlü bir etkisi bulunmaktadır. Nitekim tarihsel süreçte hükümdarlığı kurultay tarafından onaylanmayan devletlerin, taht kavgaları yüzünden parçalanma noktasına gelmesi Selçuklu Devletinde de yaşanmış, 1246 yılında II. Gıyâseddin Keyhüsrev'in ölümü ile başlayan taht kavgaları yüzünden Selçuklu Devleti yıkılma sürecine girmiştir (Özgüdenli, 2013, ss. 235-284).

Selçuklu Devletinde hâkimiyet yetkisi, İslam öncesi Türk devletlerinde olduğu gibi hükümdar ailesine yani hanedana aitti. Bu yetki hükümdarın şahsında temsil edilir, Cuma hutbeleri hükümdar adına okunur, para hükümdar adına basılırdı. Tüm Müslümanların manevi lideri olarak, paralarda ve Cuma hutbelerinde halifenin adına da yer verilirdi. Selçuklu devletinde en yetkili makam olan hükümdar, yürürlükteki kanunlara aykırı olmamak kaydıyla her türlü kararı alma ve uygulama yetkisine sahipti (Sevim ve Merçil, 1995; Karatepe, 1996). Ancak Selçuklularda devlet yönetiminde Oğuz geleneklerinin ve İslam kurallarının var olması, hükümdarın mutlak yetkiye sahip olmasını engellemektedir. Devlet yönetiminde ikinci derecede etkili olan organ, başkentte bulunan ve Divan-ı Alâ veya Divan-ı Saltanat adı verilen büyük divandı. Bu divan vezirin başkanlığında toplanırdı. Gerekli görürse hükümdar da bu divana başkanlık edebilirdi. Bu divana merkezi yönetimde görev alan üst düzey yetkililer katılırlardı. Hükümdarın resen almış olduğu kararlar da dâhil, devlet yönetimini ilgilendiren her türlü karar, bu divanda, tartışılarak son şeklini alınırdı (Atçeken ve Bedirhan, 2012, ss. 53-54). Selçuklular İslam'ın en önemli yönetim ilkesi olan "şura" ya büyük önem vermişlerdir. Devlet işlerinin görüşülüp karara bağlanması konusunda, gerek merkezde gerekse taşrada pek çok divana yer vermişlerdir. Merkezde yer alan divanların en önemlileri, mali işlere bakan Müsterfi Divanı, yazışma ve haberleşme işlerine bakan Tuğra ve İnşa Divanı, genel denetim işlerine bakan İşrat Divanı, askerlerin maaş ve levazım işlerine bakan Arz Divanıdır. Selçuklu Devleti'nde Divan-ı Saltanat'tan sonra gelen en güçlü makam vezirdir (Uzunçarşılı, 1988, s. 44; Atçeken ve Bedirhan, 2012, s. 50).

Selçuklular gibi Anadolu Selçuklularında da sultandan sonra gelen en yetkili makam Divan-i Ali'dir. Divan toplantıları vezir başkanlığında yapılır, gerekli görürse sultan da toplantılara başkanlık edebilirdi. Divan-i Ali aynı zamanda Osmanlı Divan-ı Hümayununa kaynaklık etmiştir. Anadolu Selçuklularında da Büyük Selçuklular gibi gerek merkezde gerekse taşrada pek çok divana yer vermişlerdir. Anadolu Selçuklu Devleti'nde İslam özel hukukunun tüm dalları tam bir uygulama alanı bulmuştur. Kamu hukukunda ise Osmanlılarda Örfi Hukuk adıyla daha da yaygınlaşan kanunnameler etkili olmuştur (Karatepe, 1996, ss. 20-23). Anadolu Selçuklu Devleti'nde de devlet hanedan ailesinin ortak malı sayılıyordu. Egemenlik yetkisi aile adına hükümdar tarafından kullanılıyordu. Egemenliğin nasıl el değiştireceğini, hükümdar ölünce yerine kimin ve nasıl geçeceği Büyük Selçuklularda olduğu gibi Anadolu Selçuklularında da kurultayın yetkisindeydi (Atçeken ve Bedirhan, 2012, s. 22).

Gerek Büyük Selçuklu ve gerekse Anadolu Selçuklu Devleti yönetiminde, tek söz sahibi ve hâkimiyetin yegâne temsilcisi konumunda olan hükümdar veya sultandır. Türk töresine göre hükümdarlar Tanrı bağı, yani "kut" yoluyla yeryüzündeki insanları yönetmekle görevlidir, bu inanç ve töre Selçuklu Devleti döneminde de devam etmiş ve hükümdarlar kendilerinin Tanrı tarafından dünya işlerini düzene koyma amacıyla insanlar arasından seçtiklerini kabul etmişlerdir. Her ne kadar Selçuklu Devlet geleneğinde de hükümdarların seçiminde Devlet Meclisinin belirleyici rolü olsa da, hükümdar seçiminden sonra devlet yönetiminde tek söz sahibi, seçilmiş ve meşruiyeti meclis tarafından onaylanmış hükümdardır. Hükümdarın fermanları ve

hatta ağzından çıkan her söz kanun niteliğindedir. Yukarıda ifade edildiği üzere Selçuklu Devlet yönetiminde yer alan pek çok divan, genel olarak devlet meselelerinin görüşülüp karara bağlanması amacıyla oluşturulsa da, konular üzerinde nihai kararın verilmesi ve uygulanması hükümdarın inisiyatifi ve uhdesindedir (Köymen, 2011, ss. 69-72). Köymen'in, hükümdarın yetkileri ve meclisin etkinliği üzerine ifadeleri ile Atçeken ve Bedirhan'ın; "Ancak Selçuklularda devlet yönetiminde Oğuz geleneklerinin ve İslam kurallarının var olması, hükümdarın mutlak yetkiye sahip olmasını engellemektedir" ifadesi çakışıyor gibi görünmektedir. Ancak, ortada tezat veya çatışmadan ziyade anlatılmak istenenin; Selçuklu 'da hükümdar veya sultanların, töreye bağlı kalmak kaydı ile devlet yönetiminde tek söz sahibi olduğunu düşünmekteyiz. Dolayısı ile Selçuklu'da hükümdar veya sultanlar; bir anlamda eski Türk törelerinin (kanun) ve İslam kanunlarının onayladığı her alanda tek söz sahibi iken, devlet yönetimine ilişkin konu ve hususların görüşülüp karara varılmasında meclis, danışma görevini üstlenmiştir demek mümkündür. Bununla birlikte meclis, hükümdar ve sultanların seçim sürecindeki rolü ve etkinliği ile doğrudan devlet yönetiminde olmamakla birlikte, devletin devamlılığı, istikrar ve taht kavgalarının ortaya çıkması veya önlenmesinde ön plandadır. Bu bağlamda Selçuklu döneminde Türk Devlet geleneğinde meclisin yürütmenin seçimi ve yasama üzerinde etkili olduğu, ancak kanunların uygulanması ve yürütmenin denetlenmesi bağlamında etkin bir rolünün bulunmadığını söylemek mümkündür.

3.2. Osmanlı Devletinde Meclisin Rolü ve İşlevi

Kuruluşu 1299 yılında olan Osmanlı Devleti, eski Türk devletlerinden Selçuklulara devredilen köklü bir siyasi kültürün mirasçıları oldukları değerlendirilmektedir. Bu sayededir ki, Selçuklu Devleti yıkılınca Osman Bey uçtaki öteki Türk beylerini bağlayarak kendisini padişah ilan edebilmiştir (Köprülü, 1981, s. 65). Türk töreleri gereği, han veya sultana bağlılığını bildiren beyler, devlet meclisinde doğal üye sıfatı ile yer almaktaydı. Osmanlı Devletinin ilk kuruluş yıllarında bu geleneğin devam ettirildiği görülmektedir. Nitekim Osman Bey'in silah arkadaşı olan Türkmen Beyleri öldüğünde, yerlerine geçen oğullarının da padişah üzerinde etkisi devam etmiş, devleti yönetecek hükümdarın seçilmesinde, önemli iç ve dış siyasi kararların alınmasında ahiler ve beyler toplanarak görüşlerine başvuruluyordu. Osman Bey ölünce yerine ahiler ve beyler tarafından Orhan Gazi getirilmiştir (Uzunçarşılı, 1988, ss. 117-126). Uzunçarşılı'nın ifadelerinden de anlaşılacağı üzere, eski Türk Devletlerinde olduğu gibi Osmanlı Devletinin kuruluş döneminde de devlet meclisinin hükümdarın veya padişahın seçimi üzerindeki etkisi devam etmektedir. Dolayısı ile kuruluş döneminde devlet meclisi, devlet yönetimi üzerinde etkin bir role sahiptir.

Osmanlı'nın ilk siyasi organları göçebe Türkmen beyleri ile onların yardımcılığıydı. Osmanlı Beyi'nin otoritesi diğer aşiret liderlerinin otoritesini de içine alan bir üst kurum olmakla beraber, bu otorite birleşik aşiretin askeri lideri olmanın gerekleriyle sınırlıydı. Bey sadece aşiretler arasında çıkan uyuşmazlıkların çözümünde aracılık eder, bunun dışında her aşiret içişlerinde tamamen serbest olarak sorunlarını kendi geleneklerine göre çözümlerdi (Halaçoğlu, 1991, s. 7). Beyliğin iç ve dış işleriyle ilgili politikalara ve savaşlara aşiret reislerinin toplandıkları kurultaylarda karar verilirdi. Kurultaylarda herkesin görüşü alındıktan sonra oylama yapılarak kararlar alınırdı. Bu toplantılarda beyin yeri eşitler arasında birinciydi (Karatepe, 1996, s. 57). Dolayısı ile kuruluş yıllarında Osmanlı'da meclisin devlet yönetimi üzerinde etkin bir role sahip olduğu yönündeki düşünce, gerçeği yansıtmaktadır denilebilir.

Osmanlı Devleti'nin ilk dönemlerinde iktidarı belirleyen önemli bir siyasi güç olan beyler ve dolayısı ile devlet meclisi, şehzadelerden birisi üzerinde görüş birliğine varamadıklarında bu durum taht kavgalarına, dolayısıyla da devletin yıkılmasına kadar varan sonuçlara neden olabiliyordu. Ancak, İstanbul'un fethinden sonra tüm yetkileri elinde toplayan Fatih, beylerin

devlet egemenliği üzerindeki otoritesine tamamen son verdi. Fatih'in merkez teşkilatını yeniden düzenleyerek getirmiş olduğu saltanat usullerinin yürütülmesinde ve daha sonraki dönemlerde dönmeler ve saray bürokrasisi etkili olacaktır. Fatih'in getirmiş olduğu bu düzenlemeler devletin genişlemesinin gereği olan düzenlemelerdi. Daha önceki İslam ve Türk devletleri de topraklarını genişleterek çok uluslu imparatorluk boyutlarına ulaştıklarında, göçebe devlet hayatının yönetim usullerini terk ederek yerine saltanat usullerini getirmişlerdir. Fatih kendisine kadar gelen devlet kurumlarını aynen bırakmış, fakat bunlar üzerindeki Türkmen beylerinin etkisine son vermiştir (Karatepe, 1996, ss. 50-55). Fatih Sultan Mehmet'in devlet yönetiminde yaptığı bu değişim, aynı zamanda eski Türk devlet geleneğinde önemli bir yere sahip olan devlet meclisinin ve meclisin devlet yönetimi üzerindeki etkisinin de sona ermesi anlamına gelmektedir. Nitekim çeşitli tarih araştırmacıları tarafından Osmanlı İmparatorluğunda devlet yönetimin, sistemsel bakımdan mutlak bir monarşi olduğu değerlendirilmektedir (Arsel, 1975, s. 6; Özcan, 1998, s. 85; Kutlu, 2001, s. 84). Araştırmacıların bu tespitinin temelinde ise, tüm yetkilerin padişahta toplanması ve padişahın yetkilerini sınırlayacak hukuk kuralları ve bu kuralları sınırlayacak herhangi bir otoritenin olmaması yatmaktadır. Dolayısı ile Osmanlı Devletinin kuruluş yıllarında kısmi düzeyde etkisi olan ve görece olarak padişah ve devlet yönetimi üzerinde denetim gücü olan meclis, Fatih Sultan Mehmet ve sonrası dönemde mutlak bir monarşinin egemen olduğu, devlet meclisinin işlevsiz kılındığı, pasif ve yetkisiz bir yapıya bürünmüştür. Gerçi kuramsal açıdan padişahın yetkilerini şeriat kurallarına göre kullanması gerekiyordu, fakat padişahın yetkilerini şeriat kurallarına göre sınırlayacak herhangi bir denetleme mekanizması yoktu. Divan-ı Hümayun ve sadrazam gibi padişahın yanında devlet yetkilerinin kullanılmasına katılan görevliler ve organlar ortaya çıkmış olmakla birlikte bu görevliler yetkilerini padişahtan alıyorlardı (Özbudun, 1990, s. 3; Erdoğan, 1999, s. 8).

Osmanlı Devletinde bizzat Padişah tarafından birinci derecede önemli devlet işlerini görüşmek üzere toplanan kurul Divan-ı Hümayun idi. Kuruluş yıllarında gaziler ve beylerin katılmasıyla oluşan önemli kararların alındığı bir divanın (kurultay) varlığı bilinmesine rağmen Divanı Hümayun' un temelleri Orhan Gazi zamanında atılmıştır. Fatih Sultan Mehmet zamanında son şeklini almıştır. Fatih divan toplantılarını kafes arkasından izlemesine rağmen Yavuz ve Kanuni Divan toplantılarına doğrudan müdahale etmişlerdir. Divanı Hümayunun üyeleri Vezir-i azam, Kubbealtı vezirleri, kazasker, Nişancı, Defterdar, Rumeli Beylerbeyi. Divanı Hümayuna daimi olarak veziri azamla birlikte kubbealtı vezirleri, kazaskerler, nişancılar, ve defterdarlar sürekli olarak katılırlardı. Bir de eğer merkezde ise Rumeli beylerbeyi, kaptan paşa ve yeniçeri ağası eğer vezir unvanına sahipse divan toplantılarına katılabilirlerdi. Şeyhülislam ise davet edilmesi halinde toplantılarda bulunurdu (Halaçoğlu, 1991, s. 10).

Devletin önemli siyasi ve idari konularının üst düzeyde konuşulup karara bağlandığı bir kurul olan divan, işlerini zamanında ve belli bir düzen içinde yürütülmesini sağlayan bir yardımcılar kadrosu vardı. Bu yardımcıların önde gelenleri "reisül küttap, "tezkereci", "Çavuşbaşı" ve katipler divan üyesi olmadıkları halde divan kararlarının hazırlanmasında ve gereği yapılmak üzere ilgili makamlara gönderilmesinde önemli görevler yaparlardı. Her türlü idari ve siyasi sorunun üst düzeyde tartışılarak karara bağlandığı divan toplantılarında önceleri padişah, daha sonra da padişahın vekili olarak veziri azam devletin egemenlik yetkisini temsil etmektedir (Seyitdanlıoğlu, 1994, ss. 8). Bununla birlikte padişah devlet işleriyle ilgili meselelerde, şeri ve hukuki konularda gerekli kimselerle görüşüp fikir alırdı (Halaçoğlu, 1991, ss. 8). Bu durumdan anlaşılacağı üzere, zahiren geniş ve sınırsız yetkiye sahip görünen padişah, aslında bir takım kanunlara bağlıydı. Osmanlı hükümdarlarının ilk ve en kudretli zamanlarında bile divan kararlarına uydukları ve bunun haricine çıkmadıklarını söylemek mümkündür. Halaçoğlu (1991, ss. 9-10); Osmanlı

Devletinde en üst karar merciinin padişah olduğunu, yasama, yürütme ve yargı bağlamında tüm yetkilerin padişahta toplandığını belirtmektedir. Ancak padişah, sahip olduğu bu yetkileri dilerse kendi kullanmakta veya vekil sıfatıyla diğer organlara devredebilmektedir. Padişahın yetki devri yaptığı organlar arasında yer alan Divan-ı Hümayun, yetkilendirildiği durumlarda yasama, yürütme ve yargı bağlamında çeşitli yetkilere sahip olabilmekteydi.

Osmanlı Devletinde Divan-ı Hümayun'un; gerek üyelerinin seçilme biçimi, gerek yasama ve gerekse devlet yönetimi üzerinde denetleme işlevleri açısından eski Türk Devletlerindeki meclis organları gibi yetkili ve bağımsız olmasa da, padişahın yetki alması durumunda yasama ve yürütme açısından çeşitli işlevlere sahip olduğu söylenebilir. Divan-ı Hümayun, Osmanlı Devletinin kuruluşundan XVI. yüzyıla kadar haftanın her günü toplanan ve yasama, yürütme ve yargı gibi devlet işlerinin görüşüldüğü bir yapıdır. Fatih Sultan Mehmet dönemine kadar Divan'a padişah başkanlık ederken, Fatih sonrası dönemde divan başkanlığını vezir-i azam yürütmüştür. XVI. yüzyıl sonrası divan toplantı sayısı haftada dört kere, XVII. yüzyılın ortalarından itibaren haftada iki kere, XVIII. yüzyılın başından itibaren ise haftada bir kereye düşürülmüştür (Halaçoğlu, 1991, s. 8). Halaçoğlu'nun ifadelerinden de anlaşılacağı üzere, Osmanlı Devletinin kuruluş ve yükseliş dönemlerinde her ne kadar Fatih döneminde tüm yetkiler padişahın toplansa da, yine de Divan-ı Hümayun, devletin en önemli organı niteliğindedir ve denetim mekanizması işlevine sahiptir. Ancak duraklama döneminden itibaren Divan-ı Hümayun' un etkisizleştiğini veya bir başka ifade ile devlet yönetimi ve karar almada zayıflatıldığını söylemek mümkündür. Nitekim her türlü devlet işlerinin görüşüldüğü Divan-Hümayun' un önemini kaybettiği, II. Selim döneminde "Meclis-i Meşveret" olarak adlandırılan yüksek danışma kurulunun kurulmasından da anlaşılmaktadır.

Meclis-i Meşveret, bir anlamda Divan-ı Hümayun benzeri yapılanmaya sahip bir devlet organı olmakla birlikte, işlevsel açıdan farklılaşmaktadır. Divan-ı Hümayun; kendine ait bürokratik yapıya sahip, sıkı belirlenmiş kurallar ve belli periyotlar içinde toplanan bir devlet meclisi iken, Meclis-i Meşveret süreklilik arz etmeyen ve ihtiyaca göre toplanan bir organdır (Seyitdanlıoğlu, 1994, s. 3). Buradan da anlaşılacağı üzere Divan-ı Hümayun eski Türk Devlet geleneğindeki meclis yapılanmalarına benzeyen, devlet yönetiminde ve padişahın kararları üzerinde görece düzeyde etkiye sahip bir organ iken, Meclis-i Meşveret devlet adamları ve bürokratlardan oluşan bir danışma kurulu özelliği taşımaktadır. Nitekim Tanzimat Fermanı ile başlayan reform sürecinde, Meclis-i Meşveret kaldırılarak yerine Meclis-i Vala adıyla yeni bir meclis getirilmiş, böylece etkin bir meclis yapılanması ile padişah otoritesinin sınırlandırılması amaçlanmıştır (Akin, 2001 ss. 34-35). Tanör (1996, ss. 79)'e göre Tanzimat Fermanı ile oluşturulan Meclis-i Valayı Ahkamı Adliye, bir uzmanlık komisyonu olup; devletin yönetsel bağlamda kurullar eliyle karar almasını sağlamış, aynı zamanda Osmanlı Devletinin anayasal süreçlerinin de ilk habercisidir. Tanör'ün de ifade ettiği gibi Meclis-i Vala'nın kuruluşu, yetkisiz ve etkisizleştirilmiş Divanı-Hümayun ile sadece danışma kurulu niteliğine sahip Meclis-i Meşveret yerine, devlet yönetiminde daha etkili ve kurumsal bir yapının oluşmasıdır. Nitekim Tanzimat Fermanı ile padişah kendi isteği ile yetkilerini Meclis-i Vala ve Bab-ı Ali'ye bırakırken, aynı zamanda kanun ve yönetmeliklerin hazırlanması da Meclis-i Vala'ya devredilmiştir. Meclis-i Vala, her ne kadar atanmış devlet adamlarından oluşan bir meclis olsa da, yarı anayasal nitelik taşıyan yasama ve üst düzey kamu görevlilerinin yargılanması işlevlerini yürüten bir kurum olması (Seyitdanlıoğlu, 1994, ss. 41) nedeniyle, devlet yönetimi ve karar alma bağlamında kısmen etkili bir rol üstlenmiştir. Özellikle reform çalışmalarının planlanması, uygulanması ve denetlenmesinin, Meclis-i Vala'nın görev alanında olması (Akin, 2001, ss. 36), Meclis-i Vala'nın devlet yönetimi ve karar almada kısmen de olsa bir rol üstlendiği yönündeki görüşümüzü destekler niteliktedir.

Buna karşın üyelerinin padişah tarafından atanmış olması nedeniyle Meclis-i Vala; ne eski Türk Devletlerindeki meclisler, ne de günümüz TBMM'si gibi yasama (karar alma) ve yürütmenin denetlenmesi bağlamında etkin bir yapıya kavuşamamıştır.

Tanzimat Fermanı ile başlayan reform süreci, 1876 yılında I. Meşrutiyetin ilan edilmesiyle devam etmiş, Osmanlı Devletinin yönetsel yapısının anayasal düzene geçişini sağlamıştır. Anayasa ile üyelerinin tamamı padişah tarafından atanan Heyet-i Ayan ve üyeleri halk tarafından iki dereceli seçimle belirlenen Heyet-i Mebusan'dan oluşan Meclis-i Umumi kurulmuştur. Ancak, Meclis-i Umumi her ne kadar anayasal bir kurum olsa da, 1876 Anayasasının meclise verdiği yetkiler yok denecek kadar azdır. Şöyle ki; meclis üyelerinin kanun teklifi için padişahın izin almalarının zorunlu kılınması, kabul edilen kanun tasarılarının padişah tarafından onaylanmadıkça yürürlüğe giremeyecek olması, hükümetin Heyet-i Mebusan'a karşı sorumluluğunun belirsizliği ve padişahın istediği zaman Heyet-i Mebusan'ı feshedebilmesi (Özbudun, 1990, ss. 4-5; Akın, 2001, ss. 37-38), meclisin yetkisiz ve devlet yönetiminde etkisiz bir kurum olduğunu ortaya koymaktadır. 1876 Osmanlı Anayasası, devlet yönetiminde meclisin daha kurumsal bir kimliğe kavuşmasını sağlarken, ana işlevi yasama ve yürütmenin denetlenmesi olan meclisi yetkisiz ve etkisiz kılarak, sembolik bir kuruma dönüştürmüştür diyebiliriz. Nitekim anayasa ile padişaha tanınan meclisi fesih yetkisi, II. Abdülhamit tarafından 1878 yılında kullanılmış ve sembolik olarak da olsa var olan meclis dağıtılmıştır. Dolayısı ile devlet yönetimi ve karar alma bağlamında Fatih Sultan Mehmet ile başlayan ve sonrası dönemlerde de devam eden, etkisiz ve yetkisiz meclis anlayışı değişmemiştir demek mümkündür.

Kuşkusuz, binlerce yıllık Türk Devlet geleneğinde çoğu zaman devlet yönetimi ve özellikle karar alma bağlamında oldukça önemli bir yere ve konuma sahip meclisin işlevsizleştirilmesinin temelinde, Osmanlı Devletinin mutlak monarşi ile yönetilmesi yatmaktadır. Mutlak monarşide padişah veya kralın devlet yönetiminde tek söz sahibi olması, farklı isim ve yapılarıdaki devlet kurumlarının oluşumunda padişahın tek belirleyici makam olması ve padişahın dilediği zaman dilediği kanunu çıkarması veya uygulaması gibi çeşitli faktörler, meclisin ve diğer kamu kurumlarının yetkisiz ve devlet yönetiminde etkinliği olmayan kurumlar dönüşmesine neden olmaktadır. Ancak, 19. ve 20. yüzyılda değişen dünya düzeni ve kamu yönetimi bağlamında demokratik yapıların giderek yaygınlaşması, Osmanlı Devletinin de kamu yönetimi yapısının değişmesine neden olmuştur. 1908 yılında II. Meşrutiyetin ilan edilmesi ile hem meclisin yetkileri genişlemiş, hem de padişahın kamu yönetimindeki otoritesi azalmıştır. II. Meşrutiyetin ilan edilmesi ve yeni Anayasa değişikliği ile yürütme ve yargı erklerinin belirgin şekilde ayrıştığını, padişahın ise devlet yönetiminde en üst makam, bir başka ifade ile bugünkü anlamda devlet başkanı statüsüne getirildiğini söylemek mümkündür. Nitekim 1909 Anayasası ile meclisin özellikle yasama görevleri bağlamında daha geniş yetkilere sahip olduğu (Özbudun, 1990, ss. 4-5):

1. Bakanlar Kurulunun veya diğer bir ifade ile yürütmenin, Meclis-i Mebusan'a karşı sorumlu tutulması,
2. Padişahın meclisi fesih yetkisinin, fesihten sonra 3 ay içinde yeni seçim yapılması şartına bağlanması,
3. Meclis üyelerinin kanun tekliflerinin padişah iznine tabi olmaktan çıkarılması ve mecliste kabul edilen kanunun iki ay içinde padişah tarafından onanması veya bir kez daha görüşülmek üzere meclise geri gönderme hakkının bulunması,
4. Padişah tarafından bir kez daha görüşülmek üzere meclise gönderilen kanunun, meclisin 2/3 ü tarafından kabul edilmesi halinde yasalaşacağı hükümlerinden anlaşılmaktadır.

II. Meşrutiyetin ilanı, karar alma bağlamında meclisin yetki ve etkinliğini arttırırken, aynı zamanda devletin yönetim biçiminin de mutlak monarşiden, demokratik parlamenter meşrutiyete geçişi de sağlamıştır. Akın (2001, s. 40)'a göre, II. Meşrutiyet ile meclis veya diğer bir ifade ile yasama organı yürütme organı karşısında güçlense de, Erdoğan (1999, s. 37)'a göre, şeklen anayasal bir rejim öngörülmeyle birlikte 1909 Anayasası, padişahı ciddi anlamda sınırlayan nitelikte bir anayasa değildir. Ancak Erdoğan'da 1909 Anayasasının, parlamenter monarşi için uygun bir yasal çerçeve sağladığı görüşündedir. Bize göre ise, 1909 Anayasası ile meclisin yasama bağlamında etkinliği arttırılmış, dolayısı ile Türk Devlet geleneğinde var olan en üst karar alma kurumu olan meclis anlayışına yeniden dönüşün temelleri atılmıştır.

4. TÜRKİYE CUMHURİYETİNDE MECLİSİN ROLÜ VE İŞLEVİ

Temelleri 23 Nisan 1920'de TBMM'nin kuruluşu ile atılan ve 29 Ekim 1923 tarihinde kurulan Türkiye Cumhuriyetinde, meclisin devlet yönetimi ve karar alma üzerindeki etkisi; tek partili dönem, çok partili dönem ve 16 Nisan 2017 tarihli referandum ile yapılan anayasa değişikliği sonucu benimsenen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi olmak üzere üç dönemde ele alınarak incelenebilir.

4.1.1. Tek Partili Dönemde Meclis

23 Nisan 1920'de TBMM'nin kurulması ile temelleri atılan Türkiye Cumhuriyetinin ilk anayasası (Teşkilat-ı Esasiye Kanunu), 1921 yılında kurucu meclis tarafından yapılan anayasadır. 1. Dünya Savaşından yenik ayrılan ve toprakları işgal edilmiş bir Osmanlı Devleti, buna karşın Kurtuluş Savaşı vererek ülkeyi işgalden kurtarmak isteyen TBMM Hükümetinin varlığı, yönetsel bağlamda ikili bir görünüm sergilenmesine neden olmaktadır. Bir başka ifade ile iki farklı yönetim biçimi ve buna bağlı olarak TBMM ve Meclis-i Mebusan olmak üzere iki farklı meclis, dolayısı ile kamu yönetimi ve karar alma bağlamında iki farklı yapılanma mevcuttur. Tanör (1996, s. 74)'e göre Cumhuriyet; Kanuni Esasi'nin mirasından doğmuş, 1920'de kurulan TBMM veya diğer bir ifade ile Birinci Meclis'te bir ara rejim modelidir. Tanör'ün tespitinden yola çıkarak, TBMM'nin kurulmasının fiili olarak olmasa da yönetsel bağlamda Osmanlı Devletinin bittiği anlamını taşıdığını söylemek mümkündür. 1921 Anayasası; Kurtuluş Savaşının devam etmesi nedeniyle dönemin koşulları gereği özellikler taşıyan, dolayısı ile olağanüstü koşullara göre yapılmış bir anayasadır. Geçiş anayasası olarak da adlandırılabilir 1921 Anayasası ile yasama ve yürütme erkleri ayrıştırılmamış, yasama ve yürütmenin başı Meclis Başkanı olarak tanımlanmıştır (Akın, 2001, s. 67-68). Türkiye Cumhuriyeti 29 Ekim 1923 tarihinde kurulmuş olsa da, cumhuriyetin temellerinin 23 Nisan 1920'de TBMM'nin kurulması ile atıldığı gerçeğinden hareketle, Birinci Meclisin hem yasam hem de yürütme açısından tek güç, dolayısı ile kamu yönetimi ve karar almada tek yetkili organ olduğu söylenebilir.

Kamu yönetimi ve karar alma bağlamında meclisin etkinliğini ortaya koymasından, 1921 Anayasasında şu hükümler yer almaktadır (Teşkilatı Esasiye Kanunu, 1921):

1. Egemenlik kayıtsız şartsız milletindir (m.1),
2. İcra kudreti ve yasama yetkisi TBMM'de toplanmıştır (m.2),
3. Türkiye Devleti, TBMM tarafından idare olunur (m.3).

1921 Anayasasının ilk üç maddesindeki hükümlerden de anlaşılacağı üzere, kamu yönetimi ve karar alma bağlamında en yetkili ve tek organ TBMM'dir. Dolayısı ile TBMM Başkanı, gerek yürütme ve gerekse yasamanın da başı olmakta, bu bağlamda 1921 Anayasası ile devlet yönetiminde meclisin üstünlüğü ve kuvvetler birliği esas alınmıştır. Yine 1921 Anayasası ile TBMM'ye; şeriatı uygulama, tüm kanunların çıkarılması, değiştirilmesi ve kaldırılması yetkileri

ile yürütme yetkisi verilerek (m.7), fiili olarak TBMM'nin padişah ve halifelik yerini alması sağlanmıştır. Nitekim Cumhuriyetin ilanından kısa bir süre sonra 3 Mart 1924 tarihinde halifelik kaldırılarak, 1921 Anayasası ile ortaya konan bu fiili duruma resmîyet kazandırılmıştır.

Cumhuriyetin ilanından sonra TBMM; kuvvetli bir devlet düzeni yaratmak (Tanör, 1996, s. 272), laik ve demokratik Türkiye Cumhuriyeti Devleti ve vatandaşlarının ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla yeni bir anayasa yapma yoluna gitmiştir. 20 Nisan 1924 tarihinde TBMM'de kabul edilen yeni anayasa, aynı zamanda tek partili dönem ve çok partili dönemin ilk on yıllık sürecinde geçerli olan anayasadır. Aşağıda önemli maddeleri verilen 1924 Anayasasının, devlet yönetiminde meclise verdiği yetki ve sorumluluklar değerlendirildiğinde, genel olarak güçlü bir meclis profilinin sergilendiği görülmektedir. Anayasasının meclise verdiği yetki ve sorumluluklara ilişkin hükümleri kısaca şu şekildedir (1924 Anayasası, <https://www.tbmm.gov.tr>):

1. Türk milletini ancak Türkiye Büyük Millet Meclisi temsil eder ve Millet adına egemenlik hakkını yalnız o kullanır (m.4),
2. Yasama yetkisi ve yürütme erki Büyük Millet Meclisinde belirir ve onda toplanır (m.5),
3. Meclis, yasama yetkisini kendi kullanır (m.6)
4. Meclis, yürütme yetkisini kendi seçtiği Cumhurbaşkanı ve onun tayin edeceği Bakanlar Kurulu eliyle kullanır. Meclis Hükümeti her vakit denetleyebilir ve düşürebilir (m.7).

Tek partili dönemde meclisin yetki ve sorumluluklarını düzenleyen 1924 Anayasasının hükümlerine bakıldığında; en üst karar alma organının TBMM gibi görüldüğü söylenebilir. Her ne kadar yönetim biçimi cumhuriyet olarak ifade edilse de, anayasadaki hükümlere göre kurulan rejim; meclis hükümeti ve parlamenter rejim arasında kalan karma bir rejim (Özbudun, 1990, s. 10) olarak değerlendirilmektedir. Teoride yasama ve yürütme görevleri bulunan meclisin (1924 Anayasası, m.5), yürütme görevini Cumhurbaşkanı ve onun tayin edeceği Bakanlar Kurulu eliyle kullanabilmesi (m.7) hükmü ile kısıtlandığı söylenebilir. Ayrıca 5. maddede belirtilen “*yasama ve yürütme erki TBMM’de belirir ve onda toplanır*” ifadesi de, yürütmenin (başbakan ve bakanlar) meclisin onayına sunulmasından ziyade sadece meclisten güvenoyu alması ile sınırlıdır. Gerek 1921 Anayasası ve gerekse 29 Ekim 1923 tarihli anayasa değişiklikleri ile yürütmenin meclis onayı alması şartı kaldırılarak, hem devlet yönetiminde meclisin etkinliği görece olarak azaltılmış hem de yasama faaliyeti sınırlarına çekilmiştir. Ancak Anayasasının 7. maddesindeki “*...Meclis Hükümeti her vakit denetleyebilir ve düşürebilir*” hükmü ile meclise devlet yönetiminde kontrol görevi ve hükümeti düşürebilme yetkisi tanınmıştır. Anayasasının bu hükmü, tek partili dönemde olmasa da, çok partili dönemde meclis çoğunluğunun muhalefet partilerinde olduğu durumlarda veya koalisyon hükümetleri dönemlerinde, bir baskı unsuru olarak kullanılmıştır. Meclisin fiili olarak devlet yönetimi (yürütme) ve karar alma bağlamında bir etkinliği yokmuş gibi görünmekle birlikte, yürütmeyi denetleme ve iktidardan düşürebilme kabiliyeti ile güçlü bir etkisinin olduğu söylenebilir. Ayrıca tek partili dönem ve çok partili döneme geçişten itibaren 1961 yılına kadar kullanılan 1924 Anayasasının 4. maddesindeki; “*Türk milletini ancak Türkiye Büyük Millet Meclisi temsil eder ve Millet adına egemenlik hakkını yalnız o kullanır*” hükmü, meclisin tek partili dönemde önemli bir pozisyonda konumlandırıldığını göstermektedir. Buna karşın daha önce de ifade edildiği üzere, tek partili dönemde meclis üyelerinin tek bir siyasal parti tarafından belirlenen adaylardan oluşması, meclisin bu yetki ve etkinliğini kullanabilmesini engellemiş veya geçersiz kılmıştır denilebilir.

4.1. Çok Partili Dönemde Meclis

1950 yılına gelindiğinde siyasal bağlamda toplumsal talep ve baskılar sonucu tek partili yönetim sisteminden vazgeçilerek çok partili yönetim sistemine geçilmiştir. Çok partili dönemde meclis,

1924 Anayasası doğrultusunda tek partili dönemdeki gibi egemenlik hakkını kullanan, yasama, hükümeti denetleme ve gerektiğinde feshetme yetkilerine sahiptir. Ancak meclisi oluşturan üyelerin farklı siyasi partili milletvekillerinden oluşması, daha demokratik bir meclis yapılanmasını sağladığı gibi, yürütmenin veya diğer bir ifade ile hükümetin meclis çoğunluğunu kaybetmesi durumunda siyasal krizlere yol açabilecek bir durumu da ortaya çıkarmıştır (Berber, 2012, ss. 145-147). 1950-1961 döneminde meclis; genel olarak anayasal çerçevede yasama faaliyetleri ile devlet yönetimine katkı sağlarken, karar alma bağlamında yürütme ile birlikte zaman zaman uyum içinde çalışmış, zaman zaman muhalif meclis üyelerinin engellemeleri ile karşılaşmıştır.

1961 yılına gelindiğinde, demokrasiye yapılan darbe sonucu meşru hükümet sonlandırılırken, Türk Devlet geleneğinin en önemli kara alma organlarından biri olan meclis dağıtılmıştır. Askeri darbenin ardından gelen vesayet yönetimi tarafından yapılan 1961 Anayasası, sivil siyasete karşı yapılmış bir tepki anayasası olduğu gibi, egemenliğin meclise verilmesi yerine yetkili organlar eliyle kullanılmasını sağlayan bir anayasadır (Soysal, 1997, ss. 81). Soysal'ın da belirttiği üzere 1961 Anayasası ile teorik olarak da olsa yasama ve yürütme erklerini bünyesinde toplayan meclis yerine, kuvvetler ayrılığının esas alındığı bir devlet yönetimi anlayışına geçilmiştir. 1961 Anayasasını ortadan kaldıran ve yine bir darbe anayasası olan 1982 Anayasası da, benzer şekilde kuvvetler ayrılığını esas alan ve egemenliğin yetkili organlar eliyle kullanılmasını sağlayan bir anayasadır.

Tek partili dönemde devlet yönetimi ve karar alma bağlamında meclisin yapısı ve uygulanan siyasal sistem çok fazla tartışma konusu olmamıştır. Ancak çok partili döneme geçiş ile 1961 askeri darbe arasın dönemde yaşanan siyasal olumsuzluk ve tartışmalar, özellikle sistemin ve meclis yapısının tartışılmasına neden olmuştur. 1950-1961 döneminde yaşanan siyasal olumsuzluk ve tartışmaların nedeni olarak 1924 Anayasası görülmüş, bununla birlikte ikinci bir meclisin olmaması da ciddi bir eksiklik olarak değerlendirilmiştir. Nitekim 1961 Anayasası ile getirilen çift meclis yapılanması da, devlet iktidarını sınırlayacak yeni bir kurumu oluşturma amacına yöneliktir (Onar, 2003, ss. 27-28). 1961 Anayasası ile TBMM; üyelerinin tamamı halk tarafından seçilen Millet Meclisi ve üyelerinin 150'si halk tarafından ve 15'i Cumhurbaşkanı tarafından atanan Cumhuriyet Senatosu olmak üzere iki farklı meclisten oluşmuştur. Ayrıca Cumhuriyet Senatosunda 165 üye dışında darbeyi gerçekleştiren Milli Birlik Komitesi Başkanı ve üyeleri ile eski Cumhurbaşkanı da doğal üye olarak yer almaktadır (Yavuz ve Bülbül, 2012, ss. 229). Yeni anayasa ile oluşturulan çift meclis sisteminde yasama yetkisi TBMM'ye verilirken, devlet yönetiminde gerek meclis ve gerekse siyasi partilerden ziyade TSK'nın etkisi görülmüştür. Nitekim 70'li yılların başında artan siyasi şiddet olayları gerekçe gösterilerek, 1971 yılında TSK tarafından dönemin siyasal iktidarına verilen muhtıra ile hükümet istifaya zorlanmıştır. Hükümetin istifasının ardından partiler üstü bir hükümet kurulmuştur (Yazıcı, 2002, ss. 108-127). 1971 yılından sonrasında Türkiye'de siyasal anlamda bir istikrar ve bütünlüğün olmadığını, ülkede siyasal tandanslı şiddet olayları ve çatışmaların arttığı, dolayısı ile siyasal sistemin önemli ölçüde tıkandığını söylemek mümkündür. Nitekim bu dönemde devlet yönetiminin en önemli iki organı olan yürütme-hükümet ve yasama-meclisin zaman zaman karar alamaz ve politika üretmez duruma gelmiş (Yavuz ve Bülbül, 2012, ss. 230), yaşanan tüm bu olumsuzluklar TSK'nın 12 Eylül 1980'de yönetime el koymasına neden olmuştur. 1960-1980 döneminde, devlet yönetimi ve karar alma bağlamında meclisin rolü ele alındığında; TBMM'nin anayasal bağlamda güçlü bir yasama organı olarak konumlandırıldığı, kuvvetler ayrılığının benimsendiği söylenebilir. Ancak, bu süreçte yaşanan siyasal çatışmalar, sivil yönetimlere yapılan askeri darbeler ve TSK'nın sivil hükümetler üzerinde "*Demokles'in Kılıcı*" gibi durması, hem yürütmenin hem de meclisin işlevsel

bağlamda etkin olmasını engellemiştir. Kuşkusuz bu durum 12 Eylül 1980 askeri darbesi ile daha da ağırlaşmış, demokrasiye bir süreliğine ara verilmiştir.

12 Eylül darbesi beraberinde yeni bir anayasa sürecinin başlangıcı olmuş, 1982 yılında askeri yönetimin egemen olduğu koşullarda yeni bir anayasa yapılmıştır. 1982 Anayasası ile TBMM bünyesinde yer alan Cumhuriyet Senatosu, yasama sürecini yavaşlattığı gerekçesi ile kaldırılmıştır (Yavuz ve Bülbül, 2012, ss. 230). 1961 ve 1982 Anayasaları incelendiğinde, devlet yönetimi ve karar alma bağlamında meclise verilen yetki, görev ve sorumlulukları şu şekilde sıralamak mümkündür:

1. Kanunları koymak, değiştirmek ve kaldırmak.
2. Bakanlar kurulu ve bakanları denetlemek, gerekmesi halinde Bakanlar Kuruluna Kanun Hükmünde Kararname yapma yetkisi vermek,
3. Bütçe kesin hesap tasarılarını görüşmek, kabul etmek, para basılmasına ve savaş ilanına karar vermek,
4. Milletlerarası antlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak,
5. Siyasal iktidarlar veya hükümetlerin kurulmasında güvenoyu vermek.

Meclisin anayasal yetki görev ve sorumlulukları incelendiğinde; genel olarak devlet yönetimi ve karar almada oldukça etkin bir role sahip olduğu söylenebilir. Kuşkusuz bu durum sadece çok partili dönemde değil, Cumhuriyetin kurulduğu ilk günden itibaren de benzer şekildedir. Bu durumun temelinde ise, yürütme erkinin; yasama erki olan meclisin içinden çıkması, diğer bir ifade ile meclis çoğunluğunun tek bir siyasal partinin elinde olması halinde meclisin, hem yasama hem de yürütme erki görevlerini fiili olarak ele geçirmesi yatmaktadır. Meclisler, yasama organı oldukları kadar aynı zamanda iktidarları denetleme ve frenleme mekanizmaları olarak kabul edilmekte, ancak meclis çoğunluğunun tek bir siyasi partide olduğu durumlarda meclisin denetleme ve frenleme mekanizmalarının yeterince etkin olmadığı belirtilmektedir (Özbudun, 1990; Erdoğan, 1999; Yazıcı, 2002; Onar, 2003). Dolayısı ile devlet yönetimi ve karar almada, iktidarın çoğunlukta olduğu meclisler oldukça etkin ve aktif bir rol üstelenebilmektedir. Aksi durumda ise; ortaya siyasal krizler, hükümet krizleri, yasama krizleri gibi çeşitli sorunlar çıkabilmektedir. Nitekim 1990'lı yıllarda meclis aritmetiğinin tek parti üstünlüğünü göstermediği dönemlerde, hükümet kurulması ve güvenoyu alınması konularında önemli sıkıntılar yaşanmış, ülke koalisyon hükümetleri ile zaman kaybetmiş, ekonomik, siyasal ve toplumsal konularda karar alma noktasında aksaklıklar ve tikanıklıklar yaşanmıştır. Bir başka ifade ile Türkiye Cumhuriyetinin 1990'lı yılları, meclis yapısının aritmetiği nedeniyle devlet yönetimi ve karar alma bağlamında sıkıntılı bir dönem olarak geçmiştir. Dolayısı ile gerek tek partili ve gerekse çok partili dönemde, genel olarak meclisin devlet yönetimi ve karar almada etkin bir rolü olduğunu söylemek mümkündür.

4.2. Cumhurbaşkanlığı Yönetim Sisteminde Meclis

16 Nisan 2017 tarihli referandum sonuçlarına göre kabul edilen 6771 sayılı "Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" (<http://www.ysk.gov.tr>, 2018), Türkiye'nin yönetim biçiminin parlamenter sistemden, Cumhurbaşkanlığı Yönetim Sistemine geçişini başlatmıştır. Cumhurbaşkanlığı seçim takvimi olan Kasım 2019 tarihi öne çekilerek 24 Haziran 2018 tarihinde seçimler yapılmış ve fiili olarak Cumhurbaşkanlığı Yönetim Sistemine geçilmiştir. Cumhurbaşkanlığı Yönetim biçimi en genel ifade ile siyasal bağlamda sorumsuz ancak geniş yetkiler ile donatılmış bir cumhurbaşkanından, yetkili ve sorumlu bir cumhurbaşkanının olduğu yönetim biçimi olarak ifade edilebilir. Ayrıca sistem; devlet yönetimindeki başbakanlık ve

cumhurbaşkanlığı gibi iki icracı makamın birleştirilerek, yürütme erkinin Cumhurbaşkanı, yardımcıları ve bakanlara devredilmesini esas almaktadır (TBMM, 2017; Karatepe ve diğerleri, 2017). 6711 Sayılı kanuna göre, daha önce başbakana ait yürütme görevlerinin tamamı Cumhurbaşkanının görev ve sorumluluğuna devredilmiş, diğer bir ifade ile yürütmenin başı Cumhurbaşkanı olmuştur. Ancak, cumhurbaşkanı yaptığı tüm işler ve aldığı kararlardan tam sorumlu olup, meclis salt çoğunluğunun vereceği önerge ile hakkında soruşturma açılması mümkündür. İcranın başı olan Cumhurbaşkanı, gerek görmesi halinde yürütmeye ilişkin konularda kararname çıkarabilmektedir. Buna karşın cumhurbaşkanının çıkaracağı kararnameler, anayasada yer alan *temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle ile siyasi haklar ve ödevler* konularında olamaz (6771 Sayılı Kanun, 2017, m.104). Diğer bir ifade ile Cumhurbaşkanlığı Yönetim Sisteminde yasama yetkisi TBMM iken, yürütme yetkisi cumhurbaşkanındadır. Sistemde meclisin devlet yönetimi ve karar almadaki en belirgin özelliği yasama yetkisi ve anayasada belirtildiği şekillerde yürütmeyi denetleme yetkisidir.

Parlamente sistemine göre cumhurbaşkanlığı sistemi daha belirgin güçler ayrılığının bulunduğu, yasama, yürütme ve yargı erklerinin görev, yetki ve sorumluluklarının daha açık olduğu bir sistemdir. Ancak sistemde meclisin yürütmeyi denetleme yetkisinin (gensoru) kısıtlanması ve cumhurbaşkanı hakkında soruşturulma açılması konusunda meclis üye sayısının 3/5'ünün onayının aranması şartının getirilmesi, sisteme yönelik getirilen eleştiriler olarak dikkat çekmektedir. Kuşkusuz her yeniliğe eleştiri getirilmesi beklenen ve olağan bir durumdur. Ancak bir sistemi eleştirmek için öncelikle uygulamaları görmek ve aksayan yönleri dile getirmek daha doğru bir yaklaşımdır. Bu bağlamda Cumhurbaşkanlığı Yönetim Sistemi, devlet yönetiminde etkin ve hızlı karar alınabilmesine olanak sağlayan bir yönetim biçimi olarak addedileceği gibi, meclisin güvenoyu işlevinin kaldırılması da siyasal sistemin tıkanmasını önlemeye yönelik bir amaç taşımaktadır denilebilir (Karatepe ve diğerleri, 2017). Bu bağlamda yeni sistem ile meclis; devlet yönetiminde asli fonksiyonu olan yasama faaliyetlerine döndürülmüş, yürütme üzerindeki olumsuz (güvenoyu, gensoru, vb.) etkileri de ortadan kaldırılmıştır denilebilir. Nitekim gerek eski Türk Devletlerindeki meclis ve gerekse parlamente sistemdeki meclis organı, zaman zaman yürütmeyi onaylamayarak siyasal sistemin tıkanmasına, hükümetlerin hatta devletlerin yıkılmasına neden olmuştur. Dolayısı ile sistemi baştan eleştirmek yerine, süreç içerisindeki uygulamaları görmek ve aksayan yönlerinin düzeltilmesi yönünde adımlar atmak daha uygun bir yaklaşım olacaktır düşüncesindeyiz.

5. SONUÇ

Devlet kavramından söz edebilmek için; ülke, halk, egemenlik, bağımsızlık ve töre veya anayasa gibi temel unsurların bulunması gerekmektedir. Devlet ve devlet yönetiminden söz edebilmenin bir diğer koşulu ise, yönetimde yer alan kurumların varlığı ve bu kurumların yetki, görev ve sorumluluk alanlarının açık bir şekilde yasal düzenlemeler ile belirlenmiş olmasıdır. Günümüzde güçler ayrılığı olarak adlandırılan bu durum, devlet yönetiminde yer alan yasama, yürütme ve yargı güçlerinin birbirinden ayrılması, her bir gücün diğeri üzerindeki etkisinin yasal sınırlar içinde kalması ve aynı zamanda uyum içinde hareket etmesi sağlanmalıdır.

Tarihsel süreçten günümüze kadar kurulan Türk Devletlerindeki meclis yapılanmasının rolü ve işlevi teorik bağlamda ele alınarak, meclisin devlet yönetimi ve karar alma üzerindeki etkisinin incelendiği bu çalışmada, genel olarak meclisin devlet yönetimi üzerinde etkin bir rolünün olduğu, karar alma bağlamında meclisin en üst karar alma organlarından biri olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Ancak Türk Devletlerinin tarihsel sürecinde zaman zaman meclislerde, asli görevi olan yasama ve yürütmeyi denetleme işlevlerinden uzaklaşarak, siyasal krizlerin çıkmasına ve hatta devletlerin yıkılmasına varacak kararlar alınmıştır. Türk Devlet geleneğinde meclislerin

yarattığı siyasal ve yapısal krizlere; Göktürk Devleti tarihinde Kapgan Kağan'ın 716 yılında ölümünün ardından yerine oğlu İnel geçmek istemiş, ancak meclis bu isteği onaylamamış, bunun üzerine İnel'in kuzenleri Kül Tigin ve Bilge'nin kendisine bir darbe yaparak tahttan indirmesi örnek olarak verilebilir. Tarihsel süreçte benzer durumlar diğer Türk Devletlerinde de görülmekle birlikte, Osmanlı Devletinde Fatih Sultan Mehmet ve sonrası dönemde meclislerin işlevsizleştirildiği ve tamamen padişahın emir ve buyrukları doğrultusunda hareket eden meclis yapılanmasının olduğu da görülmektedir.

Ulus devlet kavramının ortaya çıkması ve ulus devletlerin kurulması ile birlikte devlet yönetimi anlayışı da değişmiş, güçler ayrılığının esas alındığı bir devlet yönetimi anlayışına geçilmiştir. Devlet yönetimindeki bu değişimlerden Osmanlı Devleti de etkilenmiş, 19. yüzyılın son çeyreğinden itibaren kısmen de olsa güçler ayrılığının esas alındığı, yasama görevinin meclislere devredildiği düzenlemeler hayata geçirilmiştir. Osmanlı Devletinin yıkılması ve ardından Türkiye Cumhuriyetinin kurulması ile birlikte yapılan anayasal düzenlemeler ile yasama, yürütme ve yargı güçleri ayrılmış, devlet yönetiminde meclis yasama ve yürütmeyi denetleme işlevlerine kavuşturulmuştur. Ancak 1923-1950 döneminde tek partili sistemin hayatta olması nedeniyle, meclisin yürütmeyi denetleme veya kısıtlama işlevlerinin anayasal anlamda ve modern devlet yönetimi bağlamında yerine getiremediğini söylemek mümkündür.

Çok partili hayata geçiş ile birlikte meclisin devlet yönetimi ve karar alma bağlamındaki etkileri anayasal sınırlar içine çekilmekle birlikte, 1961 ve sonrası dönemlerde gerçekleşen askeri darbeler nedeniyle, meclisin işlevselliğinin kısıtlandığını söylemek mümkündür. Cumhuriyet sonrası meclisin anayasal yetki görev ve sorumlulukları incelendiğinde; genel olarak devlet yönetimi ve karar almada oldukça etkin bir role sahip olduğu söylenebilir. Kuşkusuz bu durum sadece çok partili dönemde değil, Cumhuriyetin kurulduğu ilk günden itibaren de benzer şekildedir. Bu durumun temelinde ise, yürütme erkinin; yasama erki olan meclisin içinden çıkması, diğer bir ifade ile meclis çoğunluğunun tek bir siyasal partinin elinde olması halinde meclisin, hem yasama hem de yürütme erki görevlerini fiili olarak ele geçirmesi yatmaktadır. Meclisler, yasama organı oldukları kadar aynı zamanda iktidarları denetleme ve frenleme mekanizmaları olarak kabul edilmekte, ancak meclis çoğunluğunun tek bir siyasi partide olduğu durumlarda meclisin denetleme ve frenleme mekanizmalarının yeterince etkin olmadığı sonucuna ulaşılmıştır. Buna karşın çok partili dönemler de de meclis aritmetiğinden kaynaklı yönetsel ve siyasal sıkıntılar yaşanmıştır. Nitekim 1990'lı yıllarda meclis aritmetiğinin tek parti üstünlüğünü göstermediği dönemlerde, hükümet kurulması ve güvenoyu alınması konularında önemli sıkıntılar yaşanmış, ülke koalisyon hükümetleri ile zaman kaybetmiş, ekonomik, siyasal ve toplumsal konularda karar alma noktasında aksaklıklar ve tikanıklıklar yaşanmıştır. Bir başka ifade ile Türkiye Cumhuriyetinin 1990'lı yılları, meclis yapısının aritmetiği nedeniyle devlet yönetimi ve karar alma bağlamında sıkıntılı bir dönem olarak geçmiştir. Dolayısı ile gerek tek partili ve gerekse çok partili dönemde, genel olarak meclisin devlet yönetimi ve karar almada etkin bir rolü olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

16 Nisan 2017 tarihli referandum ile başlayan ve 24 Haziran 2018 tarihli seçimler ile hayata geçirilen Cumhurbaşkanlığı Yönetim veya Hükümet Sistemi ile meclis, devlet yönetiminde asli fonksiyonu olan yasama faaliyetlerine döndürülmüş, yürütme üzerindeki olumsuz (güvenoyu, gensoru, vb.) etkileri de ortadan kaldırılmıştır. Ancak yapılan sistem değişikliği ve meclisin yürütmeyi denetleme yetkilerinin kısıtlanmasına ilişkin eleştiriler halen devam etmekte ve meclisin devlet yönetiminde etkisizleştirildiği ifade edilmektedir. Tüm bu eleştirilere karşın, mevcut sistemi baştan eleştirmek yerine, süreç içerisindeki uygulamaları görmenin ve aksayan

yönlerinin düzeltilmesi yönünde adımlar atılmasının daha uygun bir yaklaşım olacağı kanaatindeyiz. Türk Devlet geleneğinde meclis kurumu vazgeçilmez ve asli bir unsur olarak her zaman var olmuş ve bundan sonraki süreçlerde de var olacaktır. Ancak meclisin devlet yönetimi ve karar alma bağlamında, yürütmeyi kısıtlayıcı ve yürütme üzerinde tahakküm kuran bir kurumdan ziyade, yasama ve denetleme fonksiyonları ile etkin bir kurum olması gerekmektedir. Dolayısı ile meclisler hükümet veya devlet yıkan bir kurum olmak yerine, asli görevlerini yerine getiren bir kurum olarak var olmalıdırlar. Bununla birlikte devletlerin devamlılığı ve etkin bir devlet yönetimi için, güçler ayrılığı ilkesinden taviz verilmemeli, yasama, yürütme ve yargı erkleri anayasal çerçevede bağımsız ve birbirleri üzerinde tahakküm kurmadan faaliyetlerini yürütmelidirler.

Araştırmadan ulaşılan bulgular doğrultusunda, Türk Devlet geleneğinde meclisin; karar alma bağlamında en üst karar alma organlarından biri olduğu ve devlet yönetiminde güçlü bir etkisinin olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

KAYNAKÇA

- Akın, R. (2001). *Türkiye Büyük Millet Meclisi devleti (1920-1923)*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Arsel, İ. (1975). *Teokratik devlet anlayışından demokratik devlet anlayışına*. Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları.
- Atçeken, Z., Bedirhan, Y. (2012). *Selçuklu müesseseleri ve medeniyeti tarihi*. 2. Baskı, Konya, Eğitim Yayınevi.
- Berber, Ş.G. (2012). Türkiye’de çok partili hayata geçiş sürecinde sivil hükümet darbesi: CHP’de 35’ler vakası. *Akademik Bakış*, 6(11), 131-150.
- Cin, H., Akgündüz, A. (1990). *Türk-İslâm hukuk tarihi*, C.I, İstanbul: Timaş Yayınları.
- Çakır, A. (2007). *Bozkır kültür çevrelerinde sosyal yapı ve teşkilatlanma*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Çerçi, F. (2003). Hunlar’da sosyal, siyâsî hayat ve devlet- halk ilişkileri. *Erzincan Eğitim Fakültesi Dergisi*, 5 (1), 59-98.
- De Groot, J.J.M. (1921). *Die Hunnen der vorchristlichen zeit*. Berlin: Walter de Gruyter.
- Eberhard, W. (1943). Eski Çin kültürü ve Türkler. (Çev. İkbâl Berk). *Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Dergisi*, 1 (4), 19-29.
- Erdoğan, M. (1999). *Türkiye’de anayasalar ve siyaset*. Ankara: Liberte Yayınları.
- Erdoğan, A. (2014). İslamiyet’ten önce Türk devletlerinde meclis anlayışı: Toy, Kengeş, Kurultay Örneği. *KSÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 11 (1), 39-52.
- Ergin, M. (1987). *Orhun kitabeleri*. İstanbul: Boğaziçi Yayınları.
- Halaçoğlu, Y. (1991). *Osmanlılarda devlet teşkilatı ve sosyal yapı*. Ankara: TTK Basımevi.
- Kafesoğlu, İ. (1992). “Kültür ve teşkilat”, *Türk Dünyası El Kitabı*, içinde 187-237. 2. Baskı, Ankara: Türk Kültürünü Araştırma Enstitüsü.
- Kafesoğlu, İ. (2015). *Türk milli kültürü*. 40. Baskı, Ankara: Ötüken Neşriyat.
- Kafesoğlu, İ. (2017). Umumi Türk tarihi hakkında tespitler, görüşler, mülahazalar. Ankara: Ötüken Neşriyat.
- Karatepe, Ş. (1996). “Osmanlı’da devlet ve yönetim. komisyon”, *Osmanlı Ansiklopedisi*, içinde 3-167, İstanbul: İz Yayıncılık.

-
- Karatepe, Ş., Alkan, H., Atar, Y., Bingöl, Y. ve Durgun, G.B. (2017). *Sorularla cumhurbaşkanlığı sistemi*. Yayın No.24, Ankara: Memur-Sen Yayınları.
- Köprülü, F. (1981). Osmanlı devletinin kuruluşu. İstanbul: Ötüken Neşriyat.
- Köymen, M.A. (2011). *Büyük Selçuklu imparatorluğu Tarihi 3. Cilt Alp Arslan ve Zamanı*. Ankara: Türk Tarih Kurumu.
- Kutlu, M. (2001). *Kuvvetler ayrılığı (temelleri-gelişimi hukuk devletinin kökenleri)*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Mori, M. (1978). Eski bozkır devletlerinin teşkilatı. *Tarih Enstitüsü Dergisi*, 9, 209-226.
- Nemeth, G. (1982). *Attila ve Hunlar*. (Çeviren, Şerif Baştav). Ankara: Ankara Üniversitesi Dil Tarih ve Coğrafya Fakültesi Yayınları.
- Onar, E. (2003). *Kanunların anayasaya uygunluğunun siyasal ve yargısal denetimi ve yargısal denetim alanında ülkemizde öncüler*. Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını.
- Ögel, B. (2001). *Türk kültürünün gelişme çağları 2. cilt*. İstanbul: Milli Eğitim Bakanlığı Yayınları.
- Ögel, B. (2016). *Türklerde devlet anlayışı*. (Ed. Kadir Yılmaz). İstanbul: Ötüken Neşriyat.
- Özbudun, E. (1990). *Türk anayasa hukuku*. Ankara: Yetkin Yayınları.
- Özcan, A. (1998). "Mezopotamya ve Akdeniz havzasında kutsal otorite: derin devlet". içinde *Türkiye'de Yönetim Geleneği* (Ed. Davut Dursun), İstanbul: İlke Yayıncılık.
- Özgüdenli, O.G. (2013). *Selçuklular, I: Büyük Selçuklu Devleti tarihi (1040-1157)*. İstanbul: Türkiye Diyanet Vakfı İslam Araştırmaları Merkezi Yayınları.
- Salman, H. (2013). "Türk Adı, Türklerin anayurdu ve göçler". *Türk Tarihi ve Kültürü*, İçinde 3-8 (Ed. Cemil Öztürk). 5. Baskı, Ankara: Pegem Akademi.
- Sevim, A., Merçil, E. (1995). *Selçuklu devletleri tarihi, siyaset, teşkilat ve kültür*. Ankara: TTK Basımevi.
- Seyitdanlıoğlu, M. (1994). *Tanzimat devrinde Meclis-i Vala*. Ankara: TTK Basımev
- Seyitdanlıoğlu, M. (2009). Eski Türklerde devlet meclisi "toy" üzerine düşünceler. *Ankara Üniversitesi Tarih Araştırmaları Dergisi*, 28 (45), 1-11.
- Soysal, M. (1997). *100 soruda anayasa'nın anlamı*. İstanbul: Gerçek Yayınevi.
- Tanör, B. (1996). *Osmanlı Türk anayasal gelişmeleri(1789-1980)*. İstanbul: Alfa Yayıncılık.
- Taşagül, A. (2008). *Göktürk devletlerinin kuruluşları ve çöküşleri*. Kuruluş ve Çöküş Süreçlerinde Türk Devletleri Sempozyumu, 5-6 Kasım 2007, Sakarya, 21-45.
- TBMM (2017). *21.01.2017 Tarih ve 6717 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında değişiklik yapılmasına dair kanun*. <https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k6771.html>, Erişim Tarihi: 04.10.2018.
- T.C. 1924 Anayasası (1924). *491 sayılı Teşkilat-ı Esasiye Kanunu*. <https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa24.htm>, Erişim Tarihi: 04.10.2018.
- Teşkilatı Esasiye kanunu (1921). <https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa21.htm>, Erişim Tarihi:30.09.2018
- Uzunçarşılı, İ.H. (1988). *Osmanlı Tarihi*. Cilt 1, Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.
- Weber, M. (2011). *Bürokrasi ve otorite*. Ankara: Adres Yayınları.
- Yavuz, B., Bülbül, M. (2012). Çift meclis sistemi ve Türkiye. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, XVI(1), 217-260.

Yazıcı, N. (2002). *İlk Türk-İslam devletleri tarihi*, Ankara: Diyanet Vakfı Yayınları.

SUMMARY

Having thousands of years of history and a deep-rooted state tradition, Turks have established many states in the historical process. In addition to its political and military power, it has been one of the nations that contributed to the development of world order in many periods of history with its managerial structure. The date of establishment is not known exactly BCE 220 M.S. The Asian Hun State, which is estimated to have been founded between 300 years, is considered to be the first Turkish State in history. The date of establishment is not known exactly the Asian Hun State, which is estimated to have been founded between BC 300 and 220 years, is considered to be the first Turkish State in history. However, the Asian Huns naturally the Turks as a state to take part in the scene of history It goes back to BC 1000 years.

For the realization of a state it is important to have basic elements such as land-country, people, sovereignty, independence and the core (constitution-law). In addition to these elements another important element of the Turkish States is the legislative-parliamentary component. The parliamentary element which is considered as an indicator of unity and solidarity in the Turkish state structure has taken an active role and function in the Turkish State in the historical process. In this study, the role and function of the parliamentary structure in the Turkish State, which has been established from the historical process to the present day, has been discussed in the theoretical context and the effect of the parliament on state administration and decision making has been evaluated.

In this study, the role and function of the parliamentary structure in the Turkish State, which has been established from the historical process to the present day, has been discussed in the theoretical context and the effect of the parliament on state administration and decision making has been evaluated. In this study, which is collecting as a compilation, pre-Islamic Turkish states, Seljuk and examined after Islam was established through three periods, including the period of the Ottoman Empire and the Republic of Turkey and the role of parliament in the state tradition and function are evaluated comparatively.

The role and function of the parliamentary structure in the Turkish State, which has been established from the historical process to the present, is examined in the theoretical context, and in this study which examines the effect of the parliament on state administration and decision-making; in general, parliament has an active role on the state administration. It is concluded that. However, there are times when the parliamentary institution has been ineffective in the context of state administration and decision-making. With the rise of the Ottomans, the assembly was transformed into an unauthorized institution in the state administration and in the decision-making process, all the powers were gathered in the sultan. In the last period of the Ottoman Empire, the government tried to be transformed back into an active institution, but the regulations were inadequate and the influence of the sultan on the parliament could not be eliminated.

Legislative and constitutional arrangements made with the establishment of the Republic of Turkey, executive and judicial powers are separated, the legislative and executive councils of the state administration have been given supervisory functions. However, due to the survival of the one-party system during the 1923-1950 period, it was not possible for the Assembly to carry out the functions of monitoring or restraint in the context of constitutional and modern state administration. Although it has been reverted to the fundamental functions of the parliament in

the multiparty period, military coups, political conflicts etc. For reasons such as, the parliament has moved away from its essential functions and sometimes has become an essential element of the management blockages. With the Presidential Administration or Government System, which started with the referendum dated 16 April 2017 and was launched with the elections held on June 24, 2018, the parliament was transformed into legislative activities, which have a fundamental function in state administration, and the negative (confidence, confidence, etc.) effects on the executive were eliminated.

In the Turkish State tradition, the parliamentary institution has always been an indispensable and essential element and it will exist in the future. However, in the context of state administration and decision-making, parliament needs to be an effective institution with its legislative and supervisory functions rather than restricting the executive and dominating the executive. Hence, assemblies should exist as an institution which fulfills their primary duties rather than a government or state-washed institution. However, for the continuity of states and effective state administration, the principle of separation of powers should not be compromised, the legislative, executive and judicial powers should be independent in the constitutional framework and they should carry out their activities without any domination.