



**TÜRKİYE'DE MERKEZİ İDAREYE YARDIMCI
DANIŞMA KURULLARI**

**2019
YÜKSEK LİSANS TEZİ
KAMU YÖNETİMİ**

Yasin KAÇAR

TÜRKİYE'DE MERKEZİ İDAREYE YARDIMCI DANIŞMA KURULLARI

Yasin KAÇAR

T.C.

Karabük Üniversitesi

Lisansüstü Eğitim Enstitüsü

Kamu Yönetimi Anabilim Dalında

Yüksek Lisans Tezi

Olarak Hazırlanmıştır

KARABÜK

Kasım 2019

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER	1
DOĞRULUK BEYANI	6
ÖNSÖZ	7
ÖZ	8
ABSTRACT	9
ARŞİV KAYIT BİLGİLERİ.....	10
ARCHIVE RECORD INFORMATION	11
KISALTMALAR.....	12
ARAŞTIRMANIN KONUSU.....	13
ARAŞTIRMANIN AMACI VE ÖNEMİ.....	13
ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ	13
ARAŞTIRMA HİPOTEZLERİ / PROBLEM.....	14
EVREN VE ÖRNEKLEM	15
KAPSAM VE SINIRLILIKLAR.....	15
GİRİŞ.....	17
1. BÖLÜM: KAVRAMSAL ÇERÇEVE VE TARİHSEL TEMELLER.....	20
1.1. Yönetimde Danışma	20
1.1.1. Yönetimsel Karar Alma ve Danışma	22
1.1.2. Yönetimsel Danışma Usulünün Nitelikleri	24
1.1.3. Merkezî İdareye Yardımcı Danışma Kurulunun Kapsamı	26
1.2. Danışma Kurullarının Tarihi Temelleri.....	30
1.2.1. İslam Devlet Yönetiminde İstişare.....	33
1.2.2. İslamiyet Öncesi Türk Devletleri.....	34
1.2.3. İslamiyet'in Kabulü Sonrası İlk Türk Devletleri	39
2. BÖLÜM: OSMANLI MERKEZ TEŞKİLATINDA DANIŞMA KURULLARI	45
2.1. Merkez Teşkilatı ve Danışmaya Verilen Önem.....	45
2.1.1. Osmanlı Toplumunu ve Merkez Teşkilatı	47
2.1.2. Yönetimsel Danışmanın Osmanlı Merkez Teşkilatındaki Yeri	51
2.1.3. Yönetimsel Danışmanın Kullanılması ve Yaygınlaştırılmasının Nedenleri.....	55
2.2. Klasik Dönem Danışma Kurulları	61

2.2.1.	Dîvân-ı Hümâyûn	62
2.2.2.	Merkezdeki Diğer Divânlar	65
2.2.3.	Meşveret Meclisi.....	69
2.3.	Tanzimat Dönemi Danışma Kurulları.....	71
2.3.1.	Meclis-i Vükelâ.....	73
2.3.2.	Meclis-i Âli-i Umumî.....	76
2.3.3.	Dâr-ı Şûra-yı Bâb-ı Âlî.....	77
2.3.4.	1861 Öncesi Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye ve Meclis-i Âlî-i Tanzimat (1854-1861).....	78
2.3.5.	1861 Düzenlemesi Sonrasında Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye.....	84
2.3.6.	Şûra-yı Devlet.....	85
2.3.7.	Diğer Kurullar.....	89
2.4.	Anayasalı Dönem Danışma Kurulları	101
2.4.1.	Kanun-i Esasi ve Danışma Kurulları	103
2.4.2.	Sarayın Hakimiyetinde Danışma Kurulları	108
2.4.3.	Mütareke Yıllarında Danışma Kurulları	110
3.	BÖLÜM: CUMHURİYET DÖNEMİ'NDE MERKEZÎ İDAREYE YARDIMCI DANIŞMA KURULLARI	112
3.1.	Merkezî İdareye Yardımcı Danışma Kurulları ve Sınıflandırma Denemesi	112
3.1.1.	Dayanak Metinlerine Göre	115
3.1.2.	Görevli Olduğu Konular Bakımından.....	119
3.1.3.	Üyelerinin Niteliği İtibariyle	120
3.1.4.	Danışmanın Mahiyetine Göre.....	125
3.1.5.	İşlevleri Bakımından	126
3.1.6.	Faaliyet Gösterdiği Dönem İtibariyle	127
3.2.	Günümüz Merkezî İdareye Yardımcı Danışma Kurulları	131
3.2.1.	Çevre veya Bayındırlık Alanında Faaliyet Yürütenler	131
3.2.1.1.	Ulaştırma, Denizcilik, Haberleşme, Havacılık ve Uzay Teknolojileri Şûrası	132
3.2.1.2.	Çevresel Etki Değerlendirme Komisyonu	133
3.2.1.3.	Ulusal Sulak Alan Komisyonu	134
3.2.1.4.	Çevre ve Şehircilik Şûrası.....	135

3.2.2. Yürütmeye Dair Hususlarda ve İdarî Konularda Faaliyet	
Yürütenler	136
3.2.2.1. Danıştay	137
3.2.2.2. Bakanlıklararası Harita İşlerini Koordinasyon ve Planlama Kurulu	140
3.2.2.3. Olağanüstü Hâl Koordinasyon Kurulu	141
3.2.2.4. Türk İdareciler Şûrası	142
3.2.2.5. Cumhurbaşkanlığı Yüksek İstişare Kurulu	142
3.2.3. Güvenlik ile İlgili Hususlarda Faaliyet Yürütenler	143
3.2.3.1. Yüksek Askerî Şûra	144
3.2.3.2. Millî Savunma Bakanlığı İlmî İstişare ve Araştırma Kurulu..	146
3.2.3.3. Milli Güvenlik Kurulu	146
3.2.3.4. Kaçakçılık İstihbarat Koordinasyon Kurulu	150
3.2.3.5. Malî Suçlarla Mücadele Koordinasyon Kurulu	151
3.2.3.6. Karayolu Trafik Güvenliği Stratejisi Eşgüdüm Kurulu	151
3.2.3.7. Afet ve Acil Durum Danışma Kurulu	152
3.2.4. Çalışma Hayatına Dair Faaliyet Yürütenler	154
3.2.4.1. Yüksek Hakem Kurulu	154
3.2.4.2. Çalışma Meclisi	156
3.2.4.3. Kamu Personeli Danışma Kurulu	156
3.2.4.4. Üçlü Danışma Kurulu	158
3.2.4.5. İşgücü Piyasası Bilgi Danışma Kurulu	158
3.2.4.6. Psikolojik Tacizle Mücadele Kurulu	159
3.2.4.7. Sağlık Meslekleri Kurulu	160
3.2.4.8. Uluslararası İşgücü Politikası Danışma Kurulu	161
3.2.5. Sağlıkla ve Sosyal Hayatla İlgili Konularda Faaliyet Yürütenler ..	162
3.2.5.1. Kan ve Kan Ürünleri Kurulu	162
3.2.5.2. Nüfus Planlaması Danışma Kurulu	163
3.2.5.3. Aile Şûrası	164
3.2.5.4. Çocuk Hakları İzleme ve Değerlendirme Kurulu	164
3.2.5.5. Engelli Hakları İzleme ve Değerlendirme Kurulu	165
3.2.5.6. Bağımlılık Bilim Komisyonu	166
3.2.5.7. Erişilebilir Ulaşım Hizmetleri Çalışma Grubu	166



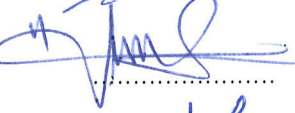

3.2.5.8.	Ulusal Beslenme Konseyi	167
3.2.6.	Eğitim, Kültür ve Spora İlişkin Konularda Faaliyet Yürütenler ...	168
3.2.6.1.	Milli Eğitim şûrası	168
3.2.6.2.	Gençlik ve Spor şûraları.....	170
3.2.6.3.	Tıpta Uzmanlık Kurulu	171
3.2.6.4.	Meslekî Eğitim Kurulu	171
3.2.6.5.	Kültür Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu	172
3.2.6.6.	Kültür ve Turizm şûraları.....	174
3.2.6.7.	Sportif Değerlendirme ve Geliştirme Kurulu	175
3.2.6.8.	Milli Saraylar Bilim ve Değerlendirme Kurulu	176
3.2.7.	İktisadî, Malî Konularda Faaliyet Yürütenler	177
3.2.7.1.	Sayıştay	177
3.2.7.2.	Sanayi şûrası.....	181
3.2.7.3.	Türkiye Kooperatifleri Danışma Kurulu ve Türk Kooperatifçilik Kurultayı	182
3.2.7.4.	Vergi Konseyi	183
3.2.7.5.	Tarım şûrası.....	183
3.2.7.6.	Esnaf ve Sanatkârlar şûrası	184
3.2.7.7.	Ekonomik ve Sosyal Konsey	185
3.2.7.8.	Tüketiciler Konseyi.....	187
3.2.7.9.	Ulusal Petrol Stok Komisyonu.....	187
3.2.7.10.	İç Denetim Koordinasyon Kurulu.....	188
3.2.7.11.	Tarımsal Yayım ve Danışmanlık Merkez Komitesi.....	189
3.2.7.12.	Türk Tasarım Danışma Konseyi.....	190
3.2.7.13.	İhracata Dönük retim Stratejisi Değerlendirme Kurulu.....	191
3.2.7.14.	Toptancı Hal Konseyi	191
3.2.7.15.	Gümrük ve Ticaret Konseyi	192
3.2.7.16.	Finansal İstikrar ve Kalkınma Komitesi.....	193
3.2.7.17.	Reklam Konseyi	194
3.2.7.18.	Perakendeciler Konseyi	194
3.2.7.19.	Yatırım Danışma Konseyi	195
3.2.7.20.	Bireysel Emeklilik Danışma Kurulu	196
3.2.8.	Genel Değerlendirme	197

SONUÇ	201
KAYNAKÇA	210
TABLolar LİSTESİ	238
ŞEKİLLER LİSTESİ	239
EKLER	240
ÖZGEÇMİŞ.....	252

TEZ ONAY SAYFASI

Karabük Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Müdürlüğü'ne

Yasin KAÇAR'a ait "Türkiye'de Merkezî İdareye Yardımcı Danışma Kurulları" adlı bu tez çalışması Tez Kurulumuz tarafından Kamu Yönetimi Yüksek Lisans programı tezi olarak oybirliği / oyçokluğu ile kabul edilmiştir.

	Akademik Unvanı, Adı ve Soyadı	İmzası
Tez Kurulu Başkanı	: Prof. Dr. Sait AŞGIN	
Danışman Üye	: Prof. Dr. Sait AŞGIN	
Üye	: Prof. Dr. Özcan SEZER	
Üye	: Dr. Öğr. Üyesi Yasin TAŞPINAR	

Tez Sınavı Tarihi: 29/11/2019

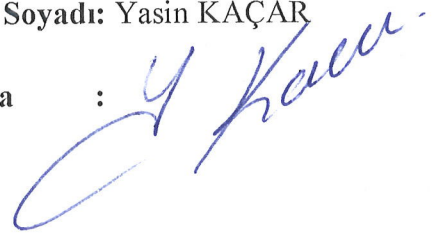
DOĞRULUK BEYANI

Yüksek lisans tezi olarak sunduğum bu çalışmayı bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı herhangi bir yola tevessül etmeden yazdığımı, araştırmamı yaparken hangi tür alıntıların intihal kusuru sayılacağını bildiğimi, intihal kusuru sayılabilecek herhangi bir bölüme araştırmamda yer vermediğimi, yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu ve bu eserlere metin içerisinde uygun şekilde atıf yapıldığını beyan ederim.

Enstitü tarafından belli bir zamana bağlı olmaksızın, tezimle ilgili yaptığım bu beyana aykırı bir durumun saptanması durumunda, ortaya çıkacak ahlaki ve hukuki tüm sonuçlara katlanmayı kabul ederim.

Adı Soyadı: Yasin KAÇAR

İmza :



ÖNSÖZ

Yöneticiler, kamusal karar ve uygulamalar esnasında ilgili konuda farklı fikir ve bilgilere ihtiyaç duyabilmektedir. Bu gereksinimi gidermenin yollarından biri ise yönetsel istişareler gerçekleştirmektir. Genel yönetimin başkent teşkilatı içerisindeki yardımcı kurullardan görev tanımında danışma işlevi bulunanlar, Türkiye’de bu ihtiyaca binaen geliştirilen oluşumlardandır. Bunlar kamusal karar ve uygulama süreçlerinde rol alarak devlet idaresinin önemli parçalarından olmuştur. Nitekim Cumhuriyet’in ilk yıllarından itibaren idare teşkilatında yer almışlar ve sayıları giderek fazlalaşmıştır. Bu kapsamda çalışmanın konusunu; bu kurulların devlet içerisindeki konumlarını, varlık nedenlerini, oluşum süreçlerini, genel özelliklerini ve dönem içerisinde çeşitlenen niteliklerini sorgulamak ve yönetsel danışma işlevi bulunan yardımcı kurulların tarih içerisindeki seyrini incelemek oluşturmaktadır.

Bu çalışmaya birçok kişi katkıda bulunmuştur. Bu bakımdan öncelikle tezin konusunun saptanmasından son noktasının konulmasına kadar emek harcayan değerli tez danışman hocam Prof. Dr. Sait AŞGIN’a, kıymetli vaktini ayırarak tezime ilgili değerlendirmelerde bulunan Prof. Dr. Seriyeye SEZEN ile çalışmayı samimiyetle inceleyip kritik öneriler getiren Dr. Öğr. Üyesi Yasin TAŞPINAR hocalarıma ve tez yazım süresince sabırla beni destekleyen sevgili eşime teşekkür ederim.

ÖZ

Yöneticilerin karar almadan evvel ilgili konuda bilgiye veya farklı fikirlere ihtiyaç duyması dolayısıyla danışma işlevi bulunan kurullar, ilk toplumlardan bu yana teşkil edilmektedir. Bunlar yönetsel istişarelerin gerçekleştirildiği merciler olup Türk devletlerinde de görülmüştür. Bu doğrultuda ilk Türk devletlerinde toy, kurultay veya hükümet toplantılarında gerçekleştirilen yönetsel istişareler, İslamiyet'in kabulünden sonra divânlar ve meşveret meclisleri marifetiyle yürütülmüştür. Bu son kurullar Osmanlı Klasik Dönemi'nde de kullanılmıştır. Fakat zamanla önemlerinin azalması ve idarede meydana gelen bozuklukların artmasıyla yönetsel danışmanın gerçekleştirileceği yeni merciler için arayışlara gidilmiştir. Bu kapsamda önce meşveret meclisleri rutin hale getirilmeye çalışılmış sonra, Tanzimat Dönemi'yle birlikte, daha radikal önlemler alınmıştır. Bu doğrultuda yönetimdeki istişare boşluğunu doldurmak üzere, Batı'daki çağdaş kurulların benzeri olan, sürekli ve yasal dayanaklara sahip şekilde faaliyet yürüten danışma kurulları teşkil edilmiştir. Osmanlı İmparatorluğu'nun dağılışıma kadar merkez teşkilatındaki yönetim süreçlerinde bu tarz kurulların kullanılmasına devam edilmiştir.

Tanzimat kurulları devamlılığı ve görevleriyle, çalışmanın inceleme konusunu oluşturan Cumhuriyet Dönemi'ndeki merkezî yönetime yardımcı danışma kurullarının ilk örneklerinden sayılabilir. Cumhuriyet'in ilk yıllarından itibaren *Danıştay*, *Sayıştay*, *Yüksek Askeri Şûra* ve *bakanlıklara yönelik hizmet yürütecek kurullar* gibi çeşitli oluşumlara merkez teşkilatında yer verilmiştir. Bunlar sonradan artan ihtiyaca göre daha da çeşitlenmiştir. Nitekim Cumhuriyet Dönemi merkez teşkilatında kurulan ve görev tanımında danışma işlevi bulunan 148 adet yardımcı kurul tespit edilmiştir. Bunlardan 63'ünün günümüzde de toplanabileceği anlaşılmaktadır. Sözü edilen yapılar tüzel kişiliği bulunmayan fakat başkent örgütlerinin idare teşkilatlarında da yer almayan yarı özerk statüdeki oluşumlardır. Bu kurullar, çeşitli hukukî metinlerle kurulmuş olup farklı meslek mensuplarından kimselerin değişik formasyonlarda bir araya gelerek görev alanlarına giren hususlarda istişareler gerçekleştirdiği ve başkentteki icra organları için fikir oluşturduğu mercilerdir. Çalışmada bu kurullar tasnif ve tahlil edilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Yönetsel Danışma, Yardımcı Danışma Kurulları, Merkez Kurulları.

ABSTRACT

The boards that have the function of consulting have been formed since the first societies in case of administrators's need for information or different ideas before making decisions. These are the committees in which administrative consultations are carried out and they have also been established in Turkish States. Accordingly, administrative consultations which had been used by way of kurultay, toy and government meetings in 'The First Turkish States' were practised by means of divân and consultancy assembly (meşveret meclisi) in the İslamic Period. Divâns and consultancy assembly (meşveret meclisi) were used in the Ottoman Classical Period, as well. However, with the decrease in their importance and the increase in the problems of administration over time, searches were occurred for the boards which would be used for the administrative consultations. Within this framework firstly the consultancy assembly (meşveret meclisleri) had been tried to be made routine but after that, with the Tanzimat Period, more radical measures were taken. Accordingly, in order to meet the need for consultation in administration, advisory boards, which were similar to up to date with boards in West and which would function on a continuous way and legal basis, were established. Until the dissolution of the Ottoman Empire, such boards continued to be used in administrative process in the central organization.

The boards that were established in the Tanzimat Period can be accepted the first examples in the Turkish administrative organization of consultary boards, in point of their continuity and duties. Within this framework, various establishments such as Council of State (*Danıştay*), Court of Accounts (*Sayıştay*), Supreme Military Court (*Yüksek Askerî Şûra*) and committees to serve ministries have been constituted since the early Republican Period. These have been diversified by time according to the need in the central organization. As matter of fact, in this thesis 148 central boards which have consultancy functions, are determined. It is understood that 63 of these can still be gathered at the present time. These are semi-autonomous entities that don't have legal entity and that are not in central organization. These boards, which have been established by various legal texts, are councils in which members of different professions come together in various formations and make consultation to form a view for executive organs in the capital. In this thesis, these boards are classified and analyzed.

Keywords: Administrative Consultation; Auxiliary Consultary Boards; Central Boards

ARŞİV KAYIT BİLGİLERİ

Tezin Adı	Türkiye’de Merkezî İdareye Yardımcı Danışma Kurulları
Tezin Yazarı	Yasin KAÇAR
Tezin Danışmanı	Prof. Dr. Sait AŞGIN
Tezin Derecesi	Yüksek Lisans
Tezin Tarihi	29/11/2019
Tezin Alanı	Kamu Yönetimi Anabilim Dalı
Tezin Yeri	KBÜ-LLE
Tezin Sayfa Sayısı	252
Anahtar Kelimeler	Yönetmelik Danışma, Yardımcı Danışma Kurulları, Merkez Kurulları.

ARCHIVE RECORD INFORMATION

Name of the Thesis	Auxiliary Consultary Boards for Central Authority in Turkey
Author of the Thesis	Yasin KAÇAR
Advisor of the Thesis	Prof. Dr. Sait AŞGIN
Status of the Thesis	Master Thesis
Date of the Thesis	29/11/2019
Field of the Thesis	Department of Public Administration
Place of the Thesis	KBÜ-LLE
Total Page Number	252
Keywords	Administrative Consultation; Auxiliary Consultary Boards; Central Boards

KISALTMALAR

- AFAD:** Afet ve Acil Durum Yönetim Başkanlığı
- DİSK:** Türkiye Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu
- ESK:** Ekonomik ve Sosyal Konsey
- KHK:** Kanun Hükmünde Kararname
- HAK-İŞ:** Halk İşçi Sendikaları Konfederasyonları
- md:** Madde
- MGK:** Milli Güvenlik Kurulu
- T.C.:** Türkiye Cumhuriyeti
- TBMM:** Türkiye Büyük Millet Meclisi
- TESK:** Türkiye Esnaf ve Sanatkarları Konfederasyonu
- TİSK:** Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu
- TOBB:** Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
- TÜRK-İŞ:** Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu
- ty:** Tarih yok
- TZOB:** Türkiye Ziraat Odaları Birliği
- vb.:** Ve benzeri
- YOİKK:** Yatırım Ortamını İyileştirme Koordinasyon Kurulu

ARAŞTIRMANIN KONUSU

Türk idare teşkilatında yönetsel danışma usulünden faydalanmak amacıyla meydana getirilen kurul-organların izlediği tarihî seyrin tespit edilmesi ve Cumhuriyet Dönemi'nde bu doğrultuda faaliyet yürüten merkeze yardımcı kurulların Türkiye idare teşkilatındaki yerlerinin ortaya konulması tezin araştırma konusunu oluşturmaktadır.

ARAŞTIRMANIN AMACI VE ÖNEMİ

Merkezî idareye yardımcı kurullar Türkiye'nin idare teşkilatında önemli bir yere sahiptir. Literatürde belli başlı örneklerine değinilmesiyle yetinilen bu kurulların sayısı esasında bir hayli fazladır. Cumhuriyet'in ilk yıllarından itibaren Türkiye'de rastlanılan bu kurullar, oldukça kalabalık bir grubu oluşturmaktadır. İşlevleri de zamanla çeşitlenmiştir. Danışma, koordinasyon, denetim veya nihaî kararlar almak üzere teşkil edilmişlerdir. Bu çalışmada belirtilen kurullardan danışma fonksiyonu bulunanlar kapsamlı şekilde saptanacak; belirlenmiş bazı ölçütlere göre analiz edilecektir. Bu sayede kurullar hakkında daha kapsayıcı ve isabetli sonuçlara varılabilecektir. Ayrıca yönetsel danışma mekanizmalarının tarihte nasıl işletildiği de incelenerek bu amaçla devamlı ve yasal kurulların Türk idare teşkilatındaki süreci belirlenip yardımcı kurulların kamu yönetimi içerisindeki yerleri ortaya konulacaktır. Bu bakımdan çalışma, yönetsel danışma usulünün nasıl kullanılageldiğini ve merkezdeki yardımcı danışma kurullarının idare içerisindeki yerini anlaşılır kılmak için önem arz etmektedir.

ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ

Çalışmada, yönetsel danışma usulünün Türk idare teşkilatındaki tarihî seyrinin tespit edilebilmesi ve Cumhuriyet Dönemi'nde meydana getirilen merkezî idareye yardımcı danışma kurullarının saptanması için literatür ve Resmî Gazete taraması yapılmıştır. Ayrıca ulaşılamayan bazı düzenlemeler ve kurulların son durumları hakkında Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezî (CİMER) üzerinden veya sözlü olarak merkezdeki kamu kurumlarından bilgi talep edilmiştir.

Çalışma biçimsel yönü ağır basan bir nitelik göstermektedir. Merkeze yardımcı danışma kurulları hakkında daha tutarlı sonuçlar elde etmek amacıyla, mümkün olduğunca fazla kurulun ele alınmasına çalışıldığından, analize tabi tutulan niteliklerinin tespitinde kurulların biçimsel yönleri temel alınmıştır. Ayrıca kurulların varlık nedenleri ve oluşturulma süreçlerine yönelik incelemeler de gerçekleştirilmiştir.

Cumhuriyet Dönemi'nde teşkil edilen yardımcı danışma kurullarının analizi yapılırken Seriyi Sezen'in 2003 yılında yayımlanan *Türk Kamu Yönetiminde Kurullar: Geleneksel Yapılanmadan Kopuş* isimli çalışmasında kullandığı sınıflandırma ölçütlerinden kısmen faydalanılmıştır. Bu doğrultuda üyelerinin niteliği, görev alanları, kuruluş yılları ve işlevleri bakımından sınıflandırma fikri Sezen'in metodolojisinden faydalanılarak tespit edilmiştir. Bununla birlikte bu çalışmadan farklı olarak kurulların süreç içerisinde değişik nitelikteki hukukî metinlerle düzenlendiği görüldüğünden, kurucu düzenlemelerinin yanı sıra dayanağını oluşturan son mevzuat çeşidine göre de sınıflandırma yapılması tercih edilmiştir. Ayrıca çalışmamızda, belirlenen ölçütler arasında çapraz ilişkiler de kurulmuştur. Örneğin askerî bürokrat üyeleri bulunan yardımcı kurulların son yıllarda teşkil edilme durumu konusunda üyelerinin niteliği ile oluşturulma yıllarına göre sınıflandırma ölçütleri birlikte değerlendirilmiştir. Yine bu çalışmada kurullar, oluşturulduğu yıllara göre sınıflandırılmanın yanında faaliyet yürüttüğü dönemler itibariyle de tasnif ve tahlil edilmiştir. İlave olarak yardımcı danışma kurullarından 1923-2019 Ekim arasında oluşturulanlar ile Ekim 2019 itibariyle faaliyet yürütenler ayrı ayrı incelenerek analiz edilmiş ve bu grupların sonuçları arasında karşılaştırmalar yapılmıştır. Yine kurulların danışmanın mahiyetine göre sınıflandırılması da Sezen'in eserindeki ölçütlerden farklı olarak bu çalışmada yer almıştır.

ARAŞTIRMA HİPOTEZLERİ / PROBLEM

Yöneticiler danışma mercilerinden (istişare mekanizmalarından) tarih boyunca faydalanmışlardır. İnsanın her şeyi bilme gibi bir özelliğe eksiksiz şekilde sahip olamayacağı gerçeği yönetim sürecinde istişareyi ihtiyaç haline getirmiştir. Karar alma yetkisi ile karar alma için gereken bilginin farklı kimselerde toplanması danışma ihtiyacını doğurmuştur. Bunların kurumsallaşması ile de yöneticilerin fikir sorabilecekleri merciler meydana gelmiştir. Türk Devletlerinde de gördüğümüz bu durum Orta-Asya Türklerinde kurultay, toy veya devlet meclisleri olarak kendini göstermiştir. İslamiyet'in kabulünden sonra divânlarla ve meşveret meclisleriyle bu ihtiyaç giderilmeye çalışılmıştır. Osmanlı İmparatorluğunda Tanzimat Dönemi ve sonrasında ise batılılaşma ile rasyonel ve yasal yönetim anlayışıyla şekillenen yeni merkezî danışma kurulları teşkil edilmiştir. Meşrutiyet bu kurulların teşri vazifelerinin yasama meclislerine kaydığı ve kurulların idare için danışma mercii olma

fonksiyonlarını sürdürdüğü dönem olmuştur. Bunlar görevleri ve süreklilikleri ile Cumhuriyet idare teşkilatında istişare ihtiyacının giderilmesi bakımından oluşturulan yardımcı kurulların ilk örnekleridir. Sonraki yıllarda ise bu kurullar çeşitlenip yaygınlaşmıştır. Bu doğrultuda çalışmanın ana araştırma konusu Cumhuriyet Dönemi boyunca oluşturulan merkezî idareye yardımcı danışma kurullarının makro düzeyde tespiti ile analizinin yapılması ve tarihî seyir içerisinde yönetsel danışma ihtiyacının Türk idare teşkilatında hangi mekanizmalarla giderildiğinin ortaya konulmasıdır. Bu bakımdan çalışmanın cevap aradığı sorular şu şekildedir: Yönetsel danışma mekanizmaları Türk devletlerinde nasıl işletilmiştir? Cumhuriyet Dönemi'nde oluşturulan merkezî idareye yardımcı danışma kurullarının tarihi seyri nasıldır? Yönetsel danışma eyleminin merkezde oluşturulan yasal ve sürekli kurullar marifetiyle yapılması fikri Cumhuriyet Dönemi'ne mi aittir? Cumhuriyet Dönemi'nde teşkil edilen merkezî idareye yardımcı danışma kurullarının oluşturulduğu yıllar itibariyle belirgin farklılıklar mevcut mudur? Bunların üyelerinin niteliği bakımından bir standart belirlenmiş midir ve hangi kesimden temsilciler buralarda yer alabilmektedir? Yardımcı danışma kurulları hangi hukuksal düzenlemelerle oluşturulmaktadır? Kurullar danışma işlevlerinin yanı sıra başka fonksiyonlar da üstlenmekte midir? Merkezî idare örgütleri kararları almadan önce buraya başvurmak zorunda mıdır? Yoksa ihtiyarî şekilde mi gerçekleştirilmektedir? Cumhuriyet Dönemi boyunca teşkil edilen merkezî idareye yardımcı danışma kurulları ile günümüzde faaliyet yürütenlerin analizleri arasında bir farklılık bulunmakta mıdır?

EVREN VE ÖRNEKLEM

Çalışmada analize konu olan yapıların evreni Cumhuriyet'in ilk yıllarından günümüze kadar danışma görevi bulunan merkezdeki yardımcı kurullar olarak belirlenmiştir. Bu evren içerisinde ayrıca bir örneklem sınırlandırmasına gidilmemiş, evrenin tamamı tasnif ve tahlile konu edilmiştir.

KAPSAM VE SINIRLILIKLAR

Tezin kapsamını Cumhuriyet Dönemi boyunca genel yönetimin başkent teşkilatında meydana getirilmiş danışma görevi bulunan yardımcı kurullar oluşturmaktadır. Dolayısı ile danışma görevi bulunmayan yardımcı kurullar ile danışma görevi bulunsu dahi yardımcı kurullar içerisine girmeyen organlar ve taşra teşkilatında bu amaçla meydana getirilen oluşumlar kapsam dışında tutulmuştur. Buna rağmen, söz

konusu kurulların çok çeşitli yasal yollarla meydana getirilebilmesi ve bunların derli toplu bir kaydının tutulmaması eksiksiz olarak tespit edilmelerini güçleştirmektedir. Bu güçlüğü aşmak için yalnızca literatürü ve Resmî Gazeteyi taramakla yetinilmemiş, tereddüde düşülen durumlarda ilgili kamu kurumlarından sözlü veya yazılı görüş alınması yoluna da gidilmiştir.

GİRİŞ

Herhangi bir konuda karar alacak olan kişi veya kurumun istediği merciden fikir talep etmesi ‘danışma’ olarak kavramsallaştırılmaktadır. Dolayısıyla danışma her türlü konuda ve herkes tarafından yapılabilen geniş bir eylemdir. Özel konulardan devlet işlerinin görülmesine kadar geniş alanlarda kullanılan bir usuldür. Bu, karar alma yetkisini haiz kişiliğin hüküm vermek için gereksinim duyduğu bilgiye başka bir mercide ulaşmasının sonucudur. İnsanların her şeyi eksiksiz bilemeyeceği gerçeği düşünüldüğünde danışma, insanî bir ihtiyaç olarak belirmektedir.

Danışma ihtiyacı toplumların yönetiminde de görülmektedir. Yöneticilerin, meselelerin halline dair ‘belirlenen’ kimse/mercilerle istişare etmesi durumu, ‘yönetmel danışma’ ile ifade edilmektedir. Devlet idare edilirken farklı kesimlerin fikrinin öğrenilmesi, uzmanlık istenen meselelerin aydınlatılması ve isabetli kararlar alınması gibi sebeplerle yönetmel danışma kamu idarecileri tarafından kullanılmaktadır.

Yöneten-yönetilen ayrımının ortaya çıktığı ilk toplumlardan itibaren farklı usul ve düzeylerde de olsa idarecilerin fikir sorabildikleri mercilere rastlanmaktadır. Mezopotamya’da Uruk ile Kiş arasındaki egemenlik mücadelesinde Gılgamış’ın danıştığı *ihdiyalar* ve *gençlerden oluşan meclisler*; Atina’da *agora* veya Roma İmparatorluğunda *forum* ile *senato*; Venedik’in, sömürgelerinden Zara, Spalata, Arba ve Arnavutluk’ta Catara, Korfu, Girit kolonilerini yönetirken kurduğu *consilium fevdatorum*; Kuzey Alman şehirlerinin meydana getirdiği *Hansa Verein* birliğindeki *Hansetag*; XII. yüzyılın ilk yarısında Novgorod’u yöneten *knez*’e yardımcı olan ve bünyesindeki boylardan kurulu *veçe* ile *sovyetgospod* ve XV. yüzyılda Fransa’ya bağlı Bretagne’de hukuki ve idari meseleleri görüşen *curiadicis* yönetmel istişarelerin gerçekleştirildiği kurullardandır.

Türk devletlerinde de hükümdarların idarî konularda danışabileceği meclisler teşkil edilmiştir. Süreç içerisinde çeşitlenen bu tarz kurullar Türk idare teşkilatında hep yer almıştır. İslamiyet’in kabulü ve batılılaşma çalışmaları bu kurulların önemli değişiklikler geçirdiği dönüm noktaları olmuştur. İlk Türk devletlerinde yönetmel istişarelerin kurultay, toy veya devlet meclislerinde yapıldığı görülürken İslamiyet’in kabulünden sonra ve Osmanlı’nın klasik idare teşkilatında danışma eylemi divânlar ve meşveret toplantılarında gerçekleştirilmiştir.

II. Mahmut dönemi ve Tanzimat sonrasındaki yıllarda yapılan batılılaşmaya yönelik reformlarla, danışma eyleminin yasal-rasyonel bir hale bürünmesine ve sürekli meclislerin meydana getirilmesine yönelik çalışmalar yapılmıştır. Diğer bir ifadeyle bu yıllar geleneksel istişare mercilerinin yerine modern danışma kurullarının teşkil edildiği dönem olmuştur. Bu dönemde, devlet işlerinin kesin karara bağlanmadan önce istişare edilmesi için Batı benzeri mekanizmalar kurulmuştur. *Meclis-i Vükelâ*, *Meclis-i Âli-i Umumî*, *Dâr-ı Şûra-yı Bâb-ı Âlî*, *Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye*, *Meclis-i Âli-i Tanzimat*, *Şûra-yı Devlet* bu yıllarda merkezde meydana getirilmiş danışma görevi bulunan kurullardandır.

II. Mahmut dönemi ve Tanzimat'ın ilanı ile başlayan yıllarda devlet işlerinde uzmanlaşmaya gidilerek nazırlıklar oluşturulmuş ve onların, işlerini görürken istişare edebilecekleri kurullar da meydana getirilmiştir. Bu kurullar eğitim, ticaret, sağlık, bayındırlık, askerlik gibi çok çeşitli alanlarda teşkil edilmiştir. Ayrıca varlığı, çözmeleri gereken problemlerle sınırlı tutulan geçici kurullar da idare içerisinde yer almıştır.

Batılılaşma çalışmaları ile merkezde yaygınlaştırılan danışma kurulları, Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulup idare teşkilatının modern bir kimlikle yeniden teşkilatlandırıldığı yıllar için önemli bir temel olmuştur. Bu yıllarda meydana getirilen başkentteki yardımcı kurullar (*Danıştay*, *Sayıştay* vb.) Tanzimat'ın ilanı sonrasında oluşturulan kurulların devamı görüntüsü çizmiştir. Diğer bir ifadeyle Tanzimat Dönemi ve sonrasında yaşanan süreçte oluşturulan danışma kurulları Türkiye Cumhuriyeti'ndeki yardımcı organların da ilk örneklerini meydana getirmiştir. Dolayısıyla Tanzimat sonrasındaki gelişmeler, Cumhuriyet Dönemi başkent birimlerine danışma görevini üstlenerek yardımcı olan modern organların meydana getirilmesinde önemli bir yere sahiptir. İleriki yıllarda kamu yönetimi anlayışında yaşanan değişimlere paralel şekilde başkentteki yardımcı danışma kurulları da çeşitlenerek günümüze kadar gelmiştir.

Cumhuriyet Dönemi'nde henüz ilk yıllardan itibaren kurulmaya başlanan başkentteki yardımcı danışma kurulları, çalışmanın inceleme konusunu oluşturmaktadır. Bunlar merkezdeki icra makamlarının (2018 yılına kadar Cumhurbaşkanlığı, Başbakanlık, Bakanlar Kurulu ve Bakanlıklar; sonrasında Cumhurbaşkanlığı ve Bakanlıklar) kendi teşkilatları içerisinde yer almayıp belli ölçüde özerk olarak teşkilatlanan kurullardır. İcra makamlarına yardım etmesi amacıyla meydana getirilen

bu organlar Cumhuriyet tarihi boyunca çeşitlenmiştir. Dolayısıyla analiz yapılması bakımından bir birikim sağlamaktadır. Çalışmada bu kurullar, oluşturuldukları yasal mevzuat çerçevesinde incelenmiş ve belli ölçütlere göre sınıflandırılmıştır. Böylece yardımcı danışma kurullarının tarihî arka planı ve Türkiye idare teşkilatında merkezî idare içerisindeki durumu ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Bu doğrultuda çalışma üç bölüm halinde tasarlanmıştır. Birinci bölümde danışma ve istişarenin kavramsal çerçevesi üzerinde durulacak ve yönetsel danışmanın Türklerde nasıl kullanıldığına ve tarihine değinilecektir. İkinci bölümde Osmanlı İmparatorluğu'nda yönetsel danışmanın durumu ve Tanzimat'ın ilanı sonrasında geçirdiği dönüşüm incelenecektir. Böylece modernleşme ile meydana getirilen meclislerin rejim değişikliğiyle geçirdiği dönüşümün ve Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk yılları itibariyle kurulmaya başlanan yardımcı kurulların tarihî arka planının daha anlaşılır kılınması amaçlanmaktadır. Üçüncü ve son bölümde ise Cumhuriyet Dönemi'nde meydana getirilen ve bir kısmı günümüzde de faaliyette bulunan başkentteki yardımcı danışma kurulları ele alınacaktır. Günümüze kadar meydana gelen bu birikim analiz edilerek ve sınıflandırmaya tabii tutularak yardımcı kurulların Türk kamu yönetimi içerisindeki yeri irdelenecektir.

1. BÖLÜM: KAVRAMSAL ÇERÇEVE VE TARİHSEL TEMELLER

1.1. Yönetimde Danışma

‘Danış’ kavramı bir hususta kişilerin gerçekleştirdikleri müşavere ve karşılıklı fikirleşme anlamına gelmektedir (TDK, 2011, s. 593). ‘Danışma’ ise *bir iş için bilgi veya yol sormak, görüş almak, istişare etmek, müracaat etmek, meşveret etmek* olarak tanımlanmaktadır (TDK, 2011, s. 593). Kişinin karşısına çıkan problem ve fırsat karşısında isabetli kararı verebilmek için diğer birey veya kuruluşlardan, ücretli veya ücretsiz fikir, öneri veya görüş istemesidir (Kartal, 2012, s. 141).

‘Danışma’ kavramı Tekeli ve Şaylan (1975) tarafından geniş ve dar olmak üzere iki farklı şekilde tanımlanmıştır. Herhangi bir seçim yapmak üzere kişilerin başkalarına; bilgisi, tecrübesi, kişiliği veya diğer özelliklerine güvenerek akıl sorması danışmanın geniş olarak tanımlanmasıdır. Dar anlamıyla ise belli hususlarda uzmanlaşmış ve o alana yönelik danışmanlık hizmeti verecek şekilde kurumsallaşmış yapılardan fikir sorulmasıdır (Tekeli ve Şaylan, 1975, s. 92, 93).

Bir iş hakkında görüş, fikir sorma anlamındaki ‘danışma’ kavramına Latince ‘consulere’, ‘consult’, İtalyancada ‘consultare’, Fransızcada ‘(la) consultation’ ve Almancada ‘beratung’ kelimeleri karşılık gelmektedir (Güneş, t.y., s. 329; Yelbaşı, 2014, s. 133). Bu kavramlar danışma, bilgi alma, istişare etme manasında kullanılmaktadır. ‘Consult’ Türkçeye çevrildiğinde özellikle uzman kimselerden bir hususta bilgi veya tavsiye alınması veya yazılı şekilde bilgi talep edilmesi anlamına gelmektedir. Ayrıca ‘consultation’ İngilizcede bir konuyu tartışmak veya tavsiye almak amacıyla yapılan toplantıyı ifade etmek için kullanılmaktadır (Walter, 2004, s. 145).

‘Danışma’ ifadesi yukarıdaki manasıyla istişare etmek kavramı üzerinden tanımlanmaktadır. Dolayısıyla danışma kavramının net ortaya konulması için istişare kavramı da tanımlanabilir. Arapça bir kavram olan ‘istişare’ kelimesinin anlamını Türkçede ‘tanışık, tanışmak/danışmak’ kelimeleri karşılamaktadır (Öztürk, 2013, s. 182). Nitekim Türk Dil Kurumu’nda istişare *meşveret veya danışma, birden fazla kişinin belirli bir konuyla ilgili fikir teatisinde bulunması, birinin başka birinden görüş alması* olarak tanımlanır (TDK, 2011, s. 1218). İstişare, fiil kökü ‘ş-v-r’ den türemiştir. ‘Meşveret, meşure, müşavere, şivar, teşavür’ gibi terimler de istişare ile aynı kökten

türemiştir (Altuntaş, 2013, s. 21-22; Aydın, 1992, s. 15). Bu kelimeler de yine *danışmak, rey almak, bir konu hakkında fikir sormak, karşılıklı fikirleşmek, işaret almak* anlamına gelmektedir (Devellioğlu, t.y., s. 555; Sami, 1317, s. 100; Türcan, 2010, s. 230). Diğer bir ifadeyle istişare ve dolayısıyla danışma; *herhangi bir mesele hakkında etraflıca görüşme yapmak, faydalı ve zararlı yönlerin neler olabileceğini belirlemek ve bunları göz önünde tutarak bir karara varmaktır* (Sönmez, 2015, s. 18).

İşaret isteyen, fikir danışan kişiye ‘müsteşir’, kendisinden fikir sorulan danışılana ise “müsteşar” denilmektedir. Toplanıp istişare eden cemaat şûra kavramıyla ifade edilmektedir. Şûra aynı zamanda mastardır ve ‘rey almayı, danışıp istişare etmeyi’ de ifade eder (Yazır, t.y. a, s. 452). Diğer bir söyleyişle ikili anlam yüklenebilen şûra; ‘konuşmak için toplanma’, ‘konuşma yeri’ ve ‘müzakere meclisi’ manasına gelebildiği gibi (Devellioğlu, t.y., s. 1200) müşavere etmek, danışmak gibi birebir istişare ile aynı anlamda da kullanılır (Er-Razi, 2015). Şûra en iyi olanı seçmek, almak demektir (El-Gindy, 2000, s. 164). Daha çok istişarenin kurumsallaşmış halini belirtir. Devlet yönetiminde faydalanılan bir usul veya yöntemi ifade eder. Örneğin, Osmanlı’da son dönemlerde kurulan *Dâr-ı Şûra-yı Bâb-ı Âlî, Dâr-ı Şûra-yı Askerî, Şûra-yı Devlet* gibi danışma meclislerinin isminde kullanılmıştır (Seyitdanlioğlu, 1994, s. 3).

Danışma kavramıyla benzer olarak kullanılan ancak belirgin farklılıkları bulunan başka bazı kavramlar da bulunmaktadır. Bunlardan karıştırılma potansiyeli en yüksek olanlara değinmek ‘danışma’ kavramının ne olmadığını görmek bakımından önemlidir. Örneğin danışma bir ‘müzakere’ değildir. Müzakere kişinin yalnız başına halledemeyeceği bir konu ortaya çıktığında gündeme gelen ve bu konuda nasıl hareket edileceğine ilişkin farklı görüşlere sahip iki veya daha fazla kişinin birbirlerinin düşüncesini değiştirmeye yönelik tartışmalarıdır. Müzakerede kararın yürütülebilmesi için tarafların belli bir noktada uzlaşması gerekirken, danışma (istişare) müsteşirin son kararı verme yetkisinin kendisinde olduğu durumdur. Dolayısıyla istişarede karar vermeden önce diğer tarafın görüşlerinin alınması yeterlidir (Fowler, 1997, s. 9, 15 vd.).

Karıştırılması muhtemel diğer bir kavram ise ‘münazara’dır. Bakmak, düşünmek anlamına gelen ‘nazar’ kökünden türeyen münazara gerçeği savunmak amacıyla karşıt düşüncedeki kimselerin birbirini mağlup etmek üzere tartışmaları anlamındadır (Yavuz, 2010, s. 576). Elbette bu tartışmanın *bir konu üzerinde belli kural ve yöntemlere*

uyularak yapılması (TDK, 2011, s. 1728) gerekmektedir. Ancak münazarada, ‘danışma’ durumu yoktur.

‘Danışma’ bir ‘münakaşa’ da değildir. *Kuralsız bir şekilde kontrolsüz ve sert olarak gerçekleşen fikir teatisine* münakaşa denmektedir (TDK, 2011, s. 1727). Münakaşada kendi düşüncesinin diğerleri üzerinde galip gelmesi amaçlanmaktadır. Danışmada ise, karşı tarafa kendi düşüncesini kabul ettirme konusunda fikir ve öneri sunmanın ötesine geçilmemektedir. Burada karar alıcı da zaten, bilgi ve akıl sahibinden öneri istemektedir.

Yukarıdaki bilgi ve izahlar çerçevesinde “danışma” kavramı; bireysel işlerden devlet meselelerine kadar herhangi bir konu hakkında, en isabetli karara ulaşmak için, karar alma yetkisini haiz kişinin başkasının fikrine başvurma veya farklı yaklaşımları ele alıp üzerinde tartışmalar yapılmasını sağlama faaliyeti olarak tanımlanabilir. Bu çalışma itibarıyla yönetsel karar alma sürecindeki danışma faaliyeti üzerinde durulacaktır.

1.1.1. Yönetsel Karar Alma ve Danışma

Karar alma, var olan seçenekler arasından tercih yapmaktır. *Bir iş veya sorun hakkında düşünerek verilen kesin yargıdır* (TDK, 2011, s. 1321). Başka bir ifadeyle karar alma, insanların kendi yorumlamaları veya akılcı biçimde değerlendirmeleri neticesinde vardıkları kesin yargıdır (Parlak, 2011, s. 444). Bu haliyle karar alma geniş olarak tanımlanmaktadır ve herkesin gerçekleştirebileceği bir eylemdir. ‘Yönetsel karar alma’ ise daha özel bir durumu ifade etmektedir. Yönetsel karar alma, yetki sahibi kimselerin diğerleri hakkında veya eşyalar üzerindeki belli bir amaca yönelik işbirliğini sağlayan irade açıklaması olarak tanımlanabilir.

Yönetsel karar alma yönetim sürecinin bir aşamasıdır. İyi bir yönetim için yönetsel kararların isabetli şekilde alınması gerekmektedir. Bu da karar verenin doğru ve güncel bilgiye sahip olması ile mümkündür. Yöneticilerin bunu temin etmelerine katkı yapan yöntemlerden biri ise ‘danışma’dır (Kazancı, 2017, s. 1015).

Danışma, bir süreç olarak nitelenen yönetsel karar almanın çeşitli aşamalarında kullanılabilir. Herbert A. Simon (1960), karar vermenin üç aşamadan oluştuğunu belirtmektedir. Birincisi, karar almanın gerektiği bir durumun oluşmasıdır. İkincisi,

belirlenen meselenin halli için alternatif eylemlerin saptanmasıdır. Üçüncüsü ise bunlardan birinin seçilmesidir (Simon, 1960, s. 1). Yönetmel karar alınmadan önce bu aşamaların herhangi biri için danışma ihtiyacı duyulabilmektedir. İhtiyaca yönelik hususların yöneticilerin gündemine girmesi amacıyla danışılabilceği gibi meselenin ortaya çıkmasından sonra çözüm yollarının çeşitlenmesi için ve/veya bunlardan isabetli olanının seçilmesi amacıyla da istişareler yapılabilmektedir. Nitekim yöneticiler birçok danışma mekanizmalarından faydalanmaktadır. Danışma amacıyla çalışanlar istihdam edilmekte veya kurumların bünyesinde bu doğrultuda teşkilatlanmalara gidilmektedir. Yahut danışma amacıyla hizmet veren profesyonellerden fikir satın alınmaktadır. Yöneticinin bu yollardan biri ile örgütünü ilgilendiren meselelerde uzman kişilerden fikir alması, ‘yönetmel danışma’ kavramıyla ifade edilebilir.

‘Yönetmel danışma’ usulünün kullanılarak kararların alındığı önemli kesimlerden biri kamudur (Raysuni, 2015, s. 23-25). Kamu bütünü ilgilendiren bir kavram olarak halk veya amme (Parlak, 2011, s. 422) gibi geniş kitleleri ifade ettiğinden bu kesime yönelik alınan yönetmel kararların isabetli olması, özel bir öneme sahiptir. Kamu yönetimi faaliyetlerinin etkin ve verimli gerçekleştirilebilmesi için kararların en doğru şekilde alınması gerekmektedir. Ayrıca kamu yönetiminin işleyişinde meydana gelebilecek aksaklıkların giderilmesi de icap etmektedir. Bazen programlamada bazen de yöneticide eksiklikler bulunabilir (Kazancı, 2017, s. 1019). Bu gibi durumlarda sorunları gidermenin ve kararları doğru şekilde almanın bir yolu ‘danışma’ usulünden faydalanmaktır. Bu bakımdan kamusal karar alma süreçlerinde yönetmel danışma usulünün kullanılması yaygın bir uygulama olarak karşımıza çıkmaktadır.

Devletlerin gün geçtikçe büyümesi ve kamu hizmetlerinin çeşitlenmesi neticesinde yönetmel danışma usulünün kullanılması yaygınlaşmaktadır. Kamu yönetiminde bilimsel ve teknik yöntemler ile ekonomik, sosyal, hukukî ve istatistikî bilgilere olan gereksinimin artması (Eryılmaz, 2017, s. 30, 31) yönetmel danışma usulünü ön plana çıkarmaktadır. Bu bakımdan zamanla farklı mekanizmaların geliştirildiği görülmektedir. Bazı durumlarda icra mercilerinin kendi bünyelerinde, idare teşkilatı içerisinde yarı özerk konumda ve/veya tüzel kişiliği haiz şekilde danışma amacıyla oluşturulmuş kurul ve kuruluşlardan faydalanılmaktadır. Öte taraftan günümüzde giderek artan şekilde danışmanlık şirketleri kurulmakta veya düşünce merkezî (think-tank) kuruluşlarından ücret karşılığında faydalanılmaktadır (Karabulut, 2010, s. 95).

Danışma usulünün kamu yönetiminde kullanılması hususu idare hukukunda da yer bulmaktadır. Nitekim idare hukuku esaslarına göre icra ve idare organları ile makamlarının bir hususta karara varmadan kendilerini aydınlatmaya yarayacak her türlü mütalaayı alabileceği, istişarelerde bulunabileceği ve bu maksatla danışma heyetleri teşkil edebileceği (Duran, 2011, s. 50) kabul edilmektedir. Ayrıca bazı durumlarda yöneticilerin danışma usulünden faydalanması idarî işlemlerin tamamlanması için gerekli görülmektedir. Diğer bir ifadeyle idare hukukunda danışma faaliyeti idarî işlemler için usul unsuru¹ olarak belirmiştir (Kuluçlu ve Hepaksaz, s. 32).

Danışma usulü idarî işlemler için üç farklı şekilde görülebilmektedir. Bunlar *ihthiyarî danışma*, *zorunlu danışma* ve *uygun görüş danışması* olarak saptanmaktadır (Gözler ve Kaplan, 2016, s. 145). İdarede bazı yapıların fikirlerine başvurmak, karar alıcının inisiyatifine bırakılmıştır. İhtiyarî danışma usulü anlamına gelen böyle bir durumda fikir talep etmek ve verilen görüşe uymak zorunlu değildir. Zorunlu danışma ise bir idarî işlemin doğru şekilde tamamlanabilmesi için belli mercilerden fikir alma gerekliliğinin yasalarla saptanmasıdır. Böyle bir durumda idarî işlemi yapan makam ilgili mercie görüş sormakla zorunludur ancak verilen görüşe uymak durumunda değildir. Bununla birlikte tekrar danışmadan kararı değiştirme veya yeni karar alma gibi bir yolu uygulayamayacaktır. Uygun görüş danışması ise bir idari işlemin tesisinde yasayla belirtilen birimin ‘uygundur’ şeklindeki fikrinin alınmasını ifade etmektedir. Burada danışan merci ya uygun görüş verilen kararı uygular veya karar almaktan vazgeçer (Gözler ve Kaplan, 2016, s. 145, 146).

1.1.2. Yönetmelik Danışma Usulünün Nitelikleri

Yönetmelik danışma faaliyeti, karar almak yetkisini haiz kişilik için destek verici veya yardım edici işlev görmektedir. Dolayısıyla danışılan merci, ilgili konuda icra makamı değildir. Ayrıca danışma usulü bağlayıcı bir durum da oluşturmamaktadır. Danışma neticesinde tavsiye ve öneri niteliğinde kararlar alınmaktadır. Danışılan hususta karar verme yetkisi yine danışan kimseye aittir. Yönetici danışma ile bilgilenir fakat bu bilgiyi karara yansıtıp yansıtmamakta özgürdür (Kazancı, 2017, s. 1014). Nitekim bu faaliyet sonucu ortaya çıkan işlem asıl idarî işlemin hazırlayıcı rolünü

¹ İdari işlemin tesisi için uyulması gereken yetki unsuru, şekil unsuru, usul unsuru, sebep unsuru, konu unsuru ve amaç unsuru bulunmaktadır. Bunlardan idari işlemin yapılmasında izlenen yollar anlamındaki usul unsurunun bir çeşidi de danışma usulüdür (Akyazan, 2009, s. 228-230).

oynadığından iptal davasına konu olmaz (Akyılmaz vd., 2019, s. 323). Dolayısıyla yönetsel danışma usulü yardımcı ve istişarî bir nitelik göstermektedir.

Yönetsel danışma faaliyeti müsteşir (danışan) ve müsteşar (danışılan) olarak iki taraflı gerçekleştirilen bir fiildir (Kartal, 2012, s. 141). Bu yüzden danışma usulünün meydana gelebilmesi için isteme veya talep durumunun oluşması gerekmektedir. Bazı durumlarda ise istişare merciiine yapılacak talebin yasal düzenlemelerle sağlandığı görülmektedir. Diğer bir ifadeyle kuruluş mevzuatında tavsiye veya öneri sunmakla görevlendirilmiş mercilere danışma talebinin gerçekleştiğini söylemek mümkündür. Dolayısıyla ayrıca bir talep olmasa dahi bu kurullarla girilen iletişim danışma faaliyeti olarak tanımlanabilir. Bu yüzden danışma kurulu olarak nitelendirilmeleri gerekmektedir.

Yönetsel danışma faaliyetinin kaliteli şekilde gerçekleştirilmesi durumunda etkili sonuçlar alınması mümkündür. Bu doğrultuda danışma usulünün göstermelik değil samimiyetin hâkim olduğu şekilde yürütülmesi gerekmektedir. Danışma organına yeterli bilgi ve belgeler ile süre verilmelidir. Ayrıca danışma mercileri yasal dayanaklara sahip ve hukuka uygun şekilde kurulup faaliyetini yürütürken tarafsızlığının temin edilmesi gerekmektedir (Kuluçlu ve Hepaksaz, s. 32, 33). Bu şartlar altında danışma eyleminin kullanılmasının yönetim için birçok faydasından bahsedilebilmektedir.

Etkili bir danışma faaliyeti yöneticinin bireysel menfaatinden çok, doğru sonuç arayışı içerisinde olduğunu göstermektedir. Yönetici kararlarında keyfi davranıyorsa bu durum ya çıkarı söz konusu olduğundan veya kendisini danışacağı kimselerden üstün gördüğünden kaynaklanmaktadır. Bu da hata yapma ihtimalini artırmaktadır. Nitekim tarihte yöneticilerinin keyfi davranışlar içerisinde bulunmasından dolayı yanlışlara düşen toplumlara rastlanmaktadır (Aydın, 2010, s. 36). Bu bakımdan etkili yapılan danışma usulünün birçok faydası bulunmaktadır. Bunlardan bazıları şu şekilde sıralanabilmektedir (Mohiuddin, 2016, s. 84; Al-Raysuni, 2012, s. 6; Lunenburg, 2011, s. 2):

- Sorunlar karşısında bilgi ve uzmanlığa dayalı alternatif fikirler meydana gelir.
- Kararların daha isabetli olmasını ve doğru hareket tarzının belirlenmesini sağlar.

- Karar alma süreçlerine paydaşların katılımını sağlayarak, *sübjektifliğin ve bencilliğin tiranlığından* kurtarır.
- Grup halinde hareket etmenin tesis edilmesini ve koordinasyonun daha kolay hale gelmesini sağlar.
- Organizasyondaki iş birliğini, düşünme ve planlama kapasitesini artırır.
- Farklı fikirlerin göz ardı edilmesini, tek başlılığı ve zulmü engeller.
- Demokratik işleyiş ile özgürlükçü ve inisiyatif almaya meyilli bir atmosfer kazandırır.
- Alınan kararların meşruiyetini sağlar. Böylece karar neticesinde meydana gelen istenmeyen sonuçlara katlanma isteği artar.
- Ortaya çıkabilecek güncel problemlere karşı yeni çözüm önerilerinin geliştirilmesini sağlar.

Bununla birlikte danışma usulünün kullanım yanlışlığından kaynaklanan kimi olumsuzluklarına da değinmek gerekmektedir. Öncelikle pejoratif anlamda bürokrasiye sebep olabilmektedir. Diğer bir ifadeyle işlerin yavaşlamasına ve aksamasına yol açmaktadır. Acil hususlarda karar almak güçleşmektedir. Dolayısıyla etkisiz bir danışma zorunluluğu, kararın gecikmesine yol açabilmektedir (Kazancı, 2017, s. 1017). Müsteşarların (danışılan kimseler) yetersizliği, istişare yapılması için verilen süre sıkıntısı veya bu etkileşimin zamanla rutinleşmesiyle birlikte danışmaya gerekli önemin verilmemesi; danışma usulünün etkisiz kalmasına ve dolayısıyla zaman kaybından öteye geçememesine sebep olmaktadır. Böylece kararların isabetli olması için girişilen bu usul amacına ulaşamamakta ve hatta yanlış yönlendirmeye sonuçlanabilmektedir. Üçüncü bir olumsuzluk da yönetenlerin belli bir kesimin etkisinde kalmasına yol açabilmesidir. Danışılacak kimselerin liyakat esasıyla seçilmemesi ve buralarda kötü niyetlilerin hakimiyetinin olması veya danışma amacıyla meydana getirilen mercilerin yöneticinin inisiyatifinde faaliyetlerini sürmesi; karar alıcıların belli bir grubun etkisinde kalmasına yol açabilmektedir.

1.1.3. Merkezî İdareye Yardımcı Danışma Kurulunun Kapsamı

Devlet teşkilatı içerisinde bilgiye sahip olanla karar almaya yetkisi bulunanın ayrı ayrı kurumsallaşması neticesinde, kararı alanın bu kararı almak için gerekli bilgi ve donanımına sahip olana danışma ihtiyacı ortaya çıkmış ve bu gereksinimi gidermeye

dönük danışma mercileri meydana getirilmiştir (Tekeli ve Şaylan, 1975, s. 84). Bu minvalde Türkiye'deki merkezî idare teşkilatında da istişare mekanizmaları geliştirilmiştir. Bu mekanizma; kurumda istihdam edilen danışmanlar, kurum içi danışmanlık görevi gören kurmay birimler, tüzel kişiliği haiz diğer kamu kurumları veya belli konularda rapor talep edilen özel danışmanlık şirketleri marifetiyle işletilebilmektedir (Kartal, 2012, s. 149). Bütün bunların yanı sıra, yukarıda sayılanlardan farklı özelliklere sahip “merkeze yardımcı danışma kurulları” da teşkil edilebilmektedir. Tezin inceleme alanını bu son grup oluşturmaktadır.

Tezde yoğunlaşılın “merkeze yardımcı danışma kurulları”nı bu amaçla faaliyet yürüten diğer oluşumlardan ayıran bir takım temel farklılıklar bulunmaktadır. Yardımcı kurullar başkent teşkilatı içerisinde bulunmalarına rağmen icra makamlarının hizmet birimleri arasında yer almamaktadır. Dolayısıyla yardımcı danışma kurulları kurum içi danışmanlık görevi gören kurmay birimlerden ayrılmaktadır.

İnceleme konusu kurullar devlet tüzel kişiliği içerisinde örgütlenmiş olup, ayrı tüzel kişiliğe sahip değillerdir. Bu bakımdan, danışma fonksiyonu da bulunan diğer kamu kurumlarından farklıdırlar. Özel danışmanlık şirketlerinin ise kâr amacıyla faaliyet yürüten özel kişilikler olması merkeze yardımcı danışma kurullarıyla ayrıştığı temel noktalardandır.

Çalışmada “merkeze yardımcı danışma kurulları” ifadesi başkent teşkilatında meydana getirilen yardımcı kurullar arasından danışma görevi bulunanları ayırt etmek amacıyla kullanılmaktadır. Nitekim yardımcı kurullar başkent teşkilatında genel siyasetin gidişatı hakkında veya bakanlıkların görev alanlarına giren hususlarda çok kapsamlı şekilde görev yürütmektedir (Günday, 2013, s. 422, 423). Bunların bazıları *Yüksek Askeri Şûra, Bilim ve Teknoloji Yüksek Kurulu, Yüksek Planlama Kurulu, Para-Kredi ve Koordinasyon Kurulu* gibi danışma görevleri ağır basan oluşumlarken (Gözübüyük, 2010, s. 146); diğerleri planlama, koordinasyon sağlama, denetleme yapma gibi çeşitli fonksiyonlara sahiptir (Sezen, 2000, s. 63). Bu bakımdan yardımcı kurulları; ayrı bir kamu tüzel kişiliğine sahip olmamakla birlikte belli ölçüde özerk olarak faaliyet yürüten, denetim, danışma, inceleme, koordinasyon veya öneride bulunma gibi fonksiyonları yerine getirerek yetkili mercilerin etkili çalışmasına katkı sunan birimler olarak tanımlanmaktadır (Derdiman, 2010, s. 171).

Yürütme ve idarenin işlevleri ile doğrudan alakalı olan yardımcı kurulların Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişle birlikte Cumhurbaşkanlığı teşkilatı içerisinde bu doğrultuda faaliyet yürütmek üzere yeni birimlerin teşkil edilmesinden dolayı öneminin azaldığı belirtilebilmektedir (Yıldırım vd., 2018, s. 56). Nitekim bu değişikliklerle, çalışmamızda incelenen yardımcı danışma kurullarından 25'inin kaldırıldığı ve görevlerinin Cumhurbaşkanlığı politika kurullarına tevdi edildiği tespit edilmiştir. Ancak gerek genel yönetimin tamamı için gerekse bakanlık düzeyindeki meseleler için çeşitli kurulların faaliyet yürütmeye devam ettiği görülmektedir. Bunların özelliklerini Gözübüyük tarafından sıralanan nitelikler temel alınarak şu şekilde maddelemek mümkündür (Gözübüyük, 2010, s. 146; Gözübüyük, 1997, s. 84):

- Bir kısmı merkezî idarenin bütününe bir kısmı da sadece bakanlığa yönelik hizmet sunmaktadır.
- Yönetimin bütünlüğü ilkesi kapsamındadırlar ve tüzel kişilikleri yoktur. Yürütme içerisinde belli ölçüde özerk konumdadırlar.
- Yasama veya yürütme organının düzenleyici işlemleri ile meydana getirilebilmektedirler. İçlerinden bazıları ise (*Danıştay, Sayıştay, Ekonomik ve Sosyal Konsey* vb.) anayasada düzenlendiklerinden dolayı işlevlerinin yasama organınca belirlenmesi gerekmektedir.
- Genel yönetimin sunduğu hizmetlerle ilgili veya bakanlıkların görev alanlarında vazife yürütmekle birlikte, buraların hizmet birimlerinden değildirlir.
- Çeşitli meslek mensuplarından kimselerin katılımıyla teşkil edilmektedirler.
- Vazifeleri çeşitlendirilebilmekle birlikte genel olarak görüş bildirmek, taslak hazırlamak, öneriler sunmak, inceleme yapmak şeklindedir.

Yardımcı kurulların belirtilen niteliklerine istişarî oldukları da eklenmektedir (Gözler ve Kaplan, 2016, s. 67; Çağlayan, 2013, s. 84). Bu vurgu, kurulların ilke olarak danışma, inceleme, koordinasyon veya öneride bulunma gibi hizmetleri yerine getirerek icra makamlarının etkili çalışmasına yardım etme fonksiyonu yürütmelerinden kaynaklanmaktadır. Nitekim kurulların çoğu da bu doğrultuda oluşturulmuştur. Ancak

her ne kadar idare hukuku bakımından sakıncalı olarak değerlendirilse² de bazı yardımcı birimler *nihaî kararlar* alabilecek şekilde yetkilendirilmiştir (Gözübüyük, 2010, s. 143, 146; Derdiman, 2010, s. 171). Nitekim “*Avrupa Ekonomik Topluluğu Koordinasyon Kurulu*”, “*Karayolları Güvenliği Yüksek Kurulu*”, “*Özelleştirme Yüksek Kurulu*”, “*Afet ve Acil Durum Yüksek Kurulu*”, “*Doğal Afetler Koordinasyon Kurulu*”, “*Göç Politikaları Kurulu*”, “*Güneydoğu Anadolu Projesi Yüksek Kurulu*”, “*Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulu*”, “*Araştırma Altyapıları Komisyonu*”, “*Yabancı Öğrenci Değerlendirme Kurulu*”, “*Gençlik Hizmetleri Yüksek Kurulu*”, “*Bağımlılıkla Mücadele Yüksek Kurulu*”, “*Turizm Koordinasyon Kurulu*”, “*Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu*” ve “*İmar Koordinasyon Yüksek Kurulu*” bu tarz oluşumlara örnek olarak gösterilebilmektedir.

Bu tezde yardımcı kurullar içerisindeki vazifeleri arasında danışma işlevi tanımlananlar inceleme konusu yapılmıştır. Bir kurulun işlevlerinin danışma kapsamında değerlendirilebilmesi için bazı şartlar bulunmaktadır. Bunlardan biri, yapının istişare usulünün tümü ve özü ile bağdaşması gerekliliğidir. Kurulun danışma organı olabilmesi için danışan makamın kendini onunla bağlı saymaması ve bu surette yetkisinden kısmen veya tamamen feragat etmemesi gerekmektedir (Duran, 2011, s. 49-51). Ancak yardımcı kurullar arasında -yukarıda belirtildiği üzere- yalnız istişarî karar alanlar dışında nihaî karar almakla yetkili olanlar, koordinasyon görevi bulunanlar vb. gibi yapılar da bulunmaktadır (Gözübüyük, 2010, s. 146). “*Küçükleri Muzır Neşriyattan Koruma Kurulu*”, “*Devlet Desteklerini İzleme ve Denetleme Kurulu*”, “*Düzensiz Göçle Mücadele Koordinasyon Kurulu*”, “*Türkiye’de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Komisyonu*”, “*Denizcilik Koordinasyon Komisyonu*”, “*Göç Kurulu*”, “*Çevre Koordinasyon Kurulu*”, “*Kamu Görevlileri Etik Kurulu*” ve “*Bilgi Edinme ve Değerlendirme Kurulu*” gibi sıralanabilecek kurullar, koordinasyon veya denetleme gibi danışma görevinden farklı işlevleri bulunan organlardandır.

² Nihaî kararlar alabilen merkezdeki kurulların bazılarını *Bakanlıklararası Kurullar* olarak listeleyen Gözübüyük (2010), anayasada belirtilen yürütme erki dışında bu tarz icra mercilerinin teşkil edilmesinin, bu oluşumlarda yer alan bakanların katılımıyla alınan kararların toplantıda bulunmayan diğer bakanlıklarca da uygulanmak durumunda kalınması sebebiyle, idare hukuku bakımından sakıncalı olduğunu belirtmektedir (Gözübüyük, 2010, s. 142-144). Ayrıca bakınız “Atay, Ender Ethem. (2006). *İdare Hukuku*. Ankara: Turhan Kitapevi. Atay, Cevdet. (t.y.). *Yönetim Hukuku Ders Notları*. Bursa: Yıldırım, Ramazan. (2006). *İdare Hukuku Dersleri I*. Konya: Mimoza Yayınları. Gözübüyük, Şeref. (2010). *Türkiye’nin Yönetim Yapısı*. Ankara: Turhan Kitapevi. Duran, Lütfi. (2011). İktisadi Kurul ve Komitesi yahut Bakanlıklararası İşbirliği ile Danışmanın Genel Esasları. *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*. 31 (1-4): 36-54”.

Dolayısıyla başkentteki yardımcı kurullarının tümü danışma organı olarak nitelenmeyeceğinden, çalışmada ele alınan kurullar “merkezî idareye yardımcı danışma kurulları” olarak isimlendirilmiştir. Bunlar merkez teşkilatlarının hizmet birimleri arasında yer almayan ancak aynı zamanda ayrı bir tüzel kişilikleri de bulunmayan danışma kurullarıdır.

Merkezdeki yardımcı yapıların bazıları ‘kurul’³ olarak adlandırılmasa da kimi görevleri itibariyle başkent birimleri için danışma fonksiyonu da yürütmüştür. Örneğin *Devlet Planlama Teşkilatı* (1960-2011), merkezî idareye yardımcı anayasal bir yapı olarak kuruldan ziyade kuruluş görüntüsünde olmuş, ancak bazı konularda danışma görevleri de görmüştür. Sayıştay ve Danıştay’ın ise kurul olarak isimlendirilmemelerine rağmen, karar almakla yetkili dairelerinin yapılanmaları ‘kurulsal’ bir nitelik (Resmî Gazete, 1982b; T.C. Sayıştay Başkanlığı, 2016) arz etmektedir. Dolayısıyla, doğrudan kurul olarak adlandırılmamakla birlikte yürüttükleri danışma niteliğindeki bir kısım işlevleri bakımından, bu oluşumlar da merkeze idareye yardımcı danışma kurulları içerisinde değerlendirilmiştir.

1.2. Danışma Kurullarının Tarihî Temelleri

Danışma usulünden devlet idaresinde faydalanmak, günümüz modern devletlerine veya belli bir topluma has bir özellik değildir. Yönetmel danışma usulünden; ilk şehir birliklerinin görüldüğü Mezopotamya toplumlarından Ortaçağ Avrupası’ndaki ülkelere ve sonraki yıllardaki devletlere kadar genişletilebilecek yaygınlıkta faydalanılmıştır. Dolayısıyla kamu yönetiminde, yöneten ve yönetilenin ayrıştığı ilk toplumlardan itibaren devlet idaresinde danışma usulü uygulanagelmektedir (Türcan, 2010, s. 230).

Yönetmel danışmanın başlangıcı, bilinen ilk uygarlıklara kadar götürülebilmektedir. Nitekim Mezopotamya şehirlerinde danışma faaliyetleri ve istişarelerin yapıldığı meclisler tespit edilmektedir. Mezopotamya, günümüz Irak

³ Kurul bir işi yapmak, yönetmek veya kurum ve kuruluşu temsil etmek için görevlendirilmiş kişilerden oluşmuş topluluk, heyet, konsey, asamble olarak tanımlanabilmektedir (TDK, 2011, s. 1537). Bu sözcük çoğunlukla komisyon, heyet anlamındadır. Resmi bir görevi yerine getirmek üzere konu uzmanı kişilerce oluşturulan çalışma gurubudur. Buralarda çeşitli meslek ve uzmanlık sahibi kimseler yer alabilmektedir. Genellikle inceleme, değerlendirme ve prensip kararları almak için oluşturulmaktadır (Özdemir, 2003, s. 3). Kuruluş kavramı ise isim olarak topluma hizmet, üretim, tüketim vb. amaç ve görevlerle kurulan her şey, tesis olarak tanımlanmaktadır (TDK, 2011, s. 1538). Kuruluş kurum ve müessese anlamlarına gelmektedir (Tietze, 2016, s. 449). Bu haliyle kurul ve kuruluş ifadeleri farklılık göstermektedir.

sınırları içerisinde, Fırat ve Dicle nehirleri arasında kalan alana verilen isimdir. Sümer, Babil, Asur gibi kavimleri barındıran bölge, tarihte bilinen ilk uygarlıkların beşiği konumundadır (Köroğlu, 2008, s. 12). Burada kurulan şehir devletlerindeki halkın büyük bir kısmı tarım ve hayvancılıkla uğraşan çiftçilerden meydana gelmiştir ve toplum; soylular, sıradan vatandaşlar, yandaşlar ve kölelerden oluşmuştur (Sivas, 2013, s. 33).

Bu dönemde şehir devletleri şeklinde örgütlenen toplumlar, tanrısal iradeye dayalı yönetim anlayışı içerisinde olmuştur. Her şehrin kendisine has bir tanrısı vardır (Genca, 2009, s. 4). Yönetimle ilgili kişiler için En (Bey), Ensi (Vali) ve Lugal (Kral) gibi unvanlar kullanılmıştır. Ensiler yani rahip-krallar, en yüksek yönetici, en yüksek rahip, en yüksek yargıç ve en yüksek komutandır (Sivas, 2013, s. 33). Bu idareciler aynı zamanda tanrı olarak lanse edilmiş ve şehirlerin yönetiminden her bölgenin kendi tanrısı sorumlu tutulmuştur. Ayrıca bunlar arasında dönemin sosyo-ekonomik şartlarına göre iş birliğinin ve ihtiyaçların (sulama, tarım vb.) tek elden yürütülmesinin sağlanması için baştanrı yer almıştır. Baştanrının bu görevini vekili konumundaki hükümdar ile yürüttüğüne inanılmıştır. Ayrıca yönetim sürecinde fikir üretmesi ve istişareler yapılması amacıyla kurullardan faydalanılmıştır. Baştanrının kim olacağına ve evrenin gidişatının belirlenmesine yönelik kararların, yönetim ile sorumlu 'tanrı'lar tarafından kurultay halinde toplanarak alındığı bilinmektedir (Yetkin, 2007, s. 16-18). Bu anlayış, yönetsel istişarenin beşerî bir ihtiyaç olduğunu ve henüz o dönemlerde dahi insanların yönetim süreçlerinde istişare ederek karar alma zihniyetini barındırdıklarını göstermektedir.

Realist bir açıdan değerlendirildiğinde; tanrılar tarafından yönetim anlayışının düşünsel boyutta, mit olarak kaldığı düşünülse bile bu durum devlet yönetiminde danışma anlayışının insanların zihniyetindeki varlığını sekteye uğratmayacaktır. Nitekim bu dönemden kalan belgelerde bilinen ilk yönetsel istişare örnekleri ortaya çıkmaktadır. Uruk ile Kiş arasındaki egemenlik mücadelesinde Gılgamış'ın, Kiş'e boyun eğmek istemeyince onlara karşı açacağı savaş için önce *yaşlılar meclisine* sonra da eli silah tutan *gençler meclisine* danıştığı aktarılmaktadır. Bir Sümer destanına göre Kiş'ten gelen elçilerin, Uruk'a ultimatoma getirmesi üzerine, öncelikle kentin ihtiyaçlarına giden Gılgamış sorunu dile getirmiş, silahlarla karşı koymayı önermiş ve "Kiş yurduna boyun eğmeyelim, ona silahlarla karşılık verelim" diyerek bu konuda fikir

talep etmiştir. Bunun üzerine *ihthiyar meclis*indekiler, getirilen önerinin uygun olmayacağı kanaatine varmıştır. Bu neticeyle yetinmeyen Gılgamış eli silah tutan gençlere sorunu dile getirmiş ve öneri istemiştir. Gençler ise cevaben onu desteklemişler ve "Kiş yurduna boyun eğmeyiz, ona silahlarla karşılık verelim"(Kramer, 2002, s. 56) demişlerdir.

Yine bilinen ilk mahkeme kararlarının da meclis ortamında istişare edilerek alındığı görülmektedir: Bir cinayet suçu ile ilgili olan dava, Kral Ur-Ninurta'nın olaydan haberi olup Nippur'daki mahkeme işlevi gören *Yurttaşlar Meclisi*'ne havale etmesiyle başlamış ve kurul nihaî kararını, olayı araştırıp aralarında fikirleştikten sonra vermiştir (Kramer, 2002, s. 82). Hükümdarların devlet işlerinde ve yargıda başvurdukları bu meclisler, danışarak karar alma usulünün bilinen en eski yönetimlerde kullanılmaya başlandığını göstermektedir. Yazının bulunduğu ilk yıllarda kayıt altına alınıp günümüze ulaşan belgelerden, yönetsel istişarelerin kullanıldığı saptanabilmektedir.

Yunan şehir devletlerinde de danışarak devlet yönetme anlayışının ilk örneklerine rastlanmaktadır. Isparta ve Atina'da devlet yönetiminin çeşitli seviyelerdeki meclislerde görüşülerek sürdürüldüğü bilinmektedir (Türcan, 2010, s. 230). Yine Roma İmparatorluğunda da *forum* ile *senatoyu* bu minvalde değerlendirmek mümkündür. Bunlar, devlet işlerini vatandaşlarla istişare ederek görmeyi sağlamıştır (Kazancı, 2017, s. 1011).

İslamiyet öncesi Arap topluluklarının yönetiminde de yönetsel danışmanın kullanıldığı bilinmektedir. Kabile yöneticilerinin, aşiret reislerinden ve önde gelen ailelerin temsilcilerinden müteşekkil olan meclise danışarak kamuya dair kararlar aldığı bilinmektedir. Mekke ve Palmira şehir devletleri bu uygulamaya örnek gösterilmektedir (Türcan, 2010, s. 230).

Ortaçağ Avrupası'nda da devlet işlerinde istişarelerin gerçekleştirildiği kurullar saptanmaktadır. Venedik'in sömürgelerinden Zara, Spalata, Arba ve Arnavutluk'ta Cataro, Korfu ve Girit kolonileri yerli aristokrasi yönetimi altında iken aynı zamanda bunların üzerinde belli süreliğine seçilmiş bir dük yer almıştır. Dük, idarî işleri kendi başına değil; ülkeyi yöneten rektörlerden, toprak sahiplerinden, tüccarlardan ve lonca reislerinden oluşan "*consilium fevdatorum*" ile istişareler gerçekleştirerek yürütmüştür (Ortaylı, 2016, s. 84, 85).

Kuzey Alman şehirlerinin kurduğu *Hansa Verein* birliği de kararları istişare neticesinde almak için *Hansetag* isminde bir meclis kurmuştur. XII. yüzyıl ilk yarısında Novgorod'u yöneten *knez* de bünyesindeki boylardan kurulu *veçe* ismindeki meclisten ve *sovyetgospod* adındaki beyler şûrasından faydalanmıştır (Ortaylı, 2016, s. 87-90). Yine XV. yüzyılda Fransa'ya bağlı Bretagne'de hukuki ve idari meseleleri görüşen istişarî nitelikte bir meclis (*curiaducis*) tespit edilmektedir (Nalbant, 2012, s. 76).

Görülmektedir ki yönetsel istişare uzun yıllardır ve çeşitli toplumlar tarafından idarî süreçlerde kullanılan bir usuldür. Bu tarz oluşumlar İslam devletlerinin ve Türklerin de idare teşkilatlarında yer almıştır. Bunlar Türkiye Cumhuriyeti tarihini doğrudan ilgilendirdiği için ayrı başlıklar halinde ele alınacaktır.

1.2.1. İslam Devlet Yönetiminde İstişare

İslam devlet yönetiminde danışma usulü, *şûra* (istişare) ile kendisine yer bulmuştur. İslam hukukunun temel kaynaklarını oluşturan Kur'an ve sünnet ile diğer dayanaklarından olan icmâ-ı ümmet ve kıyas-ı fukaha (Edillei Erbaa) hükümlerinde devlet yönetimi anlayışı bakımından kimi düzenlemeler yapılmıştır. Bunlara ilave olarak, İslam öncesi meydana gelmiş ve İslam'la çatışmayan örfler; İlk dört halifenin uygulamaları; sonraki dönemlerde yaşamış Müslüman ve adaletli devlet adamları ile dinî kitaplar, tefsirler, siyasetnameler, fermanlar, fetvalar İslam devlet felsefesinin önemli kaynakları olmuştur (Niyazi, 2015, s. 22, 23). Bu kaynaklarda standart bir devlet biçimi öngörülmemesine rağmen, bulunması gereken bazı usul ve esaslardan bahsedilmiştir. Bunlar içerisinde kanunlara göre hareket etmek, adaletli olmak, liyakati benimsemek, sosyal dayanışmayı sağlamak ve nihayetinde danışma ile devlet işlerini halletmek (istişare ile iş görmek) önemli esaslardandır (Niyazi, 2015, s. 176-203).

İstişare ile iş görmenin gerekliliği Kur'an'da *Şûra* ve *Al-i İmran* Surelerinde kendisine yer bulmuştur. Buna göre *Şûra* Suresi 38. ayetteki “..... ve onların işleri, aralarında bir istişare (müşavere) iledir.” hükmü ile *Al-i İmran* Suresi 159. ayette yer alan “..... onlar için Allah'tan mağfiret dile ve yapacağın işlerde onlara da danış ...”(Yazır, t.y. b, s. 27; Yazır, t.y. a, s. 445) şeklindeki emir fukaha için istişare konusunda dayanak oluşturmuştur. Bu konuda diğer bir kaynak ise sünnettir. Sahih kaynaklardan edinilen bilgilere göre, vahiy olarak emredilmemiş konularda karar alınırken istişareler gerçekleştirilmiştir (Aslan, 2014, s. 227-238).

Kur'an ve sünnette dayanaklarını bulan istişare sonraki devlet yöneticilerinin de başvurduğu bir usul olmuştur. Dört halifeden biri olan Ömer'in şöyle dediği aktarılır; *İstişarede bulunan her topluluk işlerin en doğrusuna ulaşandır* (Alper, 2016: 319). Nitekim onun döneminde istişarenin müesseseleştiği; Muhacir'in ve Ensar'ın ileri gelenlerinden teşekkül eden *şûra erbabı meclisi* ile Müslüman kabilelerin ileri gelenlerinden müteşekkil *umumî meclisin* oluşturulduğu ve yine teknik konularda müşavere ihtiyacını gidermek için *divânların* teşkil edildiği bilinmektedir (Niyazi, 2015, s. 106, 108). Sonraki yöneticilerin de istişare usulünü devam ettirdiği ve devlet yönetiminde divânların yaygınlaştırıldığı görülmektedir. Askeri işlemlerin yürütüldüğü *divânu'l cünd*, devletin malî işlerinin kontrol edildiği *divânu'l harac*, daha çok yazışmalarla ilgilenen *divânu'r resailt*, önemli belgelerin taşraya yerleşkelerine iletmekle görevli *divânu'l hatem* ve resmi posta ve istihbarat teşkilatının adı olan *divânu'l berid* hükümdara işlerinde yardımcılık eden divânlardır (İpşirli, 2005, s. 278-280). Bunlar İslam devletlerinde yönetsel istişarelerin gerçekleştirildiği merciler olmuştur.

1.2.2. İslamiyet Öncesi Türk Devletleri

Yönetsel danışma ilk Türk devletlerinin⁴ de idarî teşkilatında, töresinde ve geleneklerinde yer edinmiş bir usuldür. Bu devletlerde karar almadan önce istişarelerin gerçekleştirildiği kurullar meydana getirilmiş ve idarî işler nihayete erdirilmeden buralarda görüşülmesine önem verilmiştir. Nitekim bu dönemlerden günümüze kadar ulaştığı düşünülen bazı atasözlerinde Türklerin danışma usulüne verdiği önem anlaşılabilir. Kaşgarlı Mahmut'un aktardığı söze göre: *Geniş elbise parçalanmaz, danışmakla gelişen bilgi ise bozuk ve kötü çıkmaz*. Yine bir Türk atasözüne göre *alp orduda, savaş düzeninde; bilge kişi ise derikte, toplantıda sınanır* (Ögel, 2016, s. 99,126). Ayrıca Kırgız Türklerinde de *iyi danışma başarının yarısıdır, eğri oturalım düz kengeşelim (danışalım); danışma yoluyla kesilen parmak acımaz gibi*

⁴ Bu devletler; "Asya büyük Hun İmparatorluğu, Avrupa Hun İmparatorluğu, Orta Doğu Hun İmparatorluğu, Tabgaç Devleti, I. Gök-Türk Hakanlığı, Doğu Gök-Türk Hakanlığı, Batı Gök-Türk Hakanlığı, II. Gök-Türk Hakanlığı, Uygur Hakanlığı, Kan-Çou Uygur Devleti, Doğu Türkistan Uygur Devleti, Kırgızlar, Türkişler, Karluklar, Oğuzlar, Sabar Devleti, Avar Hakanlığı, Hazar Hakanlığı, Peçenekler (Uz'lar, Kumanlar), Büyük Bulgarya, Tuna Bulgar Devleti, İtil Bulgar Devleti, Ogurlar (Bulgarlar)" şeklinde sıralanabilmektedir (Saray, 1999, s. 4).

atasözleri yer almaktadır (Ögel, 2002, s. 882). Bunlar ilk Türk toplumlarının danışma usulü hakkındaki düşüncelerini yansıtmaktadır.

İlk Türk devletlerinin danışmaya verdiği önemi akla ve bilgiye biçilen değerden de çıkarsamak mümkündür. Çünkü danışma aynı zamanda akıl ve bilgi talebidir. Türk devletlerinde akıl ve bilgi değerli görülmüştür. En başta hükümdarın akıl ve bilgi sahibi olması istenmiştir. Yolluğ Tigin tarafından oluşturulan ve bilinen ilk Türk yazılı eseri olan *Orhon Yazıtlarında*; Bumin Hakan ile İştemi Hakan'ın akıllı ve cesur olmaları; topraklarını genişletmelerinin ve emrindeki kumandanların, beylerin ve halkın barış içerisinde yaşayabilmesinin altında yatan etkilerden biri olarak gösterilmiştir. Yine burada Çin entrikalarına boyun eğilmesinde akılsızlığın ve bilgisizliğin etkisi üzerinde durulmuştur (Tekin, 2008, s. 25). Dolayısıyla söylenebilir ki başarı ve başarısızlığın temelleri akıl ve bilgide aranmıştır. Bu doğrultuda akıl ve bilginin eksikliğini giderecek bir yöntem olan danışma usulünün de ön plana çıktığı anlaşılmaktadır. Nitekim gerek bu doğrultuda oluşturulan kurullardan gerekse istihdam edilen görevlilerden danışma mercii olarak faydalanılmıştır.

Toplumda ve idarî işlerde önemsenen danışma usulünün kullanıldığı mercileri belirtmeden önce yönetimin genel esaslarına da değinmek gerekmektedir. Türk devletlerinde en üst karar alıcı mutlak yetkilerle donatılan hükümdardır. Onun yetkilerini kısıtlayan aristokrat bir kesimden bahsedilebilse de hükümdar baş idareci konumundadır (Mumcu, 1963, s. 23). *Han, Şanyü, Kağan, Hakan* veya *İdikut* gibi unvanlar alan hükümdarlara (Kafesoğlu, 1998, s. 249) halk itaat etmekle mükelleftir. Bunun karşılığında hükümdarın da halkına karşı sorumlulukları vardır: Devleti düzenlemek, varlığını korumak ve sürdürmek, halkın refahını sağlamak, halkı kondurup iskan etmek, boyları bir arada tutmak, ordusunun başında olup düşmanlara karşı halkını korumak ve devletin sınırlarını genişletmek gibi (Seyitdanlıoğlu, 2009, s. 5; Taşağıl, 2002, s. 48, 50) vazifelerinden bahsetmek mümkündür. Hükümdarı tahta çıkaranın Tanrı olduğuna inanılmıştır. Tanrı tarafından kut (siyasî iktidar) ve ülüğ (kısmet) ile donatılan hükümdarın tahta çıkabildiği düşünülmüştür (Kafesoğlu, 1998, s. 249). Ayrıca Tanrının bahsettiği kutun devam edebilmesi için hükümdarın sorumluluklarını yerine getirmesi ve töreye uygun yönetim sergilenmesi gerektiği kabul edilmiştir (Kafesoğlu, 1998, s. 266).

Hükümdar bu ilkeler doğrultusunda görevlerini yürütürken keyfi davranmaması gerekmektedir. Danışmadan, istişare etmeden veya görüşme neticesinde varılan karara riayet etmeyerek hakimiyet hakkını keyfi olarak kullanan hükümdara zaman zaman müdahale edilebilmiştir. Mesela toplantıda Müslüman olursan bize hükümdarlık edemezsin dedikleri Küçük Yınal'ın dinlemeyip Müslüman olması fakat tepkilerden sonra şamanlığa dönmek zorunda kalması ve Göktürk Hakanı Ta-po'nun devlet meclisine danışmadan tahtın varisi olarak Talo-pien'i belirlemesinin töreye aykırı olduğu gerekçesiyle reddedilmesi örnek olarak verilebilir (Niyazi, 2017, s. 61). Bu doğrultuda yönetsel istişarenin gerçekleştirilebileceği merciler teşkil edilmiş ve *toy*, *kurultay*, *kengeş* gibi kavramlarla ifade edilmiştir (Taşağıl, 2002, s. 47, 48). Bunlar Türk idare teşkilatında devlet işlerinin yürütülmesi bakımından önemli kararların alındığı ve hükümdarın danışıp fikir sorabildiği kurullara verilen isimdir. Ayrıca idare içerisinde bireysel olarak faaliyet yürüten danışmanlar da görülmektedir.

Kurultay (toy) Türk yönetim tarihinde karar alma sürecinde büyük çapta istişarelerin yapıldığı mercilere ilk örneklerdendir. İlk Türk devletlerinde Mete'nin zamanından beri kullanılmıştır (Niyazi, 2017, s. 88). *Kurultay* sözcüğü etimolojik olarak toplanmak, bir araya gelmek anlamındaki "kurul", köküne "tai" ekinin getirilmesiyle oluşmuş Moğolca bir kelimedir (Ögel, 2002, s. 874). Türkler *kurultay*la aynı manaya gelebilecek farklı kavramlar da kullanmışlardır. Karşılıklı danışma ve önleyici tedbir alma anlamında *kengeş*, toplanma manasında kullanılabilen *derim*, *dernek*, *derilme* ve toplantı yerini karşılayabilecek *kuvrag* bunlara örnektir (Ögel, 2016, s. 97, 123-128). *Toy* da yine *kurultay* yerine kullanılabilen yöneticilerin yılın belli zamanlarda yaptıkları toplantıları ifade eden bir kavramdır. Bunlar hükümdarın konuşmasına müteakip kurbanların kesildiği ve devlet-millet meselelerinin uzun uzadıya istişare edildiği, sonrasında ise yemeklerin yenildiği toplantılardır (Kafesoğlu, 1998, s. 262,263). *Toy* aynı zamanda bayram, ziyafet ve eğlence manasında kullanılmıştır. VIII. yüzyıl itibariyle kurultay, *toy* yerine kullanılmaya başlayınca *toy* kavramı daha çok yemekli eğlenceler anlamını almıştır (Seyitdanlıoğlu, 2009, s. 2).

Bu kurultay veya *toy* olarak adlandırılan toplantılara hükümdar başkanlık etmiştir. Hükümet üyeleri, asker-sivil başbuğlar, diğer yüksek makam sahipleri, Hun

boyları *toygun* (toya katılan) olup toplantıya katılmakla mükellef kılınmıştır⁵ (Kafesoğlu, 1998, s. 259). Ayrıca buralarda göçebe feodal güçlerin temsilcileri de yer almıştır. Bu toplantılarda Türk kavimleri bir araya gelerek hakan seçimlerini gerçekleştirmiş veya devlet meselelerini istişare etmiştir (Ögel, 2016, s. 88, 89, 100, vd.). Bu büyük toplantıların dışında her yerel liderin kendi bölgesinde de kurultay kurduğu bilinmektedir (Mumcu, 2017, s. xxix)

Kurultayların yılın belli zamanlarında oluşturulduğu bilinmektedir. Örneğin Asya Hun Devleti'nin hükümdarları yılbaşı, ilkbahar ve güz mevsimlerine denk gelen belli aylarda olmak üzere yılda üç defa kurultay toplantılarını gerçekleştirmiştir (Seyitdanlıoğlu, 2009, s. 3). Bunların senenin ilk ayında, ilkbaharda (beşinci ayda) ve sonbaharda yapıldığı tespit edilmektedir. Birinci ayda hükümdar sarayında oluşturulan kurultay kabile reislerinin katıldığı az sayıda üyeden müteşekkil olarak kurulmuştur. İlkbaharda veya senenin beşinci ayında gök ve yer için ibadet etmek üzere veya sonbaharda sayım yapmak amacıyla nispeten daha kalabalık toplanılmıştır. Festival olarak düzenlenen bu toplantılardan istifade edilerek devlet işleri de görüşülmüştür (İzgi, 2011, s. 30-31). Ayrıca millet hayatını etkileyen önemli meseleler zuhur ettiğinde zamana bakılmaksızın kurultay toplanabilmiştir (Niyazi, 2017, s. 90).

Kurultaylar ele aldıkları konular itibariyle de sınıflandırmaya tabii tutulmuştur. Ögel konuları bakımından çeşitlenen altı adet kurultaydan bahsetmektedir: Savaş öncesinde taktik belirlenmesi için veya savaş sırasında oluşacak değişikliklerin tespiti için komutanların bir araya gelerek istişare ettikleri *savaş kurultayları*, göçlerden önce kargaşaya mahal vermemek için yapılan *göç kurultayları*, barış kararı alınması esnasında yapılan *barış kurultayları*, bağlı olunan hakana karşı isyana kalkışılması için ve başka bir devlete bağlanılmasına karar vermek amacıyla beylerin halkı ile yaptığı kurultaylar, elçilerin kabulü esnasında yapılan kurultaylar ve mahkeme ile yargı amacıyla yapılan kurultaylar tespit edilmiştir (Ögel, 2016, s. 106-109). Dolayısıyla yönetsel istişarenin çok çeşitli sahalarda yapıldığı anlaşılmaktadır

Diğer Türk devlerinde de bu tarz toplantılar yapılmıştır. Göktürkler de toy denilen festivallerden faydalanmıştır. Uygurlar kimi değişiklikler olsa da kendinden

⁵ Eğer boy beyleri bu toplantılara iştirak etmezlerse isyan içerisinde oldukları anlaşılırdı. Örneğin Hun hükümdarı O'yen-tee'nin tahta çıkışı sırasında kimi prens-veliahtlar bu toplantıya gelmeyerek tepkilerini göstermişlerdir (Kafesoğlu, 1998, s. 259, 260)

evvel kurulmuş Türk topluluklarının uygulamalarını devam ettirmeye çalışmıştır (İzgi, 2011, s. 32, 33). Oğuz Türklerinde de eğlence, ziyafet ve aynı zamanda devlet işlerinin görüşüldüğü bu tür *kurultaylar* yer almıştır (Seyitdanlıoğlu, 2009, s. 4). Tab-gaç devletinde *nazırlar meclisi*, Hazar Hakanlığında *ihhtiyar meclisi* ve Peçeneklerde istişare toplantılarının yapıldığı kurullar tespit edilmiştir (Niyazi, 2017, s. 61, 89). Tuna Bulgar devletinde bir *millet meclisi* bulunduğu anlaşılmaktadır. Yine, Gürcü kraliçesi Tamara'nın ilk hükümdarlık yılında (1184) Ku-man Kıpçak topluluğunda *devlet istişare meclisi* meydana getirildiği görülmektedir (Kafesoğlu, 1998, s. 261). Bunlar Türk topluluklarının yönetsel istişareleri gerçekleştirdikleri önemli merciler olarak belirmiştir.

İlk Türk devletlerinde rastlanan toplantıların hepsi geniş katılımı olarak ülke genelinden temsilcilerin yer aldığı merciler değildir. Ülke çapında gerçekleşen toylara hatun, aygucu veya üge denilen hükümetin başkanı konumundaki kişilerin yanında prensler ve buyruklar ile beylerin de katılıyor olması (Seyitdanlıoğlu, 2009, s. 6) kurultayları geniş bir kurul haline getirmiştir. Ancak anlık ihtiyaç halinde hükümet işlerini görüşecek küçük istişare toplantılarına da gereksinim duyulmuştur (Saray, 1999, s. 15; Taşağıl, 2002, s. 47). Dolayısıyla kurultaydan daha küçük çapta olan *hükümet toplantıları* da teşkil edilmiştir. Bunlar karar alıcıların danışabileceği merciler olmuştur. Örneğin Asya Hun, Peçenek, Kuman-Kıpçak ve Bulgar meclislerinin birer devlet meclisi ve toy hükmünde olmasına rağmen Avrupa Hun, Tabgaç ve Hazarlardaki kurulların daha ziyade hükümet işleriyle yetkili kimselerden (nazırların) müteşekkil toplantılar olduğu düşünülmektedir (Kafesoğlu, 1998, s. 261). Bakanlardan ve diğer devlet adamlarından oluşan bu hükümet toplantıları hükümdarın danışabileceği merciler olmuştur. Bunlar gerektiğinde istişarî kararlar almışlardır. Nitekim Gök-Türk ve Uygur hakanlıklarında dokuz bakandan oluşan hükümet toplantıları yapıldığı Çin kaynaklarından aktarılmaktadır (Kafesoğlu, 1998, s. 265).

Hükümdarların bu mercilere ek olarak istihdam ettikleri görevlilere de her an fikir danışabildikleri bilinmektedir. Kağanın yanında buyruk denilen devlet adamları yer almıştır. Bilgili ve akıllı olmasına özen gösterilen bu görevlilere, hükümdar fikir danışabilmiştir (Gültepe, 2002, s. 896). Bu bakımdan hükümdarın veziri konumundaki *aygucıya* değinmek gerekmektedir. Söylemek manasındaki “ayılmak”tan gelen aygucu kavramının vezir için kullanılmış olması, onun devlet işlerinde hükümdarın müşaviri de

olduğunu göstermektedir. Nitekim, Göktürk veziri Ton Yukuk kendisinin İl Teriş Kağan için hem ayguculuk (müşavirlik) hem de yagıçılık yani ordu komutanlığı görevini yaptığını belirtmiştir (Genç, 1981, s. 247). Başka bir örnek olarak Göktürk hükümdarı Bilge Kağan'ın fikirleriyle zamanını aşmış ve *Göktürk Yazıtları* aracılığıyla yönettiği topluma ve gelecek nesillere olası tehlikeler hakkında uyarılarda bulunabilmiş bir lider olmasına rağmen devrin bilgelerinden Ton Yukuk'u danışman olarak ataması da dikkat çekmektedir (Koca, 2002, s. 826). Bu durumdan, hükümdarın kendi bildikleriyle yetinmeyip başka bir bilenden faydalandığı anlaşılmaktadır.

Görüldüğü üzere yönetsel istişare ilk Türk devletlerinde, dar şekilde nazırların toplandığı veya geniş çapta ülke genelinden katılımların yapıldığı müesseselerde veya yönetimde yer alan uzman kimseler aracılığıyla gerçekleştirilmiştir.

1.2.3. İslamiyet'in Kabulü Sonrası İlk Türk Devletleri

Türkler tedricen kabul ettiği Müslümanlaşma sırasında İslam devletleri ile karşılıklı etkileşim içerisine girmiştir. Yönetsel danışma usulü bu etkileşimler neticesinde değişiklikler geçirmiştir. Devlet işlerinde farklı fikirlerden faydalanma usulü Türklerin Orta Asya'dan beri kullandıkları bir yöntem olsa da İslamiyet ile yeni bir hüviyete bürünmüştür. Nitekim yeni dönemde istişare ile hareket etmeye verilen değerın kaynağı dinle bağdaştırılmış ve İslami bir gereklilik olarak addedilmiştir. Ayrıca devletin her köşesinden gelenlerin oluşturduğu kurultayların yerini merkezdeki belli kimselerden müteşekkil divânlar almıştır. Bu bakımdan literatürde toyların temsili niteliğinden dolayı daha demokratik bir kimliğe sahip olduğu belirtilmektedir. Divân ve meşveret ise artık bu temsili nitelikleri taşımayıp (Seyitdanlıoğlu, 2009, s. 9, 10), sultanın egemenliği altında geçen toplantılar hüviyetinde olmuştur.

Yukarıda belirtilen kimi değişikliklerle birlikte İslamiyet'in kabulü sonrası Türk idare teşkilatında yönetsel danışma usulüne önem verilmeye devam edilmiştir. Bu dönem hakkında bilgiler barındıran ve Yusuf Has Hacıp tarafından yazılan ilk Türk-İslam eseri *Kutadgu Bilig* ile Melikşah'ın veziri Nizâmü'l-Mülk'ün ünlü eseri ve ortaçağ Ortadoğu devletlerinin önemli başvuru kaynağı olan *Siyasetnameden* (Ortaylı, 2016, s. 98) İslamiyet'in kabulü sonrası meydana gelen ilk Türk devletlerinin yönetsel istişareye verdikleri önem anlaşılabilir. Birçok yerde istişare ile iş görmeyi ve devlet

işlerinde tecrübeli olanlardan faydalanmayı önermişler ve yönetsel istişareyi dinî bir gereklilik olarak göstermişlerdir.

Nizâm'ül-Mülk; İslam anlayışında Hz. Peygamber'den (s.a.v) daha üstün ve bilgili bir kişinin dünyaya gelmemesi inancına rağmen O'nun bile Kur'an tarafından istişare ile emrolunmasını dayanak göstererek, hükümdarların da bunu bir dini gereklilik olarak görmesi gerektiğini belirtmektedir (Nizâmü'l-Mülk, 2009, s. 127, 128). Ona göre hükümdarın bunu uygulaması zorunlu bir durumdur. Aksi bir tutum sergilemesi ve istibdat ile hareket etmesi fikir zayıflığına delâlet etmektedir. Ayrıca, kitabında ayırdığı kısım ile *meşveret* işini, hükümdarlar için ilahî bir emir gibi değerlendirmiştir (Köymen, 1968, s. 5, 48-50, 55).

Nizâmü'l-Mülk'e göre *bir kişinin tedbiri bir kişinin kuvvetine, iki kişinin tedbiri iki kişinin kuvvetine* bedeldir. Bir hükümdar ne kadar bilgili ve akıllı olursa olsun, karar alırken yetkin danışmanlarından fikir sormalıdır (Nizâmü'l-Mülk, 2009, s. 127, 128). O, devlet işleri için âlimler ve cihan görmüş ihtiyarlarla istişare ettikten sonra nihaî kararı vermelidir. Çünkü alimlerin ve tecrübeli kimselerin kuvvetli hafızası vardır ve hâdiseleri çabuk görürler; başka biri ise daha geç kavrayabilir (Nizâmü'l-Mülk, 2009, s. 128). Ayrıca Nizâmü'l-Mülk'e göre devlet idaresine dair meselelerin, daha salahiyyetli olmalarından ötürü vezirlerle; alimlerle ve devletin ileri gelenleriyle istişare edilmesi evlâdır (Nizâmü'l-Mülk, 2009, s. 123-125). Onlar alanlarıyla ilgili konularda bilgili, deneyimli ve uzman kişiler olduklarından ve ülke geneline yayılmış naipleriyle vuku bulan olaylara hâkim bulduklarından talep halinde gerekli bilgileri hükümdara iletebilirler (Nizâmü'l-Mülk, 2009, s. 83). Nizâmü'l-Mülk eserinde memleket meselelerinde acele etmemek gerektiğini de belirtmektedir. Mevzubahis konunun doğrusuyla ve yalanıyla araştırılmasını, bahsedilen kişilere danışılmasını, sonrasında ise hareket edilmesini önermektedir (Nizâmü'l-Mülk, 2009, s. 195).

Orta-Asya Türk kültürünün ve İslami değerlerin yansıtıldığı Kutadgu Bilig'de de istişarenin yönetim içerisindeki yerini görmek mümkündür. Eserde devlet yönetiminde doğruluk, kanaat, akıbet, talih, kut ve ikbalin yanında önemli bir esas olarak akıl ileri sürülmüştür. Nitekim kitabın altıncı bölümünde insanoğlunun değerinin akıl ve bilgiden geldiği, bilgisiz olanın karanlıkta olduğu belirtilmektedir. İnsanın bilgeden nasibini almasını öğütler. Aynı zamanda akıl ve bilginin kişiye danışman olması gerektiğini ifade eder (Yusuf Has Hacip, 2016, b. 178, b.5209 vd.). O'na göre akıl ve bilgiye devlet

yönetenlerin mutlaka sahip olması gerekir. Aynı zamanda hükümdarın yanında bulundurması gereken kişiler de akıllı, bilgili, mert olmalıdır. Hükümdarın bu kimselere danışması devletin yararınadır. O'na göre devlet işi bilgiyle yürütülmeli ve bilgi edinip akılla kavranmalıdır (Yusuf Has Hacip, 2016, b. 1990, b.2604, b. 2706 vd.).

Eserde hükümdarın gerekli ile gereksizi yanındaki bilgilerden sorarak öğrenmesi tavsiye edilir. Bu akıllı kişinin yapacağı bir eylemdir. Çünkü, yazara göre *aklın kıymetini akıllı bilir, bilgenin sattığını bilge alır ve bilgili sözünü tutanın karşılaşacağı hep iyiliktir* (Yusuf Has Hacip, 2016, b. 328, b. 470, b. 5213). Ayrıca hükümdara danışmanlık yapan “er-ögi”leri Yusuf Has Hacip çok önemli görmüş ve devlet idaresinde ricalin ulaşabileceği en üst nokta olarak göstermiştir (Genç, 1981, s. 248, 249, 339).

Kitap geneli itibariyle değerlendirildiğinde adaleti simgeleyen hükümdarın (Kün-Toğdı); veziri (Ay-Toldı) timsaliyle talihe, mutluluğa; vezirin oğlu (Ögdülmüş) nezdinde akla; vezirin akrabası (Odgurmuş) temsiliyle de kanaate danıştığı ve bu kimselerle devlet işleri için istişare ettiği görülür. Bahsedilen karakterler birbirlerine türlü işlerde danışarak ve tavsiyelerde bulunarak adeta devlet yönetiminde bir usul göstermiştir (Yusuf Has Hacip, 2016, b. 4939, b.5094 vd.). Vezirin de Ay-Toldı (Dolunay) ile simgelenmesi manidardır ki karanlıkta aydınlatan aydır. Bu durumu, vezirin danışman rolünü ön plana çıkardığı şeklinde yorumlamak mümkündür. Nitekim Yusuf Has Hacip'e göre vezir hükümdara yol göstermede temel bir rol üstlenir, ona yol göstermekle doğruyu öğütlemekle mükelleftir (Yusuf Has Hacip, 2016, b. 5336, b. 5337).

İstişareye verilen önemin görülebildiği bu eserleri başucu kaynağı olarak kullanan Türk-İslam devletlerinde en üst yetkili makam hükümdardır. Onun ağzından çıkan sözler kanun hükmünde olmuştur. O yönetsel danışma usulünden sıklıkla faydalanarak devlet işlerini yürütmüştür. Teşkilat içerisinde danışmanların yanı sıra meşveret meclisleri ile divânlar önemli bir yer edinmiştir. Doğu'da teşkilatlanmış Türk-İslam devletlerinden Gazneliler, Samanoğulları, Selçuklular ve Anadolu'da kurulan beylikler devlet yönetiminde bu mercilerden faydalanmıştır (Mumcu, 2017, s. xxvi-xxix). Yönetsel istişareyi vezir başkanlığında toplanan bir büyük divân ve ayrıca şehzade ile beylerin emirleri altında oluşturulmuş daha küçük divânlar aracılığıyla gerçekleştirmişlerdir (Turan, 2002, s. 165).

Merkezdeki divânlar türlü işler için görevlendirilmiştir. Posta teşkilatı, malî işler, vergilerin ve toprak dağıtımının kaydı, adaletin sağlanması gibi sahalarda divânlar kurulduğu bilinmektedir. Örneğin bu görevleri Büyük Selçuklular'da; başında vezirin bulunduğu *divân-ı vezaret* ile ona bağlı olarak oluşturulan şu kurullar üstlenmiştir: Tuğrai başkanlığında toplanan ve dış işleriyle mükellef *divân-ı tuğra*, müstevfi başkanlığında kurulan ve toprak kayıtlarını tutup, vergilerin dağıtımını ve malî işlerle mesul *divân-ı istifâ*, arız başkanlığında oluşturulan ve milli savunma işlerine bakan *divân-ı arz'ül-ceyş* ve müşrif başkanlığında düzenlenmiş ve umumî teftişle görevli *divân-ı işraf* (Kafesoğlu, 1972, s. 144-146).

Diğer bir örnek olarak Gazneliler gösterilebilir. Gazneliler'de gerek eyaletlerde gerekse merkezde devlet işlerinin kaydının tutulduğu ve görev alanı ile ilgili istişarelerin yapıldığı divânlar yer almıştır (Nuhoğlu, 2002, s. 287, 294 vd.). Memlûklüler'de de divânlar görülmektedir. Devlet işleri buralarda yürütülmüştür (Keleş, 2002, s. 312-314). Bu kurullar devlet işlerinde uzmanlaşmayı temin etmiş merciiler olmanın yanı sıra kararların istişare edildikten sonra alınmasını sağlayan ve hükümdarın her an uzman kimselerden fikir sorabildiği yerlerdir.

Divânlardan ayrı olarak önemli hususlarda meşveret ile hareket etmek de önemsenen bir esas olmuştur. Merkez teşkilatında yer alan rical kendi sahasına giren konularda lüzum gördükleri zaman tek tek veya küçük gruplar halinde hükümdarın huzuruna çıkmış, uzmanlık alanları hakkında hükümdara bilgi vermiş ve meselelerin çözümüne ilişkin fikirler sunmuştur. Hükümdar aynı zamanda teşkilat içerisinde olmayan tecrübeli kimselerle, alimlerle ve ihtiyarlarla da istişarelerde bulunmuştur (Köymen, 1968, s. 47). Örneğin, Büyük Selçukluların hükümdarı Sancar Han'ın, din adamlarının ve zabitlerinin kendisine nasihatte bulunmasını istediği ve yaptıkları tenkidi anlayışla karşıladığı bilinmektedir (Gelibolulu, 2015, s. 62). Yine Karahanlı hükümdarlarının resmi ve hususi amaçlarla meclisler oluşturduğu, buralarda bazı mühim meseleleri istişare ettiği saptanmaktadır. Bu toplu kabul ve görüşmelere taşrada bulunan yöneticiler ve diğer ilgililer de çağrılabilmiştir. Hükümdar, devlet meselelerini bu kişilerle istişare ettikten sonra neticelendirmiştir (Genç, 1981, s. 164,338).

Osmanlı öncesinde kurulan Türk-İslam devletleri arasında en gelişmiş olarak görülen Türkiye Selçuklularına, halefi Osmanlı'ya bir çok özelliği miras bıraktığından (Ortaylı, 2016, s. 101) dolayı ayrı bir parantez açmak gerekmektedir. Anadolu Selçuklu

Devletinde merkez ve eyalet örgütlenmeleri büyük çoğunlukla İnan Selçuklularına benzer olmuştur. Yönetimin başı diğler Türk devletlerinde olduğu gibi hükümdardır. Saltanat hanedanının müşterek malıdır. Ailedeki şehzâdelerin tahta geçme şansları eşittir. Bu yüzden küçük yaştan itibaren tahta yönelik yetiştirildikleri bilinmektedir. Örneğın bir atabeyinin nezaretinde devlet işlerinin öğrenilmesi amacıyla eyaletlere Melik olarak gönderilmişlerdir. Atabeylerinin şehzâdeler büyüdükten sonra da onların veziri, kumandanı veya müsteşarı olarak görevlendirildiğı görülmektedir (Turan, 1969, s. 239).

Atabeyler şehzadelerin, taşrada idareci olarak tecrübe kazanmaları sırasında, onların müşaviri konumunda yanlarında bulunan kişidir. Şehzadelere, diğler devlet erkânına ve saltanat naiplerine bütün işlerde atabeyleri ile meşveret ettikten sonra hareket etmeleri gerektiğı, fermanlarla buyrulmuştur (Taneri, 1997, s. 21-22). Böylece hükümdarlığa hazırlanan şehzâdelere devlet işlerinde danışarak iş görme yetisi Melik zamanlarından uygulanarak öğretilmiştir. Nitekim hükümdar olduktan sonra da işleri yönetsel danışma usulü ile yürütmesi beklenmiştir.

Bilgiden ve tecrübeden faydalanmayı usul bilmiş Türkiye Selçuklu Devletinde (Niyazi, 2017, s. 94) bu amaçla meşveret meclisleri ve divânlar oluşturulmuştur. Meseleler büyük divân denilen ve vezirin başkanlığında *Nâib-i Saltanat*, *Beylerbeyi*, *Tuğrai*, *Atabey*, *Pervane*, *Âriz*, *Müstevfi*, *Müşrif-i Memâlik*'ten müteşekkil *Divân-ı Saltanat*'ta görüşüldükten sonra karara bağlanmıştır (Taneri, 1997, s. 18). Sultanların *Divân-ı Saltanat*ça alınmış kararları çoğunlukla direk onayladığı veya çok nadiren değişiklik yaptığı bilinmektedir. Bir nevi divânın aldığı kararları uygulayıcı konumunda hareket etmiştir (Saray, 1999, s. 17).

Anadolu Selçuklu Devletinde divân, bilhassa üç vazifeyle görevlendirilmiştir: Birincisi hükümdarın müşaviri olarak türlü görüşler sunmak ve diğler devlet elçileriyle olan formalîte işleri hazırlamaktır. İkincisi, devletin malî işlerini tanzim etmektir. Üçüncü ise askeri ve idari manada vilayetlerdeki işler hakkında kararlar almaktır (Akdağ, 2010, s. 193-194). Divân bu görevlerini belli bir usul ve esas içerisinde gerçekleştirmiştir. Vezirin divâna gelmesi ve kendisi için ayrılan sofanın üzerine oturması ile başlayan toplantıda, vezirden uzakta konumlarını alan diğler üyelerle istişareler gerçekleştirildiğı ve en son yemek yenilip divânın sonlandırıldığı bilinmektedir (Turan, 2002, s. 157). Merkezdeki büyük divânın yanında malîye işlerine bakan *divân-ı istîyfâ*, arazi tahrir ve ikta defterini tutan *divân-ı pervane*, ordunun

işleriyle ilgilenen *divân-ı âriz*, hükümdar adına yazışma işlerine bakan *divân-ı tuğraî* ve devletin malî ve askerî işlerini denetleyen *divân-ı israf* olmak üzere her biri bakanlık gibi olan kurul-organlar da (Ortaylı, 2016, s. 102-103) yönetsel danışma usulünün gerçekleştirildiği daireler olmuştur.

Görülmektedir ki yönetsel danışma usulü Türk devletlerinde farklı esaslarla olsa da İslamiyet'in kabulü sonrasında kullanılmaya devam etmiştir. Bu doğrultuda merkez teşkilatı içerisinde merciiler meydana getirilerek istişareler gerçekleştirilmiştir. Yönetim teşkilatlanması bakımından birbirine örnek olduğu anlaşılan bu devletlerden Osmanlı'nın selefi olarak nitelenebilen Türkiye Selçukluları da yönetsel danışma usulünü önemseyerek kullanmıştır. Bu usul bir gelenek olarak Osmanlı'da da sürdürülmüştür.

2. BÖLÜM: OSMANLI MERKEZ TEŞKİLATINDA DANIŞMA KURULLARI

2.1. Merkez Teşkilatı ve Danışmaya Verilen Önem

Osmanlılar 13. yüzyıl itibariyle Anadolu Selçuklu Devletinin batısında ve Bizans'a komşu olacak şekilde Söğüt ve Domaniç çevresinde bir uç beyliği olarak kurulmuştur (Hammer, 1990, s. 3-4). Sultan Alâeddin tarafından bu bölgenin iktası⁶ ile görevlendirilmişken kısa zaman sonra beylik ve imparatorluk haline gelmiştir. İmparatorluğun bu hızlı gelişiminin altında yatan etmenlerden⁷ konumuz bakımından önemli olanı idare teşkilatının işlevselliğidir. Diğer bir ifadeyle Osmanlı, Batı Anadolu'da küçük bir beylik iken çok iyi işleyen ve birbirine sıkı sıkıya örülmüş idarî ve askerî teşkilatının da etkisiyle büyüyerek Avrupa, Asya ve Afrika'ya yayılabilmiştir (Karpat, 2014, s. 89). Fuat Köprülü de Osmanlı'nın kısa sürede imparatorluk haline gelmesinin altında yatan etmenlerden birini Selçuklulardan kalan içtimai teşekküllerin ve teşkilat geleneğinin devamının sağlanmasıyla kurulan idare sistemi olarak göstermiştir (Köprülü, 1991, s. 73,110). Ayrıca literatürde Fetret Dönemi'ndeki iktidar boşluğunun fazla bir kayıp olmadan atlatılması da idare sisteminin işlevsel kurulmasına bağlanabilmektedir (Gökbilgin, 1977, s. 31-32). Bu bakımdan Osmanlı'nın meydana geldiği yıllar itibariyle etkili ve işlevsel bir idare teşkilatına sahip olduğunu ileri sürmek mümkündür.

Osmanlı idare teşkilatı kurulduğu bölge itibariyle ve yeni fetihler neticesinde çeşitli medeniyetlerin izlerini barındıran bir sistemdir. Kurumsal ve bürokratik açıdan halefi olduğundan dolayı Selçuklunun ve Türk devletlerinin, dinen İslam'ı kabul ettiği için diğer İslam devletlerinin, kurulduğu coğrafyanın özelliklerine göre teşkilatlandığından ötürü Ortaçağ Akdeniz-Ortadoğu İmparatorluklarının ve ayrıca fetih politikaları sonucunda girilen etkileşimler nedeniyle farklı medeniyetlerin izlerini Osmanlı idari yapısında görmek mümkündür (Ortaylı, 2016, s. 17-20). Diğer bir ifadeyle Osmanlı idare teşkilatı daha önceki Türk-İslam devletlerinde ortaya konulan uygulamaların devamı olmakla birlikte farklı etmenlerin sentezidir (İpşirli, 2007, s.

⁶ Devlete ait bir gelirin belirlenen bir bedel karşılığında kiralanmasıdır (Parlak, 2011, s. 345)

⁷ Osmanlı'nın beylik ve imparatorluk haline gelmesinde hem kendisinden kaynaklanan hem de dönemin diğer devletlerinin içerisinde bulunduğu değişik şartlardan bahsedilmektedir. Bununla birlikte beylik ve imparatorluk haline gelmesinin sebeplerini ayrı ayrı ele almak gerekir (ayrıntılı bilgi için bkz. (İnalçık, 2017a, s. 3-42; Ortaylı, 2016, s. 114- 116; Köprülü, 1991, s. 105-110)).

502). Bununla birlikte hüküm sürülen yaklaşık 650 yıllık sürede yönetim teşkilatı statik kalmamış, dönemin şartlarına göre farklı usul ve esaslarla düzenlenmiştir.

En başında padişahın yer aldığı Osmanlı yönetim teşkilatında, bütün geleneksel devletlerde görülen ve idarî işleri müşavere ederek kararların alınmasında yardım eden istişare organları (Ortaylı, 2016, s. 209-210) oluşturulmuştur. Nitekim klasik dönem Osmanlı idaresinde merkezde *Dîvân-ı Hümayûn*, meşveret meclisleri ve diğer divânlar faaliyet yürütmüştür. II. Mahmut *Dîvân-ı Hümayûn*'u lağvettiğinde ise her üyeye tekabül eden işler ayrı meclislerde görüşülmeye devam etmiştir (Ortaylı, 2016, s. 211). Tanzimat'ın hemen öncesinde başlayıp sonrasında devam eden bu süreçte batıdan alınan müesseselerden ilhamla danışma kurulları çeşitlendirilmiştir. Devlet işlerinin kesin karara bağlanmadan önce birçok kurulda istişare edilmesi için mekanizmalar kurulmuştur. Böylece devlet yönetiminde padişahın karar alma sürecine katkı veren gelenek, Batı tarzı kurumlarda müesseseleştirilerek yeni kurullar oluşturulmuştur. Ancak kurulların yasamaya, yargıya veya danışmaya dair görevlerinin bulunması zamanla yetki karmaşasına yol açmıştır. Nitekim Kanun-i Esasi'nin ilanı ile bunlar düzenlenmeye çalışılarak yasama işlevi için temsili niteliği de bulunan parlamento meydana getirilmiştir (Berkes, 2017, s. 216). Kurulların danışma fonksiyonları ise sürdürülmüştür. Bu bakımdan merkezde kamu hizmetlerinin görüşüldüğü ve danışıldığı mekanizmalar için Tanzimat ve Kanun-i Esasi önemli bir dönüm noktası olmuştur. Dolayısıyla Osmanlı idaresindeki danışma kurullarını Tanzimat öncesi yani Klasik Dönem, Tanzimat Dönemi ve Anayasalı Dönem olarak üç ayrı başlıkta ele almak gerekmektedir.

Görülmektedir ki Osmanlı idare teşkilatında kararlar alınmadan önce istişareler gerçekleştirilmesi için oluşturulan merciler zamanla çeşitlenmişse de genel olarak yönetsel danışma usulü sürdürülmüştür. Bu devamlılığın ve istişare organlarının çeşitlendirilmesinin altında yatan etmenleri dönemin şartları içerisinde çeşitlendirmek mümkündür. Nitekim bunlar ve imparatorluğun hüküm sürdüğü yıllar boyunca merkez teşkilatında yönetsel danışma usulü için oluşturulan kurullar bu bölümün irdelenebilir konusudur. Ancak öncelikle Osmanlı'nın toplum yapısı ve merkez idare teşkilatı hakkında kısaca bilgi verilecektir.

2.1.1. Osmanlı Toplumunu ve Merkez Teşkilatı

Osmanlı idare teşkilatının kurulduğu toplum düzeni temelde yöneten ve yönetilen ayrımı üzerine kuruludur. Padişah, padişahın kulu hükmündeki idareciler ve reaya imparatorluğu meydana getiren beşerî unsurdur (Findley, 2014, s. 6-7). Yönetici sınıfı Padişah ve “kul” statüsündeki ricalden meydana gelirken, yönetilen geniş halk kesimlerine reaya adı verilmiştir. Yönetilenlere tabi olan (tebaa) reaya; ticaretle, tarımla, dönemin şartlarında sanayi ile uğraşarak üretmekte ve vergiyi de bu kesim vermektedir (İnalçık, 2013, s. 45). Reaya, dini ve etnik bakımdan homojen bir yapıda değildir. Ayrıca bu kesim içerisinde şehirlerde veya köylerde yerleşik olarak yaşayanlardan yahut göçebe insanlardan bahsetmek mümkündür (Belge, 2008, s. 248, 249). Şehirler, daha çok Müslim ve gayrimüslimlerin birlikte görüldüğü alanlardır. Ancak iş yaşamı haricinde, değişik dine mensup olanların kentin ayrı bölgelerinde yaşadıkları görülmektedir (İnalçık, 2003, s. 156, 157). Köyler ise, farklı dinî kökenden olanların ayrı köyler meydana getirmesi sebebiyle, şehirlere göre daha homojen özellik gösterir (Belge, 2008, s. 250).

Klasik dönemi itibariyle Osmanlı idaresi, bütün geleneksel devlet modellerinde olduğu gibi (Ortaylı, 2016, s. 66, 469), halkı koruyup asayişini sağlayan ve bunun için de toplumdan vergi alan bir mekanizmadır (Ortaylı, 1994a, s. 284). Bu mekanizmayı işleten yöneticiler padişah ve diğer devlet ricalıdır. Yönetim hiyerarşisinin en üstünde mutlak yetkilerle donatılmış, devlet işlerine ait kararlarda son söz sahibi ve egemenliğin temsilcisi padişah yer almaktadır (İnalçık, 2017c, s. 43, 57). O halkın arasında çıkabilecek kargaşaları önleyerek nizâm ile adaleti temin etmek ve böylece sistemin işleyişini sürdürmekten sorumludur (İnalçık, 2011, s. 49-50). Bu sorumlulukları yerine getirmek için de geniş yetkilere sahiptir. Klasik Dönemde tüm egemenlik hakları padişahın şahsında toplanmıştır. Padişahın herhangi konuda son söz sahibi olarak aldığı kararlar kanun hükmünde yürürlüğe girmiştir (Akçura, 1988, s. 4).

Padişah sorumlu ve yetkili olduğu yasama, yürütme ve yargı erklerini merkezdeki yardımcılarını eliyle kullanmıştır (Nalbant, 2012, s. 121). Nitekim bu anlayış XVI. yüzyıl alimlerinden Gelibolulu Mustafa Ali'nin eserinde görülebilmektedir. Burada padişahların sahip olduğu yetkilerini, halkın durumunu incelemek ve onlardan gelen talepleri değerlendirmek için vezirleri ile vekillerine havale etmesi gerektiği belirtilmektedir (Gelibolulu, 2015, s. 57).

Osmanlı'da yöneticiler başlarda, Selçuklunun dağılmasıyla Anadolu'da egemenlik kurmuş Türkmen ailelerinin önde gelenlerinden, toprakların genişlemesiyle birlikte Bizans ve çevre İslam devletlerinin idarecilerinden ve devşirme usulüyle toplanıp yetiştirilen kesimden meydana gelmiştir (Shaw vd., 2000, s. 149-150). İleriki yıllarda ise Batı tarzı eğitim veren okullarda yetiştirilmiştir. İmparatorluktaki bu idareci grup üç sınıfta toplanabilmektedir: (1) Başlarında şeyhülislam bulunan ve dini konularda kararlar alan ulemâ, (2) veziriazamın liderlik ettiği devlet idaresinde çalışanlar ve (3) bu yöneticilerin de içerisinde çıktığı ordu mensupları (Karpas, 2014, s. 165). Bunlar yönettiği halkın halini iyileştirmekle, işlerini düzene koymakla ve dışarıdan gelebilecek tehlikelere karşı onları korumakla görevli sayılmışlardır (Defterdar Sarı Mehmet Paşa, 1992, s. 8).

Merkezdeki rical arasında en yetkili kişi veziriazamdır. Veziriazamlık, I. Murad döneminden itibaren fazlalaşan ve çeşitlenen iş yoğunluğuyla paralel olarak vezir sayısının artmasını müteakip içlerinden birinin daha üstün konuma getirilmesi ile oluşmuştur (Halaçoğlu, 2014, s. 13). Padişahın mührünü taşıyan ve ondan sonraki en yetkili kişi olan veziriazam, devlet siyasetini saptamakla görevlendirilmiştir. Fatih kanunnamesinde belirtildiği gibi *cümlemin ulusu, vüzerâ ve ümeranın başı, cümle umurun mutlak vekilidir* (Taneri, 1997, s. 66-67). Nitekim Kanuni veziriazamı İbrahim Paşa'yı görevlendirirken, onun ülkenin nizâmından sorumlu olduğunu, mühim meseleler hakkındaki emirlerinin padişah emri niteliğini taşıdığını ve devlet işlerinde hatırlatıcı, sorun çözücü ve hükümdarın mutlak vekili özelliklerini barındırdığını belirtmiştir (Çelebi, 2011, s. 148-149). Ayrıca burada değinilmelidir ki veziriazamların yetkileri, XVII. yüzyılda Köprülü Mehmet Paşa'nın bazı şartlar sunarak göreve gelmesini müteakip daha da artmıştır (İnalçık, 2003, s. 103). Tanzimat ve Meşrutiyet Dönemleri'nde ise yapılan reformlarla hükümetin başı olarak şekillenmiştir. Bu bakımdan veziriazamlar idare teşkilatının şekillenmesinde önemli bir yere sahip olmuştur.

Merkez teşkilatında hiyerarşik olarak veziriazamdan sonra gelen ve farklı görevlerle mükellef vezirler ile diğer yöneticiler de bulunmaktadır. Bunlar, askerî sınıfa ait davalar, veraset işleri ile bazı şerî ve hukukî işlere bakmakla mükellef kazasker; şerî konularda yetkili ve ulemânın başı konumundaki şeyhülislam; malîye haricindeki bürokrasinin (reisülküttab, defter emini ve bunlara bağlı katip daireleri) başı konumunda

olan ve fermanlar üzerine padişahın tuğrasını çekmekle görevli nişancı; padişahın malının vekili sayılan ve malî konularda yetkili defterdar; askerî üst yöneticiler olan yeniçeri ağaları ve bu görevlilerin kendi maiyetinde bulunan katipler, çavuşbaşılar, kethüdalar gibi vazifelilerdir (Ahışhalı, 1999, s. 29-32). Bunlar ilgili görev alanında yönetimden sorumlu ve padişahın o konuda faydalandığı kimselerdir.

Klasik Dönem Osmanlı idaresinde devlet işleri, yukarıda genel olarak verilen yönetici kadronun, merkezdeki en üst kurul olan *Dîvân-ı Hümayûn*'da toplanıp istişare etmeleri suretiyle yürütülmüştür. Bu bakımdan *Dîvân-ı Hümayûn* merkez teşkilatında yer alan ve devletin siyasetini belirleyip danışma ihtiyacını gideren önemli bir organ olmuştur (Başar, 2015, s. 9). Buna ilave olarak daha az ehemmiyetteki işlerin halli için de daha alt kademedeki devlet adamlarının riyasetinde divânlar da oluşturulmuştur. Ayrıca çeşitli nedenlerle idarî işleri sonuçlandırmak üzere meşveret meclisleri teşkil edilebilmiştir. Bunlar Osmanlı'nın Klasik Dönem merkez teşkilatındaki bilgi üretip danışma ihtiyacını gideren kurullardır ve bir sonraki başlıkta ayrıntılı olarak incelenmiştir.

1774 yılında tahta geçen I. Abdülhamid'in ordunun savaştaki başarısızlıklarını gidermek için yaptığı ıslahatlar (Uzunçarşılı, 1972, s. 473) ve III. Selim ile II. Mahmut'la artan reform girişimleri Tanzimat Dönemi'yle hızlanarak devam etmiş ve Osmanlı idare teşkilatı kimi değişiklikler geçirmiştir. Bu bakımdan Tanzimat reformları ve Meşrutiyet'in kabulü, Osmanlı idare teşkilatının değişimi bakımından önemli dönüm noktalarındandır. Bu dönemlerle birlikte devlet yönetiminin işlevsel olması için iyi bir padişahın ziyade sistemli oluşturulmuş müesseselerin daha önemli olduğuna inanılmış; Devlet'in merkezî örgütünde adliye, askeriye, maliye, içişleri, ulaştırma, sağlık, eğitim gibi konular uzmanlığa dayalı komisyonlarca yürütülmek üzere örgütlenmiştir (Artuç, 2008, s. 65). Nitekim bu yıllarda yasaların üstünlüğü prensibi ile kamusal alanın kanunlarla düzenlenmesi esası kabul edilmiştir (Tanör, 2017, s. 87-97). Bu yıllarda, Klasik Dönemde padişahın yetkilerini kullanırken faydalandığı mercilerin yerini yeni anlayışa göre oluşturulan kurullar almıştır.

Tanzimat Dönemi'nin getirdiği ortam, sonraki yıllarda yapılacak reformların fikrî temellerinin oluşmasını da sağlamıştır. Batı'da savunulan liberalizm, demokrasi, parlamento gibi düşüncelerin etkisinde yetişmiş Şinasi, Namık Kemal, Ziya Paşa ve Ali

Suavi gibi düşünürler⁸, kamuoyu oluşturarak meşruti idarenin kurulmasına çalışmışlardır (Tanör, t.y, s. 17). Bu düşünürlerce idarenin gerek duyduğu yeniliğin, hem geleneklere uygun hem de ihtiyaçlara cevap verecek bir parlamentonun teşkil edilmesi olduğu belirtilmiştir (Doğan, 2008, s. 135). Genç Osmanlılar olarak adlandırılan bu kesim Meşrutiyet'in ilanı konusunu tartışmak için meşveret meclisi toplanmasını sağlayacak kadar güçlenmiş (Kılıç, 1999, s. 355) ve nihayetinde merkez idare teşkilatında kimi yenilikler barındıran Meşrutiyeti ilan ettirebilmiştir. Böylece yasama görevini üstlenmek üzere temsili bir parlamento teşkil edilmiştir. Bununla birlikte yönetsel danışma ihtiyacının giderildiği mercilerin yöneticiler için yardımcı olma vazifeleri sürdürülmüştür.

Meşruti yönetimi getiren Kanun-ı Esasi ile Osmanlı; padişahlığın irsî olarak devam edeceğinden (md. 3) monarşik, vatanın bütünlüğü savunulduğundan ve hiçbir şekilde ayrılıkçı hareketlerin kabul edilmediğinden (md. 1) üniter, dinini İslam olarak kanunlaştırdığı için (md. 11) de teokratik nitelikte ve resmi dili Türkçe olan bir devlet şeklinde öngörülmüştür (Gözler, 2000, s. 26). Merkez teşkilatının ve yürütme organının başında ise “kutsal ve sorumsuz” sayılan padişahın olacağı kabul edilmiştir (Tanör, t.y, s. 18, 19). Burada padişahın vazifeleri vükelânın göreve getirilmesi, görevden alınması ve rütbelerinin belirlenmesi, para bastırılması ile savaş ve barış ilanı, yabancı devletlerle anlaşmaların yapılması, kara ve deniz kuvvetlerinin kumandası, kanun hükümlerinin uygulanması, idarî müesseselerin düzenlenmesi, *Meclis-i Umumî* toplantı için çağırılması veya gerektiğinde yeni seçim yapılmak kaydıyla dağıtılması şeklinde sıralanmıştır (md. 7), (Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı, 2014).

Kanun-i Esasi ile *Meclis-i Vükelâ* ve *Meclis-i Umumî*'yi meydana getiren *Meclis-i Ayan* ile *Meclis-i Mebusan* temel müesseseler olarak belirlenmiştir. Meşrutiyet, II. Abdülhamit'in verdiği aradan sonra değişikliklerle tekrar kabul edilince padişahın yetkileri belirgin şekilde azaltılmış ve hükümetin ön plana çıktığı yeni sistem, imparatorluğun son dönemine hâkim olmuştur.

Osmanlı Devleti'nin yaklaşık 650 yıllık tarihi boyunca idarî teşkilatında gerçekleşen gelişmeler, ilk yıllardan itibaren önemsenerek kullanılan yönetsel danışma usulünün uygulanma biçimlerini de etkilemiştir. Tanzimat'ın ilanına kadar *Divân-ı*

⁸ Devlet adamlarından Mithat Paşa ve Süleyman Paşa da bu düşünürlerle destek çıkmış ve imparatorluğun kuruluşunu Meşrutiyet idaresinin kurulmasında görmüşlerdir (Karal, 2007d, s. 212, 213).

Hümâyûn, meşveret meclisleri ve diğer divânlarda istişare edilen meseleler sonraki dönemlerde, bu amaçla kurulan Batı tarzı devamlı kurullarda görüşülmüştür. *Meclis-i Vükelâ* padişahın danışma organı olarak belirmiş, *Meclis-i Âli-i Umumî*, *Dâr-ı Şûra-yı Bâb-ı Âli*, *Şûra-yı Devlet* gibi kurullar merkez teşkilatında yaygınlaştırılmıştır. Bunlar Meşrutiyet idaresi ve parlamento için bir temel sunmasına ek olarak yönetsel danışma için meydana getirilen Batı tarzı kurulların da ilk örneklerini temsil etmeleri bakımından önemlidir. Bu bakımdan Tanzimat ve sonrasındaki gelişmeler Osmanlı idare teşkilatında yönetsel danışma usulünün icrası için önemli bir dönüm noktası olmuştur.

2.1.2. Yönetsel Danışmanın Osmanlı Merkez Teşkilatındaki Yeri

Osmanlı İmparatorluğu'nda; padişahlar ve yöneticiler alınacak kararlardan önce istişareler gerçekleştirmiş, bu amaçla çeşitli kurullar meydana getirilmiş, devlet işlerinde bu kurullardan faydalanılmış ve akıllı, bilgili ve tecrübeli kimselere idarî meseleler hakkında sık sık fikir sorulmuştur. Devlet idaresinde danışmanın gerekliliğine dönemin ilmî eserlerinde de yer verilmiş ve alimler yönetsel istişarenin üzerinde önemle durmuştur. Bunlar yönetsel danışmanın merkez teşkilatındaki yerini irdelemek için önemli noktalardandır.

Osmanlı'da padişahların ve diğer yöneticilerin devlet işlerini keyfi olarak yürütmesi istenilen bir durum değildir. Onlar alınacak kararların bir kişinin iradesinin sonucu olmasındansa kurulca istişare edildikten sonra nihayete erdirilmesini daha faydalı görmüş (Taneri, 1997, s. 63-66) ve halkın iyi ve adaletli yönetilmesinin şartı olarak kararların danışılarak alınması gerektiğini düşünmüştür. Osmanlı'da idarenin tam anlamıyla teşkilatlanmadığı kuruluş yıllarından itibaren idarî işler istişare ile görülmüştür. Osman Gazi'nin türlü toplantılarla ve bireysel danışmalarla birlikte devlet işlerini yürüttüğü, her zaman farklı fikirlere açık olduğu ve getirilen önerileri değerlendirdiği belirtilmiştir (Âşıkî, 2016, s. 50, 66). Âşıkpaşazâde'nin aktardığına göre, Osman Gazi fetihler ve devlet yönetimi konusunda kardeşi Gündüz ile fikirleşmiştir. Tarakçı Yenicesine saldırıp saldırmama ve hücum edilecekse nasıl davranılması gerektiğine yönelik Köse Mihal ile istişare etmiştir (Âşıkî, 2016, s. 48-51). Karacahisar alındıktan sonra bölge hakkındaki kararları için Dursun Fakih'in itirazlarına karşı çıkmamış ve aksine bölgenin kadı ile hatipliğini kendisine vermiştir (Âşıkî, 2016, s. 59). Yine Aşıkpaşazade'nin aktardığına göre Osman Orhan'a öldüğünde gömülmesi istediği yeri vasiyet ederken aynı zamanda “eğer bilmiyorsan Tanrı ilmini bilene sor” şeklinde

öğütte bulunmuştur (Âşıkî, 2016, s. 77). Osman Gazi'nin, örnekleri çoğaltılabilecek istişareleri ve ölürken yerine geçen oğlu Orhan'a ulemâdan kişilere danışmayı öğütlemesi sonraki padişahlar için bir usul oluşturmuştur. Nitekim diğer padişahlar da yönetsel danışmadan faydalanarak devlet işlerini görmüşlerdir. İstibdat Dönemi olarak isimlendirilebilen, II. Abdülhamit'in ülkeyi saraydan yönettiği yıllarda dahi istişare meclislerinin varlığı ve kullanıldığı bilinmektedir (Akyıldız, 2012, s. 175-177). Ayrıca devlet adamları padişahları bazı durumlarda “bu iş gayri işe benzemez, izin verin divânda görüşelim” şeklinde uyarabilmiştir (Niyazi, 2017, s. 100). Diğer taraftan padişahlar da yöneticilerin işleri istişare ile yürütmesini istemiştir. Nitekim padişah mührünü taşıyan veziriazamın işlerini görürken danışarak hareket etmesi Fatih Kanunnamesi'nde şu şekilde talep edilmiştir: “Müşavere-i umur-i saltanatı vezir-i âzam sayir vüzera ile ve defterdarlarım ile müşaveret edeler” (Mumcu, 2017, s. 16-17; Gökbilgin, 1977, s. 11-12).

Osmanlı merkez teşkilatında yönetsel danışma usulünün gerçekleştirilebilmesi için, müesseseler teşkil edilmiştir. İstişarelerin gerçekleştirildiği kurullar ileriki sayfalarda ayrıntılı olarak ele alınmış olup Osmanlı'nın hüküm sürdüğü yıllar boyunca çeşitlenmiştir. Bunlara verilen ehemmiyet ve yapılış şekli kimi değişikliklere uğramış ve imparatorluk dağılana kadar oluşturulmaya devam etmiştir. Bu doğrultuda meydana getirilen istişarî kurullar divân, şûra, meşveret veya meclis gibi isimlerle anılmıştır (Seyitdanlıoğlu, 2018, s. 374).

Diğer yandan önemli kararlar alınmadan önce ümeradan kimselerden de tek başlarına veya başkalarıyla birlikte faydalanılmıştır. Mesela devlet erkânı olarak da bilinen kazasker, defterdar ve nişancıdan (İnalçık, 2003, s. 99) kendi uzmanlık alanlarıyla ilgili fikir sorma yoluna gidilmiştir. Bu bireysel danışma usulü devlet hayatında önemli bir yer edinmiştir. Ayrıca padişahlar bu kimselerden gelebilecek önerilere açık olmuştur. Örneğin, I. Murad Han zamanında o vakit kazasker olan Çandarlı Halil'in yanına Kara Rüstem adında bir alimin gelip savaştaki esirlerin beşte birini padişahın alması yönünde öneri getirmesiyle yeniçeriliğin temellerinin atıldığı bilinmektedir (Âşıkî, 2016, s. 112; İnalçık, 2017a, s. 57-58). Yine, Kara Rüstem'in, hanedanın kapısındaki esirden geçitlik (vergi) alınmasını önermesi (Âşıkî, 2016, s. 300-301), Rumeli Beylerbeyliği yapan Kara Timurtaş Paşa'nın dirlik teşkilatında has ve tımar toprağı uygulamasının yanında zeamet derecesini de eklenmesini tavsiye etmesi

gibi örnekler çoğaltılabilmektedir (Gökbilgin, 1977, s. 28-29). Bu tavsiyelerin çeşitlenmesi ve etkili sonuçlar doğurması yöneticilerin farklı fikirlere açık olduğunu göstermesi bakımından önemlidir.

İlave olarak mevcut düzen ve geleneği değiştirmeye dair önemli kararlar alınmadan önce İslami esaslarla çatışmaması için ulemâya danışıldığı da bilinmektedir (Niyazi, 2017, s. 63). Yine önemli devlet politikalarının oluşturulmasında da ulemânın görüşüne başvurulmuştur (Kaplan, 2018, s. 466). Padişahların türlü işlerde akıl danıştığı âlim kimselere Ertuğrul Gazi zamanında Baba İlyas Dîvâne, Koçum Seydi; Osman Gazi Zamanında Dursun Fakih, Baba Muhlis; Orhan Gazi zamanında, Davud Kayserî, Taceddin Kürdî; I Murad zamanında Koca Efendi, Kadızâde Rûmî; Yıldırım Bayezid zamanında Şemseddin Fenârî; I. Mehmed zamanında Mevlânâ Haydar Herevî, Hacı Bayram; II. Murad zamanında Şerefeddin Kırîmî; II. Mehmet zamanında Mevlânâ Hüsrev örnek gösterilebilir (Âşıkî, 2016, s. 316-319). Osmanlı'da bilgili ve tecrübeli kimselere değer verilmiş ve devlet adamı olarak istihdamına çalışılmıştır. Bunun mümkün olmadığı durumlarda ise, bilgi ve tecrübesine değer verilen kimselere dost meclislerinde fikir sorulması yoluna gidilmiştir (Taneri, 1997, s. 58). Nitekim Fatih Sultan Mehmet; döneminin önemli alimlerinden ve bilgili, donanımlı kişilerinden olan Molla Gürânî'yi kendisinden sonraki en üst nokta olan veziriazamlığa getirmek istemiş, bunun gerçekleşmemesi üzerine ihtiyaç hissedilen hususlarda görüşü alınmaya devam edilmiştir (Taneri, 1997, s. 53,115).

Dönemin itibar gören eserlerinde de yönetsel danışmanın idare teşkilatındaki yerini görmek mümkündür. Osmanlı Türkçesi'ne defalarca çevrilip faydalanılan kitaplardan biri olan Keykavus bin İskender'in *Kabusname* adlı nasihatnamesinde padişahın ve vezirin ülke idaresini akıllı insanlara danışarak yürütmesi gerektiği vurgulanmıştır. Ona göre padişah öncelikle akıllı ve bilgiye açık biri olmalıdır. Bir konu hakkında karar vermede aceleci davranmamalı, bilgisizlikle iş görmemeli, enine boyuna araştırıp fikir danıştıktan sonra karar vermelidir (Keykavus, 2008, s. 195-198).

Osmanlı'nın XVI. yüzyıl alimlerinden olan Akhisârî de eserinde yöneticilerin işlerinde istişareye başvurması gerektiğinden bahsetmiştir. Ona göre bir devletteki toplum dörde ayrılmıştır: Kılıç sınıfı, kalem sınıfı, tarım sınıfı ve zanaat sınıfı. Tarım ve zanaat sınıfı ülkede yönetilen olarak görünen kesimdir. Kalem sınıfı ise gerektiğinde ülke yönetimine dair kendisine danışılan âlimlerden ve ulemâdan oluşan kesimdir. Kılıç

kesimi ise hükümdar ve yanındaki yöneticilerdir. Bunlar devleti yönetmekle yükümlüdür fakat bireysel tercihlerle değil sürekli istişare ederek ve bu konuda tecrübeli olanlardan, ulemâ ve ümeradan akıl danışarak hareket etmelidir. Böylece hataya düşmekten kurtulabileceklerini söylemektedir. Ayrıca O'na göre, keyfi hareket eden yöneticilerin varlığı, ülkenin geri kalmışlığına işaret etmektedir (Alper, 2016, s. 311, 318-321).

Başka bir örnek olarak XVI. yüzyılın önemli düşünürlerinden Gelibolulu Mustafa Ali ve O'nun *Nushatü's-Selatin* adlı eseri verilebilir. Padişahların ve dönemin kanaat önderlerinin, makamları ehil kişilere vererek adaleti sağlamaları gerektiği üzerinde ısrarla durmuştur (Gelibolulu, 2015, s. 55-56, 89). O'na göre padişahlar sürekli doğru yolu izlemeli, tebaasıyla yakından ilgilenmeli, filozoflarla vakit geçirip, tarihçilerle sohbet etmeli ve işlerini yürütürken de akıllılardan faydalanmalıdır (Gelibolulu, 2015, s. 90). XVIII. yüzyıl düşünürlerinden Defterdar Sarı Mehmet Paşa da devlet adamlarına verdiği öğütlerde; her işte danışmayı elden bırakmamalarını ve herkesle değil; alim, sır saklar, iyilik sever kimselerle istişareler edilmesi gerektiğini söylemiştir (Defterdar Sarı Mehmet Paşa, 1992, s. 114).

Özellikle XVI. yüzyıl sonrası yazılan eserlerde idare teşkilatı içerisinde artan bozuklukların bir sebebi olarak keyfi davranışın fazlaşması ve yönetsel danışma usulünün geri plana itilmesi gösterilmiştir. Osmanlı idaresinin zirve noktası olarak değerlendirilen ve ilk bozuklukların da yaşanmaya başladığı Kanuni Sultan Süleyman döneminde devlet adamları; meydana gelen olumsuzlukların, istişare edilmeden alınan kararlardan kaynaklandığını belirtmiştir. Örneğin, 1527 yılında Aksaray civarındaki isyancıların bastırılması için yapılan bir savaşın zaferle sonuçlanmasına rağmen bozgunluk yaşanan yerler olunca divân toplanmış ve burada söz alan İçel Sancakbeyi Mehmet Bey eski komutanların savaşlarda başarılı olmasındaki etmenlerden biri olarak düşmanın yakınına gelindiğinde akli eren danışmanlarla müzakere ve münakaşa ettikten sonra bir karara varılmasını görmüştür. Bahse konu savaşta bozgunluğa ise komutanların akıllı kimselere danışmayıp küçük rütbedekilerle istişareye, meşverete tenezzül etmemelerinin sebep olduğunu söylemiştir. İbrahim Paşa da bu tespiti yerinde ve haklı bulmuştur (Çelebi, 2011, s. 135-136).

Devamındaki yıllarda idare teşkilatında görülen istişare boşluğunu doldurmak için çalışmalar yapılmıştır. Yönetsel danışma usulünün terkinin başarısızlık getirdiği

düşüncesi ve artan bozukluklarda ve Osmanlı'nın diğer devletlerden geri kalmasında, istişareden uzaklaşılmasının ve keyfi kararların artmasının etkili olduğu anlayışı ile yeni arayışlara gidilmiştir. Nitekim dönemin padişahı Abdülmecit'te ve Tanzimat fermanının hazırlanmasında birinci etken olan Reşit Paşa'da bu arayışı görmek mümkündür. Abdülmecit her türlü yenilik kararından önce istişareler yapılmasını, bu amaçla komisyonlar kurulmasını ve merkezde bulunan *Meclis-i Vâlâ*'nın etkili bir şekilde kullanılmasını istemiştir (Çadırcı, 2017, s. 175-176). Reşit Paşa'nın ise Palmerston ile yaptığı mülakattan, istişare kurullarına önem verdiği anlaşılmaktadır. Ona göre devlet idaresinde dengeyi sağlamanın yolu yeni müesseseler kurarak akliselim davranmaktan ve istibdat ile yönetimin azalmasından geçmektedir (Bailey, 1942, s.). Nitekim Reşit Paşa, hükümdar ve diğer yetkililerin hareketlerini sınırlayacak bazı müesseselerin kurulmasını ve aynı zamanda eskiden beri bu milletin örf ve adetinde bulunan istişare anlayışını kanunlaştırmayı amaçlamıştır (Mardin, 2018, s. 154-155). Bu doğrultuda ülke genelinde ve merkezde istişare meclisleri yaygınlaştırılmıştır. Bu doğrultuda ülkedeki idarenin bozulmasının altında yatan sebep olarak yönetsel danışmanın göz ardı edilmesinin görülmesi ve buna yönelik önlemler alınması istişarenin idare teşkilatında konumlandırıldığı yeri anlamak bakımından önemlidir.

Görüldüğü üzere danışma usulü Osmanlı'da önem verilerek kullanılmıştır. Devleti, mutlak yetkilerle ve son söz sahibi olarak yöneten padişah bile kararlarını kurul-organlardan faydalanarak almıştır. Bu amaçla imparatorluğun hüküm sürdüğü yıllar boyunca çeşitli kurullar meydana getirilmiştir. Ülkenin geri kalmasında yönetsel danışmanın göz ardı edilmesi bir etken olarak görülüp önlemler alınmaya çalışılmıştır. Bu doğrultuda Tanzimat Dönemi ve sonrası ise danışmanın yasal bir hale getirilerek sürekli meclislerin teşkil edildiği yıllar olmuştur. Bunların Osmanlı'da kullanılmasının ve zamanla yaygınlaştırılmasının altında yatan birçok nedenden bahsetmek mümkündür.

2.1.3. Yönetsel Danışmanın Kullanılması ve Yaygınlaştırılmasının Nedenleri

Osmanlı idare teşkilatında yönetsel danışma usulünün farklı mekanizmalar marifetiyle işletilmesinin ve Tanzimat ile yapılan reformlar neticesinde bu doğrultuda görevleri bulunan kurulların yaygınlaştırılmasının altında birçok etken yatmaktadır. Zamanın teknik şartları, idarecilerin yönetim anlayışı, danışma olgusunun bir ihtiyaç olması, devletin kötü gidişatı için istişarenin hâkim kılınmasının çözüm olarak

görülmesi gibi etkenler daha da çeşitlendirilebilmektedir. Bunlardan en azından dokuzunu burada sıralamak mümkündür.

Osmanlı İmparatorluğu'nda yönetsel danışma usulünün işletilmesinin altında yatan bir etken, insan olmanın gereği olarak yönetim sürecinde buna ihtiyaç duyulmasıdır. Osmanlı'daki idareciler, yöneticilik yapma kapasiteleri olsa da her şeyi eksiksiz bilemeyecekleri için danışarak bu noksanlıkları tamamlamaya çalışmıştır. Ayrıca dönemin teknik imkansızlıkları da danışmaya olan ihtiyacı artırmıştır. Mesela ulaşımdaki ve haberleşmedeki teknolojik yetersizliğin neden olduğu yerel ile merkez arasındaki irtibat kopukluğu⁹ (Ortaylı, 2016, s. 23-24) taşraya dair alınacak kararlarda buralardaki gelişmelere hâkim kimselerden fikir danışma gerekliliği doğurmuştur. Nitekim taşrada görev yaparak tecrübe kazanmış devlet büyüklerinden veya toplumun farklı kesimlerinin temsilcileri konumundaki cemaat liderlerinden, lonca önderlerinden, ayanlardan görüş istenebilmiştir. Bu konuda Kubbealtı vezirleri örnek gösterilebilir. Taşrada uzun yıllar üst rütbeli olarak yer almalarından dolayı buralardaki gelişmelere hâkim oldukları düşünüldüğünden bu kişilere *Dîvân-ı Hümâyûn*'da ve meşveret toplantılarında yer verilmiş ve kendilerinden fikren faydalanılmıştır (Mumcu, 2017, s. 25, 26). Başka bir misal Kanuni döneminde sadrazamlık yapmış Lütü Paşa'nın *Âsafnâme* isimli eserinde tespit edilmektedir. Buna göre Lütü Paşa veziriazamlık yaparken haftada iki gün devletin ileri gelenlerine yemek vererek onlara ülkenin durumu ve gidişatı hakkında halkın ne düşündüğünü sormuştur (Paşa, 2016, s. 22). Dolayısıyla insanın her şeyi bilme gibi bir kusursuzluğa sahip olamayacağı gerçeğine dönemin ulaşım ve haberleşmedeki teknolojik imkansızlıklar da eklendiğinde Osmanlı idare teşkilatında yönetsel danışmanın öncelikle insanî bir ihtiyaç olarak meydana geldiği belirtilmelidir.

Bu temel etkenden sonra başka bir önemli nokta ise idarecilerin yönetsel istişareye verdikleri değerle alakalıdır. Diğer bir ifadeyle Osmanlı'da danışma kurullarının teşkili ve yaygınlaştırılmasının altında yatan diğer bir etken farklı

⁹ Dönemin posta teşkilatlanmasından merkez ve taşra arasındaki haberleşmenin uzun süreler aldığı anlaşılabilir. Posta teşkilatında en önemli yeri menzilhane denilen durak evleri teşkil etmiştir. Anayol üzerindeki yerleşimlerde belli aralıklarla kurulan bu teşkilatlar postacıların güvenliğini, dinlenmesini ve ulaşımını sağlamak için oluşturulmuştur. Yöneticileri ise iltizam usulüyle belirlenmiş ve kadı, müftü, ayan ile yerli eşrafın da onayladığı bir kimse bu göreve getirilmiştir (Çadircı, 2017, s. 46-48). Aylar sürebilen ulaşım ağında bu tarz duraklar, geleneksel devletlerin ihtiyaca binaen oluşturduğu yapılanmalardır.

fikirlerden faydalanarak çözüm yollarının çeşitlendirilmek istenmesidir. Nitekim XVIII. yüzyıl sonrasında yapılan reformların kararlaştırılması aşamasında farklı fikirlerden faydalanabilmek amacıyla danışma mekanizmaları oluşturulduğu görülmektedir. Örneğin, III. Selim'in meşveret meclislerini rutinleştirmeye çalışmasının bir nedeni, yapılacak reformların saptanmasında farklı fikirlerden faydalanmak istemesidir. O, devletin zaafalarını ve bunları gidermek için yapılması gerekenleri raporlaması için ikisi Hristiyan yirmi iki kişiden rapor talep etmiş ve bunların meşveret meclislerinde sentezlenmesini emretmiştir (Akşin, 1997, s. 73-75). Ayrıca II. Mahmut döneminde meydana getirilen *Meclis-i Vâlâ ve Dar-ı Şûrayı Babîâli*'nin de yapılacak köklü reformlar hakkında farklı fikirlerden faydalanmak üzere hizmet yürüttüğü görülmektedir (İpşirli, 1991, s. 381). Yine Tanzimat Dönemi'nde de reformların belirlenmesi, nasıl uygulandığının izlenmesi ve karşılaşılan sorunların çözülmesi sırasında farklı fikirlerden faydalanmak amacıyla danışma meclisleri teşkil edilmiştir.

Yönetmel istişarenin Osmanlı merkez teşkilatında işletilmesinin altında yatan diğer bir etken olarak padişahın devlet ricalinin desteğine ihtiyaç duyması ve zamanla yönetimde bürokrasinin etkisinin artması gösterilebilir. Osmanlı İmparatorluğu'nda bir şehzadenin tahta geçebilmesi ve iktidarını koruyabilmesi için maiyetindekilerin, paşaların ve ağaların desteğini alma gerekliliği pratikte rastlanılabilen bir durum olmuştur. Özellikle taht kavgalarının başladığı dönemlerde ricalin desteğini alan şehzadenin tahta çıkabildiği ve idaresini sürdürdüğü görülmektedir (Halaçoğlu, 2002, s. 797). Dolayısıyla hükümdarların devlet işlerini görürken onlara danışması desteklerini kaybetmemek isteğinden kaynaklanabilmiştir. Ayrıca bu meclisler aracılığıyla zamanla devlet adamlarının yönetim içerisinde etkinlikleri de artmıştır. Özellikle Tanzimat sonrasında meydana getirilen danışma kurullarında yer alan bürokratlar yönetim sürecinde daha etkin konuma gelerek güçlerini padişah aleyhine genişletebilmişlerdir (Terzi, 2015, s. 204-206).

Danışma kurullarının oluşturulmasında başka bir etken sorumluluğun paylaşılması ve kararların meşruiyetinin sağlanması arayışıdır. Ülkenin genelini ilgilendiren konulardaki kamu politikalarının kararlaştırılması, savaş veya barışın ilanı, buhranlı zamanlarda nasıl hareket edileceğinin belirlenmesi veya reformların saptanması gibi konularda alınacak kararların doğuracağı neticeler için sorumluluk paylaşılmak istenmiştir (Göde, 1988, s. 59). Bu ihtiyaç, kararları bir kişinin iradesi

olmaktan ziyade belli bir mecrada görüşüp tartıştıktan sonra alarak karşılanmaya çalışılmıştır. Böylece alınan kararların meydana getireceği neticeler bakımından mesuliyetin bir kişide olması engellenmek istenmiştir¹⁰. Ayrıca alınan kararın meşruiyeti sağlanarak ona karşı gelebilecek itirazlara da engel olunmak amacı güdülmüştür. Ulemâya danışılarak alınan bir kararın halkın nezdinde meşruiyeti daha kolay sağlanabildiğinden bu kimselere danışılarak karar alınması, devlet adamlarınca önemsenmiştir (Akyıldız, 2012, s. 44). Yine Tanzimat Dönemi'nde meydana getirilen danışma kurulları ile ülkede yapılacak reformlar tartışılarak sorumluluk paylaşılmaya çalışılmıştır.

Osmanlı idare teşkilatında danışma kurullarının Tanzimat sonrasında yaygınlaştırılmasında ise batılılaşma çalışmalarının etkili olduğu görülmektedir. Nitekim yenilikleri planlayan devlet erkânının (M. Emin Ali Paşa, Safvet Paşa, Keçecizâde Fuat Paşa, Ahmet Vefik Paşa) III. Selimden beri diğer devletlere gönderilen sürekli elçilerden oluştuğu ve bunların gittikleri ülkelerin sisteminden etkilendiği tespit edilmektedir (Ortaylı, 1987, s. 99). Mesela Tanzimat Fermanının hazırlanmasında önemli pay sahibi olan Mustafa Reşit Paşa Paris ile Londra elçiliği yapmış, Fransa ile İngiltere'nin hükümet şekillerini incelemiş ve gittiği yerlerdeki siyasetlerle Osmanlı idare teşkilatı hakkında istişarelerde bulunmuştur (Karal, 1999a, s. 5-6). Bu etkiler neticesinde yapılan reformlarla Batı tarzı müesseseler idare teşkilatında yaygınlaştırılmış ve yönetsel danışma usulünün işletilebileceği devamlı kurullar meydana getirilmiştir. Nitekim bu dönem Fransa'da *Corps Législatif* ve Napoléon tarafından kurulmuş *Consel d'Etat*; Rusya'da *Senato*; Avusturya ve Prusya da hükümdarın tayin ettiği üyelere müteşekkil danışma kurullarının faaliyet yürüttüğü (Karal, 1999a, s. 6; Ortaylı, 1987, s. 110; Seyitdanlıoğlu, 1994, s. 26) ve Mustafa Reşit Paşa'nın, *Meclis-i Vâlayı* oluştururken Prusya ve Avusturya kurullarını örnek aldığı bilinmektedir (Seyitdanlıoğlu, 1994, s. 138).

Diğer bir etken ise danışma mercilerinin etkili olarak kullanılmasının idarenin ideal şekilde işleyişi için önemli görülmesidir. Nitekim XVII. yüzyıl ve sonrasında idarede artan bozuklukların bir nedeni olarak keyfi yönetim gösterilmiş ve ileriki

¹⁰ Bu konuda örnek olarak Osmanlı-Rus savaşı esnasında Hezargrad ile Silistre kalesinin kaybedilmesi ve Rus komutanın barış antlaşması öneren sert mektubu üzerine yapılması gerekenin kararlaştırılması için II. Mahmut'un 24 Haziran 1810'da Fatih Camii'nde yaptırdığı meşveret toplantısı (Akyıldız, 2012, s. 36, 39-40) verilebilir.

yıllarda buna yönelik önlem arayışları başlamıştır. Klasik idare teşkilatında danışma ihtiyacını meşveret meclisleri, divânlar veya danışmanlar ile gideren Osmanlı'da bunların etkinliği zamanla azalmıştır. Devlet işleri padişah ile veziriazamının arasında ve kapalı kapılar arkasında görülür olmuş ve yöneticiler keyfi hamlelerle çıkarları doğrultusunda halka zulmetmiştir. Ayrıca bu kurulların doğurduğu istişare boşluğunu dalkavuklar doldurduğundan yönetimde iş bilmezler hüküm sürmüştür (İnalçık, 2017a, s. 192-193). İstişarenin etkisizleşmesi ve keyfi davranışların artması Osmanlı'yı dağılma aşamasına getirmiştir (Akçura, 1988, s. 8). Nitekim XVI. yüzyıl alimlerinden Akhisârî; bir padişah yenileri ve sonuçları değerlendiremeyecek olanları kendine dost edinip vezir yaparsa, halkına veya sevenlerine eza ve cefa ile muamelede bulunursa, kararlar alırken başka görüşten faydalanmak yerine kendi isteği ve hevesiyle hareket ederse ve alimlerin nasihatlerini dinlememeye yönelmişse ülkenin geri kalacağını belirttiği analizinden sonra dönemini de tenkit ederek görüş ve istişareye verilen önemin azaldığını devlet adamlarının istişareyi ihmal ettiklerini ve bu yüzden de işlere bozukluklar karıştığını, hatalar ve çatlaklar baş gösterdiğini söylemektedir (Alper, 2016, s. 318,321).

İdarenin işlevsiz kalmasının istişarenin terkinden kaynaklandığı fikri XVIII. yüzyıl sonu itibariyle padişahlarının da gündemine girince önlemler geliştirilmiştir. Mesela, III. Selim bunun için iki şekilde çalışma yürütmüştür: Kendi maiyetindeki devlet adamlarından, devrin ileri gelenlerinden ve hatta yabancılardan layihalar istemiş ve meşveret meclislerini rutinleştirmeye çalışmıştır (Tanör, t.y, s. 11, 12). II. Mahmut da meşvereti yaygınlaştırmayı denemiştir. Nitekim *Sened-i İttifak* sözleşmesinin yapılması, müsaderenin kaldırılması, redif askeri teşkilatının kurulması ve nazırlıkların oluşturulması bu dönemde meşveret toplantılarında alınan karar ve neticelerden olmuştur (Güneş, 1997, s. 12). Ancak ileriki dönemlerde meşveretin kurumsallıktan uzak olması ve dolayısıyla devamlılık göstermemesi gibi nedenlerle daha radikal çözüm arayışlarına gidilmiş ve yasal dayanaklarla teşkil edilen danışma kurulları yaygınlaştırılmıştır.

Yönetmel danışmanın Osmanlı idare teşkilatında yer almasının ve özellikle Tanzimat sonrasında ülke genelinde yaygınlaştırılmasının altında yatan etkenlerden biri de idarecilerin keyfiliklerinin engellenmek istenmesi ve merkezîleşme neticesinde artan iş yoğunluğudur. Yöneticilerin, teşkil edilen istişare mekanizmaları aracılığıyla karar alırken, yönetmel danışma usulünü işletmelerine çalışılmıştır. Böylece merkezî

denetiminin tesisi amaçlanmıştır. Nitekim Gülhane Hattı Hümayunu'nun iki ana amacından biri bireysel özgürlükleri temin etmek ise diğeri merkezî güçlendirmektir (Nalbant, 2012, s. 132). Karar alma aşamasında idarecilerin kendi aralarında ve yerel temsilcilerle müşaveresinin gerçekleştirilmesi istenerek içlerinden birinin sıyrılıp süper güç olması engellenmeye çalışılmıştır¹¹. Bu kurullar belli bir silsile içerisinde merkez kurullarına kadar bağlanarak denetimin tesisi amaçlanmıştır. Bu durum da merkezdeki danışma kurullarını yaygınlaştıran bir etken olmuştur. Ayrıca merkezîyetçiliğin artması neticesinde merkezden karar alınması gereken hususlar da çeşitlendiğinden teknik bilgi üreten kurullara olan ihtiyaç fazlalaşmıştır. Dolayısıyla sadece genel hususlar için değil spesifik konularda da faaliyet yürüten danışma kurulları yaygınlaştırılmıştır.

Osmanlı idare teşkilatında kararlar alınmadan önce danışılacak mercilerin oluşturulmasına etki eden başka bir durum ise halktan temsilcilerin yer aldığı kurullar sayesinde tebaanın devlet işlerinde yardımının temin edilmesinin amaçlanmasıdır. Çünkü, kamu hizmetlerinin görülmesini sağlayacak yetişmiş kadronun yetersiz oluşu halkın bu faaliyetlere katılarak işlemlerin yürütülmesinde katkı sunmalarını gerektirmiştir (Ortaylı, 1994a, s. 306-307). Danışma kurulları da bu yardımın sağlanabildiği merciler olmuştur¹². Diğer bir ifadeyle geleneksel devletin güçsüzlüğünü telafi etmek için vergi toplamaktan kamu hizmetlerinin görülmesine kadar, bölge ileri gelenlerinin yardımına duyulan ihtiyaç da istişarenin ülke genelinde yaygınlaştırılmasına etki etmiştir (Ortaylı, 2007, s. 47, 48).

¹¹ Tımar sisteminin bozulması ve onun yerine getirilen iltizam gibi uygulamalarından istenilen verimliliğin alınamaması neticesinde taşra üzerindeki merkezî denetimi kaybedilmiş ve güçlü ayanlar doğmuştur (Akşin, 1997, s. 87, 91). Bunun önüne geçilmek için reformlar yapılmıştır. Taşradaki yetkiler farklı güçlere dağıtılmış, malî işler için defterdarlar görevlendirilmiş ve valilerin sorumlulukları azaltılmıştır. Ayrıca bölgeyi ilgilendiren kararların kurul halinde danışıldıktan sonra alınması sağlanarak aralarından birinin sıyrılarak keyfi yönetim uygulaması engellenmek istenmiştir. Bu meclislerin kararları da hiyerarşik silsile içerisinde birbirine bağlanmıştır. Dolayısıyla Tanzimat idarecilerinin oluşturdukları istişari kurullarla hem keyfiliğin önünü almayı hem de her meclisi hiyerarşik düzenle başkente kadar bağlayarak merkezîyetçiliği artırmayı amaçlamışlardır (Ortaylı, 1994a, s. 295). Böylece merkezden bağımsız yerel güçlerin yerini merkezî otoritenin almasına, bölgedeki halkın feodal güçlere karşı yükümlü oldukları angaryanın ortadan kaldırılmasına ve hükümete doğrudan tabii konuma getirilmelerine çalışılmıştır (Moshe, 2018, s. 267). Bunun sonucunda ise ülke genelinde ve merkezde istişare kurullarının çoğaldığı bir dönem yaşanmıştır.

¹² Devletin görevleri askerlik, eğitim, sağlık, ulaşım gibi türlü konuları kapsayacak şekilde büyüyünce geniş bir kadro ihtiyacı doğmuştur. Ancak imkânlar buna el vermediğinden eski idarecilerin görevlerine devam ederken yanlarında danışma meclislerinin oluşturulması çözüm olarak görülmüştür (Nalbant, 2012, s. 133). Bu meclislere; halk arasında köprü kuracak ruhani reislerin, Hristiyan reaya adına kocabaşların ve memleket eşrafi temsilcilerinin katılması sağlanarak kamu hizmetlerinin görülmesinde yardımlarının alınması amaçlanmıştır (Ortaylı, 2007, s. 47, 48).

Son olarak ise gayrimüslim halkın da temsil edilebileceği danışma meclislerinin teşkiliyle, onların ülkeye aidiyet duygularının artırılmak istenmesi istişare kurullarının Osmanlı idare teşkilatında yaygınlaştırılmasında etkili olduğu söylenebilir. Bu şekilde Avrupalıların Osmanlı üzerindeki baskıları da kırılmak istenmiştir. Nitekim diğer devletlerin azınlıkların yönetimi hususunda söz sahibi olmayı talep etmesi ve onların haklarının geliştirilmesini istemesi neticesinde gayrimüslimlerin de katılabileceği danışma meclisleri yaygınlaştırılmıştır. Böylece ülke içerisinde milliyetçi ayaklanmaların çoğalması da engellenmek istenmiştir. Çünkü XIX. yüzyıl içerisinde kötü yönetim usulleri ve dış güçlerin de destek vermesiyle merkeze karşı ayrılıkçı hareketlerin oluştuğu bilinmektedir (Tanör, 2017, s. 25). Bunlara bir de Avrupa'da yaşanan inkılaplar ve milliyetçi hareketlerin zaferleri eklenince, imparatorluğun devamını sağlamak için reform ihtiyacı doğmuştur (Abadan, 2018, s. 61-62). Bu yüzden istişare meclisleri oluşturularak hem gayrimüslimlerin yönetimde olmalarından dolayı devlete aidiyetleri artırılmak hem de büyük devletlerin azınlıkları bahane ederek ülke iç işlerine karışmaları engellenmek istenmiştir.

Yukarıda bahsedilen nedenler ve çoğaltılabilecek birçok etkenle Osmanlı İmparatorluğu'nda yönetsel istişare mekanizmaları işletilmiştir. Bu doğrultuda görevleri bulunan kurullar ise zamanla çeşitlenmiştir.

2.2. Klasik Dönem Danışma Kurulları

Bütün geleneksel devletlerde kurulan hükümdarın karar almasına yardım eden istişare organları (Ortaylı, 2016, s. 209-210), Osmanlı Devleti'nde Tanzimat öncesinde divânlar ve meşveret meclisleri olarak belirlemiştir. İmparatorluğun klasik idare teşkilatında padişahın son karar merci olarak alacağı kararların istişare edildiği en üst merci *Dîvân-ı Hümayûn* olmuştur. Ancak idarede meydana gelen bozulma yıllarında etkisiz kalan *Dîvân-ı Hümayûn*'un yerini zamanla meşveret meclisleri ve veziriazamın divânları almıştır. Dolayısıyla Klasik Dönem içerisinde devlet işlerinin danışıldığı organlar bakımından *Dîvân-ı Hümayûn*, meşveret meclisleri ve diğer divânlar kullanılmıştır.

2.2.1. Dîvân-ı Hümâyûn

Devlet işlerinin görüşüldüğü divânın Osmanlı Devleti'ndeki kuruluş tarihi bakımından kesinlik bulunmamaktadır¹³. Kararları danıştıktan sonra neticelendirme anlayışı Osmanlı'nın kuruluşundan beri görülmekle birlikte bu usulün müesseseseleşip, rutine bindirilmesinin Orhan Bey zamanında olduğu kabul edilmektedir (Halaçoğlu, 2014, s. 9-10; Mumcu, 2017, s. 2). Sonraki yıllarda gelişimini sürdüren divânın usul ve esasına dair belli kaidelerinin II. Murad döneminde belirlendiği ve Fatih Sultan Mehmet döneminde o zamana kadar beliren hükümlerin kimi değişiklikler yapılarak kanunname halinde düzenlendiği bilinmektedir (Ahışhalı, 1999, s. 24).

Dîvân-ı Hümâyûn'un üyeleri devlet işlerini yürüten ricaldeki önemli kimselerden oluşturulmuştur. Osmanlı düşünürleri bu üyelerin özenle seçilmesini idarenin işleyişi bakımından gerekli görmüştür. Örneğin Gelibolulu Mustafa Ali; padişahın devlet işlerinde nizâmı sağlamak, halkın üzerinde zulmün oluşmasını engellemek için doğru ve insafli kişileri bu görevlere getirmesi gerektiğini söylemektedir (Gelibolulu, 2015, s. 57). Kanuni dönemi tarihçisi Çelebi de divânın anlam itibarıyla bilgeler cemiyeti demek olduğunu ileri sürerek buradaki kimselerin belli bir akıl, yorum kabiliyeti, ilim ve erdem sahibi olması gerektiğini belirtmektedir (Çelebi, 2011, s. 141). XVIII. yüzyıl düşünürlerinden Defterdar Sarı Mehmet Paşa ise divânın başkanı olarak veziriazamın; akıl ve idrak sahibi olanları devlet işlerinde etkili kılmak için kendisine yakın tutmakla ve divânın diğer üyelerini başkasına muhtaç etmemekle görevli olduğunu söylemektedir. Ayrıca bu meclislerde maskaralığa yer vermeden işlerin ciddiyetle ele alınmasını sağlamakla yükümlü olduğunu belirtmektedir (Defterdar Sarı Mehmet Paşa, 1992, s. 22, 24). Dolayısıyla Osmanlı düşünürlerinin bilgili, akıllı, tecrübeli kimselerin divânda yer alması gerektiği düşüncesinde oldukları söylenebilir.

Divân başlarda vezir Alaeddin Paşa, Bursa kadısı ve Orhan Bey'den teşekkül etmiştir (Taneri, 1997, s. 59-61). II. Murad döneminde; bürokratik yapılanmanın gelişmesi, devlet sınırlarının bir hayli büyümesi ve yükümlü olunan idari işlerin fazlaşması ile üye sayısı artırılmıştır (Mumcu, 2017, s. 1-10). Sayıları gittikçe

¹³ Divânın kuruluş dönemine dair kesin bilgiler verilememekle birlikte, birçok yazar ilk örneklerine Osman Gazi zamanında rastlandığını ancak müesseseseleşmesinin Orhan zamanında olduğunu kabul etmiştir. Bakınız; (Uzunçarşılı, 1988, s. 1-2, 111; Uzunçarşılı, 1939, s. 99 vd.; İpşirli, 1994, s. 157-161; Mumcu, 2017, s. 2, 3; Taneri, 1997, s. 58; Halaçoğlu, 2014, s. 10; Ahışhalı, 1999, s. 24). Osman Bey döneminde divâna rastlanıldığına ilişkin bakınız (Gökbilgin, 1977, s. 7).

fazlalaşan divân üyelerini; sadrazam, kubbealtı vezirleri, nişancı, defterdar (Malîyeyi temsilen Rumeli defterdarı), Rumeli ve Anadolu beylerbeyleri¹⁴, Rumeli ve Anadolu kazaskerleri¹⁵ ve vezir rütbesinde olmak şartıyla kaptân-ı deryâ ile yeniçeri ağası olarak tespit etmek mümkündür (Saray, 1999, s. 27). Reisülküttap, çavuşbaşı, büyük ve küçük tezkireciler ile kapıcılar kethüdası ise divânda bulunan ve görüşmeler için yardımcı olan görevlilerdendir (Ahışhalı, 1999, s. 29-31).

Dîvân-ı Hümayûn'da siyasal, iktisadî-malî ve hukukî konular ile bunlar dışında kalan ve yöneticilerin tek başlarına karar veremeyecekleri türlü hususların istişare edildiği bilinmektedir. Bunlar daha sonra padişahın onayına sunulmuştur (Mumcu, 2017, s. 53-100; Taneri, 1997, s. 62-63). Dış ilişkilerle ilgili sorunlar, devletlerle olan ilişkilere dair meseleler, eyaletlerin ihtiyaçları, savaş işleri, güvenlik tedbirleri, iktisadî ve malî konular, araziyle ilgili sorunlar divânda görüşülen konulardandır. Bunlardan sonra şikâyet için gelen halkın dinlendiği bilinmektedir (Ahışhalı, 1999, s. 27; Mumcu, 2017, s. 106; Uzunçarşılı, 1988, s. 21). Dolayısıyla *Dîvân-ı Hümayûn*'un geniş bir faaliyet alanına yönelik istişarelerin gerçekleştirildiği, yöneticilerin fikir danışabildiği ve davaların dinlendiği yüksek bir kurul olarak faaliyet yürüttüğü söylenebilir.

Çelebi eserinde divân kuruluşlarında işlerin görüşülmesi usulünün eskiden gelen uygulamalarla yöntemini bulduğunu söylemektedir. Eğer bir mesele divâna sevk ediliyorsa, orada bulunan devlet adamlarının fikirlerinin sorulduğunu istişare edilmeden bir neticeye varılmadığını ve mutlaka ortak noktada buluşulmaya çalışıldığını belirtmektedir¹⁶ (Çelebi, 2011, s. 213-214). Devletin önemli yöneticilerinin devlet işlerini tartışmasını sağlayan bir merci olmuştur.

¹⁴Rumeli Beylerbeyi *Divân-ı Hümayûn* İstanbul'da toplandığında ve Şeyhülislam da dini konular konuşulurken divâna katılmıştır (Saray, 1999, s. 27; Mumcu, 2017, s. 33-36).

¹⁵ Osmanlı'da askerî sınıfa ait davalara, veraset ve bazı şer'î, hukukî muamelâta bakan kazaskerler, divânda vezirlerden sonra gelen en yüksek makamı teşkil etmiştir. Ulemânın divânda temsili konumunda olmuştur. Şeyhülislam *Divân-ı Hümayûn* üyelerinden olmayıp gerektiğinde divân kararlarına fetva verebilmiştir. Bununla birlikte mühim devlet işlerinde şeyhülislamın fikir ve mütalaalarından yararlanılmış, harp ve sulh akdi onların fetvaları alınarak yapılmıştır (Ortaylı, 2016, s. 232). XIX. yüzyılda *Divân-ı Hümayûn*'un önemi azalıp devlet işleri paşa kapısında görülmeye başlayınca kazaskerler artık divâna gelmemiş ve vekiller heyetinin teşkiliyle birlikte kabinede ulemâyı şeyhülislam temsil etmeye başlamıştır (Halaçoğlu, 2014, s. 12-13, 18; Uzunçarşılı, 1988, s. 228,237).

¹⁶ Görüşmelerin nasıl yapıldığına dair bir netlik yoktur (Mumcu, 2017, s. 6). d'Ohsson'un verdiği bilgilere göre toplantıda hiyerarşinin getirdiği anlayışla alt rütbedekiler kendi fikirlerini ifade etme noktasında etkisiz kalmışlardır. Sadrazam'ın sözlerinin tersine fikir belirtilmesi oldukça küçük bir ihtimal olarak görülmüştür. Çoğunlukla sadrazamın ortaya attığı fikir kabul edilmiştir (Findley, 2014, s. 103-105). Toplantı öncesinde takip edilen teşrifat kuralları için bakınız (Ortaylı, 2008, s. 49, 51).

Dîvân-ı Hümâyûn üyeleri arasında uzmanlıklarına göre belirlenmiş bir iş bölümü tesis edilmiştir. Ülke idaresi ile örfî, idarî ve tımar meselelerinde veziriazam; arazi işlerinde nişancı; dini konular ile hukukî işlerde kazaskerler ve malî meselelerde defterdarlar sorumlu tutulmuştur (Uzunçarşılı, 1988, s. 2). Divânda görüşülen konuya göre kişilere söz verildiği anlaşılmaktadır. Eğer gerek duyulursa sürekli üyeler haricinde kimseler de toplantıya çağrılabilmiştir. Bu hususta Çelebi'nin aktardığı Kabız olayı örnek verilebilir. Buna göre; Sultan Süleyman zamanında Kabız adlı bir alimin, Hazreti İsa'yı Hazreti Muhammed'den üstün tutması ve bunu birkaç ayet ve hadislerle de temellendirmesi karşısında mesele *Dîvân-ı Hümâyûn*'un gündemine kadar gelmiştir. Konu diyanet işi olduğundan kazaskerlere sevk edilmiş fakat Kabız'ın savundukları haklı bir gerekçeyle çürütülemeyip sadece savuşturulmuştur. Toplantı sonrasında, olaydan haberdar olan sultan, durumun yanlış halledildiğini söyleyerek İstanbul müftüsü ve kadısının ertesi gün divâna çağırılarak bu kişiye cevap vermesini istemiştir. Nitekim ertesi günkü toplantıda Kabız'ın savundukları karşısında cevaplar verilebilmiştir (Çelebi, 2011, s. 139-140). Dolayısıyla ele alınan konuya göre üyelere söz verildiği ve gerek duyulursa başkalarının da fikirlerine müracaat edilebildiği görülmektedir.

Dîvân-ı Hümâyûn'un başkanlığını Fatih Sultan Mehmet dönemine kadar padişah daha sonrasında ise sadrazam yapmıştır. Ancak her halükârda alınan kararlar padişahın onayına sunulmuştur. Dolayısıyla son söz sahibi olarak padişahın otoritesi sürdürülmüştür (İnalcık, 2017c, s. 44-45). *Dîvân-ı Hümâyûn*'dan çıkan buyruk ve yazışmalar reisülküttap¹⁷ tarafından kaleme alınıp nişancı¹⁸ tarafından kanunlar ile geleneğe uygunluğu bakımından denetlendikten sonra padişahın onayına sunulmuştur (İnalcık, 2003, s. 99).

¹⁷ Divânda her şey kayıt altına alınmıştır ve bu iş *reisülküttabın* sorumluluğuna verilmiştir. İşlemler onun maiyetinden olan *beylikçinin* nezareti altında divân kalemleri aracılığıyla görülmüştür. Bu kalemler arasında; büyük divânın kararlarını mühimme adlı deftere kaydedip alınan kararları ilgili birimlere havale eden, emir ve hüküm suretlerini yazan *beylikçi kalemi*, vilayet kadılarının, vezir, beylerbeyi, sancak beyi beratlarıyla zemat ve tımarların kaydını tutan *tahvil kalemi*, diğer devlet görevlilerinden hazine ve evkaftan maaş alanlarının tahsisat işlerini kaydeden *rüüs kalemi* ve son olarak dış ilişkilerle alakalı yazılması ve tutulması gereken işlemleri yapan ve padişaha, veziriazam tarafından gönderilen tahrir ve telhislerin kaydını tutan *âmedi kalemi* yer almıştır. Ayrıntılı bilgi için bakınız (Uzunçarşılı, 1988: 39-59; Ortaylı, 2016: 214-220; Hammer-Purgstall, 1941, s. 571-572; Halaçoğlu, 2014, s. 11).

¹⁸ Örfî konuları çok iyi bilmesi gereken nişancılara müftî-i kanun da denilmiştir (Belge, 2008, s. 159). Bu alandaki bilgilerinden dolayı kanunlarla ilgili en önemli hukuk danışmanı ve istişare merci olmuşlardır (Findley, 2014, s. 60). Mesela, nişancılık görevinde bulunmuş olup divânı hümâyûn üyeliği yapan Mustafa Çelebi nizânnameler konusunda çok bilgili olmalı ki sonrasında "Celâlzâde Kânunları" adıyla bunları derleyebilmiştir (Çelebi, 2011, s. 9).

Bu kurul günümüz devlet sistemlerinde görülen kabineye benzetilebilmektedir. Ancak yasama ve yargı yetkilerine sahip olması ve kolektif bir sorumluluktan bahsedilememesi gibi önemli farklılıkların bulunduğu bilinmektedir (Nalbant, 2012, s. 121). Öneminin azaldığı ve devlet işlerinin Babıali’de görüşülmeye başlandığı yıllara kadar idarî meselelerin merkezî olmuştur. XVI. yüzyıl itibarıyla önemi azalmış, XVII. yüzyıldan sonra devlet işleri sadrazamın divânlarında istişare edilmiştir. Bu süreçte toplantı günleri de verilen öneme göre değişmiştir. Başlarda her gün düzenlenen *Dîvân-ı Hümayûn*’un toplanma sıklığı; Fatih döneminde haftada dört güne düşmüş, daha sonraki tarihlerde iyice seyrekleşmiş ve ehemmiyet verilmemesine binaen belirsizleşmiş ve nihayetinde de devlet işleri paşa kapısında görüşülmeye başlayınca büsbütün terkedilmiştir (Uzunçarşılı, 1988, s. 3-5). Bu tarihlerden sonra *Dîvân-ı Hümayûn* gösteriş ve teşrifat aracı olarak kalmıştır (Mumcu, 2017, s. 1-10). Tanzimat Dönemi’nde kurullar meydana getirilmeden önce *Dîvân-ı Hümayûn*’dan doğan boşluk merkezde veziriazamın kapısı ve divânları ile devletin kuruluşundan itibaren örneklerine rastlanılan meşveret meclisleri aracılığıyla giderilmeye çalışılmıştır.

2.2.2. Merkezdeki Diğer Divânlar

Osmanlı idare teşkilatında *Dîvân-ı Hümayûn* haricinde devlet işlerinin görüşüldüğü daha ufak çaplı başka divânlar da görülebilmektedir. Bunlar belli bir amaç doğrultusunda kurulmuşlardır. Örneğin bunlardan biri üç ayda bir kapıkuluna ulufe dağıtımını için kurulan *Galebe Divânı*’dır. Daha çok teşrifat aracı olarak teşkil edilen bir kuruldur. Bundan başka elçilerin kabulü sırasında veya olağanüstü durumlarda padişah dışındakilerin ayakta hazır olduğu *Ayak Divânı* da görülmektedir. Bu divân olağanüstü zamanlarda ve acil bir husus olduğunda toplanmıştır (Mumcu, 2017, s. 140). Ayrıca *Divân-ı Hümayûn*’un normal zamanlar haricinde savaşta toplanması haline de *Ayak Divânı* denilmiştir (Ortaylı, 2016, s. 212-213).

Ayak Divânları’nda her ne kadar problemin stres ve baskısı altında gerçekleştiğinden danışma fonksiyonu acele şekilde işletilse de bu tür durumlarda dahi kararlar alınmadan önce belli bir istişarenin yapılmasının istendiğini göstermektedir. Nitekim kritik meselelerin çözümüne yönelik kararların Bâbussaâde’de (kapı) padişah ile tüm devlet büyükleri ve ulemâ arasında yapılan istişarelerden sonra alındığı bilinmektedir (İnalçık, 2017c, s. 31).

Klasik Dönem teşkilatı içerisinde merkezde sadrazam ve yüksek rütbeli yöneticiler de kendine bağlı örgütün işlerini görmek, salt bilgi almak veya ufak hususlarda danışmak maksadıyla divânlar kurmuştur. Örneğin ikinci vakti veziriazam, defterdar ve kazaskerler *Divânı Hümayûn* toplantılarından sonra kendi bürolarına ait işleri görmek üzere konutlarında divân kurmuşlardır (İnalcık, 2003, s. 102). Aynı zamanda *Divânı Hümayûn*'da görüşülen birinci ve ikinci derecedeki işlerin dışında kalan idarî, malî ve yargısal meseleler, merkezdeki görevlilerin veya veziriazamın divânlarına bırakılabilmıştır (Halaçoğlu, 2014, s. 9-11). Kazaskerler; *Divân-ı Hümayûn*'da görüşülen konulardan başka, haftanın belli günlerinde divân kurmuşlar ve uzmanlık sahasına giren konular ile bu divâna havale edilen meseleleri görüşüp karara bağlamışlardır. Yine, XVII. yüzyıldan sonra görülen defterdar kapısında da kendilerine havale edilmiş konular için divân kurulduğu bilinmektedir (Uzunçarşılı, 1988, s. 236,334-337; Gelibolulu, 2015, s. 182; Ahışhalı, 1999, s. 30).

Bir başka divân çeşidi olarak Veziriazamın Serdâr-ı Ekrem unvanıyla savaşta olduğu, padişahın da İstanbul dışında bulunduğu zamanlarda muhafız olarak bırakılan sadaret kethüdasının kurduğu divân gösterilebilir. Burada davaların dinlendiği, devlet işlerinin istişare edildiği ve kararların alındığı bilinmektedir (Mumcu, 2017, s. 135). XVI. yüzyılın ikinci yarısından sonra kaptân-ı deryâ da denizcilik sorunlarına ve donanmada ortaya çıkan davalara bakan ayrı bir divâna başkanlık etmiştir (İnalcık, 2003, s. 102). Bunlar merkezde ricalin devlet işlerini istişare etmek üzere oluşturdukları danışma kurullarıdır.

Merkezde görülen diğer divânlar ise sadrazamın şahsi danışma organları olarak toplanmıştır. Babıali'de¹⁹ kurulan bu divânlara, devlet işlerinin *Dîvân-ı Hümayûn*'da görüşüldüğü sıralarda önemsiz işler havale edilirken padişah divânının etkinliğinin azalmasıyla daha kritik meseleler de buralara intikal ettirilmiştir. Diğer bir ifadeyle önceleri *Dîvân-ı Hümayûn*'da görüşülecek kadar kritik olmayan meseleler paşa kapısına

¹⁹ Osmanlı teşkilatında kurumların bazılarının isimleri kapı anlamına gelen *bâb* ile oluşturulmuştur. Maliye birimi için Bâb-ı Defteri, şeyhülislamlık için Bâb-ı Meşihat denebilmiştir. Babıali (Bâb-ı Âli) ise XVIII. yüzyıla kadar *Dîvân-ı Hümayûn*'u anlatmak için kullanılmışken sonrasında sadrazamın çalışma mekânının ismi olmuştur (İpşirli, 1994, s. 188). Süreç içerisinde başlıca idari kurumların bulunduğu yapıyı veya binalar dizisini ifade eder hale gelmiştir (Findley, 2014, s. 3). Maliye, dış işlerine bakan memurlar, yeniçeri ağasının ve kaptân-ı deryânın konağı burada yer almıştır. Bu yüzden Babıali kavramı gün geçtikçe idari işlerin görüldüğü hükümet ve devlet kapısını ifade etmiştir (Ortaylı, 2006a, s. 48, 49).

gönderilirken, sonradan devletin kritik işleri de Babıali'de görülmeye başlamış ve paşa kapısının önemi artmıştır²⁰ (Kılıçoğlu vd., 1992, s. 432).

Paşa kapısının (Babıali) başlarda, veziriazama işlerinde yardımcı olmakla görevli nazır ve müsteşarlardan (Babıali hademeleri) oluştuğu bilinmektedir. Hükümet işleri burada görüşülmeye başlayınca *Dîvân-ı Hümayûn*'da bulunan kalemler ve defterler buraya intikal ettirilmiştir (Ortaylı, 2016, s. 218). Buradaki görevliler zamanla meydana getirilen nazırlıklara da temel oluşturmuştur. Hammer'ın verdiği bilgiye göre, dâhilî işlerle meşgul olmak üzere kâhya bey (sadaret kethüdası); şikâyetler ile davalara bakmakla mükellef çavuşbaşı ve *Dîvân-ı Hümayûn* kalemlerinin başı olup zamanla dış işlerle ilgili uzmanlık sahasına bürünen reis efendi (reisülküttap, umuru hariciye nazırı) nazırlıkların ilk hali olarak Babıali'de yer almıştır. Bunlar sonradan sırasıyla içişleri, adalet ve dışişleri nezaretlerine dönüşmüşlerdir. Ayrıca büyük ve küçük tezkireciler, mektupçu, beylikçi, teşrifatçı ve kâhya kâtibi de Babıali'de bulunan görevlilerdendir (Hammer-Purgstall, 1941, s. 566). Doğrudan paşa kapısı heyetinden sayılmayan ancak mensup oldukları merkezdeki diğer kurumlarla Babıali arasındaki irtibatı sağlamakla görevli memurlar da burada yer almıştır. Örnek olarak şeyhülislamın kâtibi olan telhisçi; beylerbeylerin, mültezimlerin, Eflak-Bağdan voyvodalarının, Rum ve Ermeni patriklerinin kâhyaları; devlet erkânının, ulemânın çuhadarları ve yabancı sefaretlerin tercümanları verilebilir (İpşirli, 1991, s. 380).

Paşa kapısında devlet işleri ele alınırken toplanan divânların üç adet olduğu bilinmektedir: *Çarşamba Divânı*, *İkinci Divânı* ve *Cuma Divânı*. Cuma günleri sabahтан gerçekleştirilen ve Rumeli ile Anadolu Kazaskerlerinin katılmasıyla şer'i ve örfî hususlar ile ilmiyenin çeşitli meselelerinin görüşüldüğü yer *Cuma Divânı* olmuştur (İpşirli, 1994, s. 167). Burada davalar dinlendiği için huzur murafaası da denilmiştir. Davaların görülmesi haricinde veziriazamın tereddüt ettiği konularda kazaskerin fikrine danışılmasını sağlamıştır (Mumcu, 2017, s. 131-133). *Cuma Divânı* sonradan şeyhülislamın kapısında yapılmış ve deâvî nazırının da katılımıyla şer'i davaların görüşüldüğü yer olmuştur (Uzunçarşılı, 1988, s. 264). Bu bakımdan *Cuma Divânı*'nın işlerin paşa kapısında görüldüğü yıllarda, dava dinlenilmesine ek olarak şer'i ve örfî

²⁰ Divân-ı Hümayunun öneminin azalıp, sadaretin ön plana çıkması hakkında ayrıntılı bilgi için bakılabilecek kaynakların bazıları: (Ortaylı, 2016, s. 211; Kunt, 1999, s. 40; Kılıçoğlu vd., 1992, s. 432; İnalçık, 2017c, s. 75; İnalçık, 2003, s. 106; Mumcu, 2017, s. 116; Hammer-Purgstall, 1941, s. 580).

hususlar ile ilmiyenin sorunlarına ilişkin meselelerin konunun uzmanı olan kazaskerle istişare edilmesi işlevini yerine getirmiştir.

Dava dinleme görevi bulunan diğer bir divân da çarşamba günleri toplanmıştır. Öncesinde İstanbul Beylerbey'i ile sancak beylerini kabul eden sadrazamın sonrasında *Çarşamba Divânı* kurduğu bilinmektedir. Bu divâna Galata, Üsküdar, Eyüp (Bilad-ı Selase) kadınlarının katıldığı ve İstanbul halkının şer'i ile örfî meselelerinin istişare edildiği görülmektedir (İpşirli, 1994, s. 167). Bu divâna kadınların katılmasından dolayı divânın baktığı konular; şer'i davalar ve İstanbul'un beledî işleri olmuştur. Çünkü kadı hem beledî işlerle hem de yargı işleriyle uğraşan bir görevlidir (Mumcu, 2017, s. 133-134). Böylece *Çarşamba Divânı* veziriazamın İstanbul'un beledi işlerine dair fikir aldığı kurul olmuştur.

Diğer bir istişarî toplantı ise idari konuların görüşüldüğü *İkinci Divânı*dır. Önceleri *Divân-ı Hümayûn*'da bitirilemeyen veya görüşülmesine gerek duyulmayan işlerin burada ele alındığı bilinmektedir (Seyitdanlıoğlu, 1994, s. 15,16). Bu tarihlerde veziriazam hükümet işlerini değerlendirirken, büyük mülahazaları *Divân-ı Hümayûn*'a sevk etmiş diğerlerini burada ele alarak sonuçlandırmıştır (Ortaylı, 2016, s. 222). Paşa kapısının öneminin arttığı yıllardan itibaren bu divânın da görevleri fazlalaşmıştır. İşler çoğunlukla burada görüşülmüştür. Padişaha arz edilmeğe muhtaç bir husus olduğunda ise telhis yoluyla padişahın onayına sunulmuştur (Halaçoğlu, 2014, s. 15-16). Dolayısıyla yönetsel istişare mekanizmasını işletme görevi padişahın iradesinde olan *Divân-ı Hümayûn*'dan sadrazamın inisiyatifıyla toplanan *İkinci Divânı*'na kaymıştır.

XVII. yüzyıldan sonra *İkinci Divânı*'nın öneminin artması ile telhisle karar alma eylemi yaygınlaşmıştır. Diğer bir ifadeyle, Köprülüler ile başlayan dönemle birlikte yetkileri artan veziriazamların konuya verdiği önem düzeyinde istişareler gerçekleşir ve sonrasında alınan karar telhisle padişahın onayına sunulur olmuştur (İnalcık, 2017c, s. 75). Telhisle padişaha kararların sunulması yeterli görülmüştür. Sultanın, bu yöntemle işlemler ve durum hakkında bilgi aldığı ve buna binaen buyruklarını hattı hümayun denilen bir notla bildirdiği bilinmektedir. Bu hattı hümayunların genellikle Babıali'nin kararlarını değiştirmeyen kısa yinelemelerden ibaret olduğu görülmektedir (İnalcık, 2003, s. 106). Dolayısıyla sadrazamın, konuya verdiği önem düzeyinde gerçekleştirilen istişareler neticesinde aldığı kararların çoğunlukla kabul edildiği ve yönetsel danışma usulünün yasal dayanaklardan kopuk ve buna yönelik bağlayıcı şartlardan uzak şekilde

gerçekleştiği görülmektedir. Devlet yönetirken duyulan yönetsel istişare ihtiyacını karşılamaktan uzak olan bu mekanizmalardan doğan boşluk ise yönetimde dalkavukların ve ehil olmayanların etkisini artırmıştır. Bu durum özellikle III. Selim ve II. Mahmut sonrasında padişahların önlem almaya çalıştıkları konuların başında gelmiştir. Bu yıllarda devamlı kurullar oluşturmadan önce meşveret meclisinin kurumsallaştırılmasına ve rutinleştirilmesine çalışılmıştır.

2.2.3. Meşveret Meclisi

Klasik Dönemde devlet işlerinin istişare edildiği mercilerden biri de meşveret meclisleridir. Meşveret meclisleri; Osmanlı idari yapılanmasında divânların yanında fakat onlardan ayrı olarak gerçekleştirilen, devletin ve milletin kaderi ile doğrudan ilgili büyük meselelerin görüşüldüğü toplantılardır (Saray, 1999, s. 28). Devletin ileri gelenlerinin ve belirlenen diğer kimselerin, ihtiyaç halinde padişah veya sadrazam başkanlığında yaptıkları görüşmelerdir. Osman Bey döneminden itibaren idare teşkilatında görülen bir yöntemdir (Lewis, 1982, s. 775-778).

Meşveret meclislerinin toplanma sıklığı, üyelerinin kim olacağı veya nerede yapılacağı rutin olarak belirlenmemiştir. İhtiyaca göre değişiklik göstermiştir. Bu bilgiler meşveretin yapılacağını bildiren buyrukta yer almıştır (Güneş, 1997, s. 11). Babıali konağı, saray, tersane, şeyhülislam konağı ve hatta geniş katılımın amaçlandığı durumlarda bir camide toplanabilen kurula konuşulacak konuya göre ricalin yanında esnaf, esnaf kethüdaları, yeniçeri, aşçı ustaları veya avamdan kimseler de katılabilmektedir. Örnek olarak; Osmanlı-Rus savaşı esnasında Hezargrad ile Silistre kalesinin kaybedilmesi ve Rus komutanın barış antlaşması öneren sert mektubu üzerine, II. Mahmut'un 24 Haziran 1810'da Fatih Camii'nde soruna milletçe bir çözüm bulunmasını ve herkesin haberdar olmasını istemesi üzerine yapılan meşveret verilebilmektedir (Akyıldız, 2012, s. 36, 39-40). Bu belirsizlikler nedeniyle meşveret meclisleri her ne kadar önemli devlet işlerinin görüşüldüğü toplantı çeşidi olsa da kurumsallıktan uzak olarak değerlendirilmektedir (Seyitdanlıoğlu, 2018, s. 376).

Meşveret meclisleri çok çeşitli konularda oluşturulabilmektedir. Çoğunlukla diplomatik meseleler, toplumu ilgilendiren iktisadî konular veya diğer devlet işleri hakkında yapılabildiği gibi (Saray, 1999, s. 28) padişah değişiklikleri esnasında da toplanıldığı görülmüştür. Bu konuda, Osman'ın ölümü neticesinde oğulları Alâeddin ve

Orhan'ın, dönemin değerli kişilerinden oluşan bir kurul ile yapğı istişare örnek olarak verilebilir. Bu toplantının Alâeddin'in Orhan'ı tahta layık görmesiyle ve orada bulunanların bu kararı onaylamasıyla neticelendiği aktarılmaktadır (Âşıkî, 2016, s. 85-86). Yine benzer bir meşveret toplantısı, Çelebi Mehmet'in ölümü üzerine de yapılmıştır. Vezir Bayezid Paşa ve İbrahim Paşa Fetret Dönemi'nden yeni çıkmış olan ülkede padişahın ölüm haberinin infial oluşturacağını düşünerek izlenecek yolu belirlemek için bir araya gelip meşveret meclisi kurmuştur. Neticesinde ise II. Murad tahta geçene kadar ülkeye bu haberi yaymama kararı alınmıştır (Âşıkî, 2016, s. 174).

Savaş ve barışa ilişkin hususlarda da meşveret meclisi kurulabildiği görülmektedir. Padişah ordunun başında sefere bizzat gideceğinde sadrazam, defterdar ve diğer devlet erkânını toplayıp ne kadar bütçe, asker ve hangi erzaklar gerektiğini görüştüğü meşveret meclisleri bulunmaktadır (Paşa, 2016, s. 25). Örneğin, Kanuni'nin Rodos Seferi öncesinde ve savaşın devam ettiği sırada yanındaki vezirlerle yaptığı istişareleri dönemin tarihçisi Celâlzâde aktarmaktadır. Mohaç savaşı öncesinde Kanuni'nin; İbrahim Paşa ve bölgeyi iyi bilen Rumeli askerlerinin üstsubaylarını ve bölge vali ve sancakbeylerinden kimi devlet adamlarını karargahında topladığı ve savaşta nasıl cenk edilmesi gerektiğine yönelik istişare ettiği belirtilmektedir (Çelebi, 2011, s. 59-79,114-115,134-135).

Olağanüstü durumlarda da meşveret meclisleri düzenlendiği görülmüştür. Böyle durumlarda padişahlar başta devlet büyüklerini, ulemâyı, bürokratları, kumandanları meşverete çağırarak konunun enine boyuna tartışılmasını istemişlerdir (İnalçık, 2017c, s. 45). Örneğin Kanuni döneminde baş gösteren Canberd'in önderliğindeki isyanın bastırılması için yapılması gerekenleri kararlaştırmak amacıyla meşveret meclisi kurulduğu aktarılmaktadır (Çelebi, 2011, s. 26-27).

Meşveret meclislerinin toplanılmasına usulen padişahın hattı hümayunu ile karar verilmiştir. Padişahın kendiliğinden gerek görmesi veya sadrazamın telhisle başvurusu üzerine oluşturulabilmiştir. Padişahın katılmadığı toplantılarda alınan kararlar ona bildirilip onayından sonra yürürlüğe girebilmiştir. Kararların nasıl alındığı veya oylamanın nasıl yapıldığı belli olmamakla birlikte veziriazam gibi üst yetkililerin, katılımcıları fikirlerini beyan etmeleri hususunda cesaretlendirdiği bilinmektedir (Akyıldız, 2012, s. 33-35). Toplantıda alınan kararın sonrasında eleştirilmemesi esastır. Aksini yapanlar nifak yayar gibi değerlendirilmiştir (Güneş, 1997, s. 11).

Meşveret meclislerine verilen önem, *Dîvân-ı Hümayûn*'un ehemmiyetinin azalmasına ve paşa kapısındaki divânlardan verim alınamamasına binaen artmıştır. Meşveret toplantılarından I. Abdülhamit'le başlayan, III. Selim ve II. Mahmut dönemi ile devam eden süreçte daha sık ve düzenli bir şekilde faydalanılmıştır (Ceylan, 2005, s. 630). XVIII. yüzyılın sonlarında *Dîvân-ı Hümayûn*'un dâhilî ve haricî konularda sahip olduğu önemli görevleri sadrazam divânlarının yanında meşveret meclisleri de üstlenmiştir. Daha sonra III. Selim ve II. Mahmut döneminde meclisin toplanma günleri rutin bir hale getirilmeye ve katılımcılar yönünden belli bir standartlaşma sağlanmaya çalışılmıştır (Akyıldız, 2003a, s. 249). Ancak meclis devamlılık göstermemiş ve bu denemelerden memnun kalınmamıştır. Nitekim II. Mahmut döneminde sivil bürokrasi ve ordunun başında bulunanlarla, ulemâdan seçilmiş kişilerden oluşan danışma kurulları ile sürekli meclislerin kurulmaya başlamasıyla (Berkes, 2017, s. 171) önemini tekrar kaybetmiştir (İpşirli, 1994, s. 187). Bu yüzden denilebilir ki meşveret meclisi *Dîvân-ı Hümayûn*'dan Tanzimat Dönemi meclislerine geçişi sağlayan ara kurum niteliği göstermiştir (İpşirli, 1991, s. 380). Dolayısıyla bir dönem yönetsel danışma usulünün gerçekleştirildiği önemli bir merci özelliğinde ve ancak bu ihtiyacı gidermede istenilen etkiden uzak bir nitelikte olmuştur.

Tanzimat'tan sonra önemi iyice azalan meşveret meclisleri, olağanüstü zamanlarda kararı geniş kitlelere yaymak için oluşturulmaya devam etmiştir (Akyıldız, 2012, s. 42). II. Abdülhamid'in Mithat Paşa'ya hitaben yazdığı fermanda, Meşrutiyet'e geçiş reformlarının belirlenmesinde ve anayasanın tespitinde meşveret usulüne uyulmasının yararlı olacağını belirttiği bilinmektedir (Kılıçoğlu vd., 1992, s. 451). Saltanatın kaldırılmadan önceki son meşveret toplantısının; Paris Antlaşması'nı müzakere etmek üzere Damat Ferit Paşa tarafından çağrılan ve 22 Temmuz 1920 günü Mehmet Vahdeddin'in huzurunda toplanan saltanat şûrası olduğu belirtilmektedir (Akyıldız, 2003a, s. 249). Dolayısıyla meşveret meclisleri yönetsel istişarelerin gerçekleştirildiği ve imparatorluğun son dönemine kadar görülen önemli mekanizmalardan biri olmuştur.

2.3. Tanzimat Dönemi Danışma Kurulları

Tanzimat Fermanı (1839) ile başlayıp Kanun-i Esasi'nin kabulüne (1876) kadar süren yıllar Tanzimat Dönemi olarak adlandırılmaktadır. Bu yıllar Osmanlı'nın modernleşmesinde önemli bir eşik noktasıdır. Klasik Dönem işlevlerini yitirdiğine

kanaat getirilen kurumların yerine işlevsel ve modern sistem arayışlarının olduğu bir zaman dilimidir (Çadırcı, 1999, s. 196, 197).

Tanzimat sonrasındaki gelişmeler, başkent birimlerine danışma görevini üstlenerek yardımcı olan modern organların teşkil edilmesinde önemli bir yere sahiptir. Tanzimat Fermanı'nda kişi hak ve özgürlüklerine yönelik vaatlerin yanında yeni yasaların hazırlanmasında danışma ve serbest tartışma ilkelerine uyulmasına yönelik önlemler alınacağı da taahhüt edilmiştir (İnalçık, 2017d, s. 137). Bu doğrultuda uzmanlaştıkları konu ile ilgili veya genel siyasetin tayini hakkında yardımcı olma işlevi bulunan birçok kurul teşkil edilmiştir. Bunlar yöneticilere tavsiyelerde bulunarak istişarî nitelikte faaliyet yürütmüştür. Türk idare teşkilatında bu amaçla meydana getirilen birimlerin modern manada ilk örnekleridir.

Esasında yönetsel istişarenin Batı benzeri organlar marifetiyle işletilmesi arayışının fermanın ilanından hemen önce II. Mahmut ile başladığı bilinmektedir. Bu doğrultuda 1836-37 yılında, sürekli danışma ve karar organı olarak askeri reformların düzenlenip uygulanmasını sağlamak için *Dâr-ı Şûra-yı Askerî*, 1838'de *Meclis-i Vükelâ*'ya istişarî öneriler sunması için *Dâr-ı Şûra-yı Bâb-ı Âlî* ve bunların üzerinde çalışacak olan esasen adaletle ilgili işleri görüşmek için *Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye*'nin oluşturulduğu görülmektedir (Seyitdanlıoğlu, 1994, s. 24). *Meclis-i Vükelâ* da II. Mahmut döneminde nazırlıkların ihdas edilmesine müteakip kurulmuş ve padişaha istişarî yardımlarda bulunmuştur (Zürcher, 2016, s. 71).

Tanzimat Dönemi'nde, II. Mahmut'un açtığı istişarenin kurumsallaştırılması yolundan hızlı bir şekilde devam edilmiştir. Onun kurduğu müesseseler temel alınarak yeni düzenlemeler yapılmıştır (Ortaylı, 1987, s. 97-98). Tanzimat sonrasında danışma kurullarının seyrini şu şekilde özetlemek mümkündür: İlk değişiklik II. Mahmut'un kurduğu *Dâr-ı Şûra-yı Bâb-ı Âlî* ve *Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye*'nin birleştirilmesi olmuştur. Sonrasında *Meclis-i Vâlâ* ve *Meclis-i Vükelâ* üyelerinden müteşekkil bir üst meclis olan *Meclis-i Umumi*'nin ihdas edildiği görülmektedir. 1854 yılında ise *Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye* iş yoğunluğundan dolayı ikiye ayrılmış ve yargı işleri *Meclis-i Vâlâ*'ya verilirken reformlarla ilgili görevler *Meclis-i Âli-i Tanzimat*'a tevdi edilmiştir. 1961'e gelindiğinde ise istenilen verimin alınamaması üzerine bunlar tekrar birleştirilip bünyesinde ayrı daireleri bulunan tek bir meclis halini almıştır. Bu haliyle Tanzimat yeniliklerinin görüşüleceği, memleket meselelerinin tartışılacağı ve adliye işlerinin ele

alınacağı bölümler daireler şeklinde ayrılmıştır. İstenilen verim alınamayınca 1868'de tekrar bir bölünme geçiren *Meclis-i Ahkâm-ı Adliye*; günümüz Danıştay'ının temeli olan *Şûray-ı Devlet*'e ve Yargıtay'ın kökeni sayılabilecek olan *Divân-ı Ahkâm-ı Adliye*'ye ayrılmıştır. Merkezdeki bu son düzenleme Meşrutiyet Dönemi'nde de devam ettirilmiştir.

Merkezde genel siyaset için oluşturulan bu kurulların yanında nazırlıklar seviyesindeki işler hakkında çalışma yürüten danışma mercileri de meydana getirilmiştir. Bunlar eğitim, ticaret, sağlık, bayındırlık, askerlik gibi çok çeşitli alanlarda oluşturulabilmiştir. Padişahın son karar merci olma niteliğini koruduğu düşünüldüğünde bu yapıların fikir üretme işlevini yürütecek modern birimler şeklinde değerlendirilmesi gerekmektedir. Tanzimat kurulları devlet işlerinin istişare edileceği hukukî dayanaklara sahip ve devamlı olarak faaliyet yürüten merciler olmuştur. Devlet işlerinin öncelikle buralarda tartışılması istenmiştir. Bu haliyle Klasik Dönemdeki sadrazamın veya padişahın inisiyatifıyla toplanan ve onların şahsi organları gibi çalışan kurullardan farklılaşmıştır.

2.3.1. Meclis-i Vükelâ

Osmanlı'nın klasik idare teşkilatında merkezde gördüğümüz *Divân-ı Hümayûn*'un yerini II. Mahmut'un düzenlemeleri ile bir nevi Bakanlar Kurulu gibi çalışan *Meclis-i Vükelâ* almıştır. Merkezdeki diğer meclislerin yanında oluşan bu kurul, yetkili ve kuvvetli bir merkezî hükümet organı gibi ortaya çıkana kadar, esas itibariyle bir "danışma/hazırlama" birimi olarak görev yapmıştır (Ortaylı, 2016, s. 483).

Divân üyelerinin kendi alanlarında ihtisaslaşmaları ile ofisler halinde teşkilatlanmaları ve sonrasında II. Mahmut ve Tanzimat Dönemi'nde müstakil nezaretler olarak meydana getirilmeleri²¹ neticesinde *Meclis-i Vükelâ* oluşmuştur (Ortaylı, 2016, s. 211,414). Dönüşümün başlangıcı olarak *Divân-ı Hümayûn*'un öneminin azaldığı ve buna binaen sadrazamın (özellikle Köprülüler sonrası) ön plana çıktığı yıllar gösterilmektedir. Buna göre idarî işlerin veziriazam ve padişah arasında görüldüğü düzende değişiklik yapılmaya dönük çalışmalar kapsamında veziriazamın

²¹ Örneğin, başlarda *Divân-ı Hümayun* katiplerinin reisi konumunda olan ve nişancının emri altında görev yapan reisülküttap, zamanla önemli bir konuma gelmiştir. XVII ve XVIII yüzyıllarda dış ilişkilerin hızlanmasıyla birlikte hariciye politikalarını yürütme görevini üstlenmiştir. Sadaret devlet işlerinin merkezine gelince buradaki önemli ofislerden birisi olmuştur. Nezaretlerin oluşturulmasıyla birlikte de hariciye nazırlığına evrilmiştir (Belge, 2008, s. 161-163).

yetkileri uzmanlıklarına göre farklı ofislere dağıtılmış, böylece devlet işleri sadrazam ve padişahın tekelinden bağımsızlaşarak kabine anlayışı ön plana çıkmıştır (Tanör, 2017, s. 68). Uzmanlaşma Tanzimat Dönemi'nde de devam ettirilerek nezaretlerin sayısı arttığından, bakanlıklar ve idarî heyetlerin yaygınlaştığı bir yönetim stili yerleşmiştir (Zürcher, 2016, s. 94). Böylece *Meclis-i Vükelâ*; her biri kendi alanına giren konulardan mesul olan nazırlıkların işleri arasında koordinasyonu sağlamak için toplanan bir kurul olarak Tanzimat öncesinde meydana gelmiş ve sonrasında gelişerek varlığını sürdürmüştür.

Meclis-i Vükelâ'yı padişahın bizzat atadığı üyelerin sadrazam başkanlığında bir araya gelerek (Karal, 2007b, s. 117) merkezdeki meclislerden alınan istişarî kararları veya kendi gerek gördüğü hususları padişahın onayına sunmadan önce son kez tartışan kurul (Akyıldız, 2003b, s. 251) olarak tanımlamak mümkündür. Meclisin üyeleri zamanla değişiklik göstermiştir. Merkez teşkilatında teşkil edilen nazırlıklara göre çeşitlenmiştir. Genel olarak nazırlıklardan ve yüksek memurluklardan oluşmuştur. Ayrıca görüşülen konuya göre meclise başka üyeler de davet edilebilmiştir (Akyıldız, 2003b, s. 252). Lüzum görmesi üzerine padişah da toplantılara katılabilmıştır. Örneğin Abdülmecit'in gerektiğinde toplantılarda hazır bulunduğu ve bir seferinde meclislerden gelen ıslahat önerilerinin dikkatle tekrar incelenip reformlar yapılmasını istediği bilinmektedir (Karal, 2007b, s. 119). Yine Abdülaziz de her yılbaşında meclise gelip bir yıllık devlet işlerini belirten nutuk vermeyi usul kabul etmiştir (Karal, 2003, s. 119).

Meclisin toplantı sıklığı zamanla değişiklik göstermiştir. İlk başlarda haftada iki günken sonradan altı güne kadar çıktığı bilinmektedir (Akyıldız, 2012, s. 63). II. Abdülhamit zamanında ise toplantıların haftada iki gün yapılmasına karar verilmiştir. Bunun haricinde yapılacak toplantılar için padişahın onayı gerekmiştir (Akyıldız, 2003b, s. 252).

Meclisin üyeleri Meşrutiyet'in ilanına kadar padişahın isteğine göre belirlenmiştir (Halaçoğlu, 2014, s. 37). Sadrazam bu hususta padişahın danıştığı kadarıyla söz sahibi olabilmıştır. Üyeler kendi görev alanlarına giren hususlarda padişaha karşı sorumlu olmuştur (İpşirli, 1991, s. 381). Sadrazamın veya meclis üyelerinden herhangi birinin değiştirilmesinin diğerleri için bağlayıcı hüküm doğurmadığı bilinmektedir (Karal, 2003, s. 121). Dolayısıyla kolektif sorumlulukları söz konusu olmamıştır. Ayrıca siyasa belirlemede sınırsız yetki de verilmemiştir. Kararları

ancak padişahın onaylamasına müteakip yürürlüğe girebilmiştir. Böylece dayanışma ve ortak fikre dayalı kabine veya hükümet şeklinde adlandırılmaması gerektiği kabul edilmektedir (Tanör, 2017, s. 138, 142).

Meclisin üyelerinin; sadrazam, şeyhülislam, serasker, hariciye, adalet, malîye, maarif, ticaret, nafîa ve evkaf nâzırları ile sadaret müsteşarı, *Meclis-i Vâlâ* Reisi (daha sonra meclis-i tanzimat başkanı ve şûrayı devlet reisi ile vekilleri), zaptiye müşiri, rûsumat emini, kaptân-ı deryâ (sonradan bahriye nazırı), darphane-i âmire nâzırı (daha sonra hazine-i hassa nazırı), İstanbul şehremini olarak şekillendiği görülmektedir (Ortaylı, 1994a, s. 296; Tanör, 2017, s. 105-106; Uzunçarşılı, 1988, s. 263; Karal, 2003, s. 121).

Nazırların görevlerine başlarken padişaha ve devlete sadık olacaklarına dair yemin etmeleri istenmiştir. Sonrasında göreve başlayan nazırlar mecliste bir araya gelerek istişârî kurulların hazırlamış olduğu yasa tasarılarını, kamu politikasına dair konuları, umumî meseleleri ve bilhassa dış siyasete ilişkin hususları görüşmüştür (Karal, 2007b, s. 119).

1876'da Kanun-i Esasi'nin ilanından sonra da *Meclis-i Vükelâ*'nın üyeleri padişahça belirlenmiştir (7, 27. md), (Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı, 2014). Bu dönemde heyetin yasama organlarına karşı sorumlu bir kabine gibi görünmesi bakımından önemli adımlar atılmıştır. Sadrazamın yetkilerinde birtakım değişikliklere gidilerek, artık onun için mutlak vekil tabiri kullanılmamaya başlamıştır (Karal, 2007c, s. 268). Bu dönem sonrasındaki gelişmelerle başvekalet ve *Meclis-i Vükelâ* devlet işlerini yürüten ve yasama organına karşı sorumlu olan birer organ haline gelmiştir.

Meclis-i Vükelâ 1876 Kanun-ı Esasi'nin ilk halinde yirmi yedinci ve otuz sekizinci maddeler arasında düzenlenmiştir. Buna göre sadrazamın başkanlığında toplanarak iç ve dış işlerin görüşüldüğü bir mercidir. Kararlarından gerekli olanlarının padişahın onayına sunulması istenmiştir (28. md). Nazırlıkların kendi dairelerini ilgilendiren konularda karar alabilmesi; öngörülmuş ancak bunlardan gerekli olanlarının sadrazama sunulması ve lüzum olursa *Meclis-i Vükelâ*'da istişâre edildikten sonra padişaha arz edilmesi kabul edilmiştir (29. md). Önceki düzenlemelerden ayrı olarak bu anayasa ile vükelânın meclise karşı sorumlu olduğu anlaşılmaktadır. Suç işleyen nazırın *Divân-ı Âlî*'de usulüne uygun olarak yargılanması ve suçlu bulunursa nazırlıktan

düşürülmesi kabul edilmiştir (30-35. md). Ayrıca *Meclis-i Vükelâ*'nın merkezdeki teşri görevleri olan meclislerin toplantı halinde olmadığı zamanlarda ve acil karar alınması gerektiğinde geçici olarak kanunlar çıkartabileceği öngörülmüştür (36. md). İlave olarak meclis görüşmelerine nazırların katılabilmesi ve açıklanmasına ihtiyaç duyulan hususlarda mebusların ilgili nazıra soru sorabilmesi de anayasada yer almıştır (37, 38. md), (Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı, 2014).

Daha sonra, II. Abdülhamit'in meclisleri tatil ettiği ve sadrazamın yerine geçerek birçok işlemi kendisinin yaptığı yıllar yaşanmıştır. Bu dönemde nazırlar padişaha karşı sorumlu olan, onun tarafından tayin edilen ve sultanın isteği doğrultusunda kararlar alan icra memurları hükmünde olmuştur. Zaten kendisinin meseleleri önce güvendiği kimselerden müteşekkil olarak kurduğu saraydaki danışma kurullarında istişare ettirip sonrasında vükelâya gönderdiği bilinmektedir (Karal, 2007c, s. 265-272).

II. Meşrutiyet'in ilanı ile birlikte *Meclis-i Vükelâ*'nın tekrar düzenlenerek, üyeleri sadrazamca belirlenen bir hükümet gibi teşkil edildiği görülmektedir (Akyıldız, 2003b, s. 252). Kanun-ı Esasi'de yapılan 1909 değişiklikleriyle vükelâ üyelerinin sadrazamca belirlenip padişahça onaylanması kabul edilmiştir (7. md), (Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı, 2014). Aynı yıl kurulun toplanma usul ve esaslarına ilişkin iç tüzük belirlenmiştir. Buna göre heyetin görüşeceği konular "genel siyasete dair meseleler, anayasa gereği vükelânın ortak sorumluluğu gereken işler ve diğer kanunların vükelâya yüklediği meseleler" olarak belirlenmiştir (Akyıldız, 2003b, s. 253). Meclis bu şekilde 1922 yılına kadar görevine devam etmiştir.

2.3.2. Meclis-i Âli-i Umumî

Meclis-i Âli-i Umumî Tanzimat Dönemi'nde kamu kararlarının alınmasında rol oynayan kurullardandır. Faaliyet yürüttüğü sürede merkezdeki diğer kurulların üzerinde tanımlanmış ve onların aldığı kararların tekrar istişare edildiği merci olmuştur. Sadrazam başkanlığında toplanan *Meclis-i Umumî*, Tanzimat Dönemi'nde faaliyet yürüten ve devlet işlerinin tekrar istişare edilmesini sağlayan üst düzey danışma meclisidir.

Meclisin kuruluş tarihi bakımından literatürde farklı bilgiler bulunmaktadır. Karal (2007b) 1855 yılında kurulduğunu söylerken (Karal, 2007b, s. 122), Akyıldız (1999) kurumun Tanzimat'ın başından itibaren var olduğunu ancak esas ve usulüne dair

nizâmnamenin 1854 yılında çıkarılmasının yanılıya yol açtığını belirtmiştir. O'na göre meclis 1876 yılına kadar faaliyetlerini sürdürmüş ve *Meclis-i Mebusan*'ın açılmasıyla birlikte lüzum görülmediğinden kaldırılmıştır. (Akyıldız, 1999, s. 185-189).

Meclis ilk başlarda *Meclis-i Vâlâ*'nın çalışmalarını kontrol etmek için meydana getirilmiştir (Akyıldız, 1999, s. 185-189). 1854 yılında *Meclis-i Âli-i Tanzimat* (1854-1861) ve *Meclis-i Vâlâ* buraya bağlanarak bir umumî kurul halinde toplanıp istişarî nitelikte kararların alınması sağlanmıştır (Ortaylı, 2016, s. 418-419). *Meclis-i Vâlâ* üyeleri, *Meclis-i Vükelâ* üyeleri, yüksek dereceli devlet adamları, emekli devlet ricali ve *Meclis-i Tanzimat* (1854-1861) üyelerinden meydana gelen geniş bir katılımcı kitlesine sahiptir (Karal, 2007b, s. 122). Kimi zaman üye sayısının üç yüzü bulunduğu anlaşılan bu meclise diğer devlet adamlarından da belirlenen kimseler katılabilmektedir (Seyitdanlıoğlu, 2018, s. 379).

Meclisin görev ve sorumluluklarının belirlendiği 1854 yılında çıkarılan nizâmnamede; *Meclis-i Vâlâ*'da veya sonraki yıllarda *Meclis-i Tanzimat*'ta alınan kararların üç gün öncesinde *Meclis-i Umumî* üyelerine dağıtılarak istişare edilmesi ve konuya vakıf olarak toplantıya gelinmesi istenmiştir. Mecliste hem genel hem de tek tek maddeler üzerinde istişareler gerçekleştirilmiştir. Ayrıca meşveret meclisi gibi ülkenin iç ve dış sorunlarını istişare etmek ve savaş ile barışa karar vermek için de meclis toplanabilmektedir (Seyitdanlıoğlu, 1994, s. 71-73; Güneş, 1997, s. 22). Burada alınan kararların *Meclis-i Vükelâ*'nın onayından sonra, sadaret makamınca padişaha sunulduğu belirtilmektedir (Akyıldız, 2012, s. 64). Meclisin bu görevleri ifa etmek için başlarda haftada iki gün toplandığı, sonradan ise iş yoğunluğunun artmasına paralel olarak sayının dört güne çıkarıldığı tespit edilmiştir (Akyıldız, 2003c, s. 250).

2.3.3. Dâr-ı Şûra-yı Bâb-ı Âlî

Dâr-ı Şûra-yı Bâb-ı Âlî, II. Mahmut döneminde merkezde oluşturulan danışma kurullarından biridir. Fonksiyonel uzmanlaşmaya gidilmesi neticesinde oluşan nazırlıklara danışmanlık hizmetinin sunulması için meydana getirilmiştir (Nalbant, 2012, s. 131). 1838 yılında *Meclis-i Vâlâ*'nın kurulmasını kararlaştıran komisyon aynı zamanda *Dâr-ı Şûra-yı Bâb-ı Âlî*'nin başkanını, üyelerini ve çalışma esaslarını da belirlemiştir. İdareyi istişarî olarak düzenleyen, sadrazamın ofisine bağlı bir danışma kuruludur (Ortaylı, 1987, s. 99).

Dâr-ı Şûra, *Meclis-i Vâlâ*'dan daha alt düzeyde oluşturulmuştur. Burada görüşülen konuların, hazırlanan mazbataların kabul edildikten sonra dâhilîye ve hariciye nazırlarının da onayından geçip bir kez de *Meclis-i Vâlâ*'da görüşülmesi istenmiştir. Ayrıca *Meclis-i Vâlâ*'ya bunları reddetme ve değiştirme de dâhil her türlü tasarruf hakkı tanınmıştır (Akyıldız, 2012, s. 68). Uygun görülenler ise sadaret aracılığıyla padişahın onayına sunulmuş ve hattı hümayun halinde yürürlüğe girmiştir (İpşirli, 1991, s. 381).

Dâr-ı Şûra başvekalet ve *Meclis-i Vükelâ*'ya danışman olması maksadıyla oluşturulmuştur. *Meclis-i Vâlâ* ise daha çok Tanzimat reformlarının tespiti ve uygulanmasının takibiyle görevlendirilmiştir (Seyitdanlıoğlu, 1994, s. 37). Ancak görev tanımları kesin olarak çizilmediğinden aynı problem için ikisinden de öneri istendiği görülmüştür (Shaw, 1970, s. 55). Dolayısıyla *Dâr-ı Şûra* da Tanzimat'a dair hususları görüşmüş ve gerekli düzenlemeleri yapabirmiştir. İkilemin giderilmesi için sonraki yıllarda meclisler birleştirilmiştir. Böylece *Dâr-ı Şûra* 12 Ağustos 1839 tarihinde lağvedilerek üyelerinin bir kısmı *Meclis-i Vâlâ*'ya, bir kısmı da *Meclis-i Nafta*'ya atanmıştır (Akyıldız, 2012, s. 68). *Dâr-ı Şûrâ*'nın hükümete danışmanlık vazifesini *Meclis-i Vâlâ* üstlenmiştir (Seyitdanlıoğlu, 1994, s. 41).

2.3.4. 1861 Öncesi Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye ve Meclis-i Âlî-i Tanzimat (1854-1861)

Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye saraya bağlı geniş bir danışma kuruludur (Ortaylı, 1987, s. 99). Tanzimat Dönemi'nde danışma kurullarının oluşturulması *Meclis-i Vâlâ*'da yapılan düzenlemelerle gerçekleşmiştir. Ayrıca çalışmalarıyla *Meclis-i Vükelâ* ve *Meclis-i Umumî* ile birlikte Tanzimat Dönemi yeniliklerinin tespitinde önemli roller üstlenmiştir (Seyitdanlıoğlu, 1994, s. 26, 121). Yasa ve tüzükler için uzmanların görüşlerinden yararlanarak tasarılar meydana getiren kurul; bir çeşit yasama meclisi görüntüsünde olmuş ancak merkeze reformlar ve alınacak tedbirler hakkında tavsiyeler sunan istişarî nitelikte bir müessese gibi işlemiştir (Zürcher, 2016, s. 95).

Meclis-i Vâlâ esasında II. Mahmut döneminde kurulmuştur. Tanzimat'ın hemen öncesindeki meşveret meclislerini rutinleştirme çabası yönetsel istişare ihtiyacını doldurmaktan uzak kalınca bu doğrultuda faaliyet yürütmesi için teşkil edilmiştir. Meşveret meclisinin üyelerinin asıl mesleklerinin başka olması ve aralarında rütbe olduğundan özgür tartışma imkânı sağlanamaması ve toplantı zaman ile yerinin

değişkenlik gösterebilmesi gibi nedenlerden dolayı istişare boşluğunu doldurmaktan uzak kalması, *Meclis-i Vâlâ*'nın kuruluşunu tetiklemiştir (Akyıldız, 2012: 65). *Meclis-i Vâlâ*'yı meydana getiren nizâmnamenin meşveret meclislerinin yetersiz olduğunu belirtmesi (Gökbilgin, 1967, s. 101) de bunu göstermektedir. Nitekim *Meclis-i Vâlâ*'nın süreklilik arz eden bir devlet organı olması ve az çok belirlenmiş kendine has, ayrı görevleri bulunması meşveret meclislerinden farklılaştığı başlıca hususlar olmuştur (Berkes, 2017, s. 173). Nitekim Tanzimat Dönemi'nde meclisteki görüşmelerin özgür bir ortamda gerçekleşmesi için düzenlemeler yapılmış, üyelerinin rütbeleri eşitlenmiş, tartışılacak konu önceden katılımcılara bildirilerek hazırlanmaları sağlanmış ve konuşmak isteyenlere isim yazdırmaları suretiyle söz alma imkânı oluşturulmaya çalışılmıştır. Mecliste alınan kararları daha sonrasında eleştirmek ise yasaklanmıştır (Kaynar, 2010, s. 206-208). Bu toplantılarda gizlilik esas tutulmuştur: Belli zaman aralıklarında verilen teneffüsler hariç görüşme başladıktan sonra dışarı çıkılması da yasaklanmıştır (Seyitdanlıoğlu, 1994, s. 100).

Tanzimat reformları hakkında fikir üretmesi ve bunları takip etmesi için bir kurula ihtiyaç duyulmasının da *Meclis-i Vâlâ*'nın oluşturulmasında etkili olduğu, ileri sürülmektedir. Nitekim Mustafa Reşid Paşa'nın yapılacak yenilikler konusunda II. Mahmut'u inandırdığı ve adını dahi koyduğu Tanzimat'ın ilanı konusunda padişahı ikna ettiği bilinmektedir (Tanör, 2017, s. 82). Ancak kurulduktan sonraki ilk yılında; Mısır meselesinden kaynaklanan sorunlar, eskiden kalma yapının değiştirilmemesinin neden olduğu uyumsuzluk, görev alanının kesin hatlarla belirtilmemesi, üyelerin meclis haricinde başka işlerle de uğraşması ve hiyerarşi içerisinde görüşmeler yapılmasına devam edildiğinden astların söz söyleme cesaretinin kırılması gibi nedenlerden dolayı beklenen etkinliği gösterememiştir (Shaw, 1970, s. 56, 57; Güneş, 1997, s. 14). Meclisin aktif şekilde çalışması Tanzimat Dönemi'nde gerçekleşmiştir.

Meclisin çalışma usul ve esaslarını düzenleyen yasalar 1839'da ve 1841'de hazırlanmıştır. Benzer bir görevi üstlenmiş olan *Dâr-ı Şûra-yı Bâb-ı Âli* kaldırılarak yetkileri ve bazı üyeleri *Meclis-i Vâlâ*'ya devredilmiştir. Böylece merkezde padişahın son kararı verdiği kamu siyasalarını, onun adına tartışıp sunan ve *Meclis-i Vükelâ*'ya yol gösterme amacını taşıyan ana meclis haline gelmiştir (Gökbilgin, 1967, s. 100).

Meclis ilk oluşturulduğu şekliyle bir başkan, beş üye ve iki kâtipten teşekkül etmiştir (Karal, 2007b, s. 120). Üyeler, padişah tarafından; çeşitli başarılar göstermiş üst

düzyer devlet görevlileri arasından seçilmiştir (Tanör, 2017, s. 82). Bunlar sonraki dönemlerde değışiklik gösterebilmiş ve aynı zamanda düşüncelerinden yararlanmak için üye olmayan herhangi bir uzman, devlet memuru veya nazır komisyon çalışmalarına veya meclise çağrılabilmiştir (Akyıldız, 2012, s. 65). Örneğin 1845'te çıkartılan bir fermanla, taşradaki ihtiyaçların etkili şekilde belirlenmesi için vilayetlerden ikişer temsilcinin çağırıldığı bilinmektedir (Ortaylı, 1987, s. 116-117; Akyıldız, 2012, s. 74, 75). Bu misal halktan temsilcilerin meclise katılması bakımından da ilk örnekleri oluşturur. Ancak rutin bir şekilde gayrimüslim ve Müslüman halktan temsilcilerin merkezdeki danışma kurullarında yer alması Islahat Fermanı'ndan sonra gerçekleşmiştir.

Meclisin devamlı üyelerinin sayısı sonradan padişah tarafından tayin edilen bir başkan ve on üyeye çıkartılmıştır. Bunlara ek olarak iki kâtipten oluşan *Meclis-i Vâlâ*'ya; *sadrizam*, *serasker*, *ticaret nazırı*, *darphane müşiri*, *hariciye nazırı* ve *mabeyn-i hümayun müşiri* gibi erkân da katılmıştır (Ortaylı, 2016, s. 483). Bunlar uzmanlıklarına giren konularda görüş bildirmekle, nizâmname hazırlamakla, komisyonlarda bulunmakla yükümlü kılınmıştır (Seyitdanlıoğlu, 1994, s. 84-85).

Meclisin aldığı kararlar önce *Meclis-i Vükelâ* tarafından incelenmiş sonrasında padişahın onayı ile yürürlüğe girmiştir. Bu tekrar görüşme görevi sonradan *Meclis-i Vâlâ* üyelerinin de bulunabildiği *Meclis-i Umumi*'ye verilmiştir. Böylece meclisin kararlarını arza sunulmasında sadece *Meclis-i Vükelâ*'nın karar vermesi engellenmek istenmiş ve bunda *Meclis-i Vâlâ*'nın da etkin bir rol üstlenmesine çalışılmıştır (Shaw, 1970, s. 58).

Meclisin ele alabileceği konular diğer kurulların gönderdikleri ile padişahın veya vükelânın havale ettiği ve belli bir mesele için oluşturulmuş kurulların ilettiği meselelerdir (Shaw, 1970, s. 58, 62). Nitekim Tanzimat Dönemi'nde her önemli sorun için meclisler oluşturulduğu ve buralarda alınan kararlar ile önerilerin bir kez de *Meclis-i Vâlâ*'da görüşülmesine müteakiben üst meclislere ve padişahın onayına sunulduğu bilinmektedir (Çadırcı, 2017, s. 59, 185 vd.). Dolayısıyla Tanzimat Dönemi'nde yönetsel danışma mekanizmalarını işletmek üzere aynı anda birden fazla meclis teşkil edilmiş ve kararlar tekrar tekrar istişare edildikten sonra alınmıştır. Bu, bürokratların yönetim süreçlerindeki etkisini artıran bir unsur olarak değerlendirilebilir.

Meclisi Vâlâda ele alınacak hususlar öncelikle meydana getirilen alt komisyonlarda görüşülmüştür. Komisyonların üyeleri meclis içerisinden ilgili konuda uzman kimselerden seçilmiştir. Komisyonun hazırladığı metnin tümü ve tek tek maddeleri üzerinde genel kurulda tekrar istişare yapılmış ve çoğunluğun onayı neticesinde meclisin mührü vurularak bir kez daha görüşülmek üzere *Meclis-i Umumi'*ye sevk edilmiştir (Seyitdanlıoğlu, 1994, s. 103; Akyıldız, 2012: 65).

Meclis danışma ve hazırlama vazifelerinin yanı sıra memurların yargılanması görevlerini de üstlenmiştir (Kaynar, 2010, s. 214-218). Bu durumun, mecliste yoğunluğa ve dolayısıyla işlerin yetiştirilememesine sebep olduğu bilinmektedir (Güneş, 1997, s. 15). 1854 yılında iş yoğunluğunu azaltmak amacıyla alt düzey memurların yargı işleri *Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye* 'ye bırakılarak; reform yasalarını düzenleme, takip etme ve idari konularda danışmanlık yapma gibi diğer hususlar için *Meclis-i Âlî-i Tanzimat* oluşturulmuştur (Akyıldız, 2003c, s. 250; Seyitdanlıoğlu, 1994, s. 47-49).

Meclis-i Âlî-i Tanzimat, Tanzimat ile girişilen yenilik hareketlerinin hukukî metinlerini hazırlamakla ve yeni düzenlemelerin yapılmasıyla görevlendirilmiş danışma meclisidir. Kanun veya tüzüklerin Tanzimat'ın gereklerine göre çıkartılması veya öncekilerin bu çerçevede tekrar düzenlenmesi için kararlar alabilmiş bir kuruldur (Kılıçoğlu vd., 1992, s. 280). Diğer bir ifadeyle ülkede var olan reformları gözden geçirip gereksizleri kaldırmak, yetersizlerin boşluklarını giderecek önlemler almak, uygun olanların ise yürütülmesini sağlamak ve bilgili kimselerin önerilerini değerlendirmek amacını taşımıştır (Güneş, 1997, s. 20; Shaw, 1970, s. 65). Islahat Fermanı'nın (1856) esaslarının belirlendiği dönemde çalışmaya başlayan meclis, yapılacak yenilikleri bu çerçevede tekrar düzenlemekle görevlendirilmiştir. Bu doğrultuda nezaret ve daireler tarafından düzenlenen metinlerin *Meclis-i Tanzimatta* tekrar gözden geçirilmesi sonrasında *Meclis-i Vükelâ*'ya aktarılması amaçlanmıştır. Ayriyeten üst düzey memurlukların yargılanması vazifesi de *Meclis-i Tanzimata* verilmiştir (Karal, 2007b, s. 122).

Meclis-i Tanzimat, *Meclis-i Vâlâ*'ya göre daha geniş yetkilere sahip olmuştur. *Meclis-i Vükelâ* tarafından havale edilen işleri görüşme vazifesine ilave olarak gerek gördüğü konularda da inisiyatif alarak kanun tasarıları oluşturabilmesi veya kişi ve devlet dairelerince sevk edilen tasarıları gündemine alabilmesi sağlanmıştır (Seyitdanlıoğlu, 2018, s. 380). Meclisin başkanı direk padişahla irtibata geçebilmiştir.

Çalıştığı süre boyunca burada görüşülmeden yasa çıkarılmamasına özen gösterilmiştir (Güneş, 1997, s. 21). Bu durumun *Meclis-i Vâlâ* için tanımlanmadığı anlaşılmaktadır. Nitekim *Meclis-i Vükelâ*, *Meclis-i Vâlâ*'ya sevk etmeden metinler üzerinde önlemler alabilmiştir. *Meclis-i Tanzimat* zamanında ise düzenlemelerin çıkartılabilmesi için önce burada görüşülmesi istenmiştir (Shaw, 1970, s. 65). *Meclis-i Vükelâ* daha çok, alınan kararları uygulamakla görevlendirilmiştir. Ancak gerek görürse *Meclis-i Tanzimattan* gelen kararları reddedebilmiş veya değiştirebilmiştir²². *Meclis-i Tanzimat* aynı zamanda kanunlara aykırı davranan vükelâ mensuplarını yargılayabilmekle yetkilendirilmiştir. Bu durum Osmanlı idare teşkilatında yasama ve yürütmenin birbirini denetleyebilmesinin ilk örneklerini teşkil ettiğinden önemli görülmektedir (Akyıldız 2012:67).

Meclis-i Tanzimat üyelerinin devlet işlerinde tecrübeli, kanunları bilen, muhakeme yeteneği bulunan üst düzey devlet adamlarından seçilmesine özen gösterilmiştir (Güneş, 1997, s. 21). Başlarda vezir veya vekil konumunda olmuş, tecrübeli kimseler tercih edilirken sonradan ulemâ da buralarda yer alabilmiştir. Bunlar arasında rütbe tanımlanmayarak tartışmada herkesin söz söyleme hakkı sağlanmıştır. İlk üyeler; ikinci kuşak Tanzimatçılar da denilen “Ali Paşa başkanlığında Mehmed Rüşdî Paşa, Rifat Paşa, Hıfzî Paşa, Fuad Efendi ve Edhem Paşa”dan oluşmuştur (Shaw, 1970, s. 64, 67).

Meclis-i Vâlâ ise bu yıllarda *Meclis-i Tanzimat*'ın konusuna girmeyen hususları görüşmekle vazifelendirilmiştir. Ancak bu durum iş yoğunluğunu azaltmaya yetmediğinden (Ortaylı, 1994a, s. 295) çare olarak üye sayısı artırılmıştır. Bununla birlikte işler yetiştirilememeye devam etmiş ve fazla üye nedeniyle verimsizlik, keyfi davranış da artmıştır. Bunun üzerine tekrar bir düzenlemeye (1858) gidilerek üye sayısı on dörde indirilmiştir (Güneş, 1997, s. 15). Ayrıca iş yoğunluğunu azaltmak için mecliste ele alınacak konuya göre alt komisyonlar oluşturulmuştur: *Mesâlih-i Mülkiye*, *Mesâlih-i Mâliye ve Evkaf*, *Mesâlih-i Askeriye*, *Mesâlih-i Hariciye*, *Mesâlih-i Deavî* (Akyıldız, 2012, s. 66). 1858 yılında alt komisyonlar ikiye düşürülmüştür: *Cemiyet-i Tetkik-i Kavanîn ve Cemiyet-i Hüküm* (Seyitdanlıoğlu, 1994, s. 51-52). Komisyonlar

²² *Meclis-i Vükelâ* tarafından yapılan tekrar inceleme sonrasında herhangi bir madde değiştirilirse sürecin yeniden başladığı bilinmektedir. Yani konu *Meclis-i Tanzimat*'ta tekrar görüşüldükten sonra padişahın onayına sunulabilmiştir. Bu durum kararların alınma süresini uzatmıştır (Shaw, 1970, s. 66).

kendi uzmanlık alanlarıyla ilgili düzenlemeleri yapmakla, genel kurulda görüşülürken bunları anlatmak ve savunmakla vazifelendirilmişlerdir. Her dairenin sabah erken saatlerde kendi görev alanına giren hususlarda ele aldığı konular öğleden sonra genel kurulda görüşülmüş ve onaylanırsa *Meclis-i Vükelâ*'ya gönderilmiştir. İlâveten meclisin haftanın bir gününü çoğunlukla taşra mahkemelerinin kararlarına yapılan itirazlardan oluşan yargı işleri için ayırdığı görülmektedir (Shaw, 1970, s. 68; Akyıldız, 2003c, s. 251).

1856 yılında ilan edilen Islahat Fermanı²³ ile merkezdeki kurullarda gayrimüslimlerin de yer almasının önü açılmıştır. Avrupalıların ülke genelindeki meclislerde gayrimüslimlerin temsilinin yetersiz olduğunu ve *Meclis-i Vâlâ*'da da üyelerinin bulunması gerektiğine yönelik talepleri (Çadırcı, 2017, s. 210) bu fermanla yerine getirilmeye çalışılmıştır. Burada geçen "...patrikhanelerin veya Müslüman olmayan meclislerin, bazı hallerde, hukuk dâvalarında sahip olacakları salâhiyetlerin teyidi; adı geçen meclisler tarafından vilâyet ve nahiye meclisleriyle ahkâm-ı adliye meclisinde aza bulundurulması..." şeklindeki hükümle gayrimüslimlerin de temsil edilmesine karar verilmiştir (Karal, 2007a, s. 251). Bu doğrultuda taşradaki idare meclislerinde ruhban temsilcileri, merkezde eğitilmiş kişilerden atanan gayrimüslimler veya cemaat önderleri yer almıştır (Güneş, 2017, s. 20, 21).

Çalışmaları boyunca (1854-1861) *Meclis-i Vâlâ* daha çok hükümetin günlük işleriyle ilgili yasa ve kanunnamelerle uğraşırken *Meclis-i Tanzimat* devlet organlarını yeniliklere uygun hale getirmek için düzenlemeler yapmıştır. Ancak yetki ayrımları tam olarak belirlenmediğinden görevleri sık sık çakışmıştır (Ortaylı, 1994a, s. 295). İki meclis aynı zamanda Tanzimat'ın iki farklı siyasî görüşünü (birinci ve ikinci kuşak Tanzimatçılar) temsil ettiğinden, aralarında rekabet ortamı da hâkim olmuştur (Shaw, 1970, s. 67). Ayrıca *Meclis-i Vâlâ* ve *Meclis-i Tanzimat*'ın verimli çalışmaması ve yönetimin ihtiyaçlarını karşılayamamasından dolayı aksaklıkların meydana gelmesi ve 1856 Islahat Fermanı'nın uygulanmasında yaşanan güçlükler nedeniyle artan dış baskılar iki meclisin birleştirilmesini gündeme getirmiştir (Seyitdanlıoğlu, 1994, s. 53).

²³ Kırım Harbi sonrasında 1856 yılında toplanacak olan Paris Konferansında Avrupalı Devletler, Osmanlı'yı Rusya karşısında korumak ve Avrupa devletlerinden biri olarak görmek karşılığında azınlıklar için yeni haklar talep etmiştir. Tanzimat'la getirilen yenilikler azınlıklar için yeterli görülmemiş bunun genişletilmesi istenmiştir (Tanör, t.y, s. 16). Bunun üzerine Osmanlı 1856 yılında gayrimüslimleri İslam tebaası ile tamamen aynı haklara getirmeyi amaçlayan Islahat Fermanı'nı ilan etmiştir (Karal, 1999a, s. 104-106).

Bu doğrultuda İngiltere elçisinin getirdiği, iki büyük meclisin birleştirilerek ıslahatların uygulanmasına nezaret etmesi için istişarî, icraî ve adlî görevleri bulunan tek meclis halinde teşkilatlandırma önerisi kabul edilmiştir (Karal, 2003, s. 145). 1861 de *Meclis-i Âli Tanzimat* ile *Meclis-i Vâlâ* birleştirilip *Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye* oluşturulmuş ve mecliste uzmanlıklarına göre komisyonlar teşkil edilmiştir.

2.3.5. 1861 Düzenlemesi Sonrasında Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye

Yasaların hazırlanması ve reformların etkin bir şekilde devamlılığının sağlanması amacıyla *Meclis-i Vâlâ* ve *Meclis-i Tanzimat* birleştirilmiştir. Bu kapsamda *Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye* yeniden düzenlenerek üç ayrı komisyon şeklinde teşkilatlanmıştır: Hükümetin günlük işlerini görmek üzere çalışmalar yapmakla, bireysel kararların alınması gibi konularda önerileri dinlemek ve problemleri araştırıp yasaları hazırlamakla görevli “Kavanin ve Nizâmat Dairesi”; taşra ve merkez yönetim sistemine dair düzenlemeleri yapmakla, gerektiğinde değişiklikler önermek ve hükümetin malî ihtiyaçlarına yönelik kararlar almakla vazifeli “ Mülkiye ve Malîye Dairesi” ve bir nevi istinaf mahkemesi gibi çalışan “Muhakemat Dairesi” meydana getirilmiştir (Shaw, 1970, s. 69).

Komisyonların çalışma esasları ayrı iç tüzüklerle saptanmıştır. Buna göre her komisyonun kendi alanına giren konuyu görüşeceği ve görüşmelerin ayrı mazbatalarda düzenleneceği belirtilmiştir. Ayrıca komisyonların gerektiğinde meseleleri birlikte ele alabileceği ve üçünün birleşmesiyle genel kurul olan *Meclis-i Umumî*'nin oluşacağı saptanmıştır (Akyıldız, 2003c, s. 251).

1861 yılında yapılan düzenlemelerle komisyonların etkili ve hızlı çalışması için önlemler alınmaya çalışılmıştır. Bu kapsamda işlerin meclise geldiği sıraya göre değil öncelikli olma durumuna göre görüşülmesi, karara bağlanmak için basit çoğunluğun yeterli olması ve önemli meselelerin oylamasının gizli yapılabilmesi kabul edilmiştir. Ayrıca çıkartılacak kanunların mutlaka mecliste görüşülmesi ve *Meclis-i Vükelâ*'nın onayı ile padişaha sunulması öngörülmüştür. Meclis ve vükelâdan kimselerin bireysel öneriler de getirebilmesi ancak son kararın padişaha ait olması kararlaştırılmıştır (Shaw, 1970, s. 69-71).

Meclisin var olduğu süre zarfında yasaların hazırlanmasında, mülkî ve malî idarenin düzenlenmesinde, kararların uygulanmasında, kaymakamların azil ve tayin

işlemlerinin yürütülmesinde görev aldığı bilinmektedir (Akyıldız, 2003c, s. 251). Aynı zamanda taşradaki meclislerinden gelen kamu hizmetlerine dair talepleri de değerlendirmiştir. Nitekim ülke genelinden gelen talepleri uygun dairelere ve meclisin komisyonlarına yönlendirilmesi için meclis bünyesinde *Cemiyet-i Tefrikiye* kurulduğu bilinmektedir (Shaw, 1970, s. 71).

Meclis sonradan tekrar düzenlenerek ikiye ayrılmıştır. Bu düzenlemenin nedenlerini Karal üç maddede toplamıştır: 1-*Fransız tesiri*; 2- *Genç Osmanlıların faaliyeti*; 3- *Ali Paşa'nın Girit memuriyetinden edindiği intibalar* (Karal, 2003, s. 145). Bu dönemde görece özgür basının gelişmesini kamuoyu oluşturabilmek için etkin şekilde kullanan Tanzimat'ın oluşturduğu aydın grubu, Batı'daki organların daha net bir şekilde Osmanlı'da da kurulmasını istemişlerdir. Tanzimat'ın yeterli olmadığını savunmuşlar ve temsili sisteme geçme isteklerini dile getirmişlerdir. Avrupalı devletlerin azınlıklara daha fazla hak tanınmasına yönelik baskıları da yeni bir düzenlemeyi beraberinde getirmiştir (Seyitdanlıoğlu, 1994, s. 54-55). Ayrıca taşrada uygulanan idare meclislerinin (1861-1864 Vilayet Nizâmnameleri) başarılı bir görüntü çizmesi, Tanzimatçılarda merkezde de aynı sistemin kurulabileceği inancını doğurmuştur (Shaw, 1970, s. 73). Bunun gibi etkilerin ışığında *Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye* 1868'de tekrar ikiye ayrılarak; Mithat Paşa başkanlığında yönetim alanında istişarî ve teşrî bazı yetkileri olan *Şûra-yı Devlet* ile Ahmet Cevdet Paşa reisliğinde daha çok yargı işlerini üstlenen temyiz mahkemesi şeklinde yapılandırılan *Divân-ı Ahkâm-ı Adliye* oluşturulmuştur (Ortaylı, 1994a, s. 297). Bu meclisler saltanatın sonuna kadar varlıklarını sürdürmüş ve Cumhuriyet Dönemi'nde teşkil edilen Danıştay ile Yargıtay'ın temelini oluşturmuştur.

2.3.6. Şûra-yı Devlet

Şûra-yı Devlet merkezde teşkil edilen iki meclisten idarî işler için danışma görevini üstlenen kısımdır (Shaw, 1970, s. 74). Bu bakımdan merkezde genel siyaset için fikir oluşturan danışma meclislerinin devamını simgelemektedir. Divânlar ve meşveret toplantıları ile sürdürülen yönetsel danışmanın Tanzimat'la birlikte kazandığı modern görüntünün son halkasını oluşturmaktadır.

Kuruluş nizâmnamesinde *mesâlih-i umumîye-i mülkiyenin merkez-i müzakeresi olmak üzere* meydana getirildiği belirtilen meclisin görevleri; kanun ve nizâmnameleri

tanzim etmek, hükümet ile sivil vatandaşlar ve mahkemeler ile meclislerin anlaşamadıkları konuları ele almak, fikri sorulan kanun ve nizâname metinlerini yorumlamak, devlet memurları ile ilgili muhakemeleri yapmak, padişah iradeleri veya kurumların düzenlemeleri hakkında görüş beyan etmek ve taşralarda kurulan *Meclis-i Umumî*'nin ıslahatlara dair görüşlerini alıp bu amaçla vilayetlerden gelen temsilcilerle istişareler gerçekleştirmek şeklinde sıralanabilir (Karal, 2003, s. 147; Mutaf, 2002, s. 601, 602). Buna göre *Şûra-yı Devlet*'in görevlerinin danışma, denetleme, yargı ve teşrî olarak çeşitlendiği söylemek mümkündür.

Şûra-yı Devlet bu görevleri yerine getirmek için her biri farklı uzmanlık alanına sahip dairelerden teşkil edilmiştir. İlk haliyle beş adet olarak belirlenen daireler sonradan birçok değişiklik geçirmiştir. İlk kurulduğundaki daireler *Umur-ı Mülkiye, Zabıta ve Harbiye Dairesi, Malîye ve Evkaf Dairesi, Adliye Dairesi, Umur-ı Nafia, Ticaret ve Ziraat Dairesi ve Maarif Dairesi* şeklinde sıralanmaktadır (Shaw, 1970, s. 74). Her daire kendi görev alanındaki nazırlıkların veya diğer meclislerin sadaret aracılığıyla sevk ettikleri nizânameleri tetkik edip doğru uygulanmasının takibini yürütmekle görevlendirilmiştir²⁴ (Canatar, 1997, s. 116). 1869 yılında *Umûr-ı Mülkiye ve Maarif Daireleri* birleştirilmiş ve bir başkan ile altı üyeden oluşan üst idare mahkemesi niteliğinde *Muhâkemât Dairesi* kurularak daire sayısı beşte tutulmuştur (Seyitdanlıoğlu, 1994, s. 58). Bu dönüşümün amacı idari işlerden dolayı gelen olayların sabit bir dairede ele alınmasını sağlamak (Muhâkemât Dairesi'nde) ve adliye dairesinin de esas işlerine odaklanmasının (nizâmiye mahkemelerindeki davaların nizâm ve tanzimi görevi) önünü açmak olarak belirtilmiştir (Mutaf, 2002, s. 603).

İlerleyen yıllarda meclisin çalışma yoğunluğunun arttığı ve daireler arasında iş ayrımının sürdürülemediği görülmüştür. 1872 yılında dairelerin ve üyelerin sayısında azalmaya gidilerek karışıklığın önü alınmak istenmiştir (Shaw, 1970, s. 82). Yeni daireler *Tanzimat Dairesi, Dâhilîye Dairesi ve Muhakemât Dairesi* olarak belirlenmiştir (Seyitdanlıoğlu, 1994, s. 58). Aynı yıl mevcut kanun ve nizânamelerin değiştirilmesi

²⁴ Mülkiye, Zabıta ve Harbiye Dairesi, yetkili makamlar tarafından yapılan mülkiye, zabıta, kara ve deniz kuvvetlerine ilişkin tüzük tasarılarını incelemiş ve istişarî görüş bildirmiştir; Malîye ve Evkaf Dairesi, vergilerin alınması, hazinenin idaresi ve vakıflarla ilgili umumî meseleler hakkındaki işleri yürütmüştür; Adliye Dairesi, kanunların hazırlanmasında ve bunları uygulayacak mahkemelerin tüzüklerinin düzenlenmesinde görev alıp mülkî ve aslî makamlar arasındaki anlaşmazlıkları çözmekle görevlendirilmiştir; Nafia, Ticaret ve Ziraat Dairesi, isminde geçen hizmetlere ilişkin umumî meseleleri, imtiyaz ve mukaveleleri görüşmüştür; son olarak Maarif Dairesi ise eğitim kurumlarına dönük hizmet vermiştir (Karal, 2003, s. 147).

veya baştan bir kanunun yapılması için padişahın onayına sunulacak tasarıların öncelikle *Şûra-yı Devlet*’te ele alınması, sonrasında ise *Meclis-i Vükelâ*’da gerekli düzenlemelerin yapılması kabul edilmiştir (Akyıldız, 2003b, s. 252).

İleriki yıllarda sadrazamların kurula olan bakış açılarına göre ve Meşrutiyet’in etkisiyle teşkilat şekli ve görevleri değişiklik geçirmeye devam etmiştir. Örneğin Mahmut Nedim Paşa’nın kurumu işlevsiz kılmak için çalışmalar yürüttüğü ve bu doğrultuda dâhilî işlerin görüşülmesi için Babıali’de “ıslahat komisyonu” teşkil ettirdiği ve Muhâkemât Dairesinin de *Divân-ı Ahkâm-ı Adliye*’ye ilhak edilerek *Şûra-yı Devlet*’in yalnızca Tanzimat Dairesi’nden ibaret bırakıldığı bilinmektedir. Bu daire daha çok taşrada üst düzey memurlar olan mutasarrıf ve kaymakamların seçim sürecini kontrol etmekle ve sonuçları onaylamakla ilgilenmiştir (Canatar, 1997, s. 120, 121). Mithat Paşa ise meclise yetkilerini geri vermeye çalışmıştır. 1876 yılında da sadrazam Mehmet Rüştü Paşa’nın meclisin itibarını iade etmeye dönük faaliyetleri olmuştur. Bu dönem daireler *Tanzimat*, *Dâhilîye* ve *Muhâkemât* olarak meydana getirilmiştir (Shaw, 1970, s. 82,84).

1876’da devlet teşkilatının yeniden bir yapılanmaya girmesinden *Şûra-yı Devlet*’in de etkilendiği görülmektedir. Kanun-i Esasi’nin 85. maddesi ile hükümet ve şahıslar arasındaki anlaşmazlıkları inceleme görevi umumî mahkemelere verilince *Şûra-yı Devlet*’in yargıya dair görevleri azalmıştır (Mutaf, 2002, s. 604). Anayasanın 117. maddesinde ise bir yasanın yorumlanmasında yargıyla ilgiliyse temyiz mahkemesi, yönetimi ilgilendiriyor ise *Şûra-yı Devlet*, anayasayı ilgilendiriyor ise *Ayân Meclisi* yetki sahibi kılınmıştır (Güneş, 1997, s. 70,72). Ayrıca yasa tasarılarının önce *Şûra-yı Devlet*’te görüşülmesi (54. md) sonrasında *Meclis-i Umumî*’nin incelemesi hüküm altına alınmıştır. Bu şart 1909 yılında kaldırılmıştır (54. md), (Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı, 2014).

Şûra-yı Devlet’in Meşrutiyet ile birlikte meydana getirilen yeni hali için 1880-1881 tarihinde nizâmname çıkartılarak görevleri tekrar saptanmıştır. Burada idare meclislerinin en üst merci ve yürütme organının danışma heyeti olarak düzenlenmiştir. Buna göre: vükelâdan ve mebuslardan gönderilen kanun layihalarını, vilayetlere ait nizâmnemeleri, idari kanun ve düzenlemeleri tanzim etmek ve uygunluğunu görüşmekle; idari dairelerde, mahkemeler ve meclisler arasında çıkan ihtilafları çözmekle ve tanzim ettiği layihaların *Meclis-i Mebusan*’da müzakeresi esnasında müdafî olarak bulunmakla vazifeli kılınmıştır (Canatar, 1997, s. 123, 124).

1891 yılında ise önemli bir değişiklikle kurum bünyesinde *Bâb-ı Âli İstatistik Encümeni* ihdas edilerek taşrada meydana gelen her şeyin buraya bildirilmesi üzerine kayıtlarının tutulması ve incelenip mütalaasının sadarete yollanması amaçlanmıştır. Dâhilîye ile Haricîye Nezaretleri'nden birer ve *Şûra-yı Devlet*'ten de üç memurdan müteşekkil olan bu encümenin görevi, valilerin taşrada türlü konularda tuttıkları jurnal kayıtlarını incelemek ve görüş ile düşüncelerini ekleyerek sadarete sunmak olarak tasarlanmıştır. II. Abdülhamid devrinde önem verilen encümen II. Meşrutiyet'le birlikte kaldırılmıştır (Mutaf, 2002, s. 604).

Encümenin faaliyetlerini sürdürdüğü yıllarda (1897) *Şûra-yı Devlet*'in daireleri *Tanzimat, Malîye ve Mülkiye* olarak tekrar düzenlenmiştir. II. Meşrutiyet'in ilanından sonra ise *Mülkiye, Malîye, Tanzimat ve Nafia* daireleri şeklinde teşkilatlanmıştır (Canatar, 1997, s. 127- 129). Meclise sevk edilen meseleler ilgili olduğu konuya göre öncelikle dairelere sevk edilmiştir. Ancak yasaların çıkartılması gibi önemli meseleler bir kez de bütün dairelerin üyelerinden müteşekkil heyet tarafından görüşülmüştür (Seyitdanlıoğlu, 1994, s. 58; Canatar, 1997, s. 135-136; Mutaf, 2002, s. 603).

Daireler beş ila on arasında değişen sayıda üyeler ve bir başkandan teşekkül etmiştir. Üyelerin; taşra meclislerinden, gayrimüslimlerin din, millet temsilcilerinden ve *Meclis-i Vükelâ* tarafından belirlenenler arasından padişah tarafından atandığı bilinmektedir (Shaw, 1970, s. 76). Üyeler arasında rütbeden kaynaklanan bir hiyerarşi kabul edilmemiş ve herkesin serbestçe konuşması sağlanmaya çalışılmıştır. Ekseriyetin kabulüyle alınan kararlarda başkan ve üyelerin oy değeri aynı kabul edilmiştir (Canatar, 1997, s. 117).

Meclisin gayrimüslim ve Müslüman temsilcilere yer vermesi, önemli bir gelişme olarak ve sanki bir "millet meclisi" görüntüsü çizdiği şeklinde değerlendirilmektedir (Tanör, t.y, s. 16). Nitekim Meşrutiyet yanlıları da muhtemel bir millet meclisi oluşturulmasına tedbir amacıyla meydana getirildiğini düşünmüşlerdir. Onlar bu meclisin tatmin edicilikten uzak olduğunu ileri sürmüşler ve merkezde temsil niteliği yüksek başka meclislerin oluşturulmasını istemişlerdir (Güneş, 1997, s. 19).

Kurul, teşkilatında ve görevlerinde süreç içerisinde meydana gelen bu gibi değişimlerle imparatorluğun sonuna kadar faaliyetini devam ettirmiştir. Yönetmel

danışma usulünün işletilmesinde kullanılan önemli bir mekanizma olarak tarihî istişare misyonunu Cumhuriyet Dönemi'nde de sürdürmüştür.

2.3.7. Diğer Kurullar

Osmanlı idare teşkilatı içerisinde Tanzimat'la birlikte, genel siyaset için oluşturulan danışma kurullarının yanında nezaretlerin görev alanına giren teknik hususlarda veya spesifik konularda görüşmeler yapan ve öneriler sunan meclisler de teşkil edilmiştir. Bunlar nezaretler bünyesinde çalışmak üzere veya teknik bir hususta görüş bildirmeleri için meydana getirilmiştir.

II. Mahmut döneminde kurulmaya başlanan nezaretler başlarda devlet işlerini ve kamu hizmetlerini göremeyecek kadar yüzeysel oluşumlarken Tanzimat sonrasında daha da uzmanlaşmıştır. Taşradaki kuruluşlarla bütünleştirilmeye çalışılmaları ile görece işlevsel hale gelmişlerdir (Ortaylı, 1987, s. 111-112). Bu dönem nezaretlerin sayısı artırılmış ve zamanla çeşitlenmiştir. İsim ve görevlerinde bazı değişiklikler yaşanmıştır. Başlıca nezaretler *Evkaf Nezareti*, *Hazine-i Hassa Nezareti*, *Hariciye Nezareti*, *Malîye Nezareti*, *Ticaret ve Ziraat Nezareti*, *Maarif Nezareti* şeklinde sıralanabilir (Çadircı, 2017, s. 178). Bu nezaretlerden yola çıkılarak merkezde ihtisaslaşmaya temel oluşturan konuların eğitim, bayındırlık, sağlık, ticaret, ziraat, sanayi, vakıflar, malîye, dış işleri, iç işleri ve askerî hususlar olduğu görülmektedir. Bu alanlardan birini veya birkaçını üstlenecek şekilde kurullar oluşturulmuş ve zamanla görev alanları değişebilmiştir.

Merkezdeki teknik meclisler ilgili oldukları alanlarda yasa tasarıları gündeme getirmekle, reform önerileri sunmakla veya kendilerine danışılan mevzularda görüş belirtmekle görevlendirilmiştir (Zürcher, 2016, s. 94-95). Kurullar uzman kimselerden teşekkül etmiştir. Birçok kamu politikasının belirlenmesi, yasaların düzenlenmesi veya reform kararlarının tespiti gibi işlevler yüklenmiştir. Buralarda kararlaştırılan meselelerin mazbatası bağlı olduğu nezaretin aracılığı ile sadarete, oradan da merkezdeki idarî düzenlemeleri tetkik eden meclislere gönderilmiştir. Önemli meseleler bir kez de *Meclis-i Vükelâ*'da ele alındıktan sonra padişahın onayına sunulmuştur (Akyıldız, 1999, s. 258; Seyitdanlıoğlu, 1994, s. 104).

Tanzimat'ın hemen öncesi (II. Mahmut dönemi) ve sonrasında Osmanlı idare teşkilatında meydana getirilen teknik meclisleri faaliyet yürüttüğü konuları bakımından sınıflandırmak mümkündür.

Eğitim ile ilgilenecek spesifik bir kurulun oluşturulması Tanzimat Dönemi'nde gerçekleştirilmiştir. İç, dış, mâliye, ticaret, sanayi, ziraat ve eğitim işlerinin henüz nezaret olarak teşkilatlanmadığı yıllarda; iç, dış ve maliyeden arta kalan hususlar maarif alanı içerisine sokulmuş ve bunları istişare etmesi için *Meclis-i Umûr-ı Nafia* teşkil edilmiştir (Berkes, 2017, s. 174,219). Meclis, önceden eğitim haricindeki görevleri yerine getiren *Meclis-i Ziraat ve Sanayinin* yılında maarife ilişkin hususlarla da vazifelendirilmesi neticesinde bu ismi almıştır (Akyıldız, 1999, s. 227).

Memleketin bayındırlık ile maarif işleri hakkında tedbirler düşünüp kararlar vermek üzere görev yaptığı anlaşılan *Meclis-i Umûr-ı Nafiaya* hariciye müsteşarı başkanlık yapmıştır (Karal, 2007b, s. 121; Subaşı, 2011, s. 755). Çalışma dönemi boyunca ülkenin kalkınmasında ve halkın refahının artmasında eğitimin rolüne yönelik raporlar hazırlamıştır. Eğitim işlerine bakmakla görevli Mekâtib-i Rüştiye Nezareti'nin kurulmasını sağladığı bilinmektedir (Çadircı, 2017, s. 69). Görev alanıyla ilgili yabancılardan faydalanıp diğer kurumlarla bilgi alışverişinde bulunabilmiştir. 1839'da Ticaret Nezareti kurulunca meclis buraya taşınıp sonrasında lağvedilmiştir (Akyıldız, 2012, s. 70).

1845 yılında, Tanzimat yeniliklerinden Abdülmecit'in tatmin olmamasından ve bu başarısızlığın altında yatan sebeplerden biri olarak eğitimin yetersiz kaldığına kanaat getirilmesinden dolayı *Meclis-i Muvakkat* oluşturulmuştur. Bir başkan altı üye ile haftada iki kez Babıali'de toplanmasına karar verilen danışma kurulunun eğitimle ilgili yapılabilecekleri görüşüp tavsiyelerde bulunduğu bilinmektedir (Akyıldız, 1999, s. 198-199). Kurul eğitimle ilgili meseleleri görüşmek üzere daimî bir meclisin oluşturulmasını önermiştir. Bunun üzerine 1846 yılında *Meclis-i Maarif-i Umumîye* teşkil edilmiştir. Bu kurul memleketin eğitim işlerini görüşüp gerekli kararları almakla görevlendirilmiştir (Karal, 2007b, s. 121; Akyıldız, 2003d, s. 273). Ayrıca bu yıllarda eğitim alanında görüşmelerin yapılması amacıyla meydana getirilen kurullardan bir diğeri *Encümen-i Daniş*'dir (1851). Lûgatçı Redhouse ve tarihçi Hammer gibi ünlü kimselerin de bu encümende buldukları bilinmektedir (Ortaylı, 1987, s. 151). 1862 yılına kadar faaliyetini sürdüren kurulun amacı; fikir tartışmalarını geliştirmek, darülfünunda

okutulacak eserleri hazırlamak, bilimsel araştırmaları teşvik etmek ve cahilliğin ortadan kaldırılması için gerekli nerileri sağlamaktır (Berkes, 2017, s. 235,236).

1856 yılında ise eğitimle ilgili olarak *Meclis-i Muhtelit-i Maarif* meydana getirilmiştir. Eğitimin din farkı gözetmeksizin bütün cemaatlere bir hak olarak tanımlanmasından sonra her milletin kendi okulunu kurmasına izin verilince eğitim yöntemleri ve hocaların seçimi gibi hususları görüşmek için Müslüman ve gayrimüslimlerden müteşekkil olarak kurulmuştur (Akyıldız, 1999, s. 214-217). Aynı zamanda *Meclis-i Maarif-i Umumîye* de faaliyetlerini sürdürmüştür. 1857’de eğitimin tek elden görülmesini sağlamak için *Meclis-i Maarif*’in nerisi ile Maarif-i Umumîye Nezareti oluşturulmuş ve bütün eğitim birimleri buraya bağlanmıştır (Subaşı, 2011, s. 757).

Merkezde eğitimle ilgili oluşturulan kurullar 1864’te lağvedilmiştir. Bunların yerine nazırın başkanlığında “Mekâtib-i Sıbyn-ı Mslime ile Mekâtib-i Rüşdiyye ve İlmiiye” adıyla iki komisyondan müteşekkil *Maarif-i Umûmiyye Heyeti* oluşturulmuştur (Akyıldız, 2003d, s. 274). Sonrasında ise Maarif Bakanlığında danışma kurulu olarak *Meclis-i Kebir-i Maarif* adı altında bir meclis teşkil edilmiştir (Berkes, 2017, s. 235, 236). 1912 yılına kadar kimi değişikliklerle varlığını sürdürdükten sonra kaldırıldığı ve Mütareke Dönemi’nde tekrar ihdas edildiği bilinmektedir (Akyıldız, 2003d, s. 274).

Ticaretle ziraata ilişkin meselelerin benzer görülmesi ve zamanla müstakil Şekilde örgütlenmeleri neticesinde Tanzimat Dönemi sonrasında çeşitli meclislerin oluşturulduğu bilinmektedir. Ticaretle ilgili meseleleri görüşmek ve esnaf ile tüccarların dertlerini istişare etmek amacıyla Ticaret Nezareti kurulmadan önce *Meclis-i Murafa* faaliyet yürütmüştür (akır, 2000, s. 367). Aynı zamanda *Ziraat ve Sanayi Meclisi* (sonradan ismi *Meclis-i Umûr-ı Nafia*) de ticarete ilişkin meseleleri ele almıştır (Önsoy, 1993, s. 1687). 1839’da Ticaret Nezareti kurulunca *Meclis-i Umûr-ı Nafia* ve *Meclis-i Murafa* buraya intikal ettirilmiştir (akır, 2000, s. 367).

İleriki yıllarda tüccarlar arasında çıkan anlaşmazlıkları zmesi için İstanbul’da *Ticaret Meclisi* ismiyle mahkeme teşkil edilmiştir. *Ticaret Meclisinin* yargı yetkileri haiz olması nedeniyle *Meclis-i Murafa*’nın yerine oluşturulduğu düşünülmektedir. 1841 yılında ise Ticaret Nezareti gümrük emanetine kaydırılmış ve meclis de buranın maiyetine geçmiştir (akır, 2000, s. 368). Bu yıllarda ticarete ilişkin istişare kurulu

olarak *Ticaret Meclisi* faaliyet yürütmüştür. 1843 yılında Maliye Nezareti'nin talebiyle kurulan *Ziraat Meclisine* de ticaretle ilişkin görevler tevdi edilmiştir (Önsoy, 1993, s. 1689). 1868'e gelindiğinde başkanlığını Ticaret Nazırının yaptığı *İstinaf Meclisi* görevleri devralmıştır (Çakır, 2000, s. 367-374).

1872 yılında *Ticaret Nezareti Meclisi* meydana getirilmiştir. Kısa süreli faaliyet yürütüp sonrasında ismi Ticaret Odası olarak düzenlenmiştir. 1876 yılında ise Ticaret ve Ziraat Nezareti bünyesinde *Ticaret ve Ziraat Meclisi* meydana getirilmiştir. Bu meclisin 1865-1874 yılları arasında esnafın yeni ekonomik şartlar karşısında bocalamasını engellemek, sanayiye geliştirmek ve büyük şirketlerinin oluşturulmasını sağlamak amacıyla teşkil edilen *Islah-ı Sanayi Komisyonunun* faaliyetlerinden memnun kalınması üzerine oluşturulduğu düşünülmektedir. *Islah-ı Sanayi Komisyonu*, görevleri 1874 yılında İstanbul Belediyesine devredilerek lağvedilince aynı görevlerde akıl üretmesi için bir kurul ihtiyacına binaen *Ticaret ve Ziraat Meclisi* meydana getirilmiştir (Önsoy, 1993, s. 1694-1696). Ticaret ve Ziraat Nezareti'ne bağlı olarak ihdas edilen bu meclis sanayi, ticaret ve ziraatla ilgili görevler üstlenmiş olup Meşrutiyet Dönemi'nde de varlığını sürdürmüştür (Çakır, 2000, s. 372-374). Sonraki yıllarda ise meclisin işleri sanayi, ticaret ve ziraat müdürlüklerine aktarıldığından kaldırılmıştır. Avrupa'daki benzeri uygulamalardan esinlenilerek, ticareti ve sanayiye geliştirmesi için *Dersaadet Ticaret Odası* da meydana getirilmiştir. Kurul halinde çalışan birim sonradan İstanbul Ticaret ve Sanayi Odası ismini almıştır (Nazır, 2010, s. 2-10).

Narhın belirlenmesi ve denetimi de uzmanlaşma gerektiren önemli bir husus olmuştur. Narh malın hem fiyatı hem de kalitesinin kontrol altında tutulması demektir (Parlak, 2011, s. 551). Osmanlı Klasik Dönemi'nde bu usul kadı başkanlığında, şehir kethüdarları, esnaf dernekleri, ihtisab görevlisi, nakibü'l-eşraf kaymakamı, şehir ayanı ve ileri gelen bazı kimselerin toplanması ile işletilmiştir (Çadırcı, 2017, s. 110). Sonrasında denetlemek de sadrazam ve kadıların görevi olarak tanımlanmıştır. Bu sistemin XIX. yüzyılın ortalarına kadar sürdürüldüğü bilinmektedir (Kütükoğlu, 1983, s. 4-8).

Tanzimat'a doğru narhı denetleme görevleri muhtesiplere verilmiştir. Bunlar İhtisap Nezareti bünyesinde görevlerini yürütmüştür. Sonradan bu nezaret kaldırılarak vazifeleri Zaptiye Müşirliği'ne devredilmiştir (1847). 1851 yılında ise müşirliğin bünyesinde erzak, odun, kömür gibi halkın zorunlu ihtiyaçlarının fiyatını saptamak

(narhı belirlemek) ve bunun uygulanması için önlemler almak, denetimini yapmak ve yerine getirmeyenlere yapılacak muameleleri saptamak için *Meclis-i Es'ar* teşkil edilmiştir (Akyıldız, 1999, s. 254, 255). Meclis belirlediği narhı gazetelerde yayımlayarak halkın bilmesini sağlamıştır. Esnaf ve tüccar gibi üyeleri de bulunan meclis, sonradan Ticaret Nezareti bünyesine geçirilmiş ve 1852'de gördüğü işler İhtisap Nezareti'ne devredilince lağvedilmiştir (Akyıldız, 2012, s. 73).

Ziraat ve bayındırlık işlerine ilişkin meseleler başlarda *Ziraat ve Sanayi Meclisi* tarafından görüşülmüştür. Meclis, refahın artırılması ve imar politikalarının düzenlenmesi için araştırmalar yapmakla görevli olarak 1838 yılında Hariciye Nezareti'nin bünyesinde meydana getirilmiştir. İlgili olduğu konuların geliştirilmesi için çalışmalar yapmak, yerli ve yabancı bilim adamlarından yararlanmak ve araştırmalarını gösteren raporlar hazırlamakla vazifelendirilmiştir (Çakır, 2000, s. 364). Meclis esas olarak ilgili alanındaki meseleleri görüşüp devletin gelirlerinin artırılmasına yönelik istişareler gerçekleştirmek amacıyla olmuştur (Önsoy, 1993, s. 1687). Sonraki dönemlerde eğitimin geliştirilmesi hususundaki meseleleri görüşmek de meclisin görevlerinden biri olarak saptanınca adı, ele aldığı bütün konuları kapsamadığı düşünüldüğünden, *Meclis-i Umûr-ı Nafia* olarak değiştirilmiştir (Akşin, 1997, s. 113-115). 1839'da Ticaret Nezareti'nin kurulmasıyla meclis buranın maiyetine devredilmiştir. 1841'de ise Ticaret Nezareti ve Mahkemesi'nin İstanbul Gümrük Emanet'ine kaydırılmasına müteakip kaldırılmıştır (Akyıldız, 1999, s. 227-229).

1843'te Maliye Nezareti'nin talebi ile ziraat ve ticaretin yaygınlaştırılıp geliştirilmesi ve halkın refahının artırılması için görüşmeler yürütecek *Meclis-i Ziraat* meydana getirilmiştir. Bir başkan beş üye ve yeteri kadar kâtipten teşekkül edip haftada iki gün kurulan meclisin işlerinin zamanla fazlalaşması neticesinde her gün toplanmasına ve üye sayısının artırılmasına karar verilmiştir (Önsoy, 1993, s. 1689). Haftanın iki günü gayrimüslim temsilcilerin de toplantılara katıldığı bilinmektedir (Akyıldız, 1999, s. 249-251).

Meclis-i Ziraat ilk meydana getirildiğinde Maliye Nezareti'nin bünyesinde iken, 1845 yılında Ticaret Nezareti'ne bağlanmıştır (Önsoy, 1993, s. 1691). Meclisin işleri yoğunlaşınca 1846 yılında Ziraat Nezareti ismiyle müstakil olarak teşkilatlanmış ve meclis burada da toplanmaya devam etmiştir. Ancak kısa bir süre sonra aynı işi yaptıkları düşüncesiyle iki nezaret birleştirilerek Ziraat ve Ticaret Nezareti ismini

almıştır (Çakır, 2000, s. 371). 1848 yılında ise Umûr-i Nafia Nezareti meydana getirilerek meclis buraya bağlanmıştır. İsmi en baştaki haliyle *Nafia Meclisi* olarak değiştirilmiştir (Akyıldız, 1999, s. 252).

1857 yılında *Nafia Meclisi*'nin bir şubesi olarak *Meclis-i Maâbirin* kurulduğu görülmektedir. Bu meclis demiryollarının ve küçük yerleşim yerlerini ana merkezlere bağlayan yolların tamiratı gibi işlerle ilgilenmek üzere meydana getirilmiştir. *Meclis-i Nafia* tarım ve sanayi ile ilgilenmek üzere eski halinde bırakılmıştır. Bu ikili meclis yapısı bir yıl sonra *Meclis-i Nafianın* lağvedilmesiyle son bulmuştur (Akyıldız, 2012, s. 71).

Meclis-i Nafianın kaldırılmasına müteakip yaklaşık 12 yıl boyunca faaliyet yürütmediği düşünülmektedir. 1872 yılında Ticaret ve Nafia Nezareti meydana getirilince meclis de yeniden çalışmalarına başlamıştır (Çakır, 2000, s. 365). Köprülerin, devlete ait binaların ve yolların yapımı ile tamirinin görüşülmesiyle görevlendirilmiştir (Akyıldız, 1999, s. 230, 231).

Sağlık ile ilgili görev yapmak üzere 1838 yılında *Meclis-i Karantina (Meclis-i Umûr-ı Sihhiye)* meydana getirilmiştir. İlk defa Venedik ve Dubrovnik'te görülen ve XV. yüzyıldan itibaren Avrupalıların kullanmaya başladığı karantinanın Osmanlı'da tatbiki XIX. yüzyılda vebanın önüne geçmek için gerçekleştiği bilinmektedir (Sarıyıldız, 1994, s. 329-332).

Ülkede veba hastalığı yayılınca Kızkulesi'nde veba hastanesi kurulmuştur. Hastanenin doktoru Antuvan Lago'nun, Türkiye'de karantinanın uygulanmasını önerip koordinasyonunun da merkezden yapılması gerektiğini söylemesi üzerine meşveret meclisi oluşturulup, konunun etraflıca ele alındığı bilinmektedir. Netice itibarıyla ülke genelinde karantina yerlerinin ve koordinasyonu sağlayacak bir meclisin kurulmasına karar verilmiştir. Kurulan meclise, hastanelerin yapılması ve vebalı eşyaların temizlenmesi gibi görevler tevdi edilmiştir (Uludağ, 1938, s. 446-448; Akyıldız, 1999, s. 232-235; Sarıyıldız, 1994, s. 334-337).

Meclis-i Karantina 1839 yılında Ticaret Nezareti'nin bünyesine kaydırıldıysa da sonradan müstakil hale getirilmiştir. İleriki yıllarda ise sırasıyla Ticaret Nezareti, Hariciye Nezareti ve Tophâne-i Âmire Müşirliğine nakledilmiştir (Akyıldız, 1999, s. 241, 242).

Kurulmasından sonra meclise yabancı üyeler de dahil edilmiştir. Karantina usulünü uygulayacak bilgili kimselerin eksikliği üzerine diğer devletlerden bu konuda tecrübeli olan hekimler talep edilmiştir. Bunlar 1840 yılında meclis üyeliğine getirilmiştir. Mecliste karantina usulü bunların öneri ve denetimi altında uygulanmıştır (Uludağ, 1938, s. 451, 452). Almanya, İngiltere, İspanya, Avusturya, Amerika, İran, İsveç-Norveç, Rusya, Fransa, Flemenk ve Yunanistan ile daha sonra katılan Belçika, Toskana ülkelerinden temsilcilerin yer aldığı bilinmektedir (Akyıldız, 1999, s. 240)

Meclis uluslararası ticarete ilişkin meselelere sağlık adı altında etki edebildiğinden yabancı devletler bakımından önemli bir konuma gelmiştir. Devletler meclisi çıkarlarının korunduğu bir merci olarak görmüşlerdir. Bir süre sonra bir nevi sağlık kapitülasyonu hüviyetine bürünmüştür. Lozan görüşmelerinde kapitülasyonlardan kurtulmak için verilen mücadele neticesinde kaldırılmış ve sağlık işleri millileştirilmiştir (Sarıyıldız, 2001, s. 464, 465).

Malîye gibi teknik bilgi isteyen alanlar geleneksel devletlerde özerk olarak yapılandırılmış ve bunlar iktidarların alacağı kararlarda etkili olmuştur. Osmanlı'da da bu amaçla kurulan defterdarlık (İnalçık, 2017c, s. 43) II. Mahmut döneminde Nezaret-i Umûr-ı Malîye olarak teşkilatlanmıştır. 1840 yılında nezarete yardımcı olması, mâliye ile ilgili konularda etraflıca tartışmalar yapması ve öneriler getirmesi için *Meclis-i Muhâsebe-i Malîye* ihdas edilmiştir. Sonraki yıllarda bu alanda meydana getirilen kurulların çeşitlendiği görülmektedir. 1851 yılında sarraf ve mültezimler ile devlet arasındaki ilişkileri takip etmesi için *Zimemât Komisyonu*; 1859 yılında gelirlerin yetersizliği ve hazinenin sürekli açıklar vermesi üzerine tedbirler alması için *Islahat-ı Malîye Komisyonu* (sonradan ismi *Meclis-i Âli-i Hazaîn* olmuştur) ve ileriki yıllarda malîyenin denetlenmesi görevini icra etmesi için *Divân-ı Muhasebat* teşkil edilmiştir (Kış, 2016, s. 1393).

Tanzimat Dönemi itibariyle malîye alanında oluşturulan ilk danışma kurulu *Meclis-i Muhasebe-i Malîye*'dir (1840). Muhasebeciler, taşranın büyük memurları ile Anadolu ve Rumeli defterdarlarından olmak üzere altı üyeden ve yeterli sayıda kâtipten (iş yoğunluğuna paralel olarak zamanla artırılabilmiştir) müteşekkil olan meclis malîyeye ilişkin konuları görüşmek, gerekli düzenlemeleri yapmak ve tüccarlar arasındaki anlaşmazlıklara bakmakla görevlendirilmiştir (Akyıldız, 2012, s. 53- 56, 71).

1851 yılında *Meclis-i Muhasebe-i Malîye*'nin kendinden beklenen görevleri etkili bir şekilde yerine getiremediğinden dolayı *Zimemât Komisyonu* ilave olarak teşkil edilmiştir. Bu komisyon sarraf ve mültezimlerin devlete olan borçlarını incelemek ve denetlemekle görevlendirilmiştir (Akgündüz, 1997, s. 40).

1858'de iki meclisten de memnun olunmadığı için *Meclis-i Muhasebe-i Malîye* ikiye ayrılmış ve *Zimemât Komisyonu* kaldırılmıştır. Malî anlaşmazlıklara bakmakla görevlendirilen *Meclis-i Malîye* ile eyalet ve sancakların yıllık gelir gider hesaplarını incelemekle sorumlu *Meclis-i Muhasebe* isimlerinde iki adet meclis teşkil edilmiştir. Böylece, *Meclis-i Muhasebe-i Malîye* yerine *Meclis-i Muhasebe*; *Zimemât Komisyonu* yerine de *Meclis-i Malîye* teşkil edilmiştir. 1860'ta ise *Meclis-i Malîye* kaldırılarak *Meclis-i Muhasebe* tek bırakılmıştır (Akyıldız, 2012, s. 53- 56, 71). Bu son düzenlemeyle *Meclis-i Muhasebeye* bağlı bir komisyon meydana getirilerek *Meclis-i Malîyenin* görevleri yüklenmiştir (Akyıldız, 1999, s. 248).

Bu yıllar içerisinde malîye alanında meydana getirilen diğer bir kurul ise *Islahat-ı Malîye Meclisi* olmuştur. 1853-1856 yılları arasında Kırım savaşı sebebiyle karşılanamayan askeri giderler neticesinde devlet ilk kez dış borçlanmaya gidince birtakım problemler meydana geldiği bilinmektedir. Söz konusu sorunları ele alması için 1860'ta oluşturulmuştur. Gelir ve giderlerin takibi, olası reformların tartışılması, vergilerin tahsilinin sağlanması gibi görevler yüklenmiştir. Komisyonun daha sonra ismi *Meclis-i Âlî-i Hazâin* olarak değiştirilmiştir. Bu haliyle statüsü nezaretlerin üstünde belirlenmiştir. Meclis, 1861 yılında lağvedilip 1865'de yeniden oluşturulmuş ve 1866 tarihinde tamamen kaldırılmıştır (Akgündüz, 1997, s. 61-65).

1858 sonrasında *Meclis-i Hazâin* 1860-61 yıllarındaki faaliyeti dışında merkezde malîye ile ilgili tek kurul, bir süreliğine *Meclis-i Muhasebe* olmuştur. Bununla birlikte ileriki yıllarda başka bir kurul oluşturulmasına yönelik çalışmalar devam etmiştir. Merkezî bir malî denetim örgütlenmesi ve malî yargı örgütü kurmak isteyen yöneticiler *Divân-ı Muhâsebât*'ı meydana getirmiştir (Ortaylı, 1994a, s. 292).

Divân-ı Muhâsebât'ın kurulmasına 1862 yılında karar verilmesine rağmen meydana getirilmesi sonraki yıllarda gerçekleşmiştir. Bu süre zarfında onun vazifelerini *Divân-ı Âlî-i Muhasebe* ve *Meclis-i Muhasebe* yürütmeye devam etmiştir. Sonradan ise *Divân-ı Âlî-i Muhasebe* malîye nezareti bünyesinde bir daire olmamakla birlikte bu

nezaretle ortak çalışmalar yapmak üzere meydana getirilmiştir. Aynı yıllarda *Meclis-i Muhasebenin* de görevlerine devam ediyor olması yetki karmaşası doğurduğundan 1863 yılında *Divân-ı Âlî-i Muhasebe* lağvedilmiştir. Bunun üzerine *Meclis-i Muhasebenin* denetim görevini etkili yapması için yenilenmesi gerektiği gündeme gelmiştir. Ancak ıslahın kesin çözüm olmayacağı sonucuna varılınca meclis kapatılıp görevleri 1862 yılında kurulmasına karar verilen *Divân-ı Muhasebata* tevdi edilmiştir (Kış, 2016, s. 1402-1404). Böylece 1963 yılında *Divân-ı Muhasebat* teşkilatlanabilmiştir. Kurul üç ayda bir padişaha sunulmak üzere malî durum raporu hazırlamanın yanında malî konularda yürütmeye görüş bildirmekle görevlendirilmiştir (Ortaylı, 1994a, s. 292).

Divân-ı Muhasebatın çalışma usul ve esasları 1863 ve 1865 yıllarında çıkarılan nizâmnemelerle belirlenmiştir. Buna göre malîye ve muhakeme daireleri şeklinde yapılandırılmış ve bir başkan ile on iki aza ve yeterli sayıda katipten müteşekkil olarak düzenlenmiştir (Akgündüz, 1997, s. 117).

İlerleyen yıllarda meclisin önemi azalmıştır. Görevleri 1871'de *Meclis-i Vâlâ*'dan ayrılarak kurulan *Islahat-ı Malîye Meclis-i Muvakkat*, 1875'te *Meclis-i Âlî-i İcraat* ve 1878'de *Islahat Komisyonu* tarafından yürütülmüştür. *Divân-ı Muhasebatın*, yeniden canlandırıldığı 1878 yılına kadar ilga edildiği söylenebilmektedir. Bu tarihte ise Ohannes Efendi'nin başkanlığında fonksiyonlarını tekrar kullanmaya başladığı ve 1879 yılında vazifeleri ile teşkilatını belirten yeni bir nizâmnamenin çıkartıldığı bilinmektedir. Hiçbir nezarete bağlı olmayacağı kabul edilmiştir. Meclis mülkiye ve askeriyedeki malîye ile mesul olan memurların denetimiyle görevlendirilmiştir (Akgündüz, 1997, s. 117, 122-126).

Divân-ı Muhasebat'ın 1876 Kanun-i Esasi'de düzenlendiği ve önceleri bakanlığa sunduğu devletin gelir gider ve malî kayıtlarına ilişkin incelemelerin sonuçlarını *Meclis-i Mebusan*'a sunmasına karar verildiği görülmektedir. Ayrıca üç ayda bir ülkenin malî durumuna ilişkin padişaha rapor vermekle vazifelendirilmiştir (105. md), (Kili ve Gözübüyük, 1985, s. 42). Bu düzenlemeler parlamentodan aldığı güçle halk adına denetim yapan bir organ olma yolunda önemli gelişmeler olarak değerlendirilmektedir (Köse, 2001, s. 51). Cumhuriyet'in kuruluşuna kadar kimi değişikliklerle görevini sürdüren meclis böylece Sayıştay'ın temellerini teşkil etmiştir.

Gümrük işleri XVIII. yüzyıla kadar genellikle bir gelir kapısı olarak değerlendirilirken sanayi devrimi ve sonrasındaki gelişmelerle kaçakçılık, güvenlik, sınır problemleri gibi farklı boyutlar bakımından da ön plana çıkmaya başlamıştır. Osmanlı'nın bu gelişmeler sonrasında gümrük işlerini maliyeden ayırıp doğrudan sadrazama bağlı "Rüsumat Emaneti" meydana getirerek (1859) yönettiği bilinmektedir. 1909 yılında ise Rüsumat Emaneti kaldırılmış ve Maliye Nezareti bünyesinde "Rüsumat Müdiriyeti Umumîyesi" meydana getirilerek vazifeleri buraya aktarılmıştır (T.C. Ticaret Bakanlığı, 2013).

Rüsumat Emaneti bir tür nazırlık gibi işlemiştir ancak kabineye dahil edilmemiştir. Burada işlerin yürütülmesinde yardımcı olması amacıyla *Rüsumat Meclisi* de meydana getirilmiştir. Meclisin nezaretin varlığı süresince çalışmalarını yürüttüğü bilinmektedir (Osmanlı Sözlüğü, 2015).

Madenlere dair gelirlerin merkeze bağlanmasını ve ilgili hususların istişare edilmesini sağlamak amacıyla 1841 yılında *Me'âdin Meclisinin* meydana getirildiği görülmektedir. Darphane-î Âmire Nezareti'ne bağlı olarak ihdas edilen bu meclis dört-beş üyeden oluşturulmuş ve bazen darphane nazırının, bazen de darphane muhasebecisinin başkanlığında toplanmıştır (Akyıldız, 2012, s. 73). Yeni madenlerin bulunması, mevcutların ıslahı, üretim sürecindeki yanlışların düzeltilerek verimliliğinin artırılması için çalışmalar yürütmüştür (Koç, 2010, s. 206). Uzun bir çalışma sürecinden sonra 1866-1867 yılında kaldırılmıştır (Akyıldız, 1999, s. 257-258).

Askerî meselelerin görüşülmesi için de kurullar oluşturulduğu görülmektedir. Başlarda askerî meseleler *Dîvân-ı Hümayûn* tarafından ele alınmıştır. Tanzimat'ın hemen öncesinde ise merkezde bu amaçla bir teknik meclis meydana getirilmiştir. *Dâr-ı Şûra-yı Askerî* ismiyle 1836 yılında oluşturulan bu meclis devletin her türlü askerlik işlerini görüşmesi, bu konuda yapılacak reformlar ile yasal düzenlemeler hakkında öneriler getirmesi ve danışılan hususlarda görüş bildirmesi amacıyla babı seraskerde kurulmuştur. Bir başkan, bir sekreter ve on beş üyeden müteşekkil olan kurul 1843'te "zat işleri, levazım işleri ve maliye işleri" şeklinde üç daire halinde teşkilatlanmıştır (Karal, 2007b, s. 120). Bünyesinde çeşitli konuların görüşüldüğü komisyon ve odalardan meydana gelmiştir. 1870 yılında meclisin bünyesinde çalışacak şekilde *Sıhhiye Meclisinin* de teşkil edildiği bilinmektedir. *Dâr-ı Şûrâ-yı Askerî* 1879 yılında kaldırılmış

ve görevleri Erkân-ı Harbiye-i Umumîye Dairesine devredilmiştir (Ünal, 2006, s. 82-86).

Askerî meselelere ilişkin *Tophane, Bahriye, Zaptiye Meclisleri* de oluşturulmuştur (Ünal, 2008, s. 206). 1832 yılında Tophane Müşirliğinin kurulmasıyla topçu, humbaracı, lağımcı ocakları ve Abdülmecid döneminde tophane, baruthane, fişekhane gibi müesseselerin yönetilmesi görevlerinin buraya verildiği görülmektedir. Yine bu dönemde müşirlik bünyesinde bir başkan, sekreter ve sekiz üyeden müteşekkil *Meclis-i Tophane-i Âmire* meydana getirilmiştir. Bahsedilen müessesenin her türlü işlerini görmek ve düzenlemek ile görevlendirilmiştir (Karal, 2007b, s. 121). II. Abdülhamit döneminde de meclis faaliyetlerini sürdürmüştür (Çelik, 2009, s. 549).

Bahriye Meclisi 1840'ta geçici nitelikte meydana getirildikten sonra 1845'te sürekli kurul halinde çalışmak üzere yeniden teşkil edilmiştir. Üst düzey bahriye amiral ve subaylarından müteşekkil olan kurul, bünyesindeki çeşitli komisyon ve dairelerle birlikte bahriyeye ilişkin yeniliklerin takibi ile mesuldür (Gencer, 1985, s. 132-134). 1867'de Bahriye Nezareti kurulunca meclis burada çalışmalarına devam etmiştir. II. Abdülhamid döneminde nezaretin bünyesinde, dört daireden müteşekkil *Bahriye Meclisi* (bahriye, nizâm, levazım, imalat), satın alma işlerine bakan *İdare Meclisi* ve askeri meselelerle ilgilenen *Kumanda Meclisi* meydana getirilmiştir. *Bahriye Meclisi* sonradan yapılan reformlara müteakip 1877'de *Şûrâ-yı Bahriye* ismini almıştır (Düzcü, 2009, s. 2-6). Osmanlı İmparatorluğu'nun dağılmasına kadar varlığını sürdürdüğü bilinmektedir (Çakır, 2000, s. 370).

Zaptiye Meclisi ise 1846 yılında, ülkenin güvenliğini sağlaması amacıyla kurulan Zaptiye Müşiriyeti'nin çalışmalarına başlamasına müteakip meydana getirilmiştir. *Dâr-ı Şûrâ-yı Askerî, Bahriye, Muhasebe ve Tophane meclislerinden* birer üyeden müteşekkil olan kurul bir başkan ile altı üyeden oluşturulmuştur. Teşkilatlanma içerisinde sonradan yapılan yeniliklerden dolayı meclisin üyelerinde de değişiklikler olmuştur (Sönmez, 2005, s. 46-48). İleriki yıllarda meclisin yerini *Divân-ı Zaptiye* ve *Meclis-i Tahkik* almıştır. 1879 yılında ise Zaptiye Nezareti kaldırılarak güvenlikle ilgili görevler Dâhilîye Nezareti'ne tevdi edilmiştir (T.C. İçişleri Bakanlığı, 2019).

Burada merkez teşkilatında belli bir süreliğine görev yapmış kurullardan da bahsetmek gerekmektedir. Bunların varlığı çözmesi gereken problemlerle sınırlı

tutulmuştur. İlgili konuda uzmanlardan seçilerek teşkil edilip istişarî öneriler getirmişlerdir. Örneğin, 1845 yılında tüm imparatorluk düzeyinde yol, su, köprü vb. bayındırlık faaliyetlerini planlamakla görevlendirilmiş *İmar Meclisleri* bu kapsamda değerlendirilebilir. *İmar Meclislerinin* Tanzimat yeniliklerinin taşrada nasıl karşılandığını, bölgenin talepleri ile ihtiyaçlarının ne olduğunu ve orada ticaret, ekonomi, ziraatın geliştirilmesi için yapılması gerekenleri araştırıp raporla merkeze bildirmekle mükellef kılındıkları bilinmektedir. Etkili olamadan kaldırılmışlardır (Seyitdanlioğlu, 1992, s. 323-330).

Başka bir örnek olarak *Meclis-i Muvakkat* verilebilir. Bütçe açığını gidermek üzere yapılabilecekleri tespit etmek üzere kurulup görevi bitince kaldırılmıştır (Seyitdanlioğlu, 2018, s. 382). Benzer şekilde 1845 yılında Abdülmecit'in halk arasında cehaletin ortadan kaldırılması ve din ile dünyevî faydalı ilimlerin yayılması amacıyla kurulmasını istediği *Maarif Meşveret Meclisi* de bunlar arasında değerlendirilebilmektedir (Berkes, 2017, s. 230). Başta istişarî bir kurul olan meclis sonrasında icra organı haline dönüşmüştür ve bir müddet sonra bu alanda görevli olan nezaretin çekirdeği konumuna gelmiştir (Ortaylı, 1987, s. 110).

1865-1874 yılları arasında çalışmalarını yürüten *İslah-ı Sanayi Komisyonu* da bu başlık altında listelenebilir. Hükümetçe, sanayinin çökmekte olduğunun anlaşılması üzerine, alınabilecek tedbirlerin saptanabilmesi için oluşturulmuştur. Daimi dokuz üyeden oluşan komisyon ilkin İstanbul için teşkil edilmiştir (Karal, 2003, s. 256, 257). Komisyon yeni ekonomik düzene küçük esnafın uyumunu sağlamak, küçük şirketleri birleştirerek büyütme ve seri üretimin gerçekleştirilmesini sağlamak maksadı gütmüştür. 1874 yılında belediyenin, Ticaret Nezareti'nin ve esnafın işlerine müdahale olduğu düşünülerek lağvedilmiştir (Önsoy, 1993, s. 1693, 1694).

Meclis-i Âli İcraat da yine spesifik bir konu için meydana getirilmiştir. 1875 yılında Mahmut Nedim Paşa sadrazamken kurulan bu meclis, ülke içerisindeki isyanların sebeplerinin araştırılması ve bunların bastırılmasının sağlanması için öneriler getirmek üzere meydana getirilmiştir Sadrazamın başkanlığında, alakalı nazırlıklar ve yüksek memurlukların dışında altısı Hıristiyan 15 adet üyeden müteşekkil olan meclisin ömrü kısa sürmüştür. Mahmut Nedim Paşa'nın sadaretinden sonra ilga edilmiştir (Karal, 2003, s. 150).

Bu tür kurullardan Tanzimat sonrasında bir hayli faydalanıldığı görülmektedir. Örnekler daha da çoğaltılabilmektedir. Devletin görmekle yükümlü olduğu kamu hizmetlerinin çoğu hakkında danışma kurullarından yardım alarak faaliyet yürüttüğü anlaşılmaktadır. Bunlar Batı benzeri kurulların idare teşkilatı içerisinde yaygınlaştığını göstermektedir.

2.4. Anayasalı Dönem Danışma Kurulları

II. Abdülhamit'in Meşrutiyet'i ilan etmeyi taahhüt ederek tahta oturmasını müteakip mülkiyeden, ilmiyeden, askeriyeden üst düzey devlet hizmetinde bulunmuş olan kimseler görevlendirilerek komisyonlar²⁵ teşkil edilmiştir (Karal, 2007d, s. 218). Bunlardan Cemiyet-i Mahsusa adındaki komisyonun, daha önceden hazırlanmış birtakım taslaklardan da yararlanarak meydana getirdiği layiha, Mithat Paşa başkanlığındaki *Meclis-i Vükelâ* tarafından tekrar ele alındıktan sonra, padişahça onaylanmıştır (Tanör, t.y, s. 18, 19). Böylece 1876 yılında Kanun-i Esasi ilan edilerek Anayasalı Dönem başlamıştır.

Anayasa ile merkezde temsil niteliği olan meclisler meydana getirilmiştir. Ancak I. Meşrutiyet ile teşkil edilen parlamentonun istenilen düzeyde olmadığı açıktır. Yasama mercileri karşısında padişah kimi kutsal haklarını koruyabilmiştir (Tanör, 2017, s. 138-140). İlk başta meydana getirildikleri niteliklere göre meclisler tam parlamento hüviyetine bürünememişlerdir (Berkes, 2017, s. 334). Padişahın son karar mercii olduğu anlayışı değiştirilmediğinden parlamenter oluşumlar danışma kurulu niteliğinde olmuştur. Yetkileri itibariyle Tanzimat'taki danışma kurullarının devamı özelliği gösterdikleri söylenebilir. Önemli bir fark ise üyelerin halkın seçimi ile belirlenmesidir.

Meclisler içerisinde buldukları kısıtlı şartlara rağmen etkili faaliyet yürütebilmiştir. Öyle ki Kanun-i Esasi'nin pratikte meydana getirdiği durumdan zamanla rahatsızlık duyan II. Abdülhamit *Meclis-i Umumi*'yi tatil etmiştir (Tanör, t.y, s. 21). Bundan sonra padişah devlet yetkilerini elinde toplamış ve iktidar merkezî olarak saray belirlemiştir (Zürcher, 2016, s. 126). Babıali ve vükelâ heyeti daha çok icra memuru

²⁵ Bu amaçla teşkil edilen ilk komisyon 30 Eylül 1876 tarihinde meydana getirilmiştir. Abdülhamit'in tahta çıkmasından itibaren ise aceleci davranmadığı, anayasanın iyice tetkik edilmesini istediği bilinmektedir. Bu süre zarfında farklı anayasa taslakları sunulmuş ve *Meclis-i Mebusan*'ın toplanmasına yönelik hazırlıklar yapılmıştır. Ayrıntılı bilgi için bakınız (Kılıç, 1999, s. 355-360).

konumuna getirilmiş ve devlet işlerinin çoğu sarayda halledilir olmuştur²⁶ (Karal, 2007d, s. 268-270; Tanör, t.y, s. 21). Hakkında karar alınması gereken konunun bir yerde etraflıca istişare edilmesi veya karar alınmadan önce fikir talep edilmesi padişahın inisiyatifinde olmuştur (Küçük, 1988, s. 223, 224). Devlet işlerinin danışılacağı makamlar saray bünyesinde teşkil edilmiştir.

Sarayın hakimiyeti II. Meşrutiyet'in ilanına kadar devam etmiştir. Zamanla bu duruma tepkiler ortaya çıkmış ve bu doğrultuda yurt içi ile dışında çeşitli hareketler oluşmuştur (Tunaya, 1957, s. 40, 41). Kanun-i Esasi'yi tekrar yürürlüğe koymak isteyen Prens Sabahattin ve Ahmet Rıza Bey'in önderliğini yaptığı cemiyetler birlikte hareket ederek 1908 yılında parlamentolu sistemi tekrar ilan ettirebilmiştir (Karpat, 2014, s. 100-101). İlandan sonra II. Abdülhamit'in baskıcı rejiminin tekrar kurulmaması için önlemler alınmıştır. Yeni dönem, padişahlık kurumu karşısında hükümet ve parlamentonun yükselişine sahne olmuştur (Akyıldız, 1998, s. 472). Bu tarihten itibaren padişahın devlet işlerindeki rolü azaltılmış ve sembolik yetkileri olan bir devlet başkanı hüviyetine bürünmüştür (Gözler, 2000, s. 38).

II. Meşrutiyet'le birlikte modern bir devlet sistemi oluşturmak yolunda önemli adımlar atılmıştır. Sonraki süreçte İttihat ve Terakki'nin yönetime hakim olduğu yıllar yaşanmıştır. Yasama meclisleri güçlendirilirken yürütme de geri planda tutulmamıştır. 1912 "sopalı seçimler" ve 1913 "Babıali Baskını" ile iktidarını iyice artıran cemiyet, Birinci Dünya Savaşı'nın bitimine kadar yönetimini sürdürmüştür. Devlet işlerinde istişareden uzaklaşmış ve ülkenin geleceğini ilgilendiren en hayati kararlar bile kapalı kapı siyaseti ve komplocu yöntemlerle alınmıştır (Tanör, t.y, s. 25).

İttihat ve Terakki I. Dünya Savaşı yenilgisine kadar etkisini sürdürmüştür. İleriki yıllarda ise Vahdettin ile birlikte sarayın gücünün tekrar yükseldiği görülmektedir (Tanör, 2017, s. 178-179,191). Ancak yaşanan olumsuz tutumlara rağmen meclis ile idare edilme veya meclise dayalı hükümet sistemi anlayışı yerleşmiştir ve dolayısıyla mutlak monarşi artık kabul edilemez vaziyete gelmiştir. Bu durum mütareke yıllarında ve Cumhuriyet Dönemi'nde de etkisini göstermiştir. Meclis üstünlüğü ve meclisin onayını almayan hükümetlerin meşruiyetinin olmayacağı anlayışı yerleşmiştir (Kansu,

²⁶ Sarayda görevli katib sayısının 1890 yılları itibariyle artması, taşrada ve merkezde birçok memurun farklı yollarla padişaha sadrazam harici ulaşmalarının kolaylaştırılması sarayın ön plana çıktığını göstermektedir (Akyıldız, 2012, s. 167-173)

2002, s. 368, 369). Siyasî ağırlıklı gelişmelerin yaşandığı bu süreçte yönetsel istişare mekanizmalarını işletme düzeyi değişiklik göstermiştir. Bu düzey üç ayrı başlık altında incelenecektir. Anayasanın danışma kurullarına etkisi 1908 değişikliklerini de kapsayacak şekilde tek başlık altında irdelenecektir. Anayasanın uygulanmadığı ve sarayın hakimiyetiyle geçen 1879-1908 yıllarındaki ara dönemde yönetsel istişare usulünün nasıl kullanıldığı ise ayrı bir başlıkta değerlendirilecektir. Yine mütareke yıllarında işgalden kurtulmaya yönelik faaliyetlerdeki danışma durumu da farklı bir başlıkta ele alınacaktır.

2.4.1. Kanun-i Esasi ve Danışma Kurulları

Anayasayla birlikte yasama görevini yürütecek meclislerin ayrı olarak teşkilatlandırılması Tanzimat ile yaygınlaştırılan kurulların danışma, yargı ve teşri görevlerinin ayrışması bakımından önemli bir gelişmedir. Nitekim Tanzimat Dönemi boyunca kurulan meclislerin görevlerinin iç içe geçmiş bir görüntü çizmesi ve teşri ile yargısal faaliyetlerde bulunurken aynı zamanda yürütme organına danışmanlık yapmakla da mesul kılınmasının, anayasacılık akımının başlamasında etkili olduğu düşünülmektedir (Berkes, 2017, s. 216). Bu dönem parlamento teşkil edilerek danışma kurullarına teşri vazifeden ziyade alınacak kararlar için fikir üretme görevi verilmiştir. Örneğin, Kanun-i Esasi'nin ilk haline göre *Şûra-yı Devlet*'e verilen ilgili dairenin görüşleri de alınarak yasa metinlerinin hazırlanması görevi (53. md), (Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı, 2014) II. Meşrutiyet ile yapılan düzenlemeler neticesinde kaldırılmıştır.

Meşrutiyet yanlıları Tanzimat reformlarından tatmin olmamış ve o dönem kurulan danışma meclislerini teşkil edilecek muhtemel bir parlamentoya karşı önlem alma çalışmaları olarak değerlendirmiştir (Karal, 2007d, s. 211, 245). Ülkenin merkezde temsili niteliği haiz parlamentoya ve özgürlüğü teminat altına alan anayasaya ihtiyaç duyduğunu savunmuşlardır. Özgürlük, anayasalı rejim, temsil niteliği olan meclis gibi taleplerini; ahlakî ve felsefî bir temel olarak İslam'da yer alan değerlerle destekleyebileceklerini düşünmüşlerdir.²⁷ Mesela parlamento taleplerini meşveret

²⁷ Namık Kemal parlamentonun fikri temellerini meşverete dayandırırken (Berkes, 2017, s. 289), yine Tunuslu Hayreddin Paşa da Avrupa'nın ilerlemesini sağlayan gelişmelerin aslında İslam'da olduğunu ve bunun kaynağının da adalet fikrinden geldiğini söylemiştir. İslam'da yer alan şuranın Meşrutiyet'e temel oluşturacağına inanmıştır (Kireççi, 1999, s.). Meşveret ile demokrasiyi, şura ile parlamentoyu, ehl-i hallû akd ile kamuoyunu ve nizâmî esasi ile de anayasayı anlatmaya çalışmışlardır (Güneş, 1997, s. 31).

kavramıyla özdeşleştirerek meşruiyetinin sağlanmasına çalışmışlardır (Mardin, 2009, s. 87-88).

Tunuslu Hayrettin Paşa, Ali Suavi, Namık Kemal gibi dönemin düşünürleri ülke yönetiminde meşveretin temin edilmesi gerektiği düşüncesinde olmuşlardır (Güneş, 1997, s. 28-29). Onların, meclislerin Avrupa'daki parlamentolara benzer tarzda oluşturulmasını ve halkın seçtiği kimselerin bir araya gelerek yasama faaliyetini yürütmesini talep ettikleri bilinmektedir²⁸ (Doğan, 2008, s. 136, 137).

Kanun-i Esasi'yi ilan eden Abdülhamit de *Meclis-i Umumî*'nin açılışında okuttuğu nutkunda bu konuya değinmiş ve medeni dünyadan geri kalınmasının kanun ve nizâmların meşveret esasına göre değil de istibdatçı bir anlayışla hazırlanmasından kaynaklandığını ve bu yüzden de ülkeyi kalkındırmak için nizâmnemelerin halkın belirlediği kimselerin istişaresinden sonra çıkarılması gerektiğini söylemiştir (Karal, 2007d, s. 257). Dolayısıyla yasama mercileri yönetsel istişare mekanizması olarak değerlendirilmiş ve ilk halleriyle Tanzimat kurullarından çok fazla ayrışamamıştır. Nitekim II. Meşrutiyet'in ilanına kadar padişahın son ve kesin karar merci olma niteliğini koruduğu, Kanun-i Esasi ile teşkil edilen meclislerin de parlamentodan çok danışma kurulu niteliğinde olduğu anlaşılmaktadır. Teşkil edilen meclis ve komisyonlarda görüşülen hususlar *Meclis-i Vükelâ*'nın uygun görmesiyle padişahın onayına sunulmuş ve onun onaylaması şartıyla yürürlüğe girebilmiştir (Karal, 2007b, s. 105). Ayrıca meclisler yetkilerini halkın değil padişahın adına ve onun imkân tanıdığı ölçülerde kullanabildiğinden, alınan kararların bağlayıcılığı zayıf olmuştur (Berkes, 2017, s. 173).

Kanun-i Esasi'nin meydana getirdiği parlamento çift meclisli olarak öngörülmüştür. *Meclis-i Ayan* ile *Meclis-i Mebusan* isimindeki yasama organlarının ikisi birden *Meclis-i Umumî*'yi meydana getirmiştir (42. md). *Meclis-i Ayan*'ın doğrudan padişah tarafından *Meclis-i Mebusan*'ın ise seçimlerle belirlenmesi öngörülmüştür. Ancak meclisin yasama işlevini yerine getirebilmesi için konunun *Meclis-i Vükelâ*'dan

²⁸ Örnek olarak Namık Kemal'in talep ettiği sisteme bakılabilir: Avrupa'da kaldığı dönemlerde Osmanlı rejimi için en uygun sistemin III. Napolyon'un 1852 Fransız modeli olduğunu savunmuştur. Ona göre; kanun tasarılarını hazırlayacak olan Meclis-i Şurâ-yı Devlet'ten; kanun tasarılarını tekrar görüşüp, kanunlaştıracak, üyeleri halk tarafından seçilecek ve bütçe kontrolünü yapacak Meclis-i Şurâ-yı Ümmet'ten ve yasama ile yürütme organı arasında uzlaşa sağlayacak bir Âyân Meclisi'nden (Senato) ibaret üçlü bir sistem oluşturulmalıdır (Berkes, 2017, s. 295).

sevk edilmesi veya kendi alanıyla ilgili düzenlemeleri yapabilmesi için sadaret aracılığıyla padişah'tan yetki izni alması şart koşulmuştur (53. md). Aynı zamanda, seçilen üyelerin meclis açılınca vatana, anayasa hükümlerine ve kendilerine verilen görevlere olduğu gibi padişaha da sadık kalacaklarına yemin etmeleri istenmiştir (46. md) ki bu durum bağımsızlıklarını zedeleyebilecek bir hükümdür (Güneş, 1997, s. 70).

Anayasa ile getirilen düzenlemeye göre devletin monarşik yapısı korunmuş ve padişah geniş yetkileri haiz şekilde tanımlanmıştır (Tanör, t.y, s. 18, 19; Karpata, 2014, s. 99). Sorumsuz olarak nitelenen padişah (5. md), *Meclis-i Umumi*'yi toplantıya çağırma veya dağıtma (7. md), *Meclis-i Vükelâ* ve *Meclis-i Ayan* üyelerini doğrudan atama (27, 60. md), *Meclis-i Umumi*'nin çalışma süresini belirleyebilme (44. md), meclislerde görüşülecek konuları saptayabilme ve kritik önemdeki meselelerin yürürlüğe girmesi için onay verme veya reddetme yetkilerine sahip olarak nitelendirilmiştir (28, 29, 54. md), (Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı, 2014). Meclislerin başkanlarını belirlemede de padişah etkili olmuştur. O, *Meclis-i Ayan*'inkini doğrudan atamakla, *Meclis-i Mebusan*'inkini ise gelecek üç isim arasından seçmekle yetkilendirilmiştir (77. md). *Meclis-i Ayan* ve *Meclis-i Mebusan*'dan gelen kanun ve bütçe tasarılarını dine, padişah hukukuna, hürriyete, anayasanın hükümlerine, devletin huzur, adap ve bütünlüğüne uygunluğu bakımından incelemek ve duruma göre tamamen reddedebilmek veya düzeltilmesi için meclise geri göndermek yetkisine sahiptir (64. md), (Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı, 2014).

Meclis-i Vükelâ bu dönem içerisinde padişahın şahsi danışma kurulu olmaktan ziyade kabine görüntüsüne bürünmüştür. Bununla birlikte Meşrutiyet'in ilk yıllarında padişaha karşı sorumlu olmuştur (Akyıldız, 1998, s. 472). Vükelânın her biri kendi görev alanındaki hususlardan sorumlu tutulmuş ve sadrazam başkanlığında toplanan heyeti değiştirme yetkisi meclise değil padişaha verilmiştir (30, 35. md). Diğer bir ifadeyle padişahın belirlediği hükümet yasamanın güvenine dayandırılmamış ve ona karşı sorumlu kılınmamıştır. Vükelânın mühim hususları sadrazama havale ederek ve diğer meseleler hakkında kendileri karar vererek hareket edebilmesi sağlanmıştır. Sadrazam ise gerekli hususları vükelâ ile istişare ettikten sonra iradesi için padişaha sunmak, müzakere istemeyen meseleleri ise kendi inisiyatifi ile veya padişahın onayını alarak çözüme kavuşturmakla görevlendirilmiştir (md.29), (Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı, 2014). Dolayısıyla yürütme ve padişah yasamanın üzerinde etkili olabilecek

şekilde konumlandırılmıştır (Kılıçoğlu vd., 1992, s. 280). Halkın belirlediği meclis bu güçler içerisinde en son sırada tanımlanmıştır.

Kanun-i Esasi'nin meclisleri işlevsiz kılan ve parlamento görüntüsünden uzak tutan ilk hükümleri II. Meşrutiyet'in ilan edilmesiyle değiştirilmiştir (Kılıçoğlu vd., 1992, s. 280). Birtakım önlemler alınarak meclisler tekrar faaliyete başlamıştır. Bu düzenlemelerle padişahın yetkileri kısıtlanmıştır. Tahta çıktığında anayasaya riayet edeceğine ve vatan ile millete sadakatli olacağına dair yemin etmesine karar verilmiştir (3. md). 113. madde ile sürgüne gönderme yetkisi kaldırılmıştır. İmzaladığı milletlerarası antlaşmaların *Meclis-i Umumi*'nin onayı ile yürürlüğe girmesi öngörülmüştür (7. md). *Meclis-i Vükelâ*'yı belirleme yetkisi de değiştirilerek kendi atadığı sadrazamın heyeti teşkil etmesine karar verilmiştir (29. md). Vükelâ heyet olarak padişaha değil *Meclis-i Mebusan*'a karşı sorumlu kılınmıştır (30, 38. md), (Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı, 2014). Böylece padişah sadrazamı seçerken meclisten güvenoyu²⁹ alabilecek birini belirlemek durumunda kalmıştır.

Anayasanın değişmeden önceki şeklinde yürütmenin asli organı padişahken yeni düzenlemelerle birlikte yasamanın güvenine dayanan *Meclis-i Vükelâ* ön plana çıkmıştır (Gözler, 2000, s. 40). Meclisin kanun teklif edebilmek için padişahın onay alma şartı kaldırılmıştır (53. md). Kanun taslaklarının önce *Şûra-yı Devlet*'te görüşülmesi gereklilikler arasından çıkartılmıştır (53, 54. md). Aynı zamanda padişahın meclisten gelen yasaları mutlak şekilde reddetme yetkisi kaldırılarak kendisine gelen kanun teklifini iki ay içerisinde ya kabul ya da tekrar görüşülmesi için geri göndermekle yetkilendirilmiştir. Bir defaya mahsus geri gönderme neticesinde meclis yasayı üçte iki çoğunlukla kabul ettiği durumda padişah on gün içerisinde tasarıyı onaylamakta mecbur kılınmıştır (54. md). Böylece yeni düzen padişahın devlet işlerindeki rolünü azaltmış, yasama meclislerini yetkili hale getirmiş ve meşrutî monarşi teşkil edilmiştir (Gözler, 2000, s. 38).

Meşrutiyet yıllarında yaşanan gelişmeler neticesinde oluşan yeni düzende danışma kurullarından faydalanılmaya devam edilmiştir. Tanzimat'la oluşturulan

²⁹Osmanlı siyasal tarihinde ilk defa olarak bir hükümetin, meclisin güvensizlik oyu ile düşürülmesi bu dönemde olmuştur: Kâmil Paşa kabinesi 13/14 Şubat 1909 tarihinde güvensizlik oyu alması üzerine düşmüş ve yerine Hüseyin Hilmi Paşa kabinesi kurulmuştur (Tanör, t.y, s. 24).

danışma kurullarının işletilmesine ek olarak yeni organlar da meydana getirilebilmiştir. II. Meşrutiyet öncesinde siyasî ve dış ilişkilere dair meselelerin ağır basması ile II. Abdülhamit'in baskın olduğu yılların yaşanması nedeniyle idarede fazla düzenleme yapılmayıp eski kurumlar kullanılmaya devam ederken 1908 sonrası oluşan yenilikler neticesinde sosyal, siyasî ve hukukî alanda yeni düzenlemelere ihtiyaç duyulmuştur. Buna çözüm olarak ise Batı'nın kurumlarının alınması yolu tutulmuştur (Tunaya, 1957, s. 75).

1876 yılında esnafın yeni ekonomik sistem karşısındaki zor durumunun giderilmesi ve uyumunun sağlanması amacıyla *Ticaret ve Ziraat Meclisi* kurulmuş ve Tanzimat Dönemi'nde oluşturulan *Meclis-i Maarif*, *Karantina Meclisi*, *Şûra-yı Bahriye*, *Sihhiye Meclisi* gibi nezaret meclisleri ve *Şûra-yı Devlet* varlıklarını sürdürmüştür. Malîye bünyesinde kurulan istişarî ve denetim görevi gören meclislerin ise Meşrutiyet Dönemi içerisinde *Divân-ı Muhasebata* aktarıldığı bilinmektedir. Ayrıca Hicaz'ın sıhhi işlerinin düzenlenmesi ve ıslahı için Dâhilîye Nezareti'ne bağlı olarak *Hicaz Sihhiye Meclisi*'nin teşkil edilmesi de bu kapsamda değerlendirilmelidir (Sarıyıldız, 2001, s.).

II. Meşrutiyet Dönemi'nde yeni kurullar meydana getirilmeye devam etmiştir. İç ve dış ekonomik ilişkilerin ve faaliyetlerin düzenlenmesi ile devletçilik politikalarının uygulanması amacıyla *İhracat Heyeti*, *Kambiyo Muamelatı Komisyonu*, *Heyet-i Mahsusa-i Ticariye*, *İaşe Meclisi*, *İaşe Umum Müdürlüğü*, *merkez ve taşra iaşe heyetleri* gibi türlü komisyonlar ve kurullar oluşturulduğu bilinmektedir. Yine 1914'ten sonra genel iktisadî politikaların belirlenmesinde uzman görüşlerinden faydalanılması ve devletin iktisadî gelişiminin yönlendirilmesi için *İktisadiyat Meclisi* meydana getirilmiştir. Ticaret ve Ziraat Nazırı başkanlığında toplanan meclis iktisadî gelişmelerle ilgili yasa taslaklarını hazırlamak, mevcut yasaların etkinliğini artırıcı önlemler almak, devletin yatırım yapması gereken konuları saptayıp ilgili dairelere bildirmek gibi hususlarda görevlendirilmiştir (Toprak, 1995, s. 7, 152; Koraltürk, 1996, s. 48).

Bu dönem içerisinde büyük bunalımlar olduğunda hükümet üyeleri ve sadrazamın uygun gördüğü kimselerin de katılabildiği meşveret toplantıları düzenlenmeye devam edilmiştir. Örneğin, Rusya ile girişilen savaşa devam mı edilmeli yoksa barış mı yapılmalı sorusu hakkında Yıldız Sarayı'nda 43 kişilik olağanüstü bir meclisin toplandığı bilinmektedir (Karal, 2007d, s. 240). Balkan savaşında yenilgiler

alınmaya başlayınca da padişah sarayda bir meşveret meclisi toplanmasını istemiştir (Karal, 1999b, s. 185; Yaman, 2002, s. 580).

2.4.2. Sarayın Hakimiyetinde Danışma Kurulları

Kanun-i Esasi'nin kabul edilmesinden kısa bir süre sonrasında II. Meşrutiyet'in ilanına kadarki zaman diliminde meclislerin tatil edildiği yıllar yaşanmıştır. İstibdat Dönemi şeklinde de adlandırılabilen bu yıllar II. Abdülhamit'in bütün devlet yetkilerini elinde toplamasına ve sarayın iktidar merkezî haline gelmesine sahne olmuştur (Zürcher, 2016, s. 126). Hürriyetler kısıtlanmış, ülke yönetiminde padişah ile yakın çevresi söz sahibi olmuş ve yönetsel danışma mekanizmaları saraydan işletilmiştir.

Bu dönem devlet işleri ağırlıklı olarak saraydan yürütülmüştür. Babıali çalışmalarına devam etmiş ancak sadrazam artık mutlak vekil olarak tanımlanmamış ve vükelâ icra memurları hükmünde olmuştur. II. Abdülhamit sarayda kendi uhdesinde faaliyet yürüten hükümet benzeri bir teşkilat kurmuştur (Karal, 2007d, s. 268-270).

Sarayın ön plana çıkması yeni kurulların oluşmasına engel ve eskiden kurulan organların etkisiz kalmasına neden olmuştur. Yönetsel danışma mekanizmaları sarayda teşkil edilen merciler marifetiyle işletilmiştir. Burada "iktisat, askerlik, mülkiye, malîye, maarif, din ve dışişleri" hakkında uzmanlıklara sahip daireler meydana getirilmiştir. Başkanları padişahın güvenini kazanmış ve istişare edebileceği kimselerden seçilmiştir. Ayrıca çeşitli kimselerden de istişarî olarak faydalanılmıştır (Karal, 2007d, s. 264).

Padişah, iradesi için gönderilen meseleleri önce güvendiği ve uzmanlığına inandığı kimselere havale etmiş sonrasında onların görüşlerini dinleyerek karar almıştır. Son kararı kendisi vermekle birlikte "Küçük Said Paşa, Şakir Paşa, Derviş Paşa" gibi güvendiği kimselerden veya gerekli gördüğünde seraskerden, başkatipten fikir aldığı görülmüştür. Ayrıca II. Abdülhamit'in uzmanlık isteyen teknik konuların mutlaka konuya hâkim kimselerce değerlendirilmesi taraftarı olduğu bilinmektedir (Akyıldız, 2012, s. 175-177; Küçük, 1988, s. 223, 224).

Padişah her meselenin önce kendisine bildirilmesini istemiştir. Uzmanlık gerektiren hususlarda görüş alınması gerekiyorsa buna kendisi karar vermiştir (Karal, 2007c, s. 265-272). Burada varlığı yasal olarak temin altına alınmamış ve padişahın

inisiyatifinde gerçekleşen bir danışma faaliyeti yürütüldüğü görülmektedir. Dolayısıyla padişahı başka fikirlere başvurması açısından bağlayıcı bir durumdan bahsedilememektedir. Nitekim bazı durumlarda gereksiz gördüğü için komisyonlara karşı çıktığı anlar da tespit edilmiştir. Mesela Babıali'nin komisyon kurulması yönündeki bir isteğine, *bu bâbda bir komisyon teşkili dahi bu misillü hususatta görüldüğü üzere bir netice husüle gelememesine ve izâa-i vakte sebep* diyerek reddetmiştir (Akyıldız, 2012, s. 179). Dolayısıyla bu yıllarda yönetsel istişare mekanizmaları padişahın inisiyatifinde işletilmiştir.

Ayrıca padişahın diğer devlet adamlarının kendisine karşı hareketlenme içerisine girebileceği düşüncesinden dolayı toplantı hürriyetini kısıtladığı da bilinmektedir. Vükelânın birbirleriyle veya ilmiye ile askeriyeden kimselerle konuşmasını men'etmiştir (Karal, 2007d, s. 264). *Meclis-i Vükelâ*'nın da siyasal kararlar alıp karşılığında ise siyasal sorumlulukları olan bir kabine gibi hareket etmesine engel olmuştur (Tanör, 2017, s. 162-163). Nitekim buranın istişare etmesi için gönderdiği meseleler hakkında önceden kararını verdiği ve o doğrultuda sonuç çıkması için toplantıya bazı vekiller aracılığı ile tesir ettiği bilinmektedir (Karal, 2007d, s. 272). Bu tutumların yeni danışma kurulları teşkil edilememesinde etken olduğu söylenebilir.

Padişahın şüpheli bir politika sergilemesi ve danışma faaliyetinin kurumsallıktan uzak şekilde yürütülmesi neticesinde yönetimde belli bir kesimin etkisinde kalınmıştır (Karal, 2007d, s. 264). Aynı zamanda meselelerin sarayda çözümler duruma gelmesi buradaki görevlilerin önemini de artırmıştır. İşinin görülmesini isteyen, makam mevki peşinde olan kimselerin, kendilerinden alt rütbede olsa dahi saray görevlilerine türlü hediyeler göndererek sonuç almaya çalıştıkları görülmüştür (Akyıldız, 2012, s. 182). Daha açık bir ifadeyle yönetimde istişarenin insanî bir ihtiyaç olması ancak bu gereksinimi giderecek kurumsal danışma mekanizmalarının işletilmeyip bireylerden fikir alınması ve padişahın şüpheli tavırlarının idari meseleler için bir kişinin hükmünün geçmesini kolaylaştırdığından işgüzar kimselerin etkisinde kalınmıştır.

Bu dönem içerisinde ülkenin kalkındırılması, eğitimin geliştirilmesi, yeni okulların açılması, demir yollarının yapılması gibi faaliyetler ön planda olmuş ancak yaşanan siyasî faaliyetlerin de fazlaşması neticesinde kamu idaresine yönelik yeni düzenlemeler yapılmamıştır (Şirin, 2002, s. 218). Dolayısıyla dönemin danışma meclislerinin çeşitlenmesi bakımından kısır bir süreç olduğu söylenebilir.

2.4.3. Mütareke Yıllarında Danışma Kurulları

İmparatorluk I. Meşrutiyet, II. Abdülhamit ve II. Meşrutiyet Dönemi'nde içte ve dışta yaşanan gelişmeler neticesinde kendisini savaşta bulmuştur. Birinci Dünya Savaşı olarak isimlendirilen bu harbin bitimine müteakip itilaf devletlerinin ülkeyi işgal etmeye başlamasına karşı yerel güçler örgütlenerek ülkeyi savunmaya geçmiştir. Bu dönemde müdafaa güçlerini birleştirip koordinasyonu sağlamak ve savunma hakkında bir yol tayin etmek üzere kongreler ve halkı hareketlendirmek için mitingler yapılmıştır. Ayrıca Mustafa Kemal 1919'da Samsun'dan başlattığı mücadele ile bölgesel savunma hareketlerini tek bir merkezden yönlendirmek için çabalamıştır.

Bu zorlu yıllarda millî mücadeleyi yöneten bölgesel ileri gelenlerin ve Osmanlı'nın sivil bürokrasisi ile askeri kadrosundan kimselerin ülkenin kurtarılmasına yönelik karşılıklı istişareler gerçekleştirdikleri bilinmektedir. Nitekim, Mustafa Kemal Samsun'a çıktıktan sonra mektuplar aracılığıyla vatan savunmasına yönelik fikir alışverişleri yapmıştır.³⁰ O, Anadolu'ya geçtikten sonra vatan savunması için teşkilatlanmış gruplarla ve Kazım Karabekir Paşa, Ali Fuat Paşa gibi ordu komutanlarıyla görüşerek alınabilecek önlemler hakkında istişareler gerçekleştirmiştir (Karpat, 2014, s. 120-121). Örneğin Kurtuluş Savaşı'nın amacı, gerekçesi ve yönteminin belirtildiği Amasya Genelgesi yazılırken Rauf Paşa, Fuat Paşa ve Refet Bey'in de fikirlerinin alındığı, altında imzalarının bulunduğu bilinmektedir. Yine bu dönem içerisinde Erzurum ve Sivas'ta milli mücadelenin yönünü tayin etmek için kongreler düzenlenmiş ve milli mücadeleyi yönetirken istişareler gerçekleştirilmesi için Mustafa Kemal'in başkanlığında bir temsil heyeti teşkil edilmiştir (Atatürk, 2007, s. 47, 48, 61). Bunlara ek olarak bölgesel nitelikte kongreler ve cemiyetlerin de toplandığı bilinmektedir. *Kars, Ardahan, Trabzon, İzmir, Lüleburgaz, Balıkesir, Erzurum, Nazilli, Alaşehir, Muğla ve Edirne'de* kongreler meydana getirilmiştir (Keskin, 2012b, s. 38). Anadolu insanı hep bir elden örgütlenerek yapılacakları tartışmış ve ülkeyi kurtarmanın yollarını aramıştır.

23 Nisan 1920'de Büyük Millet Meclisi için seçime gidilerek yönetimde söz sahibi bir meclis teşkil edilmiştir (Karpat, 2014, s. 122-123). Meclis Ankara'da toplanınca ülkeyi idare etmesi için yürütme organı olarak İcra Vekilleri Heyeti

³⁰ Kazım Karabekir Paşa'nı tavsiyeleri için bakınız (Atatürk, 2007, s. 107, 108) veya Ahmet İzzet Paşa'nın Mustafa Kemal'e tavsiyelerde bulunduğu mektup için bakınız (Atatürk, 2007, s. 156, 157).

oluşturulmuştur. Meclis hükümeti olarak isimlendirilen bu sistemde yürütme de meclis bünyesinde meydana getirilmiştir. İcra Vekilleri Heyeti; devletin görevlerini yerine getirmesi için ayrılan bakanlıklardan (*Şeriye ve Evkaf, Sıhhiye ve Muaveneti İçtimaiye, İktisat (Ticaret, Sanayi, Ziraat, Orman ve Maadin), Maarif, Adliye ve Mezahib, Malîye ve Rüşumat-Defteri Hakani, Nafia, Dâhilîye (Emniyeti Umumîye, Posta ve Telgraf), Müdafaa-i Milliye, Hariciye, Erkânı Harbiyeyi Umumîye*) müteşekkil olarak düzenlenmiştir (1. md), (Resmî Gazete, 1920).

Mütareke yıllarında nazırlıkların danışabileceği mercii olarak encümenler teşkil edilmiştir (3. md), (Resmî Gazete, 1920). Vekaletlere işlerinde yardımcı olacak encümenler, 1920 yılında *Nizâmname-i Dâhilî Hakkında Hey'et-i Umumîye Kararı ile 21 sayılı Şube ve Encümenlerin Suret-i Teşekkülü Hakkında Hey'et-i Umumîye Kararı* ile teşkil edilmiştir. Encümenler icra vekaletlerinin isimleriyle benzer olarak oluşturulmuştur (Çelik, 2012a, s. 502).

Millî mücadele yılları Türk insanının ve özellikle Osmanlı'nın son döneminde yetişip Türkiye'nin temellerini atan bürokratların örgütlenme ve bir araya gelip istişare ederek faaliyet yürütme becerisini gösteren önemli bir dönem olmuştur.

3. BÖLÜM: CUMHURİYET DÖNEMİ'NDE MERKEZİ İDAREYE YARDIMCI DANIŞMA KURULLARI

3.1. Merkezî İdareye Yardımcı Danışma Kurulları ve Sınıflandırma Denemesi

Türkiye’de başkent teşkilatındaki icra organlarına³¹ alacakları kararlar hakkında fikir sunarak, idarî işlemin gerçekleşmesinde tamamlayıcı unsur olarak, koordinasyonu sağlayarak veya denetim yaparak yardımcı olan kurullar meydana getirilmektedir (Eryılmaz, 2017, s. 160). Bu yardımcı kurullar merkezdeki kuruluşların teşkilatlarında yer almayıp yarı özerk statüde olan ve aynı zamanda kamu tüzel kişiliği bulunmayan oluşumlardır. Kuruluş alanlarına ilişkin meselelerde faaliyet yürüten bu kurullar literatürde “Merkezdeki Yardımcı Kuruluşlar” (Eryılmaz, 2017, s. 160; Gözübüyük, 2010, s. 146) “Merkezî Yönetimin Yardımcı Organları” (Sencer, 1992, s. 223), “Başkentteki Yardımcı Kuruluşlar” (Gözler ve Kaplan, 2016, s. 59; Kalabalık, 2019, s. 185), “Merkeze Yardımcı Kuruluşlar” (Odyakmaz vd., 2012, s. 509) ve “Merkezî İdareye Yardımcı Kurullar” (Sancakdar vd., 2011, s. 137) gibi değişik şekillerde isimlendirilmektedir.

Türkiye’nin başkent teşkilatında faydalanılan yardımcı kurullar belli bir zaman aralığında toplanarak veya sürekli şekilde faaliyet yürüterek merkezî yönetimin tümüne veya sadece bir bakanlığa yönelik hizmet veren yapılardır (Nohutçu, 2012, s. 153; Odyakmaz vd., 2012, s. 509). Literatürde genellikle *Danıştay*, *Sayıştay*, *Milli Güvenlik Kurulu* olarak yer verilen (Odyakmaz vd., 2012, s. 509) kurullar esasında daha kalabalık bir grubu kapsamaktadır (Gözübüyük, 1997, s. 83; Derdiman, 2010, s. 171; Gözler ve Kaplan, 2016, s. 59). Bunlar içerisinden faaliyet yürüttükleri alanda bakanlardan veya onların yanında üst düzey kamu görevlilerinden teşkil edilenler *yüksek kurul* ismiyle listelenmektedir (Gözübüyük, 2010, s. 144). *Milli Güvenlik Kurulu* (1961), *Yüksek Askerî Şûra* (1925), *Yüksek Planlama Kurulu* (1960-2018), *Yüksek Hakem Kurulu* (1936) bu kapsamda sıralanan kurullardandır (Aslan vd., 2014, s. 26-42). Bunlara ilave

³¹Türkiye’de önemli kamu hizmetlerini sunan merkez yönetiminin (Sencer, 1992, s. 170) başkent teşkilatı; 2018 yılına kadar Cumhurbaşkanlığı, Başbakanlık, Bakanlar Kurulu ve Bakanlıklar olarak (Giritli, 2001, s. 23) sonrasında ise Cumhurbaşkanlığı ve Bakanlıklar şeklinde örgütlenmiştir. Bunlar kamu yönetiminde yürütülebilir kararlar alan idarî organlardır.

olarak bakanlık düzeyinde hizmet yürüten yapılar da yardımcı kurul olarak başkentte meydana getirilebilmektedir (Odyakmaz vd., 2012, s. 509).

Yardımcı kurulların sayıca bir hayli fazla olması işlevlerinin de çeşitlenmesine yansımış gözükmektedir. Nitekim çoğunlukla danışma işlevi görmek üzere teşkil edilen bu yapıların bazıları koordinasyonu sağlamak, denetim yapmak veya nihâî kararlar almak gibi değişik amaçlara ve niteliklere de sahiptir (Sencer, 1992, s. 223-225; Odyakmaz vd., 2012, s. 509; Gözübüyük, 1997, s. 83). Kurulların bazıları bu niteliklerden sadece birini üstlenmişken bazıları ise birkaç işlev birden yürütmektedir. Nitekim *Meslekî Eğitim Kurulu* (1977) danışma fonksiyonu üstlenmişten *Haberleşme Yüksek Kurulu* (1983-2008) faaliyet yürüttüğü yıllar içerisinde hem danışma merci olmuş hem de bağlayıcı kararlar alabilmiştir.

Merkezî idareye yardımcı danışma kurulları, bu sayıca kalabalık ve işlev bakımından çeşitli sınıf içerisinde yer almaktadır ve görev tanımlarında danışma işlevi öngörülen kurullardır. Bunlar Cumhuriyet'in ilk yıllarından itibaren teşkil edilmeye başlamıştır. İlk yıllarda meydana getirilen danışma mercileri yasal ve sürekli şekilde faaliyet yürütüyor olmalarıyla Tanzimat kurullarının benzeri ve bunların yeni rejime aktarılmış halleridir. Kurtuluş Savaşı'ndan başarıyla çıkıldıktan sonra yeni bir idari yapı ve modern bir toplum kurma çalışmaları büyük ölçüde Osmanlı'dan geçen (Rustow, 1959, s. 527) Atatürk önderliğindeki asker ve sivil bürokratlar tarafından yürütülmüştür (Kongar, 2006, s. 19). Dolayısıyla yapılanma sürecindeki reform, batılılaşma, modernleşme gibi olgular devlet adamlarında yeni bir heves olarak belirmemiş, imparatorluğun bu doğrultudaki tecrübelerini deneyim edenler ve eğitimiyle yetişenler tarafından yürütülmüştür. İmparatorluk'tan Cumhuriyet'e intikal eden bürokrasiyle birlikte yönetim geleneği, siyaset kültürü ve bazı kurumlar da miras olarak aktarılmıştır (Eryılmaz, 1998, s. 154). Nitekim Tanzimat sonrasında görülmeye başlanan yönetimin merkezîleşmesi ile yasal ve rasyonel bir hale getirilmesine yönelik çalışmalar, daha geniş ve köktenci uygulamalarla sürdürülmüştür (Eryılmaz, 2004, s. 61). Bozulan idare sistemindeki istişare boşluğunu doldurmak ve merkezî yönetimin ihtiyaç duyduğu teknik bilgilere ulaşmak gibi amaçlarla Tanzimat sonrasında başkent teşkilatında Batı'dan esinlenerek oluşturulmaya başlanan yapılara Cumhuriyet idaresinde de gerek duyulmuştur. Örneğin *Şûra-yı Devlet*, *Divân-ı Muhasebat* veya nazırlıklar bünyesindeki kurullar gibi Tanzimat Dönemi sonlarında oluşturulmaya başlanan meclislere

Cumhuriyet'in ilk yıllarından itibaren yer verilmiştir. Bunlar ileriki yıllarda daha da çeşitlenmiş ve kalabalık bir grup olan idareye yardımcı danışma kurulları topluluğunu oluşturmuştur.

Bu çalışma kapsamında Cumhuriyet Dönemi'nde meydana getirilmiş 148 adet merkezî idareye yardımcı danışma kurulu tespit edilmiştir (kurullar Ek-1 listede sıralanmıştır). Bunlardan 63'ü belli aralıklarla toplanmaya devam etmektedir. Bununla birlikte kurulların eksiksiz şekilde saptanmasının bir hayli güç olduğunu da belirtmek gerekir. Sezen'in (2004) de kurullara yönelik yaptığı çalışmasında ifade ettiği gibi güçlük öncelikle meydana getirildikleri yasal düzenlemenin çeşitlenmesinden kaynaklanmaktadır. Tespit ettiğimiz kurullar içerisinde anayasa, kanun, kanun hükmünde kararname (KHK), Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, Bakanlar Kurulu kararı, Başbakanlık genelgesi, bakanlık kararı, yönetmelik veya bakan onayı gibi farklı düzenlemelerle oluşturulmuş yapılar bulunmaktadır. Kanun veya anayasa gibi yasal metinlerin yanında yürütmenin düzenleyici işlemleriyle de kurulların meydana getirilebiliyor olması, bunların tespitini bir hayli zorlaştırmaktadır. Ayrıca kurulların devlet tarafından kaydının tutulmaması da eksiksiz şekilde tespit edilmesini zorlaştırmaktadır (Sezen, 2003, s. 30). Ancak bu çalışma kapsamında saptanan oluşumlar merkezî idareye yardımcı danışma kurulları hakkında makro düzeyde fikir oluşturabilecek düzeydedir.

Ele alınan 148 kurul merkezî yönetim kapsamında yer alan, tüzel kişiliği haiz olmamasına rağmen idare teşkilatı içerisinde belli ölçüde özerk konumlandırılan, yardımcı olma ana başlığı altında farklı görevleri olsa dahi merkez birimleri için danışma veya öneri sunma vazifeleri bulunan ve başkent örgütlerinin hizmet birimlerinin dışında kalan oluşumlardır. Bununla birlikte tespit edilen kurullar dayanaklarını oluşturan metinlere göre, görevli oldukları konular bakımından, üyelerinin niteliği itibariyle, faaliyet yürüttüğü yıllar veya danışmanın mahiyetine göre (ihtiyari, uygun görüş veya zorunlu danışma) farklı niteliklere sahiptir. Kurulları bu parametrelere göre tasnif ve tahlil etmek mümkündür. Bunlardan görev alanlarına, işlevlerine, üyelerinin niteliğine ve kurulduğu yıllara göre tasnif etme fikri Seriyeye Sezen'in *Türk Kamu Yönetiminde Kurullar: Geleneksel Yapılanmadan Kopuş* isimli eserinde kullandığı metodolojiden faydalanılarak tespit edilmiştir (2003). Bununla birlikte, kurullar zamanla farklı nitelikteki hukukî metinlerle düzenlenebildiğinden,

Sezen'den farklı olarak kurucu metinlerine göre değil, dayanaklarını oluşturan son mevzuat çeşidine göre sınıflandırılma yapılmıştır. Böylece günümüzde işlevlerini sürdüren kurulların da hali hazırda hangi tür metinlerle faaliyet yürüttüğü incelenebilmiştir. Ayrıca bu çalışmada belirlenen ölçütler arasında çapraz ilişkiler de kurulmuştur. Örneğin askerî bürokrat üyeleri bulunan yardımcı kurulların son yıllarda teşkil edilme durumu için, üyelerinin niteliği ile oluşturulma yıllarına göre sınıflandırma ölçütleri birlikte değerlendirilmiştir. Yine bu çalışmada kurullar, oluşturulduğu yıllara göre sınıflandırılmanın yanında faaliyet yürüttüğü dönemler itibarıyla de tasnif ve tahlil edilmiştir. Bu analizlerin 1923-2019 Ekim arasında meydana getirilmiş 148 kurula ve bunlar içerisinde Ekim 2019 itibarıyla faaliyet yürüten 63'üne ayrı ayrı uygulanması ve karşılaştırmalar yapılması da bu çalışmada kullanılan tasnif ve tahlil yöntemi olmuştur. Yine kurullarda danışmanın mahiyetine göre sınıflandırma yapılmasına da Sezen'in eserindeki ölçütlerden farklı olarak bu çalışmada başvurulmuştur.

3.1.1. Dayanak Metinlerine Göre

Cumhuriyet Dönemi'nde meydana getirilen yardımcı danışma kurullarının dayanak metinleri çeşitlenmektedir. Kurulları oluşturmak için standart bir mevzuat çeşidi öngörülmediğinden bu amaçla anayasa, kanun, KHK, Başbakanlık genelgesi, Bakanlar Kurulu kararı, bakanlık kararı, yönetmelik veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesi gibi düzenlemeler kullanılabilmiştir. Ayrıca bir kurul faaliyet yürüttüğü yıllar içerisinde farklı nitelikteki düzenlemelere de konu olabilmıştır. Mesela bir kurul kanunla kurulduğu halde faaliyet yürüttüğü sonraki yıllarda bakanlık kararı ile düzenlenebilmiştir. Bunlara çalışmanın sonundaki Ek-1 listede yer verildiği gibi yeri geldikçe de değinilecektir.

1923-2019 yılları arasında meydana getirilen danışma kurullarının yasal dayanağını teşkil etmek amacıyla en fazla kullanılan düzenleme çeşidinin kanun ve KHK olduğu görülmektedir (%53,3 Tablo 1). Nitekim Sezen'in merkezdeki 37 kurul için yaptığı analizde de çeşitli düzenleme yollarının kurulları teşkil etmek için kullanılabilirdiği ve içlerinden en çok başvuru alan düzenleme çeşidinin kanun ve KHK olduğu belirtilmiştir (Sezen, 2003, s. 31).

Tablo 1- Dayanak Metinlerine Göre Yardımcı Danışma Kurulları (1923-2019 Ekim)

Dayanağını Oluşturan Metin	Birimlerin Sayısı	%
Anayasa	6	4,1%
Kanun ve KHK	79	53,3%
Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ve Cumhurbaşkanı Kararı	14	9,5%
Bakanlar Kurulu Kararı	5	3,4%
Başbakanlık Genelgesi	12	8,1%
Bakanlık Kararı ve Yönetmelik	32	21,6%
Toplam	148	100%

Merkeze yardımcı danışma kurullarından anayasada düzenlenenler *Danıştay* (1924), *Milli Güvenlik Kurulu* (1961), *Sayıştay* (1923), *Devlet Planlama Teşkilatı* (1960-2011), *Ekonomik ve Sosyal Konsey* (1995) ve *Yüksek Hakem Kurulu* (1936) olarak sıralanmaktadır (%4,1 Tablo 1). Bunların Cumhuriyet tarihi ile eşdeğer köklü yapılanmalar olduğu görülmektedir. Bu bakımdan en genç oluşum *Ekonomik ve Sosyal Konsey*dir. Ayrıca anayasa ile düzenlenen kurullar faaliyet alanları bakımından belli bir bakanlıkla sınırlandırılmamış ve genel yönetimin tamamı için hizmet vermek üzere oluşturulmuştur.

Anayasada düzenlenen merkeze yardımcı danışma kurullarından *Danıştay* ve *Milli Güvenlik Kurulunun* doğrudan anayasa ile oluşturulduğu diğerlerinin ise sonradan anayasal statü kazandıkları görülmektedir. *Sayıştay* Cumhuriyet Dönemi'nde ilk defa 1923 yılında çıkartılan 374 sayılı kanunla düzenlenmiş ve 1924 Anayasası ile anayasal bir statü kazanmıştır. *Ekonomik ve Sosyal Konsey* ise 1995 yılında Başbakanlık genelgesi ile meydana getirilmiş ve daha sonra 1996, 1997 ve 1999 yıllarında da genelgeler ile düzenlenmiştir. 2001 yılında 4641 sayılı kanunla öngörülen konsey 2010 yılında anayasal statü kazanmıştır. *Devlet Planlama Teşkilatı* (1960-2011) da yine anayasada yer verilmeden önce oluşturulmuştur. İlk defa 1960 yılında 91 sayılı kanunla düzenlenen teşkilat, 1961 Anayasası ile anayasal statü kazanmıştır. 1982 Anayasası'nda ise *Devlet Planlama Teşkilatına* (1960-2011) doğrudan yer verilmemiştir. Ancak bu doğrultuda faaliyet yürütecek bir teşkilatın kurulması devlete ödev olarak yüklendiğinden (166. md) anayasal kuruluş olarak kabul edilmeye devam edilmiştir (Gözübüyük, 1997, s. 85). *Yüksek Hakem Kurulu* da anayasal statüsünü,

oluşturulmasından sonra kazanan bir yapıdır. 1936 yılında 3008 sayılı “İş Kanunu” ile teşkil edilmiştir ve 1982 Anayasası ile anayasal statü kazanmıştır.

Merkezdeki kurullara dayanak sağlayan düzenleme çeşitlerinden diğeri kanun ve KHK’dir. Çalışmada dayanağı kanun veya KHK olan 79 kurul tespit edilmiştir (%53,3 Tablo 1).³² Buna göre kurulların yasal dayanağını oluşturan metin çeşitlerinden en çok kanun ve KHK’nın kullanıldığı görülmektedir. Bununla birlikte içlerinden bazıları kanun veya KHK ile düzenlenmeden evvel farklı usullerle kurulmuştur. *Sosyal Güvenlik Kurulu* (1976-1985) 7/12224 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile oluşturulmuşken daha sonra 184 sayılı KHK ile düzenlenmiştir. *Ulusal Petrol Stok Komisyonu* 2001 yılında 2001/48 sayılı Başbakanlık genelgesi ile oluşturulmuşken sonradan kanunla düzenlenmiştir. *Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Kurulu* (1986-2018) 1986 yılında “Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Yönetmeliği” ile meydana getirilmişken 2004 yılında 5263 sayılı kanunla düzenlenmiştir. *Milli Gıda Yüksek Kurulu* (1982-1985) 1982 yılında 8/4826 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile meydana getirilmiş ve 183 sayılı KHK ile Tarım, Ormancılık ve Köyişleri Bakanlığının sürekli kurullarından birisi olarak düzenlenmiştir. *Para-Kredi ve Koordinasyon Kurulu* (1980-2018) ise 8/166 sayılı kararname ile meydana getirilmişken 1994 yılında 540 sayılı KHK ile düzenlenmiştir.

Cumhurbaşkanlığı kararnamesi de yardımcı danışma kurullarının yasal dayanağını oluşturabilmektedir. 2017 yılındaki anayasa değişiklikleri kapsamında yürütmenin düzenleyici işlemleri arasına girmiştir. Yürütmeye ilişkin meselelerde çıkartılabileceği anayasada kabul edilmiş olan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile birçok düzenleme yapılmıştır. Başkentteki kurulların bazılarının önceki hukukî metinleri mülga edilerek yerlerine Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkartılmıştır. Bazıları ise tamamen kaldırılmış ve görevleri Cumhurbaşkanlığı teşkilatında yer alan politika kurullarına tevdi edilmiştir.

Çalışma kapsamında tespit edilen kurullardan 14 adedinin hukukî dayanağı Cumhurbaşkanlığı kararnamesidir (%9,5 Tablo 1). Bunlardan *Afet ve Acil Durum Danışma Kurulu* (2018), *Milli Saraylar Değerlendirme Kurulu* (2018) ve *Cumhurbaşkanlığı Yüksek İstişare Kurulu* (2019) Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile

³²Çalışmada tespit edilen Cumhuriyet Dönemi’ndeki merkezî idareye yardımcı danışma kurulları Merkezi İdareye Yardımcı Danışma Kurulları Listesi olarak çalışmanın sonunda yer alan Ek-1’de sıralanmıştır.

oluşturulmuşken diğerleri ise meydana getirildikleri yasal düzenlemelerinin farklı olmasına rağmen sonradan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmiştir. *Yüksek Askerî Şûra* (1925), *Bakanlıklararası Harita İşlerini Koordinasyon ve Planlama Kurulu* (1925), *Çalışma Meclisi* (1946), *Vergi Konseyi* (1992), *İşgücü Piyasası Danışma Kurulu* (2003) ve *Malî Suçlarla Mücadele Koordinasyon Kurulu* (1996) kanunla meydana getirilmiş olup 2018 yılı itibariyle Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmiştir. *Tıpta Uzmanlık Kurulu* (1973), *Sportif Değerlendirme ve Geliştirme Kurulu* (2011) ve *Sağlık Meslekleri Kurulu* (2011) KHK ile meydana getirilmiş ve sonradan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmiştir. Yine *Türk Tasarım Danışma Konseyi* (2009) ve *Yatırım Danışma Konseyi* (2016) de günümüzde Cumhurbaşkanlığı kararı ile düzenlenmiş olmasına rağmen kurucu metinlerinin Bakanlar Kurulu kararı olduğu bilinmektedir.

Bakanlar Kurulu kararı da merkezî idareye yardımcı danışma kurulları oluşturmak için kullanılmıştır (%3,4 Tablo 1). Bunlar *Bakanlıklararası Dış İlişkiler Münasebetler Komitesi* (1962-1982), *İdari Reform Danışma Kurulu* (1971-1971), *Milli Kalite Kontrol Danışma Kurulu* (1978-1987), *Tarımda Yeniden Yapılandırma ve Destekleme Kurulu* (1999-2006) ve *Yatırım İzlenmesi ve Koordinasyonu Kurulu* (2016-2019) şeklinde tespit edilmiştir.

Yardımcı kurullarının yasal dayanağını oluşturan diğer bir düzenleme yolu ise Başbakanlık genelgesidir. Bu şekilde oluşturulmuş 12 adet merkezî idareye yardımcı danışma kurulu tespit edilmiştir (%8,1 Tablo 1). *İhracata Dönük Üretim Stratejisi Değerlendirme Kurulu* (2010), *Psikolojik Tacizle Mücadele Kurulu* (2011), *Karayolu Trafik Güvenliği Stratejisi Eşgüdüm Kurulu* (2012), *Engelli Hakları İzleme ve Değerlendirme Kurulu* (2013) bu kurullardandır.

Merkezî idareye yardımcı danışma kurullarının dayanak metinlerinden bir diğeri de bakanlık kararı veya yönetmeliktir. Bakanlıklar, kanunla verilen yetkiler çerçevesinde çıkardıkları yönetmeliklerle veya aldıkları kararlarla kendilerine görevlerinde yardımcı olacak kurullar meydana getirebilmektedir. Danışma işlevi saptanan bu tarz kurullar 32 adettir (%21,6 Tablo 1). *Nüfus Planlaması Danışma Kurulu* (1983), *Gençlik Şûrası* (1983), *Aile Şûrası* (1989), *Tarım Şûrası* (1992), *Türk Kooperatifçilik Kurultayı* (1995) ve *Ulusal Sulak Komisyonu* (2002) bu tarz kurullardandır. *Spor Şûrası* (1946), *Sanayi Şûrası* (1957), *Ulaştırma, Denizcilik*

Haberleşme, Havacılık ve Uzay Teknolojileri Şûrası (1983), *Turizm Şûrası* (1983), *Millî Kültür Şûrası* (1983), *Esnaf ve Sanatkârlar Şûrası* (1993) ve *Çevre ve Şehircilik Şûrası* (2011) KHK ile oluşturulan ve sonradan yönetmelikle toplanmaya devam eden kurullardandır. Ayrıca *Meslekî Eğitim Kurulu* 1977 yılında kanunla kurulmuş ve 2018’de 703 sayılı KHK ile ilga edildikten sonra günümüzde bakanlık onayı ile tekrar teşkil edilmiştir. Yine *Enerji Şûrası* 1983’te KHK ile oluşturulup 1985’te kanunla ilga edildikten sonra 1999 yılında yönetmelikle düzenlenmiştir.

Görüldüğü gibi kamu yönetiminde yer alan başkentteki yardımcı danışma kurulların meydana getirilmesinde çeşitli düzenlemeler kullanılabilir. Yasama merciinin belli müzakereler neticesinde çıkardığı yasal metinlerle veya nispeten daha kolay çıkartılabilen yürütmenin düzenleyici işlemleri ile kurullar oluşturulabilmektedir. Ayrıca bir kurulu düzenleyen metin çeşidi de zamanla değişebilmiştir. Bu konuda belli bir standarttan bahsedilememesi ve yürütmenin düzenleyici işlemlerinin de kurulların oluşturulmasında etkili olması artan kurullaşma eğiliminin altında yatan etkenlerden biri olarak gösterilebilir (Sezen, 2003, s. 33).

3.1.2. Görevli Olduğu Konular Bakımından

Kamu yönetiminde merkez teşkilatının önemli hizmetleri görmekle mükellef kılınması ve çalışma alanının geniş tanımlanması kurulların vazife yürüttüğü konuları çeşitlendirmiştir. Çünkü merkezî sorumluluğundaki hizmetlerinin çoğu için akıl üretecek ve danışılacak merciler meydana getirilmiştir. Dolayısıyla hemen her kamu hizmeti hakkında danışma faaliyeti yürüten kurullardan bahsetmek mümkündür. Avrupa Birliği, afet ve acil durumlar, aile, genç, çocuk ve engelliler, idarî, iktisadî, hukukî ve askerî konular, sağlık, bayındırlık, ulaşım, bilim ve teknolojiye dair meseleler, çevre, orman, kentler, kültürel ve tarihî değerler, dış politika ve ticarete dair problemler, eğitim, gıda, çalışma hayatı, güvenlik, istihdam, tarım, turizm, spor, harita işleri, internetin kullanımı, kadınların korunması, planlama gibi çoğaltabileceğimiz birçok husus danışma görevi bulunan kurullar için faaliyet alanı olmuştur (Ek-1). Bununla birlikte tespit edilen kurulların en çok ekonomi, güvenlik, iş hayatı, çevre ve sağlık ile sosyal meseleler hakkında oluşturulduğu görülmektedir (Ek-1). Dolayısıyla bu konuların merkezî başkent örgütünün hakkında danışmaya en çok ihtiyaç duyduğu teknik alanlar olduğu söylenebilir.

Merkezî idareye yardımcı danışma kurullarından bazıları tek bir hususta değil birçok konuda görev yürütecek şekilde oluşturulmuştur. Örneğin *Milli Güvenlik Kurulunun* (1961) faaliyet alanı olan “milli güvenlik” kavramının siyasi, sosyal, kültürel ve ekonomik alanları kapsayacak şekilde tanımlanması ile görev sahasının çok çeşitli olduğu anlaşılmaktadır. (Sezen, 2000, s. 64-66). Öyle ki, süreç içerisinde ele aldığı konular ekonomiden dış politikaya, kültür sanattan insan haklarına kadar çeşitlenebilmiştir (Tanör, 1999, s. 169-174). Yine *Cumhurbaşkanlığı Yüksek İstişare Kurulunun* (2019) belli bir konu için oluşturulmadığı anlaşılmaktadır. Üyelerinin bilgi ve birikiminden faydalanılacağı belirtilmiştir (1. md), (Resmî Gazete, 2019g). Bu bilgi ve birikimin hangi alanda olacağına dair kısıtlama getirilmemiştir. *Devlet Planlama Teşkilatı* (1960-2011) ve *Yüksek Planlama Kurulu* (1960-2018) da yine çeşitli konuları ele alabilmiştir. Planlama üzerine teşkil edilen oluşumlardır ancak ele aldıkları konular iktisadî, sosyal ve kültürel alanlar olarak farklılaşmaktadır (Resmî Gazete, 1991). *Kriz Koordinasyon Kurulu* (1996-2011) ve *Olağanüstü Hal Koordinasyon Kurulunun* (1983) ele alacağı konular ise kriz ortamını doğuran sebeplere göre çeşitlenebilmiştir.

3.1.3. Üyelerinin Niteliği İtibariyle

Merkezî idareye yardımcı danışma kurulları incelendiğinde çıkar gruplarının, siyasîlerin, uzmanların, akademisyenlerin, sivil toplum kuruluşlarının ve bürokratların tümünün veya bazılarının bir araya gelerek oluşturdukları *karma* kurullar ile sadece bir kesimin yer aldığı *türdeş* kurullardan bahsetmek mümkündür. Bu sınıflandırmada karma yapıların çoğunlukta (%71,6 Tablo 2), türdeşlerin ise azınlıkta kaldığı görülmektedir (%28,4 Tablo 2). Nitekim Sezen’in çalışmasında da türdeş (%24) ve karma (%76) kurullar tespit edilmiş olup çoğunluğu karma nitelikte olduğu belirtilmiştir (Sezen, 2003, s. 35). İlave olarak kurulların üyelerinde zamanla değişikliğe gidilebilmiştir. Dolayısıyla kurulların üyeleri bakımından da belli bir standart belirlenmemiştir.

Tablo 2- Bileşimine Göre Yardımcı Danışma Kurulları (1923-2019 Ekim)

Türü	Birimlerin Sayısı	%
Türdeş	42	28,4%
Karma	106	71,6%
Toplam	148	100%

Türdeş yapıların üyeleri tamamıyla uzmanlardan, bürokratlardan veya siyasîlerden oluşmaktadır. *Mali Danışma Kurulu* (1927-2005), *Bayındırlık Kurulu* (1934-2011), *Ulaştırma Meclisi* (1945-1983), *Bireysel Emeklilik Danışma Kurulu* (2001) üyeleri bürokratlardan oluşan türdeş kurullardandır.

Yatırımların İzlenmesi ve Koordinasyon Kurulu (2016-2019), *Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu* (1981-1987) ve *Reform İzleme Grubu* (1989-2011) siyasîlerin oluşturduğu türdeş kurullardandır. Ayrıca *Cumhurbaşkanlığı Yüksek İstişare Kurulu* (2019) da eskiden görev yürütmüş siyasîlerden oluştuğu için türdeş bir yapı olarak değerlendirilmelidir. *Yüksek Planlama Kurulu* (1960-2018) ise 2011 öncesine kadar siyasî ve bürokratlardan müteşekkilen sonrasında sadece siyasîlerin yer almasından dolayı türdeş bir nitelik göstermiştir.

İç Denetim Koordinasyon Kurulu (2004), *Ulusal Deprem Konseyi* (2000-2007), *Radyofarmasötik İnceleme Komisyonu* (1993-2003), *İdarî Reform Danışma Kurulu* (1971), *Yüksek Sağlık Şûrası* (1930-2011) ve *Sportif Değerlendirme ve Geliştirme Kurulu* (2011) alanında uzman kimselerin bir araya gelerek oluşturdukları türdeş nitelikli kurullardandır.

Çalışmada tespit edilen yapılardan türdeşe nazaran daha çok sayıda olan karma kurullarda (%71,6 Tablo 2), farklı meslek mensubu kimseler üye olarak yer almaktadır. Alanında uzman, akademik çalışmalar yapmış veya ilgili konuda tecrübesi olduğu bilinen *uzman* kimseler, merkezde veya yerelde faaliyet yürüten *siyasîler*, herhangi bir kamu kurumunda çalışan *bürokratlar* ve belli bir ortak noktası olan insanların veya çıkar gruplarının örgütlenerek oluşturduğu *sivil toplum örgütlerinin temsilcileri* karma kurulların üyelerini oluşturmaktadır. Bunlar farklı formasyonlarda bir araya gelebilmektedir. Bu bakımdan karma kurulları da kendi içerisinde a) *siyasî ve bürokrat* b) *uzman ve bürokrat* c) *sivil toplum örgütü temsilcisi ve bürokrat* d) *bürokrat, uzman ve sivil toplum örgütü temsilcisi* e) *bürokrat, sivil toplum örgütü temsilcisi ve siyasî* f) *bürokrat, uzman, sivil toplum örgütü temsilcisi ve siyasî* şeklinde sınıflandırmak mümkündür.

Yüksek Askerî Şûra (1925), *Millî Savunma Yüksek Kurulu* (1949-1962), *Millî Güvenlik Kurulu* (1961), *Türkiye Kooperatifleri Danışma Kurulu* (1969), *Para-Kredi ve*

Koordinasyon Kurulu (1980-2018) ve *Kriz Koordinasyon Kurulu* (1996) gibi kurullar siyasîler ve bürokratlardan oluşan karma kurullara verilebilecek örneklerdendir.

Âli İktisat Meclisi (1927-1935), *Gayrimenkul Eski Eserler ve Anıtlar Yüksek Kurulu* (1951-1983), *Kanser Savaş Konseyi* (1975-2011), *Kültür Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu* (1983), *Milli Saraylar Değerlendirme Kurulu* (2018) ve *Kadının Statüsü Yüksek Danışma Kurulu* (1993-2011) ise bürokratlar ve uzmanların bir araya gelerek oluşturdukları karma kurullara verilebilecek örneklerdendir.

Sivil toplum örgütlerinden temsilciler ile bürokratların oluşturduğu kurullara örnek olarak ise *Çalışma Meclisi* (1946), *Sosyal Hizmetler Danışma Konseyi* (1959-1983), *Bakanlıklararası Dış İlişkiler Münasebetler Komitesi* (1962-1982), *Mesleki Eğitim Kurulu* (1977), *Kamu Personeli Danışma Kurulu* (2001), *İşgücü Piyasası Danışma Kurulu* (2003), *Psikolojik Tacizle Mücadele Kurulu* (2011) ve *Reklam Konseyi* (2013) verilebilir.

Bürokrat, uzman ve sivil toplum örgütlerinden temsilcilerin katılımıyla teşkil edilen kurullar ise bileşimleri karma nitelik gösterenler arasında çoğunluğu meydana getirmektedir. Çalışmada tespit edilen kurullardan 47'si bu tarz oluşumlardandır (Bakınız Ek-1). *Yüksek Hakem Kurulu* (1936), *Spor Şûrası* (1946), *Tıpta Uzmanlık Kurulu* (1973), *Millî Kültür Şûrası* (1983), *Nüfus Planlaması Danışma Kurulu* (1983), *Gençlik Şûrası* (1983), *Tarımsal Yayım ve Danışmanlık Merkez Komitesi* (2006), *Türk Kooperatifçilik Kurultayı* (1995), *Ulusal Sulak Alan Komisyonu* (2002) ve *Ulusal Beslenme Konseyi* (2019) verilebilecek örneklerdendir.

Sosyal Hizmetler Danışma Kurulu (1983-2011), *Ekonomik ve Sosyal Konsey* (1995), *Tüketici Konseyi* (1995) ve *Yurtdışı Müteahhitlik ve Teknik Müşavirlik Hizmetleri Komitesi* (1997) ise bürokrat, sivil toplum örgütü temsilcisi ve siyasîlerin yer aldığı karma kurullardandır.

Son olarak ise bir takım karma kurulların bürokrat, uzman, sivil toplum örgütü temsilcisi ve siyasîlerden oluştuğu görülmektedir. Bunlar genel itibariyle şûralar gibi geniş katılımlı düzenlenen kurullardır. *Millî Eğitim Şûrası* (1933), *Turizm Danışma Grubu* (1963-1983), *Yüksek Çevre Kurulu* (1980-2018), *Turizm Şûrası* (1983), *Enerji Şûrası* (1983-1985), *Türk İdareciler Kongresi* (1992) ve *Karayolları Trafik Güvenliği Kurulu* (1996-2018) bu tarz kurullardandır.

Görüşülecek konuyla ilgili farklı paydaşların yer aldığı merkezî idareye yardımcı danışma kurullarından da bahsetmek mümkündür. Sivil toplum örgütleri temsilcilerinin dışında değerlendirilebilecek bazı kesimler de kurullarda yer alabilmektedir. Bunlar iş adamları, özel sektörden temsilciler veya vatandaşlar şeklinde görülmektedir. Örneğin *Çocuk Koruma Umumî Danışma Heyeti* (1949-1983), *Sanayi Şûrası* (1957), *Çevre Şûrası* (1991-2003) ve *Ulaştırma, Denizcilik, Haberleşme, Havacılık ve Uzay Teknolojileri Şûrası* (1983) sivil toplum örgütü temsilcisi, uzman ve bürokratların yanında iş adamlarının da yer aldığı kurullardandır. Bürokratlar ve iş adamlarından müteşekkil karma kurula *Yatırım Danışma Konseyi* (2016) örnek verilebilir. *Ulaştırma Bakanlığı Yüksek İstişare Kurulu* (1960) ise bürokratlar ve uzmanlarla birlikte iş adamlarının da yer alabildiği bir karma kuruldur. *Tarım Şûrası* (1992), *Çevre ve Şehircilik Şûrası* (2011), *Çevresel Etki Değerlendirme Komisyonu* (1993) ile *Ormancılık ve Su Şûrasına* (2011-2018) sivil toplum örgütü temsilcisi, uzman ve bürokratın yanında özel sektör temsilcileri de katılabilmektedir. Ayrıca *Yurt Dışı Vatandaşlar Danışma Kurulunda* (2010-2018) bürokratlar ve vatandaşların üye olarak bulunduğu görülmektedir.

Merkezî idareye yardımcı danışma kurulları içerisinde askerî bürokratlar da yer alabilmektedir. Çalışma kapsamında on iki adet kurulda asker üyelerin bulunabildiği tespit edilmiştir. Bunların 8'i ise günümüzde faaliyet yürütmektedir. *Yüksek Askerî Şûra* (1925), *Bakanlıklararası Harita İşlerini Koordinasyon ve Planlama Kurulu* (1925), *Alî İktisat Meclisi* (1927-1935), *Millî Savunma Yüksek Kurulu* (1949-1962), *Millî Savunma Bakanlığı İlmî İstişare ve Araştırma Kurulu* (1959), *Millî Güvenlik Kurulu* (1961), *Olağanüstü Hal Koordinasyon Kurulu* (1983), *Trafik Danışma ve Eğitim Komisyonu* (1983-1985), *Haberleşme Yüksek Kurulu* (1983-2008), *Kaçakçılık İstihbarat Koordinasyon Kurulu* (1983), *Karayolları Trafik Güvenliği Kurulu* (1996-2018) ve *Kriz Koordinasyon Kurulu* (1996-2011) askerî bürokratların bulunduğu kurullardandır. Bunlar meydana getirilme tarihleri itibariyle Cumhuriyet'in ilk yıllarına kadar uzandıklarından köklü kurullardandır. Ayrıca bunların çoğunluğu yasamanın düzenleyici işlemleri neticesinde oluşturulmuştur. *Millî Güvenlik Kurulu* (1961) ise anayasal statüye sahiptir. Bu bakımdan 2 adet kurul farklılık göstermektedir. *Kriz Koordinasyon Kurulu* (1996-2011) yönetmelikle teşkil edilmişken *Kaçakçılık İstihbarat Koordinasyon Kurulu* (1983) KHK ile meydana getirilmiştir. *Yüksek Askerî Şûra* (1925) ve *Bakanlıklararası Harita İşlerini Koordinasyon ve Planlama Kurulu* (1925) ise

kanunla kurulmalarına rağmen günümüzde Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenenlerdendir. Bununla birlikte son yirmi yılda asker üyelerin bulunduğu, merkezî idareye yardımcı olan yeni bir danışma kurulu meydana getirilmemiştir.

Meslek kuruluşları, gönüllü kuruluşlar, federasyonlar ve konfederasyonlar gibi alt başlıklara ayrılacak sivil toplum örgütlerinden temsilciler ile diğer çıkar gruplarının yer aldığı danışma kurullarından ise 81 adet tespit edilmiştir. Bunlar çalışmada ele alınan merkeze yardımcı danışma kurullarının %54,7'sini teşkil etmektedir. Dolayısıyla sivil toplum örgütlerinin bulunduğu merkezî idareye yardımcı kurullar oldukça kalabalıktır. Bunlardan 64'ü (%79) 1980 sonrasında teşkil edilmiştir. Bununla birlikte sivil toplum örgütlerinden temsilcilerin bulunduğu yapılar 1980 öncesinde oluşturulan kurullar arasında her beş kuruldan yaklaşık ikisine tekabül ederken (38 kuruldan 17'si) bu oran 1980 sonrasında meydana getirilenler için her beş kuruldan üçü şeklinde (110 kuruldan 64'ü) olmuştur. Merkez teşkilatındaki sivil toplum örgütlerinden temsilcilerin yer aldığı ilk kurullardan bazıları şunlardır: *Millî Eğitim Şûrası* (1933), *Yüksek Hakem Kurulu* (1936), *Merkez Danışma Kurulu* (1938-2011), *Çalışma Meclisi* (1946), *Spor Şûrası* (1946), *Çocuk Koruma Umumî Danışma Heyeti* (1949-1983), *Sanayi Şûrası* (1957), *Sosyal Hizmetler Danışma Konseyi* (1959-1983), *Bakanlıklararası Dış İlişkiler Münasebetler Komitesi* (1962-1982), *Turizm Danışma Kurulu* (1963), *Ormancılık Yüksek Danışma Kurulu* (1972-1981), *Sosyal Güvenlik Kurulu* (1976-1985), *Meslekî Eğitim Kurulu* (1977) ve *Millî Kalite Kontrol Danışma Kurulu* (1978-1987).

Görüldüğü gibi başkentteki yardımcı danışma kurullarının üyelerinin niteliği çeşitlenmektedir. Bürokratlar, siyasîler, uzmanlar ve sivil toplum örgütleri ile çıkar gruplarından temsilciler bu kurullarda yer alabilmektedir. Bunların farklı formasyonlarla bir araya gelerek oluşturduğu karma kurullar çoğunluğu oluşturmaktadır. Bununla birlikte sırf uzmanlardan, bürokratlardan veya siyasîlerden oluşan türdeş kurullar da mevcuttur. Ayrıca sadece uzmanların veya sadece siyasîlerin yer aldığı türdeş kurullar haricindekilerde bürokrat üyeler bulunmaktadır (137 adet, EK-1). Bu bakımdan merkezdeki danışma görevi bulunan kurullardan çok azında bürokratlar yer almamaktadır. Dikkat çeken diğer bir durum ise sivil toplum örgütlerinden temsilcilerin yer aldığı danışma kurullarının Cumhuriyet'in ilk yıllarından itibaren oluşturulmasıdır. Bununla birlikte bu tarz kurulların sayısı özellikle 1980 sonrasında bir

hayli fazlalaşmıştır. İlave olarak askerî bürokratların üye olarak bulunduğu kurullar Cumhuriyet'in ilk yıllarından itibaren meydana getirilen köklü oluşumlardır. Son yirmi yılda oluşturulan bu tarz bir yardımcı danışma kuruluna ise rastlanmamıştır.

3.1.4. Danışmanın Mahiyetine Göre

Danışma usulü idari işlemler için üç farklı nitelik gösterir. Bunlar ihtiyari danışma, zorunlu danışma ve uygun görüş danışması olarak belirtilmektedir (Gözler ve Kaplan, 2016, s. 145). Buna göre alınacak kararlarda danışma işleminin gerçekleştirilmesi yetkilinin iradesine bırakılabilir, zorunlu tutulabilir veya uygun görüş danışması şeklinde yapılabilir. Bu bakımdan merkezî idareye yardımcı danışma kurulları sınıflandırıldığında kurulların büyük çoğunluğunun ihtiyarî danışma usulüne yönelik işlev yürüttüğü görülmektedir (%87,2 Tablo 3). Az rastlanan danışma usulü ise uygun görüş danışması olarak saptanmıştır (%2,7 Tablo 3).

Tablo 3- Danışmanın Mahiyetine Göre Yardımcı Danışma Kurulları (1923-2019 Ekim)

Danışma Çeşidi	Birimlerin Sayısı	%
İhtiyarî Danışma	129	87,2%
Zorunlu Danışma	15	10,1%
Uygun Görüş Danışması	4	2,7%
Toplam	148	100%

Bakanlıkların görev alanlarında düzenlenen şûralar, *Tüketici Konseyi* (1995), *Ekonomik ve Sosyal Konsey* (1995), *Malî Suçlarla Mücadele Koordinasyon Kurulu* (1996) gibi örneklerini çoğaltabileceğimiz (Bakınız Ek-1) kurullara merkez örgütlerinin danışması işlevi ihtiyarî olarak yapılmaktadır. Yetkililer bu yapıların fikirlerini alma noktasında şekil şartına bağlanmamıştır. Dolayısıyla karar alıcılar herhangi bir idari işlemin tamamlanması için kurullara danışmak durumunda değildir. Onlar kendi inisiyatifleri ile bu kurullardan görüş almaktadır.

Bazı durumlarda ise idarenin yapacağı işlemler öncesinde belirtilen merciin fikrinin sorulması zorunlu kılınabilmektedir. Bu bakımdan bazı idarî işlemler için *Bakanlıklararası Harita İşlerini Koordinasyon ve Planlama Kurulu* (1925), *Yüksek Hakem Kurulu* (1936), *Meslekî Eğitim Kurulu* (1977), *Ulusal Sulak Alan Komisyonu* (2002), *Ulusal Petrol Stok Komisyonu* (2003), *Uluslararası İşgücü Politikası Danışma Kurulu* (2016) gibi kurullardan fikir sorulması zorunlu tutulmuştur.

İdarî işlemlerin yapıldığı esnada fikir sorulmasının başka bir çeşidi ise belirtilen merciin uygun görüşünün alınması şeklinde olabilmektedir. Bu durumda idare, uygun görüşünü aldığı idari işlemi neticelendirebilecektir. Başkentteki yardımcı danışma kurullarının çok azında bu görevin tanımlandığı görülmektedir. *İç Denetim Koordinasyon Kurulu* (2004), *Devlet Desteklerini İzleme ve Değerlendirme Kurulu* (2010-2018) idari işlem öncesinde uygun görüşü alınması gereken kurullardandır. Ayrıca *Sayıştay* (1923) ve *Danıştay*'a (1924), hem uygun görüş danışması hem de zorunlu danışma işlevi yüklenmiştir.

Uygun görüş veya zorunlu danışma usulünün saptandığı kurullar Cumhuriyet'in ilk yıllarından itibaren oluşturulmaktadır. Bunlar çoğunluk olarak ekonomik konularda faaliyet yürüten kurullardır. Ayrıca eğitim, çalışma hayatı, çevre ve kültürle ilgili meselelerde de faaliyet yürütmektedirler. Bu tarz kurulların ekseriyeti yasamanın işlemleri neticesinde kurulmuştur. 19 kuruldan 12'sinin hukukî dayanağını oluşturan metin çeşidi kanundur. Diğer bir bakış açısıyla idarenin düzenleyici işlemleri ile meydana getirilen kurulların çoğunlukla ihtiyari başvurma niteliği gösterdiği anlaşılmaktadır. İdare, düzenleyici işlemleriyle kendisini bağlayıcı şekilde görev yürüten danışma kurulu çok fazla oluşturmamaktadır. Bu bakımdan az rastlanılan kurullara örnek olarak *Tarımda Yapılandırma ve Destekleme Kurulu* (1999-2006), *Çevresel Etki Değerlendirme Komisyonu* (1993) ve *Ulusal Sulak Alan Komisyonu* (2002) gösterilebilir. Bunlar idarenin düzenleyici işlemi ile meydana getirilen ve idarî işlemlerin tamamlanması için zorunlu danışmanın gerektiği kurullardandır. Netice olarak idari işlemlerin tamamlanması için karar alıcıları zorunlu bir danışmaya sevk edecek usulün büyük çoğunlukla yasama organınca saptandığı anlaşılmaktadır.

3.1.5. İşlevleri Bakımından

Merkezî idareye yardımcı danışma kurullarının bazıları sırf fikir üretmekle diğerleri ise ayrıca karar almakla, koordinasyon sağlamakla veya denetim yapmakla da vazifelendirilmektedir. *Trafik Danışma ve Eğitim Komisyonu* (1983-1985), *Kültür Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu* (1983), *Nüfus Planlaması Danışma Kurulu* (1983), *Kaçakçılık İstihbarat Koordinasyon Kurulu* (1983), *Ekonomik ve Sosyal Konsey* (1995), *Tüketici Konseyi* (1995), *Türk Kooperatifçilik Kurultayı* (1995), *İşgücü Piyasası Danışma Kurulu* (2003) gibi çoğaltabileceğimiz yapılar sırf danışmak amacıyla meydana getirilen yardımcı kurullardandır.

Sayıştay (1923), *Sportif Değerlendirme ve Geliştirme Kurulu* (2011) ve *Sağlık Meslekleri Kurulu* (2011) ise faaliyet yürüttükleri alanlarda danışma fonksiyonuna ek olarak denetim gerçekleştiren mercilerdendir.

Yüksek Hakem Kurulu (1925), *Tıpta Uzmanlık Kurulu* (1973), *Bayındırlık Kurulu* (1934-2011), *Gayrimenkul Eski Eserler ve Anıtlar Yüksek Kurulu* (1951-1983), *Yüksek Planlama Kurulu* (1960-2018) gibi kurulların ise danışma işlevinin yanında bağlayıcı kararlar da alabildiği anlaşılmaktadır.

Görüldüğü gibi bakanlıkların veya Cumhurbaşkanlığı'nın fikir sorarak veya öneriler alarak istişare ihtiyacını giderebilecekleri başkentteki yardımcı danışma kurulları farklı nitelikte görevler de yürütebilmektedir. Bu bakımdan koordinasyonu sağlamak, denetim yapmak veya ilgili konularda bağlayıcı kararlar almak yardımcı danışma kurullarına yüklenebilen diğer işlevlerdendir.

3.1.6. Faaliyet Gösterdiği Dönem İtibariyle

Merkezî idareye yardımcı danışma kurulları Cumhuriyet'in ilk yıllarından itibaren idare teşkilatı içerisinde yerlerini almaya başlamıştır. Devlet yönetiminde danışma ihtiyacı idare teşkilatının ilk oluşturulduğu yıllardan itibaren hissedilmiş ve buna yönelik yardımcı kurullar meydana getirilmiştir.

Cumhuriyet Dönemi'nde oluşturulan ilk kurullar *Sayıştay* (1923), *Danıştay* (1924), *Yüksek Askerî Şûra* (1925), *Alî İktisat Meclisi* (1927) olarak sıralanabilir. İleriki yıllarda ise bu tarz kurulların sayısı artarak devam etmiştir. 1950 yılına kadar 17, 1951-1960 arasında 7, 1961 ila 1980 yıllarında 14 ve 1980 sonrasında 110 adet kurul meydana getirilmiştir. Kurulların oluşturulma sayısının 1980 yılı sonrasında belirgin şekilde arttığı anlaşılmaktadır (Tablo 4). Nitekim Sezen de çalışmasında analiz ettiği kurulların dörtte üçünden fazlasının 1980 sonrasında meydana getirildiğini tespit etmiştir (Sezen, 2003, s. 41). Bu bakımdan merkezî idareye yardımcı danışma kurullarından 38'i (%25,7 Tablo 4) 1980 yılına kadar teşkil edilmişken, 110'u (%74,3 Tablo 4) bu tarih sonrasında oluşturulmuştur. Bunların 29'u 1981-1989 yılları arasında, 19'u 1990 ila 1999 yıllarında, 29'u 2000 ila 2009 yıllarında ve 33'ü ise 2010 ve sonrasında kurulmuştur.

Tablo 4- Kurulduğu Döneme Göre Yardımcı Danışma Kurulları (1923-2019 Ekim)

Kurulduğu Dönem	Birimlerin Sayısı	%
1923-1950	17	11,5%
1951-1960	7	4,7%
1961-1980	14	9,5%
1981 ve Sonrası	110	74,3%
Toplam	148	100%

1923-1950 dönemi Cumhuriyet'in ilk yılları ve tek parti iktidarının hâkim olduğu zaman dilimidir. 1946 yılında ilk çok partili seçim yapıldıysa da Cumhuriyet Halk Partisi'nin dört yıl daha yönetimde kaldığı bilinmektedir. Bu dönem, sömürgeci güçlere karşı başarı elde etmiş Türkiye'nin, rejim değişikliği içerisinde yeni bir idare teşkilatı meydana getirdiği yıllar yaşanmıştır. Bu yıllarda idareye yardımcı danışma kurullarının oluşturulmaya başlandığı görülmektedir. Bunlar çoğunlukla kanunla teşkil edilmiştir. Bunlardan *İktisat Kongresinin* (1923) Başbakanlık genelgesi ile düzenlendiği görülmektedir. Dolayısıyla bu yıllarda danışma kurullarını oluşturmak için idarenin düzenleyici işlemlerinin çok fazla kullanılmadığı anlaşılabilir. Bu dönem ekonomiye, çalışma hayatına, bayındırlığa, eğitime, spora, sağlığa, sosyal konulara ve güvenliğe dair meselelerde görev yürüten kurullar meydana getirilmiştir. Ayrıca yürütmeyi idarî işlemler için zorunlu olarak veya uygun görüş danışması şeklinde bağlayıcı kılan düzenlemelerin de bu dönemden itibaren başladığı görülmektedir.

1950 yılında yapılan çok partili genel seçimler sonucunda uzun süre boyunca yönetimde olan siyasî iktidar el değiştirmiş ve Demokrat Partili yıllar başlamıştır. Bu dönem 1960'a kadar sürmüştür. Bu süreçte yardımcı danışma kurullarının teşkil edilmeye devam ettiği anlaşılmaktadır. Bunlar ekonomik, bayındırlık, güvenlik, sosyal ve kültürel konularda faaliyet yürüten kurullardır. Bahsedilen dönem içerisinde de önceki yıllarda olduğu gibi kurulları oluşturmak için yasamanın düzenleyici işlemleri ön planda olmuştur. 7 kuruldan 6'sı kanunla teşkil edilmiş 1'i ise kanun hükmünde kararname ile meydana getirilmiştir. Yine bu yıllarda zorunlu olarak danışılması gereken 1 adet kurulun meydana getirildiği görülmektedir (Bakınız Ek-1). Dolayısıyla önceki dönemle kıyaslandığında yeni bir siyasî iktidarın olduğu dönem yaşansa da yardımcı danışma kurulları bakımından belirgin bir farklılaşma görülmemektedir.

1961-1980 dönemi askerî darbe neticesinde başlamış ve planlamacı ekonomik modelin uygulandığı yıllar olmuştur. Bu süreçte 14 adet yeni kurul meydana getirilmiştir (%9,5 Tablo 4). Bunlar güvenlik, ekonomik, orman, eğitim, sağlık, çevre ve sosyal konulara dair hususlarda faaliyet yürüten merciler olmuştur. Bu yıllarda oluşturulan kurullardan 1'ine zorunlu olarak danışılması öngörülmüştür. Ayrıca bu yıllar kurul teşkil etmek için idarenin farklı düzenleyici işlemlerinin de kullanılmaya başladığı dönem olmuştur. Nitekim yönetmelik, kanun hükmünde kararname, Bakanlar Kurulu kararı ile 7 adet kurul meydana getirilmiştir.

1981 ve sonrasında ise serbest ekonomik modelin uygulandığı ve yeni kamu yönetimi anlayışının hâkim olduğu yıllar ve reformların gerçekleştirildiği yıllar yaşanmıştır. Bu dönemin kurullar bakımından belirgin özelliği sayılarında meydana gelen fazlalaşmadır. Nitekim kurulların %74,3'ü bu yıllarda oluşturulmuştur. Görev alanları bakımından önceki dönemlerden farklı olarak teknolojik gelişmeler, adaletle ilgili meseleler, araç trafiğine yönelik düzenlemeler, suyun korunması hakkındaki konular ve Avrupa Birliği ile dış politikaya dair hususlarda da yeni kurullar meydana getirilmiştir. Ayrıca bu dönem kurulların meydana getirilmesinde idarenin düzenleyici işlemlerinin daha çok kullanıldığı görülmektedir. Nitekim 110 kuruldan 36'sı kanunla teşkil edilmiştir. Bu durum kurulların sayısının bir anda artmasında önemli bir etken olarak değerlendirilebilir. Bu yıllarda oluşturulan kurullar arasında zorunlu ve uygun görüş danışması da öngörülebilmıştır (12 adet, bakınız Ek-1).

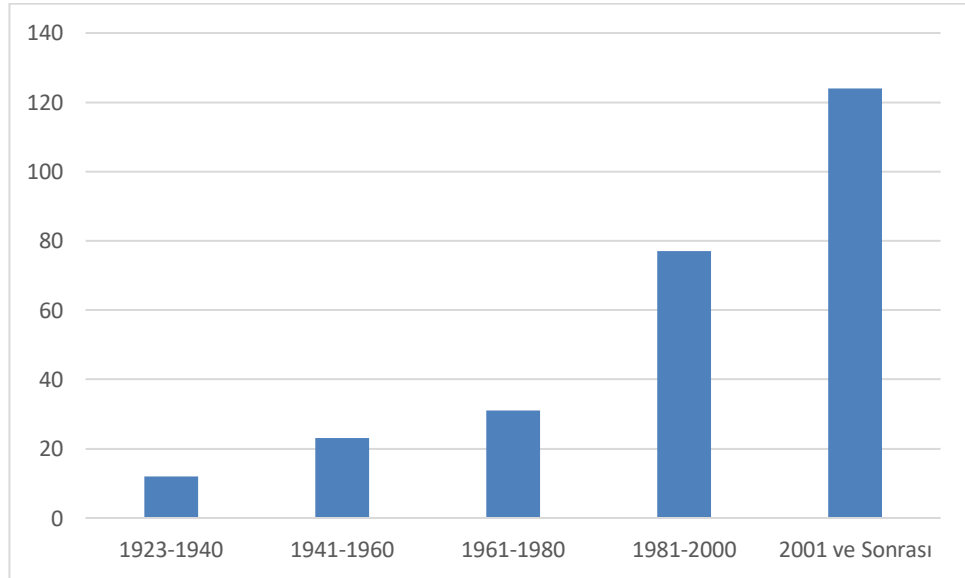
Kurulların bazıları oluşturuldukları yıldan sonra uzun süre faaliyet yürütmüşken bazıları ise kısa süreli çalışma süresine sahip olmuştur. Örneğin *Ziraî Mücadele İlaçları İstişare Kurulu* 1983-1985 yılları arasında faaliyet yürütmüştür. Bu bakımdan dönemlere göre faaliyet yürüten kurul sayıları da değişkenlik göstermiştir. Bu değişikliği görmek için Cumhuriyet Dönemi yirmi yıllık periyotlar halinde bölünerek incelendiğinde faaliyet yürüten kurul sayılarında günümüze doğru belirgin bir fazlalaşma dikkat çekmektedir (Tablo 5).

**Tablo 5- Faaliyet Yürüttüğü Döneme Göre Yardımcı Danışma Kurulları
(1923-2019 Ekim)**

Faaliyet Yürütülen Dönem	Birimlerin Sayısı
1923-1940	12
1941-1960	23
1961-1980	31
1981-2000	77
2001 ve Sonrası	124

1923-1940 yılları arasında 12 adet merkezî idareye yardımcı danışma kurulu faaliyet yürütmüştür. 1941-1960 arasında ise bu sayı yeni oluşturulan kurullarla birlikte 23 olmuştur. 1961-1980 yıllarında önceki yıllara göre daha fazla yardımcı danışma kurulu faaliyet yürütmüştür ve bunların sayısı 31 olarak saptanmıştır. 1980'ler ve sonrası ise merkezî idarede görev yürüten bu tarz kurulların önceki yıllara nazaran oldukça fazla olduğu anlaşılmaktadır. Önceden kurulan kimi kurullar ilga edilmişken onlardan daha fazla yeni kurul meydana getirilmiştir. Buna göre 1981 ila 2000 arasında 77 adet farklı kurulun görev aldığı tespit edilmektedir. 2001 ve sonrasında ise bu sayı 124'ü bulmaktadır (Grafik 1).

Grafik 1- Dönemler İtibariyle Faaliyette Olan Yardımcı Danışma Kurulları (1923-2019 Ekim)



Görüldüğü gibi 1980'li yıllara kadar meydana getirilen ve faaliyet yürüten kurul sayısı bu dönem sonrasında belirgin şekilde fazlalaşmaktadır. Bu devletin hizmet yürüttüğü sahanın genişlediğini ve merkez teşkilatının büyüdüğünü gösteren önemli bir veri olarak değerlendirilebilir.

3.2. Günümüz Merkezî İdareye Yardımcı Danışma Kurulları

Ekim 2019 itibariyle genel yönetimin başkent teşkilatında halihazırda faaliyet yürütebilecek 63 adet merkezî idareye yardımcı danışma kurulu tespit edilmiştir. Bunlar görev yürüttükleri konular bakımından çok çeşitli alanlarda vazifelendirilmiştir. Öyle ki bireysel emeklilik, grev-lokavt, kamu görevlilerinin hakları, işgücü politikaları, mobbing, kültürel meseleler gibi çoğaltılabilecek çeşitli konular bu kurullar için faaliyet sahası olabilmıştır (Bakınız Ek-1). Sistemli şekilde inceleme yapmak amacıyla bunlar görevlerindeki benzer yönleri esas alınarak gruplandırılıp analiz edilmiştir. Sınıflar mümkün olduğunca geniş tutularak kurulların gruplar arası geçişgenlik durumu en aza indirilmeye çalışılmıştır. Böylece günümüzde faaliyet yürüten merkezî idareye yardımcı danışma kurullarından çalışma hayatına dair konularda, çevre ve bayındırlık hakkında, eğitime, kültüre veya spora dair hususlarda, güvenlik ile ilgili meselelerde, iktisadî ve malî hususlarda, sağlığa ve sosyal hayata dair konularda ve yürütme veya idarî işler hakkında faydalanıldığı görülmüştür (Tablo 6).

**Tablo 6- Faaliyet Yürüttüğü Alana Göre Günümüz Yardımcı Danışma Kurulları
(Ekim 2019)**

Faaliyet Yürüttüğü Alan	Birimlerin Sayısı	%
Çevre, Bayındırlık	4	6,4%
Yürütme, İdarî İşler	5	7,9%
Güvenlik	7	11,1%
Çalışma Hayatı	8	12,7%
Sağlık, Sosyal Hayat	8	12,7%
Eğitim, Kültür, Spor	10	15,9%
İktisadî, Malî Konular	21	33,3%
Toplam	63	100%

Bu sınıflandırmaya göre günümüzdeki yardımcı danışma kurulları en fazla iktisadî veya malî konularda faaliyet yürütmektedir (%33,3 Tablo 6). Çevre veya bayındırlıkla ilgili meselelerde ise diğerlerine nazaran daha az kurul görevlendirilmiştir (%6,4 Tablo 6). Bu kurullar sınıflarına göre irdelenecektir.

3.2.1. Çevre veya Bayındırlık Alanında Faaliyet Yürütenler

Çevreye, ormana, hayvanların korunmasına ve ulaşım şartları ile şehirlerin geliştirilmesine yönelik günümüzde faaliyet yürüten merkezî idareye yardımcı danışma kurulları çevre ve bayındırlık başlığı altında gruplandırılmıştır. Bu kurullar *Ulaştırma, Denizcilik, Haberleşme, Havacılık ve Uzay Teknolojileri Şûrası, Çevresel Etki*

Değerlendirme Komisyonu, Ulusal Sulak Alan Komisyonu ve Çevre ve Şehircilik Şûrasıdır. Çevre ve bayındırlık alanında faaliyet yürüten kurulların sayısı diğer görev sahalarına nazaran azınlıkta kalmaktadır (%6,4 Tablo 6).

3.2.1.1. Ulaştırma, Denizcilik, Haberleşme, Havacılık ve Uzay Teknolojileri Şûrası

Ulaştırma Bakanlığını 1983 yılında düzenleyen 182 sayılı KHK ile bakanlığın vazife alanına giren hususlarda faaliyet yürütmesi için *Ulaştırma Şûrasının* oluşturulması öngörülmüştür. Bu şûra kurulmadan önce ulaştırma sistemlerini ülkenin gereksinimleri doğrultusunda geliştirmek, bakanın göndereceği hususlarda görüş oluşturmak ve ilgili işletmeler arasında koordinasyonu sağlamak üzere *Ulaştırma Meclisi* (1945) görev yapmıştır (23. md), (Resmî Gazete, 1945b). Ayrıca 1960 yılında *Yüksek İstişare Kurulu* oluşturularak (1. md) bürokratlar ile ilim ve iş adamlarının bakanın başkanlığında bir araya gelmeleri (3. md) ve bakanlığın talepleri ile ulaştırmaya dair çeşitli meseleler hakkında görüş bildirmeleri sağlanmaya çalışılmıştır (2. md), (Resmî Gazete, 1960). Bu kurul ve meclise ilişkin hükümler 1983 yılında şûranın teşkil edilmesine müteakip kaldırılmış ve böylece ilgili tarafları, bürokratları ve uzmanları bir araya getirerek öneriler geliştirme görevi buraya tevdi edilmiştir.

Şûranın yapısında, bakanlığın geçirdiği dönüşümlere paralel olarak değişiklikler yapılabilmektedir. Son toplantısını 2013 yılında 11. kez olmak üzere *Ulaştırma, Denizcilik, Haberleşme, Havacılık ve Uzay Teknolojileri Şûrası* ismiyle gerçekleştirmiştir. Ulaştırma Bakanlığının teşkilatını düzenleyen kanunlarla öngörülen şûraya 2018 yılında 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde yer verilmemiştir. Bununla birlikte bakanlığın görev alanına giren konularda ilgili tarafların katılımıyla çalışma grupları oluşturabileceği öngörülmüştür (400. md), (Resmî Gazete, 2018e).

Şûraya dair usul ve esaslar en son 2013 yılında çıkartılan yönetmelikle düzenlenmiştir. Buna göre bakanın başkanlık edeceği şûra, bakanlığın görev alanına giren sektörlerin iyileştirilmesine katkıda bulunmak, bilgi birikimi ve paylaşımına zemin hazırlamak, sektörlerin problemleri için çözüm önerileri belirlemek, bu alanda kurumlar arasındaki iş birliği ve koordinasyonu sağlamak, bakanlığın vizyonu doğrultusunda öneriler sunmak amacını taşımaktadır (4. md). Şûranın iş ve ilim insanlarının, sivil toplum örgütleri temsilcilerinin, bakanlık birimlerinden yöneticilerin katılımıyla

toplanacağı ve kararlarını oy çokluğu ile alacağı öngörülmüştür (6. md). En geç beş yılda bir toplantı yapılması kabul edilmiştir (14. md), (Resmî Gazete, 2013a). Şûra bakanlığın teşkilatı içerisinde yer almadığından ve aynı zamanda kamu tüzel kişiliği de bulunmadığından merkezî idareye yardımcı danışma kurulları içerisinde değerlendirilebilir.

3.2.1.2. Çevresel Etki Değerlendirme Komisyonu

1983 yılında çıkartılan “Çevre Kanunu” ile kurum, kuruluş veya şirketlerin çevreye etkisi olabilecek projelerini hayata geçirebilmeleri için, çevre alanında faaliyet yürüten bakanlıktan çevresel etki değerlendirmesi gerekli değildir veya olumludur belgesi alması gerektiği kabul edilmiştir (10. md), (Resmî Gazete, 1983h). Bu belgenin alınması sürecine dair usul ve esaslar bakanlığın çıkaracağı yönetmelikle belirlenmiştir. Bu kapsamda ilk yönetmelik 1993 yılında çıkartılmış ve sonradan 1997, 2002, 2003, 2004, 2008, 2013 ve 2014 yılında değişiklikler yapılmıştır (Turan ve Güner, 2017, s. 40-44). Günümüzde yürürlükte olan düzenleme ise 2014 yılında 29186 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan yönetmeliktir.

Çevresel etki değerlendirmesi hakkında karar vermekle yetkili olan bakanlığa bu görevinde yardımcı olması amacıyla komisyon teşkil edilmektedir. 1993 yılında çıkartılan ilk düzenlemeden itibaren yönetmeliklerde yer alan bu komisyon, proje sahiplerinin başvurusu üzerine bakanlığın çevresel etki değerlendirmesi gereklidir kararı vermesi üzerine bakanlıkça oluşturulmaktadır (8. md). Komisyona *ilgili kamu kurum ve kuruluş temsilcileri, bakanlık yetkilileri, proje sahibi ve bakanlıkça yeterlik verilmiş kurum/kuruluşlardan* kimseler üye olarak seçilir. Bakanlık gerekli görürse sivil toplum örgütlerinden temsilciler ile uzmanlara da komisyonda yer verilebilir (8. md), (Resmî Gazete, 2014e). Bu haliyle komisyonun üyelerinin karma nitelik gösterdiği ve ele alınacak konuya göre değişebildiği söylenebilir.

Bakanlık, çevresel etki değerlendirmesi özel formatının hazırlanmasında (10. md) ve çevresel etki değerlendirmesi olumlu veya olumsuz kararını vermeden önce komisyona danışmakla zorunlu kılınmıştır. Komisyon, proje sahiplerinin bakanlığın belirlediği özel formata göre hazırladıkları raporu incelemek ve değerlendirmekle görevlendirilmiştir. Bu raporda önemli eksiklikler ve yanlışlar tespit ederse bunların giderilmesini proje sahiplerinden isteyebilmektedir. Ayrıca komisyon, yapılan

düzeltilmeleri yeterli görmezse rapor sürecini durdurabilmekle yetkilendirilmiştir (12. md), (Resmî Gazete, 2014e). Dolayısıyla komisyonun bağlayıcı kararlar da alabilen bir mercidir. Bakanlığın hizmet teşkilatı içerisinde belirtilmeyen kurulun ayrı bir tüzel kişiliği de bulunmamaktadır. Bu bakımdan komisyon, çevre alanında faaliyet yürüten bakanlığın danışabileceği merkezdeki yardımcı kurullardan biri olarak değerlendirilebilir.

3.2.1.3. Ulusal Sulak Alan Komisyonu

Ulusal Sulak Alan Komisyonu 2002 yılında çıkarılan “Sulak Alanların Korunması Yönetmeliği” ile meydana getirilmiştir. Sonradan 2005, 2011 ve 2014 yıllarında çıkarılan yönetmeliklerle düzenlenmeye devam edilmiştir. Komisyon 2011 yılında Orman ve Su İşleri Bakanlığının teşkil edilmesiyle bakanlığın sürekli kurullarından biri olarak belirlenmiştir. Ancak 2018 yılında 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde Tarım ve Orman Bakanlığının düzenlendiği hükümler içerisinde kurula yer verilmemiştir. Bununla birlikte 2014 yılında çıkartılan yönetmeliğin yürürlükte olduğu ve 2019 I. olağan toplantısının gerçekleştirildiği görülmektedir (T.C. Tarım ve Orman Bakanlığı, 2019).

Komisyon bakanlıklardan bürokratlar, sivil toplum örgütleri temsilcileri ve üniversitelerden öğretim üyelerinin katılımıyla teşkil edilmektedir (31. Md). Ulusal sulak alan politika ve stratejilerini belirlemek, sulak alanların yönetimi ve buralara bağlı nesli tükenen hayvanların korunması hakkındaki eylem planlarında meydana gelecek sorunların çözümü için kararlar almak ve bu bölgelerin yurt içi ve dışında tanıtılmasını sağlamakla görevlendirilmiştir. Bu görevler komisyonun bağlayıcı nitelikte faaliyetler yürüttüğünü göstermektedir. Ayrıca uzmanlarca tespit edilen sulak alan bölgeleri ve sulak alan bölgesi olarak tespit edilecek yerler hakkında bakanlığa görüş bildirmekle de vazifelendirilmiştir (32. Md). Komisyonun yılda en az iki defa toplanması öngörülmüştür (33. Md), (Resmî Gazete, 2014d). Komisyon bakanlığın hizmet birimlerinden biri olmayıp, ayrı bir kamu tüzel kişiliği bulunmadığından ve görev tanımlarında danışma fonksiyonuna da yer verildiğinden dolayı merkezî idareye yardımcı danışma kurulları içerisinde değerlendirilebilir.

3.2.1.4. Çevre ve Şehircilik Şûrası

Cumhuriyet Dönemi'nde çevre, şehircilik, bayındırlık ve iskân konularında farklı bakanlıklar meydana getirilmiştir. Bu görevler Cumhuriyet'in ilk nezaretlerinden olan Nafia Vekâleti bünyesinde toplanmış ve yükümlü olduğu hizmetlerde zamanla uzmanlaşmaya gidilerek Bayındırlık, Bayındırlık ve İskân, Çevre, Çevre ve Orman ile Çevre ve Şehircilik Bakanlıkları meydana getirilmiştir. Bu kapsamda oluşturulan son birim ise 2011 yılında düzenlenen Çevre ve Şehircilik Bakanlığı olmuştur (T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 2018). Günümüzde 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenerek faaliyetlerini sürdürmektedir.

Bakanlığın süreç içerisinde geçirdiği değişikliklerle birlikte ona yardımcı olması için oluşturulan kurullar da çeşitlenmiştir. Bu kapsamda *Nafia Meclisi*, *Bayındırlık Kurulu*, *Toplu Konut Yüksek Kurulu*, *İmar ve İskân Şûrası*, *Bayındırlık ve İskân Şûrası*, *Toplu Konut Şûrası*, *Deprem Şûrası*, *Yüksek Çevre Kurulu*, *Çevre Şûrası* ile *Çevre ve Ormanlık Şûrası* meydana getirilen kurullardan olmuştur. Ayrıca *Kentleşme Şûrası* ve *Şehircilik Şûrası* da birbirinin devamı şeklinde toplanmıştır. Günümüzde ise *Çevre ve Şehircilik Şûrası* ismiyle öngörülen bir yardımcı kurul bulunmaktadır.

Çevre ve Şehircilik Şûrası 2011 yılında 644 sayılı KHK ile Bayındırlık ve İskân Bakanlığı ile Çevre ve Orman Bakanlığının çevre kanadı birleştirilerek Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ihdas edilince bakanlığın yardımcı danışma kurulu olarak öngörülmüştür (27. Md), (Resmî Gazete, 2011b). Şûra bakanın başkanlığında kamu kurumlarından, üniversitelerden, meslek kuruluşlarından, sivil toplum kuruluşlarından, özel sektör temsilcilerinden katılımcılar ile bu alandaki uzman kimselerden teşekkül etmiştir (6. Md). Bakanlığın görev alanına giren konularda görüşmeler yapmak ve istişarî kararlar almakla vazifelendirilmiştir (5. Md). Şûranın toplanmasına ilişkin çağrıda bulunma yetkisi bakana verilmiştir (10. Md), (Resmî Gazete, 2012h).

Bakanlığın ayrıca 2009 yılında *Kentleşme Şûrası* ve 2017 yılında *Şehircilik Şûrası* düzenlediği görülmektedir. Birbirinin devamı görüntüsü çizen bu şuralar sağlıklı ve çevreye duyarlı bir yerleşme politikasının uygulanması için karar alıcılara fikir sunması amacıyla meydana getirilmiştir. Yaşanılan ulusal ve uluslararası gelişmelere bağlı olarak kentleşmeye ilişkin yeni politika ve hizmet stratejileri belirleme ihtiyacının doğması neticesinde düzenlenmiştir. Bu kapsamda şûra “kamu kurumları, üniversiteler,

yerel yönetimler, meslek odaları, sivil toplum kuruluşları ve özel sektör” temsilcileri gibi katılımcılardan teşekkül etmiştir (T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 2017: s. 9, 10).

Bakanlığın yeniden düzenlendiği 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile bu şûra toplantılarına yer verilmemiştir. Ancak bakanlığın görev alanına giren konularda diğer bakanlıklardan, kamu kurumlarından, meslek odalarından, sivil toplum kuruluşlarından veya konu ile ilgili uzmanlardan teşekkül edecek çalışma grupları oluşturabileceği kabul edilmiştir (121. Md), (Resmî Gazete, 2018e). Bu doğrultuda şûranın bakan gerekli gördüğünde toplanabileceği anlaşılmaktadır. Nitekim şûrayı düzenleyen yönetmeliği kaldıran bir hüküm de bulunmamaktadır.

Bayındırlık alanında faaliyet yürüten kurullar Cumhuriyet’in ilk yıllarından itibaren teşkil edilmiştir. Çevreye dair konularda faaliyet yürüten danışma kurulları ise 1960 sonrasında merkez içerisinde yer almaya başlamıştır. Günümüzde bayındırlık ve çevre alanındaki meseleler için hali hazırda toplanabilenler 1980 sonrasında teşkil edilen kurullardır. Sivil toplum örgütlerinden temsilcilerin yer aldığı bu kurullardan *Ulaştırma, Denizcilik, Haberleşme, Havacılık ve Uzay Teknolojileri Şûrası, Çevre ve Şehircilik Şûrası ve Çevresel Etki Değerlendirme Komisyonuna* özel sektörden temsilciler ile iş adamları da katılabilmektedir. Ayrıca *Ulusal Sulak Alan Komisyonu ve Çevresel Etki Değerlendirme Komisyonuna* bazı idarî işlemler için zorunlu olarak danışılması öngörülmüştür. Yönetmelikle oluşturulan bu kurullar idarenin düzenleyici işlemleri ile meydana getirilip aynı zamanda idarenin zorunlu olarak danışması istenilen az sayıdaki kurullardandır.

3.2.2. Yürütmeye Dair Hususlarda ve İdarî Konularda Faaliyet

Yürütenler

Günümüzde faal olan merkezî idareye yardımcı danışma kurullarının bir kısmı yürütmenin vazifesi olan idare etme görevinin kendisiyle ilgili konularda faaliyet yürütmektedir. Haritaların hazırlanması, olağanüstü hâl durumlarında yönetimin gerçekleştirilmesi, mülkî idarenin sorunlarının tespit edilerek çözüm önerilerinin geliştirilmesi veya siyasîlerin tecrübelerinden faydalanılması amacıyla vazifelendirilen kurullar bu sınıflandırma içerisinde değerlendirilebilir. Bu doğrultuda 5 adet kurul tespit edilmiştir (%7,9 Tablo 6).

3.2.2.1. Danıştay

Başkentteki yardımcı kurullar dendiğinde akla ilk gelenlerden biri *Danıştay* olmaktadır. İnceleme ve idari yargılama yapma görevinin yanı sıra genel yönetimin danışarak faydalanabildiği bir merciidir. Temeli imparatorluk yıllarına kadar dayandığından ve Cumhuriyet'in ilk yıllarından itibaren kullanıldığından merkezdeki köklü müesseselerdedir.

Danıştay'ın kuruluşu 1868 yılında *Şûra-yı Devlet*'in teşkiline dayandırılmaktadır. *Mesâlih-i umumîye-i mülkiyenin merkez-i müzakeresi olmak üzere* oluşturulan *Şûra-yı Devlet*'in (Karal, 2003, s. 147) saltanatın kaldırılmasına müteakip lağvedildiği bilinmektedir. Cumhuriyet'in ilanından sonra benzeri bir kurula ihtiyaç duyulduğunun anlaşılması üzerine tekrar oluşturulmuştur. Atatürk'ün; *Şûrâ-yı Devlet memleketin hayatı merkezi ve iktisâdiyesi ile alâkadar bir şu'bei mühimme olmak hasebiyle gün geçtikçe merkeziye bir surette hissedilmekte olan bu merkezi bir an evvel temini* (T.C. Danıştay Başkanlığı, 2019) diyerek işaret ettiği kurula 1924 Anayasası'nda yer verilmiştir. 1925'te oluşturulmuş ve 1927 yılında üye seçimi yapılarak çalışmaya başlamıştır (Yılmaz, 2012a, s. 1763, 1764). Cumhuriyet'te bir süre aynı isimle devam ettirildikten sonra *Danıştay* olarak isimlendirilmiştir.

1924 Anayasası'nda *Danıştay*'a (*Şûra-yı Devlet*) idarî dava ve uyuşmazlıklara ilişkin yargı görevi ve hükümetçe hazırlanan kanun tasarıları ile imtiyaz sözleşme ve şartlaşmaları hakkında görüş bildirme vazifesi verildiği görülmektedir (51. Md). Ayrıca Bakanlar Kurulu'nun çıkaracağı tüzükler hakkında *Danıştay*'a danışılması gerektiği belirtilmiştir. Üyelerinin ve başkanının ise TBMM tarafından uzman, bilgili ve tecrübeli kimseler arasından seçilmesi kararlaştırılmıştır (52. Md), (Resmî Gazete, 1945a).

1961 Anayasası'nda tekrar düzenlenene kadarki süre zarfında *Danıştay*'ın çalışma usul ve esasları 669 sayılı kanunla saptanmıştır. Başvekalete bağlı (1. Md) olarak teşkil edilen *Şûrâ-yı Devlet*'in (*Danıştay*) yargıya ilişkin görevlendirilmesine ilave olarak hükümet tarafından gönderilen meselelerde ve kanun tasarıları hakkında (15. Md) fikir sunmakla vazifelendirildiği bu kanunla da kayıt altına alınmıştır. Görevlerini yerine getirmesi için idarî ve dava daireleri şeklinde teşkilatlandırılmıştır (16. Md), (Resmî Gazete, 1925a). 1924 Anayasası'ndan sonra 1961 ve 1982 Anayasaları ile 669 sayılı kanundan sonra 521 ve 2575 sayılı kanunlarla da düzenlenen *Danıştay*

hakkında en son yapılan düzenleme ise 2018 yılında çıkartılan 703 sayılı Kanun Hükümünde Kararname (KHK)'dir.

Danıştay, 1961 Anayasası'nın yüz kırkıncı maddesi ile yüksek mahkeme olarak düzenlenmiştir. Üyelerinin Anayasa Mahkemesinin asil ve yedek azalarından oluşan kurul tarafından başkanının ise kendi üyelerince seçileceği tespit edilmiştir. Bu düzenleme ile *Danıştay*'ın, kanunla başka merciler işaret edilmiyorsa idarî hususlarda ilk derece ve genel olarak da üst derece mahkemesi olması kararlaştırılmıştır (Resmî Gazete, 1961a). Ayrıca *Danıştay*'ın yürütme erkinin çıkaracağı düzenlemeler için görüş bildirme görevi de devam etmiştir. 107. Maddede Bakanlar Kurulu'nun tüzük çıkarmasının bir şartı olarak *Danıştay*'ın görüşüne başvurması gerektiği belirtilmiştir. Yine 140. Maddede tüzükleri, kanun tasarılarını, imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerini inceleme görevinin yüklendiği görülmektedir (Resmî Gazete, 1961a). 521 sayılı kanunla da *anayasa ile görevlendirilmiş yüksek idare mahkemesi, danışma ve inceleme mercii* olarak belirtilmiştir (1. Md). Kanun, tüzük tasarıları ve imtiyaz sözleşme ve şartlaşmalarını ile Başbakanlıkça sevk edilecek işleri inceleyip görüş bildirmek, vazifeleri arasında sayılmıştır (29. Md). Bu görevleri yerine getirmek için idari daireler ve dava daireleri şeklinde teşkilatlanmıştır (19 md), (Resmî Gazete, 1964).

Danıştay 1982 Anayasası'nda da yüksek mahkeme başlığı altında düzenlenerek üyelerinin hâkimlik teminatı ile hareket etmesi sağlanmıştır. Anayasa'nın 2018 yılında değiştirilmeden önceki haline göre üyelerinin dörtte üçünün Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu, dörtte birinin ise Cumhurbaşkanı tarafından belirlenmesi kabul edilmiştir. Görevleri ise eski düzenlemelerde olduğu gibi idari davalar ve idari işler olarak saptanmıştır. İdari davaların temyiz mercii ve bazı hususlar için de ilk derece mahkemesi olarak belirlenmesine ek olarak kanun tasarıları hakkında görüş bildirmek, tüzükler ile kamu hizmetlerine ilişkin imtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleri hakkında incelemelerde bulunmak gibi idari vazifeleri sürdürülmüştür (155. Md), (Resmî Gazete, 1982a).

Teşkilat usul ve esaslarını düzenleyen 2575 sayılı kanunla *Danıştay Anayasa ile görevlendirilmiş, yüksek idare mahkemesi, danışma ve inceleme mercii* olarak nitelendirilmiştir (1. Md). Kanunun ilk haline göre *Danıştay*'ın görevleri önceki düzenlemelerden çok da farklılık içermeyen, *idare ve vergi mahkemelerinin temyizden incelemek, kanun tasarıları ve teklifleri hakkında görüş bildirmek, tüzük ve imtiyaz*

şartlaşma ve sözleşmelerini incelemek (23. Md.) olarak saptanmıştır (Resmî Gazete, 1982b). Önceki düzenlemelerinde görülen idarî işler ve davalar için ayrı daireler halinde teşkilatlanmasına burada da devam edilmiştir. Nitekim *Danıştay* günümüzde on daireden teşekkül etmektedir (13. Md), (Mevzuat Bilgi Sistemi, 1982).

Danıştay'ın merkezde danışma işlevi görerek yardımcı olma görevi *Şûra-yı Devlet* olarak teşkil edilmesinden bu yana devam ettirilmiştir. Ancak bununla ilgili önemli bir değişiklik 2018 yılında yeni hükümet sistemine geçişle yaşanmıştır. Görevleri arasında gördüğümüz yürütme organının düzenlemelerine (tüzük ve kanun tasarıları) ve onun tarafından sorulacak hususlarda görüş bildirme vazifesi 2018 tarihli 703 sayılı KHK ile kaldırılmıştır (184. Md), (Mevzuat Bilgi Sistemi, 2018). Örneğin birkaç köyün bir araya gelerek gerekli şartları sağlaması durumunda belediye olmaları için *Danıştay*'ın görüşünün aranması hükmü kaldırılmıştır. Artık bu konuda Cumhurbaşkanı kararı yeterli sayılmıştır (4. Md). Sınırları, bağlı olduğu il ve ilçe belediyesi ile nüfusu 50.000 üzerindeki bir belediyeye 5000 metreden daha yakın duruma gelen belediyenin ve nüfusu 2000'in altına düşen belediyelerin tüzel kişiliğinin kaldırılması için de artık *Danıştay*'ın görüşü aranmayacak olup Cumhurbaşkanı'nın kararı yeterli görülmüştür (11. Md), (Mevzuat Bilgi Sistemi, 2005). Bu yeni düzende Bakanlar Kurulu ile birlikte kanun tasarılarının hazırlanması ve tüzükle düzenleyici işlemlerin yapılması da lağvedildiğinden bunlara dair görüş bildirme görevi de kaldırılmıştır. Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin çıkartılmasında ise *Danıştay*'ın görüşüne başvurma şartı aranmamaktadır.

Bu yeni şekliyle *Danıştay*'ın yürütme organına danışma kurulu olma misyonu bakımından geri plana itildiği anlaşılmaktadır. Bu durum kimi tepkileri de beraberinde getirmiştir. 24-25 Ekim 2018 tarihinde düzenlenen "150. Yılında *Şûra-yı Devlet*'ten *Danıştay*'a" başlıklı sempozyumda bu konuya da dikkat çekilmiştir. *Danıştay* başkanı Zerrin Güngör; *Danıştay*'ın danışma görevinin de bulunduğunu hatırlatarak, kanunların hazırlanması aşamasında, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde ve ülke genelinde uygulanacak düzenleyici hükümlerde *Danıştay*'ın görüş bildirmesinin gerekliliğini belirtmiştir. Böylece düzenlemelerin anayasaya uygunluğu ve uygulanmasındaki muhtemel etkilerinin yürürlüğe girmeden önce değerlendirilebileceğini söylemiştir (Haber Türk, 2018).

Bazı hususlarda ise *Danıştay*'a fikir sorulması gereken durumların varlığını koruduğu görülmektedir. Örneğin derneklerin kamu yararına çalışan derneklerden sayılması için yapılan teklifler ile imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerine ilişkin hükümleri inceleyip gereğine göre karar alacağı veya bu konularda görüşünü bildireceği hüküm altına alınmıştır (42. Md), (Mevzuat Bilgi Sistemi, 1982). Bu görevleri itibariyle verilen görüş, istişarî nitelik göstermektedir. Ayrıca belediyelerin bazı hizmetlerini süresi kırk dokuz yılı geçmeden imtiyaz olarak devredebilmesi için *Danıştay*'ın görüşü, İçişleri Bakanlığının kararı aranmaktadır (15. Md), (Mevzuat Bilgi Sistemi, 2005). Yine Gelir Vergisi Kanunu ile gerçek ücretleri tespit edilemeyen bazı mesleklerdeki çalışanların gerçek ücretleri yerine geçecek safi kazançlarının, asgari ücretin yıllık brüt tutarının dörtte biri olması ve bunun da kararının *Danıştay*'ın müspet mütalaasıyla Malîye Bakanlığınca verilmesi kararlaştırılmıştır. Buradaki danışma usulü uygun görüş şeklinde gerçekleşmektedir (Akyılmaz vd., 2019, s. 225). Dolayısıyla *Danıştay*'ın nicelik olarak azalsa da idare için danışma mercii olma işlevlerinin bir kısmı sürdürülmektedir.

3.2.2.2. Bakanlıklararası Harita İşlerini Koordinasyon ve Planlama Kurulu

1925 yılında 657 sayılı “Harita Müdüriyet-i Umumîye Kânunu” ile Milli Müdafaa Vekaleti'ne bağlı olarak Harita Genel Komutanlığı teşkil edilmiştir. Kanunla komutanlık yurdun savunmasına yönelik ve bakanlık ile diğer kurumların lüzum gördüğü haritaların basımı ile mükellef kılınmıştır (4. Md). Ayrıca müdürlüğün her sene ifa edeceği işlerin esasını belirlemek ve hükümetin göndereceği işleri müzakere etmek üzere bir heyet teşkil edilmiştir (6. Md), (Resmî Gazete, 1925c). Sonradan bu heyetin ismi *Bakanlıklararası Harita İşlerini Koordinasyon ve Planlama Kurulu* olarak belirtilmiştir. Harita Genel Müdürü'nün başkanlığı altında toplanarak basılacak olan harita miktarı, vasfı ve esaslarını tespit etmekle görevlendirilmiştir (6. Md), (Resmî Gazete, 1961b).

Kurul günümüzde 2018 yılında 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmiştir. Buna göre kurulun Harita Genel Müdürlüğünün koordinatörlüğünde toplanması öngörülmüştür. Yılda en az bir kez oluşturulması istenen kurula bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarından temsilcilerin de katılması kabul edilmiştir (170. Md), (Resmî Gazete, 2018c).

Harita Genel Müdürlüğü ile Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü'nün yapacağı harita işlerinin miktarının saptanması ve talep eden kurumun ihtiyacına uygun teknik vasıfta üretimin gerçekleştirilmesi için gerekli esasların tespiti ile görevlendirilmiştir. Kurulun alacağı kararların Millî Savunma Bakanlığının onayı ile kesinleşmesi istenmiştir. Ayrıca Bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarının bizzat yapmayı veya yaptırmayı planladıkları haritalar olursa öncelikle kurula bilgi verip görüş almaları gerekmektedir (170. Md), (Resmî Gazete, 2018c). Bu bakımdan başkentteki bakanlıkların harita işleri hakkında danışarak yardım alacağı bir kuruldur.

3.2.2.3. Olağanüstü Hâl Koordinasyon Kurulu

Anayasa'da Cumhurbaşkanı savaş, kalkışma, ülke güvenliğinin tehdit altında olması veya ekonomik kriz gibi³³ durumların yaşanması halinde süresi altı ayı geçmeyecek şekilde olağanüstü hâl ilan etmeye yetkili kılınmıştır. Bu gibi durumlarda karar sonradan meclisin onayına sunulmaktadır (119. Md), (Resmî Gazete, 1982a).

Ülkede olağanüstü hâl ilan edilmesi durumunda yönetimin nasıl gerçekleştirileceğine dair usulleri düzenlemek amacıyla 1983 yılında 2935 sayılı kanun çıkartılmıştır. Böyle bir durumda koordinasyonun Cumhurbaşkanlığı tarafından (veya görevlendirilen Cumhurbaşkanı Yardımcısı veya bakanlıkça) sağlanacağı hüküm altına alınmıştır (12. Md), (Resmî Gazete, 1983b). Bu konuda faaliyet yürütmesi için de olağanüstü hâl ilan edilen konu ile ilgili bakanlıkların temsilcilerinden meydana gelen *Olağanüstü Hâl Koordinasyon Kurulunun* teşkil edilmesi öngörülmüştür (12. Md), (Resmî Gazete, 1983b).

Olağanüstü Hal Koordinasyon Kurulunun çalışma usul ve esasları 1984 yılında yönetmelikle düzenlenmiştir. Buna göre kurulun üyeleri değişkenlik gösterebilmektedir. Olağanüstü hâle sebep konuya göre kurulun üyeleri ilgili birimlerden sivil veya asker bürokratlar ile siyasîlerden meydana gelebilmektedir (3. Md), (Resmî Gazete, 1984). Kurul görevleri itibariyle yetkili bir organ olarak düzenlenmiştir. Koordinasyonu sağlamakla vazifelendirilmiştir. Olağanüstü hale sebep olan olaylarla ilgili taşradaki görevlilere emir ve talimat vermekle yetkilendirilmiştir. Ayrıca hükümetin vereceği işleri yapmakla da görevlendirilmiştir (5. Md). Bununla birlikte yönetmeliğin ilk haline

³³ Hangi şartlarda olağanüstü hâl ilan edilebileceği hakkında bakınız (Resmî Gazete, 1983c, md. 1-3), (Resmî Gazete, 1982a, md. 119).

göre Bakanlar Kurulu'nun çıkaracağı KHK'ler için teklif vermek ve Başbakan'ın isteyeceği meselelerde inceleme ve görüş bildirmek kurulun vazifelerinden sayılmıştır (5. Md), (Resmî Gazete, 1984). 2018 yılı itibariyle yeni idari sistemde yer almayan Bakanlar Kurulu ve Başbakan'ın görevleri Cumhurbaşkanı'na tevdi edilmiş ancak yönetmelik henüz uyumlaştırılmamıştır. Bu doğrultuda Bakanlar Kurulu artık kaldırıldığından KHK ile ilgili teklif götürme görevi söz konusu olmasa da Cumhurbaşkanı'nın olağanüstü hallerle ilgili talebine görüş bildireceği söylenebilir.

Kurulun üstlendiği vazifelere bakıldığında meydana getirildiği süre zarfında kararlar alarak, koordinasyonu sağlayarak ve fikir sunarak hükümete yardımcı olan bir organ olduğu görülmektedir. Dolayısıyla merkezde teşkil edilebilen ve danışma fonksiyonu olan yardımcı kurullar arasında sayılabilir.

3.2.2.4. Türk İdareciler Şûrası

İçişleri Bakanlığı, ülkenin idaresi ile il ve ilçelerin genel yönetiminden sorumlu olduğu vazifeleri hakkında uzmanların, bu konuda çalışmaları bulunan öğretim üyelerinin veya tecrübe sahibi bürokratların düşüncelerinden faydalanmak üzere toplantılar düzenleyebilmektedir. Nitekim 1947 ve 1964 yıllarında olmak üzere iki adet *İdareciler Kongresi* ve 2002'de *Mülkî İdare Şûrasının* oluşturulduğu görülmektedir. Bu kapsamda değerlendirilebilecek bir oluşum da *Türk İdareciler Şûrası*dır.

Şûranın çalışma usul ve esasları hakkında en son 1992 yılında yönetmelik meydana getirilmiştir. Mülkî ve mahallî idarelerin karşılaştığı sorunlara çözüm önerileri tespit etmek, bakanlığın ana hizmet politikasını geliştirmesine yardımcı olmak, ilgili mevzuatın geliştirilmesine yönelik çalışmalar yapmak, uluslararası gelişmeleri göz önünde bulundurarak ülkenin idaresini tartışarak tavsiyeler sunmakla görevlendirilmiştir (4. Md). Siyasîleri, bürokratları, sivil toplum örgütleri temsilcilerini ve öğretim üyelerini barındıran geniş katılımlı bir toplantıdır (5. Md). İçişleri Bakanı'nın tabii başkanı olduğu şûranın beş yılda bir teşkil edilmesi öngörülmüştür (6. Md), (Resmî Gazete, 1992).

3.2.2.5. Cumhurbaşkanlığı Yüksek İstişare Kurulu

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde 2019 yılında yapılan değişiklikle, *Cumhurbaşkanlığı Yüksek İstişare Kurulu* meydana getirilmiştir. 36 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile oluşturulan kurul millete ve devlete hizmet etmiş, bu

konuda tecrübe kazanmış, bilgi ve belli bir birikime ulaşmış kimselerin kazanımlarından faydalanmak amacıyla oluşturulmuştur (1. Md), (Resmî Gazete, 2019g). Cumhurbaşkanlığı Makamı başlığı altında yer verilen kurula teşkilat içerisindeki hizmet birimlerinden farklı olması ve ayrı bir tüzel kişiliğinin de bulunmaması nedeniyle merkezdeki yardımcı danışma kurulları içerisinde yer verilmiştir.

Kurul üyeleri ile çalışma usul ve esaslarının Cumhurbaşkanı'nca belirlenmesi kabul edilmiştir (1. Md), (Resmî Gazete, 2019g). Ancak bu çalışmanın tamamlandığı süre itibariyle kurulun usul ve esaslarını saptayan bir düzenlemeye ulaşamamıştır. Bununla birlikte hayatta olan bütün meclis başkanlığı ve meclis başkan vekilliği yapmış kimselerin kurul üyeliğine davet edildiği ve ilk toplantılarının gerçekleştiği bilinmektedir (Çetin, 2019, s.).

Bu sınıflandırma içerisinde anayasal bir kuruluş olan *Danıştay* (1924) ve 1925 yılında kurulan *Bakanlıklararası Harita İşlerini Koordinasyon Kurulu* köklü oluşumlardır. Dolayısıyla yönetimin kendisiyle alakalı olarak ilk yıllardan itibaren kurulların meydana getirildiği söylenebilir. Ayrıca bu iki kurula, idarenin alacağı bazı kararlar öncesinde zorunlu olarak fikir sorulması öngörülmüştür. *Olağanüstü Hal Koordinasyon Kurulu* (1983) ve *İdareciler Kongresi* (1992) ise nispeten genç yapılardır. *Cumhurbaşkanlığı Yüksek İstişare Kurulu* (2019) ise henüz yeni oluşturulmuş bir kuruldur. Bunlar ihtiyarî olarak danışılan kurullardandır.

Danıştay, *Bakanlıklararası Harita İşlerini Koordinasyon Kurulu* ve *Olağanüstü Hal Koordinasyon Kurulu* danışma işlevlerinin yanı sıra bağlayıcı kararlar almakla da yetkilendirilmiştir. Diğerleri ise yalnızca istişarî olarak faaliyet yürütmektedir. Bir başka dikkat çeken husus ise bu kurulların genel olarak siyasî ve bürokratların yer aldığı yapılar olmasıdır. Bunun bir istisnası *Türk İdareciler Şûrası*dır ki sivil toplum örgütlerinden temsilciler de üye olarak bulunmaktadır.

3.2.3. Güvenlik ile İlgili Hususlarda Faaliyet Yürütenler

Merkezî idareye yardımcı danışma kurullarının günümüzde faaliyet yürüttüğü bir diğer alan da güvenlik meseleleridir. Dış güvenliğin tesisi ve ülkenin iç huzurunun sağlanması bu kapsamda değerlendirilmiştir. Dolayısıyla kaçakçılığın, kara para aklanmanın, trafik kazalarının ve afetlerin önlenmesine yönelik çalışma yürüten kurullar bu sınıf içerisinde sıralanmıştır. Böylece günümüzde güvenliğin tesisi ile ilgili 7 adet

(%11,1 Tablo 6) faal olan merkezî idareye yardımcı danışma kurulu tespit edilmiştir. Bunlar *Yüksek Askerî Şûra*, *Millî Savunma Bakanlığı İlmî İstişare ve Araştırma Kurulu*, *Millî Güvenlik Kurulu*, *Kaçakçılık İstihbarat Koordinasyon Kurulu*, *Malî Suçlarla Mücadele Koordinasyon Kurulu*, *Karayolu Trafik Güvenliği Strateji Eşgüdün Kurulu* ve *Afet ve Acil Durum Danışma Kurulu* olarak sıralanabilir.

3.2.3.1. Yüksek Askerî Şûra

Yüksek Askerî Şûra Cumhuriyet'in ilk yıllarında (1925) merkezde oluşturulmuş askerî hususlarda teknik meselelerin görüşüldüğü bir kuruldur. Siyasîlerin ve askerî bürokratların bir araya gelerek silahlı kuvvetlere ilişkin meseleleri istişare ettikleri ve ele alınan hususlarda görüş oluşturdukları başkentteki danışma işlevi bulunan yardımcı kurullardandır.

Cumhuriyet ilan edildikten sonra askerî bürokrasinin siyasî bir rol üstlenmesine engel olmak amacıyla Genelkurmay Başkanlığı meydana getirilince başkanlığın faaliyetlerinde yardımcı olması ve askerlikle ilgili konularda teknik düzeyde hizmet vermesi için *Şûra-yı Askerî (Yüksek Askerî Şûra)* 1925 yılında 636 sayılı kanunla kurulmuştur (Sencer, 1992, s. 228). Kurul bu yasa çerçevesinde 1972 yılına kadar faaliyetini yürüttükten sonra 1612 sayılı kanun ile tekrar ele alınmıştır. 1979, 1983 ve 2016'da 2233, 2938 ve 6756 sayılı kanunlarla kimi değişiklikler yaşamış ve 2018 yılında 8 numaralı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmiştir.

1925 yılındaki düzenlemeye göre *Şûra-yı Askerî* barış zamanında faaliyet yürüten ve Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan bir yapı olmuştur (2. Md). Üyeleri Cumhurbaşkanı'nın davet edeceği başvekil ve vükelâdan kimseler ile Milli Müdafaa Vekili, Genelkurmay Başkanı, kuvvet komutanları, ordu müfettişleri, donanma komutanı ve üst rütbelilerden başarılı kimseler olarak öngörülmüştür (3. Md). Kurul, kuvvet ve donanma komutanlarının terfiine, tayinine ve taltifine, askeriyenin kıyafet, teçhizat, talim ve terbiyesine ve memleketin müdafaasına dair hususlarda istişareler gerçekleştirmekle görevlendirilmiştir (1. Md). Toplanma sıklığı normalde yılda bir kez olarak belirlenmiştir (Resmî Gazete, 1925b). Bu düzenlemede 1949 yılında değişikliğe gidilerek başkanlığını Başbakan'ın yapmasına (2. Md), üyeleri arasına Milli Savunma Yüksek Kurulu Genel Sekreteri'nin de eklenmesine ve yılda en az iki kez toplanmasına (3. Md) karar verilmiştir (Resmî Gazete, 1949b).

1972 yılında şûranın görevleri askerî stratejik ana fikrin belirlenmesi, askeriyenin hedeflerinin saptanması ve çıkarılacak askerî kanun, tüzük ve yönetmelik taslaklarının incelenmesi ve onlar hakkında görüş oluşturulması şeklinde belirtilmiştir (3. Md). Başbakan'ın başkanlığında toplanılmasına karar verilmiş ve üyelerinin “Genelkurmay Başkanı, Millî Savunma Bakanı, Kuvvet Komutanları, Ordu Komutanları, Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreteri, Donanma Komutanı ile Yüksek Askerî Şûra üyeliğine atanan orgeneral ve oramirallerden” oluşacağı belirtilmiştir. Ayrıca kendi alanını ilgilendiren hususlarda Jandarma Genel Komutanının da toplantıya katılacağı öngörülmüştür (2. Md), (Resmî Gazete, 1972). 1979 yılında ise sürekli üyelere biri olarak kabul edilmiştir (2. Md), (Resmî Gazete, 1979).

2016 yılında şûranın sivil üyelerin oranının artırıldığı görülmektedir. Buna göre Başbakan'ın başkanlığında toplanması öngörülen kurul “Genelkurmay Başkanı, Başbakan Yardımcıları, Adalet Bakanı, Dışişleri Bakanı, İçişleri Bakanı ve Millî Savunma Bakanı ile Kuvvet Komutanlarından” müteşekkil olacak şekilde düzenlenmiştir (45. Md). Ayrıca şûranın belirtilen görevlerin dışında Başbakan lüzum görürse diğer askeri konularda görüş bildirmekle de vazifeli olacağı belirtilmiştir (46. Md), (Resmî Gazete, 2016a).

Yüksek Askerî Şûranın günümüzdeki yasal dayanağını 8 numaralı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi sağlamaktadır. Yalnızca barış zamanlarında faaliyet yürüteceği kabul edilmiştir (1. Md). Cumhurbaşkanı'nın isteği halinde şûraya başkanlık edeceği, katılmadığında ise yardımcılardan birini bu konuda görevlendireceği öngörülmüştür. Şûra “Cumhurbaşkanı Yardımcıları, Adalet Bakanı, Dışişleri Bakanı, İçişleri Bakanı, Hazine ve Maliye Bakanı, Millî Eğitim Bakanı, Millî Savunma Bakanı ve Genelkurmay Başkanı ile kuvvet komutanlarından” müteşekkildir (2. Md), (Resmî Gazete, 2018b). Üyelerinin niteliği itibariyle sivil nitelikteki azaların sayısal oranının askerlere nazaran zamanla arttığı görülmektedir.

Kurul günümüzdeki düzenlemeyle önceki görevlerine benzer şekilde vazifelendirilmiştir. Genelkurmay Başkanlığının tespit ettiği askerî stratejik ana fikir, silahlı kuvvetlerin ana hedef ve programları, askeriyeye ilişkin mevzuat taslakları ve Cumhurbaşkanı'nın belirleyeceği konularda görüş bildirmekle görevlendirilmiştir (3. Md). Bu bakımdan merkezde danışma işlevi görerek karar alıcılara yardım etmektedir.

Toplantı sıklığı ise normal şartlarda yılda bir kez olarak belirlenmiştir. Kurulun kararları Cumhurbaşkanının onayı ile yetkinlik kazanabilmektedir (5. Md), (Resmî Gazete, 2018b).

3.2.3.2. Millî Savunma Bakanlığı İlmî İstişare ve Araştırma Kurulu

İlmî İstişare ve Araştırma Kurulu merkezde meydana getirilmiş Millî Savunma Bakanlığı için danışma işlevi gören yardımcı kurullardandır. Bakanlığa teşkilat düzenlemesinde verilen milli savunmaya ilişkin görevlerini (336. Md), (Resmî Gazete, 2018e) yerine getirirken yardımcı olması amacıyla vazifelendirilmiştir. Bakanlığın verilen görevlerini yerine getirirken ilmî ve teknik yardım alabileceği, istediği meselelerde görüş sorabileceği ve bakanlığın sunacağı hizmetlerin standardını artırıcı önerilerin geliştirileceği *İlmî İstişare ve Araştırma Kurulu* 1959 yılında meydana getirilmiştir (1. Md), (Resmî Gazete, 1959). Günümüzde kurulun yasal dayanağını da sağlayan 7279 sayılı kanunla meydana getirilmiştir.

Kurula bakanlıkta çalışmayan ve akademik çalışmaları bulunan kimselerden uzman üyeler seçilmektedir (2. Md). Millî Savunma Bakanı kurulun başkanıdır. Ayrıca kurulun kendi içerisinde bir başkan ve yardımcısını seçmesi de kararlaştırılmıştır (3. Md). Bunlara ilave olarak “Genelkurmay Başkanı, kuvvet komutanları, Bakanlığın Araştırma ve Geliştirme Başkanı ve Milli Savunma Yüksek Kurulu Genel Sekreteri’nin” de kurulun toplantılarına katılabileceği öngörülmüştür (4. Md). Üç ayda bir olağan olarak toplanacağı belirtilmiştir (6. Md), (Resmî Gazete, 1959).

3.2.3.3. Milli Güvenlik Kurulu

Ulusal güvenlik politikalarının belirlenmesi sürecinde yürütmeye yardım etmesi ve güvenlik ile savunma sistemlerine yönelik istişarelerin gerçekleştirilmesi amacıyla birçok devlet II. Dünya Savaşı esnasında asker ve sivillerden müteşekkil kurullar oluşturmuştur (Özdemir, 1995, s. 54). Japonya’da *Ulusal Güvenlik Kurulu*, Portekiz’de *Ulusal Savunma Yüksek Kurulu*, İran’da *Yüksek Ulusal Güvenlik Kurulu* bunlar arasında sayılabilmektedir (Sezen, 2000, s. 64-66). Diğer ülkelerde kurulan bu oluşumlardan Türkiye’nin de etkilendiği düşünülmektedir (Gürpınar, 2013, s. 77; Akgüner, 1985, s. 13). Nitekim idare teşkilatında benzer işlevleri olan çeşitli yapılar Cumhuriyet’in öncesi ve sonrasında oluşturulmuşsa da günümüzde bu ihtiyaca yönelik olarak *Milli Güvenlik Kurulu* (MGK) faaliyet yürütmektedir.

MGK'nin tarihine dair araştırmalar 1922'deki *Harp Encümenine* kadar uzanabilmektedir (Özdemir, 1995, s. 54; Balcı, 2000, s. 50). 1921 yılında meclise "Harp Encümeni Fevkalâdesi Teşkiline Dair Kanun Lâyihası" sunulurken vekillerden müteşekkil bir encümenin teşkili ile Başkomutan'a verilen yetkilerin azaltılıp meclisin daha aktif olmasının amaçlandığı bilinmektedir. Ancak yapılan müzakereler neticesinde encümenin yetkili olmasına karşı çıkılarak Atatürk'ün de isteğiyle 1922 yılında Başkomutan'a karşı sorumlu bir tür savaş kabinesi gibi teşkil edilmiştir. Encümenin; Başkomutan'ın başkanlığında meclis ikinci başkanı, malîye ve müdafaa-i milliye vekilleri, erkân-ı harbiye-i umumîye reisi, müdafa-i milliye ve muvazene-i malîye encümeni reislerinden müteşekkil olması kararlaştırılmıştır (Çelik, 2012b, s. 964-968). Bu oluşum milli savunma faaliyetlerinin koordinasyonunun ve ona ilişkin meselelerin hükümetten ayrı bir organ tarafından görüşülmesi fikrinin Cumhuriyet Dönemi'ndeki başlangıcı sayılabilmektedir (Balcı, 2000, s. 52). Dolayısıyla encümenin, bugünkü MGK için düşünsel bir temel oluşturduğu söylenebilmektedir.

Bununla birlikte, MGK'nın oluşturulmasına yönelik atılan ilk adımın 1933 yılı 14443 sayılı kararname ile kurulan "*Yüksek Müdafaa Meclisi ve Umumî Kâtipliğinin*" olduğu belirtilebilmektedir. Buna göre müdafaa meclisinin zamanla MGK'ya dönüştüğü düşünülmektedir. Kurulun 1949 yılına kadar görev yaptıktan sonra *Milli Savunma Yüksek Kurulu ve Genel Sekreterliğinin* meydana getirildiği ve 1961 Anayasası ile de ilk kez *Milli Güvenlik Kurulu ve Genel Sekreterliği* ismini aldığı söylenmektedir. Bu haliyle MGK 1982 Anayasası'nda da düzenlenmiştir. 2003 yılında yetkilerinin azaltılması ve 2017 yılında geçirdiği değişikliklerle birlikte günümüze kadar varlığını korumuştur (MGK Genel Sekreterliği, 2018).

MGK'nin ilk hali olarak gösterilen *Yüksek Müdafaa Meclisi ve Umumî Kâtipliğinin* 1933 yılında ülke savunmasına dair meseleleri ele almak, takip ve kontrolünü yapmak amacıyla teşkil edildiği bilinmektedir (Balcı, 2000, s. 49, 50). Başbakan'ın başkanlığında Bakanlar Kurulu'ndan üyeler ile Genelkurmay Başkanı'ndan oluşacak şekilde düzenlenmiştir. İsteddiği takdirde kurula, Cumhurbaşkanı da başkanlık edebilmiştir (MGK Genel Sekreterliği, 2018). Bu kurul merkezdeki yardımcı birimler arasında sayılabilsede hükümetten ayrı bir kabine gibi veya Genelkurmay Başkanı'nın riyasetinde bir hükümet görüntüsü içinde faaliyetlerini sürdürdüğünden (Balcı, 2000, s. 52, 53) istişarî organ olarak değerlendirilmemektedir.

1949 yılına gelindiğinde *Yüksek Müdafaa Meclisi ve Umumî Katipliği* kaldırılarak *Milli Savunma Yüksek Kurulu ve Genel Sekreterliği* meydana getirilmiştir. MGK ile görevleri daha çok benzeşen yüksek kurul (Gürpınar, 2013, s. 77) o dönem diğer devletlerin de milli savunma hizmetlerini planlamak için oluşturmaya başladıkları organların Türkiye'deki hali olarak görülmektedir (Şentürk, 2004, s. 24).

5399 sayılı kanunla meydana getirilen yüksek kurul hükümetin uygulayacağı savunma politikalarının esaslarını hazırlamak, bu amaçla bütün devlet ve özel kurumlar ile vatandaşlara düşen ödevleri tespit etmek ve gereken kanuni düzenlemeleri yetkili makamlara sunmak, ülke genelinde uygulanacak milli seferberlik planını hazırlamak ve ülkenin savunmasına ilişkin meselelerde Başbakan'ın lüzum gördüklerini istişare edip mütalâasını bildirmekle görevlendirilmiştir (3. Md), (Resmî Gazete, 1949a). Milli savunma işlerini teklif ve tanzim etmekle görevli olan Başbakan'ın başkanlığında toplanması öngörülmüştür (2. Md). En az ayda bir kez toplanacak olan kurulun üyelerinin Bakanlar Kurulu tarafından onaylanacak bakanlar ile Milli Savunma Bakanı ve Genelkurmay Başkanı'ndan oluşmasına karar verilmiştir (4. Md), (Resmî Gazete, 1949a).

Yüksek kurul bu haliyle Başbakan'ın inisiyatifi altında faaliyet yürüten yardımcı birimlerden biri olmuştur. Faaliyet süresince çok fazla etki gösterememiştir (Sezen, 2000, s. 68). Netice olarak 1962 yılında MGK'nin teşkilatını düzenleyen 129 sayılı kanunla kaldırılmıştır (10. Md), (Resmî Gazete, 1962).

MGK 1961 Anayasası ile öngörülerek yüksek kurulun yerine oluşturulmuştur. Anayasada; kanunla belirlenecek bakanlar, Genelkurmay Başkanı ve kuvvet komutanlıkları temsilcilerinden müteşekkil olacağı, Cumhurbaşkanı'nın veya Başbakan'ın başkanlığında toplanacağı ve milli güvenliğin sağlanması için hükümete yardımcılık edip gerekli görüşlerini Bakanlar Kurulu'na bildireceği belirtilmiştir (111. Md), (Resmî Gazete, 1961a). Anayasanın bu hükümleri 1971 yılında 1488 sayılı düzenleme ile değiştirilerek kuvvetlerin komutanlarca temsiline ve kararlarının Bakanlar Kurulu'na bildirme değil tavsiye niteliğinde olacağına karar verilmiştir (Resmî Gazete, 1971). Bu değişiklikler literatürde askerin MGK'deki rolünü artırdığı ve kurulun daha efektif kılındığı şeklinde yorumlanmıştır (Gürpınar, 2013, s. 80).

MGK 1982 Anayasası'nda da kendisine yer bulmuştur. Önceki anayasadan daha ayrıntılı olarak yapılan düzenlemelerin ilk haline göre Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanmasına karar verilen kurulun üyeleri *Başbakan, Genelkurmay Başkanı, Milli Savunma, İçişleri, Dışişleri Bakanları, Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri Komutanları ve Jandarma Genel Komutanı* olarak saptanmıştır. Devletin milli güvenlik siyasetinin belirlenmesinde ve bu manada koordinasyonun sağlanmasında görüşlerini Bakanlar Kurulu'na bildirmekle görevlendirilmiştir. Ayrıca kararların Bakanlar Kurulu tarafından öncelikli olarak ele alınması gerektiği kabul edilmiştir (118. Md), (Resmî Gazete, 1982a).

1982 Anayasası'nın MGK üyelerini, başkanlığını, görüşülecek konunun nasıl belirleneceğini ayrıntılı olarak düzenlemiş olması kurula verilen önemin arttığı şeklinde yorumlanmıştır (Balcı, 2000, s. 60). Bazı kararlarının öncelikle değerlendirileceği hükmünün getirilmiş olması da kurulun etkililiğini artırmaya yönelik olarak değerlendirilmiştir. Böylece kurulun istişarî niteliğinin nispeten zayıflatıldığı belirtilmektedir (Şentürk, 2004, s. 34). Üyeleri arasına Jandarma Genel Komutanı'nın da eklenmesi askerî çoğunluğun sağlanmasına yönelik bir adım olarak görülmüştür (Akgüner, 1985, s. 15, 16). 2001 yılında ise 4907 sayılı düzenleme ile Adalet Bakanı ve Başbakan Yardımcıları üye yapılarak kuruldaki asker sivil sayısının dengelenmeye çalışıldığı ve Bakanlar Kurulu tarafından “öncelikli dikkate alınır” hükmünün “değerlendirilir” şeklinde değiştirilerek istişarî niteliğinin güçlendirilmeye çabalandığı görülmektedir (TBMM Başkanlığı, 2001).

1983 yılında çıkartılan 2945 sayılı teşkilat kanununda milli güvenlikle ne kastedildiği tanımlanarak kurulun görev kapsamına giren hususlar belirlenmiştir. Buna göre devletin düzeninin, varlığının ve bütünlüğünün, diğer devletler karşısında bütün menfaatlerinin ve hukukunun her türlü dış ve iç tehditlere karşı kollanıp korunmasını ifade ettiği belirtilmiştir (2. Md), (Resmî Gazete, 1983a). Dolayısıyla kurulun üzerine istişareler gerçekleştirebileceği alanların bir hayli geniş tutulduğu anlaşılmaktadır (Sezen, 2000, s. 64-66). Öyle ki süreç içerisinde ekonomiden dış politikaya, kültür sanattan insan haklarına kadar çeşitli meseleler kurulun gündemi olabilmıştır (Tanör, 1999, s. 169-174).

2018 yılında anayasada yapılan düzenlemeyle MGK'yi ilgilendiren bazı hükümler de değiştirilmiştir. Teşkilat ile çalışma usul ve esaslarına ilişkin

düzenlemelerin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile yapılmasına karar verilmiştir. Jandarma Genel Komutanı ile yeni sistemde yeri olmayan Başbakan ve yardımcılarının kurulun üyeleri arasından çıkartılmıştır. Cumhurbaşkanı yardımcılarını ise üye olarak saptanmıştır. Alınan kararların yürütmeyi meydana getiren Cumhurbaşkanı'na bildirileceği belirtilmiştir (Resmî Gazete, 2017a).

Bu kapsamda MGK'nin usul ve esaslarına dair kanun hükümleri mülga edilerek 6 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi düzenlenmiştir. Kurulun iki ayda bir toplanmasına karar verilmiştir (3. Md). MGK Genel Sekreterliği Cumhurbaşkanı'na karşı sorumlu hale getirilmiştir. MGK Genel Sekreteri'nin Cumhurbaşkanı tarafından doğrudan atanacağı kabul edilmiştir (9. Md), (Resmî Gazete, 2018a).

Askerin siyasî tarih içerisindeki faaliyetleri neticesinde, MGK; güvenlik politikaları için bir danışma kurulundan ziyade askerin idare işlerinde araç olarak kullandığı yapı olarak algılanabilmişse de (Balcı, 2000; Tanör, 1999) genel itibariyle ulusal güvenlik stratejileri için tavsiye kararlardan fazlasını yapmaması gerektiği savunulmaktadır. Ancak, hükümetin ve parlamentonun yetkilerini aşmamak şartıyla, kurulun daha uzman kimselerden müteşekkil olması dolayısıyla kararlarının dikkate alınması gerektiğini doğal karşılayanlar da bulunmaktadır (Soysal, 1997, s. 346). Ayrıca Cumhurbaşkanlığı idare sistemi ile MGK'nın ulusal ve dış güvenlik konularında daha sivil ve aktif şekilde işletilmesi beklenmektedir (Yeni Şafak Gazetesi, 2014).

3.2.3.4. Kaçakçılık İstihbarat Koordinasyon Kurulu

İçişleri Bakanlığı ülkenin iç güvenliğini temin etmek, sınır, kıyı ve karasularının emniyetini sağlamak, karayollarındaki trafiği düzenlemek, suçu önleyip tedbirler almak, nüfus ve vatandaşlık hizmetlerini yürütmek gibi sıralanabilecek görevlerinin yanı sıra kaçakçılığın her çeşidini engellemekle vazifelendirilmiştir (254. Md), (Resmî Gazete, 2018e). Bakanlığa verilen bu görevi yerine getirirken yardım etmesi amacıyla 1983 yılında *Kaçakçılık İstihbarat Koordinasyon Kurulu* teşkil edilmiştir. Kurul bu konuda koordinasyonu sağlamak ve görüş oluşturmakla vazifelendirilmiştir.

Kurulun İçişleri Bakan Yardımcısı başkanlığında toplanacağı öngörülmüştür. Ayrıca Genelkurmay Başkanlığından, Jandarma Genel Komutanlığından ve Sahil Güvenlik Komutanlığından asker bürokratlar ve alakalı konularda görev yapan

merkezdeki kamu kurumlarından belirlenecek sivil bürokratlar kurul toplantılarına katılmaktadır (4. Md), (Resmî Gazete, 1987).

Dört ayda bir düzenlenen kurul kaçakçılığa yönelik sınır içi veya ötesindeki faaliyetleri değerlendirmekle, devlet çapında alınacak tedbirleri belirlemekle, kaçakçılıkla mücadelenin etkili şekilde sürdürülmesi için bakanlık, kurum ve kuruluşlara öneriler sunmakla ve bu hususlarda koordinasyonu sağlamakla vazifelendirilmiştir (6. Md), (Resmî Gazete, 1987).

3.2.3.5. Malî Suçlarla Mücadele Koordinasyon Kurulu

1996 yılında Maliye Bakanlığının görevleri arasında kara para aklama faaliyetlerinin önlenmesine yönelik çalışmalar yapmak ile bu hususlarda araştırma ve incelemelerde bulunmak vazifeleri tanımlanmıştır (17. Md), (Resmî Gazete, 1996a). Bakanlığa bu görevine binaen yardımcı olması amacıyla *Malî Suçlarla Mücadele Koordinasyon Kurulu* teşkil edilmiştir. Günümüzde 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile Hazine ve Malîye Bakanlığı bünyesinde varlığını sürdüren kurul, suç gelirlerinin aklanmasının engellenmesine ve terörün finansmanının önlenmesine ilişkin mevzuat taslaklarını değerlendirmekle, kurumlar arasında uygulamaya dönük iş birliğini geliştirmekle ve yönlendirici kararlar almakla görevlendirilmiştir (232. Md), (Resmî Gazete, 2018e).

Koordinasyon kurulunun Hazine ve Malîye Bakan Yardımcısı'nın başkanlığında malî suçlara ilişkin görev yapan bürokratlarla yılda en az iki defa toplanması kararlaştırılmıştır (232. Md), (Resmî Gazete, 2018e). Başkan çalışmaların verimli şekilde yürütülmesinin temini ve toplantıda alınan öneri ile kararları ilgili mercilere bildirmekle vazifelendirilmiştir (5. Md). Koordinasyon kurulunun üyeleri de alınan kararların kendi kurumlarında etkin bir şekilde uygulanmasını takip etmekle ve sonuçlarını koordinasyon kuruluna bildirmekle görevlendirilmiştir (5. Md), (Resmî Gazete, 2007a). Kurulun koordinasyonu sağlamakla ilgili kararlarının yanı sıra ilgili kurumları yönlendirici vazifesi de bulunduğu için danışma niteliği olan yardımcı kurullardan kabul edilmiştir.

3.2.3.6. Karayolu Trafik Güvenliği Stratejisi Eşgüdüm Kurulu

2012 yılında 16 sayılı Başbakanlık genelgesi ile oluşturulmuştur. Burada trafik kazalarının ve neticesinde meydana gelen ölüm, yaralanma ile toplumsal ve ekonomik

kayıpların ciddi boyutlarda olduğuna dikkat çekilerek trafik güvenliğinin sağlanması gerektiği belirtilmiştir. Bu amaçla idari ile yasal düzenleme çalışmalarını yönlendirmek, öneriler getirmek, kamuoyunun aydınlatılmasını sağlamak gibi görevlerle *Karayolu Trafik Güvenliği Stratejisi Eşgüdüm Kurulu* oluşturulmuştur. Trafik güvenliği için alınabilecek önlemler hakkında tavsiyelerde bulunacağı, strateji ve eylem planları hazırlayarak uygulanmasını takip edeceği ve trafik güvenliği konusunda kurumlar arası iş birliğini sağlayacağı kabul edilmiştir (Resmî Gazete, 2012e).

Kurulun İçişleri Bakanı'nın veya müsteşarının başkanlığında ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcilerinin katılımıyla toplanmasına karar verilmiştir. Toplantı sıklığı ve yeri ise kurulun kendisine bırakılmıştır (Resmî Gazete, 2012e). Kurul günümüzde İçişleri Bakanlığı için danışma görevi bulunan başkentteki yardımcı organlardan biri olarak faaliyetlerini sürdürmektedir.

3.2.3.7. Afet ve Acil Durum Danışma Kurulu

İdareciler, beklenmeyen ve ani olarak gelişen yıkıcı etkilere sahip kriz durumlarında çözüm üretici yönetim politikaları sergilemekle veya krizi fırsata çevirecek atılımlar yapmakla mükelleftir (Mert, 2015, s. 230). Devletler bu amaçla teşkilatları içerisinde organlar meydana getirerek profesyonel bir yönetimin sağlanmasını amaçlayabilmektedir. Türkiye'de bunun için bakanlık bünyesinde yer alan "Afet İşleri Genel Müdürlüğü" ve "Sivil Savunma Genel Müdürlüğü" görev yürütürken 1997 yılında Başbakanlık'a bağlı olarak "Kriz Yönetim Merkezi" teşkil edilmiştir (Göksu, 2011, s. 41, 42). 2009 yılında ise bu doğrultuda "Afet ve Acil Durum Yönetim Başkanlığı", önce Başbakanlık'a 2018'den itibaren de İçişleri Bakanlığına bağlanmıştır.

Afet ve acil durumlar için meydana getirilen kurumlarla birlikte danışma işlevi yürüten merkezî idareye yardımcı kurullar da oluşturulmuştur. 1997 yılında *Kriz Koordinasyon Kurulu* ve 2009 yılında *Deprem Danışma Kurulu* gibi birimler kurulmuş ve istişarî öneriler getirerek afetlerin etkisinin azaltılmasına yönelik faaliyet yürütmüştür. Günümüzde ise bu doğrultuda faaliyet yürüten birim 2018 yılında 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile meydana getirilen *Afet ve Acil Durum Danışma Kuruludur*.

Afet ve Acil Durum Yönetim Başkanlığı koordinatörlüğünde oluşturulan kurul, kriz durumlarından korunmak, risklerini azaltmak ve sonrası için önlemler almak

bakımından öneriler getirmekle görevlendirilmiştir. Yılda iki defa teşkil edilmesi öngörülen kurul AFAD Başkanı yönetiminde toplanmaktadır. Dışişleri ve İçişleri Bakanlıklarından ve bu alanda çalışma yürüten kurumlardan bürokratlar ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinden temsilciler ve öğretim üyelerinden müteşekkildir (32. Md), (Resmî Gazete, 2018c). Danışma işlevi de tanımlanan kurulun ayrı bir tüzel kişiliği bulunmadığı ve herhangi bir bakanlığın hizmet birimi olarak oluşturulmadığı görülmektedir. Dolayısıyla kurul İçişleri Bakanlığının danışarak faydalanabileceği merkezdeki yardımcı kurullar arasında sayılabilir.

Görüldüğü gibi güvenlik konusu merkez idaresinin yönetsel danışma ihtiyacı duyduğu önemli alanlardan biri olarak Cumhuriyet'in ilk yıllarından bu yana danışma kurullarının faaliyet yürüttüğü sahalardan olmuştur. Günümüzde faal olan kurullardan ilk kurulan *Yüksek Askerî Şûradır* (1925). Yine *İlmî İstişare ve Araştırma Kurulu* (1959), *Millî Güvenlik Kurulu* (1961) ve *Kaçakçılık İstihbarat Koordinasyon Kurulu* (1983) bu alandaki köklü oluşumlardandır. *Malî Suçlarla Mücadele Koordinasyon Kurulu* (1996), *Karayolu Trafik Güvenliği Stratejisi Eşgüdüm Kurulu* (2012) ve *Afet ve Acil Durum Danışma Kurulu* (2018) ise diğerlerine nazaran daha genç oluşumlardır. Trafiğin sağlanması, afet ve acil durumların genel olarak incelenmesi ve kaçakçılığın engellenmesi 1980 sonrasında danışma kurullarının faaliyet alanlarından olmuştur.

Bu kurulların özellikleri bakımından dikkat çeken diğer bir durum ilk oluşturulmalarındaki duruma nazaran oranları azalmış olsa da asker üyelerin buralarda yer almasıdır. *Yüksek Askerî Şûra*, *İlmî İstişare ve Araştırma Kurulu*, *Millî Güvenlik Kurulu* ve *Kaçakçılık İstihbarat Koordinasyon Kurulu* bu tarz kurullardandır. *Malî Suçlarla Mücadele Koordinasyon Kurulu* ve *Karayolu Trafik Güvenliği Eşgüdüm Kurulu* üyeleri bürokratlardan oluşan türdeş nitelikli bir kuruldur. *Afet ve Acil Durum Danışma Kurulu* haricindekilerde ise sivil toplum örgütlerinden temsilcilerin üye olarak bulunmadığı görülmektedir. Dolayısıyla devletin asli görevlerinden biri olan güvenliği sağlama vazifesi hakkında fikir üretme işlevinin daha çok kamu görevlilerinin, askerlerin ve uzmanların istişaresine bırakıldığı söylenebilir. Ayrıca *İlmî İstişare ve Araştırma Kurulu* haricindekilerin günümüzdeki yasal dayanakları idarenin düzenleyici işlemleri ile oluşturulmuştur.

İdare güvenlik meselelerinde kurulların fikrine ihtiyarî olarak başvurmaktadır. Bu bakımdan zorunlu veya uygun görüş danışması usulü saptanmamıştır. Ayrıca

Kaçakçılık İstihbarat Koordinasyon Kurulu, Malî Suçlarla Mücadele Koordinasyon Kurulu ve Karayolu Trafik Güvenliği Eşgüdüm Kurulu görev alanlarında danışma işlevini sağlamanın yanı sıra koordinasyonu temin etmekle de vazifelendirilmiştir.

3.2.4. Çalışma Hayatına Dair Faaliyet Yürütenler

Çalışma hayatına dair faaliyet yürüten kurulların görev alanları grev ve lokavtların önlenmesi, istihdamın sağlanması ve iş gücü ihtiyacının giderilmesi, iş güvenliğinin temin edilmesi, toplu sözleşmelerin uygulanması gibi çalışma şartlarına dair meselelerdir. Bunlar iş hayatının tarafları arasında istişarelerin gerçekleştirilmesine ve yürütmenin bu konularda alacağı kararlar için ihtiyaç duyduğu bilgi ve fikirlerin oluşturulmasına yönelik faaliyet yürütmektedir. *Yüksek Hakem Kurulu, Çalışma Meclisi, Kamu Personeli Danışma Kurulu, Üçlü Danışma Kurulu, İşgücü Piyasası Bilgi Danışma Kurulu, Psikolojik Tacizle Mücadele Kurulu, Sağlık Meslekleri Kurulu ve Uluslararası İşgücü Politikası Danışma Kurulunun* bu kurullardan olduğu söylenebilir. Bunlar merkezî idareye yardımcı danışma kurulları içerisinde nicelik olarak önemli bir kesimi oluşturmaktadır (%12,7 Tablo 6). Bununla birlikte *Sağlık Meslekleri Kurulunu* görevleri itibariyle sağlıkla veya eğitimle ilgili sınıflandırmaya da dahil etmek mümkündür. Ancak sağlık mesleklerinin çalışma hayatına dair vazifeleri tanımlandığından bu grup içerisinde değerlendirilmiştir.

3.2.4.1. Yüksek Hakem Kurulu

Yüksek Hakem Kurulu 1936 yılında 3008 sayılı “İş Kanunu” ile teşkil edilmiştir. Grev ve lokavtın yasaklandığı bu düzenlemeyle (72. Md) işçiler ile işveren arasında çıkacak bir uyuşmazlığın giderilmesi için çözüm yollarından biri olarak *İş İhtilafları Yüksek Hakem Kurulunun* toplanması öngörülmüştür (83. Md), (Resmî Gazete, 1936). Kurul meydana getirildiği bu tarihten itibaren farklı düzenlemelere konu olmuş ve günümüze kadar varlığını sürdürmüştür.

1961 Anayasası ile işçilerin *iktisadî ve sosyal durumlarını korumak veya düzeltmek* için toplu iş sözleşmesi yapılması öngörülmüş ve grev haklarını haiz oldukları kabul edilmiştir (47. Md), (Resmî Gazete, 1961a). Bu kapsamda 1963 yılında 275 sayılı kanun çıkartılmıştır. Burada *Yüksek Hakem Kurulu* tekrar düzenlenmiştir. Buna göre kurul, taraflar arasındaki ihtilafları ve toplu iş sözleşmesinin belirlenmesinde

yaşanılacak anlaşmazlıkları kesin olarak karara bağlamakla görevlendirilmiştir (36. Md), (Resmî Gazete, 1963b).

Merkezde oluşturulan bu kurul ihtilafları çözdüğü kadarıyla kesin karar almayı haiz bir oluşumdur. Bunun haricinde 1963 yılındaki düzenlemeyle Bakanlar Kurulu'na görüş bildirme görevi de öngörülmüştür. Bakanlar Kurulu'nun belli şartlarda geciktirmesine karar verebileceği grev ve lokavtların niteliği hususunda, hükümetin grev ve lokavtları ikinci kez uzatma kararında (21. Md) ve çıkaracağı teşmil kararnamesi (toplu iş sözleşmesini aynı iş kolundaki diğer işçilere de uygulanması) öncesinde (8. Md) *Yüksek Hakem Kuruluna* zorunlu olarak danışılacağı ve kurulun görüş bildirmekle vazifelendirildiği anlaşılmaktadır (Resmî Gazete, 1963b). Ayrıca 1980 yılında kurul bünyesinde oluşturulan genel sekreterliğin çalışma usul ile esaslarını saptayan yönetmeliğin kurulun görüşü alındıktan sonra çıkarılması istenmiştir (7. Md), (Resmî Gazete, 1980). Bu görevler, kurulun kesin karar verme işlevinin yanında hükümet için danışma faaliyeti de yürüttüğünü göstermektedir.

Yüksek Hakem Kurulu 1982 yılında anayasal bir statü kazanmıştır. 1982 Anayasası'nda işçi ve işveren arasındaki grev, lokavt veya toplu iş sözleşmesinde meydana gelecek uyuşmazlıkları kesin olarak çözmekle görevli olduğu hüküm altına alınmıştır (54. Md), (Resmî Gazete, 1982a). Bu kapsamda 1983 yılında 2822 sayılı "Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu" ve 2012 yılında günümüzde de yürürlükte olan 6356 sayılı "Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu" çıkartılarak *Yüksek Hakem Kurulunun* kuruluş ve görevleri tekrar düzenlenmiştir.

Kurul Yargıtay'ın ilgili daire başkanları arasından en kıdemlisi başkanlığında toplanmaktadır. Cumhurbaşkanı'nın seçeceği işçi veya işveren kuruluşları ile bağlantısı olmayan, siyasi üyeliği bulunmayan, bu alanda tecrübeli ve bilgi sahibi bir kişi; Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Çalışma Genel Müdürü; YÖK'ün ilgili alandan seçeceği bir öğretim üyesi; en çok üyeye sahip işçi ve işveren sendikaları konfederasyonlarından ikişer üyenin katılımıyla oluşmaktadır (54. Md). Kurula yapılan başvuru üzerine toplantının gerçekleştirileceği ve çoğunluk esasına göre karar alınacağı kabul edilmiştir (56. Md), (Resmî Gazete, 2012a). Yürürlükte olan bu düzenlemeye göre *Yüksek Hakem Kurulunun* danışma niteliğindeki görevi teşmil durumu için saptanmıştır. Cumhurbaşkanı aynı iş kolu içerisindeki toplu iş sözleşmesinin, başka bir işyerinde de uygulanmasına karar vermesi için kurulun görüşünü almak durumundadır (40 md),

(Resmî Gazete, 2012a). Bu haliyle kurul son karar merci olmasının ve hakem rolü üstlenmesinin yanında yürütmeye danışma işlevi görerek yardım eden merkezdeki yardımcı kurullardandır.

3.2.4.2. Çalışma Meclisi

Çalışma Meclisi merkezde meydana getirilen ve bakanlık düzeyindeki konularda danışma görevi bulunan yardımcı kurullardandır. Sosyal diyalogu geliştirmek amacıyla Uluslararası Çalışma Örgütünün 144 sayılı sözleşmesi gereğince kurulmuştur (Koç, 1999, s.). 1946 yılında “Çalışma Bakanlığını” meydana getiren 4841 sayılı kanunla ilk defa düzenlenen kurulun günümüzdeki yasal dayanağını 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi oluşturmaktadır.

“Çalışma Bakanlığı” 1946’da meydana getirildikten sonra 1985 yılında “Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı” ve 2018 yılında “Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı” ismiyle görevlerini yürütmektedir. Geçirdiği değişimlerle süregelen bakanlığın düzenlemeleriyle *Çalışma Meclisi* teşkil edilmeye devam etmiştir. Meclis 1946 ve 1985 yılında çıkartılan hukukî metinlere göre bakanın veya müsteşarının başkanlığı altında toplanıp bu alanda faaliyet yürüten öğretim üyelerinden, işçi ile işveren federasyonlarından ve bürokratlardan müteşekkil olarak düzenlenmiştir. Buna göre bakanlığın belirlediği zamanlarda toplanarak iş hayatına ilişkin bakanlıkça bildirilen konularda düşüncelerini önermekle görevlendirilmiştir (Resmî Gazete, 1946, md. 17), (Resmî Gazete, 1985, md. 26).

Çalışma Meclisi günümüzde, bakanlığın hizmet birimleri dışında ve tüzel kişilikten yoksun olup, bakan veya yardımcısının başkanlığında her yıl en az bir defa toplanması öngörülmüştür. Kamu kurum ve kuruluşlarından, işveren, işçi ve kamu görevlileri konfederasyonlarından ve sendikalarından temsilciler ile üniversitelerin ilgili bilim dallarında görev yapan beş öğretim üyesinden teşekkül edeceği hüküm altına alınmıştır. Bakanlığın tespit edeceği gündem hakkında inceleme yapmakla ve görüş bildirmekle vazifelendirilmiştir (89. Md), (Resmî Gazete, 2018e). Bu haliyle bakanlık düzeyindeki hususlar için danışma görevi üstlenen başkentteki yardımcı kurullardandır.

3.2.4.3. Kamu Personeli Danışma Kurulu

2001 yılında 4688 sayılı kanunla, kamu görevlilerinin hak, ödev ve çalışma koşullarının, Kamu İşveren Kurulu ile kamu görevlileri sendikalarının yapacağı toplu

görüşme neticesinde belirleneceği kararlaştırılmıştır (28. Md), (Resmî Gazete, 2001b). *Yüksek İdarî Kurul* ise bu görüşmeler hakkında Kamu İşveren Kuruluna görüş bildirmekle görevli olarak teşkil edilmiştir (21. Md), (Resmî Gazete, 2001e). Buna göre Başbakanlık Müsteşarı'nın başkanlığında, bakanlıkların ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının müsteşarları ve diğer bürokratlar ile kamu işveren sendikası genel başkanı ve en çok üyesi olan ilk üç konfederasyonun temsilcileri *Yüksek İdarî Kurulun* üyelerini teşkil etmiştir (8. Md). Yılda en az bir kez toplanıp toplu görüşmelere esas oluşturacak fikirlerini Kamu İşveren Kuruluna bildirmek ve toplu görüşme sonuçlarının uygulanmasını izlemek ile görevlendirilmiştir (7. Md), (Resmî Gazete, 2001c).

2012 yılında bu düzenlemelerde değişikliğe gidilerek toplu görüşme yerine günümüzde de uygulanan toplu sözleşme usulü tanımlanmıştır. Bununla kamu idaresini temsilen Kamu İşveren Heyeti ile kamu çalışanları adına Kamu Görevlileri Sendikaları Heyetinin sözleşmeyi uzlaşarak imzalamak için bir araya gelmesi öngörülmüştür. Eğer uzlaşamazlarsa “Kamu Görevlileri Hakem Kurulu” son kararı vermekle yetkilendirilmiştir (23. Md), (Resmî Gazete, 2012c).

2012 yılındaki değişiklikle *Yüksek İdarî Kurul* yerine *Kamu Personeli Danışma Kurulu* oluşturulmuştur. Kurulun meydana getirilme amacı idare ve çalışanlar arasındaki sosyal diyalogu geliştirmek, kamu yönetiminin ve personel mevzuatının iyileştirilmesine yönelik görüşmeler yapmak, böylece görevlilerin de yönetime katılımını sağlamak ve kamu yönetiminin karşılaştığı problemler için çözüm önerileri sunmak olarak belirtilmiştir. Toplu sözleşmede ele alınacak konular haricindeki genel meselelerin de kurulda görüşülebileceği kabul edilmiştir (21. Md), (Resmî Gazete, 2012c). Kurul kamu personel sistemini, kamu yönetimi teşkilatını ve ilgili mevzuat çalışmalarını değerlendirmek, bunlar hakkında görüş oluşturmak, personele ilişkin politikaların meydana getirilmesine katkıda bulunmak, idare ve kamu görevlilerinin uzlaşmasını sağlamaya yönelik iş birliğini güçlendirecek çalışmalar yapmak ve seminer ile toplantılar düzenlenmesini önermekle görevlendirilmiştir (13. Md), (Resmî Gazete, 2012d).

Yılda iki defa Cumhurbaşkanı'nın görevlendireceği bir yardımcısının veya bakanın başkanlığında toplanması öngörülmüştür. Üyeleri ise “en çok üyeye sahip ilk üç konfederasyonun genel başkanı ile her bir hizmet kolunda en çok üyeye sahip kamu görevlileri sendikasının başkanları ve Cumhurbaşkanı'nca belirlenen kamu kurum ve

kuruluşlarının temsilcileri” olarak belirtilmiştir (197. Md), (Mevzuat Bilgi Sistemi, 2018).

3.2.4.4. Üçlü Danışma Kurulu

Çalışma hayatında sosyal diyalogun sağlanmasına yönelik oluşturulan bir kuruldur. Çalışma hayatındaki tarafların ve devletin karşılıklı istişareler gerçekleştirebileceği bir mercidir. 2003 yılında 4857 sayılı “İş Kanunu” ile teşkil edilmiştir. Buna göre paydaşları arasındaki ilişkilerin geliştirilmesini ve çalışma hayatına ilişkin mevzuatın değerlendirilmesini sağlamak amacıyla hükümet ve kamu görevlileri ile işçi ve işveren sendikalarını bir araya getiren istişarî mahiyette bir oluşumdur (114. Md), (Resmî Gazete, 2003b).

Üçlü Danışma Kurulu hükümet ve işveren ile kamu görevlileri ve işçi sendikaları arasında etkin bir danışma mekanizması kurmak amacıyla teşkil edilmiştir. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanı veya müsteşarının başkanlığında görüşülecek gündeme göre bakanlık, bağlı ve ilgili kurumların birim amirinin ve işçi sendikaları konfederasyonlarından, işveren sendikaları konfederasyonundan ve kamu görevlileri sendikaları konfederasyonlarından temsilcilerin katılımıyla toplanması öngörülmüştür (4. Md), (Resmî Gazete, 2004).

Kurul yılda üç kez toplanmaktadır (7. Md). Çalışma hayatını şekillendiren siyasaların oluşmasına ve bu alandaki mevzuatların geliştirilmesine katkı sağlamak, taraflar arasında etkin danışma, bilgilendirme ve iletişimi gerçekleştirerek uzlaşma ve iş birliğini geliştirmek ve yasal düzenlemelere ilişkin görüş oluşturmakla görevlendirilmiştir (5. Md), (Resmî Gazete, 2004). Ayrı bir tüzel kişiliği bulunmayan kurul, bakanlığın teşkilatında da yer almamaktadır. Bu bakımdan kurul bakanlık düzeyinde danışma işlevi tanımlanan merkezdeki yardımcı kurullardandır.

3.2.4.5. İşgücü Piyasası Bilgi Danışma Kurulu

Türkiye’de istihdam hizmetlerinin kamu eliyle görülmesi amacıyla ilk kez 1946 yılında “İş ve İşçi Bulma Kurumu” meydana getirilmiştir. Çalışma Bakanlığına bağlı, iş ve işçi bulmaya aracılık edecek bir devlet organı olarak teşkil edildiği bilinmektedir (Türkiye İş Kurumu, 2018). 2000 yılına kadar bu kuruma verilen görevler sonrasında “Türkiye İş Kurumuna” tevdi edilmiştir. 2003 yılında kanunla ele alınan Türkiye İş Kurumu günümüzde 4 numaralı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmektedir.

Kurumun düzenlendiği hükümlere göre Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığının ilgili kuruluşu olarak teşkilatlandırılmıştır (615. Md). Kurum istihdam politikasının oluşturulup korunması ve geliştirilmesi ile işsizliği önlemeye yönelik politikaların tespitine yardımcı olmakla görevlendirilmiştir. Ayrıca işgücü piyasası verilerini ulusal bazda analiz edip yorumlamak, işgücünün eğitilmesi ve istihdam edilmesine yönelik faaliyetlerde bulunmak, işçi ve iş bulmaya ilişkin faaliyetleri düzenlemekle vazifelendirilmiştir. Kurumun 2003 yılından itibaren tanımlanan görevlerinden bir diğeri de *İşgücü Piyasası Bilgi Danışma Kurulunu* oluşturmaktır (617. Md), (Resmî Gazete, 2018c).

İşgücü Piyasası Bilgi Danışma Kurulu işgücü piyasasının bilgi ihtiyacını tespit etmek, bunların temini için faaliyetlerde bulunmak ve bunlara dair ortak veri tabanı oluşturmak, çeşitli kurumlarda meydana getirilen veri tabanlarını uyumlaştırmak, veri üretiminde norm ve standart birliğinin sağlanması için istişareler gerçekleştirilmesini sağlamak için teşkil edilmiştir (1. Md). Kurulun ilgili bakanlıklardan belirlenen bürokratlar ile işçi, işveren, memur sendikalarından, Deniz Ticaret Odaları ile Ticaret Borsalar Birliğinden katılacak temsilcilerden oluşacağı öngörülmüştür (5. Md). Türkiye İş Kurumu Genel Müdürü'nün başkanlığında toplanacak olan kurul; işgücü piyasası veri tabanlarının uyumlaştırılması, işgücü piyasası bilgi kullanıcılarının istatistik ihtiyaçlarının giderilmesi ve ülkenin istihdam ve eğitim ihtiyaçlarını etkileyecek işgücü piyasası gelişmeleri hakkında araştırmalar yapılması konularında ilgili kurum ve kuruluşlara önerilerde bulunulmakla görevlendirilmiştir (6. Md). Aynı zamanda işgücü piyasasında ihtiyaç duyulan konularda işgücü piyasası veri üreticilerine öneriler sunmakla da vazifelendirilmiştir (6. Md). Kurul altı ayda bir toplanmaktadır (7. Md), (Resmî Gazete, 2013b). Bu haliyle tüzel kişiliği olmayan ve belli bir kamu kurumunun teşkilatı içerisinde yer almayan kurul, merkezî idareye yardımcı danışma kurullarındandır.

3.2.4.6. Psikolojik Tacizle Mücadele Kurulu

Psikolojik Tacizle Mücadele Kurulu çalışma hayatındaki itibarı ve onuru zedeleyici, verimliliği düşürücü, sağlık sorunlarına yol açıcı etkileri olan psikolojik taciz vakalarının önlenmesi için alınacak tedbirlerin tespit edilmesi çalışmalarını kapsamında 2011 yılında 2011/2 sayılı Başbakanlık genelgesi ile; *Çalışanların maruz kaldığı psikolojik taciz olaylarını izlemek, değerlendirmek ve önleyici politikalar*

üretmek üzere oluşturulmuştur. Kurulun Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı bünyesinde personel başkanlığı, sivil toplum kuruluşları ve ilgili tarafların katılımıyla toplanması öngörülmüştür (Resmî Gazete, 2011f).

Bahsedilen Başbakanlık genelgesi kapsamında 21/05/2012 tarihinde bakan oluru çıkartılarak kurul meydana getirilmiştir. Kurul işyerlerinde psikolojik tacizin önlenmesine yönelik olarak ülke çapında geliştirilecek politikalar için katkı sağlamakla ve bu konularda araştırma ile geliştirme faaliyetlerinde bulunarak halkın bilinçlenmesini temin etmekle görevli olarak faaliyetlerini sürdürmektedir. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı bünyesinde Çalışma Genel Müdürlüğü başkanlığında Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu ile işçi ve işveren konfederasyonlarının katılımı ile toplanmaktadır. Bakanlığın hizmet birimleri veya teşkilatı içerisinde düzenlenmeyen ve tüzel kişiliği bulunmayan kurul, mobbing hakkında görüş üreten, merkezî idareye yardımcı danışma kurullarındandır.

3.2.4.7. Sağlık Meslekleri Kurulu

Sağlık Meslekleri Kurulu, sağlıkla ilgili mesleklerin eğitiminde kullanılacak müfredata, çalışma hayatına ilişkin düzenlemelere ve istihdam planlamalarına ilişkin görüş oluşturmak, belirleyeceği etik ilkeler doğrultusunda denetimler gerçekleştirmek ve meslekî müeyyide uygulamakla görevlendirilmiştir (23. Md), (Resmî Gazete, 2011e). Sağlık Bakanlığına yardımcı olmaktadır. 2011 yılında oluşturulan kurulun günümüzdeki yasal dayanağını 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi sağlamaktadır.

Kurul bakan yardımcısının başkanlığında doktora derecesine sahip meslek mensuplarından, ilgili kamu kurumlarından belirlenecek kimselerden, Yükseköğretim Kurulunca saptanacak temsilcilerden ve sağlık meslek birlikleri mensuplarından üyelerin katılımıyla teşkil edilmektedir (370. Md), (Resmî Gazete, 2018e).

Kurul, yeni bir sağlık mesleği veya dalı oluşturulması, sağlık mesleklerinin eğitim müfredatının belirlenmesi ve bu alandaki istihdam planlamalarının yapılması hakkında görüş oluşturmakla vazifelendirilmiştir (6. Md). Ayrıca meslek icrasından men cezası, sağlık mesleklerinin etik ilkelerinin belirlenmesi veya sağlık engeli dolayısıyla mesleğin icra edilmesine son vermek gibi bağlayıcı kararlar da alabilmektedir (6. Md). Kurulun yılda en az altı kez toplanması öngörülmüştür (8. Md), (Resmî Gazete, 2012l). Görüldüğü üzere kurul meslekten men etme gibi bazı kesin kararlar almasının yanında

bakanlığın faaliyetleri hakkında görüş oluşturmaktadır. Ayrıca bakanlığın hizmet birimleri içerisinde yer verilmediğinden ve tüzel kişiliği bulunmadığından dolayı merkezî idareye yardımcı danışma kurullarından biri olarak sayılabilir.

3.2.4.8. Uluslararası İşgücü Politikası Danışma Kurulu

Uluslararası işgücüne ilişkin politikaların belirlenmesine dair çalışmaları yapma görevi Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığına verilmiştir (65. Md), (Resmî Gazete, 2018e). Bakanlığın bu görevi yerine getirirken uluslararası işgücü politikalarına ilişkin vereceği kararlarda dikkate alması için görüş sunması amacıyla (4. Md) *Uluslararası İşgücü Politikası Danışma Kurulu* teşkil edilmiştir. Buna göre bakanlık bu konudaki alacağı kararlar için danışma kurulunun fikrine başvuracaktır (Resmî Gazete, 2016c).

Kurul 2016 yılında uluslararası işgücüne ilişkin politikaların geliştirilmesi, belirlenmesi ve uygulanmasının izlenmesine ilişkin hükümler ile yabancıların Türkiye’de çalışmalarına dair hususların (1. Md) düzenlendiği “Uluslararası İşgücü Kanunu” ile kurulmuştur. Buna göre bakanın başkanlığında toplanması öngörülmüştür. İlgili diğer bakanlıklardan ve kamu kurumlarından bürokratların katılımı ile teşkil edileceği belirtilmiştir (4. Md). Yılda en az bir kez toplanarak bu alandaki mevzuatın geliştirilmesine yönelik çalışmalar yürütmek, ulusal ve uluslararası faaliyetleri izleyip değerlendirmek ve Türkiye’nin ekonomik sektörle ilgili ve bölgesel önceliklerine uygun politika önerilerini bakanlığa bildirmekle görevlendirilmiştir (4. Md), (Resmî Gazete, 2016c). Bakanlığın teşkilatı içerisinde düzenlenmeyen ve tüzel kişiliği bulunmayan kurul danışma işlevi yürüttüğünden dolayı merkezî idareye yardımcı danışma kurulları arasında sayılabilir.

Çalışma hayatının düzenlenmesine yönelik kurullar Cumhuriyet’in ilk yıllarından itibaren teşkil edilmiştir. Nitekim görüldüğü gibi bu yıllardan günümüze kadar ulaşan kurullar mevcuttur. Bununla birlikte faal olan kurulların 2000’lerden sonra yaygınlaştığı da söylenebilir. Bu bakımdan *Yüksek Hakem Kurulu* (1936) ve *Çalışma Meclisi* (1946) ilk kurulan yapılardır. Diğerleri ise 2001 ve sonrasında teşkil edilmiştir.

Üyeleri bakımından, sadece bürokratlardan oluşarak türdeş bir özellik gösteren *Uluslararası İşgücü Politikası Danışma Kurulu* haricindekiler karma nitelikli olup işçi veya işveren sendikalarının temsilcilerinin bulunduğu yapılardır. Bu halleriyle çalışma

hayatında işçi, işveren ve devlet temsilcilerini bir araya getirerek sosyal diyalogu sağlamaya yönelik faaliyet yürüten kurullardandır. Bu kurullara merkez kuruluşlarının çoğunlukla ihtiyarî olarak başvurması öngörülmüştür. Bunlardan *Yüksek Hakem Kurulu* ve *Uluslararası İşgücü Politikası Danışma Kurulu* ise bazı idarî işlemler için zorunlu olarak fikri alınması gereken mercilerdir.

Yasamanın veya yürütmenin çeşitli idari işlemleri ile oluşturulabilen bu kurullar danışma faaliyetinin yanında çalışma hayatına dair farklı işlevler de yürütmektedir. Örneğin, *Yüksek Hakem Kurulu* bağlayıcı kararlar almakla yetkilendirilmiş, *İşgücü Piyasası Danışma Kurulu* koordinasyon sağlamakla görevlendirilmiş ve *Sağlık Meslekleri Kurulu* denetimler gerçekleştirip meslekî müeyyideler uygulamakla vazifelendirilmiştir.

3.2.5. Sağlıkla ve Sosyal Hayatla İlgili Konularda Faaliyet Yürütenler

Günümüzde faaliyet yürüten merkezî idareye yardımcı danışma kurullarının görev yaptığı bir diğer alan sağlığa ve sosyal hayata dair konulardır (%12,7 Tablo 6). Bu kapsamdaki kurulların çalışma sahalarını kan ve kan ürünleri, bağımlılıkla mücadele ve doğru beslenme gibi sağlıkla ilgili meseleler ve engelliler, aileler, çocuklar ve nüfusun planlaması gibi sosyal konular oluşturmaktadır.

3.2.5.1. Kan ve Kan Ürünleri Kurulu

Kan ve kan ürünleri ile ilgili hizmetlerin yerine getirilmesi, planlanması ve denetlenmesi Sağlık Bakanlığının görev kapsamına girmektedir (6. Md), (Resmî Gazete, 2008). *Kan ve Kan Ürünleri Kurulu*, Sağlık Bakanlığının kan ve kan bileşenleri ile ürünleri hakkındaki çalışmalarına bilimsel destek sağlamak için meydana getirilmiştir. Kurul *Kan ve Kan Ürünleri Danışma Kurulu* ismiyle 1983 yılında meydana getirilmiş ve 2007’de günümüzdeki halini almıştır.

Kurul bakanlığın ilgili birim amirinin başkanlığında bu alanda çalışmaları olan uzman hekimler ve konuyla alakalı lisansüstü eğitim yapmış kişiler arasından seçilecek üyelere müteşekkildir (4. Md), (Resmî Gazete, 2007b). Yılda en az dört defa toplanması öngörülen kurul (7. Md), ulusal kan politikasının ve uygulanmasını gösteren programın oluşturulması, geliştirilmesi ve pratiğine dair bilimsel görüş sunulmakla, hizmet birimlerinin meydana getirilmesi, bunların faaliyetleri ve denetlemeleri ile ilgili fikir üretmekle ve çalışma alanlarına ilişkin öneri getirmekle, kan bankacılığı konusunda

çalışma ve uygulamaların geliştirilmesi ve pratikte karşılaşılan sorunların çözümü için tavsiye kararları almakla vazifelendirilmiştir (8. Md), (Resmî Gazete, 2008). Bakanlığın hizmet birimleri arasında yer almayan ve ayrı bir tüzel kişiliği de bulunmayan kurul, bakanlığın danışarak faydalanabileceği merkezdeki yardımcı kurullardandır.

3.2.5.2. Nüfus Planlaması Danışma Kurulu

Nüfus planlamasına dair yasal düzenlemeler 1965 ve daha sonra 1983 yıllarında çıkarılan kanunlarla yapılmıştır. Günümüzde de yürürlükte olan 2827 sayılı “Nüfus Planlaması Hakkında Kanun” (1983) ile nüfusun planlanmasına dair ilkeler düzenlenmiş ve gebeliğin sona erdirilmesi veya önlenmesine yönelik ilaçların imal ve saptanmasına ilişkin düzenlemeler yapılmıştır (1. Md), (Resmî Gazete, 1983g).

Kanunun ilk hali ile nüfusun planlanmasına yönelik halkın bilinçlendirilmesi ve buna neden gereksinim duyulduğunun anlatılması amaçlanmış ve bu alanda yapılacak faaliyetlerin Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı, üniversiteler, Türkiye Radyo-Televizyon Kurumu, sosyal güvenlik kurumları, meslek kuruluşları ve gönüllü kuruluşlarla iş birliği içerisinde yürütülmesi istenmiştir (3. Md), (Resmî Gazete, 1983g). Bunların bir araya getirilmesi amacıyla da 1983 yılında çıkartılan “Nüfus Planlaması Hizmetlerini Yürütme Yönetmeliği” ile *Nüfus Planlaması Danışma Kurulu* teşkil edilmiştir. Kurulun “Bakanlık hizmet birimlerinin genel müdürleri, Türkiye Radyo Televizyon Kurumu Genel Müdür Yardımcısı, Yüksek Öğretim Kurulu üyesi, Türk Tabipler Birliği Başkanı, Türk Ebeler Derneği Başkanı ve nüfus planlaması hakkında çalışma yapanlardan seçilecek uzmanlardan” teşekkül edeceği kabul edilmiştir (10. Md). Yılda iki kez toplanması öngörülmüştür. Nüfus planlamasına dair bakanlığın belirleyeceği stratejiler ve yürüteceği hizmetler hususunda istişarî görüş bildirmekle görevlendirilmiştir (10. Md), (Resmî Gazete, 1983f).

Nüfus Planlaması Hakkında Kanun metninde 2018 yılında değişikliğe gidilerek yukarıda belirtilen kamu kurumu ve kuruluşlar arasındaki iş birliğini sağlamaya yönelik yönetmeliğin Cumhurbaşkanı’nca çıkarılacağı kabul edilmiştir (73. Md), (Resmî Gazete, 2018f). Ancak tezin hazırlandığı tarih itibariyle bu düzenleme meydana getirilmemiştir. Dolayısıyla 1983 yılındaki yönetmeliğin yürürlükte olduğu anlaşılmaktadır.

3.2.5.3. Aile Şûrası

Aileye ilişkin faaliyetlerin Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü tarafından yerine getirildiği yıllarda (1, 2. Md), (Resmî Gazete, 1989b) merkezde uzmanlaşmaya gidilerek Aile Araştırma Kurumu oluşturulmuş ve aileye ilişkin görevler buraya tevdi edilmiştir. Kurumun Başbakanlık'a bağlı olarak çalışacağı kabul edilmiştir (3. Md), (Resmî Gazete, 1989c). Ayrıca kurumun görev alanında görüşmeler gerçekleştirilmesi amacıyla *Aile Şûrası*'nın teşkil edileceği de kabul edilmiştir. Bu kapsamda ilk şûra 1990 yılında gerçekleştirilmiştir.

Günümüzde bu hizmetler Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığınca yürütülmektedir. Kendisine yardımcı olması amacıyla da *Aile Şûrası* toplanmaya devam etmektedir. Bu kapsamda en son 2019 yılında yedincisi düzenlenmiştir.

Şûra, aile sorunları ve aile konusunda eğilimlerin belirtildiği, istişarelerin gerçekleştirildiği, bu alanda milli politikaların tespiti için değişik kesimlerin katılımlarının sağlandığı en az iki yılda bir oluşturulan toplantıdır (7. Md). Toplumun temeli olan aile ile ilgili fikirleri bir araya getirerek, Türk ailesinin yönetilmesi hususunda milli bir politika oluşturulması için ilke ve programlar üzerinde istişare edilmesini sağlamayı amaçlamaktadır (2. Md). Bu doğrultuda bakanın başkanlığında bürokratlar ve üniversite temsilcileri ile başka kurum ve kuruluşlardan çağırılan uzmanlardan teşekkül etmektedir (6. Md), (Resmî Gazete, 1990a).

3.2.5.4. Çocuk Hakları İzleme ve Değerlendirme Kurulu

Cumhuriyet Dönemi'nde çocukları korumaya yönelik yasal düzenlemelerin 1949 yılında çıkarılan 5387 sayılı "Korunmaya Muhtaç Çocuklar Hakkında Kanun" ile başladığı görülmektedir. Bununla "beden, ruh, ahlâk gelişmeleri tehlikede olup ana ve babasız ve Türk Medeni Kanunu hükümlerine göre haklarında korunma tedbirleri alınmasında zaruret görülen çocukların" güvenliğine yönelik hükümler saptanmıştır (1. Md). Ayrıca bu düzenlemeyle Millî Eğitim Bakanlığı bünyesinde bürokratlar, uzmanlar ve STK temsilcilerini bir araya getirerek çocukların korunmasına yönelik çalışmalar yürütecek *Çocuk Koruma Genel Danışma Kurulu* oluşturulmuştur (29. Md), (Resmî Gazete, 1949c). Kurul 1957 yılında önceki yarasını mülga eden 6972 sayılı kanunla *Çocuk Koruma Umumî Danışma Heyeti* ismiyle öngörülmüştür. Çocukların korunmasına yönelik yasal mevzuatların geliştirilmesi için öneriler getirmek ve

uygulanmasını takip etmek üzere görevlendirilmiştir (30. Md), (Resmî Gazete, 1957). 1983 yılında Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu meydana getirilince önceki kurullar ve yasal düzenlemeler mülga edilerek görevleri buraya tevdi edilmiştir (Yıldırım ve Erkul, 2017, s. 156).

Günümüzde ise bu kurulların göreviyle örtüşecek şekilde vazifelendirilen *Çocuk Hakları İzleme ve Değerlendirme Kurulu* faaliyet yürütmektedir. Çocuk haklarına ilişkin Türkiye'nin taraf olduğu antlaşmaların etkin bir şekilde uygulanmasının izlenmesi ve koordinasyonun sağlanması amacıyla 2000 yılında 2000/14 sayılı Başbakanlık genelgesi ile *Çocuk Hakları İzleme ve Değerlendirme Üst Kurulu* ismiyle düzenlenmiş (T.C. Dışişleri Bakanlığı, 2011) ve 2012 yılında şimdiki ismini almıştır.

Kurulun çalışma esasları 2012/9 sayılı Başbakanlık genelgesi ile belirlenmiştir. Buna göre kurul; çocuk haklarını koruma, geliştirme ve kullanma üzerine hazırlanan yasal ve idari düzenlemeler hakkında çalışmalar yapmak ve önerilerde bulunmakla görevlendirilmiştir. Çocuk haklarının korunması için alınacak tedbirler hakkında tavsiyeler üretmektedir. Aynı zamanda bu amaçlar doğrultusunda kurumlar arası koordinasyonu sağlamakla da vazifelendirilmiştir. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanı kurula başkanlık etmektedir. İlgili kamu kurumlarından bürokratlar ve çocuk haklarına ilişkin faaliyet yürüten sivil toplum örgütlerinden temsilcilerin katılımıyla oluşacağı belirtilmiştir. (Resmî Gazete, 2012b). Çocuk Hakları İzleme ve Değerlendirme Kurulu'nun ilk toplantısı 8 Mayıs 2012 tarihinde, ikinci toplantısı 15 Mart 2016 da gerçekleşmiştir.

3.2.5.5. Engelli Hakları İzleme ve Değerlendirme Kurulu

Engelli Hakları İzleme ve Değerlendirme Kurulu 2013 yılında 8 sayılı Başbakanlık genelgesi ile kurulmuştur. Engelli haklarının korunması, geliştirilmesi ve kullanılmasının sağlanması için yasal ve idari düzenlemeler hakkında çalışmalar yapmak, öneriler getirmek ve bu doğrultudaki faaliyetleri kamuoyunun aydınlatılması için değerlendirmekle görevli kılınmıştır. Engelli haklarının kullanılmasına yönelik alınabilecek önlemleri tavsiye etmesi ve kurumlar arasında iş birliği ile koordinasyonu sağlama faaliyetlerini yürütmesi öngörülmüştür (Resmî Gazete, 2013c).

Kurul Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının engellilere yönelik vazifelerinde yardımcı olması amacıyla meydana getirilmiştir. Başkanlığını bakanın yapacağı kurula

bakanlıklar ve kamu kurumlarından üst düzey temsilciler ile engellilerle ilgili faaliyet yürüten kurumlardan ve sivil toplum örgütlerinden yetkililerinin katılımı kararlaştırılmıştır. Kurulun çalışma usul ve esasları ile toplantı zaman aralıklarını kendisinin belirlemesi öngörülmüştür (Resmî Gazete, 2013c).

3.2.5.6. Bağımlılık Bilim Komisyonu

Bağımlılıkla mücadele konusundaki devlet politikalarının istişare ve iş birliği içerisinde belirlenmesi amacıyla 2013 yılında “Madde Bağımlılığı Tedavi Merkezleri Yönetmeliği” çıkartılmıştır (Arslan ve Akbulut, 2017, s. 163). 2019 yılında ise yönetmeliğin yeniden ele alındığı bilinmektedir (Resmî Gazete, 2019c). Yapılan bu düzenlemeler ile *Bağımlılık Bilim Komisyonu* meydana getirilmiştir.

Sağlık Bakanlığına bağımlılık hususunda görüş bildirmek amacıyla Halk Sağlığı Genel Müdürü veya görevlendireceği bir yardımcısı başkanlığında toplanacak şekilde oluşturulmuştur. Yılda en az iki defa (6. Md) “Sağlık Hizmetleri Genel Müdürü” ile “Kamu Hastaneleri Genel Müdürü”; “ruh sağlığı ve hastalıkları ile çocuk ve ergen ruh sağlığı ve hastalıkları kadrosundaki öğretim üyeleri”; “tıbbi farmakoloji uzmanı”; “tıp fakültelerinin adli tıp anabilim dalından veya Adalet Bakanlığı Adli Tıp Kurumundan öğretim üyesi” ile teşekkül edeceği belirtilmiştir (5. Md). Komisyon bakanlığın belirleyeceği bağımlılık tedavisi ulusal stratejileri hakkında, tedavi usulleri ile ilgili tanı ve tedavi politikalarının oluşturulmasında, tedavi merkezlerini yerinde inceleyerek alınması gereken tedbirler konusunda, eğitim verecek merkezlerin kriterlerinin ve eğitimin kapsamının belirlenmesi hususunda bakanlığa görüş bildirmekle görevlendirilmiştir (7. Md), (Resmî Gazete, 2019c).

3.2.5.7. Erişilebilir Ulaşım Hizmetleri Çalışma Grubu

Avrupa Birliği tarafından toplu ulaşım araçlarının hareket kısıtlılığı olanlar için elverişli hale getirilmesine yönelik proje başlatılması üzerine Türkiye’de paydaşları da içeren bir istişare mekanizması oluşturulmuştur. Bu soruna yönelik önce 2017 yılında *Erişilebilir Ulaşım Hizmetleri Geçici Danışma Kurulunun* meydana getirildiği görülmektedir (1. Md). Kurul Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığının bünyesinde bir yıl görev süreli olarak teşkil edilmiştir (4. Md). Engelli veya hareket kısıtlılığı olan kişilerin ulaşımında karşılaştıkları sorunları araştırıp raporlar hazırlayarak

bunları çözmek için yapılabilecekleri bakanlığa teklif etmekle vazifelendirilmiştir (6. Md), (Resmî Gazete, 2017b).

Geçici danışma kurulu 2019 yılında Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı tarafından çıkarılan “Erişilebilir Ulaşım Hizmetleri Çalışma Grubunun Teşkili, Görevleri, Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik” ile kaldırılmıştır (22. Md). Bu düzenleme ile danışma kurulunun yerini *Erişilebilir Ulaşım Hizmetleri Çalışma Grubu* almıştır. Bakanlığın ilgili kurum ve kuruluşlarından bürokratlar, öğretim üyeleri, ilgili sivil toplum örgütlerinden temsilciler ve bu alanda ihtisas sahibi kimselerden teşekkül edeceği kabul edilmiştir (4. Md). Çalışma grubu engelli veya hareket kısıtlılığı olan kimselerin ulaşımında karşılaştıkları sorunları araştırıp tespit etmekle ve bunları rapor haline getirip ilgili çözüm önerilerini bakanlığa önermekle görevlendirilmiştir (7. Md). Çalışma grubunun, bakanın veya yardımcısının başkanlığında ayda bir kez toplanması öngörülmüştür (17. Md), (Resmî Gazete, 2019f).

3.2.5.8. Ulusal Beslenme Konseyi

Sağlık Bakanlığının en temel görevlerinden biri herkesin bedenî, zihnî ve sosyal bakımdan iyi olmasını sağlamaktır (352. Md), (Resmî Gazete, 2018e). Bakanlığın bu temel vazifesi bağlamında fikir üreterek yardımcı olan yapılar meydana getirilmektedir. Bu doğrultuda 2019 yılında *Ulusal Beslenme Konseyi* teşkil edilmiştir.

Ulusal ve uluslararası gelişmeleri göz önünde bulundurarak sağlıklı beslenme, beslenmeye dayalı hastalıkların önlenmesi, sağlıklı beslenme anlayışının toplumda yaygınlaştırılması ve bunlarla ilgili politika ile stratejilerin belirlenmesinde tavsiyelerde bulunmak amacıyla oluşturulmuştur (4. Md). Bakan yardımcısının başkanlığında toplanacak olan kurulun yönetmelikle belirlenen bürokratlar, sivil paydaşlar ve uzmanlardan teşekkül edeceği öngörülmüştür (5. Md). Yılda iki defa toplanması kararlaştırılmıştır. Sağlıklı beslenme ve bu kültürün yerleşmesi için politika ve strateji önerileri sunmak, bu amaçla yapılacak eğitim, araştırma ve geliştirme faaliyetleri hakkında görüş bildirmek gibi hususlarda vazifelendirilmiştir (6. Md), (Resmî Gazete, 2019e).

Sağlık ve sosyal konuların danışma kurulları için çalışma alanı olması Cumhuriyet’in ilk yıllarından itibaren başlamıştır. Bununla birlikte günümüzde faaliyet yürüten kurullar 1980 sonrasında meydana getirilmiştir. Bunlar idarenin ihtiyarî olarak

danışabileceği oluşumlardır. Uzman ve bürokratlardan müteşekkil *Bağımlılık Bilim Komisyonu* ile *Kan ve Kan Ürünleri Kurulu* haricindekilerde sivil toplum örgütlerinden temsilciler üye olarak yer almaktadır. Ayrıca bunlardan *Nüfus Planlaması Danışma Kurulu*, *Çocuk Hakları İzleme ve Değerlendirme Kurulu* ve *Engelli Hakları İzleme ve Değerlendirme Kurulu* danışma işlevlerinin yanında koordinasyon sağlamakla da görevlendirilmişlerdir. Yine dikkat çeken başka bir durum ise kanun ile kurulan *Kan ve Kan Ürünleri Kurulu* haricindekilerin hukukî dayanaklarının idarenin düzenleyici işlemleri ile saptanmış olmasıdır.

3.2.6. Eğitim, Kültür ve Spora İlişkin Konularda Faaliyet Yürütenler

Günümüzdeki merkezî idareye yardımcı danışma kurullarının bir kısmı eğitim, kültür veya spora yönelik faaliyet yürütmektedir. Bu başlık altında topladığımız kurullar özelde meslekî öğretimin gerçekleştirilmesine, eğitimsel faaliyetlerin yürütülmesine, sporun geliştirilmesine, milli saraylar gibi kültürel varlıkların korunmasına ve bunların turizmin ilerlemesi için tanıtılmasına yönelik faaliyetler yürütmektedir. Bunlar, günümüzde çalışmalarına devam eden merkezî idareye yardımcı danışma kurulları içerisinde sayı itibariyle oldukça kalabalık bir sınıfa oluşturmaktadır (%15,9 Tablo 6). *Millî Eğitim Şûrası*, *Gençlik ve Spor Şûraları*, *Tıpta Uzmanlık Kurulu*, *Meslekî Eğitim Kurulu*, *Kültür Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu*, *Kültür ve Turizm Şûraları*, *Sportif Değerlendirme ve Geliştirme Kurulu* ve *Milli Saraylar Bilim ve Değerlendirme Kurulu* bu kurullardandır.

3.2.6.1. Milli Eğitim Şûrası

Milli Eğitim Şûrası, Millî Eğitim Bakanlığının görev alanına giren hususlarda öneriler getirerek yardımcı olan bir kuruldur. Bakanlığın 1933 yılında çıkartılan teşkilat yasası ile meydana getirilmiştir. Bununla birlikte şûranın oluşturulmasına yönelik faaliyetlerin milli mücadelenin ilk yıllarında başladığı bilinmektedir. 1921 yılında Atatürk'ün katılımıyla gerçekleşen *Maarif Kongresi* ve 1923, 1924 ile 1925 yıllarında toplanan *Heyet-i İlmiyenin* çalışmaları *Milli Eğitim Şûralarına* ilişkin çalışmaların ilk örnekleridir (Kılıç ve Güven, 2017, s. 589).

1921 yılında Ankara'da toplanan *Maarif Kongresi*, *okul ve öğrenci mevcudunu tespit etmek, bu konuda yapılması gereken çalışmaları belirlemek, eğitime millî bir yön vermek, eğitim sistemini görüşmek* amacıyla düzenlenmiştir. Dönemin siyasîleri ve

yurdun muhtelif yerlerinden aydınların katılımıyla oluşturulmuştur. *Heyet-i İlmiyeler* ise Maarif Vekaletinin ilmî teşkilatları içerisinde yer alan oluşumlardandır. Belli düzeyde uygulayıcı kararlar da alabilen heyet, Cumhuriyet'in eğitim politikalarının belirlenmesini ve tanınmış eğitimcilerin fikirlerinin alınmasını sağlamıştır. Dönemin bürokratları, siyasîleri ve eğitimcilerini bir araya getiren bir oluşumdur (T.C. Millî Eğitim Bakanlığı, 2018).

1933'te *Heyet-i İlmiyeler ve Maarif Kongresine* benzer toplantıların rutin şekilde gerçekleştirilmesinin sağlanması amacıyla *Maarif Şûrası* (sonradan *Kültür Danıştı ve Millî Eğitim Şûrası* ismini almıştır) meydana getirilmiştir. Bu yıl çıkartılan bakanlık teşkilat yasasına göre üç senede bir defa toplanması kararlaştırılan (5. Md) şûra, bakanlığın görev alanıyla ilgili nizâmname, talimatname, program ve esaslara ilişkin konularda görüş sunmakla görevlendirilmiştir (3. Md). Şûraya Maarif Müsteşarı ile talim ve terbiye reis ve azalarının, yurt içindeki müderris ve muallimlerin, belirlenecek müfettişlerin, maarif müdürlerinin ve alanında uzman kimselerin katılımı öngörülmüştür (Resmî Gazete, 1933).

İlk toplantısını 1939 yılında yapan şûra günümüze kadar varlığını sürdürmüştür. 2018 yılında bakanlığın teşkilat usul ve esaslarının düzenlendiği 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile şûraya yer verilmemiştir. Bununla birlikte bakanlığın görev alanına giren konularda çeşitli kesimden kimselerin katılımıyla geçici çalışma grupları oluşturabileceği kabul edilmiştir (329. Md), (Resmî Gazete, 2018e).

En son toplantı, 2014 yılında *19. Milli Eğitim Şûra Toplantısı* ismiyle gerçekleştirilmiştir. Bu yıl şûranın çalışma usul ve esaslarını düzenleyen yönetmeliğe göre katılacak üyeler tabii ve davetli olarak belirlenmiştir. Meclisten eğitimle ilgili komisyon başkanı, Millî Eğitim Bakan Yardımcısı, müsteşar ve bakanlığın merkez teşkilatının birim amirleri şûranın tabii üyeleri olarak düzenlenmiştir. Bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşları, yerel yönetimler ve üniversiteler ile yurtiçi ve yurtdışından meslek odaları, sivil toplum örgütleri, özel sektör, basın ve yayın kuruluşları, öğrenci ve veli temsilcileri ile uzmanlar arasından bakanın onayıyla belirlenen kimseler ise şûranın davetli üyeleri olarak belirtilmiştir (7. Md). Şûra bu haliyle bakanın daveti üzerine dört yılda bir toplanarak oy çokluğu ile karar alan ve bakanlık düzeyinde danışma görevi bulunan başkentteki yardımcı kurullardandır (17. Md), (Resmî Gazete, 2014c). Şûrayı

düzenleyen bu yönetmeliğe dair herhangi yeni bir düzenleme yapılmamıştır. Dolayısıyla yürürlükte olduğu anlaşılmaktadır.

3.2.6.2. Gençlik ve Spor Şûraları

Cumhuriyet Dönemi'nde, spora ilişkin meselelerin yönetilmesi görevi; başlarda gönüllü kuruluşlar (Türkiye İdman Cemiyetleri İttifakı) ve yarı resmi statüde tanımlanabilen Türk Spor Kurumu eliyle sağlanırken bu hususta devlet otoritesinin temini için 1938 yılında 3530 sayılı kanunla Beden Terbiyesi Genel Müdürlüğü kurulmuştur (Ekenci ve Serarşlan, 1997, s. 74-76). Genel müdürlük oyun, jimnastik ve spor faaliyetlerini sevk ve idare etmek amacıyla Başbakanlık'a bağılı olarak meydana getirilmiş bir oluşumdur. Ancak ileriki yıllarda gençlik ve sporun yönetilmesi hususunda müstakil bir bakanlığa ihtiyaç duyulmuştur. Bunun üzerine 1969 yılında Gençlik ve Spor Bakanlığı teşkil edilmiştir (Ekenci ve Serarşlan, 1997, s. 77).

Bakanlığın görev alanına giren konularda görüş vererek yardımcı olması amacıyla 1983 yılında *Gençlik ve Spor Şûralarının* düzenlenmesi öngörülmüştür (39. Md), (Resmî Gazete, 1983d). Esasında spora ilişkin meselelerin farklı kesimden kimseler tarafından tartışıldığı ilk şûra 1946 yılında toplanan *Beden Eğitimi ve Spor Şûrası* olmuştur. Buna müteakip ikinci toplantı ise 1961 yılında gerçekleştirilmiş ve daha sonraki yıllarda da oluşturulmaya devam etmiştir. Bakanlık teşkil edildikten sonra buraya yardımcı bir birim olarak düzenlenmiştir. Günümüzde de varlığını sürdüren şûra en son 2018 yılında on ikinci defa gerçekleştirilmiştir.

Bakanlığın diğere bir görev alanı olarak beliren gençlerle ilgili hususlarda ise *Gençlik Şûrasının* toplanması öngörülmüştür. Şûranın yasal düzenlemelere uygun şekilde Türk gençlerinin yetiştirilmesi, korunması, zihnen ve bedenen geliştirilmesi için yetkililere öneriler sunması öngörülmüştür (5. Md), (Resmî Gazete, 1988). Şûra toplantılarını günümüzde de gerçekleştirmeye devam etmektedir.

Gençlik ve Spor Şûralarının bakanlığın teşkilat kanunlarıyla düzenlenerek günümüze gelmiştir. Ancak bakanlığın yasal dayanağını oluşturan 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde şûralara yer verilmemiştir. Bununla birlikte bakanlığın görev alanına giren konularda ilgili tarafları bir araya getiren geçici çalışma grupları oluşturabileceği kabul edilmiştir (210. Md), (Resmî Gazete, 2018e). Ayrıca şûralara dair en son 2011 yılında yönetmelik çıkartılmış ve bunu kaldıran başka bir

düzenleme yapılmamıştır. Buna göre, şûra üyelerinin bakanlıkça belirlenmesi öngörülmüştür (5. Md). Bakanlığın görev alanına giren hususlarda incelemelerde bulunmak, uygulamada karşılaşılan sorunları ve bunlara ilişkin çözüm önerilerini tespit etmek ve hizmetlerin etkili yürütülebilmesi için stratejiler geliştirmekle vazifelendirilmiştir (6. Md), (Resmî Gazete, 2011d). Şûralar Gençlik ve Spor Bakanlığının faaliyet alanında fikir üreten başkentteki yardımcı kurullardandır.

3.2.6.3. Tıpta Uzmanlık Kurulu

Tıpta Uzmanlık Kurulu, Sağlık Bakanlığının görev alanında faaliyet yürüten ve işlevleri arasında danışma faaliyeti de tanımlanan merkezdeki yardımcı kurullardandır. Tıp ve diş hekimliği hakkında eğitim yapabilir ruhsatı vermek veya iptal etmekle yetkili olan kurul uzman insan gücü ile ilgili görüş oluşturmakla da vazifelidir (369. Md), (Resmî Gazete, 2018e). Kurulun günümüzdeki yasal dayanağı 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile sağlanmaktadır.

Tıpta Uzmanlık Kurulu, 1973 yılında çıkarılan Tababet Uzmanlık Tüzüğü ile *Tababet Uzmanları Kurulu* olarak meydana getirilmiştir (13. Md), (Resmî Gazete,1973b). Kurul bakanlığın ilgili birimlerinden bürokratlar, tabipler arasından seçilenler, öğretim üyelerinden temsilciler ve Türk Tabipler Birliği ile Türk Diş Hekimleri Birliği'nin göndereceği üyelerden teşekkül etmektedir. Kurulun bu haliyle yılda en az iki defa toplanması öngörülmüştür (369. Md), (Resmî Gazete, 2018e).

3.2.6.4. Meslekî Eğitim Kurulu

Meslekî ve teknik eğitimin bir devlet politikası olarak görülmesine ve kurumsallaşıp yaygınlaşmasına yönelik çalışmaların Cumhuriyet'in ilk yıllarında başladığı bilinmektedir. Bu yıllarda ülkenin hedeflenen çağdaş toplumlar seviyesine çıkabilmesi için meslekî ve teknik eğitime önem verilmesi gerektiği bilinciyle çalışmalar yapılmış, yerli ve yabancılara raporlar hazırlanmıştır (Demir ve Şen, 2009, s. 43-45).

1977 yılına gelindiğinde mesleki ve teknik eğitimi düzenlemek amacıyla kanun çıkartılmış ve merkezde örgütlenmeye gidilmiştir. 2089 sayılı “Çıracık, Kalfa ve Ustalık Kanunu” ile devlete bağlı kurumlar ve Kamu İktisadî Teşebbüslerinin kendi bünyelerinde çıracıklık okulları açabileceği kabul edilmiş ve Millî Eğitim Bakanlığına bu kanun kapsamında yapılacak işlerde görüş ve mütalâaları ile yardımcı olması için *Çıracıklık Kurulu* teşkil edilmiştir (43. Md), (Resmî Gazete, 1977). Böylece günümüzde

faaliyet yürüten *Meslekî Eğitim Kurulunun* ilk hali meydana gelmiştir. 1986 yılında *Çıraklık Kurulunu* düzenleyen hükümler 3308 sayılı “Çıraklık ve Meslekî Eğitimi Kanunu” ile ilga edilerek *Çıraklık ve Meslekî Eğitim Kurulu* kurulmuştur. 2001 yılında ise günümüzdeki ismi de olan *Meslekî Eğitim Kurulu* adını almıştır (4. Md), (Resmî Gazete, 1986).

Kurul, okullarda ve işletmelerde yapılacak meslekî eğitime ilişkin tavsiye ve önerilerde bulunarak gelişmesini, planlanmasını ve değerlendirilmesini sağlamak amacıyla teşkil edilmiştir. Alacağı tavsiye kararlarını Millî Eğitim Bakanlığına sunması öngörülmüştür. İlgili bakanlıklardan üst düzey bürokratların ve Odalar, Konfederasyonlar ile Yüksek Öğretim Kurulundan temsilcilerin yer aldığı bir istişare merci olarak düzenlenmiştir. Kurul ilgili kanun hükümlerinin değerlendirilmesi, muhtelif sektörlerdeki çıraklık eğitimine ilişkin ihtiyaçların tespit edilmesi, çıraklık ve meslekî eğitim programlarının süresi ve esaslarının belirlenmesi için bakanlığa görüş bildirmekle vazifelendirilmiştir. Çıraklık sözleşme modeli ve eğitimle ilgili yönetmelikleri hazırlayıp bakanlığın onayına sunmak da görevleri arasında sayılmıştır. En az altı ayda bir toplanması istenilen kurulun aynı zamanda bakanlığın göndereceği diğer hususlarda da görüş bildirmesi beklenmektedir (5. Md), (Resmî Gazete, 1986).

Kurulun kanun metninde yer alan hükümleri 2018 yılında mülga edilmiştir. Görevleri Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarından biri olan *Eğitim ve Öğretim Politikaları Kuruluna* tevdi edilmiştir. Böylece 1977 yılından itibaren idare içerisinde yer alan yardımcı kurul niteliğindeki oluşum kaldırılmıştır. Daha sonra 2018/3 sayılı genelge ile kurulun görevlerinin Millî Eğitim Bakanlığınca yürütülmesi kararlaştırılmıştır (Resmî Gazete, 2018). Günümüzde ise Millî Eğitim Bakanlığı bakan onayı ile *Meslekî Eğitim Kurulunu* tekrar ihdas etmiş ve görevlerine devam etmesi sağlanmıştır.

3.2.6.5. Kültür Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu

Cumhuriyet’in ilanından sonra kültür varlıklarının korunması için idareye yardım etmesi amacıyla uzmanların yer aldığı kurullar meydana getirilmiştir. Bu doğrultuda ilk olarak kültürel mirasın korunması için *Âsar-ı Âtika Encümeninin* teşkil edildiği görülmektedir. 1924 yılında meydana getirilen bu encümen *Âsar-ı Âtika Müzesi Müdürü’nün* başkanlığında profesör ve bazı bürokratlardan teşekkül etmiştir (Can, 1948,

s. 65-67). Faaliyetleri boyunca modernleşme uğruna eski eserlere zarar verilmemesi için yetkililerde ve kamuoyunda bilinç oluşturma amacı gütmüştür (Açıkgöz, 2014, s. 173).

1951 yılına gelindiğinde ise 5805 numaralı kanunla *Gayrimenkul Eski Eserler ve Anıtlar Yüksek Kurulu* oluşturulmuştur. Millî Eğitim Bakanlığına bağlı olarak meydana getirilen kurul, anıtlar ve eski eserlerin korunmasında uygulanacak prensipleri tespit ve uygulanmasını takip etmekle görevlendirilmiştir. Aynı zamanda bu konularda meydana gelecek bir ihtilaf durumunda ilgili mercilere ilmî mütalâa vermesi vazifeleri arasında sayılmıştır (1. Md). Üniversitelerin bu alanda uzman öğretim üyeleri ve ilgili bürokratların katılımıyla oluşacağı kabul edilmiştir (2. Md), (Resmî Gazete, 1951).

1973 yılında ise eski eserlerin korunmasına yönelik çıkartılan kanun ile eski eserlerin restorasyon çalışmalarını yapmak (5. Md), şahısların mülkiyetinde bulunan taşınmaz eski eserlerin kullanım amacını değiştirmek ve kamuya ait eski eserlerin satımını gerçekleştirmek (10. Md) için gerekli izin Millî Eğitim Bakanlığınca *Eski Eserler ve Anıtlar Yüksek Kurulu* mütalâasına müteakip verilebileceği kabul edilmiştir (6. Md). Eski eserlerle ilgili tescil işlemleri (8. Md), onların kullanımı veya onarımı ile korunması bakımından hangi sınırlar içerisinde inşaat faaliyetlerinin olamayacağına (9. Md) karar vermekle de yetkilendirilmiştir. Ayrıca daha önce saptanmış imar planlarının eski eserlerin ve anıtların korunması amacıyla değiştirilmesi gerekirse Millî Eğitim Bakanlığının yapacağı teklif için kurulun kararı gerekli görülmüştür (13. Md). Böylece kurulun eski eserler üzerindeki tasarruflarda hem bizzat karar almakla hem de Millî Eğitim Bakanlığının bu doğrultudaki işlemlerine yardım etmekle vazifelendirildiği anlaşılmaktadır (Resmî Gazete, 1973a).

Günümüzde ise benzer görevlerle *Kültür Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu* faaliyet yürütmektedir. 1983 yılında 2863 numaralı “Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu” ile önceki hükümler mülga edilerek teşkil edilmiştir. Yüksek kurul kültür ve tabiat varlıklarına dair işlemlerin bilimsel esaslara göre yürütülmesini sağlamak için Kültür ve Turizm Bakanlığına bağlı olarak meydana getirilmiştir. Taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının korunması ve yenilenmesi çalışmalarına dair ilkeleri belirlemek ve koruma bölge kurulları arasında koordinasyonu sağlamakla görevlendirilmiştir. Ayrıca bakanlıklarca gönderilen konuları gündemine alıp değerlendirmek ve “Kültür ve Turizm Bakanlığına” karşılaşılan sorunlar hakkında görüş bildirmekle vazifelendirilmiştir (51. Md), (Mevzuat Bilgi Sistemi, 1983). Kurulun

çalışma usul ve esasları yönetmelikle belirlenmiştir. 2012 yılında çıkartılan yönetmeliğe göre kurul, ilgi devlet kurumlarından bürokratlar ile bölgelerden belirlenecek uzmanlarla toplanmaktadır (5. Md). Başkanın daveti ile bir araya gelineceği öngörülmüştür (6. Md), (Resmî Gazete, 2012g). Bakanlığın hizmet birimleri arasında düzenlenmeyen kurul aynı zamanda tüzel kişiliği de haiz değildir. Dolayısıyla belli aralıklarla toplanan merkezî idareye yardımcı danışma kurullarındandır.

3.2.6.6. Kültür ve Turizm Şûraları

Kültür ve Turizm Bakanlığı 1983 yılında kültürel ve turizme ait meselelerin halli, bu alandaki hizmetlerin sunumu ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla (1. Md) düzenlendiğinde kendisine işlerinde yardımcı olması amacıyla *Milli Kültür Şûrası* ve *Turizm Şûrası* meydana getirilmiştir (33. Md). Buna göre kültür konusunda *Kültür Şûrası* (34. Md), turizm meselelerinde ise *Turizm Şûrası* üç yılda bir toplanarak gerekli meseleleri istişare eden bakanlığın en yüksek danışma organları olmuştur (35. Md), (Resmî Gazete, 1983e).

Kültür ve turizme dair hizmetler günümüzde de bir bakanlık çatısı altında (Kültür ve Turizm Bakanlığı) toplanmıştır (277. Md), (Resmî Gazete, 2018e). Bakanlığı düzenleyen hükümler arasında şûralara doğrudan yer verilmemiştir. *Turizm Şûrasını* düzenleyen yönetmelik 1998 yılında ve *Kültür Şûrası* hakkında yönetmelik 1989'da çıkartılmıştır. 2017 yılında ise Cumhurbaşkanı'nın da katılımıyla şûraların üçüncü defa olmak üzere düzenlendikleri görülmektedir. Dolayısıyla şûraların bakanlığın girişimleri ile oluşturulabileceği anlaşılmaktadır.

Turizme ilişkin meselelerin bir bakanlık tarafından ele alınması 1963 yılında kurulan "Turizm ve Tanıtma Bakanlığı" ile gerçekleşmiştir. Turizmi ekonomik açıdan verimli hale getirmek için yurdun imkanlarını değerlendirmekle ve turizmin korunup geliştirilmesi ile görevlendirilen bakanlığa (2. Md) yardımcı olması için meydana getirilen *Turizm Danışma Kurulu* (3. Md), (Resmî Gazete, 1963a) *Turizm Şûrasının* ilk hali gibi belirlemiştir. 1983 yılında bu hükümlerin mülga edilerek Kültür ve Turizm Bakanlığının teşkil edilmesiyle kurula yer verilmeyip onun görevleri *Turizm Şûrasına* tevdi edilmiştir.

Turizm Şûrası bakanın başkanlığında tabii, temsilci ve davetli üyelerden teşekkül etmektedir (5. Md). Üyelerin bakanlıktan, kamu kurum ve kuruluşlarından bürokratlar,

özel sektör temsilcileri, taşralardan seçilecek kimseler ve bu alanda uzmanlığa sahip olanlardan oluşması öngörülmüştür. Ulusal ekonomi için önemli bir alan olarak görülen turizmin uluslararası gelişmelerin takip edilerek daha iyi hale getirilmesi amacıyla alınması gerekli önlemleri saptamakla ve turizm politikasına ilişkin görüş oluşturmakla görevlendirilmiştir (1. Md), (Resmî Gazete, 1998).

Kültürel meselelere dair hizmetlerin sunumu ise Cumhuriyet'in ilk yıllarında Maarif Vekâleti tarafından gerçekleştirilmiştir. Sonradan bu hizmetin Turizm Bakanlığı ile birleştirildiği görülmektedir. Bir süre müsteşarlık olarak veya Turizm Bakanlığı ile sunulan hizmetler günümüzde Kültür ve Turizm Bakanlığı eliyle yürütülmektedir. Bakanlığa bu hususlarda 1983 yılında oluşturulan *Milli Kültür Şûrası* yardımcı olmaktadır.

Kültür Şûrası, ülkenin kültürel değerlerine ilişkin görüşleri toplamak, tartışmak, bunların korunmasına yönelik alınabilecek tedbirleri belirlemek, öneriler tespit etmek ve kültürel hususlardaki politikalar hakkında görüş oluşturmak amacıyla düzenlenmektedir (1. Md). Şûranın bakanın başkanlığında ilgili bürokratlar, konuyla ilgili çalışmaları bulunan öğretim üyeleri ve uzmanlar ile bakanlığın davet edeceği diğer kimselerden teşekkül etmesi öngörülmüştür (5. Md), (Resmî Gazete, 1989a).

3.2.6.7. Sportif Değerlendirme ve Geliştirme Kurulu

Sportif Değerlendirme ve Geliştirme Kurulu, Gençlik ve Spor Bakanlığına, bağımsız federasyonların izlenmesi ve geliştirilmesi faaliyetlerini yürütürken, yardımcı olması amacıyla 2011 yılında oluşturulmuştur (212. Md), (Resmî Gazete, 2018e). Günümüzde faaliyetlerini sürdüren *Sportif Değerlendirme ve Geliştirme Kurulu* 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmiştir. Spor alanında çalışmaları bulunan, profesyonel sporculuk faaliyetlerinde yer almış veya kamu kurumlarında üst düzey yöneticilik yapmış kişiler arasından bakanın belirleyeceği üyelerden teşekkül etmektedir (5. Md), (Resmî Gazete, 2012).

Federasyonların taahhünamelerine uyup uymadıklarını yıl sonlarında değerlendirerek bakana raporlamak, uluslararası federasyonları inceleyerek hizmet kalite standartlarını belirlemek, federasyonların faaliyetlerinde usulsüzlük, taahhüde ve mevzuata uymama durumlarında bakana bildirmek ve federasyonların etkili şekilde çalışmalarını sağlayıcı, performans geliştirici önerileri geliştirip sunmakla

vazifelendirilmiştir (6. Md). Kurul başkanın veya yardımcısının çağrısı üzerine toplanmaktadır (11. Md), (Resmî Gazete, 2012). Kurul başkanlığın hizmet birimleri arasında düzenlenmemiş ve tüzel kişiliği haiz şekilde oluşturulmamıştır. Dolayısıyla merkezî idareye yardımcı danışma kurulları içerisinde sayılabilir.

3.2.6.8. Milli Saraylar Bilim ve Değerlendirme Kurulu

Saray, müze, köşk, kasır ve eski fabrikalar ile bunlara bağlı taşınır ve taşınmaz mallar “milli saraylar” olarak kavramsallaştırılmaktadır. Bunların yönetiminin gerçekleştirilmesi görevi 2018 yılında Cumhurbaşkanlığı’na tevdi edilmiştir. Aynı yıl 12 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile milli sarayların korunması, geliştirilmesi ve tanıtılması gibi faaliyetleri yürütmesi amacıyla Cumhurbaşkanlığı’na bağlı genel bütçeye tabi Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı meydana getirilmiştir (2. Md), (Resmî Gazete, 2018h). Ayrıca başkanlığı düzenleyen bu kararnamede değişikliğe gidilerek *Milli Saraylar Bilim ve Değerlendirme Kurulu* oluşturulmuştur. Cumhurbaşkanlığı’nın yönetiminde bulunan milli saraylara ilişkin bilimsel açıdan değerlendirilmelerin yapılması amacıyla teşkil edilmiştir (5/A. Md), (Resmî Gazete, 2018h).

Kurulun çalışma usul ve esasları 2019 yılında çıkartılan yönetmelikle belirlenmiştir. Buna göre başkanlık koordinatörlüğünde oluşturulmaktadır. Milli Saraylar İdaresi Başkanı’nın belirleyeceği kültürel, sanatsal ve mimarî konularda uzmanlaşmış kimselerden meydana gelmektedir ve en az ayda bir defa toplanmaktadır. Ayrıca Milli Saraylar İdaresi Başkanı da kurulun üyesidir (5. Md). Millî sarayların bakım, onarım, restorasyon ve koruma hizmetlerini bilimsel açıdan değerlendirmekle görevlidir. Tarihî yapıları restore etme projeleri geliştirmek ve uygulama kararlarına ilişkin tavsiyelerde bulunmak, tarihî bahçelerde bulunan canlı ve cansız tüm materyallerin korunmasına yönelik öneriler getirmek ve turistik amaçlarla kullanılacak yeni yerler için görüş belirtmek diğer vazifelerindedir. Bu yerlerin korunmasına yönelik aksaklık ve sorunları tespit ederek çözüm önerileri geliştirmek ve önermek yükümlülüğündedir. Bilimsel ve teknik öneriler getiren bir mercidir (6. Md), (Resmî Gazete, 2019h). Buna göre kurul Cumhurbaşkanlığı hizmet birimlerinden biri olarak düzenlenmemiş ve tüzel kişiliği tanımlanmamıştır. Cumhurbaşkanlığı’nın yönetiminde olan milli sarayların idaresi hakkında bilimsel danışma mercii olarak faaliyet yürüten başkentteki yardımcı kurullar arasında zikredilebilir.

Eğitim, kültür, spor, gençlik gibi konular Cumhuriyet'in ilk yıllarından itibaren yardımcı kurulların görev alanlarından olmuştur. Ayrıca günümüzde bu doğrultuda faaliyet yürüten yapılar idarenin veya yasamanın düzenleyici işlemleri ile kurulabilmiştir. Bu doğrultuda *Millî Eğitim şûrası* (1933), *Spor şûrası* (1946), *Tıpta Uzmanlık Kurulu* (1973), *Meslekî Eğitim Kurulu* (1977) 1980 öncesinde meydana getirilen köklü oluşumlarken *Kültür Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu*, *Turizm şûrası*, *Millî Kültür şûrası* ve *Gençlik şûrası* 1983 yılında meydana getirilmiştir. *Sportif Değerlendirme ve Geliştirme Kurulu* (2011) ve *Millî Saraylar Değerlendirme Kurulu* (2018) ise nispeten daha genç kurullardır.

oğunluğu karma nitelik gösteren kurullardan *Sportif Değerlendirme ve Geliştirme Kurulu* uzmanlardan oluşan türdeş bir yapıdır. Kurulun danışma işlevinin yanı sıra denetim faaliyeti yrttği de görülmektedir. Danışma haricinde karar alma işlevi bulunanlar ise *Tıpta Uzmanlık Kurulu* ve *Kültür Varlıklarını Koruma Yüksek Kuruludur*. Ayrıca bu gruptaki kurullar içerisinden *Meslekî Eğitim Kurulu* idarenin alacağı bazı kararlardan önce zorunlu olarak danışması gereken bir oluşumdur.

3.2.7. İktisadî, Malî Konularda Faaliyet Yürütenler

Merkezî idarede danışma fonksiyonu bulunan yardımcı kurulların çoğunluğu ekonomik konularda faaliyet yürütmektedir. Günümüzde faal olan kurullardan 21'i (%33,3 Tablo 6) genel olarak iktisadî ve malî konularla görevlendirilmiştir. Sanayi ve tarım gibi üretim mekanizmaları, kooperatifler, vergi sistemi, tüketicisi, bireysel emeklilik, petrol stoğu, ekonomik faaliyetlerin denetimi, ihracat ve iç ticaret, meyve ve sebze halleri, reklam ve tasarımlar bu gruptaki kurulların faaliyet yrttği alanlar olarak belirlemiştir.

3.2.7.1. Sayıştay

Parlamentolar yürütme erkini denetlerken uzmanlardan oluşan yapılardan faydalanabilmektedir. Bu çerçevede değerlendirilen *Sayıştay* esasında yürütmeyi TBMM adına malî açıdan inceleyen yüksek denetim organıdır (Köse, 2001, s. 24, 25). Öncelikle kanunla oluşturulmuş, sonradan anayasal dayanaklara kavuşturulmuştur. Bu düzenlemelerde esas olarak "denetleme" ve "yargılama" görevlerine değinilse de malî alanda uzmanlardan müteşekkil bir kurulsal yapı olmasından dolayı genel uygunluk bildirimini, idarî kararların birleştirilmesi veya malî hüküm içeren konularda görüş

bildirilmesi gibi görevleri de bulunmaktadır. Ayrıca denetimler aşamasında karşılaşılan uygulamaya dönük yasal aksaklıkların çözümüne yönelik olarak TBMM'ye de öneriler sunulabilmektedir (Kuluçlu ve Hepaksaz, s. 31; Gözübüyük, 1962, s. 305). Bundan dolayı *Sayıştay* merkezî idareye yardımcı danışma kurulları arasında sayılmıştır.

Sayıştay'ın tarihine yönelik değerlendirmeler Osmanlı devletine kadar uzanmaktadır. Tanzimat Dönemi'nde kurulan *Divân-ı Âli-i Muhasebat* bu bakımdan temel gösterilmekle birlikte (Gözübüyük, 1962, s. 303; Eryılmaz, 2016, s. 151; Ertuğ, 1948, s. 43) daha önceleri meydana getirilen malîye kurullarına da dayandırılabilir (Akgündüz, 1997, s. 139). Mütareke yıllarında ise bu amaçla Malîye Vekaleti'nde komisyon kurulduğu görülmektedir. Savaşın da etkisiyle ülkenin maddi sıkıntılara girmesi, gelir kaynaklarının azalması ve savunma için maddiyata duyulan ihtiyaç gibi sebepler malî hususların düzenlenmesini gerektirince komisyon meydana getirilmiştir (Akgündüz, 1997, s. 141). Ayrıca 1922 yılında Avans Kanunu'nun 5. Maddesiyle "... meclis namına murakabeye memur olmak üzere Divânı Muhasebatın teşekkülüne kadar..." *Murakabe Encümeninin* oluşturulmasına karar verildiği bilinmektedir (Gözübüyük, 1964, s. 159). Bakanlıklardan belirlenen üyeler toplanıp *Murakabe Encümenini* oluşturarak bir yıl kadar faaliyet yürütmüştür. Sonrasında ise bu yapılar kaldırılarak görevleri, *Divân-ı Muhasebatın* kurulmasıyla buraya tevdi edilmiştir. Böylece Cumhuriyet ilan edildikten sonra *Divân-ı Muhasebat* (*Sayıştay*) 1922 yılında öngörülmüş ve 1923 yılında meydana getirilmiştir. 1945 yılında ise *Sayıştay* olarak isimlendirilmiştir (Akgündüz, 1997, s. 146).

Sayıştay Cumhuriyet Dönemi'nde 1924, 1961 ve 1982 anayasalarında düzenlenmiştir. Ayrıca çalışma usul ve esaslarına dair kanunlar çıkartılmıştır. Öncelikle 1923 yılında 374 sayılı kanunla düzenlendiği görülmektedir (Resmî Gazete, 1923). Sonradan ise 1927 yılında 1050 sayılı "Muhâsebe-i Umûmiye Kânûnu" (Resmî Gazete, 1927) ile var olan diğer düzenlemelere ilave olarak ve 1934'te 2514 sayılı "Divânı Muhasebat Kanunu" ile önceki mevzuatlar mülga edilerek ele alınmıştır (Resmî Gazete, 1934). 1967 yılında ise 832 numaralı kanunla düzenlendikten sonra 2010 yılında günümüzde de yürürlükte olan 6085 sayılı yasa çıkartılmıştır. Ayrıca 2003 yılında yayımlanan "Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu" ile de önemli değişiklikler yaşadığı görülmektedir.

Bu düzenlemeler içerisinde *Sayıştay*'ın esas görevi olarak denetleme ve yargılama vazifeleri ön plana çıkmıştır. Çalışmalarını meclis adına yapması öngörülmüştür. Örneğin 1923'teki düzenlemesinde Büyük Millet Meclisi adına devletin gelir ve giderlerini denetlemekle görevli olduğu belirtilmiştir (1. Md), (Resmî Gazete, 1923). 1924 Anayasası'nda ise gelir ve gideri denetlemek haricinde kesin hesap kanuna en geç altı ay içinde genel uygunluk bildirimini vermekle vazifelendirildiği (101. Md), (Resmî Gazete, 1945a) görülmektedir. 1934 yılındaki düzenlemede ise meclisin kendisine sorduğu hususlarda ve kesin hesabın uygunluğunun saptanmasında aydınlatıcı raporlar sunmakla (11. Md) görevlendirilmiştir. İlâveten “Divânı Muhasebat Kanunu” hakkında değişiklik teklifleri ile yasal ve uygulamaya yönelik projeler geliştirmek *Sayıştay*'ın umumî heyetçe yapabileceği (27. Md) vazifelerinden biri olarak yer almıştır (Resmî Gazete, 1934).

Sayıştay 1961 Anayasası'nda yürütme başlığı altında düzenlenmiştir. Görevleri “genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile malları TBMM adına denetlemek”, “sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak” ve “kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmak” (127. Md) olarak belirlenmiştir. Buna ilave olarak kesin hesap kanunu tasarılarını inceleyerek uygunluğuna dair TBMM'ye aydınlatıcı raporlar sunma vazifesi de devam ettirilmiştir (128. Md), (Resmî Gazete, 1962).

1967 yılında çıkarılan 832 sayılı kanun ile *Sayıştay*'a ilişkin yapılacak kanun tasarısı ve tekliflere görüş vereceği (19. Md) ve “Gerektiğinde malî işlere ve hesap usulleriyle gelir tahakkuk sistemlerine dair Cumhuriyet Senatosu ve Millet Meclisine rapor” sunacağı (28. Md) hüküm altına alınmıştır. Ayrıca *Sayıştay* denetçilerinin yasal düzenlemeleri inceleme esnasında tespit ettiği hazineyi zarara uğratabilecek hususları genel kurulda değerlendirildikten sonra Cumhuriyet Senatosu ve Millet Meclisine önermekle vazifelendirildiği görülmektedir (20. Md), (Resmî Gazete, 1967).

Sayıştay'ın danışma işlevlerinden biri de “Bakanlıklar ve *Sayıştay*'ın denetimine giren diğer idare ve kurumlarca malî konularda düzenlenecek yönetmeliklerle tüzükler, *Sayıştay*'ın istişarî mütalâası alındıktan sonra yürürlüğe konulabilir” (105. Md) hükmü ile görülmektedir (Resmî Gazete, 1967). Bu maddenin gerekçesinde malî konularda uzman olan *Sayıştay*'dan malî mevzuattaki ahengin temin edilmesi için görüş alınması

gerektiği belirtilmiştir (Kuluçlu ve Hepaksaz, s. 34). Böylece *Sayıştay*'ın merkez birimlerine de yardım etmekle vazifeli olduğu yasal olarak düzenlenmiştir.

Sayıştay'ın 1982 Anayasası'nda yargı başlığı altında düzenlendiği grlmektedir³⁴. Burada nceki metinlerde de olduğu gibi TBMM adına denetleme ve yargılama görevlerini icra edeceği saptanmıştır (160. Md), (Resmî Gazete, 1982a). Bununla birlikte danışma niteliğindeki görevleri de süregelmiştir. Çünkü, 832 sayılı kanun bir süre daha yürürlükte kalmaya devam etmiştir.

2003 yılında kamu kaynaklarının etkin, verimli ve saydam bir şekilde kullanılmasını sağlamak amacıyla denetim sisteminde değişiklikler yaşanmıştır. Kamu kaynaklarının kullanılmasında idarecilere inisiyatif tanınarak denetimin harcama sonrasında yapılması anlayışı ön plana çıkmış ve böylece etkinliğin artırılması amaçlanmıştır (Kesik, 2005, s. 94). Bu doğrultuda 5018 sayılı "Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu" hazırlanmış ve denetim anlayışında düzenlemeler getirilmiştir (Resmî Gazete, 2003a). *Sayıştay*'ın usul ve esasları da 2010 yılında 6085 numaralı kanunla tekrar ele alınmıştır (Resmî Gazete, 2010a).

5018 sayılı kanun ile kamu kaynaklarının kullanılmadan önce denetlenmesi ve vize verilmesi işlemleri kaldırıldığından malî hüküm içeren yasal düzenlemelerin *Sayıştay*'ın görüşünün sorulmasını müteakip çıkartılması önem kazanmıştır. Çünkü uygulamada karşılaşılabilecek muhtemel sorunlar ve kamu zararına yol açacak durumların tespiti uzmanlar tarafından öncesinde ele alınabilecektir. Bu bakımdan *Sayıştay*'ın malî hüküm içeren düzenlemeler üzerinde yapacağı n inceleme "nleyici" ve "yol gösterici" bir mahiyet arz etmektedir (Kuluçlu ve Hepaksaz, s. 27, 29).

5018 sayılı kanun ile idarelerin her yıl düzenleyeceği faaliyet raporlarının hazırlanmasına yönelik usul ve esasların belirleneceği yönetmeliğin *Sayıştay*'ın görüşü alınarak hazırlanması öngörülmüştür (41. Md). Aynı kanunla Hazine ve Malîye Bakanlığının, Eğitimde Fırsatları Artırma ve Teknolojiyi İyileştirme Hareketine ilişkin belirtilen hususlara ilişkin yapacağı düzenlemelerde *Sayıştay*'ın uygun görüşüne başvurması gerektiği kabul edilmiştir (ek madde 4), (Resmî Gazete, 2003a).

³⁴ *Sayıştay*'ın bir yargı organı olup olmadığına dair tartışmalar için bakınız: (Taşır, 2017, s. 87-90; Akgündüz, 1997, s. 151; Derdiman, 2014, s. 66-72).

5018 sayılı kanun bağlamında hazırlanan yeni “Sayıştay Kanunu” ile *genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerince malî konularda düzenlenecek yönetmelikler ile yönetmelik niteliğindeki düzenleyici işlemler, Sayıştay’ın istişarî görüşü alınarak yürürlüğe konulur* hükmü saptanmıştır (27. Md). Ayrıca “Sayıştay Kanunu” için hazırlanacak yönetmeliklere ve *Sayıştay’a* ilişkin kanun tekliflerine görüş bildireceği belirtilmiştir (25. Md). *Sayıştay’ın* bağımsız bir şekilde faaliyetlerini yürüteceği (3. Md), alanında tecrübeli, deneyimli ve bilgi sahibi kimselerden teşekkül edeceği (12. Md) ve üyeleri ile başkanının TBMM tarafından seçileceği (13, 15. Md) kabul edilmiştir (Resmî Gazete, 2010a).

3.2.7.2. Sanayi Şûrası

Sanayi Şûrası, sanayi ile ilgili hizmetlerde bakanlık düzeyinde görüş üreten bir kuruldur. *Diğer bakanlıkların, uzmanların, sanayicilerin, gerçek ve tüzel kişilerin, işçi ve işverenlerin, mesleki kuruluşların* görüşlerini paylaşabileceği bir ortam meydana getirmek amacıyla oluşturulmuştur (29. Md), (Resmî Gazete, 1983c). Esasında 1957 yılında Sanayi Bakanlığı müstakil olarak teşkilatlanınca meydana getirilen şûranın usul ve esaslarına dair yönetmelik 1987 yılında çıkartılmış ve ilk kez aynı yıl toplanmıştır. Bakanlığın teşkilatının düzenlendiği yasal metinlerle süregelen şûraya 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde yer verilmemiştir. Ancak bakanlığın dilerse görev alanına giren konularda ilgili tarafların yer aldığı çalışma grupları oluşturabileceği kabul edilmiştir (406. Md), (Resmî Gazete, 2018e).

2013 yılında Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı koordinatörlüğünde üçüncü kez gerçekleştirilen şûra hakkında en son 2012 yılında yönetmelik çıkartılmıştır. Buna göre şûra toplantılarına bakanın başkanlık etmesi ve üyelerinin kamu kurum ve kuruluşlarından, üniversitelerden, meslek odalarından, sivil toplum kuruluşlarından, özel sektörden ve sanayi alanında uzmanlaşmış kimselerden oluşması öngörülmüştür (5, 7. Md). Sanayi alanındaki değişimleri takip edilerek uygulamada yaşanan sorunların tespit edilmesi ve çözüm önerileri geliştirilmesiyle görevlendirilmiştir (6. Md). Sanayi politikalarının tespitinde konunun uzmanlarının, paydaşlarının, ilim ve ihtisas sahiplerinin görüşlerinin alınmasını sağlayarak bakanlığa yardımcı olma amacı gütmektedir. Bakanın belirlediği zamanlarda toplanması kararlaştırılan şûranın kararları istişarî nitelik göstermektedir (14. Md), (Resmî Gazete, 2012j).

3.2.7.3. Türkiye Kooperatifleri Danışma Kurulu ve Türk Kooperatifçilik Kurultayı

Kooperatifler tüzel kişiliği haiz ve tarafların ihtiyaçlarını iş birliği içerisinde gidermeye çalışan kurumlar şeklinde tanımlanarak 1969 yılında çıkarılan kanunla düzenlenmiştir. Burada kooperatiflerin kurulması, çalışma esasları ve birlik kurabilmeleri gibi hususların ele alınmasına ek olarak *Türkiye Kooperatifleri Danışma Kurulu* meydana getirilmiştir (80. Md), (Resmî Gazete, 1969). Buna göre danışma kurulu; Türkiye Milli Genel Kooperatifler Birliği Genel Yönetim Kurulu ile bakanlıklardan temsilciler ve kooperatiflere destek faaliyeti yürüten bankalar ile Türkiye Kooperatifçilik Kurumundan katılacak kimselerden müteşekkildir (80. Md), (Resmî Gazete, 1969).

Danışma kurulu günümüzde de faaliyetlerini sürdürmektedir. Çalışma usul ve esaslarına dair Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılması kabul edilmiştir. Bununla birlikte en son 1995 yılında çıkarılan yönetmelikle çalışma usul ve esaslarının saptandığı görülmektedir (Resmî Gazete, 2018f). Buna göre kooperatifçilik konularında en yüksek danışma organı olan kurul, kooperatifçilikle ilgili aksaklıkları belirlemek, çözümler geliştirmek, kooperatifler ve onların oluşturduğu birliklere ilişkin karar almakla yetkili kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyonu sağlayıcı öneriler getirmekle görevlendirilmiştir (4. Md). Her yıl en az bir defa toplanmasına karar verilmiştir (5. Md), (Resmî Gazete, 1995b).

Danışma Kurulunun düzenlendiği yönetmelikle *Türk Kooperatifçilik Kurultayı*nın da ele alındığı görülmektedir. Birincisi 1990 yılında düzenlenen kurultay, kurulun görev alanına giren konularda çalışmalar yapmakla vazifelendirilmiştir. Yaptığı faaliyetler neticesinde öneriler getirmektedir. İlgili bakanlığın çağrısı ile beş yılda bir toplanması öngörülmüştür (9. Md), (Resmî Gazete, 1995b). Tarım veya Sanayi ile ilgilenen bakanlıkların koordinatörlüğünde ve başkanlığında gerçekleştirilen kurultayın bürokratlar, büyükşehirlerden temsilciler, üniversitelerden uzmanlar ve bu doğrultuda faaliyet yürüten sivil toplum örgütlerinden teşekkül etmesi istenmiştir (5. Md), (Resmî Gazete, 1996b). Bakanlığın teşkilatı içerisinde yer almayan kurultay ve danışma kurulu tüzel kişiliklerini de haiz olmadıklarından yardımcı danışma kurulları içerisinde sayılabilir.

3.2.7.4. Vergi Konseyi

Vergi Konseyi 1992 yılında kurulmuştur. Ancak 2003 yılında yeniden düzenlenene kadar kesintili ve kısa süreli çalışmalar yürütmüştür. Bu tarihte ise 178 sayılı “Malîye ve Gümrük Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun” ile yasal dayanağı oluşturulmuş ve günümüzde 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmiştir. Konsey, vergi politikalarının kararlaştırılması ve uygulanmasında Malîye Bakanlığına görüş bildirmek, bu konularda araştırma ve faaliyetler yürütmek amacıyla teşkil edilmiştir (238. Md), (Resmî Gazete, 2018e).

Konsey tarafsız olarak görüş ve öneri sunması beklenen bir danışma organıdır (4. Md). Malîye Bakanı konseyin manevi başkanı olmakla birlikte kendi olmadığında başkanlık edecek kişiyi de belirlemektedir. Konsey bürokratlar, alanında uzmanlar ve ilgili sivil toplum kuruluşlarından kimselerden oluşan doğal, temsilci ve seçilmiş üyelerden müteşekkildir (5. Md), (Resmî Gazete, 2005a).

Konseyin; verginin denetim ve yönetimine ilişkin önerilerde bulunmak ve gerektiğinde önerileri doğrultusunda mevzuatla ilgili taslaklar hazırlamak, uygulamada karşılaşılan sorunlar hakkında çözüm önerileri sunmak, çağdaş ve uluslararası gelişmelere uygun vergi sisteminin geliştirilmesi için faaliyetlerde bulunup öneriler geliştirmek, bakanlığın incelenmesini istediği yasal düzenlemeler hakkında görüş bildirmek ve TBMM’nin ilgili komisyonlarına talep edilirse görüş bildirmek şeklinde özetlenebilecek görevleri bulunmaktadır (6. Md). Konsey bu görevlerini yerine getirmesi için Genel Kurul, Konsey Başkanı, İcra Kurulu, Sekreteryaya ile Çalışma Grupları ve Komisyonlardan oluşacak şekilde teşkilatlandırılmıştır (7. Md), (Resmî Gazete, 2005a)

3.2.7.5. Tarım Şûrası

Cumhuriyet’in ilk yıllarında ticaret, sanayi, ziraat, orman ve maden işleri İktisat Vekâleti bünyesinde toplanmıştır (1. Md), (Resmî Gazete, 1920). Ziraata dair işlerin bu bakanlıktan alınıp müstakil olarak örgütlenmesi 1928 yılında Ticaret ve Ziraat Vekâletinin ve 1931 yılında Ziraat Vekâletinin teşkiliyle gerçekleşmiştir. Böylece ülkenin orman, tarım ve hayvancılık ile ilgili meseleleri ve kaynaklarının geliştirmesine dönük faaliyetler müstakil bir bakanlığın görevleri arasında düzenlenmiştir (1. Md), (Resmî Gazete, 1931). Sonradan bu görevlerin Gıda Tarım ve Hayvancılık, Tarım ve

Orman ile Tarım, Orman ve Köyişleri Bakanlığına verildiği görülmektedir. Günümüzde ise Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından hizmetler sunulmaktadır.

Bakanlığın görev alanına giren hususlarda istişareler gerçekleştirip yardımcı olması amacıyla *Tarım Şûrası* 1992 yılında meydana getirilmiştir. Daha sonra ise 2004 ve 2019 yıllarında tekrar düzenlenmiştir. Şûra günümüzde Tarım ve Orman Bakanlığı koordinatörlüğünde varlığını sürdürmektedir. *III. Tarım Orman Şûrası* ismiyle 17 Temmuz 2019 tarihinde toplanmıştır.

2019 yılında çıkartılan yönetmeliğine göre bakanlığın ve birimlerinin görev alanına giren konularda politikalar ve stratejiler geliştirmeye yardımcı olmak üzere teşkil edilmiş istişarî bir oluşumdur (4. Md). Şûranın üyelerinin “diğer bakanlıkların kurum ve kuruluşlarının üst düzey temsilcileri, üniversiteler, meslek odaları, sivil toplum kuruluşları, özel sektör temsilcileri ve Bakanlık birimlerinden şûra gündemine göre Bakanlıkça” belirlenmesi öngörülmüştür (5. Md). Tarım ve Orman Bakanı'nın başkanlığında onun belirleyeceği tarihlerde toplanıp kararlarını oy çokluğuyla alacak şekilde düzenlenmiştir (5. Md), (Resmî Gazete, 2019d).

3.2.7.6. Esnaf ve Sanatkârlar Şûrası

Esnaf ve Sanatkârlar Şûrası 1993 yılında Sanayi ve Ticaret Bakanlığının bünyesinde meydana getirilmiş ve 2011 yılında Gümrük ve Ticaret Bakanlığının teşkilat kanununda düzenlenerek varlığını sürdürmüştür. Ülke genelinde uygulanacak esnaf ve sanatkârlarla alakalı politikaların tespit edilmesinde, uygulamada meydana gelen aksaklıkların belirlenmesinde ve bunların çözüm yollarının saptanmasında öneriler getirmekle vazifelendirilmiştir (30. Md), (Resmî Gazete, 2011c).

Şûra günümüzde Ticaret Bakanlığı koordinatörlüğünde toplanmaya devam etmektedir. Dört yılda bir düzenlenmesi öngörülen şûraya bakan başkanlık yapmaktadır. Şûranın üyeleri doğal, temsilci ve seçilmiş üyeler olarak belirtilmiştir. Buna göre bakanlıktan katılan bürokratlar doğal üyeleri, diğer bakanlıklardan ve sivil toplum kuruluşlarından kimseler temsilci üyeleri, bakanın belirleyeceği bu alandaki uzmanlar ise seçilmiş üyeleri meydana getirmektedir (4. Md), (Resmî Gazete, 2012ı). Şûra bu haliyle esnaf ve sanatkârlara ilişkin konuların istişare edildiği ve sorunların tespiti ve çözümü üzerine önerilerin geliştirildiği yardımcı bir kuruldur. En son 2016 yılında

beşincisi düzenlenen şûranın 2020 yılında altıncı kez oluşturulması için hazırlıklar yapılmaktadır.

3.2.7.7. Ekonomik ve Sosyal Konsey

Ekonomik ve Sosyal Konsey siyasal iktidarın oluşturacağı ekonomiye dair politikalarda, piyasadaki rol sahiplerinin de fikrinin alınmasını sağlamak üzere kurulmuş bir oluşumdur. Hükümet temsilcileri ile işçi ve işveren kuruluşlarının bir araya gelip istişareler gerçekleştirebileceği, böylece hem “sosyal diyalogun”³⁵ sağlanıp hem de yürütmenin teknik konularda aydınlatıcı öneriler alabileceği, merkezdeki yardımcı kurullardandır.

Ekonomik ve Sosyal Konseyin üstlendiği piyasadaki rol sahiplerini bir araya getirme fonksiyonu Osmanlı'nın son dönemlerinden itibaren görülmektedir. II. Meşrutiyet Dönemi'nde gördüğümüz “İktisadiyat Meclisi” ve Cumhuriyet'in ilanından sonra oluşturulan “Âli İktisat Meclisi” (1927) bu bakımdan değerlendirilebilmektedir (Koç, 1999, s.). Sonrasında ise 1946 yılında Çalışma Bakanlığı bünyesinde teşkil edilen “Çalışma Meclisinin” de benzer görevleri üstlendiği görülmektedir (Baydere, 1966, s. 212). Bu şekildeki tarihi seyir içerisinde “*Ekonomik ve Sosyal Konseyin*” teşkili konusu 1961 ve 1982 Anayasaları hazırlık aşamasında gündeme gelmiş ancak madde metni olarak düzenlenmemiştir (Ruhi, 2003, s. 4).

1980 sonrasında siyasî iktidarın ekonomik sisteme müdahalesinin azalması ve piyasa ekonomisi anlayışının gelişmesiyle ekonomik kararlar için teknik mercilerden yardım alma ihtiyacı doğmuştur. Ayrıca yapılan düzenlemelerin isabetliliğini sağlayıcı öneriler getirmesi için bir kurula duyulan gereksinim artmıştır (Savaş, 2001, s. 888). Böylece *Ekonomik ve Sosyal Konsey* ilk kez 1995 yılında bir Başbakanlık genelgesi ile meydana getirilmiştir. Daha sonra 1996, 1997 ve 1999'da da genelgeler ile düzenlenmeye devam edilmiştir. Bu genelgelerde konseyin üyeleri genel itibarıyla sendika, konfederasyon gibi sivil toplum örgütlerinden ve hükümet ile kamu çalışanlarından belirlenecek temsilcilerden oluşturulmuştur (Ruhi, 2003, s. 8-11).

³⁵ Sosyal diyalog devlet-işveren-işçi arasında her çeşit uzlaşma ve iş birliği arayışı anlamında kullanılmaktadır. Bunu tesis etmek ülkemizdeki “Ekonomik ve Sosyal Konsey”in (ESK) oluşturulmasındaki temel amaçlardan biri olarak gösterilmektedir (Dereli, 1997, s. 113, 114).

Ekonomik ve Sosyal Konsey bu şekilde 2001 yılına kadar toplanmış, sonrasında ise günümüzde de yürürlükte olan 4641 sayılı kanunla düzenlenmiştir. Burada konseyin; ekonomik ve sosyal politikaların belirlenmesinde istişarî nitelikte ortak görüş belirleyerek ve toplumda uzlaşmayı ve işbirliğini sağlayarak yardımcı olması için meydana getirildiği (1. Md) belirtilmiştir. Olağan şekilde üç ayda bir Başbakan'ın daveti ve başkanlığında (Başbakan katılmazsa görevlendireceği bir yardımcısının başkanlığında) toplanacağı hüküm altına alınmıştır (2. Md). Kurula katılacak üyeler; ilgili bakanlıklardan ve kurumlardan siyasîler ve bürokratlar ile Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB), Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu (TÜRK-İŞ), Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu (TİSK), Türkiye Esnaf ve Sanatkarlar Konfederasyonu (TESK), Türkiye Ziraat Odaları Birliği (TZOB), Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu (HAK-İŞ) ve Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonunu (DİSK) temsilen üçer kişiden ve Başbakan'ın belirleyeceği diğer üyelere oluşacağı kabul edilmiştir (2. Md), (Resmî Gazete, 2001a).

Konsey bu haliyle, *toplumdaki ekonomik ve sosyal birimlerin ekonomik ve sosyal politikaların oluşturulmasına katılımını* sağlamak ve *aralarındaki uzlaşma ile iş birliğini güçlendirecek çalışmalar* yapmakla görevlendirilmiştir. Uzlaştıkları veya uzlaşmadıkları hususları ayrı ayrı belirterek kararlarını TBMM'ye, hükümete, Cumhurbaşkanı'na, kamuoyuna bildirmek vazifeleri arasında yer almıştır. Ayrıca hükümetten gelen talep üzerine *ekonomik ve sosyal yaşamı doğrudan etkileyebilecek kanun tasarıları ve kalkınma planı ile yıllık programların* hazırlanması sırasında görüş bildireceği belirtilmiştir (5. Md), (Resmî Gazete, 2001a).

Konsey 2010 yılında anayasal statü kazanmıştır. Maddenin ilk haline göre ekonomik ve sosyal politikaların oluşturulmasında hükümete istişarî öneriler getireceği belirtilmişken 2017 yılındaki değişiklikler sonrasında ise Cumhurbaşkanı'na görüş bildirmesi öngörülmüştür (166. Md), (Resmî Gazete, 1982a).

Konsey anayasada düzenlendikten sonra kanun metninde de bazı değişiklikler yapılmıştır. Günümüzdeki durumuna göre konseyin başkanlığını Cumhurbaşkanı'nın veya onun görevlendireceği bir yardımcısı veya bakanın yapması kararlaştırılmıştır. Metinde üyeleri tek tek sayılmayarak Cumhurbaşkanı'na belirleneceği kabul edilmiştir (2. Md). İlaveten konseyin alacağı kararları, görüşlerini, önerilerini ve raporlarını ilgili mercilere sunacağı belirtilmiştir. Ayrıca *ekonomik ve sosyal nitelikteki konularda ve*

ekonomik ve sosyal yaşamı doğrudan etkileyen mevzuatın ve kalkınma planı ile yıllık planın hazırlanması sırasında Cumhurbaşkanı'nın istemi ile görüş belirtmekle görevlendirilmiştir (3. Md), (Mevzuat Bilgi Sistemi, 2001).

3.2.7.8. Tüketici Konseyi

1995 yılında 4077 sayılı kanun çıkartılarak tüketicilerin haklarının korunması, doğacak zararların tazmin edilmesi, bu konuda farkındalığın artırılması ve meydana getirilecek gönüllü örgütlenmelerin teşvik edilmesi amacıyla usul ve esaslar belirlenmiştir (1. Md). Bu kapsamda tüketicileri korumak için gerekli faaliyetlerin araştırılması ve sorunların tüketici lehine çözülmesi için alınabilecek tedbirlerin ilgili mercilere sunulması maksadıyla Sanayi ve Ticaret Bakanlığının koordinatörlüğünde *Tüketici Konseyi* teşkil edilmiştir (21. Md), (Resmî Gazete, 1995a). Konsey günümüzde 2013 yılında çıkartılan 6502 sayılı kanunla düzenlenmekte ve faaliyetlerini sürdürmektedir.

Tüketici Konseyi, tüketicilerin korunmasına, onların ihtiyaçlarına ve çıkarlarına yönelik araştırmalar yapmak ve kanunun uygulanmasına dair görüşlerini öncelikli ele alınmak üzere ilgili mercilere sunmak amacıyla yılda en az bir kez toplanacak şekilde teşkil edilmiştir (64. Md), (Resmî Gazete, 2013d). Konseyin üyeleri kanunla belirtilmeyerek yönetmeliğe bırakılmıştır. 2014 yılında çıkarılan yönetmeliğe göre bakanın veya görevlendireceği bir üst yöneticinin başkanlığında toplanması öngörülmüştür. Konsey; ilgili bakanlıklardan, üst kurullardan, Ankara, İzmir ve İstanbul Büyükşehir Belediyelerinden, odalar ve birlikler ile dernek ve vakıflardan temsilcilerle geniş katılımlı olarak teşekkül edecek şekilde düzenlenmiştir (5. Md). Konseyin görevleri yönetmelikle saptanmıştır. Buna göre tüketicinin sorunlarının evrensel tüketici hakları kapsamında çözülmesini sağlayacak tedbirleri öncelikli ele alınmak üzere ilgili mercilere aktarmak, tüketicilerin korunmasına yönelik yasal düzenlemeler hakkında görüş bildirmek, tüketicilerin bilgilendirilmesi için eğitici faaliyet önerileri sunmak gibi vazifeleri bulunmaktadır (7. Md), (Resmî Gazete, 2014a).

3.2.7.9. Ulusal Petrol Stok Komisyonu

2003 yılında petrole ilişkin düzenlemeler yapmak amacıyla çıkartılan “Petrol Piyasası Kanunu” ile *Ulusal Petrol Stok Komisyonu* oluşturulmuştur. Buna göre petrol stoğunun ne kadar süreliğine yapılacağı, miktarı, cinsi ve nerede tutulacağı ile bu konuda

getirilecek yükümlülüklerin tespitine ilişkin meselelerin görüşülmesi ve tedbirlerin alınması hakkında Cumhurbaşkanı'na teklifler sunmakla görevlendirilmiştir (16. Md), (Resmî Gazete, 2003c).

Esasında komisyona benzer bir oluşumun 2001 yılında meydana getirildiği anlaşılmaktadır. Buna göre ulusal petrol stoğunu düzenleyen birimlerin özelleştirilmesi neticesinde yaşanan boşluğu doldurmak için “Ulusal Stok Yasası ve Petrol Piyasası Kanunu” çıkarılacağı öngörülmüş ve ilgili düzenleme yapılana kadar 2001/48 sayılı genelge ile *Petrol Stok Yönetimi Geçici Komisyonu* meydana getirilmiştir. Ülkedeki petrol stok ihtiyacını düzenlemek ve yönetimini sağlamak için alınması gereken önlemleri belirlemek amacıyla teşkil edildiği görülmektedir. Başbakan'ın yönetiminde Milli Savunma, Malîye, Ulaştırma, Sanayi ve Ticaret ile Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlıkları ve Hazine ile Dış Ticaret Müsteşarlıklarının üst düzey temsilcilerinden oluşması öngörülmüştür (KAYSİS, 2019a). 2003 yılında ise “Petrol Piyasası Kanunu” çıkartılıp komisyon burada düzenlenmiştir. Geçici komisyonu meydana getiren genelgenin ise uygulanma hükmü kalmadığından 2007 yılında yürürlükten kaldırıldığı bilinmektedir (Resmî Gazete, 2007c). Böylece kurul Petrol Piyasası Kanunu'nda düzenlenerek devamlılık kazanmıştır.

Komisyon Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının koordinatörlüğünde ilgili kamu kurumlarından bürokratların katılımıyla toplanmaktadır (522. Md), (Resmî Gazete, 2018e). Komisyonun çalışma usul ve esaslarının düzenlendiği yönetmeliğe göre toplanma sıklığı başkanının çağrısına bırakılmıştır (Resmî Gazete, 2005).

3.2.7.10. İç Denetim Koordinasyon Kurulu

2004 yılında kamu kaynaklarının etkili, verimli kullanılarak kamu hizmetlerinin hesap verilebilir ve malî saydamlığı temin edecek şekilde yürütülmesi amacıyla kamu malî yönetimine dair kanun çıkartılmıştır (1. Md). Bununla kamu kaynaklarının verimli ve etkili şekilde yönetilebilmesi, kamu idarelerin mevzuata uygun hareket etmesi ve yolsuzluğun önlenmesi amacıyla iç denetim sistemi öngörülmüştür (63. Md). İç denetim iç denetçiler tarafından yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlayan danışmanlık faaliyeti olarak tanımlanmaktadır (63. Md). İç denetçilere ilişkin standartların ve denetim yöntemlerinin belirlenmesi ve birbirleriyle uyumlaştırılması amacıyla da *İç Denetim Koordinasyon Kurulu* öngörülmektedir (55. Md), (Resmî Gazete, 2003a).

Koordinasyon kurulu Hazine ve Malîye Bakanlığına bağlı olarak faaliyetlerini sürdürmektedir. Beş yıllığına atanan uzmanlardan müteşekkildir. Kamu idarelerinin iç denetim sistemlerini izlemek ve bunlara ilişkin bağımsız ve tarafsız şekilde hizmet sunmak üzere görev yürütmektedir. Buna göre kurulun iç denetim standartlarını belirlemek, uluslararası gelişmeleri takip ederek bu doğrultuda gelişmeyi sağlamak, iç denetçi eğitim programları düzenlemek, kamu idarelerinin denetim birimleri ile iş birliğini temin etmek gibi vazifeleri bulunmaktadır. Ayrıca iç denetçilerin yıllık denetim faaliyetlerini inceleyerek raporları bakanlığa ve kamuoyuna sunmak, yolsuzlukların ortadan kaldırılması için gerekli gördüğü önlemlerin alınması hususunda ve risk içeren alanlarda iç denetçilerin program dışı denetim yapmalarına yönelik kamu kurumlarına önerilerde bulunmakla da vazifelendirilmiştir (67. Md). Kamu idarelerinde doğrudan üst yöneticiye bağlı iç denetim birimi başkanlıkları kurulabilmesi için kurulun uygun görüşünün alınması gerekmektedir (63. Md), (Resmî Gazete, 2003a). Bu haliyle kurul merkezde malî denetimlerin gerçekleştirilmesinde görev yürüten yardımcı danışma kurulları içerisinde değerlendirilebilir.

3.2.7.11. Tarımsal Yayım ve Danışmanlık Merkez Komitesi

2006 yılında tarım sektörünün ve tarım arazilerinin kalkınma plan ve stratejilerine uygun şekilde geliştirilmesi amacıyla “Tarım Kanunu” çıkartılarak bu alanda yapılması gerekenlerin usul ve esasları belirlenmiştir. Tarım ve tarımsal destek politikalarının kapsamı ile konularının belirlenmesi, bu programlara yönelik piyasanın, idarî yapının ve finansmanın tespit edilmesi ile tarımın geliştirilmesine yönelik araştırma faaliyetlerinin saptanmasını düzenlemektedir (2. Md). Burada tarım politikalarının tespiti ve tarım sektörüne ilişkin düzenlemelerin yapılması ile yetkili merci olarak Tarım ve Orman Bakanlığı gösterilmektedir (7. Md). Aynı düzenleme ile bakanlığın mesul olduğu tarım, çiftçi eğitimi ve yayım faaliyetlerinde sivil paydaşların da görev almasının sağlanması gerektiği kabul edilmektedir (9. Md), (Resmî Gazete, 2006a).

Kanunla bakanlığa verilen görevler kapsamında aynı yıl tarımsal işletme sahiplerinin bilgi, teknik ve yöntemler konusundaki gereksinimlerini etkili şekilde gidermek amacıyla yönetmelik çıkartılmıştır (1. Md). Bununla bakanlığın tarımsal araştırma, yayım ve eğitim faaliyetlerinde bulunan kuruluşlar arasındaki koordinasyonu sağlayacağı ve tarımsal işletme sahiplerinin sorunlarının giderilmesine yönelik çözümleri ilgililere aktaracağı kabul edilmiştir. Bu çalışmalara da tarımsal

yayım/danışmanlık sisteminde yer alan kişilerin dahil edileceği öngörülmüştür (6. Md), (Resmî Gazete, 2006b). Böylece kanunla öngörülen sivil paydaşların katılımı amaçlanmıştır. Bu doğrultuda ilgili bürokratlar ile üniversite ve sivil toplum kuruluşlarından temsilcilerin bulunacağı *Tarımsal Yayım ve Danışmanlık Merkez Komitesi* meydana getirilmiştir (7. Md), (Resmî Gazete, 2006b).

Üç ayda bir (sonradan altı ayda bir) toplanması kararlaştırılan komite; ulusal düzeyde yayım ve danışmanlık politikalarını belirlemek, bu amaçla kurulan kurulların öncelikli faaliyet alanları hakkında önerilerde bulunmak, bunlar arasında koordinasyonu sağlamak, bakanlığa yasal mevzuatla ilgili tavsiyelerde bulunmak, tarımsal yayım ve çiftçi eğitim merkezleri hakkında bakanlığa görüş bildirmekle görevlendirilmiştir (9. Md), (Resmî Gazete, 2006b). Bakanlığın bu faaliyetlerinde danışarak yardım alabileceği bir organ olarak çalışmalarını sürdürmektedir.

3.2.7.12. Türk Tasarım Danışma Konseyi

Türk Tasarım Danışma Konseyi 2009 yılında Bakanlar Kurulu kararıyla oluşturulmuştur. Tasarıma dair politikaların ve stratejilerin geliştirilmesine yönelik öneriler sunmak ve bu konuda Türkiye'nin gelişmesine yönelik faaliyetler yürütme amacı gütmektedir. Aldığı kararlar tavsiye niteliğindedir (1. Md), (Resmî Gazete, 2009).

Konsey; tasarım politikaları ile Ulusal Tasarım Programı'nın hazırlanması ve uygulanmasına yönelik önerilerde bulunmak, tasarımın ekonomik öneminin anlaşılması ve kalitesinin artırılması için kararlar almak, tasarımcı ve sanayici işbirliğini sağlayıcı tedbirler belirlemek, tasarımla ilgili beklenti ve ihtiyaçlara dönük değişimleri takip ederek bu alandaki bilgi ve deneyimlerin kamuoyuyla paylaşılmasına dair önerilerde bulunmak, tasarım çalışmaları ve sergiler düzenlenmesini teklif ederek bu konuda bilincin artırılmasına yönelik çalışmalar yapmak ve tasarımcıların gelişimi amacıyla tavsiyeler sunmakla görevlendirilmiştir. Ayrıca tasarımla ilgili hukuki düzenlemeler ve Cumhurbaşkanı'na sunulan öneriler hakkında görüş bildirmekle de vazifelendirilmiştir (3. Md), (Resmî Gazete, 2009).

Günümüzde 298 sayılı Cumhurbaşkanı kararı ile faaliyetlerinin sürdüren konseyin Sanayi ve Teknoloji Bakanı veya yardımcısının başkanlığında yılda en az bir defa toplanması öngörülmüştür. Kararların ve önerilerin ilgili makamlar ile gerektiğinde Cumhurbaşkanı'na başkan aracılığıyla sunulması kabul edilmiştir. Konsey,

bakanlıklardan bakan yardımcısı düzeyinde ve kurum ve kuruluşlar, meslek örgütleri ve sivil toplum kuruluşlarından başkan seviyesinde katılımcılar ile üniversitelerden temsilcilerden müteşekkildir (1, 2. Md), (Resmî Gazete, 2018g)

3.2.7.13. İhracata Dönük Üretim Stratejisi Değerlendirme Kurulu

İhracata Dönük Üretim Stratejisi Değerlendirme Kurulu 2010 yılında Başbakanlık genelgesi ile kurulmuştur. İhracatta belirlenen hedeflerin gerçekleştirilmesi için konuyla ilgili kurumların iş birliği içerisinde çalışmasını sağlamak, “İhracata Dönük Üretim Stratejisi” geliştirmek, pratikte karşılaşılan sorunları ve çözümleri tespit etmek ve bu konularda yetkili mercilere öneriler sunmak üzere teşkil edilmiştir (Resmî Gazete, 2010c).

Ülkenin 2023 yılı için belirlediği dış ticaret hedefine ulaşabilmesi amacıyla imalat sanayiinin ve hizmet üretiminin ihracat odaklı olması gerektiği kabul edilmiştir. Kurul bu doğrultuda faaliyet yürüten kurum ve kuruluşların aktif katılımını sağlayan, iş birliği ile koordinasyonu geliştiren ve üretimin ihracata yönelik değerlendirilmesini amaçlayan bir platformdur (Resmî Gazete, 2011g). Bu haliyle Ekonomi Bakanı'nın başkanlığında toplanması kararlaştırılan kurul günümüzde Ticaret Bakanlığı bünyesinde faaliyet yürütmektedir.

Kurul 2010 yılında yaptığı ilk toplantısı ile çalışma usul ve esaslarını belirlemiştir. Kurulun amacı “İhracata Dönük Üretim Stratejisini” hazırlamak olarak saptanmış ve bu doğrultuda çıkacak sorunlara somut öneriler getirmek ile sonuçları izleyerek ilgili bakanlığa raporlamakla vazifelendirilmiştir (1 ve 4 md.). Kurulun ilgili kurumlardan bürokratların ve odalar ile sivil toplum örgütlerinden temsilcilerin katılımıyla üç ayda bir toplanması kararlaştırılmıştır (3 ve 7 md.), (T.C. Ticaret Bakanlığı, 2019).

3.2.7.14. Toptancı Hal Konseyi

2010 yılında çıkartılan “Sebze ve Meyveler ile Yeterli Arz ve Talep Derinliği Bulunan Diğer Malların Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun” ile *Toptancı Hal Konseyi* oluşturulmuştur. Konsey ilgili mercilere sebze ve meyve ile diğer malların ticaretine ilişkin sektörle ilgili görüş bildirme amacı içerisindedir. Hallerdeki ticarete ilişkin konularda istişarelerin gerçekleştirilmesi, sorunların tespiti ile çözüm önerilerinin

sunulması ve uygulamaya ilişkin koordinasyon ile iş birliğinin sağlanması gibi hususlarda görevlendirilmiştir (10. Md), (Resmî Gazete, 2010b).

Konsey Ticaret Bakanlığının koordinatörlüğünde ve bakan yardımcısının başkanlığında oluşturulmaktadır. İçişleri, Maliye, Tarım ve Orman, Ekonomi Bakanlıkları ve ilgili kamu kurumlarından bürokratlar, sivil toplum kuruluşlarından temsilciler, merkezdeki oda ve birliklerden üyeler ile toplanacağı öngörülmüştür (522. Md), (Resmî Gazete, 2018e). Konseyin yılda bir kez toplanması (23. Md) ve tavsiye niteliğindeki kararlarının ilgili mercilerce öncelikli olarak incelenmesi istenmiştir (27. Md), (Resmî Gazete, 2012m). Bu haliyle konsey, Ticaret Bakanlığına işlerinde yardım eden kurul olarak faaliyetlerini sürdürmektedir.

3.2.7.15. Gümrük ve Ticaret Konseyi

Gümrük ve Ticaret Konseyi gümrük ve iç ticarete ilişkin politikaların oluşturulması, uygulanması ve geliştirilmesine yönelik bakanlık düzeyinde danışmanlık yapan bir organdır (29. Md), (Resmî Gazete, 2011c). Gümrük ve iç ticaret politikalarının belirlenmesinde ekonominin tüm aktörlerini sürece dâhil etmek amacıyla oluşturulmuştur (4. Md), (Resmî Gazete, 2012i). Konsey, tarafları bir araya getirip görüş oluşturmalarını sağlayarak Ticaret Bakanlığına görevlerinde yardımcı olan bir danışma organıdır.

Bakanın başkanlığında toplanacak olan konseyde; bakanlığın birimlerinden temsilcilerin oluşturduğu doğal üyeler, kamudan ve sivil toplum kuruluşlarından seçilecek temsilci üyeler ve bakanın belirleyeceği alanında uzman ve tecrübeli kimselerin oluşturduğu seçilmiş üyeler yer almaktadır (5. Md). Konsey genel kurul ve icra kurulu organlarından teşekkül etmektedir. Genel kurul yılda bir kez olağan toplantısını gerçekleştirecek şekilde düzenlenmiştir (8. Md). Yürütme organı ise icra kuruludur ve dört yıllığına çalışmaları yönetip koordine etmek amacıyla meydana getirilmiştir (9. Md), (Resmî Gazete, 2012i).

Konsey; bakanlığın gümrük ve ticaret alanında vereceği kararların kurum ve kuruluşlarla iş birliği içerisinde ve uluslararası gelişmelerin bilincinde olarak neticelendirilmesini sağlamak için görüş ve öneri sunmakla vazifelendirilmiştir. İlgili tarafların da katılımıyla gümrük ve ticarete ilişkin hizmetlerin kalitesini artırıcı tavsiyelerde bulunmak, mevzuat önerileri sunmak, piyasa düzenine zarar getirecek

hususları tespit ederek önlemler geliştirmek ve diğer düzenleyici işlemler hakkında bakanlığın isteği üzerine görüş bildirmekle görevlendirilmiştir (6. Md), (Resmî Gazete, 2012i).

3.2.7.16. Finansal İstikrar ve Kalkınma Komitesi

Finansal İstikrar ve Kalkınma Komitesi, 2011 yılında kurulan *Finansal İstikrar Komitesinin* 2019 yılında yeniden teşkil edilmiş halidir. Komite finansal istikrarın sağlanmasına yönelik alınabilecek tedbirler konusunda istişareler gerçekteştirmek maksadıyla görev yürütmektedir.

2011 yılında çıkartılan 637 sayılı KHK'nın 38. Maddesi ile meydana getirilen *Finansal İstikrar Komitesi* Hazine Müsteşarlığı koordinatörlüğünde faaliyet yürütmüştür. Hazine Müsteşarı'nın bağlı olduğu bakanın başkanlığında toplanan kurulun üyeleri; *Hazine Müsteşarı ile Merkez Bankası, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Sermaye Piyasası Kurulu ve Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu başkanlarından* teşekkül etmiştir. Kurul finansal istikrarı tesis etmek için sistemik riskleri belirlemek, gerekli tedbirlerin ve politikaların saptanması için öneriler getirmek, ilgili birimlere uyarılarda bulunmak, bu öneri ve uyarıları uygulamada takip etmek, kurumların sistemik risk yönetim planlarını değerlendirmek ve kurumlar arasında koordinasyonu sağlamakla görevlendirilmiştir. Bu komitenin aldığı kararlar hakkında kurulun başkanı olan bakan, Bakanlar Kurulu'na bilgi sunmakla vazifelendirilmiştir (38. Md), (Resmî Gazete, 2011a).

Komite bu şekilde 2018 yılındaki Anayasa değerikliğine bağlı yeni düzenlemelerin yapılmasına kadar faaliyetini sürdürmüştür. Aynı yıl çıkartılan 703 sayılı KHK ile finansal sistemin bütününe ilişkin tespit edilen tedbirleri almaya Cumhurbaşkanı yetkili gösterilmiş ve üyeleri gösteren hüküm mülga edilmiştir (16. Md), (Mevzuat Bilgi Sistemi, 2018). Daha sonra 2018/3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi ile görevleri Hazine ve Malîye Bakanlığı ile Cumhurbaşkanlığı Ekonomi Politikaları Kuruluna tevdi edilmiştir (Resmî Gazete, 2018d).

2019 yılında ise 7161 sayılı kanunla *Finansal İstikrar ve Kalkınma Komitesi* ismiyle tekrar teşkil edilmiştir. Buna göre sistemik risklerin yönetilmesi, finansal düzenlemelerde ve uygulamalarda uyumun sağlanması ve reel sektör ile koordinasyonun artırılması amacıyla oluşturulmuştur. *Finansal istikrarı ve güvenliği tehdit edebilecek*

sistemik risklerin belirlenmesi, etkin bir şekilde izlenmesi ve yönetilmesi için alınabilecek tedbirlerin tespiti, kaynakların reel sektöre etkin dağıtımının ve finansal sektörün sağlıklı gelişiminin sağlanması, sistemik riskler meydana gelirse kriz yönetim planlarının oluşturulması ile görevlendirilmiştir. Finansal sistemi tümüyle tehdit edebilecek riskler tespit edilmesi halinde, komitenin yetkisini aşan durumlarda karar almaya Cumhurbaşkanı yetkili gösterilmiştir (21. Md), (Resmî Gazete, 2019a).

3.2.7.17. Reklam Konseyi

2013 yılında çıkartılan 6502 sayılı “Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun” ile *Reklam Konseyi* teşkil edilmiştir. Buna göre reklam politikalarının, sektörünün ve bu alandaki denetim işlevinin çağdaş uygulamaları takip ederek ve araştırmalar yaparak geliştirilmesine yönelik çalışmalar yürütmekle ve önerilerini ilgili mercilere sunmakla görevlendirilmiştir. Yılda en az bir kez toplanacak şekilde düzenlenen konsey Ticaret Bakanlığı koordinatörlüğünde faaliyetlerini yürütmektedir (65. Md), (Resmî Gazete, 2013d). Ticaret Bakanlığının reklamlarla ilgili görevlerinde istişare edebileceği başkentteki yardımcı danışma kuruludur.

Konseyin reklamlarla ilgili bütün tarafları bir araya getirerek geniş katılımlı olarak toplanması öngörülmüştür. Bakanın veya görevlendireceği yardımcısının başkanlığında, bakanlıklardan, kamu kurumlarından, ilgili konfederasyonlardan, derneklerden temsilcilerin katılımıyla toplanmaktadır (5. Md). Konsey reklam ile ilgili halkın bilinçlenmesine ve kamuoyunda farkındalığının artırılmasına yönelik yapılabilecek faaliyetleri teklif etmek ve getirdiği öneriler doğrultusunda uygulanan çalışmalarını takip etmekle görevlendirilmiştir (7. Md), (Resmî Gazete, 2014b).

3.2.7.18. Perakendeciler Konseyi

Perakende işletmelerinin açılış işlemlerini kolaylaştırmak, perakende ticaretini düzenlemek, tüketiciyi korumak, bu işletmelerin dengeli şekilde büyümelerini sağlamak için (1. Md) 2015 yılında yapılan düzenlemeyle *Perakendeciler Konseyi* teşkil edilmiştir. Konsey; perakende ticaretine ilişkin istişare yapmakla, sektöre ilişkin politikaların oluşmasına katkı sağlamakla, sorunları tespit ederek çözüm önerileri geliştirmekle ve ilgili kurum ile kuruluşlar arasında iş birliğini sağlamakla görevlendirilmiştir (15. Md), (Resmî Gazete, 2015).

Konsey görüş ve önerilerini sektördeki paydaşların katılımıyla oluşturarak perakende ticaretine katkı sağlayan bir danışma organıdır (4. Md). Ticaret Bakan Yardımcısı'nın başkanlığında bürokratların, sivil toplum kuruluşlarından temsilcilerin, bu alanda iş deneyimi veya akademik çalışması bulunan uzmanların katılımıyla toplanmaktadır (5. Md). Perakende ticaretine ilişkin mevzuat çalışmaları hakkında görüş bildirmek, bu alandaki yurt içi ve dışı gelişmeleri izleyerek tespitlerini politika üreten kurum ve kuruluşlara iletmek, uygulamada karşılaşılan sorunları ve çözümüne ilişkin görüş ve önerilerini yetkili mercilere bildirmekle vazifelenmiştir (7. Md). Konsey yılda en az bir kez olağan olarak toplanmaktadır (10. Md), (Resmî Gazete, 2016b).

3.2.7.19. Yatırım Danışma Konseyi

Ülkede yatırımların koordinasyonunu sağlamak, ilgili mevzuatı düzenlemek, rekabet ortamını geliştirecek politika önerileri sunmak ve yatırım ortamıyla ilgili konuları kamu ve özel sektörün bir araya gelerek ele almasını sağlamak gibi amaçlarla (1. Md) 2016 yılında Bakanlar Kurulu prensip kararıyla *Yatırımların İzlenmesi ve Koordinasyonu Kurulu* ile *Yatırım Ortamını İyileştirme Koordinasyon Kurulu* meydana getirilmiştir (YOİKK, 2016). Bu yapılar 2019 yılında Cumhurbaşkanlığı Kararı ile tekrar düzenlenmiştir. Önceki metin mülga edilmiş ve bu kez *Yatırım Ortamını İyileştirme Koordinasyon Kurulu* tek başına bir platform olarak öngörülmüştür.

Platformun oluşturulma amacı yatırım ortamının iyileştirilmesine yönelik çalışmaların koordineli yürütülmesi ve izlenmesi, özel sektör yatırımlarına ilişkin düzenlemelerin rasyonelleştirilmesi, rekabet ortamı sağlayacak düzenlemelerin tespit edilerek politika önerilerinin geliştirilmesi, yatırım yapma sürecinde karşılaşılan sorunların tespit edilmesi ve çözümler üretilmesi, özel sektörün desteklenerek istihdamın artırılması, ihracat odaklı üretimin geliştirilmesi ve yatırım ortamına ilişkin meselelerin kamu-özel sektör işbirliği ile ele alınmasının sağlanması olarak belirtilmiştir (1. Md). Platform *Yatırım Ortamını İyileştirme Koordinasyon Kurulu*, Yönlendirme Komitesi, Teknik Komiteler ve Sekreteryadan meydana getirilmiştir (2. Md). Kurul yatırım ortamıyla ilgili tarafların koordinasyonunu sağlamak, kararlarının uygulanmasını takip etmek ve bünyesindeki teknik komitelerin iş programlarını belirlemekle görevlendirilmiştir (4. Md), (Resmî Gazete, 2019b). Bu haliyle daha çok koordinasyon sağlayan ve gerekli kararları alan bir yapı görünümündedir.

Bu platform içerisinde *Yatırım Danışma Konseyi* meydana getirilmiştir. Merkezdeki kamu idareleri için danışma görevi üstlenen yardımcı bir kurul görüntüsündedir. Platform ile kamu kurum ve kuruluşlarına tavsiye kararlar alarak yardımcı olan *Yatırım Danışma Konseyi* Cumhurbaşkanlığı başkanlığında yılda bir kez toplanmak üzere düzenlenmiştir. Konsey yatırım ortamının iyileştirilmesi çalışmalarına uluslararası bakış açısı kazandırmak için dünyadaki önde gelen şirket yöneticilerini bir araya getirmeyi amaçlamaktadır. Alınan kararların, platformdaki teknik komiteler ve diğer kurum ve kuruluşların yatırım ortamının iyileştirilmesine yönelik faaliyetlerinde dikkate alınması istenmiştir (10. Md), (Resmî Gazete, 2019b).

3.2.7.20. Bireysel Emeklilik Danışma Kurulu

Bireylerin emekliliklerinde ek gelir olması ve böylece refah düzeylerinin artırılması amacıyla 2001 yılında bireysel emeklilik sistemi düzenlenmiştir (1. Md). Hazine ve Malîye Bakanlığının gözetiminde gerçekleştirilen sistem hakkında görüş oluşturmak, bireysel emeklilik politikalarını belirlemek ve bunların uygulanması için gereken önlemler konusunda önerilerde bulunmak üzere *Bireysel Emeklilik Danışma Kurulu* meydana getirilmiştir (3. Md), (Resmî Gazete, 2001e).

Kurula Hazine ve Malîye Bakan Yardımcısı'nın başkanlık etmesi öngörülmüştür. "Hazine ve Malîye Bakanı'nca belirlenecek kamu kurum ve kuruluşlarından görevlendirilecek en az genel müdür düzeyinde birer temsilciden" oluşacak kurulun üç ayda bir toplanması istenmiştir (522. Md), (Resmî Gazete, 2018e). Kurulun aldığı kararlar başkanın aracılığı ile ilgili mercilere öneri olarak iletilmektedir (5. Md), (Resmî Gazete, 2001f).

İktisadî ve malî konularda faaliyet yürüten merkezî idareye yardımcı danışma kurulları Cumhuriyet'in ilk yıllarından itibaren oluşturulmaya başlanmıştır. Bu sahada oluşturulan *Sayıştay* (1923), *Sanayi Şûrası* (1957) ve *Türkiye Kooperatifleri Danışma Kurulu* (1969) 1980 öncesinden günümüze kadar uzanan köklü yapılardır. Geriye kalan kurullar ise 1980 sonrasında meydana getirilmiştir. Dolayısıyla günümüzde ekonomiyle ilgili faaliyet yürüten danışma kurullarının büyük çoğunluğunun 1980 sonrasında oluşturulduğu söylenebilir.

Bu kurullardan *Sayıştay*'ın istişarî fonksiyonlarından bazıları için uygun görüş ve zorunlu danışma usulü saptanmıştır. Aynı şekilde *Ulusal Petrol Stok Komisyonuna*

zorunlu olarak ve *İç Denetim Koordinasyon Kuruluna* uygun görüş istenmesi şeklinde danışılması öngörülmüştür. Diğer kurullardan ise fikir talep edilmesi ihtiyarî olarak gerçekleşmektedir. Ayrıca bu kurullardan *Sayıştay* istişarî fonksiyonunun yanı sıra denetim işlevi de bulunan bir yapıdır. *Türkiye Kooperatifleri Danışma Kurulunun*, *Tarımsal Yayım ve Danışmanlık Merkez Komitesinin*, *İhracata Dönük Üretim Stratejisi Değerlendirme Kurulunun*, *Perakendeciler Konseyinin* ve *Toptancı Hal Konseyinin* koordinasyon işlevi bulunmaktadır. *Finansal İstikrar Kalkınma Komitesi*, *Türk Tasarım Danışma Konseyi*, *İç Denetim Koordinasyon Kurulu*, *Ulusal Petrol Stok Komisyonu* danışma görevinin yanı sıra bağlayıcı kararlar almakla yetkilendirilmiştir.

Ekonomiyle ilgili danışma fonksiyonu yürüten bu kurulların çoğunluğunda sivil toplum örgütlerinden temsilciler üye olarak yer almaktadır. Nitekim bürokratların oluşturduğu türdeş nitelikli *Sayıştay*, *Ulusal Petrol Stok Komisyonu*, *Finansal İstikrar ve Kalkınma Komitesi* ve *Bireysel Emeklilik Danışma Kurulu* ile uzmanlardan müteşekkil *İç Denetim Koordinasyon Kurulu* ve siyasîler ile bürokratların karma olarak oluşturduğu *Türkiye Kooperatifleri Danışma Kurulu* haricindekilerde sivil toplum örgütlerinden temsilciler üye olarak bulunmaktadır.

3.2.8. Genel Değerlendirme

Günümüzde faaliyet yürüten merkezî idareye yardımcı danışma kurullarının oluşturulma tarihleri Cumhuriyet'in ilk yıllarına kadar uzanmaktadır. Nitekim *Sayıştay* (1923), *Danıştay* (1924), *Yüksek Askerî Şûra* (1925) gibi köklü kurullar Cumhuriyetle beraber süregelmektedir. Günümüzdeki kurulların 8'i 1923-1950 yılları arasında kurulup günümüze kadar ulaşmıştır (%12,7 Tablo 7). Ayrıca 1951-1960 yılları arasında teşkil edilen 2 (%3,2 Tablo 7) 1961'den 1980'e kadar oluşturulan 4 (%6,3 Tablo 7) adet kurul günümüzde de danışma işlevi yürütmektedir. Bununla birlikte ilerleyen yıllarda yönetsel danışmaya duyulan ihtiyaç artmış ve bu doğrultuda faaliyet yürüten kurullar çeşitlenmiştir. Nitekim günümüzde faal olan kurulların çoğunluğu 1980 sonrasında oluşturulmuştur (%77,8 Tablo 7).

Tablo 7- Kurulduğu Döneme Göre Günümüzdeki Yardımcı Danışma Kurulları (Ekim 2019)

Kurulduğu Dönem	Birimlerin Sayısı	%
1923-1950	8	12,7%
1951-1960	2	3,2%
1961-1980	4	6,3%
1981 ve Sonrası	49	77,8%
Toplam	63	100%

Günümüzdeki kurullar hukukî dayanaklarını çeşitli metinler aracılığıyla sağlamaktadır. Bu bakımdan en çok kullanılan hukukî yolun bakanlık kararı ve yönetmelik olduğu görülmektedir (%33,3 Tablo 8). *Nüfus Planlaması Danışma Kurulu, Gençlik Şûrası, Aile Şûrası, Tarım Şûrası, Türk İdareciler Şûrası, Türk Kooperatifçilik Kurultayı, Ulusal Sulak Alan Komisyonu* doğrudan yönetmelikle meydana getirilen kurullardandır. *Çevre ve Şehircilik Şûrası, Esnaf ve Sanatkârlar Şûrası, Kaçakçılık İstihbarat Koordinasyon Kurulu, Turizm Şûrası* gibi kurullar ise KHK ile meydana getirilmiş olmalarına rağmen günümüzde yönetmelikle düzenlenmektedir. *Meslekî Eğitim Kurulu* ise kanunla kurulmuş ancak hali hazırda bakan onayı ile toplanmaktadır.

Günümüz danışma kurullarının yasal dayanağını oluşturan diğer metin çeşitleri ise anayasa (%7,9 Tablo 8), kanun ve KHK (%28,6 Tablo 8), Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve Cumhurbaşkanı kararı (%22,3 Tablo 8) ve Başbakanlık genelgesidir (%7,9 Tablo 8). Bunlar içerisinde Cumhurbaşkanlığı kararnamesi 2018 yılı itibariyle çıkarılmaya başlamıştır. Henüz yeni bir metin çeşidi olsa da merkez teşkilatı bu kararnamelerle tekrar ele alındığından kurulların önemli bir kısmı (%22,3 Tablo 8) bu yolla düzenlenmektedir. Bunlardan *Afet ve Acil Durum Danışma Kurulu, Milli Saraylar Değerlendirme Kurulu ve Cumhurbaşkanlığı Yüksek İstişare Kurulu* doğrudan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile teşkil edilmiştir. *Yatırım Danışma Konseyi* ve *Türk Tasarım Danışma Konseyi* Bakanlar Kurulu kararı ile teşkil edilmişse de günümüzdeki hukukî dayanakları Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile sağlanmıştır. Aynı şekilde kanunla ve KHK ile meydana getirilip günümüzde Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenen kurullar mevcuttur. Bunlar çalışmanın sonundaki Ek-1’de yer alan listede sıralanmıştır.

Tablo 8- Dayanak Metinlerine Göre Günümüz Yardımcı Danışma Kurulları (Ekim 2019)

Dayanağını Oluşturan Metin	Birimlerin Sayısı	%
Anayasa	5	7,9%
Kanun ve KHK	18	28,6%
Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ve Cumhurbaşkanı Kararı	14	22,3%
Başbakanlık Genelgesi	5	7,9%
Bakanlık Kararı ve Yönetmelik	21	33,3%
Toplam	63	100%

Günümüzde faal olan yardımcı kurulların yürüttüğü danışma işlevinin çoğunluğu idarenin ihtiyarî başvurusu ile gerçekleşmektedir (%84,1 Tablo 9). Zorunlu ve uygun görüş danışması ise 10 kurulda görülmektedir (Tablo 9). *İç Denetim Koordinasyon Kurulu*; idarenin, işlemlerini tamamlayabilmesi için uygun görüşüne başvurması gereken bir kuruldur. Yine *Sayıştay* ve *Danıştay*'ın da uygun görüşünün arandığı durumlar vardır. Ayrıca idare bazı durumlarda *Sayıştay* ve *Danıştay*'ın görüşüne zorunlu olarak başvurmak durumundadır. Zorunlu danışma usulü saptanan diğer kurullara *Yüksek Hakem Kurulu* ve *Uluslararası İşgücü Politikası Danışma Kurulu* örnek gösterilebilir.

Günümüzde uygun görüş veya zorunlu danışma işlevi yürüten 10 kurulun (Bakınız Ek-1) 6'sının hukukî dayanağı kanundur. Bu bakımdan idarenin düzenleyici işlemiyle hukukî dayanakları tespit edilen günümüz yardımcı danışma kurullarından (40 adet) sadece 4'ünde zorunlu danışma işlevi tanımlanmıştır. Bunlar *Ulusal Sulak Alan Komisyonu*, *Meslekî Eğitim Kurulu*, *Çevresel Etki Değerlendirme Komisyonu* ve *Bakanlıklararası Harita İşlerini Koordinasyon ve Planlama Kuruludur*.

Tablo 9- Danışmanın Mahiyetine Göre Günümüz Yardımcı Danışma Kurulları (Ekim 2019)

Danışma Çeşidi	Birimlerin Sayısı	%
İhtiyarî Danışma	53	84,1%
Zorunlu Danışma	7	11,1%
Uygun Görüş Danışması	3	4,8%
Toplam	63	100%

Günümüzdeki yardımcı danışma kurulları danışma işlevlerinin yanı sıra farklı fonksiyonlar da yürütmektedir. Denetim yapma, koordinasyonu sağlama ve görev

alanlarında bağlayıcı kararlar alabilme bu kurulların vazifeli olduğu durumlardır. Bu bakımdan 12 adet kurulun danışma işlevlerine ek olarak bağlayıcı kararlar da alabildiği görülmektedir. Bunlara örnek olarak *Yüksek Hakem Kurulu* ve *Finansal İstikrar ve Kalkınma Komitesi* gösterilebilir. *Çocuk Hakları İzleme ve Değerlendirme Kurulu*, *Tarımsal Yayım ve Danışmanlık Merkez Komitesi* ve *Toptancı Hal Konseyi* koordinasyon işlevi de yürüten 12 kuruldandır. *Sayıştay*, *Sportif Değerlendirme ve Geliştirme Kurulu* ve *Sağlık Meslekleri Kurulu* ise denetim faaliyetleri gerçekleştirmektedir. *Olağanüstü Hal Koordinasyon Kurulu*, *Kültür Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu*, *Ulusal Sulak Alan Komisyonu* ve *İç Denetim Koordinasyon Kurulu* bazı işlevleri gereği bağlayıcı kararlar alırken aynı zamanda koordinasyonu da sağlamakla görevlendirilmişlerdir. Günümüzdeki 63 kurulun 36'sı ise (%57,1) sırf danışma faaliyeti görmektedir (Bakınız Ek-1).

Günümüz danışma kurulları üyeleri ise çoğunlukla karma nitelik göstermektedir. Bunlardan 13 adedi türdeş (%20,6 Tablo 10) kurullarken 50'si karmadır (%79,4 Tablo 10). Türdeş kurullar sadece uzmanlar, siyasîler veya bürokratların yer aldığı kurullardır. *Sportif Değerlendirme ve Geliştirme Kurulu* ve *İç Denetim Koordinasyon Kurulu* uzmanların oluşturduğu türdeş kurullardır. *Cumhurbaşkanlığı Yüksek İstişare Kurulu* siyasîlerden müteşekkildir. *Bireysel Emeklilik Danışma Kurulu* ve *Finansal İstikrar ve Kalkınma Komitesi* ise bürokratların oluşturduğu türdeş kurullardandır (Bakınız Ek-1).

Tablo 10- Bileşimine Göre Günümüz Yardımcı Danışma Kurulları (Ekim 2019)

Türü	Birimlerin Sayısı	%
Türdeş	13	20,6%
Karma	50	79,4%
Toplam	63	100%

Karma kurullar uzmanların, bürokratların, siyasîlerin ve sivil toplum örgütlerinden temsilcilerin farklı formasyonlarda oluşturduğu kurullardır. Karma kurulların 40'ında (%80) sivil toplum örgütlerinden temsilciler yer almaktadır (Bakınız Ek-1). Bu oran faal olan kurulların tamamı için %63,5'ine tekabül etmektedir. Dolayısıyla sivil toplum örgütlerinden temsilcilerin bu kurulların önemli üyeleri olduğu söylenebilir. Nitekim her beş kuruldandır yaklaşık üçünde yer almaktadır. Bürokratlar ise uzmanlardan ve siyasîlerden müteşekkil olan türdeş kurullar haricindeki her kurulda bulunmaktadır. Bunların 8'i ise asker bürokratların yer aldığı kurullardır.

SONUÇ

Kamu yönetiminde, idarecilerin karar almadan evvel ilgili konuda bilgiye veya farklı fikirlere duydukları ihtiyacı gidermek için danışma mercileri oluşturulmaktadır. Bu gereksinime yönelik olarak Türkiye'deki idarî yapının başkent teşkilatında faydalanılan mercilerden biri de merkezî idareye yardımcı olmak üzere teşkil edilen danışma kurullarıdır. Cumhuriyet'in ilk yıllarından itibaren yönetim teşkilatı içerisinde yer almaya başlayan merkezdeki yardımcı danışma kurulları sonraki yıllarda daha da çeşitlenmiştir. Çalışmada bu kurulların tarihî arka planları, gelişimi ve günümüzdeki durumları incelenmiştir.

Günümüzdeline benzer merkezî idareye yardımcı danışma kurullarının ilk örnekleri Tanzimat Dönemi'nde teşkil edilmiştir. Aslında daha önceki dönemlerde de Türk devletlerinde idarî işlerin istişare edilmesi ve yönetsel danışma ihtiyacının giderilmesi için bu fonksiyona sahip mekanizmalar bulunmuştur. Nitekim bu amaçla İslamiyet'ten evvel toy, kurultay ve çeşitli toplantılar faaliyet yürütmüşken İslam'a geçişle birlikte bunların yerini divânlar ve meşveret meclisleri almıştır. Böylece merkezde genel yönetime dair hususları istişare eden büyük bir divân ile belli konularda faaliyet yürüten daha küçük divânlar ve gerektiğinde toplanan meşveret meclisleri İslamiyet'in kabulü sonrası Türk devletlerinin yönetsel istişareleri gerçekleştirdikleri merciler olmuştur. Bu mekanizmalar Osmanlı'nın klasik döneminde de işletilmiştir. Ancak bunlar, günümüz manasında belli bir yasal zorunluluktan yoksun olup padişahın veya diğer yöneticilerin irade ve inisiyatifine tabii olarak gerçekleşmiştir. XVII. yüzyıl ve sonrasında ise idaredeki işleyişin bozulmasıyla birlikte yönetsel istişarelerin yapıldığı merciler de etkisizleşmiştir. Bu dönem itibariyle sadrazamın bireysel yönetimde etkinliği artmış ve devlet işleri kimi durumlarda kapalı kapılar arkasında veziriazam ile padişahın arasında ya hiç danışılmadan ya da ehil olmayan kimselere danışılarak sonuçlandırılır olmuştur. Diğer bir ifadeyle bahse konu müesseselerin etkisiz kalması neticesinde yönetsel danışma ihtiyacını giderme konusundaki boşluk bireysel istişarelerle doldurulmuştur. Bu durum yönetimde dalkavukların ve çıkar peşinde koşanların etkisini artırmıştır.

Dönemin alimlerinin de eserlerinde dikkat çektiği yönetsel danışma ihtiyacına yönelik boşluğun, sürekli olarak faaliyet yürütecek kurullar marifetiyle doldurulmaya çalışılması Tanzimat yıllarında gerçekleşmiştir. Ayrıca Tanzimat Dönemi ile artan

merkeziyetçi anlayışın doğurduğu iş yoğunluğunun yeni danışma kurullarına ihtiyacı artırmasının da etkisiyle bu yıllarda çok çeşitli istişare kurulları teşkil edilmiştir. Bu kapsamda Batı'daki çağdaş oluşumlardan da etkilenilerek sürekli meclisler yaygınlaştırılmıştır. Böylece Klasik Dönemde etkili şekilde kullanılan ancak zamanla işlevselliğini yitiren divânların ve meşveret meclisinin yerini Tanzimat Dönemi'yle birlikte modern ve sürekli olarak faaliyet yürüten danışma kurulları almıştır.

Tanzimat Dönemi'nde meydana getirilen meclislerin ekseriyeti ağırlıklı olarak devlet adamlarının yer aldığı oluşumlardır. Bu durum bürokratların yönetim süreçlerindeki etkisini artırmıştır. Çünkü devlet işleri öncelikle buralarda görüşülmüş daha sonra yasallaşması için padişaha sunulmuştur. Dolayısıyla Tanzimat'ta her ne kadar padişah son karar mercii olma niteliğini korusa da devlet işlerinde bürokratların hâkim olduğu yıllar yaşanmıştır. Ayrıca bu sayede bürokrasi hükümdarın aleyhine kendi yetkilerini zamanla genişletebilmiştir. Bu durum Cumhuriyet'in ilanından sonra da hissedilecek olan bürokratik yönetim geleneğinin oluşmasında önemli bir etken sayılabilir. Çünkü bu yıllarda yetişen bürokratlar Cumhuriyet'in kuruluşunda başat rol oynamış ve son dönem Osmanlı idare yapısının yönetim geleneklerini de önemli ölçüde yeni rejime aktarmıştır.

Tanzimat meclisleri halkın merkez idaresinde temsil edildiği kurulların da ilk örnekleri olmuştur. Islahat Fermanı sonrasında bazı cemaat önderleri ve taşradan temsilciler buralarda yer almıştır. Bu tecrübe ve kurulların zamanla yetkilerinin genişlemesi parlamentonun teşkiline giden yolda önemli bir birikim sağlamıştır. Ayrıca parlamentonun merkezde etkili şekilde doldurulamayan istişare boşluğuna yönelik arayışın neticesi olarak bakmak mümkündür. Nitekim dönemin düşünürlerinin parlamentoyu istişare ile meşrulaştırmaya çalışmaları ve II. Abdülhamit'in devlet işlerinde istişareyi hâkim kılmak amacıyla meclislerin oluşturulduğunu belirtmesi bu bakımdan değerlendirilebilir. Ayrıca I. Meşrutiyet'teki parlamento (*Meclis-i Umumi*), Tanzimat kurullarının özelliklerini barındırdığından yasama meclisinden ziyade danışma kurulu görüntüsüne bürünmüştür. Öyle ki *Meclis-i Umumi*'nin yasa yapma, yürütmeyi oluşturma ve denetleme yetkisi tanımlanmamıştır. Ayrıca aldıkları kararların nihayete erdirilebilmesi için padişahın onayı gerekmiştir. Bu haliyle meclis kendisine sorulan devlet işlerinin halkın seçtiği temsilciler tarafından istişare edilmesini sağlayan bir danışma kurulu işlevini görmüştür. Dolayısıyla I. Meşrutiyet ile oluşturulan

parlamentonun Tanzimat kurullarından temel farkı, halkın seçtiği temsilcilerden teşekkül eden bir niteliğe sahip olmasıdır. Bunda dönemin danışma kurulu oluşturma mantığının etkili olduğu anlaşılmaktadır. Gerçek bir yasama organı vasfındaki bir parlamentonun teşkili II. Meşrutiyet Dönemi'nde gerçekleşebilmiştir.

Yönetim süreçlerinde bireysel etkinliği kırmak, yönetsel istişarelerin devamlı ve yasal olarak faaliyet yürüten merciler marifetiyle gerçekleştirilmesini sağlamak ve böylece yönetsel danışma ihtiyacını daha ussal biçimde karşılamak amacıyla Batı'daki çağdaşı oluşumlardan da etkilenerak meydana getirilen Tanzimat kurulları, Türkiye'deki merkeze yardımcı danışma kurullarının ilk örnekleri olmuştur. Bu dönem teşkil edilen kurullardan bazıları (*Şûra-yı Devlet* (Danıştay), *Divân-ı Muhasebat* (Sayıştay), *Nazırlık Meclisleri* vb.) Cumhuriyet'in ilanından sonra da merkez teşkilatında yer bulmuştur. Bu devamlılığın takibini bürokratların yönetim anlayışında görmek mümkündür.

Devlet işlerinin bir kişinin iradesinde veya belli bir kesimin etkisinde kalınarak değil yasal ve ussal olarak teşkil edilmiş devamlı meclislerde görüşülmesi anlayışı ülkenin düşman işgaline karşı savunulduğu yıllarda kongreler düzenlenmesi, meclis oluşturulması veya idarî işler için encümenler teşkil edilmesi gibi icraatlarda da kendini göstermiştir. Tanzimat Dönemi bürokrasisi yasama organını padişahın yetkilerini kısıtlamak bakımından güçlendiren ancak yürütmeyi de yasama karşısında geri plana itmeyen bir anlayış gütmüştür. Burada yürütme erkinin (nazırlıklar ve başvekalet) mesul olduğu iş yoğunluğu onları yönetsel danışmaya sevk etmiştir. Cumhuriyet Dönemi'ne de intikal eden bu alışkanlık ve tecrübeyle güçlü bir merkez teşkilatı ve onun idarî işler görürken faydalanabileceği yardımcı danışma kurulları teşkil edilmiştir. Sonraki yıllarda ise farklı ihtiyaçlara yönelik merkeze yardımcı danışma kurulları oluşturulmaya devam etmiştir.

Çalışmada, Cumhuriyet Dönemi'nde teşkil edilmiş 148 adet merkezî idareye yardımcı danışma kurulu tespit edilmiştir. Bunların 63'ü halen toplanabilmektedir. Bahsedilen kurullar Cumhuriyet'in ilk yıllarından itibaren oluşturulsa da 1980 sonrasında sayılarında belirgin şekilde bir artış yaşanmıştır. Nitekim çalışmada ele alınan kurullardan 38'i 1980 yılına kadar teşkil edilmişken 110'u bu tarih sonrasında oluşturulmuştur. Günümüzde varlığını sürdüren 63 kurulun da çoğunluğu 1980 sonrasında oluşturulmuştur. Daha eski yıllarda kurulup faal olan kurullar bulunsa da

kurullaşma eğilimi bakımından 1980 sonrasının önemli bir eşik noktası olduğu görülmektedir.

1923-1950 yılları arasında meydana getirilen kurullar çoğunlukla yasamanın idarî işlemleri ile teşkil edilmiştir. Bunlardan *İktisat Kongresi* (1923) Başbakanlık genelgesi ile düzenlenmiş diğerleri kanunla ve anayasa ile oluşturulmuştur. Bu kurulların görev alanları ekonomiye, çalışma hayatına, bayındırlığa, eğitime, spora, sağlığa, sosyal konulara ve güvenliğe dair meseleler olmuştur. 1951-1960 yıllarında, öncesine nazaran daha az kurul meydana getirilmiştir. Bu dönem içerisinde de kurulları oluşturmak için yasamanın düzenleyici işlemleri ön planda olmuştur. 7 kuruldan 6'sı kanunla teşkil edilmiş 1'i kanun hükmünde kararname ile meydana getirilmiştir. Dolayısıyla kurulların özellikleri bakımından önceki dönemle benzer özelliklere sahiptir.

1961-1980 döneminde ise öncekilerden farklı olarak orman ve çevre konularında faaliyet yürüten kurullar da meydana getirildiği görülmektedir. Ayrıca bu yıllarda kurullar teşkil edilirken idarenin farklı düzenleyici işlemleri de bir hayli kullanılmıştır. Nitekim yönetmelik, kanun hükmünde kararname, Bakanlar Kurulu kararı ile 7 adet kurul meydana getirilmiştir.

1981 ve sonrasında ise belirgin şekilde sayısı artan kurulların önceki dönemlerden farklı olarak teknolojik gelişmeler, adaletle ilgili meseleler, araç trafiğine yönelik düzenlemeler, suyun korunması hakkındaki konular ve Avrupa Birliği ile dış politikaya dair hususlarda da faaliyet yürüttükleri görülmektedir. Ayrıca bu dönem kurulların meydana getirilmesinde idarenin düzenleyici işlemleri daha çok kullanılmıştır. Nitekim 110 kuruldan 36'sı kanunla teşkil edilmiştir. Bu durum kanunların sayısının bir anda artmasında önemli bir etken olarak değerlendirilebilir.

Cumhuriyet'in geneli itibariyle oluşturulan kurullara bakıldığında en çok ekonomi, güvenlik, iş hayatı, sağlık ve sosyal meseleler hakkında faaliyet yürüttükleri görülmektedir. Bu alanlar Cumhuriyet'in ilk yıllarından itibaren kurulların görev sahası olmuştur. Günümüzde faal olan yardımcı danışma kurullarının da çalışma sahası geniştir. Sosyal konulardan ulaşım, kültürel meselelerden güvenliğe kadar geniş bir çalışma alanında faaliyet yürütmektedir. Bununla birlikte en çok iktisadî ve malî konulardaki kurulların oluşturulduğu anlaşılmaktadır. Dolayısıyla merkezî başkent

örgütünün danışmak için en çok ihtiyaç duyduğu teknik alanın bu olduğu söylenebilir. Bu alanda faaliyet yürüten yardımcı danışma kurulları Cumhuriyet'in ilk yıllarında itibaren teşkil edilmeye başlamıştır. Nitekim bu yıllardan günümüze kadar süregelen kurullar bulunmaktadır. Bununla birlikte bahsedilen alanda faal olanların büyük çoğunluğu 1980 sonrasında oluşturulmuştur. Ayrıca kurulların genelinde uzmanların ve sivil toplum örgütü temsilcilerin yer aldığı görülmektedir.

Eğitim, kültür veya spora dair konular da günümüzdeki danışma kurullarının faaliyet alanlarından olmuştur. Bu saha da Cumhuriyet'in ilk yıllarından itibaren danışma kurullarının görev alanlarından olmuştur. Diğer bir alan ise sağlık ve sosyal konulardır. Bu alan da Cumhuriyet'in ilk yıllarından itibaren danışma kurulları için faaliyet sahası olmuştur. Ancak günümüzde faal olanlar 1980 sonrasında teşkil edilmiştir. Bu alandaki kurullar idarenin ihtiyarî olarak danışabileceği mercilerdir. Cumhuriyet'im ilk yıllarından itibaren danışma kurullarının çalışma sahasından olan ve günümüzde de bu alanda faaliyet yürütülen konulardan biri de çalışma hayatıdır. Faaliyet yürütenlerin çoğunluğu 2000 sonrasında teşkil edilmiştir. Sosyal diyalogu sağlamaya yönelik işleyen bu kurullar işçi, işveren ve kamunun temsil edildiği mercilerdir.

Güvenlikle ilgili konularda faaliyet yürüten kurullar ise sivil toplum örgütlerinden temsilcilerin yer almaması ile ekseriyetle siyasî ve bürokratların üye olarak bulunması niteliğiyle dikkat çekmektedir. Bunlar içerisinde asker üyeler de bulunabilmektedir. Bu kurullar idarenin ihtiyarî olarak danışabileceği mercilerdir. Yönetimin kendisiyle ilgili faaliyet yürüten kurullar da Cumhuriyet'in ilk yıllarından itibaren görülmektedir. Bunlardan sivil toplum örgütlerinden temsilcilerin yer aldığı tek kurul *Türk İdareciler Şûrası*'dir. En az danışma kurulun faaliyette olduğu alan ise çevre ve bayındırlık konularıdır. Nitekim çevreye dair danışma kurullarının 1960 sonrasında oluşturulduğu görülmektedir. Günümüzde bu alanda faal olan kurullar 1980 sonrasında teşkil edilmiştir.

Yardımcı danışma kurulları Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş sonrası yapılan düzenlemelerden etkilenmiştir. Nitekim 25 adet kurulun lağvedildiği tespit edilmiştir. Örneğin *Yüksek Planlama Kurulu* (1960), *Para-Kredi ve Koordinasyon Kurulu* (1980), *Karayolu Trafik Güvenliği Kurulu* (1996), *Yüksek Çevre Kurulu* (1978), *Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Kurulu* (1986) ve *Devlet Desteklerini*

İzleme ve Denetleme Kurulu (2010) gibi organlar, ilgili oldukları alana göre istişari görevleri Cumhurbaşkanlığı politika kurullarına tevdi edilerek kaldırılmıştır. Ayrıca bu yıl çıkartılan 703 sayılı KHK ile değişik düzenlemelerdeki kurullar ilga edilmiş ve bunlar çıkartılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile tekrar düzenlenmezse kaldırılmış sayılmıştır. Bunların politika belirlemeye yönelik görevleri de yine Cumhurbaşkanlığı politika kurullarına devredilmiştir. Örneğin *İnternet Geliştirme Kurulu* (2011), *Sağlık Politikaları Kurulu* (2011), *Ulusal İş Sağlığı ve Güvenliği Konseyi* (2005) ve *Transit Boru Hatları Kurulu* (2001) gibi oluşumlara yeni düzenlemelerde yer verilmeyerek kaldırılmıştır. Dolayısıyla yeni sistemin danışma kurulları bakımından bir etkisinin, merkezdeki yarı özerk statüdeki kurulların bazılarının yerini Cumhurbaşkanı'nın hiyerarşisi ve denetimi altında bulunan ve Cumhurbaşkanlığı teşkilatında yer alan politika kurullarının aldığı söylenebilir.

2018 yılındaki yeni idari düzenlemelerden konumuza bakan yönüyle *Danıştay* da etkilenmiştir. *Şûra-yı Devlet*'ten bu yana süregelen danışma işlevlerinden bazıları 2018 yılında sona erdirilmiştir. Örneğin yürütme organı tarafından sorulacak hususlarda görüş bildirme vazifesi 2018 tarih ve 703 sayılı KHK ile kaldırılmıştır. İdarenin yeni bir düzenleyici işlemi olarak beliren Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin çıkartılmasında ise *Danıştay*'ın görüşüne başvurma şartı saptanmamıştır. Bu bakımdan *Danıştay*'ın tarihî misyonu olan merkezî idareye görüş bildirerek yardımcı olma işlevinin geri plana itildiği söylenebilir.

Çalışmada incelenen 148 kurulun bazılarının danışma işlevinin yanı sıra farklı fonksiyonlar üstlendikleri de görülmektedir. Bu bağlamda, ilgili konuda koordinasyonu sağlamak, denetim yapmak veya nihaî kararlar almak gibi işlevleri üstlenen kurullardan da bahsetmek mümkündür. Günümüzde faaliyet gösteren 63 kurul içerisinde de sırf danışma işlevi görenler veya danışmaya ek olarak denetim yapmak, nihaî kararlar almak veya koordinasyonu sağlamak gibi fonksiyonları bulunanlar vardır. Örneğin, *Ulusal Petrol Stok Komisyonu* (2001) petrol stokuna yönelik merkezdeki karar alıcıların danışabileceği bir mercii olmasının yanı sıra bu konuyla alakalı kimi nihaî kararları almakla da yetkilendirilmiştir.

Merkezî idareye yardımcı danışma kurullarını oluşturabilmek için standart bir hukuksal düzenleme biçimi saptanmamıştır. Çalışmada tespit edilen 148 kurulun yasal dayanağını anayasa, kanun, KHK, Başbakanlık genelgesi, Bakanlar Kurulu kararı,

bakanlık kararı, yönetmelik veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesi gibi metinler sağlayabilmiştir. Ayrıca kurullar faaliyet yürüttüğü yıllar içerisinde farklı nitelikteki düzenleme çeşitlerine konu olabilmıştır. Örneğin *Ekonomik ve Sosyal Konsey* Başbakanlık genelgesi ile kurulmuş, daha sonra anayasa ile düzenlenmiştir. Cumhuriyet Dönemi'nde oluşturulan danışma kurulları incelendiğinde bunların yasal dayanağını teşkil etmek için en fazla kanun ve KHK'nın kullanıldığı görülmektedir. Bununla birlikte halen faaliyette bulunabilen danışma kurullarının hukukî dayanağını oluşturmak için en çok kullanılan mevzuat çeşidinin kanun ve KHK değil bakanlık kararı ve yönetmelik olduğu görülmektedir. Bu durumda, 1980 sonrasında kurulları oluşturmak için idarenin düzenleyici işlemlerinin daha çok kullanılması, 2018 itibariyle bakanlık teşkilatlarının ve dolayısıyla onlara yardımcı niteliğindeki kurulların da artık Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmeye başlanması ve bunlarla, önceki kanun veya KHK'lerde geçen hükümlerde değişikliğe gidilmesi temel etkenlerden olduğu söylenebilir. Ayrıca 2018 yılında kanun ve KHK'lerle düzenlenen bazı kurulların, görevleri Cumhurbaşkanlığı politika kurullarına verilmek suretiyle lağvedilmesi de bu sonucu etkilemiştir. Böylece günümüzdeki merkezî idareye yardımcı danışma kurullarından büyük çoğunluğunun idarenin işlemleriyle düzenlemeye tabi tutulduğu söylenebilir.

Merkezî idareye yardımcı danışma kurullarında farklı meslek gruplarına mensup kimseler yer alabilmektedir. Bu doğrultuda Cumhuriyet Dönemi'nde, çıkar gruplarının, siyasîlerin, uzmanların, akademisyenlerin, sivil toplum kuruluşlarının ve bürokratların farklı formasyonlarda bir araya gelerek oluşturdukları *karma* veya sadece uzman, bürokrat veya siyasîlerin kendi başlarına meydana getirdikleri *türdeş* kurullar teşkil edilebilmiştir. Dolayısıyla danışma kurullarının kimlerden oluşacağına dair bir standarttan söz etmek zordur. Bununla birlikte kurulların çoğunlukla karma nitelik gösterdiği anlaşılmaktadır. Ayrıca buralara, görüşülecek konuyla bağlantılı şekilde farklı paydaşlar da üye olarak katılabilmektedir. Sivil toplum örgütleri temsilcilerinin dışında iş adamları, özel sektörden temsilciler veya vatandaşların da üye olarak saptandığı kurullar bulunmaktadır. Böylece konuyla ilgili kimselerin bu kurullar aracılığıyla yönetim sürecine katılmaları ve fikirlerinin alınması sağlanmak istenmiştir.

Kurullar içerisinde en çok temsil edilen kesim bürokratlardır. Sadece uzmanların veya sırf siyasîlerin yer aldığı türdeş kurullar haricindekilerde değişen oranlarda olsa da

bürokrat üyelerin bulunduğu belirlenmiştir. Bu bakımdan Cumhuriyet Dönemi'nde kurulan merkezî idareye yardımcı danışma kurullarının içerisinde askerî bürokrasinin yer aldığı yardımcı danışma kurulu sayısı 12 olarak tespit edilmiştir. Bunlardan 8'i ise günümüzde de faaliyetine devam eden kurullardandır. Asker temsilcilerin yer aldığı danışma kurullarının meydana getirilme tarihleri bakımından Cumhuriyet'in ilk yıllarına kadar uzanan köklü yapılar olması ve çoğunluk itibariyle yasamanın düzenleyici işlemleriyle teşkil edilmeleri dikkat çeken nitelikleridir. Ayrıca son yirmi yılda artık asker üyelerin bulunduğu yeni bir merkezî idareye yardımcı danışma kurulunun oluşturulmadığı görülmektedir. Bu nitelikteki en genç kurullar 1996 yılından 2018'e kadar faaliyet yürüten *Karayolları Trafik Güvenliği Kurulu* ve 1996 ila 2011 arasında görev alan *Kriz Koordinasyon Kurulu*'dur.

Meslek kuruluşları, gönüllü kuruluşlar, federasyonlar ve konfederasyonlar gibi alt başlıklara ayrılabilen sivil toplum örgütlerinden temsilciler ile diğer çıkar grupları da danışma kurullarında temsil edilebilmektedir. Bunlar çalışmada ele alınan merkeze yardımcı danışma kurullarının %54,7'sini teşkil etmektedir. Bu tarz danışma kurulları Cumhuriyet'in ilk yıllarından itibaren oluşturulsa da ekseriyeti 1980 sonrasında meydana getirilmiştir. Ayrıca iki farklı dönem olarak değerlendirildiğinde 1980 öncesinde oluşturulan her beş kuruldan ikisinde sivil toplum örgütlerinden temsilciler yer alırken sonrasında meydana getirilen istişare kurulları için bu oran her beş kuruldan üçü şeklinde olmuştur. Dolayısıyla merkez teşkilatında bu tarz danışma kurullarının zamanla hem sayısının arttığı hem de oluşturulan kurullarda sivil toplum örgütlerinin daha fazla oranda temsil edildikleri anlaşılmaktadır. Nitekim günümüzde faaliyet gösteren 63 kurulun da yaklaşık %63,5'i (40 adet) bu tarz üyelere sahiptir.

Merkezî idareye yardımcı danışma kurulları verdikleri danışma hizmetinin mahiyetine göre de çeşitlilik arz etmektedir. Buna göre başkent örgütleri istişare kurullarından ihtiyarî, zorunlu veya uygun görüş danışması şeklinde fikir talep etmektedir. Diğer bir ifadeyle merkezin alacağı kararlar öncesinde gerçekleştireceği danışma işlevi yetkilinin iradesine bırakılabilmiş, zorunlu tutulabilmiş veya uygun görüş danışması şeklinde yapılması istenebilmiştir. 148 kurul üzerinde yapılan incelemede kurulların büyük çoğunluğunun ihtiyarî danışma usulüne yönelik işlev yürüttüğü anlaşılmıştır. En az rastlanan danışma usulü ise uygun görüş danışması olarak saptanmıştır. Burada dikkat çeken bir durum, uygun görüş veya zorunlu danışma

usulünün çoğunlukla yasamanın düzenleyici işlemleri neticesinde tanımlanmış olmasıdır. İdarenin düzenleyici işlemleri ile meydana getirilen kurullarda ise çoğunlukla ihtiyari olarak danışma işlevi gerçekleştirilmektedir. Dolayısıyla idarenin, kendisini bağlayıcı şekilde danışma kurulu oluşturmaya istekli olmadığı anlaşılmaktadır. Nitekim günümüzde 63 kurul içerisinde 10 adedi uygun görüş veya zorunlu danışma işlevi yürütmekte ve bunlardan 6'sının hukukî dayanağının kanun olduğu görülmektedir. Diğer bir ifadeyle hukukî dayanakları idarenin düzenleyici işlemiyle tesis edilen kurullardan (40 adet) sadece 4'ünde zorunlu danışma işlevi tanımlanmıştır. Ayrıca uygun görüş veya zorunlu danışma usulünün saptandığı kurullar Cumhuriyet'in ilk yıllarından itibaren oluşturulmakta ve bunlar çoğunluk olarak ekonomik konularda faaliyet yürütmektedir.

Görüldüğü üzere Cumhuriyet Dönemi'nde çok farklı usul ve esaslara sahip şekilde bir hayli fazla sayıda merkezî idareye yardımcı danışma kurulu meydana getirilmiştir. Bunlar kamu politikalarının belirlenmesinde ve uygulanmasında, karar alma mercilerinin ihtiyaç duyduğu gereksinimi gideren birimler olmasının yanında farklı kesimden kimselerin yönetim sürecine katılımını da sağlamaktadır. Dolayısıyla yönetim, yönetimde katılım, saydamlık ve hesap verebilirlik gibi kamu yönetimi ilkelerinin gün geçtikçe önemli hale gelmesi bu kurullara olan ihtiyacı da artırmaktadır. Bu bakımdan idare teşkilatında önemli müesseseler oldukları söylenebilir. Bundan dolayı kurulların toplanma inisiyatifinin ilgili kamu kurumlarına bırakılmayarak ve kayıtlarının tutulup çalışmaları takip edilerek kurumsal şekilde faaliyet yürütmeleri sağlanmalıdır. Ayrıca taşra teşkilatlanması içerisinde de başkentteki kurullara benzer niteliklere sahip kurullar oluşturulduğu görülmektedir. Bunların da mümkün olduğunca tespit edilerek tasnif ve tahlil edilmesine ve böylece idare teşkilatı içerisindeki yerlerinin ortaya konulmasına ihtiyaç bulunduğu açıktır.

KAYNAKÇA

- Abadan, Y. (2018). Tanzimat Fermanı'nın Tahlili, *Tanzimat: Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu*, (Edt: Halil İnalcık, Seyitdanlıoğlu, Mehmet), ss. 57-88. Ankara: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Açıkgöz, Ü. F. (2014). On the Uses and Meanings of Architectural Preservation in Early Republican İstanbul (1923-1950) *Journal of the Ottoman and Turkish Studies Association*, 1(2), 167-185.
- Ahışhalı, R. (1999). Divân-ı Hümâyûn Teşkilâtı, *Osmanlı*, (6.Cilt), (Edt: Güler Eren), ss. 24-33. Ankara: Yeni Türkiye Yayınları.
- Akçura, Y. (1988). *Osmanlı Devletinin Dağılma Devri*, (3.Baskı). Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi.
- Akdağ, M. (2010). *Türkiye'nin İktisadî ve İçtimaî Tarihi*. İstanbul: Yapı Kredi Kültür Sanat Yayıncılık.
- Akgündüz, A. (1997). *Arşiv Belgeleri Işığında Sayıştay Tarihi*. Ankara: Sayıştay Yayınları.
- Akgüner, T. (1985). Milli Güvenlik Kavramı Üzerine Bazı Düşünceler. *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, 6(1-3), 13-16.
- Akşin, S. (1997). Siyasal Tarih (1789-1908), *Türkiye Tarihi 3: Osmanlı Devleti 1600-1908*, (Edt: Metin Kunt, Sina Akşin, Ayla Ödekan, Zafer Toprak, Hüseyin G. Yurdaydın), ss. 73-190. İstanbul: Cem Yayınevi.
- Akyazan, A. E. (2009). Maddi Açıdan İdari İşlemler. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 85, 220-240.
- Akyıldız, A. (1998). Hükümet-Tanzimat Dönemi ve Sonrası, *Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi*, (18.Cilt), ss. 471-473. İstanbul: Türkiye Diyanet Vakfı Yayınları.
- Akyıldız, A. (1999). *Tanzimat Dönemi Osmanlı Merkez Teşkilatında Reform (1836-1856)*. İstanbul: Eren Yayıncılık.
- Akyıldız, A. (2003a). Meşveret Meclisi, *Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi*, (28.Cilt), ss. 248-249. İstanbul: Türkiye Diyanet Vakfı Yayınları.
- Akyıldız, A. (2003b). Meclis-i Vükelâ, *Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi*, (28.Cilt), ss. 251-253. İstanbul: Türkiye Diyanet Vakfı Yayınları.
- Akyıldız, A. (2003c). Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliyye, *Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi*, (28.Cilt), ss. 250-251. İstanbul: Türkiye Diyanet Vakfı Yayınları.
- Akyıldız, A. (2003d). Maârif-i Umûmiyye Nezareti, *Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi*, (27.Cilt), ss. 273-274. İstanbul: Türkiye Diyanet Vakfı Yayınları.

- Akyıldız, A. (2012). *Osmanlı Bürokrasisi ve Modernleşme*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Akyılmaz, B., Sezginer, M. ve Kaya, C. (2019). *Türk İdare Hukuku*. Ankara: Savaş Yayınevi.
- Al-Raysuni, A. (2012). *Al-Shura: The Qur'anic Principle of Consultation*, (Çeviri: Nancy Roberts). Malta: Gutenberg Press.
- Alper, Ö. M. (2016). *Osmanlı Felsefesi: Seçme Metinler*. İstanbul: Klasik Yayınları.
- Altuntaş, A. (2013). *Kur'an'da Temel Siyasî Kavramlar*, (1.Baskı). İstanbul: Gümüşhane Üniversitesi Yayınları.
- Arslan, D. T. ve Akbulut, Y. (2017). Sağlık Bakanlığının Uyuşturucuya Yönelik Politikalarının Analizi. *Addicta: The Turkish Journal on Addiction*, 4(2), 151-180.
- Artuç, N. (2008). II. Meşrutiyet'in İlanı. *Doğu Batı*, 11(45), 65-82.
- Aslan, O. E., Çakıroğlu, A., Zengin, O., Yıkarbaba, S. ve Durna, D. (2014). *Türkiye Cumhuriyeti Devlet Teşkilâtı Rehberi Özel Kitap*. Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü.
- Aslan, R. (2014). İstişarenin Önemi ve Hz. Peygamber'in Uygulamalarından Örnekler 1, 2, 223-241.
- Âşıkî, D. A. (2016). *Tevârihi Âl-i Osman: Âşıkpaşazâde Tarihi*, (Çeviri: Ayşenur Kala). İstanbul: Kamer Yayınları.
- Atatürk, G. M. K. (2007). *Nutuk*. Ankara: Elips Kitap.
- Aydın, A. A. (1992). İslâm'da Şûranın Manası, Yeri ve Önemi, *İslâmî Yönetimin Temeli Şûra*, (Edt). İstanbul: Vefa Yayıncılık.
- Aydın, M. Z. (2010). Unuttuğumuz Bir Emir İstişare. *Somuncu Baba*(112), 34-37.
- Bailey, F. E. (1942). British Policy and the Turkish Reform Movement [Press release]
- Balcı, M. (2000). *MGK ve Demokrasi*. İstanbul: Yöneliş Yayınları.
- Başar, F. (2015). Osmanlı Devleti'nin Kuruluş Dönemi'nde Mülkî İdare, *1864 Vilayet Nizâmnamesi*, (Edt: Erkan Tural, Çapar, Selim), ss. 9-17. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Baydere, F. (1966). İş Mevzuunda Tesirleri Bakımından Çalışma Meclisleri. *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*(17), 212-222.
- Belge, M. (2008). *Osmanlı'da Kurumlar ve Kültür*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Berkes, N. (2017). *Türkiye'de Çağdaşlaşma*. İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.

- Can, N. (1948). *Eski Eserler ve Müzelerle İlgili Kanun Nizâmname ve Emirler*. Ankara: Milli Eğitim Bakanlığı.
- Canatar, M. (1997). Şûrâ-yı Devlet Teşkilatı ve Tarihi Gelişimi Üzerine Bazı Tespitler. *İlmî Araştırmalar*, 5, 107-139.
- Ceylan, A. (2005). Osmanlı'da Meşrutiyet Öncesi Merkezî Meclisler Literatürü. *Türkiye Araştırmaları Literatür Dergisi*, 3(5), 623-646.
- Çadircı, M. (1999). Tanzimat, *Osmanlı*, (6.Cilt), (Edt: Güler Eren), ss. 183-198. Ankara: Yeni Türkiye Yayınları.
- Çadircı, M. (2017). *Tanzimat Sürecinde Türkiye: Ülke Yönetimi*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Çağlayan, R. (2013). *İdare Hukuku Dersleri*. Ankara: Adalet Yayınevi.
- Çakır, C. (2000). Tanzimat Dönemi'nde Ticaret Alanında Yapılan Kurumsal Düzenlemeler: Meclisler. *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*(43-44), 363-379.
- Çelebi, C. M. (2011). *Tabakatü'l-Memâlik ve Derecâtü'l-Mesâlik (Kanunî'nin Tarihçisinden Muhteşem Çağ)*, haz, (Çeviri: Ayhan Yılmaz). İstanbul: Kariyer Yayınları.
- Çelik, F. E. (2012a). 1921: Savaş Yönetimi ve Yönetimin Merkezîleşmesi, *Açıklamalı Yönetim Zamandizini: 1919-1928*, (I.Cilt), (Edt: Nuray Ertürk Keskin), ss. 453-922. Ankara: Ankara Üniversitesi SBF-KAYAUM Yayını.
- Çelik, F. E. (2012b). 1922: Yeni Türkiye'yi Kuracak Zafer İçin Beşeri ve Malî Kaynakların Yönetimi, *Açıklamalı Yönetim Zamandizini: 1919-1928*, (I.Cilt), (Edt: Nuray Ertürk Keskin), ss. 923-1326. Ankara: Ankara Üniversitesi SBF-KAYAUM Yayını.
- Çelik, Y. (2009). Serasker, *Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi*, (36.Cilt), ss. 547-549. İstanbul: Türkiye Diyanet Vakfı Yayınları.
- Çetin, Ç. (2019). Cumhurbaşkanlığı Yüksek İstişare Kurulunun Yapısı Netleşiyor. *Haber Türk. Web*
- Defterdar Sarı Mehmet Paşa. (1992). *Devlet Adamlarına Öğütler*, (Çeviri: H. Ragıp Uğural). Kültür Bakanlığı Yayınları.
- Demir, E. ve Şen, H. Ş. (2009). Cumhuriyet Dönemi Mesleki ve Teknik Eğitim Reformları. *Ege Eğitim Dergisi*, 10(2), 39-58.
- Derdiman, R. C. (2010). *İdare Hukuku*. Bursa: Alfa Aktüel.
- Derdiman, R. C. (2014). *İdarî Yargının Genel Esasları*. Bursa: Alfa Aktüel Yayınları.
- Dereli, T. (1997). Sosyal Diyalog: Ekonomik ve Sosyal Konsey Hakkında. *Ekonomik Yaklaşım*, 8(27), 113-130.
- Devellioğlu, F. (t.y.). *Lügat*. y.y.

- Doğan, N. (2008). Türk Demokrasi Tarihini Anlamanın Bir Aracı Olarak Meşrutiyet. *Doğu Batı*, 11(45), 133-148.
- Duran, L. (2011). İktisadi Kurul ve Komitesi Yahut Bakanlıklararası İşbirliği ile Danışmanın Genel Esasları. *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 31(1-4), 36-54.
- Düzcü, L. (2009). Osmanlı Bahriye Teşkilâtında Reform Çabaları (1876-1922). *Akademik Bakış*, 3(5), 1-20.
- Ekenci, G. ve Serarşlan, M. Z. (1997). Gelişim Aşamaları Bakımından Türk Spor Teşkilatı ve Değerlendirmesi. *Gazi Beden Eğitimi ve Spor Bilimleri Dergisi*, 2(3), 72-81.
- El-Gindy, G. M. (2000). The Shura and Human Rights in Islamic Law: The Relevance of Democracy, *The Rule of Law in the Middle East and Islamic World*, (Edt: Eugene Cotran, Mai Yamani), ss. 164-168. London: I.B. Tauris Publishers.
- Er-Razi, F. (2015). *Mefatih'ul Gayb* (19.Cilt). Akçağ Yayınları.
- Ertuğ, H. R. (1948). *İdare Hukuku Dersleri II: Teşkilat (Türkiye Cumhuriyeti Teşkilatı ve Kamu Hizmetleri)*. Ankara: Ar Basımevi.
- Eryılmaz, B. (1998). Cumhuriyet'in Kuruluşundan Günümüze Bürokrasi İktidar İlişkileri, *Türkiye'de Yönetim Geleneği*, (Edt: Davut Dursun ve Hamza Al), ss. 153-166. İstanbul: İlke Yayıncılık.
- Eryılmaz, B. (2004). Kamu Yönetiminde Değişim. *II. Kamu Yönetimi Forumu Bildiriler Kitabı*, 50-64.
- Eryılmaz, B. (2016). *Kamu Yönetimi: Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar, Politikalar*, (9.Baskı). Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Eryılmaz, B. (2017). *Kamu Yönetimi: Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar, Politikalar*, (9.Baskı). Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Findley, C. V. (2014). *Osmanlı İmparatorluğu'nda Bürokratik Reform*, (Çeviri: Ercan Ertürk). İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Fowler, A. (1997). *Müzakere, İkna ve Etkileme*, (Çeviri: Aksu Bora, Onur Cankoçak). Ankara: İlkaynak Kültür ve Sanat Ürünleri Ltd. Şti.
- Gelibolulu, M. A. (2015). *Nushatü's-Selatin*, (Çeviri: Faris Çerçi). İstanbul: Büyüyen Ay Yayınları.
- Genca, E. (2009). *Eski Mezopotamya'da Hukuk Hareketleri ve Düzenlemeler (Sümer, Babil ve Eski İsrail Hukuku)*. (Yüksek Lisans Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul Bilgi Üniversitesi.
- Gencer, A. İ. (1985). *Bahriye'de Yapılan Islahat Hareketleri ve Bahriye Nezareti'nin Kuruluşu*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Yayınları.

- Genç, R. (1981). *Karahanlı Devlet Teşkilâtı*. İstanbul: Kültür Bakanlığı Yayınları.
- Giritli, İ. (2001). *Türkiye'nin İdari Yapısı*. İstanbul: Der Yayınevi.
- Göde, K. (1988). Dünden Bugüne Türkler'de Meclis Hayatı. *Ondokuz Mayıs Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi*, 3, 51-62.
- Gökbilgin, M. T. (1967). Tanzimat Hareketinin Osmanlı Müesseselerine ve Teşkilâtına Etkileri. *Belleten*, Cilt: XXXI – Sayı: 121 – Yıl: 1967 Ocak, XXXI(121), 93-112.
- Gökbilgin, M. T. (1977). *Osmanlı Müesseseleri Teşkilâtı ve Medeniyeti Tarihine Genel Bakış*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Yayınları.
- Göksu, T. (2011). Kamuda Kriz Yönetimi ve Türkiye'de Kriz Yönetimi Teşkilatlanması. *Türk İdare Dergisi*, 80, 37-64.
- Gözler, K. (2000). *Türk Anayasa Hukuku*. Bursa: Ekin Kitabevi.
- Gözler, K. ve Kaplan, G. (2016). *İdare Hukukuna Giriş*. Bursa: Ekin Basın Yayın Dağıtım.
- Gözübüyük, A. Ş. (1962). Sayıştay. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 17(03), 303-318.
- Gözübüyük, A. Ş. (1964). Sayıştay ve yargı görevi. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 21(04), 157-171.
- Gözübüyük, A. Ş. (1997). *Yönetim Hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Gözübüyük, A. Ş. (2010). *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Gültepe, N. (2002). İlk Türk Devletlerinde Bürokrasi, *Türkler*, (2.Cilt), (Edt: Hasan Celâl Güzel, Kemal Çiçek ve Salim Koca), ss. 894-906. Ankara: Yeni Türkiye Yayınları.
- Günday, M. (2013). *İdare Hukuku*. Ankara: İmaj Yayınevi.
- Güneş. (t.y.). *5 Dilde Ansiklopedik Sözlük* (1.Cilt). y.y.: Güneş Gazetecilik Yayıncılık.
- Güneş, İ. (1997). *Türk Parlamento Tarihi: Meşrutiyete Geçiş Süreci: I. ve II. Meşrutiyet* (1.Cilt). Ankara: TBMM Vakfı Yayınları.
- Güneş, M. (2017). Osmanlı Devleti'nin Gayrimüslim Tebaaya Yaklaşımında Dönemsel Değişimler. *Tarih ve Gelecek Dergisi*, 3(3), 12-26.
- Gürpınar, B. (2013). Milli Güvenlik Kurulu ve Dış Politika. *Uluslararası İlişkiler*, 10(39), 73-104.
- Halaçoğlu, Y. (2002). Klâsik Dönemde Osmanlı Devlet Teşkilatı, *Türkler*, (9.Cilt), (Edt: Hasan Celâl Güzel, Kemal Çiçek ve Salim Koca), ss. 795-838. Ankara: Yeni Türkiye Yayınları.

- Halaçoğlu, Y. (2014). *XIV.-XVII. yüzyıllarda Osmanlılarda devlet teşkilâtı ve sosyal yapı*, (7.Baskı). Ankara: Türk Tarih Kumuru Basımevi.
- Hammer-Purgstall, B. (1941). XVIII. Asırda Osmanlı İmparatorluğunda Devlet Teşkilatı ve Bab-ı Âli. *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 7(2-3), 564-586.
- Hammer, J. V. (1990). Osmanlı Devleti Tarihi. çev. Mehmet Ata, öz. Abdülkadir Karahan, ys., ts, I.
- İnalcık, H. (2003). *Osmanlı İmparatorluğu Klasik Çağ (1300-1600)*, (Çeviri: Ruşen Sezer). İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.
- İnalcık, H. (2011). *Osmanlı İdare ve Ekonomi Tarihi*. İstanbul: Türkiye Diyanet Vakfı İslâm Araştırmaları Merkezî (İSAM).
- İnalcık, H. (2013). *Osmanlı ve Modern Türkiye*, (Tuğçe İnceoğlu: Ed.). İstanbul: TİMAŞ Yayınları.
- İnalcık, H. (2017a). *Devlet-i aliyye: Osmanlı İmparatorluğu Üzerine Araştırmalar-I*. İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- İnalcık, H. (2017c). *Devlet-i Aliyye: Osmanlı İmparatorluğu Üzerine Araştırmalar-II*. İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- İnalcık, H. (2017d). *Devlet-i Aliyye: Osmanlı İmparatorluğu Üzerine Araştırmalar-IV*. İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- İpşirli, M. (1991). Bâbıâli, *Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi*, (4.Cilt), ss. 378-386. İstanbul: Türkiye Diyanet Vakfı Yayınları.
- İpşirli, M. (1994). Klasik Dönem Osmanlı Devlet Teşkilatı, *Osmanlı Devleti ve Medeniyeti Tarihi*, (1.Cilt), (Edt: Ekmeleddin İhsanoğlu), ss. 139-277. İstanbul: Yıldız Matbaacılık, Yayıncılık Ticaret ve Sanayi A.Ş.
- İpşirli, M. (2005). Râşid Halifeler Döneminde İdare Sistemi ve Divân Teşkilatı. *İSTEM Dergisi*, 3(6), 265-280.
- İpşirli, M. (2007). Osmanlı Klasik Dönem Siyasî ve İdari Teşkilat, *DİA*, (33.Cilt), ss. 502-505: TDV İslâm Araştırmaları Merkezî.
- İzgi, Ö. (2011). Hunlar, Göktürkler ve Uygurlar'da Geleneksel Festival ve Eğlenceler. *Tarih Dergisi*(31), 29-36.
- Kafesoğlu, İ. (1972). *Selçuklu Tarihi*. İstanbul: Başbakanlık Kültür Müsteşarlığı Kültür Yayınları.
- Kafesoğlu, İ. (1998). *Türk Milli Kültürü*. İstanbul: Ötüken Neşriyat A.Ş.
- Kalabalık, H. (2019). *İdare Hukuku Dersleri* (I.Cilt). Ankara: Seçkin Yayınları.
- Kansu, A. (2002). *1908 Devrimi*. İstanbul: İletişim Yayınları.

- Kaplan, M. (2018). Mustafa Reşid Paşa ve Yeni Aydın Tipi, *Tanzimat: Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu*, (Edt: Halil İnalçık ve Mehmet Seyitdanlıoğlu), ss. 464-475. İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Karabulut, B. (2010). Dünyada ve Türkiye’de Think Tank Kuruluşları: Karşılaştırmalı Bir Analiz. *Gazi Akademik Bakış*, 4(7), 91-104.
- Karal, E. Z. (1999a). *Tanzimat-ı Hayriye Devri (1839-1856)*, Yeni Gün Haber Ajansı Basın ve Yayıncılık.
- Karal, E. Z. (1999b). *Osmanlı Tarihi: İkinci Meşrutiyet ve Birinci Dünya Savaşı (1908-1918)*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi.
- Karal, E. Z. (2003). *Osmanlı Tarihi: Islahat Fermanı Devri (1861-1876)*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi.
- Karal, E. Z. (2007a). *Osmanlı Tarihi: Nizâm-ı Cedid ve Tanzimat Devirleri (1789-1856)* (V.Cilt). Ankara: Türk Tarih Kurumu.
- Karal, E. Z. (2007b). *Osmanlı Tarihi: Islahat Fermanı Devri (1856-1861)* (VI.Cilt). Ankara: Türk Tarih Kurumu.
- Karal, E. Z. (2007c). *Osmanlı Tarihi: Birinci Meşrutiyet ve İstibdat Devirleri (VXIII.Cilt)*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.
- Karal, E. Z. (2007d). *Osmanlı Tarihi: Birinci Meşrutiyet ve İstibdat Devirleri 1876-1907* (VIII.Cilt). Ankara: Türk Tarih Kurumu.
- Karpat, H. K. (2014). *Türk Demokrasi Tarihi: Sosyal, Kültürel, Ekonomik Temeller*. İstanbul: Timaş Yayınları.
- Kartal, N. (2012). Danışmanlık Üzerine. *Amme İdaresi Dergisi*, 45(4), 139-155.
- Kaynar, R. (2010). *Mustafa Reşit Paşa ve Tanzimat*. Ankara: Türk Tarih Kurumu.
- Kazancı, M. (2017). Türk Kamu Yönetiminde Katılma ve Danışma. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 72(4), 1009-1045.
- Keleş, B. (2002). Memlûkler Döneminde İdarî Yapı, *Türkler*, (5.Cilt), (Edt: Hasan Celâl Güzel, Kemal Çiçek ve Salim Koca), ss. 309-319. Ankara: Yeni Türkiye Yayınları.
- Kesik, A. (2005). 5018 Sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu Bağlamında ve AB Sürecinde Türk Kamu İç Malî Kontrol Sistemi. *Sosyal Bilimler Dergisi (KOSBED)*, 1(9), 94-114.
- Keskin, N. E. (2012b). 1919: İşgal Yönetimi ve Kurtuluş Örgütlenmesi, *Açıklamalı Yönetim Zamanizini: 1919-1928*, (I.Cilt), (Edt: Nuray Ertürk Keskin), ss. 15-194. Ankara: Ankara Üniversitesi SBF-KAYAUM Yayını.
- Keykavus, B. İ. (2008). *Kabusname*, (Çeviri: Hasan Ahmet Gökçe). İstanbul: Lacivert Yayıncılık.

- Kili, S. ve Gözübüyük, A. Ş. (1985). *Türk Anayasa Metinleri "Senedi İttifaktan Günümüze"*. Ankara: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Kılıç, S. K. (1999). 1876 Osmanlı Kanun-ı Esasi'nin Hazırlanışı, *Osmanlı*, (7.Cilt), (Edt: Güler Eren), ss. 355-362. Ankara: Yeni Türkiye Yayınları.
- Kılıç, Z. ve Güven, S. (2017). Türk Milli Eğitim Şûralarında Alınan Kararların İncelenmesi. *Journal of International Social Research*, 10(53), 588-599.
- Kılıçoğlu, S., Araz, N. ve Devrim, H. (1992), *Meydan-Larousse: Büyük Lûgat ve Ansiklopedi*, (13.Cilt). İstanbul: Sabah Yayınları.
- Kireççi, M. A. (1999). Osmanlı Modernleşmesi ve Tunuslu Hayreddin Paşa, *Osmanlı*, (7.Cilt), (Edt: Güler Eren), ss. 381-385. Ankara: Yeni Türkiye Yayınları.
- Kış, S. (2016). Osmanlı Devleti'nde Malî Denetim: Divân-ı Muhasebatın Tesis Süreci, *II. Türkiye Lisanüstü Çalışmaları Kongresi- Bildiriler Kitabı*, (V.Cilt), (Edt: Ümit Güneş, Eyüp Sami Yavaş), ss. 1393-1416. İstanbul: İlmî Etüdler Derneği.
- Koca, S. (2002). Eski Türklerde Devlet Geleneği ve Teşkilâtı, *Türkler*, (2.Cilt), (Edt: Hasan Celâl Güzel, Kemal Çiçek ve Salim Koca), ss. 823-844. Ankara: Yeni Türkiye Yayınları.
- Koç, B. (2010). Osmanlı Devleti'nde Islahhane ve Sanayi Mekteplerinin Kuruluş Sürecine Dair Bazı Gözlemler. *Modern Türklük Araştırma Dergisi*, 7(2), 199-217.
- Koç, Y. (1999). *Türkiye'de Ekonomik ve Sosyal Konsey*. Ankara: Türk-İş Eğitim Yayınları.
- Kongar, E. (2006). *21. Yüzyılda Türkiye*. İstanbul: Remzi Kitabevi.
- Koraltürk, M. (1996). Âli İktisat Meclisi (1927-1935). *Ekonomik Yaklaşım*, 7(23), 47-64.
- Köprülü, M. F. (1991). *Osmanlı Devleti'nin Kuruluşu*, (4.Baskı). Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi.
- Köroğlu, K. (2008). *Eski Mezopotamya Tarihi: Başlangıcından Perslere Kadar*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Köse, Ö. H. (2001). Parlamento Adına Denetim İşlevi ve Yüksek Denetim Kurumlarının Parlamento ile İlişkileri. *Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, 40, 23-58.
- Köymen, M. A. (1968). Alp Arslan Zamanı Selçuklu Saray Teşkilâtı ve Hayatı. *Tarih Araştırmaları Dergisi*, 4(6^7), 1-100.
- Kramer, S. N. (2002). *Tarih Sümer'de Başlar: Yazılı Tarihteki Otuz dokuz İlk*, (Çeviri: Hamide Koyukan). İstanbul: Kabalcı Yayınevi.
- Kuluçlu, E. ve Hepaksaz, E. Malî Hüküm İçeren Yönetmelikler ve Sayıştay İstisari Mütalaası. *Sayıştay Dergisi*(76), 23-46.

- Kunt, M. (1999). Devlet, Pâdişâh Kapsısı ve Şehzâde Kapıları, *Osmanlı*, (6.Cilt), (Edt: Güler Eren), ss. 34-40. Ankara: Yeni Türkiye Yayınları.
- Küçük, C. (1988). Abdülhamit II, *Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi*, (1.Cilt), ss. 216-224. İstanbul: Türkiye Diyanet Vakfı Yayınları.
- Kütükoğlu, M. S. (1983). *Osmanlılarda Narh Müessesesi ve 1640 Tarihli Narh Defteri*. İstanbul: Enderun Yayınları.
- Lewis, B. (1982). Meşveret. *Tarih Enstitüsü Dergisi*, 12, 775-782.
- Lunenburg, F. C. (2011). Decision Making in Organizations. *International Fournal of Management, Business, and Administration*, 15(1), 1-9.
- Mardin, Ş. (2009). 19. Yüzyılda Düşünce Akımları ve Osmanlı Devleti, *Bütün Eserleri 9: Türk Modernleşmesi Makaleler 4*, (Edt: Mümtaz'er Türköne, Tuncay Önder), ss. 81-100. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Mardin, Ş. (2018). Tanzimat Fermanı'nın Manâsı: Yeni Bir İzah Denemesi., *Tanzimat: Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu*, (Edt: Halil İncık ve Mehmet Seyitdanlıoğlu), ss. 145-165. Ankara: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Mert, Y. L. (2015). Kamuda Kriz İletişimi: 31 Mart 2015'te Yaşanan Elektrik Kesintisi Örneğinin Analizi. *Akademik Bakış Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler Dergisi*(52), 228-242.
- Mohiuddin, G., Islam, Mohammed Muzahidul (2016). Decision Making Style in Islam: A Study of Superiority of Shura (Participative Management) and Examples from Early Era of Islam. *European Journal of Business and Management*, 8(4), 79-88.
- Moshe, M. o. (2018). Tanzimat'ın İlk Yıllarında Modernleşme Hareketinin Suriye Siyaseti ve Toplum Üzerindeki Etkisi, *Tanzimat: Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu*, (Çeviri: Hayrettin Pınar), (Edt: Halil İncık ve Mehmet Seyitdanlıoğlu), ss. 265-285. İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Mumcu, A. (1963). *Osmanlı Devletinde Siyaseten Katl*. Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları.
- Mumcu, A. (2017). *Divân-ı Hümayun*. Ankara: Phoenix Yayınevi.
- Mutaf, A. (2002). Şûra-yı Devlet (1868-1922), *Türkler*, (Edt: Hasan Celâl Güzel, Kemal Çiçek ve Salim Koca), ss. 599-609. Ankara: Yeni Türkiye Yayınları.
- Nalbant, A. (2012). *Üniter Devlet: Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.
- Nazır, B. (2010). Dersaadet Ticaret Odası'nın Kuruluşu ve İlk İcraatleri. *Hukuk, Ekonomi ve Siyasal Bilimler Dergisi*(96).
- Niyazi, M. (2015). *İslam Devlet Felsefesi*, (10.Baskı). İstanbul: Ötüken Neşriyat.

- Niyazi, M. (2017). *Türk Devlet Felsefesi*. İstanbul: Ötüken Neşriyat A.Ş.
- Nizâmü'l-Mülk. (2009). *Siyasetname*, (Çeviri: Mehmet Taha Ayar). İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Nohutçu, A. (2012). *İdare Hukuku*. Ankara: Savaş Kitap ve Yayınevi.
- Nuhoğlu, G. (2002). Gaznelilerde Devlet Teşkilâtı, *Türkler*, (5.Cilt), (Edt: Hasan Celâl Güzel, Kemal Çiçek ve Salim Koca), ss. 286-308. Ankara: Yeni Türkiye Yayınları.
- Odyakmaz, Z., Kaymak, Ü. ve Ercan, İ. (2012). *Anayasa Hukuku: İdare Hukuku*. İstanbul: On İkinci Levha.
- Ortaylı, İ. (1987). *İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı*. İstanbul: Hil Yayın.
- Ortaylı, İ. (1994a). Tanzimat Devri ve Sonrası İdari Teşkilât, *Osmanlı Devleti ve Medeniyeti Tarihi*, (1.Cilt), (Edt: Ekmeleddin İhsanoğlu), ss. 283-324. İstanbul: Yıldız Matbaacılık, Yayıncılık Ticaret ve Sanayi A.Ş.
- Ortaylı, İ. (2006a). *Osmanlı'yı Yeniden Keşfetmek*. İstanbul: Timaş Yayınları.
- Ortaylı, İ. (2007). *Batılılaşma Yolunda*. İstanbul: Merkez Kitaplar Yayınları.
- Ortaylı, İ. (2008). *Osmanlı Sarayında Hayat*. İzmir: Yitik Hazine Yayınları.
- Ortaylı, İ. (2016). *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*, (5.Baskı). Ankara: Cedit Neşriyat.
- Ögel, B. (2002). Devlet Meclisi ve Kurultay, *Türkler*, (2.Cilt), (Edt: Hasan Celâl Güzel, Kemal Çiçek ve Salim Koca), ss. 874-887. Ankara: Yeni Türkiye Yayınları.
- Ögel, B. (2016). *Türklerde devlet anlayışı*. İstanbul: Ötüken Neşriyat AŞ.
- Önsoy, R. (1993). Tanzimat Dönemi'nde Sanayi ve Ticaretle İlgili Meclisler (1839-1876). *X. Türk Tarih Kongresi, IV*, 1685-1696.
- Özdemir, H. (1995). Milli Güvenlik Kurulu, *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi*, (11.Cilt), ss. 54-58. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Özdemir, İ. (2003). *Yapı İşletmesi Ders Notları*. Eskişehir: Eskişehir Teknoloji Eğitim Uygulama ve Araştırma Merkezî.
- Öztürk, N. (2013). Kuruluş Dönemi'nde Osmanlı'da Meşveret Kültürü. *Türk Dünyası Araştırmaları*(207), 181-192.
- Parlak, B. (2011). *Kamu Yönetimi Sözlüğü*. Bursa: MKM Yayıncılık.
- Paşa, S. L. (2016). *Asafname*, (Çeviri: Gıyasettin Bilici, Yıldırım, A. İhsan). İstanbul: Tire Belediyesi Kültür Yayınları.
- Raysuni, A. (2015). *Şûra: Subjektifliğin ve Bencilliğin Tiranlığından Kurtulmak*, (1.Baskı), (Çeviri: Selim Sezer). İstanbul: Mahya Yayınları.

- Ruhi, E. (2003). Türkiye’de Ekonomik ve Sosyal Konsey. *ÇMİS Dergisi*(3), 3-19.
- Rustow, D. A. (1959). The army and the founding of the Turkish Republic. *World politics*, 11(4), 513-552.
- Sami, Ş. (1317). *Kamus-ı Türki*. İstanbul.
- Sancakdar, O., Önüt, L. B., Doğan, E. U., Turhan, M. K. ve Seyhan, S. (2011). *İdare Hukuku: Teorik Çalışma Kitabı*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Saray, M. (1999). *Türk Devletlerinde Meclis (Parlamento), Demokratik Düşünce ve Atatürk*. Ankara: Atatürk Araştırma Merkezi.
- Sarıyıldız, G. (1994). Karantina MEclisi'nin Kuruluşu ve Faaliyetleri. *Belleten*, LVIII(222), 329-376.
- Sarıyıldız, G. (2001). Karantina, *Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi*, (24.Cilt), ss. 463-465. İstanbul: Türkiye Diyanet Vakfı Yayınları.
- Savaş, V. F. (2001). Ekonomik Düzen ve Anayasa, *Uluslararası Anayasa Hukuku Kurultayı*, (Edt), ss. 876-888. Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayınları.
- Sencer, M. (1992). *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*. İstanbul: Alan Yayıncılık.
- Seyitdanlioğlu, M. (1992). Tanzimat Dönemi İmâr Meclisleri. *Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi OTAM*, 3(03), 323-332.
- Seyitdanlioğlu, M. (1994). *Tanzimat Devrinde Meclis-i Vâlâ (1838-1868)*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi.
- Seyitdanlioğlu, M. (2009). Eski Türklerde Devlet Meclisi “Toy” Üzerine Düşünceler. *Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Tarih Bölümü Tarih Araştırmaları Dergisi*, 45(28), 1-11.
- Seyitdanlioğlu, M. (2018). Divân-ı Hümayundan Meclis-i Mebusan'a Osmanlı İmparatorluğu'nda Yasama, *Tanzimat: Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu*, (Edt: Halil İncelik, Mehmet Seyitdanlioğlu), ss. 372-385. İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Sezen, S. (2000). Milli Güvenlik Kurulu Üzerine. *Amme İdaresi Dergisi*, 33(4), 63-83.
- Sezen, S. (2003). *Türk Kamu Yönetiminde Kurullar: Geleneksel Yapılanmadan Kopuş*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Shaw, S. J. (1970). The Central Legislative Councils in the Nineteenth Century Ottoman Reform Movement before 1876. *International Journal of Middle East Studies*, 1(1), 51-84.
- Shaw, S. J., Harmancı, M. ve Shaw, E. K. (2000). *Osmanlı İmparatorluğu ve Modern Türkiye* (1.Cilt), (3.Baskı), (Çeviri: Mehmet Harmancı). İstanbul: E. Yayınları.

- Simon, H. A. (1960). *The new science of management decision*. New York: Harper&Brothers Publishers.
- Sivas, H. (2013). Eski Mezopotamya Tarihi ve Uygarlığı, *Uygarlık Tarihi*, (Edt: Taciser Sivas), ss. 26-47. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları.
- Soysal, M. (1997). *100 Soruda Anayasa'nın Anlamı*. İstanbul: Gerçek Yayınevi.
- Sönmez, A. (2005). *Zaptiye Teşkilatı'nın Kuruluşu ve Gelişimi*. (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Ankara Üniversitesi, Ankara.
- Sönmez, A. (2015). *Şura ve Resulullah'ın müşaveresi*, (2.Baskı). İstanbul: İnkılab Yayınları.
- Subaşı, T. (2011). Tanzimat Dönemi'nde Eğitim Alanında Yeniden Yapılanma: Maarif-i Umumiye Nezareti'nin Kuruluşu. *International Conference on New Horizons in Education, Guarda, Portugal*, 5(7), 750-760.
- Şentürk, Ö. (2004). *Türk Anayasa Hukukunda Milli Güvenlik Kurulu*. Selçuk Üniversitesi, Konya.
- Şirin, V. (2002). *Anahatlarıyla Siyâsî ve Kültürel Osmanlı Tarihi*. İstanbul: Marifet Yayınları.
- Taneri, A. (1997). *Osmanlı İmparatorluğu'nun Kuruluş Döneminde Vezîr-i A'zamlık (1299-1453)*, (2.Baskı). İzmir: Akademi Kitabevi.
- Tanör, B. (1999). *Türkiye'de Demokratik Standartların Yükseltilmesi - Tartışmalar ve Son Gelişmeler*. İstanbul: Lebib Yalkın Yayınları.
- Tanör, B. (2017). *Osmanlı- Türk Anayasal Gelişmeleri*, (29.Baskı). İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.
- Tanör, B. (t.y). Anayasal Gelişmelere Toplu Bir Bakış, *Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi*, (1.Cilt), (Edt: Murat Belge), ss. 10-26. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Taşagıl, A. (2002). Göktürk Kağanlığı Göktürkler, *Türkler*, (2.Cilt), (Edt: Hasan Celâl Güzel, Çiçek, Kemal, Koca, Salim), ss. 15-48. Ankara: Yeni Türkiye Yayınları.
- Taşır, A. (2017). Sayıştay'ın Anayasal Konumu Üzerine Tartışmalar. *TBB Dergisi*(133), 81-96.
- TDK. (2011). *Türkçe Sözlük* (11.Cilt). Ankara: Türk Dil Kurumu Yayınları.
- Tekeli, İ. ve Şaylan, G. (1975). Danışmanlık Kuramı. *Amme İdaresi Dergisi*, 8(2), 81-107.
- Tekin, T. (2008). *Orhon Yazıtları*. Ankara: Türk Dil kurumu Yayınları.
- Terzi, M. A. (2015). *Türk Devlet Geleneğinde Bürokrasi*. İstanbul: Bilge Kültür Sanat.

- Tietze, A. (2016). *Tarihî ve Etimolojik Türkiye Türkçesi Lugati* (4.Cilt). Ankara: Türkiye Bilimler Akademisi.
- Toprak, Z. (1995). *Türkiye'de Ekonomi ve Toplum (1908-1950) Milli İktisat-Milli Burjuvazi*. İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Tunaya, T. Z. (1957). *Hürriyetin İlanı*. İstanbul Arba Yayınları.
- Turan, E. S. ve Güner, E. D. (2017). Türkiye'de Çevresel Etki Değerlendirme Mevzuatındaki Değişimler. *Doğal Afetler ve Çevre Dergisi*. (3-1), ss. 39-47.
- Turan, O. (1969). *Selçuklular Tarihi ve Türk-İslam Medeniyeti*. İstanbul: Turan Neşriyat Yurdu.
- Turan, R. (2002). Türkiye Selçukluları ve Anadolu Beyliklerinde Teşkilât, *Türkler*, (7.Cilt), (Edt: Hasan Celâl Güzel, Çiçek, Kemal, Koca, Salim), ss. 151-168. Ankara: Yeni Türkiye Yayınları.
- Türcan, T. (2010). Şura, *Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi*, (39.Cilt), ss. 230-235. İstanbul: Türkiye Diyanet Vakfı Yayınları.
- Uludağ, O. Ş. (1938). Son Kapitülasyonlardan Biri: Karantina. *Belleten*, II (7-8), ss. 445-467.
- Uzunçarşılı, İ. H. (1939). Osmanlı Tarihine Ait Yeni Bir Vesikanın Ehemmiyeti ve İzahı ve Bu Münasebetle Osmanlılarda İlk Vezirlerlere Dair Mutalea. *Belleten*, III(9), 99-106.
- Uzunçarşılı, İ. H. (1972). *Osmanlı Tarihi* (5.Cilt). Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.
- Uzunçarşılı, İ. H. (1988). *Osmanlı Devletinin Merkez ve Bahriye Teşkilâtı*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi.
- Ünal, U. (2006). *Sultan Abdülaziz Devri Osmanlı Kara Ordusu (1861-1876)*. (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Gazi Üniversitesi, Ankara.
- Ünal, U. (2008). Askerî Salnâmelerin Tarih Araştırmalarındaki Yeri 1865 Ve 1870 Örnelemi. *Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sonbahar(2), 203-219.
- Walter, E. (2004). *Cambridge Learner's Dictionary*. Singapore: Cambridge Universty Press.
- Yaman, A. E. (2002). Sadr-ı Âzamlık, *Türkler*, (13.Cilt), (Edt: Hasan Celâl Güzel, Kemal Çiçek ve Salim Koca), ss. 577-585. Ankara: Yeni Türkiye Yayınları.
- Yavuz, Y. Ş. (2010). Münazâra, *Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi*, (31.Cilt), (Edt), ss. 576-577. İstanbul: Türkiye Diyanet Vakfı Yayınları.
- Yazır, E. M. H. (t.y. a). *Hak Dini Kur'an Dili* (2.Cilt), (Çeviri: Işık Emin İsmail Karaçam, Bolelli Nusrettin, Yücel Abdullah). İstanbul: Zehreveyn.

- Yazır, E. M. H. (t.y. b). *Hak Dini Kur'an Dili* (7.Cilt), (Çeviri: İsmail Karaçam, Emin Işık Emin, Nusrettin Bolelli ve Abdullah Yücel). İstanbul: Zehraye'n.
- Yelbaşı, C. (2014). *Ansiklopedik Hukuk Sözlüğü*. Ankara: Sim Matbaacılık.
- Yetkin, Ç. (2007). *Siyasal Düşünceler Tarihi: Mezopotamya, Hint, Çin, Yunan, Roma, Hıristiyan, İslam ve Türk* (1.Cilt). İstanbul: Salyangoz Yayınları.
- Yıldırım, B. ve Erkul, E. (2017). *Sağlık ve Eğitim Açısından Bir Gözden Geçirme: Çocuk Refahı Üzerine Çıkarımlar*. Paper presented at the ICPESS (International Congress on Politic, Economic and Social Studies).
- Yıldırım, T., Yasin, M., Kaman, N., Özdemir, E., Üstün, G. ve Tekinsoy, Ö. O. (2018). *İdare Hukuku*, (7.Baskı). İstanbul: Oniki levha yayıncılık.
- Yılmaz, A. (2012a). 1925: Karşı Devrimciliğin Tasfiyesi ve Cumhuriyet'in Yönetimsel Kuruluşu, *Açıklamalı Yönetim Zamanizini: 1919-1928*, (II.Cilt), (Edt: Nuray Ertürk Keskin), ss. 1737-1908. Ankara: Ankara Üniversitesi SBF-KAYAUM Yayını.
- Yusuf, H. H. (2016). *Kutadgu Bilig*, (2.Baskı), (Çeviri: Ayşegül Çakan). İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Zürcher, E. J. (2016). *Modernleşen Türkiye'nin Tarihi*, (Çeviri: Yasemin Saner). İstanbul: İletişim Yayınları.

İnternet ve Resmî Gazete Kaynakları

- Haber Türk. (2018). *Şura-yı Devlet'ten Danıştay'a Uluslararası Sempozyumu*. Erişim adresi: <https://www.haberturk.com/ankara-haberleri/16727356-sura-yi-devletten-danistaya-uluslararasi-sempozyumu> Erişim tarihi: 24.03.2019
- Mevzuat Bilgi Sistemi. (1982). *2575 Sayılı Danıştay Kanunu*. Erişim adresi: <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2575.pdf> Erişim tarihi: 24.03.2019
- Mevzuat Bilgi Sistemi. (1983). *Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu*. Erişim adresi: <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2863.pdf> Erişim tarihi: 13.09.2019
- Mevzuat Bilgi Sistemi. (2001). *Ekonomik ve Sosyal Konseyin Kuruluşu, Çalışma Esas ve Yöntemleri Hakkında Kanun*. Erişim adresi: <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4641.pdf> Erişim tarihi: 10.04.2019
- Mevzuat Bilgi Sistemi. (2005). *Belediye Kanunu*. Erişim adresi: <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf> Erişim tarihi: 24.03.2019

- Mevzuat Bilgi Sistemi. (2018). *Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname*. Erişim adresi: <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/4.5.703.pdf> Erişim tarihi: 24.03.2019
- Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği. (2018). *Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Hakkında Genel Bilgi*. Erişim adresi: <https://www.mgk.gov.tr/index.php/kurumsal/hakkimizda> Erişim tarihi: 15.03.2019
- Osmanlı Sözlüğü. (2015). *R/Rüsumat Emini*. Erişim adresi: <http://osmanlisozlugu.blogspot.com/2015/05/r-rusumat-emini.html> Erişim tarihi: 26.07.2019
- Resmî Gazete. (1920). *Büyük Millet Meclisi İcra Vekillerinin Sureti İntihabına Dair Kanun*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/1.pdf> Erişim tarihi: 25.05.2019
- Resmî Gazete. (1923). *Divân-ı Muhasebatın Suret-i İntihabına Dair Kanun*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/46.pdf> Erişim tarihi: 27.03.2019
- Resmî Gazete. (1925a). *Şûrâ-yı Devlet Kânûnu*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/238.pdf> Erişim tarihi: 20.03.2019
- Resmî Gazete. (1925b). *Sûra-yı Askerî Teşkilî Hakkında Kânûn*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/98.pdf> Erişim tarihi: 08.04.2019
- Resmî Gazete. (1925c). *Harîta Müdüriyyet-i Umûmiyye Kânunu*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/99.pdf> Erişim tarihi: 10.05.2019
- Resmî Gazete. (1927). *Muhâsebe-i Umûmiye Kânûnu*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/607.pdf> Erişim Tarihi: 27.03.2019
- Resmî Gazete. (1931). *Ziraat Vekaleti Teşkiline Dair Kanun*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/1989.pdf> Erişim tarihi: 25.05.2019
- Resmî Gazete. (1933). *Maarif Vekâleti Merkez Teşkilâtı ve Vazifeleri Hakkında Kanun*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/2434.pdf> Erişim tarihi: 20.05.2019
- Resmî Gazete. (1934). *Divânı Muhasebat Kanunu*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/2735.pdf> Erişim Tarihi: 27.03.2019
- Resmî Gazete. (1936). *İş Kanunu*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/3330.pdf> Erişim tarihi: 08.05.2019
- Resmî Gazete. (1945a). *1924 Anayasası*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/5905.pdf> Erişim tarihi: 20.03.2019

- Resmî Gazete. (1945b). *Ulaştırma Bakanlığı Görevleri ve Kuruluşu Hakkında Kanun*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/6050.pdf> Erişim tarihi: 20.05.2019
- Resmî Gazete. (1946). *Çalışma Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/6219.pdf> Erişim tarihi: 03.05.2019
- Resmî Gazete. (1949a). *Milli Savunma Yüksek Kurulu Kanunu*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/7223.pdf> Erişim tarihi: 16.03.2019
- Resmî Gazete. (1949b). *Yüksek Askerî Şûranın Teşkilât ve Görevleri Hakkındaki 636 Sayılı Kanun'un 2'nci ve 3'üncü Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/7223.pdf> Erişim tarihi: 08.04.2019
- Resmî Gazete. (1949c). *Korunmaya Muhtaç Çocuklar Hakkında Kanun*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/7217.pdf> Erişim tarihi: 25.04.2019
- Resmî Gazete. (1951). *Gayrimenkul Eski Eserler ve Anıtlar Yüksek Kurulu Teşkiline ve Vazifelerine Dair Kanun*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/7853.pdf> Erişim tarihi: 13.05.2019
- Resmî Gazete. (1957). *Korunmaya Muhtaç Çocuklar Hakkında Kanun*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/9615.pdf> Erişim tarihi: 25.04.2019
- Resmî Gazete. (1959). *Milli Müdafaa Vekaleti İlmi İstişare ve Araştırma Kurulu Teşkiline Dair Kanun*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/10214.pdf> Erişim tarihi: 01.07.2019
- Resmî Gazete. (1960). *Ulaştırma Bakanlığı Yüksek İstişare Kurulu Teşkiline Dair Kanun*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/10633.pdf> Erişim tarihi: 20.05.2019
- Resmî Gazete. (1961a). *Türkiye Cumhuriyeti Anayasası*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/10816.pdf> Erişim tarihi: 16.03.2019
- Resmî Gazete. (1961b). *657 Sayılı Kanun'un 4 ve 6'ncı Maddelerinin Değiştirilmesine ve Bu Kanuna Üç Madde ile Bir Geçici Madde Eklenmesine Dair Kanun*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/10702.pdf> Erişim tarihi: 10.05.2019
- Resmî Gazete. (1962). *Millî Güvenlik Kurulu Kanunu*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/11286.pdf> Erişim tarihi: 16.03.2019
- Resmî Gazete. (1963a). *Turizm ve Tanıtma Bakanlığı Kanunu*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/11452.pdf> Erişim tarihi: 20.06.2019

- Resmî Gazete. (1963b). *Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/11462.pdf> Erişim tarihi: 08.05.2019
- Resmî Gazete. (1964). *Danıştay Kanunu*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/11896.pdf> Erişim tarihi: 22.03.2019
- Resmî Gazete. (1967). *Sayıştay Kanunu*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/12538.pdf> Erişim tarihi: 28.03.2019
- Resmî Gazete. (1969). *Kooperatifler Kanunu*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/13195.pdf> Erişim tarihi: 01.07.2019
- Resmî Gazete. (1971). *Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Geçici Maddeler Eklenmesi Hakkında Anayasa Değişikliği*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/13964.pdf> Erişim tarihi: 16.03.2019
- Resmî Gazete. (1972). *Yüksek Askerî Şûranın Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/14257.pdf> Erişim tarihi: 09.04.2019
- Resmî Gazete. (1973a). *Eski Eserler Kanunu*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/14527.pdf> Erişim tarihi: 13.05.2019
- Resmî Gazete. (1973b). *Tababet Uzmanlık Tüzüğü*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/14511.pdf> Erişim tarihi: 26.06.2019
- Resmî Gazete. (1977). *Çırak, Kalfa ve Ustalık Kanunu*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/15987.pdf> Erişim tarihi: 16.05.2019
- Resmî Gazete. (1979). 1612 Sayılı *Yüksek Askeri Şûranın Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanunun Kimi Maddelerinin Değiştirilmesine İlişkin Kanun* Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/16650.pdf> Erişim tarihi: 09.04.2019
- Resmî Gazete. (1980). *Süresi Sona Eren Toplu İş Sözleşmelerinin Sosyal Zorunluluk Hallerinde Yeniden Yürürlüğe Konulması Hakkında Kanun*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/17203.pdf> Erişim tarihi: 09.05.2019
- Resmî Gazete. (1982a). *Türkiye Cumhuriyeti Anayasası*. Erişim adresi: http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/17863_1.pdf Erişim tarihi: 16.03.2019
- Resmî Gazete. (1982b). *Danıştay Kanunu*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/17580.pdf> Erişim tarihi: 24.03.2019
- Resmî Gazete. (1983a). *Millî Güvenlik Kurulu ve Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanunu*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/18218.pdf> Erişim tarihi: 19.03.2019

- Resmî Gazete. (1983b). *Olağanüstü Hal Kanunu*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/18204.pdf> Erişim tarihi: 17.04.2019
- Resmî Gazete. (1983c). *Sanayi ve Ticaret Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname*. Erişim adresi: http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/18251_1.pdf Erişim tarihi: 28.05.2019
- Resmî Gazete. (1983d). *Millî Eğitim Gençlik ve Spor Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname*. Erişim adresi: http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/18251_1.pdf Erişim tarihi: 14.06.2019
- Resmî Gazete. (1983e). *Kültür ve Turizm Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname*. Erişim adresi: http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/18251_1.pdf Erişim tarihi: 20.06.2019
- Resmî Gazete. (1983f). *Nüfus Planlaması Hizmetlerini Yürütme Yönetmeliği*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/18183.pdf> Erişim tarihi: 25.06.2019
- Resmî Gazete. (1983g). *Nüfus Planlaması Hakkında Kanun*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/18059.pdf> Erişim tarihi: 20.09.2019
- Resmî Gazete. (1983h). *Çevre Kanunu*. Erişim adresi: <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/18132.pdf> Erişim tarihi: 25.09.2019
- Resmî Gazete. (1984). *Olağanüstü Hal Kurulu ve Bürolarının Kuruluş ve Görevleri ile Yükümlülüklerin Karşılığının Tespit ve Ödenmesi Hakkında Yönetmelik*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/18335.pdf> Erişim tarihi: 17.04.2019
- Resmî Gazete. (1985). *Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/18639.pdf> Erişim tarihi: 03.05.2019
- Resmî Gazete. (1986). *Çıracılık ve Meslek Eğitimi Kanunu*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/19139.pdf> Erişim tarihi: 16.05.2019
- Resmî Gazete. (1987). *Kaçakçılık İstihbarat Koordinasyon Kurulunun Toplanma, Çalışma Esas ve Usulleri Hakkında Yönetmelik*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/19624.pdf> Erişim tarihi: 28.06.2019
- Resmî Gazete. (1988). *Millî Eğitim Gençlik ve Spor Bakanlığı Gençlik Şûrası Yönetmeliği*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/19943.pdf> Erişim tarihi: 17.06.2019
- Resmî Gazete. (1989a). *Millî Kültür Şûrası Yönetmeliği*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/20330.pdf> Erişim tarihi: 26.08.2019

- Resmî Gazete. (1989b). *2828 Sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu, 3289 Sayılı Beden Terbiyesi ve Spor Genel Müdürlüğünün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile 179 ve 181 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname*. Erişim adresi: http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/20096_1.pdf Erişim tarihi: 21.06.2019
- Resmî Gazete. (1989c). *Aile Araştırma Kurumu Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/20387.pdf> Erişim tarihi: 21.06.2019
- Resmî Gazete. (1990a). *Devlet Bakanlığı Aile Şûrası Yönetmeliği*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/20591.pdf> Erişim tarihi: 23.06.2019
- Resmî Gazete. (1990b). *İlaç Ruhsatlandırma Danışma Komisyonunun Kuruluş ve Görevleri Hakkında Yönetmelik*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/20425.pdf> Erişim tarihi: 26.06.2019
- Resmî Gazete. (1991). *Devlet Planlama Teşkilatı ve Görevleri Hakkında Kanun*. Erişim adresi: https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc074/kanuntbmmc074/kanuntbmmc07403701.pdf Erişim tarihi: 04.04.2019
- Resmî Gazete. (1992). *Türk İdareciler Şûrası Çalışma Esas ve Usulleri Hakkında Yönetmelik*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/21258.pdf> Erişim tarihi: 28.06.2019
- Resmî Gazete. (1995a). *Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/22221.pdf> Erişim tarihi: 17.05.2019
- Resmî Gazete. (1995b). *Türkiye Kooperatifleri Danışma Kurulu Yönetmeliği*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/22244.pdf> Erişim tarihi: 01.07.2019
- Resmî Gazete. (1996a). *Kara paranın Aklanmasının Önlenmesine, 2313 Sayılı Uyuşturucu Maddelerin Murakabesi Hakkında Kanunda, 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda ve 178 Sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/22822.pdf> Erişim tarihi: 01.06.2019
- Resmî Gazete. (1996b). *Türk Kooperatifçilik Kurultayı Yönetmeliği*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/22850.pdf> Erişim tarihi: 28.08.2019
- Resmî Gazete. (1998). *Turizm Şûrası Yönetmeliği*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/23492.pdf> Erişim tarihi: 26.08.2019

- Resmî Gazete. (2001a). *Ekonomik ve Sosyal Konseyin Kuruluşu, Çalışma Esas ve Yöntemleri Hakkında Kanun*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2001/04/20010421.htm#2> Erişim tarihi: 10.04.2019
- Resmî Gazete. (2001b). *Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2001/07/20010712.htm#1> Erişim tarihi: 25.04.2019
- Resmî Gazete. (2001c). *Kurum İdari Kurulları, Yüksek İdari Kurul, Kamu İşveren Kurulu ve Uzlaştırma Kurulunun Teşkilî ile Çalışma Usul ve Esaslarına İlişkin Yönetmelik*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2001/11/20011109.htm> Erişim tarihi: 25.04.2019
- Resmî Gazete. (2001d). *Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2001/07/20010705.htm#2> Erişim tarihi: 29.06.2019
- Resmî Gazete. (2001e). *Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2001/04/20010407.htm#1> Erişim tarihi: 01.07.2019
- Resmî Gazete. (2001f). *Bireysel Emeklilik Danışma Kurulunun Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik*. Erişim Adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2001/10/20011031.htm#3> Erişim tarihi: 28.08.2019
- Resmî Gazete. (2003a). *Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2003/12/20031224.htm#1> Erişim tarihi: 28.03.2019
- Resmî Gazete. (2003b). *İş Kanunu*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2003/06/20030610.htm#1> Erişim tarihi: 26.04.2019
- Resmî Gazete. (2003c). *Petrol Piyasası Kanunu*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2003/12/20031220.htm#1> Erişim tarihi: 09.07.2019
- Resmî Gazete. (2004). *Çalışma Hayatına İlişkin Üçlü Danışma Kurulunun Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2004/04/20040404.htm#2> Erişim tarihi: 26.04.2019

- Resmî Gazete. (2005a). *Vergi Konseyi Yönetmeliği*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2005/03/20050322-5.htm> Erişim tarihi: 17.05.2019
- Resmî Gazete. (2005b). *Ulusal Petrol Stoğu Komisyonunun Çalışmalarına Dair Esaslar*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2005/01/20050128-4.htm> Erişim tarihi: 13.09.2019
- Resmî Gazete. (2006a). *Tarım Kanunu*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/04/20060425-1.htm> Erişim tarihi: 27.06.2019
- Resmî Gazete. (2006b). *Tarımsal Yayım ve Danışmanlık Hizmetlerinin Düzenlenmesine Dair Yönetmelik*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/09/20060908-3.htm> Erişim tarihi: 27.06.2019
- Resmî Gazete. (2007a). *Malî Suçlarla Mücadele Koordinasyon Kurulunun Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2007/12/20071214-4.htm> Erişim tarihi: 24.08.2019
- Resmî Gazete. (2007b). *Kan ve Kan Ürünleri Kanunu*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2007/05/20070502-1.htm> Erişim tarihi: 26.06.2019
- Resmî Gazete. (2007c). *Bazı Genelgelerin Yürürlükten Kaldırılması*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2007/01/20070106-10.htm> Erişim tarihi: 08.07.2019
- Resmî Gazete. (2008). *Kan ve Kan Ürünleri Yönetmeliği*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2008/12/20081204-12.htm> Erişim tarihi: 26.09.2019
- Resmî Gazete. (2009). *Türk Tasarım Danışma Konseyi Hakkında Karar*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/09/20090903-10.htm> Erişim tarihi: 02.07.2019
- Resmî Gazete. (2010a). *Sayıştay Kanunu*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2010/12/20101219-1.htm> Erişim tarihi: 28.03.2019
- Resmî Gazete. (2010b). *Sebze ve Meyveler ile Yeterli Arz ve Talep Derinliği Bulunan Diğer Malların Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun*. Erişim adresi:

- <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2010/03/20100326-1.htm> Erişim tarihi:
03.07.2019
- Resmî Gazete. (2010c). *İhracata Dönük Üretim Stratejisi Değerlendirme Kurulu*.
Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2010/05/20100512-4.htm>
Erişim tarihi: 06.07.2019
- Resmî Gazete. (2011a). *Ekonomi Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun
Hükmünde Kararname*. Erişim adresi:
<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/06/20110608M1-5.pdf> Erişim
tarihi: 29.04.2019
- Resmî Gazete. (2011b). *Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri
Hakkında Kanun Hükmünde Kararname*. Erişim adresi:
<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/07/20110704M1-1.htm> Erişim
tarihi: 02.05.2019
- Resmî Gazete. (2011c). *Gümrük ve Ticaret Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında
Kanun Hükmünde Kararname*. Erişim adresi:
<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/06/20110608M1-8.pdf> Erişim
tarihi: 27.05.2019
- Resmî Gazete. (2011d). *Gençlik ve Spor Şûraları Yönetmeliği*. Erişim adresi:
<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/11/20111124-3.htm> Erişim tarihi:
25.08.2019
- Resmî Gazete. (2011e). *Sağlık Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının Teşkilat ve
Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname*. Erişim adresi:
<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/11/20111102M1-3.htm> Erişim
tarihi: 23.06.2019
- Resmî Gazete. (2011f). *İşyerinde Psikolojik Tavizin Önlenmesi Hakkında Genelge*.
Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/03/20110319-8.htm>
Erişim tarihi: 05.07.2019
- Resmî Gazete. (2011g). *İhracata Dönük Üretim Stratejisi Değerlendirme Kurulu
Hakkında Genelge*. Erişim adresi:
<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/09/20110906-2.htm> Erişim tarihi:
13.09.2019
- Resmî Gazete. (2012a). *Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu*. Erişim adresi:
<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6356.pdf> Erişim adresi:
09.05.2019

- Resmî Gazete. (2012b). *Çocuk Hakları İzleme ve Değerlendirme Kurulu Genelgesi*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/04/20120404-7.htm> Erişim tarihi: 25.04.2019
- Resmî Gazete. (2012c). *Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*. Erişim Adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/04/20120411-9.htm> Erişim Tarihi: 25.03.2019
- Resmî Gazete. (2012d). *Toplu Sözleşme Görüşmelerinin Yapılma Usul ve Esasları ile Kamu Görevlileri Hakem Kurulu, Kamu Personeli Danışma Kurulu ve Kurum İdari Kurullarının Teşkili, Çalışma Usul ve Esaslarına İlişkin Yönetmelik*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/04/20120420-5.htm> Erişim tarihi: 26.04.2019
- Resmî Gazete. (2012e). *Karayolu Trafik Güvenliği Stratejisi ve Eylem Planı ile İlgili 2012/16 Sayılı Başbakanlık Genelgesi*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/07/20120731-17.htm> Erişim tarihi: 27.04.2019
- Resmî Gazete. (2012f). *İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/06/20120630-1.htm> Erişim tarihi: 27.04.2019
- Resmî Gazete. (2012g). *Kültür Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu ve Kültür Varlıklarını Koruma Bölge Kurulları Yönetmeliği*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/04/20120419-7.htm> Erişim tarihi: 13.05.2019
- Resmî Gazete. (2012h). *Çevre ve Şehircilik Şûrası ile Çalışma Gruplarının Oluşumu ve Çalışma Usul ve Esaslarına İlişkin Yönetmelik*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/09/20120905-1.htm> Erişim tarihi: 22.08.2019
- Resmî Gazete. (2012ı). *Esnaf ve Sanatkârlar Şûrası Yönetmeliği*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/06/20120629-8.htm> Erişim tarihi: 27.05.2019
- Resmî Gazete. (2012i). *Gümrük ve Ticaret Konseyi Yönetmeliği*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/06/20120622-13.htm> Erişim tarihi: 27.05.2019
- Resmî Gazete. (2012j). *Sanayi Şûrası Yönetmeliği*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/06/20120603-1.htm> Erişim tarihi: 28.05.2019

- Resmî Gazete. (2012k). *Sportif Değerlendirme ve Geliştirme Kurulu Yönetmeliği*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/07/20120713-7.htm> Erişim tarihi: 25.08.2019
- Resmî Gazete. (2012l). *Sağlık Meslekleri Kurulu Yönetmeliği*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/12/20121214-7.htm> Erişim tarihi: 27.08.2019
- Resmî Gazete. (2012m). *Hal Hakem Heyeti ve Toptancı Hal Konseyi Hakkında Yönetmelik*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/07/20120711-8.htm> Erişim tarihi: 29.08.2019
- Resmî Gazete. (2013a). *Ulaştırma, Denizcilik, Haberleşme, Havacılık ve Uzay Teknolojileri Şûrası Yönetmeliği*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/06/20130604-4.htm> Erişim tarihi: 20.05.2019
- Resmî Gazete. (2013b). *Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü İşgücü Piyasası Bilgi Danışma Kurulu Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/06/20130607-10.htm> Erişim tarihi: 16.05.2019
- Resmî Gazete. (2013c). *Engelli Hakları İzleme ve Değerlendirme Kurulu Hakkında Başbakanlık Genelgesi*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/07/20130719-8.htm> Erişim tarihi: 06.05.2019
- Resmî Gazete. (2013d). *Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/11/20131128-1.htm> Erişim tarihi: 17.05.2019
- Resmî Gazete. (2014a). *Tüketici Konseyi Yönetmeliği*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/07/20140705-5.htm> Erişim tarihi: 17.05.2019
- Resmî Gazete. (2014b). *Reklam Konseyi Yönetmeliği*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/12/20141224-9.htm> Erişim tarihi: 17.05.2019
- Resmî Gazete. (2014c). *Millî Eğitim Şûrası Yönetmeliği*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/07/20140708-4.htm> Erişim tarihi: 20.05.2019

- Resmî Gazete. (2014d). *Sulak Alanların Korunması Yönetmeliği*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/04/20140404-11.htm> Erişim tarihi: 24.05.2019
- Resmî Gazete. (2014e). *Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği*. Erişim adresi: <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/11/20141125-1.htm> Erişim tarihi: 25.09.2019
- Resmî Gazete. (2015). *Perakende Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2015/01/20150129-1.htm> Erişim tarihi: 03.07.2019
- Resmî Gazete. (2016a). *Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Tedbirler Alınması ve Milli Savunma Üniversitesi Kurulması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/07/20160731-5.htm> Erişim tarihi: 09.04.2019
- Resmî Gazete. (2016b). *Perakendeciler Konseyi Yönetmeliği*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/07/20160719-1.htm> Erişim tarihi: 03.07.2019
- Resmî Gazete. (2016c). *Uluslararası İşgücü Kanunu*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/08/20160813-1.htm> Erişim tarihi: 13.09.2019
- Resmî Gazete. (2017a). *Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/02/20170211-1.htm> Erişim tarihi: 20.03.2019
- Resmî Gazete. (2017b). *Erişilebilir Ulaşım Hizmetleri Geçici Danışma Kurulunun Teşkilî, Görevleri, Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/01/20170131-1.htm> Erişim tarihi: 03.07.2019
- Resmî Gazete. (2018a). *Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin Teşkilat ve Görevleri Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180715-3.pdf> Erişim tarihi: 19.03.2019
- Resmî Gazete. (2018b). *Yüksek Askeri Şûranın Kuruluş ve Görevleri Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180715-5.pdf> Erişim tarihi: 09.04.2019

- Resmî Gazete. (2018c). *Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180715-1.pdf> Erişim tarihi: 15.04.2019
- Resmî Gazete. (2018d). *2018/3 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/08/20180802-2.pdf> Erişim tarihi: 26.04.2019
- Resmî Gazete. (2018e). *Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180710-1.pdf> Erişim tarihi: 03.05.2019
- Resmî Gazete. (2018f). *Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180707M2-1.pdf> Erişim tarihi: 01.07.2019
- Resmî Gazete. (2018g). *Türk Tasarım Konseyi Hakkında Kararda Değişiklik Yapılmasına Dair Karar*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/11/20181102-3.pdf> Erişim tarihi: 29.08.2019
- Resmî Gazete. (2018h). *Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180716-2.pdf> Erişim tarihi: 16.09.2019
- Resmî Gazete. (2019a). *Vergi Kanunları ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2019/01/20190118-1.htm> Erişim tarihi: 29.04.2019
- Resmî Gazete. (2019b). *Yatırım Ortamını İyileştirme Koordinasyon Kurulu Hakkında Karar*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2019/03/20190314-1.pdf> Erişim tarihi: 21.08.2019
- Resmî Gazete. (2019c). *Bağımlılık Danışma, Arındırma ve Rehabilitasyon Merkezleri Hakkında Yönetmelik*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2019/03/20190310-2.htm> Erişim tarihi: 20.05.2019

- Resmî Gazete. (2019d). *Tarım Şûrası Yönetmeliği*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2019/05/20190517-1.htm> Erişim tarihi: 25.05.2019
- Resmî Gazete. (2019e). *Ulusal Beslenme Konseyi Yönetmeliği*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2019/02/20190209-12.htm> Erişim tarihi: 27.06.2019
- Resmî Gazete. (2019f). *Erişilebilir Ulaşım Hizmetleri Çalışma Grubunun Teşkili, Görevleri, Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2019/03/20190330-5.htm> Erişim tarihi: 03.07.2019
- Resmî Gazete. (2019g). *Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2019/05/20190515-1.pdf> Erişim tarihi: 12.07.2019
- Resmî Gazete. (2019h). *Milli Saraylar Bilim ve Değerlendirme Kurulu Yönetmeliği*. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2019/04/20190419-23.pdf> Erişim tarihi: 16.09.2019
- TBMM Başkanlığı. (2001). *Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun*. Erişim adresi: https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc086/kanuntbmmc086/kanuntbmmc08604709.pdf Erişim tarihi: 19.03.2019
- T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı. (2018). *Tarihçemiz*. Erişim adresi: <https://csb.gov.tr/tarihcemiz-i-7012> Erişim tarihi: 22.05.2019
- T.C. Danıştay Başkanlığı. (2019). *Danıştay Tarihçesi*. Erişim adresi: <https://www.danistay.gov.tr/kurumsal-12-dantay-tarihesi.html> Erişim tarihi: 20.03.2019
- T.C. Dışişleri Bakanlığı. (2011). *Çocuk Hakları Konusunda Türkiye'de Yapılan Çalışmalar*. Erişim adresi: <http://www.mfa.gov.tr/cocuk-haklari-konusunda-turkiye-de-yapilan-calismalar.tr.mfa> Erişim tarihi: 25.04.2019
- T.C. İçişleri Bakanlığı. (2019). *Emniyet Genel Müdürlüğü Tarihçe*. Erişim adresi: <https://www.egm.gov.tr/tarihce> Erişim tarihi: 26.07.2019
- T.C. Millî Eğitim Bakanlığı. (2018). *Geçmişten Günümüze Milli Eğitim Şûraları*. Erişim adresi: <http://ttkb.meb.gov.tr/www/gecmisten-gunumuze-mill-egitim-sralari/icerik/328> Erişim tarihi: 20.05.2019
- T.C. Sayıştay Başkanlığı. (2016). *Sayıştay'ın Özellikleri*. Erişim adresi: <https://www.sayistay.gov.tr/tr/?p=2&CategoryId=78> Erişim tarihi: 21.10.2019

- T.C. Tarım ve Orman Bakanlığı. (2019). *Sulak Alanlarımızı Koruyoruz*. Erişim adresi: <http://www.milliparklar.gov.tr/haberler/sulak-alanlarimizi-koruyoruz> Erişim tarihi: 23.08.2019
- T.C. Ticaret Bakanlığı. (2013). *Tarihçe*. Erişim adresi: <https://www.ticaret.gov.tr/kurumsal/hakkimizda/tarihce> Erişim tarihi: 27.05.2019
- T.C. Ticaret Bakanlığı. (2019). *İhracata Dönük Üretim Stratejisi Değerlendirme Kurulu Çalışma Usul ve Esasları*. Erişim adresi: <https://www.ticaret.gov.tr/ihracat/ihracata-donuk-uretim-stratejisi/kaynak-belgeler/ihracata-donuk-uretim-stratejisi-degerlendirme-kurulu-calisma-usul-ve-esaslari> Erişim tarihi: 13.09.2019
- Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı. (2014). *Anayasa ve İç Tüzük Sitesi: 1876 Kanun-i Esasi*. Erişim adresi: <https://anayasa.tbmm.gov.tr/1876.aspx> Erişim tarihi: 18.07.2019
- Türkiye İş Kurumu. (2018). *Tarihçe*. Erişim adresi: <https://www.iskur.gov.tr/kurumsal-bilgi/tarihce/> Erişim tarihi: 16.05.2019
- Yeni Şafak Gazetesi. (2014). *MGK'yı 'Bakanlar Kurulu Gibi İşletecek*. Erişim adresi: <https://www.yenisafak.com/politika/mgkyi-bakanlar-kurulu-gibi-isletecek-685743> Erişim tarihi: 19.03.2019
- YOİKK. (2016). Mevzuat: *YOİKK Prensip Kararı*. Erişim adresi: <http://www.yoikk.gov.tr/detay.cfm?MID=19> Erişim tarihi: 18.05.2019

TABLÖLAR LİSTESİ

- Tablo 1-** Dayanak Metinlerine Göre Yardımcı Danışma Kurulları (1923-2019 Ekim)
- Tablo 2-** Bileşimine Göre Yardımcı Danışma Kurulları (1923-2019 Ekim)
- Tablo 3-** Danışmanın Mahiyetine Göre Yardımcı Danışma Kurulları (1923-2019 Ekim)
- Tablo 4-** Kurulduğu Döneme Göre Yardımcı Danışma Kurulları (1923-2019 Ekim)
- Tablo 5-** Faaliyet Yürüttüğü Döneme Göre Yardımcı Danışma Kurulları (1923-2019 Ekim)
- Tablo 6-** Faaliyet Yürüttüğü Alana Göre Günümüz Yardımcı Danışma Kurulları (Ekim 2019)
- Tablo 7-** Kurulduğu Döneme Göre Günümüz Yardımcı Danışma Kurulları (Ekim 2019)
- Tablo 8-**Dayanak Metinlerine Göre Günümüz Yardımcı Danışma Kurulları (Ekim 2019)
- Tablo 9-** Danışmanın Mahiyetine Göre Günümüz Yardımcı Danışma Kurulları (Ekim 2019)
- Tablo 10-** Bileşimine Göre Günümüz Yardımcı Danışma Kurulları (Ekim 2019)

ŞEKİLLER LİSTESİ

Grafik 1- Dönemler İtibariyle Faaliyette Olan Yardımcı Danışma Kurulları (1923-2019 Ekim)

EKLER

Ek-1 Merkezi İdareye Yardımcı Danışma Kurulları Listesi

Yapının Adı	Kurulduğu Yıl	Kaldırıldığı Yıl ve Düzenleme	Yasal Dayanağı	Üyelerinin Niteliği	Konusu	Danışma Haricindeki Niteliği	Danışma Usulünün Niteliği (Zorunlu, İhtiyari, Uygun Görüş)
Sayıştay	1923	-	Kanun ile Kurulmuş Sonradan Anayasal Statü Kazanmıştır	Karma Değil (Bürokrat)	İktisadî-Mali Faaliyetler (Mali Konular)	Denetim	Uygun Görüş ve Zorunlu
Danıştay	1924	-	Anayasa ile Kurulmuştur	Karma Değil (Bürokrat)	Yürütme ve İdari İşler	Bağlayıcı Karar Alıyor (Yargı)	Uygun Görüş ve Zorunlu
Yüksek Askerî Şûra	1925	-	Kanun ile Kurulmuş Günümüzde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Düzenlenmektedir	Karma (Siyasî ve Asker Bürokrat)	Güvenlik ile İlgili Hususlar (Askerî)	İstişarî	İhtiyari
Bakanlıklararası Harita İşlerini Koordinasyon ve Planlama Kurulu	1925	-	Kanunla Kurulmuş Günümüzde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Düzenlenmiştir	Karma Değil (Sivil ile Asker Bürokrat)	Yürütme ve İdari İşler (Harita İşleri)	Bağlayıcı Karar Alıyor	Zorunlu
Alî İktisat Meclisi	1927	1935 Yılı Bütçe Kanunu	Kanun ile Kurulmuştur	Karma (Uzman ve Asker ile Sivil Bürokrat)	İktisadî-Mali Faaliyetler (İktisadi Konulardaki Mevzuat Çalışmaları)	İstişarî	İhtiyarî
Mali Müşavere Encümeni/ Mali Danışma Kurulu (1993)	1927	2005 (5436 Sayılı Kanun)	Kanun ile Kurulmuş Sonradan KHK ile Düzenlenmiştir	Karma Değil (Bürokrat)	İktisadî-Mali Faaliyetler (Gelir Gider)	İstişarî	Zorunlu (vardı borç silinmesi)
Yüksek Sıhhat Şûrası/ Yüksek Sağlık Şûrası (1983)	1930	2011 (663 Sayılı KHK ile Danışma Görevi Kaldırıldı Ancak Kurul 2018 Yılında 703 Sayılı KHK ile Kaldırılmıştır)	Kanun ile Kurulmuştur	Karma Değil (Uzman)	Sağlığa ve Sosyal Hayata Dair Konular (Sağlık)	İstişarî	İhtiyarî
Millî Eğitim Şûrası	1933	-	Kanun ile Kurulmuştur	Karma (Bürokrat, Uzman, Sivil Toplum Örgütü Temsilcisi, Siyasî)	Eğitime, Kültüre, Spora Dair Meseleler (Eğitim)	İstişarî	İhtiyarî
Nafia Meclisi/ Bayındırlık Kurulu (1972)	1934	2011 (644 Sayılı KHK)	Kanun ile Kurulmuştur	Karma Değil (Bürokrat)	Çevre ve Bayındırlık Hakkında Hususlar (Bayındırlık)	Bağlayıcı Karar Alıyor	İhtiyarî
Yüksek Hakem Kurulu	1936	-	Kanun ile Kurulmuş Sonradan Anayasal Statü Kazanmıştır	Karma (Bürokrat, Uzman ve Sivil Toplum Örgütü Temsilcisi)	Çalışma Hayatı ile İlgili Konular (Grev-lokavt)	Bağlayıcı Karar Alıyor	Zorunlu
Beden Terbiyesi Genel Müdürlüğü Merkez İstişare Heyeti/ Merkez Danışma Kurulu (1986)	1938	2011 (638 Sayılı KHK)	Kanun ile Kurulmuştur	Karma (Bürokrat, Uzman ve Sivil Toplum Örgütü Temsilcisi)	Eğitime, Kültüre, Spora Dair Meseleler (Spora İlişkin Konular)	İstişarî	İhtiyarî
Ulaştırma Meclisi	1945	1983 (182 sayılı KHK)	Kanun ile Kurulmuştur	Karma Değil (Bürokrat)	Çevre ve Bayındırlık Hakkında Hususlar (Ulaştırma)	İstişarî	İhtiyarî
Çalışma Meclisi	1946	-	Kanun ile Kurulmuş Günümüzde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Düzenlenmiştir	Karma (Sivil Toplum Örgütü Temsilcisi ve Bürokrat)	Çalışma Hayatı ile İlgili Konular	İstişarî	İhtiyarî

Spor Şûrası	1946	-	KHK ile Kurulmuş Günümüzde Yönetmelik ile Düzenlenmiştir	Karma (Bürokrat, Uzman ve Sivil Toplum Örgütü Temsilcisi)	Eğitime, Kültüre, Spora Dair Meseleler (Spora İlişkin Konular)	İstişari	İhtiyari
Milli Savunma Yüksek Kurulu	1949	1962 (129 Sayılı Kanun)	Kanun ile Kurulmuştur	Karma (Siyasi ve Asker Bürokrat)	Güvenlik ile İlgili Hususlar (Milli Güvenlik)	İstişari	İhtiyari
Çocuk Koruma Genel Danışma Kurulu/ Çocuk Koruma Umumi Danışma Heyeti (1957)	1949	1983 (2828 Sayılı Kanun)	Kanun ile Kurulmuştur	Karma (Bürokrat, Sivil Toplum Örgütü Temsilcisi, Uzman ve İş Adamı)	Sağlığa ve Sosyal Hayata Dair Konular (Çocukların Korunması)	İstişari	İhtiyari
Gayrimenkul Eski Eserler ve Anıtlar Yüksek Kurulu	1951	1983 (2863 Sayılı Kanun)	Kanun ile Kurulmuştur	Karma (Uzman ve Bürokrat)	Eğitime, Kültüre, Spora Dair Meseleler (Eski Eserlerin ve Kültürel Değerlerin Korunması)	Bağlayıcı Karar Alıyor	Zorunlu
Sanayi Şûrası	1957	-	KHK ile Kurulmuş Günümüzde Yönetmelik ile Düzenlenmiştir	Karma (Bürokrat, Sivil Toplum Örgütü Temsilcisi, Uzman ve Sanayici)	İktisadi-Mali Faaliyetler (Sanayi)	İstişari	İhtiyari
Sosyal Hizmetler Danışma Konseyi	1959	1983 (2828 Sayılı Kanun)	Kanun ile Kurulmuştur	Karma (Sivil Toplum Örgütü Temsilcisi ve Bürokrat)	Sağlığa ve Sosyal Hayata Dair Konular (Sosyal Hizmet)	İstişari	İhtiyari
Milli Savunma Bakanlığı İlti İstişare ve Araştırma Kurulu	1959	-	Kanun ile Kurulmuştur	Karma (Uzman ve Asker ile Sivil Bürokrat)	Güvenlik ile İlgili Hususlar (Milli Savunma)	İstişari	İhtiyari
Yüksek Planlama Kurulu	1960	2018 (703 Sayılı KHK)	Kanun ile Kurulmuştur	Karma Değil (Siyasi)/ 2011 Öncesinde Karma (Siyasi ve Bürokrat)	İktisadi-Mali Faaliyetler (İktisadi, Sosyal ve Kültürel Politikalar)	Bağlayıcı Karar Alıyor	İhtiyari
Ulaştırma Bakanlığı Yüksek İstişare Kurulu	1960	1983 (182 Sayılı KHK)	Kanun ile Kurulmuştur	Karma (Bürokrat, Uzman ve İş Adamı)	Çevre ve Bayındırlık Hakkında Hususlar (Ulaştırma)	İstişari	İhtiyari
Milli Güvenlik Kurulu	1961	-	Anayasa ile Kurulmuştur	Karma (Siyasi ve Asker Bürokrat)	Güvenlik ile İlgili Hususlar (Milli Güvenlik)	İstişari	İhtiyari
Devlet Planlama Teşkilatı	1960	2011 (641 Sayılı KHK)	Kanun ile Kurulmuş 1961 Anayasası ile Anayasal Statü Kazanmıştır. 1982 Anayasası'nda ise Doğrudan Düzenlenmemiştir	Karma Değil (Bürokrat)	İktisadi-Mali Faaliyetler (İktisadi, Sosyal ve Kültürel Politikalar)	Bağlayıcı Karar Alıyor	İhtiyari
Bakanlıklararası Dış İlişkiler Münasebetler Komitesi	1962	1982 (8/3967 Bakanlar Kurulu kararı)	Bakanlar Kurulu Kararı ile Kurulmuştur	Karma (Sivil Toplum Örgütü Temsilcisi ve Bürokrat)	Dış Politika (Dış Yardım Olanaklarını Artırma ve AET ile İlişkiler)	İstişari	İhtiyari
Turizm Danışma Kurulu	1963	1983 (187 sayılı KHK)	Kanun ile Kurulmuştur	Karma (Bürokrat, Uzman, Sivil Toplum Örgütü Temsilcisi, Siyasî)	İktisadi-Mali Faaliyetler (Turizm)	İstişari	İhtiyari
Türkiye Kooperatifleri Danışma Kurulu	1969	-	Kanun ile Kurulmuştur	Karma (Siyasi ve Bürokrat)	İktisadi-Mali Faaliyetler (Kooperatif)	Koordinasyon	İhtiyari
İdari Reform Danışma Kurulu	1971	1971 (Tek Seferlik)	Bakanlar Kurulu Kararı ile Kurulmuştur	Karma Değil (Uzman)	Yürütme ve İdari İşler (İdari Reform)	İstişari	İhtiyari

Ormanlık Yüksek Danışma Kurulu	1972	1981 (2384 Sayılı Kanun)	Kanun ile Kurulmuştur	Karma (Bürokrat, Uzman ve Sivil Toplum Örgütü Temsilcisi)	Çevre ve Bayındırlık Hakkında Hususlar (Ormanlık)	İstişari	İhtiyarî
Orman Bakanlığı Planlama ve Danışma Kurulu	1972	1981 (2384 Sayılı Kanun)	Yönetmelik ile Kurulmuştur	Karma Değil (Bürokrat)	Çevre ve Bayındırlık Hakkında Hususlar (Ormanlık Politikaları)	Koordinasyon	İhtiyarî
Tababet Uzmanları Kurulu/ Tıpta Uzmanlık Kurulu	1973	-	KHK ile Kurulmuş Günümüzde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Düzenlenmiştir	Karma (Bürokrat, Uzman ve Sivil Toplum Örgütü Temsilcisi)	Eğitime, Kültüre, Spora Dair Meseleler (Tıpta Uzmanlık Eğitimi ve İnsan Gücü Hakkında)	Bağlayıcı Karar Alıyor	İhtiyarî
Kanser Savaş Konseyi	1975	2011 (663 Sayılı KHK)	Kanun ile Kurulmuştur	Karma (Uzman ve Bürokrat)	Sağlığa ve Sosyal Hayata Dair Konular (Kanserle Mücadele)	İstişari	İhtiyarî
Sosyal Güvenlik Kurulu	1976	1985 (3146 Sayılı Kanun)	Bakanlar Kurulu Kararı ile Kurulmuş Sonradan KHK ile Düzenlenmiştir	Karma (Bürokrat, Uzman ve Sivil Toplum Örgütü Temsilcisi)	Çalışma Hayatı ile İlgili Konular (Sosyal Güvenlik Politikaları ve Uygulamaları)	Koordinasyon	İhtiyarî
Çıracılık Kurulu/ Çıracılık ve Meslekî Eğitim Kurulu (1986) / Meslekî Eğitim Kurulu (2001)	1977	-	Kanunla Kurulmuş Ancak 703 Sayılı KHK ile İlgâ Edildikten Sonra Günümüzde Bakan Onayı ile Düzenlenmiştir.	Karma (Sivil Toplum Örgütü Temsilcisi ve Bürokrat)	Eğitime, Kültüre, Spora Dair Meseleler (Meslekî Eğitim)	İstişari	Zorunlu
Milli Kalite Kontrol Danışma Kurulu	1978	1987 (87/11563 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı)	Bakanlar Kurulu Kararı ile Kurulmuştur	Karma (Bürokrat, Uzman ve Sivil Toplum Örgütü Temsilcisi)	İktisadî-Mali Faaliyetler (Kalite Standartları)	İstişari	İhtiyarî
Para ve Kredi Kurulu/ Para-Kredi ve Koordinasyon Kurulu (1992)	1980	2018 (703 Sayılı KHK)	Bakanlar Kurulu Kararı ile Kurulmuş Sonradan KHK ile Düzenlenmiştir	Karma (Siyasî ve Bürokrat)	İktisadî-Mali Faaliyetler (Kredi, Destekleme İşleri)	Bağlayıcı Karar Alıyor	İhtiyarî
Yüksek Çevre Kurulu	1978	2018 (703 Sayılı KHK)	Kanun ile Kurulmuş Sonradan KHK ile Düzenlenmiştir	Karma (Bürokrat, Uzman, Sivil Toplum Örgütü Temsilcisi, Siyasî)	Çevre ve Bayındırlık Hakkında Hususlar	Bağlayıcı Karar Alıyor	İhtiyarî
Sakatları Koruma Milli Koordinasyon Kurulu	1981	1997 (517 Sayılı KHK)	Kanun ile Kurulmuştur	Karma (Bürokrat, Uzman ve Sivil Toplum Örgütü Temsilcisi)	Sağlığa ve Sosyal Hayata Dair Konular (Engelliler)	Koordinasyon	İhtiyarî
Toplu Konut Yüksek Kurulu/ Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu (1984)	1981	1990 (414 Sayılı KHK)	Kanun ile Kurulmuştur	Karma Değil (Siyasî)	İktisadî-Mali Faaliyetler (Konut Kredileri ve Konut Fonu)	Bağlayıcı Karar Alıyor	Zorunlu
Milli Gıda Yüksek Kurulu	1982	1985 (3161 Sayılı Kanun)	Bakanlar Kurulu Kararı ile Kurulmuş Sonradan KHK ile Düzenlenmiştir	Karma Değil (Bürokrat)	Sağlığa ve Sosyal Hayata Dair Konular (Gıda)	Koordinasyon	İhtiyarî
Yüksek Siyaset Planlama Kurulu	1982	1994 (4009 Sayılı Kanun)	Yönetmelik ile Kurulmuştur	Karma Değil (Bürokrat)	Dış Politika (Dış Siyaset ve Olağanüstü Durumlar)	İstişari	İhtiyarî
Olağanüstü Hal Koordinasyon Kurulu	1983	-	Kanun ile Kurulmuştur	Karma (Siyasî ve Sivil ile Asker Bürokrat)	Yürütme ve İdari İşler (Olağanüstü Hale Sebep Olan Konuda)	Bağlayıcı Karar Alıyor, Koordinasyon	İhtiyarî

Trafik Danışma ve Eğitim Komisyonu	1983	1985 (245 Sayılı KHK)	Kanun ile Kurulmuştur	Karma (Sivil ile Asker Bürokrat, Uzman ve Sivil Toplum Örgütü Temsilcisi)	Güvenlik ile İlgili Hususlar (Tariik Kazalarının Önlenmesi)	İstışari	İhtiyari
Haberleşme Yüksek Kurulu	1983	2008 (5809 Sayılı Kanun)	Kanun ile Kurulmuştur	Karma (Siyasi ve Sivil ile Asker Bürokrat)	Bilim ve Teknolojik Gelişmeler (Haberleşmenin Geliştirilmesi)	Bağlayıcı Karar Alıyor	İhtiyari
Sosyal Hizmetler Danışma Kurulu	1983	2011 (633 Sayılı KHK)	Kanun ile Kurulmuştur	Karma (Bürokrat, Sivil Toplum Örgütü Temsilcisi ve Siyasi)	Sağlığa ve Sosyal Hayata Dair Konular (Sosyal Hizmet)	İstışari	İhtiyari
Kültür Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu	1983	-	Kanun ile Kurulmuştur	Karma (Uzman ve Bürokrat)	Eğitime, Kültüre, Spora Dair Meseleler (Kültür Varlıklarının Korunması)	Bağlayıcı Karar Alıyor, Koordinasyon	İhtiyari
Zirai Mücadele İlaçları İstışare Kurulu	1983	1985 (3161 Sayılı Kanun)	Kanun ile Kurulmuştur	Karma Değil (Bürokrat)	İktisadi-Mali Faaliyetler (Zirai Karantina)	İstışari	İhtiyari
Ziraî Karantina Merkez Komitesi	1983	1985 (3161 Sayılı Kanun)	Kanun ile Kurulmuştur	Karma Değil (Bürokrat)	İktisadi-Mali Faaliyetler (Zirai Karantina)	İstışari	İhtiyari
Milli Kooperatifçilik Danışma Yüksek Kurulu	1983	1985 (3161 Sayılı Kanun)	Kanun ile Kurulmuştur	Karma Değil (Bürokrat)	İktisadi-Mali Faaliyetler (Ziraî Kooperatifçilik)	İstışari	İhtiyari
Kan ve Kan Ürünleri Danışma Kurulu/ Kan ve Kan Ürünleri Kurulu (2007)	1983	-	Kanun ile Kurulmuştur	Karma (Uzman ve Bürokrat)	Sağlığa ve Sosyal Hayata Dair Konular (Kan ve Kan Ürünlerine Dair Çalışmalar)	İstışari	İhtiyari
Bilim ve Teknoloji Yüksek Kurulu	1983	2018 (703 Sayılı KHK)	KHK ile Kurulmuştur	Karma (Siyasi ve Bürokrat)	Bilim ve Teknolojik Gelişmeler	Koordinasyon	İhtiyari
Ulaştırma, Denizcilik, Haberleşme, Havacılık ve Uzay Teknolojileri Şûrası	1983	-	KHK ile Kurulmuş Günümüzde Yönetmelik ile Düzenlenmiştir	Karma (Bürokrat, Sivil Toplum Örgütü Temsilcisi, Uzman ve İş Adamı)	Çevre ve Bayındırlık Hakkında Hususlar (Ulaşım Hizmetleri)	İstışari	İhtiyari
Tarife Politikası Kurulu	1983	1993 (484 Sayılı KHK)	KHK ile Kurulmuştur	Karma Değil (Bürokrat)	İktisadi-Mali Faaliyetler (Gümrük Tarifesinin Tespiti ve Uygulanması)	İstışari	İhtiyari
Turizm Şûrası	1983	-	KHK ile Kurulmuş Günümüzde Yönetmelik ile Düzenlenmiştir	Karma (Bürokrat, Uzman, Sivil Toplum Örgütü Temsilcisi, Siyasi)	Eğitime, Kültüre, Spora Dair Meseleler (Turizmin Gelişmesi İçin Ülke Tanıtımı)	İstışari	İhtiyari
Millî Kültür Şûrası	1983	-	KHK ile Kurulmuş Günümüzde Yönetmelik ile Düzenlenmiştir	Karma (Bürokrat, Uzman ve Sivil Toplum Örgütü Temsilcisi)	Eğitime, Kültüre, Spora Dair Meseleler (Kültürel Meseleler)	İstışari	İhtiyari
Sağlık Yüksek Koordinasyon Kurulu	1983	2011 (663 Sayılı KHK)	KHK ile Kurulmuştur	Karma Değil (Bürokrat)	Sağlığa ve Sosyal Hayata Dair Konular (Sağlık)	Koordinasyon	İhtiyari

Nüfus Planlaması Danışma Kurulu	1983	-	Yönetmelik ile Kurulmuştur	Karma (Bürokrat, Uzman ve Sivil Toplum Örgütü Temsilcisi)	Sağlığa ve Sosyal Hayata Dair Konular (Nüfus Planlaması)	Koordinasyon	İhtiyarî
Kanserle Savaş Bilim Kurulu	1983	2011 (663 Sayılı KHK)	KHK ile Kurulmuştur	Karma (Uzman ve Bürokrat)	Sağlığa ve Sosyal Hayata Dair Konular (Kanserle Mücadele)	İstişarî	İhtiyarî
İçişleri Bakanlığı Bakanlık Encümeni	1983	2018 (703 sayılı KHK)	KHK ile Kurulmuştur	Karma Değil (Bürokrat)	Yürütme ve İdari İşler (Bakanlığın Göndereceği Hususlarda)	İstişarî	Zorunlu
Kaçakçılık İstihbarat Koordinasyon Kurulu	1983	-	KHK ile Kurulmuş Günümüzde Yönetmelik ile Düzenlenmiştir	Karma Değil (Asker ile Sivil Bürokrat)	Güvenlik ile İlgili Hususlar (Kaçakçılık)	Koordinasyon	İhtiyarî
Enerji Şûrası	1983	1985 (3154 Sayılı Kanun)	KHK ile Kurulmuş 1999 Yılında Yönetmelikle Bir Defa Düzenlenmiştir	Karma (Bürokrat, Uzman, Sivil Toplum Örgütü Temsilcisi, Siyasî)	İktisadî-Malî Faaliyetler (Enerjinin Verimli Kullanımı ve Politika Geliştirilmesi)	İstişarî	İhtiyarî
Gençlik Şûrası	1983	-	Yönetmelik ile Kurulmuştur	Karma (Bürokrat, Uzman ve Sivil Toplum Örgütü Temsilcisi)	Eğitime, Kültüre, Spora Dair Meseleler (Gençlerle İlgili Meseleler)	İstişarî	İhtiyarî
İstihdamı Geliştirme Yüksek Koordinasyon Kurulu	1985	2007 (2007/1 Sayılı Başbakanlık Genelgesi)	Başbakanlık Genelgesi ile Kurulmuştur	Karma (Siyasî ve Bürokrat)	Çalışma Hayatı ile İlgili Konular (İşsizlik)	Koordinasyon	İhtiyarî
Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Kurulu	1986	2018 (703 sayılı KHK)	Yönetmelik ile Kurulmuş Sonradan Kanun ile Düzenlenmiştir	Karma Değil (Bürokrat)	Sağlığa ve Sosyal Hayata Dair Konular (Yardım ve Dayanışma)	İstişarî	İhtiyarî
Avrupa Topluluğu Üst Kurulu/ Avrupa Birliği İç Ekonomik ve Teknik Koordinasyon Kurulu (2000)	1989	2011 (634 Sayılı KHK ile Avrupa Birliği Bakanlığının Teşkilî ve 2019/22 Cumhurbaşkanlığı Genelgesi)	Başbakanlık Genelgesi ile Kurulmuştur	Karma Değil (Siyasî)	Yürütme ve İdari İşler (Avrupa Birliği Mevzuat Uyum Çalışmaları)	Koordinasyon	İhtiyarî
Aile Şûrası	1989	-	Yönetmelik ile Kurulmuştur	Karma (Bürokrat, Uzman ve Sivil Toplum Örgütü Temsilcisi)	Sağlığa ve Sosyal Hayata Dair Konular (Aile Hakkında Hususlar)	İstişarî	İhtiyarî
İlaç Ruhsatlandırma Danışma Konseyi	1990	2003 (Yönetmelik 25254 Sayılı Resmî Gazetede)	Yönetmelik ile Kurulmuştur	Karma (Uzman ve Bürokrat)	Sağlığa ve Sosyal Hayata Dair Konular (İlaç Ruhsatlandırma veya Ruhsatın İptali)	İstişarî	İhtiyarî
Çevre Şûrası	1991	2003 (4856 Sayılı Kanun)	KHK ile Kurulmuştur	Karma (Bürokrat, Sivil Toplum Örgütü Temsilcisi, Uzman ve Sanayici)	Çevre ve Bayındırlık Hakkında Hususlar (Çevre Meseleleri)	İstişarî	İhtiyarî
Vergi Konseyi	1992	-	Kanun ile Kurulmuş Günümüzde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Düzenlenmiştir	Karma (Bürokrat, Uzman ve Sivil Toplum Örgütü Temsilcisi)	İktisadî-Malî Faaliyetler (Vergi Sistemi ve Politikası)	İstişarî	İhtiyarî
Ormancılık Şûrası	1992	2003 (4856 Sayılı Kanun)	Kanun ile Kurulmuştur	Karma (Bürokrat, Uzman ve Sivil Toplum Örgütü Temsilcisi)	Çevre ve Bayındırlık Hakkında Hususlar (Ormancılığa Dair Hususlar)	İstişarî	İhtiyarî

Tarım Şurası	1992	-	Yönetmelik ile Kurulmuştur	Karma (Bürokrat, Uzman, Sivil Toplum Örgütü Temsilcisi ve Özel Sektör Temsilcisi)	İktisadi-Mali Faaliyetler (Tarım İşleri)	İstişari	İhtiyari
İdareciler Kongresi (1947 ve 1964) / Mülki İdare Şurası (1992 ve 2002)/ Türk İdareciler Şurası	1992	-	Yönetmelik ile Kurulmuştur	Karma (Bürokrat, Uzman, Sivil Toplum Örgütü Temsilcisi, Siyasî)	Yürütme ve İdari İşler (Mülki İdarenin Sorunları ve Bakanlığın Genel Politikaları)	İstişari	İhtiyari
Çevresel Etki Değerlendirme Komisyonu	1993	-	Yönetmelik ile Kurulmuştur	Karma (Bürokrat, Uzman, Sivil Toplum Örgütü Temsilcisi, Proje Sahibi)	Çevre ve Bayındırlık Hakkında Hususlar (Çevresel Etki Değerlendirme Süreci)	Bağlayıcı Karar Alıyor	Zorunlu
Esnaf ve Sanatkarlar Şurası	1993	-	KHK ile Kurulmuş Günümüzde Yönetmelik ile Düzenlenmiştir	Karma (Bürokrat, Uzman ve Sivil Toplum Örgütü Temsilcisi)	İktisadi-Mali Faaliyetler (Esnaf ve Sanatkarlara İlişkin Meseleler)	İstişari	İhtiyari
Kadının Statüsü Yüksek Danışma Kurulu	1993	2011 (633 Sayılı KHK)	KHK ile Kurulmuştur	Karma (Uzman ve Bürokrat)	Sağhğa ve Sosyal Hayata Dair Konular (Kadının Statüsü ve Sorunları)	Koordinasyon	İhtiyari
Aile Araştırma Kurulu	1993	2004 (5251 Sayılı Kanun)	KHK ile Kurulmuştur	Karma (Uzman ve Bürokrat)	Sağhğa ve Sosyal Hayata Dair Konular (Aile Düzeni ve Sorunları)	İstişari	İhtiyari
Radyofarmasötik İnceleme Komisyonu	1993	2003 (Yönetmelik 25254 sayılı Resmî Gazetede)	Yönetmelik ile Kurulmuştur	Karma Değil (Uzman)	Sağhğa ve Sosyal Hayata Dair Konular (Radyofarmasötik İlaçların Üretimi ile Alım ve Satımı)	İstişari	İhtiyari
Ekonomik ve Sosyal Konsey	1995	-	Başbakanlık Genelgesi ile Kurulmuş Sonradan Anayasal Statü Kazanmıştır	Karma (Bürokrat, Sivil Toplum Örgütü Temsilcisi ve Siyasî)	İktisadi-Mali Faaliyetler (Ekonomik ve Sosyal İşler)	İstişari	İhtiyari
Tüketici Konseyi	1995	-	Kanun ile Kurulmuştur	Karma (Bürokrat, Sivil Toplum Örgütü Temsilcisi ve Siyasî)	İktisadi-Mali Faaliyetler (Tüketiciyi Koruma)	İstişari	İhtiyari
Türk Kooperatifçilik Kurultayı	1995	-	Yönetmelik ile Kurulmuştur	Karma (Bürokrat, Uzman ve Sivil Toplum Örgütü Temsilcisi)	İktisadi-Mali Faaliyetler (Kooperatifle İlgili Sorunlar)	İstişari	İhtiyari
Karayolları Trafik Güvenliği Kurulu	1996	2018 (703 Sayılı KHK)	Kanun ile Kurulmuştur	Karma (Sivil ile Asker Bürokrat, Uzman, Sivil Toplum Örgütü Temsilcisi, Siyasî)	Güvenlik ile İlgili Hususlar (Trafik Güvenliği)	İstişari	İhtiyari
Malî Suçlarla Mücadele Koordinasyon Kurulu	1996	-	Kanun ile Kurulmuş Günümüzde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Düzenlenmiştir	Karma değil (Bürokrat)	Güvenlik ile İlgili Hususlar (Kara para Aklamının Önlenmesi)	Koordinasyon	İhtiyari
Kriz Koordinasyon Kurulu	1996	2011 (Yönetmelik 27851 Sayılı Resmî Gazetede)	Yönetmelik ile Kurulmuştur	Karma (Siyasî ve Sivil Bürokrat ile Duruma Göre Asker Bürokrat)	Yürütme ve İdari İşler (Kriz Durumları Olağanüstü Hal vs. Halinde İdari İşler)	Bağlayıcı Karar Alıyor	İhtiyari

Yurtdışı Mühendislik, Mühendislik ve Müşavirlik Hizmetleri Koordinasyon Kurulu/ Yurt Dışı Mühendislik ve Teknik Müşavirlik Hizmetleri Konseyi (2007)/ Yurtdışı Mühendislik ve Teknik Müşavirlik Hizmetleri Komitesi (2012)	1997	2014 (2014/10 Bakanlık Genelgesi)	Başbakanlık Genelgesi ile Kurulmuştur	Karma (Bürokrat, Sivil Toplum Örgütü Temsilcisi ve Siyasi)	İktisadi-Mali Faaliyetler (Yurtdışı Mühendislik İşleri)	İstişari	İhtiyari
Tarımda Yeniden Yapılandırma ve Destekleme Kurulu	1999	2006 (2006/1 Bakanlar Kurulu Kararı)	Bakanlar Kurulu Kararı ile Kurulmuştur	Karma Değil (Bürokrat)	İktisadi-Mali Faaliyetler (Tarım)	Bağlayıcı Karar Alıyor	Zorunlu
Ulusal Deprem Konseyi	2000	2007 (2007/1 Sayılı Bakanlık Genelgesi)	Başbakanlık Genelgesi ile Kurulmuştur	Karma Değil (Uzman)	Güvenlik ile İlgili Hususlar (Doğal Afetlerin Önlenmesi Deprem Etkilerinin Azaltılması)	İstişari	İhtiyari
Çocuk Hakları İzleme ve Değerlendirme Üst Kurulu/ Çocuk Hakları İzleme ve Değerlendirme Kurulu (2012)	2000	-	Başbakanlık Genelgesi ile Kurulmuştur	Karma (Bürokrat, Uzman ve Sivil Toplum Örgütü Temsilcisi)	Sağlığa ve Sosyal Hayata Dair Konular (Çocukların Korunması)	Koordinasyon	İhtiyari
Sosyal Güvenlik Yüksek Danışma Kurulu	2000	2018 (703 Sayılı KHK)	KHK ile Kurulmuş Sonradan Kanunla Düzenlenmiştir	Karma (Bürokrat, Uzman ve Sivil Toplum Örgütü Temsilcisi)	Çalışma Hayatı ile İlgili Konular (Sosyal Güvenlik Politikaları ve Uygulamaları)	İstişari	İhtiyari
İnsan Hakları Üst Kurulu	2001	2012 (6332 Sayılı Kanun)	Kanun ile Kurulmuştur	Karma Değil (Bürokrat)	Adalet Hakkındaki Konular (İnsan Hakları)	Koordinasyon	İhtiyari
İnsan Hakları Danışma Kurulu	2001	2012 (6332 Sayılı Kanun)	Kanun ile Kurulmuştur	Karma (Bürokrat, Uzman ve Sivil Toplum Örgütü Temsilcisi)	Adalet Hakkındaki Konular (İnsan Hakları)	İstişari	İhtiyari
Yüksek İdare Kurulu/ Kamu Personeli Danışma Kurulu (2012)	2001	-	Kanun ile Kurulmuştur	Karma (Sivil Toplum Örgütü Temsilcisi ve Bürokrat)	Çalışma Hayatı ile İlgili Konular (Kamu Görevlilerin Hakları)	İstişari	İhtiyari
Transit Petrol Boru Hatları Kurulu	2001	2018 (703 Sayılı KHK)	Kanun ile Kurulmuştur	Karma Değil (Bürokrat)	İktisadi-Mali Faaliyetler (Transit Boruların Geçiş Güzergahına İlişkin Antlaşmaların Esaslarını Değerlendirmek)	Bağlayıcı Karar Alıyor	Zorunlu
Bireysel Emeklilik Danışma Kurulu	2001	-	Kanun ile Kurulmuştur	Karma Değil (Bürokrat)	İktisadi-Mali Faaliyetler (Bireysel Emeklilik)	İstişari	İhtiyari
Hazine Taşınmaz Malları Satış Koordinasyon Kurulu	2001	2003 (4916 Sayılı Kanun)	Kanun ile Kurulmuştur	Karma Değil (Bürokrat)	İktisadi-Mali Faaliyetler (Taşınmaz Malların Satışa Uygunluk Durumu)	Koordinasyon	İhtiyari

Endüstri Bölgeleri Koordinasyon Kurulu	2002	2018 (703 Sayılı KHK)	Kanun ile Kurulmuştur	Karma (Sivil Toplum Örgütü Temsilcisi ve Bürokrat)	İktisadi-Mali Faaliyetler (Endüstri Bölgesi Olacak Yerlerin Belirlenmesi)	İstişari	Zorunlu
Ulusal Sulak Alan Komisyonu	2002	-	Yönetmelik ile Kurulmuştur	Karma (Bürokrat, Uzman ve Sivil Toplum Örgütü Temsilcisi)	Çevre ve Bayındırlık Hakkında Hususlar (Sulak Alanların ve Buralardaki Hayvanların Korunması)	Bağlayıcı Karar Alıyor Koordinasyon	Zorunlu
İşgücü Piyasası Danışma Kurulu	2003	-	Kanunla Kurulmuş Günümüzde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Düzenlenmiştir	Karma (Sivil Toplum Örgütü Temsilcisi ve Bürokrat)	Çalışma Hayatı ile İlgili Konular (İstihdam)	Koordinasyon	İhtiyari
Çevre ve Ormanlık Şûrası	2003	2011 (644 Sayılı KHK)	Kanun ile Kurulmuştur	Karma (Bürokrat, Uzman ve Sivil Toplum Örgütü Temsilcisi)	Çevre ve Bayındırlık Hakkında Hususlar (Çevre ve Ormana Dair Meseleler)	İstişari	İhtiyari
Petrol Stok Yönetimi Geçici Komisyonu/ Ulusal Petrol Stok Komisyonu (2003)	2001	-	Başbakanlık Genelgesi ile Kurulmuş Sonradan Kanunla Düzenlenmiştir	Karma Değil (Bürokrat)	İktisadi-Mali Faaliyetler (Petrol Stoku)	Bağlayıcı Karar Alıyor	Zorunlu
Üçlü Danışma Kurulu	2003	-	Kanun ile Kurulmuştur	Karma (Sivil Toplum Örgütü Temsilcisi ve Bürokrat)	Çalışma Hayatı ile İlgili Konular	İstişari	İhtiyari
Avrupa Birliği Eğitim ve Gençlik Programları Yönlendirme ve İzleme Komitesi	2003	2018 (703 Sayılı KHK)	KHK ile Kurulmuştur	Karma Değil (Bürokrat)	Dış Politika (Avrupa Gençlik Fonundan Faydalanmak)	Bağlayıcı Karar Alıyor	İhtiyari
Beşeri Tıbbi Ürünler Bilimsel Danışmanlık Kurulu	2003	2013 (Yönetmelik 28592 Sayılı Resmi Gazete)	Yönetmelik ile Kurulmuştur	Karma (Bürokrat, Uzman ve Sivil Toplum Örgütü Temsilcisi)	Sağlığa ve Sosyal Hayata Dair Konular (İlaçların Ruhsatlandırılması ve Sonrasındaki Gelişmeler)	İstişari	İhtiyari
Deprem Şûrası	2004	2004	Bakanlık Kararı ile Kurulmuştur	Karma (Bürokrat, Uzman ve Sivil Toplum Örgütü Temsilcisi)	Güvenlik ile İlgili Hususlar (Deprem Etkilerinin Azaltılması)	İstişari	İhtiyari
İç Denetim Koordinasyon Kurulu	2004	-	Kanun ile Kurulmuştur	Karma Değil (Uzman)	İktisadi-Mali Faaliyetler (İç Denetim Sistemlerini İzlenmesi ve Yolsuzluğun Önlenmesi)	Bağlayıcı Karar Alıyor Koordinasyon	Uygun Görüş
Aile ve Sosyal Araştırmalar Danışma Kurulu	2004	2011 (633 Sayılı KHK)	Kanun ile Kurulmuştur	Karma (Bürokrat, Uzman ve Sivil Toplum Örgütü Temsilcisi)	Sağlığa ve Sosyal Hayata Dair Konular (Aile ve Sosyal Araştırmalar Hakkında)	İstişari	İhtiyari
Bayındırlık ve İskân Şûrası	2003	2011 (644 Sayılı KHK)	KHK ile Kurulmuştur	Karma (Bürokrat, Uzman ve Sivil Toplum Örgütü Temsilcisi)	Çevre ve Bayındırlık Hakkında Hususlar (Bayındırlık)	İstişari	İhtiyari
Toplu Konut Şûrası	2003	2011 (644 Sayılı KHK)	KHK ile Kurulmuştur	Karma (Bürokrat, Uzman ve Sivil Toplum Örgütü Temsilcisi)	Çevre ve Bayındırlık Hakkında Hususlar (Toplu Konut Politikaları)	İstişari	İhtiyari
Ulusal İş Sağlığı ve Güvenliği Konyesi	2005	2018 (703 Sayılı KHK)	Kanun ile Kurulmuştur	Karma (Bürokrat, Uzman ve Sivil Toplum Örgütü Temsilcisi)	Çalışma Hayatı ile İlgili Konular (İş Güvenliği)	İstişari	İhtiyari

Tarımsal Destekleme ve Yönlendirme Kurulu	2006	2018 (703 Sayılı KHK)	Kanun ile Kurulmuştur	Karma Değil (Bürokrat)	İktisadi-Mali Faaliyetler (Tarım Destekleri)	Koordinasyon	Zorunlu
Tarımsal Yayım ve Danışmanlık Merkez Komitesi	2006	-	Yönetmelik ile Kurulmuştur	Karma (Bürokrat, Uzman ve Sivil Toplum Örgütü Temsilcisi)	İktisadi-Mali Faaliyetler (Tarımsal Yayım ve Çitçi Eğitimi)	Koordinasyon	İhtiyarî
Türk Tasarım Danışma Konseyi	2009	-	Bakanlar Kurulu Kararı ile Kurulmuş Günümüzde Cumhurbaşkanlığı Kararı ile Düzenlenmiştir	Karma (Bürokrat, Uzman ve Sivil Toplum Örgütü Temsilcisi)	İktisadi-Mali Faaliyetler (Tasarımın Gelişmesi)	Bağlayıcı Karar Aıyor	İhtiyarî
Deprem Danışma Kurulu	2009	2018 (703 Sayılı KHK)	Kanun ile Kurulmuştur	Karma (Bürokrat, Uzman ve Sivil Toplum Örgütü Temsilcisi)	Güvenlik ile İlgili Hususlar (Deprem Olumsuz Etkilerini Azaltma ve Sonrası İçin Önlem Geliştirme)	İstişarî	İhtiyarî
İhracata Dönük Üretim Stratejisi Değerlendirme Kurulu	2010	-	Başbakanlık Genelgesi ile Kurulmuştur	Karma (Sivil Toplum Örgütü Temsilcisi ve Bürokrat)	İktisadi-Mali Faaliyetler (İhracata Dönük Üretim)	Koordinasyon	İhtiyarî
Yurtdışı Vatandaşlar Danışma Kurulu	2010	2018 (703 Sayılı KHK)	Kanun ile Kurulmuştur	Karma (Bürokrat ve Vatandaş)	Sağlığa ve Sosyal Hayata Dair Konular (Yurtdışındaki Türkiye Vatandaşları Hakkında Konular)	İstişarî	İhtiyarî
Kültürel ve Sosyal İlişkiler Eşgüdüm Değerlendirme Kurulu	2010	2018 (703 Sayılı KHK)	Kanun ile Kurulmuştur	Karma (Sivil Toplum Örgütü Temsilcisi ve Bürokrat)	Sağlığa ve Sosyal Hayata Dair Konular (Soydaş ve Akraba Toplulukları Hakkında Hususlar)	Koordinasyon	İhtiyarî
Devlet Desteklerini İzleme ve Değerlendirme Kurulu	2010	2018 (703 Sayılı KHK)	Kanun ile Kurulmuştur	Karma Değil (Bürokrat)	İktisadi-Mali Faaliyetler (Avrupa Birliğine Uygun Devlet Desteklerinin Sağlanması)	Bağlayıcı Karar Aıyor	Uygun Görüş
Toptancı Hal Konseyi	2010	-	Kanun ile Kurulmuştur	Karma (Sivil Toplum Örgütü Temsilcisi ve Bürokrat)	İktisadi-Mali Faaliyetler (Sebze, Meyve Hallerine İlişkin)	Koordinasyon	İhtiyarî
Psikolojik Tacizle Mücadele Kurulu	2011	-	Başbakanlık Genelgesi ile Kurulmuştur	Karma (Sivil Toplum Örgütü Temsilcisi ve Bürokrat)	Çalışma Hayatı ile İlgili Konular (Mobbing)	İstişarî	İhtiyarî
Kaza Araştırma ve İnceleme Kurulu	2011	2018 (703 Sayılı KHK)	KHK ile Kurulmuştur	Karma (Bürokrat, Uzman ve Sivil Toplum Örgütü Temsilcisi)	Güvenlik ile İlgili Hususlar (Kazaların Azaltılması Emniyetin Sağlanması)	İstişarî	İhtiyarî
Demiryolu Koordinasyon Kurulu	2011	2018 (703 Sayılı KHK)	KHK ile Kurulmuştur	Karma (Bürokrat, Uzman ve Sivil Toplum Örgütü Temsilcisi)	Çevre ve Bayındırlık Hakkında Hususlar (Demiryolu Ulaşımına İlişkin Politikalar)	İstişarî	İhtiyarî
Araştırma Merkezî İzleme ve Yönlendirme Kurulu	2011	2018 (703 Sayılı KHK)	KHK ile Kurulmuştur	Karma (Bürokrat, Uzman ve Sivil Toplum Örgütü Temsilcisi)	Çevre ve Bayındırlık Hakkında Hususlar (Ulaştırma Bakanlığı'na İlişkin Meseleler)	İstişarî	İhtiyarî

İnternet Geliştirme Kurulu	2011	2018 (703 Sayılı KHK)	KHK ile Kurulmuştur	Karma (Bürokrat, Uzman ve Sivil Toplum Örgütü Temsilcisi)	Bilim ve Teknolojik Gelişmeler (İnternetin Doğru Kullanımı)	İstişari	İhtiyari
Ormanlık ve Su Şurası	2011	2018 (703 Sayılı KHK)	KHK ile Kurulmuştur	Karma (Bürokrat, Uzman, Sivil Toplum Örgütü Temsilcisi ve Özel Sektör Temsilcisi)	Çevre ve Bayındırlık Hakkında Hususlar (Ormanlık)	İstişari	İhtiyari
Gümrük ve Ticaret Konseyi	2011	-	KHK ile Kurulmuştur	Karma (Bürokrat, Uzman ve Sivil Toplum Örgütü Temsilcisi)	İktisadi-Mali Faaliyetler (Gümrük ve İç Ticaret Politikaları)	İstişari	İhtiyari
Sportif Değerlendirme ve Geliştirme Kurulu	2011	-	KHK ile Kurulmuş Günümüzde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Düzenlenmiştir	Karma Değil (Uzman)	Eğitime, Kültüre, Spora Dair Meseleler (Spor Federasyonlarına İlişkin)	Denetim	İhtiyari
Sağlık Politikaları Kurulu	2011	2018 (703 Sayılı KHK)	KHK ile Kurulmuştur	Karma (Uzman ve Bürokrat)	Yürütme ve İdari İşler (Sağlık Yönetimi ve Politikaları)	İstişari	İhtiyari
Sağlık Meslekleri Kurulu	2011	-	KHK ile Kurulmuş Günümüzde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Düzenlenmiştir	Karma (Bürokrat, Uzman ve Sivil Toplum Örgütü Temsilcisi)	Çalışma Hayatı ile İlgili Konular (Sağlık Meslekleri Eğitimi, Mesleki Düzenlemeler ve İstihdam)	Denetim	İhtiyari
Finansal İstikrar Komitesi/ Finansal İstikrar ve Kalkınma Komitesi (2019)	2011	-	KHK ile Kurulmuş Sonradan Kanun ile Düzenlenmiştir	Karma Değil (Bürokrat)	İktisadi-Mali Faaliyetler (Finansal Düzenlemeler)	Bağlayıcı Karar Alıyor	İhtiyari
Çevre ve Şehircilik Şurası	2011	-	KHK ile Kurulmuş Günümüzde Yönetmelik ile Düzenlenmiştir	Karma (Bürokrat, Uzman, Sivil Toplum Örgütü Temsilcisi ve Özel Sektör Temsilcisi)	Çevre ve Bayındırlık Hakkında Hususlar	İstişari	İhtiyari
Karayolu Trafik Güvenliği Stratejisi Eşgüdüm Kurulu	2012	-	Başbakanlık Genelgesi ile Kurulmuştur	Karma Değil (Bürokrat)	Güvenlik ile İlgili Hususlar (Trafik Güvenliğinin Sağlanması)	Koordinasyon	İhtiyari
Engelli Hakları İzleme ve Değerlendirme Kurulu	2013	-	Başbakanlık Genelgesi ile Kurulmuştur	Karma (Sivil Toplum Örgütü Temsilcisi ve Bürokrat)	Sağlığa ve Sosyal Hayata Dair Konular (Engelli Haklarının Geliştirilmesi)	Koordinasyon	İhtiyari
Reklam Konseyi	2013	-	Kanun ile Kurulmuştur	Karma (Sivil Toplum Örgütü Temsilcisi ve Bürokrat)	İktisadi-Mali Faaliyetler (Reklamın Gelişmesi ve Halkın Bilinçlenmesi)	İstişari	İhtiyari
Bağımlılık Bilim Komisyonu	2013	-	Yönetmelik ile Kurulmuştur	Karma (Uzman ve Bürokrat)	Sağlığa ve Sosyal Hayata Dair Konular (Bağımlılıkla Mücadele)	İstişari	İhtiyari
Uyuşturucu İle Mücadele Şurası	2014	2017 (2017/23 Sayılı Başbakanlık Genelgesi)	Başbakanlık Genelgesi ile Kurulmuştur	Karma (Bürokrat, Uzman ve Sivil Toplum Örgütü Temsilcisi)	Sağlığa ve Sosyal Hayata Dair Konular (Uyuşturucu ile Mücadele)	İstişari	İhtiyari
Perakendeciler Konseyi	2015	-	Kanun ile Kurulmuştur	Karma (Bürokrat, Uzman ve Sivil Toplum Örgütü Temsilcisi)	İktisadi-Mali Faaliyetler (Perakende İşleri)	Koordinasyon	İhtiyari

Yatırım Danışma Konseyi	2016	-	Bakanlar Kurulu Kararı ile Kurulmuş Günümüzde Cumhurbaşkanlığı Kararı ile Düzenlenmiştir	Karma (Bürokrat ve İş Adamı)	İktisadi-Mali Faaliyetler (Yatırımların İzlenmesi ve Değerlendirilmesi)	İstişari	İhtiyari
Yatırımların İzlenmesi ve Koordinasyonu Kurulu	2016	2019 (818 Sayılı Cumhurbaşkanı Kararı)	Bakanlar Kurulu Kararı ile Kurulmuştur	Karma Değil (Siyasi)	İktisadi-Mali Faaliyetler (Yatırımların İzlenmesi ve Değerlendirilmesi)	Koordinasyon	İhtiyari
Uluslararası İşgücü Politikası Danışma Kurulu	2016	-	Kanun ile Kurulmuştur	Karma Değil (Bürokrat)	Çalışma Hayatı ile İlgili Konular (Uluslararası İşgücü Politikaları)	İstişari	Zorunlu
Erişilebilir Ulaşım Hizmetleri Geçici Danışma Kurulu/Erişilebilir Ulaşım Hizmetleri Çalışma Grubu (2019)	2017	-	Yönetmelik ile Kurulmuştur	Karma (Bürokrat, Uzman ve Sivil Toplum Örgütü Temsilcisi)	Sağlığa ve Sosyal Hayata Dair Konular (Engelliler İçin Ulaşımı Kolaylaştırmak)	İstişari	İhtiyari
Adalet Şûrası	2018	2018	Bakanlık Kararı ile Kurulmuştur	Karma (Bürokrat, Uzman ve Sivil Toplum Örgütü Temsilcisi)	Adalet Hakkındaki Konular (Yargı Sistemi Adalet Hizmetleri)	İstişari	İhtiyari
Afet ve Acil Durum Danışma Kurulu	2018	-	Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Kurulmuştur	Karma (Bürokrat, Uzman ve Sivil Toplum Örgütü Temsilcisi)	Güvenlik ile İlgili Hususlar (Afet ve Acil Durumları Önleme ve Etkileri En Aza İndirme)	İstişari	İhtiyari
Milli Saraylar Değerlendirme Kurulu	2018	-	Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Kurulmuştur	Karma (Uzman ve Bürokrat)	Eğitime, Kültüre, Spora Dair Meseleler (Milli Saraylar Hakkında)	İstişari	İhtiyari
Cumhurbaşkanlığı Yüksek İstişare Kurulu	2019	-	Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Kurulmuştur	Karma Değil (Siyasiler)	Yürütme ve İdari İşler (Tecrübelerden Faydalanmak)	İstişari	İhtiyari
Ulusal Beslenme Konseyi	2019	-	Yönetmelik ile Kurulmuştur	Karma (Bürokrat, Uzman ve Sivil Toplum Örgütü Temsilcisi)	Sağlığa ve Sosyal Hayata Dair Konular (Sağlıklı Beslenme)	İstişari	İhtiyari
İktisat Kongresi	1923	Beş Defa Düzenlendi (1923, 1981, 1992, 2004 2013)	Başbakanlık Genelgesi ile Kurulmuştur	Karma (Bürokrat, Uzman ve Sivil Toplum Örgütü Temsilcisi)	İktisadi-Mali Faaliyetler (İktisat Politikaları)	İstişari	İhtiyari
Türkiye Bilişim Şûrası	2002	2007 (2007/1 Sayılı Başbakanlık Genelgesi)	Başbakanlık Genelgesi ile Kurulmuştur	Karma (Bürokrat, Uzman ve Sivil Toplum Örgütü Temsilcisi)	Bilim ve Teknolojik Gelişmeler	İstişari	İhtiyari
Kentleşme Şûrası	2009	2009	Bakanlık Kararı ile Kurulmuştur	Karma (Bürokrat, Uzman ve Sivil Toplum Örgütü Temsilcisi)	Çevre ve Bayındırlık Hakkında Hususlar (Şehirleşme)	İstişari	İhtiyari
Şehirleşme Şûrası	2017	2017	Bakanlık Kararı ile Kurulmuştur	Karma (Bürokrat, Uzman ve Sivil Toplum Örgütü Temsilcisi)	Çevre ve Bayındırlık Hakkında Hususlar (Şehirleşme)	İstişari	İhtiyari

ÖZGEÇMİŞ

Yasin KAÇAR, 1993 yılında Ankara'nın Altındağ ilçesinde dünyaya geldi. İlk öğrenimini ve lise eğitimini Ankara'da tamamladı. 2015 yılında Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümünden mezun oldu. 2017 yılında Karabük Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi anabilim dalında yüksek lisans eğitimine başlayan Kaçar, 2017'nin nisan ayından itibaren Karabük Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümünde araştırma görevlisi olarak çalışmaktadır.