



Makalenin Geliş Tarihi: 20 Temmuz 2020
Makalenin Kabul Tarihi: 26 Mayıs 2021

**TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE ŞÛRA GELENEĞİ:
YÖNETİM BİLİMİNE GÖRE BİR DEĞERLENDİRME**
SHURA TRADITION IN TURKISH PUBLIC ADMINISTRATION:
AN EVALUATION ACCORDING TO ADMINISTRATIVE SCIENCE

*Osman Gökhan Hatipoğlu**

Öz

Şûralar Türk kamu yönetiminin geleneksel danışma ve istişare birimleridir. Bakanlıkların veya bağlı kuruluşların sürekli kurulları olarak 2018 yılına kadar faaliyet göstermiş olan şûralarla ilgili betimleyici bir çalışmanın eksikliği göz önüne alınarak yapılan bu çalışma, çağdaş Türk kamu yönetiminde şûraların yapılarını, işleyişlerini ve önemini keşfetmeyi amaçlamaktadır. Çalışmada şûralar işlev ve yapılarına göre bir sınıflandırmaya tabi tutulmuş, ardından tipik bir Türk şûrasının organları, işleyişi ve yönetişime uygun katılımcı yapısı açıklanmıştır. Karşılaştırmalı bir analizle tamamlanan araştırmanın sonunda Türkiye'deki şûraların diğer ülkelerdeki şûralardan ve danışma organlarından yapısal ve işlevsel olarak farklı olduğu ve devlet teşkilatındaki süreklilikleri ve istişarenin kurumsallaşmasına katkısı açısından benzersiz olduğu sonucuna varılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Şûra, Türk Kamu Yönetimi, Kamu Örgütleri, Yönetimde Danışma ve İstişare Yapıları.

Abstract

Shuras are traditional advisory and consulting boards in Turkish public administration. By considering the lack of a descriptive study about shuras, whose had operated as permanent boards of ministries or public agencies until 2018, this study aims to discover the structures, functions, and importance of shuras in Turkish public administration. In this study, shuras were classified according to their

* Dr. Öğr. Üyesi, Yozgat Bozok Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, gokhan.hatipoglu@bozok.edu.tr, ORCID: 0000-0001-5782-3794

structures and functions. Afterwards, the organs, operation and participatory structure encouraging the good governance of a typical Turkish shura were explained. At the end of the study, which is completed by a comparative analysis, it is concluded that shuras in Turkey differed with shuras and/or advisory public bodies of other countries, both structurally and functionally and unique with respect to their permanence in the state organization and their contribution to the institutionalization of mutual consultation.

Keywords: *Shura, Turkish Public Administration, Public Organizations, Consultary and Advisory Bodies in Administration.*

GİRİŞ

Türk devlet geleneğinin kadim bir unsuru olan şûralar 2018 yılına kadar bakanlıkların örgüt yapıları içinde varlıklarını sürdürmüştür. Türk kamu yönetiminde şûralar geleneksel miraslarına uygun olarak yönetimin icrai birimlerine karar verme ve kamu politikası üretme aşamalarında, istişare yoluyla dönemsel ve düzenli bir biçimde yardımcı olmak üzere tasarlanmıştır.

Bununla birlikte bazı şûralar istişare dışında işlevleriyle öne çıkarken, bazı şûraların ise dönemsel ve düzenli olarak faaliyet göstermedikleri hatta hiç toplanamadan ilga oldukları görülmektedir. Bu çalışma şûraların devlet teşkilatı içerisindeki konumlarını, işlevlerini ve etkinliklerini tanıtmayı ve şûraları yönetim bilimi temelinde analiz ederek sınıflandırmayı amaçlamaktadır. Türkiye’de bir yönetim aktörü olarak şûraların daha önce alanyazında araştırma konusu olduğu bir çalışma veya değerlendirme bulunmamaktadır. Alanyazındaki az sayıda çalışma daha çok işletme yönetimindeki danışmanlık hizmet ve kurumlarına yöneliktir (KAYNAK, 2019; ÖNCÜOĞLU, 2012). Kamu yönetiminde şûralarla ilgili sınırlı çalışmalar ise daha çok Milli Eğitim Şûrası gibi belirli bir şûraya yoğunlaşmış, şûralar bir kurum veya kavram olarak ele alınmamıştır (KILIÇ- GÜVEN, 2017; ÇAKIR, 2017). Bu eksiklik ve şûraların çağdaş kamu yönetimindeki olası rolünün yeniden ele alınmasının sağlayabileceği potansiyel yarar bu çalışma için güdüleyici olmuştur.

Çalışmada ilk olarak şûra kurumunun tarihsel gelişimi açıklanarak, Türk devlet geleneğindeki yeri ve işlevleri ele alınmıştır. Daha sonra istişari işlevleri ve yönetim organizasyonundaki konumlarına göre yapılan bir sınıflandırma dâhilinde günümüzde faal olan şûralar betimleyici bir yöntemle tahlil edilmiştir. Bu sınıflandırma ile birlikte şûraların yasal dayanakları, devlet örgütü içindeki konumları, işlevleri, işleyişleri ve toplantı sıklıkları gibi teknik değerlendirmelere yer verilmiştir. Tipik bir şûranın çalışma yapısının da açıklandığı bu bölümden sonra karşılaştırmalı bir çözümleme yapılabilmesi için diğer ülkelerdeki şûra ve şûra benzeri yapılardan bazı seçilmiş örnekler incelenmiştir. Çalışmanın sonunda genel bir değerlendirme yapılarak şûraların Türk kamu yönetimindeki potansiyel önemi doğrultusunda öneriler sunulmuştur.

Şûra Geleneği Hakkında

Şûra kelimesi Arapça işaret mastarından türeyen müşavere/meşveret (*danışıp işaret almak, rey almak, bir mesele hakkındaki görüşünü almak*) fiillerinin öznel haline karşılık gelir. Şûra özne olarak toplanıp meşveret eden cemaate karşılık geldiği gibi, kendisi de bir mastardır. Bir konuyu konuşup tartışmak amacıyla yapılan bir toplantıyı, aynı zamanda toplantının yapıldığı yeri de ifade etmektedir (Sönmez, 1984:17). Şûra aynı zamanda önemli bir İslami devlet ve yönetim geleneğidir.² Ardoğan'ın (2008:1) İslam dinindeki karşılığında yola çıkarak yaptığı bir değerlendirmeye göre şûra, toplumsal sorunlarla ilgili olarak kamuoyuna başvurma ve toplumun genel görüşü yönünde karar almanın önemli bir yoludur. Koyuncu (2007:6) ise şûrayı bir devlet ilkesi olarak ele alır ve İslam devletinin sınırlı iktidar ve dinin esaslara dayanma koşulu ile birlikte üç temel özelliğinden biri olarak tanımlar. Devlet yönetimindeki uygulamalar dikkate alındığında, şûra kelimesinin anlamının istişarenin yapıldığı toplantıyı ve toplantının yapıldığı yeri de içine alacak şekilde genişlediği öne sürülebilir (Sönmez, 1984:17). Ardoğan ise şûranın siyasal katılımın temel yöntemlerinden biri olduğunun vurgulamaktadır (2008:1). Bu tür bir siyasal katılımın Türkiye'de yönetime olan yansımaları ise istişarenin kamuda danışma işlevini görmek üzere kurumsallaşması olmuştur. Bu çalışmada ise şûra, istişare geleneğinin sürdürüldüğü yönetsel bir kurum, kamu yönetiminin bir unsuru olarak ele alınmış olup, söz konusu kavramın İslam Ansiklopedisi'ndeki fıkhi yorumuyla "danışma kurulu" tanımı tercih edilmiştir (Türcan, 2010:230).

Güçlü İslami dayanaklarının yanı sıra Türk kamu yönetimindeki şûra kurumunun izleri kadim bir Türk devlet geleneği olan kurultay kavramında da sürülebilir. Ceylan'a göre Hunlardan itibaren hemen her Türk devletinde nitelik ve etkileri farklılıklar göstermekle birlikte devlet işlerinin görüşüldüğü "*danışma, müzakere, kontrol ve karar alma*" özelliğine sahip bir kurul var olmuştur (2002:591-592). Türk tarihinin farklı devirlerinde, danışma işlerinin kurumsallaştığı aynı veya yakın anlamlara gelebilecek pek çok kavramla karşılaşmak mümkünse de, bunlar arasında toy ve kurultay kavramları öne çıkmaktadır (Ceylan, 2002: 592). Toy devlet yapısında gelenekselleşen bir kurum olarak daha çok, yılın belirli dönemlerinde yapılan eğlence, dini tören ve danışmayı da içeren toplantılara verilen isimdir (Ceylan, 2002: 592). Seyitdanlıoğlu'na göre Moğolca toplanmak, bir araya gelmek anlamındaki "*khuril/khural*" köküne, "*tai*" ekinin ilave edilmesiyle türetilmiş bir terim olan kurultay kelimesi zamanla Türk devlet meclisi "*toy*"un yerini almıştır (1980:2). Ceylan ise kurultay ve toy kavramlarının birbirinin yerine kullanılıyor olsa da kurultayın geniş katılımlı olan toya göre daha çok "*seçkin kişilerin katıldığı meclis*" olduğunu öne sürmektedir (2002:592). Seyitdanlıoğlu, kurultay/toy geleneğinin Hun İmparatorluğundan başlayarak Göktürkler,

² Bir yönetim geleneği olarak şûra kavramına Kur'an-ı Kerim'de iki yerde doğrudan değinilmektedir. Bizzat bu isimle anılan Şûra Suresinin 38. ayetinde müminlerin işlerinin aralarında şûra ile olacağı buyrulmaktadır. Ali İmran Suresi'nin 159. ayetinde ise Hz Muhammed'in (SAV) şahsında bütün devlet yöneticilerine "iş hususunda onlarla müşavere et" diye buyrulmaktadır.

Uygurlar, Hazarlar, Peçenekler ve hatta Tuna-Bulgar devletlerinde sürdürüldüğünü, Oğuz Türklerinde kurultaylara halkın katılımının olduğunu da belirtmektedir (1980: 3-4).

İlk Türk devletlerinde kurultaylar önemli ve güçlü bir devlet organı olmuştur. Seyitdanlıoğlu kurultayların yeni Han seçimi, hükümdarın kontrolü ve tasdiki, Han'ın tahttan indirilmesi, töre tespiti, savaşa ve barışa karar verme, devlet yönetimiyle ilgili önemli kararlar alma yetkilerini sıraladıktan sonra, Hakanların devlet hayatını ilgilendiren önemli meselelerde tek başına karar alamayıp kurultaya danışmak zorunda olduğunu belirtmektedir(1980: 8-9). Hatta yazar devlet teşkilatı içinde hakandan hemen sonra gelen, hatta bazı yetkileri ile hakandan daha önemli bir konumda olan bu kurullar sayesinde devletin meşruti monarşikbir nitelik kazandığını ileri sürmektedir (Seyitdanlıoğlu, 1980: 9). Ceylan'a göre Osmanlı klasik döneminin bir bölümüne kadar etkinliğini sürdüren kurultay benzeri kurulların "*Türk 'meclis' geleneğinin ilk çekirdeğini oluşturduğunu söylemek*" mümkündür (2002:592).

İnalçık (1993:13-15) Orta Asya kökenli toy geleneğinin devlet geleneğindeki Fars ve İslam etkilerine rağmen her Türk devletinde şenlik/sosyal eylem yönüyle yaşatıldığına işaret etmektedir.³ Seyitdanlıoğlu ise Türklerin İslam dünyasına geçmelerinden sonra kurdukları devletlerde görülen "divan" geleneğinde ve "meşveret" yönteminde de bu eski meclislerinin sınırlı da olsa, tesiri olduğunu belirtmektedir (1980:9-10). Toylar/kurultayların ilk Türk devletlerindeki bu güçlü yapısını Osmanlı'nın güçlü ve teokratik monarşiye evrilen devlet geleneğinde koruyamamış olduğu söylenebilir. Ancak kurultayların özünü oluşturan istişare geleneğinin, İslam devlet geleneğindeki şûra yöntemi ile birlikte sentezlenerek devlet içerisinde kurumsallaştığı ileri sürülebilir.⁴Nitekim Osmanlı devletinde meşveret geleneğinin varlığını vurgulayan Ortaylı, (2008:418-420) Tanzimat'la birlikte kurulan idareyi istişari bir organ olarak düzenleyen Dar-ı Şûra-yı Bab-ı Ali'den ve parlamentarizmi önceleyen Tanzimat meclislerinden örnek vermektedir.⁵ Şûralar isim ve kurum olarak Osmanlı imparatorluğunda Tanzimat döneminden itibaren karşımıza çıkmakta, ancak bu yapıların günümüzdeki şûralardan farklı olarak istişari yetkilerden yola çıkmakla beraber, birer danışma/yasama meclisine dönüştüğü görülmektedir. Danıştay'ın kökeni olan Şûra-yı devlet ile ilgili bir çalışmada, bu dönemdeki şûraların idari teşkilatın yeniden yapılandırılması çalışmalarının bir sonucu olduğu ve şûraların merkezi kurumlar olduğu belirtilmektedir (Gedikli 2004:40).

³ Ancak İnalçık'ın toy ile ilgili tanımları incelendiğinde toy geleneğinin meclis/kurul yönünün Osmanlı dönemine doğrudan taşınmadığı anlaşılmaktadır (1993:13-15).

⁴ Kurultay kavram ve kelime olarak şûra ile neredeyse eş anlamlıdır. Nitekim 1994 yılında yapılan Aile Şurası "Aile Kurultayı" ismi altında düzenlemiştir.

⁵ Ortaylı, 1838 yılında kurulan nizamname hazırlayan, yargı kararlarını temyiz eden ve idarenin yasallığını denetleyen Meclis-i Vala-yı Ahkam-ı Adliye'nin, 1854 yılında bu Meclisin yetkilerinin bir kısmının devredildiği Meclis-i Ali-yi Tanzimat'ın Osmanlı imparatorluğunda meclis geleneğini başlattığını belirtmektedir. Ortaylı Meclis-i Ali-yi Tanzimat'ın daha sonra Dar-o Şûra-yı Bab-ı Ali ile bir araya geldiği Meclis-i Ali-yi Umumi'nin istişari yetki ile önemli kararlar aldığını vurgulamaktadır. Yazara göre idari modernleşmeye paralel olarak gelişen bu kurumlarla ile vilayet idarelerindeki benzer istişari organlar 1877 yılında toplanan ilk Osmanlı parlamentosunun çalışma ve müzakere geleneğine bir hazırlık oluşturmuştur (2008:418-420).

Nitekim bütün bu Tanzimat kökenli kurumlarının istişareden çok, tamamı bürokrat ve memurlardan oluşan denetleme, yürütme, karar alma ve tahkim gibi işlevlerden sorumlu taşıyan kamu yönetimi unsurları olduğu görülmektedir.

Türk Kamu Yönetiminde Şûralar

Osmanlı İmparatorluğu'nun son döneminde varlığını sürdüren Tanzimat kökenli bazı şûralar, Danıştay ve Sayıştay gibi değişen isimleriyle birlikte Cumhuriyet dönemi devlet teşkilatına da taşınmışlardır. Ancak önceden de belirtildiği gibi bu kurumların istişare işlevi yoktur, doğrudan kamu hizmeti üretmektedir.

Bununla birlikte Cumhuriyetin erken dönemlerinde istişari işlevleri dikkate alındığında, yani meşveret amaçlı ve toplantı esaslı yapılarıyla geleneksel anlamda yalnızca üç şûra ihdas olunmuştur: Milli Eğitim, Şûrası Askeri Şûra ve Sağlık Şûrası. Bu üç geleneksel şûraya 60'lı yıllarda Din Şûrası, İstatistik Şûrası ve Ulaştırma Bakanlığı Yüksek İstişare Kurulu eklenmiştir.

Bu şûraların ortak özellikleri kanunla kurulmuş olmaları, devlet teşkilatının ögelerinden (çoğunlukla bakanlıklar veya bağlı kuruluşları) birinin uhdesinde düzenli olarak toplanarak istişare yoluyla karar veya tavsiye üretmek üzere tasarlanmış olmalarıdır. Yukarıda sayılan beş şûranın konuları dışındaki yönetim alanlarında da şûraların ortaya çıkması ve bakanlık teşkilatlarıyla sürekli kurul olarak ilişkilendirilmesi ise bakanlıkların yeniden yapılandırıldığı 1980'li yıllara rastlamaktadır. Bu dönemde kurulan şûraların daha sonra özellikle 2000'li yıllarda işlevlerinin ve sayılarının arttığı, eski şûraların da günün ihtiyaçlarına göre yenilendiği görülmektedir.

Bu çalışmada şûralar, Türk kamu yönetimi açısından yukarıda belirtilen tarihsel kırılımlar ile şûraların işlev ve nitelikleri dikkate alınarak dört grup altında sınıflandırılmıştır. Cumhuriyetin en eski şûraları arasında yer alan ve işlevleri istişari olmayan görevleri de kapsayan Yüksek Askeri Şûra ve Yüksek Sağlık Şûrası ayrı bir grup olarak değerlendirilmiştir. Daha sonra 1980'li yıllarda sürekli kurul olarak ihdas edilen kimisi halen devam ettirilirken, kimisi hiç toplanamadan ilga olunmuş olan sürekli kurul niteliğindeki bakanlık şûraları ile 2000'li yıllarda ismi değiştirilerek canlandırılan veya yeniden yapılandırılan, ancak sürekli kurul sayılmayan şûralar ikinci ve üçüncü grup olarak ele alınmıştır. Bağlı kuruluşların şûraları olan Din ve İstatistik şûraları ise ayrı bir grup olarak sınıflandırılmıştır.

İstişarenin Geri Planda Kaldığı Yüksek Şûralar: Yüksek Sağlık Şûrası ve Yüksek Askeri Şûra

Türk kamu yönetiminin en eski şûralarından olan Yüksek Askeri Şûra ve Yüksek Sağlık Şûrası toplantı sıklığı ve düzeni açısından en istikrarlı şûralar olmakla beraber işlevleri açısından istişare dışındaki alanlarda etkin olmaları nedeniyle diğer şûralardan belirgin bir biçimde farklı oldukları görülmektedir. Söz konusu farklılığın içeriği ve her iki şûranın tarihsel gelişimi bu bölümde açıklanmıştır.

Yüksek Askeri Şûra: İstişarenin Personel ve Disiplin Konularıyla Sınırlandırılması

Ülkemizde ilk askeri şûra, Tanzimat Fermanında kurulması planlanan ve 1837 yılında II Mahmut döneminde faaliyete başlayan Dar- Şûra-yı Asker-î dir. Tanzimat boyunca etkin olan Dar-Şûra-yı Askeri askerlik alanında düzenlemeler yapmak, yasa ve yönetmelikler hazırlamakla ve alınan kararların uygulanmasını denetlemekle görevlendirilmiştir (Tunalı, 2003:26). Tanzimat dönemi ordu ve devlet reformlarının bir unsuru olarak kurulan bu ilk şûra, II. Abdülhamit devrinde kaldırılmıştır.⁶ Bu kez askeri bürokrasiyi güçlendirmek amacıyla, İttihatçıların öncülüğünde ve Almanlarla yapılan askeri işbirliğinin etkisinde 1909 yılında yeni bir şûra olan Şûray-ı Askeriye kurulmuştur. Enver paşa tarafından 1914 yılında feshedilen bu şûra Osmanlı Döneminin son askeri şûrası olmakla beraber, Cumhuriyetin ilk döneminde çıkartılan bir yasayla aynı isim adı altında yeniden ihdas olunmuştur (Kanun No:636, 1925).

Başlangıçta Cumhurbaşkanı başkanlığında oluşturulan askeri bir heyetten ibaret olan şûra 1949 yılında Başbakan'ın veya yokluğunda Milli Savunma Bakanı'nın doğal başkanlığında toplanmaya başlayarak ilk kez sivil hükümetin yönetimine bırakılmıştır.⁷ Yüksek Askeri Şûranın (YAŞ) görevleri ve çalışma usulleri 1972 yılında baştan düzenlenmiş ve şûranın kurucu kanunu yürürlükten kaldırılmıştır (Kanun No:1612, 1972). Bu yeni kanunla YAŞ'a askeri stratejik konseptin belirlenmesi, silahlı kuvvetlerin program ve hedefleri ile askeri konularla ilgili yasal düzenlemelerde görüş bildirmek ve diğer kanunlarla kendine verilen görevleri yapmak görevleri verilmiştir.

Söz konusu kanunda YAŞ'ın atanan temel görevler istişari nitelikte olmakla beraber diğer kanunlara yapılan atıf yoluyla, Türk Silahlı Kuvvetleri mensubu subay, astsubay ve generallerin terfi ve emeklilik işlemleri konusunda karar verme yetkisi de Askeri Şûra'ya verilmiştir (Kuzu, 1994:110). Ancak YAŞ'a diğer kanunlarla özellikle de Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu'nda verilen bu yetkinin getirdiği görevler zamanla YAŞ'ın asıl işlevi haline gelmiş ve şûranın istişari niteliğini gölgelemiştir (Kanun No:926, 1967). Nitekim YAŞ uygulamada bu atıflara dayanarak ağırlıklı olarak terfi ve ihraç kararları ile komuta kademesinin belirlendiği yüksek bir personel ve disiplin kurulu haline gelmiştir.

YAŞ ile ilgili en önemli eleştiri ise kararlarının uzun bir dönem boyunca sivil yönetimden bağımsız alınması ve yargı denetiminden muaf olmasıdır. Muafiyet 1982 Anayasası ile gelmiş ve Milli Güvenlik Konseyi'nin dayatması ile anayasa metnine eklenmiştir (Can, 2014:691). Can'a göre her ne kadar istişari nitelikte görevleri olsa da YAŞ kararlarının yargı denetimi dışı bırakılması, asıl etkisini personele yönelik görevlerden kaynaklanan kararlar bakımından

⁶ Tanzimat dönemi ordu ve devlet reformlarının bir unsuru olarak kurulan bu ilk şûra, II. Abdülhamit döneminde kaldırılarak görevleri Erkan-ı Harbiye-i Umumiye Dairesi teşkilatına devredilmiştir. Sultan Abdülhamit'in II. Meşrutiyetten sonra askerlik ve savaş işleri ile kurduğu şûra benzeri bir başka yapılanma ise 1908 yılında kurulan Meclis-i Mehamm-i Harbiye olmuş, bu meclis 1909 yılında yeni bir şûra kurulana kadar çalışmıştır (Ölmez 2009: 52-54).

⁷ Yüksek Askerî Şûra ibaresi de ilk kez bu kanunda yer almıştır. Kanun No: 5400 (1949) *Yüksek Askerî Şûranın Teşkilât ve Görevleri Hakkındaki 636 Sayılı 1 Kanununun 2nci ve 3'üncü Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun*, RG:03.06.1949/S: 7223.

göstermektedir (2014:689). Disiplinsiz ve ahlaki durum nedeniyle işten alma azletme yetkisi ise 2013 yılına kadar sürmüştür (Can, 2014:688-689). Önceki dönemlerde YAŞ kararların gizliliği esas tutulmuştur ve şûra son karar merci iken, anayasal eleştirilerin etkisi ve sivilleşme reformlarının bir parçası olarak YAŞ kararları sivil idarenin en üst makamı olan Cumhurbaşkanlığı onayına tabi tutulmuştur.⁸

Özellikle 2013 yılındaki sınırlı anayasal reformlara rağmen Türk Silahlı Kuvvetlerinin (TSK) komuta kademesinin belirlendiği YAŞ'ın 1612 sayılı kanunla belirlenen ve sivil yönetime neredeyse tamamen kapalı olan özerk yapısı askeri yönetim ve sivil yönetim arasında bir bariyer oluşturmuştur. Aslında sivil idareye bağlı memurlardan oluşan askerlerin idari açıdan kapalı bir yapı içerisinde özerkleşmesinin önemli sakıncaları olmuştur. Nitekim 2013 yılı reformlarına rağmen YAŞ kararları ile terfi olan subayların bir bölümü 2016 yılında milli egemenliğe dayalı anayasal düzeni darbe ile yıkma girişiminde bulunmuş, bunun üzerine sivil yönetim diğer önlemlerle birlikte YAŞ'ın idari yapısı üzerinde köklü değişiklikler yapmak zorunda kalmıştır.

Öncelikle Başbakan Yardımcıları, Adalet Bakanı, Dışişleri Bakanı, İçişleri Bakanı ve Milli Savunma Bakanı YAŞ üyeliğine getirilmiş böylece şûranın askeri yapısı sivilleştirilmiştir (KHK No:669, 2016:Md. 45). Şûranın toplantıya çağırılma yetkisi yalnızca YAŞ başkanı olan başbakana tanınmıştır.⁹ Şûranın sekretarya hizmetleri de Milli Savunma Bakanlığı'na bırakılmıştır.¹⁰ Ayrıca YAŞ'ın yönetimi ve çalışma usulleri ile sekretarya hizmetlerine ilişkin iş ve işlemlerin belirlenmesi işi de Genelkurmay bünyesindeki Genel Sekreterlikten alınarak Milli Savunma Bakanlığı'na devredilmiştir.¹¹ Son olarak Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi doğrultusunda çıkartılan özel bir kararname ile yeniden ihdas edilen YAŞ'da şûra başkanı Cumhurbaşkanı'nın belirleyeceği Cumhurbaşkanı yardımcısı veya gerektiğinde Cumhurbaşkanı olarak belirlenmiş ve Hazine ve Maliye Bakanı ile Milli Eğitim Bakanı da Yüksek Askeri Şûra üyesi yapılmıştır (CK No:8, 2018: Md.2,4). Keza şûranın sekretarya hizmetlerinin ve idari işleyişinin de belirlenmesi de aynı düzenleme ile Cumhurbaşkanlığı'na tevdi edilmiştir (CK No:8, 2018: Md.6,9).

Askeriyenin sevk, planlama ve yönetimi için son derece önemli olan YAŞ'ın sivil yönetim kontrolünde denetime açık ve önceki dönemlere göre daha şeffaf olan yapısı ile geleneksel işlevlerini sürdüreceği anlaşılmaktadır. Bununla beraber idari açıdan yüksek bir personel ve

⁸ Şûra kararları 2013 yılında çıkartılan bir kanunla Cumhurbaşkanlığı onayına tabii tutulmuştur. Kanun No:6496 (2013) *Sözleşmeli Erbaş ve Er Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*, RG:31.07.2013/S:28724

⁹ Önceden bu yetki Genelkurmay Başkanı ve Milli Savunma bakanında da bulunmaktaydı. KHK No:668 (2016) *Olağanüstü Hal Kapsamında Alınması Gereken Tedbirler ile Bazı Kurum ve Kuruluşlara Dair Düzenleme Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname*, RG: 27.07.2016/S:29783, Madde 4.

¹⁰ KHK öncesinde sekretarya işleri Genel Kurmay Başkanlığı bünyesinde ve Genelkurmay 2. Başkanı tarafından YAŞ Genel Sekreteri sıfatıyla yürütülmekteydi. . KHK No:669 (2016). *Olağanüstü Hal Kapsamında Alınması Gereken Tedbirler ile Bazı Kurum ve Kuruluşlara Dair Düzenleme Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname*, , RG:31.07.2016/S: 29787, Madde 48 – 49.

¹¹ Yüksek Askeri Şûranın işleyişi ve teşekkülü gibi bazı konular yakın tarihli bir yönetmelikle tekrar düzenlenmiştir. *Yüksek Askeri Şûra Yönetmeliği* (2017). RG:28.05.2017/30079.

disiplin kurulu görünümündeki şûranın katılım yapısı ve istişari görevlerinin de revize edilebileceği düşünülmektedir.

Yüksek Sağlık Şûrası: İstişarenin Değil Bilirkişiliğin Kurumsallaşması

Türkiye’de sağlık yönetimi ilk kez Osmanlı döneminde merkezi hükümette bir bakanlık halinde örgütlenmiş¹², Cumhuriyet döneminde kurulan Sıhhat ve İctimai Muavenet Vekâleti (Sağlık ve Sosyal Yardımlar Bakanlığı) ile sağlık hizmetlerinin yaygınlaştırılarak, devlet eliyle sürdürülmesine ve sağlık politikalarının belirlenmesine öncelik verilmiştir. Sağlık işleri yönetimine tahsis edilen bu bakanlık gibi Yüksek Sağlık Şûrası (YSS) da Meclis-i Ali-i Sıhhi ismi ile Osmanlı döneminden Cumhuriyet dönemine devrolmuştur. Sağlık işlerinin yönetimi ile ilgili 1930 yılında çıkarılan Umumi Hıfzıssıhha Kanunu (Kanun No:1593, 1930) ise sağlık politikaların üretilmesi ve yönetilmesini belirleyen temel yasal metin olmuş ve 1980’li yıllara kadar çok az değişerek bu belirleyiciliğini muhafaza etmiştir. Bu kanun aynı zamanda “Yüksek Sıhhat Şûrası” başlığı altında günümüze kadar gelen YSS’nin temel yasal düzenlemesi olmuştur. Kanun, 10. Maddesinde Yüksek Sıhhat Şûrasına “yüksek sıhhi ve içtimai meselelerde rey ve mütalaasını beyan, kanun nizamname ve talimatnameleri birinci derecede tetkik etmek, tıpla ilgili adli meselelerde ihtibar(deneyim/görüş sunmak)” görevlerini vermiştir (Kanun No:1593, 1930:Md. 10).

Kanunda kendisine verilen sağlıkla ilgili ve toplumsal konularda görüş bildirme ve söz sahibi olma görevine rağmen, YSS daha çok adli konulara odaklanmıştır. Bunun en önemli nedeni ise 1219 Sayılı Yasanın Şûra ile Türk Ceza Kanunu arasında kurduğu güçlü organik bağlardır (Kanun No:1219, 1928). Söz konusu düzenlemeye göre tıp ve tıpla ilgili diğer dalların ifasından kaynaklanan suçlarla ilgili görüş sorulacak merci YSS’dir.¹³ YSS’nin işlevlerini hukuksal olarak değerlendiren bir çalışmaya göre YSS’den bilirkişilik görüşü alınması zorunluluğu sadece ceza mahkemeleri ile sınırlıdır ve son tahlilde şûranın görüşleri sadece mahkemelerin sorduğu konularda verilecek bilirkişi görüşü niteliğinde olup bağlayıcı değildir (Özdemir - Çekin,1998:95). YSS’den sağlık personelinin mesleki uygulamaları hakkında taksir, ihmal ve yaslara uygunluk gibi üç temel konuda bilirkişilik hizmeti alınmaktadır (Özdemir - Çekin, 1998:96). Tıpla ilgili suçlarda mahkemeleri bilirkişilik için YSS’na başvurmaya zorlayan 1219 sayılı yasanın amir kuralı Anayasa Mahkemesince iptal edildiği 2010 yılına kadar 80 yıldan fazla bir süre boyunca yürürlükte kalmıştır. Yüksek Mahkeme hem YSS’nin bilirkişi olarak tekel konumunun adil yargılanma hakkına aykırı olduğu, hem de kurulun görüşünün alınması için belli bir süre de öngörülmemesi davaların gereksiz yere uzamasına neden olabileceği gerekçesiyle iptal etmiştir (AYM Kararı, Sayı:

¹² Osmanlı döneminde devletin sağlık örgütlenmesi 19. Yüzyılda başlamış, devlet 1861 yılında kabul edilen “Tababeti Belediye İcrasına Dair Nizamname” ile birlikte hekimleri ve sağlık çalışanlarını denetim altına alarak sağlık hizmetlerinin taşraya yayılmasını amaçlamıştır.Bu dönemdeki en önemli gelişme konunun bakanlık düzeyinde “Mektebi Tibbiye Nezareti” merkezi yönetime taşınmış olmasıdır. (Aydın, 2004:188-189)

¹³ Yasada “Tababet ve Şuabatı Sanatlarının ifasından mütevellid (doğan) ceraimde (suçlarda), mahkemelerin muvafık (uygun) görecekları muhtebirin (bilirkişinin) rey ve mütalaasına müracaat hakkında serbestileri baki kalmak şartı ile, Meclis-i Ali-i Sıhhi’nin (Yüksek Sağlık Şûrası’nın) mütalaası istifsar (sorulma)” edileceği hükmü yer almaktadır (Kanun No:1219, 1928: Md 75).

E:2009/69 K:2010/79). Kararda bireylerin davalarının makul sürede görülmesini isteme hakkına atıfta bulunulması aslında YSS'nin ağır iş yükü nedeniyle geciken bilirkişilik görevlerinin doğrudan bir sonucudur.¹⁴ Artan dava sayılarının yanı sıra, şûraya görev alanına girmeyen, eksik bilgi ve belgeyle gönderilen adli dosyaların ayrıca illiyet bağının ve kusur derecesinin sorulduğu mahkeme takdirindeki konuların iş yükünü artırıp kararlarda gecikmelere neden olmaktadır.¹⁵ Özdemir ve Çekin 90'lı yılların sonunda ülkemizde hak arama ve sağlık bilincinin gelişmesi hekim ve diğer sağlık personelindeki artış da dikkate alındığında Yüksek Sağlık Şûrasının yoğun bir çalışma temposuna ulaşacağını öngörerek Şûranın yapısının ve çalışma düzeninin günün şartlarına göre acilen tekrar düzenlenmesini önermişlerdir(1998:96-97).

Aslında YSS'nin 1980 sonrasında yapılan kamu yönetimi ile ilgili yasal düzenlemelerde de reform nesnesi olduğu görülmektedir. Bakanlık örgütlerinin pek çoğunun KHK'larla değiştirildiği 1983 yılında YSS bakanlığın sürekli kurulu olarak tanımlanmış, ancak toplam 7 sürekli kurulun öngörüldüğü KHK şûranın bakanlık içindeki etki ve eylem alanı daraltmıştır.¹⁶ Bu düzenleme oldukça kısa bir süre yürürlükte kalmış, 1984 yılında başka bir KHK ile Şûraya Sağlık Bakanlığının tek sürekli kurulu olarak itibarı iade edilmiştir (KHK No:210, 1984). Bu iki düzenleme Umumi Hıfzıssıhha Kanunundaki YSS'nin temel unsurlarına müdahale etmemiş, şûra ilk kanundaki haliyle üye sayısı ve daimi üyelerin görev süreleri gibi konular haricinde değiştirilmeden günümüze kadar taşınmıştır. Bununla birlikte 2011 yılında çıkarılan bir KHK ile şûranın çalışma usullerine yönelik bir değişiklik yapılmıştır (KHK No: 663, 2011). YSS'da üye sayısını artıran, şûra toplantılarına katılmayanların üyeliğinin düşürülmesi hükmünü getiren ve toplantı sayısı yılda birden dörde çıkararak bu düzenlemenin, aslında şûranın artan iş yüküne paralel olarak icrai etkinliğini ve performansını artırmaya yönelik olduğu ileri sürülebilir. Şûranın çalışmaları ile ilgili yıllara dağılmış bir istatistik verisi bulunmamakla beraber, Sağlık Bakanlığına göre YSS, 1931-2006 yılları arasında 253 toplantıda toplam 11.242 adli dosyayı görüşerek karar bağlamıştır (Sağlık Bakanlığı Temel Hizmetler Müdürlüğü, 2006). Özdemir ve Çekin'in verdiği 1930-1998 arası toplantı sayısı bilgisinden (1998:97) de YSS'nin 1999-2006 yılları arasında, KHK'da öngörülenden çok daha sık toplandığını hesaplanabilmektedir.¹⁷

¹⁴ AYM kararına konu Kadırlı 1. Asliye Mahkemesinin İptal başvurusunda "YSS görüşünün Mahkemece istenmesinden itibaren 3 yıl 7 ay 23 gün sonra geldiği, buna bağlı olarak davanın zaman aşımına uğradığı; bütün mahkemelerden gelen taleplerin belli zamanlarda toplanan bir kurul tarafından değerlendirilmesinin gecikmelere neden olduğu" belirtilmektedir.

¹⁵ Nitekim şûranın toplantı sayısı 2000li yıllara doğru zamanla artırılmıştır. 181 sayılı KHK'ye göre (1983: Md. 31), Şûra yılda en az bir kere toplanmak zorunluluğundadır. Fakat Şûranın yılda bir kez toplanması halinde, mahkemelerden gelen dosyalar yılda bir kez görüşüleceğinden, adaletin gecikmesi söz konusu olabilmektedir.

¹⁶ İlgili KHK'ya göre; Yüksek Sağlık Şûrası, Sağlık Yüksek Koordinasyon Kurulu, Nüfus Planlaması Danışma Kurulu, Tıbbi Müstahzarlar İnceleme Kurulu, Türk Farmakope Komisyonu, Kan ve Kan Ürünleri Danışma Kurulu, Kanserele Savaş Bilim Kurulu Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığının sürekli kurullarıdır (KHK No:181 1983: Md. 30).

¹⁷ YSS 1930-1998 döneminde toplam 203 kez toplanmıştır. Bu durumda Sağlık Bakanlığının toplam rakamıyla karşılaştırıldığında 1998-2006 Aralığında 50 kez toplandığı anlaşılmaktadır. Diğer bir deyişle şûranın son dönemde yılda 6 ortalama kereden fazla toplandığı anlaşılmaktadır.

Bu yoğun çalışma yükü ile karşı karşıya olan şûranın idari işleri bakanlık tarafından desteklenmekte hatta önemli bir kısmı bizzat yürütülmektedir. Şûranın inceleyeceği adli dosyaların ön incelemesi ve değerlendirmesini yapan YSS sekreteriyasının çalışma işleyişini ve personelini de Sağlık Hizmetleri Müdürlüğü sevk ve idare etmektedir (Sağlık Bakanlığı, 2010:Md. 5-6).

YSS temel işlevi bakımından diğer şûralardan farklıdır. YSS bir danışma veya politika üretme organı değil, kendine verilen adli görevleri icra eden bir kurul niteliğinde olmuştur. YSS'na Sağlık Bakanlığı'nın yeniden düzenlendiği 2018 yılında teşkilat içerisinde yer verilmemiş ve şûra böylece ilga edilmiştir.

Bakanlıkların Sürekli Kurulu Olarak İhdas Edilen Şûralar

Devletin yönetim yapısını istikrara kavuşturmayı hedefleyen 1982 Anayasası 113. maddesinde Bakanlıkların kuruluş ve teşkilatlarını kanuna dayandırılmasını öngörmüştür. Böylece mevcut bakanlıkların yapısını yasalaştıran ve esaslı değişikliklere rağmen bakanlıkların kuruluşuyla görev ilkeleri için öngördüğü çerçeve yasal düzenleme olan 174 Sayılı KHK halen geçerliğini sürdürmektedir (Küçükyağcı, 2011:18). İsmi değişen, birleştirilen ve ilave edilen bakanlıkları dikkate almadan yapılan genel bir incelemede bu KHK'da ayrıntıları tüzük ve yönetmeliklere bırakılmakla beraber; Milli Eğitim, Gençlik ve Spor Bakanlığının bakanlık örgütüne üç adet (Milli Eğitim Şûrası, Gençlik Şûrası ve Spor Şûrası), Kültür ve Turizm Bakanlığına iki adet (Turizm Şûrası ve Milli Kültür Şûrası) ve beş farklı bakanlığa da birer adet (İmar ve İskân Şûrası, Yüksek Sağlık Şûrası, Ulaştırma Şûrası, Enerji Şûrası ve Sanayi Şûrası) olmak üzere on farklı şûranın sürekli kurullar başlıkları altında tanımlandığı görülmektedir (KHK No:174, 1983).

Ancak bu KHK ile bakanlıkların yapıları ayrı ayrı tanımlanmış ve şûraların altında sıralandığı başlık olan "sürekli kurul"un tanımı belirsiz kalmıştır. Bir yıl sonra 1984 yılında ise bakanlıkların kuruluş ve görev esaslarını tek bir başlık altında toplayan çerçeve bir yasa niteliğindeki 3046 sayılı kanun çıkarılmıştır. Karasu'nun Türk kamu örgütlenmesinin anayasası benzetmesi yaptığı 3046 sayılı yasa Türk kamu yönetiminde şûraların yasal çerçevesini ve şekli unsurunu tanımlaması açısından önemlidir (2003:55). Nitekim bu yasa önceki KHK'de tanımı belirsiz olan sürekli kurulun gerekliliği ve kuruluşu ayrıca düzenlenmiştir. Buna göre "*Bakanlıklarda ve bağlı kuruluşlarda hizmetin kurul biçiminde yürütülmesi gerektiğinde, görevleri ve teşekkül tarzı kuruluş kanunlarında veya diğer kanunlarda gösterilmek kaydıyla sürekli kurullar kurulabileceği*" hükme bağlanmıştır (Kanun No:3046, 1984:Md. 39). İdare hukuku açısından bakıldığında söz konusu yasal düzenleme Türk kamu yönetiminde şûraları, kanunda gösterilmek şartıyla, bakanlıklar ve bağlı kuruluşlarının bir hizmet alt birimi olarak görmekte ve örgüt yapısı içindeki konumunu da "sürekli kurul" olarak tanımlamaktadır. Bir başka deyişle sürekli kurul adıyla faaliyet gösterecek yönetsel birimlerin ihdası hizmetin yürütülme biçimine ve kanunda gösterilmesi şartına bağlanmaktadır.

Söz konusu yasa danışma ve yardımcı birimlerden ayrı bir bölüm altında yer verdiği dolayısı ile her iki guruba ait olmadan bakanlık teşkilatı altında ayrıca düzenlediği sürekli kurullarının görev alanını genel bir “hizmet” kavramına sokmuş fonksiyonlarını danışma alanı ile daraltmamıştır. Aslında bu genelliğin danışma alanından farklı işlevleri olan ve bu yasadaki çok daha önce ihdas edilmiş olan Sağlık Yüksek Şûrası ve o tarihlerde herhangi bir bakanlık birimi ile organik bağı olmayan Yüksek Askeri Şûra gibi birimlerin fonksiyonlarını da zımnen tasdik ettiği öne sürülebilir.

İsmi değişen, birleştirilen ve ilave edilen bakanlıkları dikkate alınmadan yapılan genel bir incelemede 174 sayılı KHK’da ayrıntıları tüzük ve yönetmeliklere bırakılmakla beraber ihdas edilen veya önceki kanunlarla ihdas edilip faaliyetlerine devam ederken sürekli kurul kimliğine dâhil edilen şûralar aşağıdaki tabloda sunulmuştur.

Tablo 1. Türk Kamu Yönetiminde Kanunla Kurulmuş Şûralar

Şura Adı	İlgili Bakanlık	Yasal Dayanak	Yürürlükteki Yönetmelik	İlk İhdas Tarihi	Şura Sayısı ve Aralığı (1)	Toplantı Frekansı	Son Toplantı Yılı
A- İstisarenin Geri Planda Kaldığı Yüksek Şûralar							
Yüksek Sağlık Şûrası	Sağlık Bakanlığı	KHK:663, K:1593	SBY:19.02.2016	1930	253 Şura 1930-2006	(2) 3,3	2017
Yüksek Askeri Şura	Milli Savunma Bakanlığı	K:1612	RG:28.05.2017	1925	92 Şura 1925-2017	1	2017
B- Bakanlıkların Sürekli Kurulu Niteliğindeki Şûralar							
Milli Eğitim Şûrası	Milli Eğitim Gençlik ve Spor Bakanlığı	KHK:179, K:3046	RG:08.07.2014	1939	19 Şura:1939-2014	3,9	2014
Gençlik Şûrası	Milli Eğitim Gençlik ve Spor Bakanlığı	KHK:179, K:3046	RG:24.11.2011	1983	1 Şura:1988	29	1988
Spor Şûrası	Milli Eğitim Gençlik ve Spor Bakanlığı	KHK:179, K:3046	RG:24.11.2011	1946	6 Şura:1946-2008	10,3	2008
İmar ve İskan Şûrası	Bayındırlık ve İskan Bakanlığı	KHK:180, K:3046	İLGA	1983	—	0	—
Bayındırlık ve İskan Şûrası	Bayındırlık ve İskan Bakanlığı	K:4927	RG:02.10.2003	2003	2004 ve 2009 (3)	2,5	2009
Toplu Konut Şûrası	Bayındırlık ve İskan Bakanlığı	K:4927	RG:02.10.2003	2003	—	0	—
Ulaştırma Şûrası (4)	Ulaştırma Bakanlığı	KHK:182, K:3046	RG:04.06.2013	1960	11 Şura:1960-2013	4,8	2013
Sanayi Şûrası	Sanayi ve Ticaret Bakanlığı	KHK:183/635, K:3046	RG:03.06.2012	1985	3 Şura:1987-2013	8,7	2013
Esnaf ve Sanatkarlar Şûrası	Sanayi ve Ticaret Bakanlığı	KHK:494, K:3143	RG:29.06.2012	1993	5 Şura:1990-2016	5,2	2013
Enerji Şûrası	Enerji Ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı	KHK:186, K:3046	RG:15.08.1998	1983	1 Şura:1998	19	1998
Kültür Şûrası	Kültür ve Turizm Bakanlığı	KHK:187, K:3046	RG:02.11.1989	1981	3 Şura: 1982-2017	11,6	2017
Turizm Şûrası	Kültür ve Turizm Bakanlığı	KHK:187/355, K:3046	RG:13.10.1998	1989	2 Şura:1998-2002	2	2002
Aile Şûrası	Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı	KHK:396/ K:3569	RG:31.07.1990	1989	6 Şura: 1990-2014	2,3	2014
C- Bakanlıkların Sürekli Kurulu Olarak Sayılmayan Ancak Teşkilatları Dahilindeki Şûralar							
Orman ve Su Şûrası	Orman ve Su İşleri Bakanlığı	KHK:645, K:6223	RG:31.03.2012	2011	2 Şura:2013-2017	2	2017
Çevre ve Şehircilik Şûrası	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı	KHK:644, K:6223	RG:05.09.2012	2011	1 Şura:2017	1	2017
Tarım Şûrası	Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı	KHK:441	RG:02.10.2004	1992	2 Şura:1997-2004	3,5	2004
D- Bağlı Kuruluşlara Ait Şûralar							
İstatistik Şûrası	TÜİK/DİE	K:53	Çıkarılmamış	1962	4 Şura:1965-1982	4,25	1982
Din Şûrası	Diyanet İşleri Başkanlığı	K:633	RG:30.04.1993	1992	6 Şura:1993-2016	3,8	2016

(1) İlk ve Son toplantı arasındaki yıl toplantı sayısına bölünerek kaç yılda bir yapıldığı hesaplanmış, bir kez toplananlar için toplantı yılı ile 2017 arasındaki süre esas alınmış, hiç toplanmayanlar için 0 (sıfır) frekans verilmiştir.

(2) 2006 yılından sonraki şûra sayısı ile ilgili veriye ulaşılamamıştır.

(3) Şûra 2004 yılında 1. Deprem Şûrası, 2009 Yılında ise 1. Kentleşme Şûrası adıyla iki farklı alanda düzenlenmiştir.

(4) 2011 yılında değişen bakanlık yapı ve ismine uyarlanarak Ulaştırma, Denizcilik, Haberleşme, Havacılık ve Uzay Teknolojileri Şûrası adını almıştır

Milli Eğitim Şûrası bu çalışmada incelenen diğer Bakanlık şûralarında ile karşılaştırıldığında askeri şûralar dışında en eski ve en düzenli olarak toplanan şûralardır. Milli Eğitim Şûralarının dört yılda bir toplanması esas olsa da toplantı aralıkları ülke koşul ve gereksinimlerine göre yılda bir kereden (1980 ve 1981 Şûraları) ile sekiz yılda bir (1962-1970) kadar değişebilmiştir. Bununla beraber 2014 yılında düzenlenen 19. Şûra dikkate alındığında

ortalama 4 yılda bir düzenlenmiş olan Milli Eğitim Şûrası Türk kamu yönetiminde bir bakanlığa bağlı olan en istikrarlı istişare birimi olmuştur.

Spor şûraları da ihdas ediliş tarihi bakımından en eski şûralardan biridir. Beden Terbiyesi tarafından 1946, 1961 ve 1980 yıllarında üç kez düzenlenen spor şûraları, daha sonra bağlandığı Başbakanlık Gençlik ve Spor Müdürlüğü tarafından 1990, 1999 ve 2008 yıllarında üç kez daha toplanmıştır (Spor Şûrası Yönetmeliği, 1989). Gençlik ve Spor Bakanlığının 2011 yılında kuruluşu ile birlikte bu yeni bakanlığın örgütü içerisinde gençlik şûrası ile birlikte yeniden tanımlanmıştır (KHK 638, 2011). Söz konusu kuruluş kanununda beraber tanımlandığı gençlik şûrası ise aslında ilk kez 1983 yılında ihdas olunmuş ancak 1988 yılındaki ilk şûradan sonra bir daha düzenlenmemiştir.

Kuruluşunda birden çok bakanlığın katılımının öngörüldüğü İmar ve İskân Şûrası hiç toplanamamış ve ilga olmuştur (KHK No:180, 1983:Md.33). Bu şûranın görevleri sonradan Bayındırlık ve İskân Bakanlığının aynı isimli şûrasının yasal alt çerçevesinde düzenlenmiştir.İlginçtir ki pratik mevzuatın önüne geçmiş ve Bayındırlık ve İskân Şûrası yönetmeliğine dayanarak düzenlenen iki şûranın ismi günü ihtiyaçlarına göre 1. Deprem Şûrası ve 1. Kentleşme Şûrası olarak düzenlenmiştir.

Türk kamu yönetiminde 80'li yıllardan önce ihdas edilmiş az sayıdaki şûradan biri olan Ulaştırma Şûrası "Yüksek İstişare Kurulu" adı ile ve Ulaştırma Bakanlığı'na doğrudan bağlı olarak 1960 yılında kurulmuştur (Kanun No:101, 1960). Kuruluş kanununa göre yılda en az bir kez toplanacağı öngörülen şûra kuruluşundan 1983 yılına kadar geçen 23 yılda yalnız altı kez toplanabilmiştir. Daha sonra 2011 yılında düzenlenen şûranın ismi de bağlı bulunduğu bakanlığın adı ile birlikte Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Şûrası olarak değiştirilmiştir.

Sanayi Şûrası 1980 sonrası yeniden örgütlendirilen bakanlıklara bağlanmış ve sürekli kurul nitelikli diğer şûraların çoğunluğu gibi, yeniden örgütlemeyi düzenleyen kanunun altında ihdas edilmiştir (Kanun No:3143, 1985: Md. 28). Sanayi şûrası düzensiz ve uzun aralıklarla 1987, 1995 ve 2013 yıllarında düzenlenmiştir (*Bilim*, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, 2013). Esnaf ve Sanatkârlar Şûrası ise Sanayi ve Ticaret Bakanlığının ilk sürekli kurul-şûrası olan Sanayi şûrasına ikinci bir şûra olarak ayrı bir yasal düzenleme olarak eklenmiştir (KHK No: 494, 1993: Md. 28). İlk Esnaf ve Sanatkârlar Şûrası, şûranın sürekli kurul olarak henüz ihdas edilmediği 1990 yılında düzenlenmiştir. Şûra sürekli kurul statüsünü kazandıktan 1994, 1998 yılında iki kez daha toplanmıştır. Teşkilatı içerisinde bulunduğu Sanayi ve Ticaret Bakanlığının konu ve isimleri iki ayrı bakanlığa devredildiğinde ise şûra yeni kurulan Gümrük ve Ticaret Bakanlığı teşkilatı içerisinde varlığını korumuştur(KHK No:640, 2011:Md. 30). Bakanlığı değişen şûra uzun bir aradan sonra 2014 ve 2016 yıllarında dördüncü ve beşinci kez düzenlenmiştir.

Enerji şûrası ilk kez o dönemki adıyla Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nın teşkilatını diğer bakanlıklarla beraber düzenleyen 1983 yılındaki toplu KHK'lerde bakanlığın sürekli kurulu olarak ihdas edilmiştir (KHK No:186, 1983). Ancak iki yıl sonra bu kararnameyi

değiştirip bakanlığı tekrar örgütleyen kanunda enerji şûrasının teşkilata dâhil edilmediği görülmektedir (Kanun No:3154, 1985). Buna rağmen ilk şûranın düzenlendiği 1998 yılında şûranın yer almadığı kanuna dayanarak bir yönetmelik (Enerji Şûrası Ç.U.E.H. Yönetmelik, 1998) yayınlanmış ve bu yönetmeliğe göre faaliyete geçirilen şûra aynı yıl ilk ve son kez toplanmıştır.

Milli Kültür Şûrası da nesnesinin önemine rağmen çok az toplanan bir başka şûradır. Kültür işleri Cumhuriyet tarihi boyunca bir dönem ayrı bir bakanlık olarak, diğer dönemlerde ise Milli Eğitim Bakanlığı içinde ayrı bir birim altında veya Milli Eğitim ve Kültür Bakanlığı olarak kurulmuş bütünleşik isimli bakanlıklar tarafından yürütülmüştür. Daha sonra turizm ve kültür işlerinin aynı bakanlık çatısı altında toplanması gündeme gelmiş ve 12 Eylül sonrası dönemde alınan bir karar ile Kültür ve Turizm Bakanlığı kurulmuştur (DBK Karar No:901, 1981). Bu bakanlık tarafından 1982 yılında I. Milli Kültür Şûrası toplanmıştır. Ancak 1989 yılında tekrar ayrı bakanlık statüsüne alınan Kültür Bakanlığı aynı yıl bu kez yasal olarak teşkilatna dâhil edilen II Milli Kültür şûrasını düzenlemiştir. Milli Kültür Şûrası bu tarihten sonra 28 yıl boyunca toplanmamış, 2003 yılında 4848 nolu kanunla tekrar işlev ve isimleri birleştirilen Kültür ve Turizm Bakanlığı 2017 yılında III. Milli Kültür Şûrasını toplamıştır.

Turizm Şûrası Turizm Bakanlığı teşkilatının sürekli kurulu olarak ilk kez 1989 yılında ihdas edilmiştir (KHK No:355, 1989:Md. 25). Turizm Şûrası kurucu yönetmeliğinde belirtildiği üzere “*Türk turizminin...daha ileriye götürülmesi için alınması gerekli önlemleri saptamak ve turizm politikası ile ilgili görüşleri belirlemek üzere*” düzenlenmesi öngörülen bir istişare organıdır(Turizm Şûrası Yönetmeliği, 1998: Md. 1). Bir başka deyişle Şûra’nın turizm alanında kamu politika üretmesi amaçlanmıştır. Ancak üç yılda bir düzenlenmesi öngörülen turizm şûraları 1998 yılındaki ilk şûra ve 2002 yılındaki 2. Şûradan sonra toplanamamıştır.¹⁸ Turizm şûralarının geleneksel bir süreklilik kazanamadığı anlaşılmaktadır.

Aile şûraları diğer sürekli kurul şûraları gibi açıkça kanunda bakanlık teşkilatında gösterilmemiş olmakla beraber, önceleri bir devlet bakanlığına bağlı olarak ihdas edilmiş olan Aile Araştırma Kurumu’nun (KHK No:396, 1989) sürekli bir faaliyeti olarak düzenlenmiştir. Şûra düzenleyici yönetmeliğinde aile sorunları konusundaki eğilim ve isteklerin ifade edildiği, ortak program ve projelerin ele alındığı bir istişare organı olarak tanımlanmıştır (Aile Şûrası Yönetmeliği, 1990: Md.8). Yılda en az iki kez toplanması öngörülmüşse de, Aile Şûrası 1990- 2014 yılları arasında ancak altı kez toplanmıştır.

Bakanlıkların Sürekli Kurulu Olarak Sayılmayan Ancak Teşkilatları Dahilindeki Şûralar

¹⁸ Turizm Şûrası’nın 3.sününün 2017 yılı içerisinde toplanması için çalışmalar sürdürüldüğü not edilmelidir. (<http://www.tureb.org.tr/tr/News/Detail/987>, 2016).

Yukarıda bakanlıklar bünyelerinde açıkça sürekli kurul sayılan şûraların üç istisnası vardır. Bunlardan ikisi yakın geçmişte devreye sokulan Orman ve Su Şûrası ile Çevre ve Şehircilik Şûrası olup, yeniden yapılandırılan bakanlıkların isimlerine uygun olarak sürekli kurul oldukları ayrıca vurgulanmayan KHK'lerle 2011 yılında ihdas olmuşlardır. Kanun metinlerinde ayrıca belirtilmemekle beraber bu iki şûra bakanlık teşkilatı ile ilişkileri ve işleyişleri açısından sürekli kurul niteliğindedir. Başka bir istisna olan Tarım Şûrası ise ilgili bakanlığın teşkilat kanununda hiç yer almamaktadır.

Ormancılık ve Su Şûrası aynı isimle kurulmuş olan bakanlığa bağlı olarak ilk kez 2011 yılında kamu yönetimine dâhil olmuştur. Kurucu yasal düzenlemesinde açıkça sürekli kurul olduğu belirtilmese de, şûraya bakanlık teşkilatı içerisinde ayrı bir bölüm altında yer verilmiştir (KHK No: 645, 2011:Md.20). Buna rağmen ilgili bakanlık "*Bakanlığın sürekli bir kurulu olarak kanuni nitelik kazandığını*" vurgulamaktadır (Orman ve Su İşleri Bakanlığı, 2013). Bu şûra 2013 ve 2017 yıllarında iki kez düzenlenmiştir.

Kamu yönetimi reformlarına paralel olarak bakanlıkların görev alanlarının ve isimlerinin değiştiği 2011 yılında 644 Nolu KHK ile kurulan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Kentleşme Şûrasını önceki bakanlıktan devralmış ve konusunu da genişleterek Çevre ve Şehircilik Şûrası ismini vermiştir (Çevre ve Şehircilik Şûrası Yönetmeliği, 2011). Öte yandan önceki bakanlığın diğer şûrası olan Toplu Konut Şûrasının kamu yönetimindeki yeri ise hiç düzenlenmeden muğlak hale gelmiştir. Yeni düzenlemede sürekli kurul olarak sayılmayan Çevre ve Şehircilik Şûrası yönetmeliğinin yayınlanmasından beş yıl sonra Şehircilik Şûrası adı altında 2017 yılında toplanmıştır.

Tarım şûrası ise ilgili bakanlığın teşkilatı içinde sayılmasa da bakanlığın Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı için öngörülen politika belirleme görevlerine atıfta bulunan bir yönetmelikle ihdas olunmuştur (Tarım Şûrası Yönetmeliği, RG:25 Şubat 1992/21153). Kanunda ismen teşkilat içerisinde sayılmamakla beraber yönetmelikle düzenlenen tek şûradır. Ancak tarım şûrası diğer pek çok şûra gibi uygun sıklıkta toplanamamış, 1997 ve 2004 yıllarında sadece iki kez düzenlenebilmiştir.

Bağlı Kuruluşlara Ait Şûralar

Türk kamu yönetiminde bakanlıkların sürekli kurulu olarak görev yapan şûraların yanı sıra doğrudan bakanlıklar altında olmamakla beraber bağlı kuruluşlarca düzenlenen ve yönetilen şûralar da bulunmaktadır. Bu şûralar da kanunla düzenlenmiş ve devlet teşkilatı ile bu şekilde resmi olarak ilişkilendirilmiştir.¹⁹ Bu şûraların tipik iki örneği Türkiye İstatistik Kurumu'nun (Eski Devlet İstatistik Enstitüsü) İstatistik Şûrası ve Diyanet İşleri Başkanlığı'nın geleneksel Din Şûrasıdır.

¹⁹ Türkiye İstatistik Kurumu Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın, Diyanet İşleri Başkanlığı ise Cumhurbaşkanlığı'nın bağlı kuruluşudur.

Yüksek İstatistik Şûrası bu isim adı altında sırasıyla 1965, 1967 1976 ve 1982 yılında toplanmıştır. İstatistik konularında bilimsel tebliğlerin sunulduğu, tebliğ sahibi önerilerinin derlendiği bu şûralar daha çok akademik karakterdeki tebliğlerin öneriye dönüştürüldüğü sempozyumlara benzemektedir ve 1982 yılındaki 4. Şûradan sonra bir daha toplanmamıştır.

Din Şûrası ise bağlı kuruluş statüsündeki bir örgütün bünyesinde tasarlanmış ilk şûradır. Diyanet İşleri Başkanlığı (DİB) aslında hizmet konusu gereği istişare ve danışmaya açık olarak tasarlanmıştır. Başkanlık diğer icrai görevlerinin yanı sıra toplumun din konusundaki danışma ve bilgilendirme ihtiyacını karşılamakla sorumlu bir istişare kurumudur. Diyanet İşleri Başkanlığı'nın kurucu kanunundaki müşavere heyeti bugün Din İşleri Yüksek Kurulu'na dönüşmüştür Halen geçerli olan 633 sayılı Diyanet İşleri Teşkilatı Kanunu, Diyanet İşleri Başkanlığına ilk kez kendi alanında bir şûra kurumunu işletme görevi vermiştir. Kanunda şûra için hazırlanması öngörülen ilk şûra tüzüğü ise altı yıl sonra 1971 yılında çıkarılabilmıştır (Din Şûrası Tüzüğü, 1971). Hazırlanan tüzükte beş yılda bir toplanması öngörülmesine rağmen, ilk Din Şûrası kanunun yayımlanmasından ancak 28 yıl sonra 1993 yılında toplanabilmıştır.

Din Şûrası ikinci tüzüğünün (Din Şûrası Tüzüğü, 1993: Md.9-10) yayımlanması ile birlikte 1965 yılında öngörüldüğü gibi nihayet 5 yılda bir toplanmaya başlamış ve 5. Din Şûrası da bu düzenli şûraların sonuncusu olarak 2014 yılında gerçekleştirilmiştir.²⁰ Din Şûrası ayrıca 2016 yılında tarihinde ilk kez olağanüstü toplanarak, zaruri hallerde de toplumu dini konularda istişare yoluyla aydınlatma görevini önemle ve hızla yerine getirebileceğini göstermiştir.²¹ Diyanet İşleri Başkanlığı ayrıca Avrupa ve Asya'da Müslüman ve Türk toplulukların yaşadığı coğrafyayı kapsayacak şekilde uluslararası mahiyette Avrasya İslam Şûraları da düzenlemektedir (D.İ.B. 2017).

Sürekli Kurul Şûraların Yapısı ve İşleyişi

Sürekli kurul şûraları organlarının ismi ve devlet dışından gelen katılımcıların sayı ve kompozisyonu değişmekle beraber genellikle Genel Kurul-Yürütme Kurulu-Sekretarya düzeninde örgütlenir. Bakanlık bürokrat ve uzmanları her üç yapıda da etkindir. Kamu dışından katılım ise şûra yönetmeliğinde doğrudan düzenlenir ve/veya genel kurul ve komisyona davet yoluyla sağlanır. Şûra konusu veya konuları niteliklerine göre alt gruplara ayrılır ve üyeleri Genel kurul tarafından kurul içi veya dışından seçilen komisyona atanır. Komisyon raporları genel kurul ve yürütme kurulu tarafından değerlendirildikten sonra ilgili bakanın onayı ile kesinleşir ve resmileşir.

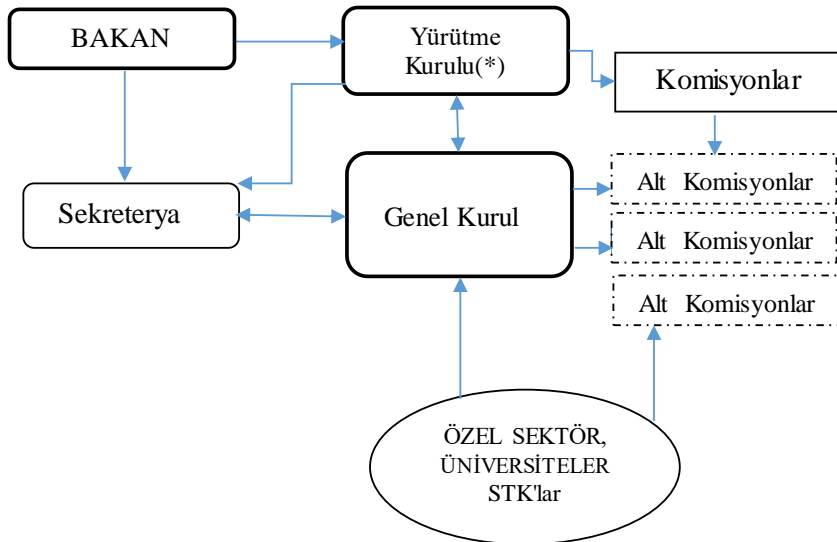
²⁰ I. Din Şûrası 01-05 Kasım 1993, II. Din Şûra'sı 23-27 Kasım 1998, III. Din Şûra'sı 20-24 Eylül 2004, IV. Din Şûrası 12-16 Ekim 2009 ve beşincisi de 8- 11 Aralık 2014 tarihleri arasında gerçekleştirilmiştir.

²¹ Olağanüstü şûra 15 Temmuz 2016 tarihindeki darbe girişiminden sonraki süreci değerlendirmek üzere "15 Temmuz Darbe Girişimi ve Din İstismarına Karşı Birlik, Dayanışma ve Gelecek Perspektifi" başlıklı tek gündem maddesiyle toplanmıştır (Diyanet İşleri Başkanlığı, 2016).

Türk kamu yönetiminde tipik bir şûranın işleyişi Turizm Şûrası örneğinde açıklanabilir. Turizm Şûrası genel kurul, divan başkanlığı, alt komisyonlar ve düzenleme komitesi olarak örgütlenmiştir (Turizm Şûrası Yönetmeliği, 1998: Md. 4-5). Bakanın doğal üyesi olduğu genel kurul, tabii üyeler, temsilci üyeler ile davetli üyelerden oluşur ve şûranın temel organıdır. Genel kurul şûranın diğer organlarının içinden çıktığı genel bir meclis işlevi görmektedir. Şûranın yürütme organı olan diğer şûraların önemli bir bölümünde yürütme kurulu olarak da adlandırılan divan başkanlığının üyelerini seçer. Divan başkanı Bakan veya Müsteşardır. Dolayısıyla kamu otoritesi doğrudan en üst düzey yöneticidir. Genel kurul üyelerinde de kamu sektörünün ağırlığı hissedilmektedir. Tabii üyelerin tamamı, temsilci ve davetli üyelerin de önemli bir bölümü bakanlıktan ve diğer kamu kurumlarından atanmaktadır. Genel kurula özel sektörden, sivil toplum kuruluşları ve üniversitelerden kabul edilen üyeler temsilci üyeler içerisinde yer alır, böylece genel kurula dâhil olurlar ve komisyonlara da buradan seçilebilirler. Şûranın işleyişi gündem konularına göre belirlenen alt komisyonların kurulması ile başlatılır. Alt Komisyonlar, kendi üyeleri arasından başkan seçer ve oylama ile aldıkları kararları raporlayarak, Şûra Divan Başkanlığı aracılığı ile Genel Kurula sunar.

Şûranın nihai ürünü şûra sonuç bildirisidir ve Genel Kurula katılan üyelerin oy çokluğu ile karara bağlanır ve bakanın onayı ile kesinleşir. Şûra kararları önem ve önceliğine göre, Bakanlık yıllık programlarında yer alır. Yürütme Kurulu Şûra kararlarının yerine getirilmesini izler ve gerekli koordinasyonu sağlar. Diğer şûralar da dikkate alındığında tipik bir şûranın örgüt yapısı ve işleyiş Şema 1’de sunulmuştur.

Şema 1. Türk Kamu Yönetiminde Tipik Bir Şûranın Örgütlenmesi



(*) Yürütme Kurulu bazı şuralarda Başkanlık Divanı, Yönetim Kurulu gibi farklı isimlerle anılmaktadır.

Türk kamu yönetiminde sürekli kurul olarak tasarlanmış bütün şûraların işleyişi ve yapılanmasının ana hatlarıyla yukarıdaki şemada açıklanan Turizm Şûrasına koşut olduğu söylenebilir. Yürütme kurulunun adının divan veya icra kurulu olması, sekreteryanın sadece yürütme kuruluna bağlı olması gibi yapısal düzen ve işleyişi etkilemeyen farklılıklar

haricinde, tipik bir sürekli kurul Bakanlığın sıkı kontrolünde ancak kamu dışındaki aktörlerin etkin katılımıyla işletilir. Genel kurul ve yönetim kurulunun organların seçimi-karar-icra fonksiyonlarındaki işbölümü de anonim şirket, dernek ve kooperatif gibi tüzel kişilerin örgüt yapılarına benzerlik gösterir. Ancak bir tüzel kişilik olmadığı gibi geçici yapıda olan ve her toplantı döneminde yeni baştan kurulan şûralarda üretilen şey kararın veya icraatın kendisi değil politika kararına dönüşmek üzere Bakana ve bürokratlara sunulan istişari sonuç veya bilgidir. Komisyonlarda üretilip, Genel Kurulda şekillendirilen bu bilginin veya istişarenin değerini, isabetini ve kullanılabilirliğini belirleyen temel parametre ise kamusal alan dışından şûraya katılan aktörlerle bakanlık bürokratları ve şûranın başı olan bakan arasındaki eşgüdüm ve işbirliğidir.

Şûralarda Son Durum: Bakanlık Şûralarının Kaldırılarak İstişarenin Cumhurbaşkanlığı İdari Yapısına Taşınması

Yapılan Anayasa değişikliklerinin ardından 2018 yılında yürürlüğe giren Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile yeniden kurulan bakanlıkların idari yapısında şûralara yer verilmediği görülmektedir. Yüksek Sağlık Şûrası ve Milli Eğitim Şûrası gibi bakanlıklar bünyesinde yer alan kadim şûralar da yeniden tanımlanan bakanlıklarda yer almadığından, önceden sürekli kurul olarak bakanlık teşkilatı içerisinde yer verilen diğer şûralarla birlikte ilga olmuş, bakanlığın istişari çalışmaları ihtiyaç halinde toplanması öngörülen geçici “çalışma grupları”na ve bırakılmıştır. Buna göre 8 bakanlığın teşkilatlarını düzenleyen bölümlerde bakanlıkların görev alanına giren konularla ilgili olarak çalışmalarda bulunmak üzere diğer bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşları, sivil toplum kuruluşları, özel sektör temsilcileri ve konu ile ilgili uzmanların katılımıyla geçici çalışma grupları oluşturabileceği herhangi bir belirgin detay verilmeksizin hükme bağlanmıştır.²²Bir başka deyişle şûralar ismen ilga olmakla kalmamış, istişari çalışmaların süreklilik niteliği de belirsizleşmiştir. Bunun bakanlıklar dâhilindeki tek istisnası çalışma sıklığı ve üye yapısı açısından sürekli bir kurul niteliğinde tanımlanmış olan Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı’na bağlı Çalışma Meclisi olmuştur.²³ Şûra kelimesi ise aynı bakanlığın yalnızca ortak görevlerinde ismen sayılan faaliyetler arasında yer almıştır (Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, No 1. Md. 88 :2018).

Bağlı kuruluş şûraları açısından ise İstatistik Şûrasının yapısı ve işlevleri açısından da sürekli bir kurul olarak tanımlanan İstatistik Konseyi adı altında muhafaza edildiği görülmektedir. (Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, No 4. Md. 601 :2018). Keza Diyanet İşleri

²² Bakanlıkların idari teşkilatlarını belirleyen düzenlemede çalışma grupları Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Gençlik ve Spor Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Tarım ve Orman Bakanlığı, Ticaret Bakanlığı ve Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı için ihdas edilmiştir. (Sırasıyla Md. 92, 121, 210, 329,406, 437, 473 ve 500, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, No:1, 2018)

²³ İstişari yapıda olan bu meclis için üye dağılımı ve toplantı sıklığı gibi konular sürekli kurul şûralarda olduğu gibi yasal olarak tanımlanmıştır (Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, No:1, Md. 89 :2018).

Başkanlığı'nın uhdesindeki Din Şûrası ve istişari niteliği tartışmalı ancak stratejik olan önemli olan Yüksek Askeri Şûra da istisnai olarak halen varlıklarını sürdürmektedir.

Şûraların yeni sistemde ismen ve sürekli kurul yapısıyla yer almamakla beraber, istişare geleneğinin yönetimde bakanlıklardan daha üst bir basamağa taşındığı görülmektedir. Cumhurbaşkanlığı bünyesinde tanımlanan politika kurullarının²⁴ genel görevleri arasında "görev alanlarına giren konularda Bakanlıklar, kurum ve kuruluşlar, sivil toplum ve sektör temsilcileri, alanında uzman kişiler ve ilgili diğer ilgililerin görüşünü alarak uygulanan politikaları ve gelişmeleri izlemek" ve "Bakanlıklar, kurum ve kuruluşlar, sivil toplum ve sektör temsilcileri, alanında uzman kişiler ve ilgili diğer ilgililerin davet edilmesi suretiyle genişletilmiş kurul toplantıları yapmak" hususlarının sayıldığı görülmektedir (Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, No 1. Md. 22 :2018). Bir başka deyişle önceden şûraların üstlendiği istişare faaliyetleri, kamu politikaları ile ilgili hemen her konuda oluşturulan bu kurullara devredildiği görülmektedir.

Diğer Ülke Yönetimlerinde Şûra ve Şûra Benzeri Yapılar

Türk kamu yönetimindeki şûralardan farklılıklar göstermekle beraber şûra ve benzeri istişari organların diğer ülkelerde de benzerlerine rastlamak mümkündür. Bazı İslam ülkelerinin idari yapılarında şûralar aynı isimle yer almaktayken, ABD ve AB ülkelerinde *committee, council, advisory council* gibi isimlerle anılmaktadır.

İslam Ülkelerinde Şûra ve Şûra Meclisleri

İslam ülkelerinin yönetsel yapılarına Şûralara devlet bünyesinde sayı ve işlev bakımından en çok yer verilen ülke İran'dır. İran Anayasası doğrudan Kur'an-ı Kerim'i referans göstererek şûraları ülkede kamu yönetiminin karar verme ve yürütme organları olarak sıralamaktadır (İran Anayasası, Md. 7). Anayasada sıralanan şûralar arsında merkezi yönetimin bir unsuru olan İslam Şûra Meclisi'nin yanı sıra şehir, bölge ve köy şûraları gibi yerel yönetimlere yayılan istişare organlarının bulunması dikkat çekicidir. İran anayasası 100. Maddesinde ise şûralara yerel yönetimler üzerinde bir denetleme yetkisi tanımış ve şûra üyelerinin yerel halk arasından seçimle belirleneceğine hükmetmiştir. İran'da şûralar bu anayasal dayanaklardan hareketle yönetimin her düzeyine yayılmıştır. Özellikle yerel yönetimlerde halkın karar alma süreçlere katılmasını sağlayan şehir ve köy şûralarında 2017 yılında halk içinden 100.000'den fazla temsilci seçileceği belirtilmektedir.²⁵ Monarşi ile yönetilen Umman'da ise genel bir Şûra söz konusudur. Sultanlığa bağlı her vilayetten halkın içerisinde seçimle belirlenen üyelerden

²⁴ Yeni sistemde yürütme gücünün merkezine bulunan Cumhurbaşkanlığı bünyesinde politika kararları üretmek üzere üst düzey bir danışma ve raporlama yapısı olarak dokuz adet politika kurulu ihdas edilmiştir: Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu, Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu, Ekonomi Politikaları Kurulu, Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu, Hukuk Politikaları Kurulu, Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu, Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu, Sosyal Politikalar Kurulu, Yerel Yönetim Politikaları Kurulu.

²⁵ İran resmi haber ajansına göre (IRNA) 2017 yılında İran'da 36.838 köy 3 kişilik, 2.742 köy beş kişilik, 1.059 şehir 5 kişilik, 132 şehir 7 kişilik, 34 şehir 9 kişilik ve 9 şehir ise 11 kişilik İslami şuraya sahiptir. Ajans ayrıca daha büyük 5 şehrin 13 kişilik, Meşhet kentinin 15 ve Tahran'ın ise 21 kişilik şuraya sahip bulunduğunu duyurmuştur. (IRNA ParsToday, 2017).

oluşur (Sultanate of Oman Ministry of Foreign Affairs, 2017). Kadın üyelere de yer verilen ve yılda dört kez toplanan şûranın gücü merkezi yönetime yardımcı olmakla sınırlıdır ve bir danışma meclisi görünümündedir. Suudi Arabistan’da da benzer bir şûra söz konusu olup, 150 üyeden oluşur ve kral tarafından seçilir (Shura Council, 2017: Art.3). Başbakanlık tarafından tevdi edilen konularda yasal düzenlemeleri, yönetimin plan ve programlarını ve hükümet birimlerinin faaliyet raporlarını gözden geçiren şûra, bu sınırlı faaliyet alanındaki rapor ve önerilerini ancak Kralın onayından sonra açıklayabilmektedir (Shura Council, 2017: Art.15,17). Mısır Anayasası’nda ise şûra iki kamaralı meclisin yasamadan çok planlama yapan ve görüş bildiren üst kanadı olarak tanımlanmıştır (Mısır Anayasa Deklarasyonu, 2011: Md.37). Yine anayasaya göre Halk Meclisi’nin 350 üyesine karşın 132 üyesi olan Şûra’nın üyelerinin sadece 3’te 2’si seçimle belirlenir (2011, Md. 32 ve 35). Burada ise idari işlevi olan bir şûradan çok bir yasama birimi/meclisi olan bir şûra söz konusudur.

AB Ülkeleri: Danışma Komiteleri

Avrupa Birliği’nin idari yapısında ise şûraya özdeş olmasa bile istişari işlevleri açısından en yakın birimlerin komiteler olduğu görülmektedir. Avrupa Birliği örgütlenmesinde resmi olarak iki danışma birimi/komitesi bulunmaktadır. Bunlar bölgesel ve yerel yönetimlerin eğitim, ulaşım, çevre ve bölgesel politikalar konusunda istişare yaparak karar verici birimlere yani AB Konsey ve Parlamentosu’na görüş bildiren Bölgeler Komitesi (*Committee of the Regions*) ve Avrupa Ekonomik ve Sosyal Komitesi (*EESC*)’dir. Bu komitelerde hep birlikte örgütlü bir sivil toplum haline gelen işverenler, sendikalar, çiftçiler, tüketiciler ve diğer çıkar sahiplerinin temsilcileri bulunmaktadır (European Union 2017).

AB üyesi ülkelerin ülke bazında da genellikle danışma organları (*consultive bodies*) başlığında sınıflandırılan pek çok resmi ve gayri resmi yapının yönetime yardımcı olduğu görülmektedir. Yaygın bir örnek olarak konunun önemi ve paydaşlarının çokluğu nedeniyle istişarenin öne çıktığı eğitim konusunda AB ülkelerinin bir bölümünde eğitimle ilgili faaliyette bulunan danışma kurulları (*council/advisory board*) gösterilebilir (EUNEC 2017).²⁶ Ancak bunlar üye ülkelerin sadece yarısında vardır ve Türk kamu yönetimindeki şûralardan yapısal ve idari olarak oldukça farklıdır. Örneğin Çekya’da eğitim şûrasına benzetilebilecek olan ve siyaset dışı bir kurum olan Çekya Okul Dernekleri Birliği faaliyet göstermektedir. Eğitim konusunda kamuya danışma hizmeti veren bu yapının kamu sektöründen veya ilgili bakanlıklardan ise katılımcısı bulunmamaktadır (The Union of Schools’ Associations of the Czech Republic, 2017).

Fransa’daki benzer amaçlı bir yapıda ise bu kez meslek kuruluşları, STK ve diğer paydaşlara hiç yer verilmediği görülmektedir. Türkiye’deki Milli Eğitim Şûrasının karşılığı olarak sayılabilecek Yüksek Eğitim Konseyinin (*Le Haut Conseil de l’Education*) dokuz üyesi

²⁶ Bu kurulların çatı kuruluşu olan EUNEC ele alındığında 27 AB ülkesinin sadece 14’ünün üye olduğu görülmektedir. (EUNEC, 2017)

vardır ve bunlar, Cumhurbaşkanı, Senato Başkanı Meclis Başkanı gibi kamu yöneticileri tarafından atanırlar(Le Haut Conseil de l'Education, 2017). Dolayısı ile eğitimin kamu sektörü dışındaki çok sayıdaki paydaşının dışarda kaldığı böyle bir yapıda sağlıklı bir istişareden söz edilmesi zordur.

ABD'de Danışmanın Kurumsallaşması: Federal Danışma Komiteleri

Kuruluşundan bu yana yönetimde danışma işlevine önem veren ABD'de yönetime yardımcı olan danışma birimlerinin 20. Yüzyılın ikinci yarısında sayısal olarak oldukça artmış ve işlevleri belirsizleşmeye başlamıştır (Ginsberg vd., 2009:2). Ginsberg vd.'ne göre bu artış ve belirsizlik üzerine, merkezi yönetim danışma kurumlarını gözetim ve kontrol altına almak ve Kongre'ye hesap verebilir hale getirmek için 1972 yılında Federal Danışma Komiteleri Yasası (Federal Advisory Committee Act) isimli özel bir yasa çıkarmıştır (2009:2). Kısaca FACA olarak bilinen bu yasa her türlü federal danışma kurumuna GSA (Government Services Administration) isimli bir idari kuruluş aracılığı ile Kongreye yıllık raporlama yapma yükümlülüğü getirmiştir. Yasa ayrıca bütün danışma kurumlarının yönetim ve denetim sorumluluğunu Kongrenin yetkili komitelerine, hükümet kuruluşlarına veya OMB (Office of Management and Budget) Başkanlığa bırakmıştır (Gingsberg- Burga, 2009:8). ABD'de danışma işlevi gören her türlü komite, konferans, panel, grup, alt-komite danışma komitesi olarak tanımlanır ve yasal olarak bir danışma komitesinde en az bir üyenin kamu sektörü dışından seçilmesi veya atanması gerekmektedir (Gingsberg- Burga, 2009:12,16). Türk kamu yönetimindeki şûralara benzer bir yasal şart ise komitelerin ihdası ile yetkinin sınırlı tutulmuş olmasıdır. ABD'de sadece devlet kurumları, Başkanlık veya Kongre danışma komitesi kurabilir ve kendi yönetmeliğini çıkarmayan hiçbir komite faaliyete geçemez (Gingsberg- Burga, 2009:8). Daha yakın tarihli bir rapora göre ABD'de 1009 adet aktif danışma komitesinde 72.200 üye görev yapmaktadır (Gingsberg- Burga, 2016:1-2).

Dünyadaki örnekleri daha ileri bir incelemeye tabi tutmak bu çalışmanın amacının ötesindedir. Bununla beraber yukarıdaki örnekler dikkate alındığında, gerek İslam ülkelerinde, gerekse AB veya ABD'de Türkiye'de 2018 yılına kadar olduğu haliyle bakanlıklar içinde ayrıca örgütlenmiş olan, tamamı kanunlarla düzenlenmiş şûralara rastlanmadığı görülmektedir. Bu karşılaştırma bulgusu Türkiye'de danışmanın kurumsallaştığını ve bunun ülkenin yönetim anlayışına özgün olduğunu vurgulaması açısından önemlidir.

Genel Değerlendirme

Cumhuriyetle beraber baştan tasarlanan, neredeyse süreklilik kazanmış bir reform döngüsünde olan Türk kamu yönetiminde, kadim yönetim anlayışından sınırlı sayıda kurum ve gelenek miras kalmıştır. Bunların belki de en belirgin olarak günümüze taşınmış olanı ise hem ilk Türk devletlerinde, hem de İslami yönetim yaklaşımında yeri olan şûralardır. Tanzimat döneminde ismen şûra olarak karşımıza çıkan yapılar daha çok meclis ve danışma meclisi fonksiyonunda olmuşlar ve danışmadan çok yasama ve düzenlemeye yönelik birimler olarak faaliyet göstermiştir. Cumhuriyetle birlikte şûra geleneği göz ardı edilmemiş ve

yönetimin diğer işlevlerine göre daha fazla uzmanlık ve istişare gerektiren YAŞ, Milli Eğitim Şûrası ve YSS yeni devlet yapısına başlangıcından itibaren dâhil olmuştur.

Dim Şûrası, Spor Şûrası ve İstatistik Şûrası gibi birkaç istisna dışında kamu yönetimi alanına giren diğer idari konularda 1980’li yıllara kadar yeni bir şûra ihdas edilmemiştir. Diğer yandan süreç içerisinde YSS ve YAŞ’ın işlevleri istişareden uzaklaşmış YSS sağlık bakanlığı içerisinde adli işlere yardım eden bir bilirkişi heyeti, YAŞ ise askeri personel işlerinin bir kısmı için karar üreten bir kurul haline gelmiştir.

Ancak bakanlıkların yeniden yapılandırılıp örgüt yapılarının ayrı kanun/KHK’lerle kodlandığı 1980’li yıllarda şûraların Bakanlık örgütlerine sürekli kurul olarak özellikle eklendiği görülmektedir. Bu sürekli kurulların yapısal olarak tamamen bakanlık bürokrasisine sıkı sıkıya bağlı olduğu görülmektedir. Yine de hepsinde özel sektör, STK, üniversiteler gibi bakanlığın yönetim alanı ile ilgili uzmanları ve paydaşların şûranın genel kurul ve komisyon organlarında katılımı ve temsili söz konusudur. Bu katılımcılar şûrada üretilen görüş ve politikaların istişare ve tasarlama sürecinde etkin olarak yer almışlardır.

Nitekim şûraların sürekli kurullar olarak Bakanlıklara özellikle eklenmesinin nedeni karar verici yapılarına kamu sektörü dışında paydaşların görüşlerinin de eklendiği geniş bir danışma hizmetinin sağlanması, bir başka deyişle istişarenin bakanlık örgütleri içerisinde katılımcı bir yaklaşımla kurumsallaştırılması eğilimidir. Bu eğilime rağmen bu şûraların bir kısmı hiç toplanmadan ilga olmuş, hemen hemen tamamı ise yönetmeliklerinde öngörülen sıklıktan çok daha seyrek toplanmış ve süreklilik kazanamamıştır. Ancak 2000’li yıllarda bu şûraların bir kısmı yeniden düzenlenmiş, toplantı sıklıkları artmış ve günü ihtiyaçlarına göre bazı şûraların isim ve mahiyetleri değiştirilmiştir. Aslında daha da iyileştirilmesi gereken bu durum yönetime kamu dışındaki paydaşları dahil etmeyi hedefleyen yönetim kavramının öne çıktığı çağdaş yönetim yaklaşımlarında istişare ihtiyacının artmasının bir sonucudur.

Türk kamu yönetiminin eski ama çağdaş yönetim anlayışına uygun bir unsuru olan şûraların yurt dışındaki örneklerde ise bir karşılığı olmadığı görülmektedir. Bunun en önemli nedeni danışma bilgisi üreten birimlerin ya ABD’deki komitelerde olduğu gibi tamamen kamusal alan dışından katılan aktörlerden, ya da bazı İslam ülkeleri ve Fransa’da olduğu gibi tamamen kamusal aktörlerden oluşmasıdır. Türkiye de ise şûralar yürütme organlarına yasal bağlarla eklenmiş ve kamusal alan dışındaki aktörlerin katılımıyla güçlenmiş karma bir yapı sergilemektedir. Türkiye’deki şûralar mevcut durumda çağdaş yönetim anlayışına daha uygun ve daha işlevseldir.

Gerçekten de yönetim ve karar verme mekanizmalarına danışma hizmeti sağlama amaçlanan şûralar katılımcı ve şeffaf yapılarıyla köklü bir geleneğin çağdaş yönetimde de karşılığının olabileceğine iyi birer örnek olmuştur. İstişari ve katılımcı yapısıyla şûralar yönetim biliminde öne çıkan yeni yönetim modellerinde hedeflenen yönetim, şeffaflık, çoğulculuk, açıklık gibi özelliklerin pek çoğunu zaten doğasında barındırmaktadır. Ancak 2018 yılında yürürlüğe giren Cumhurbaşkanlığı sisteminin etkinlik ve hız açısından

bakanlıkları doğrudan icrai işlemlere yönlendirme amacıyla karar üretme mekanizmalarını ve bunun bir parçası olan istişare ve danışma işlevlerini de merkezileştirmeyi hedeflediği anlaşılmaktadır. Ancak Türkiye’de şûralar yönetimin politikalarından etkilenen veya bu politikalar konusunda bilgi ve deneyimi olan aktörlerden bilgi ve katkı sağlanması geleneğinin önemli bir enstrümanı olagelmıştır. Bu nedenle Cumhurbaşkanlığı sistemi ile birlikte özellikle bakanlık yapıları dâhilinde kendine yer bulamayan şûraların, en azından danışma ve istişari bilgi üretme işlevlerinin taşınmış olduğu politika kurulları dâhilinde yeniden gündeme alınması kanaatimizce kamu yönetiminin karşılıklı ve yönetişime elverişli olarak işletilebilmesi açısından yerinde olacaktır.

Kaynakça

- ARDOĞAN, Recep. (2008), Şûra İlkesi ve Demokrasiyle İlişkisi. *Köprü Dergisi*, Yaz (103), 1-10, <http://www.koprudergisi.com/index.asp?Bolum=EskiSayilar&Goster=Yazi&YaziNo=946>, (01.10.2018).
- AYDIN, Erdem. (2004), 19 Yüzyılda Osmanlı Sağlık Teşkilatlanması. *OTAM Ankara Üniversitesi Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi*, (15), 185-207.
- Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı (2013), *2023'e 10 Kala 3. Sanayi Şûrası*, <http://www.sanayisurasi.gov.tr/?p=sanayi-suralari>, (10.05.2019).
- Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı (2014), *III Sanayi Şûrası Raporu: Orta ve Yüksek Teknolojili Ürünlerde Avrasya'nın Üretim Üssü Türkiye*, Ankara: Gökçe Matbaacılık.
- CAN, Bilal. (2014), Yüksek Askeri Şûra Kararlarının Yargısal Denetimi, *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, Yıl:5, Ekim Sayı:19, s. 683- 710.
- CEYLAN, Ayhan. (2002), Parlamentoya Uzanan Süreçte Osmanlı Kamu Hukukunda 'Danışma'. *Türkler Ansiklopedisi*, (C 13), Yeni Türkiye Yayınları: Ankara, s. 591-592.
- ÇAKIR, Canan. (2017), Geçmişten Günümüze Türk Eğitim Sistemindeki Gelişmeler: Bir Kamu Politikası Aktörü Olarak Milli Eğitim Şûraları Özelinde Bir Değerlendirme, *Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi*, C.9, S.2, 31-48.
- Diyanet İşleri Başkanlığı (2016), Şûra Sonuç Bildirgesi, <http://webdosya.diyanet.gov.tr/anasayfa/UserFiles/Document/TextDocs/d1b76225-b35a-4dbb-a6f4-1bd73c02f34e.pdf>. (14.02.2019).
- Diyanet İşleri Başkanlığı (2017), *Avrasya İslam Şûrası*, <http://www.avrasya-is.org/tr-TR/Content/Detail/1>. (17.02.2017).
- GEDİKLİ, Fethi. (2004), 1868'den 1922'ye Şûra-yı Devlet Reisleri. *Danıştay ve İdari Yargı Günü 136. Yıl Sempozyumu*, Ankara: Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları No: 70, http://www.danistay.gov.tr/upload/yayinlar/12_03_2014_105122.pdf, (17.05.2019).
- EUNEC (European Network of Educational Councils) (2017), *Members*. <http://www.eunec.eu/members>, (10.01.2019).
- European Union (2017), *Institutions and Bodies of the European Union*, <http://institutions.publicdata.eu/>, (Erişim:14.05.2019).
- GINGSBERG, Wendy R. -BURGA, Casey. (2016), *Federal Advisory Committees: An Introduction and Overview*, <https://fas.org/sgp/crs/secretary/R44253.pdf>, (10.03.2019)
- GINGSBERG, Wendy R. - BURGA, Casey. (2009), *Federal Advisory Committees: An Overview*, <https://fas.org/sgp/crs/misc/R40520.pdf>, (15.03.2020)
- İNALCIK, Halil (1993), *Turkish and Iranian Political Theories and Traditions in Kutadgu Bilig*, içinde, Ed. Halil İnalçık, *The Middle East and the Balkans Under the Ottoman Empire: Essays on Economy and Society*, Bloomington: Indiana University Turkish Studies and Turkish Ministry of Culture Joint Series 9, 1-18.
- İran Anayasası (1979) *The Constitution of Islamic Republic of Iran*, <http://irandataportal.syr.edu/wp-content/uploads/constitution-english-1368.pdf>, (04.07.2017).
- İRNA Pars Today, (20.03.2017) "İslami Şûralar Seçimi Aday Kayıtları Başladı" http://parstoday.com.tr/news/iran-i65170%20slami_%20Eurular_se%20A7imi_ada_y_kay%20B1tlar%20ba%20Flad%20B1, (04.07.2019).

- KARASU, Koray. (2003), Kamu Örgütlenmesi Boyutuyla Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, İçinde: *Tartışma Metinleri (Özel Sayı 2):Kamu Yönetimi Reformu İncelemeleri: Mülkiye'den Perspektifler*(60), 55-66.
- KAYNAK, İnan. (2019), Yönetim Bilimi Perspektifinden Yönetim Danışmanlığına Genel Bir Bakış, *İçtimaiyat Sosyal Bilimler Dergisi*, Yıl 3, S. 1, 79-88.
- KILIÇ, Zeynep.- GÜVEN, Semra. (2017)Türk Milli Eğitim Şûralarında Alınan Kararların İncelenmesi, *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, C.10, S.53, 588-599.
- KOYUNCU, Nuran. (2007),İslam- Osmanlı Hukukunda Devlet Kavramı, *Üniversite ve Toplum*, C. 7 (3): 1-9. http://www.universite-toplum.org/pdf/pdf_UT_325.pdf, (Erişim:03.05.2020).
- KUZU, Burhan. (1994), Hukuk Devleti ve Res'en Emeklilik, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, S. 54 (1-4), 103-123, <http://dergipark.gov.tr/iuhfm/issue/9079/113308>, (10.04.2020).
- KÜÇÜKYAĞCI, Nazmi (2011),*2011 Yılında Çıkarılan Kanun Hükmünde Kararnamelerin Bakanlık Sistemine Etkileri*, e-kitap, TC Başbakanlık Yayını, http://www.igb.gov.tr/Kutuphane/2011_Y%C4%B1l%C4%B1nda_%C3%87%C4%B1kar%C4%B1lan_Kanun.pdf, (03.05.2019).
- Le HautConseil de l'Education (2017), *Composition*, <http://www.hce.education.fr/index.php?p=5&>. (05.05.2019).
- Mısır Anayasa Deklarasyonu (2011),*ConstitutionalDeclaration*, <http://www.egypt.gov.eg/english/laws/constitution/default.aspx>, (01.05.2020).
- MEB Talim ve Terbiye Kurulu Başkanlığı (2012),*Heyeti İlmîyeler: 1921-1926 I. Maarif Kongresi ve Heyet-i İlmîyeÇalışmaları*,https://tkb.meb.gov.tr/meb_iys_dosyalar/2012_06/06022003_heyeti_ilmie.pdf, (0.06.2020).
- Orman ve Su İşleri Bakanlığı (2013) *Ormancılık ve Su Şûrası 2013*, <http://sura.ormansu.gov.tr/sura/AnaSayfa.aspx?sflang=tr>, (02.06.2020).
- ORTAYLI, İlber. (2008).*Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*, Ankara: Cedit Neşriyat, 3. Baskı.
- ÖLMEZ, Adem. (2009), II Meşrutiyet Döneminde Bir Askeri Meclis:Şûray-ı Askeri, *Amme İdaresi Dergisi*, c. 42 (1), s. 43-54.
- ÖNCÜOĞLU, Burcu. (2012), Yönetimde Danışmanlık, *Kalkınmada Anahtar ve Verimlilik*, Yıl:24, S. 285, 6-12.
- ÖZDEMİR M. Hakan. - ÇEKİN, Necmi.(1998),Yüksek Sağlık Şûrasının Yapısı ve Bilirkişilik Görevleri, *Adli Tıp Bülteni*;3(3), 94-97.
- Sağlık Bakanlığı (2010),*Yüksek Sağlık Şûrası Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönerge:19.12.2010*, <http://saglik.gov.tr/TR/belge/1-15586/yukse-saglik-surasi-calisma-usul-ve-esaslari-hakkinda-.html>, (08.06.2019).
- Sağlık Bakanlığı Temel Hizmetler Müdürlüğü (2006),*08.06.2006/9293 sayılı Soru Önergesi Cevabı TBMM Başkanlığına Hitaben*, <http://www2.tbmm.gov.tr/d22/7/7-14311c.pdf>, (04.06.2019).
- Sanayi ve Ticaret Bakanlığı (1995), *II. Sanayi Şûrası (Sonuç Raporu)*, <http://www.sanayisurasi.gov.tr/II.SANAYI-SURASI.pdf>, (10.05.2019).
- SEYİTDANLIOĞLU, Mehmet. (1980), Eski Türklerde Devlet Meclisi: 'Toy' Üzerine Düşünceler, *Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Tarih Bölümü-Tarih Araştırmaları Dergisi*, Cilt: 28 (45):1-11.
- ShuraCouncil (2017),*ShuraCouncilLaw*, <https://www.shura.gov.sa/wps/wcm/connect/ShuraEn/internet>

/Laws+and+Regulations/The+Shura+Council+and+the+rules+and+regulations+job/Shura+Council+Law/ , (05.05.2020).

SÖNMEZ, Abidin. (1984),*Şûra ve Resulallah'ın Müşaveresi*, İstanbul: İnkılab Yayınları.

Sultanate of Oman Ministry of ForeignAffairs, *TheShuraCouncil*,

<https://www.mofa.gov.om/?p=784&lang=en>, (01.06.2020).

TheUnion of Schools' Associations of theCzechRepublic (Unieškolskýchasociací ČR-CZESHA) (2017),*Statute of TheUnion*, <http://www.czesha.cz/statute-of-the-union>, (05.04.2020).

TÜRÇAN, Talip. (2010), *Şûra, İslam Ansiklopedisi*, Cilt 39, İstanbul: Türkiye Diyanet Vakfı Yay, 230-235.

TUNALI, Ayten Can. (2003),*Tanzimat Döneminde Osmanlı Kara Ordusunda Yapılanma*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

TUREB (2016), "3.Turizm Şûrası Ön Değerlendirme Toplantısı Yapıldı", (HaberTarihi:02.12.2016), <http://www.tureb.org.tr/tr/News/Detail/987>, (03.03.2019)

Kanun, Kanun Hükmünde Kararname, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Karar, Tüzük ve Yönetmelikler

Kanun No: 101 (1960),*Ulaştırma Bakanlığı Yüksek İstişare Kurulu Teşkiline dair Kanun*, RG:19.10.1960/S: 10633.

Kanun No:636 (1925),*Şûra-yı Askeri Teşkili Hakkında Kanun*, RG:29.04.1925/S:98.

Kanun No:926, (1967),*TSK Personel Kanunu*, , RG: 10.08.1967/S:12670.

Kanun No:1219 (1928),*Tababet ve ŞuabatıSan'atlarının Tarzı İcrasına Dair Kanun*, R.G:04.04.1928/S:863

Kanun No:1593 (1930),*Umumi Hıfzıssıhha Kanunu*, RG:06.05.1930/S:1489.

Kanun No: 1612 (1972),*Yüksek Askeri Şûranın Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun*,RG:26.07.1972/S:14257.

Kanun No: 2287 (1933),*Maarif Vekâleti Merkez Teşkilâtı ve Vazifeleri Hakkında Kanun*, RG: 10.06.1933/S:2287.

Kanun No:3046 (1984), *Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun*, RG:09.10.1984/S:18540.

Kanun No: 3143 (1985),*Sanayi ve Ticaret Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında ...Kanun*, RG:18.01.1985/S:18639.

Kanun No: 3154 (1985), *Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun*, RG:01.03.1985/S:18681.

Kanun No: 4848 (2003),*Kültür ve Turizm Bakanlığı Teşkilât ve Görevleri Hakkında Kanun*, RG:29.04.2003/ S:25093.

Kanun No: 5400 (1949),*Yüksek Askerî Şûranın Teşkilât ve Görevleri Hakkındaki 636 Sayılı Kanunun 2nci ve 3üncü Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun*, RG:03.06.1949/S:7223.

Kanun No:6496 (2013),*Sözleşmeli Erbaş ve Er Kanunu ile Bazı Kanunlarda DeğişiklikYapılmasına Dair Kanun*, RG:31.07.2013/S:28724.

Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, No:1, *Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*, RG: 10.07.2018/S:30474.

Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, No:4, *Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum Ve Kuruluşlar İle Diğer Kurum Ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*, RG: 10.07.2018/S:30474.

Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, No:8, Yüksek Askeri Şûranın Kuruluş ve Görevleri Hakkında
Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, RG:15.07.2018/S:30479.

KHK No: 174, (1983), Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Hükmünde Kararname,
RG: 14.12.1983/S:18251.

KHK No:180 (1983), Bayındırlık ve İskân Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde
Kararname, RG:14.12.1983/S:18251.

KHK No:181 (1983), Sağlık Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname,
RG: 14.12.1983/S:18251

KHK No: 186 (1983), Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun
Hükmünde Kararname, RG:14.12.1983/S:18251.

KHK No:210 (1984), Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında... Kanun
Hükmünde Kararname, RG 18 Haziran 1984/S:18435.

KHK No:355 (1989), Turizm Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname,
RG:02.03.1989/S:20096.

KHK No: 396 (1989), Aile Araştırma Kurumu Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname,
RG:29.12.1989/S:20387.

KHK No:494 (1993), 3143 ve 657 Sayılı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde
Kararname, RG:09.09.1993, S:21693.

KHK No: 638 (2011), Gençlik ve Spor Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında
Kanun, RG:08.06.2011/S:27958.

KHK No:640 (2011), Gümrük ve Ticaret Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde
Kararname, RG:08.06.2011/S:27958.

KHK No: 644 (2011), Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde
Kararname, RG:04.07.2011/S: 27984.

KHK No: 645 (2011), Orman ve Su İşleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde
Kararname, RG:04.07.2011/ S:27984.

KHK No: 652 (2011), Millî Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde
Kararname, RG: 14.09.2011/S: 28054.

KHK No: 663 (2011), Sağlık Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun
Hükmünde Kararname, RG:02.11.2011/S: 28103.

KHK No:668 (2016), Olağanüstü Hal Kapsamında Alınması Gereken Tedbirler ile Bazı Kurum ve
Kuruluşlara Dair Düzenleme Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, RG:
27.07.2016/S:29783.

KHK No: 669 (2016), Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Tedbirler Alınması ve Milli Savunma
Üniversitesi Kurulması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde
Kararname, RG:31.07.2016/S: 29787.

Anayasa Mahkemesi Kararı (2010), Sayı: E:2009/69 K: 2010/79, RG:22.10.2010/S:27737.

Aile Şûrası Yönetmeliği (1990), RG: 31.07.1990/S: 20591.

Çevre ve Şehircilik Şûrası Yönetmeliği (2011), RG:01.10.2011/S:28090.

Devlet Başkanlığı Karar Sayısı: 901 (26.11.1981), RG:10.12.1981/S:17540.

Din Şûrası Tüzüğü (1971), RG:31.01.1971/S:13740.

Din Şûrası Tüzüğü (1993), RG:30.04.1993/S:21567.

Enerji Şûrası Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik (1998), RG:15.08.1998/S:23434.



Millî Eğitim Şûrası Yönetmeliği (2014), RG: 08.07.2014/S: 29054.

Spor Şûrası Yönetmeliği (1989), RG:11.07.1989/S:20222.

Turizm Şûrası Yönetmeliği (1998), RG:13.10.1998/S:23492.

Yüksek Askerî Şûra Yönetmeliği (2017), RG:28.05.2017/30079.

Extended Abstract

Shuras are traditional advisory and consulting boards in Turkish public administration. They are designed to assist executive units of government in decision-making and public policy-making stages through consultation, on a periodic and regular basis, in line with their traditional legacy. Considering the lack of a descriptive study on these councils, this study aims to introduce the positions, functions, and activities of the councils in the state organization and to classify the councils by analyzing them based on administrative sciences. Limited studies on councils in public administration, on the other hand, mostly focused on a specific council such as the National Education Council, and the councils were not considered as an institution or concept. This deficiency and the potential benefit of reconsidering the possible role of the councils in contemporary public administration were motivating for this study.

In the Turkish public administration, which was redesigned with the Republic and is in an almost continuous reform cycle, a limited number of institutions and traditions have been inherited from the ancient Turkish state traditions. Perhaps the most prominent of these is the councils, which have a place both in the first Turkish states and in the Islamic administration approach. During the Tanzimat period, the structures that appeared as councils were mostly in the function of parliament and regulatory boards and operated as legislative and regulatory units rather than advisory. With the republic, the tradition of council has not been ignored and YAŞ (Supreme Military Council), National Education Council and YSS (High Council of Health), which require more expertise and consultation compared to other functions of the administration, have been included in the new state structure from the beginning.

Except for a few exceptions such as the Council of Religious Affairs, the Sports Council and the Statistics Council, a new council was not established until the 1980s in other administrative issues within the field of public administration. On the other hand, the functions of YSS and YAŞ have moved away from consultation over time. YSS has become an expert committee that helps judicial affairs within the ministry of health, and YAŞ has become a decision-making board for some of the military personnel affairs. However, in the 1980s, when the ministries were restructured and their organizational structures were coded with separate laws / Decree Laws, it is seen that the councils were especially attached to the Ministry organizations as a permanent board. Nevertheless, in all these councils, the participation and representation of experts and stakeholders from the private sector, NGOs, and universities, related to the administrative field of the ministry, in the council's general assembly and commission bodies. These participants were actively involved in the consultation and design process of the views and policies produced at the council. Despite the tendency for consultation to be institutionalized within ministerial organizations with a participatory approach, some of these councils were abolished without meeting, almost all of them met much less frequently than the frequency stipulated in their regulations and did not gain continuity. However, in the 2000s, some of these councils were rearranged, their meeting frequency increased, and the names and nature of some councils were changed according to their daily needs.

It is seen that the councils, which are an old element of Turkish public administration but suitable for modern management understanding, do not have any counterparts in the examples abroad. The most important reason for this is that the units that produce advisory information are either completely out of public space, as in the committees in the USA, or completely public actors, such as in some Islamic countries and France. In Turkey, the councils exhibit a mixed structure that has been articulated with the executive organs by legal ties and strengthened with the participation of actors outside the public sphere. In summary, the councils in Turkey are unique in that they differ structurally and functionally from the councils and advisory bodies in other countries, and their continuity in the state organization and their contribution to the institutionalization of consultation.

With its consultative and participatory structure, the councils in Turkish public administration already contain many of the features such as governance, transparency, pluralism, and openness targeted in the new administrative models. However, it is understood that the Presidential system, which entered into force in 2018, aims to centralize decision-making mechanisms and the consultation and advisory functions that are a part of it in order to direct ministries to executive functions in terms of efficiency and speed. It would be appropriate to re-



bring the councils abolished with the presidential system to the agenda, at least within the policy committees where the advisory and advisory information generation functions have been transferred, in order to ensure that the public administration can be operated mutually and in a suitable way for governance.

