



T.C.

BARTIN ÜNİVERSİTESİ

LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

DOKTORA TEZİ

**CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE POLİTİKA
KURULLARININ YERİ VE BAKANLIKLARLA İLİŞKİLERİNİN
İNCELENMESİ**

AYŞE SERTDEMİR

DANIŞMAN

PROF. DR. MAHMUT BOZAN

BARTIN-2024



T.C.

BARTIN ÜNİVERSİTESİ

LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

**CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE POLİTİKA
KURULLARININ YERİ VE BAKANLIKLARLA İLİŞKİLERİNİN
İNCELENMESİ**

DOKTORA TEZİ

Ayşe SERTDEMİR

BARTIN-2024

KABUL VE ONAY

Ayşe SERTDEMİR tarafından hazırlanan “CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE POLİTİKA KURULLARININ YERİ VE BAKANLIKLARLA İLİŞKİLERİNİN İNCELENMESİ ” başlıklı bu çalışma, 17.01.2024 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda oy birliği ile başarılı bulunarak jürimiz tarafından Doktora Tezi olarak kabul edilmiştir.

Başkan: Prof. Dr. Mahmut BOZAN

.....

Üye: Prof. Dr. Özcan SEZER

.....

Üye: Doç. Dr. Hatice ALTUNOK

.....

Üye: Dr. Öğr. Üyesi Sanem YAMAK

.....

Üye: Dr. Öğr. Üyesi Salih ÇİFTÇİ

.....

Bu tezin kabulü Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Yönetim Kurulu’nun/...../20... tarih ve 20.../.... Sayılı kararıyla onaylanmıştır.

Prof. Dr. Mustafa Sabri GÖK

Enstitü Müdürü

BEYANNAME

Bartın Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü tez yazım kılavuzuna göre Prof. Dr. Mahmut BOZAN danışmanlığında hazırlamış olduğum “CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE POLİTİKA KURULLARININ YERİ VE BAKANLIKLARLA İLİŞKİLERİNİN İNCELENMESİ” başlıklı doktora tezimin bilimsel etik değerlere ve kurallara uygun, özgün bir çalışma olduğunu, aksinin tespit edilmesi halinde her türlü yasal yaptırımını kabul edeceğimi beyan ederim.

Ayşe SERTDEMİR

17.01.2024

ÖNSÖZ

Beş yıllık meşakkatli bir sürecin sonunda tamamlanan ve hayatımın en önemli parçası olan bu çalışmada benimle birlikte emeği geçen herkese teşekkürü borç bilirim.

İlk olarak bu süreçte tüm tecrübesini ve bilgisini ortaya koyan danışman hocam Sayın Prof. Dr. Mahmut Bozan’a teşekkürlerimi sunarım. Alana olan hakimiyeti ve rehberliği olmadan bu çalışmayı tamamlamam mümkün olmazdı. Yine, tez komitemde yer alan ve alandaki bilgileriyle beni en doğru şekilde yönlendiren Sayın Doç. Dr. Ömer Baykal ve Sayın Dr. Öğretim Üyesi Sanem Yamak’a değerli katkılardan dolayı teşekkür ederim. Sürecin en kritik dönemeçlerinde yapmış oldukları yorum ve görüşlerle eleştirel bakış açısından uzaklaşmadan çalışmamı zenginleştirmemde büyük katkıları olmuştur. Ve kendisiyle doktora tez savunmam vesilesiyle tanıştığım Sayın Dr. Öğretim Üyesi Salih Çiftçi’ye pozitif enerjisi ve olumlu yönlendirmeleri için teşekkür ederim.

Ayrıca, veri toplama aşamasında ve tezin tamamlanması sürecinde katkı sağlayan herkese teşekkür etmek isterim.

Çalışmanın özellikle uygulama aşamasında katılımcılara ulaşma konusunda yardımlarını esirgemeyen Sayın Dr. Öğretim Üyesi Kübra Öztürk ile Sayın Dr. Öğretim Üyesi Ahmet Özkan’a ve yine veri toplama aşamasında gerekli olan iletişim kanallarına ulaşmamda önemli katkıları bulunan Sayın Doç. Dr. Hatice Altunok ile Sayın Dr. Adem Çankaya’ya teşekkür ederim. Yine sürece katkılarından dolayı Sayın Dr. Murat Yılmaz, Sayın Dr. Mehmet Arslan, Sayın Gökalp Ertuğrul, Sayın Hasan Hüseyin Çağırın ve Sayın Büşra Karakuzu’ya bir kez daha şükranlarımı sunarım. Bu çalışma onların katkılarıyla şekillendi ve gerçekleşti.

Ve son olarak, hiç kuşkusuz en önemli teşekkürümü hayatımın her alanında desteğini yanımda bildiğim aileme ve bu süreçte benimle birlikte olan yakınlarıma takdim ederim.

Ayşe SERTDEMİR

ÖZET

Doktora Tezi

CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE POLİTİKA KURULLARININ YERİ VE BAKANLIKLARLA İLİŞKİLERİNİN İNCELENMESİ

Ayşe SERTDEMİR

Bartın Üniversitesi

Lisansüstü Eğitim Enstitüsü

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Mahmut BOZAN

Bartın-2024, sayfa: 303

Politika kurulları, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde kamu politikalarının oluşturulmasında cumhurbaşkanına bağlı bir kurum olarak görev almaktadır. Kurullarının iş ve işleyişleri bakımından bakanlıklarla olan ilişkileri ve cumhurbaşkanlığı makamı ile bakanlıklar arasında yerine getirdiği işlevler tezin ana konusunu oluşturmaktadır.

Çalışmada Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve bu sistemin en önemli politika yapıcısı ve yürütme organının aktif uygulayıcısı konumundaki politika kurullarının temel özellikleri ve çalışma şekilleriyle, kurulların Cumhurbaşkanlığı kabinesinde yer alan 17 bakanlıkla olan birlikte çalışma şekilleri incelenmiştir.

Çalışmada nitel araştırma yöntemi esas alınmakla birlikte araştırmanın bulgu ve analizini içeren üçüncü bölümünde yarı yapılandırılmış görüşme yöntemi kullanılmıştır. Mülakatla toplanan verilere ilave olarak geniş bir kaynak taraması yapılmış ve elde edilen bulgular içerik analizi yöntemi ile değerlendirilmiştir. Buna göre Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde kamu politikalarının oluşturulması ve politika kurullarıyla bakanlıkların çalışma usulleri hakkında veri toplanarak, sonuç kısmında verilerin analizi suretiyle

politika kurullarının cumhurbaşkanlığı hükümet sistemindeki yeri tespit edilmiştir. Bu yöntem kapsamında çalışmanın yapıldığı tarihlerde mevcut 9 politika kurulundan 7'si ile görüşmeler yapılmıştır. Bu görüşmelerde açık uçlu soru yöntemiyle hazırlanan 5 adet sorunun cevabı aranmıştır.

Çalışma sonucunda politika kurullarının görev ve yetkileri, çalışma usulleri, haftalık toplanma sayıları, gündemin belirlenmesi, bakanlıklar ve diğer kamu ve kuruluşlarıyla olan koordinasyon toplantıları, bu toplantıların içerikleri ve katılımcı sayıları ile oluşturulan politika belgelerinin isimleri ve cumhurbaşkanının kendisine sunulan politika belgeleri hakkında onay, düzeltme veya ret gibi karar mekanizmasının nasıl işlediğine dair tüm süreç aktarılmıştır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde parlamenter sistemden farklı olarak yürütme kademelendirilmekte, politika kurulları vasıtasıyla geniş kesimlerin kararlara katılımının yolu açılmaktadır. Bu çalışma gerek birincil ağızdan toplanan özgün bilgiler gerekse de kurulların alan yazındaki detaylı bilgilendirilmesi ile sağlanan veriler üzerinden politika kurullarını mercek altına almakta ve bakanlıklarla olan ilişkisini somut olarak ortaya koymaktadır.

Anahtar Kelimeler: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları, Cumhurbaşkanlığı Kabinesi, Kamu Politikası, Karara Katılma

Bilim Alanı Kodu: 117102, 117111

ABSTRACT

Ph.D. Thesis

EXAMINATION OF THE PLACE OF POLICY BOARDS IN THE PRESIDENTIAL GOVERNMENT SYSTEM AND THEIR RELATIONSHIP WITH MINISTRIES

Ayşe SERTDEMİR

Bartın University

Graduate School

Department of Politics and Public Administration

Thesis Advisor: Prof. Dr. Mahmut BOZAN

Bartın-2024, pp: 303

Policy boards serve as an institution reporting to the president in the formulation of public policies in the Presidential Government System. The main subject of the thesis is the relations of the boards with the ministries in terms of their work and functioning and the functions they perform between the presidential office and the ministries.

In the study, the Presidential Government System and the basic characteristics and working methods of the policy boards, which are the most important policy makers of this system and the active implementers of the executive body, and the ways the boards work together with the 17 ministries in the Presidential cabinet were examined.

Although the study was based on qualitative research method, semi-structured interview method was used in the third part of the study, which includes findings and analysis. In

addition to the data collected through interviews, an extensive literature review was conducted and the findings were evaluated using the content analysis method. Accordingly, by collecting data about the creation of public policies in the Presidential Government System and the working procedures of policy boards and ministries, the place of policy boards in the presidential government system was determined by analyzing the data in the conclusion. Within the scope of this method, interviews were held with 7 of the 9 existing policy boards at the time of the study. In these interviews, answers to 5 questions prepared using the open-ended question method were sought.

As a result of the study, the duties and powers of the policy boards, their working procedures, the number of weekly meetings, the determination of the agenda, the coordination meetings with ministries and other public institutions and organizations, the contents of these meetings and the number of participants, the names of the policy documents created, and the approval, correction or correction of the policy documents submitted to the president. The entire process of how the decision mechanism, such as rejection, works is explained.

In the Presidential Government System, unlike the parliamentary system, the executive is graded and the participation of large segments of society in decisions is opened through policy boards. This study examines policy boards and concretely reveals their relationship with ministries, both through the original information collected firsthand and the data provided by detailed information about the boards in the literature.

Keywords: Presidential Government System, Policy Boards, Presidency of The Republic of Turkey: Presidential Cabinet, Public Policy, Participation in Decision

Science Area Code: 117102, 117111

İÇİNDEKİLER

BEYANNAME	i
ÖNSÖZ	ii
ÖZET	iii
1. GİRİŞ.....	4
2. BİRİNCİ BÖLÜM: HÜKÜMET SİSTEMLERİ.....	12
2.1. Meclis Hükümet Sistemi ve Tarihsel Kökeni.....	19
2.2. Parlamenter Hükümet Sistemi ve Tarihsel Kökeni	21
2.3. Yarı Başkanlık Hükümet Sistemi ve Tarihsel Kökeni.....	32
2.4. Başkanlık Hükümet Sistemi ve Tarihsel Kökeni.....	35
2.4.1. ABD’nde Başkanın Yürütme Ofisleri	53
2.5. Hükümet Sistemlerinin Türkiye’deki Tarihsel Arka Plânı	58
3. İKİNCİ BÖLÜM: CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ	104
3.1. Sistemin Yasal Dayanakları	125
3.2. Merkez Teşkilatı.....	138
3.2.1. Cumhurbaşkanlığı Makamı.....	145
3.2.2. Yeni Sistemde Kamu Politikası Kavramı	151
3.3. Politika Kurulları ve Bakanlıklar.....	157
3.3.1. Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları	159
3.3.2. Politika Kurullarına Yapılan Atamalar ve Kurulların İşlevi.....	165
3.3.3. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Bakanlıklar.....	173
4. ÜÇÜNCÜ BÖLÜM: CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE POLİTİKA KURULLARININ BAKANLIKLARLA OLAN İLİŞKİSİ ÜZERİNE BİR ARAŞTIRMA.....	180
4.1. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Politika Kurullarının Bakanlıklarla İlişkisi Üzerine Bir Araştırma	193
4.1.1. Araştırmanın Yöntemi	193
4.1.2. Araştırmanın Problemi	193
4.1.3. Araştırmanın Amacı	193
4.1.4. Araştırmanın Kapsamı.....	194
4.1.5. Araştırmanın Önemi.....	194
4.1.6. Araştırmanın Güvenilirliği	194
4.1.7. Araştırma Verilerinin Toplanması.....	196
4.1.8. Araştırma Bulguları	198
4.1.9. Araştırma Bulgularının Analizi.....	207

4.2. 2018-2023 Yılları Arasında Politika Kurulları Tarafından	
Cumhurbaşkanına Sunulan Faaliyet ve İcra Raporları.....	209
4.2.1. Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu (BTYPK) 2018-2023 Yılları Arası Faaliyet ve İcra Raporları	212
4.2.2. Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu (EÖPK) 2018-2023 Yılları Arası Faaliyet ve İcra Raporları.....	213
4.2.3. Ekonomi Politikaları Kurulu (EPK) 2018-2023 Yılları Arası Faaliyet ve İcra Raporları	213
4.2.4. Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu (GDPK) 2018-2023 Yılları Arası Faaliyet ve İcra Raporları.....	214
4.2.5. Hukuk Politikaları Kurulu (HPK) 2018-2023 Yılları Arası Faaliyet ve İcra Raporları	214
4.2.6. Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu (KSPK) 2018-2023 Yılları Arası Faaliyet ve İcra Raporları.....	214
4.2.7. Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu (SGPK) 2018-2023 Yılları Arası Faaliyet ve İcra Raporları.....	215
4.2.8. Sosyal Politikalar Kurulu (SPK) 2018-2023 Yılları Arası Faaliyet ve İcra Raporları	215
4.2.9. Yerel Yönetim Politikaları Kurulu (YYPK) 2018-2023 Yılları Arası Faaliyet ve İcra Raporları.....	215
4.3. Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları ile ABD’de Başkanın Yürütme	
Ofislerinin Bir Karşılaştırması	216
4.4. Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları Üzerine Bir Değerlendirme	219
5. SONUÇ VE ÖNERİLER	226
KAYNAKÇA.....	234
EK-1: ETİK KURUL İZİN YAZISI	245
EK-2: TEZ GÖRÜŞME ONAM FORMU.....	246
EK-3: POLİTİKA KURULLARI MÜLAKAT VERİLERİ	247
EK-4: POLİTİKA KURULLARININ EKİM 2018- OCAK 2023 ARASI YAPMIŞ	
OLDUKLARI İCRA VE FAALİYET RAPORLARININ DETAYLI EKİ	263
ÖZGEÇMİŞ	296

ŞEKİLLER DİZİNİ

Şekil-1: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Teşkilat Şeması

Şekil-2: CBHS’nde Politika Yapım Süreci



TABLÖLAR DİZİNİ

Tablo-1: Amerika Birleşik Devletleri Bakanlıklar ve Kuruluş Yılları Tablosu

Tablo-2: 24 Haziran 2018 Öncesi ve Sonrası Türkiye’de Sistem Karşılaştırması

Tablo-3: ABD ve Türkiye’nin Başkanlık Sistemleri Arasındaki Farklılıklar ve Benzerlikler

Tablo-4: (S1) numaralı soruya verilen cevaplar

Tablo-5: (S3) numaralı soruya verilen cevaplar

Tablo-6: (S4) numaralı soruya verilen cevaplar



EKLER DİZİNİ

EK-1: Etik Kurul İzin Yazısı

EK-2: Tez Görüşme Onam Formu

EK-3: Politika Kurulları Mülakat Verileri



KISALTMALAR

ABD: Amerika Birleşik Devletleri

AK Parti: Adalet ve Kalkınma Partisi

ANAP: Anavatan Partisi

AR-GE: Araştırma-Geliştirme

BK: Bakanlar Kurulu

BTPK: Bilim ve Teknoloji Politikaları Kurulu

CB: Cumhurbaşkanlığı

CBHS: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi

CBK: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi

CBPK: Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları

CHP: Cumhuriyet Halk Partisi

DEVA: Demokrasi ve Atılım Partisi

DP: Demokrat Parti

EÖPK: Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu

FETÖ: Fethullahçı Terör Örgütü

GPS: Güçlendirilmiş Parlamenter Sistem

HDP: Halkların Demokratik Partisi

HPK: Hukuk Politikaları Kurulu

KHK: Kanun Hükmünde Kararname

KSPK: Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu

MHP: Milliyetçi Hareket Partisi

OHAL: Olağanüstü Hâl

PK: Politika Kurullu/Kurulları

SGPK: Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu

SPK: Sosyal Politikalar Kurulu

TBMM: Türkiye Büyük Millet Meclisi

YYPK: Yerel Yönetimler Politika Kurulu



1. GİRİŞ

Devletin temel işleyiş mekanizmasının kalbinde yer alan kurumlar doğal olarak siyaset biliminin başlıca konularındandır. Kurumların etkin ve verimli gelişme gösterdiği toplumlar ile bu gelişmeyi gösteremeyen toplumlarda siyasetin kapsadığı alan aynı değildir. Bir devlet yapılanması ele alındığında bakılması gereken en temel üç kurum yasama, yürütme ve yargı kurumlarıdır. Bu organların tek tek ve ayrı ayrı incelenmeleri ile karşılaştırmalı olarak farklı ülke örnekleri üzerinden incelenmeleri siyasal sistemlerin başarılı ve başarısız olma durumlarına göre kategorize edilmesine de olanak tanımaktadır. Bir ülkedeki hangi kurumların ne şekilde başarılı olduğu veya başarısız olduğu sonucu siyasal sistemlerin analizinde araştırmacıya fikir vermektedir. Kurumların analizinde karşılaştırmalı yöntemin kullanılması geçmiş tecrübelerden çıkarılan sonuçlar itibarıyla gelecek tahminlerinin yapılmasında siyaset bilimine katkı sunmaktadır.

Kurumsal yaklaşım esasında karşılaştırmalı siyasetin temelini oluşturmaktadır. Bu nedenle karşılaştırmalı siyaset incelemelerinde kurumsal yaklaşım temel alınarak ülkelerin sahip oldukları hükümet sistemleri analiz edilmektedir. İnceleme yapılan ülkelerdeki kurumların nasıl işlediği, kurumlar arası ilişkiler ve politika oluşturma süreçleri karşılaştırmalı siyasetin birincil konuları arasındadır. Bu nedenle, kurumsal yaklaşım karşılaştırmalı siyaset alanında kullanılarak araştırmacılara büyük fayda sağlamaktadır.

Kurumların analizinde karşılaştırmalı yönetime geçmeden önce yeni kurumsal yaklaşım çerçevesinde devletin üç temel kurumu olan yasama, yürütme ve yargı kurumlarının tarihsel gelişimi ile ortaya çıktığı ülke ile uygulandığı diğer ülkeler bağlamında başarılı ve başarısız olma nedenleriyle gelişim hızına bakmakta fayda vardır. Bu anlamda bu çalışmada karşılaştırmalı devlet sistemleri ile yeni kurumsal yaklaşım ışığında öncelikle demokratik hükümet sistemlerine ardından cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin merkez teşkilatlanmasına ve son olarak da merkez teşkilatı içerisinde çalışmanın özünü ihtiva eden politika kurulları ile bakanlıklara değinilecektir. Çalışmanın sonunda Türkiye'nin kendine özgü olarak kurumsallaştırdığı yeni bir sistem olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin kamu politikası üretme ve uygulama konusunda politika kurulları ile bakanlıkların çalışma usulleri ile aralarındaki iş birliği ve koordinasyon düzeyleri ortaya konulması hedeflenmektedir.

Tarihte karşılaştırmalı siyasi inceleme yönteminin ilk kez Aristo tarafından kullanıldığı düşünülmektedir. Onu 12. yüzyılda yaşamış olan İbn-i Haldun takip etmiştir. 15. yüzyıla gelindiğinde ise Nicola Machiavelli'nin başlattığı orta çağ sistemini Thomas Hobbes, John Locke ve Montesquieu devam ettirmiştir. 18. Yüzyıla gelindiğinde ise bu yaklaşımı kullanarak bürokrasi kuramını geliştiren Max Weber olmuştur (Yayla, 2014: 81). Aristoteles, Yunan şehir devletlerinin siyasi yapılanmalarının ideal formlarının isimlendirmelerini krallık, aristokrasi ve anayasa temelli halk yönetimi olarak açıklarken bunların bozulmuş hâllerini ise tiranlık, oligarşi ve demokrasi olarak ifade etmiştir (Sayan ve Dikici Bilgin, 2016: 27).

Karşılaştırmalı siyasetin dünyadaki önemli temsilcilerinden olan Giovanni Sartori karşılaştırma yapmadan genel çıkarımlar yapan siyaset teorisyenlerinin içinde bulundukları durumu şu şekilde özetlemektedir: *“One who knows one country, knows no country” (Bir ülkeyi bildiğini ileri süren biri hiçbir ülkeyi bilmez)* (Kalaycıoğlu, 2016). Karşılaştırma yapmadan ele alınan ülkelerin siyasal hayatlarını, kurumlarını ve geçirmiş olduğu siyasi olay ve olgularını geniş bir açıdan anlamak olanaksızdır. Böyle bir bakış açısı araştırmacıya üzerinde çalıştığı ülke hakkında sınırlı bir bilgi sunar. Bundan dolayı bir ülkedeki siyasi sürecin seyrini, ortaya çıkan olay ve olguların nedenleri ile genel anlamda siyaset bilimi bağlamında kurum ve yapısı hakkında bilgi edinmek için karşılaştırmalı bir yöntem kullanmak şarttır. Aksi takdirde ele alınan ülkeyi zengin ülke kategorisinde olduğu iddia edilecekse bu zenginlik neye göre ve kime göre bir zenginlik ölçütünü ifade ediyor olduğu sorusu cevapsız kalmaktadır. Ancak ele alınan x ülkesinin y ülkesiyle bir karşılaştırması yapılırsa bu anlamlı bir sonuç bulmaya daha yakın bir yoldur veya x ülkesinin 2000 öncesi ve 2000 sonrası ekonomik refah düzeyi karşılaştırılarak da yine anlamlı bir sonuç elde edilebilir. Burada görüldüğü üzere ne şekilde olursa olsun bir şekilde karşılaştırma yapmak ele alınan konu hakkında daha geniş ve anlamlı sonuçlar elde edilmesine yardım etmektedir.

Karşılaştırmalı siyaset, sınıflandırma yapmak, hipotezleri sınamak, çıkarımlarda bulunmak ve sonuç itibarıyla alanla ilgili kavrayışımızı genişletmemize yaramaktadır (Hague ve Harrop, 2016: 18). Karşılaştırmalı yöntem, neden sonuç ilişkisi bağlamında bir mantık yürütme şeklinde gelişen bilimsel bir kuramdır. Karşılaştırmalı siyaset bilimi doğa bilimlerine dâhil bir alan olmadığı için deney yapılma imkânı yoktur ve bu nedenle yaşanmış tarihsel siyasal olgular üzerinden çıkarımlar yapıla bilinir. Bu düşünceden

ilham alan John Stuart Mill karşılaştırmalı siyasette kullanılmak üzere Uyuşma ve Fark Yöntemi adında iki yöntem geliştirmiştir (Kalaycıoğlu, 2011: 5).

Siyaset biliminde terimleri nitelemek için kullanılan *yaklaşım* denilen kavramsal ifade ise siyaset bilimi içerisinde ele alınan olguların anlama biçimi olarak tanımlanabilir (Hague ve Harrop, 2016: 95). Kurumsalcı yaklaşım siyaset biliminde en çok tercih edilen ve özellikle karşılaştırmalı siyasette önemli bir yaklaşımdır.

Kamu politikaları hem siyasetin doğal bir parçası hem de doğal bir sonucudur. Politika (Policy) ile siyaset (Politics) aynı kelime kökünden türeyen ama farklı anlamlar içeren sözcüklerdir (Hague ve Harrop, 2016: 391). Liberal demokrasilerde politika oluşturma süreci kurumlar aracılığıyla hayata geçirilmektedir.

Karşılaştırmalı siyaset (comparative politics), siyasi sistemleri genel farklılıkları ve benzerlikleri üzerinden sistematik bir şekilde karşılaştırmasını yaparak farklı yapılarda meydana gelen süreçleri, eğilimleri ve örüntüleri açıklamaktadır (Sayarı ve Dikici Bilgin, 2016: 20). Bunu yaparken de yöntem olarak karşılaştırmalı siyaset nitel ve nicel yöntemleri bir arada kullanmakta dolayısıyla tümdengelimci bir bakış açısından ziyade tümevarımcı bir yaklaşımı benimsemektedir.

Nitel bir karşılaştırma yapılacak olan bir çalışmada karşılaştırılacak olan ülkeler veya sistemler birbirine benzer olacak şekilde seçilerek böylece karşılaştırılan ülkeler arasında ortak ve farklı özelliklerin neler olduğu sonucuna ulaşılabilir (Hague ve Harrop, 2016: 421). Farklı olan ülkeler arasında bir karşılaştırmaya gidilecek olursa ise farklı özellikler, tarihsel arka plân, kültür gibi karşılaştırılan ülkelerin sahip olduğu özelliklere bakılarak bir sonuca ulaşılacak istenir.

Bir ülkenin uygulamış olduğu farklı kamu politikaları üzerinden ele alınması tarihsel kurumsalcı yaklaşım ile açıklanmaktadır (Sayarı ve Dikici Bilgin, 2016: 19). Kurumsalcı yaklaşım, siyaset biliminde siyasi eylemlerin sonuç odaklı kararlar almak yerine yerindelik mantığına uygun kararlar alınmasına olanak sağlamaktadır (Hague ve Harrop, 2016: 97). Yerindelik mantığı, bir kurumda görev alan kişilerin kişisel kendi düşüncelerine göre değil kurumun sahip olduğu kurallara göre hareket etmesi demektir (Hague ve Harrop, 2016: 98).

Karşılaştırmalı siyasette kurumsalcılığın gelişimine bakıldığında süreç içerisinde öncelikle 1920’lerde Geleneksel yaklaşım, 1950’lerde Davranışsalcı yaklaşım, 1953’te

Esaton'un Sistem Yaklaşımı, 1956'da Siyasi Kültür yaklaşımı (Almond ve Verba), 1960'larda Yapısal İşlevci yaklaşım (Gabrial Almond) ile Kalkınmacı siyaset ve modernleşme (Rustow) anlayışı, 1960-70 aralığında Kalkınmacılığa Karşı Alternatif arayışlar: Bağımlılık Teorisi ve Bürokratik-Otoritarizm, 1970'ler Akılcı Seçim Teorisi (Rational Choice Theories) ile Yeni Kurumsalcılık (New Institutionalism) görülmüştür (Sayarı ve Dikici Bilgin, 2016: 8-16).

Akılcı seçim teorisi kendi içinde iki alt kategoriye ayrılmaktadır. Bunlar ekonomi bilimine ağırlık veren Kamu seçim teorisi (Public choice theory) ve Koalisyon siyaseti (The Theory of Political Coalitions)'dir. Koalisyon siyaseti teorisi, 1962'de William H. Riker tarafından kaleme alınan Positive Political Theory (Pozitif Siyaset Teorisi/PPT) isimli çalışmayla geliştirilmiştir. Bu aşamada kendinden önceki diğer teoriler gibi belli bir periyot geçirdikten sonra yapısal eleştirilere maruz kalan akılcı seçim teorisi kurumları teorisinin içeriğine dâhil etmeye başlamıştır. Bu da yeni kurumsalcı yaklaşımın ortaya çıkmasına neden olmuştur. Yeni kurumsalcı yaklaşım, temelde 1960'lardan başlamak üzere ortaya çıkan yapısal işlevselci yaklaşıma karşı olarak ortaya çıkmıştır denilebilir. Yapısal işlevselcilik, yalnızca kurumlar arası etkileşimleri inceleyen bir yaklaşımdır yeni kurumsalcı yaklaşım ise kurumların kendileri başta olmak üzere kurumları meydana getiren kurallar, bireyler ve politikalar üzerinden ele almaktadır. 1990'da Dauglass North kurumların bireyler üzerindeki etkisini iki açıdan incelemiştir. Birincisinde kurumların bireyler üzerindeki etkisini araştırılırken ikincisinde kurumların kültürle olan bağlantısı ortaya konulmaya çalışılmıştır (Sayarı ve Dikici Bilgin, 2016: 18). Norht'a göre (2016: 210) Kurumlar, bir yandan insan ilişkilerini yapılandıran temel yapılarırken aynı zamanda kendisi de insan tarafından şekillendirilmektedir.

Kurumlar, tarih kültür ve hafıza olgularıyla birlikte bir toplumda hâkim olan değerleri somutlaştırırlar. Bu süreci Huntington (1968) kurumsallaşma olgusuyla açıklamaktadır. Buna göre kurumlar, örgütlerin zamanla istikrarlı bir şekilde kat ettiği süreç sonucunda değer ortaya çıkarırlar. Ortaya çıkan bu değer ise kurumsallaşma olarak ifade edilebilir (Hague ve Harrop, 2016: 98). Günümüzde kurumlar modern liberal demokratik sisteme sahip ülkelerin temel bileşenleridir. Devleti meydana getiren kurumlar siyasi ve idari işleri eyleme dökmeye kullanılan aygıtlardır (Hague ve Harrop, 2016: 99). Kurumlar, onları meydana getiren normlar sayesinde hayatta kalırlar. Kurumları oluşturan normlar kurumlarda çalışanların davranışlarını şekillendirir. Kurum, herhangi bir toplumsal

pratikte siyasal anlamda sahip olduğu tanımının genişlemesine neden olmaktadır. Bir kurumda çalışan insanlardan ziyade, kurumun özünü meydana getiren değerler sözü edilen kurumun esas unsurudur. Temelde anayasal dayanağı bulunan yapılar olan kurumlar yasama, yürütme ve yargı organları olarak ifade edilebilir. Buna karşın örgütsel yapıya sahip ancak anayasal dayanağı olmayan bürokrasi, siyasi partiler ve yerel yönetimler gibi siyaset biliminin diğer unsurları kurum kavramı kapsamının dışındadır (Hague ve Harrop, 2016: 97).

“Kurum, istikrarlı ve uzun ilişkiler ağına verilen isimdir. Her siyasi sistem bir kurumlar bütünüdür. En başta incelenmesi gereken belge anayasadır. Anayasa bir yandan insanların haklarını diğer yandan devlet kurumlarını ve bu kurumlar arasındaki görev ve yetki ilişkilerini belirler. Şüphesiz, anayasa fetişizmi yapıp anayasanın toplumsal iktidar ilişkilerini aynen yansıttığını sanmak yanlıştır. Ancak anayasayı büsbütün ihmal etmek de hatadır. Ülkelerin anayasalarını ve anayasal tarihlerini incelemek o ülkenin siyasi sistemin dokularını incelemektedir. Ayrıca askeriye ve polis pozisyonunu incelemek de gerekir” (Yayla, 2014: 79).

Yeni kurumsalcılık (*neo institutionalism*) akımı, 1970’lerden başlayarak 1980’lerden itibaren karşılaştırmalı devlet sistemleri alanında önemli bir yere sahiptir. Bu bağlamda karşılaştırmalı sistemlere olan ilgisinin artmasında ve siyasal kurumların öneminin yeniden hatırlanması noktasında yeni kurumsalcılık yaklaşımı siyasal rejimlerin yorumlanmasında kurumların önemini ortaya koymuştur (Akçalı, 2016: 28).

Bu anlamda yeni kurumsalcı yaklaşım kendi içinde üçe ayrılmaktadır. Bunlar; Tarihsel kurumsalcılık, Akılcı seçim kurumsalcılığı ve Sosyolojik Kurumsalcılıktır (Sayarı ve Dikici Bilgin, 2016: 18-19). Yeni Kurumsal yaklaşım, rasyonel yaklaşımın karşılaştırmalı siyasette uygulandığı bir alandır. Kurumların kendi özgü olan norm ve değerlerine gözlemlenebilen bir değişken olarak yaklaşarak kurumları inceleyen bir yaklaşımdır. Bu yaklaşımda bireyler kurumları değil kurumlar bireylerin davranışlarının şekillenmesinde etkilidir ve zamanla istikrar gösteren bu davranışlar sonucunda kurumsallaşma denilen olgu meydana gelir (Kalaycıoğlu, 2011: 21). Çeşitli baskı grupları, sivil toplum örgütleri, ordu ve hatta dinsel kurumlar bile devletin siyasal çerçevesinin belirlenmesinde yasama, yürütme ve yargı gibi devlete doğrudan etkileyen kurumların yanında varlık gösterebilirler. Bunun dışında kurumsal olarak bir varlığı olmasa da yine bir devletin siyasal rejiminin çerçevelenmesinde ekonomik refah düzeyi, toplumun mevcut sosyal dokusu ile sahip olduğu siyasi kültür de bu durumu etkileyen olgular arasındadır (Akçalı, 2016: 22).

19. Yüzyıldan itibaren hayli yaygınlaşarak etkilerini hızla arttıran genel oy mekanizması siyasi partilerin kurumlaşmasına neden olmuştur. Bu durum aksine bir şekilde yasama organlarının yürütme karşısında gerilemesine neden olmuştur. İkinci dünya savaşı sonrası gelişen bir takım siyasal olaylar da bu durumu hızlandırmıştır. Oy kaygısıyla hareket eden siyasi parti temsilcilerinin kitleyi memnun etmek adına yaptıkları hamleler partilerini güçlendirse de “yasama organları için ‘kanserojen’ bir etki” yaratmıştır (Akçalı, 2016: 51). Bu da yürütmenin yasamanın kontrolünde olması gereken bazı işleri üstlenmesine neden olmuştur. Yasamanın gerilemesinde yürütmenin dışında, bürokrasinin, bazı hükümet dışı kuruluşların (NGOs)¹ ve baskı gruplarının da etkisi olmuştur (Akçalı, 2016: 52).

“Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Politika Kurullarının Yeri ve Bakanlıklarla İlişkilerinin İncelenmesi” isimli bu çalışma öncelikle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemini ve yeni sistemin hayata geçirilmesiyle kurumsallaşan Politika Kurullarını ve Bakanlıklarla Politika Kurullarının ortaklaşa çalışma usullerini değerlendirmeyi amaçlamaktadır. Tezin bu bölümünde, öncelikle konuyla ilgili Politika Kurulları ve Bakanlıkların çalışmalarına tarihsel bir arka plân oluşturmak için Cumhuriyetten önce hayata geçirilmiş olan Osmanlı Hükümetindeki yürütme gücünün geçirdiği değişim incelenecektir. Tez çalışmasında nitel araştırma yöntemi ile birlikte içerik analizleri de kullanılmış olup bu amaçla geniş bir kaynak taraması yapılmış ve daha önce yapılan akademik çalışmalar gözden geçirilerek incelenmiştir.

Tezin en temel amacı Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemindeki politika kurullarının çalışma usulleri, görev ve yetkileri ve Bakanlıklarla olan ilişkilerinin tespit edilmesidir. Bu bağlamda tezin öncelikli hedefi ise Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemindeki temel politikaların belirlenmesinde birincil görev alan Politika Kurullarının çalışma usulleri ve bu Politika Kurullarının Bakanlıklarla olan ortak çalışmaların neler olduğunun tespit edilmesidir. Bunun için de Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı teşkilatı içerisinde yer alan Politika Kurullarının temel nitelikleri, yetki ve görevleri, görevlerinin yalnızca istişari bir mahiyette mi veya icraî olarak değeri, teşkilat içindeki yeri ve Bakanlıklara göre konumları ve birlikte çalışma usulleriyle aralarında herhangi bir görev ayrılığı veya görev çakışması olup olmadığı ortaya konulacaktır.

¹ Non-governmental organizations

Çalışma, günümüze varıncaya değin Türk siyasal hayatında etkin olmuş hükümet sistemlerinin belirlenmesi ve bu sistemlerin ayırıcı ve benzer özellikleriyle geçerli olan son hükümet sistemi olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve bu sistemin en önemli politika yapıcısı ve yürütme organının temel özellikleri ve çalışma şekilleriyle, politika kurullarının Cumhurbaşkanlığı kabinesinde yer alan 17 bakanlıkla olan birlikte çalışma şekilleri incelenmiştir. Söz konusu incelemenin başarılı bir şekilde yapılabilmesi amacıyla öncelikle tek tek politika kurulları, bunların adları, yaptıkları işler orta konulduktan sonra bakanlıklarla olan ilişkilerine değinilmiştir. Bu konuda da öncelikle 17 bakanlığın isimleri ve bakanlık edilen bölüm hakkında bilgi verilmesinin ardından söz konusu bakanlıkların hangi politika kuruluşuyla ve ne şekilde koordineli çalıştığı ortaya konulmuştur.

Çalışmanın önemli çıkış noktalarından biri de politika kurullarının bakanlıklara yönelik ne gibi çalışmalar yaptığı, hangi politika kurulunun hangi bakanlıkla eşgüdümlü bir çalışma yürüttüğü ve bunların sonuçlarının ne dereceli başarılı olduğu konusundadır. Bu doğrultuda politika kurulları ile bakanlıkların birlikte yapmış oldukları koordinasyon toplantıları, bu toplantılara kimin başkanlık ettiği ve politika kurulları ile bakanlıklar arasındaki ilişkinin muhtevası hakkında bilgi verilmiştir. Tüm bu noktalar tezi diğer çalışmalardan ayıran ve alana katkı sağlayan yönlerdir.

Tez çalışmasının birinci bölümünde öncelikle, giriş kısmında verilen tarihsel arka plânın ardından demokratik hükümet sistemleri ve bu hükümet sistemlerinin tarihsel kökenleri ile uygulandığı ilk ülkeler hakkında geniş bilgi verilecektir. Bu doğrultuda tezle bütünlük sağlaması açısından Türk siyasal hayatındaki uygulama sırasına göre ele alınacak olan hükümet sistemlerinden ilk önce meclis hükümet sistemi, ardından parlamenter hükümet sistemi, parlamenter sisteminin ardından yarı başkanlık hükümet sistemi ve son olarak da Amerika Birleşik Devletleri örneği üzerinden başkanlık sistemi hakkında bilgi verilecek olup sistemin tüm işleyişi ayrıntılarıyla ortaya konulmuştur.

Tezin ikinci bölümünde ise öncelikle “Türkiye modeli başkanlık sistemi” de denilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin anayasal mevzuatı ve sistemin yasal dayanakları hakkında temel bilgiler verildikten sonra alt başlıklarda Cumhurbaşkanlığı teşkilatına bağlı kuruluşlar, bakanlıklar, ofisler ve politika kurulları hakkında bilgi verilmiştir.

Tezin üçüncü bölümünde ise ikinci bölümde Cumhurbaşkanlığı teşkilatı içerisindeki yeri hakkında bilgi verilen politika kurullarının devletin temel politikalarının belirlenmesi noktasında üstlendiği görev ve bakanlıkların bu görevleri icraları, aralarındaki koordinasyon toplantıları ile kamu politikası olarak belirlenen uygulamaların niteliği hakkında detaylı bilgi verilmiştir. Bu amaçla Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde yer alan politika kurullarının bakanlıklarla olan çalışma usul ve yöntemleri ve bakanlıkların çalışmalarına olan katkıları gibi konulara değinilmiştir.

Tezin sonuç bölümünde ise Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile teşkilattaki yerini alan politika kurullarının kamu politikalarının belirlenmesi ve uygulanması noktasında temel yürütücü olan Cumhurbaşkanı ile bakanlıklar arasında üstlendiği görev hakkında edinilen bilgilerden çıkarılan sonuçla beraber alana katkı sağlaması amacıyla konu hakkında yapılan öneriler kısmına yer verilmiştir.

2. BİRİNCİ BÖLÜM: HÜKÜMET SİSTEMLERİ

Hükümet sistemleri bir ülkenin organlarının işleyişinin nasıl olacağı ve kimler tarafından kullanılacağına önceden belirlenmesi ve hayata geçirilmesi esasına dayanmaktadır. Bu doğrultuda, kurucu iktidarlar ülkelerinin sosyo-ekonomik, politik ve toplumsal tüm parametrelerini göz önünde bulundurarak hükümet sistemlerini anayasada karara bağlamaktadırlar (Korkmaz, 2017: 66).

Her hükümet sisteminin kendine has artı ve eksi yönleri bulunmaktadır. Gerçekte bu artı ve eksi diye nitelendirilen yönler bile tek başına bir anlam ifade etmemektedir. Hükümet sistemlerinin ortaya çıkmasındaki amaç ya da ana mesele doğduğu topraklara faydadan ziyade belli çıkar ve güç çatışmaları ekseninde belli amaçlarla uyumluluğudur. Örneğin ABD’de ortaya çıkan başkanlık sistemi parlamenter sistemin ABD şartlarına uyarlanmasının, cumhuriyetçiler ile federalistler arasındaki mücadelesinin bir sonucudur. Bunun için ise sistemin ana hatlarının doğup geliştiği ülkenin siyasi ve sosyal iklimine uygun özellikleri bünyesinde barındırması gerekmektedir. Böyle bir durumda ise doğup geliştiği ülkeler hariç olmak üzere hangi sistemin hangi ülkede başarılı veya başarısız olacağı bir anlamda şartlara uyum sağlayıp sağlamamasına bağlı bir durum arz etmektedir. Bu durumda, aslında, tek başına hükümet sistemlerinin hangisinin nerede başarılı veya nerede başarısız olacağı gibi kesin bir yargıya varmak olanaksızdır.

Belli bir devlet düzeni kurmuş olan her ülkenin kendine ait bir hükümet sistemi vardır ve yine bu sisteme göre her ülkenin kendine en uygun siyasi modeli de vardır. Atilla Yayla’ya göre (2014: 77) bir ülkenin hükümet modeli iki şekilde incelenebilir. Bunlardan birincisi normatif incelemedir. İkincisi ise ampirik incelemedir. Normatif inceleme kendi altında iki kategoriye ayrılmaktadır. Birincisinde ele alınan ülkenin hükümet sistemi kurumlar üzerinden bir değerlendirmeye tâbi tutulur, ikincisinde ise ülkenin anayasa gibi mevzuata ait metinler üzerinden bir inceleme yapılır. Yayla’ya göre bu ikincisi bir dönem karşılaştırmalı sistem araştırmacılar arasında oldukça moda olsa da yetersiz kalmıştır. Bunun yanında ülkenin güç haritası dediği şekline de bakmak gerektiğini vurgulamaktadır. Güç haritası deyimi, ülkenin resmî belgeler üzerinden değerlendirmesinden ziyade fiiliyatta nasıl işlediği anlamına gelmektedir. Zîra, bazı örneklerde görüldüğü üzere sayısı az da olsa kâğıt üzerinde başka fiiliyatta başka bir model uygulayan ülkeler söz konusudur. Örneğin, SSCB kâğıt üzerinde 1977 Anayasası’na göre insan hak ve özgürlüklerini esas almış federal bir cumhuriyet olarak

görünüyorken fiiliyatta bu durum tamamen geçersizdir (Yayla, 2014: 77). Ne insan hak ve hürriyetlerine dayalı bir yönetim vardır ne de gerçek bir federalizm söz konusudur.

Roskin (2009) ise bir ülke hakkında genel ve yeterli bir bilgiye ulaşmak için beş önemli faktöre bakılması gerektiğini savunmaktadır. Ona göre bu faktörler fiziki coğrafya (geçmişin etkisi), ülkenin yasama, yürütme ve yargı gibi anahtar kurumları, mevcut siyasi kültürü, etkileşme modelleri ve son olarak aktüel tartışmalarıdır.

Hükümet sistemlerinin oluşmasında etkili olan ve sistemin işleyişinde görevli her organın kendine has ve olmazsa olmaz özellikleri vardır. Bu organlar arasında, her sistemde, o sistemi meydana getiren ana amaç doğrultusunda bir görev dağılımına gidilir ve sistemin işleyişi buna göre olur. Böyle bir yapıda da hangi sistem olursa olsun şu sistem iyidir bu sistem kötüdür denilemez. Kaldı ki, her sistemin zaten kendine has olan özellikleri diğer sistemlerle kıyaslandığında başarısız veya gereksiz gibi algılamalara neden olabilir. Burada önemli olan neyin gerekli veya başarılı olup olmadığı değil sistemin kendi içindeki özelliklerinin gerekli ve bütün hâliyle sistemin işlerliğinin başarılı olmasıdır. Bu anlamda denilebilir ki, bileşenleri sisteme adını veren mantığa uygun konumlandırılmış bir sistem başarılıdır. Dünya siyasi tarihi başarılı ve başarısız sistem örnekleriyle doludur. 1970’lerde parlamenter rejime geçiş yapan İspanya parlamenter sistemin başarılı bir örneğini oluşturmaktadır. Buna karşın Şili’de 150 yıllık Başkanlık sistemi çökmüşken Sri Lanka parlamenter sistemden Başkanlık sistemine geçmiştir. Finlandiya ve Fransa ise Hibrit sistem denilen Yarı Başkanlık Sistemini benimsemiştir. Başkanlık sisteminin başarılı olduğu tek ülke ise ABD’dir (Linz, 2015: 11).

Hükümet sistemleri kurucu iktidar tarafından anayasa eliyle karara bağlanan bir konudur. Bu anlamda kurucu iktidarın anayasa hangi hükümet sistemini kullanacağını belirtmeden önce hükümet sistemleri özelinde güçlerin ayrılığı mı yoksa birliği mi esas alınacak bu konu açığa kavuşturulmaktadır. Güçlerin hangi şekilde esas alınacağı konusu netliğe kavuşturulduktan sonra sistemin işleyişi ile ilgili ayrıntılar anayasada yerini almaktadır.

Güçler birliği esasına dayanan hükümet sistemleri kendi arasında Meclis hükümet sistemi ile diktatörlük yönetim şekline dönüşmektedir. Meclis hükümetinde yasama ve yürütme yetkileri mecliste toplanırken (bkz. Fransa’da konvansiyon dönemi, Türkiye’de 1. Meclis dönemi) diktatörlük yönetim şeklinde yürütme gücü tek elde tutulmaktadır. Kuvvetler birliği rejimlerine, kuvvetlerin karışımı da denilmektedir. Kuvvetler birliğinde devleti

meydana getiren organlardan birinin diğeri üstünde bir bağlayıcılığı vardır. Bu organ, diğeri organları istediği şekilde yönlendirme ve denetimi altında tutma yetkisine sahiptir. Böyle bir durumun söz konusu olduğu rejimlerde iki tip hükümet biçiminden söz edilebilir. Bunlar yürütmenin üstünlüğüne dayanan Mutlak Monarşi ve Diktatörlük olarak kendini göstermektedir. İkisi arasındaki fark çok incedir. Bu nedenle aslında otoriter yönetimler diktatörlükle karıştırılmaktadır. Mutlak monarşinin söz konusu olduğu durumlarda yönetimi elinde bulunduran İmparator, Kral, Padişah sıfatıyla yönetimde bulunan tek bir kişinin yönetme hakkını Tanrı'dan veya toplumsal bir iradeye dayanmayan kılıcından aldığı bilinmektedir. Bu yönetim tarzında esas olan tek kişinin iradesidir. Tarık Zafer Tunaya'ya göre (1982: 392), kurumsallaşmanın bittiği yerde diktatörlük başlamaktadır. Bu yönetim şekli, mutlak monarşiden farklı olarak egemenliğini Tanrı'dan veya kılıcından almayan tek kişinin otoriter yönetimidir. Bu yönetim tarzında mutlak monarşide görülen halkın hükümdara itaat düşüncesi gibi bir düşünceye rastlanmaz. Aksine, halk, otoriter tek kişi yönetiminden rahatsızlık duyarak, hak ve hürriyetlerini olabildiğince eline alarak boyunduruk altında olmaktan kurtulmak ister.

Anayasada hükümet sistemlerini belirlerken kurucu iktidarların kuvvetler ayrılığını esas alması durumunda üç tip hükümet sisteminden bahsedilmektedir. Bunlar Amerika Birleşik Devletleri'nde doğup gelişen Başkanlık Hükümet sistemi, İngiltere'de doğup gelişen Parlamenter Hükümet Sistemi ve Fransa'da ortaya çıkan Yarı Başkanlık Hükümet Sistemidir.

Başkanlık Sisteminde sert kuvvetler ayrılığı söz konusuyken parlamenter hükümet sisteminde yumuşak kuvvetler ayrılığı söz konusudur. Yarı Başkanlık Sistemi ise her iki sistemin karması niteliğindedir.

Hükümet sistemlerini demokratik ve demokratik olmayan sistemler olarak ikiye ayıran Faruk Uysal'a göre (2016: 67) ise demokratik devlet sistemleri, meclis hükümet sistemi (conventional system), parlamenter sistem (parliamentary system), başkanlık sistemi (presidential system) ve yarı başkanlık sistemi (semi-presidential system)'dir. Bu çalışmada da esasen bu sıralamaya rivayet edilerek demokratik olmayan hükümet sistemleri kapsam dışı tutulacak ve hükümet sistemleri demokratik sistemler üzerinden açıklanacaktır.

Hükümet sistemleri konusuna müessese kavramı üzerinden terminolojik bir açıklamayla başlayan Tarık Zafer Tunaya'ya göre *müesses* kelimesi kurulmuş veya kurulmuş olan anlamına gelmektedir. Müessese ise kurum veya kuruluş demektir. Bu kavramlar ise bir devlet bünyesindeki siyasal rejimlerin konumlandırılmasında esas teşkil etmektedir. Tunaya'nın siyasal rejim analizinde dikkat çektiği rejimlerin son kertede kurumsal müessese denilen yapılar olarak siyasal hayatta tezahür etmeleri ve bunların her birinin özünde şahsına münhasır kurumsal değer yargıları barındırdığı konusudur. Siyasal kurumların çeşitlilikleri birbirlerinden farklı olmalarından ve oluşageldiği şekliyle sahip oldukları ideolojik özlerden kaynaklanmaktadır. Bu nedenle kamu hayatının tümünü kapsayan tüm alanlar da kurumların sahip oldukları ideolojik özler² temel şekillendiriciler olarak karşımıza çıkmaktadır.

“Her siyasal rejim, varlığını saklı tutmak ve sürdürmek için kurumlar imal eder, adeta salgılar. Yerden bitirmişçesine ortaya çıkan kurumlar karşısında en büyük zorluk, kanun koyucunun görevinde belirir. Kanun koyucu, bunları hukuk düzenine sokmakta, düzenlemekte, hukuki statü vermekle daima başarılı olamaz. Bu nedenle, siyasal kurumları her zaman hukuk düzeni içinde, özellikle Anayasa içinde bulamayız. Hukuk düzeni dışında kalabilirler. Bu yüzden birçok kurum hukuk düzenine giremezler ve hukukileşemezler” (Tunaya, 2000: 106).

Siyasal rejim kavramı, ilk akla gelen şekliyle bir ülkenin belli sınırları içinde ve belli bir zaman zarfı süresince geçerli olmuş siyasal sisteminin somutlaşmasını ifade etmek için kullanılmaktadır. Ancak Duverger'in yapmış olduğu “belli bir sosyal topluluk içinde idare edenlerle edilenler ayrımının aldığı şekil” (Tunaya, 1982: 387) tanımlamasından sonra kavramının tanımı kurumsal-niteliksel bir yön almıştır. Buna göre siyasal rejim kavramı siyasal kurumların vücut bulmuş hâli olarak ifade edilmeye başlanmıştır. Siyasal kurumlar, siyasal rejimlerin vücut bulmuş hâli olduğundan siyasal hayatta kadrolaşma görülmektedir³.

² Kamu hürriyetleri, iktidar, siyasi partiler vs. siyasal hayatın tüm bu bileşenleri belli bir ideolojik çerçeve uyarınca ve belli bir zaman diliminde geçerli olduğu ülkenin geleceğini şekillendiren kurumsal hayata tezahür eden yapılardır.

³ Tarihte kurum kavramı üzerine yapılan çalışmalar neticesinde temelde üç çeşit kurumsalcılık anlayışının ortaya çıktığı bilinmektedir. Bunlar rasyonel seçim kurumsalcılığı, tarihsel kurumsalcılık ve son olarak örgütsel kurumsalcılıktır. Kurumsalcılara göre kurumlar bireylerin bilinçlerinden ziyade kolektif bilinç tarafından analiz edilebilmektedir. Buna karşın yeni kuramsal kuramcılara göre ise bireylerin bilişsel süreçleri kurumlar hakkındaki eylemleri anlamada ve anlamlandırmada büyük önem taşımaktadır. Yeni kurumsalcı yaklaşım her ne kadar eski kurumsalcı yaklaşıma bir eleştiri olarak ortaya çıkmış olsa da günümüzde yeni kurumsalcı yaklaşıma da eleştiriler getirilmektedir. Bu eleştiriler realist düşüncenin güçlü ve çıkarıcı aktör tanımlamasına yeni kurumsalcıların getirdiği alternatifler üzerine yoğunlaşmaktadır. Yeni kurumsalcılar tanımlamalarında realist düşünce, güçlü ve çıkarıcı aktör gibi tanımlamaları arka plâna atarak kurumsal kültürel yapıları ön plâna çıkarmaktadırlar. Yeni kurumsalcıların kendilerine özgü bu tanımlamalarının temelinde ise realist bakış açısının karşıtı niteliğindeki soyut süreçlerin bir parçası olan sembol ve bilişsel düzeylerin anlamlandırmadaki vurguları yatmaktadır (Bkz. Salih Arslan (2019), “Realist ve Kurumsalcı Düşünce Tartışmalarında Yeni Kurumsal Kuram Nerede Durmaktadır? Yeni Kurumsal Kuramın Düşünsel Kökleri

Siyasal rejimlerin kullanım şekillerine göre isimlendirilme usulü en eski Aristo'ya oradan ise daha spesifik bir hâl alarak Montesquieu'nun kuramlarına dayanmaktadır. Buna göre, siyasal rejimi belirleyen en eski ölçüte göre iktidarı ele geçirenlerin iş başına gelme şekli siyasal rejimin niteliğini belirlemede kullanılan bir ölçüttür. Bu anlamda iş başına gelme usulüne göre hürriyetçi veya otoriter yönetimden bahsetmek mümkün olmaktadır. Konunun netleşmesi açısından Aristo'nun iktidarın sahibini sorguladığı düşünsel zeminde soruya verilen her bir cevabın bir siyasal rejime denk geldiği görülmektedir. Aristo'da çoğunluğun iyi yönetimi -ki burada iyi ile kastedilen sayısal eşitliğe dayanmaması, sınırlı bir demokrasi olması anlamındadır- Politeia'dır. Demokrasi ise kötü yönetim sınıflandırması içindedir. Burada söz konusu olan sayısal eşitliğin uygulandığı demokrasidir. Aristo *La Politique* adlı eserinde siyasal rejimlerin dejenere olma hâline göre de isimlendiren ilk kişidir. Bu anlamda yozlaşmış bir monarşi Tirani'yi⁴ yani istibdat rejimini, bozulmuş bir aristokrasi oligarşiyi ve artık işlerliğini kaybetmiş bir politeia ise demokrasi rejimine geçişi zorunlu kılmaktadır (Tunaya, 1982: 388). Bu nedenle Aristo'nun düşüncesinde demokrasi, gücü elinde tutan bir grubun oluşturduğu oligarşiyeye ve "gerçekte tiranlık olan bir monarşiyeye" karşıt olarak ortaya çıkmıştır (Tunçay, 2012: 231).

Aristo'nun temellerini attığı siyasal rejim kavramını genişleterek kavramsal açıdan ele alan Montesquieu ise çalışmalarını üç şablon üzerinde yoğunlaştırmıştır. Bunlar Monarşi, Cumhuriyet ve Despotluk'tur.⁵ Montesquieu'nun temel tezi devleti meydana getiren organların ayrı eller aracılığıyla kontrol edilmesi üzerinedir. Devleti oluşturan temel yapıdaki işleyişlere yön verecek olan kişiler hangi haklara ne şekilde sahip olmalıdırlar. Bu noktada ise yazar iktidarın bölünmesi ve her organın bir diğerini frenlemesi hesabına göre hareket edilmesini savunmaktadır. Çünkü kuvvetler tek elde toplandığında, bu kişi melek ruhlu bir yapıya bile sahip olsa insanın doğası gereği elindeki yetkilerini kötüye kullanma ihtimali her an söz konusu olduğundan bu riske atılacak bir konu değildir. Montesquieu'nun buradaki çabası Fransa'da ortaya çıkan mutlak monarşiyeye karşı üyesi olduğu aristokrasinin eskiden olduğu gibi belli yetkileri yeniden kazanmasını

Üzerine Bir Değerlendirme", Yorum-Yönetim-Yöntem Uluslararası Yönetim-Ekonomi ve Felsefe Dergisi, Cilt: 7, Sayı: 1, ss: 17-34).

⁴ Yazarın kendi ifadesi aynen aktarılmıştır.

⁵ Tunaya'ya göre (1982: 389), Montesquieu'nun siyasal sistemler konusundaki çalışmalarında temel olarak esinlendiği sistem İngiliz Sistemi'dir. Yazar, Montesquieu'nun neden İngiltere sisteminde bir despotizm olmadığı noktası üzerinde durduğunda keyfi bir yönetim tarzının hiçbir zaman İngiliz sistemine yön vermediğini dolayısı ile de istibdat vâri bir anlayışın görülmediğini aktarmaktadır.

sağlamaktır. Yani ana meselesi Kral'ı sınırlandırmak ve aristokrasiyi yine yönetimde söz sahibi kılmaktır. Elbette yükselen burjuvazinin de göz ardı edilemeyeceği düşüncesi ile ona da bir yer verilir. Önerisi İngiltere'deki gibi bir model (karma yönetim)'dir. Kuvvetler ayrılığını oldukça çok boyutlu bir tarzda tasarlar. Yürütme yetkisine sahip bir kral; kral, aristokrasi ve burjuvazi arasında yasama yetkisinin paylaşılması ve yargının ise sadece aristokrasi ve burjuvazinin elinde olduğu bir sistem John Locke'da kuvvetler ayrılığına vurgu yapar yasama, yürütme, federatif erk şeklinde. O ise burjuvazinin çıkarları doğrultusunda bir sınırlama peşindedir.

Kuvvetler ayrılığı ilkesinin, ön plâna çıkmasında 1789 Bildirisi'nin 16. maddesi etkili olmuştur. Bu maddeye göre “Hakların garantisi sağlanmamış, kuvvetlerin ayrılığı saptanmamış toplumlar anayasaya sahip sayılmazlar” (Tunaya, 1982: 389). Burada üstünde önemli durulması gereken konu Montesquieu'nun ‘kuvvet’ kelimesinden ne anladığıdır. Burada sözü edilen ‘kuvvet’ kelimesi, devleti meydana getiren ve ona temel işleyiş sunan yasa yapmak, yasaları uygulamak ve adaleti sağlamak (yargı) alanlarında gücü elinde bulundurmak anlamını taşımaktadır. Montesquieu'nun kuvvetlerin ayrılması düşüncesinden yola çıkan Fransız Devrimi'nde etkili olmuş kişiler, yasama, yürütme ve yargı isimlerini taşıyan bu üç kuvvetin milli egemenliğin temeli olduğunu ortaya koymuşlardır. Onlara göre, “Millet egemenliğini bölüm bölüm kendisini yönetecek temsilcilerine verdiğinde bu ayrımları iradesiyle müesseseleştirdiğine göre bunlar tamamen ayrı ve birbirinden bağımsız kalmak zorundaydılar. (Bu nedenle) ayrı ayrı kullanılmalıdırlar.” (Tunaya, 1982: 390).

Rousseau genel iradenin ortaya çıkma yeri olarak meclisi görür. Yürütme yasamanın memuru konumundadır. Bu nedenle sert kuvvetler ayrılığı Rousseau'da görülmez.

“Öyleyse, hükümetin kurulmasını sağlayan işlemi hangi kavrama göre düşüneceğiz? Önce şunu söyleyeyim ki bu işlem karmaşıktır ya da iki ayrı işlemden meydana gelmiştir: Yasa koyma ve onu yürütme işlemi. (...) Birer yönetici durumuna giren yurttaşlar genel işlerden özel işlere, yasadan yürütme işine geçerler. (...) İşte demokrasi yönetiminin üstünlüğü buradadır: Genel iradenin düpedüz bir işlemiyle kurulabilmesinde. Bundan sonra, bu geçici hükümet -kabul edilen hükümet geçiciyse eğer- iktidarda kalır ya da egemen varlık adına yasanın istediği hükümeti kurar ve böylece her şey yoluna yordamına göre yapılmış olur. Yukarıda koyduğumuz ilkelerden ayrılmaksızın hükümet kurmanın bunun dışında herhangi bir başka meşru yolu yoktur” (Tunçay, 2014: 418-419).

Rousseau gibi açık bir şekilde kuvvetler ayrılığını benimsemeyen Jakobenler kendilerine düşünsel kaynak olarak da Rousseau'nun görüşlerini almışlardır. Bir meclis hükümeti (konvansiyon) kuran Jakobenler Fransa'da kuvvetler birliğini savunmuşlardır.

Siyasetin bir bilim olarak kabul edildiği 19. yüzyıldan beri siyaset bilimi “eski kurumsalcılık” adı verilen yaklaşımla ele alınmıştır. Bu yaklaşımın en temel özelliği, odağına devleti almış olması dolayısıyla devlet kurumlarının tarihsel, hukuki ve sosyal açıdan siyaseti ele almasıdır. Ancak 20. yüzyılla birlikte siyaset bilimindeki bu yaklaşım yerini davranışçı okul adını alan ekole bırakmıştır. Bu ekol esas olarak ABD’de ortaya çıkmış ve eski kurumsalcılığın aksine merkezine devleti değil davranışçı bakış açısını benimsemiştir. Özünde kurumsal düzenlemeleri ikinci plâna atarak bireyin tutum ve davranışlarına odaklanmaktadır. Bu ekole de karşı olarak ise 1980’lerde “yeni kurumsalcılık” adı verilen yaklaşım ortaya çıkmıştır. Yeni kurumsalcılığın mantığı, eski kurumsalcılığın devleti odak noktasına alan yapısından davranış odağına alan davranışçı ekole eleştirel olarak yaklaşmasıdır. Sonuç olarak ise yeni kurumsalcılık ne eski kurumsalcılık gibi devleti odağına alarak tamamen diğer etkenleri saf dışı ediyor ne de devleti saf dışı bırakarak bireyin davranışlarına odaklanıyor. Devleti meydana getiren kurumların yalnızca tarihsel ve hukuki yönleriyle ilgilenmekle kalmayıp devlet yapılanmasında yapılan kurumsal düzenlemelerdeki insan payına da odaklanıyor. Yeni kurumsalcı yaklaşım, siyaset biliminin birçok alanında aktif olarak kullanılan bir yaklaşımdır. Ancak özellikle bu yaklaşımın üzerinde durduğu iki önemli konu başkanlık sistemi ve parlamenter sistemin devlet yapılanmalarındaki kurumsallaşması, bu sistemlerin demokratik açıdan etkileri ve sonuçları üzerinde durmaktadır (Özbudun, 2015: 61). Aradan geçen zamanla birlikte kuvvet denilen bu devleti meydana getiren organların aralarındaki ilişkinin her ülkenin ve milletin kendi doğasına uygun şekilde yorumlanabileceği de görünür olmuştur.

Bu bakış açısıyla yaklaşıldığında siyasal rejim kavramından kuvvet olgusuna gelinceye değin yönetimde devleti meydana getiren her organın yapısal olarak ilgilendiği işler her birinin kendi alanını oluşturan idari-siyasi fonksiyonlardır. Her organın çalışma sahası kendine özel olmakla birlikte, ortak alanların mevcudiyeti onları birbirine yakınlaştırmaktadır. Veya tam tersi olacak şekilde, net ayrımların bulunması ise her organın alanının diğerlerinden ayrı ve bağımsız olarak kabul edilmesini sağlayacaktır. Modern ayırmda, genellikle kullanılan yöntemde, organların ayrımı gözetildiğinde

yasama ve yürütme organları üzerinde durulmakta, yargı ikisinden de bağımsız ve her şekilde (ister yumuşak kuvvetler ayrımında, isterse de katı kuvvetler ayrımında olsun) sabit yapısını korumaktadır. Yargının diğer iki organa nazaran nötr ve sabit olması, siyasal rejimlerin sağlıklı bir yapıda işlerliğini sürdürmesine imkân vermektedir.

2.1.Meclis Hükümet Sistemi ve Tarihsel Kökeni

Meclis Hükümet sistemi ya da bir diğer adıyla Konvansiyonel sistemde, devleti meydana getiren yasama, yürütme ve yargı güçlerinin tek elden idare edilmesi söz konusudur. Buna göre konvansiyon kuramının temelleri Jean Jacques Rousseau'nun egemenlik kuramına dayanmaktadır. Bu kurama göre gücü tek eline alacak olan yürütme erkinin diğer erklerden üstün bir hâle gelmemesi ve insan doğasının olumsuz özelliklerinin kötü sonuçlarına maruz kalmaması için özellikle bu gücün tek ve bağımsız bir organ yerine grup hâlinde bir heyete verilmesi en doğru karardır (Turhan, 1991: 455-456). Bu gibi olumsuz durumların ortaya çıkmasının önüne geçilmek istenilen sistemde, bu özelliğinden dolayı tek kişiye has bir devlet başkanlığı makamı yoktur.

Meclis hükümet sistemini diğer hükümet sistemlerinden ayıran en önemli özellik olağanüstü bir durum nedeniyle mevcut şartların zorunluluğu sonucu tercih edilen bir sistem olmasından kaynaklanmaktadır. Tarihte bu duruma Fransa'nın 1792 ile 1795 tarihleri arasındaki üç yıllık Konvansiyon Rejimi ile yine üç yıllık bir dönemi kapsamış olan 1920 ile 1923 yılları arasındaki Türkiye'nin uygulamış olduğu Meclis Hükümet Sistemi⁶ örnek olarak verilmektedir (Gözler, 2010: 608).

Diğer ülkelerden farklı olarak, Meclis hükümet sisteminin Türkiye'deki uygulamasında yasama ve yürütme gücünün yanında yargı erki de mecliste toplanmıştır. Ancak diğer ülkelerde yargı hariç tutulmuştur. Sistemin Türkiye'nin uygulamasının sakıncaları ise istiklâl mahkemelerinde hukukçu olmayan kişilerin yargılama yetkisini kullanmasında ortaya çıkmıştır.

⁶ 1921 Anayasası döneminde uygulanmış olan Meclis hükümet sistemi, yasama yürütme ve yargı erklerinin tek kişide toplandığı kuvvetler birliği ilkesine dayanan bir hükümet sistemidir. Buna göre dönemin şartları itibarıyla tüm gücün mecliste toplanması en uygun hükümet biçimi olarak görülmüştür. Bu sistemde meclis başkanı devlet başkanlığı makamının da icracısı olurken Bakanlar ise meclisin kendi içinden seçtiği kişilerden oluşmaktaydı. Yasama, yürütme ve yargı güçleri TBMM'nde toplanarak devletin bütün sevk ve idaresi bu kurum üzerinden gerçekleştirilmiştir (Bkz., Fevzi Demir, Cumhuriyet Dönemi Türk Anayasaları ve Hükümet Sistemleri, 2000).

Meclis Hükümet sistemi, ülkelerin geçtiği belli kriz dönemleri nedeniyle benimsemiş oldukları ve güçler ayrılığına dayanmayan ve bu nedenle de kriz geçtiğinde yerine başka bir sistem gelen geçici bir mahiyeti bulunan bir sistemdir (Uysal, 2016: 67). Bu nedenle Meclis Hükümet sistemi uygulamaları tarihsel süreçte bakıldığında toplumsal dönüşüm yaşayan toplumların öncelikle tercih ettiği bir rejim izlenimi vermektedir. Özellikle, uzun yıllar bir hükümdar tarafından yönetilen imparatorluk topraklarında yaşayan insanların kurdukları yeni yönetimlerde kendi parlamentolarını oluşturma ve yönetimde meclisin üstünlüğünü öne çıkarma eğilimi görülmektedir. Bu durumun ortaya çıkmasında, yürütmeyi elinde bulunduracak parlamento dışı bir kişi ya da kuruma kuşkuyla yaklaşma veya yeniden baskı altına alınma korkusu etken olmaktadır. Ancak yine tarihsel örneklerinde görüldüğü üzere günümüzde meclis hükümet sistemi İsviçre haricinde kullanan modern bir ulus devlet örneği yoktur. İsviçre'nin benimsemiş olduğu hükümet sisteminde, her organın diğerleriyle ortaklaşa yürüttüğü ve fakat sistemin nevi şahsına münhasır olan kuvvetler ayrılığını da içinde barındıran bir yapı mevcuttur. Bu yapıya *oydaşmacı demokrasi* ya da *konkordanz yönetim*⁷ de denilmektedir (Gülsün, 2016: 138-139). Meclis Hükümet rejimi genellikle Fransa örneğinde görüldüğü üzere kuvvetler ayrılığı prensibine kayarak parlamenter rejimlere dönüşmektedir. İsviçre'de uygulanan sistem, bazı çevreler tarafından tam anlamıyla Meclis hükümet sistemi uygulaması örneğini teşkil etmese de sistemin benzerlik gösterdiği noktaların mevcudiyeti ortadadır (Topuz, 2016: 463). Zîra İsviçre'deki sisteme de Karma sistem diyenler vardır.

Meclis Hükümet sisteminde yasama ve yürütme organları halkın kendilerini temsil etmek üzere parlamentoya seçtiği kişiler tarafından kullanılmaktadır. Yönetimin işleyişi meclisin tekelindedir. Bu hükümet sistemi, diktatörlük örneğini gördüğümüz tek kişinin iktidarına karşı ortaya çıkmış bir sistemdir. Bu nedenle, bir kişi yerine, meclisin tümünün üstünlüğü esas alınarak yürütmenin işleyişi de meclisin güdümüne verilmiştir. Meclisin tek başına bir hükümet olarak görev yaptığı bu sistemde işlerin ivedilikle görülmesi amacıyla meclisin kendi içinden oluşturulan bir kurulla hükümet etme işi de görülmüş olur. Meclisin kendi direktifinde görev alacak bir kurul oluşturup, ondan hükümet etme işlevini yerine getirmesini beklemek tarihte birtakım aksaklıklara neden olmuştur. Nitekim Fransız Devrimi sonrası Fransa'da hayata geçirilen 1792-1795 Konvansiyon

⁷ “Konkordanz yönetim sistemi terimi, demokrasi, monarşi, oligarşi gibi devletin yönetim şekline işaret eden bir terimdir” (Gülsün, 2016: 139).

Rejiminde Fransız meclisinin kendi içinden seçtiği *Salut Puclie* 'in meclisin ajanı görevini gördüğü söylenerek bu şekilde ifade edilmiştir (Tunaya, 1982: 393).

2.2.Parlamberter Hükümet Sistemi ve Tarihsel Kökeni

Parlamberter sistem kronolojik olarak bakıldığında ortaya çıkan ilk sistem olma özelliğine sahiptir. Sistemin özü çoğulculuk mantığına dayanmaktadır (Korkmaz, 2017: 70). Yasama, yürütme ve yargı erklerinin yumuşak güçler ayrımı ilkesine dayanan parlamberter sistemde, yürütme yasamanın içinden çıkarak ona karşı sorumlu olmaktadır. Yine yasama da yürütmenin belli denetimlerine açıktır. Karşılıklı bir sorumluluk esastır.

Parlamberter hükümet sistemi kökenleri, 1215 Magna Carta'ya kadar uzanan ve Britanya'da ortaya çıkmış bir sistemdir. Sistemin İngiliz topraklarında doğup gelişip dünyaya yayılması yaklaşık olarak 800 yılı bulmuştur. Bu sistemin en önemli özelliği yasa yapma yetkisinin elinde bulunduran parlamentonun yasaları yürütmekle görevli olan yürütme erkini denetleyebilmesi ve yürütmenin yasamaya karşı sorumlu olmasıdır (Tuzcuoğlu, 1996: 279-280).

Parlamberter sistemin bu kadar eskiye dayanması aradan geçen sürede gelişim göstermesine ve devletin işleyişinde giderek kurumsallaşp kök salmasına vesile olmuştur. İngiltere'de üzerinde durulması gereken iki önemli kurum parlamento ve Taç'tır.

“Taç (The Crown) İngiltere'ye özgü tek kişi tarafından oluşturulmuş (Sole Corporation) müessesedir. Kral tarafından temsil edilir. İlke olarak egemenlik hakkını ve buna bağlı ayrıcalıklarını halktan, toplum içinden almaz. Toplum dışı, tanrısal ve metafizik bir kaynaktan alır. Ancak on yedinci yüzyıldan itibaren halkın benimsemesine dayanan bir nitelik kazanacaktır. Fakat ne olursa olsun seçime dayanmadan egemenliğe sahip olan Kral tüm yürütmeyi elinde tutmuştur. Yürütme kendisidir. Üstelik sorumsuzdur ve siyasal hayatın en güçlü müessesesidir. Zamanla bu müessesenin karşısına halkın seçimleriyle kurulan bir başka kuvvet çıkmıştır. Parlamento, yasama odur” (Tunaya, 1982: 403).

Tarihsel süreçte yaşanan gelişmeler sonucunda taç ve parlamento arasındaki ilişkide ivmeler yasamadan yana değişerek kralın yetkileri peyder pey azaltılmıştır. Kabinenin bu iki önemli yapısal unsurun arasına girmesi ise yine sözü edilen gelişmeler neticesinde olmuş ve kabine parlamento ile taç müessesesi arasında işlevsel bir rol üstlenmiştir.

Başbakanlık sistemi de denilen parlamenter sistemin İngiltere’de doğması ve oraya has olmasının sebebi tacın ırsîliği ve sürekliliğidir. Taç değişmeyeceğine göre demokrasinin gelişimi seçilmiş başbakanları ve hükümetleri değiştirmekten başka alternatif bulamamıştır. Bu sebeple kralların olmadığı ülkelerde parlamentarizm uygulaması hayali ve yetkisiz krallar (cumhurbaşkanları) doğurmuştur. Bundan dolayıdır ki kralların olduğu topraklarda parlamenter sistem mecburi istikamet olarak görünmektedir.

Çağdaş Devlet Sistemleri konusunda yazan Michael G. Roskin’e göre (2009: 38), Britanya topraklarında kurumsallaşan parlamenter sistemin tüm ağırlığı hükümetin başı olan başbakanın omuzlarının üzerindedir. Buna karşın, devlet başkanlığı makamını dolduran kralın veya kraliçenin görevi ise “hüküm sürmek ama hükmetmemektir.”⁸

Monarşik model, bir diğer adıyla meşrutiyet, mutlak monarşilere karşı ortaya çıkmış bir modeldir. Kelime anlamı şartlı demek olan meşruti sözcüğü, yasamanın bir meclise verilmesi koşuluyla yürütmenin tek kişiye bırakılması esasına dayanmaktadır (Tunaya, 1982: 394). İngiltere örneğinde görüldüğü üzere halkın Taç’a gönüllü itaat etmesi sonucu uzun yıllar bu model işlevsel bir şekilde devam edebilmektedir. Ancak yine de bu model içinde yürütmenin zayıf olması veya meclisin iki kanattan oluşması gibi birtakım çıkmazlar söz konusu olabilmektedir. Ortaya çıkan değişik kombinasyonlar neticesinde sistem işlevselliğini kaybetme tehlikesiyle de karşı karşıya kalabilmektedir.

Parlamentarizmin bir modeli olan *Tekçi Parlamentarizmin* özü İngiltere gibi yönetimin bir ayağında Kralın bulunmadığı durumlarda yasama ve yürütmenin geçirdiği süreç sonunda ortaya çıkmıştır. Biraz daha açmak gerekirse monarşiyle yönetilmeyen ülkelerde, örneğin Cumhuriyet gibi hâkimiyetin milletin egemenliğine dayandırıldığı durumlarda monist parlamentarizmden söz edilebilir. Cumhuriyetle yönetilen bir devlette devlet başkanı kral olamayacağı için her organ seçimle belirlenmekte ve böylece hem yasama hem de yürütme halkın iradesiyle belirlenmiş olmaktadır. Tekçi parlamentarizmin gelişim aşamalarını, yeni koşullarını ve olgularını açıklayan Tunaya’ya göre (1982: 406), başarılı bir şekilde tesis edilmek istenen esas parlamentarizm özünde tekçi olmak zorundadır.

⁸ Bu ifadeler reel-politik ile çok uyumlu değildir. Zîra hüküm sürenin hükmetmemesi, hâkimiyetinin olmaması düşünülemez. Üstelik bu taç hem Anglikan Kilisesi’nin başı hem de 15 ülkenin devlet başkanı ise bu durum kaçınılmazdır.

Parlamentarizm özünde meclise dayanan bir sistemi ifade ettiği için parlamentoyu ilgilendiren diğer olgulara da bakmakta fayda vardır. Bu olgular ise parti sistemi ve seçim sistemi olgularıdır. Bunlar da kendi içlerinde derinliği olan ve üzerinde uzun uzadıya durulması gereken önemli konulardır. İki partili veya ikiden çok partili sistemlerinin geçerli olduğu ülkelerde parlamentarizm uygulamaları farklılık gösterecektir. Yine aynı şekilde seçim sistemi konusunda görülen birbirinden farklı uygulamalar da ülkeden ülkeye aynı sistemin farklı yansımalarının görülmesine neden olacaktır. Parlamente sistem, yumuşak güçler ayrılığına dayanan, fonksiyonel olarak ayrı ama organik olarak birlikte çalışan devlet organlarının oluşturduğu sistemdir (Uysal, 2016: 68). Parlamente sistemde vurgu parlamento üzerindedir ve güç odağı olarak parlamento görülür. Başkanlık sisteminde olmayan yasama yürütme uyumu bu sistemin olmazsa olmaz aranan özelliğidir.

Parlamentarizmin bir ülkede başarılı olup olmamasını belirleyen en önemli faktör hiç kuşkusuz mevcut parti sistemidir. Bu açıdan önce parlamentonun niteliğini belirleyecek olan parti sistemi nitelikleri ardından parlamentonun içinden çıkacak olan kabinenin de niteliğini doğrudan etkileyen bir unsur konumundadır.

Parlamentarizmin geline nokta özellikle çok parti sistemlerinin yaygınlık kazandığı durumlarda yasamanın yürütmeden bir anlamda daha güçlü olduğu ortadadır. Bu da klâsik parlamentarizmin artık gücünü kaybettiği anlamına gelmektedir. Klâsik parlamentarizmin canlanması fesih hakkı kullanımının gündeme gelmesiyle mümkün olacaktır ki bu da günümüzde anayasa tarafından tanınsa bile bu hakkın kolaylıkla kullanılabilen bir yetki olmadığı açıktır. Bazı ülkelerin anayasalarında bu hakkın kullanılması oldukça ağır şartlar altında bulunmaya bağlanmıştır ki bu durumda yine güçlüğü gözler önüne sermektedir. Fesih hakkının kullanımının zorlaştırılmasına karşılık güven oyu mekanizmasının kolaylaştırılması durumu ise bazı ülkelerde kabinelerin düşürülmesi dolayısıyla yaşanan sistem tıkanıklıklarına neden olmaktadır. Tüm bunlar klâsik parlamentarizmin geçirdiği sürecin farklılıklarının ortaya konulması bakımından önemli noktalara işaret eden durumlardır.

İngiltere’de doğan ve gelişen parlamentarizm tekçi ve ikili olarak farklı gruplara ayrılmaktadır. İkili olan klâsik parlamentarizm adını alırken tekçi olan cumhuriyetçi rejimlerde görülen parlamentarizmdir. Klâsik olan parlamentarizmde monarşinin parlamentoyla diyalogu (kral-kabine) söz konusuysen cumhuriyetçi parlamentarizmde

iktidar ve muhalefet partilerinin diyalogu söz konusudur. Bunun alt versiyonunda ise parlamento ile halkın yani seçmenlerin diyalogu söz konusudur. Bu durumda da sonuç olarak egemen çoğunluk (iktidar partisi seçmeni) ile halk diyalogu söz konusudur (Tunaya, 1982: 411).

Sistemin ne şekilde işlediğine yakından bakıldığında yasamanın çalışmalarını yürüttüğü parlamentonun önemi büyüktür. Zîra sisteme doğrudan adını da veren parlamento ilerleyen aşamalarda sistemin tüm işleyişinin belirlendiği yer olarak dikkat çekmektedir. Yasamanın kendi içinden belirlediği kişilerden oluşan yürütme ise iki başlı bir yapıda çalışmaktadır. Yürütmede cumhurbaşkanı devlet başkanı olarak, başbakan ise mevcut hükümetin başı olarak görev almaktadır. Parlamenter sistemdeki cumhurbaşkanının yetkileri niteliksel anlamda arabulucu ve uzlaştırıcı değerler etrafında toplanmış sembolik bir ifade taşımaktadır.

Parlamenter sistemde yürütme, yasamanın içindeki çoğunluğun kendi içinden çıkardığı bir grup tarafından oluşur ve bu grup yasamanın güvenini almaya devam ettikçe görevde kalır. Bu nedenle parlamenter sistemin temel mantığı hükümetin parlamentonun güvenoyuna bağlı kılınması esası üzerine kuruludur denilebilir.

Parlamenter sistemde yasama ile uyumlu çalışma olanağı yakalayamayan başbakan ve kabinesinin yasamanın bilgisi ve yetkisi dışında tek başına seçime gitme şansı yoktur. Bu durum başkanlık sistemi ile parlamenter sistem arasındaki bariz bir farktır. Yarı başkanlık sistemlerinde ise doğrudan halk tarafından seçilmiş devlet başkanları (cumhurbaşkanı) parlamentonun belirlediği başbakan ile uyumlu bir çalışma ortamı yakalayamadığında yine tıpkı parlamenter sistem de olduğu gibi tek başına bir irade ile icraat yapabilme yetkisine sahip değildir (Linz: 2015: 12).

Parlamenter sistemde cumhurbaşkanının sembolik yetkilerine karşın esas etkili olan kurumlar başbakan ve bakanlar kuruludur. Yürütmenin işlevsel kanadını oluşturan başbakan ve bakanlar kurulu devletin temel işleyişinden sorumlu kişiler olarak hep birlikte hükümeti oluşturmaktadırlar. Hükümeti meydana getiren başbakan ve bakanlar kurulu ikilisine yakından bakıldığında ise esas işi yapan bakanlar kurulu olsa da hükümeti temsil görevi başbakan tarafından gerçekleştirilmektedir. Bu önemli konumundan dolayı hükümetin genel siyasetini belirleyici başbakandır. Hükümet adına meclisi bilgilendirmek ve çalışmaların belli bir âhenk içinde devam etmesini sağlamak

başbakanın görevidir. Tüm bu bilgiler ışığında denilebilir ki bir hükümet sisteminin parlamenter ya da başkanlık sisteminden hangisi olduğunu anlamak için hangisinin hükümeti temsil ettiğine bakmak yeterlidir (Tunç, Bilir ve Yavuz, 2011: 195).

Parlamenter hükümet sisteminde yasama ve yürütme organları birbirlerine eşittirler. Bu eşitliğin nitelikleri belli kriterlere dayandırılmıştır. Yasama halkın seçtiği kişilerden oluşurken yürütme sorumsuz devlet başkanı (cumhurbaşkanı) ve sorumlu hükümet başkanı (başbakan) tarafından temsil edilmektedir.

Sorumsuz devlet başkanı parlamenter sistemde demokratik yollardan gelmiş olabileceği gibi monarşinin geleneğine dayanan usule göre de iş başına gelmiş olabilir. Hangisi olursa olsun devlet başkanı sıfatını taşıyan kişi parlamentonun işleyişinin dışında kalmak zorundadır. Mevcudiyetlerinin asıl nedeni yasama ile yürütmenin diğer kolu olan kabine arasında uyumun devamlılığını sağlamaktır. Yaptıkları işin doğası gereği “oyunun kurallarına uyumu sağlayıcı hakem” (Tunaya, 1982: 399) olmalarından ötürü hakemlikleri şüpheyeye yer vermeyecek ölçüde tarafsız olmalıdır. Kişisel politikalarını gündemez, partilere karşı sempati veya antipati uyandıracak şekilde hareket edemezler. Siyasal bakımdan sorumsuz kanadı temsil ettikleri için imzalayacakları kararnâmelerde ilgili bakanların imzaları da bulunmalıdır.

Parlamentarizmde sorumlu kabine kısmına bakıldığında ise meclise karşı sorumlu bir kuruldan söz edilebilir. Bu kurulun başını Başbakan çeker ve diğer üyeleri Bakanlardan oluşmaktadır. Yürütmenin sorumlu kanadını hep birlikte meydana getirirler. Siyasal sorumluluklarının tümünü parlamentoya karşı üstlenmişlerdir. Klâsik parlamentarizmin başlarında kabinenin meclisin yanında devlet başkanına karşı da sorumlu tutulduğu hâller olmuştur. Bu hâllerde kabine üyesi bir bakan kendisini atayan devlet başkanı tarafından azledilmesi söz konusu olmuştur. Ancak Tunaya’ya göre (1982: 399), böyle durumların ortaya çıkması parlamenter rejimin doğasına aykırı bir hâl teşkil etmektedir.

Parlamenter sistemde başbakan önemli bir konum arz eder. Kabine başbakanın öncülüğünde toplanır ve karar alınmasında öznel tutumunu da politikaya katma ve yönlendirme serbestisine sahiptir. Bakanlar, başbakanla teorik olarak eşit olsalar da onlar başbakana nazaran her biri kendi görev alanında sorumlu kişilerdir. Politikaların hayata geçirilmesinde birincil rol oynamaktadırlar. Yumuşak kuvvetler ayrılığının esas olduğu

parlamentar sistemde kabine üyesi bakanlar parlamento çalışmalarına katılabilirler. Ancak başkanlık sisteminde bu tür bir uygulamaya rastlanılmaz.

Parlamentar sistemde meclise bir göz atıldığında tek meclisli yapıların yanında iki meclisli yapıların da söz konusu olabildiği durumlar göze çarpmaktadır. Tunaya'ya göre (1982: 400), tek meclisli bir sistemin uzun vadede başarılı olması güçtür. 1931 İspanya Anayasası'nın düzenlediği parlamentar rejim bu duruma örnek teşkil etmektedir. Tek meclisten ziyade iki meclisli yapılar parlamentar sisteme işlevsellik katmaktadır.

Parlamentar sistemin başkanlık sistemiyle bir kıyaslaması yapıldığında en bariz fark yürütmenin oluşumunda kendini göstermektedir. Bu anlamda doğrudan halk tarafından belirlenen başkanlık sistemindeki yürütme erkine karşın parlamentar sistemde belli ölçütlerin sağlanmasının ardından yasamada oluşan mevcut duruma göre belirlenen bir yürütmenden söz edilebilir. Buna göre eğer yasamada belli bir çoğunluğa ulaşmış bir parti söz konusuysa iktidar sahibi belli iken bunun gerçekleşmediği durumlarda iktidarın paylaşılmasından yani kurulacak olan koalisyon hükümetlerinden söz edilebilmektedir. Parlamentar sistemle başkanlık sistemi arasında ters orantı vardır. Yani, parlamentar sistemin zayıf yanlarını başkanlık sisteminin güçlü yanlarını oluştururken başkanlık sisteminin zayıf yanlarını da parlamentar sistemin güçlü yanları oluşturmaktadır (Uysal, 2016: 69).

Yumuşak kuvvetler ayrılığı ya da diğer ismiyle parlamentar rejim Amerika Birleşik Devletleri'nin başkanlık sisteminde olduğu gibi kâğıt üzerinde ortaya konulduktan sonra hayata geçirilmiş bir sistem değildir. Bu sistemin kökeni İngiliz parlamentar geleneğinin kurumsallaşmasının bir sonucudur.

“İş birliği (rejimi) meclis hükümetinden ayrıldığı kadar başkan hükümetinden de ayrılır. Başkanlık rejimi katı bir kuvvetler ayrılığına dayanır. Kuvvetlerin iş birliğinde ise esnek bir ayrılma öngörülür. Öyle bir mekanizma kuralım ki yasama ile yürütme birbirlerine karşı tam bağımsız olmasınlar çok önemli konularda beraber çalışsınlar. Bu mekanizma, kâğıt üzerinde plânlanmamıştır. İlk olarak İngiltere'nin toplumsal koşulları içinde geleneklerle oluşarak kurumsallaşmıştır. Parlamentar rejim ya da parlamentarizm böylece ortaya çıkmıştır” (Tunaya, 1982: 397).

Parlamentarizm 18. yüzyılda İngiltere'de ilk ortaya çıktığında doğduğu toprakların özelliklerini bünyesinde barındıran bir sistemken 19. yüzyılda Kıta Avrupası'na yayıldıktan sonra bazı değişikliklere uğramıştır. Ancak ne kadar değişiklik gösterse de sistemin özü hâlâ ilk çıktığı günkü gibi korunmaktadır.

Parlamentarizm devleti oluşturan organlardan yasama ve yürütme arasındaki ilişkinin karşılıklı esnek birlikteliğine dayalı bir sistemi ifade etmektedir. Ancak yine belirtmekte fayda vardır ki her parlamentolu hükümet sistemi parlamenter rejim çatısı altına girmemektedir. Zira, Meclis hükümet sisteminin de temelinde bir parlamentodan bahsedilebilir kezâ aynı şekilde Başkanlık sisteminin belli bir aşamasında yine parlamentonun varlığından söz edilebilir. Ancak özünde bunların her biri birbirinden farklı hükümet şekilleridir ve usul bakımından farklı işleyişlere sahiptirler. Hükümet sistemleri ayrımında bir sistemin parlamentarizm olup olmadığını belirleyen temel kriterlere bakarak bir sonuca varılabilir. Bu doğrultuda klâsik parlamentarizm özellikleri dört başlık altında toplanabilir. Bunlar; 1) Çoğulcu siyasal hayat 2) Yasama ve yürütme arasında eşitliğe dayanan bir denge 3) Yasama ve yürütme arasında iş birliği 4) Yasama ve Yürütme arasında karşılıklı birbirini frenleme mekanizması (Tunaya, 1982: 398).

Klâsik parlamenter sistemde yasama ve yürütme arasındaki denge mekanizması güvenoyu ve fesih yetkisi aracılığıyla sağlanmaktadır. Yasama güvenoyu sayesinde yürütmeyi dengede kalmaya zorlarken yürütme de fesih yetkisiyle yasamayı aynı şekilde dengede kalmaya zorlamaktadır. Bu iki unsurun olmadığı veya en az birinin işlevselliğinin görülmediği durumlarda parlamenter sistemde sıkışmalar meydana gelmektedir. Özellikle fesih konusunun demokratik olmayan bir uygulama gibi görülmesi doğru bir yaklaşım değildir. Yasamanın güvensizlik oyunu kullanma baskısı karşısında yürütme de eskiden hükümdarların kullandığı bir yetki olan meclisi feshetme yetkisini kullanabilmektedirler. Buradaki meclisi feshetme durumu anti demokratik bir uygulama şekli olarak değil daha ziyade sistemin devamlılığı için yürütme tarafından araçsallaştırılmış bir frenleme konumundadır denilebilir (Tunaya, 1982: 402).

Parlamentarizmin gücünü her ne kadar organlarının eşit, esnek ve dengeli uyumuna dayandıran bir sistem olsa da en temelde yasamanın eşitler arasında birinci olduğunun ön kabulüne dayalı bir işleyişe de sahipti. Bu demek oluyor ki parlamentonun işlerliğinin olmadığı bir parlamentarizm düşünülemez. Devletin şekli ne olursa olsun ancak işlevsel bir parlamentonun bulunduğu yerde parlamentarizmden söz edilebilir. Bu nedenle cumhuriyetin esas olduğu ülkelerde görülebileceği gibi monarşilerde de parlamenter sistem var olabilir. Ancak otoriter bir yapılanma da demokratik siyasal bir hayat söz konusu olamayacağından ötürü parlamenter sistemin işlemesi zor güçtür.

Sistemin kökeni bu denli eskiye dayanmasına ve birçok ülkede uygulanmasına rağmen Britanya dışındaki örneklerinde neden oradaki kadar etkili ve başarılı sonuçlar ortaya çıkmadığı sorusuna cevap olarak parlamentarizmin diğer ülkelerde İngiltere’de olduğunun aksine süreç içerisinde bir olgunlaşma sonucu gelişmediği kısa sürede parlamentarizmden çok şey beklendiği için istikrarsızlıklara ve hükümetlerin düşmesine neden olduğu sonucuna varılabilir.

Juan J. Linz’e göre (2015: 24), Fransa, İtalya, Portekiz gibi ülkelerin başarısız parlamenter sistem geçmişleri ve siyasal istikrarsızlık dönemleri nedeniyle birçok siyaset bilimi uzmanı başkanlık sisteminin parlamenter sistemden daha başarılı olduğu kanısına kapılmıştır. Ancak bu görüş doğru olmayabilir. Çünkü parlamenter sistemdeki istikrarsızlıkların çözümü başkanlık sistemindeki halkın ya da partisinin desteğini yitirmiş bir başkanla ne yapılacağı sorununun çözümünden daha basittir. Zîra başkanlık sisteminde görevi kötüye kullanma suçlamasının getirilmesi çok zordur. Bu da değişen şartlar karşısında başkanlık sisteminin esnek olmadığı bir nokta olduğundan başarılı olamayacağı bir noktaya varabileceğinin bir göstergesidir. Parlamenter sistemde görülen hükümetin düşürülmesi, aslında bakıldığında bir yandan olumlu ve esnek bir yönetim şekli olarak sistemin gerekli bir işleyişidir. Bunun süreklilik kazanması ve kısa sürelerde tekrar etmesi parlamenter sistemi sıkıntıya sokan asıl sorundur. Başkanlık sisteminde yaşanacak sorunun yargısal olarak, demokratik olarak çözümlenmesi güçtür. Halka gidilerek çözülmesi için kendisi hakkında görevi kötüye kullandığı iddia edilen başkanın görev süresi bitmeden erken seçime gitmesi zor olduğundan parlamenter sistemdeki hükümet krizi adını alan sorunlar başkanlık sisteminde *rejim krizi*⁹ adını almaktadır.

Parlamenter sistemde ABD’deki gibi başarılı bir sistem tesisi etmenin yolu anayasaya bağlıdır. Her başkanlık sistemi başarılı olmadığı gibi her parlamenter sistemin de başarısız olduğunu söylemek doğru bir çıkarım değildir. Linz (2015: 30) bu konuda şu çıkarımda bulunmaktadır:

⁹ Burada sözü edilen rejim krizi tanımlamasını kullanan Linz (2015: 26), düşüncelerini şu açıklamaya dayandırmaktadır. “Politikalardaki kesintiler ve olası haleflerin karakterleri konusundaki kaygılar, Albert Hirschman’ın ‘tamamlanma arzusu’ adını verdiği duruma yol açar. Başkanın kendisini böyle abartılı bir baskı altında hissetmesi, iyi plânlanmamış politika girişimlerine, uygulamada aceleci ve acemice girişimlere, yasal muhalefete karşı haksız bir öfkeye ve pek çok başka soruna yol açabilir. Yeniden seçilemeyecek duruma gelmeden önce Brasilia’sını inşa etmek ya da ulusallaştırma ya da toprak reformu programını uygulamak konusunda yanıp tutuşan bir başkan, muhtemelen programını gerçeğe dönüştürmek için parayı mantıksız bir şekilde harcayarak ya da ülkeyi kutuplaştırma riski yaratacaktır.” Tüm bu sürecin gerçekleşmesi hâlinde ise Linz’in sözünü ettiği *rejim krizi* tanımlaması ortaya çıkmış olacaktır.

“Analizi tamamlamak için en iyi parlamenter anayasa türü ve onun kurumsal özellikleri üzerine düşünmek de gereklidir. Bunlardan biri, iktidar ve sorumluluğun bir araya geldiği bir başbakanlık makamıdır; böyle bir makam, güçlü ve disiplinli siyasal partileri de gerektirecektir. Bu tür özellikler, karar almada sorumlu olmayı ve istikrarlı hükümetleri destekleyecektir ve gereksiz siyasal parçalanmalara yol açmaksızın gerçek anlamda bir parti yarışını teşvik edecektir. Ayrıca, her ülkenin -federalizm geleneği, etnik ya da kültürel heterojenlik vb.- göz önünde bulundurulması gereken kendine özgü özellikleri vardır.”

Parlamenter sistemin başkanlık sistemiyle karşılaştırılmasında gidilen kıyaslamalardan biri de yürütmenin başı olarak görev yapan başkan ve başbakanın konumları üzerinedir. Bu anlamda her ikisi de bir noktada halkın meşruiyetine dayandığını iddia edebilirler. Zîra başkanlık sisteminde başkan halkın oylarıyla belirlenirken parlamenter sistemde başbakan halkın seçtiği temsilcilerin kendi aralarından seçtiği kişiden oluşmaktadır. Böyle bir durumda, her iki makamında yetkileri anayasada bellidir ancak halkın gözündeki meşruiyeti sorgulandığında daha az bir oyla seçimi kazanmış olsa bile Başkanlık makamının büyük çoğunlukla belirlenen Başbakanlık makamına üstün tutulduğu sonucuna ulaşılmıştır. Lipset’e göre de (2015: 40) parlamenter sistemdeki kendi partisinin ve parlamentonun çoğunluğuna sahip bir başbakan, ABD başkanından daha büyük bir otoriteye sahiptir¹⁰.

Başkanlık sistemi ve parlamenter sistemdeki muhalefetin konumuna kısaca değinmek gerekirse her iki sistem arasında burada da bir farklılık söz konusudur. Parlamenter sistemdeki yürütmenin başı olan başbakan parlamentodaki diğer parlamenterlerle hemen hemen eşit olduğundan ve yasama yürütme ilişkileri bağımsız olmadığından kendi partisinin dışındaki partilerin görüşlerinden bağımsız olamaz. Ancak başkanlık sistemindeki başkan tek başına yürütmenin başı olduğundan ve yasama yürütme ilişkileri bağımsız olduğundan parlamentodaki diğer partilerin görüşlerine katılıp katılmama noktasında kendi isteğine bağlı olarak karar verebilir. Bu özelliğinden dolayı başkanlık sistemlerinde muhalefet partilerinin konumları belirsiz bir yapıdadır denilebilir. Parlamenter sistemle kıyaslandığında başkanlık sistemindeki muhalefet resmi bir

¹⁰ Ancak iki sistemin karşılaştırmalı çalışmalarını yapmış olan akademisyenlerde şu yaygın kanı oturmuştur. Başkanlık sistemindeki başkan parlamenter sistemdeki başbakandan daha yetkili ve iktidar olarak güçlüdür. Ancak Lipset’e göre (2015: 40), aslında bu duruma sebep olan ülkelerin siyasi kültürleridir. Başkanlık sistemiyle yönetilen Amerika Birleşik Devletleri ve parlamenter sistemle yönetilen Kanada örneğinde bu iki ülkenin mukayeseli çalışmasını yapmış olan Lipset sözü geçen duruma açıklık getirmiştir. Her iki ülkedeki kurum ve değerleri araştıran yazar literatürde yanlış bir kanı olduğu sonucuna ulaşmıştır (Bkz., Continental Divide The Values and Institutions of the United States and Canada).

konumda yer almamaktadır. Bunun yanı sıra başkanlık sisteminde yasama ile yürütme arasında bir denge pozisyonunda yer alan cumhurbaşkanlığı makamının bulunmaması onu parlamenter sistemdeki esneklikten de yoksun bırakmaktadır. Başkanın kararlarını tek başına yürürlüğe koyabildiği Başkanlık sisteminin yapısı parlamenter sisteme oranla daha katıdır (Linz, 2015: 22).

Başkanlık sistemi ile parlamenter sistemdeki bakanların konumları da birbirinden oldukça farklılık arz etmektedir. Başkanlık sisteminde kabine üyelerini başkan kendisi belirlerken bakanlar da görevleriyle ilgili her şeyde Başkana karşı sorumludurlar. Ancak parlamenter sistemde Bakanlar Kurulu Başbakanla birlikte yasama organına karşı sorumludurlar. Bununla birlikte Başbakanın parlamentonun mutlak çoğunluğuna sahip olduğu ve sıkı bir parti disiplininin gözlemlendiği parlamenter sistemler de Bakanlar Kurulunun yapısı yine parlamenter sistem özüne sadık olarak ancak az da olsa Başbakanın ağırlık kazandığı bu yönüyle de Başkanlık sistemine benzer bir yapıya bürünebilir (Linz, 2015: 23).¹¹ Başkanlık sistemi ile parlamenter sistem arasındaki kabine üyeleri konusundaki farklılık bu kadarla sınırlı değildir. Başkan kabine üyelerini yasamadan gelebilecek her türlü eleştiriye karşı koruyabilirken parlamenter sistemdeki bir başbakan kabinesinin üyelerini parlamentoya karşı koruma gibi bir şansa sahip değildir. Parlamentodan gelebilecek her türlü soruya yanıt vermek ve hatta gensoru önergelerini cevaplamak parlamenter sistemdeki kabine üyelerinin temel sorumluluklarındandır. Başkanlık sisteminde kabine üyeleri başkanın kontrolünde hareket ettiklerinden parlamenter sistemdeki mevkidaşları gibi yasamanın işleyişine katılamazlar.

Başkanlık sistemlerinde örneği az da olsa belli bir süre zarfında seçilen başkanlar bu sürenin de kendilerine vermiş olduğu baskıdan ve yetkilerin genişliğinden en iyi şekilde faydalanıp ülkesinde adını kendince belli bir yere getireceğine inandığı işleri yapacağı düşüncesinden kaynaklanan bir takım olumsuz davranışlara girebilirler. Bu gibi durumlarda başkanlar kendinden önceki veya sonraki rakiplerinin itibarını sarsacak ideolojik yönü ağır basan politikalara yönelerek gücünü kötüye kullanabilir (Linz, 2015: 24).

¹¹ Hatta Linz'e göre (2015: 23), televizyonun etkisiyle modern parlamenter sistemde gücün kişiselleşmesi eğilimi sonucu, bakanların sorumluluk bilinci ve birlikte çalışma isteklerini olumsuz etkilemiştir.

Burhan Kuzu'ya göre (2017: 89), parlamenter sistem tarihsel süreçte misyonunu tamamlamıştır. İngiltere dışındaki ve çok partili hayatın egemen olduğu ve nispi seçim sisteminin tercih edildiği ülkelerde başarı sağlayamaması da bu durumun kanıtı niteliğindedir. İngiltere dışındaki ülkelerde istikrarsızlığa ve koalisyon hükümetlerine neden olmaktadır. Birkaç madde ile parlamenter sistemin sakıncaları üzerinde durmak gerekirse hiç kuşkusuz parlamenter sistemde en önemli tehlike sistemin tıkanması ve çözüm niteliğindeki koalisyon hükümetlerinin ağır aksak ilerlemesidir. Teorik olarak yürütme yasama arasında karşılıklı denetim ve sorumluluk esassa da pratikte bu durum karşılığını bulamamaktadır. Seçmenler hükümeti doğrudan belirleyemedikleri için hükümetin belirleneceği parlamentoyu belirlemekte bu durumda da bakan seçilen kişiler tek tek ve kabinenin tamamı yasamaya karşı sorumlu tutmaktadır. “Gerçekten, siyasi parti rejiminde, sıkı parti disiplini olduğundan, hükümetler meclisi adeta noter olarak kullanılmaktadırlar. Hükümetleri denetlemek hayaldir” (Kuzu, 2017: 97).¹²

Koalisyon hükümetleri konsensüs sağlandığı ölçüde devamlılık sağlasa da bu büyük ölçüde hükümetlerde başarısızlığın önüne geçememektedir. Koalisyon hükümetleri işlerin bölük pörçük yapılmasına neden olmakta tam bir hükümet programı uygulanmasına imkân vermemektedir. Bu nedenle de yürütmeye gelmiş hiçbir hükümetin uzun vadeli hedefler koyması anlamsızlaşmaktadır. Koalisyon hükümetlerinin protokollerinde yapılacak bazı hedefler belirlense de bunlar da kâğıt üzerinde kalmaktadır. Koalisyon hükümetlerinin handikaplarından biri de “sorumlu ve yetkili” kişilerin bulunamamasıdır. Bu da parlamenter sistemin en temel özelliklerinden olan hükümetin ortak sorumluluk ilkesinin uygulanmadığını göstermektedir. Koalisyon hükümetlerinde iç veya dış sorunla karşılaşılması durumunda partiler sorumluluk almaktan kaçınmaktadır. Bu durumda hasbelkader kurulan azınlık hükümetlerinde hükümetin geleceğinin ipleri her an kopma tehlikesiyle karşı karşıyadır. Özellikle Türkiye gibi hem içte hem de dışta önemli birçok siyasi sorunla boğuşan bir ülkede bu şekilde kurulmuş bir koalisyon hükümeti toplumu kaosa götürmeye açık bir bilet görünümü vermektedir (Kuzu, 2017: 94-96).

Arend Lijphart ise parlamenter sistemin özellikle kutuplaşmış toplumlarda azınlık kesimlerin bile parlamentoya girmesine olanak sağlayan bir sistem olduğu için kurulan

¹² 1961'den günümüze, Meclisin denetleme araçlarından olan 251 adet gensorudan 249 ret, 2 kabul, 644 Meclis soruşturmasından 14 kabul, 888 meclis araştırmasından 14 kabul, 285 genel görüşme talebinden 53 kabul 232 ret kararı verilmiştir (Kuzu, 2017).

koalisyon hükümetlerinin ülkenin politikalarında bütünleştirici bir şans olabileceğini iddia etmektedir (Özbudun, 2015: 62). Linz, başkanlık sisteminin sakıncaları üstünde durmuştur. Çalışmalarında başkanlık sisteminin de aslında sanıldığı kadar başarılı bir sistem olmadığını ve bu nedenle birçok başkanlık sisteminin (Latin Amerika) çöktüğünü söylüyor. Linz, parlamenter sistemde dezavantaj olarak görülen toplumun heterojen yapısı nedeniyle ortaya çıkan birçok partinin aslında seçmen gruplarına daha çok seçme ve temsil imkânı tanıdığı için olumlu bir yön olduğunu savunmaktadır (Lipset, 2015: 39). Horowitz ise Linz'in aksine parlamenter sistemini sakıncaları üstünde durarak sistemin neden olduğu sorunlar üzerinde çalışmıştır. Başarısız olan parlamenter sistemleri çalışmalarında ele alan Horowitz özellikle ikinci dünya savaşı sonrası Asya'daki parlamenter sistemlerin çöktüğünün bilgisini vermektedir. Horowitz bunun dışında Afrika ülkelerinde uygulanan parlamenter sistemin başarısız olma sebebini de yine sistemin kendi içinde var olduğuna inandığı sorunlar nedeniyle olduğunu düşünmektedir (Lipset, 2015: 39).

2.3. Yarı Başkanlık Hükümet Sistemi ve Tarihsel Kökeni

Yarı Başkanlık hükümet sistemi, Fransa'da ortaya çıkan bir sistem olmakla birlikte parlamenter ve başkanlık sisteminin ilk başta bir kombinasyonunu andıran bir sistem izlenimi vermektedir. Ancak bunun böyle olmadığı, her iki hükümet sisteminin birtakım özelliklerinin, birinin diğerine daha ağır basmasından kaynaklandığı anlaşılmaktadır. Bu konuda çalışmalar yapmış olan Lijphart'a göre, yarı başkanlık sisteminin temel belirleyicisi hükümet başkanıdır (Yıldız, 2018: 95). Bu sistemde başkan tıpkı Başkanlık sisteminde olduğu gibi doğrudan halk tarafından seçilirken; diğer yandan başbakan ve bakanlar parlamenter hükümet sistemine benzer şekilde parlamentonun desteğine ihtiyaç duymaktadır.

Fransa'nın yarı başkanlık modeline giden süreçte siyasal çizgisi düzlemsel bir zeminden ziyade karmaşık bir yapıya sahiptir. Söz konusu bu kaotik süreç sonunda, ölçülü parlamentarizm ve çatışmalı toplumsal yapı parametrelerine en uygun model olarak Üçüncü Cumhuriyet döneminde Yarı başkanlık modeli ülkede kurumsallaştırılmıştır.

"Fransa, 1789 Devrimi'nden günümüze dek 15 anayasal rejim yaşamıştır. Bunların en uzununu olan III. Cumhuriyet (1870-1940) 65 yıl, en kısası ise 100 gün (I. İmparatorluk sonunda, Napolyon'un

Elbe'den ayrılarak kurduğu kısa süreli rejim. Nisam 1815). Fransa tarihindeki bu rejimler çeşitli tiplerde ortaya çıkmıştır. Mutlakiyet (Konsüllük, I. Ve II. İmparatorluk), anayasal monarşi (1791 Anayasası, 1814 ve 1830 Şartları), başkanlık (II. Cumhuriyet) ve parlamenter cumhuriyet (III. Ve IV. Cumhuriyet)" (Karahanoğulları ve Yeşilyurt, 2020: 54-55).

Yarı Başkanlık hükümet sistemine, başkanlık sistemi ile parlamenter sistemin dezavantajlarının en aza indirilerek, avantajlarının ön plânda tutulduğu ve böylece iki sistemin karışımı olan bir sistemdir demek daha doğru bir tanımlama olur. Bu sistemde devlet başkanı olan cumhurbaşkanı, Başkanlık sisteminde olduğu şekliyle doğrudan halk tarafından seçilir. Bununla birlikte parlamenter sisteme benzer olacak şekilde ise yürütme iki başlı bir görünüm arz etmektedir. Bu anlamda, yürütmenin bir kanadında başkan yer alırken diğer kanadında ise bakanlar kurulunun yer aldığı hükümet kanadı oluşturmaktadır. Cumhurbaşkanı, Başkanlık sisteminde olduğu gibi halka karşı sorumlu iken hükümet ise yasamaya karşı sorumlu tutulmuştur. Bu da hükümetin yasamadan gelebilecek bir güvensizlik oyu ile düşürülebileceği anlamına gelmektedir (Korkmaz, 2017: 72).

Sistemin ilk ortaya çıkışı 1958 Fransız Anayasası'na dayanmaktadır. Teorik olarak Başkanlık ve Parlamenter sistemin ortak yönlerini andıran bir sistem olan Yarı başkanlık sistemi uygulamada başkanlıktan ziyade parlamenter sisteme benzerlik göstermektedir. Fransa'da, 1958'deki Yarı başkanlık modeline gelinceye değin 70 yıl içerisinde 11 anayasa değiştirilmiş ve 104 hükümet görev almıştır (Kuzu, 2017: 91).

Yarı başkanlık sisteminde yürütme, halkın seçtiği cumhurbaşkanı ile güvenoyu alarak göreve başlayan hükümet arasında paylaşılmaktadır. Parlamenter sistemle başkanlık sisteminin benzer birkaç yönünü bünyesinde barındırdığı için karma bir sistemdir (Yayman, 2016: 307). Cumhurbaşkanı yürütmenin sorumsuz kanadıdır. Hükümet ise başbakan ile birlikte parlamentoya karşı sorumludur.

Yarı başkanlık sistemi, Batı Avrupa'nın parlamenter sisteminin avantajlarıyla Amerika Birleşik Devletleri'nin Başkanlık sisteminin başarılı bulunan yanlarını bir araya getirmesi sebebiyle semi-presidential yani her iki sistemin de iyi yanlarını bünyesinde barındıran karma bir sistemdir. Rejimin, 6 Kasım 1962 yılında ilan edilmesinde General de Gaulle'nin etkisi büyüktür (Gürbüz, 1987: 104). Başkanlık sistemindeki güçlü ve istikrarlı yönetim anlayışı ile parlamenter sistemdeki çoğulcu yapı birleştirilerek verimli bir sistem oluşturulmak istenmiştir. Diğer yandan bakıldığında ise halk tarafından seçilen

cumhurbaşkanına ek olarak yürütmeyi onunla paylaşan ve yasamaya karşı sorumlu tutulan bir hükümetin varlığı da yürütmedeki tek başlılığın önüne geçerek otoriterleşme eğilimlerine set çekmektedir. Ancak yine bu özelliğinden kaynaklı sistemin bir dezavantajı da söz konusudur. Bu durum ise şu şekilde ifade edilebilir. Sistemin hem başkanlık hem de parlamenter sistemin bir karması olacak şekilde dizayn edilmiş olması dolayısıyla yürütmedeki iki başlılığın yetki ve görev çatışmalarına açık olması ihtimalini de beraberinde getirmektedir. Halk tarafından seçilmiş cumhurbaşkanı ile yine seçimle iş başına gelmiş parlamentonun çoğunluğunun farklı görüşlerden oluşması sistemin işleyişinde aksaklıklara neden olabilmekte ve hem yasamanın hem de yürütmenin kendi meşruluklarını iddia ettiği bir durum ortaya çıkabilmektedir (Korkmaz, 2017: 72).

Lijphart (2015: 54), iktidarın yarı başkanlık sisteminde cumhurbaşkanı, başbakan ve kabine arasında dağıtıldığını ancak yine de başkanlık seçimlerinin *sıfır toplamı karakterinin değişmediğini* söyleyerek hatta bu sistemdeki devlet başkanı sıfatını alan cumhurbaşkanının gerçek başkanlık sisteminden (ABD tipi Başkanlık modeli) daha güçlü yetkilerle donatıldığını iddia etmektedir¹³.

Yarı başkanlık sisteminde cumhurbaşkanı tek imza ile kullanabileceği bazı yetkilerle donatılmıştır. Başbakanı kendi isteği doğrultusunda atamak ve istifaya zorlamak, hükümetin çekilmesi durumunda bunu kabul etmek, bazı yasa tasarılarını halka götürmek bu yetkilerden bazılarıdır. Bunun dışında ulusal savunma konusunda dış politikanın belirlenmesi noktasında tek yetki merci cumhurbaşkanıdır. Yarı başkanlık sisteminin cumhurbaşkanına tanıdığı en önemli yetki meclisi feshetme yetkisidir. Ancak bunu gerçekleştirmeden önce usulen meclis başkanı ve Başbakanın görüşlerini almak durumundadır (Yayman, 2016: 308).

Tarık Zafer Tunaya (1982: 396), Yarı başkanlık rejimine Başkancı rejimler adını vermekte ve Fransa'nın benimsemiş olduğu sistemin ABD Başkanlık sisteminin Fransa kültürüne uygun hâle getirilerek kurumsallaştırılan bir sistem olduğunu ama yine de ondan çok farklı olduğunu söyleyerek sistemin son hâliyle sözünü ettiği Başkancı rejime de kaymadığını belirtmektedir. Yani, yazar Başkancı rejimlerin başkanlık rejiminin bozulmuş hâlinden başka bir sistem olmadığını ileri sürerek; bu bozulmanın da

¹³ Örneğin, 1962-74 ve 1981-86 yılları arasında devlet başkanı iktidara o kadar hâkimdi ki sistemin adı o dönem içinde "hiper başkanlık" olarak anılmıştır.

göstergeleri olarak, Güney Amerika’da başarısızlıkla sonuçlanan başkanlık rejimi girişimlerini örnek vermektedir.

“Bu bozulmalar yürütmeye üstünlük vermek amacıyla Başkanlık rejiminden yapılan alıntılara dayanıyor fakat onun bozulmuş bir modeli oluyor. Örneğin, Güney Amerika’nın bunalımlara boğulmuş siyasal hayatı içinde bu yozlaşmaları görmekteyiz. Brezilya, Arjantin, Bolivya da ordunun desteğine dayanan rejimler bu yoldan kurulmuşlardır. Afrika’da da benzer bir durumla karşılaşılıyor. Gana Anayasası (1960) ve Gabon Anayasası (1961) Başkanlara parlamentoyu baskı altında tutabilecek yetkiler tanımışlardır. Meclisi dağıtmak, kanun tasarıları sunmak, meclise başvurmadan bütçe üzerinde işlemler yapmak, parlamentoların toplantı süresini sınırlamak, anayasa değişikliği yetkilerini kısmak bu gibi tertipler arasında sayılabilir” (Tunaya, 1982: 396).

Cumhurbaşkanı bazı yetkilerini de hükümetle ortak kullanmaktadır. Bunlar, af ilan etmek, parlamentoyu olağanüstü toplantıya çağırarak, tekrar görüşülmesi adına yasaları parlamentoya geri göndermektir. Dünya’da Fransa’nın dışında yarı başkanlık modelini belirlemiş 28 ülke bulunmaktadır. İzlanda, Çin, Rusya, Finlandiya, İrlanda, Portekiz ve Polonya bunlardan birkaçıdır (Yayman, 2016: 308).

Yarı başkanlık sistemindeki krizler de tıpkı diğer iki sistemde olduğu gibi kendini çözümlerin yollarını bulmuştur. Buna göre de çözümün ortaya çıkması da daha çok uygulamalı yöntemler aracılığıyla olmuştur. Lijphart’ın aktardığına göre (2015: 54), “Yarı başkanlık sistemlerinde, başkanın yasama meclisinde partisinin ya da iktidardaki koalisyonun desteğini kaybetmesi durumunda sistemin esas itibarıyla başkanlık sisteminden parlamenter sisteme kaymasına izin verilerek kilitlenme sorunu kısmen çözülmüştür.” Latin Amerika’da meydana gelen başkanlık sistemi krizlerinin çözümü için de anayasa reformu yapanlar tarafından buna benzer bir uygulama öngörülmüşse de bu ülkelerde böyle bir uygulamaya gidilmesi hâlinde bir sistemden diğerine geçişin güç olacağı kanısına varılmıştır.

2.4. Başkanlık Hükümet Sistemi ve Tarihsel Kökeni

Amerika Birleşik Devletleri’nde hâlen başarılı bir şekilde uygulama alanı bulan Başkanlık sisteminin temel işleyişi, Bağımsızlık Bildirgesi’nin getirdiği bir sistem olan plütokrasi yani maddi açıdan güçlü bir sınıfın yönetme erkini yönlendirmesine dayanmaktadır. Bu yapıdan yola çıkan Amerika Birleşik Devletleri’nin kurucu kişileri gücün tek bir kişinin elinde bulunması yerine devleti meydana getiren yasama, yürütme

ve yargı güçlerinin ayrı ellere dağıtılmasının daha yerinde olacağı sonucuna ulaşmışlardır. Buna göre sistem, en köklü anayasalardan biri olan Amerika Birleşik Devletleri anayasasında kabul edilerek işlerlik kazanmıştır. Sistemin adının zamanla Başkanlık sistemi olarak anılmasının nedeni ise İngiliz gazetecilerin ABD hükümetini işaret etmek için kullandıkları ifadenin zamanla yerleşmesinden kaynaklanmıştır (Yılmaz, 2012: 1-2). Bunun sonucunda ise ABD tipi Başkanlık sistemi doğmuştur. Güçlü kuvvetler ayrılığı ilkesine dayanan bu sistemde yasama organı yasaları yaparken yürütmenin tek sahibi olan Başkan icracı bir nitelik taşımaktadır.

Başkanlık sistemi, dünyanın ilk anayasası olan Ameri Birleşik Devletleri Anayasası ile kurumsallaşan ilk anayasal devlet sistemidir. Başkanlık sisteminin özünde yasama ve yargı organlarının denetimine tabi olacak şekilde yürütme organının etki alanının gücüne dayanan bir sistem yer almaktadır. Söz konusu yürütmenin sahip olduğu bu güç nedeniyle sistemin adı “Başkanlık Hükümeti Sistemi” olarak da bilinmektedir (Uysal, 2016: 67).

Başkanlık sisteminin özü anayasal cumhuriyet esasına dayanmaktadır. Anayasada, temel belirleyici olarak yasama, yürütme ve yargı organlarının birbirinden bağımsız işlevleri açıklanırken kim tarafından yönetileceğine halk kendisi karar vermektedir.¹⁴ Ayrıca anayasada halkın hakları ve özgürlükleri güvence altına alınmıştır. Bu özelliğinden dolayı ABD Anayasası’nın yapımında söz sahibi olan kişilerde Montesquieu’nun görüşleri¹⁵ etkili olmuştur denilebilir. Anayasa, bütün yasaların üstünde kabul edildiğinden anayasaya aykırı hiçbir kanun yasalaştırılamaz ve yürütme tarafından işleme konulamaz¹⁶. Yine aynı şekilde bir yasanın anayasaya aykırılık iddiası olması durumunda Yüksek Mahkeme anayasa mahkemesi gibi görev yaparak anayasaya aykırılığı tespit edilen yasayı feshetme yetkisine sahiptir. Bugüne gelinceye değin 27 değişiklikten geçen ABD Anayasası, 220 yıl öncesinde kaleme alınmasına rağmen bugün 330 milyon insanın

¹⁴ ABD Anayasası 1788’de kabul edilerek yasama, yürütme ve yargı güçleri arasında denge mekanizmasını ön görmüştür. Buna göre her organın kendine göre gücü ve yetkileri vardır ve diğer organlarla olan ilişkileri önceden anayasa tarafından belirlenmiştir. Bu doğrultuda federal hükümetin çalışma sistemi üç organ eliyle düzenlenmiştir. Bunlar Başkanın güdümünde olan yürütme, yasama organı olarak görev yapan kongre ve bağımsız mahkemeler eliyle yürütülen yargı erkleridir. Hükümet yalnızca anayasanın verdiği yetkileri kullanmakla görevlidir.

¹⁵ Anayasanın temelini oluşturan ve Haklar Bildirgesi isimli belgeden anayasaya aktarılan haklar en temel insan hakları olarak tarihe geçmiştir. Bunlar din özgürlüğü, basın hürriyeti, jüri tarafından adil yargılanma hakkı ile kanunsuz aramanın yasaklanması haklarıdır.

¹⁶ Anayasa değişikliği hakkında bir kanunun, Temsilciler Meclisi ve Senatonun üçte iki çoğunlukla teklif edilmesi durumunda 50 eyaletin 4’te 3’ü bu teklifi kabul ederse anayasa değişikliği onaylanmış olur. Ancak bu durum ABD tarihinde oldukça nadir görülen bir durum olmuştur. 1800’lü yılların başından günümüze toplam 27 anayasa değişikliği hakkında teklif yapılmışsa da bunlardan sadece 16’sı onaylanmıştır.

yaşadığı dünyanın en güçlü ülkesinin ilk yazılı belgesi olma sıfatına sahiptir (Yayman, 2016: 21).

Başkanlık rejiminde halk tarafından seçilen tek kişi yürütmenin yani hem devletin hem de hükümetin başıdır. Göreve başlaması için güvenoyu alması gerekmez. (Yıldırım, 2017: 132). Her iki organ (yasama ve yürütme) arasındaki ilişkilerin niteliği net olarak ortaya konulmuştur. Buna göre Başkan, meclisi dağıtamaz ve erken seçime gitme kararı veremez buna karşın meclis de Başkanı düşüremez.

“Amerikan Anayasası’nın ikinci maddesi, yürütme gücünün yetkilerini başkanın şahsına vermiştir. Bunun anlamı, bütün yürütme kurum ve kuruluşlarının sorumluluk ve yetkilerinin başkana ait olmasıdır. Bakanların ve diğer yürütme kurum ve kuruluşlarının yöneticilerin yetki ve sorumlulukları ise ancak başkanın onlara verdiği yetki ve sorumluluklar kadardır” (Uysal, 2016: 71). Anayasanın ikinci maddesinde ayrıca Başkanın istifası, ölümü veya herhangi bir nedenle görevini yerine getirememesi durumunda yerine Başkan yardımcısının gelmesi öngörülmüştür. Başkan yardımcısının bu önemli konumuna rağmen Anayasanın devamında başkan yardımcısının görev ve yetkileri hakkında detaylı bilgi verilmemiştir. Yalnızca, senatör olarak senatoyu yönetme görevine değinilmiştir (Uysal, 2016: 72). Bunun yanında Başkanlık kabinesinin de yapmakla yükümlü olduğu görev ve sorumlulukları zikredilmemiştir.

Başkanlık sisteminin en temel özelliği başkanın demokratik bir şekilde halkın oylarıyla seçilmiş olması ve belli bir süre aralığında seçilen başkanın görev süresinin sabitleştirilmiş olmasıdır. Bu şartlar altında seçilen başkan ölüm ve görevi yerine getirmesine engel olacak herhangi bir hâl veya hastalık dışında görevini yerine getirmekle yükümlüdür. Bu hâllerin söz konusu olduğu durumlarda ise Başkanın kim olacağı konusu ülkeden ülkeye farklılık göstermekle bazı değişik sonuçlar doğurmaktadır.¹⁷ Bazı ülkelerde bu gibi hâllerde başkan ile birlikte girdiği seçimde önceden belirlenen başkan yardımcısının geçtiği başkanlık makamına bazı hâllerde demokratik bir seçim sonucuna dayanmayan bir şekilde başkanın eşinin¹⁸ geçtiği görülmüştür (Linz, 2015: 14).

¹⁷ Sri Lanka 1978 yılında bu düşünceyle başkanlık sistemine geçen bir ülkedir. Yürütmede bulunacak sabit süreli bir başkanın varlığıyla sistemin dağılmasının önüne geçmek istemiştir (Horowitz, 2015: 35).

¹⁸ Arjantin Başkanı Juan Peron’un ölümü üzerine üçüncü eşi Maria Estela Martiez de Peron 1974-1976 yılları arasında Başkan olması bu duruma örnektir.

Başkanlık seçimleri her çift rakamlı yılın kasım ayının ilk haftası yapılır. Başkanın seçileceği yılın ilk ayı başkanı seçecek olan Seçiciler Kurulu (Electoral College) her eyaletin kendi seçim kanununa göre belirlenmektedir. Seçiciler kurulundan en fazla oy alan aday başkan olmaya hak kazanır. Başkan, başkanlık görevini icrâ ederken aynı zamanda seçildiği partinin bir üyesidir. Başkan seçilen kişi seçimlerden en az iki ay önce kendi parti kurultayında başkan yardımcısı olacak kişiyi açıklar. Başkan seçildikten yaklaşık iki ay sonra ise göreve başlar. Aradan geçen süre zarfında ise koltuğa oturmadan önce, kabinesini oluşturur ve yüksek memurlara kimleri atayacağını belirler (Uysal, 2016: 57-59). Amerika Birleşik Devletleri başkanı seçilme kriterleri ABD doğumlu olmak, en az 35 yaşında olmak ve en az 14 yıl Amerika'da yaşamış olmaktır. Bu kriterleri taşıyan herkes Başkanlık adaylığına başvurabilir.¹⁹ Başkan dört yıl görev yapar ve başkanlığı resmileşmesi durumunda Kongre'de yemin ederek 20 Ocak günü görevini devralır. Ve yemini sonrası kendi hazırladığı programının içeriğini mecliste okur.

Başkanlık sisteminde seçim sonucu açıklandığı andan itibaren -başkanın ölmesi veya herhangi mücbir bir sebeple görevini yerine getirememesi durumu hariç- bir sonraki seçime kadar kazanan aday ve onun taraftarları her şeyi kazanır. Kaybeden aday ve seçmenleri ise bir sonraki seçim dönemine kadar politikalarını hayata geçirebilmek için beklemek zorundadırlar. Buna karşılık parlamenter sistemlerde azınlık partisi bile olsa parlamentoya girmesi durumunda bir sonraki seçim dönemine kadar beklemeden kendi politikalarını hayat geçirmek için parlamentoda söz alma hakkına sahip olabilmektedirler. Başkanlık hükümet sistemindeki bu sabitlik ve katılık yürütmeyi elinde tutacak başkanın siyaset etme tarzı, liderlik özellikleri gibi yapısıyla birlikte düşünüldüğünde demokrasiye uygun bir şekilde ilerleyebileceği gibi bu durumun zıddı da hayata geçebilme ihtimali vardır. Buna karşılık parlamenter sistemdeki parlamentonun azınlığından çoğunluğuna parlamentonun tüm seçmenlerin beklentilerine cevap verecek bir yapıya sahip oluyor olması demokrasiye ve geleceğin belirsizliği karşısında esnekliğin işleri kolaylaştırmasına olanak sunmaktadır. Lipset'e göre (2015: 53), başkanlık rejimi model olarak siyasi parti kampanyalarına ve programlarına yer bırakmadan yalnızca adayın siyasi kişiliğine dayanmaktadır.²⁰ Bu nedenle de temsili demokrasinin önemli bir özelliği

¹⁹ Başkanın yıllık maaşı 400 bin dolardır ve görev bitiminde kendisine 50 bin dolar tazminat verilir. Bunun dışında görevi sırasında harcanmak üzere yapacağı geziler de dâhil her türlü etkinlik için 100 bin dolarlık harcırah da çıkartılır (Uysal, 2016: 73).

²⁰ Burada sözü edilen seçimlerde partilerin değil adayların yarıştığı dar bölge seçim sistemine göre, her seçim bölgesinden bir aday seçilmektedir. Sistemin literatürdeki tam adı, *Tek isimli tek turlu sistem'dir (First Past the Post)* ve esaslı çoğunluk sistemine dayanmaktadır. Buna göre seçim çevresinden en çok oyu alan aday kazanmış

olan seçmen-parti bağdaşması bu sistemde gelişmemektedir. Lijphart da (2015: 53) tıpkı Lipset gibi başkanlık sistemindeki parlamentoya seçilecek temsilcinin kişiliğinde yoğunlaşmış bir siyasetin parti programı ve seçmen arasında olması gereken bağlantıya gölge düşürerek temsili demokrasiye uymadığını belirtmektedir.

Küreselleşmenin de etkisiyle 1970’lerden sonra kendini iyice göstermeye başlayan kamu yönetiminde ve idarede reform anlayışı sonucu yönetimde hiyerarşik ve bürokratik kuralların ötesinde, halkın yönetime katılımı noktasında soruna odaklanmaktan ziyade sorun giderici bir anlayış temel alınmıştır. Sezer’e göre (2008: 120) bu dönemde özellikle dört alanda görülen gelişme hükümetlerin yönetim anlayışlarını değişime zorladığı söylenebilir. Bunlar “(1) küresel karşılıklı bağımlılığın, yatırım ve ticarete liberalleşmenin artması, (2) teknolojik gelişmelerin hızlanması, (3) girişimciliğin artması (4) küresel toplumsal ağların gelişmesi”dir. Zira içinde bulunduğumuz bilgi çağında teknolojinin de ilerlemesiyle temsili demokrasinin bile yetersiz kaldığı bir döneme girilmiş bulunmaktadır.

“Bilgi çağı olarak adlandırılan içinde bulunduğumuz dönem otoriter rejimlerin hayat damarlarını kurutmaktadır. Elektronik bütünleşme bireyi siyasetin öznesi konumuna getirmekte, artık siyasi katılımın basit şekli olan 4-5 yılda bir sandığa gidip oy kullanma şeklinde özetlenebilen temsili demokrasi insanları tatmin etmemektedir. Bu sebeple katılımcı demokrasi yeni dönemde temsili demokrasinin eksikliklerini kapatan ve yönetimleri dönüştüren bir siyasi araç olmaya başlamıştır. Temsili demokrasinin bile yetersiz kaldığı bir dönemde, otoriteryenliği, açık-gizli vesayetçi anlayışları sürdürmenin mümkün olmadığı daha çok anlaşılır hale gelmiştir” (Bozan, 2016: 761).

21. yüzyıl temsili demokrasiden katılımcı demokrasiye geçiş yapılan bir yüzyıldır ve olması gereken seçmen aday bütünleşmesinin bu çağda gerçekleşmemesi demokrasinin gerçek anlamda tezahürü hakkında akıllarda soru işareti bırakmakta ve bu nedenle temsili demokrasinin yeniden irdelenmesi gerekmektedir.

Başkan adayları, seçim kampanyasına salıncak eyaletler denilen oyların kime gideceği belli olmayan eyaletlerin üzerinde yoğunlaştırırlar. Mavi ve kırmızı eyaletler denilen eyaletlerde yıllar içinde oturmuş seçmen tabanı nedeniyle böyle bir uygulamaya gidilmiştir.

sayılmaktadır. ABD’nin dışında bu seçim sistemini kullanan başlıca ülkeler Kanada ve Hindistan’dır (Bkz., Emrah Hurma ve diğ., (2020), *Dünyada Seçim Sistemleri*, TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları, TBMM Basımevi, Ankara, s.5).

“Seçimlerde tercihini üst üste üç dört defa Demokratlardan yana yapan eyaletler ‘mavi eyaletler’, Cumhuriyetçilerden yana yapan eyaletler ‘kırmızı eyaletler’ ve oyları salıncak gibi seçimden seçime gidip gelen eyaletler de ‘salıncak eyaletler’ olarak adlandırılırlar. Dolayısıyla mavi ve kırmızı eyaletler, seçim kampanyası sırasında başkan adayları tarafından rağbet görmemektedir. Adaylar çabalarını salıncak eyaletler üzerinde yoğunlaştırırlar. Zira salıncak eyaletlerin çoğunu kazanan aday, başkan seçilmektedir” (Uysal, 2016: 60).

Amerika Birleşik Devletleri’nde en önemli görevi üstlenen ve devletin idaresinden sorumlu olan organ Başkanın halk tarafından yetkilendirildiği yürütme organıdır. Federal Hükümetin en önemli organı olan yürütmenin başına geçecek isim *Amerika Birleşik Devletleri Başkanı* adını alır ve dört yıl görev yapmaktadır. Başkan halk tarafından seçildiğinde Başkan Yardımcısı seçimleri de belirlenmiş olur. Çeşitli nedenlerle Başkanın görevi yapamama durumunda yürütme organını yönlendirecek kişi Başkan Yardımcısıdır.

Başkan halk tarafından seçilerek yasamanın güvenine dayanmaz ve bu şekilde kurulan yürütme tek başlı bir yapıdadır. Bu nedenle Başkan görevlerini yerine getirirken yasamaya karşı değil halka karşı sorumludur ve yasama yürütmeyi, yürütme de yasamayı fes etme hakkına sahip değildir. Kongrenin çıkarmış olduğu yasaları veto etme yetkisine sahip olmak, bazı federal suçlar hakkında af yetkisi kullanma veya cezayı ertelemek, ABD ordusunun başı görevini icrâ etmek, Devlet başkanlığı görevini yerine getirmek, senatonun onayladığı hâkimlerin atamasını yapmak ve senatonun onayından geçen Uluslararası antlaşmaları onaylamak Başkanın görevleri arasındadır. Yürütme yetkisini tek başına halktan alan Başkan, politikalarını istediği gibi uygulamakta ve kendi kadrosunu oluşturmakta bağımsızdır. Bu doğrultuda, başkanlık makamına ait yetkiler şunlardır (Uysal, 2016: 74-75): Yürütme yetkileri, yargı yetkileri ve dış işleri yetkileri. Başkan’ın en önemli yetkilerinden biri hiç kuşkusuz Kongre’nin kabul etmiş olduğu kanunları veto edebilme yetkisidir. ABD tarihinde bu yolla birçok Başkan Kongre’den gelen kanunu veto edebilmiş ve Kongreye geri göndermiştir. Kongreye geri gelen kanun metninin yeniden kanunlaşabilmesi iki şekilde olabilmektedir. Ya kongre metni başkanın geri gönderme gerekçesine uygun olarak yeniden düzenleyecek ya da bunu yapmaksızın eski metni üçte iki çoğunlukla yeniden kabul etmesi koşuluyla metin kanunlaşmış olacaktır. Başkan, her yıl Kongre’nin açılışında yaptığı konuşmasında konuşmaya değer bulduğu ve önemli gördüğü konuları temsilciler huzurunda aktarır. Temsilciler bu konuları isterlerse ileriye dönük olarak üstünde çalışmak üzere dikkate alabilmektedirler.

Başkana bağlı 15 bakanlık bulunmaktadır. Başkan bu bakanlıklarla yaptığı icralarla hükümet etme görevini yerine getirmektedir. Her bakanlığın görevi kendi çalışma alanı sınırları dâhilindedir ve Başkana karşı sorumludur. Bakanların göreve başlayabilmesi için başkan tarafından atanması ve senatonun onayını alması gerekmektedir. Bakanlıkların isimleri sırasıyla; Tarım Bakanlığı, Ticaret Bakanlığı, Savunma Bakanlığı, Eğitim Bakanlığı, Enerji Bakanlığı, Sağlık ve İnsan Hizmetleri Bakanlığı, İskân ve Kentsel Kalkınma Bakanlığı, İç İşleri Bakanlığı, Adalet Bakanlığı, Çalışma Bakanlığı, Dış İşleri Bakanlığı, Ulaştırma Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Gaziler Bakanlığı'dır (United States Information Agency, An Outline of America: 61-68). Buna göre bakanlıkların kuruluş yılları ile sorumlu oldukları görevlerle ilgili tablo aşağıdaki gibidir (Uysal, 2016: 81-92).

1. Devlet Bakanlığı (United States Department of State): Dış işlerinden sorumludur.
2. Hazine Bakanlığı (United States Department of Treasury): Mali işlemlerden sorumludur.
3. Savunma Bakanlığı (United States Department of Defense): Silahlı kuvvetlerden sorumludur.
4. İç İşleri Bakanlığı (United States Department of Interior): Bütün kamu arazilerinden sorumludur.
5. Tarım Bakanlığı (United States Department of Agriculture): Tarım politikalarından sorumludur.
6. Adalet Bakanlığı (United States Department of Justice): Hukuktan sorumlu bakanlıktır.
7. Ticaret Bakanlığı (United States Department of Commerce): Gemicilik, havacılık gibi çok çeşitli görevleri bulunan ancak ana konusu ticaret olan bir bakanlıktır.
8. Çalışma Bakanlığı (United States Department of Labor): İş gücü ve refah politikaları bakanlığı.
9. Sağlık Bakanlığı (United States Department of Health and Human Services): Sağlık politikaları bakanlığı.
10. Şehircilik ve İmar Bakanlığı (United States Department of Housing and Urban Development): Kent politikaları ve şehirleşme bakanlığı.
11. Ulaştırma Bakanlığı (United States Department of Transportation): Ulaştırma hizmetlerinin koordinasyonunu yapar.
12. Enerji Bakanlığı (United States Department of Energy): Enerji politikalarını yürütür.
13. Eğitim Bakanlığı (United States Department of Education): Yeni bir bakanlıktır ve eğitim sistemini yönetir.
14. İç Güvenlik Bakanlığı (United States Department of Homeland Security): 11 Eylül saldırılarından sonra kurulan bir bakanlıktır ve terörler mücadele konusunda işlev görür.

Tablo-1: Amerika Birleşik Devletleri Bakanlıklar ve Kuruluş Yılları Tablosu

Bakanlıkların sıralaması başkanın ölmesi gibi durumlarda Başkan yardımcılığı kurumundan başlamak üzere göreve yetkili kişilerin önceden belirlenmesi açısından takip

edilecek sıralama esas alınacağı için önemlidir. Bu doğrultuda sıralama Başkan Yardımcısı, Geçici Senato Başkanı ve Dışişleri Bakanlığından başlamak üzere bakanlıklar şeklinde gitmektedir. Bu anlamda Bakanlık Başkanları adı verilen bir müessese de ABD yürütme sistemine dâhildir. Buna göre bu grup çalışma alanlarıyla ilgili konularda Başkana tavsiyelerde bulunmaktadırlar²¹. Bu grubun adına Başkanlık Kabinesi de denilmektedir. Başkan dilemesi durumunda Başkanlık Kabinesine yeni üyeler alabilmektedir. Bunların dışında başkanın kendi çalışmalarını yürütmek amacıyla çıkardığı kanun hükmünde kararname niteliği taşıyan Yürütme Kararları da çıkarabilmektedir (Uysal, 2016: 74-75). Bu kararlar Yüksek mahkeme tarafından onaylanmalıdır. Ancak Kongre başkanın yürütme kararlarını değiştirme veya bozma yetkisine sahiptir. Bir yürütme kararının anayasaya veya mevcut diğer yasalara aykırı olması durumunda Yüksek mahkemeye başvurularak yürütme kararlarının durdurulması için başvurula bilinir.

ABD yürütme organında kabine bakanlıklarının haricinde NASA, ABD Posta Hizmetleri ve Çevre Koruma Dairesi gibi bağımsız kurumlar da mevcuttur. Bunlar, bakanlıkların dışında ve bakanlıklara bağlı olmadan çalışmalarını yürüten amacı devlete hizmet üretmek olan kurum ve kuruluşlardır (Uysal, 2016: 93-97). Bunların isimleri şöyledir: Merkezi Personel Dairesi (*The Office of Personel Management*), Genel Muhasebe Dairesi (*The General Accounting Office*), Eyaletler Arası Ticaret Komisyonu (*The Interstate Commerce Commission*), Federal Ticaret Komisyonu (*The Federal Trade Commission*), Emekli Muharipler İdaresi (*The Veterans Administration*), Menkul Kıymetler ve Borsa Komisyonu (*The Securities and Excahange Commission*), Genel Hizmetler Dairesi (*The General Services Administration*), Milli İş Gücü İlişkileri Komisyonu (*The National Labor Relations Board*), Federal Rezerv Sistemi (*The Federal Reserve System*), Küçük İşletmeler İdaresi (*The Small Business Administration*), Milli Havacılık ve Uzay İdaresi (*The National Aeronautics and Space Administration (NASA)*), Milli Bilim Vakfı (*The Naitonal Science Foundation*), Silahları Kontrol ve Silahsızlanma Ajansı (*The Arms Control and Disarmament Agency*), Federal Haberleşme Komisyonu (*The Federal Communication Commission*), Federal Enerji Komisyonu (*The Federal Power Commission*), Birleşik Devletler Posta Servisi (*The United States Postal Service*), Sanat ve Beşeri Bilimler Milli Kuruluşu (*The National Foundation on the Arts and the*

²¹ Başkanlık kabinesinin yaptığı işler daha çok Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemindeki politika kurullarının yerine getirdiği görevlerle benzer niteliktedir.

Humanities), Birleşik Devletler Enformasyon Dairesi (*The United States Information Agency*) (United States Information Agency, An Outline of America: 69-73).

Başkanlık sisteminde yürütmede yer alan bir kişi yasamada yer alan bir kişi de yürütmede aynı anda görev alma hakkına sahip değildir. Bu şekilde yasama ile yürütmenin çalışma alanlarının net bir şekilde birbirinden ayrıldığı sert güçler ayrılığı ilkesinin esas olduğu Başkanlık sisteminde Başkan gensoru ile düşürülemez. Bunun yerine Başkan hakkında açılan *impeachment* denilen idari bir dava açılabilir. Denge-fren mekanizması denilen Başkanlık sisteminin bu uygulamasında Başkanın usulsüz işlemleri konu edilmektedir. Bu anlamda kongrenin yani yasamanın güvenoyuna tabi olmayan Başkan belli bir süre dâhilinde yürütmenin başı olarak görev alırken, görev süresi dâhilinde ‘görevi kötüye kullanma suçu’ (*impeachment*) dışında hiçbir suçtan dolayı görevden el çektilerilemez (Linz, 2015: 12).

Başkanlık hükümet sisteminin temel dinamiği yasama ve yürütme erklerinin birbirlerinin bağımsızlık alanlarını kabul etme ve ortak çalışma alanlarında denge prensibine dayanmaktadır. Bu prensip tarihte çoğu kez sınanmıştır:

“Amerika Birleşik Devletleri’nde bu denge zaman zaman bozulmaktadır. Örneğin, Richard Nixon’un Watergate olayının baskısı altında görevinden çekilmesi, yardımcısının daha önce ayrılması ve her ikisinin de suçlu bulunmaları Başkanlık kurumunu zayıflatmıştır. Amerika Anayasasının koyduğu kurallara göre Nixon’un yerine geçen Başkan ile yardımcısının seçimle gelen kişiler olmamaları da bu zayıflığı arttırmıştır. Hem kurumda hem de onu temsil eden kişilerde ortaya çıkan zayıflık yürütmeyi kongreye oranla ikinci plâna itmiştir (Tunaya, 1982: 394-395).

Başkanlık sisteminde yasama ve yürütme organlarının her ikisi de halk tarafından seçildiği için organlar arasında birinin birine üstünlüğünden söz edilemez. Bununla birlikte Başkanlık sisteminin olmazsa olmaz özellikleri olarak ise yürütmenin tek kişiden oluşması ve halk tarafından seçilmesi ve yasamanın güvenine ihtiyaç duymaması söylenebilir. Bununla birlikte demokratik bir başkanlık sisteminin olmazsa olmaz özellikleri olarak ise yürütmenin yasamayı feshedememesi, yasama ve yürütmede görev alan kişilerinin kendi görev alanlarının dışına çıkamamaları ve başkanın yasamayı yönlendirememesi sayılabilir (Uysal, 2016: 68).

Yürütmenin başı olan başkan yasama yetkilerine sahip kongre ile uyum sağlayamadığı takdirde politikalarını hayata geçirecek bütçeyi elde edemez. Bu nedenle Başkanlık sisteminde yasamadan ziyade yürütmenin yönetim ilişkilerini dengede tutmaya ihtiyacı

vardır. Başkanın kabinesi güvenoyu almak mecburiyetinde olmadığı için yürütmenin programı çoğunlukla hayata geçer. Parlamenter sistemde bu durum farklılık gösterebilir, Bakanlar güvenoyu alamadıklarında göreve devam edemezler. Bu nedenle ABD'nin sistemi aslında parlamentonun üstün olduğu kongre hükümet sistemidir (Yayman, 2016: 303). Başkanlık sisteminde parlamento tamamen kendi işiyle ilgilendiği için çok güçlüdür ve parlamenterler başkana kendini beğendirme çabasında olmadıkları için ülkenin yararına neyin doğru olduğunu düşünüyorlar ise özgürce fikirlerini yasa yapımında ortaya koyabilmektedirler.

ABD sisteminde hem başkan hem de kongre halk tarafından belirlendiği için ikisi arasında çıkabilecek herhangi bir anlaşmazlıkta her ikisi de meşruluk iddia ederek sistemi kilitleyebilir. Buna ek olarak katı bir yapıya sahip olan başkanın görev süresi sabit olduğu için meclisi fesih yetkisi de bulunmadığı için sıkıntı parlamenter sistemdeki gibi güvenoyu yoklaması veya erken seçime gidilerek çözülememektedir (Lijphart, 2016: 53).

Başkanlık sisteminin başarılı bir örneğini oluşturan ABD siyasi tarihinde yürütmenin tamamen yasamadan bağımsız olarak tek başına tüm işlemlerini yürüttüğü bir örneğe rastlanmaz. Bu da demek oluyor ki başkanlık sistemi de olsa sistemin tanımında yürütmenin tam yetkin yasamanın ise devre dışı olduğu bir sistem tanımlaması yapmak doğru olmaz. Başkan bütçeyi hazırlar ve yasamanın onayına gönderir. Yasama da başkanın bütçesini onaylamakla yetkilidir. Uluslararası antlaşmaların imzalanması durumunda da Başkan yasamanın onayına ihtiyaç duymaktadır.

Amerika Birleşik Devletleri'nde yasama organı iki kanatlıdır. Bunlardan biri Senato diğeri ise Temsilciler Meclisidir (Uysal, 2016: 101). Kongre adını taşıyan yasama binasında görev yapan organların görevi başkanın bir yasayı imzalamadan önce görüşülmesi şeklindedir. Kongreye gelen yasa tekliflerinin birçoğu görüşüldükten sonra yasalaşmadan iptal edilirken çok azı yasalaşmaktadır. Bir yasa tasarısının yasalaşabilmesi için ilk adım tasarının her iki meclisten de geçmesidir. Bu aşamadan sonra kongrenin onayladığı yasa tasarısı Başkanın imzasına sunulmaktadır. Başkan bu tasarıyı uygun gördüğü takdirde imzalayıp yasalaştırabilir, veto edebilir veya anayasanın kendisine tanıdığı diğer iki yoldan birini tercih edebilir. Bu yollar yasa tasarısı hakkında kongrede oturumun devam ettiği hâllerde on gün boyunca herhangi bir işlemde bulunmazsa teklif yasalaşmış olarak kabul edilir. Diğer yol ise yasa teklifi için kongrede yapılan son oylama sırasında hiçbir girişimde bulunmadığı takdirde yasa tasarısı iptal edilmiş sayılmaktadır.

Başkanın kongreden gelen yasa teklifini veto ettiği bir durum söz konusu olduğunda kongre yasayı tekrar görüşebilir. Kongrenin en önemli görevlerinden biri de yürütmeyi denetlemektir. Buna göre kongre Başkanın eylemlerinin anayasa uygun olup olmadığını denetlemek adına oturum düzenleme hakkına sahiptir.

Kongrenin iki kanadından birini oluşturan senato 50 eyaletten ikişer temsilcinin yer aldığı 100 kişiden oluşmaktadır. Senatör adını alan görevliler 6 yıl görev yapmaktadırlar. Başkan yardımcısı senato başkanıdır ve sadece oyların eşit olduğunda oy kullanma hakkına sahiptir. Anayasanın kendisine vermiş olduğu yasama yetkilerini Temsilciler meclisi ile paylaşan Senatonun kendine has birtakım yetkileri de söz konusudur. Temsilciler meclisi ise 2 yıl için 435 temsilciden oluşmaktadır (Uysal, 2016: 103). Her temsilci kendi eyaletindeki seçim bölgesinden seçilmektedir. Temsilciler Meclisi üyeleri Meclis Başkanı seçmektedirler.

Amerika Birleşik Devletleri'nin hükümet yapısının temelinde yürütme, yasama ve yargının anayasa tarafından belirlenen sınırlar dâhilinde hareket etme alanlarının önceden belirlenmiş olması ve buna göre de tesis edilmiş olan denge mekanizması vardır. Temel işlevi yasaları yapmak olan kongre, belli ölçülerde yürütme ile etkileşime girmek durumundadır. Yürütmenin başında bulunan ve seçimle iş başına gelmiş olan başkanın temel görevi ise yasaları uygulamaktır. Ancak önüne sunulan her yasayı onaylamak ve uygulamak mecburiyetinde olmadığından veto etme yetkisine de anayasa tarafından sahiptir. Yargı ise bağımsız mahkemeler tarafından olduğundan yasama ve yürütmenin işlemlerinin anayasaya uygunluğu denetimi dışında diğer organlarla bir etkileşim içinde olmadan kendi alanındaki görev ve sorumluluklarını yerine getirmektedir. Sonuç olarak ABD Başkanlık sisteminin özünde yatan ana etmen anayasanın devletin üç erkinin görev ve yetkilerini önceden sınırlandırması ve birbirlerinin alanlarını geçmemek üzere teminat altına alması durumudur. Sınırları, görev ve yetkileri anayasa tarafından teminat altına alınan organlar arasında anayasa tarafından sağlanmış olan denge mekanizması sayesinde sistem başarılı bir şekilde işlemektedir. Başkanlık sistemindeki denetim ve denge mekanizmaları şu şekilde çalışmaktadır (Uysal, 2016: 77-80): Erkler birbirinden tamamen ayrılmıştır, yürütme organı başkanın kendisidir, senato başkan tarafından imzalanan uluslararası antlaşmaları onaylama yetkisine haizdir, gelirleri arttırmaya yönelik kanun tekliflerini temsilciler meclisi hazırlar, başkan kanunları veto yetkisine sahiptir, başkan kongre tarafından suçlandırılabilir (impeachment) ve son olarak

yargı bağımsızlığı anayasal teminat altındadır. Yargı erki ise her iki kuvvete aynı derecede olacak oranda yetkilendirilmiş ve bağımsızlığı Anayasa ile teminat altına alınmıştır.

Başkanlık sisteminin siyaset tarzı yürütme ve yasama arasındaki ilişkilerin kurallarına göre belirlenmektedir. Buna göre yürütme yasamanın işlerine karışmaz kendi yetki alanı içinde ve görev süresi dâhilinde hareket etmektedir. Başkanın görev süresinin seçimden önce net bir şekilde biliniyor olması, göreve gelecek Başkanın hayata geçireceği icraatlarının niteliklerinin belirlenmesinde büyük önem taşımaktadır.

Amerika Birleşik Devletleri'nde yargı organı kongrenin çıkardığı yasaların yorumlanması ve anayasayı ihlal gibi davalara bakmaktadır. Federal mahkeme eyalet mahkemelerindeki yasaların anayasaya aykırılığı konusunda temyiz merci gibi görev alabilmektedir. En yüksek yargı organı Washington'da bulunan Yüksek Mahkeme adını alan mahkemedir. Bu mahkemede 9 hâkim görev almaktadır.²² Amerika Birleşik Devlet'lerinin en üst mahkemesi olan Yüce Mahkeme (Supreme Court) anayasanın teminatını garanti altına alan merciidir. Mahkemeler üzerinde de bazı yetkilere sahip olmasından ötürü bizdeki Anayasa Mahkemesinden farklılık arz etmektedir (Uysal, 2016: 28). Yargı, yasama ve yürütme organlarından bağımsızdır ve anayasanın kendisine verdiği yetkilere göre anayasayı gözetmekle sorumludur. Diğer iki organla arasında denge mekanizması her zaman esastır.

Başkanlık sisteminin sakıncaları birkaç başlık altında sıralanabilir. Juan J. Linz Başkanlık sisteminin tehlikelerini sıralarken buna karşılık Donald Horowitz başkanlık sisteminin kararlı savunucudur. Seymour Martin Lipset ise hükümet sistemlerinden parlamenter mi başkanlık mı olmalı sorusundan önce üzerinde düşülen ülkenin siyasi kültürünün hangi sistem olursa olsun demokrasinin işlevselliği açısından birincil önem taşıdığı görüşündedir (Özbudun, 2015: 63). ABD devlet geleneğinde devlet birey içindir anlayışı hâkim olduğundan bireyin hak ve özgürlüklerinin devlete karşı korunması esastır. ABD sisteminin iki yüz yıldır sorunsuz işlemesinin nedenini kurumlarının sağlam yapısında aramak gerekir. ABD değerlerinin tarihsel gelişim süreci içinde oturduğu kültürel yapı siyasal yapısını şekillendirdiği için sistem başarılı olmuştur. Aynı sistemin farklı kültüre sahip toplumlarda aynı başarıyı gösteremediği görülmektedir.

²² Yüksek mahkeme ve diğer mahkeme görevlileri senatonun onayını aldıktan sonra Başkan tarafından atanmaktadırlar.

Horowitz'e göre (2015: 36), Linz'in sıralamış olduğu Başkanlık sisteminin katılığı, kabinesinin zayıflığı veya başkanın gücünü kötüye kullanmasına açık olması gibi dezavantajların tümü uygulamada önemsiz ayrıntılardır. Kaldı ki gücün kötüye kullanılması durumu başkanlık sistemine has bir durum değildir pekâlâ bu risk parlamenter sistemler için de söz konusudur. Kezâ, Asya ve Afrika'daki parlamenter rejimlerde bunun örnekleriyle doludur. Sonuç olarak ne başkanlık sistemi ne de parlamenter sistem tek başına başarılıdır veya başarısızdır demek doğru bir yorum olmaz. Her iki sisteminde başarısız olduğu birçok örnek mevcuttur.

Başkanlık sistemindeki en büyük tehlike yürütmenin kişiselleştirilme olasılığıdır. Zîra yürütme gücünü tek başına elinde bulunduran Başkan hem devlet başkanı hem de hükümetin başkanıdır. "Sistemin ideolojik kutuplar üzerine oturduğu ve katı parti disiplinin hâkim olduğu ülkelerde, başkanlık sisteminin tıkanması, çözüm üretilmemesi ve sistemin nitelik değıştirmesi, askeri veya sivil vesayetlerin altına kayması her zaman ihtimal dâhilindedir" (Uysal, 2016: 54).

Lipset'e göre (2015: 39), Başkanlık sistemindeki hemen fark edilemeyecek olan önemli bir ayrıntı da Başkanın partisinden olmayanlar, sahip oldukları kompleksleri nedeniyle Başkanın otoritesini sarmak isteyerek bu doğrultuda girişimlerde bulunabilirler.

Başkanlık sistemiyle ilgili özellikle Türkiye'de sistem hayata geçmeden evvel ortaya atılan sakıncalardan biri de sistemin ülkenin bütünlüğünü bölüp bölmeyeceğı konusunda olmuştur. Öncelikle belirtmekte yarar var ki bir ülkenin devlet yapılanmasıyla hükümet sistemi konuları farklı içeriklere sahiptir. Yani bir ülkenin federal bir yapı olması onun illa Başkanlık sistemi olmasını gerektirmeyeceğı gibi üniter yapıda olması da parlamenter sistemi zorunlu kılmaz. Bu tamamen ülkelerin kendi politik ve stratejik verileri doğrultusunda yapmış oldukları seçimlerinin anayasaca belirlenmesi usulüne göre şekillenen bir durumdur. "Sözelimi Birleşik Devletler eyaletlerin birleşmesiyle kurulmuş bir devlet. Senato ve Temsilciler Meclisi'nin bu tarihi gelenek içinde şekillendiğı dikkatte alındığı takdirde, ille de eyalet sistemi gibi bir zorunluluk söz konusu değil" (Yayman, 2016: 304). Burada anlatılmak istenen düşünce, Başkanlık sisteminin uygulanacağı her ülkede eyalet sisteminin zorunlu olmamasıdır. Üniter bir devlet yapılanmasında da Başkanlık sistemi tesis edilebilir. Bununla birlikte, şu da bir gerçektir ki federal sistemlerde temsil mekanizması senatoyu mecburi hâle getirirken

üniter sistemlerde çift meclis fazlalık gibi görünür, monarşilerde ise tarihi gelenek icabı ikinci meclisler yer alır.

Başkanlık sistemiyle alâkalı genel bir diğer sorun da sistemin diktatörlüğe yol açıp açmayacağı konusudur. Bu sorunun kökü de aslında bir hükümet sistemi olan Başkanlık sistemiyle doğrudan alâkalı bir durum olmamakla birlikte genel anlamda sistem ne olursa olsun yürütmeyi elinde bulunduran kişi ya da grubun yetkiyi nasıl kullandığıyla alâkalı bir durumdur. Latin Amerika ülkelerinde Başkanlık sisteminin başarısız olma ve sistemin diktatörlüğe kayma nedeni yetkilerin yanlış kullanılmasından kaynaklanmaktadır. Başkanlık sisteminin özünü oluşturan yasama ve yürütmenin birbirlerinin alanlarına dâhil olmama ilkesi bu ülkelerde göz ardı edildiği ve Başkanlar aynı zamanda yasamaya ait olan yasa yapma yetkisini de kendilerinde topladıkları için sistem sıkıntıya girmektedir (Yayman, 2016: 304). Başkanlık sisteminde Başkanın yasa konusunda yetkili olduğu tek nokta önüne gelen yasaları veto etme yetkisidir. Bunun dışında ne Başkanın kendisi ne de kabinesinde yer alan bakanları kongrenin faaliyetlerine katılamazlar. Başkan bir konuyu yasa konusu yapmak isterse bunu basın toplantısı sırasında duyurabilir. Kongre bunu isterse değerlendirip yasalaştırır ya da yasalaştırmaz. Bu özelliklerinden dolayı başkanlık sisteminde kabine sadece danışma niteliği taşımaktadır.

Latin Amerika gibi siyasi kültürü kutuplaşmış bir yapıda olan ve aşırı partilerin de yer aldığı birden çok partinin yarıştığı ülkelerde Başkanlık sisteminin başarılı olması şans işidir. Duruma göre başarılı da olabilir başarısız da olabilir. Lipset, Latin Amerika ülkelerindeki başkanlık sisteminin ABD'deki gibi başarıyla yürütülememesi ekonomik ve kültürel faktörlerle açıklanabilir (2015: 41).²³ Kanada Başbakanı Pierre Trudeau bu durumu şöyle açıklamaktadır: “Fransız kökenli Kanadalılar Katolik’tir ve Katolik uluslar her zaman demokrasiye çok sıcak bakmamıştır. Ruhani konularda otoriterdirler dünyevi konularda da çoğu zaman çözüme sadece kafa sayarak ulaşılacağını düşünmeye pek yanaşmazlar” (Lipset, 2015: 42). Katoliklerin dışında İslâm ülkelerindeki durumda ele alınmıştır. Buna göre İslam ülkelerinin genelinde monarşi veya başkanlık rejimine

²³ Seymour Martin Lipset *Political Man* isimli kitabında bu durumu çoğunlukla Katolik ve görece fakir olan ülkelerin demokrasi geleneğinin zayıf olduğunu Protestan ve zengin ülkelerde tersi durumun söz konusu olduğunu ileri sürmüştür.

dayanan otoriter sistemler söz konusudur. Bu ülkelerde Katolik ülkeler gibi demokrasiye mesafeli ve geç gelişme gösteren sınıfta yer almaktadırlar (Lipset, 2015: 42).²⁴

Sonuç olarak Başkanlık sisteminin zayıf yanları kısaca şu şekilde sıralanabilir: Yasama yürütme kilitlenmesi, Toplumsal siyasal kutuplaşma, iktidarın kişiselleşmesi. Politikaların uygulanmasında tutarlılık ve süreklilik sağlanabilmektedir. Başkan, tüm ulusun başkanı olma sıfatını taşıdığından ulusal kararlarda hiçbir parti veya gruba ayrıcalık tanımadan kendi inisiyatifıyla ulusal yarar adına tek başına karar verme yetkisine sahiptir (Uysal, 2016: 70-71).

Başkanlık sisteminin faydaları ise beş ana başlık etrafında toplanabilir. Bunlar, istikrarlı ve güçlü bir yönetim sağlar, temsil sorunu yoktur, aşırılıklara izin vermez, kararların hızlı alınmasını sağlayarak zaman kazandırır, parlamentonun etkinliği ön plândadır (Yayman, 2016: 299). Başkanlık sistemi yasamadan bağımsız olduğu ve başkanın belli bir görev süresi olmasından dolayı istikrarsızlığı ortadan kaldırmaktadır. Başkan halk tarafından doğrudan seçildiği için ilerde Başkanın uygulayacağı politikalar da öncesinde halk tarafından iş başına gelecek yürütmenin faaliyetleri tahmin edilebilir olmaktadır. Başkanlık sisteminin faydalarından bir diğeri ise işleme konulan tüm iş ve eylemlerde sorumlu ve yetkilinin kim olduğunun ortada olduğu bir sistem olmasıdır (Kuzu, 2017: 99).

Başkanlık sistemi de parlamenter sistem de kısacası her iki sistemde üniter ve federal devlet yapılarında uygulanabilir. Sistemlerin uygulanmasında devlet yapılarının doğrudan bir etkisi yoktur (Uysal, 2016: 68). Parlamenter sistemi işlevsiz hâle getiren sorun yürütmenin istikrarsızlığıyken başkanlık sisteminde bu durum ancak yasama ve yürütme arasında meydana gelebilecek bir kilitlenme şeklinde ortaya çıkabilmektedir (Yayman, 2016: 300). Parlamenter sistemde sorun yaşamayan ülkelerde güçlü bir başbakan ve ona eşlik eden istikrarlı bir hükümet görülmektedir.

Sonuç olarak Başkanlık sisteminin güçlü yanları şu şekilde ifade edilebilir. İstikrarlı bir hükümet, güçlü bir yönetim, daha çok demokrasi (Uysal, 2016: 69-70). Sisteminin iki yüz yıldır başarılı bir şekilde seyretmesinde ülkenin kendine has birçok özelliğinin payı

²⁴ Lipset bu konuda özellikle İslâm ülkelerindeki incelemeler yapan yazarların, İslâm yapısı gereği seküler kavramlara açık olmadığını ve kurumların bu nedenle demokratikleşemediğini iddia etmeleri üzerine bunun doğru bir yaklaşım olmadığını ve aynı durumun Hristiyanlık için de geçerli olabileceğini ve doktrinler zamanla değişebileceğini ifade etmektedir.

vardır. Bunlar, vatandaşların bilinçli olması, parti sistemi, seçim sistemi ve yargı gibi birçok farklı parametreyle orantılandırılabilir.

Bu bağlamda, ABD Başkanlık sisteminin başarılı olmasında yargının payı var mıdır sorusunun cevabı evettir. Şöyle ki, iki yüz yıl boyunca hiç fire vermeden işlevini devam ettiren sistemin tarafsızlığını koruyan ve özellikle yorumlarıyla yürütmenin uygulamalarına katkıda bulunan yargının payı büyüktür (Uysal, 2016: 31).

Sistemin başarılı olmasında parti sisteminin payı nedir diye bakıldığında ise diğer ülkelerden oldukça farklı, alışılmışın dışında bir parti sistemi ile karşılaşılmaktadır. Disiplinden uzak ve dağınık bir yapıda yer alan ABD parti sisteminde aslında birçok çok parti bulunsa da Başkanlık yarışı genelde iki parti arasında gerçekleşir. Bu sistemde birçok açıdan farklılık arz eden parti veya partiler yer aldığı için kutuplaşma yoktur. Zaten parti sisteminin özü Cumhuriyetçiler ve Demokratlar olarak iki partiye dayanır. İki partinin de parti programları birbirinden çok da farklı değildir. ABD vatandaşlığının özü düşünce ve ifade özgürlüğüne dayandığı için bu durum parti sistemine de sirayet etmektedir. Parti disiplini denilen olgu da bu nedenle hangi partiye üye olunursa olunsun kişinin düşünce ve ifade özgürlüğünün önüne geçemez (Uysal, 2016: 53).

ABD sisteminin başarılı bir çizgide devam etmesine olanak sağlayan bir diğer unsur da dağınık ve disiplinsiz parti sisteminin ülkenin siyasetine uyum sağlamasıdır. Başkanlık sisteminde parti disiplini dağınıktır ve parlamenter sistemdeki gibi temsilciler Başbakan ve partisine enformel olarak bağlı değildir. Bunun sonucu olarak da parlamentodaki temsilciler partisiyle uyum sağlamasa bile kendi siyasi fikirlerine göre hareket edebilmektedirler. Hatta politikalarına uygun olduğu çapraz ittifaklara bile girebilmektedirler (Lipset, 2015: 40).

Bir hükümet sisteminin başarılı olup olmaması uygulandığı ülkenin genel yapısıyla uyumlu olup olmamasıyla ilgilidir. Demokratik kültürün gelişmediği ülkelerde hangi sistem olursa olsun gerçek bir başarıdan söz edebilmek neredeyse imkansızdır. Yani asıl sorun sistemin ne olduğunun dışında sistemin uyarlanmaya çalışıldığı ülkenin mevcut gelişmişlik düzeyi ve ekonomik refah seviyesiyle yakından ilgilidir. Bu durum özellikle otoriterleşmeye yatkın toplumsal zemini bulunan Güney Amerika ülkelerinde uygulanan Başkanlık sisteminin başarısızlığının bir nedenidir.

Hükümet sistemini bir ülkenin üzerine giymesi gereken bir kıyafet gibi düşündüğümüzde bu kıyafeti giymesi gereken ülkenin yapacağı ilk şey ülkenin mevcut iklim şartlarına bakmak olmalıdır. Ülkede hâkim olan mevcut iklim şartlarına göre belirlenmiş olan hükümet sistemi ülkenin üzerine tam oturacağı gibi ülkenin ilerlemesi açısından da çıkacağı yolda ona büyük kolaylık sağlayacaktır.

ABD sistemine siyasi kültür parametresi açısından bakıldığında ise toplumsal hayatta sivil toplum geleneğinin güçlü olduğu bir yapıdan söz edilebilir. Sistemin ABD’de başarılı olmasının en önemli etkenlerinden biri de hiç kuşkusuz kendi siyasi kültürüne hitap eden en doğru sistem olmasından kaynaklanmaktadır. ABD siyasi kültürü bireysellik teması üzerine inşa edilmiş vatandaş profili tarafından oluşturulmuştur. Bu anlayışta Batı felsefesinden uzak bir yaklaşımla bireyin kendi deneyimleri hayatı yorumlamasında birincil kaynak olarak tercihlerini belirlemektedir. Bu da ABD vatandaşlarının toplumun genel siyasi kültürünün belirlenmesinde kendi bireyselliklerini ön plâna aldıkları perspektiften hayatı yorumlamaları üzerine kuruludur. Bu da sonuç olarak devletin birey için var olduğu anlayışını doğurmakta ve bireyi ön plâna çıkartmaktadır.

“Amerika’dan bakıldığında Türk insanının, devletin, alt kültür gruplarının ve ailenin baskısı altında olduğu söylenebilir. Amerikalıların zihinsel işleyiş plânında bizzat kendi kişisel deneyimlerinin önemli bir etkisi vardır. İnsanlar şöyle ya da böyle yapmayı, birbirlerinin etkisinde kalarak değil, kendi bireysel kazanımları doğrultusunda kararlaştırırlar. Eğer yaptıklarının sonucunda yanlış bir neticeyle karşılaşılırsa bundan yine kazançlı çıkmasını, yani bireysel deneyim hanelerine yeni bir kazanç eklemesini bilirler” (Uysal, 2016: 43).

Bu doğrultuda zaten devletin ABD vatandaşlarından beklediği bazı sorumluluklar da yok değildir. Bunlar, devleti finanse etmek, seçimlerde oy kullanmak, askere gitmek ve mahkeme jürilerine katılma görevleri veya zorunlulukları söz konusudur (Uysal, 2016: 49-50).

Başkanlık sistemi çoğunlukla Güney Amerika, Afrika ve eski Sovyet ülkelerinde tercih edilen bir sistem görüntüsü vermektedir. Hâli hazırda 46 ülke Başkanlık sistemiyle yönetilmektedir. Bunların en bilinenleri sistemin doğup geliştiği Amerika Birleşik Devletleri, Arjantin, Meksika, Brezilya, Filipinler, Uruguay, Nijerya ve Endonezya’dır (Yayman, 2016: 298).

Ergun Özbudun’a göre (2016) ABD sisteminin kendine has en önemli özelliği iktidarın dikey bölüşümüdür. Bu bölüşümde yasama ve yürütme birbirinden bağımsız hareket edebilecek bir konumda tutulurken yargı tamamen bağımsız mahkemelerce tesis edilmiş devlet yapılanması olarak ise federal bir oluşum tercih edilmiştir. Yasamanın iki meclisli bir yapılanmaya sahip olması ve bunun federal devletin çalışmasında konforlu bir alan yaratması da yine ABD sisteminin şahsına münhasır yanlarından biridir.

Arend Lijphart’a göre (2015: 54), literatür araştırması yapan birçok akademisyenin başkanlık sistemini yererek parlamenter sistemi övmelerinin altında yatan asıl neden parlamenter sistemin başkanlık sistemi kadar sorgulanmamış olmasıdır.

Başkanlık sistemi ABD Anayasası ile kurumlaşmış bir sistemdir. Günümüzde 46 ülkede uygulanan bir sistem olan Başkanlık sistemi her ülkenin Sosyo ekonomik durumuyla ve kültürel alt yapısıyla uygulamada değişkenlik göstermektedir. Başkanlık sistemi federal veya üniter devlet şekli ile de bir arada uygulanabilmektedir. Mutlaka federal devlet şekli ile başkanlık sistemi olmalıdır diye bir düşünce doğru değildir. Dünyanın en güçlü ekonomisine sahip 25 ülke arasından Başkanlık sistemiyle yönetilen yalnızca bir ülke bu sıralamada yer alabilmektedir. Demokratik gelişmişlik düzeyi parametresine göre yapılan sıralamaya göre bakıldığında 40 ülke arasından 3 ülkenin Başkanlık sistemi ile yönetildiği sonucuna ulaşılmıştır. Avrupa Birliği bünyesine dâhil 28 ülkenin hangi sistemle yönetildiğine bakıldığında ise 24 ülkenin parlamenter sistemle²⁵, 3 ülkenin yarı başkanlık sistemiyle ve sadece 1 ülkenin Başkanlık sistemiyle yönetildiği görülmektedir (Korkmaz, 2017: 69).

Amerikan sisteminde kurumlar yürütmenin etrafında sırasıyla Başkanın Yürütme Ofisi (Executive Office of the President), Bakanlıklar (Federal Executive Departments) ve Bakanlık statüsünde olmayan kamu kuruluşları olarak teşkilatlanmıştır. Bunlardan Başkan’ın Yürütme Ofisi başkana yürütme konularında yardımcı olan birim ve bürokratlardan oluşmaktadır. Bu ofislerden Beyaz Saray Ofisi, Milli Güvenlik Konseyi, Bütçe ve Denetleme Ofisi, Ekonomik Danışmanlar Konseyi, Çevre Koruma Konseyi, Ticaret Temsilcileri Ofisi, Ulusal Uyuşturucu Kontrol Ofisi ve Bilim ve Teknoloji Ofisi öne çıkmaktadır. Aralarında en kalabalık ofis, Beyaz Saray Ofisi’dir (White House Office). Bunların dışında Beyaz Saray Ofisi altında yer alan çeşitli alt-birimler vardır. Bu

²⁵ Bu ülkelerin 12 tanesinde monarşi olduğu için parlamenter sistem alternatifsizdir.

sistemde bakanlıkların başında görev alan bakanlar “sekreter” olarak adlandırılmaktadırlar. Sekreterlerin çalışma alanlarında başkan ve başkan yardımcısı ile bir araya gelmesi sonucu oluşan gruba ise “kabine” denilmektedir. Ancak bu ifade şekli resmi olarak anayasada yer almamaktadır. Bunun nedeni olarak Başkanın görevli olduğu yürütme alanlarında bakanlıklardan danışma niteliğinde yararlanıldığı ve bakanların ilgili alanlarda yalnızca başkana tavsiyelerde bulunması gibi nedenler gelmektedir. Bakanlar başkana karşı sorumlu oldukları konularda tavsiyelerde bulunurken başkanın bu tavsiyeleri icra etmede tek başına yürütme sorumluluğu vardır. Bakanların dışında başkan yardımcısı (Office of the Vice President) da yürütme ofislerinin çalışmalarına dahil olmaktadır. Ancak başkan yardımcısı bakanlardan farklı olarak hem yasamada hem yürütme sahasında etkin olan bir statüye sahiptir (SETA, 2016: 44-45).

Yürütme ofisinin dışında başkanın kongredeki çalışmalardan haberdar olmasını sağlamak ve lobi faaliyetinde bulunabilmek amacıyla ABD başkanlık sisteminde bir de “İrtibat Ofisleri” bulunmaktadır (Zengin, 2016: 17). Bu Ofisler Başkanın yürütme ofislerinden farklıdır. Başkan bu ofisler aracılığıyla kongre başkanıyla olan ilişkilerinin yürütmesini sağlar. Aradaki bilgi akışından dolayı başkanın kongreye uygun olmayacak bir karar alması önlenmiş olur.

2.4.1. ABD’nde Başkanın Yürütme Ofisleri

Başkanın Yürütme Ofisleri, yürütmenin sahip olduğu araçlar içerisinde en önemlilerindendir. Başkanın yapacağı çalışmalarda gerekli olan ön çalışmaların yapmak ve başkana ilgili konularda raporlar sunmak, tavsiye niteliğinde görüş bildirmekle görevlidirler. Her gün başkanın ülkenin genelini ve bireylerin hayatını etkileyecek çok önemli kararlar vermesi gereklidir. Bu anlamda başkanın Amerikan halkı için en doğru kararı vermesinde ve bunu yaparken zaman kaybetmemesi noktasında önemli bir işlev görmektedirler. Kamu politikalarının oluşturulmasında başkanın sağ kolu gibi çalışan ofislerin görevleri kısaca şöyledir (Bilgin, 2023: 195):

- a. Oluşturulacak kamu politikaları arasında potansiyel olarak aciliyet sıralamasını yapmak ve gerekli tüm çalışmalarda bulunmak,
- b. Mevcut kamu politikalarının konjektürel idari ve siyasi zemine uygun hale getirilmesinde görev almak,

- c. Politika oluşum safhasında ilgili konunun bilimsel verilerinin toplanması, işlenme ve raporlanmasıyla ilgilenmek,
- d. Yapılacak politika alanıyla ilgili alanda sürece dahil edilmesi gereken paydaşlara ulaşarak, iş birliği ve koordinasyonu sağlamak.

Kalıcı ofislerin dışında her başkan döneminde ülkenin ihtiyacı olduğu düşünülen alanlarda geçici ofisler de kurulabilmekte ve bu konularda icranın sağlanabilmesi adına bu ofisler yetkili kılınmaktadır. Buna göre ABD Başkanın Kalıcı Yürütme Ofisleri şunlardır:

1. Ekonomik Danışmanlar Konseyi
2. Çevre Kalite Konseyi
3. Ulusal Güvenlik Konseyi
4. Yönetim ve Bütçe Ofisi
5. Ulusal Uyuşturucu Kontrol Politikası Ofisi
6. Bilim ve Teknoloji Politikası Ofisi

Yukarıda adı geçen altı ofis görev almış olan bütün başkanların görev sürelerinde de geçerli olan kalıcı ofislerdir. Göreve gelen her Başkan duruma göre bu kalıcı ofislerin yanına istediği alanda yürütme ofisleri kurarak ek çalışma alanları oluşturmaktadır. 20 Ocak 2021’de göreve gelen Joe Biden hükümeti sonrası “*The Biden-Harris Administration*” adıyla kurulan hükümet adına kalıcı ofislerin yanında aşağıdaki yürütme ofislerine yer verilmiştir.

Başkanın İcra Dairesi / Beyaz Saray

Başkana etkili bir şekilde yönetmesi gereken desteği sağlamak için, Başkanın İcra Dairesi (EOP) 1939’da Başkan Franklin D. Roosevelt tarafından kuruldu. EOP, Başkanın mesajını Amerikan halkına iletmekten yurtdışındaki ticari çıkarları teşvik etmeye kadar çeşitli görevlerden sorumludur.

Ekonomik Danışmanlar Konseyi

1946’da Kongre tarafından kurulan Ekonomik Danışmanlar Konseyi verilere, araştırmalara ve kanıtlara dayalı ekonomi politikası oluşturmakla ve bu konularda Başkan’a danışmanlık yapmakla görevlidir.

Çevre Kalitesi Konseyi / Beyaz Saray

Başkanın Yürütme Ofisindeki Çevre Kalitesi Konseyi (CEQ), federal hükümetin Amerika'nın halk sağlığını ve çevresini iyileştirme ve koruma çabalarını koordine eder. 1969'da Ulusal Çevre Politikası Yasası (NEPA) tarafından oluşturulan CEQ, Başkana tavsiyelerde bulunur ve diğer alanların yanı sıra iklim değişikliği, çevre adaleti, federal sürdürülebilirlik, kamu arazileri, okyanuslar ve yaban hayatı koruma konularında politikalar geliştirir.

İç Politika Konseyi / Beyaz Saray

İç Politika Konseyi (DPC), Başkanın iç politika gündeminin Beyaz Saray'da ve Federal hükümet genelinde geliştirilmesini ve uygulanmasını yönlendirerek, iç politika kararlarının ve programlarının Başkanın belirtilen hedefleriyle tutarlı olmasını ve Amerikan halkı için yürütülmesini sağlar.

Toplumsal Cinsiyet Politikası Konseyi / Beyaz Saray

Cinsiyet Politikası Konseyi (GPC), Başkan Biden tarafından hem iç hem de dış politikanın geliştirilmesi ve uygulanmasında cinsiyet eşitliğini sağlamak ve ilerletmek için kurulmuştur. GPC, toplumsal cinsiyet eşitliğine odaklanan ve kadınların ve kız çocuklarının karşılaştığı engellere özel önem veren ekonomik güvenlik, sağlık, cinsiyete dayalı şiddet ve eğitim dâhil olmak üzere bir dizi konuyu kapsar. Ayrıca Başkanın Siyah, Latin, Kızılderili (Amerikan yerlisi), AAPI ve LGBTQI+ topluluklarının üyeleri ve engelliler de dahil olmak üzere birçok faktöre dayalı ayrımcılık ve önyargıyla karşı karşıya kalanlar için hükümet politikasında eşitliği geliştirme çabalarında önemli bir rol oynamaktadır.

Ulusal Ekonomik Konsey / Beyaz Saray

Ulusal Ekonomik Konsey (NEC), Başkana ABD ve küresel ekonomi politikası konusunda tavsiyelerde bulunmak üzere 1993 yılında kurulmuştur. Başkanın İcra Dairesinin bir parçasıdır. Yürütme Emriyle NEC'in dört temel işlevi vardır: Ülke içi ve dışını ilgilendiren ekonomik konular bağlamında politika oluşturmayı koordine etmek; Başkana ekonomi politikası tavsiyesi vermek politika kararlarının ve programlarının Başkanın ekonomik hedefleriyle tutarlı olmasını sağlamak ve Başkanın ekonomi politikası gündeminin uygulanmasını izlemek.

Ulusal Güvenlik Konseyi / Beyaz Saray

Ulusal Güvenlik Konseyi, Başkanın üst düzey ulusal güvenlik danışmanları ve kabine yetkilileriyle ulusal güvenlik ve dış politika kararı verme konusundaki ana forumu ve Başkanın bu politikaları federal kurumlar arasında koordine etmedeki sağ kolu işlevini görmektedir.

İklim Politikası Ofisi / Beyaz Saray

Beyaz Saray İç İklim Politikası Ofisi (İklim Politikası Ofisi), iklim kriziyle mücadele, iyi maaşlı, sendikalı işler yaratma ve çevresel adaleti ilerletme konusunda hükümetin tüm yaklaşımını koordine ederek Başkanın iç iklim gündemini uygulamasına yardım eder.

Fikri Mülkiyet Uygulama Koordinatörü Ofisi/Beyaz Saray

Fikri Mülkiyet Uygulama Koordinatörü Ofisi (IPEC), Başkanın İcra Dairesinin bir parçasıdır ve Başkan'a tavsiyelerde bulunmak ve Amerika Birleşik Devletleri'nin genel fikri mülkiyet politikası ve stratejisinin geliştirilmesi, yeniliği ve yaratıcılığı teşvik etmek ve yurtiçinde ve yurtdışında etkili fikri mülkiyet koruması ve uygulamasını sağlamak için Kabine departmanları ve ajanslarıyla koordine olmak amacıyla 2008 yılında kurulmuştur.

Hükümetler arası İlişkiler Ofisi / Beyaz Saray

Hükümetler arası ilişkiler Ofisi, ABD'yi ve toplumu etkileyen en acil sorunları ele almak için Porto Riko ve ada topluluklarında seçilmiş yetkililere ek olarak Eyalet, yerel ve Kabile hükümetleriyle birlikte hareket etmek amacıyla kurulmuştur.

Yönetim ve Bütçe Ofisi / Beyaz Saray

Yönetim ve Bütçe Ofisi, Başkanın vizyonunun Yürütme Organı genelinde uygulanmasını denetler.

Ulusal Uyuşturucu Kontrol Politikası Ofisi / Beyaz Saray

Ulusal Uyuşturucu Kontrol Politikası Ofisi (ONDCP), Başkanın İcra Dairesinin bir bileşenidir. ONDCP, Amerikan halkının sağlığını ve yaşamını iyileştirmesi için ülkenin uyuşturucu politikasını yönetir ve koordine eder. ONDCP, Ulusal Uyuşturucu Kontrol Stratejisi ve Bütçesinin geliştirilmesi ve uygulanmasından sorumludur. ONDCP, 19 federal kurum arasında koordinasyon sağlar ve bağımlılığı ve aşırı doz salgını ele almaya yönelik hükümet yaklaşımının bir parçası olarak 41 milyar dolarlık bir bütçeyi denetler. ONDCP ayrıca, Yüksek Yoğunluklu Uyuşturucu Kaçakçılığı Alanları Programı

ve Uyuşturucusuz Topluluklar Programı aracılığıyla toplumun sağlıklı ve güvende kalmasına yardımcı olmak çalışmalar yapmaktadır.

Halkla İlişkiler Ofisi / Beyaz Saray

Beyaz Saray'ı vatandaşları için kapsayıcı ve erişilebilir kılmaya odaklanan Halkla İlişkiler Ofisi, Biden-Harris yönetimi ile Amerikan halkı arasında doğrudan diyalog oluşturmak ve koordinasyon sağlamaktan sorumludur.

Bilim ve Teknoloji Politikası Ofisi / Beyaz Saray

Beyaz Saray Bilim ve Teknoloji Ofisi (OSTP), Amerika'nın en büyük özlemlerini gerçekleştirmek için bilim, teknoloji ve inovasyonun gücünden yararlanarak bu fikri hayata geçirmek için çalışmalar yapmaktadır.

Ulusal Siber Direktör Ofisi / Beyaz Saray

Ulusal Siber Direktör Ofisi (ONCD), Başkan'a siber güvenlik politikası ve stratejisi konusunda tavsiyelerde bulunur. Kongre tarafından 2021 yılında kurulan ONCD, Başkanın Beyaz Saray'daki İcra Dairesinin bir bileşenidir. Ofis, Başkan Biden'ın 2 Mart 2023'te yayınladığı Başkanın Ulusal Siber Güvenlik Stratejisinin geliştirilmesine öncülük etmiştir. ONCD ayrıca, Ulusal Siber Güvenlik Stratejisini uygulamak için hükümetin yaklaşımını koordine etmekten sorumludur.

Amerika Birleşik Devletleri Ticaret Temsilciliği Ofisi / Beyaz Saray

Amerika Birleşik Devletleri Ticaret Temsilcisi Ofisi (USTR), Başkana ticaret konularında tavsiyelerde bulunmak, uluslararası ticaret müzakerelerine öncülük etmek ve anlaşmazlıkların, icra eylemlerinin ve diğer konuların çözümünü Dünya Ticaret rgt gibi küresel ticaret politikası kuruluşlarından önce denetlemek için 1962 yılında kurulmuştur.

Başkanlık Personel Ofisi / Beyaz Saray

Başkanlık Personeli Ofisi, tüm Amerikalıları temsil eden ve onlara hizmet eden bir hükümet oluşturmak amacıyla, Başkan Biden'ın ABD hükümeti genelindeki federal kurumlarda Biden-Harris gündemini ilerletmek için çalışan binlerce yüksek nitelikli adayı işe almasına, denetlemesine ve aday göstermesine yardımcı olmaktadır.

Ulusal Uzay Konseyi (NSpC), ABD'nin uzay faaliyetlerinin yeni fırsatlardan yararlanmasını sağlamaktan sorumlu olan Beyaz Saray politika konseyidir. NSpC, başkanı Başkan Yardımcısı Kamala Harris'in liderliğinde, uzay politikası ve stratejisinin geliştirilmesi ve uygulanması konusunda Başkana tavsiyelerde bulunarak yardımcı olmaktadır. Ofis kabine düzeyindeki Sekreterler ile diğer üst düzey yürütme organı yetkililerinden oluşmaktadır.

2.5. Hükümet Sistemlerinin Türkiye'deki Tarihsel Arka Plânı

Tezin birinci bölümünü oluşturan, hükümet sistemleri hakkında genel ve teorik bilgilerin aktarıldığı bu bölümde, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçmeden evvel, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine gelinceye değin Türkiye Cumhuriyeti'nde geçerli olmuş Hükümet Sistemleri hakkında alt başlıklar hâlinde bilgi verilerek Türk demokrasisinin geçirmiş olduğu sürecin kronolojik bir arka plânı verilmiş olacaktır.

Bu anlamda, öncelikle genel itibariyle 2. Mahmud'un devlet yönetimine getirdiği yenilikler ile özellikle Nâzırlıkların kurulması, işleyişi gibi konularla ilgili bilgi verilerek Osmanlı Hükümet yapısı hakkında bir malûmat verilmek istenmiştir. Bu bağlamda 1876'dan 1920'ye İstanbul Hükümetinden Ankara Hükümetine giden tarihsel süreç aktarılarak bu sürecin ardından yeni bir devlet olarak kurulan Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk yıllarından itibaren Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine gelinceye değin geçerli olmuş Hükümet Sistemleri ile Bakanlıkların nitelikleri hakkında bilgiler aktarılacaktır.

1808 yılında 2. Mahmud'un tahta geçmesiyle Osmanlı Devleti'nde askeri, siyasi ve sosyal anlamda birçok yenilik hayata geçirilerek devlet güçlendirilmek istenmiştir. Merkezi devlet aygıtı içindeki güçlendirme iki başlık altında açıklanabilir. Ancak devlet yönetiminde etkin olacak karar organlarının kurulması en önemlileridir (Tanör, 2019: 67). Bu anlamda idari yapıda kararname ve nizamnâmeleri hazırlamak, yargı organlarının kararlarını temyiz merci gibi işleme almak ve idari organları denetlemek amacıyla Meclis-i Vâla-ı Ahkâm-ı Adliye oluşturulmuştur. Bununla beraber devletin bürokratik işleyişi ve memurlar ile ilgili düzenlemelerin yapıldığı bir kurum olarak Şûra-ı Bâb-ı Âli kurulmuştur. 1854 yılına gelindiğinde ise ağırlaşan görev yükü nedeniyle Meclis-i Vâla-

1 Ahkâm-ı Adliye'nin görevlerinden bir kısmını devralmak üzere Meclis-i Âli Tanzimat kurulmuştur. Bu kurumun kurulma amacı devlet yönetimini ilgilendiren her konuda Avrupa tarzı hukuki düzenlemelerde bulunmak ve bu doğrultuda kanun çalışmalarını gerçekleştirmektir. Yasal düzenlemeler yapmakla görevli bu iki kurul Meclis-i Âli Umumi adıyla toplantılar gerçekleştirmiştir. Meclis-i Vâla-ı Ahkâm-ı Adliye 1868 yılında kaldırılarak yerine Şûra-ı Adliye yani günümüz Danıştay işlevi gören kurum getirilmiştir. Yüksek yargı organı olarak ise bugünkü Yargıtay'ın bir benzeri olan Divan-ı Ahkâm-ı Adliye oluşturulmuştur. Ayrıca bu dönemde Memurin Mülkiye Terakki Tekaüt Kararnamesi adıyla 1883 tarihli devlet memurluğuna giriş şartlarının belirlendiği ilk kararname de yayınlanmıştır.²⁶ Devlete ve millete sadakat yemini etme uygulaması yine bu dönemde başlatılmıştır. Sözü edilen yenilikler nedeniyle Eryılmaz'a göre (2006: 12), Osmanlı Devleti'nde kamu yönetiminin temelleri bu dönemde atılmıştır.

2. Mahmut Dönemi'nin şüphesiz en önemli olayı Âyanlarla²⁷ imzalanan Sened-i İttifak'tır. Bu belge Osmanlı Devleti'nin anayasalı yönetime geçişinde etkili olan ilk adım olarak kabul edilmektedir (Tanör, 2011: 57). Sened'te esas olan Padişah'ın otoritesidir (İnalcık, 1964: 604). 2. Mahmud bu nedenle Saltanat-ı Seniye'nin bekası için böyle bir belgeyi imzalamayı kabul etmiştir. Yedi maddeden oluşan Sened-i İttifak'ın önemi Osmanlı tarihinde devletin merkezi otoritesinin sınırlanması bakımından bir ilktir. Bu düzenlemeyle Osmanlı tarihinde bir padişah ilk defa kendine tabi olan bir grup âyanla bir belge üzerinde görüşmüş ve bir anlaşmaya varmıştır.

Bir tür “mahalli derebeylik” sistemini andıran âyanlık kurumunun halkın üzerindeki etkisini fark eden devlet yönetimi özellikle de Sadrazam Alemdar Mustafa Paşa, iç çevrelerin desteğini kazanarak devletin merkezi idaresini güçlendirmek amacıyla söz konusu belgeyi hazırlamıştır. Bu belgeyle Osmanlı Devleti'nin otoritesi birtakım şartlarla

²⁶ Aynı dönemdeki diğer kararnameler için Osmanlı Devleti personel hareketlerini düzenleyen kararlar 11. Madde hâlinde ele alınmıştır. Bunlar: 1) 21 Mart 1872 tarihli Memuriyetin Kefalete Raptı Hakkındaki Nizamname 2) 9 Cemâziyel-evvel 1874 tarihli Harcırah Kararnamesi 3) 17 Cemâziyel-evvel 1880 tarihli Maaşat Kararnamesi 4) 19 Nisan 1883 tarihli Memurin Mülkiye Terakki ve Tekaüt Kararnamesi 5) 1909 yılı Nisan, Mayıs ve Haziran Gelirleri Hakkında Geçici Bütçe 6) 15 Eylül 1910 tarihli Mülkiye Mektebinin Nizamname-i Esasisi 7) 27 Nisan 1913 tarihli İrade-i Seniye 8) 13.5.1913 ve 1.11.1919 tarihli P.T.T.'de çalışan Memurlar Nizamnamesi 9) 5.10.1917 tarihli Memurin Ticaret ile iştigalden Memnuiyeti Hakkındaki Kararname 10) 13 Kânun-Evvel 1919 tarihli Maaşat Zamaimi Hakkında Kararnamedir (Bkz., TBMM Tutanaklar, 1989).

²⁷ Âyan kelimesinin anlamı “dönemin ileri geleni” demektir. Âyanlık ise Osmanlı döneminde Devlet teşkilatı ile halk arasındaki aracılık görevine verilen isimdir. Âyanlar bölgedeki vergilerin toplanmasında, defterlere geçirilmesinde ve askerlik, yiyecek içecek gibi konulardaki ihtiyaçların karşılanmasında valilere ve kadırlara karşı sorumluydular. Bu anlamda âyanlar görevlerini bölgenin ileri gelenleriyle ortaklaşa yürütürlerdi. Bu da âyanların halk ile devletin temsilcileri arasında bir tür “aracı” olması anlamına gelmekteydi. Zamanla bu aracılık görevini kötüye kullanan âyanlar devletin merkezi otoritesinin zayıflamasıyla halka zulmetmeye varan davranışlarda bulunmuşlardır.

kayıt altına alınmış ve bir nebze de olsa sınırlandırılmıştır. Ancak gerçekte padişahın belgeyi imzalamayı kabul etmekteki aslî amacı âyanları kontrol altına almak ve merkezi otoriteyi güçlendirmektir. Kezâ Padişah ilk fırsatta Sened-i İttifak'ı geçersiz kılmanın bir yolunu da bulmuştur (Ortaylı, 2012: 56). Sened-i İttifak, bazı yönleriyle Magna Carta'ya da benzetilmektedir. Ancak aralarında benzerlikler bulunsa da Sened-i İttifak gibi anayasal bir düzenleme olarak önemli bir belge değeri taşıyan Magna Carta²⁸ hem ortaya çıkışı ve muhtevası hem de sonuçları bakımından Sened-i İttifak'tan daha farklı bir nitelik taşımaktadır (Akşin, 1992: 121).

Devletin anayasal bir devlet olma yolundaki ilk ve önemli adımı olan Sened-i İttifak'ı, Tanzimat ve Islahat Fermanları takip edecek, 1876 yılında ise Kanun- Esasi'nin ilanıyla devlet anayasalı sisteme²⁹ resmen geçiş yapmış olacaktır. Bu doğrultuda hayata geçirilen düzenlemelerden bazıları idari bazıları ise siyasi hayatı yeniden şekillendirecek niteliktedir. Bu anlamda özellikle 1851 ile 1858 yılları arasında yeniden düzenlenen kanunla Osmanlı toplum yapısı ırk, din, mezhep ayrımı gözetmeksizin tüm tebaa eşit kabul edilmiştir. Aynı dönemde Fransa'dan uyarlanan 1850 Ticaret Kanunu ile 1858 Arazi Kanunnamesi çıkartılmıştır. Bu kanunlarla ilgili önemli olan noktalar ise din ve mezhep ayrıcalıklarının ortadan kaldırılması ve miras dağılımında değişiklikler yapılmış olmasıdır. Bununla beraber 1864 Vilayet Nizamnamesi ile merkezden yönetimden yerinden yönetime yol alan bir hareketle taşra yönetimleri yeniden düzenlenmiştir. 1877 tarihli Belediye Kanunu ile ise günümüz modern belediyeciliğinin temelleri atılmıştır. Bu anlamda taşra yönetiminde oluşturulan kurumlar aracılığıyla tebaanın arasındaki Müslim ve gayrimüslim ayrımı ortadan kaldırılarak “Kanun devleti” olma hedefine doğru hızla yol alınmıştır (Demirel, 2011: 99).

2. Mahmud 'un devlet yönetimine kazandırdığı yeniliklerden biri de nezâretleri teşekkül ettiren ilk padişah olmasıdır. Bu doğrultuda 2. Mahmud döneminde ilk defa maaşlı memur mantığına uygun bir şekilde nezâretler oluşturularak başlarına nâzırlar getirilmiş

²⁸ Magna Carta İngiltere Kralı Yurtsuz John ile derebeyleri arasında 1215'te imzalanan 63 maddeden oluşan bir belgedir. Bu belge ile Kral kendi yetkilerini kısıtlayarak derebeylerine özellikle vergiler konusunda birtakım haklar tanımıştır.

²⁹ Yönetimdeki düzensizliği fırsat bilen Avrupalı devletlerin azınlıkların haklarını savunma çabası Tanzimat devrinde Osmanlı Devletini kanuni düzenlemeler yapmaya itmiştir. Bu dönemde çıkarılan yasalar ise şunlardır: Toprak hukuku konusunda Arazi Kanunnamesi/1858, ceza hukuku konusunda Ceza Kanunnamesi/1840, Kanun-î Cedid/1851, Ceza Kanunname-i Hümayunu/1855, Usul-i Muhakemat-ı Ceza'ye Kanunu/1880, kara ve deniz ticareti hukuku konusunda Ticaret Kanunnamesi/1850 ve Zeyl'i/1860, usul hukukları konusunda Usul-i Muhakeme-i Ticaret Nizamnamesi/1862, Usul-i Muhakemat-ı Hukukiye Kanunu/1881 ve medeni hukuk konusunda Mecelle-i Ahkam-ı Adliye/1868-1876 (Tanör, 2019: 98-99).

ve onların da alt kademelerinde şûralar kurulmuştur. Bu dönemde kurulan “Dârü’ş Şûra-ı Bâb-ı Âli”, “Dâr-ı Şûra-ı Askerî” ve “Meclis-i Valâyı Ahkâm-ı Adliye” günümüz Danıştay ve Yargıtay gibi üst düzey mahkemelerin temeli niteliğindedir. Kurulan nâzırlıklar ise sırasıyla Mülkiye Nâzırlığı, Dâhiliye Nâzırlığı, Hariciye Nâzırlığı, Adliye Nâzırlığı, Maliye Nâzırlığı ve Ticaret Nâzırlığıdır (Karagöz, 1995: 194).

2. Mahmud döneminde Bâb-ı Âli, Sadrâzâmın özel ikametgâhı olmaktan ziyade ilk kez kurumsal bir nitelik kazanarak bir tür devlet dairesi mantığıyla kullanılmaya başlanmıştır. Burada yapılan merkezi hükümet toplantıları Sadrâzâmın başkanlığında diğer nâzırların da hazır bulunmaları usulüyle gerçekleştirilir olmuştur. Hayata geçirilen bu gibi yeniliklerle eskiden devletin üst kademelerinde görevli kişilerin şahsiyetlerine atfedilen önemli görevler kurulan nâzırlıklarla beraber devlet kurumlarına devredilmiştir. Bu kurumlara nezâret adı verilerek kurumların başlarındaki kişilere ise Nâzır, nâzırların yaptıkları devlet işlerini görüşmek üzere belli aralıklarla yapılan toplantılara ise Heyet-i Vükelâ (Bakanlar Kurulu) adı verilmiştir. Heyet-i vükelâ toplantılarında alınan kararlar doğrultusunda devlet işleri sevk ve idare edilerek padişahın yürütme yetkisi büyük ölçüde kolaylaştırılmıştır. Bu durumda Sadrâzâmın başkanlık ettiği Heyet-i Vükelânın oluşturulmasıyla Osmanlı devletinde ilk defa hukuk devletini andırır batılı anlamda aktif bir Başbakan ve Bakanlar Kuruluna benzer bir hükümet sistemi kazandırılmıştır (Turan, 2019: 39).

Osmanlı devlet yönetimindeki bakanlıkların gelişimine gelinceye değin devlet yapılanmasında önemli bir yer tutmuş olan Dîvan, özellikle imparatorluğun yükseliş döneminde devletin işleyişinden sorumlu en yetkili kurum olmuştur. Ancak yine de bu yetkisine rağmen ilerleyen dönemlerde kurumun gelişimi itibarıyla kurumsallığını tamamlayamadan etkisini kaybettiği ve yerine daha etkin olan Bâb-ı Âli toplantılarının geldiği görülmektedir.

Osmanlı Devleti’nde yönetimde görev alacak kişiler devlet tarafından belli bir müfredat çerçevesinde oluşturulan bir eğitime tabi tutulmuştur. Buna göre devletin üst kademelerinde görev alacak bürokratların yetiştirilmesi için ayrılmış olan dört eğitim kurumu mevcut bulundurulmuştur. Bu kurumlar, devletin ilgili biriminde göreve alınacak kişinin yapacağı işe göre eğitim veren kurumlardır. Bu kurumlar şunlardır:

1. Kalemiye (Evrak ve kayıt işleriyle ilgili kurum)
2. İlmiye (İlim, eğitim ve öğretim işleriyle ilgili kurum)
3. Mülkiye (İdari işlerle ilgili kurum)
4. Seyfiye (Askeri işlerle ilgili kurum)

Özellikle Kalemiye ve İlmiye sınıfları Osmanlı'daki yürütmenin muhtevâsı ile yakından ilgili kurumlar olup bu kurumların işleyişi Osmanlı'daki yönetici sınıfının ve bürokratik işlerin yapılması hakkında bilgi vermektedir. Öncelikle, burada ifade edilmesi gereken konulardan biri Osmanlı Devleti'nde devlet yönetiminin üst kademelerinde görev alacak kişilerin bu görevlere getirilmeden önce geçmesi gereken bazı resmi devlet teâmülleri olduğu konusudur. Stanford Shaw (2008: 150) bunu şu şekilde ifade etmektedir.

“Kökenleri ne olursa olsun bir insanın Osmanlı Yönetici Sınıfının tam üyesi olabilmesi için 1) İslâm dinini ve bunun ayrılmaz parçası olan düşünce ve eylem sistemini kabul edip uygulaması; 2) Padişaha ve onun hükümdarlık görevlerini üstlenmek ve gelirlerini toplamak için kurulan devlete sadık olması ve 3) Osmanlı yaşam biçimini oluşturan karmaşık davranış, görenek ve dil sistemini bilip uygulaması gerekirdi.”

Osmanlı devlet yapılanmasının bürokratik işlerin yürütüldüğü ve merkezi bir konumunda yer alan Saray hükümdarın Devlet erkânı ile birlikte yaşadığı ve devleti yönettiği yer olarak kendi başına bir kurum görevi görmektedir. Bu kurumda *Harem*³⁰den sonra devletin bekası için gerekli yönetici sınıfına dâhil olacak kişilerin yetiştirilmesi Enderun isimli kurumda verilen eğitimle sağlanmaktadır. Devşirme sistemine göre seçilerek Enderun'a giren kişiler burada aldıkları eğitimin ardından gerekli yeterliliğe sahip olduktan sonra devletin en üst mevkilerinde görev almaya hazır bir duruma getirilmektedir. Osmanlı Türkçesi dışında Arapça ve Farsça da bilen Kalemiye talebeleri burada din öğreniminin yanında atış talimi ve okçuluk gibi uğraşlarla da meşgul olmaktadır. Dört yıl süren eğitimin içinde mânevi ve beden eğitimin yanında sanat ile de haşır neşir olmaktadır. Kalemiye sınıfında eğitimini tamamlayan iç oğlanlar buradaki eğitimlerini tamamlandıktan sonra Mülkiye sınıfına geçerek buradan aldıkları

³⁰ Kurumunun ortaya çıkması özellikle devletin sınırlarının genişlemesiyle birlikte ortaya çıkan bir durumdur. Buna göre Osmanlı Devleti'nde harem kurumunun ortaya çıkmasındaki esas mantık, devletin bekası için gerektiğinde hükümdarın yerini alabilecek şehzadelerin yetiştirilmesi ve gerekli eğitimlerin bu kurum aracılığıyla verilerek bir sonraki hükümdar adayının hâli hazırda bulundurulması üzerine kuruludur. Kurumun en işlevsel hâli Kanunî Sultan Süleyman'ın hükümdarlığı döneminde Hürrem Sultan tarafından Topkapı Sarayı'na taşınmasından sonra gerçekleştirilmiştir (Shaw, 2008).

yüksek eğitim sayesinde sadrâzamlıktan divânın diğer üyeliklerine kadar yönetimin üst kademelerinde birçok pozisyonda görev alabilmeye hak kazanabilmektedir. Özellikle 2. Mahmud döneminde sınırların kontrolü ve yönetimin eyalet, kasaba ve köy gibi merkezi ve taşra olarak iki şekilde yönetilir olması durumu, buralarda devletin temsili görevini yerine getirecek yetkililerinin yetiştirilmesi gerekliliğini doğurmuştur. Mülkiye sınıfı, özellikle bu doğrultuda eğitim veren bir kurum olarak, Kalemiye sınıfından eğitim almış kişilerin sancaklara gönderilmeden önce eğitim aldığı bir kurum niteliği taşımaktadır.

Osmanlı eğitim kurumlarından İlmiye sınıfı ise günümüz Bilim Kurulu niteliğini taşıyan ve devletin ulema ihtiyacını karşılamak üzere kurulan bir kurumdur. *Efendi* unvanı verilen ve İlmiye sınıfında eğitimlerini tamamlayan kişiler medreselerde görev alarak kendilerinden sonraki kuşakları eğitmek üzere çalışmalarını sürdürmektedirler. Genel anlamda ulema sınıfı da denilen bu sınıfın bir başka üyeleri de müderrislerdir. Gerektiğinde Kadılık görevini de yapabilen müderrisler Kalemiye sınıfının eğitiminden de geçtilerse Nişancı veya Defterdar mevkilerine de yükselebilmektedirler. En yüksekte yer almayı başaran müderrisler ise müftü adaylığı veya daha da üstünde yer alan Şeyhülislâmlık makamına kadar atanabilmektedirler.³¹ Kalemiye sınıfı da Enderun'da alınan eğitimin bir üst aşaması olduğundan bu kurumda verilen eğitimin esas amacı devlete *kalem ehli* adı verilen üst kademe bürokrat yetiştirmektir. Önemli siyasi ve mâli devlet işlerinin hepsi bu kurumda eğitimden geçen kişilere emanet edilmektedir. Burada verilen eğitim kâtip ve ulema adı verilen kişilerce sağlanmaktaydı. İslâm bilgisinin dışında tarih, coğrafya gibi alanlarda verilen eğitimin sonunda hizmete alınacak adaylar sınava tabi tutulmaktadırlar. Ulemanın yaptığı sınavdan geçen adaylar ya Divân-ı Hümayun'un ilgili bir kademesinde ya da Hazine-i Âmire'de göreve alınarak hizmete başlatılmışlardır (Shaw, 2008: 156).

Şerif Mardin'e göre (1997), Osmanlı Devleti'nin uzun yıllar başarılı olmasında yönetici sınıfın asker kökenli olması da önemli bir etkidir. İmparatorluğun güçlü olduğu dönemde, devlet görevine alımda liyakat esas alınırken çöküş döneminde ayrıcalıklı kimselerin belirleyiciliği etkili olmuştur.

³¹ Atamalar mevcut Şeyhülislamın İlmiye Kurulu öncülüğünde önceden yapmış olduğu yazılı ve sözlü sınavın ardından başarılı olanlar arasından belirlediği öneri üzerine Sadrazamın ve son olarak da Padişahın onayı ile yapılmaktadır (Shaw, 2008: 173).

Osmanlı'da devlet işlerinin yazılı ve sözlü aşamalarında gerektiğinde tercümana başvurulması kanunla düzenlenmiş bir durumdur. Bu nedenle, Divân-ı Hümayun toplantılarında yabancılarla ilgili işlerin görülmesi sırasında tercüman bulunması zarurî görülerek, daha 16. ve 17. yüzyıllarda bir meslek hâlini alan tercümanlık işiyle iştigal edenlere devlet maaş bağlamıştır (Uzunçarşılı, 1988: 71). 18. yüzyıldan itibaren ise Divân-ı Hümayun 'da görev alan tercümanların önemi giderek artarak *reisülküttapların*³² yabancı elçilerle olan tüm görüşmeleri birebir tercümanlar vasıtasıyla yapılır olmuştur.

Osmanlı Devlet'inde bürokratik işlerinin yürütülmesinden sorumlu kurum olan Tercüme Odası İmparatorluğun son döneminde Bâb-ı Âli bünyesinde işlev gösteren bir kurumdur. Kurumun Osmanlı'da ilk ortaya çıkışı 1821 yılında Tercüme Odası ismiyle olmuştur (Balcı, 2006: 13).

Osmanlı'da tercümanlık işleri, Fenerli Rumlar denilen bir grubun elinde toplanmıştır. Bunlar on altıncı yüzyıldan başlamak üzere on yedinci ve on sekizinci yüzyıllarda da tercümanlık işlerini yürütmüşlerdir. Ancak bu kişilerden bazıları devlet sırlarını yabancı devletlerin lehine olacak şekilde kullanarak casusluk yaptıkları iddiasıyla îdam edilmiştir. Bunlardan İskerletzâde ailesinden olan Alexander, Avusturya ile yapılan mübadele sırlarını karşı tarafa söylemek suçundan 1740 yılında îdam edilmiştir. Buna karşın işini layıkıyla yapan Fenerli Rum tercümanları da yok değildir. İskerletzâde Makrokordato Panayot Efendi 1699 yılında Karlofça Antlaşması sırasında divân tercümanı olarak görev yapmış ve devletin sadâkatiyle kendisini tanıdığı bir kişi olmuştur. Her ne kadar sadâkatine güvenilen tercümanlar bulunsa da casusluk yapma ihtimali bulunan Fenerli Rumların ihanetlerinin bir kez daha devletin varlığını tehlikeye atma ihtimaline karşı bunların yerine tamamen Müslüman olan yeni tercümanların yetiştirilmesine karar verilmiştir. Ancak yeni tercümanları yetiştirecek hocalardan Müslüman ve Türk bir hoca bulunamaması nedeniyle aslen Rum olup sonradan Müslüman olan Bulgar oğlu Yahya Naci Efendi başkanlığında yabancı dil öğrenmeye yatkın gençlere Bab-ı Âli'de Fransızca öğretilerek Tercüme Odası böylelikle açılmıştır (Uzunçarşılı, 1988: 72-73).

Kurum, kuruluşundan elli yıl sonra resmi olarak Hâriciye Nezâretine bağlı bir ofis hâlini alarak Osmanlı Devleti'nin son dönemine kadar çalışmalarına devam etmiştir. Devletin muhatap olduğu dış temsilciler ve dış işleri ile ilişkilerin yürütülmesi, gümrük veya

³² Reisülküttaplık başlangıçta Divân-ı Hümayuna bağlı bürolardaki yazışma işlerinin şefidir. Hiyerarşi olarak Nişancıya bağlı olan reisülküttapların tercümanlık ve dış ilişkilerle ilgili meselelerle ilgilenmesi durumu doğrudan Sadrazamın emrinde çalışmaya başlamasından itibaren olmuştur. 19. yüzyılda kurulmuş olan Umur-ı Hariciyye Nezareti de bu nedenle reisülküttaplık ofisinin devamı niteliğinde kurulmuştur (Ortaylı, 2012: 215).

imparatorluğa giriş çıkış izinleri gibi konularda kaleme alınan evrakların düzenlenip tercüme edilmesi kurumun aslî görevleri arasındadır. Önemli meselelerde devletin başarılı olmasına olan katkısı nedeniyle tercüme işine verilen önem giderek artmıştır. İlk kurulduğunda birkaç kişiden oluşan ofisin dış işleri bakanlığının bir alt birimi gibi çalışmasıyla beraber, çalışan sayısı da gittikçe artarak kırka yaklaşmıştır. Özellikle Kırım savaşı zamanında yapılan İngilizce tercümelerin verilen kararları etkilemedeki yerindeliğinin farkına varılması kurumun Hâriciye Nezâretine bağlı bir ofis şeklini almasında etkili olmuştur. Kurumun, ilk kurulduğu tarihten itibaren imparatorluğun yıkılışına varıncaya kadar söz konusu olan süreçte çalışma alanları şu şekilde olmuştur. Eyâlet Tercümanlığı, Eyâlet Divan Tercümanlığı, Eyâlet Mahkeme Tercümanlığı, Donanma Tercümanlığı, Yabancı Elçi Tercümanlığı, Divân-ı Hümayun Tercümanlığı ve son olarak Bâb-ı Âli Tercüme Odası (Balcı, 2006).

Osmanlı'daki devlet memuru profili zamanla değişime uğrayacaktır. Çağlar Keyder'e göre (2019: 40), özellikle İmparatorluğun dış ilişkilerinden sorumlu sivil bürokrasisi zamanla devletin diğer görevlilerinden farklılaşma içine girerek devletin sahip olduğu dini değerlere daha mesafeli bununla beraber Avrupalı devletlerle ilişkilerde daha yakın bir ilişki geliştirerek "tipik Osmanlı bürokratından" ayrılacaklardır.

Osmanlı döneminde yürütme organı gibi işlev gösteren organlarının içeriği hakkında bilgi edinirken bakılacak kurumlardan biri de Osmanlı Devlet teşkilatlanmasında üst düzeyde yer alan Sadrâzamlık makamıdır. Makamın işleyişi hakkında bilgi sahibi olmak, Osmanlı devletindeki yürütme işlerinin anlaşılmasında kolaylık sağlamaktadır ancak Sadrâzamlık makamına girilmeden evvel kısaca Osmanlı devlet teşkilatlanması hakkında bilgi verilmesi daha doğru olacaktır.

Buna göre Osmanlı devlet teşkilatlanmasına yakından bakıldığında Türk-İslâm devlet geleneğinin esas alındığı görülmektedir. Türk-İslâm devlet geleneğinin esas alındığı bir teşkilatlanma ise İslâm devlet geleneğinin önemli bir kısmını oluşturan istişare kuralının divân isimli bir kurum aracılığıyla hayata geçirilmesi şeklindedir. Osmanlı devlet yönetiminde önemli bir yer tutan divân toplantıları devletin kuruluşundan itibaren kullanılmaya başlanarak Divân-ı Hümayun adını alıncaya kadar geçen süre boyunca devlet yönetiminde etkin bir şekilde kullanılmıştır. Divân-ı Hümayun, Osmanlı devletinde devlet işlerinin görüşülmesinden sorumlu en yetkili kurum olmuştur.

Divân kurumunu, Osmanlı devletinden önce varlığını sürdürmüş olan diğer Türk-İslâm devletlerinde de kullanıldığı ayrıca bilinmektedir.³³ Kurumun, Osmanlı devletine intikali ise beylikler dönemine kadar eskiye dayanmakla birlikte ilk kurumsallaşması ve etkin bir yapı olarak yönetimin karar mekanizmasına dâhil edilmesi Orhan Gazi dönemine denk düşmektedir. Orhan Gazi dönemindeki Divân kurumunun Divân-ı Hümayun ismi altında değişmesi ise 2. Murad zamanında olmuştur. Bu dönemde Divân-ı Hümayun adı altında faaliyet gösteren kurumun görev ve yetkilerinin yazılı bir şekilde devlet yönetim sistemine dâhil edilmesi ise Fâtih Sultan Mehmet döneminde hayata geçirilmiştir. Fâtih Kanunnâmesinde kurumun özellikleri ayrıntılarıyla ele alınmıştır.

“Divân-ı Hümayun gerçekte devlet işlerinin devlet reisi olan Padişah adına görüşüldüğü yani onun adına karar alınan, daha doğrusu karar alınmasına yardım edilen yerdir. Bütün geleneksel devletlerde bu tip kurullar hükümdarın hususi istişare organıdır. İlk defadır ki Hannover Hanedanı döneminde İngilizce bilmeyen İngiliz hükümdarları bu toplantılara katılmadığından kabine denen kurum gelişip bağımsızlık kazanmıştır. Başlangıçta Osmanlı hükümdarları divan denen toplantıları bizzat yönettikleri hâlde Fatih’ten itibaren toplantılara katılmamış kafes arkasından müzâkereleri izlemişler ve görüşülüp kendilerine arz edilen hükümleri tasdik etmişlerdir” (Ortaylı, 2012: 210).

14. yüzyılda ortaya çıkmış Divân kurumu köken olarak Selçuklu devletine dayanmaktadır. Kurumun Osmanlı tarafından tatbik edilmesi ise Orhan Bey döneminde olmuştur. Devletin kuruluş döneminde, sabahın erken saatleriyle birlikte padişah başkanlığında toplanan Divân’da devletin sınırlarının büyüyüp teşkilatın genişlemesiyle birlikte değişikliklere de gidilmiştir. 2. Murad dönemi de dâhil her gün toplanan Divân toplantıları Fâtih Kanunnâmesiyle resmi bir görünüme kavuşturulmuştur. Divân’ın padişahsız toplanma usulü ise Fâtih Sultan Mehmed’in divan toplantılarından birinde tebaadan birinin Divân’ın başında bulunan çavuşların ellerinden kurtularak toplantı alanına girmesi ve “padişah kimdir şikâyetim var” demesi sonucu bu durumun bir daha yaşanmaması için bir önlem olarak hayata geçirilmesi şeklinde olmuştur. Bu olay

³³ Osmanlı devlet geleneği, bir Türk-İran devlet geleneği de olan, yönetenin kamu yararı için hukukla (şeri hukukla) örtüşmeyen hatta çelişen kararlar alma yetkisi vermektedir. Bu geleneğin kökü mutlak iktidarın verdiği lütuflar olarak Abbasi halifelerine kadar dayanırken onlardan sonra Persler tarafından da devlet yönetiminde sıkça kullanılagelmiştir. Ancak Osmanlı padişahları merkezi otoriteyi güçlü bir yapıya kavuşturur kavuşturmaz kökeni Orta Asya Türk devletlerine dayanan yönetenin kişisel arzularından bağımsız olarak adaleti tesis etme geleneğine geri dönmüşlerdir. Örf-i Sultani, padişahın liderlik vasfıyla verdiği direktifleridir yani bir nevi iradesinin kendisidir diyebiliriz (Bkz. Metin Heper, *Türkiye’de Devlet Geleneği*, Çev. Nalan Soyarak, Doğu Batı Yayınları, Ankara, 2015).

sonucunda Kafes Usûlü denen usûl ile padişahların Divân toplantılarını bir perdenin arkasından dinlemeleri uygun görülmüştür (Uzunçarşılı, 1988: 2-3).

Belirtildiği gibi, padişahlar Divân-ı hümayun toplantılarına önceleri bizzat katılırken bu durum ilerleyen zamanlarda değişikliğe uğrayarak padişahın yetkilerinin önemli bir kısmını mutlak vekil sıfatıyla sadrâzama devrettiği ve bunun sonucunda Divân-ı hümayun toplantılarına sadrâzamanın başkanlık ettiği görülmektedir. Bu durumun, özellikle yazılı bir şekle büründürülmesinin ardından tercih edilir olması padişahların devlet yönetiminde diğer devlet adamlarına olan güvenlerinin bir göstergesi şeklinde yorumlanabilir. Fâtih Sultan Mehmed zamanında her gün toplanan divan toplantılarına haftada dört gün vezir, kazasker ve defterdarların padişaha teker teker arzlarını sundukları arz günleri de eklenmiştir. Bunu haftada iki gün olan arz günleri takip etmiştir. Divan günleri genel olarak cumartesiden başlamak üzere pazar, pazartesi ve salı günleri şeklinde olmuştur. Bu durum 16. ve 17. yüzyıllarda da işlevselliğini korumuştur (Uzunçarşılı, 1988: 4).

Divân toplantılarının, kafes arkasından yapılması usûlünün de terkedilerek tamamen padişahsız olarak toplanmaya başlaması Sadrâzam Fazıl Ahmet Paşa döneminde olmuştur. Padişah 4. Mehmed zamanında padişahın savaş dolayısıyla Avusturya'da bulunduğu döneme denk gelen Divân toplantıları sadrâzam vekâletinde haftada iki gün ve bu günler de pazar ve salı günleri olmak koşuluyla yapılmıştır. Bu dönem itibarıyla Divân toplantıları sadrâzamların başkanlığında *İkinci Divânı* adı altında yapılmaya başlanmıştır. Bu şekilde yapılmaya başlanan Divân toplantıları da 3. Ahmed dönemi itibarıyla önce haftada ikiye ardından bire indirilmiştir. Toplantıların tamamen kaldırılması ise 3. Mustafa zamanında olmuş; kaldırılan Divân'ın yerine halkın mâruzatlarını dinlemek üzere haftada bir, o da salı günleri olmak üzere Divân'ın toplanmasına karar verilmiştir.

Divân-ı hümayunun Fâtih Sultan Mehmed'den sonra ekseri padişahsız olarak toplanıyor olması, kurumun törensel niteliğini hâlâ koruyor olsa da toplantıların devlet işlerinde olan ağırlığının azalmasına ve Divân kurumuna atfedilen önemin giderek azalmasına neden olmuştur³⁴. 18. yüzyıldan itibaren Padişah'ın toplanan Divân'ına başkanlık eden sadrâzamanın açtığı toplantılar zamanla İkinci Divânı adıyla Sadrâzamanın konağında yapılır

³⁴ Osmanlı Devleti'nin bozulmaya başladığı 16. yüzyıldan 19. yüzyıla varıncaya değin imparatorluk bünyesinde görev alan birçok bürokrat ve üst düzey yönetici Divân-ı Hümayunun değişen zamanla birlikte yeni döneme ayak uydurabilmesi için çalışmalar yapmışsa da bu konuda elle tutulur bir başarı sağlanamamış ve sonuç olarak Divân-ı Hümayun eski mahiyetini koruyamamıştır (Bkz. Erkan Tural, Son Dönem Osmanlı Bürokrasisi, TODAİE, 2009).

olmuştur. Bu sebeple, padişahın açtığı Divân-ı hümayun isimli toplantılarının etkisi azalırken devlet yönetiminde sadrâzamın kişiliğinde toplanan İkinci Divânı'nın önemi artmıştır. İlk dönem Divân-ı hümayun toplantıları Topkapı Sarayının Kubbealtı denilen binasında yapılmıştır. Yapılan toplantılarda görüşülen konular ve alınan kararlar itibariyle devlet işlerinin büyük bir çoğunluğunu içerdiği ve bu nedenle devletin iş yükünün çoğunun bu kurum aracılığıyla gerçekleştirildiği görülmektedir (Ortaylı, 2012: 211-212).

Divân toplantılarında, toplantıya devlet adına katılan herkesin kendi alanı itibariyle ilgilendiği bir konu olmuştur. Buna göre Vezir-i Âzam idari işlerle, nişancı toprak-arazi gibi işlerle, kazasker hukuk işleriyle, defterdarlar ise mâli işlerle görevlendirilmişlerdir. Ortaylı'ya göre (2012), Divânı Hümayunda görev alan hizmet ehli toplamda üç kategoride ele alınabilir. Bunlar *Erkân-ı Devlet* denilen asıl üyeler, muâmelat hizmetlileri denilen diğer üyeler ve son olarak Divânda düzeni sağlayan memurlardır.³⁵

Divân toplantıları devletin kuruluş ve yükseliş evrelerinde çok önemli bir yer tutarken devletin birinci dereceden önem arz eden tüm idari, hukuki, askeri ve mâli işleri bu toplantılarda görüşülüp karara bağlanarak icraata geçirilmiştir. Bununla birlikte adli konular hakkında son temyiz merci de yine Divân-ı hümayun olmuştur. Bu görev alanına giren meselelerde kazaskerler görevlendirilirken divanda eyaletlerin teftiş edilmesi görevi ise yüksek rütbeli bir kadıya devredilmiştir. Son olarak devlet kademesinde görev alacak olan kişilerin tâyin veya terfileri de Divân da görüşülen konular arasındadır. Toplantılar kadın erkek fark etmeksizin tebaanın tümüne ve farklı dil ve din mensuplarına açık tutulmuş ve Divân'da görüşülmek üzere bir şikâyet konusu bulunan kimse bizzat şikayetini gerekli mercilere arz edebilmiştir. Genellikle cuma günleri görülen hukuk işleriyle ilgili konuların yer aldığı divana bu sebeple Cuma Divânı adı verilmiştir.

Devlet işlerinde padişahın çok sadrâzamın etkin bir hâl alması sonucu padişah alınan kararların kendisine sunulduğu bir onay merci şeklini almıştır. Bu nedenle yönetimde önemli bir yer tutan vezirlik makamına da kısaca değinmek gerekirse, padişahların vekili sıfatıyla yönetimde yer alan vezirlerin konumunun oldukça önemli olduğu görülmektedir. Rumeli'nin fethi sonrası Vezir-i Âzam adını alan vezirlik makamı, devletin toprak sınırlarının büyümeye başlamasıyla teşkilat yapılanmasında Kanûni Sultan Süleyman dönemiyle birlikte Sadrâzamlık adını almıştır. Her ne kadar padişahın vekili konumunda

³⁵ Divân-ı Hümayunda geçerli olan hiyerarşik sıralama Nişancı-Reisülküttap-Beylikçi Kalemî-Tahvil Kalemî-Ruus Kalemî-Amedi-yi Divân-ı Hümayun- Teşrifatçı-Vakanüvis şeklindedir.

olsa da Sadrâzamların kendilerine atfedilen devlet işleri haricindeki konularda söz söyleme haklarının olmaması durumu, yönetimde tüm yetkilerin bir elde toplanmasının önüne geçilmek istenildiği izlenimi vermektedir. Sadrâzamlık makamı, özünde padişahın mutlak vekâletini yerine getirme görevini oluşturduğundan padişahın etkin olmadığı durumlarda diğer tüm devlet işleri hakkındaki söz söyleme hakkı son onay merci padişah olmak koşuluyla sadrâzama bırakılmıştır. Padişahın sadrâzamı görev ve yetkilerle donatmasının alabileceği en geniş hâli ise ordu komutasının da sadrâzama devredilmesi şeklinde olmuştur. Bu şekilde, geniş yetkilerin alınıp verildiği padişah ve sadrâzam arasındaki kurumsal ilişkide, sadrâzamanın eylem ve işlemlerinin padişah tarafından onaylanmadığı veya reddedildiği bir durum görülmemiştir (Ersöz, 2019: 12).

Padişah ve sadrâzamanın iş bölümü yaptığı devlet işleriyle ilgili kararlar savaş zamanları doğrudan, diğer zamanlarda ise hükümdarın onayına tabi olarak alınmış ve yönetiminin önemli bir işlevini yerine getiren Divân makamı savaş zamanlarında da daima toplanmıştır. Savaş zamanında toplanan divânlara Ayak Divânı³⁶ adı verilmiştir.

Kanûni ile yükselen bir makam olan Sadrâzamlık makamı, 3. Murad'dan itibaren zayıflamaya başlayan bir kurum olmuştur. Bu durumun nedeni devletin duraklama ve gerileme dönemlerindeki devlet yönetim anlayışına da sirâyet eden zayıflama psikolojisi denilebilir.³⁷ Sadrâzamı görevden almaya tek yetkili Padişah olduğu gibi daha önce de değinildiği üzere padişahlık ve sadrâzamlık makamları arasındaki kurumsal ilişki dışardan etkilere tamamen kapalı bir mühteva arz ettiğinden son kertede alınan kararlar da dış etkilere kapalı olmuştur.

Devletin gücünün zayıflamaya başlamasıyla birlikte önemli devlet meselelerinin görüşüldüğü Divân da devletin kuruluşunda her gün toplanılan bir kurumken, sınırların genişlemesi ve devlet meselelerinin artması sebebiyle toplantıda görüşülecek konuların alanlarına göre ayrıldığı, stratejik kararların alındığı bir kuruma dönüşerek haftada dört gün olmuştur. Savaş dönemlerinin çok olduğu, yükseliş döneminde ise ikiye indirilen toplantılar, savaşların bitimiyle tekrar haftada dört güne çıkarılmışsa da devletin

³⁶ Ayak Divânı tabiri Yeniçeri ayaklanmaları sonrası Padişahın Babüssâade önünde topladığı divânın adıdır ancak sonraları savaş zamanlarında da toplanan divânın ismi bu isimle zikredilir olmuştur.

³⁷ Devletin gerilemesine neden olan zayıflama psikolojisi, devletin ekonomik güçsüzlük döneminde bürokrat sınıfının gönülsüz de olsa ülkeye yabancı sermaye yatırımlarının girmesine icazet vermek durumunda kalmasına neden olmuştur. Osmanlı'nın kapitalizmle bütünleşmesinin son ayağını oluşturan bu aşamada doğrudan yabancı sermaye sahibi devletlerin ülkenin çeşitli noktalarına demir yolunun döşenmesi gibi kendini göstermiştir (Keyder, 2019: 61).

zayıflamasıyla tekrar ikiye son olarak da özellikle kapıkulu askerlerine verilecek ulufe nedeniyle ve yabancı ülke temsilcilerini kabul etmek amacıyla bir kereye mahsus yapılır olmuştur. Daha önce de değinildiği üzere 18. yüzyılın ikinci yarısından itibaren başlamış olan bu değişiklik, sadrâzâmın başını çektiği üç ayda bir yapılan İkinci Divânlarıyla son hâlini almıştır. Vekîl-i Saltanat da denilen İkinci Divânı'na ek olarak kıymet-i harbiyesi yüksek devlet meselelerinin ayrıyeten görüşülmesi amacıyla yönetimin son dönemlerinde Şûra adı verilen toplantıların yapılması için bir vekiller heyeti oluşturulmuştur. Bu vekiller heyetinin yapmış olduğu toplantılara ise Bâb-ı Âli toplantıları denilmiştir. Bâb-ı Âlinin teşekkülü ise şu şekilde olmuştur;

“... Sadrâzâmın ikinci divânı bütün devlet işlerini üzerine alıp başka bir şekilde içtima etmeye başlamış ve divânı hümayunda bulunan kalemler ile defterler, kayıtlar Bâb-ı Âliye intikal eyleyerek reîsülküttap ve divân kalemleri, Çavuşbaşı ile daire ve mâiyeti, teşrifatçı ve saire paşa kapısına nakledilip sadrâzâm mâiyeti olan kethûda ve mektupçu ile birlikte bunlar Hademe-i Bâb-ı Âli ismini almışlardı” (Uzunçarşılı, 1988: 262).

Önceleri paşa kapısı da denilen bu toplantılara hangi vekillerin katılması gerektiğine sadrâzâm karar vermektedir. Kuruluşunun başında kesin bir toplanma günü olmayan Bâb-ı Âli toplantıları sadrâzâmın uygun gördüğü haftanın herhangi bir gününde yapılagelmiştir. Toplantılara katılan memurlar sırasıyla Sadrâzâm Kethûdası, Reîsülküttap, Defterdar, Çavuşbaşı, Nişancı ve Tezkirecilerdir. Gerekli görülen durumlarda ise İstanbul Kadısı, Yeniçeri ağası ve Kazaskerler de toplantılarda dinlenmiştir. Şeyhülislâm yapılan toplantıların tabi üyesi değilken yalnızca fikrinin alınması gereken bir durum olduğunda toplantıya çağırılmıştır. Ancak bu durum resmi ilk kabine kurulduğunda değiştirilerek *Umûr-ı Şer’iyye Nâzırı* olarak Şeyhülislâm kabineye dâhil edilmiştir (Ortaylı, 2012: 213).

Sultan 2. Mahmud işlerin yoğunluğu nedeniyle haftada iki gün yapılan Bâb-ı Âli toplantılarına sadrâzâmın cumartesi gününün de eklenmesini talep etmesi üzerine halk arasında sık yapılan toplantıların birtakım söylentilere neden olması gerekçesiyle bu talebi reddetmiştir. Zîra Sultan’ın bu kararının Vakâ-i Hayriye olayından sonra heyet-i vükelânın durumunda yapılan değişiklikte doğru olduğu kanısına varılmıştır (Uzunçarşılı, 1988: 263).

1838’ten sonra Sadrâzamlık makamı, Başvekillik olarak yeniden düzenlenmişse de ilerleyen dönemlerde sadrâzâm unvanı kullanılmaya devam etmiştir. Başvekilin esas

görevi kabine çalışmalarındaki işleyişi sağlamak ve yapılan çalışmalar hakkında padişaha îzahat vermektir. Yapılan yeni düzenlemelerde devletin işleyişini ilgilendiren konunun içeriğine göre bir iş bölümüne gidilmiş ve her iş bölümünü hususi olarak ilgilendiren alanda nezâretler teşkil edilmiştir. Kurulan nezâretlerin başlarına ise Nâzır sıfatıyla kendi alanında yüksek ihtisas yapmış yetkin kişiler atanmıştır. Bakanların tam teşekküllü olarak kendi çalışma alanlarında devlet işlerini götürmeleri zamanla sadrâzâmın padişahla nâzırlar arasındaki aracı konumunu değiştirerek yalnızca bakanlıklar arasında uyumu sağlayan bir kurum hâlini almasına neden olmuştur. Kurulan Başvekâlet makamına başvekil yardımcısı da yine bu dönemde atanmıştır. Nezâretlerin kurulması ise Osmanlı tipi eski kurumların Batı tarzı modellerine benzer şekilde yeniden kurumsallaşma yoluna gidilmesi şeklinde olmuştur. Bu doğrultuda 1835 yılında Sadâret Kethûdalığı Mülkiye Nezâretine, 1836 yılında Çavuşbaşılık makamı Adliye Nezâretine, Defterdarlık Mâlîye Nezâretine ve yine aynı yıl Reîsülküttaplık Hariciye Nezareti'ne dönüştürülerek Avrupa tarzı hükümet etme şekline uygun olarak günümüz bakanlıklarının temeli sayılan nezâretler Osmanlı'da inşa edilmiştir³⁸(Ağras, 2010: 56).

Osmanlı devletinin devlet yönetiminde sadrâzâmın geniş yetkilerinden dolayı çift başlı gibi görünse de tek başlı bir yönetimden söz edilebilir. Bu anlamda padişaha karşı sorumlu olan sadrâzâm tüm devlet işlerini divân-ı hümayunda görüştüktan sonra görüşmeden çıkan her karar onay için padişaha sunulmaktadır. Hâl böyleyken sorumlu ve etkin bir sadrâzâm ve ancak son karar mercii olarak da padişahlık makamı görünmektedir. Yerinde kararların alınmadığı durumlarda ise tek sorumlu sadrâzâm görülerek padişah tarafından görevden alınabilmektedir. Bu noktada padişahın yönetimde sorumsuz kanat olduğu söylenebilir. Tüm bu bilgiler göz önüne alındığında Osmanlı yönetim yapısının meşruti monarşiyle benzerlik gösterdiği bunun da Kanûn-i Esâsi ile çalışma hayatına başlayan parlamento ile işlerlik kazandırıldığı görülmüştür. Son dönem Osmanlı devlet yönetiminde Meclis-i Umumi adıyla anılan parlamento ile meşruti monarşi denemesi iki yıl kadar kısa sürmüştür; kapanışın ardından 1909 değişiklikleriyle tekrar açılan parlamentodaki yürütmenin mahiyeti dolayısıyla hükümet sistemi Parlamenter Monarşi adını almıştır (Keskinsoy ve Kaya, 2018: 81).

³⁸ Bu dönemde devlet teşkilatlanmasına getirilen önemli bir kurum da günümüz Genel Kurmay Başkanlığı'nın Osmanlı'daki yansıması olan Seraskerlik makamıdır. Yeniçeri ocağının kapatılması sonrası hayata geçirilen kurum her ne kadar bir nezaret ihtivasına sahip olmasa da 2. Mahmud döneminde yapılandırılarak devlet bünyesine kazandırılan önemli bir kurum niteliği taşımaktadır.

Tanzimat fermanı ile başlayan kanunlaşma süreci sonunda kabul edilen anayasayla Osmanlı Devleti resmen bir “Kanun Devleti”ne dönüşmüştür. Kanun-î Esasi’de temel hak ve özgürlüklerin çeşitliliğine rağmen siyasi partiler ve dernekleri açıklayan ve siyasi katılmayı doğrudan ilgilendiren konular ile ilgili herhangi bir madde yoktur. Devletin yasama organı ise “Meclis-i Umumi” adını taşıyan ve “Meclis-i Ayan ve Meclis-i Mebusan” olmak üzere iki kanattan oluşan bir sistem dâhilinde çalışmalarını sürdüren parlamento aracılığıyla yerine getirilmektedir. Yasama yetkisini kullanan Meclis-i Umumi yasa yapmadan evvel padişahın iznini alarak yaptıkları yasaları tekrar Padişahın onayına sunmaktadır. Padişah yasaları onaylayabileceği gibi mutlak veto yetkisini de kullanabilir. Meclis ise genel anlamda iki kanadın milletvekillerinin bir araya gelmesinin sonucunda oluşmaktadır. Meclis’te yer alan Heyet-i Âyan, Padişahın seçtiği seçkin denilebilecek ve 40 yaşını doldurmuş üyelerden oluşurken; Heyet-i Mebusan ise halkın seçtiği kimseler olup bu seçim işlemi 4 yılda bir yapılmaktadır. Seçim ise birtakım kurallara bağlanmıştır. Buna göre Meclis-i Mebusan’a seçilecek olan mebuslar iki dereceli seçim ve basit çoğunluk usulü ile seçilmektedirler. Halk doğrudan Meclisi Mebusan’ı belirlemek yerine onu oluşturacak ikinci seçmeni belirleyerek ikinci seçmen de meclise girecek mebusları seçmektedir. Her iki meclisin de kendine ait çalışma alanı vardır. Bu anlamda Yasama işlemini kendilerine ayrılan alandaki konularda yapmaktadırlar (Erdoğan, 2009: 36).

2. Meşrutiyet dönemi Kanuni Esasi’nin tekrar yürürlüğe girmesiyle başlayan dönemdir. Tanör’e göre (2019: 127), Tanzimat döneminde padişahı ikna yoluyla ilan ettirilen fermanlar 2. Meşrutiyet dönemine gelindiğinde Kanun-î Esasi’nin zoraki olarak ilan ettirilmesine kadar sertleşecektir. Öyle ki, Tanzimat döneminde yapılan yenilikler yukarıdan aşağı bir görünüm arz ederken bu durum Meşrutiyet dönemlerine gelindiğinde ise aşağıdan yukarı bir ivme kazanmıştır.

Bu dönemin en önemli anayasal gelişmesi 1909 değişiklikleriyken önemli olayları ise üç başlık altında sıralanabilir. Bunlar; 30 yıllık istibdat yönetiminin ardından parlamento yanlısı tutumuyla bilinen Ahmet Rıza Bey’in Meclis-i Mebusan başkanlığına getirilmesi, egemenliğin padişahın kişiliğinde toplandığı anlayışından hâkimiyeti millîye anlayışına geçilmesi ve parlamento ve hükümet çalışmalarının bağımsız şekilde yürütülmeye başlamasıdır. Yine bu dönemde 13 Ocak 1909 tarihinde Osmanlı sistemi içindeki ilk güvenoyu istemi ve güven oylaması yaşanmıştır. Sait Paşa’dan sonra sadrazam olan

Kâmil Paşa'nın İttihat ve Terakki'nin ileri gelenleriyle arasının açılması sonucu güvenoyu istenmiştir ve sonuç olarak da güvenoyunu almıştır. Güvenoyunun alınmasından bir ay sonra (13/14 Şubat 1909) ise Kâmil Paşa'nın meclise katılmaması ve sorulan sorulara cevap vermemesi üzerine ikinci güvenoyu yoklaması yapılmış ve bu kez Osmanlı tarihindeki ilk güvensizlik oyu verilerek hükümet düşürülmüştür. Yerine ise Hüseyin Hilmi Paşa getirilmiştir. Yeni Sadrazam hükümet programını meclisin güvenine sunan ilk hükümet başkanı olarak da tarihe geçmiştir (Tanör, 2019: 185-186).

Kanuni Esâsi'nin ilanı sonrası günümüz Bakanlar Kurulu işlevini gören Heyet-i Vükelâ, Heyet-i Âyan ve Heyet-i Mebusan çalışmalarını kapsayan yeni bir kanun yapılması veya mevcut kanunlarda herhangi bir değişikliğe gidilmesi gibi konularda yetkili kılınmıştır. Fakat bu yetki kullanılmadan önce sadrâzam aracılığıyla Padişah'tan icâzet alınarak padişahın izin vermesi durumunda hazırlanan metin ancak o zaman kanun layihâsı olarak Şûra-ı Devlet'e gönderilerek orada görüşülüp kabul edildikten sonra meclis gündemine alınabilmiştir. Bu doğrultuda öncelikle Heyet-i Mebusan ardından Heyet-i Âyan tarafından görüşülüp çoğunluk kararı ile kabul edilen kanun metinleri Padişah'ın onayına sunulmuştur. Bu noktada Kanûn-i Esasi'nin önemli bir özelliği devreye girmektedir. Kanûn-i Esasi'ye göre herhangi bir konuda kabul edilen kanun önerisinin o yıl içinde yapılacak diğer toplantılarda gündeme gelmesi söz konusu değildir. Ve bununla birlikte Padişah'ın mutlak veto yetkisi de bulunmaktadır. Padişah bu yetkiye dayanarak uygun görmediği metinleri kabul etmeyebildiği gibi bu metinleri parlamentoya geri gönderme gibi de bir zorunluluğu yoktur. Yasama yetkisini kullanan Meclis-i Umûmi, Yürütme Yetkisini kullanan Heyet-i Vükelâdan sonra gelen Yargı Organının nasıl işlediği konusu ise Osmanlı Anayasasında ayriyeten bahsedilmemiş ancak yargının mehkâkim başlığı³⁹ altında ele alınan mahkemelerce icrâ edilmesi uygun görülmüştür (Gözler, 2007: 21). Buradan da anlaşılacağı üzere Kanun-î Esasi yasama ve yürütme gücünü padişahın iradesine bırakmaktadır. Bundan dolayı tam demokratik bir ortam vaat ettiği söylenemese de demokratikleşme yönünde oldukça önemli bir gelişmedir.

Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulduğu tarihte kurumsallaşan ilk hükümet sistemi, dönemin şartlarının da bir gerekliliği gibi yansıyan meclis hükümet sistemidir. 1921 Anayasası

³⁹ Bu anlamda Kanun-î Esasi mahkemeleri Şeriye ve Nizamiye Mahkemeleri olarak düzenlemiştir. Ayrıca üst mahkeme olarak Mahkeme-i Temyiz'den yani Yargıtay'dan da bahsedilmiş ancak açıkça düzenlenmemiştir. Bu dönemde Kanun-î Esasi'nin yargıya yönelik düzenlemeleri zamanın batılı anayasaları ile boy ölçüşecek düzeye getirilmiştir.

döneminde uygulanmış olan Meclis Hükümet Sistemi, yasama yürütme ve yargı erklerinin tek kişide toplandığı kuvvetler birliği ilkesine dayanan bir hükümet sistemidir. Buna göre hâlihazırda vuku bulan savaş ve kurtuluş mücadelesi dolayısıyla kararların ivedilikle alınıp uygulanması esasına dayanan bu sistemde dönemin şartları itibariyle, tüm gücün mecliste toplanması en uygun hükümet biçimi olarak görülmüştür denilebilir. Bu sistemde, meclis başkanı, devlet başkanlığı makamının da icracısı olurken bakanlar ise meclisin kendi içinden seçtiği kişilerden oluşmaktaydı (Aygen ve Atmaca, 2019, 392).

1921 Anayasasının ardından geçirilen süreçte zarûri hâllerinde hafiflemesi ve devlet hayatının bir rutine girmesiyle beraber yeni bir anayasa yapılma ihtiyacı duyulmuştur. Bu ihtiyacın karşılanması amacıyla girişilen çabalar sonucunda 1924 Anayasası ortaya çıkmıştır. 1924 Anayasası ilan edilmesiyle birtakım yenilikleri de beraberinde getirmiştir. Bu yeniliklerden en önemlisi hükümet sistemi yapısında olmuştur. Buna göre 1921 Anayasası gibi doğrudan kuvvetler birliğini ölçü almayan 1924 Anayasası, yasama yetkisini Meclise verirken yürütme yetkisini Cumhurbaşkanı ve Cumhurbaşkanının belirleyeceği Bakanlar Kuruluna devretmiştir. Parlamenter sisteme yeniden geçilen bu dönemde yürütme yasamaya karşı sorumlu tutulmuştur. Yasamanın yürütmeye üstünlüğünden dolayı 1924 Anayasasında uygulanan hükümet sistemine karma hükümet sistemi de denilmiştir (Özdemir, 2020: 382).

Her ne kadar parlamenter sistem denilse de 1924 Anayasasının getirmiş olduğu bu özelliklerin Meclis Hükümet sistemine benzetilmiş olması 1924 Anayasası'ndan 1961 Anayasası'na uzanan süreçte Karma hükümet Sistemi adını almasına neden olmuş ancak 1961 anayasasıyla yumuşak kuvvetler ayrılığı ilkesi kabul edilmesiyle birlikte saf parlamenter rejime geçiş yapılmıştır. Ancak bu anlatımla zıt düşecek bir şekilde 1961 Anayasası'nda gerçek bir demokratik gelişmeden bahsetmekten uzak vesayet yapılarının kurumsallaşmasına yol açacak gelişmelere de zemin hazırlanmıştır. Zîra, 1961 Anayasası yasama faaliyetini bir yetki olarak addederken, yürütme faaliyetini ise görev olarak tanımlamıştır. Yani, erkler arasındaki ayrılığı sağlarken aynı zamanda güç dengesini de yürütmenin lehine olacak şekilde bozmuştur. Bununla beraber, bir diğer farklılık ise kendinden önceki diğer anayasalardan ayrı olarak egemenliğin kullanılmasını “yetkili organlar eliyle” olacak şekilde düzenlemiştir (Şahin, 2015: 45).

1961 Anayasası'ndan 1982 Anayasası'na geçişte parlamenter hükümet sistemi devamlılığını korumuş olsa da siyasi hayatta vuku bulan istikrarsızlıklar dolayısıyla 1982

Anayasası sonrası sistemde yürütme erkinin daha da kuvvetlendirildiği bir yapısının tesis edildiği görülmektedir. Bu doğrultuda 1961 Anayasası'nda zaten güçlendirilmiş olan Cumhurbaşkanlığı makamına ek olarak 1982 Anayasası döneminde de güçlendirilmesiyle iki başlı bir yürütme şekli kesin olarak doğmuştur. Bu nedenle 1982 Anayasası'nda gerçekleştirilen değişikliklerle Türk hükümet sisteminin parlamenter sistemden Yarı Başkanlık Sistemine yaklaştırıldığı söylenilebilir (Elma, 2013: 383).

1982 Anayasasının getirdiği çift başlı yürütmenin neden olduğu aksaklıkların giderilmesi amacıyla atılan adımlardan en önemlisi 16 Nisan 2017 tarihinde mevcut 1982 Anayasası'nda ön görülen bazı değişikliklere dair yapılan referandum sonucuna göre parlamenter sistemden Türkiye tipi Başkanlık sistemine geçişle yaşanmıştır. Bu doğrultuda yasama ve yürütme birbirinden tamamen ayrı kulvarlara ait olgular olarak tanımlanırken, 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanının yanında yürütmede yer alan Başbakan ve Bakanlar kurulu tamamen ortadan kaldırılmıştır. Hayata geçirilen bu değişikliklerle Türkiye Cumhuriyeti siyasi tarihinde hükümet sistemi olarak ilk kez kendine özgü bir model olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmiştir (Ataay, 2017: 78).

Türkiye tarihinde, Meclis Hükümet rejimi deneyimi 23 Nisan 1920 ile 29 Ekim 1923 tarihleri arasında görülmüştür. Adına, Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümeti denilen sistemde meclisin kendi içinden seçtiği bir kurul hükümet etme görevini üstlenmiştir. Bu kurulun adına ise İcra Vekilleri Heyeti denilmiştir.

Sistemin kurumsal anlamda ortaya çıkması amacıyla Mustafa Kemal Atatürk, Kurtuluş savaşının bitiminin arifesinde meclise bir önerge vererek yeni hükümetin niteliklerinin ortaya çıkmasına olanak sağlamıştır. Buna göre önergede değinilen konular, bir hükümetin kurulması gerekliliği, geçici bir hükümet reisi veya değinildiği gibi padişah kaymakamı belirlenmemesi, meclisin üstünlüğü esas alınması ile yasama ve yürütme güçlerinin mecliste toplanmasıdır. Bununla birlikte, “Yönetim ve yürütme işlerini hemen ve geçici olarak üstlenmesi için de bir Muvakkat İcra Encümeni kuruldu. Mustafa Kemal'in doğal başkanlığında altı üyeden oluşan bu komisyon, ortada henüz ne bir yasa ya da anayasa bulunmadığı için ‘geçiciydi. Ama yine de Encümen, adı ‘hükümet’ olmamakla birlikte BMM'nin ilk hükümetiydi” (Tanör, 2019: 236). 2 Mayıs 1920'de çıkarılan ‘3 Sayılı Büyük Millet Meclisi İcra Vekillerinin Suret-i İntihabına Dair Kanun’ ile İcrâ vekilleri heyetine hukuki nitelik kazandırılmıştır.

Bülent Tanör (2019: 269), Türkiye'nin uygulamış olduğu Meclis Hükümet sisteminin, rizikolu bir sistem olduğunu ve bu sistemi daha önce uygulamış olan birçok ülkenin (Fransa, Polonya, Avusturya, Litvanya, Letonya, Estonya gibi) istikrarsız yönetimlere maruz kalmasına ve hatta diktatörlüklere neden olmasına dikkat çekmektedir. Yeni kurulan devletin ilk hükümet sistemi, icrâ yetkisinin Büyük Millet Meclisi'ne ait olması dolayısıyla, Meclis Hükümet Sistemi olduğu açıkça belli olmaktadır diyen Mustafa Erdoğan'a göre (2008: 65) ise bu yeni sistemin içinde yer alan yürütme organı "bağımsız ve anayasal yetkili bir yürütme organı değil" daha çok "meclisin talimatları doğrultusunda hareket etmekle görevli bir memurlar topluluğudur."

Kurtuluş savaşının kazanılması sonrasında kurulan yeni devletin en önemli unsurları hayata geçirilen demokratik kurumlar olmuştur. Değiştirilen siyasal rejim ile birlikte devlet yapılanmasında da köklü değişikliklerin hayata geçirilmesi artık kaçınılmaz bir hâl almıştır. Bu doğrultuda, saltanat ve halifelik kurumları kaldırılmış, cumhuriyet ilan edilmiş ve yeni birçok devlet kurumu kurulmuştur. 1921 Anayasasıyla, bu yeni oluşturulan sistemde, monarşinin rolü olabildiğinde devre dışı bırakılarak konunun içine dâhil edilmemiştir.

1923 tarihli bir kanunla İcrâ Vekilleri Heyeti'nin "ortak görevlerden Reisin vekillerle birlikte sorumlu olduğu" kabul edilerek 1921 Anayasası'nın kurduğu düzenden 1924'e doğru bir adım atılarak ortak sorumluluk ilkesi işaret edilmiştir (Parla, 1993: 11).

1924 Anayasası 20 Nisan 1924'te Büyük Millet Meclisi'nde kabul edilmiştir. Bu tarihten sonra Büyük Millet Meclisi'nin adı da Türkiye Büyük Millet Meclisi olarak değişmiştir. Anayasanın 3. ve 4. maddelerinde egemenliğin millete ait olduğu belirtilerek meclisin millet adına egemenlik yetkisini kullanacağı belirtilmiştir. Fransız İhtilali'nin doğurup beslediği milliyetçilik ruhuna uygun olarak, meclisin üstünlüğü ilkesi bu anayasada geçerli olmuştur. Yasama görev ve yetkileri anayasanın 6. Maddesinde, yürütme 7. Maddesinde, yargı bağımsızlığı ise 8. Maddesinde düzenlenmiştir. Organların ayrıntılarıyla aktarımı ise Anayasanın 9. ve 30. maddeleri arasında yasamanın görev ve yetkileri, 31. ve 52. maddeleri arasında yürütmenin görev ve yetkileri, 53. ve 67. maddeleri arasında ise yargının görev ve yetkilerinin ayrıntılı açıklamasına yer verilmiştir (Serdaroğlu, 2001: 116).

Devam eden dönemde, 1924 Anayasası da yürütme yetkisini Büyük Millet Meclisi'ne vermiştir. Ancak, meclis bu yetkisini kendi seçtiği Cumhurbaşkanı ve onun atayacağı İcra Vekilleri Heyeti eliyle gerçekleştirmektedir. Cumhurbaşkanı'nın statüsü 'Vazife-î İcraiye' isimli üçüncü fasılda düzenlenmiştir. Buna göre gizli oy ve salt çoğunlukla seçilmesi kararlaştırılan cumhurbaşkanı dört yıllık görev için kendi üyeleri arasından seçilmekte ve bu da meclis çalışmalarıyla paralel olacak şekilde bir seçim dönemine denk düşmektedir. Oluşturulan sistemin mantığı, her dönemin meclisinin birlikte çalışacağı Cumhurbaşkanı'nı kendi seçmesi aritmetiği üzerine kurulmuştur (Tanör, 2019: 301). Cumhurbaşkanı meclisteki çalışmalara katılamaz ve oy kullanamazken her yasama yılının ilk günü yapılan çalışmalar hakkında kendi görüşlerini bir nutukla beyan edebilmektedir. Cumhurbaşkanı'nın hastalık veya yurt dışında bulunma gibi nedenlerden dolayı yerine Büyük Millet Meclisi Başkanı vekâleten bakmakla yükümlüdür.

“Yasama yetkisi ile yürütme gücünü TBMM'ne veren (m.5), Meclis'in hükümeti her zaman düşürülebileceğini öngören (m. 7), buna karşılık hükümete Meclisi feshetme yetkisi tanımayan yönleriyle, yeni anayasa esas itibarıyla bir meclis hükümeti modeli öngörmüştü. Öte yandan, 1924 Anayasası yürütme yetkisinin kullanımını Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kuruluna bırakmış (m.7), cumhurbaşkanının Meclis tarafından (bir yasama dönemi için) seçilmesi (m.31), cumhurbaşkanının siyasal sorumsuzluğunu (m.41) ve 'karşı-imza' kuralını (m.39) kabul etmiş, hükümetin kuruluş yöntemi ve kolektif sorumluluğu bakımından da parlamenter esaslar getirmiştir (m. 44, 46). Bu ikili yapısı nedeniyle doktrinde 1924 Anayasasının kurduğu hükümet sisteminin karma bir sistem olduğu görüşü hâkimdir” (Erdoğan, 2008: 70).

Gerçekleştirilen bu değişikliklerle, 1924 Anayasası'nın geçerli olduğu dönem boyunca, sistemin yasama yürütme organları arasında çıkacak gerilimler bir nebze de olsa azaltılmak istenmiştir. Ancak Serdaroğlu'na göre (2001: 117), eğer 1924 Anayasası'nın özündeki felsefe korunarak dönem şartlarına uygun olacak şekilde meclisin çalışma niteliklerini belirleyen Meclis İç tüzüğü ve çok partili hayatın gereklerini kapsayıcı bir seçim kanunu yapılmış olsaydı ileriki yıllarda yaşanacak olan parlamenter sistem tikanıklıkları yaşanmayabilirdi.

Bu dönemde, Meclis Genel Kurulu'nda alınan kararla (md. 38) Cumhurbaşkanı yeminine 'hâkimiyeti milliyeye uyma' bir borç olarak eklenmiş ve Başkomutanlık görevinin Meclisin manevi kişiliğinde esas olmak üzere temsili Cumhurbaşkanı'nın yapılması kararlaştırılmıştır (Tanör, 2019: 302). Bu doğrultuda, genel kurulda alınan kararlar genel anlamda Cumhurbaşkanlığı makamını meclise bağlı bir kurum olarak esas olanın meclis

üstünlüğü olduğu vurgusu üzerine kurulmuştur. Cumhurbaşkanının görevleri olarak, meclis tarafından kabul edilen kararların on gün içerisinde ilanı, bütçe kanunu veya anayasa maddeleri dışında kalan kanunları uygun gördüğü takdirde yeniden görüşülmesi amacıyla meclise geri göndermek sayılabilir. İkinci gönderme sonunda meclisin aynı yasaı kabul etmesi durumunda cumhurbaşkanının yasanın ilanını gerçekleştirmesi mecburidir (md. 35). Buradaki durumda Cumhurbaşkanının aslında bir onama merci olarak değil de yasalaşan kanunun ilanını beyan eden bir kurum olduğu ortaya çıkmaktadır.

Cumhurbaşkanı siyasal olarak sorumsuz kanattır ve ancak yetkilerini Başbakan'ın başkanlık ettiği Bakanlar Kurulu veya yetkili (ilgili) Bakan'ın imzasının varlığıyla kullanabilmektedir. Dolayısıyla imzalanan karardan doğan herhangi bir sorumluluk ihtiyacında sorumluluk sahibi makam Başbakan ve ilgili Bakan'dır. Tüm bu durumların da işaret ettiği üzere bu dönemde gerçek bir parlamenter düzen oluşturma çabası göze çarpmaktadır. Tanör'e göre (2019: 303), Cumhurbaşkanının hukuken sorumlu tutulduğu iki konu vardır. Bunlar, vatana ihanet etme suçunun varlığı durumunda açıklamasını yapmak üzere meclise karşı sorumlu olması durumu ve 'Husûsat-ı Şahsiye' adı verilen durumdan kaynaklı herhangi bir konuda Cumhurbaşkanı'na başvurulması gerektiğinde cumhurbaşkanının sorumluluğunun esas kabul edilmesi durumudur.⁴⁰

1924 Anayasasının kabul edildiği dönemin başında yasama ve yürütme işlerinin mecliste toplanması birçok güçlüğü de beraberinde getirmiştir. Keyder'e göre (2019: 110) 1924 Anayasası'nın geçtiği ilk yıllarda meclis atmosferi hiç de iç açıcı değildi. Mebusların üzerinde yapacakları işlerle ilgili sıkı bir kontrol söz konusuydu. Hangi konuda nasıl çalışılması gerektiği önceden kendilerine bildiriliyor ve üstünde çalışılan konu hakkındaki kanunun meclisten geçmesi yarım saati bulmuyordu. Hükümet kendini meclise karşı sorumlu hissetmiyor meclis de hükümetten güvenoyu almasını beklemiyordu.

Türkiye'nin kuruluş ve gelişim dönemlerine denk gelen Birinci ve İkinci Dünya Savaşları, meydana geldikleri dönemlerde mevcut olan bütün ülkelerin iç ve dış politikalarında birincil etken olmuş ve özellikle İkinci Dünya savaşından sonra birçok ülkede, faşist uygulamaların son bulmasıyla, çok partili hayata geçilerek seçim

⁴⁰ Böyle bir durumda ise yasama dokunulmazlığının kaldırılması hakkındaki usullere tabidir (md. 41).

sistemlerinin anayasalarda yer aldığı görülmüştür. Böyle bir uygulama Türk parlamentosunda da teklif edilmesine rağmen İsmet İnönü bu iki seçeneğe de yanaşmamıştır. Çok partili dönemin başlangıcından devamındaki süreçte de sistemin aksamasına ve tıkanmasına neden olan en önemli iki unsur yine Meclis İç Tüzüğü ve Seçim Sistemindeki sorunlu yapı oluşturmuştur. Ancak 1924 Anayasası'nın yürürlükten kaldırılması ile bu sorunların ortadan kalkacağı düşünülse de bu kez de bir tür bürokrasinin egemenliğinin kurumsallaştırıldığı bir döneme geçiş yapılmıştır.

Türkiye'deki hükümet sisteminin geçmişine bakıldığında 1876 yılındaki 1909 değişiklikleri öncesi mutlak monarşinin geçerli olduğu dönem ve 1921 anayasası dönemindeki meclis hükümet sistemi haricindeki zamanlarda parlamenter hükümet sisteminin geçerli olduğu görülmektedir. Türkiye'de ilk kez parlamenter sisteme geçilmesi Kanuni Esasi'de yapılan 1909 değişiklikleri olmuştur (Tunç, Bilir ve Yavuz, 2011: 261).

Parlamenter hükümet sistemi, dünya üzerinde birçok devlet tarafından tatbik edilmiş, kökeni oldukça eskiye dayanan bir hükümet sistemidir. Sistem Türkiye Cumhuriyeti kurulmadan evvel Osmanlı Devleti'nin son dönemlerinde de Meşrutî Monarşi şeklinde uygulanmıştır.⁴¹ Osmanlı'nın yıkılmasının ardından kurulan Türkiye Cumhuriyeti'nin 1924 Anayasası itibarıyla de başlamak üzere Türk siyasal sisteminde uzun yıllar geçerliliğini korumuş ancak çok partili hayata geçiş sonrası her on yılda bir yaşanan askeri darbeler ve hükümet istikrarsızlıkları sonucu başarısız olmasından ötürü önce yarı başkanlığa ardından da başkanlık sistemine giden yola girilmesine neden olmuştur.

1924 Anayasası'nın uygun gördüğü hükümet yapısına bakıldığında hükümetin yürütmenin işlemlerini üstlenen kanat olduğu görülmektedir. Oluşumu 1921 Anayasası'ndakinin aksine meclise bağlı değildir. Meclisin belirlediği cumhurbaşkanının yine meclis üyeleri arasından seçileceği ve başvekilin de yine meclis üyeleri arasından belirleneceği bilinmektedir. Vekiller ise başvekilin seçtiği kişiler arasından belirlenerek cumhurbaşkanının onayına sunulmakta ve gerekli onayın alınmasıyla birlikte hükümet kurulmuş olmaktadır. Bunun hemen ardından seçilen hükümet takip eden bir hafta içinde

⁴¹ Daha önce de değinildiği üzere, padişah veya kralın olduğu yerde başkanlık ve yarı başkanlık sisteminin uygulanma durumu söz konusu değildir böyle bir zeminde hükümet sistemi olarak yalnızca parlamenter sistem geçerli olmaktadır.

programını oluşturarak meclise sunmak ve meclisten güvenoyu almak (md. 44) mecburiyetindedir (Tanör, 2019: 303-304).

İcra Vekilleri Heyeti, hükümetin genel siyasetinin belirlenmesi, hayata geçirilmesi gibi konularda başvekilin başkanlığında seçilen vekillerden oluşmaktadır (md. 45). Heyette yer alan her vekil seçildiği alanla ilgili konuda kendi alanından sorumludur. “Görülüyor ki, yasama ve yürütme kuvvetlerinin birliği noktasından yola çıkmış olan Anayasa, İcra Vekilleri Heyeti’nin kurulmasını meclise ait bir yetki hâline getirmekle, 1923’ten beri netleşen parlamenter sisteme kayış çizgisini sürdürmüştür” (Tanör, 2019: 304).

Bu dönemdeki meclis hükümet ilişkileri ise bir önceki Anayasa döneminden farklılık göstermiştir. Bu dönemde meclis-hükümet ilişkilerinde giderek belirginleşen bir *‘organik ve fonksiyonel olarak ayrılıklar’* durumu söz konusu olmuştur. Meclis bir önceki dönem anayasasında yer alan *veçhe tayin etme* yetkisinden artık yoksundur (Tanör, 2019: 304). Bunun yerine yetkiler Cumhurbaşkanı, Başvekil ve Vekiller heyeti arasında belirli koşullara tabi olacak şekilde dağıtılmıştır⁴². Ayrıca meclis hükümeti denetleme yetkisini soru, gensoru, meclis araştırması ve meclis soruşturması gibi çeşitli yollardan sağlayabilmektedir. Bu araçların sayesinde gerçekleştirdiği denetim sonunda gerekli görüldüğü takdirde siyasal sorumluluk ilkesi uyarınca hükümeti düşürmeye de yetkilidir. Buna karşılık hükümet ise 2. Meşrutiyet döneminde ilk kez uygulanan ancak 1921 Anayasası döneminde terkedilen bir usul olan hükümetin kurulmasını takip eden hafta içinde programını oluşturarak meclis huzurunda sunma ve güvenoyu almakla mükelleftir (Tanör, 2019: 305).

1924 Anayasasının öngördüğü cumhurbaşkanlığı makamı sınırlı yetkilerle yetkilendirilmiştir. Bu yetkiler başbakanın belirlenmesi, kanunları inceleyip geri gönderilecek olanları saptamak gibi yetkilere (Tunç, Bilir ve Yavuz, 2011: 214). Bu özelliğinden dolayı, 1924 Anayasasının uygulandığı dönemdeki parlamenter hükümet sisteminde devlet başkanlığı makamının zayıflayan bir çizgide seyrini sürdüğü söylenebilir.⁴³

⁴² Bu durumdaki değişiklik, 1921 Anayasası’nın uygun gördüğü sistem olan Meclis hükümeti sistemi ile 1924 Anayasasının düzenlediği yeni parlamenter sistem arasındaki farklılıkları ortaya koymaktadır. Ancak yine de meclisten tamamen bağımsız bir durum da söz konusu değildir. Kezâ yürütme kanadına seçilen cumhurbaşkanı başta olmak üzere başvekil ve vekillerin tümü meclisin kendi içinden belirlenen kişilerden oluşmaktadır. Bu durumda da aslında yine meclisin dolaylı da olsa hükümet üzerinde bir etkisi olduğu sonucunu ortaya koymaktadır.

⁴³ Cumhuriyetin ilk dönem cumhurbaşkanları “ebedi şef” “milli şef” gibi sıfatlarla muhalefetsiz olarak başta meclisin teşekkülü olmak üzere tüm siyaseti belirleme yetkisine haizdirler. Zira cumhuriyet demokratik değil otokratiktir.

1924 Anayasasının getirdiği sistemde Kanun-ı Esasi'nin yürütme gücüne tanıdığı fesih, veto, muvakkat kanun gibi yetkiler genel kurul tarafından reddedilmiştir. Yine bu gibi özellikler sistemin parlamenter mi yoksa bir önceki sistem olan meclis hükümet sisteminin devamı mı olduğunun netleştirmemekte ve sistem bir nokta da karma bir hâl almaktadır. Bu kavram karmaşasına bir son vermek isteyen Bülent Tanör (2019: 305), her iki sistemi birbirinden ayıran önemli noktaları şöyle açıklamaktadır:

“Meclis hükümetine özgü yönler, TBMM'nin milletin tek ve gerçek temsilcisi olup onun adına egemenlik hakkını kullanması (md. 4), yasama ve yürütme yetkilerinin burada toplanması (md.5), yürütmenin fesih yetkisine sahip bulunmayışı gibi noktalarda özetlenebilir. Parlamenter sisteme yakın özelliklerse şöyle ön plâna çıkarılabilir: Meclisin yürütme yetkisini cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulu eliyle kullanabilmesi (md. 7), böylece ‘kuvvetler birliği içinde bir görevler ağırlığının kabulü; hükümetin kuruluşunda cumhurbaşkanı ve başbakanın roller alması, Cumhurbaşkanının onayıyla kurulmuş sayılan hükümetin Meclis’ten güvenoyu istemesi; hükümetin politikasından dolayı ortaklaşa sorumluluk ilkesinin kabulü ile birlikte, vekiller arası anlaşmazlıkların BMM’de çözümü esasının son bulması.”

1924 Anayasası’nı da içine alan tek parti rejiminin uygulandığı dönem boyunca hem hükümet sisteminden kaynaklı hem de cumhurbaşkanının yetkilerinden kaynaklı teorikte olmasa da pratikte parlamenter sistem özelliklerinden uzaklaşıldığı söylenebilir. Malkoç’a göre Türkiye’de 1923-1938 arası dönemde siyasi alanda “Örtülü Başkanlık Sistemi” yaşanmıştır. “1938-1950 arası dönemde tek parti dönemi devam etmesine rağmen 1950’deki çok partili seçimlere kadar yine 9 hükümet kurulmuştur. İsmet İnönü, adı parlamenter sistem olan bu yapıda ‘Başkan’ gibi hareket etmiştir. Dolayısıyla Türkiye’de parlamenter sistemin başlangıç tarihi gerçek anlamıyla 1950’dir” (Malkoç, 2016: 40).

1961 Anayasası sonrası oluşturulan düzende yürütmenin nasıl yetkilendirildiğine bakıldığında yürütmeden ‘görev’ olarak söz edildiği görülmektedir. Buna göre 1961 Anayasası’nın 6. Maddesi uyarınca yürütme görevi cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulu tarafından yerine getirilmektedir. Aynı maddenin devamında “Yürütme görevi kanunlar çerçevesinde yerine getirilir” cümlesi yürütmenin yapacağı her işlem ve eylemin kanuna uygun olması koşuluna bağlandığı anlaşılmaktadır (Tanör, 2019: 397).

“1961 Anayasası ‘Westminster tipi’ bir parlamenter hükümet sistemi öngörmüş, yargı bağımsızlığını güvence altına alıcı düzenlemelere yer vermiş ve devlet sisteminin temel unsurlarından olmak üzere Milli Güvenlik Kurulu ve Anayasa Mahkemesi’ni kurmuştur. Ayrıca, laik-milliyetçilik ve Kemalizm tercihlerinin doğal uzantıları olan bazı kısıtlamalarla birlikte, çok-

partili bir demokratik hayatın asgari gereklerini karşılayan ilkelere ve temel kurumsal düzenlemelere yer vermiştir” (Erdoğan, 2008: 115).

1961 Anayasası’nın öngördüğü cumhurbaşkanlığı makamı ise 1924 Anayasası’ndaki hâline benzer bir konumdadır. Buna göre cumhurbaşkanı sorumsuz kanat, başbakan ve bakanlar sorumlu kanadı oluşturmaktadır. Cumhurbaşkanı yalnızca vatan hainliği suçundan Yüce Dîvan’da yargılanabilmektedir. Bu koşulun gerçekleşmesi ise meclis üye tam sayısının en az üçte birinin teklifi ve üye tam sayısının üçte ikisinin vereceği oy ile mümkün kılınmıştır (Tanör, 2019: 397-398).

1961 Anayasasının getirdiği sistemde Bakanlar Kurulu’nun yapısında bazı değişiklikler yapılmıştır. Bu yeniliklerden biri Başbakan’ın TBMM dışından Bakan seçebilme imkânı (md. 102), diğeri ise “Geçici Bakanlar Kurulu Formülüdür”. “Millet Meclisi genel seçimlerinden önce Adalet, İç İşleri ve Ulaştırma bakanlıklarına bağımsız üyeler atanır. Millet meclisi seçimlerinin yenilenmesine cumhurbaşkanınca karar verilmişse (md. 8) bütün bakanlar çekilir, başbakan geçici bakanlar kurulu kurar. Yukarıdaki bakanlıklara yine bağımsızlar atanır, diğerlerine ise parti gruplarının oranlarına göre atama yapılır (md.9). Bu hükümde eski seçim dönemlerinde görülen partizanlıklara karşı bir tepkidir” (Tanör, 2019: 398).

Başbakan tarafından belirlenen kişilerin Cumhurbaşkanı tarafından atamalarının yapılması sonucu bakanlar kurulu kurulur ve programı meclise sunularak güven oylamasına gidilir. Anayasa’nın 86/1, 89/son ve 104/son maddelerinde bakanlar kurulunun güvenoyu alabilmesi için gerekli şartlar belirtilmiştir. Güvenoyu isteminde toplantıya katılanların salt çoğunluğu esas alınmışken gensoru gibi düzenlemelerle güvenoyuna gidilmesi durumunda ise üye tam sayısının salt çoğunluğu esas alınmıştır (Tanör, 2019: 399).

Türk toplumu ilk koalisyon hükümeti⁴⁴ deneyimiyle 1961 Anayasasının ardından cereyan eden siyasi süreçte tanışmıştır. Anayasanın doğrudan neden olduğu bir kurum olmamakla birlikte dönemin konjonktürel yapısının neden olduğu bir zorunluluk olan koalisyon

⁴⁴ Türkiye Cumhuriyeti tarihindeki tüm koalisyon hükümetleri sırasıyla şu şekildedir: 8. İnönü Hükümeti (20.11.1961-25.06.1962), 9. İnönü Hükümeti (25.06.1962-25.12.1963), Talu Hükümeti (15.04.1973-26.01.1974), 1. Ecevit Hükümeti (26.01.1974-17.11.1974), 4. Demirel Hükümeti (31.03.1975-21.06.1977), 5. Demirel Hükümeti (21.07.1977-05.01.1978), 7. Demirel Hükümeti (20.11.1991-25.06.1993), 1. Çiller Hükümeti (25.06.1993-05.10.1995), 3. Çiller Hükümeti (30.10.1995-06.03.1996), 2. Yılmaz Hükümeti (06.03.1996-28.06.1996), Erbakan Hükümeti (28.06.1996-30.06.1997), 3. Yılmaz Hükümeti (30.06.1997-11.01.1999), 5. Ecevit Hükümeti (28.05.1999-18.11.2002) (Bkz., İrfan Neziroğlu ve Tuncer Yılmaz (2015), *Koalisyon Hükümetleri, Koalisyon Protokolleri, Hükümet Programları ve Genel Kurul Görüşmeleri- CİLT 1, Cilt 2, Cilt 3*, TBMM Basımevi, Ankara).

hükümeti kurma görevi ilk kez Cumhurbaşkanı Cemal Gürsel tarafından İsmet İnönü'ye verilmiştir (Kara, 2007: 31). Üstelik koalisyon yapılacak diğer ortak ise Demokrat Parti'nin devamı niteliği taşıyan Adalet Partisi'dir. Taban tabana zıt iki partinin (CHP-AP) birlikteliğinden oluşturulmak istenen hükümet görevini kısa sürede tamamlamıştır. Bu şekilde, 15 Ekim 1961'den 1965 seçimlerine dört koalisyon hükümeti görev yapmıştır. 1965-1970 arası süreçte ise yine dört koalisyon hükümeti görev yaparak süreç *kör-topal* bir benzetmeye uyacak şekilde ilerletilmeye çalışılmıştır.

1924 Anayasası ile karma özellikler gösteren parlamenter sistemden, 1961 anayasasıyla saf parlamenter sisteme geçilmek istenmişse de bu dönemde uzun yıllar ülkeyi yöneten tek parti iktidarının verdiği sıkıntıların büyük çoğunluğunun, kullanılan eski seçim sisteminden kaynaklandığı söylenebilir. 1961 Anayasasıyla hayata geçirilmek istenen sistem aslında saf parlamenter sistemdir. Ancak siyasi tarihinde uzun süren bir tek parti deneyimine sahip olan Türkiye, 27 yıllık tecrübesinden çıkardığı dersler sonucunda tesis etmek istediği saf parlamenter rejim hayalinden 1961 Anayasasının getirdiği birtakım kurumlar nedeniyle uzaklaşmıştır.

Çok partili hayata geçildiğinde seçim sisteminin ülkenin genel durumuna uygun olarak yeniden gözden geçirilmemesinin sıkıntıları kendini belli etmeye başlamıştır. Bununla beraber 1961 Anayasası bu duruma telafi olması amacıyla birtakım yenilikler getirmek istemişse de güçler ayrılığı ilkesine dönemin şartları itibarıyla haddinden çok vurgu yapılması, Anayasa Mahkemesinin kurulması, iki meclisli bir parlamentonun ön görülmesi ve güçlü nispi temsile dayanan seçim sistemi sonucu siyasal hayatta daha 1970'lerin başında yasama kilitlenerek yeni bir kriz baş göstermiş ve bu başarısızlığa neden olarak görülen etkenler 1982 Anayasasıyla değiştirilmek istenmiştir. Söz konusu değişiklikler şu şekilde olmuştur:

“Cumhurbaşkanının yetkileri genişletildi (ama sorumlulukları aynı oranda genişletilmediği için yeni sorunların ortaya çıkması kaçınılmaz oldu), meclis tek kamaralı hâle getirilerek yasamanın iç denetim mekanizmaları eksiltildi, bu da yürütmenin elini rahatlattı; seçim sisteminde yurt çapında %10 barajı getirilerek küçük partilerin mecliste temsili engellendi, bunun da büyük partilerin işine geleceği, oy oranlarının üstünde bir temsil oranı yakalayarak daha etkili bir yürütme gücü oluşturabilecekleri düşünüldü” (Aktaş, 2015: 7).

Türkiye'de parlamenter sistemden istenilen başarının elde edilmemesinin tek nedenini hükümet sisteminde aramak doğru değildir. Böyle bir başarısızlıkta hükümet sisteminin

yanında siyasi kültür, siyasi partiler, seçim sistemi ve hatta parti içi demokrasi kavramlarına da bakmak gereklidir.

Türkiye’de parlamenter sistem deneyiminde ortaya çıkan istikrarsızlığın en önemli nedeni yürütme erkinin yeteri ölçüde güçlü olmamasıdır. Çok partili hayata geçiş sonrası yaşanan ilk darbe ülkenin yönetiminde ekonomiden siyasete büyük zorlukların yaşanmasına neden olmuştur. Bu sonucun ortaya çıkmasında tek etkenin hükümet sisteminin yanlışlığı olduğu düşüncesi üstünkörü bir bakış açısının ürünüdür. Bahsi geçen dönemin zorluklarını Yayman (2016: 280) şu şekilde aktarmaktadır:

“1960-1965 yılları arası askeri müdahalenin artçı sarsıntıları, koalisyonlar ve istikrarsızlıklarla geçti. Askerlerin ilk işi Cemal Gürsel’i cumhurbaşkanı yapmak oldu. Partilere baskı yaparak ‘cumhurbaşkanı adayı göstermemeleri ve Cemal Gürsel’i desteklemeleri gerektiği’ dikte edildi. 27 Mayıs 1960 Darbesi’nden 1965 seçimlerine kadar geçen beş yılda tam altı hükümet kuruldu ve dağıldı. Düşününüz, beş yılda altı hükümet kuruluyor. Bu koşullarda hangi yatırım kararı alınabilir? Hangi fabrikanın temeli atılabilir? Hangi plana sâdık kalınabilir?”

Siyasi hayat, 1970’li yıllarda da iç açıcı olmamıştır ve durumun bu şekilde devam etmesinde daha önce de değinildiği üzere hükümet sistemiyle birlikte ele alınması ve üstünde önemle düşünülüp bir çözüme kavuşturulması gereken iki kilit nokta vardır. Bunlardan ilki uzun yıllardır kullanılagelen ve artık dönemin şartları itibarıyla geçerliliğini kaybetmiş Meclis iç tüzüğü bir diğeri ise kullanışsız seçim sistemidir.

Türkiye’deki istikrarsızlıkların önemli bir bölümüne neden olan olguların başında mevcut seçim sistemi de gelmektedir. 1960 yılından itibaren söz konusu olan nispi temsil sistemi ile %10’luk baraj uygulamaya başlamıştır. Öncesinde kullanılan sistem ise çoğunluk sistemi olmuştur. Yönetimde istikrarın sağlanabilmesi için denenmiş her iki sistemden ziyade uygun görülen sistem iki türlü çoğunluk sistemidir.

Türkiye’de yönetimde istikrarsızlığa neden olan bir diğer sorun ise parti içi demokrasi kavramının oturmamış olmasıdır. Siyasal parti liderlerinin uyguladığı sert parti disiplini nedeniyle parti içi demokrasi zayıf kalmakta bu da parlamentoya yansımaktadır. Eski Devlet Bakanı Rıfat Serdaroglu’na göre (2001: 331), bu ikisine ek olarak siyasi partiler kanunu da dâhildir:

“1971 ve 1973 yılında yapılan anayasa değişikliklerinde anayasanın felsefesi, mevcut seçim sistemi ile siyasi partiler kanununun bu felsefeye uygun olup olmadığı sistemdeki tikanıklıkların gerçek sebepleri hiç incelenmemiştir. Bu inceleme yapılmadığı için yaşanan sorunların gerçek nedenleri

araştırılmadan aysbergin görünen kısmı ile ilgilenilmiş ve bazı kısıtlama ve yasaklarla meselenin çözüleceğine inanılmıştır. Hâlbuki o dönemde meclisin verimli çalışması için TBMM İç Tüzüğü değiştirilerek meclisteki gereksiz engellemelere cevaz veren hükümler ayıklansa, dar bölge, çift turlu çoğunluk sistemini getiren yeni bir seçim kanunu hazırlansa, siyasi partiler kanunu değiştirilerek parti içi demokrasiyi sağlayan bir yapı oluşturulsa, Anayasa Mahkemesi'nin görev alanı yeniden belirlense, Danıştay'ın denetleme yetkisi yürütmeyi engellemeyecek şekilde yeniden düzenlense, cumhurbaşkanı ve meclis başkanı seçimi ile ilgili maddeler işler hâle getirilse diğer değişikliklere gerek kalmadan temel hak ve özgürlükler fazla zedelenmeden sisteme işlerlik kazandırılabilirdi.”

1982 Anayasası vasıtasıyla bu kötü gidişata neden olan durum değiştirilmek istenmişse de yürütmenin Cumhurbaşkanı'nın temsil ettiği makam güçlendirilerek diğer parlamenter sistemlerin aksine Başbakan ve Bakanlar Kurulu göz ardı edilmiştir. Bu anlamda Türkiye'de güçlendirilen Cumhurbaşkanlığı makamı ile birkaç soruna önlem alınmak istenmiştir. Bu sorunlar şunlardır: Olağanüstü durumlarda hızlı karar alıcı bir makamın bulunmaması, teknokrazi ile mücadele, sosyal devlet anlayışının gelişmesi.

“1982 Anayasası parlamentarizmin rasyonelleştirilmesi ve hükümet istikrarını korumak için hükümetlerin kolay kurulmasını ve zor düşürülmesini öngören hükümler getirmiştir. Cumhurbaşkanına meclis seçimlerini yenileme yetkisi tanınması, cumhurbaşkanlığı ve meclis başkanlığı ve meclis başkanlığı seçimini düzenleyen hükümler, hükümetin kuruluş aşamasında yapılan güven oylamasında basit çoğunluk esası, hükümetin düşürülmesi esnasında yapılan güven oylamasında nitelikli çoğunluk esası bunlardan bazılarıdır” (Ay, 2004).

Türkiye'de parlamenter yönetimde istikrarsızlığa yol açan unsurlardan biri de meclisin beklenildiği ölçüde etkin olmamasıdır. Parlamentoyu oluşturan milletvekillerinin ülkenin genel sorunlarından ziyade seçildiği bölgenin özel sorunlarıyla ilgilenmeleri ve ivedilikle çözülmesi gereken meselelerde partiler arası konsensüs eksikliği parlamentonun istenen verimde olamaması sonucunu doğurmaktadır. Koalisyon hükümetlerinin oldukça çok görüldüğü Türk siyasal hayatında, iktidarı paylaşan partiler hükümetin başarısız olması durumunda söz konusu başarısızlığın sorumluluğunu diğer tarafa atmaktadır.

Saf parlamenter sisteminin 1982 anayasasında güçler arasındaki dengeyi yürütmenin lehine bozulmasının ardından yürütmenin başında bulunan cumhurbaşkanı oldukça geniş yetkilerle donatılarak sorumsuz kanat olarak sembolik konumunun çok ötesine taşınmıştır. Gerektiğinde MGK'ya tavsiyelerde bulunması ve yine gerekli görüldüğü hâllerde bakanlar kuruluna başkanlık edilmesi olanaklarından faydalanan cumhurbaşkanlığı makamı güçlendirilerek siyasi dengelerin bozulmasına kapı

aramıştır. 1982 anayasasının yarattığı cumhurbaşkanının yarı başkanlık sistemini uyguladığı ülkelerde dahi görülmeyen bir şekilde yargı mensuplarını atama yetkisi bulunmaktaydı.

Her sistem her ülkede aynı başarıyı gösteremeyebilir öngörüsünü burada tekrarlamakta yarar vardır. Her hükümet sisteminin kendine has özellikleri olmasından dolayı uygulanan her ülkenin kendi dinamiklerine uyum sağlayamayabilir. Örneğin, Latin Amerika örneklerindeki Başkanlık sistemi diktatörlük uygulamalarına dönüşmüştür. Ülkenin genel siyasi dinamiklerini belirleyen parametreler ülkenin genel yapısıyla uygulanan hükümet sisteminin başarılı bir sonuç verip vermeyeceği ile yakından ilgilidir. Bu parametreler ülkedeki mevcut parti sistemi, seçim sistemi, parti içi demokrasi olgusu, gelişmişlik düzeyi, Sosyo-kültürel yapı, sivil toplum geleneği ve demokrasi kültürüdür. Bu olguların tam oturmadığı veya var olmadığı ülkelerde siyasal sistem sorunludur ve tıkanmalar olur. Ancak bunları yalnızca hükümet sistemine bağlamak çok dar bir bakış açısının ürünü olur.

Yarı başkanlık hükümet sistemi Türk siyasal hayatında resmi bir hükümet sistemi olarak kayda geçmiş olmasa da bazı araştırmacılar ve yazarlar tarafından hükümet sistemi tartışmalarında *de facto* olarak Türkiye'nin 1982 Anayasa'sının tesis etmiş olduğu güçlü cumhurbaşkanı kanadı dolayısıyla açıkça benzediği ifade edilmiştir. Yapılan bu benzetmelerin, Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesini getiren 2007 yılı referandumu sonrası doğrulanma payı artmıştır.

1982 Anayasası sonrası kurulan hükümetlerde görev alan cumhurbaşkanlarından bazıları Türkiye'nin siyasi ikliminin parlamenter sisteme değil Başkanlık sistemine yakın olduğunu ve bunun hayata geçirildiği takdirde başarılı olacağı savını dile getirmişlerdir. Bu dile getirişlerin ardında sembolik görünen yetkilerin cumhurbaşkanlarınca yetersiz görülmesi ve parlamentonun yürütmenin işleyişini sekteye uğrattığı düşüncesi yatmaktadır.

2007 yılında gerçekleştirilen Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi yönündeki değişiklikle hükümet sisteminin yapısının parlamenter sistemden başkanlık sistemine açıkça bir kayma, yön değiştirme olduğu söylenebilir. Bu değişiklik sonrası yürütmede görülen iki başlılık (başbakan ve cumhurbaşkanı) meşruiyetini halktan aldığını savunan ve bu nedenle sembolik yetkilerle yetinmeyi istemeyen cumhurbaşkanlığı makamının

yanında, yetkilerini parlamentodan alması dolayısıyla yine meşruiyet kaynağı olarak halka dayandığını iddia eden başbakan ve bakanlar kurulu söz konusu olmuştur. “Meşruiyet kaynağı açısından bakıldığında bu değişikliğin anlamı açıktı: Aslında yürütmenin bir parçası olmaktan çok devleti kişiliğinde temsil eden bir makam olan cumhurbaşkanlığı, bununla yetinmeyecek bir cumhurbaşkanı için artık daha fazlasını isteyebilmenin gerekçesine kavuşmuştu” (Akaş, 2015: 8).

Bir başka gruba göre ise, 1982 Anayasasının cumhurbaşkanını güçlendiren yetkileri dolayısıyla Fransız modeli Yarı Başkanlık sistemine benzetilmesi durumu doğru değildir. Sistem yakınlaştırmıştır ancak birebir benzediği söylenemez. Zaten, Fransa’nın hükümet sisteminin kendine has özellikleri itibarıyla de durumun böyle olduğu anlaşılmaktadır. Bu kısımda yer alan araştırmacılara göre anayasadaki değişiklik sonrası ortaya çıkan sistem tartışmaları (özü aynı olsa da) farklı bir yapının ortaya çıkması nedeniyle söz konusu olmuştur. “Dolayısıyla özünde parlamenter hükümet sisteminin unsurlarını taşımakla beraber klâsik parlamenter hükümet sisteminden sapma olarak nitelendirilebilecek uygulama şekli sebebiyle farklı bir şekilde ortaya çıkmış bir hükümet sisteminden bahsedilebilir” (Tunç, Bilir ve Yavuz, 2011: 262). Fansa modeliyle literatüre giren Yarı başkanlık sistemini teorik temelini atan Maurice Duverger’e göre sistemin parlamenter sistemden ayırıcı üç özelliği bulunmaktadır. Bunlar, “Öncelikle genel oyla seçilmiş bir Başkan olacak, bu başkan hatırı sayılır yetkilerle donatılmış olacak ve bu başkanın yanı sıra yürütme organı içinde yasama organına karşı sorumlu Başbakan ve Bakanlardan oluşan bir kurul olacak” (Tunç, Bilir ve Yavuz, 2011: 262-263).

1982 Anayasasının bazı yönleriyle 1958 Fransız Anayasasına benzediği söylenebilir. Cumhurbaşkanına geniş yetkiler vermesi, kararname imzalama yetkisi, tek başına yapacağı diğer icrai işlemler ve atamalar bunlardan birkaçıdır. İki anayasa arasındaki farklılık olarak ise 1958 Fransız Anayasasında cumhurbaşkanı, Bakanlar kuruluna doğal olarak başkanlık ederken; 1982 Türk Anayasasında gerekli görülen hâller dışında cumhurbaşkanı bakanlar kuruluna başkanlık edememektedir. Bunun yanında, 1958 Fransız Anayasasına göre Fransa Cumhurbaşkanı tek başına icrai eylem ve işlemlerde bulunabilirken; 1982 Anayasasına göre Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı, bakanlar kurulunun kararları dışında kendi başına icrai eylem ve işlemleri sınırlı tutulmuştur. Tüm bu bilgilere ek olarak 1958 Anayasasında cumhurbaşkanının mahiyeti ile ilgili konuda 1962 yılında anayasada gerçekleştirilen değişiklikle cumhurbaşkanının doğrudan halk

tarafından seçilmesi usulü benimsenmiştir. Yine bu durumda, 2007 değişikliği öncesi 1982 Anayasası ile kıyaslandığında Türkiye’deki durumla farklılık arz eden konuları ortaya koymaktadır (Tunç, Bilir ve Yavuz, 2011: 264).

Bu kıyaslamayla neticesinde Türkiye’deki durumda, Fransa’daki meslektaşına nazaran geniş yetkileri bulunduğu söylenemeyecek olan Cumhurbaşkanı’nın konumu dolayısıyla da 1982 Anayasası’nın ön gördüğü sistemin Yarı başkanlık sistemi olmayıp parlamenter sistemi güçlendirme çabaları şeklinde yorumlanabilir. Buradan hareketle, sistemin parlamenter hükümet sistemi mi yoksa yarı başkanlık hükümet sistemi mi olduğunu anlamının en doğru yolu devlet başkanı sıfatını alacak olan kişinin göreve gelme usulüne bakmakta büyük yarar vardır. Bu şekliyle düşünülecek olursa 1982 Anayasasının ön gördüğü parlamenter sistemin (2007 Anayasa değişikliği öncesindeki hâliyle) yarı başkanlık sistemi olduğunu söylemek zordur. Bunun yerine parlamenter sistemin farklılaştırılmış bir versiyonu olduğunu söylemek daha doğru olabilir. “...bir sistem bütünüyle parlamenter hükümet sisteminin unsurlarını taşısa bile devlet başkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi tek başına parlamenter hükümet sisteminin klâsik uygulamasından sapma olarak değerlendirilebilir” (Tunç, Bilir ve Yavuz, 2011: 265).

1982 Anayasasında yapılan değişikliklerle neticesinde güçlenen Cumhurbaşkanlığı makamının almış olduğu son durum yürütmenin yasama karşısında orantısız gücüne dönüştürmüştür. Kuşkusuz bu orantısız gücün ortaya çıkmasında dönemin koşulları itibariyle anayasanın hazırlanması aşamasında o zamanın Milli Güvenlik Konseyi Başkanı’nın cumhurbaşkanlığı adayı olma ihtimali etkili olmuştur. Bu durumda ise Taha Parla’nın (1993: 27) kendi yorumuyla “1961’de başlayan parlamenter meşruiyet erozyonu 1982’de heyelana dönüşmüştür.”

Mustafa Erdoğan’a göre (2008: 116-117) ise 1982 Anayasası değişikliği öncesi *Westminster-tipi parlamentarizme* uygun olacak şekilde düzenlenen sistem, devletin organlarının içindeki yürütmenin, yürütmenin de içinde yer alan cumhurbaşkanının yetkilerinin arttırılmasıyla güçlendirilmiştir. Klâsik parlamentarizmden farklı olarak yalnızca Türkiye Cumhurbaşkanı oldukça güçlü bir konuma getirilmiştir. Buna ek olarak anayasanın fesih yetkisini, yürütmenin başbakan ve bakanlar kurulu kanadı yerine cumhurbaşkanına tanımış olması da yine sistemin İngiliz-tipi parlamenter sistemden farklı olduğunun bir göstergesidir (Erdoğan, 2008: 193-194).

“Neticede 1982 Anayasası da parlamenter sistem kurmakta ve Cumhurbaşkanı’nın tarafsızlığı ve sorumsuzluğunu korumakla beraber onu son derece güçlü yetkilerle de donatmıştır (m.104). Klâsik parlamenter sistemden fazla yetkileri olsa da koşulsuz fesih, Bakanlar Kurulu’na başkanlık etmesinin olağan olması, kararname yetkisi gibi güçlü yetkileri bulunmamaktadır. Kanımızca bu husus hükümet sistemimizin yarı-başkanlıktan ziyade parlamenter sisteme yakınlığını göstermektedir” (Ersöz, 2015: 22)

Tüm bu bilgiler ışığında Türk siyasal hayatında resmi olarak Yarı başkanlık modeli kurumsallaşmamış bir model olsa da 1982 Anayasası’nın cumhurbaşkanına tanıdığı geniş yetkiler dolayısıyla konu tartışmaya açık bir hâl almıştır. Sonuç olarak ise konuya iki farklı açıdan bakan araştırmacıların birinci grubuna göre söz konusu değişiklik sonrası sistem Yarı başkanlığa açıkça benzemiş ve hatta böylelikle de başkanlık sistemine bir yönelim olmuştur. İkinci gruptaki araştırmacılara göre ise anayasada yapılan değişiklik sistemin özünü muhafaza ederek yalnızca cumhurbaşkanının sembolik yetkilerinin artırılması dolayısıyla uygulama da bir tür farklılığa yol açmıştır.

Türkiye’deki siyasal sistem krizleri ve yönetimde istikrarsızlık gibi yarım asırdır devam eden sorunlar yönetim sisteminde değişikliğe gidilmesinin önünü açmıştır. Özellikle 1970’li yıllardan itibaren yürütme organında yaşanan hükümet istikrarsızlıkları sistemin değiştirilmesi adına devlet yöneticileri tarafından da ciddi şekilde ifade edilir olmuştur. Türkiye’de muhafazakâr partiler 50 yıldır Başkanlık sistemi çağrısı yapmaktadırlar. Necmettin Erbakan 1969 yılında Milli Nizam Partisi Programında ve 1973’te Milli Selamet Partisi programı ve seçim beyannamesinde açıkça bunu ifade etmiştir (Yayman, 2016: 282-283) ⁴⁵. Milliyetçi Hareket Partisi lideri Alparslan Türkeş de Türkiye Cumhuriyetinin mirasçısı olduğu kendinden önceki Türk devletlerinin geleneğine uygun olarak Başkanlık sisteminin Türk toplumuna en uygun hükümet sistemi olduğunu belirtmiştir (Erenel, 2019: 349). “Alparslan Türkeş ‘Temel Görüşler’ isimli kitabında ‘Çağımız kuvvetli, adil ve hızlı icra çağıdır. Türk milleti, dünya imparatorluğu kurduğu devirlerde bunu uyguladı. Bu icra gücünün tek elde toplanmasıyla mümkün. Tarih ve töremize uygun olarak başkanlık sistemini savunuyoruz’ demiştir” (Lamba ve Ceylan, 2018: 260).

⁴⁵ İcrai organın daha kudretli olması süratli çalışabilmesi için Reis-i Cumhur’un tek dereceli olarak (halk tarafından) seçilmesi ve icrai organ düzeninin Başkanlık (Presidantielle) sistemine göre tanzimi, (Bkz., Milli Nizam Partisi Programı, (a bendi))

Hükümet sisteminin Başkanlık sistemi olması yönünde beyanda bulunan devlet ve siyaset insanlarından biri de 9. Cumhurbaşkanı Süleyman Demirel'dir. Demirel siyaset hayatı boyunca gerek Cumhurbaşkanlığı'ndan önce gerekse de sonra girdiği her ortamda Türkiye'nin Başkanlık modeline geçmesi gerekliliği üzerinde durmuştur⁴⁶.

8. Cumhurbaşkanı Turgut Özal da Türkiye'nin Başkanlık sistemine geçmesi ve sistemin doğru anlaşılması yönünde büyük çaba sarf eden bir isim olmuştur. Tek parti döneminin baskıcı yapısının yönetimde istikrârı sağladığını ancak demokrasiyi yok saydığını dile getiren Özal, parlamenter sistemin neden olduğu krizlerin bir son bulması için Başkanlığı çözüm olarak görenlerden olmuştur. Özal, diğer devlet insanlarından farklı olarak konuya kültür ekseninde yaklaşarak Başkanlık sisteminin Türkiye için neden gerekli olduğunu açıklamıştır. Bu anlamda, İngiltere ve Fransa gibi etnik çeşitliliği bulunmayan ve kültürel olarak kendi kültüründen başka yapıda kültüre ev sahipliği yapmayan ülkelerde parlamenter sistemin daha işlevsel olduğunu buna mukabil Amerika Birleşik Devlet'leri gibi çok kültürlü, birden çok etnik kökene sahip insana ev sahipliği yapan ülkelerde ise başkanlık modelinin daha uygun olduğunu ileri sürmüştür. Bu nedenle Türkiye'nin mevcut sosyo-kültürel yapısı itibarıyla Başkanlık modeline çok uygun bir ülke olduğunu belirtmiştir (Yayman, 2016: 291). Bununla birlikte Özal Başkanlık sisteminin Türkiye'de uygulanması durumunda bazı noktalarda da uyarılarda bulunmuştur.

“Başkanlık sisteminde siz bir adam seçiyorsunuz. O vakit mecbursunuz en iyisini seçmeye. Öbür türlü ‘Bu benim adamım olsun da işten fazladan olsun fark etmez. Benim bölgemin adamı olsun veya benim etnik grubumdan olsun da hiç fark etmez’ diyorsunuz. Ama bir adamı seçemeye çalışıyorsunuz başka çaresi yok. Orada artık etnik fark veya mezhep farkı ya da başka farklılıklar ikinci derecede. Zannediyorum esas analizi buralarda yapmak lazım” (Yayman, 2016: 292).

Devletin önde gelen isimlerinin Başkanlık sistemini işaret etmesinin bir uzantısı olarak da literatürde Amerika Birleşik Devletleri'nin öncülük ettiği Başkanlık sisteminin Türkiye'ye uyarlanması tartışmaları başlamıştır. Söz konusu sistem tartışmaları yapanların özellikle yasama ve yürütme erklerinde yaşanan krizlerin hiç yaşanmamış olması ihtimalinde ön gördükleri Türkiye tablosu geçmişten daha farklı bir perspektifte yer almaktadır. Buna göre Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulduğu tarihten itibaren günümüze gelinceye değin kurulmuş olan hükümet sayısı 65'tir. Yapılan hesaplama

⁴⁶ Süleyman Demirel'in Genel Başkanlığını da yaptığı Adalet Partisi 1980 yılında Cumhurbaşkanının seçilememesi krizi nedeniyle TBMM'ye Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesini öngören bir maddelik anayasa değişiklik teklifinde de bulunmuştur (Yayman, 2016: 288).

göre ise bu hükümetlerin ortalama ömürleri 17-18 ay arası sürmüştür. Tek parti iktidarının hâkim olduğu, muhalefetin olmadığı ve seçimlerin zamanında yapılmasına hiçbir engel bulunmadığı 1923-1950 yılları arasında bile 18 hükümetin görev yapmış olması parlamenter sistemde siyasi istikrarı sağlamanın zorluğunu ortaya koymaktadır. Çok partili hayata geçildikten sonra, darbelerle kesilen ve demokrasinin kısmen vesayet altına alındığı 1950-2018 yılları arasında ise 47 hükümet görev yapmıştır. Ancak, eğer söz konusu hükümet krizleri hiç yaşanmamış ve sistem arzu edildiği gibi işlemiş olsaydı parlamenter sistemde kurulan hükümetlerin 4 yıllık çalışma süreleri hesaba katıldığında şu an en fazla 23. Hükümet, eğer 5 yıllık dönem esas olsaydı 19. Hükümet görevi başında olmuş olacak idi (Yıldırım, 2017: 11). Bu durum hükümet sistemi arayışlarında en önemli gerekçe olarak kaydedilmiştir. Türkiye’de ciddi kalkınma hamlelerinin siyasi istikrar dönemlerinde gerçekleştirilmiş olması da sık hükümet değişikliklerinin mahzurlarını ortaya koymak açısından manidardır.

Parlamenter sistemin taçlı demokrasilerin kaçınılmaz siyasi sistemi olduğu gerçeğinden hareketle, başarılarını da İngiltere ve Japonya gibi ülkelerde aramak icap etmektedir. Ancak İngiltere’de doğup, sekizyüz yıl gibi oldukça uzun bir zaman zarfında ancak gelişimini tamamlayan parlamenter sistem uygulandığı her ülkede aynı başarıyı gösterememektedir. Bunda sistemin doğup geliştiği ülkenin şartlarına ve sosyo-kültürel iklimine uygun olması ile uygulandığı diğer ülkelerin kendine has özelliklerinin bulunması durumu da etkili olmaktadır.

Türkiye’de parlamenter sistemden Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine giden yolda Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesine dair 2007 yılında yapılan referandumun ardından 2014 yılında Cumhurbaşkanının ilk defa halk tarafından seçilmesi ile önemli bir yol ayrımına gelmiştir.⁴⁷ Bu yöntem itibari ile artık parlamenter Sistemin çalışması giderek zorlaşmış sistem resmi bir isimlendirme olmasa da Yarı Başkanlık Sistemine doğru kayma göstermiştir. Bu durumun neden olduğu karışıklıktan kurtulmak için Türkiye yeni bir sistem arayışına girmiştir. Bu arayış devam ederken 15 Temmuz 2016

⁴⁷ Türkiye Cumhuriyetinin cumhurbaşkanlarının seçilme şekillerine bakıldığında; 1924, 1961 ve 1982 anayasaları doğrultusunda 1980 darbesine kadar doğrudan Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından seçilirken, 1980 darbesinden sonra ise bir kereye mahsus anayasa ile birlikte halk oylamasına sunulan cumhurbaşkanlığı seçimi sonucuna göre Kenan Evren 7. Cumhurbaşkanı seçilmiş, takip eden yıllarda ise yine eski usulü dönülmüştür. Bu durum da 2014 yılında Recep Tayyip Erdoğan’ın halk oylamasıyla 12. Cumhurbaşkanı seçilmesiyle son bulmuştur.

tarihinde yaşanan darbe girişimi sistemin değiştirilmesi yolundaki çalışmaların daha da hızlandırılmasına neden olmuştur.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin mevcut sorunlara vaat ettiği en önemli çözüm siyaseten istikrarın sağlanmasıdır. Bunun ön koşulu ise yasama ve yürütme arasındaki güçlerin ayrılığı ilkesidir. Türkiye'nin mevcut parlamenter sistemde başarılı olamamasına en önemli kanıt olarak parlamenter sistemin geçerli olduğu dönemlerde yaşanan hükümet krizleri⁴⁸ ve darbeler gösterilebilir. Bu bağlamda Türkiye siyasi tarihinde parlamenter sisteme ilk darbe 27 Mayıs 1960 yılında gerçekleştirilmiştir.

Darbeciler, gerçekleştirdikleri darbenin hemen ardından güçlerini tekrar sivil siyasete devretmekten yana olmadıkları için başka birtakım girişimlerde de bulunmuşlardır. Öncelikle siyasette yürütmenin gücü olabildiğince azaltılarak parlamento iki başlı olacak şekilde yeniden düzenlenmiş ve bu doğrultuda parlamento çalışmalarında meclise eşlik edecek bir senato oluşturulmuştur. Devamında 1960 darbesi sonrası kurulan Anayasa Mahkemesi de -daha sonra yaptığı icraatları gösterdiği üzere- Türk siyasetine kazandırılan ilk vesayet kurumlarından biri olarak tarihteki yerini almıştır. Yapılan bu gibi girişimlerle parlamenter sistem çıkmaza sokulmuştur. Bu şekilde, 1960 Darbesinden 1980 Darbesine varıncaya değin 18 hükümet değişmiştir.

“20 Kasım 1961’de kurulan İnönü hükümetinden 12 Eylül 1980’de iş başında olan altıncı Demirel hükümetine kadar geçen 18 yıl, 9 ay, 22 günde 18 hükümet görev yapmıştır. Bunların içinde en uzun süre görevde kalan 4 yıl, 6 gün ile I. Demirel hükümeti olmuştur. Bu siyasi istikrarsızlık ve Türkiye üzerinde dönen oyunlar Türkiye’de pek çok kurum gibi siyaset kurumunu ve siyasetçiyi de yıpratmıştır” (Serdaroğlu, 2001: 326).

1960 Darbesinden 11 yıl sonra, 12 Mart 1971 tarihinde ordu içindeki darbe taraftarları yeniden harekete geçerek parlamentonun yetkilerini kısıtlamanın bir yolunu bulmuştur. Tarihe “68 Olayları” diye geçen sosyalist hareketleri ve çoğunluğu üniversite öğrencilerinin karıştığı şiddet olaylarının bahanesi olarak gösterilen bir muhtıra aracılığıyla darbenin her an tekrar hayata geçirilme ihtimali sivil siyasete hatırlatılmak istenmiştir. “Türk Silahlı Kuvvetleri Kanunların kendisine vermiş olduğu Türkiye Cumhuriyeti’ni korumak ve kollamak görevini yerine getirerek, idareyi doğrudan doğruya üzerine almaya karardır. Bilgilerinize... metni aslında bir tehdit metni idi”

⁴⁸ Burhan Kuzu’ya göre (2017: 115), Parlamenter sistemdeki güç mücadelesi yasama yürütme mücadelesinden çok yasamanın kendi içindeki iktidar partisi muhalefet partisi arasında yaşanmaktadır.

(Yıldırım, 2017: 65). Siyasi tarihteki yerini “12 Mart Muhtırası” olarak alan metin radyo aracılığıyla halka duyurulurken, mecliste de okutularak Süleyman Demirel hükümetini istifaya zorlamış ve sonuç olarak ise Demirel üstüne düşen sorumlulukla muhtıranın kendisine karşı yapılan bir uyarı olduğunu beyan ederek istifa etmiş ve hükümet düşmüştür.

1971 Muhtırasının ardından, 5 Haziran 1977’de yapılan genel seçimlerde %41 oy almasına rağmen Bülent Ecevit tek başına hükümeti kuramamıştır. Bunun üzerine Süleyman Demirel’in başını çektiği Adalet Partisi, Milli Selamet Partisi ve Milliyetçi Hareket Partisi bir araya gelerek 2. Milliyetçi Cephe Hükümetini kurulmuştur. Ancak Bülent Ecevit’in Güneş Motel’de mevcut Milliyetçi Cephe Hükümetinde yer alan 11 milletvekili ile yaptığı gizli görüşmeler sonrası görüştüğü milletvekillerinin partilerinden istifa ederek CHP’ye geçmesi üzerine mevcut hükümet düşürülerek Ecevit Hükümeti kurulmuştur (Yıldırım: 2017: 71).

1977 Seçimleri sonrası Demirel Hükümetinin⁴⁹ Ecevit tarafından düşürülmesinin ardından yaşanan bir diğer kriz ise Cumhurbaşkanı Fahri Korutürk’ün Kara Kuvvetleri komutanlığı için kendisine ismi teklif edilen komutanları onaylamaması sonucu yaşanmıştır. Cumhurbaşkanı Korutürk, kendisine ismi teklif edilen kişilerin kararnamelerini imzalamamış ve böylelikle isimleri teklif edilen komutanlar süreleri dolunca emekli edilmişlerdir. Boş kalan Kara Kuvvetleri komutanlığına gelecek isim ise ardından Genel Kurmay Başkanı olacağı için seçilecek olan ismin darbe taraftarı olmayan bir kişi olması çok büyük önem arz etmektedir. Ancak başbakanın yaptığı tüm istişarelere rağmen Cumhurbaşkanı Fahri Korutürk, Genel Kurmay Başkanlığına 1980 Darbesini yapacak olan Kenan Evren’i atamıştır. Bu gibi, cumhurbaşkanı ve hükümetin ortak bir karara varamadığı konular da parlamenter sistemde krizlerin ortaya çıkmasına neden olmuştur.

Cumhurbaşkanı Fahri Korutürk’ün 22 Mart 1980’de görev süresinin dolması üzerine mecliste yeni cumhurbaşkanı için oylama yapılsa da cumhurbaşkanı olacak kişi 5 ay boyunca seçilememiştir. Cumhurbaşkanlığı makamının boş kaldığı 5 ay süresince

⁴⁹ İkinci dünya savaşından sonra gelişen siyasi yapıda ‘Kabine Hükümeti’ anlayışından ‘Başbakanlık Hükümeti’ anlayışına bir geçiş olmuştur. Bu geçiş neticesinde Hükümeti kurmakla görevli olan Başbakan’ın kişisel görüşleri doğrultusunda istediği kişileri kabinesine bakan olarak alması usulüne geçilmiştir. Bu durum da kurulan hükümetlerin, hükümeti kuran Başbakan’ın adıyla anılması usulünü beraberinde getirmiştir. Menderes Hükümeti, Demirel Hükümeti, Ecevit Hükümeti, Özal Hükümeti, Çiller Hükümeti, Yılmaz Hükümeti, Erbakan Hükümeti gibi (Kuzu, 2017: 91).

makama İhsan Sabri Çağlayangil vekâlette bulunmuştur. Bu durumu, meclise olan güvenin azalması şeklinde yorumlayan darbeciler 12 Eylül 1980 tarihinde yönetime el koyduklarını açıklamışlardır. Kendilerine, Milli Güvenlik Konseyi adını veren bir grup üye hiçbir seçim ve rızaya dayanmadan yaptıkları oylama sonucu Kenan Evren'i Devlet Başkanı sıfatı ile takdim etmişlerdir. Devlet Başkanı sıfatını alan Kenan Evren ise kendisine cumhurbaşkanı olarak dönemin Deniz Kuvvetleri Komutanı Bülent Ulusu'yu Başbakan tayin etmiştir. Üç yıl süren darbe yönetimi boyunca birçok siyasi parti kapatılmış ve siyasetçiler tutuklanarak cezaevine kapatılmışlardır.

1990'lı yıllara gelindiğinde ise 80'leri aratmayan sistem krizleri ve sıkıntıları baş göstermiş devlet hem politik hem de ekonomik anlamda en zor zamanlarını geçirmek zorunda kalmıştır. “1991-2002 yılları arasında 11 yılda 10 hükümet kuruldu ve dağıldı. Ancak Ağustos 1999 depremi jeolojik bir deprem olmanın ötesinde politik bir depreme yol açtı. Devlet sistemi çöktü. Vatandaşların devlete güveni sarsıldı. Büyük bir altüst oluş yaşandı. Ülke yeniden seçime gitme kararı aldı” (Yayman, 2016: 281). 1990'lı yıllarda sistemin zar zor kendini götürmeye çalıştığı görülmektedir:

“1995 milletvekili erken genel seçiminde, toplam oyların yüzde 21,37'sini alan Refah Partisi 158 milletvekili çıkararak mecliste en fazla temsilcisi bulunan parti konumuna yükseldi. Toplam oyların yüzde 19,18'ini alan Doğru Yol Partisi 135 milletvekili çıkararak ikinci; yüzde 19,65'ini alan Anavatan Partisi 132 milletvekili çıkararak üçüncü; yüzde 14,64'ünü alan Demokratik Sol Parti 76 milletvekili çıkararak dördüncü parti oldu” (Karatepe, 2017: 296).

Yapılan 1995 yılı seçimlerinde beş parti birden meclise girmiş aralarından en çok oyu ise Refah Parti'si almıştır. Dönemin Cumhurbaşkanı olan Demirel önce hükümeti kurma görevini seçimlerden en çok oyu almış olan Refah Partisi lideri Necmettin Erbakan'a vermiş ancak Erbakan diğer parti liderleriyle yaptığı görüşmelerden olumlu bir sonuç alamamıştır. Bu durum üzerine Cumhurbaşkanı Demirel hükümeti kurma görevini seçimlerde ikinci olan Anavatan Partisi lideri Mesut Yılmaz'a vermiştir. Doğru Yol Partisi lideri Tansu Çiller ile yeni hükümeti kurma mutabakatına varan Mesut Yılmaz Hükümetinin ömrü üç ay olmuştur⁵⁰.

⁵⁰ 1995 seçimleri sonraki girilen koalisyon sonunda yaşanan krize çözüm olarak “Dönüşümlü Başbakanlık” adında bir formül geliştirilmişse de bu sistem 2 yıl araya bağlı kalmış ancak süresi dolmadan 28 Şubat süreci ile yürürlükten kalmıştır (Kuzu, 2017: 121).

Bu hükümetin görev süresinin bitimi ardından Cumhurbaşkanı Süleyman Demirel hükümeti kurma görevini yeniden Necmettin Erbakan'a vermiştir. Tansu Çiller ile olan görüşmelerinden olumlu sonuç alan Erbakan 28 Haziran 1996'da Refahyol hükümetini kurmuştur. Hükümet kurulduktan kısa bir süre sonra bu kez de toplumda yaşanan fikri gerilimler hükümetin varlığını tehdit etmeye başlamıştır. Toplumsal gerilimin doruğa ulaştığı günlerde Cumhurbaşkanı Süleyman Demirel'in başkanlık ettiği Milli Güvenlik Toplantısı sonucu Necmettin Erbakan Hükümeti istifa etmek zorunda bırakılmıştır. Literatüre *28 Şubat Postmodern Darbesi* olarak geçen bu olayda da hükümet ordu tarafından irtica yanlısı olmakla itham edilerek yönetsel süreç zora sokulmuştur. Karatepe'ye göre (2017: 294), 28 Şubat post modern darbesinin arkasında yatan asıl sebep, dönemin belediye seçimlerini kazanan ve gittikçe güçlenerek iktidar adayı olma potansiyeli kazanan Refah Partisinin, toplumun laik tabanı tarafından fark edilmesi ve engellenmek istenilmesidir.

Refahyol Hükümetinin düşürülmesinin ardından Cumhurbaşkanı yeni hükümeti kurması için Mesut Yılmaz'ı görevlendirmiştir. Demokratik Sol Parti ve Demokrat Türkiye Partisi ile anlaşılan Anavatan Partisi yeni koalisyon hükümetini kurmuşsa da bu hükümet de başarılı olamamıştır.

Mesut Yılmaz'ın öncülüğünde kurulan Anasol-D hükümetinin de *Türkbank Skandalı* sonrası düşmesi nedeniyle bu kez de Cumhurbaşkanı Demirel 18 Nisan 1999'da yapılacak olan seçimlere kadar hükümeti kurma görevini Bülent Ecevit'e vermiştir.

“18 Nisan 1999'da erken seçim kararı alındığında yine anayasa gereği iki seçimi bir arada yapmak mecburiyeti doğmuştur. Meclisteki tüm partiler siyasi istikrar açısından iki seçimin ayrı ayrı yapılması gerektiğinde birleşmelerine rağmen bunu gerçekleştirememişlerdir. 1982 Anayasası'nın Cumhurbaşkanının görevleri ile ilgili bölüm de son derece geniş tutulmuş, öte yandan da siyasi sorumsuzluk kurumu muhafaza edilmiştir” (Serdaroğlu, 2001: 423).

Yapılan seçimlerde tek başına hiçbir partinin hükümeti kuracak kadar oy oranı elde edememesi üzerine Türkiye'de yeni bir koalisyon hükümeti dönemi başlamıştır. Söz konusu koalisyon hükümetinde ise en çok oyu alarak hükümeti kurma görevini üstlenen Bülent Ecevit 28 Mayıs 1999'da MHP ve Anavatan partileriyle üçlü koalisyon hükümetini kurmuştur.

Bu tarihlerde Cumhurbaşkanı Süleyman Demirel'in Cumhurbaşkanlığı süresinin dolması üzerine mecliste yeni bir Cumhurbaşkanı adayı için arayışlar başlamışsa da ortak bir aday

üzerinde mutabakata varılamaması üzerine meclis dışından olan dönemin Anayasa Mahkemesi Başkanı Ahmet Necdet Sezer aday olarak gösterilmiştir. Mecliste 5 Mayıs 2000 tarihinde yapılan oylama sonucu 330 oyu alan Ahmet Necdet Sezer Türkiye'nin 10. Cumhurbaşkanı olarak göreve başlamıştır.

Ahmet Necdet Sezer'in 10. Cumhurbaşkanı seçilmesinin ardından her dönemde yapıla gelen Milli Güvenlik Kurulu toplantılarından birinde Türkiye çok büyük bir krizin başlamasına şahit olmuştur. Cumhurbaşkanı'nın başkanlık ettiği toplantıda, Başbakan ve Cumhurbaşkanı'nın Devlet Denetleme Kurulu üzerinden yaşadığı anlaşmazlık sonucu siyasi literatüre "*Anayasa Fırlatma Krizi*" şeklinde geçen olay vuku bulmuştur.⁵¹ Krizin ardından Başbakan Bülent Ecevit'in gazetecilere yaşanan olay hakkında detay vermesi sonucu ise ekonomik kriz tetiklenerek piyasalarda hızlı bir düşüş gözlemlenmiştir (Yıldırım, 2017: 105). Krizin olumsuz sonuçlarının görüldüğü tek alan ekonomi olmamış, siyasi ve toplumsal alanlarda da kriz etkisini göstermiştir. Bu anlamda özellikle Başbakan Ecevit'in partisi olan Demokratik Sol Partiden birçok milletvekili istifasını vermiş, toplumda ise ekonomik bunalımın neden olduğu sıkıntılar baş göstermeye başlamıştır. Bir esnafın Başbakanın önüne yazarkasa fırlatması da tüm olayların son noktası olmuştur. Yaşanan tüm bu olumsuz süreç neticesinde Türkiye 3 Kasım 2002 tarihinde erken seçime gitmiş ve önceki dönem koalisyon hükümetinde yer alan partilerin hiçbiri bu kez meclise girememiş ve AK Parti seçimlerden birinci çıkmıştır.

AK Partinin tek başına iktidara gelmesinin ardından parlamenter sistemin tekrar işlevselliğine kavuştuğu düşünülüyorken Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer'in 16 Nisan 2007'de görev süresinin doluyor olması nedeniyle yeni cumhurbaşkanı adayının kim olacağı yönünde Türkiye yeni bir tartışmayla karşı karşıya kalmıştır. AK Parti Genel Başkanı Recep Tayyip Erdoğan'ın cumhurbaşkanı adayı olarak Abdullah Gül'ü göstermesi üzerine Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı Sabih Kanadoğlu yeni Cumhurbaşkanı'nın seçilme usulü olarak karar yeter sayısının değil meclis toplantı yeter sayısının 367 oy olması gerektiğini ileri sürmüştür (Yıldırım, 2017: 117). Bu durum ise CHP tarafından Anayasa mahkemesine taşınarak; cumhurbaşkanı seçilmek için toplantı

⁵¹ Yürütmenin kendi içindeki farklı kanatlarının bu şekilde geniş yetkilerle donatılması bu kez de yasama ile çıkması öngörülen çatışmanın yürütmenin kendi içinde çıkmasına neden olmuştur. Güçlü cumhurbaşkanı yine güçlü Başbakan algısı karşısında çatışma yaşamaktan kendini alamamıştır. Cumhurbaşkanı Turgut Özal ile Başbakan Süleyman Demirel, Cumhurbaşkanı Demirel ile Başbakan Tansu Çiller arasındaki gerilimler bu duruma örnektir (Kuzu, 2017: 121).

yeter sayısının 367 oy almış olmak usulünün olması gerektiği yönünde bir karar çıkmıştır. Sonuç olarak ise 367 oy alamayan Abdullah Gül cumhurbaşkanı seçilememiştir.

Abdullah Gül'ün Meclis tarafından cumhurbaşkanı seçilmesinin engellenmesi Türkiye'nin kurumsal anlamda cumhurbaşkanının seçimine dair ⁵²ilk değişikliğe gidilmesine yol açmıştır. Bu durum Türkiye siyasi tarihinde ikinci kez yaşanmıştır. İlkinde 114 tur oylama yapılmasına rağmen cumhurbaşkanının seçilememesi durumunda 12 Eylül 1980 askeri darbesine yol açmıştır. Böyle bir durumun tekrarlanmaması adına cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi yoluna gidilmiştir. Türkiye'de hâkim olan uzlaşma kültüründen uzak yapıdaki parlamenter sistem tıkanıklıklarına aşına olan AK Parti bu duruma bir çözüm olarak MHP'nin de yardımıyla toplantı yeter sayısını tamamlamış ve böylece karşılaşılan sistemsel tıkanıklık aşılarak Abdullah Gül cumhurbaşkanı olarak seçilmiştir (Erenel, 2019: 347).

Mecliste Cumhurbaşkanının seçilememesi üzerine 367 tartışmaları sürüyorken 27 Nisan 2007'de Genel Kurmay Başkanlığı'nın kendi internet sitesinden yayınlamış olduğu elektronik bir bildiri hükümete karşı yayınlanmış olan bir tür "*e-muhtıra*" olarak yorumlanarak hükümet tarafından cevabı geciktirilmeden verilmiş ve her tür darbe girişimine karşı alınan tavır net bir şekilde gösterilmiştir.

Devam eden süreçte ise 22 Temmuz 2007 tarihinde yapılan genel seçimlerinden %47 oy olan AK Parti iktidarında Abdullah Gül 367 oy oranını sağlayarak Türkiye Cumhuriyeti'nin 11. Cumhurbaşkanı olmuştur. Ancak Cumhurbaşkanının seçilmesi önündeki gibi engellerle tekrar karşılaşmak istemeyen iktidar partisi Cumhurbaşkanlığı seçimlerini halkın seçmesi için bir referandum için kolları sıvayarak Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi usulünü referanduma götürmüş ve referandum halk tarafından kabul edilmiştir. Bu durum ise parlamenter sistemden yarı başkanlık sistemine doğru bir kaymayı doğurduğu için sistemin sıkıntıları tam anlamıyla çözülememiştir.

1982 Anayasası'nın yürütmeyi güçlendirmesi amacıyla yarattığı yeni sistem farklı isimlendirmelere de neden olmuştur. Bunlar, Aksak Başkanlık Sistemi, Otoriter

⁵² 1982 Anayasasının cumhurbaşkanı seçiminin nasıl yapılacağına dair 102. Maddesindeki hükme göre Cumhurbaşkanı seçilebilmek için bir aday ilk 2 turda TBMM üye tamsayısının 2/3 çoğunluğunu (367 oy), 3. turda ise üye tamsayısının salt çoğunluğunu (276 oy) alması gerekmektedir. O dönem AK Parti'nin TBMM'de 354 milletvekili olduğu için ilk iki turda olmasa bile üçüncü turda kendi adayını rahatlıkla Cumhurbaşkanı seçtirebilirdi. Bu durumun engellenmesi amacıyla bir anlamda "yargı darbesi" yoluna gidilmiştir denilebilir.

Başkanlık Hükümeti, Başkanlı Parlamenter Sistem, 1958 Fransız Yarı başkanlık Modeli Benzetmesi, Zayıflatılmış Parlamenterizm 'dir (Kuzu, 2017: 75). Ancak yine de tüm bu isimlendirmelere rağmen Kuzu'ya göre 1982'nin öngördüğü cumhurbaşkanının güçlendirildiği sistem, rasyonelleştirilmiş parlamenterizminden esinlenilmiş klâsik parlamenterizm ile yarı başkanlık sistemi arası bir "*sui generis*"⁵³ nitelik taşımaktadır.

Burhan Kuzu'ya göre (2017: 82), yasama ile yürütme arasındaki dengesizlik Batı demokrasilerinde ilk ortaya çıktığında yürütmenin güçlenmesinin ardından "yasama devleti" anlayışından "idare devleti" anlayışına doğru bir kayış olmuştur. Bakış açısının değişmesinde etkili olan süreç ise parlamentodaki yasama faaliyetlerinde meclisin payından çok hükümetin payının artması neden olmuştur. Kanunlaşan metinlerin büyük bir çoğunluğu (% 98'e varan bir oran) hükümetlerin yasa tasarılarından oluşmasına karşılık yalnızca küçük bir kısmının (%2'lik bir oran) yasa tekliflerinden oluşması yasama yürütme arasındaki dengesizliğin yürütmenin lehine bozulmasında etkili olmuştur. Aslında bu sonuç aynı zamanda sonucu ortaya çıkaran sebeplerden biri olarak da ele alınabilir. Çünkü hükümetin ağırlığının hissedilmesi yasamanın zayıflamasına doğal olarak olanak sağlamaktadır. Bu sonucun ortaya çıkmasında yasamaya ve yasamayı meydana getiren genel oy kurumuna duyulan güvensizlik de etkili olmaktadır.

Avrupa Birliği'nin yayınlamış olduğu raporlar üzerinden AK Parti dönemi demokratikleşme politikalarının bir analizini yapan Bozan'a göre (2018: 175-177), AK Parti'nin iktidara geldiği 3 Kasım 2002'de Türkiye'nin elli yıllık istikrarsızlığı son bulmuştur. Bu durum göreve gelen hükümet programlarında da zikredilmiştir. Bu anlamda ülkenin genel gidişatında olumsuz bir hava yaratan siyasi istikrarsızlıklara bir son verileceği, insan haklarına dayalı, yargının üstünlüğünü benimsemiş, demokratik ve özgürlükçü bir yönetimin esas alınacağı vurgulanmıştır. Sistemin parlamenter sistemden başkanlık sistemine doğru yol alacağının ilk sinyalleri ise 64. Hükümet programında verilmiş; bunu takip eden 65. Hükümetin programının halka duyurulması sırasında ise hükümeti kuran Binali Yıldırım tarafından bizzat zikredilmiştir.

"AK Parti iktidarında ülke hukukunun evrensel hukuk ilkelerine uygun hale getirileceği, temel hak ve özgürlükler rejiminin evrensel standartlara çıkarılacağı, ülkemizin gerçek anlamda bir hukuk devleti yapılacağı, hukukun üstünlüğünün hâkim kılınacağı taahhüt edilmektedir (59. HP, 2003: 6-7). Bu amaçla mevcut Anayasa yerine, katılımcı ve özgürlükçü, yeni bir anayasa hazırlanacağı,

⁵³ "Başka bir örneği olmayan" anlamında latince bir deyiş.

anayasanın hazırlanmasında iktidar yanında muhalefet partilerinin ve tüm toplumsal kesimlerin katılımının en etkin biçimde sağlanacağı sözü verilmekte, siyasi istikrarı bozmayacak şekilde temsilde adaleti sağlamak üzere Siyasî Partiler Kanunu ve Seçim Kanunlarının tüm kesimlerin mutabakatı ile değiştirileceği ve seçilme yaşının 25'e indirileceği vaat edilmektedir" (Bozan, 2018: 176).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine giden süreçte 15 Temmuz Darbe girişiminin de yarattığı etki büyüktür. FETÖ'nün başı Fethullah Gülen'in devlet içerisindeki yapılanmasının arka plânı kırk yılı bulmaktadır. 1980'lerden itibaren devletin bürokrasi, siyaset ve ekonomik mecralarında kendine yer edinmeye başlamıştır. FETÖ'nün siyasetle bağlantısı ise Millî görüş hareketini savunan partilerin tezinin⁵⁴ doğru olmadığı savını öngörerek kendi görüşünü uygulamak amacıyla başlamıştır. Bunun yerine ekonomik ve sosyal girişimlerle kendi tezlerini hayata geçirmek amacıyla hareket etmişlerdir.

"İslâm'ın partiler yoluyla temsil edilmesinin bölünmeye neden olacağı' teziyle Millî Görüş geleneğine bağlı partilere uzak duran Gülen, başından itibaren AK Partinin yanında yer aldı. İlk yıllarda, Gülen yanlılarının değişik sektörlerde dünyanın her yerinde güçlenerek yayılması ile AK Parti hükümetlerinin küreselleşmeci ve AB yanlısı politikaları birbirine denk düşüyordu. Gülen elindeki yazılı ve görsel medya organlarıyla AK Partiyi açıktan destekledi; bağlıları AK Parti organlarında görev aldılar, milletvekili ve belediye başkanı seçildiler. Hükümetin, özellikle Balyoz ve Ergenekon gibi ordu içindeki darbeci yapılanmaları tasfiye etmesine Gülen Cemaati aktif olarak destek verdi" (Karatepe: 2017: 321-322).

AK Parti ve Fethullah Gülen arasındaki ilk gerginlik 2011 yılında yaşanmıştır. Örgütün hukuk dışı yapılanmasının farkına varmaya başlayan AK Parti bundan sonra yapılanmanın olduğunu düşündüğü alanlarda kademeli bir tasfiyeye başlamıştır. Bu şekilde bir tasfiye işleminin başlaması üzerine FETÖ Terör örgütü mensupları, yargı ve emniyet kuvvetlerindeki yanlılarını harekete geçirerek hükümeti yıpratmak ve düşürmek için siyasi ve hukuki boyutu olan birtakım yollara başvurmuşlardır. Hükümetin bu girişimlerle de düşürülmeyeceğinin anlayan örgüt son hamlesi olarak askeri darbe plânını

⁵⁴ "Millî Görüş hareketi olarak ifade edilen, liderliğini Necmettin Erbakan'ın yaptığı İslâmcı siyasetin en önemli tüzel temsilcisidir. Millî Görüş hareketinin temelleri Erbakan'ın müstakiller hareketi olarak bilinen bağımsız siyaset tecrübesine dayanmaktadır. Hareketin kurumsallaşması, önce Millî Nizam Partisi aracılığıyla daha sonra da Millî Selamet Partisi (MSP) ile devam etmiştir. 12 Eylül döneminde tüm siyasi partilerin kapatılması ile duraksayan hareket, çok partili hayata dönüş ile RP adı altından siyasete yeniden dâhil olmuştur. 1998 Yılında RP'nin Anayasa Mahkemesi tarafından kapatılmadan önce "yedek" parti olarak Fazilet Partisi (FP) kurulmasına karşın FP'nin de RP ile aynı kaderi yaşadığı görülecektir. Mukabilinde 2001 yılında Millî Görüş Hareketi Saadet Partisi (SP) ve Adalet ve Kalkınma Partisi (AK Parti) olarak ikiye ayrılmıştır" (Bkz., Ömer Baykal, Türk Siyasetinde Refâh Partisi Deneyimi: Gelenek, İdeoloji ve Politika, 2017, s. 5).

devreye sokmuştur. Bunda da halkın direnişiyile karşı karşıya gelen FETÖ Terör örgütü, 15 Temmuz Darbe girişiminde başarısız olmuştur.

“FETÖ’nün bu iki cüretkâr girişiminden sonra, emniyet ve yargıda çok sayıda FETÖ mensubunun görevine son verildi. Ordu içindeki FETÖ’cü subayların önde gelenlerinin tasfiye edilmesi için ise Ağustos’ta yapılacak Yüksek Askerî Şûra (YAŞ) bekleniyordu. YAŞ kararıyla ordudaki mensuplarının tasfiye edilmesi, FETÖ’nün devleti ele geçirmek için 40 yıldır yaptığı plânların tamamen çökmesi olacaktı. Bu durum karşısında son kozunu kullanan Fethullah Gülen, ordu içindeki mensuplarına darbe yaparak hükümeti devirmeleri talimatı verdi. Mesihçi inancın gereği olarak yenilmezliğine inandıkları hocalarının talimatına uyan FETÖ mensubu subaylar 15 Temmuz gecesi hükümeti devirmek için harekete geçtiler” (Karatepe: 2017: 324).

Karatepe, FETÖ’nün darbe girişiminin başarılı olması durumunda şartların ne şekilde işleyeceği sorusunu sorarak acaba onun da eski darbeler gibi belli bir süre sonra yönetimi sivillere bırakıp bırakılamayacağını önemli bir konu olduğunu vurgulamaktadır.

“Türkiye’de ordunun darbe yapma geleneği vardır, fakat darbeden sonra kendi hükümetini kurarak ülkeyi yönetme geleneği yoktur. Darbeciler, laik cumhuriyet rejimi için tehdit olarak gördükleri unsurları bertaraf ettikten sonra seçime giderek iktidarı sivillere devrederler. (...) Darbe başarılı olsaydı, yönetimi ele geçiren subaylar ordunun geleneğine uyarak, kısa dönemde seçim yaparak iktidarı sivillere devredecek miydi? Bu soruya ‘evet’ veya ‘hayır’ diyebilmek için elimizde henüz yeterli kanıt bulunmuyor. İleride yapılacak araştırmalarda, bu soruya verilecek ‘evet’ cevabı ve nedenleri 15 Temmuz FETÖ darbe girişiminin diğer darbelere benzeyen yönlerini gösterecektir. ‘Hayır’ cevabı ve nedenleri ise, 15 Temmuz FETÖ darbe girişiminin önceki darbelerden farklarını anlamamıza yardımcı olacaktır” (Karatepe: 2017: 326-327).

Türkiye’nin Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçmesinde Milliyetçi Hareket Partisinin payı büyüktür. Sistem 16 Nisan 2017’de referanduma gitmeden önce AK Parti ve MHP arasındaki uzlaşısı sonucu ortaya çıkan Anayasa değişikliği paketi ile hayata geçirilmiştir (Köseoğlu ve Sobacı, 2018: 414).

“AK Parti daha önce hazırlamış olduğu anayasa değişikliği taslağı metinlerinde ‘Başkanlık Sistemi’ veya ‘Türk Tipi Bir Başkanlık Sistemi’ adı altında hükümet sistemi değişikliği önermiştir. Ancak özellikle 7 Haziran seçimlerinde seçmenler tarafından örtülü bir şekilde oylanan ‘başkanlık sistemi’, yeterli desteği görememiştir. Bu noktada 1 Kasım seçim stratejisinde Başkanlık Sistemini geri plânda tutan AK Parti, MHP’nin de desteğini alarak ancak bir yıl sonra anayasal değişikliği gidebilmiştir” (Eren ve Akıncı, 2018: 47).

Bu süreçte MHP’nin desteğini alan AK Parti sistemin kurumsallaşmasını yönetimde istikrar ve etkin yürütmenin tesisi söylemleriyle hızlandırmıştır (Akkaya, 2019: 312).

“AK Parti ve MHP arasında başlayan başkanlık sistemi görüşmeleri sırasında AK Parti milletvekillerine boş kağıtlar imzalatılmış, teklifin hemen meclise sunulması için hazır bekletilmiştir. Ak Parti’nin 315 milletvekilinden hiçbirisi metni görelim sonra imzalarız dememiştir. 10 Aralık 2016’da meclise sunulan 21 maddelik anayasa değişiklik paketi, 18 maddeye indirilmiş ve meclis de tek kelimesi bile değiştirilmeden TBMM’de 343 oyla kabul edilmiş, referanduma gidilmesi yolu açılmıştır” (Yarbay, 2017: 46-47).

Yarı başkanlıktan partili cumhurbaşkanlığına giden süreçte yeni sistemin kurumsallaşmasında Adalet ve Kalkınma Partisi’nden Adalet Bakanı Cemil Çiçek ve TBMM Anayasa Komisyonu Başkanı Burkan Kuzu büyük emek vermiştir (Lamba ve Ceylan, 2018: 261). Bunun yanında MHP’nin desteği de iktidar partisi AK Parti’ye geçtiği önemli dönemeçlerde fayda sağlamıştır. “Başkanlık sistemine geçiş, 2007’de Cumhurbaşkanı seçim krizinin çözülmesinde etkili olduğu gibi on yıl sonra 2017 yılında MHP Genel Başkanı Devlet Bahçeli’nin ‘...fiili durumun hukuki boyut kazanması gerektiği...’ yönündeki beyan ve desteği ile gerçekleşmiştir” (Erenel, 2019: 350).

Burhan Kuzu’ya göre (2017: 94), Başkanlık Hükümet sistemi, Türkiye’ye hasret kaldığı icraatçı hükümet yapısını sağlayacak olan sistemdir. 1982 Anayasası’nın yürütmenin cumhurbaşkanı kanadını sorumsuz yetkilerle donatması yürütmedeki iki başlı ancak dengesiz güç ayırımına son vermek adına 1984 tarihli 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun düzenlemesi ile aşılma istenmiştir. Bu kanuna göre başbakan, bakanlar arasında birinci konuma getirerek başbakan da birtakım yetkilerle donatılmıştır. Kabinayı Başbakanın belirlemesi ve her bakanın Başbakana karşı sorumlu tutulması bunlardandır (Kuzu, 2017: 119). 1982 Anayasası sonrası getirilen sistem yarı başkanlık ile parlamenter sistem arasında kalmış, ismen ne olduğu netlik kazanamamış kaotik bir yapı arz etmektedir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin, kurumsallaşmasında önemli bir kırılma noktası olan cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi konusunda araştırma yapan Adam Szymanski, kaleme almış olduğu *Halk Tarafından Seçilen Cumhurbaşkanı ve Başkanlık Sistemi- Türkiye Örneği* isimli makale çalışmasında cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesinin Türkiye’nin demokratikleşmesine katkıda bulunup bulunmayacağını irdelenmiştir. Szymanski’ye göre (2015: 126), cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi Türkiye’nin siyasal sistemindeki otoriter eğilimlerin artmasına neden olacak kritik bir dönemeç niteliğindedir. Zira cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi teorik olarak siyasal sistemi daha demokratik bir zemine taşıması beklenirken

liberal demokrasi açısından değerlendirildiğinde sistem daha az demokratik bir ortama yol açmaktadır. Yürütmenin bu denli güçlenmesi devletin diğer organlarının yürütme erki karşısında zayıf kalmalarına ve erkler arasında dengenin bozulmasına sebeptir. Szymanski (2015: 123-124), burada öne sürdüğü savlarını üç başlık altında temellendirmektedir. Birincisi, Türkiye’de güçlü bir yürütme erkinin bulunması devlet yapılanmasının diğer bileşenleriyle dengelenmemektedir. İkincisi, Türk siyasal hayatında geçmişten gelen otoriter bir eğilim söz konusudur. Üçüncüsü ise Türkiye’nin hukukun üstünlüğü ilkesi beklenen seviyeyi karşılayamamaktadır. Yaptığı çalışmada Türkiye’ye benzer şekilde cumhurbaşkanlığı seçme yöntemini değiştiren bir başka ülke olan Polonya’dan bahseden yazar, Polonya’daki değişimin dinamikleriyle Türkiye’dekinin farklılığına dikkat çekmektedir. Bu anlamda Polonya’da yapılan değişikliğin seçilen kişinin seçilme yönteminin demokratik yollarla yapıldığını güvence altına almakken Türkiye’deki değişikliğin nedeni ise Szymanski’ye göre (2015: 119), AK Parti’nin siyasal hayattaki bir sonraki hamlesini güvence altına almak için yaptığı siyasal bir değişimdir.

Aynı konuya farklı bir değerlendirme yapan Kudret Bülbül Cumhurbaşkanlığı sistemi hakkında kaleme aldığı tespitlerini yaptığı kitabında sistemi Tayyip Erdoğan’ın kendisi için mi hayata geçirdiği konusunu cevaplandırmıştır (2017: 48):

“Cumhurbaşkanı Tayyip Erdoğan’ı mevcut durumda, tekrar Cumhurbaşkanı ve sonrasında Başbakan olmasını sınırlayan bir düzenleme yoktur. Bir sonraki seçimlerde tekrar Cumhurbaşkanı olabilir. Daha sonra tekrar seçildiği takdirde yine Başbakan olabilir. Cumhurbaşkanlığı sisteminde ise herkes gibi Tayyip Erdoğan da iki defa Cumhurbaşkanı olabilmektedir. Dolayısı ile Cumhurbaşkanlığı sistemi Tayyip Erdoğan’ın Cumhurbaşkanlığı ve Başbakanlığını uzatan değil, kısaltan bir sistemdir.”

Şeref Malkoç da Yeni sistem hakkında bilgiler verdiği bir kitabında yeni sistemi Recep Tayyip Erdoğan’ın mı istediği sorusuna “Hayır, Sayın Cumhurbaşkanımızın da belirttiği gibi insan ömrü bellidir. Türkiye için aranan sistem ise şahıslar üstüdür. Kuşaklar boyu sorunsuzca devam edecek bir sistem arayışıdır. Bizim inancımızda ‘şahıslar fani millet ve devlet bakidir’” (Malkoç, 2016: 62).

Burhan Kuzu (2017: 87-88), yürütmenin güçlendirilmesine karşı tepkilerin üç kesimden geldiğine dikkat çekmektedir. Bunlardan birincisi, temel hak ve özgürlüklerin tehlike altına gireceğini düşünen kesim, ikincisi ‘kuvvetli icrâ istemeyen Marksist düşüncedeki

bazı kesimler ve son olarak özellikle Fransa’da ortaya çıkan ‘Yaygın Demokrasi Anlayışı’ taraftarlarıdır.

Kuzu’ya göre (2017: 113-114), Türkiye hiçbir zaman Güney Amerika veya Afrika’da görülen başkanlık sistemlerine dönüşmez. Buna gelenekten aldığı terbiye müsaade etmemektedir. Bu tarz karamsar yorumların sahipleri genelde sol görüşe yakın cenaktır. Zîra Türkiye’nin siyasi geleneği sağı eğilimlidir (%65 sağı eğilim ile) sol ise daha azdır (%35 sola eğilim). Türkiye’ye Başkanlık sistemi geldiğinde solun şansı olmayacağı düşüncesi Başkanlık sisteminin tepkiyle karşılanmasına neden olmaktadır. Bunun yanında küçük partilerin de sol partiler gibi Başkanlık sistemine soğuk oldukları gözlemlenmektedir. Bunun nedeni de parti sisteminin iki partili bir sisteme kayma ihtimali söz konusu olduğunda kendilerine alan kalmayacağı düşüncesidir.⁵⁵

⁵⁵ Gerçekten de ister İngiltere örneğinde isterse de ABD örneğinde olsun farklı sistemlerde siyasi rekabetin genelde iki partili şekliyle yaşandığı görülmektedir. Gerçi Amerika’da dağınık bir parti sistemi olsa da tarihsel süreçte farklı partilerin varlığı iki parti arasına girememiştir.

3. İKİNCİ BÖLÜM: CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ

Ülkelerin hükümet sistemleri tercihlerinde baz aldıkları en önemli kriter kendi yapılarına en uygun sistemi seçmek ve seçilen sistemin ülkeye siyasal istikrara getireceği düşüncesidir. Yönetimde siyasal istikrar ise kurumsal öngörülebilirlik olarak açıklanmaktadır. Konuya bu açıdan yaklaşıldığında siyasal istikrarı sağlamış ülkelerin hükümet sistemlerinde kurumsallaşmasını tamamladığı ve bu sayede başarıya ulaştığı söylenebilir. ABD bunu başarabilmiş ülkelerden biridir. ABD'nin dışında da hem başkanlık sistemi hem de siyasal istikrarı sağlamış başka bir ülke örneğine rastlamak zordur (Kanadoğlu ve diğ., 2016: 97).

ABD dışındaki diğer ülkelerde siyasal istikrarın neden sağlanamadığı konusu ise birçok nedenden kaynaklanmaktadır. Buna göre bir ülkedeki siyasal istikrarın sağlanacağı kurumsal zemini varlıklarıyla şekillendiren soyut diğer birçok faktör vardır. Ülkenin mevcut seçim sistemi, siyasi parti yapısı, partilerin disiplin düzeyleri, toplumun kutuplaşma derecesi gibi kurumsal dinamikler bu faktörler arasındadır. Bu nedenle Türkiye’de yeni sistemin kurumsallaşmasında sistemle ilgili diğer tüm konularda gerekli uyum yasalarının hayata geçirilmesi gerekli görülmektedir. Aksi hâlde sistemin istenilen başarıyı gösterebilmesi zordur. ABD’nin diğer başkanlık sistemlerinin başını çekmesinde Huntington sistemin özünün doğduğu ülke olmasının yanı sıra zaman içerisinde yürütmenin yasamaya olan ağırlığına dikkat çekmektedir. Bu durum da başkanlık sistemlerinde yasama yürütme arasındaki ilişkilerde uyumun sağlanıp sağlanmadığının sistemin gerçek başarısını belirleyen bir etken olduğunun göstergesidir.

“Başkanlık sistemi açısından genellikle model alınmakta olan Amerikan sisteminin gittikçe güçlü bir yürütmeye doğru giderken kuvvetler ayrılığı ilkesinden uzaklaştığı Samuel Huntington tarafından ileri sürülmektedir. Huntington tezini şu argümana dayandırmaktadır: 1882 ve 1909 yılları arasında önemli yasa tasarılarının %55’i kongreden çıkmış iken, 1910-1932 yılları arasında %46’sı, 1933-1940 yılları arasında sadece %58’i kongreden kaynaklanmıştır. Böylece yasama giderek yürütmenin gölgesinde kalmıştır. Öyle ki Amerikan Başkanlarından Johnson kongreye danışmadan Vietnam Savaşı kararını almıştır. Richard Nixon savaşı Laos ve Kamboçya’ya yaymıştır. Ronald Reagan 1986’da kongreden habersiz İran’a silah satarak Nikaragua’da bir hükümeti düşürmek için bütçe oluşturmuştur. 11 Eylül saldırısı Bush’a sınırsız yetki vermiştir. Tarihçi Arthur M. Schlesinger Jr. ABD Politikalarının oluşumunda yürütmenin baskın konumuna gelişini ‘Emperyal Başkanlık’ olarak adlandırmaktadır” (Erenel, 2019: 344-345).

Bu özelliğinden dolayı ABD’deki hükümet sisteminin adı “paylaştırılmış kuvvetlerin ayrılmış kurumları” şeklinde tanımlanabilir. Sistemi diğer başkanlık örneklerinden ayıran en temel özelliklerinden biri kurumsallaşan ABD başkanlık bürokrasisidir. Başkan, siyasetini ve programını hayata geçirirken kongre ve yargının alanı dâhilinde eşgüdümlü olarak hareket etmektedir. Türkiye’deki sistemin kurumsallaşmasına bakıldığında ABD’dekinden farklı olarak hem kendine özgü yanları olan hem de başkanlığın ana temasını oluşturan yasama ve yürütmenin kendi alanları içinde kalmaları esasına uygun olarak hazırlandığı görülmektedir.

Latin Amerika ülkelerinde uygulanan hükümet sistemi “saf”- “esas” bir başkanlık sistemi değildir. Çünkü ABD sisteminin özünü oluşturan yasama ile yürütmenin alanının ayrı olması ve birbirlerinin alanlarına müdahale edilmemesi durumu bu ülkelerde açıkça çığnemiştir. Bu ülkelerde yürütme organı yasama organının alanına dâhil edilmiş ve kanun teklif etme, anayasa değiştirme, bütçe kanunu hazırlama, kararname çıkarma gibi çok geniş yasama yetkilerine sahip olmuştur. Sisteme dâhil olan parti sayısının ise genelde üç ve üçün üzerinde seyrettiği bu ülkelerde kutuplaşma oranı fazla olduğundan sosyal ve ekonomik olayların neden olduğu kırılmalar da fazla olmakta bu da demokrasinin askıya alınmasına ve bunun sonucunda ise tüm gücü kendinde toplamış olan başkanın yönetimi hiper başkanlık (tek adam rejimine) dönüşmesine yol açmaktadır (Kanadoğlu ve diğ., 2016: 134).

Rusya örneğine bakıldığında ise seçimlere katılım konusunda ciddi baskı ve sınırlamalar bulunmaktayken muhalif görüşler örgütlenemekte, propaganda yapamamakta ve seçimlere girememektedir. Bu nedenle yarı başkanlık sisteminin uygulandığı ülkede uzun yıllar boyunca tek partinin birden fazla seçimde üst üste hem yasamanın çoğunluğuna sahip olması hem de yürütmeyi aynı partinin elinde bulundurduğu görülmektedir. Bu durumlarda ise parti sistemi, hâkim/hegemonyacı parti sistemine dönüşmekte ağır aksak işleyen demokratik yönetim giderek otoriter bir hâl kazanmaktadır (Kanadoğlu ve diğ., 2016: 98). Latin Amerika ülkelerinden çok farklı bir yapıya sahip olan Rusya’da sistem her ne kadar sözde yarı başkanlık olarak anılsa da Cumhurbaşkanı’nın eylem ve işlemlerindeki etkin ve baskın gücü sistemi Başkanlık sistemi görünümüne yaklaştırmaktadır.

Rusya örneğinde görüldüğü gibi yansımaları olabilen hâkim hegemonyacı parti yapısına sahip gerçek başkanlık sistemlerinde ise iktidarı elinde bulunduran parti, kuvvetler

ayrılığı prensibine aykırı olacak şekilde gücü kendinin tek elinde toplama eğilimine giderek sistemin özündeki kurumsal yapıyı yıpratmaktadır. Bu yıpranma ise netice olarak ülkenin demokratik toplum düzeninin zayıflamasına, demokrasinin güç kaybetmesine, toplumsal uzlaşıdan uzaklaşılan bir zeminin yükselerek çatışmacı toplum yapısının öne çıkmasına ve en nihayetinde yönetimde istikrarsızlığa yani öngörülemeyen politikaların ortaya çıkmasına neden olmamaktadır. Tek parti sisteminin görülmediği başkanlık sistemlerinde ise yasama ve yürütme arasında yaşanacak uyuşmazlıklarda her iki kurum da uzlaşıdan yana davranmadığında ne yasama istediği kanunları yasalaştırabilmekte ne de başkan kendi programını hayata geçirebilmektedir.

Buradan da anlaşılacağı gibi başkanlık hükümet sistemi yasamanın sahip olduğu parti sayısı ve bir partinin yasamanın çoğunluğuna hâkim olup olamaması ve aynı zamanda yürütmenin de yasama çoğunluğundan ayrı bir partinin elinde olması veya yürütme koalisyonunun söz konusu olması gibi birçok etkenin aynı anda devreye girmesi sonucu oluşan karmaşık durumda yasalaşma sürecinin tıkanması kaçınılmaz bir hâl almaktadır. Böyle bir durumda ise yürütmenin yasamanın seçimlerini yenileme yoluna gitmesinden başka bir yolu olmayacaktır. Ancak Başkanlık sistemini uygulayan ülkelerin sistemin gidişatına bakıldığında bu yolu uygulayan ülkelerin çok nadir⁵⁶ olduğu görülmektedir. Bu nadir ülkelerden biri olan Venezuela 1999 Anayasası ile önce yasama konseylerinin örgütlenmesi ve işleyişini ulusal tüzük aracılığıyla düzenlenmesi gerektiği yönünde bir karar almış ardından 2001 yılında yasama bu konseylerin yanı sıra buralarda görev alacak olanların statüleri ve temel niteliklerini de içeren “organik bir yasa” hazırlayarak yasamanın alanını sınırlandırmıştır.

“... 1999 Anayasası, Yasama Konseylerinin örgütlenmesi ve işleyişinin ulusal bir tüzük tarafından düzenlenmesi gerektiğini belirtirken, Ulusal Meclis 2001 yılında Yasama Konseylerinin organizasyonu ve işleyişinin yanı sıra üyelerinin statüsüne ve niteliklerine ve yasama işlevlerinin yerine getirilmesine ilişkin genel kurallara veya yasaları yürürlüğe koyan prosedürün kendisine de ilişkin bir organik yasa onaylamıştır” (Yamak, 2020: 124).

Aslında bu yöntem parlamenter sisteme özgü bir durumdur. Parlamenter sistemde hükümetler yasamanın kendilerine karşı kullanmakla yetkili oldukları gensoru ve güvenoyu gibi mekanizmalara karşılık meclisi fesih yetkisini kullanabilmektedirler. Her iki organ açısından dengeleyici bir güç sağlama şekli olarak fesih yetkisi kullanımı

⁵⁶ Latin Amerika ülkelerinden Şili, Venezuela ve Uruguay kullanmıştır.

başkanlık sistemlerinde tercih edildiğinde yasamanın yürütmeye karşı kullanacağı gensoru ve güvenoyu mekanizmalarının olmadığı bir durum söz konusu olduğundan demokratik olarak seçimle iş başına gelmiş bir kurumun aynı şekilde demokratik olarak icrada bulunan başka bir kurum tarafından feshedilmesi şeklinde vuku bulacağından sistemin özündeki demokrasi anlayışına ket vuracaktır (Kanadoğlu ve diğ., 2016: 101). Bununla birlikte başkanlık sisteminin tıkanma ihtimali olan bir durumunun ortaya çıkması durumunda parlamenter sisteme ait bir özelliğin devreye sokuluyor olması sistemin neden hâlâ parlamenter değil de başkanlık olarak devam ettiği yönünde bir sorgulamaya yol açmaktadır.

Başkanlık sisteminin uygulandığı ülkenin çok partili bir yapıda olması işleri daha da içinden çıkılmaz bir duruma götürmektedir. Yasamanın çok partili dağınık yapısı yürütmenin farklı bir parti olması durumunda yürütmenin programını hayata geçirecek etkiden uzak olmasına neden olmaktadır. Böyle bir durumda yürütme programını hayata geçirebilmek amacıyla yasamadaki birden çok partiyle uyum sağlanmak zorunda kalacaktır. Aksi hâlde süresi sabit olan yürütmedeki Başkan kendine yine süresi sabit olan yasamayla uyumlu bir çalışma alanı bulamadığında yasamanın seçimlerini yenileme (erken seçime gitme) kararı alacaktır. Bu durumda, parlamenter sisteme yönetilen kısa süreli hükümetlerin istikrarsızlığı nedeniyle ortaya çıkan duruma yol açmış olacaktır (Kanadoğlu ve diğ., 2016: 102-103).

Bu kendi içinde çelişik gibi duran olgu nedeniyle Türkiye gibi çok uzun yıllar parlamenter sistem deneyimi olan bir ülkenin başkanlığa geçmesindeki sakıncaların dikkate alınmasına neden olmaktadır. Bu durumun ortaya çıkmasına neden olan durumlara bakıldığında ise çeşitli öngörülerde bulunulabilir. Örneğin, 1923'ten 1946'ya kadar olan süreçte parlamenter sistemle yönetilen Türkiye'de görülen tek parti rejiminin hegemonyacı bir anlayışa yakın olduğu söylenebilir. Hâkim hegemonyacı partilerin yanında tek parti rejimleri ülkenin geleceği için uygun gördükleri toplumsal ve ekonomik dönüşüm politikaları bakımından “köktenci ve kısmi değişmeci” olarak da iki gruba ayrılmaktadırlar. Köktenciler devlet ve toplum hayatında bütüncül bir değişim öngörürken; Türkiye örneğinin de içinde bulunduğu Kısmi Değişmeciler, yönetimi elinde bulunduran bir grup seçkin bürokrat tarafından pozitivist usullerle gerçekleştirilecek olan modernleşme yolunu tercih ederler. Bu ikinci gruba “vesayetçi rejimler” de denilmektedir (Karatepe: 2018: 19). Söz konusu vesayetçi rejim anlayışının hâkim olduğu erken

cumhuriyet yıllarından çok partili siyasal hayata geçişte etkili olan durumlar Türkiye'nin parlamenter rejim denemesinin olumsuz sonuçlar vermesine neden olmuştur denilebilir.

Güncel başkanlık sistemi bağlamında Türkiye'nin sahip olduğu mevcut parti yapısı genelinde düşünüldüğünde iki senaryo dikkat çekmektedir. Bunlardan birincisi sağ partilerden birinin veya baskın olan iki partinin oyların çoğunluğunu alarak yasamada iktidar olduğunda yürütmenin konumu, ikincisi ise sağdaki oyların bölünmesi sonucu yasamaya düşen parti sayısının artması ile karşılaşılan tabloda yer alan yürütmenin durumu hakkındadır. İlk durumda oyların çoğunu alan sağ parti bunu kimlik siyaseti üzerinden yaparak toplumsal kutuplaşmaya neden olmakta ve yasamada iktidar olduğunda hâkim hegemonyacı siyasi parti yapısına dönüşmekte ve bu durum neo-patrimonyal özelliklerle de birleştiğinde yönetim giderek otoriterleşme eğilimi sergilemektedir. Bu durum sonucunda ise ülkedeki başkanlık sistemi tercihi “patronlu hiper başkanlık” sistemine dönüşecek, hâkim parti yapısının etkisindeki sistem başkanı aşırıya kaçan yetkilerle yetkilendirerek güçler arasındaki denge ve denetleme mekanizmaları Meksika örneğinde olduğu gibi çalışamaz hâle gelecektir. İkinci senaryoda ise sağ partilerin oyları bölündüğünden meclise giren parti sayısı artacak ve ılımlı çok partili yapı yürütme ile nasıl bir uyum sağlayacak bu bilinmemektedir. Kezâ böyle bir durumda yani meclisin çok partili bir yapıya olduğu bir durumda yürütmenin farklı veya azınlık partisinden olması durumunda sistemin tıkanması muhtemel olmakla birlikte çözüm net değildir. Ancak her iki durumda da başkanlık sistemine nazaran sistemin tıkanıklığını gidermeye parlamenter sistem daha yatkın görünmektedir. Hele ki Türkiye gibi çok partili bir siyasi yapısı bulunan bir ülkede her iki senaryo dâhilinde de başkanlık sisteminde istikrar sağlanması oldukça güç görünmektedir (Kanadoğlu ve diğ., 2016: 104-105).

Duruma farklı bir açıdan bakan Malkoç'a göre (2016: 42) “Türkiye’de parlamenter sistem adeta siyasi istikrarsızlığı kurumsallaştırmıştır.” Bu istikrarsızlığın kurumlaştığı dönem 28 yıllık bir süreci kapsamaktadır. 1960-1965, 1971-1983 ve 1991-2002 yıllarını kapsayan 28 yılda 27 hükmet değişmiştir. Basit matematik hesabına göre her bir hükümetin ömrü yaklaşık olarak 12 ay sürmüştür. Çok partili siyasal hayata geçinceye değin tek bir partinin devlet idaresini elinde tuttuğu ve hâkim politikalarını hayata geçirdiği çeyrek asır boyunca siyasi partiler arası ilişkide uzlaşmacı kültürden ziyade çatışma kültürü beslenmiştir (Yarbay, 2017: 45). Bu çatışmacı kültür ise süreç sonunda

partiler arası çatışmadan toplumun çatışmasına varan oldukça çok aktörlü ve kaotik yapıların devletin siyasi mekanizmalarını işlevsiz hâle getirecek ölçüde demokratik siyasi hayata müdahalelerinin olduğu bir boyuta ulaşmıştır. Bu sonuç ise Türkiye’yi yeni bir sistem arayışına girmeye kadersel olarak zorlamıştır. En nihayetinde ise Türk tipi Başkanlık denilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin kurumsallaştırılması sürecine girilmiştir. Sürecin bu şekilde gelişmesi hakkında Cumhurbaşkanı Erdoğan 2017 yılında SETA’da yaptığı bir konuşmasında:

“Cumhuriyet döneminde, 93 yılda 65 hükümet kurulmuştur. Hükümetlerin ömrü 16 ay bile değil. 25 gün ömrü olan hükümetler olmuştur. Güçlü, etkin, yetki ve sorumluluk sahibinin tam olarak belli olduğu bir yönetim sistemine ihtiyacımız vardır. Mesele cumhuriyet, demokrasi, özgürlük meselesi değildir. Cumhurbaşkanlığı sisteminin ne rejimle ne tek adamlıkla ne şahsilikle bir ilgisi vardır. Bizimki Türk tipi bir sistem olacak. Milletvekilleri iş takibi yapmaktan yasama vazifesine zaman bulamıyor. Yeni sistemle birlikte tüm vekiller meclis çalışmalarına yoğunlaşacak” demiştir (Yarbay, 2017: 45-46).

Başkanlık sistemini eleştiren Yarbey’a göre (2017: 47) Erdoğan’ın “bizimki Türk tipi başkanlık olacak” şeklinde ifade ettiği yeni hükümet sisteminin Türk yönetim yapısıyla ilgisi yoktur. Aksine bu sistem Türk tipine uygun değildir. Çünkü asıl Türk tipi denilen yönetim anlayışında Selçuklulardan Osmanlılara kadar tüm Türk devletlerinde hükümet başkanı olmuş kişiler veziriazam, sadrazam gibi günümüz modern terminolojisiyle ifade edildiğinde Başbakanlar tarafından temsil edilmiştir. Bu da ancak parlamenter sistemlerde mümkündür. Yarbey’ın aksine Başkanlık sistemi Türk devlet geleneğine uygun mudur sorusunu cevaplandıran Şeref Malkoç’a göre (2016: 61) ise “Bizim kadim geleneğimizde görülen sistem Başkanlık Sistemi’dir. Başkanlık Sisteminin kökeni ve fiili uygulamasını devlet geleneğimizde görmek mümkündür. İslâmiyet öncesi Türklerde var olan ‘Hakan (Kağan) geleneği ile İslâmiyet sonrası oluşan ‘Sultan’ geleneği fiili Başkanlık Sistemleridir”. Konuya tarihsel olarak bakıldığında ise başkanlık sisteminin Türk siyasal hayatındaki tartışmaların en eskisi 2. Meşrutiyet Döneminde Sait Halim Paşa tarafından başlatıldığı bilinmektedir.

Türkiye’nin uygulamış olduğu Türk tipi başkanlık sistemiyle saf başkanlık sistemi arasında farklar vardır. Örneğin, ABD’deki Başkanlık sisteminde Başkan yardımcısının görev ve sorumlulukları Türkiye’dekine benzer olduğu kadar farklılıkları daha çoktur. ABD sisteminde Başkan yardımcısı senatoyu yönetmekle görevli bir senatördür. Ancak, 1967 yılında yapılan bir değişiklikle Başkan yardımcısının yetki ve sorumlulukları

tanımlanarak daha geniş yetkilerle donatılmıştır. Bu değişiklikle, açıkça Başkanın görev yapamayacak durumları söz konusu olduğunda onun yerine Başkan yardımcısının Başkanın yerine geçeceği ve başkanın durumun düzelmesi durumunda yeniden Başkana devretmesi gerektiği kayıt altına alınmıştır (Uysal, 2016: 72). Türkiye’deki sistemde Başkan yardımcısı mecliste görev alamaz ve meclis çalışmalarına katılamaz. Bunun yerin çalışmalarını doğrudan Cumhurbaşkanı’na bağlı olarak gerçekleştirir ve ancak Cumhurbaşkanının görev yapamayacak olduğu durumlarda Başkan’ın yerine vekâlet etmektedir. Bu nedenle Türkiye’nin saf bir Başkanlık sistemi uygulayıcısı olduğunu söylemek tam anlamıyla doğru değildir. Zîra başka bir örnekte olduğu üzere saf başkanlık sisteminde ne yasama yürütmeyi ne de yürütme yasamayı görevden almaya yönelik hiçbir hamlede bulunamamaktadır. Ancak Türk tipi başkanlık sisteminde mecliste cumhurbaşkanı da karşılıklı olarak seçimlerin yenilenmesi kararı verme yetkisine sahiptir ve bu yolla da birbirlerinin görevlerine son verebilmektedirler. İşte bu özelliğinden dolayı Türkiye’de uygulanan sistem saf başkanlık sistemine girmemektedir (İnaç, 2018: 329-330).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine gelinceye kadar yaşanan parlamenter sistem krizlerinde koalisyon hükümet istikrarsızlıklarının neden olduğu hükümet boşlukları bürokratik vesayet aracılığıyla doldurulmaya çalışılmıştır (Akkaya, 2019: 312). Yeni sistemin en önemli avantajı olarak görülen koalisyon hükümetlerinin hiçbir şekilde yaşanmayacak olması sistemin güçlü yanları arasında zikredilmektedir. Zîra yürütmede tek söz sahibi olacak Cumhurbaşkanı doğrudan halk tarafından seçilerek göreve layık olduğu için sahip olduğu yetkilerini başka hiçbir kurumla paylaşmamaktadır (Kanadoğlu ve diğ., 2016: 138).

Türkiye’nin başkanlık sistemi deneyimine giden süreçte yaşadığı olayların genel kronolojik gelişme sıralamasına bakıldığında sistemin kendiliğinden ve fakat şartların zorlaması neticesinde bu sonuca ulaştığı analizi yapılabilir. Kezâ Osmanlı’dan aldığı miras parlamenter demokrasi olan Türkiye Cumhuriyeti uzun yıllar bu gerçek üzere siyasal hayatında ayakta kalmaya çalışmış ancak bilhassa 1960’lı yıllardan başlayarak 1970’lerde tırmanan gerilim siyasal hayatta istikrarın ve güvenin giderek azalmasına neden olmuştur. Bu durum Bozan’a göre (2022: 14) özellikle Türkiye’nin çok partili hayata geçişinin başlangıcı olan 1950’lerde başlamış ve 1961 Anayasası’nın yürürlüğe girmesini hızlandıran olaylarla pekişmiş ve böylece milli irade vesayet altına alınmak

istenmiştir. Böylelikle 1980 Anayasası'nın resmen yürürlüğe konulmasıyla da otoriter vesayetçi yönetim tarzı hukuken kendini garanti altına almıştır.

Bu şekilde yaşanan her olay sonrası bir yenisine kapı aralamak istemeyen Türk siyasal hayatında anayasalarda yapılan değişiklikler neticesinde hükümet sisteminde 1920 meclis hükümet sistemi haricinde 1923'te Cumhuriyetin resmen ilanı ve 1924 Anayasasıyla da resmi olarak kurumsallaşan parlamenter sistem 1980'den itibaren yarı başkanlık sistemine doğru bir kayma göstermiştir⁵⁷. Söz konusu bu kaymanın nedenleri ve sonuçları birçok parametreyle ilgili olsa da temelde siyasal hayatta bir türlü sağlanamayan istikrarlı bir hükümetin yokluğu yatmaktadır. Bu yoksunluğa bir son verilmesi amacıyla yönetimde istikrar sloganıyla öncelikle sistem kurumsal gerekliliklerine uygun olarak cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesine ilişkin anayasa değişikliğiyle 2007'den başlayarak 2014 yılında cumhurbaşkanının ilk defa halk tarafından seçilmesi 2017 yılında Türk tipi başkanlık denilen hükümet sisteminin halkın onayına sunulması ve sistemin halkın oylarıyla da referandumda onaylanması sonucu 2018 yılı itibariyle resmi uygulama alanı bulmuştur.

Türkiye'de hükümet sisteminin değiştirilmesi gerektiği yönündeki tartışmaların odağında seçim sisteminin değiştirilmesi gerektiği konusu da yer almıştır. Bu anlamda 2000'li yıllara gelinceye kadar seçim sisteminde değişiklik yapılarak seçim barajı %10 olarak benimsenmiştir (Akkaya, 2019: 314). Bu tartışmaların yanı sıra sistemin değiştirilmesi gerektiği yönündeki bahsi geçen konulardan bir diğeri de Türk toplumsal yapısının liderlik ruhunu barındıran insanlara olan güven duygusu ve yönetimde bu tarz kişileri görmenin siyaseten de istikrarı getireceği yönündeki görüşler olmuştur. Bu anlamda özellikle Turgut Özal ve Süleyman Demirel gibi sağ parti liderlerinin şahsi fikirleri de toplumla aynı düzlemde buluşarak sistemin kurumsallaşmasında geçirdiği süreçte etkili olmuştur. Sürecin tamamlayıcısı ise AK Parti iktidarı ve lideri Recep Tayyip Erdoğan olmuştur.

Siyasi kutuplaşmanın belirgin olduğu ülkelerde hükümet sisteminin değiştirilmesinde önemli parametrelerden biri olan siyasi partiler ve seçim sistemleri konusuna bakmakta fayda vardır. Bu anlamda Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin Türkiye'de

⁵⁷ Türkiye'de 1921 Anayasası hariç diğer tüm anayasalarda yumuşak kuvvetler ayrımı söz konusudur. 1961 Anayasası'nda yürütmenin güçlü olmayışı 1980 darbesine neden olmuş bu da 1982 Anayasası'nın yürütmeyi güçlendirme çabalarına girmesine neden olmuştur (Özdemir, 2019: 201).

kurumsallaşması sürecinde mevcut olan yapıda % 7 ülke barajlı D'Hondt⁵⁸ usulü nispi temsil sistemi kullanılmakta ve tek meclisli bir yasama organı bulunmaktadır (Lamba ve Ateş, 2018: 123). Ancak başarılı başkanlık sistemi örnekleri dikkate alındığında koalisyoncu başkanlık uygulamasının tercih edildiği dar bölge seçim sisteminin geçerli olduğu ülkelerde siyasi istikrarın daha başarılı seyrettiği görülmektedir (Lamba ve Ateş, 2018: 100).

Uyum yasaları ile Türkiye'nin mevcut yüksek barajlı nisbi temsil sisteminin Cumhurbaşkanlığı Hükümet sistemine uygun olacak biçimde değiştirilmesi yeni sistemin başarılı bir şekilde devam etmesinde etkili olacaktır. Bu doğrultuda yasamanın yürütmeye bağımlılığını en aza indirmek amacıyla da bu seçim sistemi tercihi dikkate alınabilir. Bu anlamda dar veya daraltılmış bölge seçim sistemi, çoğunlukçu dar bölge seçim sistemi ve düşük barajlı nispi temsil sistemi bu değişikliklerde öngörülebilir seçim sistemleri arasında sayılabilir. Bunun yanında "milli bakiye sistemiyle birlikte kurulacak karma sistemlerle temsilde adalet ilkesi güçlü bir şekilde devreye sokulabilir" (Karatepe ve diğ., 2017: 115). Şeref Malkoç'a göre (2016: 52) ise Türkiye'nin cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi için en uygun seçim sistemi dar bölgeli seçim sistemidir.

Seçim sistemlerinin ardından yeni sistemle birlikte değişiklik yapılması öngörülen sistemlerden biri de parti sistemidir. Ancak parti sistemiyle hükümet sistemi arasında seçim sisteminde olduğu kadar doğrudan bir ilişki söz konusu değildir. Daha çok seçim sistemleri ile parti sistemleri arasında bu türden yakın bir ilişki söz konusudur. Bu nedenle farklı hükümet sistemi uygulayan ülkelerinden farklı parti sistemleri olsa da her birinin kendi içinde bir tutarlığı vardır.

Türkiye'de 1960'lı yıllara kadar milletvekili seçimlerinde il bazlı liste usulü çoğunluk sistemini uygulandığı görülmektedir. 1960 darbesi sonrası hayata geçirilen 1961 Anayasası'nın çift meclisli bir yapıyı ön gömesinden ötürü seçim sisteminde değişikliğe gidilmiştir. Buna göre öncelikle Millet Meclisi için nispi temsil sistemi kabul edilmiş Cumhuriyet Senatosu için ise önce çoğunluk usulü uygulanmış üç yıl uygulanan sistem sonrasında nispi sisteme geçilmiştir. Seçim sisteminin liste usulü çoğunluk sisteminden

⁵⁸ D'Hondt sisteminde bir seçim çevresinden her partinin aldığı oylar önce 1'e sonra 2'ye ardından sırasıyla çıkacak milletvekili sayısı kadar sayıya bölünür. Sonuçlar büyükten küçüğe doğru seçim çevresinden çıkacak milletvekili sayısına gelineye kadar bu işlem yapılır. Ortak bölen belirlendikten sonra her partinin aldığı oylar belirlenen ortak bölene bölünmesiyle seçilen milletvekili sayıları belirlenmiş olmaktadır (Gülbüz, 1987: 19).

nispi temsil sistemine geçilmesiyle birlikte parlamentodaki parti sayısında bir artış görülmüştür (Lamba ve Ateş, 2018: 122).

1960 darbesinden 1980 darbesine gelinceye kadar aradan geçen 19 yıllık süre zarfında 18 hükümet kurularak adeta hem seçim kanunu hem de siyasi partiler kanununda yanlış giden bir şeyler olduğu kanısı gözlerden kaçmamıştır. 1980’lerdeki gergin siyasi ortamın 1990’lara da siyasi olarak sirayet etmesi sonucu siyasi parti yasaklarının da kaldırılmasıyla partiler arası kutuplaşma artmış, siyasi yelpazenin merkezinden uçlarına doğru bir eğilim görülmüş beraberinde bu eğilimler kutuplaşmaları da doğurmuştur.

“1995 ve 1999 seçimlerinde kutuplaşmaya dayalı bir çoğunluk ortaya çıkmış, 2002 seçimlerinde ise temsil oranları bakımından bir kutuplaşma yaşanırken 2007 seçimlerinde birincil kutuplaşma eksenin din-laiklik, diğer eksenin ise milliyetçilik olduğu tespit edilmiştir” (Lamba ve Ateş, 2018: 123).

Türkiye gibi parlamentoda ikiden çok partinin yer alabildiği ve rekabet ettiği ülkelerde başkanlık sisteminin uygulanması durumunda başkan ile parlamentoda yer alan çoğunluk partisinin farklı partilerden oluşması durumunda sistemin kilitlenmesine kadar varabilen sorunlar doğmaktadır. Bu gibi riskli durumların ortaya çıkmasını önlemek için ülkenin siyasi partiler kanununda ve seçim kanunda yapılacak olan gerekli düzenleme ve değişiklikler vasıtasıyla sistem sorunu çözümlenebilir. Bu bağlamda siyasi partiler kanununda yapılacak olan düzenlemelerle “*seçimle gelen krallara*” dönüşen parti genel başkanları ile bu partilerden seçilen “*parti genel başkanının vekilleri*”ne dönüşen vekillerin bu hallerine bir son verilerek parti içi işleyişin daha demokratik usullere göre sağlanması temin edilerek mevcut seçim kanununda dar bölge ve çift turlu bir seçim sistemine geçilmesi uygun görünmektedir.

“Milletvekili sayısının fazlalığı da bir ihtiyaçtan ziyade parti genel başkanlarının elini güçlendirmek, otoritesini arttırmak ve milletvekili sadakatini temin etmeye yönelik bir uygulamadır. Nitekim milletvekili sayısının fazlalığına hiçbir parti itiraz etmemektedir. Zira parti genel başkanlarını “seçimle gelen krallara” dönüştüren mevcut Siyasi Partiler Kanunu da yerli yerinde durmaktadır. Bu haliyle milletin vekilleri olması gerek kişiler “parti genel başkanının vekilleri” olmakta, seçim dönemlerinde de parti amblemi altında genel başkanların hazırladığı listeler seçmenlere tasdik ettirilmektedir. Demokrasinin en temel unsurlarından birisi olan siyasi partilerin demokratik yapıdan uzak bu halleri zaman zaman yaşanan cılız tartışmalardan öte halkın gündemine dahi getirilmemektedir. Bu durum mevcut demokratik sistemin en zayıf halkasıdır. Milli iradeyi parti genel başkanlarının gasp etmesinden kurtuluşun yolu da seçim kanunun değiştirilmesi, dar bölge çift turlu seçim sistemine gidilmesidir” (Bozan, 2022: 18).

Türkiye’de mevcut sistemde yasama ve yürütmenin karşılıklı olarak seçimlerin yenilenmesine karar verebilme hakkına sahip olması olası kilitlenmelerde kullanılmak üzere formüle edilen bir durumdur. Bunun yanında yasama ile yürütme arasındaki herhangi bir anlaşmazlık söz konusu olduğunda kanunda yer almayan konularda yürütmenin kararname çıkarma yetkisi ile arada kalan konuların açığa çıkması hedeflenmiştir. Ancak bu konuda yürütmeye sınırsız bir yetki tanınmamış kontrol-denge mekanizması gereği yasamanın çıkardığı kanunların kararnamelerden üstün olduğunun altı çizilmiştir (Lamba ve Ateş, 2018: 124).

Uzlaşmaya dayalı koalisyoncu başkanlık modeline nazaran başarısız olarak görülen uzlaşmanın zayıf olduğu koalisyon modeli sistemin kilitlenmesi ve sorun çıkarmaya daha müsait bir yapı arz etmektedir. Bu gibi bir durumda yani zayıf koalisyon modelinin görüldüğü ülkelerde sistemin sakıncalarının en aza indirilmesi için seçim sistemi ve ülkenin seçim takvimi üzerinde geliştirilecek formüllerle sorun atlatılabilir. Buna göre başkanlık sisteminde nispi temsil sistemi yasamada tek partinin çoğunluğu elde etmesini zorlaştırdığı için dar bölge veya daraltılmış bölge seçim sistemi tercih edilebilir. Dar bölge seçim sisteminde partilerden çok, aday üzerine yoğunlaşıldığı için siyasi partiler geri plânda kalmaktadır.

Siyasi partilerin parlamentodaki sandalye dağılımının belirlenmesinde etkili olan bir diğer unsur da seçim takviminin ne zaman ve nasıl işletileceğidir. Seçimlerin farklı seçim takvimlerinde yapılması veya her iki seçimin aynı seçim takvimine uygun olarak yapılması sistemin gidişatını etkilemektedir. Yukarıda değinildiği üzere Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde aynı anda işletilen seçim takvimi dolayısıyla yasama ile yürütme arasında bir uyum sağlanması hedeflenmiştir. Aksi halde yürütmenin ayrı yasamanın ayrı seçim takvimleri gözetilerek oluşturulan bir seçim sisteminde farklı kombinasyonların ortaya çıkması ile aradaki uyumun azalması muhtemeldir (Lamba ve Ateş, 2018: 126-127).

Türkiye’de mevcut düzende çok partili siyasi hayatın söz konusu olduğu bir ortamda nispi temsil sisteminin uygulanıyor olması uzlaşma kültürünün eksikliğinden ötürü başkanlık sisteminde Şili ve Brezilya’nın göstermiş olduğu başarıyı gösteremeyeceği yönünde bir engel olarak görülmektedir. Bu nedenle başkanlık sisteminin Türkiye’de başarılı olup olmayacağı konusu tartışmalara açıktır. Zîra başkanlık sistemindeki anlayışta partilere verilen bakanlıklar önemlidir. Ancak Türkiye gibi uzlaşma kültüründen yoksun bir

anlayışın hâkim olduğu ülkelerde Başkan ile parlamentonun farklı partilere sahip olması durumunda sistemin tıkanması veya kilitlenmesi olasılıklar arasındadır. Bu duruma ek olarak Türkiye’deki disiplinli siyasi parti yapısının söz konusu olduğu bir ülkede sistemin sözü edilen şekilde bir tıkanıklıkla karşılaşması durumunda işler daha da zor bir hâl almaktadır. Böyle bir durumun olması ihtimaline karşı Cumhurbaşkanlığı sisteminde Anayasa’da cumhurbaşkanına bazı yetkiler tanınmıştır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesinde etkili olan sebeplerden biri de Türkiye’nin mevcut ekonomik durumuyla artık çalışmayan parlamenter sistemin sıkıntıları arasında bir bağlantı olduğu ve bu sıkıntıların yeni sistemle birlikte çözüleceği düşüncesidir. Bu anlamda Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle ekonomik anlamda güçlenmek amacıyla yerli ve yabancı yatırımcılara ihtiyacı olan siyasi güven ortamının sağlanması, yabancı sermayenin ülkeye girmesi ve uluslararası alanda ticari ilişkilerde uyum sağlanmasıyla ülkenin ekonomik yönden kalkınması hedeflenmiştir.

Türkiye’nin parlamenter sistemde ekonomik güçsüzlüğe yol açan siyasal istikrarsızlıkların nedenleri birkaç madde ile ifade edilmek istense parlamenter sistemde yer alan güvensizlik oyu, gensoru uygulaması, seçilemeyen cumhurbaşkanlığı seçimleri, Cumhurbaşkanı-Başbakan ve Cumhurbaşkanı-Parlamento uyuşmazlıkları, demokrasi dışı müdahaleler-askeri müdahaleler, bütçenin reddi, başbakanın ölümü veya istifası gibi etkenlerin söz konusu olduğu görülmektedir (Özdemir, 2019: 247).

Ekonomi ve sosyal nedenler özelinde Türkiye’nin yaşadığı istikrarsızlıkların nedenlerine bakıldığında yaşanan ekonomik krizler, işsizlik ve enflasyonun ekonomik anlamda etkili olduğu söylenebilirken sosyal olarak ise muhtelif zamanlarda yaşanan toplumsal ayaklanmalar veya protestolar, etnik ve dini çatışmalar, terör olayları ve suikastlar görülebilir (Özdemir, 2019: 259-262). Tüm bu nedenlerden dolayı Türkiye’yi Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesine zorlayan şartlar maddeler hâlinde sıralandığında şu sonuç ortaya çıkmaktadır: Türkiye’de;

- a) Siyasi partiler hakkında kanundaki eksiklikler ve parti içi demokrasi kavramının azlığı,
- b) Sivil toplum geleneğinden kaynaklanan olumsuzluklar,
- c) Mevcut seçim kanunu ve seçim sisteminden kaynaklanan nedenler,

- d) Meclis iç tüzüğünün neden olduğu aksaklıklar, sistemin değişmesi gerekliliğini ortaya çıkarmıştır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesini zorunlu kılan kültürel nedenlere de birkaç madde ile değinmek gerekirse sistemin ne şekilde hayata geçtiği daha iyi anlaşılacaktır (Akkaya, 2019: 320):

1. Türkiye’de devlet bireyden önce gelir anlayışı hâkimdir.
2. Bu kültürde toplum her talebinin karşılanmasını devletten beklemekte devlette bu beklentiden aldığı güçle her alanda kendini göstermektedir. Böyle bir durum sonucunda ise otoriterleşme zemini hazırlamaktadır. Bu da en nihayetinde itaatkâr vatandaş otoriter devlet algısını oluşturmaktadır.
3. Türkiye’de halk arasında uzlaşma kültürü eksiktir. Bu eksikliğin nedeni ise müzâkere geleneğinin azlığına yorulabilir.

Yukarıda zikredilen durumlar göz önünde bulundurulduğunda bir ülkede hükümet modeli olarak başkanlık hükümet sisteminin kurumsallaşmasında yönetimde istikrara ve etkili yürütmenin sağlanması durumunda toplumsal hayatta özgürlüklerin kısıtlanması, toplumsal farklılıkların göz ardı edilmesi gibi bir durum başkanlık sisteminin tercih edilmesinde çekinilen konuların başında yer almaktadır (Akkaya, 2019: 315). Böyle bir durumun ortaya çıkmaması amacıyla Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin kurumsallaşması öncesinde şu prensipler dikkate alınmıştır:

1. Organlar arasındaki ilişki demokratik siyasetin gereklerine uygun olarak işletilmektedir.
2. Meclis yapılanmasında tek meclisli yapı korunmakta ve Başkan ve Meclisin seçimleri plânlarıırken iki unsur da göz önüne alınmaktadır.
3. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri meclisin devre dışı tutulmayacağı bir alanı kapsayacak şekilde düzenlenmiştir.
4. Ne meclis ne de cumhurbaşkanı birbirlerinin görevlerine son verememektedir. Her iki kurum da uyumlu çalışma şartlarıyla sistemin yürütülmesinde üzerine düşeni yapmakla yükümlüdür.

Bu anlayışların hâkim olduğu Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin Türkiye’ye vaat ettiği yenilikler istikrarlı yönetim ve politikaların ivedilikle hayata geçmesi, koalisyon bunalımlarının olmaması, başarılı yeni kurumsal bürokratik ve ekonomik yapı, güçler

arası eşit dağılım ve etkin müzâkere kültürüdür. Bu vaatler doğrultusunda sistemin kurumsallaşması öncesi yapılan değişiklikler vatandaşın hangi sorununu çözüyor sorusuna cevap arayan Bülbül (2017: 48) değişiklik önerilerinin vatandaşın gündelik sorunlarıyla doğrudan ilgili olmadığını ancak yakından ilgili olduğunu ve ileriye dönük bu sorunların çözümünde büyük katkı sağlayacağını savunmaktadır.

Sistemin kurumsallaşması noktasında yaşanacaklara ılımlı olanlar kadar soğuk bakanlar da söz konusu olmuştur. Bu anlamda sisteme yönelik birçok eleştiri hem meclis genel kurulunda hem de toplumsal bazda gündeme gelmiştir. Örneğin, mecliste CHP ve HDP sistemin değişikliklerini içeren anayasa değişiklik teklifine rejim değişikliğine neden olacağı gerekçesiyle karşı çıkmıştır. Buna karşın yeni sisteme geçilmesi için AK Parti ve MHP ortaklığı kararlilikla FETÖ sonrası yaşanan zorlu süreçte küresel anlamda ülkenin konumunun tehlikeye atılmaması ve önünü net bir şekilde görebilmesi adına zaruri olarak hızlandırılmıştır (Yıldırım, 2017: 148). Ancak bu hızlandırmanın çok da yersiz olmadığı Fukuyama'nın görüşünden kolaylıkla anlaşılmaktadır.

“Fukuyama ‘Büyük kurumsal reformlar için uygun siyasal koşulları oluşturmak, çoğu zaman şu ya da bu türden savaş ya da yabancı ülkelerin baskısı gibi dış kaynaklı, ister devrim ya da ekonomik çöküş gibi iç kaynaklı olsun, krizlerle birlikte gelmektedir.’ görüşünü öne sürmüştür. Bu önerme bizi 15 Temmuz 2016 tarihli menfur darbe girişimini hatırlatmaktadır. Türkiye'nin Cumhurbaşkanlığı sistemine geçişini hızlandıran bir etki yapmış olması kuvvetle muhtemeldir” (Erenel, 2019: 349).

Sistemin değişmesi öncesi sistemle ilgili dile getirilen eleştirilerin başında yeni sistemin ülkenin üniter yapısında ve yerel yönetim anlayışında bir değişikliğe neden olup olmayacağı konusunda olmuştur. Hatta hem kamuoyunda hem de meclis genel kurulunda konuyla ilgili birçok kişi tartışmıştır. Tartışmaların ana konusunu sistemin ülkeyi önce federal yapıya dönüştüreceğine ardından da yerel yönetimler düzeyinde siyasi özerkliğe varan değişimlere götüreceği oluşturmuştur. Ancak sistemin kurumsallaşması ile ülkenin siyasi ve yönetsel kurumlarında bahsi edilen şekilde bir değişiklik yaşanmamıştır. Zaten böyle bir değişikliğin hayata geçirilmesi öncelikli olarak Anayasanın 3. maddesindeki devletin üniter yapısının değişmeyeceğini belirten madde ile yerel yönetimlerin yapısı hakkında bilgi veren 127. maddesi bağlamında mümkün değildir (Köseoğlu ve Sobacı, 2018: 435). Durumun bu şekilde korkulacak bir durum niteliğinde gösterilmesi sistemin kurumsallaşması öncesi sisteme olumsuz yaklaşanların kaygılarından ibaret olmuştur. Başkanlık sistemi genelinde dünya üzerinde hem hükümet sistemi başkanlık olan hem de

üniter devlet yapısına sahip ülke örneklerinin⁵⁹ varlığı bu durumun söz konusu olmayacağını kanıtlar niteliktedir.

Türkiye’de uygulanan başkanlık sisteminin ülkenin üniter yapısına uygun olup olmadığı konusunda sistemin kurumsallaşması öncesinde üzerinde durularak ülkenin bölünmesi gibi tehlikelere yol açabileceği gibi endişeleri beraberinde getirdiği bir gerçektir ancak sistemin Amerika Birleşik Devletleri örneğinde olduğu gibi yalnızca Federal devlet yapılanmasında kurumsallaşmadığı da bir gerçektir. Bu hâliyle üniter bir yapıda da başkanlık hükümet modeli kurumsallaşması mümkün gözükmemektedir.

Bu konuda başkanlık sistemi Türkiye’nin bölünmesine neden olur mu sorusunu soran Malkoç (2016: 53) “Başkanlık sisteminde federal bir yapıya sahip olmak, sistemin temel ve zorunlu bir unsuru değildir. Federal yapı Başkanlık Sistemi’nin zorunlu bir sonucu değildir. Türkiye Modeli Başkanlık Sistemi; tek millet, tek devlet, tek bayrak ve tek vatan eksenini üzerine kurulacak üniter devlet biçimi olacaktır” cevabını vermektedir.

Amerika Birleşik Devletleri, Meksika, Brezilya dünyada başkanlık sistemiyle yönetilen federatif ülkeler arasındadır. Meksika ve Brezilya Başkanlık sistemine geçtikten sonra federalizme geçmişlerdir. Devlet biçimiyle hükümet sistemi arasında doğrudan bir bağ olmadığından dolayı federal bir yapıda parlamenter sistem uygulanabilirken üniter bir devlet yapısında da başkanlık modeli uygulanabilir. Daha önce de değinildiği üzere Uruguay, Paraguay ve Şili üniter devlet yapısına sahip başkanlık hükümet sistemiyle yönetilen ülkelerdir (Malkoç, 2016: 47-49). Bu birbirinden farklı örnekler düşünüldüğünde Türkiye’de sistemin değişmesi sonrası üniter yapının bozulacağını iddia etmek yersiz bir kaygı izlenimi vermektedir.

Sistemin kurumsallaşma aşamasında karşılaşılan önemli bir endişe de yürütmeye tek kişiye söz hakkı tanıyan başkanlık sisteminin Türkiye’de tek adam diktatörlüğüne yol açma tehlikesi konusunda olmuştur. Bunun yanında başkanın partisiyle meclisteki çoğunluğu elinde bulunduran partinin farklı partiler olması durumunda sistemin kilitlenebileceği konusu da bir başka handikap olarak ifade edilmiştir.

Tüm bunlar cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi öncesinde sistemin kurumsallaşması durumunda ortaya çıkma potansiyeli bulunan sakıncalı durumlar olarak görülmüştür (Akkaya, 2019: 314). Demokrasi anlayışı açısından bakıldığında başkanlık hükümet

⁵⁹ Güney Kore, Şili ve Endonezya bu ülkelerdendir.

sisteminin çoğulcu ve herkesi kapsayan bir demokrasiyi desteklediği söylenemez. Aksine kazananın her şeyi kazandığı ve bir sonraki seçime kadar yerini garantilediği çoğunlukçu demokrasi anlayışıdır denilebilir. Buna karşın çoğulcu demokrasi ise azınlıkta kalan partilerin bile siyasal alandan dışlanmadığı parlamenter sisteme ve uzlaşma kültürüne uygun bir anlayıştır. Sistemin reeldeki yansımalarına bakıldığında Amerika Birleşik Devletleri Başkanlık sisteminin serbest ve dağınık çalışan iki parti sistemini esas aldığı görülürken Türkiye'nin geleneksel parlamenter sistem deneyiminin çok partili, plânlı ve disiplinli bir yapı arz ettiği görülmektedir (Kanadoğlu ve diğ., 2016: 136-137). Bu nedenle Türkiye'de başkanlık sistemi demokratik kapsayıcılığı azalan sistemin tek adamlık rejimine dönme tehlikesi korkularını da beraberinde getirmiştir. Ancak bu korkunun önlenbilmesi demokrasi kültürünün devlette kurumsallaşması, bağımsız yargıya dayanan bir anlayışla toplumda müzâkere kültürünün olgunlaşması ve bürokraside liyakatin esas alınmasıyla mümkün gözükmektedir (Akkaya, 2019: 322).

Kudret Bülbül (2017: 47) Cumhurbaşkanlığı sistemini irdelediği kitabında sistem diktatörlük mü getiriyor sorusuna sistemin hem dünyanın hem de Türkiye'nin mevcut konjonktürel özellikleri dikkate alındığında mantıklı bir değişiklik olduğu cevabını verirken diktatörlüğe dönüp dönmeyeceği konusuna net bir cevap vermemiştir. Bununla birlikte yeni sistemin “hiç mi eleştirilecek bir tarafı yok” sorusuna Bülbül milletvekillerinin tekrar seçilme olanağının olmasının gereksiz olduğunu ifade etmektedir. “Erdoğan’la birlikte bu yetkilere evet ama sonrasında bu yetkiler kötüye kullanılmaz mı?” şeklinde sorduğu soruya ise halkın %50+1 oyuyla seçilen cumhurbaşkanının toplumun genelini temsil ettiğini ve ülkenin hem iç hem de dış tehditlerle uğraşmak zorunda olduğunu ve bundan ötürü asıl sorunun bu değil “Erdoğan sonrasında bugünkü sistem ile Türkiye'nin nasıl yönetilebileceği, istikrarın nasıl sağlanabileceğidir” cevabını vermiştir (Bülbül, 2017: 51-52).

Başkanlık sisteminin Türk siyasal hayatında diktatörlük deneyimi getirip getirmeyeceği konusunu irdeleyen Malkoç (2016: 54) aynı soruya “Başkan, kendisine verilmiş yetkileri anayasa çerçevesi içinde kullanmak durumundadır. Fransa ve Amerika gibi anayasası oturmuş demokrasilerde başkanların yetkileri Türkiye'deki cumhurbaşkanının yetkisinden daha azdır. Demokrasinin kurumsallaşması ve derinleşmesine, başkanlık veya parlamenter sistemin kendisinden ziyade siyasal kültür ile seçilmiş-atanmış elitler arasındaki güç dengesi yol açmaktadır” cevabını vermektedir.

Burhan Kuzu'ya göre (2017: 198-199) ise yeni sistemin getirileri oldukça çoktur ve bu nedenle sistemin kurumsallaşması ülkenin yararına yapılan önemli bir iştir. Yine Hurşit Yıldırım'a göre (2017: 181) de çıkartılacak uyum yasaları sayesinde yeni sistem verimli bir şekilde devam ettirilirse getirileri oldukça çoktur. Yıldırımın çıkartılacak uyum yasalarıyla sistemin verimli olması sözüyle kastedilen Meclis iç tüzüğüne değiştirilmesi ve siyasi partiler yasasının yeniden düzenlenerek sistemle uyumlu hâle getirilmesidir.

Ersönmez Yarbay (2017: 78) kaleme aldığı kitabı *Cumhurbaşkanlığı Sistemi Yağmurdan Kaçarken Doluya Tutulmak* isimli kitabında Türkiye'nin kurumsallaşan yeni sisteminin toplumsal tabandaki uzlaşma kültürünü geliştirir mi sorusunu sormakta ve genel anlamda bunun mümkün olmayacağını neden ve sonuçlarıyla açıklamaktadır.

Yine yeni sistemin demokrasi anlayışıyla ilgili görüşlerini dile getiren Yarbay'a göre (2017: 90) Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin kurumsallaşma öncesi hazırlık çalışmalarında ne toplumsal tabana ait görüşler alınmış ne TBMM genel kurulunda ne de Anayasa Komisyonun da sistemle ilgili farklı görüşlere yer verilmiştir. Katılımın belli başlı iki siyasi görüşü yansıtan parti ve tabanı dışında toplumun diğer katmanları, sivil toplum kuruluşları ve vatandaşların görüşüne başvurulmamıştır. En önemlisi de sistemin kurumsallaşmadan önce halledilmesi gereken Türkiye'nin siyasi parti yapılanmasında görülen katı hiyerarşik yapı ve ideolojik görüşlerin baskın olduğu anlayış ile seçimlerin genel gidişatını belirleyen en önemli ölçüt olan %7 seçim barajı hakkında olmuştur.

Cumhurbaşkanlığı sisteminin üçüncü yılında sistemin eleştirilen yönleri ve siyasi muhalefetin olumsuz özellik olarak gördüğü uygulamaları nedeniyle tekrar parlamenter sisteme geçilmesi gündeme getirilmiştir. Bu doğrultuda güçlendirilmiş parlamenter sistem (GPS) adıyla muhalefette bulunan partiler tarafından yeni sistemin 3. yılı biterken (2022) eski parlamenter sistemin rasyonelleştirilmesi ve yeniden tesis edilmesi gerekliliği üzerinde çalışmalar başlatılmıştır. Yeni sisteme yapılan eleştirilerin odağında ise sistemin baş aktörü olarak görülen ve yürütmeyi tek elde tutan Cumhurbaşkanlığı makamı bulunmaktadır.

Yeni sisteme eleştirileri cumhurbaşkanlığı üzerinden getiren ve parlamenter sistemi güçlendirilmiş olarak geri getirmek isteyen CHP, İyi Parti, DEVA Partisi, Demokrat Parti, Gelecek Partisi ve Saadet Partisi'nin ortak çalışmaları sonucu "Bilkent Deklarasyonu" adıyla 28 Şubat 2022'de kamuoyuna bir bildiri duyurulmuştur. 6 Partinin

birlikte oluşturduğu metinde sistem değişiklik talebi üzerindeki çakışmalar maddeler hâlinde kamuoyuyla paylaşılmıştır. Buna göre:

1. “Cumhurbaşkanlığı Hükümet sistemi OHAL sürecinde AK Parti ve MHP tarafından yapılan dar ve aceleci bir çalışma sonucu 41 gün gibi kısa bir sürede komisyondan geçirilmiştir. Demokratik bir anlayıştan uzak bir şekilde olan bu süreçte diğer siyasi partiler, sivil toplum kuruluşları, barolar ve üniversiteler gibi anayasa yapımında görüşü alınması gereken aktörler devre dışı bırakılmıştır.
2. CBHS’nde Türkiye’deki siyasi rejim otoriterleşme eğilimine girmiş rekabetçi otoriter bir yönetim söz konusu olmuştur. Devlet ve hükümet başkanı parti genel başkanı kimliğinde birleştirilmiş yönetimde bir kavram kargaşası oluşmuştur.
3. GPS’e geçilmesi ile parlamenter sistemin özü ve kurumsal kültürün yönetimdeki hâkimiyeti teminat altına alınacaktır.
4. Yürütmeyi denetleme yetkileri yeniden etkili kılınacaktır.
5. Siyasi parti kanununda parti içi demokrasi kavramı yeniden düzenlenecek, seçim kanununda yeniliğe gidilerek şeffaflık esas alınacaktır.
6. Seçim barajı %3’e indirilecektir.
7. Yurt dışı seçim çevresi oluşturulacaktır.
8. Siyasi partiler kanunu Avrupa Konseyi mevzuatına göre yeniden düzenlenecektir.
9. Seçim harcamalarının saydamlığı sağlanacaktır.
10. Genel seçimlerden en az %1 oy oranına ulaşan siyasi partilere Hazine yardımı verilecektir.
11. Muhalefetin sahip olduğu söz hakkı demokratik ve katılımcı anlayışa göre düzenlenecektir.
12. Yasama dokunulmazlığında belirsizliğe son verilecektir.
13. Torba Kanun uygulamasına son verilecektir.
14. Temel hak ve özgürlüklerin kararname ile düzenlenmesi uygulamasına son verilecektir.
15. CB’nın kanun yapma sürecine etkisi geri gönderme yetkisine çekilecektir.
16. Kanunların yapımında komisyon çalışmalarına ağırlık verilerek sivil toplum ve ilgili meslek kuruluşlarının görüşleri alınacaktır.
17. Sözlü soru mekanizması güçlendirilecektir.
18. Yazılı soru mekanizmasında ise yazılı soruya cevap vermeyen ilgili Bakana yaptırım uygulaması getirilecektir.

19. Yasamanın yürütmeyi denetiminde meclis soruşturması için gereken oy oranları düşürülecektir.
20. Bakan ve Bakan yardımcıları için gensoru uygulaması getirilecektir.
21. Yürütmenin istikrarı güvence altına alınacaktır.
22. “Bütçenin Devredilmezliği İlkesi” tesis edilecektir.
23. Kuvvetler ayrılığı ve etkin denge-denetleme mekanizmaları tesis edilecektir.
24. CB “uzlaştırıcı hakem rolü”ne geri getirilecek, tarafsız ve partiler üstü bir konuma taşınacaktır.
25. Cumhurbaşkanının görev süresi 7 yıl olacak ve yalnızca bir dönem için görev yapabilecektir.
26. Cumhurbaşkanının varsa partisiyle ilişkisi kesilecek ve görev süresi sona eren cumhurbaşkanı tekrar görev alamayacaktır.
27. Yasama seçimleri 5 yılda bir ve CB seçimlerinden farklı tarihlerde yapılacaktır.
28. Yürütmenin icrâ görevi Başbakan ve Bakanlar Kurulu tarafından yerine getirilecektir.
29. CB’nın icrâ görevi azaltılacaktır.
30. Bakanlar Kurulu ve Başbakanlık kurumları parlamenter sistemin özüne uygun olarak yeniden düzenlenecektir.
31. Bakanlar meclisin üyeleri arasından veya milletvekili seçilme yeterliliğine sahip kişiler arasından seçilebilecektir.
32. Bakanlar Kurulunda yer alan Bakanlar bireysel ve kolektif olarak TBMM’ye karşı sorumlu olacaktır.
33. Hükümetin kurulmasında basit çoğunluk, düşürülmesinde salt çoğunluk esas alınarak hükümetin kurulması kolaylaştırılırken düşürülmesi zorlaştırılacaktır.
34. Yeni hükümetin kurulması süreci güvence altına alınmadan mevcut hükümet düşürülemeyecektir. (Almanya örneğindeki gibi).
35. Gensoru uygulaması ile yapıcı güvensizlik oyu birleştirilecektir.
36. GPS’de CB’nın ya da BK’nun tek başına OHAL ilan etme yetkisi olmayacaktır. CB başkanlığında toplanan BK’na bu yetki verilerek son onay merci TBMM olacaktır. OHAL süreleri kısaltılacak böylelikle keyfi uygulamalara son verilecektir.
37. Hâkimlik teminatı güçlendirilerek hakimlerin coğrafi teminatı sağlanacaktır.

38. Hâkimler ve Savcılar Kurulu kaldırılarak Hakimler Kurulu ve Savcılar Kurulu olarak iki ayrı kurul oluşturulacaktır.
39. Savunmada anayasal güvence sağlanacaktır.
40. “Yargıda Bağımsızlık İlkesi” gereği Adalet Bakanı ve Müsteşarı Hâkimler Kurulunda yer almayacaktır.
41. Çoklu Baro uygulamasına son verilecektir.
42. Anayasa Mahkemesi yeniden yapılandırılarak Bireysel başvurunun içeriği genişletilecektir.
43. Anayasa Mahkemesine yapılacak olan İptal davalarının da konuları yeniden düzenlenecektir.
44. Anayasa mahkemeleri üyeleri hukukçu kişilerin çoğunlukta olacağı şekilde belirlenecektir.
45. Yüksek Seçim Kurulu’nun kurumsal niteliği açıklığa kavuşturulacaktır. İdari ve Yargısal olarak görevsel anlamda iki kademeye ayrılacaktır.
46. Sayıştay, Anayasa’da bir yüksek mahkeme olarak tanımlanarak Sayıştay denetiminin kapsamı tüm kamu kurum ve kuruluşlarını kapsayacak şekilde genişletilecektir.
47. İnternette ifade özgürlüğü ve basın özgürlüğü güvence altına alınacaktır.
48. İnternet mevzuatı, kişi hakları ve ifade özgürlüğüne uygun olarak yeniden düzenlenecektir.
49. Toplantı ve protesto hakkı yeniden düzenlenecektir.
50. Din ve vicdan özgürlüğü çoğulcu toplum anlayışına uygun olacak şekilde yeniden düzenlenecektir.
51. Kadınlar tüm karar alma mekanizmalarında etkin kılınacaktır. Devlet politikalarında kadın hakları göz önüne alınacaktır. Uluslararası sözleşmeler uygulanacaktır.
52. İlkokul birinci sınıftan itibaren okul müfredatlarına kadın-erkek eşitliği (cinsiyet eşitliği) konulacaktır.
53. Basın özgürlüğü teminat altına alınacak medyada kartelleşme önleneyecektir.
54. RTÜK’te yasal ve yapısal değişikliklere gidilecektir.
55. Sivil toplum kuruluşlarında ayrımcılığa ve baskıya son verilecektir.
56. Sivil toplum kuruluşlarına güvenli, çoğulcu ve elverişli bir ortam oluşturularak çalışmaları etkinleştirilecektir.

57. Sosyal haklar ve devlet yardımlarında insan onuruna yakışır düzenlemeler yapılacaktır.
58. Çevre haklarında uluslararası hukuka uygun olarak anayasa ve yasalar yeniden düzenlenecektir.
59. Çevre mahkemeleri kurularak hayvanları korumakla yükümlü kılınacaktır.
60. Kamu yönetiminde liyakat, eşitlik, şeffaflık hâkim kılınacaktır.
61. Paralel bütün kurum ve kuruluşların faaliyetlerine son verilecektir.
62. Mülakat kaldırılacak devlet memurluğuna girişte yazılı sınav sonuçları esas alınacaktır.
63. Sözlü sınav istisna olarak kanunla düzenlenecek ve kayıt altına alınacaktır.
64. Yolsuzlukla mücadele edilerek Kamu İhale Kanunu yeniden düzenlenecektir.
65. Kamu yönetiminde kadın personele ağırlık verilecektir.
66. Yerel yönetimlerde katılım, şeffaflık ve demokrasi etkin kılınacaktır.
67. Yerindelik denetiminde vesayete son verilerek yeni bir sistem denetimi geliştirilecektir.
68. YÖK kaldırılacak. Akademide özgür ve çoğulcu bir anlayışla üniversiteler arası bir kurul geliştirilecektir.
69. Düzenleyici ve denetleyici kurumların oluşumunda idari ve mali özerklik sağlanarak kurumların özerklikleri teminat altına alınacaktır.
70. Kayyum atamalarına son verilecektir.
71. Merkez Bankası başta olmak üzere kurumların çalışma alanlarında müdahaleye izin verilmeyecektir.
72. Siyasi Etik Kanunu çıkartılacaktır.
73. Devletin kurumsal yapılanmasında adalet, eşitlik, liyakat, şeffaflık sağlanarak bu değerler etkin kılınacaktır.”

Altı siyasi partinin ikinci toplantısında *Yarının Türkiye'sini İnşa Etme* sloganıyla 27 Mart'ta yeniden bir araya gelinmiştir. Toplantıda güçlendirilmiş parlamenter sisteme geçiş sürecinde iş birliği ve ortaklık kapsamında yeni bir çalışma grubu oluşturulduğu bilgisi verilmiştir. Bunun yanında yeni seçim kanunu teklifi hakkında görüş alışverişinde bulunularak, seçim güvenliği konusunda da bir çalışma grubu oluşturulmuştur. Bunların dışında güncel olarak mevcut ekonomik kriz ve Rusya- Ukrayna Savaşı konuları

hakkında konuşulmuştur (6 Siyasi Parti Genel Başkanının Ortak Açıklaması, 28 Mart 2022).

“6’lı Masa” adıyla anılan GPS’i savunan altı partinin üçüncü toplantısı 24 Nisan 2022’de DP lideri Gültekin Uysal’ın ev sahipliğinde; dördüncü toplantısı ise 29 Mayıs 2022’de Gelecek Partisi lideri Ahmet Davutoğlu öncülüğünde gerçekleştirilmiştir. Yapılan son toplantı sonrası GPS’e giden yolda altı partinin mutabakatta bulunduğu temel ilkeler ve hedefler kamuoyuna duyurulmuştur. Bu ilkeler “Temel İlkeler ve Hedefler” başlığı altında 10 madde hâlinde şu şekilde zikredilmiştir (6 Siyasi Parti Genel Başkanının Ortak Açıklaması, 29 Mayıs 2022):

1. Kuvvetler ayrılığı ilkesine dayalı güçlendirilmiş parlamenter sistem
2. Özgürlükçü kamu düzeni
3. Her tür ayrımcılığa son verecek çoğulcu, katılımcı ve özgürlükçü demokrasi
4. Düşünce, ifade ve basın özgürlüğü
5. Din ve vicdan özgürlüğü
6. Toplumsal barış ve tarafsız/bağımsız yargı önünde hesap verebilirlik
7. Sosyal devlet ve gelir adaleti
8. Üretim ve istihdam odaklı ekonomi
9. Siyasal etik reformu
10. Etkin ve itibarlı dış politika

Şeref Malkoç’a göre (2016: 46) vesayet kurumlarının varlığı nedeniyle güçlendirilmiş parlamenter sistemin Türkiye’de başarılı olması mümkün gözükmemektedir. Parlamenter sistemi güçlendirerek hükümetin güçlenmesini beklemek mevcut siyasi düzen içinde hayalci bir düşünce yapısının ürünüdür ve gerçekleşmesi olanaksızdır. Parlamenter sistemde parlamentonun içindeki uyumsuzluk değişmediği sürece cumhurbaşkanının sembolik yetkileri geri getirilerek hükümeti güçlendirmek yaşanması muhtemel istikrarsızlıkları yeniden gündeme getirecek ve sistemsel tıkanıklık yaratacaktır.

3.1.Sistemin Yasal Dayanakları

Yeni sisteme geçilmesi sürecini anayasal anlamda başlatan ilk gelişme 16 Nisan 2017 tarihinde gerçekleştirilen referandum olmuştur. % 51,41 evet oyu ile kabul edilen 6771 sayılı *Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*ⁱ gereğince

24 Haziran 2018’de Cumhurbaşkanlığı ve Milletvekili seçimleri yapılmıştır. Bu seçim sonucunda ise oyların % 52,06’sını alan Recep Tayyip Erdoğan yeni sistemin ilk cumhurbaşkanı olmuştur (Gezici ve Kutlu, 2019: 178). 9 Temmuz 2018 tarihinde ise Cumhurbaşkanının Meclis Genel Kurul’unda yemin etmesiyle yeni sistem resmi olarak başlamıştır.

Türkiye’yi kendine özgü bir sistem arayışına götüren sürecin başlangıcı parlamenter sistem döneminde aranmalıdır. Bu anlamda Türkiye’nin resmîyette parlamenter sistem uygulaması içerisinde anayasada yapılan değişiklikler sonucu de facto olarak uygulamış olduğu bir sistem olan yarı başkanlık uygulaması döneminde⁶⁰ Cumhurbaşkanı Erdoğan ile Başbakan Davutoğlu arasındaki ikilik sistemin değiştirilmesi gerektiği yönünde sıkıntıya yol açan ve Başbakanın başbakanlık ve parti genel başkanlığı görevinden istifa etmesiyle sonuçlanan bir olay olarak siyasi tarihteki yerini almıştır (Erenel, 2019: 348). İki makam arasındaki uyuşmazlık resmîyette parlamenter olan sistemin işleyişinde koalisyon hükümeti sıkıntılarının da ötesinde liderler arasında yaşanan bir tıkanmaya neden olduğu için Davutoğlu’nun partisinden ve başbakanlık görevinden istifa etmesiyle tıkanıklık önlenmiştir. Tıkanmaya yol açan sürecin başlangıcı ise iki lider arasındaki diyalog farkı ve fikir ayrılıklarından kaynaklanmıştır.

Cumhurbaşkanı ile Başbakan arasında zuhur eden anlaşmazlık sonucu Adalet ve Kalkınma Partisi olağan üstü kongreye giderek yeni Başbakan ve genel başkan olarak Binali Yıldırım’ı göreve getirmiştir. Binali Yıldırım’ın görevi üstlendiği 65. Hükümet ise Türkiye’nin yeni kurumsal siyasetini belirleyen ve yeni sistemi halka götüren hükümet olmuştur. Referandum sonucunda ise halk anayasa değişikliğine %51,41 oyla evet diyerek cumhurbaşkanlığı hükümet sistemini halk nezdinde resmen onaylamıştır (Lamba ve Ceylan, 2018: 271-272). Yeni hükümet sisteminin 21/01/2017 tarihli 6771 sayılı Kanun ile yapılan anayasa değişikliğini içeren paket 16 Nisan 2017’de referanduma götürülerek halk tarafından kabul edilmesiyle buna ilişkin 27/04/2017 tarihli ve 663 sayılı Yüksek Seçim Kurulu Kararı 27/04/2017 tarihli ve 30050 Mükerrer sayılı Resmî Gazetede yayınlanarak yürürlüğü girmiştir.

⁶⁰ Robert Elgie 2007 sonrası yaşanan süreçte Türkiye’nin yarı başkanlık hükümet sistemini deneyimlediği görüşündedir (Özdemir, 2019: 202).

6771 kanun numaralı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile 1982 Anayasası'nda yapılan değişikliklerle kurumsallaşan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle Türkiye'nin idari yönetiminde yeni birçok değişiklik de hayata geçirilmiştir. Çok uzun yıllar parlamenter sistemi deneyimlemiş bir ülke olan Türkiye'nin bu yeni ve dinamik sistemle birlikte gelen yeni özelliklerini benimseyip yola devam etmesi sistemin uzun vadede başarılı olmasında etkili olacaktır. Parlamenter sistem ve Başkanlık sistemi deneyimleri bağlamında Türkiye'nin siyasi ve idari hayatında gelişecek olan değişimleri daha iyi anlayabilmek için 24 Haziran 2018 Öncesi ve 28 Haziran 2018 Sonrası Türkiye'de iki hükümet sisteminin karşılaştırması sonucu ortaya çıkan bilgiler aşağıda verilmiştir⁶¹ (Özdemir, 2019: 210-211).

	24 Haziran 2018 Öncesi	24 Haziran 2018 Sonrası
Cumhurbaşkanının Seçimi	Doğrudan Halk Tarafından (2007 yılı öncesinde TBMM tarafından seçilmekteydi)	Doğrudan halk tarafından
Cumhurbaşkanının Siyasi Parti Üyeliği	Yok	Var
Cumhurbaşkanının Yetkileri	Sınırlı	Daha Fazla
Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi	Sadece CB Genel Sekreterliği ile ilgili konularda çıkarılabilmekteydi	Yürütme yetkisine ilişkin tüm konularda çıkarılabilir
Cumhurbaşkanının Sorumluluğu	Var	Var
Cumhurbaşkanına Soruşturma Talebi	TBMM üye tam sayısının üçte biri	TBMM üye tam sayısının salt çoğunluğu
Cumhurbaşkanının Yüce Divana Sevki	TBMM üye tam sayısının dörtte üçü	TBMM üye tam sayısının üçte ikisi
Cumhurbaşkanı Yardımcısı	Yok	Var
Cumhurbaşkanının Yasa Teklifinde Bulunabilmesi	Mümkün değil	Mümkün değil
Cumhurbaşkanının Veto Yetkisi	Var	Var
Cumhurbaşkanı için Erken Seçim	Mümkün değil	Mümkün
Cumhurbaşkanının Görev Süresi	5 yıl (sabit)	5 yıl (erken seçim olabilir)
Cumhurbaşkanı ve TBMM Seçim Tarihleri	Farklı tarihlerde olabilir	Aynı tarihte olmak zorunda (istisnai durumlar haricinde)
Cumhurbaşkanına Vekâlet	TBMM Başkanı	Cumhurbaşkanı Yardımcısı
TBMM Seçimleri	4 yılda bir	5 yılda bir
TBMM için Erken Seçim	Mümkün	Mümkün
TBMM'nin Yapısı	Tek Kanatlı Meclis	Tek Kanatlı Meclis
Yargı Mensubu Atamalarında Yasama ve Yürütmenin Rolü	Var	Var
Yürütmenin Yapısı	Çift Başlı Yürütme	Tek Başlı Yürütme
Yürütme Yetkisi ve Görevi	Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu	Cumhurbaşkanı

⁶¹ Recep Tayyip Erdoğan'ın Cumhurbaşkanı seçildiği 24 Haziran 2018 seçimlerinde 1995 yılında kullanılmaya başlanan %10 ülke barajlı D'Hondt seçim sistemi kullanılmıştır.

Başbakan	Var	Yok
Bakanlar Kurulu	Anayasada yer almaktaydı ve vardı	Anayasada yer almıyor
Bakan Atamaları	Başbakanın teklifi, Cumhurbaşkanının Onayı ve TBMM'nin güvenoyu gerekli	Cumhurbaşkanının ataması ile (TBMM onayına gerek yok)
Kuvvet Ayrılığı	Kuvvetlerin yumuşak ayrılığı	Kuvvetlerin sert ayrılığı
TBMM Üye Sayısı	550	600
Seçilme Yaşı	25	18
Seçim Sistemi	%10 ülke barajlı D'Hondt seçim sistemi	%7 ülke barajlı D'Hondt seçim sistemi
Bütçe	TBMM tarafından onaylanmakta ve sistemsel tıkanıklığa müsait	TBMM tarafından onaylanmakta fakat sistemsel tıkanıklıkları engelleyecek düzenlemeler mevcut
Güvenoyu alınamadığı için hükümetin kurulamaması	Mümkün	Mümkün değil
Güvenoyu	Güvensizlik oyu ile hükümet düşürülebilir	Güvensizlik oyu ile hükümet düşürülemez
TBMM'nin Denetim Yolları	Soru, Meclis Araştırması, Genel Görüşme, Gensoru ve Meclis Soruşturması	Meclis Araştırması, Genel Görüşme, Meclis Soruşturması ve Yazılı Soru
Yasamada yer alan aktörlerin yürütmede de yer alabilmesi	Mümkün	Mümkün değil
Yakın Olduğu Hükümet Sistemi	1923-2007: Parlamenter 2007-2018: Yarı Başkanlık	Başkanlık Sistemi
Yüksek Mahkeme Sayısı	6	4
Askeri Yüksek Mahkemeler	Var	Yok

Tablo-2: 24 Haziran 2018 Öncesi ve Sonrası Türkiye’de Sistem Karşılaştırması

Sistemin değişmesi sonrası ortaya çıkan bu tabloda yapılan değişiklikler anayasanın ilgili maddelerinde zikredilerek eski sistemle yeni sistemin temel farklılıkları açıklığa kavuşturulmuştur. Yapılan değişikliklere bakıldığında gerçekten de yeni sistemin tamamen kendine özgü yönlerinin olduğu ve ne parlamenter sistem ne de başkanlık sisteme ait olmayan farklı yenilikleri Türk anayasa hukukuna kattığı görülmektedir. Sözü edilen değişiklikler şu şekildedir:

- a) 2017 yılında referandumla Anayasa’nın 75 ve 76’ncı maddeleri değiştirilerek parlamentodaki milletvekili sayısı güncel nüfus dikkate alınarak 550’den 600’e çıkarılmış milletvekili seçilme yaşı ise 25’ten 18’e düşürülmüştür.

Milletvekili sayısı 550’den 600’e çıkarılmasıyla milletvekillerinin halkı temsilinde genişlemeye gidilmiştir. Bununla birlikte değişiklik öncesi erkek milletvekili adaylarına askerlik konusunda askerlikle ilişkisi olmaması şartı yeterli sayılmıştır (Özdemir, 2019: 212). Önceki hâlinde askerliğini yapmamış olanlar milletvekili seçilme hakkına sahip değildi. Bu değişikliğin milletvekili seçilme yaşının 25’ten 18’e düşürülmesi nedeniyle

dikkate alındığı söylenebilir. Kuzu'ya göre (2017: 200) milletvekili seçilme yaşı 25'ten 18'e indirilmesinde siyasete dinamizm getirilmek istenmiştir.

- b) Anayasanın 77. Maddesinde yapılan değişiklikle meclis genel seçimleri 4 yıldan 5 yıla çıkarılmış ve seçimlerin yürütmeye aynı tarihte olması⁶² karara bağlanmıştır (Özdemir, 2019: 213).

İki organın siyasi yelpazede farklı kesimlerin tarafından seçilmesi durumunda ise siyasal istikrarsızlık görülme ihtimali ortaya çıktığında erken seçim yoluna gidilerek üçüncü kez halkın görüşüne başvurulmaktadır. Bu değişiklikle, yani Cumhurbaşkanlığı seçimi ve Meclis genel seçimi 5 yılda bir aynı gün yapılacak olmasıyla hükümetin icraatında en az 5 yıl kesintisiz bir süreç hedeflenmiştir (Kuzu, 2017: 201).

- c) Cumhurbaşkanı yeni değişiklikle birlikte gerekçesiz olarak seçimleri yenileme kararı verebilmektedir. Meclis ise üye tam sayısının 5'te 3 çoğunluğu ile bunu yapabilmektedir. Cumhurbaşkanının ikinci başkanlığı döneminde meclis bu kararı alırsa cumhurbaşkanı üçüncü kez aday olabilmektedir (Özdemir, 2019: 215). “Genel seçime bir yıldan fazla kalmışsa seçilen cumhurbaşkanı Türkiye Büyük Millet Meclisi seçim tarihine kadar görevine devam eder. Kalan süreyi tamamlayan cumhurbaşkanı açısından bu süre dönemden sayılmaz. (Yani 3. Kez aday olabilir, hatta meclis seçim kararı alırsa 4. Kez aday olabilir ve seçilebilir)” (Yarbay, 2017: 49).

Bu koşullar altında meclisin beşte üç çoğunluğunun desteğini alan ve halka gittiğinde tekrar seçileceğini düşünen bir cumhurbaşkanı anayasanın bu maddesini üçüncü kez seçilebilmek amacıyla uygun koşulları oluşturmak suretiyle hayata geçirmeye çalışabilir.

Cumhurbaşkanı veya Meclis seçimi yenileme kararı verirse, iki seçim aynı anda gerçekleştirilmesi sayesinde cumhurbaşkanı ve meclis sistemin kilitlenmemesi adına uzlaşma arayışına gidebilir. Gidilemezse seçimler yenilenir (Kuzu, 2017: 201).

Meclis üye tam sayısının beşte üç çoğunluğu ile meclis seçimlerin yenilenmesine karar verebilmektedir (Yarbay, 2017: 58). Cumhurbaşkanının hiçbir gerekçe göstermeden

⁶² İki organın seçimlerinin aynı tarihte yapılmasında başkanlık sistemlerinde görülen yasama ile yürütmenin farklı tarihlerde seçimlerinin yapılması durumunda ABD’de “topal ördek” olarak adlandırılan aksayan bir sürecin meydana gelmemesi adına bu yol izlenmiştir denilebilir (Özdemir, 2019: 213).

kendi iradesiyle TBMM seçimleriyle birlikte kendi seçimlerini de yenileyebilme yetkisi meclisin çalışmalarını kendi adına olumsuz etkileyebilme hakkı tanımaktadır.

Yeni sistemde her iki erkten hangisi olursa olsun seçimleri yenileme kararı alması durumunda seçimlerin aynı tarihte yapılacak olması sistemin tıkanmasını önleyici bir tedbir niteliği taşımaktadır. Bu tür bir uygulamaya Fransa 2000 yılından sonra giderek yasama ile yürütme arasında bir uyum yakalamayı hedeflemiştir (Eren ve Akıncı, 2018: 50).

- d) 2017 Anayasa değişikliği sonrası cumhurbaşkanı yardımcılarının ve bakanların milletvekili olma durumuna son verilmiştir.

Bu uygulamada da kuvvetlerin sert ayrılığına dayanan yeni sistemin net bir şekilde işletilmek istendiğinin açık bir göstergesi niteliğindedir. Yasama yürütme arasındaki ilişkide dengelerin sağlanmasında kullanılan bir araç olan cumhurbaşkanına tanınan güçleştirici veto yetkisi ile de Cumhurbaşkanı bir kanunu veto edebilirken TBMM üye tam sayısının salt çoğunluğuyla veto edilen kanun tekrar kabul edilebilmektedir (Lamba ve Ateş, 2018: 125).

Bu özellik de yasama ile yürütmenin uyum içerisinde çalışmasına olanak sağlamak amacıyla düşünülmüş bir gerekliliktir. Kezâ iki organın seçimlerinin aynı anda yapılması durumu da yine organlar arasındaki ilişkide uyumun sağlanması için gerekli görülen hâllerden biridir. İki seçimin farklı tarihlerde yapıldığı düşünüldüğünde seçmenlerin oylarında bir farklılık görülebileceği ve parlamento ile yürütmenin bundan etkileneceği kanısı hâkimdir.

- e) 104. Maddesinde Cumhurbaşkanı'nın görev ve yetkileri yasama ile ilgili olanlar, yürütme ile ilgili olanlar ve yargı ile ilgili olanlar şeklindeki kategorik ayrımına son verilerek yeni düzenlemede herhangi bir sınıflandırmaya gidilmemiştir.

Anayasadaki bu kategorik ayrıma 2017 değişikliğinde bir son verilmiş olsa da yeni sistemdeki cumhurbaşkanının görev ve yetkileri bakımından pratikte bu ayrım hâlâ geçerliliğini korumaktadır. Zira 2017 değişikliği sonrası anayasanın cumhurbaşkanının yasama ile ilgili görev ve yetkilerinden olan; ülkenin iç ve dış siyaseti hakkında meclise mesaj verme yetkisi, gerektiğinde TBMM'yi toplantıya çağırma yetkisi ve TBMM seçimlerinin yenilenmesine karar verme yetkileri anayasanın 93. ve 166. maddelerinde

açıklanmıştır. Bununla birlikte cumhurbaşkanının yürütme ile ilgili görev ve yetkileri hakkında parlamenter sisteme ait olan Başbakanı atamak ve istifasını kabul etmek, Bakanlar kurulunu atamak ve görevlerine son vermek gibi konular anayasadan çıkarılmıştır.

- f) Yeni sistemin bir gerekliliği olarak “Yürütme yetkisine ilişkin konularda cumhurbaşkanlığı kararnamesi” çıkarma yetkisi verilmiştir.

Yeni sistemin ön gördüğü cumhurbaşkanlığı kararnameleri normların hiyerarşik düzleminde kanunların altında yer almaktadır. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi kendinden önce çıkarılan bir yasayla veya kendinden sonra çıkarılacak yasa ile uyuşmadığı durumlarda kanunun üstünlüğü esas kabul edilmiştir. Benzer şekilde ABD Başkanlık sisteminde “*Executive Order*” şeklinde geçen Başkan’ın yürütme kararnamelerinin herhangi bir kanunda veya anayasada yeri yoktur. Türkiye’de buna benzer bir uygulamayla kanunun üstünlüğü yoluna gitmiştir denilebilir (Özdemir, 2019: 218-219). Cumhurbaşkanının kararname çıkarma yetkisi yasama organının eylem ve işlemleri ve Anayasa Mahkemesinin denetim yollarıyla kontrol altına alınmaktadır (Karatepe ve diğ., 2017: 72).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde yargı ile ilgili yapılan düzenlemelere bakıldığında diğer alanlarda olduğu gibi bu alanda da değişikliklerin olduğu ancak yapılan değişikliklerin doğrudan sistemle ve siyasal istikrarı sağlamakla ilgili olmadığı görülmektedir. Bu değişiklikler yalnızca yargı organı içerisindeki mahkeme isimlerinde, mahkemelerin üye yapılarında ve üyelerin seçilme şekilleriyle ilgilidir. Bu nedenle bu gibi yargıyı ilgilendiren değişiklikler aslında yalnızca Türkiye’de değil diğer ülkelerde de salt sistemle ilgili olmayıp yargının alanının daha işlevsel hâle getirilmesi amacıyla hayata geçirilmektedir.

- g) 2017 yılı Anayasa değişikliği öncesi 9. Maddede yer alan “bağımsız mahkemeler” tamlaması referandum sonrası “bağımsız ve tarafsız mahkemeler” şeklinde değiştirilmiştir. Bunun dışında; Askeri Yargıtay kapatılmıştır. Anayasa Mahkemesinde Yüce Dîvan sıfatıyla yargılanabilecek kişilere Cumhurbaşkanı yardımcısı eklenmiş kapatılan askeri mahkemelerin üyeleri çıkarılmıştır. Bununla birlikte Anayasa Mahkemesinde iptal davası açabilecekler arasında iktidar ve ana muhalefet partisi yerine mecliste en fazla üyeye sahip iki siyasi parti grubu

tanımlaması yapılmıştır. Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu isminden “Yüksek” kelimesi çıkarılarak Hakimler ve Savcılar Kurulu ismi geçerli kabul edilmiştir (Özdemir, 2019: 221).

- h) Yargıda yapılan değişikliklerle yargının bağımsızlığına tarafsızlık niteliği de eklenmiştir. Yargının tarafsızlığı anayasal hüküm olarak zikredilerek güvence altına alınmıştır. Yargı sivilleştirilmiştir. Tüm askeri yargı mahkemeleri kaldırılarak yalnızca alanında yetkili disiplin mahkemelerine müsaade edilmiştir. Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu’na yeni düzenlemeler getirilmiştir. Bu yeni düzenlemeyle FETÖ tarzı terör yapılanmalarının devletin içerisinde yargıya etki etme imkânları ortadan tamamen kaldırılmak istenmiştir (Kuzu, 2017: 205).
- i) Yeni hükümet sisteminde Milli Güvenlik Kurulunda yer alan Jandarma Genel Komutanı çıkarılmış ve Cumhurbaşkanı yardımcısı veya yardımcısı Milli Güvenlik Kurulu üyesi olmuştur (Yarbay, 2017: 47). Hakkında TBMM tarafından soruşturma açılmış olan Cumhurbaşkanı seçimlerin yenilenmesi kararı veremez (Yarbay, 2017: 48).
- j) Yeni sistemde Yüksek Askerî Şûra kararlarıyla cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemler yargı denetimi dışındadır hükmü yürürlükten kaldırılmıştır. Hâkimler ve Savcılar Kurulu 13 üyeden oluşmakta ve iki Daire şeklinde çalışmaktadır. Adalet Bakanı kurulun Başkanı, Adalet Bakanlığı Müsteşarı ise kurulun tabi üyesidir. Kurulun üç üyesi Cumhurbaşkanı tarafından seçilmektedir (Yarbay, 2017: 55-56). Yeni sistemde TBMM Hâkimler ve Savcılar Kuruluna yedi üye seçer (Yarbay, 2017: 58).
- k) Anayasa Mahkemesi üye sayısı 17’den 15 üyeye indirilmiş ve Genel Kurul toplantısı en az 12 üye yerine 10 üye ile toplanabilmektedir. Anayasa Mahkemesine iptal davası açma hakkı Cumhurbaşkanı, parlamentoda en fazla üyeye sahip iki siyasi parti grubu ve meclisin üye tam sayısının en az beşte birine denk gelen üyeler sahiptir (Yarbay, 2017: 57).
- l) Yeni sistemin getirdiği çok önemli bir yenilik de yürütmenin veya yürütmede yer alan herhangi bir kişinin meclisteki genel görüşmeye ile meclis araştırma işlerine katılamamasıdır (Karatepe ve diğ., 2017: 71). Cumhurbaşkanı, vergi resim, harç gibi mali yükümlülükler hakkında kanunun ön gördüğü ölçülerde değişiklik yaparak kanunları yayımlama hakkına sahiptir. Cumhurbaşkanı’nın hazırladığı

bütçe kanun teklifi mali yılbaşından en az yetmiş beş gün önce meclise sunmalıdır (Yarbay, 2017: 50-51).

- m) Sıkıyönetim kaldırılmış, OHAL yeniden düzenlenmiştir. 15 Temmuz sonrası süreçte OHAL in kapsamı genişletilerek bu sayede olası terör ve darbe girişimlerinin önüne geçilmek istenmiştir.
- n) Yeni sistemde kurumlar ile ilgili idari düzenlemeler Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile yapılabilmektedir. Bunun bir istisnası cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile yerel tüzel kişiliğe sahip kurumlar kurulamamaktadır (Kuzu, 2017: 203).
- o) Üst düzey kamu görevlilerinin Cumhurbaşkanı tarafından atanmasıyla performansa dayanan görev değişimleri hızlıca yapılabilmesine olanak tanınmıştır (Kuzu, 2017: 200-205).
- p) Meclis güçlendirilerek kanunları hükümetin değil milletvekillerinin teklif etmesi öncelenmiş böylece Meclisin iradesi kanun yapımında merkeze alınmıştır.
- q) Cumhurbaşkanına kararnama çıkarma yetkisi verilmiştir. Kararnameler Anayasa Mahkemesinin denetime tabidir. Sorumlu Cumhurbaşkanlığı getirilmiştir. Eski sistemdeki yetkili ama sorumsuz cumhurbaşkanından hem yetkili hem de sorumlu cumhurbaşkanı anlayışına geçiş yapılmıştır. Bütçe hazırlama ve sunma yetkisi Cumhurbaşkanına verilmiştir. Bütçeyi cumhurbaşkanı hazırlasa da son onay merci meclistir. Cumhurbaşkanının partisi ile ilişkisinin devam etmesinin önü açılmıştır. Kuzuya göre (2017: 201) bu yeni özellik cumhurbaşkanının politika oluşturma sürecinde diğer partilerle birlikte çalışmasına ve fikir telakki etmesine engel değildir.
- r) Sistem parlamenter sistemden Cumhurbaşkanlığı sistemine dönüştüğü için eski sistemdeki yasamaya ait olan yürütmeyi denetlemesi ile Bakanlar Kurulu'na kararnama çıkarma yetkisi vermesi durumu yürürlükten kalkmıştır (Yarbay, 2017: 57). Cumhurbaşkanının yeni sistemde yetkilendirildiği konular aynı zamanda onun sorumluluklarının belirlenmesinde de etkili olmuştur. Bu anlamda cumhurbaşkanının sahip olduğu yürütmeye dair tüm yetkiler aynı zamanda onun sorumlu olduğu konulardır.

2017 referandumu sonrası yeni sistemin halk nezdinde onaylanmasının ardından gelişen süreçte Türkiye'nin hükümet sisteminde değişikliklerin daha netleştiği bir döneme

girilmiştir. Bu doğrultuda 24 Haziran 2018 seçimiyle de resmen sert kuvvetler ayrılığına dayalı yeni bir döneme giriş yapılmıştır. Ancak ABD’deki başkanlık sistemiyle Türkiye’nin “kendine özgü başkanlık modeli”nin aynı sistem olmadığı görüşü daha önce de çeşitli yazarlarca ifade edilmişti. Bunlardan biri olan John M. Carey’e göre referandum sonrası ne kadar Başkanlık sistemi adıyla da anılsa Türkiye’deki sistemde yasama ve yürütmenin birbirlerinin seçimlerini yenileme yetkisi olması Türkiye’deki sistemin başkanlık sistemi olmadığını yansıtmaktadır (Özdemir, 2019: 203).

Buna göre ABD’nin uygulamış olduğu saf başkanlık sistemi ile Türkiye’nin uygulamış olduğu Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi arasındaki benzerlikleri ve farklılıkları daha iyi anlayabilmek amacıyla hazırlanan tabloya bakmakta yarar vardır (Özdemir, 2019: 203-204).

Sistemin Ana Unsurları	ABD	Türkiye Cumhuriyeti
Yasama Görev Süresi	Temsilciler Meclisi: 2 yıl Senato görev süresi: 6 yıl Görev süreleri (sabit) katı	Tek Meclis Görev süreleri 5 yıl Görev süresi esnek
Yasama Organı İçin Seçim Sistemi	Tek turlu basit çoğunluk sistemi	%7 ülke barajlı D’Hondt seçim sistemi
Parlamento Seçimlerinin Yenilenmesi	Mümkün değil	Mümkün
Parlamento Yapısı	Çift Meclis	Tek Meclis
Devlet Yapısı	Federal	Üniter
Yürütmenin Yapısı	Tek başlı yürütme	Tek başlı yürütme
Devlet Başkanının Görev Süresi	4 yıl (sabit)	5 yıl (esnek)
Devlet Başkanının tekrar seçilebilmesi	En çok iki defa	En çok iki defa (erken seçim hâlinde 3. Kez seçilme ihtimali var)
Devlet Başkanının Seçimi	İkinci Seçmenler Tarafından (Seçiciler Kurulu)	Doğrudan halk tarafından
Devlet Başkanı için erken seçim	Mümkün değil	Mümkün
Devlet Başkanı ve Yasamanın Seçim Zamanları	Farklı tarihlerde	Aynı tarihte
Devlet Başkanı yardımcısı	1 kişi	Sayı sınırı yok
Devlet Başkanı Kararnamesi	Var	Var
Devlet Başkanı Kararnamelerinde Yasama Onayı	Yok	Yok (sadece olağanüstü hâllerde çıkarılan kararnamelerde meclis onayı gerekli)
Devlet Başkanı Kararnamelerinin Yargısal Denetimi	Var	Var
Devlet Başkanına Soruşturma	Mümkün	Mümkün
Yargı Mensubu Atamalarında Devlet Başkanının ve Yasamanın Rolü	Var	Var
Kuvvetler Ayrılığı	Sert	Sert

Bakan Atamalarında Yasama Onayı	Var (sistemsel tıkanıklık mümkün)	Yok (sistemsel tıkanıklık mümkün değil)
Üst Düzey Kamu Yöneticilerinin Atanması	Yasama onayı gereklidir	Yasama onayına gerek yoktur
Bütçenin Onaylanması	Yasama tarafından onaylanmaktadır. Sistem tıkanıklıklarına neden olabilmektedir.	Yasama tarafından onaylanmaktadır. Sistem tıkanıklıklarının engellenmesi için anayasal düzenlemeler vardır.
Devlet Başkanı-Yasama Uyuşmazlıklarında Çözüm	Yok	Erken seçim var
Devlet Başkanının Veto Yetkisi	Var	Var
Devlet Başkanının Siyasi Parti Bağlantısı	Olabilir	Olabilir

Tablo-3: ABD ve Türkiye'nin Başkanlık Sistemleri Arasındaki Farklılıklar ve Benzerlikler

Adalet ve Kalkınma Partisi tarafından Türkiye'nin kendine özgü sistemi olan Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmeden önce yeni sistemin nasıl olacağı konusunda halkı bilgilendirmek amacıyla hazırladığı kitapçıkta yeni sistemin üzerine oturacağı anayasal dayanaklarla ilgili bilgilere yer verilmiştir. Bunlar (Erenel, 2019: 355-357) kalıcı istikrar, hızlı ve etkili icraat, güçlü yasama güçlü icraat, güvenli ve huzurlu Türkiye, güçlü meclis güçlü temsil, birlik ve uzlaşma, güçlü yönetim güçlü Türkiye şeklinde ifade edilebilir.

Bununla birlikte Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi millet egemenliği kavramının gerçek hayatta da sağlanmasına olanak sağladığı için anayasal anlamda önemli bir gelişmeyi hayata geçirmiştir (Çankaya, 2020: 156). Bu anlamda millet egemenliği kavramının içinin boşaltılmasına neden olan “Türk milleti, egemenliğini anayasanın koyduğu esaslara göre yetkili organlar eliyle kullanır” şeklinde 1982 anayasasında yer alan ifade 2017 Anayasa değişikliği sonucu Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilme usulüne geçilmesiyle birlikte geçersiz olmuştur denilebilir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçilmesiyle birlikte siyasetin anlamlandırılması noktasında odağına kurumları alan ve değişen durumlara göre yorumlarını yapan kurumsalcı yaklaşım ışığında yeni sisteminde yasama ile yürütme arasında alınan yeni pozisyonlar da önem kazanmış ve ilgili tüm mevzuat Anayasa ve meclisin çıkartacağı kanunlarla sınırlı tutulmuştur (Alkan, 2018: 68).

Yeni sistemin saf başkanlık sisteminden ayıran kendine özgü yanları kurumsal anlamda farklı bir analizin yapılmasını da gerekli kılmaktadır. Bu bağlamda A.B.D. sisteminde görülen yasama ile yürütme arasındaki tam denge Türkiye'nin yeni sisteminde

konumlandırılması, yasamanın yürütmenin gerisinde mi kaldığı yoksa her iki organın eşit mesafede mi olduğu konusu önemlidir.

Kurumsal anlamda yasamanın yürütme karşısında zayıflaması şeklinde ifade edilen durum 19. yüzyıldan başlamış ve küreselleşmenin giderek arttığı 20. yüzyılla birlikte uluslararası iş birliğinin büyük önem kazanmasıyla dış politikada yürütmenin gücü artmış yasamanın gücü yürütmenin gerisinde kalmıştır. Yaşanan bu süreç içerisinde kendiliğinden gelişen sebeplerden ötürü 21. yüzyıl dünyasında yasama dünya genelinde yürütmenin tasarılarını değerlendiren, gözden geçiren, onaylayan veya engelleyen bir kurum konumuna gerilemiştir yorumu yapılmaktadır. Bu bağlamda yasama ile yürütme arasındaki kurumsal ilişkide yasamanın yürütmenin gerisinde yer aldığı ülke örneklerinde görüldüğü üzere yasamanın işlevi yok denecek kadar azdır. Kezâ, yürütmeden gelen tasarılar ivedilikle ve kolayca kabul edildiğinden yasamanın tasarılar üzerine yaptığı parlamento görüşmesi çok azdır.

Kurumsal yaklaşım ışığında yasama yürütme ilişkilerini inceleyen bir diğer gruba göre ise yasama 20. Yüzyılda söylenildiği gibi yürütmenin gerisinde kalmış olsa da 21. yüzyılda eski gücünü yürütme karşısında göstererek adeta varlığını kanıtlamak istemekte ve gerilemeye karşı bir direnç sergilemektedir. Bu grupta yer alan araştırmacılardan bir kısmı Nelson Polsby öncülüğünde yasamanın yürütme karşısında gösterdiği direnci ölçmek amacıyla yasamanın yürütme karşısında ne ölçüde bağımsız kalabileceğini gösteren bir sınıflandırma yapmışlardır. Yapılan araştırmada Polsby'nin kontiyum⁶³unun bir ucunda *dönüştürme gücüne sahip yasama organları* diğer ucunda ise *arena yasama organları* bulunmaktadır (Erenel, 2019: 343-344).

Yasama yürütme arasında yaşanma ihtimali bulunan sorunlar karşısında gösterilmesi gereken esneklikle yapısal çözüm yollarının aranması sistemde yaşanacak olan tıkanmaların başarılı bir şekilde ortadan kaldırılmasına olanak sağlamaktadır. Bu nedenle Türkiye'de yeni sistemin kurumsallaşmasında ön görülen ölçütler hızlı karar alma, etkin icraat, güçlü yasama ve istikrarlı yönetim olmuştur (Çankaya, 2020: 153).

Yeni sistemin kurumsal anlamda inşasında değişikliğe uğrayan kurumların başında yürütmenin başını oluşturan cumhurbaşkanlığı makamı gelmektedir. Eski düzende

⁶³ “Art arda gelen elemanların birbirinden bariz şekilde farklı olmadığı ancak aşırı uçlardaki elemanların çok farklı olduğu sıralı dizi” (Erenel, 2019: 344).

Başbakan ve Bakanlar Kurulu ile yürütmeyi paylaşan cumhurbaşkanı yeni sistemde yürütmenin tek icracısı konumundadır. Dolayısıyla yardımcılarını ve bakanları kendisi belirleme, atama ve görevden alma hakkına sahiptir. Parlamenter sisteme ait olan Başbakanlık ve Bakanlar Kurulu gibi kurumlarda sistemin dışında tutularak fiilen ve resmen ilga edilmiştir. Yeni sistemdeki bakanlıklar ise eski bakanlıklar niteliğinde değildir. Her biri doğrudan Cumhurbaşkanına bağlı birimler niteliğindedirler. Diğer bağlı, ilgili ve özerk kuruluşlar da aynı niteliğe sahiptirler. Her ne kadar Türkiye'nin yeni sisteminde cumhurbaşkanı güçlü yetkilerle donatılsa da ABD örneğinde görüldüğü üzere Başkan yetkilerini Senato benzeri bir kurumla paylaşmamaktadır (Öztürk, 2018: 235-236). Makamda bulunan kişiyi tarif etmesi bakımından ise Başkan unvanı yerine parlamenter sistemden aşına olunan Cumhurbaşkanı kelimesi tercih edilmiştir.

“6771 Sayılı Kanunda Başkan/Başkanlık terimleri yerine Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanlığı terimi tercih edilerek önceki terminoloji muhafaza edilmiştir. Ancak cumhurbaşkanının partili olabilmesi tamamen yeni bir yapılanma tarzıdır. Cumhurbaşkanının devletin başı olması sebebiyle bütün milleti temsil ettiği bilinmektedir. Ancak partili cumhurbaşkanlığı sistemine ‘hayır’ diyen kesim cumhurbaşkanının tarafsız olması gerektiğini ve dolayısıyla partili bir cumhurbaşkanı olamayacağını savunmuştur. Cumhurbaşkanının partili olması durumunda partiyi mi, partiye oy verenleri mi yoksa tüm milleti mi temsil edeceği tartışması kaçınılmaz olarak gündeme taşınmıştır” (Erenel, 2019: 352)

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine yönelik yapılan bir çalışmada sisteme giden süreçte yaşananlar kamu politikası bağlamında politika analizi yöntemiyle ele alınmış ve sonuç olarak sistemin değişmesinde etkili olan üç unsur ortaya çıkmıştır. Bunlar Türkiye'nin parlamenter sistemi deneyiminde yaşanan hükümet istikrarsızlıkları, yönetimde çift başlılık ve ekonomik krizdir.

Politikaların oluşum sürecini etkileyen aktörler resmi aktörler ve resmi olmayan aktörler şeklinde ikiye ayrılmaktadır. Buna göre yeni sistemde resmi politika aktörlerinin başında Türkiye Büyük Millet Meclisi bulunmaktadır. Onu Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanlığı politika Kurulları, Bakanlar, Yargı Organları, Kamu Denetçiliği Kurumu, Kamu bürokrasisi ve yerel yönetimler takip etmektedir (Karatepe ve Altunok, 2019: 28)

Çoklu Akış Modeli çerçevesinde Türkiye'nin yeni sistemini ve kamu politikalarını analiz eden çalışmaya göre Türkiye'nin yeni sistemine giden süreçte Kingdon problem akışına⁶⁴ uygun olarak süreç ele alınmıştır.

“Kingdonun tanımladığı göstergeler kapsamında; askeri darbeler ve muhtıralar (27 Mayıs İhtilali, 12 Mart Muhtırası, 12 Eylül Darbesi, 28 Şubat Post modern darbesi, 27 Mayıs, e-muhtırası) koalisyon dönemlerinde yaşanan istikrarsızlıklar ve onun yarattığı siyasi, ekonomik ve toplumsal krizler ile seçim sistemi yer almaktadır. İkinci gösterge olarak koalisyon döneminin kırılgan yapısına göz atmak gerekir. Türkiye’de koalisyon dönemlerinde yaşanan istikrarsızlığın temel sebebi olarak yürütme organına yeterince güç ve yetkinin verilmemiş olması gösterilmektedir. ... Son gösterge ise seçim sistemi olup, ülkemizde %10 ülke barajlı seçim sistemi uygulanmaktadır. Bu seçim sistemi, yönetimde istikrar amacı taşısa da geçmişte birçok istikrarsız ve güçsüz koalisyon hükümetlerinin ortaya çıkmasına engel olamadığı için doğrudan olmasa da dolaylı bir gösterge olarak kabul edilebilir. Nitekim Türkiye’de 1960-1980 yılları arasında yapılan seçimlerde hiçbir parti tek başına iktidara gelecek kadar oy alamamış ve kısa ömürlü koalisyon hükümetleri ortaya çıkmıştır (Lamba ve Ceylan, 2018: 262-263).

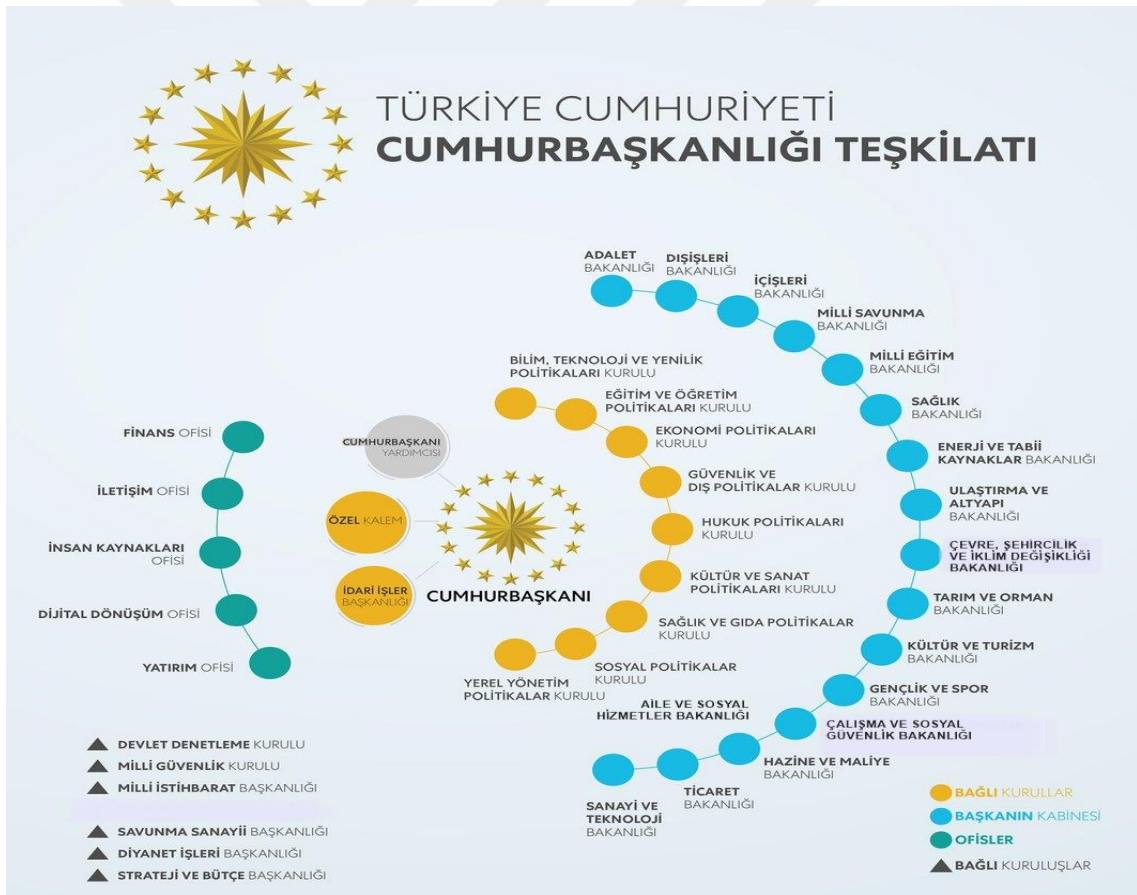
Aynı çalışmada yine Kingdonun tanımladığı üçüncü yol mevcut programlarından elde edilen geri bildirimlerle 1982 Anayasası’nın cumhurbaşkanına tanıdığı geniş yetkiler itibariyle Rasyonelleştirilmiş Parlamenterizm denemesi yaşanmıştır. Ancak uygulamada elde edilen geri bildirim bilgilerine göre parlamenter sistemin farklılaşmış bir hâli olan rasyonelleştirilmiş parlamenterizm denemesi de Türkiye’nin sistem sorunlarına çare olamamıştır. Çalışmanın devamında politika analizinin problemler akışı başlığında sisteme katkıda bulunan politika toplulukları hakkında bilgi verilmektedir. Buna göre bu topluluk sistemle ilgili fikirlerini paylaşarak politika gölüne dökmektedir.

3.2.Merkez Teşkilatı

Yeni sistemin en önemli ve somut kurumsallaşma örneği merkez teşkilatında gidilen yeniden yapılanmayla olmuştur. Bu anlamda yeni teşkilat yapısıyla birlikte yeni kurumsal vizyon da hayata geçirilmiştir (Çankaya, 2020: 153). 6771 Sayılı anayasa değişikliği ile kurumsal anlamda yeni bir sisteme geçen Türkiye Cumhuriyeti’nin yeni devlet teşkilatlanması 10/7/2018 tarihli ve 30474 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi-1 ile düzenlenmiştir.

⁶⁴ Kingdon farklı üç kanalın birleşmesi sonucu ortaya çıkanlara göre politika üretilebileceğini iddia eden bir politika analiz modelidir.

Başta Cumhurbaşkanlığı makamı olmak üzere, bu makama en yakınından en uzağına yeni teşkilat yapısında yer alan her kurumun tanımı, işleyişi ve teşkilat içerisindeki yeri bu kararname ile mevzuattaki yerini almıştır. Bu bağlamda 1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin Birinci Kısımında: Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı Özel Kalem Müdürü, Cumhurbaşkanı Baş Danışmanı ve Danışmanı, Özel Temsilci ve Cumhurbaşkanlığı Yüksek İstişare Kurulu düzenlenmiştir. İkinci Kısımında: Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı, Üçüncü Kısımında: Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve Cumhurbaşkanı Vekâlet, Dördüncü Kısımında: Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları, Kurulların Oluşumu, Kurul Başkanvekilleri ve üyeleri, Beşinci Kısımında: Cumhurbaşkanlığına Bağlı Kurum ve Kuruluşlar ve son olarak Altıncı Kısımında ise Bakanlıklar, Yedinci Kısımda: Cumhurbaşkanlığı Ofisleri düzenlenmiştir. Buna göre Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin yeni teşkilat şeması aşağıdaki gibidir.



Şekil-1: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Teşkilat Şeması

Yeni sistemde Cumhurbaşkanı devletin başı olarak yürütme görevini tek başına icrâ etme yetkisine sahipken bu yetkiyi kullanmasında kendisine yardımcı kuruluşlar

görevlendirilmiştir. Bu kuruluşlardan en yeni ve önemlileri kamu politikalarının oluşturulmasında görevli olan ofisler ve politika kurullarıdır. Bu anlamda yeni sistemin politika oluşturma sürecinde de değişikliğe gidilmiştir. Buna göre ofislerde temelleri atılan politika fikirleri politika kurullarında detaylandırılarak geliştirilmekte ve son hâli bakanlıklara sunulmaktadır. Yeni sistem de devletin işleyişinde zaman kaybı olmaması amacıyla Cumhurbaşkanı 1 No'lu Kararnameye göre gerektiğinde yetkilerini yazılı olarak astlarına devredebilmektedir (Ceyhan, 2019: 121).

Yeni sistemin teşkilatlandırılmasında çıkış noktası olarak tek sorumlu yetkili merci olan cumhurbaşkanlığı makamı belirlenmiş ve diğer birimler buna göre konumlandırılmıştır. Bu konumlandırmada etkin ve hızlı icrai alanların geliştirilmesi esas kabul edilmiştir. Kurumsallaşan yeni örgüt yapısının en temel amacı yönetimde sadeleşme ve etkinlik olmuştur. Bu amaçla şekillendirilen yeni teşkilatın merkezinde bulunun Cumhurbaşkanının çeperinde Cumhurbaşkanı Yardımcısı, Özel Kalem, İdari İşler Başkanlığı, Bakanlıklar, Kurullar, Ofisler ve Başkanlıklar yeni sisteme göre dizayn edilmiştir (Çankaya, 2020: 153). Bu formüle edilen yeni teşkilat yapısına dikkatli bakıldığında A.B.D.'de Başkanın yer aldığı yürüme organının tesis ettiği teşkilat yapısına benzerlik taşıdığı görülmektedir. Benzerlik bulunsa da CBHS'nin Türkiye'nin siyasi kültürüne uygun olarak kendine özgü yanlarının da olduğu bilinmektedir.

Yeni sistemin kurumsallaşmasıyla birlikte eski sisteme ait olan birçok özellik de değişmiştir. Bu anlamda Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin kurumsallaşmasıyla birlikte parlamenter sisteme ait olan ve artık kullanım alanı kalmayan birçok kurum kaldırılmıştır. Başbakanlık ve Başbakanlığa bağlı kurumlar bunların başındadır. Parlamenter sistemdeki merkez teşkilatı ile CBHS'ndeki merkez teşkilatının farklılığı özellikle merkezi idarede yer alan kurumlarda kendini göstermektedir. Buna göre parlamenter sistemde merkezi yönetim: Cumhurbaşkanı, Başbakan, Bakanlar Kurulu, Bakanlıklar ve Yardımcı Kuruluşlar şeklinde teşkilatlandırılmışken; CBHS'nde merkezi yönetim: Cumhurbaşkanı, CB Politika Kurulları, CB Ofisleri, Bakanlıklar ve Yardımcı Kuruluşlar şeklinde teşkilatlanmıştır (Karatepe ve Altunok, 2019: 63).

Parlamenter sisteme ait eski kurumların yerine yeni sistemin işleyişine uygun yeni kurum ve bürokratik yapılanmalar hayata geçirilmiştir. Cumhurbaşkanlığı yardımcılığı kurumu, politika kurulları, ofisler ve başkanlıklar kurumsallaşan yeni kurumlardan bazılarıdır. Politika kurulları çalışmanın önemli bir parçası olduğu için konu hakkında ilerleyen

bölümlerde ayrı bir başlık altında detaylı bilgi verilecektir. Şimdilik kurulan yeni birimlerden olan Başkanlıklar ve Ofisler ile ilgi bilgi vermek yerinde olacaktır. Buna göre CBHS'nin yeni teşkilat yapılanmasında 8 adet başkanlık birimi kurulmuştur. Buna göre tesis edilen Başkanlıklar şunlardır: Milli İstihbarat Başkanlığı, Savunma Sanayi Başkanlığı, Milli Güvenlik Kurulu, Diyanet İşleri Başkanlığı, Devlet Denetleme Kurulu, İletişim Başkanlığı ve Strateji ve Bütçe Başkanlığı'dır. Bu sekiz başkanlık biriminden özellikle İletişim Başkanlığı ile Strateji ve Bütçe Başkanlığı birimlerine yeni sistemde cumhurbaşkanının görev ve yetkilerinin genişlemesi nedeniyle ihtiyaç durulmuştur. Yeni sistemde yer alan ofisler ise cumhurbaşkanının talimat verdiği projelerin üretilmesinde görevli birimlerdir ve cumhurbaşkanının kendi ifadesiyle yeni teşkilatın “arka bahçesi” niteliğindedir (Çankaya, 2020: 154-155).

Aslında yeni kurumlar tesis etmek ve eskilerini kaldırmak Türkiye'ye özel bir durum değildir. Amerika Birleşik Devletleri ve İngiltere gibi Türkiye'den farklı hükümet sistemine sahip ülkelerde de sistemin doğası gereği hükümete yeni gelen her devlet başkanı kurumlarda kendine göre en verimli çalışmayı sağlayabilecek olan değişiklikleri yapabilmekte ve kurumların işleyişinden maksimum faydayı kendi yürütmesinde almak adına istediği değişiklikleri hayata geçirebilmektedir (Akkaya, 2019: 326). Ancak her iki sistemde oldukça köklü bir kurumsallaşma geleneğine sahip olduğundan bu durumun örnekleri çok azdır. Türkiye'deki durumda ise kısa dönemli meclis hükümet sistemi ve uzun dönemli parlamenter sistem denemesinin ardından ilk defa tamamen yeni bir sistem teşkil edilmiş ve bu yeni sisteme en uygun kurumlar sistemin kurucu aktörleri tarafından tesis edilmiştir.

Türkiye'nin tesis etmiş olduğu yeni sistemi güneş sistemine benzeten Türkdamar (2020: 36) kaleme almış olduğu makalesinde Cumhurbaşkanlığı teşkilat yapısında politika yapım sürecine baktığında cumhurbaşkanlığına bağlı üç farklı yapının yer aldığını ifade etmektedir.



Şekil-2: CBHS’nde Politika Yapım Süreci

Buna göre, yeni teşkilat yapısında Cumhurbaşkanlığı makamı güneşin kendisi politika kurulları, ofisler ve başkanlıkları ise güneşin etrafında yer alan gezegenlerdir. Bu benzetmeye göre söz konusu kurumların güneşin yörüngesinde yer alarak hem güneşten beslendikleri hem de güneşe fayda sağladıkları yorumunu yapmaktadır.

Yeni teşkilatın kuşkusuz en önemli ve aynı zamanda en etkili kurumu Cumhurbaşkanlığı makamıdır. Bu anlamda tanımı yapılan cumhurbaşkanlığı makamı şu şekildedir:

“Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir. (2) Cumhurbaşkanı, Devlet başkanı sıfatıyla Türkiye Cumhuriyeti’ni ve Türk Milletinin birliğini temsil eder; Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını temin eder. (3) Cumhurbaşkanı, yetkilerinden bir kısmını gerektiğinde sınırlarını yazılı olarak belirterek astlarına devredebilir. Ancak devrettiği yetkiyi, gerek gördüğünde kendisi de doğrudan kullanabilir.” (CBK-1)

Cumhurbaşkanı halk tarafından seçilirken görevden alınabilmesi -ancak gerekli hâller dâhilinde- parlamento tarafından olabilmektedir. Durumun böyle olması yine Türkiye’deki uygulamanın sistemi ABD tipi Başkanlık modelinden ayırmaktadır. ABD’de böyle bir durumun yaşanması durumunda *impeachment*⁶⁵ denilen sürecin başlamasına ve Başkanın yargılanma süreci sonunda gerekli görülürse görevden alınarak yerine Başkan yardımcısının getirilmesine dolayısıyla da sistemin tıkanmasının önüne geçilmektedir. Türkiye’de ise Cumhurbaşkanlığı modelinde böyle bir durumun

⁶⁵ Başkan hakkında görevde bulunduğu sırada ve sonrasında «impeachment» denilen idari bir dava açılabilir. Bu uygulama ile varsa Başkanın usulsüz işlemleri konu edilir. Bunun dışında Başkan hiçbir şekilde görevden el çektilerilemez. Böylece iki organ (yasama-yürütme) arasındaki denge-fren mekanizması yasama lehine de işlemiş olur.

yaşanması durumunda Türkiye Büyük Millet Meclisi kendisiyle birlikte Cumhurbaşkanlığı seçimini yenilme yetkisini kullanarak sistemin tıkanmasının önüne geçebilmektedir.

Cumhurbaşkanı, kırk yaşını doldurmuş, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip, yüksek öğrenim mezunları arasından seçilebilmektedir. Seçim doğrudan halk tarafından yapılmaktadır. Görev süresi beş yıldır ve ikinci beş yıllık bir süre zarfı için aynı aday tekrar seçilebilmektedir. Makamın normal süreler dışında boşalması durumunda cumhurbaşkanı yardımcısı 45 gün içerisinde yeni cumhurbaşkanı seçilinceye kadar makama vekâlet etmeye yetkilidir.

“Yeni sistemde cumhurbaşkanı seçimleri iki türlü genel oyla yapılmakta ve geçerli oyların salt çoğunluğunu alan aday cumhurbaşkanı olarak seçilmektedir. Ancak ilk oylamada bu çoğunluk sağlanamazsa, oylamayı izleyen ikinci pazar günü ikinci oylama yapılmaktadır. İlk oylamada en çok oy almış iki adayın bir sonraki oylamaya katılmasıyla yapılan ikinci oylamada, geçerli oyların çoğunluğunu alan aday cumhurbaşkanı olarak seçilmektedir. Eğer ikinci oylamaya katılmaya hak kazanan adaylardan birinin seçime katılmaması hâlinde, birinci oylamada en yüksek oy alan adaya göre; yapılan sıralamadan ikame edilmesi gerekmektedir. Bununla birlikte ikinci oylamaya tek adayın kalması hâlinde, bu oylama referandum şeklinde yapılmakta ve mevcut aday geçerli oyların salt çoğunluğunu alması hâlinde cumhurbaşkanı olarak seçilmektedir. Oylamada tek kalan aday, geçerli oyların çoğunluğunu alamaz ise sadece cumhurbaşkanı seçimi yenilemektedir. Bu süre içerisinde yeni cumhurbaşkanı seçilinceye kadar mevcut cumhurbaşkanının görevi devam etmektedir” (Eren ve Akıncı, 2018: 51).

Cumhurbaşkanının seçilme aşamasında iki adaylı ikinci tur seçimin gerçekleşmesi durumunda ortaya çıkma ihtimali bulunan bazı sakıncalardan ötürü birtakım önlemlerle bu duruma çözüm getirilmek istenmiştir. Bu önlemler sözü edilen durumla ilgili anayasada yapılan değişikliklerle ilgili ek düzenlemeler şeklinde ifade edilebilir: “Buna göre iki adaydan birinin çekilmesi durumunda alınan oy sayısına göre ikinci adayı ikame, tek adayın kalması durumunda ise o aday için halk oylaması yolu ile seçimin tamamlanması, bu adayın geçerli oyların çoğunu alamaması durumunda ise Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin yenilenmesi 101. maddede düzenlenmiş bulunmaktadır” (Alkan, 2018: 67). Bu şekilde bir ek düzenlemeye seçimden sonra göreve gelen başkanın herhangi bir nedenden ötürü makamının boşalması durumuyla ilgili bilgiye yer verilmiştir. Görev süresi ise beş yıl olarak belirlenmiş ve ardışık olup olmadığına bakılmaksızın bir kişinin en fazla iki kez seçilebilmesine karar verilmiştir.

Başkanlık sistemine getirilen eleştirilerin başında yer alan başkanın görev süresinin sabit olması (süre kısıtı) durumu (ABD'deki gibi) Türk sisteminde de geçerlidir (Alkan, 2018: 64). Ancak Türkiye'deki Başkanın veya TBMM'nin erken seçim kararı alması durumunda karşılıklı olarak iki kurumun birbirine bağlayıcılığı olan bir karar olduğundan süre sabitesinin esnemesi anlamına gelmektedir.

Yeni sistemle getirilen bir değişiklik de cumhurbaşkanının partisi ile ilişkisinin devam etmesi konusunda olmuştur. İster genel başkan olsun isterse de parti üyesi olsun cumhurbaşkanı eğer üyesi olduğu bir partisi varsa bunu devam ettirebilmektedir. Bu durum cumhurbaşkanının mecliste, partisinin çoğunluğa sahip olması durumunda yasama ile yürütmenin uyumu konusunda bir avantajdır. Buna ilaveten, yeni sistemde seçilecek olan bir cumhurbaşkanı bağımsız aday da olabilmektedir (Özdemir, 2019: 217).

“Bir kimse en fazla 2 defa Cumhurbaşkanı seçilebilir. Cumhurbaşkanının ikinci döneminde, meclis tarafında seçimlerin yenilenmesine karar verilmesi hâlinde Cumhurbaşkanı bir kez daha aday olabilir. (Yani 3. Kez aday olabilir ve seçilebilir)” (Yarbay, 2017: 48).

Cumhurbaşkanlığı adaylığına, siyasi parti grupları, son yapılan genel seçimlerde en az oyların %5'ini almış siyasi partiler ile 100.000 seçmenin imzasını alan kişi aday gösterebilir ve seçimlerde oyların salt çoğunluğunu alan aday seçimi kazanmış sayılarak Cumhurbaşkanı seçilen kişinin TBMM üyeliği sona erer. (Yarbay, 2017: 48). Başkanlık sisteminde başkanın seçilme şekli demokrasinin kullanım şekline göre yorumlanacak olduğunda yarı doğrudan demokrasinin temsili olduğu görülmektedir. Bunun yanında başkanlık sisteminin ülkenin kendine özgü bir uyarlamasını tesis eden Türkiye'de başkanın aday olma kriterlerinden 100 bin seçmenin imzasını alan kişinin aday gösterilmesi durumu ise ileri demokrasi örneğidir (Alkan, 2018: 65-66).

Yeni sistemde, cumhurbaşkanının cezaî sorumluluğu kapsamında meclis tarafından hakkında bir suç işlediğine dair bir soruşturma açılabilmesi için meclis üye tam sayısının salt çoğunluğuna sahip olması yani 301 milletvekilinin hakkında önerge vermesi gerekmektedir. Böyle bir durumun baş göstermesi durumunda ise meclis önergeyi bir ay içerisinde görüşerek üye tam sayısının beşte üçünün yani 360 milletvekilinin gizli oyuyla soruşturmanın açılmasına karar verebilir. Soruşturma raporu hazırlandığında rapor genel kurulda görüşülerek yine üye tam sayısının üçte ikisinin yani 400 milletvekilinin gizli oyuyla Yüce Dîvan'a sevk edilebilir. Görev süresi bitmiş bir cumhurbaşkanının görevi

sırasında işlediği iddia edilen ve ispatlanabilen suçlarda da aynı süreç işletilmektedir (Yarbay, 2017: 53).

“Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde yasama ile yürütme organı arasındaki ilişkilerin düzenlendiği bir madde de anayasanın 105. Maddesidir. Anayasa değişikliği öncesinde Cumhurbaşkanı vatana ihanet iddiası ile TBMM üye tam sayısının en az üçte birinin teklifi üzerine, üye tam sayısının en az dörtte üçünün vereceği kararla suçlanabilirken, anayasa değişikliği ile birlikte üye tam sayısının salt çoğunluğunun vereceği önerge ile soruşturma açılması istenebilmektedir. Bu önerge ile üye tam sayısının beşte üçünün gizli oyuyla soruşturma açılmasına karar verilebilmekte ve TBMM üye tam sayısının üçte ikisinin gizli oyu ile Cumhurbaşkanını Yüce Dîvan’a sevk edebilmektedir. Yüce Dîvan’da seçilmeye engel bir suçtan dolayı mahkûm edilirse görevi sona ermektedir” (Özdemir, 2019: 222-223).

3.2.1. Cumhurbaşkanlığı Makamı

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemini düzenleyen anayasa değişikliği sonrası yeni sistemin öngördüğü cumhurbaşkanının görev ve yetkileri şu şekildedir (Öztürk, 2018: 236-238):

Yeni sistemle birlikte kurumsallaştırılan Cumhurbaşkanlığı makamının seçilme şartları ile seçildikten sonra partisiyle ilişkisinin devam etmesi dolayısıyla ortaya atılan önemli soruların başında yeni sistemde cumhurbaşkanının tarafsızlığı nasıl sağlanmaktadır? sorusu gelmektedir. Bu konuda yeni sistemdeki Cumhurbaşkanlığı makamının yetkilerinin yerinde olduğu görüşünü savunanlar kadar bazı yetkilerinin fazla olduğunu düşünenler de vardır. Dolayısıyla yeni sistemde cumhurbaşkanlığının tarafsızlığı konusu tartışmalıdır. Ancak böyle bir tartışma Karatepe ve diğ.’ne göre (2017: 81-82) gereksiz bir tartışmadır zira Cumhurbaşkanının partili olması demek tarafsız olmayacağı anlamına gelmemektedir. Cumhurbaşkanının partisiyle ilişkisinin devam etmesinin nedenleri hakkındaki konuda belirtildiği üzere cumhurbaşkanının tarafsız olması demek “partisiz olmak demek değil” kamusal görevin bir gereği olarak seçmenin bütününe hizmet etme”si demektir. Kaldı ki demokratik bir hukuk devletinde bazı kimselerin kuşkularından dolayı halkın çoğunluğunun oyuyla göreve gelmiş bir cumhurbaşkanının bir anayasa hükmüne bağlı olarak onun en temel görevlerinden biri olan siyaset etme hakkından bağımsız olmasını beklemek doğru değildir. Cumhurbaşkanının görevini yerine getirirken gözetmesi gereken tarafsızlık ilkesi onu kimlik ve kişilik olarak bağlayan bir durum değil yalnızca eylem ve işlemleri noktasında hukuki bir saptamadır.

Dünyadaki başkanlık sistemleri örneklerine bakıldığında başkanlık sistemlerinin çoğunluğunda başkanın partisiyle ilişkisinin kesileceğine dair bir uygulama görülmemektedir. ABD, Brezilya, Arjantin, Venezuela, Bolivya, Peru ve Meksika bu ülkelere örnektir (Alkan, 2018: 87-88). Dolayısıyla başkanlık sisteminin kendine özgü bir uyarlaması olan CBHS’nde cumhurbaşkanının partili olması durumu sistemin genel özülüyle uyumlu bir uygulamadır.

Yeni sistemde cumhurbaşkanının partisiyle ilişkisi kesilir kuralının kaldırılması ve partili cumhurbaşkanlığı makamı öngörüyor olması yürütmeye ait tüm yetkilere tek başına sahip olan cumhurbaşkanının sorumluluk konuları itibariyle yükümlü kılındığı cezaî sorumluluk ilkesi gereği üstünde ağır bir yükümlülük bulunmaktadır. Bu denli ağır sorumlulukları yerine getirmesi beklenen cumhurbaşkanının halka en iyi hizmeti sunması ve en doğru politikaları üretebilmesi adına partisinin de içinde bulunduğu meclis güvencesini arkasında bulundurmak yararına olacaktır (Karatepe ve diğ., 2017: 80). Parlamenter ve yarı başkanlık sistemlerinde görülen cumhurbaşkanlığı makamının partili cumhurbaşkanı sıfatıyla başkanlık sistemi uygulamasında yer alması biraz da Türk toplumsal yapısında Cumhurbaşkanı’na atfedilen değerle bir uzantısı vardır. Ancak kurumsallaştırılan yeni sistemde bakanlar kurulu ve başbakanlık kurumlarının olmayışı ve makamın partili cumhurbaşkanlığı sıfatını taşıyor olması bazı kesimlerce milletin tümünü temsil edip etmediği konusunda tartışmalara yol açmıştır.

Konuya farklı bir açıdan yaklaşan Malkoç’a göre (2016: 33) ise partili cumhurbaşkanı tartışmalarının kökü cumhuriyetin ilk yıllarına dayanmaktadır. İngiltere, İspanya, Hollanda ve Japonya gibi başlarında sembolik yetkileri bulunan bir Kralla yönetilen parlamenter sistemler dışında taç kurumuna dayanmayan parlamenter sistem deneyimleyen ülkelerde sembolik yetkileri bulunan tarafsız bir cumhurbaşkanlığı makamı geliştirilmiştir. Türkiye’nin somut siyasi tarihine bakıldığında da bu duruma benzer örnekler kâğıt üzerinde öyle olmasa da söz konusu olmuştur. Mustafa Kemal Atatürk, İsmet İnönü, Celal Bayar, Süleyman Demirel gibi birçok eski cumhurbaşkanı içlerinden çıktıkları ve siyasete katıldıkları siyasi partileriyle olan ilişkilerini devam ettirmiştir. Bu nedenle partili cumhurbaşkanlığı makamı resmi olmasa da Türkiye siyasetinin çok da uzak olmadığı bir konudur. Bundan dolayı Yıldırım da bu konuda (2017: 169) “Partisinin genel başkanı veya üyesi olan cumhurbaşkanı adayının, partisinden siyasi görüşünü, felsefesini saklayamayacağı açık olmakla birlikte tam aksine bunu

saklamasının veya gizlemesinin beklenilmesi aslında seçmeni aldatmaya yönelik bir davranış olacaktır” şeklinde bir yorum yapmaktadır.

Farklı birçok yazarın görüş belirttiği ve tartışmaların odağında bulunmasından dolayı dikkatleri üzerine çeken partili cumhurbaşkanlığı makamı Türk yönetim sistemini bazı özelliklerinden dolayı değiştirdiği bir gerçektir (İnaç, 2018: 336-337). Partili cumhurbaşkanlığı değişikliğinin yanında yeni sistemle getirilen bir başka değişiklik olan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri de bazı çevrelerce doğru (yeni sistemin dinamiklerine uygun bir işlem olmasından dolayı) bazı çevrelerce de cumhurbaşkanının tek başına birçok işlemi hızlı ve etkin olacak şekilde başka hiçbir kurumun onayına muhtaç olmadan yürürlüğe koyabilmesi bakımından yanlış bir uygulama olarak yorumlanmıştır.

Cumhurbaşkanlığı kararnamesi yürütme ve yasa gücünde olmak üzere iki boyutlu bir kavramdır. Buna göre ilk olarak cumhurbaşkanlığı kararnamesinin yürütme alanındaki kararname çıkartma yetkisi başkanlık hükümet sisteminin doğal bir gerekliliğidir. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi diğer başkanlık sistemlerinde görülen Başkanın yürütme yetkileri bağlamında cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde de cumhurbaşkanının sahip olduğu yürütme alanına dair atama, kurumsal revizyonlar yapma gibi kullanmakla yetkili olduğu düzenlemeleri içermektedir (Karatepe ve diğ., 2017: 82).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine getirilen en güçlü eleştirilerin başında yer alan cumhurbaşkanının kararname çıkarma yetkisi konusunda Bülbül (2017: 49) bu yetkinin sınırlarının hâlihazırda anayasa ve kanunlarla sınırlı tutulduğunu Cumhurbaşkanının istese bile bu sınırların dışına çıkamayacağını aksi hâlde anayasa veya kanunda açıkça düzenlenen konularda çıkarılan kararnamelerin geçersiz olacağını anayasayla teminat altına alındığına dikkat çekmektedir. Hakeza cumhurbaşkanlığı dışındaki tüzel kişiliği haiz olan diğer kurumların da anayasa ve yasalara aykırı ve tekrarlar nitelikte olmayacak şekilde kendi iç düzenlemelerini içeren yönetmelik ve yönerge çıkarma yetkilerinin bulunduğunu da bilinmektedir.

Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin ikinci boyutunu oluşturan yasa gücünde kararname çıkartma yetkisi ise parlamenter sistemde görülen yürütmenin hızlı karar alıp uygulamasına olanak tanıyan Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisine benzerdir.

Türk sisteminde Cumhurbaşkanının kararname çıkartma yetkileri ve sınırlarının çok net bir şekilde belirlenmiş olması ABD ve diğer başkanlık hükümet sistemlerini uygulayan

lkelerde yaşanan sıkıntıların ortaya çıkmaması amacıyla yapılmıştır. Bu anlamda cumhurbaşkanı yalnızca yürütmeyi ilgilendiren alanlarda kararname çıkartmaya yetkilidir. Aksi hâllerde ve kanunların daha önceden düzenlediği konularda cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkartılamaz. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri kanunlarla kıyaslandığında alt statüde yer alan bir hiyerarşıye tabidir. Bununla birlikte cumhurbaşkanı olağanüstü hâllerde de kararname çıkartabilir. Ancak bu kararnameler olağan dönem kararnameleri ile aynı sınırlamalara tabi değildir. Olağan durumlarda çıkarılan cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde ele alınan bir konuyla ilgili parlamentoda yasalaşan bir kanunla cumhurbaşkanlığı kararnamesi geçersiz kılınabilir (Karatepe ve diğ., 2017: 84-5).

Yine Cumhurbaşkanı atadığı üst kademe yöneticilerini göreve getirirken de görevden azlederken de cumhurbaşkanlığı kararnamesini kullanmaya yetkilidir. Aynı şekilde cumhurbaşkanı kanunların uygulanmasını kolaylaştırmak amacıyla ve kanunlara aykırılık teşkil etmeyecek şekilde yönetmelik de çıkarabilmektedir (Yarbay, 2017: 50-51). Kararnameler ve yönetmeliklerde yayımlandığı tarihten sonraki bir tarih belirlenmemiş ise yürürlüğüne girdiği tarih olarak Resmî Gazetede yayımlandığı tarih esas alınır. Yeni sistemde üst kademe yönetici atamalarında esas alınan kriter Cumhurbaşkanının alışma sahası içinde iş yükünün hafifletilmesi amacıyla ilgili alanda alınacak karar ve politikalarda etkin olacak stratejik rolü bulunan kişiler olmasıdır. Atamalarda bakanlara belirli yetkiler tanınabilmekle birlikte tamamen cumhurbaşkanının keyfi ve gelişi güzel olarak bir atama yapması beklenemez. Yapılan tüm atamalar belirlenmiş kriterlere uygun kişiler arasından yapılabilmektedir. Cumhurbaşkanı bu konuda ereve bir kanun hazırlanmasına n ayak olabileceği gibi bu konuda çalışan bir komitenin tesis edilmesiyle de atamalar belli bir sistematige oturtulabilir (Alkan, 2018: 81-83).

Cumhurbaşkanının kararname çıkaramayacağı konular da vardır. Bunlar; Anayasanın temel haklar, kişi hakları ve ödevleri, siyasi haklar ve ödevleri hakkında olan konulardır. Yeni sistemde Cumhurbaşkanının kararname çıkarmaya yetkili olmadığı konular şunlardır (Yarbay, 2017: 52):

- 1) “Anayasa’da münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz.

- 2) Kanunla açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz.
- 3) Cumhurbaşkanı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması hâlinde kanun hükümleri uygulanır.
- 4) Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hâle gelir.”

Olağanüstü dönemlerde cumhurbaşkanının görev ve yetkileri ise arttırılmıştır (Öztürk, 2018:239-241) Yeni sistemde olağanüstü hâl yönetiminde cumhurbaşkanı gerekli görülen hâller kapsamında ülkenin tamamında veya bir bölümünde altı ayı geçmemek üzere olağanüstü hâl ilan etme yetkisine sahiptir. Olağanüstü hâl ilanı cumhurbaşkanının olağanüstü hâl ilan edilmesine karar verdiği gün Resmî Gazetede yayımlanarak meclisin onayına sunulmaktadır (Yarbay, 2017: 55).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi sıkıyönetimi kaldırmıştır. Olağanüstü hâl ilan etme yetkisi dâhilinde ise Cumhurbaşkanı bu yetki ve sorumlulukla gerekli görülen hâller oluştuğunda olağan üstü hâl ilan edebilmektedir. Gerekli görülen bu hâller ise şöyledir:

“Cumhurbaşkanı savaş hâli, savaşı gerektirecek bir durumun baş göstermesi, ayaklanma olması veya vatan veya Cumhuriyet’e karşı kuvvetli ve eylemli bir kalkışmanın veya ülkenin ve milletin bölünmezliğini içten veya dıştan tehlikeye düşüren şiddet hareketlerinin yaygınlaşması; anayasal düzeni veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik yaygın şiddet hareketlerinin ortaya çıkması; kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması; tabii afet, tehlikeli salgın hastalıklar veya ağır ekonomik bunalım hâllerinde yurdun tamamında veya bir bölgesinde, süresi altı ayı geçmemek üzere olağanüstü hâl ilan edebilecektir” (Karatepe ve diğ., 2017: 86-87).

Türkiye Büyük Millet Meclisi cumhurbaşkanının ilan ettiği Olağanüstü hâl süresini gerekli gördüğü takdirde Cumhurbaşkanının talebiyle her defasında dört ayı geçmemek üzere uzatabilir gerekli gördüğünde kısaltabilir veya olağanüstü hâli tamamen kaldırabilir (Karatepe ve diğ., 2017: 87).

Yeni sistemdeki Cumhurbaşkanının kararname çıkarma yetkisiyle ilgili yapılan eleştiriler kavram kargaşasının yaşanmasına ve parlamenter sistem yöntemleriyle yeni sistemin eleştirilmesine neden olmakta ve burum da doğası gereği birbirinden farklı amaçları barındıran iki sistemin farklı yöntemlerinin birbirine karıştırılmasına neden olmaktadır (Gezici ve Kutlu, 2019: 320).

Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Hükümet sisteminin yürütme organı için ön gördüğü Cumhurbaşkanının kararname çıkarma yetkisi meclis seçimlerini yenileyebilme yetkisi ve yürütme ile yasama organlarının seçimlerinin birlikte yapılması şeklinde yetkileri kapsamından dolayı 1. Dünya Savaşı sonrasında Almanya’nın 1918’de kabul ettiği Weimar Anayasası’nın ön gördüğü sistemdeki yürütmeye tanıdığı yetkilere benzetilmekte ve bu açısından konuya kuşkuyla yaklaşılmaktadır. Zîra Weimar Anayasası’nın öngördüğü siyasi rejimde, Almanya Max Weber gibi önemli düşünürlerinin ön gördükleri parlamenter demokrasinin aksine olacak şekilde 1918’den 1934’e kadar çalkantılarla dolu bir süreç geçirmiştir. Bu süreçte özellikle 1918’den 1929 ekonomik buhran ve sonrası dönemde görevde bulunan Friedrich Ebert, Paul von Hindenburg ve Adolf Hitler’in anayasanın kendilerine tanıdığı yetkileri kendi çıkarları doğrultusunda kullanmak suretiyle önce anayasal organların işleyişini bozmuşlar ardından (ki özellikle bu Nasyonal Sosyalist Parti’nin lideri olan Adolf Hitler’de açıkça görülür) anayasadan aldıkları yetkilerle siyasi rejim bir “tek adam diktatörlüğüne” dönüştürmeleriyle sonuçlanmıştır (Kanadoğlu ve diğ., 2016: 122-128). Neticede Almanya bu karışıklıklarla siyasi arenada mücadele etmiş ve askıya alınan parlamenter rejime geçilmesi uzun yıllarını almıştır. Türkiye’nin siyasi yönetiminde böyle kaotik bir ortamın oluşmasını istemeyenler Almanya örneğinden alınan derslerle 1982 Anayasası’nın 2017 yılında yapılan değişiklikleri sonucu kabul edilen hükümet sistemindeki yürütmeye verilen kararname çıkarma yetkisinden rahatsızlık duymaktadırlar. Ancak Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde cumhurbaşkanının çıkartacağı kararnameler yargı denetimine tabi olduğundan yürütmenin sorumluluğu açıkça belirlenmiştir. Bu kararnameler sayesinde yürütmede icrai faaliyetlerde zaman kazanılarak karar alma mekanizmaları ülkenin en yüksek faydasına ve en etkili olacak şekilde çalışmış olacaktır (Yıldırım, 2017: 172).

Yeni sistemde yürütme bütçe kanunu dışında meclise kanun tasarısı sunamamaktadır. Bunun dışında tüm kanun teklifleri yasama tarafından verilmektedir. Bu iki organın iş birliği yapması gereken konular dışında ve birbirlerini denetleme yetkileri dışında başka türlü karşılıklı alanlarına müdâhale edebilmeleri söz konusu değildir (Karatepe ve diğ., 2017: 71). Bu da parlamenter sistemi uygulamış olan Türkiye’nin yasama ve yürütme arasındaki kuvvetler ayrımını açık şekilde hayata geçirmesini sağlamaktadır.

Cumhurbaşkanlığı sisteminde parlamenter sistemde olmayan kuvvetlerin tam ayrılığı ilkesi hayata geçirilmiştir. Böylece her iki erkinde çalışmalarında kalitenin ve verimin artması hedeflenmiştir. Bu nedenle Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesiyle birlikte ülkenin parlamenter sistemden kalan kamu politikası oluşturma süreci de değişime uğramıştır. Buna göre parlamenter sistemin uygulandığı dönemde kamu politikaları devlet odaklı üretiliyorken yeni sistemle birlikte toplum odaklı modele geçiş yapılmıştır (Eren ve Kahraman, 2018: 90-96).

Parlamenter sistemde kamu politikası ve Başkanlık sisteminde kamu politikalarının durumuna bakıldığında iki sistemin farklı kamu politika süreçlerinden geçtiği görülmektedir. Bu doğrultuda ilk olarak parlamenter sistemin kamu politika oluşturma sürecine bakıldığında; kamu politikası kararlarında etkin olan iki ana aktör parlamento ve hükümettir. Parlamento ile hükümet arasında sağlanmış olan uyumlu iş birliği sonucu kamu politikaları hayata geçirilmektedir. Ancak bu sağlanamadığında yani hükümet ile parlamento arasında uyum sağlanamadığında kamu politikası süreci sekteye uğramaktadır. Bu durumun yaşanmaması için genellikle yürütme yasamanın eğilimlerine göre politika geliştirmek durumunda kalabilmektedir. Aksi takdirde iki organın tam uyuşmazlığı durumunda yasama yürütmeye güvensizlik oyu vererek hükümeti düşürebilmekte ve kamu politikaları tamamen geçersiz hâle gelmektedir. Başkanlık sisteminde kamu politikası oluşum süreci parlamenter sistemden farklıdır. Yasama ve yürütme kuvvetleri birbirlerinden ayrı olduğu için kamu politikası oluşturma sürecinde parlamenter sistemdeki gibi yasama yürütmeye etkide bulunamaz. Yürütmede görev alan kişiler yasamada görev almadığı için Başkanlık sisteminin politika oluşum sürecinde yürütmede görev alan üst düzey kamu bürokratları ve bakanlar politikalarını hayata geçirirken başkana karşı sorumludurlar (Karatepe ve Altunok, 2019: 14-15).

3.2.2. Yeni Sistemde Kamu Politikası Kavramı

Türkiye'nin parlamenter sistemden Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçmesiyle beraber kamu politikası oluşturma sürecinde ortaya çıkan sonuç şöyle olmuştur (Karatepe ve Altunok, 2019: 22):

- a) Kamu politikası oluşturma sürecinde zaman kazanılmıştır.
- b) Kamu politikası oluşturma sürecinde yapılan işlemler azalmıştır.

- c) Politika oluşum sürecinde yapılan işlemlerin azalması sonucu maliyet ve kırtasiyecilik işlemleri de azalmıştır.
- d) Kamu yararının sağlanmasın önündeki engeller kalkmıştır.
- e) Bütüncül ve uyumlu kamu politika sürecine geçilmiştir.
- f) Yürütmenin çok başlılığından kaynaklanan politika oluşturma sürecindeki gecikmeler son bulmuştur.
- g) Kamu politikası oluşturan aktörler daha net bir şekilde belirlenmiştir.
- h) Politikaların uygulanma aşamasında hız kazanılmıştır.

Yeni sistemde kamu politikası üretme sürecinde yürütmenin eski sisteme nazaran etki alanının daraldığı tek konu (eski bakanlar kurulu yetkisi olan kararname çıkarma yetkisi hariç olmak üzere) yasa çıkarma konusu olmuştur. Buna göre yeni sistemde Cumhurbaşkanı bütçe teklifi dışında meclise yasa teklifinde bulunamamaktadır. Ancak bu durum Cumhurbaşkanının genel başkanı olduğu partinin meclisteki çoğunluğu elinde bulundurması durumunda dolaylı da olsa gerçekleşmiş olmaktadır. Yani cumhurbaşkanı bütçe kanunu dışındaki konularda resmi olarak kendisi yasa teklifinde bulunuyor olmasa da yesi olduğu mecliste yer alan partisi tarafından yasa teklifi verilerek istenilen yasa hayata geçirilebilmektedir (Eren ve Kahraman, 2018: 96). Yapılan değişikliklerle eski sistem ve yeni sistem arasındaki farklar şu şekilde açıklanabilir:

- a. Başkanlık sistemi ile kararlar daha hızlı alınarak seçim sonrası hükümet kurulamaması ihtimali ortadan kalkmıştır.
- b. Devlet daha da merkezi bir pozisyon olarak parlamenter sistemde görülen hükümet krizleri engellenmiştir.
- c. Yeni dünya düzeninde Türkiye’nin aldığı rol yeni sistemle daha etkili hâle gelmiştir.
- d. Atanmış bürokratlar ile seilmış bürokratlar arasındaki rekabette ibre seilmışlerden yana kayarak milli irade hâkim kılınmıştır.
- e. Meclis ile yürütmenin alanı ayrıldığından dolayı meclis yasalarını yapmakla yetkili yürütme ise kendi alanında karar verici olmuştur.

Yeni sistemdeki yasama yürütme arasındaki ilişkiye bakılacak olduğunda ortak birkaç özellikten bahsedilebilir. Buna göre yeni sistem de yasama seçimleri yürütme ile aynı günde yapılmakta ve 5 yıl süre ile geçerli olmaktadır. Yasamaya milletvekili seçilme yaşı 18’e indirilmiş ve böylelikle 18 yaşını doldurmuş her Türk vatandaşı seçme ve seçilme

hakkına kavuşmuştur. Yasama gerekli gördüğü hâller oluştuğunda yürütme ile karşılıklı olarak seçimi yenileme hakkına sahiptir. TBMM bunun için üye tam sayısının 5’te 3 çoğunluğuna sahip olmalıdır. Cumhurbaşkanı da kendi gerekli görmesi durumunda seçimlerin yenilenmesine karar verebilmektedir. İki taraftan hangisinden seçimlerin yenilenme kararı çıkmış olursa olsun seçim her iki organı da bağlayıcı şekilde yenilenmektedir. Cumhurbaşkanının ikinci başkanlık döneminde yasama tarafından seçimlerin yenilenmesine karar verilirse cumhurbaşkanı tekrar aday olma hakkına sahip olmaktadır. Bu anlamda yeni sistemde yasama organının sahip olduğu görev ve yetkileri kısaca belirtmek gerekirse bunlar şu şekilde ifade edilebilir (Eren ve Akıncı, 2018: 54):

- a. “Kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak,
- b. Bütçe ve kesin hesap kanun tekliflerini görüşmek ve kabul etmek,
- c. Para basılmasına karar vermek,
- d. Savaş ilanına karar vermek,
- e. Uluslararası antlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak,
- f. Genel ve özel af ilanına karar vermek,
- g. Cumhurbaşkanının icraatları hakkında soruşturma açılmasına karar vermek,
- h. Seçimlerin yenilenmesine karar vermek”

Yeni sistemde yasama yürütme ilişkisi bağlamında parlamenter sistemde olan gensoru ve güvenoyu gibi yasamanın yürütmeyi denetleme mekanizmaları kaldırılmıştır. Bunun asıl nedeni sert kuvvetler ayrılığına dayanan özü başkanlık sistemi olan CBHS’nin başı olan yürütmenin ancak halk tarafından görevden alınması gerektiği düşüncesidir. Bunun dışında genel görüşme, meclis soruşturması, meclis araştırması ve yazılı soru gibi diğer denetim mekanizmaları cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanlar için geçerli tutulmuştur. Soruşturma açılma talebi ise meclis üye sayısının salt çoğunluğu ile geçerli kabul edilmiştir (Eren ve Akıncı, 2018: 55).

Cumhurbaşkanının ardından yeni sistemde en yetkili kurum Cumhurbaşkanlığı yardımcılığı makamıdır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde cumhurbaşkanı dilerse kendisine Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakan olarak meclis içerisinde kişileri atayabilme yetkisine sahiptir. Ancak böyle bir atamanın gerçekleşmesi durumunda bu kişilerin meclis üyelikleri düşmektedir (Alkan, 2018: 77).

Cumhurbaşkanlığı yardımcılığı kurumu 2017 yılı Anayasa değişikliği ile kurumsal anlamda kimlik kazanan yeni bir makamdır. Türkiye Cumhuriyeti tarihinde 1982 Anayasası'nın 2017 değişikliği öncesi versiyonu da dâhil olmak üzere 1921, 1924 ve 1961 Anayasalarının hiçbirinde böyle bir kurum mevcut olmamıştır. Türkiye'nin yeni sistemiyle yönetim hayatına geçmiş bir kurum olması nedeniyle makamın kaç kişiye tahsis edileceğine dair anayasada herhangi bir üst sınır belirlenmemiş olmakla birlikte en az bir kişinin Cumhurbaşkanı yardımcısı olarak atanacağı bilinmektedir. Cumhurbaşkanı yardımcısı, Cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir nedenle boşalması durumunda 45 gün içerisinde yeni cumhurbaşkanı seçilinceye kadar görevi devralmakla yükümlüdür. Birden fazla Cumhurbaşkanı yardımcısının görevde bulunması durumunda ise anayasada herhangi bir açıklama ile durumun net olarak ne şekilde işleyeceği belirtilmemiş olsa da yardımcılardan yaşça büyük olanın geçici olarak cumhurbaşkanlığı makamına vekâlet edeceği öngörülmektedir (Özdemir, 2019: 219).

Başkan yardımcılığı makamı başkanlık sistemlerinde iki farklı şekilde uygulanmaktadır. Buna göre ABD'nin başını çektiği Brezilya ve Arjantin gibi ülkelerde Başkan yardımcısı seçimden önce belirlenerek Başkanla birlikte seçime girmektedir. İkinci uygulama ise Şili ve Kore'de uygulanan sistemdir. Buna göre birinci uygulamanın aksine Başkan yardımcısı seçimden önce belirlenmez. Başkan göreve geldikten sonra yardımcısı belirlenmektedir. Türkiye'de bu ikinci uygulamayı benimsemiştir (Alkan, 2018: 71-73).

“Burada iki olasılıktan bahsedilebilir. Bunlardan ilki 101. madde Cumhurbaşkanlığı seçimlerine ilişkin diğer usul ve esasların kanunla düzenleneceğini hükme bağlamaktadır. Dolayısıyla geniş yorumlandığı takdirde bu hususun Meclis tarafından çıkartılan bir kanunla düzenleneceği önerilebilir. İkinci olasılık ise cumhurbaşkanı yardımcılarının atanması ile ilgili usul ve esasların Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenleneceğinden hareketle, her iki kararname ile vekâlet usulünün veya vekâletin hangi Cumhurbaşkanı yardımcısı tarafından yerine getirileceğinin belirlenebileceğidir” (Alkan, 2018: 74).

Cumhurbaşkanı yardımcısı veya yardımcılarını cumhurbaşkanı tarafından atanır ve görevden alınırlar. Atanan kişi veya kişiler Türkiye Büyük Millet Meclisi üyesi ise üyelikleri sona erer. Cumhurbaşkanına karşı sorumludurlar. Herhangi bir konuda bir suç işledikleri savıyla Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından haklarında yapılacak oylama sonucu Yüce Dîvan'a sevk edilirler. Burada görevini yapmaya engel olacak nitelikte bir suçtan dolayı haklarında ceza verilecek olursa görevleri sona ermektedir (Karatepe ve diğ., 2017: 78).

Cumhurbaşkanının yurt dışında bulunması veya hastalık gibi geçici durumlarda da cumhurbaşkanına vekâleti sırasında cumhurbaşkanlığı makamına ait yetkileri Cumhurbaşkanının yardımcısı kullanmaktadır (Yarbay, 2017: 53). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin özünü oluşturan sert kuvvetler ayrılığı ilkesi gereği eski sistemde görülen cumhurbaşkanının bulunmadığı hâllerde yerine TBMM Başkanının vekâlet etmesi durumu kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırı olduğu gerekçesiyle yeni sistemde terkedilmiştir (Karatepe ve diğ., 2017: 73).

Yeni düzenleme ile Genel Kurmay Başkanı da Cumhurbaşkanı tarafından atanarak yurt savunmasında silahlı kuvvetlerin kullanımında Cumhurbaşkanı karşı sorumlu tutulmuştur. Bunun dışında Yükseköğretim Kurulu (YÖK) başkanı ve üyeleri üniversite rektörleri ve öğretim üyeleri arasından Cumhurbaşkanı tarafından seçilen üyelerden oluşmaktadır. Yine yeni sistemde yapılan bir değişiklikle Devlet Denetleme Kurulu'nun usul ve esasları, başkanı, işleyişi, üyelerinin görev süreleri vb. tüm konular cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde düzenlenerek yürürlüğe girmektedir (Yarbay, 2017: 52).

“Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan Devlet Denetleme Kuruluna -2017 yılı anayasa değişiklikleriyle birlikte- idari soruşturma yetkisi de verilmiş ve silahlı kuvvetler de devlet denetleme kurulunun görev alanına dâhil edilmiştir. Yani bu değişiklik ile silahlı kuvvetler de Devlet Denetleme Kurulu tarafından denetlenebilecektir. Yargı organlarının yine Devlet Denetleme Kurulunun görev alanı dışında bırakılması, yargının bağımsızlığının ve tarafsızlığının anayasa ile güvence altına alındığını gösteren ibarelerdendir” (Özdemir, 2019: 224).

Görüldüğü üzere kurumsal anlamda yeni sistemin getirdiği yeniliklerin başında yer alan yürütme alanında görev alacak bütün üst düzey bürokratlar Cumhurbaşkanı tarafından atanmakta ve görevden alınmaktadır. Böylelikle parlamenter sistemde yaşanan sıkıntılardan olan görevde bekleme ve vekâleten atama gibi durumlar son bulmuştur (Yıldırım, 2017: 167). Bununla birlikte yürütme dışındaki üst düzey bürokrasiye cumhurbaşkanı atama yapabiliyorken bu kişilerin görevden alınmasında yetkili kurumun kim olduğu net olarak bilinmemektedir. Ancak bu durum ABD'deki başkanlık sisteminde de netliğe kavuşturulamamış konulardan biridir.

Erenel'e göre (2019: 357-358) Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle birlikte kurumlarda gidilen yapısal değişiklik kayda değer ölçüde önemlidir. Bu doğrultuda kurmay birimler

ile kurumsal ve idari işlerin görüldüğü birimler teşkilatlandırılmıştır. Yeni sistemin kurumsal teşkilatlanmasında ön plâna çıkan bazı kriterler şöyledir:

- a. Makamlar azalarak, yalın, hızlı karar alan, sonuç odaklı, koordinasyon ve istişare mekanizmalarını çalıştıran bir yönetim modeli oluşturulmuştur.
- b. Kamu politikalarının oluşturulmasında ve uygulanmasında Cumhurbaşkanına yardımcı olmaktan, cumhurbaşkanının günlük programının düzenlenmesi ile basın ve halkla ilişkilerin yürütülmesine kadar çok çeşitli görevleri yerine getirecek, kurmay birimler ile kurumsal ve idari işleri yürüten yardımcı birimlere yer verilerek bu kapsamda kurmay birimler olarak ofis ve kurulların ön plâna çıkmıştır.
- c. Kurullara politika önerisi geliştirilmeleri, bakanlıklara geri bildirimde bulunmaları, ilgili oldukları alanlardaki icrai faaliyetleri izleyerek ilerleme raporu hazırlamaları ve politika yapım sürecine paydaşların katılımını arttırarak ortak akli devreye sokmaları görev olarak verilmiştir.
- d. Bakanlıkların sayı, rol ve fonksiyonlarında değişime gidilerek, alt düzey politika yapıcı ve daha ağırlıklı olarak uygulayıcı ve denetleyici bir fonksiyon taşımaları sağlanmıştır.
- e. Kurumsal değişikliklerle çok faktörlü ve uzlaşmacı bir yönetim anlayışının gelişmesine katkı sağlanmıştır.

ABD’de Başkan’ın sahip olduğu kamu görevlisi atama yetkisi Türkiye’de Cumhurbaşkanına aittir. Hatta bu oran Türkiye’de de ABD’dekine benzer olacak şekilde %2 civarında tutulmuştur. Böylelikle politik atamaların en aza indirilerek liyakate uygun bürokratik atamaların yapılması amaçlanmıştır.

“Türkiye’de cumhurbaşkanının atayacağı kamu görevlisi yüzdesinin ABD civarında olacağı söylenebilir. Yani, yaklaşık tüm memurların %2 civarında bir oranda atama olabilir. Bilindiği gibi, ABD’de bu türden atamalar bürokrasinin siyaset üzerindeki etkisinin kırılmasında önemli bir paya sahiptir. Aynı şey Türkiye açısından da geçerlidir. Ancak politik atamaların bu faydalı yönü bazen bürokrasinin gelişmesini ve etkili yönetimlerin kurulmasını da engellemektedir. Bu nedenle politik atamaların sayısının mümkün olduğunca azaltılması ve liyakat bürokrasisinin kurulması Türkiye bakımından önemli bir konudur” (Öztürk, 2018: 241).

Bu anlamda Türkiye’deki yeni sistemde ve yeni devlet teşkilatlanmasında kurumsal yaşamda ve bürokratik işe alımlarda liyakatin işlenmesi ve keyfi politik atamaların önüne

geçilmesi amacıyla önemli bir görevi yerine getirmekte, Türk kamu bürokrasisinin gelişimi yeni yollar denenerek başarıya ulaştırılmak istenmektedir.

3.3. Politika Kurulları ve Bakanlıklar

Kamu politikası, hükümet organlarının ve kamu kurumlarının izlemiş olduğu eylem ve hedeflerini kapsayan düzenlemeler şeklinde ifade edilebilir. Burada kastedilen eylemler toplumun genel talep ve ihtiyaçları ölçüsünde belirlenmektedir. Kamu politikası terimiyle devletin genel siyasetinde gütmüş olduğu politika terimi birbiriyle karıştırılmaya çok müsaittir. Bu bakımdan iki terimin karıştırılmaması için kamu politikası terimi tek başına politika teriminden ayıran yönlerinin bilinmesi gerekmektedir. Yalın anlamında politika İngilizce’de policy kelimesiyle ifade edilmekte ve Türkçe’de bir diğer adlandırma şekliyle siyasa kelimesini oluşturmaktadır. “Politika (Policy/siyasa) toplumsal bir sorunla ilgili olarak hükümetin bir kanun, kararname, yönetmelik hükümlerine göre almış olduğu kararlar ile vermiş olduğu emirlerin birleşimi şeklinde ortaya çıkar” (Karatepe ve Altunok, 2019: 7). “Kamu politikası ise hükümetlerin önceden belirlenen koşullara, uzun vadede hazırladığı cevaplarını temsil eden eylem ve eylemsizlikler bütünüdür” (Karatepe ve Altunok, 2019: 8). Kısaca kamu politikası, geniş anlamda politikanın daha ayrıntılı ve hedefe odaklı olarak ele alınmış şeklidir denilebilir.

Kamu politikasının oluşturulmasında en önemli faktör kamu yararı bakımından optimum faydayı sağlayabilmektir. Bu faydanın sağlanmasında günümüzde kamu politikası oluşturma sürecinde her hükümet yeni yönetim yaklaşımlarına ayak uydurmaya gayret etmekte ve düzenlemelerini buna göre yapmaktadır. Koalisyon hükümetlerinin bulunduğu ülkelerde kamu politikası üretmek ve bundan alınabilecek en yüksek faydayı beklemek olanaksız görünmektedir. Bir de koalisyon hükümetlerinin iş başında olduğu sistemlerde uzlaşi kültürü eksik çatışma potansiyeli yüksekse istenilen düzeyde kamu politikası oluşturmak neredeyse imkânsız bir hâl almaktadır. Bunun yanı sıra koalisyon hükümetinin görülmediği ancak devlet başkanı ile parlamentonun farklı görüşlere sahip olduğu hükümetlerde yine kamu politikalarının oluşum süreci olumsuz etkilenmektedir.

Politika kurulları, ismi değişse de Başkanlık sisteminin geçerli olduğu ülkelerde başkanın kamu politikası üretilmesi konusunda gerekli gördüğü konularda yardımcı görevler üstlenen ve uzmanlık gerektiren konularda çalışmalar yürüten yenilikçi kamu yönetimi

aktörleridir. Türkiye'nin yeni sisteminde yerini alan bu kurulların varlığı da Türkiye'de kamu yönetiminde yenilikçi bir anlayışın sonucudur. Cumhurbaşkanlığı politika kurullarının merkezi idarede teşkil edilmesiyle Türkiye'de kamu politikası oluşturma sürecinde parlamenter sistemde yer alan birçok aktör geri plânda kalmıştır (Karatepe ve Altunok, 2019: 52). Dünyada kamu politikası üretiminde ülkelerin hükümet sistemlerine göre ortaya koydukları politikalar incelendiğinde politika oluşum süreçleri farklılık göstermektedir. Özellikle teknolojik gelişmelerin giderek arttığı 21. yüzyıl dünyasında hükümetlerin politika üretmesinde yeni birtakım yaklaşımlar geliştirilmiştir. Bu doğrultuda gelişen iş birlikçi yönetim yaklaşımı, gelişen dünyada hükümetlerin kamu politikası oluşturmada müzakereci bir anlayışı ön plâna alması dolayısıyla kamu yönetiminde yeni bir yaklaşım olarak dikkat çekmektedir (Babaoğlu ve Kulaç, 2021: 103-104).

Politika yapım sürecinde en iyi kararın alınmasını öncelik kabul eden işbirlikçi yönetim yaklaşımında birbirinden farklı aktörler kamu politikasının oluşturulmasında etkin rol almaktadır. Türk kamu yönetimine cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle dâhil olan politika kurulları yaptıkları iş ve diğer kurumlarla olan ilişkileri bakımından işbirlikçi yönetim mantığına uygun olarak işlev göstermektedir.

“Kamu yönetimi alan yazınında özellikle son dönemde öne çıkan işbirlikçi yönetim yaklaşımı ile Türkiye'de yeni hükümet sistemiyle birlikte hayata geçirilen ve yeni bir politika aktörü olan Cumhurbaşkanlığı politika kurulları incelendiğinde kuram ve uygulama arasındaki kurumsal benzerlikler yanında uygulama odaklı farklılıklar da bulunmaktadır. Kuramsal nitelikler ele alındığında kurulan yapıların, öncelikli gerekler olarak tanımlanan girdileri ve nitelikleri taşıdığı söylenebilir. Öte yandan politika kurulların ayrı ayrı tekil örnekler olarak ele alınması, farklı kurulların faaliyetleri üzerinden çıktılar yoluyla ve uygulama analizleriyle işbirlikçi yönetimin işlevselliğinin tartışılması da alan yazın açısından faydalı olacaktır” (Babaoğlu ve Kulaç, 2021: 116).

Türkiye Cumhuriyeti'nin kurumsallaşan yeni sistemindeki Politika Kurulları ile ofisler kamu politika sürecinde yeni aktörler olarak ortaya çıkarken Bakanlıklar ise eski sistemde de yer alan ancak yeni sistemde kamu politikasının hayata geçirilmesinde farklılık gösteren bir yapı arz etmektedir. Bu doğrultuda ofisler, politika ön araştırma ve hazırlık aşamasını, politika kurulları politika geliştirme ve oluşturma aşamasını bakanlıklar ise politika uygulama aşamasını gerçekleştirmektedir.

Ofisler, Politika Kurulları ve Bakanlıklar, merkez teşkilatı içerisinde Cumhurbaşkanlığı makamına yakın olarak kurumsallaştırılmış, kamu politikası oluşturma, geliştirme ve

uygulama süreçlerinde Cumhurbaşkanlığı Başkanlığında koordinasyon içerisinde çalışan kurumlardır. Bu kurumlardan en önemlisi ise Ofisler ile Bakanlıklar arasında yer alan ve uygulanacak olan politikaların ilk aşamasından son aşamasına her iki kurumla da koordinasyonu bulunan Politika Kurullarıdır. Politika kurulları 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle kurularak kurulların politika yapımında sorumlu oldukları temel görevler belirlenmiştir.

“Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kamu tüzel kişiliğinin kurulabilmesi, ilgili politikaların uygulamaya geçirilebilmesi için idari teşkilatlanmada hızlı değişiklik yapılabilmesini sağlayacaktır. Netice itibarıyla Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde kamu politikası sürecine ilişkin üç aktör bulunmaktadır: Politika Kurulları, Ofisler ve Bakanlıklar. Özet olarak, politika kurulları, politika oluşturacak yahut geliştirecek; ofisler, bu politikalara ilişkin ön araştırma ve hazırlık yapacak; bakanlıklar ise bu politikaları uygulayacaktır. Belirtmek gerekir ki, politika kurullarının geliştireceği politikalar, Cumhurbaşkanının gündeminde yer alan konulara ilişkin olacaktır ve bunlardan Cumhurbaşkanınca kabul edilen önerilerin uygulanma aşamasına geçilecektir” (Türkdamar, 2020:37-39).

Politika sürecinde yer alan her aktör kendisini ilgilendiren konularda hareket etmektedir. Bu açıdan bakıldığında politika süreç içerisinde yer alan her aktör tek başına politika oluşturma ve uygulama gibi birbirinden farklı iki görevi yerine getirmek yükümlülüğünde değildir. İş birliği içerisinde bir aktör politikanın yapımında yer alırken diğer aktör ise teorik çerçevesi oluşturulan politikanın uygulamaya konmasında etkin rol üstlenmektedir. Sahip olunan bu roller ise kanunlar ve anayasalar tarafından yazılı hâle getirilerek sürece pratikte de kurumsal bir zemin oluşturulmaktadır. Politika yapımında ana rolü üstlenen kurumlar ile yardımcı rollerde bulunan kurumların ortaklaşa çalışmaları neticesi istenilen politikalar hayata geçirilebilmektedir.

3.3.1. Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları

Kamu politikasının yapım sürecinde temelde altı aşamadan söz edilebilir. Bunlar; Problemin tanımlanması, gündemin oluşması, politika alternatifleri geliştirilmesi, politika kararı, politikanın uygulanması ve uygulamanın izlenmesi ve değerlendirilmesi aşamalarıdır (Karatepe ve Altunok, 2019: 10).

Teşkilat yapısı içerisinde danışma ve tavsiye işlerini üstlenen Politika kurulları cumhurbaşkanının kamu politikası geliştirmesinde hizmet etmektedir (Çankaya, 2020: 154). Politika kurulları, cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi içerisinde kamu politikası

oluşturma sürecinde ilgili diğer kamu politikası aktörleriyle iş birliği içinde ve eş güdümlü olarak çalışmalarını sürdüren birbirinden farklı alanlarda kamu politikaları üreten yeni politika aktörü olarak kurumsallaştırılmıştır. Bu anlamda politika kurulları 2018 yılında yürürlüğe giren yeni sistemle birlikte kamu politikası oluşturma sürecinde yürütmeye yer alan çok önemli bir görevin yerine getirilmesine katkı sağlamaktadır (Babaoğlu ve Kulaç, 2021: 109). Anayasal olarak politika kurullarının oluşumu Cumhurbaşkanlığı 1 No'lu Kararnamesinin 4. Kısımında 20 ve 22. maddeleri arasında düzenlenmiştir. Kurulların isimleri 23 ile 31. maddeler arasında zikredilmiştir. Buna göre kurulların yapacağı koordinasyon toplantıları ise 32. maddede, çalışma usul ve esasları ise 33 ile 36. maddeler arasında düzenlenmiştir.

1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yürürlüğe konulan Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları 2017 Anayasa değişikliği sonrası gelişen süreçte kamu politikası oluşum aşamasına dâhil olan bir politika aktörüdür. Cumhurbaşkanı tarafından önerilen konularda politikalar geliştirmek ve uygun görülen politikalar hakkında detaylı çalışmalar yapmakla görevli olan politika kurulları en az üç üye ile kurulmaktadır (Karatepe ve Altunok, 2019: 34). Kurulların Başkanı olan Cumhurbaşkanı kurul üyelerinden birini Başkanvekili olarak atamaktadır. Başkanvekili cumhurbaşkanının bulunmadığı durumlarda kurul çalışmalarını yönetmekle görevlidir. Cumhurbaşkanının bulunmadığı durumlarda kurullara vekâleten bir başkanvekili atanması kurulların yapacağı toplantılarda zaman ve kolaylık kazandırmada etkili olmuştur.

Politika kurulları hükümetin politika ve stratejilerinin belirlenmesinde Cumhurbaşkanına alacağı kararlarda tavsiye niteliğinde politika sunmakla görevlidirler. Cumhurbaşkanının uygun görmesi hâlinde karar kılınan politika ve stratejiler üzerinde detaylıca çalışmalar yapmak, değerlendirmelerde bulunmak ve diğer kurumlarla iş birliği içinde olmak kurulların sorumlulukları arasındadır (Ceyhan, 2019: 121). Bu anlamda politika kurullarının yaptığı iş belli kategorilere ayrılabilir. Bu kategoriler (İncekara, 2019: 222):

- a. Politika önerileri geliştirmek,
- b. Politikaların hayata geçirilme süreçlerini izlemek,
- c. Talep, ihtiyaç ve etki analizi yapmak,
- d. Politika yapım sürecinde paydaşlarla görüş alışverişinde bulunmaktır.

Yeni sistemin kamu politikalarının oluşturulma sürecinde gündemin belirlenmesi oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve nihayetinde değerlendirilmesinde hiç kuşkusuz en etkin aktör cumhurbaşkanının kendisidir. Politika kurullarının başkanı Cumhurbaşkanı olduğu için kamu politikasının oluşturulma sürecinde politika oluşturucu aktörlerin başında yer almaktadır (Karatepe ve Altunok, 2019: 54). Yürütmenin tek ve en etkili aktörü olan Cumhurbaşkanı bu yetkilerini çıkaracağı kararnameler ile hayata geçirebilmektedir. Cumhurbaşkanlığının başkanlığında çalışmalarını sürdüren politika kurullarının kurulma amacı yönetimde Cumhurbaşkanına bağlı olarak politika üretmek uzmanlık alanlarına göre bakanlıkların çalışmalarına katkı sağlamak ve mevcut sorunlarla ilgili olarak politika çözümleri sunmaktır (www.sde.org.tr, 2018). Toplamda 10 adet olan politika kurulundan 9'u bakanlıklarla doğrudan politika üretiminde ortaklaşa çalışmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı Politika kurullarının örgütlenmesi başkanlık sistemi ilkelerine uygun olacak şekilde düzenlenmiştir. Buna göre kurullar yürütmeye bağlı diğer kamu kurum ve kuruluşları ile bakanlıkların çalışmalarını izlemek, cumhurbaşkanına rapor etmek ve bu kurumların hizmetlerini politika yapım sürecine dâhil edebilmektedirler (Karatepe ve Altunok, 2019: 34).

Politika Kurulları 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 20. Maddesinde oluşturulmuştur. Kararnamenin 21. Maddesinde ise kurulların temel özelliklerinden bahsedilmiştir. Cumhurbaşkanının kurulların başkanı olması, en az 3 üyeden oluşmaları, üyelerin Cumhurbaşkanı tarafından atanmaları ve Cumhurbaşkanı'nın üyelerden birini Başkanvekili olarak görevlendirmesi bu özelliklerdendir (Karatepe ve Altunok, 2019: 54). 10 Temmuz 2018 tarihinde 1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle kurulan politika kurullarının isimleri şu şekildedir (Türkdamar, 2020:37-38):

3.3.1.1.Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu

Bilim, Teknoloji ve Yenilik politikaları kurulu ülkenin bilim ve teknoloji alanında küresel çapta gelişmesi amacıyla gerekli araştırmaların yapılması suretiyle girişimcilik kültürünün esas alındığı bir anlayışla politika geliştirmekle görevlidir. Yenilenebilir enerji, dijital dönüşüm, bölgesel ve teknolojik liderlik kurulun üstünde çalıştığı başlıca konulardır (Koçak Erat, 2022: 64). Kararnamenin 3 numaralı maddesine göre Bilim

Teknoloji ve Yenilik politikaları kurulu çalışmalarının çoğunu TÜBİTAK ile eş güdümlü olarak gerçekleştirmesi plânlanmıştır (Taş, 2019: 71).

Kurulun 2023 yılı itibariyle mevcut üyeleri şöyledir: Prof. Dr. Hasan Mandal (Başkanvekili), Prof. Dr. Mehmet Çelik, Mehmet Ali Yalçındağ ve Dr. Osman Coşkun'dur. Üyelerden Prof. Dr. Şaban Teoman Duralı ise 2021 yılında vefat etmiştir (CBİBY, 2023: 21).

3.3.1.2.Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu

Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu, eğitim ve öğretimin gerekli konularda geliştirilip ilerletilmesi amacıyla politikalar üretmekle görevlidir. Mesleki ve teknik eğitime yönelik yapılan politika önerileri kurulun yapmış olduğu önemli çalışmalar arasındadır (Koçak Erat, 2022: 65). Eğitim ve Öğretim politikaları kurulunun çalışmalarında Millî Eğitim Şûrası ile eş güdümlü olması öngörülmüştür (Taş, 2019: 71).

Kurulun 2023 yılı itibariyle mevcut üyeleri şöyledir: Prof. Dr. Yavuz Atar (Başkanvekili), Prof. Dr. Abdullah Atalar, Prof. Dr. Ahmet Cevdet Acar, Ahmet Gündoğdu, Doç. Dr. Kemal Şamlıoğlu, Selçuk Pehlivanoglu, Prof. Dr. Tuncay Döğeroğlu ve Prof. Dr. Umran S. İnan'dır (CBİBY, 2023: 65).

3.3.1.3.Ekonomi Politikaları Kurulu

Ekonomi Politikaları Kurulu, ekonominin kamu ve özel sektör kapsamında faizsiz finans sistemine uygun olarak ekonomik güvenlik gibi konularda politika önerileri geliştirmekle görevlidir (Koçak Erat, 2022: 66). Ekonomi politikaları kurulunun Hazine Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Ticaret Bakanlığı ve Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı ile eş güdümlü çalışması ön görülmüştür (Taş, 2019: 72).

Kurulun 2023 yılı itibariyle mevcut üyeleri şöyledir: Gülsüm Azeri (Başkanvekili), Dr. Cemil Ragıp Ertem, Dr. Hakan Yurdakul, Prof. Dr. Hatice Karahan, Mehmet Ali Akben, Meltem Taylan Aydın, Nihat Zeybekci, Prof. Dr. Servet Bayındır, Yiğit Bulut ve Doç. Dr. Zeynep Müjde Sakar'dır (CBİBY, 2023: 93).

3.3.1.4.Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu

Güvenlik ve Dış Politika Kurulu, Türkiye'nin kara, hava, deniz ve siber alanlarda güvenliğinin sağlanması ve uygulanması istenilen dış politikanın belirlenmesi noktasında görev üstlenmektedir (Koçak Erat, 2022: 68). Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulunun İçişleri Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı ve Milli Güvenlik Kurulu ile koordineli çalışmalarda bulunması uygun görülmüştür (Taş, 2019: 73).

Kurulun 2023 yılı itibariyle mevcut üyeleri şöyledir: Prof. Dr. İbrahim Kalın (Başkanvekili), Prof. Dr. Burhanettin Duran, Prof. Dr. Çağrı Erhan, İlnur Çevik, Doç. Dr. İsmail Safi, Prof. Dr. Mehmet Akif Kireççi, Prof. Dr. Mesut Hakkı Caşın, Prof. Dr. Nurşin Ateşoğlu Güney, Prof. Dr. Seyit Sertçelik, Mustafa Çırak ve Prof. Dr. Aygün Attar'dır (CBİBY, 2023: 113).

3.3.1.5.Hukuk Politikaları Kurulu

Hukuk politikaları kurulu, hukuk ve yargının işleyişi konularında temel hakların korunması gibi konularda uygun görülen politikaların geliştirilmesinde etkin olarak görev yapmaktadır (Koçak Erat, 2022: 69). Hukuk politikaları kurulunun Adalet Bakanlığı, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ile eş güdümlü çalışması uygun görülmüştür (Taş, 2019: 73).

Kurulun 2023 yılı itibariyle mevcut üyeleri şöyledir: Mehmet Uçum (Başkanvekili), Ayşe Nur Bahçekapılı, Ayşe Türkmenoğlu, Prof. Dr. Hasan Nuri Yaşar, Mustafa Akış, Uğur Kızılcıca ve Vedat Ali Tektaş'tır. Prof. Dr. Burhan Kuzu ise 26 Ekim 2021 tarihinde vefat etmiştir (CBİBY, 2023: 137).

3.3.1.6.Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu

Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu, kültür ve sanat konularında devletin genel stratejisinin belirlenmesinde gerektiğinde politika önerisi oluşturma ve cumhurbaşkanına sunmakla görevli kuruldur (Koçak Erat, 2022: 70). Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu Kültür ve Turizm Bakanlığı, Yurt Dışı Türkler ve Akraba Başkanlığı ile yakın olarak çalışmalarda bulunması uygun görülmüştür (Taş, 2019: 73).

Kurulun 2023 yılı itibariyle mevcut üyeleri şöyledir: Prof. Dr. İskender Pala (Başkanvekili), Prof. Dr. Ümit Meriç, Orhan Gencebay, Hülya Koçyiğit Soydan, H. Hümeysra Şahin ve Oktay Fecir Alptekin'dir (CBİBY, 2023: 173).

3.3.1.7.Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu

Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu, gıda güvenliği ve genel sağlık sistemine dair konularda gerekli politika önerilerini geliştirmekle görevlidir (Koçak Erat, 2022: 72). Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu Tarım ve Orman Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Yeşilay, Toprak Mahsulleri Ofisi, Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu, Çaykur, Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü, Et ve Süt Kurumu ile yakın ilişkiler içerisinde olması uygun görülmüştür (Taş, 2019: 74).

Kurulun 2023 yılı itibariyle mevcut üyeleri şöyledir: Prof. Dr. Serkan Topaloğlu (Başkanvekili), Dr. Sema Ramazanoğlu, Prof. Dr. Necdet Ünüvar, Dr. Ümmü Gülşen Öztürk, Dt. Zülfiye Fusun Kümet, Prof. Dr. Zümrüt Begüm Ögel, Prof. Dr. İbrahim Adnan Saraçoğlu, Ecz. Ahmet Selim Köroğlu, Nüket Küçükkel Ezberci ve Dr. Hüsnüye Erdoğan'dır (CBİBY, 2023: 197).

3.3.1.8.Sosyal Politikalar Kurulu

Sosyal politikalar kurulu, toplumun dezavantajlı vatandaşlarının önceliklerinin belirlenerek gereken konularda gerekli çalışmaların yapılmasını ön gören politikaları geliştirmekle görevlidir (Koçak Erat, 2022: 74). Sosyal politikalar kurulu Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, İç İşleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, Gelir Dairesi Başkanlığı ile ortak çalışmalarda bulunması ön görülmektedir (Taş, 2019: 74).

Kurulun 2023 yılı itibariyle mevcut üyeleri şöyledir: Prof. Dr. Vedat Işıkhani (Başkanvekili), Prof. Dr. Edibe Sözen, Dr. İbrahim Altan, Prof. Dr. Lütüfihak Alpkın, Dr. Murat Yılmaz'dır (CBİBY, 2023: 223).

3.3.1.9.Yerel Yönetim Politikaları Kurulu

Yerel Yönetim Politikaları kurulu, Türkiye'nin yerel yönetimler konusunda yerel yönetimleri doğrudan ilgilendiren çevre ve kentleşme gibi gerekli alanlarda politika önerileri geliştirmektedir (Koçak Erat, 2022: 75). Yerel Yönetim Politikaları Kurulu Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Tarım ve Orman Bakanlığı ile Orman Genel Müdürlüğü ile ortak çalışmalarda bulunması öngörülmüştür (Taş, 2019: 75).

Kurulun 2023 yılı itibariyle mevcut üyeleri şöyledir: Prof. Dr. Şükrü Karatepe (Başkanvekili), Asım Aykan, Azize Sibel Gönül, Fazlı Kılıç, Dr. Hayri Baraçlı, Prof. Dr. Lütfi Akça, Oktay Saral ve Prof. Dr. Tarkan Oktay'dır. Kurul ilk üyeleri arasında yer alan Hayrettin Güngör 2019 yılında Kahramanmaraş Büyükşehir Belediye Başkanı seçilmiştir (CBİBY, 2023: 249).

3.3.2. Politika Kurullarına Yapılan Atamalar ve Kurulların İşlevi

Politika kurullarına yapılan atamalara bakıldığında atamaların yaklaşık dörtte birinin kadınlardan kalanının erkek üyelerden oluştuğu görülmektedir. Resmi gazeteye göre atanan üyeler siyaset kökenli eski bakanlar, milletvekilleri, akademisyenler, bürokratlar, iş insanları, yazar ve sanatçılardan oluşmaktadır (Akman, 2019a: 666).

Politika kurulları kamu politikalarının geliştirilme sürecinde cumhurbaşkanıyla birebir iletişim hâlinde olarak politikaların uygulanma aşamasında bakanlıkların uyacağı kurulların çerçevesini oluşturmakla görevlidirler. Bunun dışında politika üretilecek alanla ilgili olmak üzere bilim, teknoloji, iş dünyası, dış politika ve sanat gibi çeşitli alanlarda alanında uzman kişilerle görüşüp fikir alışverişinde bulunmak ve bu aktörleri de politika yapım sürecine dâhil etmek görevleri arasındadır (Çankaya, 2020: 154). Bu anlamda politika yapım sürecine dâhil edilen paydaş sayısı arttıkça politika üretiminde fikir alışverişinin artması hedeflenerek ortak akla en yatkın ve etkili sonuçların alınması amaçlanmaktadır.

Politika Kurullarının yapısal görünümü sırasıyla Cumhurbaşkanı (Başkan) → Başkanvekili → Politika Kurulu Üyeleri şeklinde birbirini takip eder biçimdedir (Karatepe ve Altunok, 2019: 54)

Politika kurulları cumhurbaşkanlığı başkanlığında politika üretirken aynı zamanda teşkilat bünyesinde yer alan diğer kurum ve kuruluşlarla da gerekli görülen hâller doğrultusunda bilgi toplama, görüş alma-verme, tavsiyede bulunma gibi yetkilere de sahiptir. Aynı şekilde kendisinin sahip olduğu bu yetkileri kurum ve kuruluşlar açısından da düşünüldüğünde görüş ve tavsiyeler dinleme olarak da çalışmalarını gerçekleştirmektedir (Ceyhan, 2019: 121). Karatepe'ye göre (2019: 63-64) Politika kurullarından beklentiler birkaç madde ile ifade edilebilir. Bunlar;

- a. Cumhurbaşkanının yükünün hafifletmek,
- b. Kamu hizmetlerinin izlenmesini kolaylaştırmak,
- c. Karar verme mekanizmalarındaki boşluğu kapatmak,
- d. Bürokrasinin bariyerler kurmasını engellemek,
- e. Siyaset ve idarede etkinlik ve uyum sağlamak,
- f. Bütün politika aktörlerini kapsamak.

Cumhurbaşkanlığı Politika kurullarının haiz olduğu yetki ve görevleri açısından ele alındığında kurulların bilhassa politika oluşturma sürecinde üç temel görevi yerine getirdiği söylenebilir. Bunlar; öncelikle ilgili politika konusunda bilgi toplamak, ikinci olarak ilgili politika konusu hakkında danışma birimi görevini yerine getirmek, üçüncü olarak ise politika sürecinin değerlendirilmesinin yapılması ve gerekli görüldüğü hâllerde geri bildirim verme yükümlülüğüdür. Politika kurullarının sahip olduğu görev ve yetkileri icrai bir nitelik taşımamaktadır. Politika kurullarının sahip olduğu görev ve yetkiler daha çok işlevsel anlamda yeni idari teşkilatlanmada önemli iki görevi yerine getirdiği söylenebilir. Bunlar istişare kurumu olma özelliği ve cumhurbaşkanlığı politikaları kapsamında idari işleyişin yerindelik denetimidir.

“Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarına verilen görev ve yetkiler icrai nitelikte değildir. Dolayısıyla kurullar, merkezi idareye rapor ve görüşleriyle yön vererek önerilerde bulunabilecektir. Fakat belirtmek gerekir ki, Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarına sadece politika üretme ve Cumhurbaşkanınca kabul edilen politikaların izlenmesi görevi verilmemiştir. Aynı zamanda üretilen politikaların pratiğe geçirilmesinde önem arz eden kalkınma plânı, yıllık program, mali plân, sektörel plân ve programlar gibi plânlamaya yönelik faaliyetlere ilişkin yetki ve görev de verilmiştir. Örneğin, 13 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi madde 2 ve 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi madde 271’de belirtildiği üzere, Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Strateji ve Bütçe Başkanlığı, “Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen temel hedef, ilke ve amaçlar çerçevesinde kalkınma plânı, Cumhurbaşkanlığı Programı, orta vadeli program, orta vadeli mali plân, Cumhurbaşkanlığı yıllık programı ile sektörel plân ve programları, ilgili kamu idareleri ile Cumhurbaşkanlığı bünyesinde bulunan Politika Kurullarının görüşlerini de almak suretiyle” müstereken hazırlayacaktır” (Türkdamar, 2020:37-40).

Politika kurullarının görev ve yetkilerinin neler olduğu konusu 1 sayılı CBK’nin ikinci bölümünde detaylıca anlatılmıştır. Buna göre her kurulun yetki ve görev alanları en az iki bakanlığın yürüttüğü kamu hizmetini içine alacak şekilde düzenlenmiş ve kurulların geliştireceği politika ve stratejilerle ilgili hizmet tanımları belirtilmiştir (Karatepe ve Altunok, 2019: 55).

Politika kurullarının görev ve yetkileri 1 sayılı CBK'nin 22. Maddesinde belirtilmektedir:

- a) Cumhurbaşkanınca alınacak kararlar ve oluşturulacak politikalarla ilgili öneriler geliştirmek,
- b) Geliştirilen politika ve strateji önerilerinden Cumhurbaşkanınca uygun görülenler hakkında gerekli çalışmaları yapmak,
- c) Küresel rekabetin getirdiği ani değişimlere karşı strateji ve politika önerileri geliştirmek,
- d) Görev alanlarına giren konularda kamu kurum ve kuruluşlarına görüş vermek,
- e) Görev alanlarına giren konularda Bakanlıklar, kurum ve kuruluşlar, sivil toplum ve sektör temsilcileri, alanında uzman kişiler ve ilgili diğer ilgililerin görüşünü alarak uygulanan politikaları ve gelişmeleri izlemek, yapılan çalışmalarla ilgili Cumhurbaşkanına rapor sunmak,
- f) Cumhurbaşkanı programına uygunluk açısından, bakanlıklar ile kurum ve kuruluşların uygulamalarını izlemek ve Cumhurbaşkanına rapor sunmak,
- g) Bakanlıklar, kurum ve kuruluşlar, sivil toplum ve sektör temsilcileri ile alanında uzman kişileri davet ederek genişletilmiş kurul toplantıları yapmak,
- h) Görev alanlarına giren konularda talep, ihtiyaç ve etki analizi yapmak ve/veya yaptırmak,
- i) Cumhurbaşkanınca verilen diğer görevleri yapmak.

Politika kurullarının görev ve yetkileri dört gruba ayrılabilir. Bunlar; politika ve strateji önerileri geliştirmek, politika şekillendirmek, politika izlemek ve rapor sunmak ve politika değerlendirmek (Karatepe ve Altunok, 2019: 66).

1. Politika ve strateji önerileri geliştirmek: Politika kurullarının yapmakla yükümlü olduğu işin başında politika gündeminin oluşturulması aşaması vardır. Buna göre her politika kurulunun kendi alanıyla ilgili konuları ele alıp üstünde çalışmalar yürütülecek politika gündemini belirlemesi gerekmektedir. Politikanın oluşturulacağı konu belirlendikten sonra diğer paydaşlarla politika üretim süreci devam ettirilir. Bir konu birden fazla kurulun çalışma alanına girdiğinde ise her iki kurul da çalışmayı yürütebileceği gibi konu sadece bir kurulun gündemine de alınabilmektedir. Politikanın gidişatına göre hangi konu ağır basarsa konu o kurulun çalışma alanında kalır.

2. Politika şekillendirmek: Karar verilen politikası konusu hakkında politika kurulları öncülüğünde diğer kamu kurum ve kuruluşları ile bakanlıkların da dâhil olduğu genişletilmiş kurul toplantıları yapılarak belirlenen politika konuları ayrıntılarıyla şekillendirilir.
3. Politika İzlemek ve Rapor sunmak: Politikanın izlenmesi ve rapor sunması aşamasında kastedilen geliştirilen politikaların gelişim sürecinin gözden geçirilmesi ve sonuçlarının takip edilerek süreçle ilgili raporu hazırlamaktır. Hazırlanan rapor neticesinde politikanın başarılı olup olmayacağı ve gelecekle ilgili belirsizlikler açıklığa kavuşturulmak istenmektedir.
4. Politika değerlendirmek: Politika kurullarının görevlerinin son aşamasını oluşturan değerlendirme aşamasında birinci aşamadan son aşamaya gelinceye kadar geliştirilen politikanın belirlenen hedefe ulaşp ulaşmadığı değerlendirmesi yapılarak cumhurbaşkanına bilgilendirmede bulunulur. Cumhurbaşkanının değerlendirme hakkındaki görüşü alındıktan sonra politika süreci değiştirilebilir veya devam ettirilebilir.

CBK-1, md.33'te belirtildiği üzere politika kurulları yaptıkları iş itibarıyla Cumhurbaşkanına bağlı ve yardımcı bir yapı olarak “politika yapım merkezi” gibi tanımlanabilir (Babaoğlu ve Kulaç, 2021: 109-111). Buna göre politika kurullarının görev ve yetkileri şunlardır (Ceyhan, 2019: 122):

- a) Alınacak kararlar ve oluşturulacak politikalarla ilgili Cumhurbaşkanına tavsiyelerde bulunmak,
- b) Cumhurbaşkanının uygun gördüğü politika ve stratejileri üzerinde çalışarak bunları detaylandırmak,
- c) Ülkenin ve dünyanın güncel konularına uygun olarak politika ve stratejileri gözden geçirmek,
- d) Görev alanlarıyla ilgili olan konular dâhilinde ilgili kamu kurum ve kuruluşlarıyla görüş alışverişinde bulunmak,
- e) Görev alanlarıyla ilgili olan konular dâhilinde Bakanlıklar, sivil toplum örgütleri, özel sektör temsilcileri veya alanında uzman kişilerin görüşlerini almak suretiyle uygulanacak olan politika ve stratejileri değerlendirmek, sonuçlarla ilgili cumhurbaşkanına rapor sunmak,

- f) Görev alanlarıyla ilgili olan konularda Bakanlıklar ile ilgili kurum ve kuruluşların uygulamalarını gözlemleyerek cumhurbaşkanına raporda bulunmak,
- g) Bakanlıklar, özel sektör temsilcileri, akademisyenler, sivil toplum örgütleri gibi alanında uzman kurum ve kuruluşlarda görev alan kişileri davet etmek suretiyle politika oluşturulması ön görülen konularda genişletilmiş kurul toplantıları organize etmek,
- h) Politikaların ilgili görev konularında hâsıl olan ihtiyaçlar doğrultusunda talep ve etki analizi yapmak,
- i) Cumhurbaşkanının verdiği diğer görevleri yerine getirmek.

Politika Kurullarının görev ve yetkileri bağlamında topladıkları ve sahip oldukları bilgileri saklama yükümlülüğü bulunmaktadır. Buna göre 1 sayılı CBK'nin 36. Maddesinde bu yükümlülüğün içeriği hakkında bilgi verilmektedir. Buna göre “Kurulların başkan ve üyeleri ile personeli, görevlerini yerine getirmeleri sırasında edindikleri, kamuya, ilgililere ve üçüncü kişilere ait gizlilik taşıyan bilgileri, kişisel verileri, gizlilik taşıyan bilgileri, ticari sırları ve bunlara ait belgeleri, bu konuda mevzuat gereği yetkili kılınan mercilerden başkasına açıklayamaz, kendilerinin veya üçüncü kişilerin yararına kullanamaz. Bu yükümlülük görevden ayrılmalarından sonra da devam eder” (Karatepe ve Altunok, 2019: 75).

CBHS'nde politikalar önce ofislerde bilgi toplama şeklinde temellendirilerek politikaların geliştirilmesi işi politika kurulları tarafından gerçekleştirilmektedir. Oluşturulan politikaların cumhurbaşkanının onayına sunulmasının ardından onay alanları ilgili bakanlığa icrâ edilmek üzere devredilmekte ve bu süreçte tüm kurumlar cumhurbaşkanına karşı sorumlu tutulmaktadır (Babaoğlu ve Kulaç, 2021: 109-112).

“Politika kurulları bakanlıkların faaliyetlerini, Cumhurbaşkanı programına uygunluk açısından izler ve raporlarken, doğrudan Cumhurbaşkanı ile çalışmakta ve Cumhurbaşkanının talimatlarını yerine getirmektedir” (Türkdamar, 2020:37-39).

Politika kurulları politika oluşturma sürecinin haricinde politikaların analiz edilmesi ve gerekli değerlendirmelerin yapılması aşamasında da yetkilendirilmiştir. Bu anlamda politikaların plânlanması ve kurgulanması konusunda da önemli işlevleri yerine getirmektedir. Özellikle oluşturulan politikaların değerlendirme sürecinde ortaya çıkması muhtemel herhangi bir sorun karşısında çözüm üretme ve yeni duruma göre yeni politika kurgularının yapılması yine politika kurullarının görevidir. Buradan da anlaşılacağı üzere

politikanın oluşumu, geliştirilmesi, icrası, yeniden değerlendirilmesi ve son kontrollerinin yapılarak tekrar değerlendirilmesi aşamalarının her biri kamu politikası oluşturma döngüsünün bir parçasıdır (Babaoğlu ve Kulaç, 2021: 112).

Politika Kurullarının çalışma usullerine 1 sayılı CBK'nin 33. Maddesinde yer verilmiştir. Buna göre;

- a) Kurullar, alanlarında doğrudan Cumhurbaşkanı ile çalışır ve Cumhurbaşkanının talimatlarını yerine getirir.
- b) Kurullar, görev alanına giren konularda bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşları, kamu iktisadi teşebbüsleri ve kamu kurumu niteliğindeki kuruluşlar ile yakın iş birliği içinde bulunur.
- c) Kurullar, kendi görev alanlarıyla ilgili olarak her türlü bilgi ve belgeyi ilgili bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarından talep edebilir. Söz konusu talepler, kurum ve kuruluşlarca öncelikle değerlendirilir.
- d) Kurulların görev alanlarıyla ilgili toplantı ve çalışmalara bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşları, sivil toplum ile özel temsilcileri, akademisyenler ile yerli veya yabancı uzmanlar davet edilebilir.
- e) Kurullar, görev alanlarına giren konularla ilgili olarak çalışma grupları oluşturulabilir.
- f) Birden fazla kurulun görev alanlarına giren hususlar genişletilmiş kurul toplantılarında ilgili kurullar tarafından müştereken çalışılır ve görüşler müştereken oluşturulur.

Politika kurullarının koordinasyon toplantıları hakkında 1 sayılı CBK'nin 32. Maddesinde “Koordinasyon toplantılarına Cumhurbaşkanı veya görevlendireceği politika kurulu başkanvekili ya da bakan başkanlık eder. Koordinasyon toplantılarına ilişkin bütün iş ve işlemler ilgili politika kurulu tarafından yerine getirilir. Yapılan toplantılarda tespit edilen konular Cumhurbaşkanına sunulur” denilmektedir.

Politika kurulları Cumhurbaşkanlığına bağlı bir kuruluş olmasından dolayı mali ve idari yönden doğrudan cumhurbaşkanlığına bağlıdır. Bu nedenle kurulun gerekli personel ve finans kaynağı cumhurbaşkanlığı bünyesindeki birimler tarafından karşılanmaktadır. Politika kurullarının bütçesiyle ilgili her şey 1 sayılı CBK'nin 35. Maddesinde düzenlenmiştir. Bu bağlamda kurulların giderleri kapsamında yapılacak ödemeler için her

yıl Cumhurbaşkanlığı Bütçesinden yeteli olan ödenek ayrılmaktadır (Karatepe ve Altunok, 2019: 55). Kurullarda görev alan her bir üye için farklı ödeme miktarları söz konusudur. Buna göre her ay kurulların üyelerine 100.000 gösterge rakamının memur maaş katsayısı ile çarpımında çıkan sonuca göre bir ödeme yapılabilmektedir (Karatepe ve Altunok, 2019: 55).

Ancak bu uygulamadaki farklılık bazı araştırmacılara göre kurumsal anlamda birtakım sakıncaları da beraberinde getirmektedir. Buna karşın yeni sistemde politika kurullarının varlığı kamu politikalarının oluşturmada halkın nabzının ölçülerek etkin yönetim açısından toplumsal görüşlerin dikkate alınmasında ve beklentilere en uygun politikaların hayata geçirilmesinde önemli bir yeri doldurmaktadır. Etkin katılımın ve şeffaf bilgi toplama anlayışının aktif olduğu bu yeni politika oluşturma sürecinde birbirinden farklı beklentileri olan paydaşların talepleri alınarak sürece dâhil edilmesi öncelikli amaçtır.

Cumhurbaşkanlığı Sözcüsü İbrahim Kalın, politika kurullarının işleyişini konu alan kitabın tanıtım toplantısında yapmış olduğu konuşmada kurulların ihdasından itibaren görev aldıkları dört buçuk yıllık süreçte kurullarda görev alan üyelere herhangi bir başlık altında hiçbir ödeme yapılmadığı, üyelerin yalnızca geliş ve gidiş harcamaları karşılandığının altı çizerek "Bu geçtiğimiz 4-4,5 yıllık süre içerisinde politika kurulu üyesi hiçbir arkadaşımıza herhangi bir ödeme yapılmamıştır. Herhangi bir huzur hakkı verilmemiştir, bir bütçe tahsis edilmemiştir. Yapılan bütün harcamalar sadece arkadaşlarımızın geliş gidişiyle ilgili normal rutin harcamalardır. Bunların dışında kimseye herhangi bir maaş, ücret, huzur hakkı vesaire de ödenmemiştir" kurullarla ilgili mali konularda yapılan eleştirilere gerekli açıklamayı yapmıştır (Gündoğmuş, AA Politika, 2023).

Politika Kurullarının personel yönetimi hakkında ise 1 Sayılı CBK'nin 34. Maddesinde bilgi verilmiştir. Buna göre kurullarda görev alan personel Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığınca görevlendirilir. Personele yapılacak olan her türlü ödeme Cumhurbaşkanlığı bütçesinden karşılanmaktadır. Bunun yanında kurulların yapacağı yazışmalar da İdari İşler Başkanlığınca yapılmakta ve İdari İşler Başkanlığınca gerekli yerlere gönderilmektedir (Karatepe ve Altunok, 2019: 54).

Belirtildiği üzere kurulların bir dezavantajı olarak görülen finansman ve personel ihtiyacının cumhurbaşkanlığına bağlı olması durumu yanında kurumsal yapılanmada

cumhurbaşkanlığına bağlı diğer kurumlarla ilişkisinde politika kurullarının sahip olduğu esneklik, eş güdümlü olunan kurumlarla bilgi paylaşımı, görüş bildirme gibi önemli özellikleri de bünyesinde barındırdığı görülmektedir.

Merkez teşkilatlanması bünyesinde Cumhurbaşkanının kendisi tarafından belirlenen hedefler öncelikle Politika Kurulları ve Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından ele alınıp geliştirilerek değerlendirmesi için tekrar Cumhurbaşkanına sunulmakta ve cumhurbaşkanının uygun görmesi hâlinde gerekli düzenlemeler politika ve bütçe bazlı olacak şekilde hayata geçirilmektedir. 13 Numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Politika kurullarının yanında Cumhurbaşkanlığına bağlı genel bütçeli olarak kurulan Strateji ve Bütçe Başkanlığı'nın görev ve yetkileri şunlardır (Ceyhan, 2019: 122-125):

- a) Cumhurbaşkanının ön gördüğü temel hedefler doğrultusunda kalkınma plânı hazırlamak,
- b) Cumhurbaşkanının ön gördüğü temel hedefler doğrultusunda stratejik plân hazırlamak, uygulamak, izlemek ve sonuçlarını değerlendirmek,
- c) Cumhurbaşkanlığı yıllık programı hazırlamak,
- d) Orta vadeli mali plân ve orta vadeli program hazırlamak,
- e) Sektörel plân ve programları hazırlamak,
- f) İlgili kamu idareleri ile politika kurullarının görüşlerini alarak Hazine ve Maliye Bakanlığı ile ortaklaşa makro ekonomik çalışmalar yapmak,
- g) Ekonomik modeller ve dünya ve ülke ekonomisi hakkında stratejiler geliştirmek ve araştırmalar yapmak,
- h) Ülkenin ekonomik ve sosyal gündemini takip ederek değerlendirmeler yapmak ve raporlamak,
- i) Hazine ve Maliye Bakanlığı ile birlikte merkezi yönetim kapsamında bulunan kamu idarelerinin bütçe hazırlık çalışmalarını koordine etmek,
- j) Hazine ve Maliye Bakanlığının birlikte hazırladığı gelir tahminleri doğrultusunda oluşturulan merkezi yönetim bütçe kanun teklifi taslağını hazırlamak
- k) Gelir, ödenek ve nakit gibi harcama politikalarını değerlendirmek ve uygulamalarını yönlendirmek,
- l) Kamu özel iş birliği projelerini analiz etmek ve kamu yatırımlarının yapılması için uygun finansman modellerini geliştirmek,

- m) Kamu harcamalarından tasarruf sağlanması amacıyla çalışmalarda bulunmak ve yapılacak düzenlemeleri Hazine ve Maliye Bakanlığı ile birlikte yürütmek,
- n) Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan kesin hesap kanun teklifi taslağını nihai teklif taslağı hâline getirmek,
- o) Cumhurbaşkanı tarafından verilen diğer görevleri yerine getirmek.

Strateji başkanlığı ile Politika kurullarının teşkil edilmesi merkezin üreteceği ve yöneteceği politika ve stratejilerin tek elden ve zaman kaybetmeden hayata geçirilmesi açısından önemli bir yer tutmaktadır. Bununla birlikte Politika kurullarının ofisler, başkanlıklar ve bakanlıklar gibi cumhurbaşkanına doğrudan bağlı diğer kurumlarla koordineli çalışması cumhurbaşkanının ortaya koyduğu hedeflerinin hayata geçirilmesinde kurumlar arası iş birliği açısından önemlidir.

Kurumlar arası iş birliğinde hedeflenen politika ve stratejilerin hedefe en yakın şekilde hayata geçirilmesinde kurumlar arası iletişimin sağlanması ve devletin stratejik bilgilerinin kamuoyuna aktarılması amacıyla 14 Numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle İletişim Başkanlığı kurulmuştur. Bu yapı cumhurbaşkanlığı bünyesinde yer alan kurumları birbirleriyle olan siyasal iletişiminin sağlanması ve cumhurbaşkanının belirlediği hedeflere ulaşılmasında aracı görevi görmektedir (Ceyhan, 2019: 125). Politika Kurullarının diğer kurumlarla olan ilişkisinde ofislerle olan ilişkiye bakıldığında ise özellikle İnsan Kaynakları Ofisinin politika kurullarının öncelendiği konularda ulusal düzeyde ön çalışmaları yaptığı görülmektedir.

3.3.3. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Bakanlıklar

CBHS’nde ülkenin genel siyasetini ilgilendiren konularda yürütmeye ilişkin tüm kamu politikalarını Cumhurbaşkanı’nın kendisi belirlemektedir. Bu nedenle kamu politikalarının telaffuzunda bu politikalara Cumhurbaşkanlığı politikaları denilebilir. Bakanlıklar bu politikaları Cumhurbaşkanı adına yerine getiren yürütme organları şeklinde faaliyet göstermektedirler. Bu nedenle yeni sistemdeki rolleri uzmanlığa dayalı bilgi içeren ve teknik niteliktedir (Karatepe ve Altunok, 2019: 36). Yeni sistemde Bakanlar ve Bakanlıklar Cumhurbaşkanlığı politikalarını uygulayıcı ikincil aktörler şeklinde ifade edilebilir.

Yeni sistemde Bakanlıklar cumhurbaşkanlığı kabinesi adıyla yürütmede görev alırken eski sisteme ait Bakanlar Kurulu'nun anayasa değişikliği ile kaldırıldığı görülmektedir. Bu doğrultuda parlamenter sisteme ait kurumlar olan Başbakanlık ve bağlı kuruluşları da yürürlükten kaldırılmıştır. Bakanlık sayıları 21'den 16'ya indirilerek mevzuatta yer alan 703 sayılı KHK ile Başbakana ve Bakanlar Kuruluna yapılan atıflar Cumhurbaşkanına yapılmış sayılarak bu kurumlar ilga edilmiştir. Bununla birlikte Cumhurbaşkanının karar almasında gözüteceği politikaları oluşturmak üzere 9 farklı kategoride politika kurulları teşkil edilerek bunların Bakanlıklarla koordineli çalışması usulüne geçilmiştir (Türkdamar, 2021: 45).

Başkanlık sistemlerindeki bakan atamalarında mesleki uzmanlığa dayalı seçimler ön plâna alınmaktadır. Buna göre yapılacak olan bakan atamalarında siyasi figürlerin arka plâna atıldığı görevlendirme yapılacak olan alanla ilgili sahip olunan bilgi ve birikimin ön plâna alındığı bir yöntem tercih edilmektedir. Bu durumda cumhurbaşkanı bakanlıklara yapacağı atamalarda mesleki uzmanlığa en uygun kişiyi getirmekte siyasi görüşlere göre atama yapmak eskide kalmaktadır.

Yeni sistemde Cumhurbaşkanı'nın tek başına bakanları ve cumhurbaşkanı yardımcısını atayabilme ve görevden alabilme yetkisi vardır. Eski sistemde milletvekili olma zorunluluğu olan bakanların CBHS'nde milletvekili statüsünde olmadan liyakatine uygun olarak atanabilmektedir. Buna göre Cumhurbaşkanı tarafından atanan bakanlar, parlamenter sistemden farklı olarak hizmette bulundukları bakanlıklarla ilgili tüm iş ve işlemlerini Cumhurbaşkanının politikaları doğrultusunda gerçekleştirmektedirler (Karatepe ve Altunok, 2019: 34).

Yeni sistemde cezaî sorumlulukları olan bakanlar hakkında TBMM gerekli gördüğü hâllerde üye tam sayısının salt çoğunluğu ile soruşturma açabilmektedir (Eren ve Akıncı, 2018: 52-53). Alkan'a göre (2018: 76) Cumhurbaşkanının tek başına bakanlarını ataması ve görevden alması demokrasiye aykırı bir işlem değildir. Zîra başkanlık sisteminin özünü oluşturan mantıkta bakanların atamasında uygulamada üç farklı yöntem olduğu bilinmektedir. ABD'nin uyguladığı ilk uygulamaya göre bakanlar tek tek Başkan tarafından atanarak senatonun onayına sunulmakta ve cezaî olarak sorumlu tutulmaktadır, Arjantin'in uyguladığı ikinci yöntemde ise bakanlar yasamanın onayına sunulmazken cezaî ve siyasi olarak yasamaya karşı sorumlu tutulmuşlardır. Üçüncü ve son yöntemde ise Meksika örneğinde görüldüğü üzere yasamanın onayına sunulmamakta ancak

yasamaya karşı yalnızca cezai sorumlulukları kabul edilmektedir. Bu örneklerde görüldüğü üzere yürütmenin bir parçası niteliği taşıyan bakanların yasamanın onayına sunulması durumu aslında federal devlet yapılanmasının bir sonucudur. Üniter devlet yapılanmalarında (Şili’de olduğu gibi) Başkan bakanlarını başka hiçbir kurumun onayına tabi tutmadan atamaktadır. Türkiye’deki durumda bu duruma benzerdir.

CBHS’nin merkezi teşkilatlanmasında bakanlıkların işleyişinde koordinasyon ön plâna alınarak sayıları nicelik olarak azaltılmış işlevsel anlamda verimli olmaları hedeflenmiştir. Bu anlamda görev alanları birbirine yakın bazı bakanlıklar aynı çatı altında birleştirilmiştir. Bakanlıkların sayısı Parlamenter sistem içerisinde en fazla 37’ye kadar çıkmışken bu sayı yıllar içerisinde 26’ya kadar en son olarak da 21’e düşmüştür. Yeni sistemle birlikte ise Bakanlıkların sayısı 16’da nihai sayısına ulaşmıştır. Birleştirilen bakanlıklar şu şekildedir:

Ekonomi Bakanlığı ile Gümrük ve Ticaret Bakanlığı birleştirilerek Ticaret Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı birleştirilerek Çalışma Sosyal Hizmetler ve Aile Bakanlığı, (daha sonra Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı olmuştur) Kalkınma Bakanlığı ile Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı birleştirilerek Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Orman ve Su İşleri Bakanlığı ile Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı birleştirilerek Tarım ve Orman Bakanlığı, Avrupa Birliği Bakanlığı ile Dışişleri Bakanlığı birleştirilerek Dışişleri Bakanlığı çatısı altında toplanmıştır. Bununla birlikte Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı’nın ismi Ulaştırma ve Alt Yapı Bakanlığı, Maliye Bakanlığının ismi ise Hazine ve Maliye Bakanlığı olarak değiştirilmiştir (İncekara, 2019: 220).

Bakanlık sayısının 16’ya düşürülmesinde genel anlamda hedef olarak kabul edilen sade örgüt yapısının etkisi büyüktür. Gidilen sadelik sayesinde en önemli sadeleşme Ekonomi bakanlığı alanında olmuştur. Buna göre eski sistemde ekonomi alanında 6 bakanlık çalışırken yeni teşkilatlanmada 3 Bakanlık’a indirilmiştir (Çankaya, 2020: 155). Birleştirilen bakanlıklarla birlikte sayısı azalan bakanlıkların merkez teşkilatı içerisindeki konumu dikkate alındığında bürokrasinin azalması hedeflenerek karar alma süreçlerine hız kazandırılması amaçlanmıştır (İncekara, 2019: 221).

2021 yılında yapılan son değişiklikle Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı olarak iki ayrı bakanlığa ayrılmıştır. Bu değişiklik sonrası 16 olan bakanlık sayısı 17'ye çıkarılmıştır.

Türkiye’de Bakanlıkların politika aktörü olarak konumları 2017 Anayasa değişikliğinden önce 1984 Tarihli 3046 sayılı *Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun* tarafından düzenlenmiştir. Bu kanuna göre Bakanlıkların teşkilatlanması ve kamu politikalarının görülmesinde sunacakları hizmetlerde etkili ve verimli bir şekilde hareket etmeleri esas kabul edilmiştir (Karatepe ve Altunok, 2019: 35). Ancak Türkiye’nin parlamenter sistem uygulamalarında sıkça görülen koalisyon hükümetleri döneminde bu kanunun birçok sakıncası da kendisi göstermiştir. Yapılan koalisyon pazarlıkları sonucunda bakanlıkların ayrılması veya birleştirilmeleri gibi birçok farklı uygulama hayata geçirilerek kamu politikalarında alınması beklenen verim alınamamıştır. Bu nedenle CBHS’ne geçilmesiyle beraber 2017 Anayasa değişikliğinde Bakanlıkların kurulması, görevleri ve teşkilatlanmalarını düzenleyen 113. Madde yürürlükten kaldırılmıştır (Karatepe ve Altunok, 2019: 35). Bunun yerine Anayasa’nın 106. Maddesine “Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenir” hükmü getirilmiştir.

2017 Anayasa değişikliği ile Anayasanın 101. maddesinde devlet başkanı olarak Cumhurbaşkanlığı makamı zikredilerek yürütmenin tüm görev ve yetkilerine sahip olduğu belirtilmiştir. Cumhurbaşkanı yürütme görev ve yetkilerini kullanırken hiçbir kurumdan görüş veya yardım almaya gerek duymadan kendi iradesiyle belirleyeceği şekilde Cumhurbaşkanı yardımcısını ve Bakanlarını atayabilmektedir. Aynı şekilde cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakanlarının görevden alınması da tek başına cumhurbaşkanının iradesine tabi tutulmuştur. Bu özelliklere sahip yeni sistemin ilk kabinesi 9 Temmuz 2018 tarihinde kurulmuş ve anayasaya göre meclisin onayına tabi olmadan göreve başlamıştır (Özdemir, 2019: 215-216).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde bakanların konumuna bakıldığında Anayasanın 104. maddesine göre Cumhurbaşkanı’nın çıkartacağı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle cumhurbaşkanı yürütme yetkisini tek başına kullanabilmektedir. Buna göre Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görev ve yetkileriyle teşkilat yapısı hakkında tüm hususlar Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılacak olan Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmektedir. Yeni sisteminde bakanlar meclis içinden veya dışından olması farkı

gözetilmeksizin Cumhurbaşkanı tarafından göreve atanır ve gerekli görülen hâller zuhur ettiğinde yine cumhurbaşkanı tarafından görevden alınabilirler (Yarbay, 2017: 54).

Cumhurbaşkanınca atanan bakanlar TBMM üyesi olamazlar ve varsa meclis üyeliklerine son verilmektedir. Bakanlar görevde bulundukları andan itibaren gerçekleştirdikleri tüm görevlerinden dolayı cumhurbaşkanına karşı sorumludurlar. Bunun dışında eski sistemdeki gibi kolektif olarak veya bireysel anlamda TBMM'ye karşı sorumlu değildirler. Bu nedenle hep birlikte eski adıyla Bakanlar Kurulu olan heyeti oluşturmamaktadırlar. Bundan dolayı bir kabine de değildirler. Eski sistemde Başbakan ve Bakanlar Kurulu ile birlikte bu sorumluluğu paylaşan Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde ülkenin milli güvenliğinin sağlanmasından TBMM'ye karşı tek başına sorumludur. Bakanların, Cumhurbaşkanı yardımcısının tabi olduğu görevden alınmalarını gerektirecek konularda TBMM'de haklarında soruşturma açılarak Yüce Dîvan'a sevkleri gerçekleştirilebilir (Karatepe ve diğ., 2017: 78).

Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanların görevleriyle ilgili cezaî sorumluluklarına karşı yargı yolu açık tutulmuştur ancak gensoru uygulaması gibi daha çok siyasi sorumluluktan kaynaklanan denetleme yetkisi devre dışı bırakılmıştır. Alkan (2018: 79) bu durumu şu şekilde yorumlamaktadır: Gensorunun kaldırılmış olması meclisin cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanlara hiç dokunamayacağı anlamına gelmemelidir. Meclisin denetim yetkilerinden biri olan ve hâlen uygulamada bulunan Meclis araştırması yöntemi ile gerekli denetim sağlanabilir. Bu da yeni sistemle birlikte değiştirilen denetim yolları nedeniyle meclisin araştırma yetkisinin eskisinden daha etkin hâle getireceği sonucunu doğurmaktadır.

Görevde bulundukları süre içerisinde haklarında işledikleri bir suç nedeniyle haklarında meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun vereceği önerge ile (301 milletvekili) soruşturma açılabilir ve Cumhurbaşkanı hakkında açılan soruşturmanın tabi olduğu tüm sürece cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanlar da tabi tutulurlar. “Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar görevleri ile ilgili olmayan suçlarda yasama dokunulmazlığına ilişkin hükümlerden yararlanırlar” (Yarbay, 2017: 54).

Yeni sistemde bir kişinin bakan olarak atanabilmesinde milletvekili olanların dışında ilgili oldukları alanla ilgili mesleki bilgisi ve tecrübesi olan vatandaşlar cumhurbaşkanının uygun görmesi hâlinde bakan olarak atanabilirler. Milletvekili olan

birinin bakan olarak atanması durumunda milletvekilliği düşmektedir. Bu da parlamenter sistemde yaşanan aynı anda milletvekili-bakan olan kişilerin bölgesel seçmenlerinden memnuniyet sağlama çabasını sonlandırmıştır (Yıldırım, 2017: 160). Bununla birlikte yeni sistemde bakanların atamaları seçim öncesinde değil seçimlerden sonra cumhurbaşkanı tarafından yapılacağından ve milletvekili olmayanların arasından da yapıldığında bakanların atamalarında bölgeselden ziyade daha geniş bir alana hitap ettikleri söylenebilir.

“Cumhurbaşkanı yardımcıları ile bakanların dışarıdan atanması uzman kişilerin görev almasını sağladığı gibi siyasi görev ve sorumlulukta cumhurbaşkanı ve bakanların dışında her vatandaşın görev alma şansını da doğurmaktadır. Bu da siyasete ilgiyi çoğaltacağı gibi uzman kişilerin doğrudan yürütmede etkin yer almasını ve verimliliği sağlayacaktır” (Yıldırım, 2017: 167).

Hem cumhurbaşkanı yardımcısı olacak hem de bakan olacak kişilerin milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olmaları gerekmektedir. Göreve getirilen cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanlar göreve başlamadan önce anayasanın 81. Maddesine göre mecliste ant içmektedirler. Bu kişiler cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakan olarak atandıkları an itibariyle milletvekillikleri sona ermektedir. Ataması yapılan bakanların cezaî sorumlulukları vardır ve cumhurbaşkanına karşı sorumludurlar (Yıldırım, 2017: 161). Bununla birlikte yeni sistemde kabineye seçilen bakanlar veya cumhurbaşkanı yardımcısı /yardımcıları aynı anda milletvekili olamasalar da bakanlar parlamentoda görev alan milletvekilleriyle aynı hukuki statüye sahiptir (Malkoç, 2016: 59).

Yeni sistemde yer alan bakanlıklar sırasıyla Adalet Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Millî Savunma Bakanlığı, Millî Eğitim Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Gençlik ve Spor Bakanlığı, Hazine ve Maliye Bakanlığı, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, Tarım ve Orman Bakanlığı, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Ticaret Bakanlığı’dır.

Cumhurbaşkanının bakanlarla yaptığı toplantılar Cumhurbaşkanlığı Kabinesi adı altında anılmakta olup burada görüşülen konularda bakanlar tek başlarına sorumluluk ve yetki almamaktadırlar. Cumhurbaşkanı ülkenin durumuyla ilgili alacağı tüm kararlarda yetki ve sorumluluğu tek başına kendisi yürütmektedir (Karatepe ve Altunok, 2019: 34). Parlamenter sistemde Cumhurbaşkanının başkanlık ettiği Bakanlar Kurulu adı verilen

hükümete toplu şekilde Kabine⁶⁶ adı verilmektedir. CBHS’nde kabine tek başına Cumhurbaşkanı tarafından temsil edilmektedir.

Cumhurbaşkanının bakanlarla yaptığı toplantılarda bakanlar tek tek veya topluca olsun kendi adlarına alınan kararlarda bir sorumluluk ve yetki sahibi olmadıkları için bu toplantıların anayasada eski sistemde anılan Bakanlar Kurulu toplantısı gibi bir tanımlaması yer almamaktadır (Karatepe ve Altunok, 2019: 35). Ancak Karatepe’ye göre (2019: 35) teoride böyle bir adlandırma yapılmaması uygulamada bir eksiklik yaratmaktadır. Bu eksikliğin olmaması için de Cumhurbaşkanının bakanlarla yaptığı bu toplantılara *Bakanlar Toplantısı* denilmesi yerindedir.

Bakanlıklar politika kurullarından gelen teorik anlamda üretilen politikaların pratikte uygulayıcısı konumundadır. İki kurum arasındaki bürokratik süreç ise cumhurbaşkanının yönlendirmesi esasına göre şekillenmektedir. Yeni sistemde Bakanlıklar devlet tüzel kişiliğini temsil eden kurumlardan ziyade “idare içinde yer alan bir yönetim kademesi, birim niteliğini taşıyan makamlar” şeklinde düzenlenmiştir.

“1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi madde 503’te, Bakanların, bakanlık kuruluşunun en üst amiri olduğu ve bakanlık hizmetlerini mevzuata, Cumhurbaşkanının genel siyasetine, Cumhurbaşkanı karar ve talimatlarına, kalkınma plânlarına ve yıllık programlara uygun olarak yürütmek ve Bakanlığın faaliyet alanına giren konularda diğer Bakanlıklarla iş birliği ve koordinasyonu sağlamakla görevli ve Cumhurbaşkanına karşı sorumlu olduğu düzenlenmiştir” (Türkdamar, 2020:37-39).

Yeni sistemde Bakanlıkların görev ve yetkilerinde de önemli değişikliklere gidilmiştir. Bu anlamda, politika yapım sürecinde Bakanlıkların politika yapma yetkisi idare içindeki diğer kurumlarla paylaştırılmıştır. Buna göre yeni sistemde politika yapımı ve uygulanması şeklindeki işler ikiye ayrılarak politika yapım kısmı ofis ön çalışmalarının ardından politika kurullarına, oluşturulan politikaların uygulanması aşaması ise Bakanlıklara verilmiştir. Bu nedenle Bakanlıklar Cumhurbaşkanının politikalarını uygulayan “ikincil aktör” konumundadır denilebilir.

⁶⁶ Kabine terimi İngiliz parlamenter sisteminde doğmuş ve oradan diğer parlamenter sistemi uygulayan ülkelere geçmiş bir kurumdur.

4. ÜÇÜNCÜ BÖLÜM: CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE POLİTİKA KURULLARININ BAKANLIKLARLA OLAN İLİŞKİSİ ÜZERİNE BİR ARAŞTIRMA

Kamu politikası kavramı teorik anlamda 1940'lı yıllarda kullanılmaya başlamış ve o tarihten günümüze literatürdeki yerini almıştır. Kavram temelde hükümetin sahip olduğu kaynakları en etkili ve verimli bir şekilde kullanmasını sağlamak amacıyla geliştirilen çalışmalar şeklinde yorumlanabilir. Etkili ve verimli bir kamu politikasının ilk koşulu ise toplumun ihtiyaçlarının belirlenerek bu belirlemeler sonucunda oluşan talepler doğrultusunda gerekli iş ve eylemlerin karşılanmasıdır (Topçuoğlu, 2021: 64). Bir başka tanımlamaya göre ise, kamu politikası süreci başlatılacak olan kamu politikası konusunun belirlenmesiyle başlayan belirlenen konunun gündeme alınmasıyla devam eden ve sürecin işletilmesi sonucu birkaç alternatif arasından birinin uygulamaya alınmasıyla son bulan disiplinler arası bir alanı ifade etmektedir (Karatepe ve Altunok, 2019: 10). Kamu politikasının yapımında ise resmi ve gayri resmi birçok aktör bu alana ve sürece dâhil olmak için çaba göstermektedir. Bu çabanın amacı toplumun ihtiyaçlar listesinin belirlenmesinde kendilerinden de bir payın bulunmasını istemeleridir. Bu istek sonucunda kamu politikalarının oluşturulma sürecinde birçok sivil toplum örgütü, yönetim aracılığıyla hükümetle bağlantıya geçerek kendi taleplerini hükümete iletmektedirler.

Kamu politikalarının belirlenmesinde en etkili organ anayasada geçerli olan hükümet sistemine göre değişiklik göstermektedir. Buna göre parlamenter sistemin geçerli olduğu ülkelerde bu organ parlamentoyken başkanlık sisteminin geçerli olduğu ülkelerde devlet başkanı ile parlamentodur. Türkiye'deki durumda ise cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilinceye değin hâkim olan süreçte parlamento etkin olarak görev almışken yeni sistemin kurumsallaşmasıyla etkin olarak görev alan kurum cumhurbaşkanlığı makamı olmuştur. Buna göre Türkiye'deki kamu politikasında kullanılan araçlar ve etkin olan aktörler parlamenter sistem ve CBHS sonrasındaki değişiklikler bağlamında karşılaştırıldığında aşağıdaki tablo ortaya çıkmaktadır (Karatepe ve Altunok, 2019: 23-24).

Parlamenter Hükümet Sisteminde kullanılan politika araçları:

1. Siyasi Parti Programları
2. Kalkınma Plânları

3. Hükümet Programları
4. Bakanlık Ulusal Strateji Belgeleri

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde kullanılan politika araçları:

1. Siyasi Parti Programları
2. Kalkınma Plânları
3. Eylem Plânları
4. Bakanlık Ulusal Strateji Belgeleri
5. Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları ve Strateji Öneri Metinleri

Parlamente sistem deneyiminde politika yapımında yürütülen süreçte oluşturulan kalkınma plânları ve kamu politikalarının temel belirleyicisi meclis olmuştur. Belirlenen kamu politikalarının uygulanması ise Bakanlar Kurulu eliyle gerçekleştirilmiştir. Sistemin değişmesiyle beraber bu işleyişte de değişme meydana gelmiştir. Buna göre yeni sistemde kamu politikalarının belirlenmesinde odak başkanın tek iradesine bağlı kılınmıştır. Uygulanacak olan plân ve programlar kendine bağlı çalışan kurullar aracılığıyla oluşturulurken uygulamanın ise yine devlet başkanının tayin ettiği bakanlar eliyle yapılması uygun görülmüştür. Uygulamada görev alan bakanlar ise meclise karşı değil devlet başkanına karşı sorumlu tutulmuştur (Karatepe ve Altunok, 2019: 24).

Kamu politikalarının hayata geçirilmesi konusunda parlamente sistemde bir numaralı icracı olan bakanlıklar büyük önem arz ederken CBHS’nde bakanlıklar yine icracı sıfatlarını korurken politikaların yapım aşamalarında eski sistemden farklı olarak tamamen yeni bir sistem işlerlik kazanmıştır. Devlet teşkilatlanmasında yer alan bakanlık adı altında örgütlenen kurumlar esas itibarıyla her biri hususi çalışma alanında uzmanlaşmış işlevsel yeterliliğe sahip merkezi devlet yapısının bir unsurudurlar. Modern Türkiye’deki bakanlık sisteminin kökeni iki yüz yıl önce kurumsallaşmış olan Divan sistemine dayanmaktadır. Divan sistemi Osmanlı devletinin çöküşüyle son bulmuş bir sistemdir. Buna göre Osmanlı’da bakanlıkların gelişimi üç döneme ayrılmaktadır (Dik, 2017: 39). Bunlar;

- a. 17. Yüzyıla kadar: Padişah+ Divan-ı Hümayun+ Sadrazam
- b. 17. Yüzyıldan 19. Yüzyıla kadar: Sadrazam (İkinci Divanı)
- c. 19. Yüzyıldan itibaren: Padişah+ Kabine (Batı Tipi Nezaretler)

Türkiye Cumhuriyeti kuruluşunun ilk yıllarında bakanlıkların kurumsallaşmasında Osmanlı İmparatorluğunda Sasani İslam etkisiyle kurulan Divan sisteminde benzer bir yapılanmaya gidilmiştir. Buna göre kuruluşundan günümüze (1923-2023) geçen bir asırda cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine gelinceye değin Türkiye Cumhuriyeti idare tarihinde kamu politikalarının uygulanmasında çok önemli bir işleve sahip olan bakanlıklar bir kategori altında dönemlere ayrıldığında şöyle bir sonuç ortaya çıkmaktadır (Dik, 2017):

- a. Bakanlık örgütlenmesinde kurucu evre: Cumhuriyet dönemi bakanlık örgütlenmesinin kuruluşu (1919-1929)
- b. Bakanlık örgütlenmesinde korumacı-müdahaleci evre: Güçlendirilmiş bakanlıklar merkezinde güç yoğunlaşması (1929-1949)
- c. Bakanlık örgütlenmesinde güçlendirilmiş bürokratik bir ekip merkezinde güç yoğunlaşması: (1950-1980)
- d. Bakanlık merkezinde güç yoğunlaşması (1980-2002)
- e. Bakanlık örgütlenmesinde Başbakanlık temelinde siyasi merkezileşme (2002-2012)

Bakanlık teşkilatlanmasındaki en önemli değişiklikler 1980’den günümüze olan yirmi yıllık süreçte yaşanmıştır. Buna göre 1983 yılında “Özal Ana Modeli” adıyla hayata geçirilen düzenlemelerle devlet bakanlıkları ile icra bakanlıkları birbirinden ayrılmıştır. Bu doğrultuda 19 Aralık 1983’te parlamentoda açıklanan yeni hükümet programında duyurulan hükümet modeli 1 Başbakan 7 Devlet Bakanlığı ile 14 İcra Bakanlığı’nın oluşturulması uygun görülmüştür (Dik, 2017: 163). Yine bu dönemde meclisinden içinden yapılacak atamalarla şekillendirilecek olan Bakan yardımcılığı kurumu da hayata geçirilmek istenmişse de Anayasanın muhalefeti nedeniyle böyle bir durum gerçekleştirilememiştir.

2002 ile 2012 yılları arasında kamu yönetiminde gerçekleştirilen on yıllık reform sürecinde Başbakanlık temelli bir siyasi merkezileşmeden bahsedilebilir. Bu merkezileşme neticesinde 2011 yılında hükümete Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisi tanıyan 6223 sayılı Yetki Kanunu 6 Nisan 2011 tarihinde kabul edilmiş ve 3 Mayıs 2011’de Resmî Gazete’de yayımlanarak resmi olarak yürürlüğe girmiştir. Yapılan bu düzenleme ile 1980’li yıllarda Özal Hükümetinin başlattığı yönetim modelinin tamamlanması amaçlanmıştır (Dik, 2017: 179).

2011 KHK'leri ile bakanlıkların örgütlenmesinde kademe sayıları azaltılarak ara kademeler kaldırılmış ve sonuç olarak bakanlık örgütlenmesi çalışma alanlarına göre yeniden düzenlenmiştir. Bu doğrultuda klasik bakanlık örgütlenmesinden ziyade yeni yapıda genel kadro düzenlemesi ön plâna alınarak birçok yeni bakanlık kurulmuş, var olan bakanlıklardan birkaçı birleştirilirken birkaçı da ayrılmıştır (Dik, 2017: 179). Buna göre 2011 yılı KHK'leri ile bakanlık örgütlenmesinde ortaya çıkan tablo şu şekildedir:

- 1) Yeni kurulan Bakanlıklar: Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Avrupa Birliği Bakanlığı, Ekonomi Bakanlığı, Gençlik ve Spor Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı'dır.
- 2) Ayrılan Bakanlıklar: Çevre, Orman ve Şehircilik Bakanlığı; Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile Orman ve Su İşleri Bakanlığı olarak ikiye ayrılmıştır.
- 3) Birleştirilen Bakanlıklar ise şöyledir: Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı

Bakanlık teşkilatlanmasında yapılan değişiklikler bu şekildeyken 3046 sayılı Kanun ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname çıkartılarak Özal Hükümeti döneminde hayata geçirilmek istenen ancak Anayasa engeli nedeniyle gerçekleştirilemeyen Bakan yardımcılığı mekanizması işlevsel hale getirilmiştir⁶⁷ (Dik, 2017: 180). Bu değişiklik neticesinde ise merkezi teşkilatlanmanın görünümünde güçlü başbakan yardımcısı ve sadeleşmiş bakanlıklar dikkat çekmiştir. Tesis edilen Bakan Yardımcılığı makamının atamaları bakanlıklar ile müsteşarlıklar arasındaki boşluğu doldurmak amacıyla meclis içinden olmamak koşuluyla kamu görevlisi ataması şeklinde yapılacak olup iş başındaki hükümetle göreve başlayıp hükümetin görev bitimiyle görevden ayrılacak şekilde çalışacağı alanın uzmanlarından olan kişiler arasından ve özel sektörden gelen kişiler arasından da atanabilmektedir (Dik, 2017: 183).

CBHS'nde "Cumhurbaşkanlığı Kabinesi" şeklinde ifade edilen bakanlıklarda parlamenter sistemden geçişin getirdiği birtakım yeni değişiklikler olmuştur⁶⁸. Buna göre

⁶⁷ Özal hükümeti döneminde yürütmeye hayata geçirilmek istenen bu yeniliğin temel sebebi Turgut Özal'ın Türkiye'de sağ siyasete entegre ettiği neoliberal politikalar ve bu politikaların siyaset alanı dışında gerek ekonomik gerekse de toplumsal düzlemde görülen yansımalarıdır. Bu dönemde Özal'ın kendine has üslubuyla yeniden yorumladığı çağdaşlaşma anlayışına göre ekonomik ve siyasi bir yeniden yapılandırma yoluna gidilmiştir (Alca, 2012: 141).

⁶⁸ Bakanlıkların AK Parti döneminde sayısı azaltılarak daha rasyonel bir çizgiye getirilmek istenmiştir (Sobacı, Miş ve Köseoğlu, 2018: 4). Bu doğrultuda 1990'larda koalisyon hükümetlerinin etkin olduğu dönemde 37 bakanlık bulunan dönemden 2002'ye gelindiğinde bu sayı önce 26'ya 2018'de ise 16'ya indirilmiştir.

703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile gerçekleştirilen düzenlemelerde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine uyum sağlanması amacıyla parlamenter sistemde yer alan bazı bakanlıklarda aşağıdaki gibi değişikliğe gidilmiştir (Hebebe, 2020: 73-74):

- a) Ticaret Bakanlığı kurularak; parlamenter sistemde yer alan Gümrük ve Ticaret Bakanlığı kapatılmıştır.
- b) Parlamenter sistemde bakanlık olarak görev yapan Avrupa Birliği Bakanlığı kapatılıp Dış İşleri Bakanlığına bağlı Avrupa Birliği Başkanlığı tesis edilmiştir.
- c) Parlamenter sistemde yer alan Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı; Çalışma, Sosyal Hizmetler Bakanlığı ve Aile Bakanlığı şeklinde teşkilatlandırılmıştır *(bu bakanlıklarda daha sonra Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı olarak ayrılmıştır)*.
- d) Orman ve Su İşleri Bakanlığı ile Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı kapatılarak; Tarım ve Orman Bakanlığı kurulmuştur.
- e) Parlamenter sistemde Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı Ulaştırma ve Alt Yapı Bakanlığı olarak yeniden düzenlenmiştir.
- f) Son olarak parlamenter sistemde Hazine müsteşarlığı olarak görev yapan kurum ile Maliye Bakanlığı birleştirilerek Hazine ve Maliye Bakanlığı kurulmuştur.

Parlamenter sistemdeki bakanların en önemli işlevi hükümetin politikalarının hayata geçirilmesinde temel aktör olarak görev almalarıydı. CBHS'ne geçilmesiyle kaldırılan bakanlar kurulu ile bu işlev de ortadan kalkmıştır. Bunun yerine yeni sistemde cumhurbaşkanına bağlı olarak görev alan ve sorumluluğu da yine cumhurbaşkanına karşı üstlenen bakanlar söz konusudur. Bu özelliklerinden dolayı yeni sistemdeki bakanların bir anlamda “siyasi bürokrat” bir nitelik kazandığı söylenebilir. Bununla birlikte parlamenter sistemde kamu politikalarının belirlenmesinde seçim propagandalarında verilen vaatler, kamuoyuna sunulan parti programları ve görev başında yer alan hükümetin sahip olduğu programlardan faydalanırken yeni sistemde Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, Cumhurbaşkanının yıllık programı ve 100 Günlük İcraat Programı ile sağlanmaktadır (Üstün, 2021: 83-85).

2017 yılında Anayasada yapılan değişiklik sonrası kamu politikası yapımında birinci aktör Cumhurbaşkanlığı makamı olmuştur. Buna göre cumhurbaşkanı kendi belirleyeceği politika kurulları ve bakanlarla birlikte kamu politikası sürecini geliştirmekte ve

uygulamaktadır. Bu bağlamda yeni sistemde yer alan Bakanlıklar alt düzey politika belirleyiciler olarak daha çok politikaların uygulayıcısı bir işlevi yerine getirmektedir denilebilir (Sobacı, Miş ve Köseoğlu, 2018: 4). Politika kurulları ise bakanlıkların alanını ilgilendiren birçok konuda politika üretmekle görevlidirler. Bakanlıkların geliştirdikleri eylem ve kalkınma plânları ile vizyon belgeleri gibi birçok konuda politika kurulları katkı sağlamakta görevlidir.

Cumhurbaşkanı ve onun belirlediği kurulların kamu politikalarının belirlenmesinde birincil aktör olmasıyla birlikte parlamenter sistem döneminde geçerli olan politika yapım süreci geçerliliğini kaybetmiştir. Yeni teşkil edilen bu süreçte cumhurbaşkanı kamu politikasının belirlenmesi, sürecin izlenmesi ve denetlenmesiyle ilgili tüm işleri kendine bağlı kurumlar aracılığıyla gerçekleştirir olmuştur. Buna göre hukuki dayanağı 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi olan politika kurulları doğal başkanı Cumhurbaşkanı olmasından da ötürü kamu politikasının oluşturulma sürecinde hiyerarşik olarak üst konumda yer almaktadır. Bununla birlikte her politika kurulunda alanında uzman kişiler görev almakta ve kamu politikası oluşturma sürecine bilgi, birikim ve tecrübeleriyle katkıda bulunmaktadır. Politika kurul üyeleri bizzat cumhurbaşkanı tarafından atanmakta ve aralarından Cumhurbaşkanının seçeceği bir kişi Başkanvekili olarak görev almaktadır. En az üç üyeden oluşabilecek olan kurulların bütçesi 1 sayılı CBK'nin 35. Md. göre cumhurbaşkanlığı bütçesinden ayrılan ödenek ile karşılanmaktadır (Karatepe ve Altunok, 2019: 52-55).

Politika kurulları görevleri itibarıyla politika yapım aşamasında görüş bildiren, tavsiyelerde bulunan istişarî organlardır. Kurullar politikaların formüle edilerek uygulama aşamasında bakanlıkların üstlerine düşen görevleri yapmalarına yardımcı olmakta ve gerektiğinde uygulananın Cumhurbaşkanı adına değerlendirilmesi görevini de üstlenmektedirler. Ancak politikaların aslî ve gerçek icracısı bakanlıklardır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde politika kurullarının varlığı bu kurullardan birçok beklentiyi de beraberinde getirmiştir. Özellikle parlamenter sistemde meclisten güven oyu alan hükümetin kendi belirlediği kamu politikasını uygulamasında sürecin denetlenmesi ve analizinde başka bir kurumun varlığının söz konusu olmaması parlamentodan güven oyu alan hükümetin politikalarının sınırlı bir çerçevede uygulanmasına neden olmaktaydı. Ancak yeni sistemle birlikte benimsenen merkezi yönetimde görev alan politika kurullarının varlığı bu açığı kapatmıştır. Buna göre teşkil

edilen merkezi yönetimde cumhurbaşkanının hemen altında görev alan kurullar Cumhurbaşkanlığı Ofisleri, Bakanlıklar ve diğer yardımcı kuruluşlarla cumhurbaşkanının sahip olduğu yürütme yetkisinin eyleme geçirilmesinde kendisine yardımcı olmaktadır. Cumhurbaşkanının devleti idare adına sahip olduğu birçok yetkiyi aynı anda kullanabilmesi hem gerçek dışı hem de verimlilikten uzak bir görünüm arz edeceği için bu yetkiler doğrudan kendisine bağlı olarak çalışan kurumlar eliyle gerçekleştirilmektedir. Bu durumda bu kuruluşlardan birtakım beklentilerin doğmasına neden olmaktadır. Söz konusu bu beklentiler:

- a. Cumhurbaşkanının yükünü hafifletmek,
- b. Kamu hizmetlerinin izlenmesini kolaylaştırmak,
- c. Karar verme mekanizmalarındaki boşluğu kapatmak,
- d. Siyaset ve idarede etkinlik ve uyum sağlamak,
- e. Bütün politika aktörlerini kapsamak şeklinde sıralanabilir (Karatepe ve Altunok, 2019: 63-64).

Yukarıda ifade edildiği üzere 2017 yılında parlamenter sistemden cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişin başlamasıyla beraber kamu politikası oluşturma sürecinde de değişimler zorunlu bir hal almıştır. Buna göre parlamenter sistemde politika yapım sürecinde etkin aktörler parlamento ve bakanlar kurulu oluştururken yeni sistemle beraber kamu politikasını oluşturan aktörler ve işleyiş değişmiştir. Hayata geçirilen en önemli değişiklik ile Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde kamu politikalarının belirlenip uygulanmasında tek yetkili Cumhurbaşkanlığı makamı olmuştur. Cumhurbaşkanının bizzat belirleyeceği ve sürecini işleteceği kamu politikalarının yapımında ise yardımcı olmak üzere kendine bağlı olarak 9 politika kurulu görev almaktadır. Buna göre cumhurbaşkanlığının başkanlığında çalışmalarını yürüten her politika kurulu kendi çalışma alanıyla ilgili toplumun tüm kesimlerinden topladığı bilgilerle politikaların oluşturulmasında görev almaktadırlar (Karatepe ve Altunok, 2019: 79).

Parlamenter sistem ile cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin kamu politikası açısından bir karşılaştırılması yapıldığında yasama ve yürütme organlarının çalışma usullerinde meydana gelen yenilikler şu şekilde sıralanabilir;

- a. Yasama ve yürütme erklerinin çalışma alanları netleştirildi.
- b. Politika sürecinde yer alan aktörler açıkça belirlendi.

- c. Yürütmeden kaynaklanan dolaylı eylem ve işlemler son buldu.
- d. Politika yapım sürecinde ortaya çıkan maliyet azalarak kırtasiyecilik olgusu ortadan kalktı.
- e. Kamu politikalarının uygulanmasında karar alma süreci kısaldığından hızlı sonuçlar alınmaya başlandı.
- f. Kamu yararının sağlanmasında bütüncül kamu politikası anlayışı hâkim olmuştur (Karatepe ve Altunok, 2019: 22).

Politika kurulları başkanlık sisteminin görüldüğü ülkelerde başkanın adına politika üreten alanında uzman kişilerden oluşan kurmay birimlerdir (Sobacı ve diğ., 2018: 3). Türkiye’deki kurullar politik karar alıcı kurullar değil yalnızca alınacak olan kararların genel politikasının çerçevesini belirleyen şekilde tasarlanmıştır. Politika kurulları politika oluşumu aşamasında sivil toplum örgütleri, akademisyenler, özel sektör temsilcileri gibi diğer birçok paydaşla bir araya gelerek toplumun esas ihtiyaçlarının belirlenmesi noktasında çalışmalarını yürütmekte ve devletin kamu politikasının temel konularının gündeme gelmesini sağlamaktadır. Kurulların asıl amacı cumhurbaşkanına yürütmede danışma ve tavsiye niteliğinde oluşturulacak kamu politikasına katkı sağlamaktadır. Bu kurullar başkanlık sisteminin geçerli olduğu ülkelerde farklı isimlendirilmelerle görev almaktadırlar. Kurullar gerektiğinde kamu kurumu veya özel sektör kuruluşlarından istedikleri konuda bilgi talep etme hakkına sahiptir. İlgili kurum ve kuruluşlarda böyle bir talep olduğunda istenilen bilgi ve belgeyi kurullarla paylaşmakla yükümlüdürler (CBK-1, M.36). Politika kurullarının bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşları ile kamu iktisadi teşebbüsleriyle kamu kurumu niteliğindeki kuruluşlardan bilgi talep edebilmesi ve bu kurumları istenilen bilgiyi karşılamakla yükümlü olması politika kurullarının avantajı olarak yorumlanmaktadır (Akman, 2019a: 669). Bu nedenle politika kurulları politika üretilecek alanla ilgili olarak özel ve kamu birçok kurum ve kuruluştan bilgi toplamak suretiyle geniş bir alana etki ederek kurumlar arası koordinasyon ve iş birliğinin de öncüsü niteliğindedir.

Politika kurullarının teşkilinde uygulanması plânlanan politikaların yapım sürecinin kurumsal bir elle gerçekleştirilmesi amaçlanmıştır. Bu bağlamda politika kurulları öncelikli olarak toplumun gerçek ihtiyaçları ölçüsünde belirlenen konuların cumhurbaşkanının gündemine alınması ve diğer aktörlerle iş birliğine girilerek gerekli bilgilerin toplanıp politikaların oluşturulması sürecinde esas rol oynayıcı aktör olarak

tasarlandığı söylenebilir (Üstün, 2021: 100). Bu anlamda kurulların en önemli görevi cumhurbaşkanına özgün ve bağımsız politika önerileri geliştirmektedir (Sobacı, Miş ve Köseoğlu, 2018: 3). Kurullar, belirlenmesi gereken kamu politikasının yapımında birden fazla kurulu ilgilendiren bir konu ele alındığında genişletilmiş kurul toplantıları düzenleyebilmektedir (CBK-1, M. 33).

CBHS’nde parlamenter sistemde işlevsel olarak görev alan Bakanlar Kurulu kaldırıldığından politika yapım sürecinde Bakanlar Kurulunun etkili olduğu aşamalar da ortadan kalkmıştır. Bu doğrultuda Bakanlar Kurulunun çıkaracağı hükümet programları yerine kamu politikası yapımında politika kurullarının hazırlayacağı politika yapım süreci devreye girmiştir. Cumhurbaşkanlığı makamı yürütmenin tek sorumlusu olduğundan kamu politikalarının yapımı, uygulanması ve değerlendirilmesinde tek yönlendirici konumundadır. Bu nedenle parlamenter sistemde kamu politikası yapımında yetkili kurum olan Bakanlar Kurulu’nun yerini yeni sistemde cumhurbaşkanı başkanlığında çalışan politika kurulları almıştır.

CBHS’nde kamu politikalarının oluşumu sürecinde gündemin belirlenmesi bir numaralı kamu politika aktörü olarak cumhurbaşkanı tarafından gerçekleştirilmektedir. Politika kurullarının görevi ise devam eden süreçte cumhurbaşkanının belirlediği kamu politikası gündemini temel alan politikaların formüle edilerek konu edilen problemin bir politik eylem ve işlemlerle çözümünün yapılmasıdır. Bu aşamadan sonra ise merkez teşkilatlanmasında cumhurbaşkanına karşı sorumlu olan bakanlıklar devreye girerek formüle edilen politikaların uygulanmasında etkin görev almaktadır. Son safhada ise gündemi oluşturulan, formüle edilen ve uygulanan kamu politikasının değerlendirilmesi aşaması gelmektedir.

CBHS’nde kamu politikalarının oluşturularak uygulanması sürecine giden yolda yürütmenin başı olan Cumhurbaşkanı ile ona bağlı olarak çalışan politika kurulları birinci aktör olarak yer almaktadır. Bakanlıklar ise Cumhurbaşkanına bağlı olarak görev almakta ve ilgili politika kurullarıyla aralarında koordinasyon ve iş birliği esasına dayalı bir kamu politikası süreci gerçekleştirilmektedirler. Kamu politikalarının oluşturulma ve uygulama sürecinde ise meclis yürütmenin kendisinden bağımsız hareket edebilme yetkisi nedeniyle yalnızca kamu politikalarının yasal çerçevelerinin belirlenmesinde etkindir. Bununla birlikte meclis kamu politikasının yapım sürecinde kanun teklifi vererek sürece dâhil olabilmektedir (Üstün, 2021: 81).

Politika yapım sürecinde toplumun ihtiyaçları ölçüsünde gerekli politika önerilerini geliştirmek, oluşturmak, yürütmek ve analiz etmekle görevli olan kurulların teşkili Türk kamu yönetimine birçok fayda sağlamıştır. Parlamenter sistemde hükümetin politikalarının geriye dönük olarak değerlendirilmesini mümkün kılan bir aracın olmaması ve geçmişte bakanlıkların bünyesinde çalışan bazı bürokratların politikaların oluşumunda etkin olmaya çalışması gibi olumsuzluklar yaşanmıştır. Yeni sistemle birlikte bu olumsuzlukların giderilmesi amaçlanmıştır. Bununla birlikte CBHS’nde bir önceki sistem olan parlamenter sistemden farklı olarak bakanlara birden fazla yardımcı atama imkânı doğmuş bu da politikaların yalnızca icrasıyla sorumlu bakanlıklara kolaylık sağlanması hedeflenmiştir. Hayata geçirilen bu yeniliklerle parlamenter sistemde politika yapıcı olan bakanlıkların cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde politika sürecini politika kurullarına bırakmasıyla birlikte Türk kamu yönetiminde kök salmış bürokratik yapılanmalar değişime uğramıştır denilebilir (Akman, 2019: 44).

Parlamenter sistemde kamu politikasının asıl etkili aktörü başbakan başkanlığında meclisten güvenoyu alarak programını hayata geçirmek isteyen bakanlar kuruludur. Yeni sistemde bu işleyiş terkedilerek cumhurbaşkanının atayacağı bakanlar eliyle uygulanan kamu politikası anlayışına geçilmiştir. Parlamenter sistemde kanun tasarısı Bakanlar Kuruluna kanun teklif etme yetkisi ise TBMM’ye ait olduğundan kanun yapımında her iki kurumda yetkiliyken CBHS’nde bu yetki belirli şartlarla ikiye ayrılmıştır. Cumhurbaşkanının btce kanun teklifi dışında bir yasa teklif etme yetkisi yoktur ve tüm yasa teklifi yetkileri TBMM’ye aittir. Kanun teklifinin meclis kurulunda görüşülerek bir sonuca kavuşturulması ise her iki sistemde de aynı şekildedir. Buna göre (gensoru hariç olmak üzere) her iki sistemde de (parlamenter sistem/ cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi) kanun teklifinin görüşülme süreci genel kurul konuşmaları, soru ve cevap şeklinde teklif üzerinde yapılan ilerlemeler, önerge verilmesi ve sonuç olarak kanun teklifinin genel kurulda oylanması sürecine tabidir (Alkış, 2021: 95-97). Genel kurulda kabul edilen kanun teklifi onaylanmak üzere cumhurbaşkanına gönderilmekte ve 15 gün içerisinde Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmektedir.

Yeni sistemde esasında kamu politikası belirleme ve uygulama aşamalarını ayrı kurumlar eliyle hayata geçiren ikili bir model öngörülmüştür. Bu nedenle CBK-1 32. madde dikkate alındığında Akman’a göre (2019: 47) politika kurulları bakanlıklarla en az eşit düzeyde görülmektedir. Politika kurulları ile bakanlıklar arasındaki ilişkide politika yapımı birinci

aşama politikaların uygulanması ise ikinci aşama olarak kabul edildiğinde politika kurullarının birinci aşamada bakanlıkların ise ikinci aşamada yetkili olduğundan söz edilebilir. Bu bağlamda yeni sistemde kamu politikaları kapsamında politika kurullarının birincil aktör bakanlıkların ise ikincil aktör olduğu söylenebilir (Erol, 2020: 118). Bunun en önemli kanıtı olarak ise kurumlar arasında yapılması ön görülen koordinasyon toplantılarına cumhurbaşkanının başkanlık etmediği durumlarda uyulması gereken prosedüre göre politika kurulları başkanvekilleri birinci sırada gelirken bakanlar politika kurulu başkanvekillerinden sonra gelmektedir. Koordinasyon toplantılarında cumhurbaşkanının bulunmadığı durumlarda bakandan önce politika kurulu başkanvekiline öncelik verilmesi Akman'a göre de (2019a: 667) politika yapımı sürecinde kurulların bakanlıklardan etkin olduğunun bir göstergesidir. Birbirleri arasında herhangi bir hiyerarşik ilişki bulunmayan iki kurum da görev ve sorumlulukları bakımından doğrudan cumhurbaşkanına bağlıdır. Cumhurbaşkanı her iki kurumun çalışmalarını yöneten temel aktör olmasından dolayı iki kurum arasında herhangi bir çatışmanın yaşanması olası değildir. Her kurum kendi üzerine düşen görevleri eksiksiz yerine getirmekle cumhurbaşkanına karşı sorumludur (Taş, 2019: 121).

Politika kurulları kamu politikalarının uygulanması aşamasında bakanlıkların çalışmalarını “izleme” ve “değerlendirme” görevi ve yetkisi ile yükümlüdürler. Ancak bu izleme ve değerlendirme faaliyetlerinin politika kurullarının bakanlıklar üzerinde yaptırım gerektiren bir bağlayıcılığı söz konusu değildir. Bu durum ancak iki kurum arasında yer alan ve kamu politikası oluşturma, geliştirme ve uygulama aşamalarında temel aktör sayılan cumhurbaşkanının gerekli gördüğü hallerde politika kurullarından aldığı analizler sonucu bakanlıklar bağlamında bağlayıcılığı olacak bir duruma dönüştürülmesiyle mümkün olabilmektedir. Bunun dışında kurulların bakanlıkların yapmış oldukları çalışmalar sonucu ortaya çıka izleme ve değerlendirme faaliyetleri cumhurbaşkanına sunulan birer rapor niteliği taşımaktadır (Taş, 2019: 120).

Politika kurulları bakanlıklara geri bildirimde bulunma ve bakanlıkların yapmış oldukları icraî faaliyetleri izleyerek cumhurbaşkanına yapılan çalışmalar hakkında ilerleme raporları sunma yetkisine sahiptir (Sobacı, Miş ve Köseoğlu, 2018: 4). Bu nedenle politika kurullarıyla bakanlıklar arasında dış denetim denebilecek türden bir denetim ilişkisi söz konusudur.

Politika kurulları Cumhurbaşkanının doğrudan direktifiyle politikaları üretmek, geliştirmek ve izlemekle görevliken, Bakanlıkların politika üretim ve gelişim sürecine katkısı ilgili Bakanlığın kendi içerisindeki çalışmalar şeklinde gerçekleşmektedir. Bu haliyle politika kurullarının oluşturduğu politikalar bakanlıklar açısından düşünüldüğünde dışarıdan ve bağımsız bir nitelik taşımaktadır (Taş, 2019: 122-123).

Politika kurulları parlamenter sistemde yer alan danışma kurullarının yerini almıştır. Bu nedenle politika kurulları esas itibarıyla danışma kurulu niteliğinde istişarî bir görev üstlenmekte icraî alanda bulunmamaktadır. Ancak politikaların uygulama aşamasında bulunmayan kurulların uygulanan politikaların analizi yapmakta ve uygulamaya konulan kamu politikaları hakkında cumhurbaşkanına değerlendirmede bulunmaktadır (Koçak Erat, 2022: 60).

“Kurulların gerçekleştireceği ‘izlemenin’, idari işlem teorisiyle yapılabilecek mukayese ile, ‘icraî olmayan hazırlık işlemleri kategorisindeki, asıl işlemle tamamlanmadığı takdirde sonuç doğurmayan’ ‘mükellefiyet tesis eden işlemler’ ve belli bir durumu tespit eden ve asıl işlem için hazırlayıcı olabilen ‘tutanaklara’ benzer nitelikte olduğunu söylemek mümkündür” (Taş, 2019: 120).

Erol’a göre (2020: 128-129), politika kurullarının bakanlıkların icra faaliyetleri üzerindeki denetimi cumhurbaşkanının takdir yetkisinin yerindelik bakımından kullanılması şeklinde yorumlanabilir. Bu nedenle Erol’a göre de politika kurullarına verilen yetkilerin salt istişarî yetkiler olmadığı açıktır. Politika kurullarının bakanlıklar bağlamındaki görevleri uygulanan politikaları izleyerek cumhurbaşkanına rapor etmek ve cumhurbaşkanının programına uygunluk açısından etki analizi yapmaktır.

Politika kurulları CBK-1 Madde 22 ve CBK-1 madde 32 kapsamında cumhurbaşkanının yetkilendirmesi doğrultusunda kamu kurum ve kuruluşları ile bakanlıkların uygulamalarının cumhurbaşkanının programına uyup uymadığı konusunda denetlemelerde bulunmak suretiyle düzenleyeceği raporlarda cumhurbaşkanına bilgilendirmelerde bulunacağı açıktır. Bu nedenle doğrudan cumhurbaşkanının direktifiyle hareket etme kabiliyetine sahip politika kurullarının bakanlıkların faaliyetlerini denetleyebilmesi kurulların bakanlıklara göre daha etkin olduğu anlamına da gelmektedir (Erol, 2020: 119).

Politika kurullarının politika oluşturma aşamasında bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşları ile kamu iktisadi teşebbüsleriyle kamu kurumu niteliğindeki kuruluşlarıyla

koordineli çalışmalarda bulunması amacıyla yapılan genişletilmiş koordinasyon toplantıları parlamenter sistemdeki bakanlıkların kanun tasarısı hazırlık aşamasına benzer bir nitelik taşımaktadır (Akman, 2019a: 668). Ancak yeni sistemin kurumsallaşmasıyla birlikte kamu yönetiminde etkinlik ve verimlilik açısından parlamenter sistemde bir örneği bulunmayan düzenleyici etki analizleri CBK-1 ile politika kurullarına verilmiştir (Akman, 2019: 47). Zira cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine gelinceye değin Türk kamu yönetimi geleneğinde uygulamaya konulan kamu politikalarının değerlendirilmesi ve raporlanması şeklinde bir uygulama söz konusu olmamıştır.

Akman'a göre (2019: 45) CBHS kamu politikası aktörleri ve süreci sırasıyla ifade edildiğinde **Ofisler** (Politika ön araştırma ve hazırlık)→**Politika Kurulları** (Politika oluşturma ve politika geliştirme)→**Bakanlıklar** (Politika uygulama) şeklinde bir akış söz konusudur.

Politika kurullarının hayata geçirilmesiyle beraber hayata geçirilen yeni kamu politikası üretim sürecinde sağlanan faydalar ise şu şekilde sıralanabilir (Karatepe ve Altunok, 2019: 80-81):

- a. Kamu politikalarının oluşturulma ve uygulama süreçlerinde koordinasyon sağlanarak kurumsallaşma önem kazanmıştır.
- b. Politika kurullarının ön hazırlık aşamasında sivil toplum kuruluşları, özel sektör gibi çeşitli alanlarda faaliyetlerde bulunan paydaşlarla fikir alışverişinde bulunması dolayısıyla politika yapım sürecine katılım olanakları genişletilmiştir.
- c. Parlamenter sistemde görülen her bakanlığın yalnızca kendi çalışma alanını ilgilendiren konudaki politika ve strateji geliştirmesi durumu son bulduğundan her politika kurulu birkaç bakanlığın alanını ilgilendirebilecek görevlerde bulunabilmekte bu da kurulların gelişimine katkıda bulunmaktadır. Buna göre 9 politika kurulunun her biri en az iki bakanlığın alanına giren hususlarda görev alan uzman kişilerden oluşmaktadır.
- d. Politika kurullarının teşkiliyle beraber kamu politikasının uygulanma sürecinde kamu hizmetlerinde etkinlik ve verim artmış aynı şekilde etkili ve verimli olmayan uygulamaların olumsuz geri dönüşünün cumhurbaşkanına rapor olarak sunulması hızlanmıştır.
- e. Politika kurullarının varlığı siyasi iradeyle idare mekanizmalarının uyumlu hale gelmesini kolaylaştırmıştır.

4.1. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Politika Kurullarının Bakanlıklarla İlişkisi Üzerine Bir Araştırma

Çalışmanın bu bölümünde politika kurullarının politika yapım sürecinde üstlendikleri rol üzerinde durulmaktadır. Çalışmanın amacı politika kurullarının bakanlıklarla olan ilişkilerinin somut olarak tespit edilmesidir. Bunun için politika kurullarıyla yarı yapılandırılmış görüşme tekniği kullanılarak veri toplanılması yoluna gidilmiştir.

4.1.1. Araştırmanın Yöntemi

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde politika yapımında politika kurulları ile Bakanlıkların ilişkisini inceleyen bu çalışmada veri toplama aracı olarak yarı yapılandırılmış görüşme yöntemi kullanılmıştır. Yarı yapılandırılmış görüşme, nitel bir araştırma yöntemi olup görüşülecek olan konunun önceden belirlenerek bir görüşme formu hazırlanması ve soruların bir listesinin çıkartılması esasına dayanmaktadır (Anadolu Üniversitesi, 2018: 104).

Yarı yapılandırılmış görüşme yönteminde araştırmacı görüşme esnasında gerek duyduğunda görüşmeciye ek sorular yöneltebilir ve açık uçlu soru tekniği uygulanır. Soruların odağının net olmasının amacı ayrıntıya yönelik açıklayıcı cevaplar almaktır. Bu tür sorularda yanıtı katılımcı istediği genişlikte oluşturur bu nedenle yanıtlar standart değildir (Yıkılmış ve Pınar, 2016: 11). Amaç, araştırılan konuyla ilgili tüm boyutların çalışmanın kapsamına alınmasıdır. Bu görüşme yönteminde derinlemesine bilgi elde etmek mümkün olmaktadır.

4.1.2. Araştırmanın Problemi

Araştırmanın problemi cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde öncelikle politika kurullarının yeni sistem içerisindeki yerinin belirlenmesi ve ardından politikaların icrasında politika kurullarının bakanlıklarla ortak çalışma usullerinin tespiti ve iki kurumun arasındaki ilişkinin muhtevasıdır. Bu problem kapsamında hazırlanan çalışmada yarı yapılandırılmış görüşme yöntemine göre her politika kurulunun çalışma alanıyla ilgili beşer adet açık uçlu soru hazırlanmış ve uzaktan görüşme yöntemiyle 20 ile 30 dakika süren mülakatlarda araştırmanın probleminin cevapları aranmıştır.

4.1.3. Araştırmanın Amacı

Araştırmanın yapılmasındaki amaç Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Politika Kurullarının sistem içerisindeki yerinin tespiti ve Bakanlıklarla ortak çalışma usullerinin belirlenmesidir. Bu amaçla politika kurullarının sistem içerisindeki yeri ve cumhurbaşkanıyla olan birebir çalışmaları hakkında bilgi toplandıktan sonra kurulların ilgili oldukları bakanlık veya bakanlıkların hangileri olduğu, bu bakanlıklarla olan ilişkileri, çalışma şekilleri, toplanma sıklıkları, toplantıların gündemleri ve cumhurbaşkanının iki kurum arasındaki hiyerarşik bir üst olarak süreci nasıl yönettiği konularına açıklık getirilmiştir.

4.1.4. Araştırmanın Kapsamı

Araştırmanın kapsamını politika kurulları ve bakanlıklar oluşturmaktadır. Bu bağlamda öncelikle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde kamu politikalarının oluşumunda görev alan politika kurullarının alan yazındaki detaylı bir bilgilendirilmesi verilerek ardından kurullarla ilişkilerinin tespiti bağlamında bakanlıklar konusuna değinilmiştir. Çalışmanın merkezindeki esas kurumlarını politika kurulları ve bakanlıklar oluşturduğundan cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yer alan diğer kurumlar çalışmanın kapsamı dışında tutulmuştur.

4.1.5. Araştırmanın Önemi

Çalışma Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde kamu politikalarının oluşturulması aşamalarında görev alan politika kurulları ve bakanlıkların ilgili oldukları alanlarda politikaların oluşturulması, koordinasyon toplantılarının yapılması ve cumhurbaşkanına sunulması aşamalarının açık bir görünümünü sunması ve tüm sürecin bilimsel veriler vasıtasıyla ortaya konulması anlamında literatürde önemli bir boşluğu doldurmaktadır. Çalışma özellikle alan yazında politika kurulları kapsamında bilgi toplama aşamasında karşılaşılan güçlükler bağlamında önemli bir gediği doldurmaktadır. Kurulların 1 No'lu CBK'si dışında kendilerine ait herhangi bir web sitesinin bulunmayışı kurullarla ilgili birincil resmi bir kaynaktan bilgi edinme güçlüğünü doğurmaktadır. Bu güçlüğün aşılmasında yapılan mülakatlardan elde edilen bilgiler kurullarla ilgili birçok sorunun cevaplanma olanağını doğurmuş ve ilgili oldukları bakanlıklar bağlamında da literatüre katkı önemli bir sağlamıştır.

4.1.6. Araştırmanın Güvenilirliği

Bir araştırmanın hipotez aşamasından sentez aşamasına geldiğinde önemli aşamalardan biri de araştırmanın güvenilirliğinin sağlanması aşamasıdır. Buna göre araştırmanın

güvenirliği tutarlılık (iç güvenilirlik) ve teyit edilebilirlik (dış güvenilirlik) kriterlerini taşımasıyla olur. Bu bağlamda alan yazımda aynı konuda yapılmış diğer araştırmalarla tutarlı sonuç veren bir çalışma iç güvenilirliğini, aynı ortam ve aynı sonuçların elde edilmesiyle de teyit edilebilirliğini doğrulamış sayılmaktadır (Balat vd., 2019: 53).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde politika kurullarının yeri ve bakanlıklarla ilişkisini odağına alan ve inceleyen bu tez çalışması esas amacı ile tutarlı ve bu amaç doğrultusunda elde edilen bulgular neticesinde hipotezden sentez aşamasına gelinceye değin süreç itibarıyla teyit edilmeye uygun bir süreç geçirmiştir. Bu anlamda tez çalışmasının ilk aşamasında yerli ve yabancı literatürün birincil kaynaklar olan kitap, makale, mevzuata dair kanun maddeleri, Anayasa, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri gibi metin okumaları yapıldıktan sonra açık kaynaklardan olan e- dergi makaleleri, e-kitaplar ve kurumların resmî web uzantılarından yararlanılmıştır.

Araştırma safhasına Etik Kurul İzin yazısı uyarınca gerekli koşulların sağlanmasından sonra araştırma için gerekli verilerin toplanacağı katılımcılara ulaşılmıştır. Katılımcılara tez çalışmasıyla ilgili ön bilgi verildikten sonra araştırmaya katılmaya gönüllü olup olmadıkları sorulmuş ve kabul eden katılımcılarla mülakatlar gerçekleştirilmiştir.

Mülakat aşamasında Katılımcı Onam formunda açık bir şekilde belirtildiği üzere katılımcılara yazılı bir surette sahip oldukları haklar beyan edilmiş ve tüm süreç beyan edilen şekilde resmi olarak yürütülmüştür. Katılımcılar arasında isim belirtmek istemeyenlerin bulunmasından dolayı çalışmanın bütünselliğini korumak amacıyla tüm katılımcılara birer harf atanarak kodlama yoluna gidilmiştir. Görüşme öncesi mülakat sorularını görmek isteyen katılımcılara tez çalışmasında cevap aranan soruların yer aldığı dosya e-posta üzerinden gönderilmiştir. Bu yöntem katılımcıların soruları cevaplama zaman kazanmasına olanak sağladığı gibi detaylı bir cevaplama yapmasına da olanak sağlamıştır. Mülakat aşaması tamamlandıktan sonra mülakat yapılan katılımcılara tekrar ulaşılarak görüntülü görüşmeden elde edilen verilerin tez metnine aktarılmış hali kendilerine yazılı olarak iletilmiş ve onayları alınmıştır. Onay sonrası elde edilen verilerin analizleri yapılmış araştırma konusunun istenilen sonucu elde edilmiştir.

Bu sonuca göre araştırmanın esas amacı olan politika kurulları ile ilgili bakanlıkların arasındaki ilişkinin incelemesi birincil önceliktir. Bu öncelik uyarınca mülakat yapılan katılımcılardan elde edilen bilgilere göre 7 kurulun ortak çalışma yürüttüğü bakanlıkların

sayıları ve isimleri, ortak yapılan toplantıların mahiyetleri, cumhurbaşkanına sunulan politika belgeleri ve icra raporları hakkında detaylı bilgi elde edilmiştir.

4.1.7. Araştırma Verilerinin Toplanması

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde politika kurullarının bakanlıklarla olan ilişkisini araştıran bu çalışmada yarı yapılandırılmış görüşme yöntemine uygun olarak açık uçlu soru tekniği kullanılmıştır. Politika kurullarını temsilen birer katılımcı ile yapılan mülakatlarda açık uçlu soru tekniğine uygun olarak hazırlanmış beş adet soru katılımcılara yöneltilmiştir. Verilerin analizinde katılımcılara yöneltilen sorular için ilgili ilgili politika kurulunun isminin baş harfleri devamında S1, S2, S3, S4 ve S5 kodlaması; görüşmeye katılan katılımcılar için ise K1, K2, K3, K4, K5, K6 ve K7 kodlamaları kullanılmıştır. Görüşmelerde kullanılan soru şablonu aynı olmakla birlikte yapılan her görüşmede katılımcılara politika kurulunun ismine göre sorular uyarlanarak yöneltilmiştir.

Araştırma kapsamında 9 politika kurulundan 7 kurulla mülakat yapılmıştır. Mülakat yapılamayan iki kuruldan biri olan ekonomi politikaları kurulu yapılacak mülakat için tarih ve saat vermiş ancak yoğunluk nedeniyle mülakat iptal edilmiştir. Güvenlik Politikaları Kurulu'na ise ulaşılamamıştır.

Veri toplama aşamasında mülakat yapılamayan kurullardan olan Ekonomi Politikaları Kurulu ile Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulları'nın detaylı bilgilendirilmesi için "Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları Faaliyetler ve Hedefler" isimli kitaptan yararlanılmıştır.

Bu bakımdan mülakat verilerinde bulunmamasından dolayı bu iki kurul hakkındaki genel bilgilendirme tez içerisinde diğer araştırmacılara kaynak olabilmesi adına "Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları Faaliyetler ve Hedefler" isimli bu kitaptan yararlanılarak aktarılmış ancak tez çalışmasında verilerin analizi ve bulguların değerlendirilmesi aşamasına dâhil edilmemiştir. Buna göre, adı geçen kitapta Ekonomi Politikaları kurulu 93 ile 109. sayfalar arasında ele alınmış, konu başlıkları olarak ise 1 No'lu CBK'nde geçen kurulun görev ve yetkileri başta olmak üzere, kurulun faaliyetleri ile Türkiye Yüzyılı için Gelecek Vizyonu konularına değinilmiştir. Başlıkların detaylarına inildiğinde ise Ekonomi politika kurul üyelerinin isimleri, kurul toplantıları, istişare toplantıları, politika önerileri, ihracat, istihdam, enflasyon, finans sektörü, tarım

sektörü, kanun taslaklarına yönelik görüşler, Küresel tedarik zincirlerinde Türkiye'nin konumu, Yeşil Mutabakat Eylem Plânı, Sürdürülebilir Kalkınma, Alternatif Enerji Kapsamında Yeşil Hidrojen konularına değinilmiştir (2023: 93-109).

Veri toplama aşamasında mülakat yapılamayan kurullardan olan Ekonomi Politikaları Kurulu hakkında istihdam, üretim, yatırım ve ihracatı önceleyen ekonomi politikalarına yaptığı katkılarla ilgili bilgi veren Kalın "Hem küresel ekonomik meydan okumaların, sınamaların arttığı hem de ülkemizin büyük ekonomik hamleler yaptığı bu süreç içerisinde de Ekonomi Politikaları Kurulumuz gerçekten çok kıymetli katkılarda bulundular" şeklinde kurulun yapmış olduğu çalışmaları özetlemiştir (Gündoğmuş, AA Politika, 2023).

Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu ise kitapta 113 ile 133. sayfalar arasında ele alınmış, konu başlıkları olarak ise 1 No'lu CMK'nde geçen kurulun görev ve yetkileri başta olmak üzere, kurulun faaliyetleri ile Türkiye Yüzyılı için Gelecek Vizyonu konularına değinilmiştir. Başlıkların detaylarına inildiğinde ise Ekonomi politika kurul üyelerinin isimleri, faaliyetleri, Türkiye Yüzyılında Güvenlik ve Dış Politika, Küresel Güvenlik Mimarisi ve Türkiye Eksen, Çok Yönlü Türk Dış Politikası ve Yerli Savunma Sanayii, Küresel Güç Mücadelesi ve Türkiye, Barışın Teminatı Olarak Türkiye, Uluslararası Sistem ve Türkiye, Türkiye'nin Aktif Arabuluculuk Rolü, Enerjinin Yeni Merkezi Türkiye, Birleşen Türk Dünyası ve Türkiye, Türkiye'nin Bölgesel Politikaları, 2023 Sonrası Dünyada Güçlü Türkiye konularına değinilmiştir (113-133).

Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu'nun çalışmaları hakkında bilgi veren Kalın, başkanvekili olduğu kurulla ilgili olarak şunları belirtmiştir "Politika teklif kağıtları, raporları direkt Cumhurbaşkanımıza sunulduğu için biz bunları kamuoyuyla paylaşmak, basınla paylaşmak herhangi bir yerde yayınlamak gibi bir yola tevessül etmedik. Çünkü bu kağıtların, tekliflerin, raporların birinci amacı mutfak vazifesi görmek Cumhurbaşkanımızın politika yapım süreçlerine katkı sunmaktır. Dolayısıyla bizim yaptığımız çalışmalar zaten politikanın bir parçası olarak hayata geçirilmiş oldu. Özellikle bizim kurulumuzun Libya'yla Deniz Yetki Anlaşması, terörle mücadele, Türkiye Yüzyılı kavramının güçlendirilmesi, Türkiye eksen kavramının derinleştirilmesi bağlamında birtakım çalışmaları oldu" demiştir (Gündoğmuş, AA Politika, 2023).

Bunun dışında 6 Şubat 2023 tarihinde 10 ilde gerçekleşen deprem felaketi sonrası Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan Afet Yönetimi Politikaları kurulunun kurulacağını duyurmuştur. İletişim Başkanlığında yer alan habere göre Cumhurbaşkanı “Bilim insanlarımızın ve kamuoyu liderlerinin Cumhurbaşkanlığı bünyesinde kuracağımız Afet Yönetimi Politikaları Kurulunun çalışmaları sırasında bu süreci destekleyeceğine inanıyorum” diyerek Afet Yönetimi Politikaları Kurulunun Cumhurbaşkanlığı bünyesinde kurulmasının plânlandığını belirtmiştir (İletişim Başkanlığı, 2023) Bununla birlikte yaşanan büyük afet sonrası Hukuk Politikaları Kurulu Kahramanmaraş merkezli depremin durumuyla ilgili değerlendirmeleri yapmak üzere “Tabii Afetler ve Hukuk” konulu bir çalıştay da düzenlemiştir (TİHEK, 2023). Tezin yazım aşamasında içinde bulunulan dönem aynı zamanda Türkiye’nin 2023 yılı seçim dönemi olması sebebiyle kurulun seçimden sonra resmi olarak kurulması beklenmektedir.

4.1.8. Araştırma Bulguları

Zoom üzerinden gerçekleştirilen ve yaklaşık olarak 30’ar dakika süren çevrimiçi mülakatlar şeklinde yapılan görüşmelerde katılımcılara 5’er adet soru sorulmuştur. Soruların içeriği standart olmakla birlikte her soru mülakat yapılan kurulun işlevsel olduğu alana uyarlanarak katılımcılara yöneltilmiştir. Buna göre elde edilen bulgular gerçekleştirilen mülakatlardaki soru sıralaması esasına göre aşağıda verilmiştir.

4.1.8.1. Birinci Mülakat Sorusuna Verilen Cevaplar

Birinci soruda mülakat yapılan her kurulun kendi faaliyet alanıyla ilgili bilgi alınmıştır. Bu soruya 3 kurul açıklayıcı cevap verirken geri kalan 4 kurul ise CBK-1’e atıf yapmıştır. 1 numaralı (S1) “**Politika Kurulunun faaliyet alanı nedir?**” sorusuna;

Yerel Yönetimler Politika Kurulu, Hukuk Politikaları Kurulu, Sosyal Politikalar Kurulu ile Sağlık ve Gıda Politika Kurulu 1 No’lu CBK’nin ilgili maddelerini referans göstermiş, Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu, Bilim ve Teknoloji Politikaları Kurulu ile Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu CBK-1’e atıf yapmadan detaylı yanıtlamıştır.

Yerel Yönetimler Politika Kurulu (K1), faaliyet alanının “1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 31. Maddesinde açıklandığını ifade ederken, Sosyal Politikalar Kurulu (K2) da benzer şekilde CBK-1 madde 30’a atıfla Kurulunun faaliyetlerinin burada sayıldığını, yedi bentlik bir görev sahası olduğunu ifade etmiştir.

Eğitim ve öğretim politikaları (K3) kurulun faaliyetlerini üç odak etrafında yürüttüklerini belirterek birinci önceliklerinin eğitim ve öğretim alanında politika geliştirmek olduğunu ve akabinde orta ve uzun vadeli politika belgeleri ve stratejiler geliştirdiklerini bunun dışında eğitim öğretimle ilgili faaliyet gösteren kurumların çalışmalarını izleyerek gerektiğinde cumhurbaşkanına yapılan çalışmaların yerindeliğini rapor ettiklerini beyan etmiştir.

Hukuk politikaları kurulu (K4), kurulun faaliyet alanlarıyla ilgili soruya öncelikli olarak 1 Sayılı CBK'nin 27. Maddesini işaret etmiş ve buradaki alt başlıklara değinmiştir. Bunun dışında hukuka dokunan ve hukukla ilgili olan her konu üzerinde kendilerine iletilen veya kendilerinin tespit ettiği her konuda çalışmalar yürüttüklerini beyan etmiştir.

Sağlık politikaları kurulu (K5), kurulun faaliyet alanıyla ilgili soruya öncelikli olarak 1 sayılı CBK'nin 29. Maddesinde belirtilen konularda çalışmalar yürüttüklerini ve bunun yanında cumhurbaşkanının gerekli gördüğü hallerde kuruldaki istediği konularda da çalışmalarda bulunduklarını ifade etmiştir.

Bilim ve teknoloji kurulu (K6), kurulun faaliyet alanının kararnamede açıkça belli olduğunu orada hangi politika konularında çalışmalarda bulunmakla yükümlü olduklarını buna göre sistem içerisinde hem uzun vadeli hem de orta vadeli stratejik önemi bulunan politikalar ürettiklerini beyan etmiştir. Kurulların faaliyet alanlarıyla ilgili görüşme yapılan son kurul olan Kültür ve Sanat Politikaları Kurulunun faaliyetlerinin uzun uzun ilgili kararnamenin 28. Maddesinde yer aldığını ve burada kurulun görev ve yetkilerinin hususen belirtildiğinin altını çizmiştir. Bunun dışında diğer kurullardan farklı olarak kültür ve sanat politikaları kurulunun çalışmalarını İstanbul merkezli ofisten gerçekleştirdiğini beyan etmiştir.

4.1.8.2. İkinci Mülakat Sorusuna Verilen Cevaplar

İkinci soruda mülakat yapılan politika kurulunun çalışma usulü hakkında bilgi istenmiştir. Bu soruya bütün katılımcılardan detaylı bilgiler alınmıştır.

2 numaralı (S2) **“Politika Kurulunun çalışma usulü nasıldır?”** sorusuna:

(K1) Yerel Yönetimler Politika Kurulunun Cumhurbaşkanının talimatıyla bir konu hakkında politika üretme çalışmaları yaptığını veya kendiliğinden bir konuyu gündeme alabildiğini ve herhangi bir konunun politika aktörlerinden (resmi ve resmi olmayan

aktörler) gelen talepler üzerine çeşitli konuları gündemine aldığını belirtmiştir. Bunun dışında olağanüstü çalışma sisteminin de bulunduğunu afet, salgın, olağandışı çevre hadiseleri gibi durumlarda kurulun gündeme aldığı konuların önceliğini değiştirdiğini ve bu doğrultuda merkezi ve yerel aktörlerle gerekli görüşmeler yapılarak ivedi duruma odaklanıldığını, yapılması gereken ve öncelikli belirlenecek politikalar hakkında cumhurbaşkanına gerekli bilgilendirmeler yapılarak neticede politikaların oluşturulma sürecinin gerçekleştirildiğini ifade etmiştir.

(K2) Sosyal Politikalar Kurulunun çalışma usulünün esas itibariyle toplantılar şeklinde gerçekleştiğini, uzunca bir süre haftada bir toplandığını ancak pandemi dolayısıyla bunun ayda bire düştüğünü beyan etmiştir. Onun dışında kurulun elektronik ortamda bir grupları bulunduğunu orada akıllarına gelen konuları yazıp istişare edip, tartışabildiklerini veya başkanvekilinin bazı konuları orada kendilerine sorabildiğini belirtmiştir. Bunun yanında çalışmaların toplantı usulünün içerisinde kurulun kendi arasında belli konuları görüşüp tartıştığı gibi dışardan o konunun uzmanı, hali hazırda görevli olan bir yönetici veya eski bir yönetici ya da medyada, üniversitede bu konularda çalışmış ya da sivil toplum kuruluşlarında görevli isimlerle istişare etmek, onlardan görüş almak, rapor almak, onları kurulda tartışmak, tartıştıktan sonra da kurulun uzmanları marifetiyle yazılı hale getirip başkanvekilinin bazen ilgili yerlere sözlü bazen yazılı ama esas itibariyle de cumhurbaşkanlığı makamına sunduğu bir ilişki formatıyla yürüdüğünü ifade etmiştir.

(K3) Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulunun çalışma usulünün başkanvekilinin başkanlığında yapılan toplantılarda belirlenen gündem itibariyle işlediğini onun dışında üyelerin bazı gündem talepleri de olabildiğini belirtmiştir. Buna göre haftada bir ya da iki haftada bir ama çoğunlukla haftada bir gün kurul toplantıları yapıldığını ve bu toplantılarda genel kararlar alındığını ifade etmiştir. Cumhurbaşkanının genellikle toplantılara katılmadığını, bu toplantılarda çalışma plânları hazırlandığını veya genel gündem görüşülerek üzerinde görüşülen konuyla ilgili olarak alt komisyonlar oluşturularak kurul üyelerinden birinin alt komisyon başkanı olarak görevlendirildiğini beyan etmiştir. Bu alt komisyonların aylara yayılan bir çalışma yürüttüğünü ve kurul üyelerinin sorumluluğunda üniversiteler veya sivil toplum kuruluşlarıyla yapılan görüşmelerde alt toplantılar düzenlendiğini ve taslak bir metin hazırlandığını daha sonra hazırlanan taslak çalışmanın kurulun gündemine taşınarak alt komisyonun faaliyetleri

kurulda görüşülerek yeniden değerlendirildiğini ve değinilmesi gereken diğer konulara dikkat çekildiğini söylemiştir. Sonuç olarak alt komisyonun bu kararlar doğrultusunda çalışmalarını bir müddet daha devam ettirdiğini nihai olarak ise bir politika belgesi oluşturulacaksa alt komisyonun çalışmalarının kurulda okunarak değerlendirildiğini ve oy çokluğu veya oy birliğiyle (genellikle) cumhurbaşkanına arz edildiğini ve dolayısıyla kurulun çalışma usulünün alt komisyonları da içeren bir çalışma disiplinine sahip olduğuna dikkat çekmiştir.

(K4) Hukuk Politikaları Kurulu kendilerinin yedi kurul üyeleri bulunduğunu, önceleri haftalık toplantıları olduğunu sonra bunu on beş günde bir şeklinde değiştirdiklerini belirtmiştir. Bununla birlikte toplantıların kurul üyeleriyle beraber düzenlendiği ve her toplantının gündeminin farklı olduğunu ancak Sayın Cumhurbaşkanının politika kurulunun toplantılarına dört yıldır daha hiç başkanlık etmediğini kendisinin daha ziyade diğer politika kurullarının başkanvekillerinin de yer aldığı başkanvekilleri toplantısına başkanlık yaptığı bilgisini vermiştir. Bunun dışında genişletilmiş kurul toplantılarının da yapıldığını ancak bunların tam olarak kararnameyle uyumlu olarak işlemediğini çünkü bu toplantıların eş güdüm halinde çalışılan diğer kurumlarla yapıldığını bunların daha çok konu bazlı olduğunu ifade etmiştir.

Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu (K5) 2 numaralı soruya kurulun temelde iki konseptte çalışmalarda bulunduğunu bunlardan birincisinin cumhurbaşkanının istişare mekanizması niteliğinde danışma kurulu şeklinde olduğunu ve bu toplantıların sayın cumhurbaşkanı ile ilgili bakanlıkların katılımıyla gerçekleştirildiğini ikincisi olarak ise Bakanlıklarla resmi usul ve esaslara dayanarak çalıştaylar yapıldığını söylemiştir. Bu çalıştaylarda üzerinde konuşulan konularda bir ortak akıl etrafında istişarî toplantılar yapılarak üzerinde çalışılan politikanın bilgi notları çıkarıldığını ifade etmiş ve bu bilgi notlarının yoğun çalışmalar sonrasında politika belgesi şekline dönüştürüldüğünü belirtmiştir. Pandemi döneminde yoğun çalışma şartları altında haftada bir olan toplantıların pandemi sonrası dönemde gelişen normalleşmeyle birlikte iki haftada bir şeklinde değiştiğini ifade eden (K5) isimli katılımcı Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulunun bugüne (Ocak-2023) kadar yaptığı çalıştaylara çeşitli alanlarda alanında uzman 500’den fazla konuk ağırladığı bilgisini de vermiştir.

Bilim ve Teknoloji Politikaları Kurulu adına mülakata katılan (K6) isimli katılımcı kurulun çalışma usulüyle ilgili soruya toplantılarının genellikle haftada bir yapıldığını ve

toplantılarda bilim ve teknoloji politikaları çerçevesinde bir gündemin olduğundan söz etmiştir. Üyelerin bu gündem üzerinde istişarelerini yaptığını ifade eden katılımcı üzerinde görüşülen bu konu hakkında akademiden özel sektöre gerekli görülen kişilerle toplantıların çoğaltılabildiğini belirtmiştir. Toplantılar hakkında detaylı bilgi veren katılımcı bu toplantılarda belli bir konunun gündeme alındığını bunun dışında görüşülen konular genelinde raporlar oluşturulduğunu beyan etmiştir. Bu raporların belli biçimlerde olduğunu ifade ettikten sonra bunların hem kendi içlerinde yapılan çalışmalar şeklinde hem de dış paydaşlarla yapılanlar şeklinde olduğunu belirtmiştir. Buna göre gerekli hallerde dış paydaşlar davet edilir ve yapılan toplantılar neticesinde gerekli raporlamalar oluşturulur diyen (K6) isimli katılımcı onunun kapsamına göre çalışmaların farklı sürelerde devam edebileceğinin altını çizmiştir.

Politika Kurullarının çalışma usullerinin cevaplarının arandığı (S2) numaralı soruyla ilgili kendisiyle görüşme yapılan son katılımcı olan (K7) isimli katılımcı Kültür ve Sanat Politikaları Kurulunun kuruluşundan itibaren ekseriyetle haftada bir olmak üzere toplandığını ve görev alanındaki konuları öncelik sırasına göre gündeme alarak müzakere ettiğini ifade etmiştir. Bu anlamda Kültür ve Sanat Politikaları Kurulunun Türkiye'nin kültür ve sanat kapasitesinin geliştirilmesine yönelik çalışmalarını, kültür ve sanat alanında icraat yapan bakanlıkların ilgili birimleri, üniversiteler, yerel yönetimler, sivil toplum örgütleri, özel şirketler, dış temsilcilikler, basın vb. diğer paydaşlarla bilgi alışverişi dâhilinde yürütmeye özen gösterdiğini de beyan etmiştir.

4.1.8.3. Üçüncü Mülakat Sorusuna Verilen Cevaplar

Üçüncü soruda mülakat yapılan politika kurulunun hangi bakanlık veya bakanlıklarla ortak çalışmaları olduğu sorulmuştur. Bu soruya her politika kurulu ortak çalışma yaptığı bakanlık isimlerini vererek cevap vermiştir. 3 numaralı (S3) **“Politika Kurulunun birlikte çalıştığı bakanlıklar hangileridir?”** sorusuna;

Yerel Yönetimler Politika Kurulu adına mülakata katılan (K1) isimli katılımcı kurulun Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, Tarım ve Orman Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı başta olmak üzere çoğu bakanlıkla ortak çalışma konularının bulunduğunu bu nedenle keskin bir ayrıştırma olmadığını kurulun birçok bakanlıkla kesiştiği alanlar olduğunu belirtmiştir.

Sosyal Politikalar Kurulu adına mülakata katılan (K2) isimli katılımcı kurulun Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ve Gençlik ve Spor Bakanlığı ile çalışmalar yürüttüğünü ancak bunlar dışında da İç İşleri Bakanlığı veya Sanayi Bakanlığı'yla da çalışmalarının olduğunu ifade etmiştir.

Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu adına mülakata katılan (K3) isimli katılımcı kurulun Millî Eğitim Bakanlığı, Sanayi, Bilim ve Teknoloji Bakanlığı, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Kültür Bakanlığıyla yapılan çalışmalar olduğunu söylemiştir. Katılımcı eğitimin ilgili olduğu konunun sınırsızlığıyla ilgili olarak paydaşlarla yapılan çalışmalarında çeşitli olabildiğini belirtmiştir.

Hukuk Politikaları Kurulu adına mülakata katılan (K4) isimli katılımcı kurulun özellikle hukuk politika kurulu olduğu için Adalet Bakanlığıyla birlikte çalıştıklarını ancak konularına göre terörle ilgili olarak İç işleri Bakanlığı ve çok az da olsa diplomatik temaslar bağlamında Dış İşleri Bakanlığıyla ortak çalışmalar yapılabildiğini beyan etmiştir.

Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu adına mülakata katılan (K5) isimli katılımcı Sağlık Bakanlığı başta olmak üzere kurulun gıda politikalarına da baktığı için Tarım ve Orman Bakanlığı, Hazine ve Maliye Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Ticaret Bakanlığı ile çeşitli konularda çalışmalar yürütüldüğünü ifade etmiştir.

Bilim ve Teknoloji Politikaları Kurulu adına mülakata katılan (K6) isimli katılımcı kurulun birlikte çalıştığı bakanlıkların sayısının belli bir bakanlıkla sınırlı olmadığını dolayısıyla Bilim ve Teknoloji politikaları kurulunun bütün bakanlıklarla çalışmalar yapmakta olduğunu bu anlamda bilim ve teknolojiyi içine alan bütün bakanlıklar gerekli politikaların oluşturulmasında sürece dâhil olabilmektedir diyen katılımcı bunun gerektiğinde bütün bakanlıklarla çalışabilme anlamına geldiğini beyan etmiştir. İsim vermek gerektiğinde başta Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı olmak üzere Ulaştırma ve Alt Yapı Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı gibi bütün bakanlıklarla etkileşim halinde olduklarını ifade etmiştir.

Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu adına mülakata katılan (K7) isimli katılımcı alanı itibariyle kurulun çalışmalarını Kültür ve Turizm Bakanlığı ve üzerinde çalışılan konuları örtüştüğü için Millî Eğitim Bakanlığı ile de belirli konularda ortak çalışmalar yürüttüklerini beyan etmiştir.

4.1.8.4. Dördüncü Mülakat Sorusuna Verilen Cevaplar

Dördüncü soruda mülakat yapılan politika kurulunun politika ürettiği alanda faaliyet gösteren bakanlıklarla arasında herhangi bir hiyerarşi olup olmadığı sorulmuştur. Bu soruya katılımcılar çoğunlukla birlikte çalışmalar yürüttükleri bakanlıklarla aralarında herhangi bir hiyerarşik bağ olmadığı cevabını vermiştir. 4 numaralı soru olan (S4) **“Politika Kuruluyla bakanlıklar arasında herhangi bir hiyerarşi var mıdır?”** sorusuna;

Yerel Yönetimler Politika Kurulu adına mülakata katılan (K1) isimli katılımcı kararnamede kurulların başkanının Cumhurbaşkanı olması nedeniyle kurulların politika süreci hiyerarşisinin tepesinde yer aldığını bu nedenle bakanlıklarla olan ilişkisinde hiyerarşi değil ancak Cumhurbaşkanının kurulun doğal başkanı olması dolayısıyla bakanlıklardan hiyerarşik olarak öndeliği bulunduğunu ifade etmiştir.

Sosyal Politikalar Kurulu adına mülakata katılan (K2) isimli katılımcı ise bakanlıklarla herhangi bir hiyerarşik ilişkimiz yok şeklinde cevap vermiştir.

Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu adına mülakata katılan (K3) isimli katılımcı bakanlıkla aramızda herhangi bir hiyerarşi yok, bakanlıkların bize bir emir verme durumu söz konusu değil. İki ayrı organizasyon. Biz icraî değiliz, bir danışma organıyız cevabını vermiştir.

Hukuk Politikaları Kurulu adına mülakata katılan (K4) isimli katılımcı hayır, bizim bakanlıklarla aramızda hiyerarşik bir ilişki yok cevabını vermiştir.

Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu adına mülakata katılan (K5) isimli katılımcı politika kurullarının başı sayın cumhurbaşkanımızdır. Kurulların asli görevi cumhurbaşkanının uygun gördüğü konularda politika üretmek ve geliştirmektir. Bakanlıklar ise kendisinin takdir ettiği konularda üretilen politikaları uygulayan icraî kurumlardır. İki kurum arasındaki resmi usul ve esaslar 1 No’lu CBK’inde belirtilmiştir. Bunun dışında resmi hiyerarşik bir bağları söz konusu değildir cevabını vermiştir.

Bilim ve Teknoloji Politikaları Kurulu adına mülakata katılan (K6) isimli katılımcı kararnameden de anlaşılabilceği üzere hiyerarşik bir ilişki yok. Bu konuda kararnamede oldukça açık bir fikir veriyor cevabını vermiştir.

Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu adına mülakata katılan (K7) isimli katılımcı bu sorunun cevabı da 10 Temmuz 2018 tarihli 30474 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’ndeki çerçeve içerisinde düşünülmelidir. Kurullar, Cumhurbaşkanlığının idari yapısı içerisinde istişarî nitelik taşımaktadır. Bir diğer ifadeyle kurulların icraî bir yapısı bulunmamaktadır. Bu şu anlama gelir: Kurulların kendine ayrılmış bütçeleri ve sahada bilfiil politika ve birtakım uygulamalar yürütme imkânı söz konusu değildir. Kurulun istişarî nitelik taşıması sadece Cumhurbaşkanlığı özelinde ele alınmalıdır. Yani kurullar Cumhurbaşkanının başkanlığını üstlendiği istişarî nitelik taşıyan organlarıdır. Fakat böyle olması kurullar ile bakanlıklar arasındaki hiyerarşiden çok Cumhurbaşkanlığı ile bakanlıklar arasındaki hiyerarşi çerçevesinde ele alınabilir şeklinde cevap vermiştir.

4.1.8.5. Beşinci Mülakat Sorusuna Verilen Cevaplar

Son olarak beşinci soruda mülakat yapılan politika kurulunun ürettiği politikalarla ilgili cumhurbaşkanının uyguladığı sürecin nasıl işlediği sorulmuştur. Bu soruya her katılımcı kendi politika faaliyet alanına göre yanıt vermiş ve süreci detaylarıyla aktarmıştır. 5 numaralı soru olan (S5) **“Politika Kurulunun ürettiği politikalarla ilgili cumhurbaşkanının uyguladığı süreç nasıldır?”** sorusuna;

Yerel Yönetimler Politika Kurulu (K1) Cumhurbaşkanının doğrudan kendisinin düşündüğü işleri kuruldan ilgili bir üyemize Başkanvekili kendisine görev verdiğini ve bu konuda yapılması gereken çalışmalar yapıldığını belirterek “bu çalışmalar kurulda görüşüldükten sonra en son hali sayın Cumhurbaşkanımıza arz edilir. Öncesinde hazırlanan araştırma raporları gizli belge niteliğindedir. Politikanın kendisine arz edilmesi ardından cumhurbaşkanı takdirine bağlı olarak politikayla ilgili diğer birimlere talimatlandırmada bulunur” şeklinde bir cevap vermiştir.

Sosyal Politikalar Kurulu adına konuşan (K2) ise kurulumuz tarafından sunulan raporlar eğer cumhurbaşkanımız tarafından tasvip edilir, dikkate alınırsa bu zaten talimata dönüşüyor ilgili bakanlıklara veya birimlere yönelik burada bizim yaptığımız aslında kurul halinde bir danışmanlık. Bu danışmanlığı üretilen politika önerisi, teklif bazen uygulamadaki birtakım problemler veya politika önerileri cumhurbaşkanlığı makamına sunuluyor. Bu bazen cumhurbaşkanlığı yardımcılığı makamı üzerinden bazen özel kalem üzerinden yürüyor. Politika önerisi eğer onaylanırsa ilgili makama veya kuruma bir

talimat olarak gidiyor. Yani buradaki çalışma usulü böyle. Bizim bilgi toplama dışında herhangi bir yazışmamız söz konusu değil. Cumhurbaşkanı veya yardımcısı kurula verdiği görev icabı hazırlanan raporu onaylar veya önerileri dikkate alırsa bunu bir talimata dönüştürebiliyor cevabını vermiştir.

(K3) isimli katılımcı Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulunun ürettiği politikalarla ilgili sürecin işleyişi hakkında cumhurbaşkanının zaten bir politik gündemi ajandası oluyor ya da öncelikleri olabiliyor. Bunun yanında bizim hazırladığımız çeşitli önerilerimizi cumhurbaşkanımız değerlendiriyor ve ilgili birime bunu sunuyor. Dolayısıyla biz kamuoyuna görünmeden cumhurbaşkanımızın talimatlarıyla çalışıyoruz. Politika geliştirilen konuyla ilgili görüşlerimizi zaman zaman cumhurbaşkanımızın zaman zaman da cumhurbaşkanı yardımcısına sunuyoruz. Yeri geldiğinde doğrudan cumhurbaşkanımız kurulumuza istediği konuyla ilgili bu konuda görüşünüzü oluşturun talebinde bulunabiliyor. Genel bir işleyişten bahsetmek mümkün değil ancak hem cumhurbaşkanlığı icra programları süreciyle birlikte yürüttüğümüz çalışmalar var hem de cumhurbaşkanı kurulun başkanı olduğu için kurul çalışmalarını tamamladığında cumhurbaşkanına sunabiliyor. Cumhurbaşkanı sunulan politika önerisiyle ilgili görüşünü olumlu veya olumsuz olarak bildirir veya şu konuda çalışsanız daha iyi olur diyebilir bunu demesine bir engel yok. Dolayısıyla cumhurbaşkanından da bir konuda talep gelmeden de biz gerekli konularda çalışmalarımızı yaparak cumhurbaşkanına arz ediyoruz. Bunun yanında mevcut politikaların işleyişini izlemek ve değerlendirmek cumhurbaşkanının bizden özel isteği doğrultusunda değil bizim doğal olarak kendiliğinden yaptığımız bir işlem. Ek olarak yapılan politikalarla ilgili yerinde olan veya olmayan durumları raporlayarak cumhurbaşkanımıza sunuyoruz cevabını vermiştir.

Hukuk Politikaları Kurulu adına konuşan (K4) isimli katılımcı ise politika kurulu olarak biz gerçekten her toplumsal talep ve ihtiyacı dinleyerek konularını belirliyor. Bunu tabi ki kamuyu da dinleyerek özel sektörü de dinleyerek yapıyor. Sonra cumhurbaşkanımıza politika belge taslağı adı altında tespit edilen konuları belge haline getirip sunuyoruz. Cumhurbaşkanı kendisine sunulan öneri belgesini kabul ederse bu cumhurbaşkanının programının bir parçası haline geliyor. Yani, aslında cumhurbaşkanı bizim ona sunduğumuz değerlendirmeyi talimatlandırıyor ilgili bakanlıklardaki icracı birimlere. Daha sonra kurulların başka bir fonksiyonu devreye giriyor, kendi yazdıkları politika

belge taslaklarındaki öncelikleri raporluyorlar. Bu noktada izleme ve raporlama işlemi yerine getiriliyor. Daha sonra takdir yine cumhurbaşkanına ait oluyor cevabını vermiştir.

Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulunun ürettiği politikalarla ilgili Cumhurbaşkanının uyguladığı süreç ne şekilde işlemektedir sorusuna (K5) isimli katılımcı kurul tarafından hazırlanan politika belgeleri cumhurbaşkanına sunulur ve sayın cumhurbaşkanının takdir etmesi sonucu politika üretilen konuda ilgili kurum veya bakanlık kimse talimatlandırmada bulunularak politika icra süreci başlatılır şeklinde bir cevap vermiştir.

Bilim ve Teknoloji Politikaları Kurulu adına konuşan (K6) ise kurullar politika önerilerini oluşturmakla görevlidir. Oluşturulan politika önerileri bir rapor haline getirilir ve ardından Sayın Cumhurbaşkanımıza sunulur. Süreç teorik olarak bu şekilde işlemektedir. Sonrası, yani politikayla ilgili olarak ne yapılacağı konusu Sayın Cumhurbaşkanımızın takdirine bağlıdır cevabını vermiştir.

Son olarak Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu adına soruları cevaplayan (K7) isimli katılımcı kurulun ürettiği politikalarla ilgili Cumhurbaşkanı'nın uyguladığı sürecin cevabının arandığı (S5) numaralı soruya kararnameyi işaret ederek yukarıdaki soruya cevaben dile getirdiğimiz ikinci paragraf bu soru özelinde tekrar edilebilir diyerek sürecin cumhurbaşkanına sunulan politika belgeleri ve raporları üzerinden işlemesi esasına göre ilerlediğini ve son kertede cumhurbaşkanının onayıyla kurulun çalışmalarının icrasının yapıldığını beyan etmiştir.

4.1.9. Araştırma Bulgularının Analizi

Gerçekleştirilen veri toplama işlemi sonucunda birinci soruda politika kurullarının faaliyet alanları hakkında CBK-1'de geçen bilgiler haricinde detaylı ve açıklayıcı bilgiler elde edilmiş, kurulların gerek CBK-1'de geçen konular dâhilinde gerekse de alanıyla ilgili Cumhurbaşkanının gerekli gördüğü diğer konular ile toplumsal ihtiyaçlar veya doğal olarak gelişen olaylar neticesinde gerekli görülen konularda politika üretildiği sonucuna ulaşılmıştır. Politika kurulları çalışmaları kapsamında cumhurbaşkanının kendilerine talimatlandırmada bulunduğu konularda politika belgeleri oluşturmak, bilgi notları almak ve bakanlıkların icraatlarını değerlendirerek izleme raporları oluşturmaktadırlar.

Kurulların çalışma usulleri ve toplanma sıklıklarıyla ilgili bilgi alınan ikinci soruda alınan yanıtlara göre görüşme yapılan 7 kuruldaki 4'ünün haftada bir toplandığı geriye kalan 3 kurulun ise toplantılarını iki haftada bir yaptığı sonucuna ulaşılmıştır. Sorunun detaylı

cevaplandırmaları incelendiğinde, kurulların genel olarak belli bir toplanma sıklığının bulunmadığı bununla beraber iki haftada bir şeklinde cevaplayan katılımcıların kurulun içinde bulundukları dönemin şartları değiştikçe toplantı yapma sıklıklarında da bir değişim olduğu bilgisini verdiği sonucuna ulaşılmıştır.

YYPK (K1)	SPK (K2)	EÖPK (K3)	HPK (K4)	SGPK (K5)	BTYPK(K6)	KSPK (K7)
		Haftada 1		Haftada 1	Haftada 1	Haftada 1
İki haftada 1	İki haftada 1		İki haftada 1			

Tablo-4: (S1) numaralı soruya verilen cevaplar

Kurulların ortak çalışma alanına sahip oldukları bakanlık veya bakanlıklar hakkında bilgi edinilmek istenen üçüncü soruda mülakat yapılan yedi kuruldaki yalnızca 1 kurulun iki bakanlığın alanında politika ürettiği başkaca bir bakanlığın alanında etkin olmadığı, geriye kalan 6 kurulun ikiden fazla bakanlığın çalışma sahasında politikalar ürettiği sonucuna ulaşılmıştır.

YYPK (K1)	SPK (K2)	EÖPK (K3)	HPK (K4)	SGPK (K5)	BTYPK(K6)	KSPK (K7)
3 Bakanlık	5 Bakanlık	4 Bakanlık	3 Bakanlık	5 Bakanlık	3 Bakanlık	2 Bakanlık

Tablo-5: (S3) numaralı soruya verilen cevaplar

Bu sonuca göre her kurul çalışılan alanın konusuna göre en az iki bakanlıkla iş birliği sağlamaktadır. (K2) ile (K5) 5 bakanlıkla birlikte çalışarak en fazla bakanlık sayısı ile çalışan kurullarken, (K7) 2 bakanlık ile çalışma yürüten kurul olarak en az bakanlıkla ilişki geliştiren kurul olmuştur.

İlgili politika kurulunun ortak çalışma alanında bulunduğu bakanlık veya bakanlıklarla arasında herhangi bir hiyerarşik ilişki olup olmadığı sorusuna mülakat yapılan yedi kuruldaki 5’i açık bir şekilde “hiyerarşik bir ilişki yok” cevabını verirken, 2 kurul cumhurbaşkanının politika kurullarının başkanı olması ve CBK-1’de cumhurbaşkanının bulunmadığı durumlarda toplantılara cumhurbaşkanına vekaleten politika kurulu başkanvekilinin başkanlık etmesi maddesinin açık anlamının politika kurullarının

bakanlıklarla olan ilişkisinde bir adım önce olduğu sonucunu doğurduğu bu nedenle de “protokolde hiyerarşi yok diyemeyiz” cevabının daha doğru olduğunu belirtmiştir.

YYPK (K1)	SPK (K2)	EÖPK (K3)	HPK (K4)	SGPK (K5)	BTYPK (K6)	KSPK (K7)
Yok	Yok	Yok	Yok	Var	Yok	Var

Tablo-6: (S4) numaralı soruya verilen cevaplar

Bu sonuca göre politika kurulları ile bakanlıklar arasında hiyerarşik olarak bir üstünlük durumu söz konusu değildir. Kurullar kendi iç dinamikleri doğrultusunda çalışmalarını yürütmekte, haftalık toplantılar gerçekleştirmekte, gerektiğinde dış aktörlerden bilgi ve belge edinme yollarına giderek yürütme organı için en verimli çalışmayı ortaya koymaktadırlar.

Politika kurullarının çalışma alanlarıyla ilgili yapmış oldukları çalışmaların cumhurbaşkanına sunulmasının ardından gelişen süreçte nasıl bir yol izlendiğine dair cevap aranan son soruda mülakat yapılan kurulların tümü oluşturulan politikaların cumhurbaşkanına sunulmasının ardından cumhurbaşkanının ilgili bakanlık düzeyinde icraya konulması yönünde talimat verilerek sürecin tamamlandığını beyan etmişlerdir.

Bu süreç sonunda kurullar sistem içerisinde gerekli ve aktif rol üstlenen kurumlar olarak cumhurbaşkanının iş yükünü azaltmakta ve yürütmeye etkinliği arttırmada kurmay birimler olarak önemli bir görevi yerine getirmektedir.

4.2. 2018-2023 Yılları Arasında Politika Kurulları Tarafından Cumhurbaşkanına Sunulan Faaliyet ve İcra Raporları

Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığı bünyesinde hazırlanan “*Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları Faaliyetler ve Hedefler*” kitabında 9 politika kurulunun 2018 Ekim ayından 2023 yılına gelinceye değin mevzuatta yer alan görev alanları içerisinde imza attıkları birçok politika belgesine yer verilmiştir. Bu belgeler sırasıyla kurulların 2018 Ekim ayından 2023 Ocak ayına kadar yapmış olduğu tüm politika öneri belgeleri, hazırladıkları raporlar, ilgili politika alanındaki diğer paydaşlarla yapılan çalıştaylar ve seminerleri kapsamaktadır.

Kitapta kurulların ürettiği politika belgelerinin icrasıyla ilgili olarak “*koronavirüs ve yaşanan diğer krizler sebebiyle çalışmaların bir kısmı icra alanına aktarılamadıysa da önemli bir fikri müktesebat oluştu*” denilmiştir (CBİBY, 2023: 10). Buradan anlaşıldığı üzere dünyanın ve Türkiye’nin geçirmiş olduğu önemli krizlerden olan Covid salgını, ekonomik dalgalanmalar, Rusya-Ukrayna Savaşı gibi krizler nedeniyle kurullar tarafından oluşturulan politikaların bir kısmının icra alanına yansımaları gerçekleşmemiş ancak yine de gelecekteki politika oluşturma aşamalarına zemin hazırlamada bu belgelerin önemli katkılarına olduğu dikkat çekilmiştir.

Güvenlik ve Dış Politikalar Başkanvekili ve aynı zamanda Cumhurbaşkanlığı Sözcüsü Prof. Dr. İbrahim Kalın kitabın tanıtımı için yapılan toplantıda politika kurullarının 2018 yılından bugüne aradan geçen 4,5 yıllık süreçte yeni sisteme çok önemli katkıları olduğunu ifade etmiştir. Konuşmasında kurulların özellikle Cumhurbaşkanının istişare mekanizmasını kullanması noktasında önemli bir görev üstlendiğini ve uygulamaya geçen çoğu politikanın mutfak işlerinin görüldüğü yer olması bakımından da kurulların önemli olduğunu şu sözlerle belirtmiştir: “Tabii ki böyle bir başkanlık sisteminde bir devlet başkanının böyle bir mutfak hizmetine sahip olması son derece önemli. Çünkü sadece bunu ilgili bakanlıklar üzerinden yürütmek değil, bir başka perspektiften, bir başka bakış açısıyla her bir konuyu farklı uzmanlıkların birikimini de dikkate alarak incelemek ve buna göre politika belirlemek büyük önem arz ediyor” (Gündoğmuş, AA Politika, 2023). Kalın, kurulların teşkil edilmesi sonrası özellikle Cumhurbaşkanına yöneltilen “*tek adam, otoriter lider*” gibi benzetmelerin de yersiz olduğunun bir kanıtı niteliğinde görülmesi gerektiğini vurgulamıştır.

Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan ise kurullarla ilgili olarak kaleme aldığı kitabın takdim yazısında kurulların cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin en yenilikçi unsurlarından biri olduğunu ve oluşumlarıyla birlikte yürütme organında ilk kez icra ve politika üretme işlevlerinin birbirinden ayrı ellere devredildiğinin altını çizmiştir. Takdim yazısının devamında kurullarla ilgili olarak birçok önemli noktaya dikkat çeken Cumhurbaşkanı, politika kurullarının ihdasıyla birlikte yürütmenin birden fazla alanda politika üretme kapasitesinin artırıldığını böylece daha aktif bir yürütmeye olanak sağlandığını vurgulamıştır. Bunun yanında politika kurullarının Türk yönetim tarihinde ilk kez yürütmenin toplumsal talepleri almadaki gücünün artmasıyla birlikte toplumun her kesiminden birbirinden farklı görüşlerin alınması noktasında kolaylık sağlandığını

belirtmiştir (CBİBY, 2023: 9). Bu anlamda politika taleplerin alınmasında sivil toplum örgütleri, meslek kuruluşları, akademik camia ve birbirinden farklı düşünce grupları yürütmeye etki etmede politika kurulları vasıtasıyla olanak bulmuştur.

Politika kurullarının en önemli özelliği, cumhurbaşkanının istişare mekanizmasını kullandığı bir yapı olması ve uygulamaya konulacak olan politikaların mutfak aşamalarında alanında uzman tüm kişi ve kurumlara ulaşmada, bilgi elde etmede sahip olduğu yetki olmuştur. Bu nedenle ve CBHS kuvvetler ayrılığı ilkesine dayanan bir sistem olduğu için politika kurullarının icracı bir rolde bulundukları söylenemez. Dolayısıyla ortaya çıkan politikaların icrası bakanlıklar eliyle olmaktadır.

Kurullar politika önerilerini oluşturulurken öncelikle kendi içlerinde yapılan kurul toplantılarından elde ettikleri veriler ile konu bazında ilerleyen ve ilgili tüm taraflarla gerçekleştirilen istişare toplantılarından elde edilen yazılı ve sözlü çıktılarının tümünü dikkate almaktadırlar. Bu bağlamda istişarelerde bulunulan bakanlıklardan, kamu kurum ve kuruluşları ile özel sektör ve özel sektörü temsil eden şemsiye kuruluşlar ve alanında uzman akademisyen ve iş insanlarıyla çeşitli konularda fikir alışverişi yapmaktadırlar. Kurullar bünyesinde yapılan çalıştaylara üstünde çalışılan politika konusuyla ilgili kamu kurum ve kuruluşlarından uzmanlar, akademik camiadan bilim insanları, düşünce ve sivil toplum kuruluşları ile medya ve iş dünyasından temsilciler davet edilmektedir.

Ortak çalışmalar neticesinde bakanlıklar ve ilgili kurum ve kuruluşlar tarafından icraya hazırlanan mevzuat düzenlemeleri izlenerek belirli ölçütler kapsamında yapılan değerlendirmeler sonucunda bilgi notu hazırlanarak Cumhurbaşkanına arz edilmektedir. Kurullar “politikaların uygulanmasında bakanlıkların çalışmalarını takip edecek ve cumhurbaşkanına geri bildirimde bulunacaktır. Bu husus politika kurullarının kamu politikası oluşturma sürecinde etkin bir aktör olduğunu göstermektedir” (CBİBY, 2023: 17). Bu anlamda sözü edilen şekilde izleme ve değerlendirme ölçütü olarak ise icraya koyulan politikaların öncelikle, Türkiye Cumhuriyeti Anayasasına, yasalara ve ilgili çerçeve mevzuat ile hükümet politikaları, kalkınma planları ile diğer üst politikalarla uyum içinde olup olmadığına, tutarlı olup olmadığına, ülkeye ve icra yapılan alana katkısı olup olmadığına, alandaki somut ihtiyaçları karşılayıp karşılamadığına ve sorun tespit edilen alanlarda çözüm getirip getirmediği konusundaki işlevselliğine ve son olarak bilimsel bir temele dayandırılmış olması gibi birçok ölçüte göre değerlendirme

yapılmakta ve gerekli görülen hallerde konuyla ilgili somut politika ve uygulama örneklerine yer verilmektedir.

Kurullar çalışmalarını iş birliği, etkinlik ve verimlilik prensiplerini benimseyerek sürdürmektedir. Her bir kurulun ilgili çalışma alanında akademik, entelektüel, bürokratik, siyasi ve saha tecrübeleri bulunan farklı çalışma konularına yönelik bireysel ve takım çalışmaları yürüttüğü paydaşlar olabilmektedir. Kurullar politika önerilerini hazırlarken bu anlamda tüm paydaşlardan görüş almaya büyük çaba göstermektedir. Konuyla ilgili bakanlıklar ve kamu kurumları, özel sektör, üniversiteler ve sivil toplum örgütleriyle bu nedenle sürekli temas ve etkileşim içerisindeyler. Bazı kurullar çalışmalarını birden çok bakanlık, kamu kurum ve kuruluşların da dâhil olduğu süreçlerle politika oluşturmaktadırlar. Cumhurbaşkanı tarafından onaylanarak politikaya dönüştürülen konularda kurullar tüm süreci takip etmekte ve gerekli görülen hallerde ortaya çıkan ihtiyaçlar doğrultusunda cumhurbaşkanına ek politika önerileri takdim etmektedirler.

Cumhurbaşkanlığı politika kurulları teşkil edilmeden önce diğer ülkelerdeki benzer uygulamalar incelendiğinde bu kurulların çoğunlukla diğer ülke örneklerinde de tavsiye niteliğinde görüş bildiren danışma kurulu şeklinde çalıştıkları gözlemlenmiştir (CBİBY, 2023: 14). Bu bağlamda Türkiye'deki uygulamasında politika kurullarının diğer ülke örneklerinden farklı olarak yürütmenin en tepesindeki kişi olan cumhurbaşkanıyla arada başka hiçbir aracı kurum olmadan doğrudan çalışma, bakanlıklarla ortak politikalar oluşturmak ve eşgüdüm toplantıları yaparak kamu politikası oluşturabilmesi sayesinde bürokrasinin azalmasıyla birlikte ilgili politika konusunda tüm paydaşların politika oluşum sürecine katılmasını sağlamak gibi önemli avantajları bulunan kurmay birimler olduğu söylenebilir (CBİBY, 2023: 14). Bu çerçevede CBHS'nde yer alan tüm kurulların resmen çalışma hayatına başladığı 2018 Ekim ayından 2023 Ocak ayına kadar geçen sürede ortaya koydukları çalışmaların detaylı bilgisi aşağıda verilmiştir.

4.2.1. Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu (BTYPK) 2018-2023

Yılları Arası Faaliyet ve İcra Raporları

Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulunun 2018-2023 yılı itibariyle faaliyetleri şunlardır:

BTYPK ilk toplantısını 18 Kasım 2018’de gerçekleştirmiştir. Bu tarihten 26 Ocak 2023 tarihine kadar 135 kurul toplantısı gerçekleştirmiştir. Bu toplantılarda alanında uzman kişi ve kuruluşlardan 884 katılımcıyla birlikte politika öneri raporları hazırlanmış ve cumhurbaşkanına sunulmuştur. Cumhurbaşkanının tensiplerine arz edilen politika öneri raporlarının içeriğinde 273 ihtiyaç maddesi, 494 bilimsel teknolojik ve destekleyici çözüm önerisi ve 196 politika önerisi, 20 ilaç etkin maddesi, 153 kritik ürün, 52 sektörde uygulama ve 45 teknolojik hedefinin bulunduğu teknoloji yol haritalarına yer verilmiştir (CBİBY, 2023: 23).

4.2.2. Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu (EÖPK) 2018-2023 Yılları Arası Faaliyet ve İcra Raporları

Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu cumhurbaşkanına sunulmak üzere alanında gerekli görülen konular dahilinde 18 politika belgesi, Kurulu Millî Eğitim Bakanlığı ve Yükseköğretim Kurumu gibi paydaşların eğitim öğretimle ilgili icra faaliyetlerini izleme ve değerlendirme yetkisiyle gerçekleştirdikleri faaliyetleri hakkında 19 politika izleme ve değerlendirme raporları ile bazı bilgi notları oluşturmuştur.

4.2.3. Ekonomi Politikaları Kurulu (EPK) 2018-2023 Yılları Arası Faaliyet ve İcra Raporları

Ekonomi Politikaları Kurulu 2018 yılı Kasım ayından 2022 yılı sonuna kadar toplamda 158 Kurul Toplantısı gerçekleştirerek cumhurbaşkanına 52 başlıkta politika önerisi arz etmiştir.

Eğitim Politikaları Kurulunun ortak politika önerisi geliştirmek amacıyla Hazine ve Maliye Bakanlığı, Ticaret Bakanlığı, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Tarım Orman Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, Cumhurbaşkanlığı Finans Ofisi, Cumhurbaşkanlığı Yatırım Ofisi, Cumhurbaşkanlığı Dijital Dönüşüm Ofisi, Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü, MTA Genel Müdürlüğü, TMO, DSİ, İklim Değişikliği Başkanlığı ile istişare toplantıları gerçekleştirmiştir.

Ekonomi politikaları kurulunun çalışma sahasını ilgilendiren en önemli politika belgesi 20 Aralık 2021’de cumhurbaşkanı tarafından kamuoyuna duyurulan Türkiye Ekonomi Modeli adıyla bilinen ekonomik kalkınma politikalarını içeren belgedir. Bu belgenin

oluşturulmasındaki en temel hedef Türkiye ekonomisindeki yaşanan krizler olmuştur. Söz konusu krizler cari açığa dayalı gerçekleşen büyüme ekonomisinde görülen tasarruf açığının ekonomik olarak finanse edilemediğinde ülke ekonomisinde faiz ve kur dalgalanmalarına neden olmaktadır. Bu sorunun aşmanın gerekliliği ise ancak ülke ekonomi modelinde üretim, yatırım, istihdam ve ihracat odaklı yeni bir bakış açısıyla mümkün gözükmuştür. Bunun sonucunda ise Türkiye Ekonomi Modeli denilen yeni bir ekonomi yönetim modeli devreye sokulmuştur. Devreye sokulan yeni ekonomi yönetim modelinde başarı sağlanması amacıyla Ekonomi Politikaları Kurulu istihdam, üretim, yatırım ve ihracat gibi çeşitli alanlarda politika öneri belgesi oluşturmıştır.

4.2.4. Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu (GDPK) 2018-2023 Yılları Arası Faaliyet ve İcra Raporları

Cumhurbaşkanlığı Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu 2018 Ekim ayından Kasım 2022'ye kadar 130 toplantı, 12 çalıştay yapmış ve toplamda 45 adet politika önerisi notunu Cumhurbaşkanına arz etmiştir (CBİBY, 2023: 115).

4.2.5. Hukuk Politikaları Kurulu (HPK) 2018-2023 Yılları Arası Faaliyet ve İcra Raporları

HPK, 7 Kasım 2018 tarihinden 2023 yılı ocak ayına kadar 83 Kurul Toplantısı, 36 Genişletilmiş Kurul Toplantısı, 52 Çalıştay, 10 Çalışma Grubu Toplantısı olmak üzere toplam 181 faaliyet gerçekleştirmiştir. Ayrıca kurul 72 Çalışma Raporu, 50'den fazla bilgi notu, öneri ve sonuç belgesi ile politika belge taslakları hazırlamıştır (CBİBY, 2023:139).

4.2.6. Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu (KSPK) 2018-2023 Yılları Arası Faaliyet ve İcra Raporları

KSPK Eylül 2018'den Nisan 2023'e kadar İstanbul Kültür Köşk'te gerçekleştirilen 140 Kurul toplantısıyla teşekkülünden bugüne kadar ev sahipliği yaptığı toplantılara davetli katılımcı olarak 48 yönetici ve kültür sanat insanı davet edilmiş, paydaşların ilgili konularda görüşleri alınarak geniş kapsamlı 14 politika önerisi hazırlanmıştır. Bu bağlamda görüşme yapılan kişi ve kurumlar arasında bakanlar, sivil toplum yöneticileri, kültür ve sanat insanları yer almış, her birerinden edinilen bilgi ve tecrübeler ışığında muhtelif politika önerileri hazırlanarak periyodik olarak Cumhurbaşkanlığı makamına arz edilmiştir (CBİBY, 2023: 174-175).

Ayrıca kurul, “Anadolu’yu kültür sanatla kuşatma, Anadolu’nun kültür sanatını evrensele taşıma azmiyle muhtelif Anadolu şehirlerinde toplantılar düzenlemiştir. Gidilen il valiliğinin ev sahipliğinde yapılan bu toplantılara ilin kültür-sanat alanlarıyla ilgili yöneticileri, belediye başkanları, üniversite rektörleri ve ilgili STK temsilcileriyle ortak çalışmalar yürütmüştür. Türkiye’nin kültür-sanat birikimini tespit, geliştirme, yereli evrensele taşıma vb. amaçlarla yapılan bu toplantılar sayesinde Türkiye’nin kültür ve sanatına ilişkin rehberlik, uygulama, öneri ve iş birlikleriyle çalışmalarını yürütmüştür”.

4.2.7. Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu (SGPK) 2018-2023 Yılları Arası Faaliyet ve İcra Raporları

SGPK Faaliyetleri: SGPK 19 Kasım 2018’den itibaren beşi Cumhurbaşkanlığı başkanlığında olmak üzere toplam 132 kurul toplantısı gerçekleştirmiştir (CBİBY, 2023: 199). Kurul, oluşturmuş olduğu 59 politika öneri belgesi ve 5 çalıştay ile pandeminin de etkisiyle en yoğun çalışan kurullar arasındadır.

4.2.8. Sosyal Politikalar Kurulu (SPK) 2018-2023 Yılları Arası Faaliyet ve İcra Raporları

SPK, 8 Ekim 2018’den 12 Ocak 2023’e kadar 79 çalıştay gerçekleştirmiştir. Bu toplantılara, başkan vekili, kurul üyeleri, uzmanlar, akademisyenler, kamu ve özel sektör yöneticileri ile çeşitli sivil toplum kuruluşları temsilcileri katılmışlardır. Bunun dışında 2023 vizyonunda Güneydoğu’nun Sosyal Politikaları, Sosyal Politikalarda 7 Bölge ve 7 İl Programı ve 2023 Vizyonunda Sosyal Yardımlara Yönelik Politika Stratejileriyle ilgili toplamda 3 rapor ve Yüzyılın Sosyal Politikaları adlı bir kitap da hazırlamıştır. Kurul tarafından hazırlanan tüm rapor ve belgeler değerlendirilmek üzere bir üst makama iletilmiş ve uygun bulunan politika belgeleri ilgili bakanlığın icra sahasına aktarılmıştır.

4.2.9. Yerel Yönetim Politikaları Kurulu (YYPK) 2018-2023 Yılları Arası Faaliyet ve İcra Raporları

YYPK toplantılarını iki haftada bir düzenli şekilde toplanarak görev alanına giren konuları görüşmektedir. Covid salgını önlemlerinin arttırılması ve normalleşmeyle birlikte ise toplantılarından biri Cumhurbaşkanlığı Külliyesi’nde diğeri şehir ziyareti olarak bir belediyede olacak şekilde ikiye çıkartılmıştır. Gerçekleştirilen toplantılarda politika önerileri ve raporlar hazırlanırken, gündemle ilgili bakanlık, kamu kurumu, özel sektör, üniversiteler ve sivil toplum kuruluşlarından sunumlar alınmakta, çalıştay ve

sempozyum gibi bilimsel toplantılar yapılarak konunun tüm paydaşları sürece dahil edilmektedir (CBİBY, 2023: 260). Kurul, 4 politika önerisi, 3 izleme raporu, alanla ilgili 3 sempozyum, 1 çalıştay, 1 proje yarışması, 6 kitap çalışması yapmıştır. Tüm bu çalışmalara dair detaylar ekler kısmında mevcuttur.

4.3. Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları ile ABD’de Başkanın Yürütme Ofislerinin Bir Karşılaştırması

CBHS’ndeki politika kurullarıyla ABD’deki Başkanın Yürütme Ofislerinin bir karşılaştırılması yapıldığında iki ayrı ülkede kurumsallaştırılan bu yapıların hemen hemen aynı gerekçelerle hayata geçirildiği görülmektedir. Buna göre ABD’deki Başkanın Yürütme Ofisleri 32. Amerikan Başkanı Roosevelt tarafından 1939 yılında senatonun işleyişinin hızlandırılması ve senatoya gereken durumlarda teknik ve kapsayıcı bilgilerin elde edilmesini sağlamak amacıyla kurulmuştur (SETA, 2016: 44). Aynı şekilde CB Politika kurulları da yürütme işlevini görmede Cumhurbaşkanı’na zaman ve hız kazandırmak ve politikaların oluşturulmasında gerekli bilgi ve teknik donanımının sağlanması için kurulmuştur (Üstün, 2021: 120).

Başkanın yürütme ofisleri yapısal olarak Yeniden Yapılandırma Yasası (*Reorganization Act*) ile kurulmuşken CB Politika kurulları Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi yoluyla kurulmuştur. Başkanın yürütme ofisinin doğrudan yasa yoluyla kurulması Başkanın yürütme yetkilerini kullanmada diğer kurumlar nezdinde güçlü konuma getirmiştir. Buna karşın CB Politika kurullarının teşkili CB Kararnamesi şeklinde olmasından ötürü ve CB kararnamelerinin yasayla eşit statüde yer almaması durumu nedeniyle Türkiye’deki kurulların çalışmaları ABD’deki ölçüde bağlayıcı bir görünüm arz etmemektedir. Bu da Türkiye’deki CB politika kurullarının ABD’deki Başkanın Yürütme Ofisi’nde görülen şekilde teşkilat içerisindeki yer alan kurumlardan olan bakanlıklar ve diğer kurumlar üzerinde tam meşruiyete sahip olmadığının bir göstergesidir. Bunun dışında ABD’de Başkan her yürütme ofisinin doğal başkanı olmamakta yalnızca önemli alanlarda bulunan ofislerin başkanlığını yapmaktadır. Türkiye’de ise Cumhurbaşkanı tüm politika kurullarının doğal başkanı konumundadır.

ABD’de Başkan istediğinde kalıcı olanların yanı sıra geçici ofislerde oluşturabilmekte ve bu ofisleri kaldırabilmektedir. Ayrıca ABD’de Başkan’ın dışında Kongre de kendi yetkisiyle yürütme ofisine bağlı kurullar kurma hakkına sahiptir. Türkiye’de ise

kurulların oluşturulması ve kaldırılması Cumhurbaşkanının inisiyatifindedir ve Cumhurbaşkanı dışında hiçbir kurum yürütme alanında kurul oluşturma ve kaldırma hakkına sahip değildir. Kurulların geçici veya kalıcı niteliğinin olup olmaması durumu ise Türkiye’de muallaktır. Zira Cumhurbaşkanı isteği takdirde yeni kurul oluşturulabilme yetkisine sahipken var olan bir kurulu ilga edebilmektedir.

ABD’de ofislere bağlı kurullar tamamen yasama erkinden bağımsız değillerdir ve denge fren mekanizması ölçüsünde yasama alanıyla da ilgili çalışmalarda bulunabilmektedirler. Türkiye’de ise yasama ve yürütmenin alanları birbirinden kesin olarak ayrılmıştır ve kurullar yasama organının işlerine karışmamaktadırlar.

ABD’de yer alan Başkanın Yürütme Ofislerine bağlı her kurulun kendine ait bir internet sitesi bulunmakta ve yürütmeyle ilgili tüm süreç şeffaf bir şekilde gözlemlenebilmektedir. Türkiye’de ise kurulların iş ve işleyişleriyle ilgili süreci takip edilebilecek herhangi bir internet sitesi bulunmamaktadır.

ABD’de yer alan Başkanın Yürütme Ofis atamalarıyla CBHS’nde politika kurul üyelerinin atamaları da aynı değildir. Buna göre Başkanın Yürütme Ofisine yapılacak atamalar belli başlı aşamalardan oluşmakta ve atanacak kişileri Senato onaylamaktadır. ABD’deki atama süreci şu şekilde gerçekleşmektedir. (1) Başkan Yürütme Ofislerinden birinde görev alması için yeterli gördüğü bir kişiyi belirler (2) Beyaz saray ofisi belirlenen kişinin kapsamlı bir geçmiş taramasını yaparak sicilinin temiz olduğunu kanıtlar (3) Ataması yapılacak olan kişinin dosyası onay için Senato’ya gönderilir (4) Senatoda çoğunluğun oyunu alan kişinin ataması yapılırken çoğunluğun oyunu alamayan kişilerin ataması yapılmaz. CBHS’nde ise böyle bir atama süreci görülmez. Kurullara üye olarak atanacak kişiler alanında yetkin ve donanımlı kişiler olmakla beraber atamaları İdari İşler Başkanlığı Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü’nce yürütülmektedir. Atanan üyelerin alanındaki yetkinlikleri Cumhurbaşkanınca onaylandığı için atamaları Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yapılmaktadır. Kararname ile atamaları yapılan üyelerin isimleriyle birlikte atama kriterleri veya atama sürecine ilişkin bilgiler kararnamede verilmemektedir. Yine bu durumda sistemin şeffaflık ve geriye dönük hesap verebilirlik açısından eleştiri aldığı bir başka nokta olarak dikkat çekmektedir.

ABD Başkanlık sisteminde yer alan Başkanın Yürütme Ofisleri 84 yıllık bir geçmişe sahipken CBHS’ndeki politika kurulları henüz beş yıllık bir deneyime sahiptir. Keza

köklü bir geçmişe sahip olmasından ötürü CBHS'ndeki politika kurulları Başkan'ın yürütme ofisi esinlenerek kurumsallaştırılmıştır. Kurumsallaşma bakımından arada zaman ve deneyim farkı olmasına rağmen her iki ülkede de kurullar yürütmede başkana zaman ve istikrar kazandırmak amacıyla kurulmuştur.

ABD'de yürütme ofisinde görev alacak personelde resmi görevlilerin yanında sivil görevlilerde yer alabilmektedir ve bu görevlilerin bulunması gereken nitelikler yasada açıkça belirtilmiştir. Türkiye'de ise politika kurullarında üyeler dışında görev alan personelin hangi mevzuata tabi olduğu ve işe alımlarıyla ilgili herhangi bir hüküm yer almamaktadır. Ancak ofislerin çalışmalarında başkanla doğrudan çalışma imkanının olması ile çalışmalarının tavsiye niteliğinde olması ve sadece başkana karşı sorumlu olmaları iki ülke arasındaki benzer durumlardandır (Akman ve Akçay, 2019: 51-53).

ABD'deki yürütme alanında başkanın çıkarmış olduğu yürütme emirlerinin Türkiye'deki kanuni karşılığı Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri 'dir (Üstün, 2021: 124). Bu iki farklı kanun şekli ismen farklı olsa da nitelikte ve özde aynı görevi görmektedirler. Ve her iki ülkenin ilgili kanun metni doğrudan devlet başkanı tarafından çıkarılmaktadır.

ABD ve Türkiye'deki ofisler karşılaştırıldığında ofislere üyelerin niteliği ve personel sayısında olan farklılığın yanında Türkiye'deki sistemden farklı olarak Amerikan sisteminde hukuk, yerel yönetimler ve sosyal politikalar alanlarında çalışma yapan ofisler bulunmamaktadır (Akman ve Akçay, 2019: 53). Buna karşın ABD'de yer alan ofislerden olan Yönetim ve Bütçe Ofisi, Ulusal Uyuşturucu Kontrol Politikası Ofisi, Hükümetler arası İlişkiler Ofisi, İç Politika Konseyi, Halkla İlişkiler Ofisi, Toplumsal Cinsiyet Politikası Konseyi ve ABD Ticaret Temsilcisi Ofisi'nin Türk sisteminde bir karşılığı yoktur (Üstün, 2021: 125). İki ülke arasında benzer çalışma alanlarında kurulan ofis/kurulların isimleri ise şunlardır (Üstün, 2021: 126):

(ABD) Ulusal Güvenlik Konseyi → (TC) Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu

(ABD) Çevre Kalitesi Konseyi → (TC) Yerel Yönetimler Politikaları Kurulu

(ABD) Ekonomik Danışmanlar Konseyi → (TC) Ekonomi Politikaları Kurulu

(ABD) Bilim ve Teknoloji Politikası Ofisi → (TC) Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu

4.4. Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları Üzerine Bir Değerlendirme

Politika kurullarının sistem içerisindeki yerinin gerekliliği hakkında idari, siyasi ve akademik çevrelerden kurullarla ilgili değerlendirmeler yapılmakla birlikte birtakım eleştiriler de bulunmaktadır. Bu anlamda yapılan değerlendirme ve eleştiriler kurulların yapı ve işleyişine ilişkin önemli ipuçlarıdır.

Merkez teşkilat yapılanmasında 2018 yılında gerçekleştirilen reformlar sonucunda politika kurullarının kurulmasıyla birlikte Türk idare sistemine yeni bir kamu yönetimi anlayışı da dahil olmuştur. Bu yeni kamu yönetimi anlayışında bürokratik vesayet araçları ile kontrol altına alınan kamu politikası oluşturma süreçleri bağımsız ve güvenilir bir zemine oturtulmuştur. Amerika Birleşik Devletleri'nin yönetim tarzına has olarak *“think thank kuruluşları”* adıyla bilinen araştırma örgütlerinin bir benzeri olan politika yapıcı kurullar kamu politikasının oluşumunda gerekli araştırmaların yapılması, raporların hazırlanması ve cumhurbaşkanına sunulması işlevlerini yerine getirmektedirler. Bu sürecin bir üst basamağı sayılabilecek olan bakanlıkların icraatlarını izlemek ve sonuçları cumhurbaşkanına raporlamak gibi görevleri de bulunması dolayısıyla bakanlıklardan daha aktif bir rol üstlendikleri söylenebilir (Örselli, Babahanoğlu ve Bilici, 2018: 316).

Politika kurullarını sistem yaklaşımı üzerinden analiz eden *“Sistem Teorisi ve Yeni Sistemin Politika Kurulları”* isimli çalışmaya göre kurullar sistem düşüncesinin bütüncül yaklaşımını temel alan bir tür geri bildirim mekanizması olarak işlev görmektedirler. Bu anlayışa göre kurullar kamu politikalarının belirlenmesinde ve sonrasındaki etkin ve verimli bilgi akışının sağlanmasında, stratejik planlamaların yapılmasında ve istenen veya istenmeyen sonuçların ön görülmesinde sürdürülebilir etkileşim amacıyla hayata geçirilmiş mekanizmalardır (Bilgin, 2022: 67-68).

Politika kurullarının kurumsallaşması yeni sistemin kamu yönetim anlayışında yapmış olduğu köklü idari reformlar sonucu parlamenter sistemde siyasi sorumluluğu bulunan bakanlar ve bakanlık teşkilatlanmalarında yer alan müsteşarlık uygulamalarına da son verilmiş yeni sistemde görev alan bakanlar ortaya çıkan kamu politikalarının birer uygulayıcısı olan üst düzey bürokratlar durumuna getirilerek ilgili bulundukları alanda görev yapan politika kurullarıyla eşgüdümlü bir çalışma düzenine kavuşturulmuştur (Bayansar ve Özer, 2023: 403).

Literatürde yer alan “Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yaşanan sorunlar ve çözüm önerileri” isimli doktora tez çalışmasına göre politika kurulları görevlerini etkin olarak yerine getirememektedir. Bunun nedeni olarak politika kurullarıyla ilgili gerekli koordinasyonun sağlanamamış olması ileri sürülmüştür (Öztürk, 2022: 379). Politika kurulları görev itibarıyla politika belirleme toplantıları ile politika izleme ve raporlama faaliyeti dışında faaliyette bulunmamakta, cumhurbaşkanı ile yapılan toplantılarda alınan kararlar da toplantı dışına taşınmamaktadır. Bunun dışında bakanlıkların izleme ve değerlendirme raporları da cumhurbaşkanının kendisine sunulmaktadır. Eleştirilerin yapıldığı ilgili çalışmada politika kurullarıyla ilgili sorulan sorular ve alınan cevaplara bakıldığında konunun derinine inilmediği anlaşılmaktadır. Bakanlıkların faaliyet raporlarında politika kurullarının oluşturduğu herhangi bir politika belgesinin katkı sağlamadığı yönündeki “Ofisler ve politika kurulları tarafından oluşturulan politikaların bakanlıklar tarafından uygulanacağı belirtilmesine rağmen, bakanlıkların faaliyet raporlarında politika kurul ve ofislere yönelik bir politika ya da proje yer almamaktadır” (Öztürk, 2022: 378-399) eleştirisi de bu nedenle havada kalmaktadır. Kurulların 2023 yılında çıkarmış oldukları faaliyet ve icra raporlarını içeren kitapçıkta her politika kurulunun ilgili bakanlığı da içerisini aldığı koordinasyon toplantıları ve çalıştaylar düzenlediği, bu toplantılar sonucunda ortak birçok politika belgesinin oluşturularak cumhurbaşkanına sunulduğu görülmektedir. İlgili tez çalışması 2022 yılında yayımlanmıştır, politika kurullarının faaliyet ve icralarının yer aldığı kitapçık ise 2023 yılında yayımlanmıştır. Kitapçıkta 2018 yılından 2023 yılına kadar geçirilen beş yıllık süreçte kurulların yapmış oldukları tüm politika öneri belgeleri, cumhurbaşkanından almış oldukları bilgi notları, bakanlık ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyetlerinin değerlendirilmesini içeren izleme raporlarının tümüne yer verilmiştir. Dolayısıyla politika kurullarına yapılan koordinasyon eksikliği ve üyelerin yetersizliği yönündeki eleştiriler Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığı Yayınları tarafından basılan kitapçıkta yer alan bilgilerle örtüşmemektedir. Politika kurullarının üyeleri, görev ve yetkileri ile 2018-2023 yılları arasındaki tüm icra ve faaliyetlerine bakıldığında bakanlık ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla tam koordineli olarak çalıştıkları, ilgili diğer aktör ve temsilcilerinin de davet edilerek ortak çalıştaylar düzenledikleri ve yapılan bu çalışmaların sonunda ortaya çıkan bilgilerin cumhurbaşkanına rapor olarak sunulduğu görülmektedir.

Kurullarla ilgili yapılan eleştirilerden biri de çalışma şartları ve usullerine yönelik 1 No’lu CBK haricinde herhangi bir bilginin bulunmaması ve bakanlıklarla ilişkilerine dair de kamuoyuna yansıyan herhangi bir resmi bilginin olmaması konusudur. Bu konuların açık bir şekilde bilinebilir olmaması politika kurulları hakkında yapılacak olan araştırmalarda şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerinin geçersizliğini gündeme getirmektedir. Ancak kurulların 1 No’lu CBK’nin “*Bilgi toplama ve sır saklama yükümlüğü*” isimli 36. maddesi gereği böyle bir yetkileri yoktur. Cumhurbaşkanına sunulan politika belgelerinin isimlerinin neler olduğu dışında bu belgelerin içeriği tamamen kurulların ilgili CBK’inde yer alan madde nedeniyle gizlilik esasına tabidir.

Literatürde politika kurulları konusunda kaleme alınmış olan “*Siyasetin Bürokrasiyi Kontrol Mekanizması Olarak Alternatif Bürokrasi: Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları*” isimli çalışmaya göre yeni sistemle birlikte kurumsallaşan yapılar olan kurullar yeni sistemin getirdiği alternatif bürokratik yapılar olarak dikkat çekmektedir. Cumhurbaşkanına vizyoner bir bakış açısı kazandırması ve konjektürel konulara odaklanabilmesi dolayısıyla politika kurulları bakanlıkların çalışma sahasındaki konulardan çok daha geniş ve mevcut konuların yanında gündeme gelmesi muhtemel konulara da değinmesi nedeniyle bakanlıklarla arasında herhangi bir koordinasyon sorunu veya görev çatışması yaşanma olasılığı yoktur (Geylani, 2022: 21).

Kurullarla ilgili kaleme alınan çalışmalara bakıldığında politika kurullarıyla ilgili ortak bir eleştiri dikkat çekmektedir. Bu da kurulların faaliyetlerinin neler olduğu ve hangi aşamalardan geçtiği konusunda yapılan şeffaflık eleştirisidir. Yeni sistemde politika oluşturma sürecine dâhil edilen bir kurum olan politika kurulları “birer danışma birimi”, “yardımcı kuruluş”, veya “danışma kurulu” niteliği taşımaktadırlar (Türkdamar, 2020:37-38). Bu nedenle politika kurullarının eski sistemdeki bakanlıklara bağlı görev alan şûralara benzerliği dikkat çekmektedir. Ancak icraî nitelikte olmaması yalnızca görüş bildirme ve bilgi sunma görevleri bulunması icraat aşamasında eş güdümlü çalıştığı bakanlıklar gibi diğer kurumların faaliyetlerini izleme, analiz etme, değerlendirme ve geri bildirimde bulunma gibi yetkileri nedeniyle yardımcı bir danışma biriminden çok daha fazla yetkili olduklarını göstermektedir. Bu bağlamda politika kurullarının yaptıkları iş dolayısıyla sahip olduğu statüye izleme ve denetleme yetkileri dolayısıyla gözlemci statüsü de denilebilir.

“Politika kurullarının öncelikli görevi, cumhurbaşkanının vermiş olduğu görevleri yerine yetirmek ve politika oluşturma sürecine katkı sunmaktır. Buna ek olarak, yürürlükte olan politikaların işleyişine dair politika çözümlemeleri yapmak da politika kurullarının temel öncelikleri arasında yer almaktadır. Bu açıdan, politika kurullarının hem politika oluşturma aşamasında hem de değerlendirme aşamalarında işlevsel bir görev üstlendikleri söylenebilir. Kamu politikası sürecinde, özellikle değerlendirme aşamasında, yapılan çalışmalar ve politika çözümlemeleri yoluyla yeni problemler tespit edilebilmekte ve buna ilişkin çözüm önerileri geliştirilmektedir. Elde edilen çıktılar, analizler ve değerlendirmeler neticesinde, politika süreci döngüsünde yeniden başa dönelebileceği ve gündeme geliş aşamasından itibaren sürecin yeniden başlatılabileceği iddia edilebilir. Bu nedenle, politika kurulları sorunlu politika alanlarının tespiti, problemlerin gündeme taşınması, politikaların yeniden şekillendirilmesi ve hatta oluşturulması aşamalarında rol üstlenebilecektir” (Babaoğlu ve Kulaç, 2021: 110).

Türk idare tarihine dikkatli bakıldığında esas yönetim modelinin istişare mekanizması aracılığıyla işlev gördüğü anlaşılmaktadır. Önemli kararların alınmasında deneyimli ve bilgili kimselerin görüşlerinin alınması usulüyle yapılan istişare olgusu tarih boyunca Türklerde danışma meclisleri tarafından gerçekleştirilmiştir. Osmanlı Devleti’ne gelinceye kadar ve ondan önceki diğer Türk devletleri ile Osmanlı’dan günümüze istişare meclisleri/kurulları Türk yönetim sisteminde kullanılagelmiş bir olgudur. Osmanlı Devleti’nde yer alan istişare kurulları Divan-ı Hümayun, Meşveret Meclisleri, Encümen-i Daniştir.

Cumhuriyet’ten günümüze bakıldığında ise istişare olgusunun kullanılmasında Osmanlı’daki görünümünden farklı bir yapı arz ettiği söylenebilir. Bu durumun ortaya çıkmasında merkezi devlet yönetim geleneğinin terkedilip modern ulus devlet anlayışının benimsenmesi etkili olmuştur denilebilir. Bu nedenle erken cumhuriyet dönemindeki istişare anlayışı Osmanlıdaki yapılanması gibi kökleşmiş kurumlar eliyle değil daha ziyade Atatürk’ün kendine özgü olarak geliştirdiği ve adına “sofra toplantıları” denilen toplantılar şeklinde olmuştur. Ekseriyetle her akşam düzenlenen bu toplantılara devlet adamları, bilim insanları, entelektüel camiadan kimseler (gazeteciler, yazar ve şairler) ve yakın silah arkadaşlarının katıldığı ve devlet meselelerinin konuşulduğu bilinmektedir. Atatürk’ün sofrasında gerçekleştirilen bu toplantılar o dönemde bir danışma işlevi görmüştür.

Erken cumhuriyet döneminden günümüze yaklaştıkça devletin ilk yıllarında kurumsallaşamamış olan istişare mekanizmasının devletin çeşitli kademelerinde ve farklı alanlarında kurumsallaştığı görülmektedir. Üniversiteler, Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi

Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı (KOSGEB), Türkiye Esnaf ve Sanatkarlar Konfederasyonu (TESK), Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu (TÜBİTAK), Türkiye Bilimler Akademisi (TÜBA), Türk Standartları Enstitüsü (TSE), Türkiye Sanayi ve İş Adamları Derneği (TÜSİAD) bu kurum ve kuruluşlardandır. Bununla birlikte Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi sonrası kurumsallaştırılan ve cumhurbaşkanının bizzat başkanlık ettiği bir kurum olan Yüksek İstişare Kurulu, Türk idare tarihinde devletin en üst merci tarafından temsil edilen bir danışma organı niteliği taşıması bakımından bir ilktir (Avaner ve Özsoy, 2022: 25-27).

9 Politika Kurulu'nun dışında teşkil edilen Yüksek İstişare Kurulu⁶⁹ ise, Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı hakkında *Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde değişiklik yapılmasına dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi* ile Cumhurbaşkanının imzasıyla 10 Temmuz 2018'de 30474 sayılı Resmî Gazete'nin 4/A ek maddesinde yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Kurul, *Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair 15.03.2019 tarihinde 36. Numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi* ile teşkil edilmiş olup; devletin yönetiminde verilecek kararlarda cumhurbaşkanına istişare yöntemiyle yardımcı olmak amacıyla uzun yıllar devlet yönetiminde üst kademedeki hizmette bulunmuş kişilerden oluşmaktadır (Hebebe, 2020: 72). Yüksek istişare Kurulu'nun varlığı politika kurullarından farklı olarak bir kamu politikası oluşturma ve uygulama amacı gütmemekte, cumhurbaşkanına alacağı kararlarda istişarede bulunma görevi görmektedir. Kurul üyeleri bu anlayışla TBMM eski Başkan veya Başkan vekilleri arasından devlete uzun yıllar hizmetleri bulunmuş kişiler arasından belirlenmiştir.

Politika kurulları bağlamında genel bir değerlendirme yaptığımızda birebir mülakatların yapıldığı 7 kuruldaki elde edilen sonuçlara göre politika kurulları gerek çalışma performansı gerekse bakanlıklarla olan ilişkisinde kuruluşundan itibaren kendinden beklenen etkinliği göstermekte ve bakanlıklarla ortak çalışmalarında herhangi bir koordinasyon sorunu yaşamamaktadır. Katılımcılar bakanlıklarla aralarında herhangi bir anlaşmazlık veya çatışma yaşanmadığını, yapılan tüm çalışmaların öncelikle cumhurbaşkanının yürütmesi ve yönlendirmesiyle başladığını, başkanvekillerinin süreci

⁶⁹ Kurul Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan başkanlığında son toplantısını, "Türkiye Yüzyılı Vizyonu" başlığında 29 Kasım 2022 tarihinde gerçekleştirmiştir. Üç saat süren toplantıda eski meclis başkanlarından Mehmet Ali Şahin, Köksal Toptan, Cemil Çiçek, İsmail Kahraman yer alırken, Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanı Metin Kıratlı ile Cumhurbaşkanlığı Özel Kalem Müdürü Hasan Doğan hazır bulunmuştur.

verimli yönetmesi ile gerekli tüm çalışmaların yapılarak, ilgili toplantıların düzenlendiği, gereken paydaşlara ulaşıldığı ve bakanlıklardan istenilen bilgi paylaşımının yerinde olduğunu belirtmişlerdir. Bunun yanında kurulların sorumluluk bakımından tıpkı bakanlıklarda olduğu gibi yalnızca cumhurbaşkanına karşı sorumlu olmalarından ötürü uzun çalışmalar neticesinde hazırlanan politika belgelerinin idari talimatla bakanlıklar bünyesinde işleme alınması veya alınmaması kurulların bakanlıklarla olan ilişkisinin belirlenmesinde tek başına yeterli bir ölçüt değildir. Zira kurulların hazırladığı politika belgelerinin sunulduğu tek ve son merci cumhurbaşkanlığı makamıdır. Politika belgelerinin kendisine sunulmasının ardından cumhurbaşkanının ilgili bakanlık çerçevesinde işleme alınmasını talimat vermesi veya vermemesi durumu tamamen cumhurbaşkanının takdirine bağlı bir olgudur. Mülakatlarda yer alan son soruda katılımcılara kurullarda oluşturulan politika belgelerinin cumhurbaşkanına sunulmasının ardından işleyen sürecin nasıl olduğu konusunda alınan cevapların tümü cumhurbaşkanının ilgili politika belgesinin işleme koyduğu ve gerekli bakanlık bünyesinde çalışmalara dahil edildiği yönünde olmuştur.

Yapılan tüm çalışmalar neticesinde kurulların bir icra organı değil danışma organı olduğu söylenebilir. Bakanlıklarla ilişkisi ise CBK'nin ilgili maddesi dışında herhangi bir sınıflandırmaya tâbi olamayan ve bu nedenle hiyerarşik de olmayan bir ilişkidir. Her iki kurum da Cumhurbaşkanlığı makamına sorumlu olarak çalışmalar yapmakta ve görevlerini sürdürmektedir. Politika kurullarının bakanlıklar gibi Cumhurbaşkanlığı makamından ayrı bir tüzel kişilikleri ve mali yönden özerkliği yoktur bu nedenle kurulların bütün statüsü cumhurbaşkanlığı makamına bağlı olarak şekillenmektedir. Kurullar cumhurbaşkanlığı makamının bir parçasıdır ve tek başına bir yönetim erki değildir. Cumhurbaşkanının destek organıdır. Cumhurbaşkanlığına bağlı alt birimler olarak görev yapan istişare organlarıdır.

Bakanlıklar Cumhurbaşkanının görüşlerinden ayrı olarak kendi politikalarını oluşturabilmekte ancak çalışmalarını icraya geçirmeden önce cumhurbaşkanına sunmakla mükelleftirler. Bu noktada, yani bakanlıkların kendi politikalarını cumhurbaşkanına sundukları andan itibaren devreye politika kurulları girmektedir. Cumhurbaşkanının merkezinde yer aldığı yürütme erkinde görev alan iki kurumun politika yapım sürecinde birlikte çalışma usulleri iki şekilde olmaktadır. Bunlardan birincisinde politika kurulları

cumhurbaşkanından gelen politika oluşturulması yönündeki konular hakkında ilgili bakanlıklarla bilgi alışverişi, belge talebi ve yapılan eş güdüm toplantıları şeklindedir.

İkincisinde ise Bakanlıkların kendi çalışma alanlarıyla ilgili hazırlamış oldukları yasa teklifi, kanun maddesi değişikliği veya yönetmelikler gibi çalışmalarını meclis gündemine taşımadan önce cumhurbaşkanına göndermektedirler. Cumhurbaşkanı bakanlıklardan gelen bu çalışmaları incelenmek üzere ilgili politika kuruluna yönlendirerek politika kurulunun ilgili bakanlıktan gelen mevzuat düzenlemeleri hakkında görüş almak istemektedir. Politika kurulları bu ikinci aşamada cumhurbaşkanından gelen bu istek üzerine devreye girerek ilgili bakanlık düzenlemeleri hakkında kendi görüşlerini oluşturarak cumhurbaşkanı veya cumhurbaşkanı yardımcısına sunmaktadır. Eğer düzenlemeler hakkında politika kurulu tarafından sunulan görüş cumhurbaşkanı tarafından onaylanırsa politika kurulunun Cumhurbaşkanına ilgili yasa çalışmaları veya yönetmelikle ilgili sunduğu görüşleri Cumhurbaşkanı aracılığıyla ilgili bakanlığa “... hakkında ilgili politika kurulunun görüşleri” şeklinde bir başlıkla bildirilmektedir. Bu aşamada kurullar bakanlıkların kendi çalışma sahasındaki etkinliklere cumhurbaşkanı vasıtasıyla dolaylı olarak etki etmiş olduğundan icrai bir faaliyet içerisine girmiş olmaktadır. Ancak sözü geçen icra faaliyeti cumhurbaşkanı eliyle yapıldığından ve politika kurulları cumhurbaşkanlığı makamından ayrı bir tüzel kişiliğe haiz olmadığı için son kertede icrayı yapan kurum cumhurbaşkanlığı makamıdır.

Sonuç olarak, kurullar sistem içerisinde gerekli ve aktif rol üstlenen kurumlar olarak cumhurbaşkanının iş yükünü azaltmakta ve yürütmeye etkinliği arttırmada önemli bir yer tutmaktadır. Ayrıca, kurullar beş yıllık bu süreçte 2020 senesinde beklenmedik bir şekilde meydana gelen Covid vakası ile 2023 yılında 10 İli kapsayan büyük deprem felaketinde gibi olağanüstü durumlarda ivedilikle toplanarak izlenecek rol haritasının belirlenmesinde cumhurbaşkanı ile etkin bir şekilde çalışarak üstlerine düşeni yapmışlardır.

5. SONUÇ VE ÖNERİLER

Bu tez çalışmasında öncelikle Türkiye'nin mevcut hükümet sistemi olan cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine gelinceye değin kuruluşundan itibaren yürürlüğe girmiş sistemler sırasıyla ele alınmıştır. Bu anlamda kurumsal yaklaşım ışığında tezin birinci bölümünde parlamenter hükümet sistemi, başkanlık hükümet sistemi, yarı başkanlık hükümet sistemi ve meclis hükümet sisteminin teorik çerçevesi verilerek ardından Türkiye'deki tarihsel arka plânı hakkında bilgi verilmiştir.

Bu sistemlerin belirlenmesinde anayasal anlamda kurucu iktidarların kuvvetler ayrılığını esas alması durumunda üç tip hükümet sistemi söz konusudur. Bu sistemler tarihsel olarak ortaya çıkış sırasıyla parlamenter hükümet sistemi, başkanlık hükümet sistemi ve yarı başkanlık hükümet sistemidir.

İngiltere'de ortaya çıkan parlamenter sistemde yasamanın çalışmalarını yürüttüğü parlamentonun önemi büyüktür. Sisteme doğrudan adını da veren parlamento, sistemin tüm işleyişinin belirlendiği yerdir. Yasamanın kendi içinden çıkan kişilerden oluşan yürütme ise iki başlı bir yapıdadır. Yürütmede cumhurbaşkanı (monarşilerde kral veya kraliçe) devlet başkanı olarak başbakan ise mevcut hükümetin başı olarak görev almaktadır. Devlet başkanının parlamenter sistemdeki yetkileri niteliksel anlamda arabulucu ve uzlaştırıcı olup sembolik bir değer taşımaktadır.

Parlamenter sistemin ardından ikinci sırada gelen başkanlık sistemi Amerikan Anayasası ile kurumsallaşmış bir sistemdir. Kuvvetler ayrılığı ilkesine göre şekillenen bu sistemde başkan temel aktördür. Göreve başladığı andan itibaren yürütme erkinin tek icracısı ve yetkilisidir. Bütçenin hazırlanıp yasamanın onayına sunulması tek başına yaptığı önemli işlerin başında gelmektedir. Bunun dışındaki işlemlerde ise yasamanın onayına muhtaçtır.

Başkanlık sisteminin ardından gelen yarı başkanlık sisteminde cumhurbaşkanı, başkanlık sisteminde olduğu gibi doğrudan halk tarafından seçilirken, parlamenter sisteme benzer şekilde yürütme iki başlı bir görünüm arz etmektedir. Yürütmenin bir kanadında başkan yer alırken diğer kanadında ise başbakan ve bakanlar kurulunun oluşturduğu hükümet kanadı bulunmaktadır. Cumhurbaşkanı başkanlık sisteminde olduğu gibi halka karşı sorumlu iken, hükümet yasamaya karşı sorumlu tutulmuştur. Bu durumda hükümet yasamanın güvensizlik oyu ile düşürülebilmektedir.

Yarı başkanlık sistemi, başkanlık sistemi ile parlamenter sistemin dezavantajlarının en aza indirilerek avantajlarının ön plânda tutulduğu, iki sistemin karışımı olan bir sistemdir. Başkanlık sistemindeki güçlü ve istikrarlı yönetim anlayışı ile parlamenter sistemdeki çoğulcu yapı birleştirilerek verimli bir sistem oluşturulmak istenmiştir. Diğer yandan halk tarafından seçilen cumhurbaşkanına ek olarak yürütmeyi onunla paylaşan ve yasamaya karşı sorumlu tutulan bir hükümetin varlığı ile yürütmedeki tek başlılığın önüne geçilerek otoriterleşme eğilimlerine set çekmek istenmiştir. Ancak sistemin hem başkanlık hem de parlamenter sistemin bir karması olacak şekilde dizayn edilmiş olması dolayısıyla yürütmedeki iki başlılığın yetki ve görev çatışmalarına açık olması ihtimalini de beraberinde getirmektedir. Bu anlamda halk tarafından seçilmiş cumhurbaşkanı ile yine seçimle iş başına gelmiş parlamentonun çoğunluğunun farklı görüşlerden oluşması sistemin işleyişinde aksaklıklara neden olabilmekte ve hem yasamanın hem de yürütmenin kendi meşruluklarını iddia ettiği bir durum ortaya çıkabilmektedir.

Parlamenter sistem, başkanlık sistemi ve yarı başkanlık sisteminin ardından tezin devamında kuruluşunun ilk yıllarında Türkiye'nin de tecrübe etmiş olduğu meclis hükümet sistemine değinilmiştir. Yasama ve yürütme organları halkın kendilerini temsil etmek üzere parlamentoya seçtiği kişiler tarafından kullanılmaktadır. Meclis hükümet sistemini diğer hükümet sistemlerinden ayıran en önemli özelliği olağanüstü bir durum nedeniyle mevcut şartların zorunluluğu sonucu tercih edilen bir sistem olmasından kaynaklanmaktadır. Tarihte bu duruma Fransa'nın 1792 ile 1795 tarihleri arasındaki üç yıllık *konvansiyon rejimi* ile yine üç yıllık bir dönemi kapsamış olan 1920 ile 1923 yılları arasındaki Türkiye'nin uygulamış olduğu *meclis hükümet sistemi* örnek olarak verilmektedir. Günümüzde sistemi kullanan ülkeler arasında yer alan İsviçre ise bazı araştırmacılara göre tam anlamıyla Meclis hükümet sistemi uygulaması örneğini teşkil etmese de benzerlik göstermektedir.

Bir diğer adı konvansiyonel sistem olan meclis hükümet sisteminde devleti meydana getiren yasama, yürütme güçlerinin tek elden idare edilmesi söz konusudur. Konvansiyon sisteminin temelleri Jean Jacques Rousseau'nun egemenlik kuramına dayanmaktadır. Bu kurama göre gücü eline alacak olan yürütme erkinin diğer erklerden üstün bir hale gelmemesi ve insan doğasının olumsuz özelliklerinin kötü sonuçlarına maruz kalmaması için özellikle bu gücün tek ve bağımsız bir organ yerine grup halinde bir heyete verilmesi en doğru karardır. Bu gibi olumsuz durumların ortaya çıkmasının önüne geçmek isteyen

özelliğinden dolayı meclis hükümet sisteminde tek kişiye has bir devlet başkanlığı makamı yoktur.

Türkiye’de 1921 Anayasası döneminde uygulanmış olan Meclis Hükümet Sistemi yasama, yürütme erklerinin bir arada toplandığı kuvvetler birliği ilkesine dayanan bir hükümet sistemidir. Yargı erki ise kuvvetler birliği içerisinde Meclis tarafından kurulan istiklâl mahkemeleri eliyle kullanılmıştır. Buna göre dönemin şartları itibariyle -diğer ülke uygulamalarından farklı olarak- tüm gücün tek bir mecliste toplanması uygun görülmüştür. Sistemde meclis başkanı devlet başkanlığı makamının da icracısı olurken bakanlar ise meclisin kendi içinden seçtiği kişilerden oluşmaktadır. Yasama, yürütme ve yargı güçleri TBMM’nde toplanarak devletin bütün sevk ve idaresi bu kurum üzerinden gerçekleştirilmiştir.

1924 Anayasası ile meclis hükümet sisteminden parlamenter sisteme geçiş yapılmıştır. Bu süreçte 1961 Anayasasına gelinceye kadar Türk siyasi hayatında parlamenter sistem geçerli olmuştur. 1961 Anayasası sonrası Türkiye’de koalisyon hükümetleri dönemi adı verilen süreç başlamıştır. Bu süreçte 1961 Anayasasının ardından cereyan eden siyasi dalgalanmalar 2000’lerin başına kadar etkisini sürdürmüştür. Buna göre söz konusu dönemde 1961 yılından başlayarak 2002 yılına kadar 43 hükümet görev yapmıştır. Tüm bu süreç Türkiye’de *parlamenter hükümet sistemi krizi* adı altında incelenen bir olguya dönüşmüştür. Türkiye’de parlamenter sistem krizlerine neden olan etmenler araştırıldığında dönemin şartlarına uyum sağlayamayan Seçim Kanunu, Siyasi Partiler Kanunu, 1927 yılından kalma Meclis İktüzüğü, disiplinli/katı parti sistemi anlayışının oturmuş olması, baskın siyasi kültür ve sivil toplum geleneğinin geç gelişmiş olması gibi durumlar ileri sürülmektedir.

Parlamenter hükümet sistemi deneyiminde Türk siyasal hayatında resmi bir hükümet sistemi olarak kayda geçmiş olmasa da bazı araştırmacılar uygulamadaki sistemin Türkiye’nin 1982 Anayasası’nın tesis etmiş olduğu güçlü cumhurbaşkanlığı makamı dolayısıyla parlamenter sistemden ziyade yarı başkanlık hükümet sistemine fiili olarak benzediğini ifade etmişlerdir. Yapılan benzetmelerin cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesini ön gören 2007 yılı referandumu sonrası doğruluk payı artmıştır. Bir başka gruptaki araştırmacılara göre ise 1982 Anayasası’nın cumhurbaşkanını güçlendiren yetkileri dolayısıyla Fransız modeline benzetilmesi doğru değildir. Sistem yarı başkanlık sistemine yaklaşmıştır ancak birebir benzediği söylenemez. Zira, Fransa modeliyle

literatüre giren yarı başkanlık sisteminin teorik temelini atan Duverger'e göre sistemi parlamenter sistemden ayıran üç özelliği vardır. Bunlar genel oyla seçilmiş bir cumhurbaşkanı, cumhurbaşkanının güçlü yetkilerle donatılmış olması ve cumhurbaşkanının yanında yürütmenin içinde yaşamaya karşı sorumlu başbakan ve bakanlardan oluşan bir kabinenin varlığıdır.

Türkiye'de parlamenter sistemden cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine giden süreçte cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesine dair 2007 yılında yapılan referandumun ardından 2014 yılında cumhurbaşkanının ilk defa halk tarafından seçilmesi ile önemli bir yol ayrımına gelinmiştir. Bu değişiklikler sonrası ortaya çıkan sistem karmaşasından çıkmak isteyen Türkiye hali-hazırda yeni bir sistem arayışına girmişken 15 Temmuz 2016'da gerçekleştirilen darbe girişimi, sistemin değiştirilmesi çalışmalarını hızlandırmıştır. Buna göre Türkiye'de uygulanacak olan başkanlık sisteminin mevcut sorunlara vaat ettiği en önemli çözüm siyasi istikrarın sağlanmasıdır. Türkiye başkanlık hükümet sistemi deneyimi ile hasret kaldığı icraatçı hükümet yapısını sağlayacak bir alt yapıya kavuşmuş olacaktır. 2017 yılında yapılan halk oylaması sonucu anayasa değişikliği kabul edilmiş ve 2018 yılında da cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi uygulamaya konulmuştur.

Yeni sistemin yürürlüğe girmesiyle cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde kamu politikası oluşumunda birinci aktör cumhurbaşkanlığı makamına bağlı çalışmalar yürüten politika kurulları olmuştur. Dolayısıyla yeni sistemde eski sistemden farklı olarak kamu politikası belirleme ve uygulama aşamalarının ayrı kurumlar eliyle hayata geçirilmesi öngörülmüştür. Buna göre cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde kamu politikası aktörleri ve süreci şu şekilde kararlaştırılmıştır. Cumhurbaşkanlığına bağlı politika kurulları politikaların oluşturulması ve geliştirilmesinden, bakanlıklar ise politikaların uygulanmasından sorumludurlar.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle birlikte Türk kamu yönetiminde bir yenilik olarak getirilen politika kurulları Türkiye'nin 2023 hedeflerinden biri olarak kamu politikası oluşturma sürecinde istişare ve müzakereci süreçlerin devreye sokulduğu yeni bir anlayışın ürünü olarak yerini almıştır.

Politika Kurulları politikanın ortaya çıkma ve politika yapım sürecinin başlatılması aşamasında cumhurbaşkanına istişarî anlamda katkıda bulunan bir danışma organı

niteliğini taşıırken, aynı zamanda politikaların uygulanma aşamasında politikaların değerlendirilmesi ve analiz edilmesinde görev alan bir tür denetim işlevine sahiptir.

Yeni sistemde görev alan ofisler, politika kurulları ve bakanlıklar arasındaki ilişkinin temel belirleyicisi cumhurbaşkanlığı makamıdır. Cumhurbaşkanı gündeminde yer alan konuları politika kurullarına iletmekte, kurullar bu konular hakkında gerekli çalışmaları yapıp politika oluşturmakla görevlidirler. Politika kurullarının çalışmalarının ön aşamasından sorumlu olan ofisler ise politika kurullarının oluşturacağı politika hakkında gerekli ön araştırma ve hazırlıkları gerçekleştirmekle görevlidirler. Buna karşın bakanlıklar ise politikaların uygulanma aşamasından sorumlu olmaları nedeniyle politika kurullarının ürettikleri politikaları cumhurbaşkanına sunulmasının ardından gelişen süreçte cumhurbaşkanından gelen politika uygulama talimatından sorumludurlar. Kamu politikasının oluşturulması ve uygulanması noktasında ortak paydada görev alan iki kurumdan biri olan politika kurulları cumhurbaşkanının onayıyla politika çalışmalarını başlatmakta, bakanlıklar ise son kerte cumhurbaşkanının uygun gördüğü politikaları uygulamaktadır.

Bu bağlamda, bakanlıkların rolleri genellikle belirli bir alanın yönetiminden sorumlu olmak, politikaları uygulamak ve kamu hizmetlerini sunmaktır. Bu nedenle bakanlıklar yeni sistemde cumhurbaşkanının ulusal politikalarının uygulanmasında birincil rol üstlenirler. Dolayısıyla hem bürokratik işlevleri yerine getirirken hem de karar alma süreçlerine katılan bir aktör niteliğindedirler. Bu durum, cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde bakanlıkların hem bürokrasi hem de siyaset açısından önemli bir işlev gördüğünün kanıtıdır.

Kararnamede cumhurbaşkanının hazır bulunmadığı durumlarda yapılacak olan koordinasyon toplantılarına sırasıyla politika kurulu başkanvekili ya da bakanın başkanlık edebilmesi (CBK-1, m.32) politika kurullarının bakanlıklardan öndeliğini vurgulanması açısından dikkat çekmektedir. Bununla birlikte her iki kurum da teşkilat içinde birbirine denk düzeyde oluşturulmuştur. Cumhurbaşkanının her iki kurumun üstünde yer alması ve her iki kurumun da cumhurbaşkanı tarafından atanması ve cumhurbaşkanına karşı sorumlu olarak çalışmalarını yürütmesi yine bu durumun bir göstergesidir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde kurumsallaştırılan politika kurulları parlamenter sistem döneminde yardımcı ve danışma kurulu niteliği taşıyan şûralara benzerliği

yönünden istişarî nitelikte ancak bakanlıklar ve diğer kurum ve kuruluşların faaliyet çıktılarını izleme, denetleme, raporlama gibi yetkileri dolayısıyla da icraî nitelikte olduğu söylenebilir. Ancak tüm süreç Cumhurbaşkanı adına yürütüldüğünden dolayı tek icracı kurum cumhurbaşkanlığı makamıdır.

Politika kurullarının cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi içerisinde idari yerinin belirlenmesinin ardından tezin son bölümünde bakanlıklarla ilişkisi üzerine yapılan araştırma kapsamında 7 politika kuruluyla yarı yapılandırılmış görüşme yöntemiyle veri toplanmıştır.

Bu doğrultuda politika kurulları ile bakanlıkların birlikte yapmış oldukları koordinasyon toplantıları, bu toplantılara kimin başkanlık ettiği ve politika kurulları ile bakanlıklar arasındaki ilişkinin muhtevası hususunda elde edilen bulgular doğrultusunda analizler yapılmış ve politika kurullarının sistem içerisindeki yeri somut bir şekilde ortaya konulmuştur.

Verilerin analizi ve bulguların değerlendirilmesi alt başlıklarında detaylarıyla ele alındığı üzere her iki kurum arasında hiyerarşik olarak bir üstünlük durumu söz konusu değildir. Kurullar kendi iç dinamikleri doğrultusunda çalışmalarını yürütmekte, haftalık toplantılar gerçekleştirmekte, gerektiğinde dış aktörlerden bilgi ve belge edinme yollarına giderek en verimli çalışmayı ortaya koymaktadırlar. Buna göre kurulların her biri en az iki olmak üzere kendi çalışma sahasını ilgilendiren bakanlıklarla ortak istişare toplantıları yapmaktadır. Kurullarının en önemli faaliyeti cumhurbaşkanı ile yaptığı politika belirleme toplantıları olmakla birlikte bu toplantılarda alınan kararlar toplantı dışına taşınmamaktadır. Bunun dışında gerekli görülen hallerde üzerinde çalışılan politika konusunun ilgili olduğu sivil toplum kuruluşları, diğer kurum ve kuruluşlarla toplantılar gerçekleştirilmekte ve en verimli politikanın ortaya konulması amacıyla çalışmalar yürütülmektedirler.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin yürürlüğe girdiği 2018 yılından günümüze faaliyet gösteren kurullar eğitimden, sağlık politikalarına, yerel yönetimlerden kültür ve sanata, sosyal politikalardan bilim ve teknolojiye, hukuktan, güvenlik politikaları ve ekonomi politikalarına varıncaya tüm politika sahalarını ilgilendiren konularda cumhurbaşkanına bağlı olarak hem istişarî konularda hem de politika oluşturma süreçlerinde kurmay birimler olarak etkin görev almışlardır.

Politika kurulları yapısal olarak doğrudan cumhurbaşkanına bağlı olan kurullar olarak yürütmenin işleyişinde istişare mekanizmasının dinamik bir şekilde kullanılabilmesi amacıyla ortaya çıkmıştır. Yönetimde katılımcı, hesap verebilir ve şeffaflık anlayışlarını temsil eden kurulların bir kısmı bu ölçütlere uyumlu görünürken küçük bir kısmının uyumsuzluğu kurulların politik imajlarında aleyhine bir sonuç doğurmakta ve eleştiriye açık bir zemin hazırlamaktadır. Tez çalışmasının veri toplama aşamasında görüldüğü üzere bazı kurullara rahatlıkla ulaşılabilmişken bir kurula ulaşılamamış, bir kurula ise ulaşıldığı halde randevu talebi iptal edilmiştir. Böyle bir durumla karşılaşılmış olması kurulların toplumun katılımcı yanına fayda sağlama noktasında inisiyatifinin kendi elinde olduğunu göstermekte bu da araştırmacıların karşılaştığı bir güçlük olarak yorumlanabilmektedir. Ancak kurulların çalışma sahasını ilgilendiren hususlarda yapmış oldukları faaliyetler ile gelecek yıllarda yapılması plânlanan hedeflerin gerçekleşmesinde kurulların arz ettiği ehemmiyet ve siyasi sorumlu statüsünden üst düzey bürokrat statüsüne çekilen bakanlıklar ile arasındaki ilişkilerde oynadığı rol yeni sistemde büyük önem taşımaktadır.

Politika kurulları hakkında veri toplaması sırasında karşılaşılan önemli bir sınırlılık olan kurulların kendilerine ait bir web sitesinin bulunmaması, kurullar hakkında güncel veri taraması yapıldığında araştırmacılara güçlük yaratmaktadır. Bu bağlamda *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Politika Kurullarının Yeri ve Bakanlıklarla İlişkilerinin İncelenmesi* isimli bu doktora tez çalışmasının söz konusu bu güçlüğü dair önemli bir boşluğu dolduracağına ve bu alanda yapılacak akademik çalışmalar ile politika kurullarının iyileştirilmesine yönelik idari düzenlemelere katkı sağlayacağına inanılmaktadır.

Kurulların çalışma şekilleri, toplanma sıklıkları, gündemin belirlenmesi, politika yapımında diğer aktörlerle olan ilişkileri ve en önemlisi kendi çalışma sahaslarını ilgilendiren bakanlıklarla nasıl bir ilişki içerisinde yer aldıkları şeklindeki sorular bu doktora tez çalışması vasıtasıyla açıklığa kavuşturulmuştur.

Politika kurullarıyla ilgili elde edilen bu veriler sonucunda kurullar hakkında yapılacak olan öneriler üç başlık altında sıralanabilir. Bu öneriler kurulların çalışmalarını etkin ve verimli olarak sürdürmesi açısından ve ileride kurullarla ilgili çalışma yapmak isteyen araştırmacılara kolaylık sağlamak açısından önemlidir.

İlk olarak, veri toplama aşamasında karşılaşılan en önemli sorun kendilerine ait bir web sitesinin bulunmamasıdır. Bu durum politika kurullarının şeffaflık açısından eleştirilmesine neden olmaktadır. Zira kurullar hakkında araştırma makalesi, yüksek lisans veya doktora tezi yazmak isteyen araştırmacılar bu konuda güçlük çekmektedirler. Böyle bir zorlukla karşılaşan bir araştırmacı bu sorunu aşmak ve kurullar hakkında birincil kaynaktan bilgi alabilmek amacıyla doğrudan kurullarda görev alan kişilerle bir iletişim kanalı oluşturarak araştırmasına veri toplamak zorunda kalmaktadır. Kurulların resmi web sitesinin erişime açılması durumunda araştırmacılar verilerini doğrudan bu kaynaktan elde edebilecek ve zamandan tasarruf etmiş olacaktır.

Bunun dışında, bakanlıklarla ortak çalışmalarını içeren politika belgeleriyle cumhurbaşkanına sunulan raporların neler olduğu veya cumhurbaşkanından alınan bilgi notlarının neler olduğu gibi konuları kamuoyuna duyurulabilecek bir web sisteminin de bulunmaması kurulların güncel olarak etkinliklerini takip etmede hesap verebilirlik açısından bir fayda olarak görülebilir. Bu konuda CBK'nin ilgili maddesi uyarınca gizli olan konular dışında diğerlerinin kamuoyuyla paylaşılması kamu yönetimine olan güveni pekiştirecektir.

Yapılan araştırma sonucunda görüldüğü üzere Cumhurbaşkanının kararnamede “her kurulun doğal başkanı olduğu” belirtilmesine karşın beş yıllık süreçte bazı kurulların toplantılarına hiç katılmamış olması, cumhurbaşkanı yerine başkanvekillerinin veya cumhurbaşkanı yardımcısının başkanlık etmesi dolayısıyla ABD Başkanın Yürütme Ofisleri kapsamında her ofisin doğal başkanlığını yapmaması sadece önemli gördüğü veya kendi başkanlık yapmayı tercih ettiği ofislerin toplantılarına katılma usulüne benzer şekilde Türkiye’de de yalnızca cumhurbaşkanının önemli gördüğü kurulların doğal başkanlığını üstlendiği yeni bir usul geliştirilebilir.

KAYNAKÇA

- Agras, N., (2010), *II. Mahmut Dönemi Islahat Hareketleri ve II. Mahmut'un Eğitim Öğretim Faaliyetleri*, Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi.
- Akaş, C., (2015), *Kritik Kavşak*, Koç Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Akçalı, P., (2016), *Karşılaştırmalı Devlet Sistemlerine Giriş*, İmge Kitapevi, Ankara.
- Akçay, E. Y., Akman, Ç., (2019) *Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Politika Kurulları: ABD ile Karşılaştırması*, Yasama Dergisi, Sayı 40.
- Akkaya, S., (2019), *Türkiye'de Yeni Bir Yönetim Modeli: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi*, Editör: Fahri Erenel, Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Geçiş Çalışmaları, İstinye Üniversitesi.
- Akman, Ç., (2019), *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Politika Kurulları: Sosyal Politikalar Kurulu Üzerinden Bir Değerlendirme*, Route Educational And Social Science Journal Volume 6(3), Ss. 659-676.
- Akman, E., (2019a) *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kamu Politikası Aktörleri*, Paradoks Ekonomi, Sosyoloji ve Politika Dergisi, Cilt/Vol: 15, Sayı/Issue: 1, Page: 35-5.
- Akşin, S., (1992), "Sened-i İttifak ile Magna Carta'nın Karşılaştırılması", 6. *Osmanlı Devleti ve Türkiye'nin İktisadi ve Toplumsal Tarihi Kongresi*, Fransa.
- Alca, D., (2012), *Özal Döneminde Türkiye Siyasetinin Yeniden Yapılandırılması Muhafazakâr Uyanış*, Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi.
- Alkan, H., (2018), *Kurumsalcı Yaklaşım Işığında Yeni Siyasetin Analizi Cumhurbaşkanlığı Sistemi*, Liberte Yayınları, Ankara.
- Alkış, Ü., (2021), *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile Parlamenter Sistemde Kamu Politikası Oluşumunun Karşılaştırılması*, Yüksek Lisans Tezi, Çankırı Üniversitesi.
- Anadolu Üniversitesi (2018), *Açık Öğretim Fakültesi Bilimsel Araştırma Yöntemleri Kitabı, Yarı Yapılandırılmış Görüşme Yöntemi*, s.104.
- Arslan, S., (2019), "Realist ve Kurumsalcı Düşünce Tartışmalarında Yeni Kurumsal Kuram Nerede Durmaktadır? Yeni Kurumsal Kuramın Düşünsel Kökleri Üzerine Bir

- Değerlendirme”, Yorum-Yönetim-Yöntem Uluslararası Yönetim-Ekonomi ve Felsefe Dergisi, Cilt: 7, Sayı: 1.
- Ataay, F., (2017), “Türkiye’de Hükümet Sistemi Değişikliği: Parlamenter Sistemden Başkanlık Sistemine Geçiş”, *Sosyal Bilimler Dergisi*.
- Ay, Ş., (2004), “Türkiye’de Parlamenter Sistem ve Hükümet Sistemi Tartışmaları”, *Mevzuat Dergisi*.
- Aygen, M. ve Atmaca, Y., (2019), Kuruluşunun İlk Yıllarında Türkiye Cumhuriyeti’nde Uygulanan Hükümet Sistemleri, *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, Cilt: 2, Sayı: 2, (ss.386-401).
- Babaoğlu, C., ve Kulaç O., (2021), “Türkiye’de Politika Kurullarının İş Birlikli Yönetişim Açısından Değerlendirilmesi”, *Yasama Dergisi*, Sayı:44.
- Balat, Ş., Kayalı, B., Gündüz, A., Gökteş, Yüksel., (2019), *Doktora Tezlerinde Alınan Geçerlik ve Güvenirlik Önlemleri*, The 28th International Conference on Educational Sciences, Ankara.
- Balcı, S., (2006), *Osmanlı Devleti’nde Tercümanlık ve Bâb-ı âlî Tercüme Odası*, Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi.
- Başkanın Yürütme Ofisleri (2023), Beyaz Saray Resmi İnternet Sitesi, <https://www.whitehouse.gov/administration/executive-office-of-the-president/>
- Bayansar, R. ve Özer, M. A., (2023), “Türk Kamu Yönetiminin Yakın Tarihsel Gelişimi Üzerine Değerlendirmeler”, *MANAS Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Cilt:12, Sayı:1.
- Baykal, Ö. (2017), “Türk Siyasetinde Refah Partisi Deneyimi: Gelenek, İdeoloji ve Politika”, Doktora Tezi, Yıldız Teknik Üniversitesi, İstanbul.
- Bilgin, H., (2022), “Sistem Teorisi ve Yeni Sistemin Politika Kurulları”, *Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 4 (2), 53-70, DOI: 10.46482.
- Bilgin, H., (2023), *Modern Bir Yönetim Aracı Olarak Benchmarking: Türk Politika Kurulları Üzerine Bir Çalışma*, Doktora Tezi, Hacı Bayram Veli Üniversitesi, Ankara.
- Bilkent Deklarasyonu (2022), 6 Siyasi Parti Genel Başkanının Ortak Açıklaması, Ankara.

- Bozan, M., (2016), *21. Yüzyıl Vizyonu: Katılımcı Demokrasi*, Sosyal ve Beşerî Bilimlere Küresel Yaklaşımlar, Detay Yayıncılık, Cilt 1, (761-772).
- Bozan, M., (2018), “AB Raporları Üzerinden AK Parti Dönemi Demokratikleşme Politikalarının Analizi”, *Pesa Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Şubat 2018, Cilt: 4, Sayı: 1.
- Bozan, M. (2022). *Türkiye’de Başkanlık Sistemi Tartışmaları*, Ed. M. Bozan S. Çiftçi, Cumhuriyetin Yüzüncü Yılında Siyaset ve İdareye Akademik Bakış, Gazi Kitabevi, Ankara.
- Bülbül, K., (2017), *Cumhurbaşkanlığı Sistemi Nedenler, Tespitler, Beklentiler*, Necmettin Erbakan Üniversitesi Kültür Yayınları 16, 2. Baskı, Konya.
- Ceyhan, A. İ., (2019), *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne Siyasal İletişim Açısından Bir Bakış*, Türkiye’de Yeni Bir Yönetim Modeli Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Ed. Erenel, Nobel Yayınları.
- Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları Faaliyetler ve Hedefler (2023), Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığı Yayınları, 1. Baskı, İstanbul.
- Çankaya, S., (2020), *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Kurumsal Vizyonun İnşası*, Cinius Yayınları, İstanbul.
- Demir, F., (2000), Cumhuriyet Dönemi Türk Anayasaları ve Hükümet Sistemleri, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, (Seyfullah Edis’e Armağan), 59-78.
- Demirel, D., (2011), “Tanzimat’tan Cumhuriyet’e Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma (1839-1923)”, *Türk İdare Dergisi*.
- Dik, E., (2017), *Türkiye’de Bakanlık Sisteminin Geleceği*, İmge Kitapevi Yayınları, Ankara.
- Elma, F., (2013), “The Evolution of Parliamentary System in Turkey and a Discussion on Presidential System”, *5th International Social Sciences Conference in Balkans*, Novi Pazar Serbia, (p. 375-388).
- Erdoğan, M., (2008), *Türkiye’de Anayasalar ve Siyaset*, Liberte Yayınları, 5. Baskı, Ankara.
- Erdoğan, M., (2009), *Türkiye’de Anayasalar ve Siyaset*, Liberte Yayınları, Ankara.

- Eren V. ve Kahraman, Ö. F., (2018), *Kamu Politikası Perspektifinden Cumhurbaşkanlığı ve Parlamenter Sistem Karşılaştırması: Aktörler, Süreçler ve Sonuçlar*, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi: Kamu Yönetiminde Değişim (pp.73-100), Hiperlink Eğitim İletişim Yayıncılık.
- Eren, V. ve Akıncı, B., (2018), *Yasama ile Yürütme İlişkileri Açısından Başkanlık Sistemi ile Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Karşılaştırılması*, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Kamu Yönetiminde Değişim Ed. Yüksel Demirkaya, Hiper Yayın, İstanbul.
- Erenel, F., ve Çınar, M. Fatih (2019), *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Yapısal ve İlkesel Dönüşümleri*, Ed. Fahri Erenel, Türkiye’de Yeni bir Yönetim Modeli Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Nobel Yayıncılık, Ankara.
- Erol, Ö. F., (2020), *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları*, Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, Cilt: 26, Sayı:1.
- Ersöz, E., (2019), *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri Işığında Sadrazamlığın Başbakanlığa Evrilmesi, Değişimi ve Kaldırılması*, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi.
- Ersöz, O., (2015), “Hükümet Sistemlerinin Genel Teorisi ve Türkiye Analizi”, *Ankara Üniversitesi SBKY Dergisi*, 27-28.
- Eryılmaz, B., (2006), *Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme*, İşaret Yayınları, İstanbul.
- Geylani, D. (2022), “*Siyasetin Bürokrasiyi Kontrol Mekanizması Olarak Alternatif Bürokrasi: Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları*”, İstanbul Medeniyet Üniversitesi, Doktora Tezi, İstanbul.
- Gezici, H. S., ve Kutlu, Ö., (2019), *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi*, Çizgi Kitabevi, Ankara.
- Gözler, K., (2007), *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, Ekin Kitabevi Yayınları, 4. Baskı, Bursa.
- Gözler, K., (2010), *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, Ekin, Cilt I, s.587-619, Bursa.

- Güçlendirilmiş Parlamenter Sistem “Bilkent Deklarasyonu”,
<https://chp.org.tr/haberler/guclendirilmis-parlamenter-sistem-mutabakat-metni-mzalandi> Erişim: 28/02/2022.
- Gülsün, R., (2016), “İsviçre Hükümet Sistemi”, *International Journal of Legal Progress*, Volume: 2, Number: 2.
- Gürbüz, Y., (1987), *Karşılaştırmalı Siyasal Sistemler*, Beta Basım Yayım Dağıtım Şirketi, İstanbul.
- Hague, R., ve Harrop M., (2016), *Siyaset Bilimi Karşılaştırmalı Bir Giriş*, Çev., İbrahim Yıldız, Soner Torlak, İdil Çetin, Dipnot Yayınları, Ankara.
- Hebecci, A., (2020), *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kamu Politikası Yapımı ve Politika Kurulları*, Yüksek Lisans Tezi, Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi.
- Heper, M., (2005), *Türkiye’de Devlet Geleneği*, Çev. Nalan Soyarık, Doğu Batı Yayınları, Ankara.
- Horowitz, D. L., (2015), *Demokratik Sistemlerin Karşılaştırılması*, Kritik Kavşak, Koç Üniversitesi Yayınları, 1. Baskı, İstanbul.
- Hurma, E., ve diğ., (2020), *Dünyada Seçim Sistemleri*, TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları, TBMM Basımevi, Ankara.
- İletişim Başkanlığı, Türkiye’de Afet Yönetimi Politikaları Kuruluyor,
https://www.iletisim.gov.tr/turkce/dis_basinda_turkiye/detay/turkiyede-afet-yonetimi-politikalari-kurulu-kuruluyor
- İnaç, H., (2018), *Başkanlık Sistemlerinde Yerel Yönetimler ve Cumhurbaşkanlığı Sistemine İlişkin Bir Değerlendirme*, *Türk Tipi Başkanlık Sistemi*, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Kamu Yönetiminde Değişim Ed. Yüksel Demirkaya, Hiper Yayın, İstanbul.
- İnalcık, H. (1964), *Sened-i İttifak ve Gülhane Hatt-ı Hümayun*, Türk Tarih Kurumu, Belleten, Cilt: XXVIII – Sayı: 112.
- İncekara, R., (2019), *Ekonomi Politikasının Yansımaları*, Türkiye’de Yeni Bir Yönetim Modeli Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Ed. Fahri Erenel, Nobel Yayın Dağıtım.

- Kağnıcıoğlu, D., (2011), *Karşılaştırmalı Siyasal Sistemler*, Anadolu Üniversitesi Yayınları, ed. Ersin Kalaycıoğlu, Eskişehir.
- Kanadoğlu, K., ve diğ. (2016), Türkiye'de Başkanlık Sistemi Tartışmaları Otoriter Sistem Arayışları, Cumhuriyet Halk Partisi Yayınları 3, 1. Baskı, Ankara.
- Kanun No: 6771., *Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*, 11 Şubat 2017, Resmî Gazete Sayı: 29976.
- Kara, M. A., (2007), *Türk Siyasal Yaşamında Koalisyon*, Cumhuriyet Kitapları, İstanbul.
- Karagöz, M., (1995). Osmanlı Devleti'nde Islahat Hareketleri ve Batı Medeniyetine Giriş Gayretleri, *Ankara Üniversitesi Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi*, Sayı 6, Sayfa Aralığı (195-210).
- Karahanogulları, O., ve Yeşilyurt N. İ., (2020), *Fransa'da Kamu Yönetimi*, Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri, İmge Kitabevi, Ankara.
- Karatepe, Ş. ve diğ., (2017), *Sorularla Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi*, Memur-Sen Adına İmtiyaz Sahibi Ali Yalçın, Semih Ofset Matbaacılık, Ankara.
- Karatepe, Ş., ve Altunok, H., (2019), *Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları, Kamu Politikasının Yeni Aktör ve Süreçleri*, a kitap, Püf Yayıncılık, Ankara.
- Karatepe, Ş., (2017), *Darbeler ve Anayasalar*, Binyıl Yayınevi, Ankara.
- Karatepe, Ş., (2018), *Tek Parti Dönemi*, A kitap, Binyıl Yayınevi, Ankara.
- Keskinsoy, Ö. ve Kaya, S. B., (2018), “Türkiye'nin Hükümet Sistemleri Üzerine Bir Değerlendirme”, *TBB Dergisi*, (137).
- Keyder, Ç., (2019), *Türkiye'de Devlet ve Sınıflar*, İletişim Yayınları, 22. Baskı, İstanbul.
- Koçak Erat, G., (2022), *Yüksek Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Politika Kurullarının Yeri*, Lisans Tezi, İnönü Üniversitesi.
- Korkmaz, T., (2017), “Hükümet Sistemleri ve Türkiye Üzerine Bir Analiz”, *Almıla Fikir ve Kültür Dergisi*, Türkiye'de Sistem Tartışmaları, a kitap, sayı 25.
- Köseoğlu, Ö., ve Sobacı, Mehmet Z., (2018), *Başkanlık Sistemlerinde Yerel Yönetimler ve Cumhurbaşkanlığı Sistemine İlişkin Bir Değerlendirme*, Cumhurbaşkanlığı

- Hükümet Sistemi Kamu Yönetiminde Değişim, Ed. Yüksel Demirkaya, Hiper Yayın, İstanbul.
- Kuzu, B., (2017), *Her Yönüyle Başkanlık Sistemi*, Babıali kültür yayıncılığı, İstanbul.
- Lamba M. ve Ateş, H., (2018), *Başkanlık Sistemi Uygulanan Ülkelerde Siyasi Partilerin ve Seçim Sistemlerinin Değerlendirilmesi: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi İçin Çıkarılacak Dersler*, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Kamu Yönetiminde Değişim, Ed. Yüksel Demirkaya, Hiper Yayın, İstanbul.
- Lamba M. ve Ceylan V. (2018), *Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Yönelik Politikaların Çoklu Akış Modeli Çerçevesinde Analizi*, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Kamu Yönetiminde Değişim, Ed. Yüksel Demirkaya, Hiper Yayın, İstanbul.
- Lijphart, A., (2015), *Bölünmüş Toplumlar için Anayasa Tasarımı*, Kritik Kavşak, Koç Üniversitesi Yayınları, 1. Baskı, İstanbul.
- Linz, J. J., (2015), *Parlamente Sistem-Başkanlık Sistemi*, Kritik Kavşak, Koç Üniversitesi Yayınları, 1. Baskı, İstanbul.
- Lipset, S. M., (2015) *Siyasal Kültürün Merkeziliği*, Kritik Kavşak, Koç Üniversitesi Yayınları, 1. Baskı, İstanbul.
- Lipset, S., M., *Continental Diride The Values and Instutions of the United States and Canada* (1989).
- Malkoç, Ş., (2018), *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Kamu Yönetiminde Değişim*, Ed. Yüksel Demirkaya, Hiper Yayın, İstanbul.
- Neziroğlu, İ. ve Yılmaz, T., (2015), *Koalisyon Hükümetleri, Koalisyon Protokolleri, Hükümet Programları ve Genel Kurul Görüşmeleri- CİLT 1, Cilt 2, Cilt 3*, TBMM Basımevi, Ankara.
- Ortaylı, İ., (2012), *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*, Cedit Neşriyat, Ankara.
- Örselli, E., Babahanoğlu, V., ve Bilici, Z., (2018), “*Kamu Politikalarında Yeni Aktörler: Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları ve Ofisleri*”, International Balkan University, Turkish Studies, Economics, Finance and Politics, Volume, 13/30, p. 3003-318.

- Özbudun, E., (2015), *Başkanlık sisteminin Olası Tehlikeleri*, Kritik Kavşak, Koç Üniversitesi Yayınları.
- Özbudun, E., (2016), “Amerikan tipi Başkanlık Sistemi Model Olabilir mi” (URL: <https://adanabaros.org.tr/tr/barodan-haberler/prof-dr-ergun-ozbudun-amerikan-tipi-baskanlik-sistemi-model-olabilir-mi>).
- Özdemir, A., (2019), *Hükümet Sistemleri Uygulamalar ve Karşılaştırmalar, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Başkanlık Sistemi, Yarı Başkanlık Sistemi, Parlamenter Sistem*, Nobel Bilimsel Eserler, Ankara.
- Özdemir, H., (2020), “Türkiye’nin Parlamenter Hükümet Sistemine Kısa Bir Bakış”, *Bingöl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı/Issue: 20, Güz/Autumn.
- Öztürk, K. (2022), “*Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yaşanan Sorunlar ve Çözüm Önerileri*”, Dumlupınar Üniversitesi, Doktora Tezi, Kütahya.
- Öztürk, Namık K., (2018), *Başkanlık Sistemlerinde Yerel Yönetimler ve Cumhurbaşkanlığı Sistemine İlişkin Bir Değerlendirme, Amerikan Başkanlık Sistemi ve Bürokrasi*, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Kamu Yönetiminde Değişim, Ed. Yüksel Demirkaya, Hiper Yayın, İstanbul.
- Parla, T., (1993), *Türkiye’de Anayasalar*, İletişim Yayınları, İstanbul.
- Roskin, M. G., (2009), *Çağdaş Devlet Sistemleri*, Adres Yayınları, Ankara.
- Sayarı, S., ve Bilgin, H. D., (2016), *Karşılaştırmalı Siyaset Temel Konular ve Yaklaşımlar*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Serdaroğlu, R., (2001), *Türkiye’de Sistem Sorunu*, Kanomat Matbaacılık Ofset Baskı, Mayıs, Ankara.
- Sezer, Ö., (2008), *Küreselleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümü*, Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi, Ankara.
- Shaw, S. J., (2008), *Osmanlı İmparatorluğu ve Modern Türkiye II*, E Yayınları, Türkçesi: Mehmet Harmancı, İstanbul.
- Sobacı, M. Z., Miş, N. ve Köseoğlu, Ö., (2018), *Türkiye’nin Yeni Yönetim Modeli ve Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı*, SETA Perspektif, Sayı: 206.

- Miş, N., Aslan, A., Ayvaz M. E., Duran, H., (2016), *Dünyada Başkanlık Sistemi Uygulamaları ABD, Brezilya, Arjantin, Meksika, Güney Kore, Şili*, SETA Yayınları, 2. Baskı: 62 Genişletilmiş ve gözden geçirilmiş, Ankara.
- Szymanski, A., (2015), *Halk Tarafından Seçilen Cumhurbaşkanı ve Başkanlık Sistemi-Türkiye Örneği*, Kritik Kavşak, Koç Üniversitesi Yayınları, 1. Baskı, İstanbul.
- Şahin, E., (2015), “1982 Anayasası’nın Hazırlanış Sürecinde Başkanlık Sistemi tartışmaları ve Yürütmenin Güçlendirilmesi”, *Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, Yıl 3, Cilt 3, Sayı 4.
- Tanör, B., (2011), *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul.
- Tanör, B., (2019), *Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980)*, Yapı Kredi Yayınları, 32. Baskı, İstanbul.
- Taş, Işıtan Mehmet (2019), *Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarının Hukuki Niteliği ve İdari Örgütlenmedeki Yeri*, Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi.
- TİHEK, (2023), *Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu, Cumhurbaşkanlığı Hukuk Politikaları Kurulu “Tabii Afetler ve Hukuk” Çalıştayı*, <https://www.tihek.gov.tr/cumhurbaskanligi-hukuk-politikalari-kurulu-tarafindan-duzenlenen-tabii-afetler-ve-hukuk-calistayina-katilim->
- Topçuoğlu, E., (2021), *Türkiye’de Sivil Toplum Örgütlerinin Yükseköğretim Politika Süreçlerine Etkileri*, Doktora Tezi, Bartın Üniversitesi.
- Topuz, S. K., (2016), “Hükümet Sistemleri ve Devlet Şekillerinin Ülkelerin Demokrasi Seviyeleri Üzerinde Yarattığı Farklılığın Tespiti Üzerine Bir Çalışma”, *Ege Akademik Bakış*, Cilt 16 · Sayı 3 · Temmuz 2016 SS. 461-476.
- Tunaya, T. Z., (1982), *Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku*, Ekin Yayınları, 5. Basım, İstanbul.
- Tunaya, T. Z., (1995), *Türkiye’de Siyasi Partiler (1859-1952)*, Arba Yayınları, İstanbul.
- Tunaya, T. Z., (2000), *Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku*, Çağdaş Matbaacılık ve Yayıncılık.

- Tunç, H., Bilir, F., ve Yavuz, B., (2011), *Türk Anayasa Hukuku*, Berikan Yayınevi, 3. Baskı, Ankara.
- Tunçay, M., (2012), *Batı'da Siyasal Düşünceler Tarihi, Seçilmiş Yazılar, Eski ve Orta Çağlar*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Tunçay, M., (2014), *Batı'da Siyasal Düşünceler Tarihi, Seçilmiş Yazılar, Yeni Çağ*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Tural, E., (2009), Son Dönem Osmanlı Bürokrasisi, TODAİE.
- Turan, H., (2019), "III. Selim'den Tanzimat'a Osmanlı Devleti'nde Yeniden Yapılanma", *Aksaray Üniversitesi İİBF Dergisi*.
- Turhan, M., (1991), "Meclis Hükümeti (Konvansiyon Kuramı)", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Sayı 1, Cilt 46.
- Tuzcuoğlu, F., (1996), "Demokratik Parlamenter Sistemin Beşiği İngiltere'nin Tarihinden İlginç Anekdotalar", *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 1 (1).
- Türkdamar, A., (2020), "Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları", *İdarecinin Sesi Dergisi*, 198. Sayı, Kasım-Aralık, Türkiye İdareciler Derneği.
- Türkdamar, A., (2021), "Cumhurbaşkanlığı Kararları, Yönetmelikleri ve Genelgeleri", *İdarecinin Sesi Dergisi*, Sayı: 203.
- United States Information Agency, *"An Outline of American Government"*.
- Uysal, F., (2016), *Bir Devletin Anatomisi ABD ve Başkanlık Sistemi*, Hece Yayınları, Ankara.
- Uzunçarşılı, İ. H., 1988, *Osmanlı Devleti'nin Merkez ve Bahriye Teşkilatı*, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara.
- Üstün, T., (2021), *Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarının Kamu Politikası Sürecine Etkileri Hakkında Karşılaştırmalı Bir Analiz*, Hacı Bayram Veli Üniversitesi, Yüksek Lisans Tezi.
- Yamak, S., (2020), *Kabine Bağlamında Karşılaştırmalı Ülke İncelemeleri*, Editörler: Metin Özkaral, Yasin Taşpınar, Nobel Akademik Yayıncılık, Ankara.

- Yarbay, E., (2017), *Cumhurbaşkanlığı Sistemi “Yağmurdan Kaçarken Doluya Tutulmak”*, Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Yayla, A., (2014), *Karşılaştırmalı Siyasal Sistemler*, Adres Yayınları, Ankara.
- Yayman, H., (2016), *Türkiye’de Devlet Reformu ve Başkanlık Sistemi*, Doğan Kitap, İstanbul.
- Yıldırım, H., (2017), *Parlamenter sistem krizleri ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi*, Pozitif Yayınları, İstanbul.
- Yıldız, M., (2018), “Başkanlık, Yarı Başkanlık ve Parlamenter Sistem Üzerine Bir Değerlendirme”, *Türkiye Siyaset Bilimi Dergisi*.
- Yılmaz, S., (2012), “Başkanlık Sistemi; ABD, Türkiye’ye Örnek Olabilir mi?”, *İstanbul Aydın Üniversitesi*.
- Yıkılmış, A. ve Sazak Pınar, E. (2016) “İlköğretim Okulu Müdürlerinin Kaynaştırmaya Yönelik Görüşlerinin Belirlenmesi”, *Abant İzzet Baysal Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi*, 2005, Cilt 5, Sayı 1.
- Zengin, M. A., (2016), *ABD Başkanlık Sisteminde Fren ve Denge Mekanizması Üzerine Bir İnceleme*, TAAD, Yıl:7, Ekim, Sayı:28.

EKLER

EK-1: ETİK KURUL İZİN YAZISI

	T.C. BARTIN ÜNİVERSİTESİ REKTÖRLÜĞÜ Sosyal ve Beşeri Bilimler Etik Kurulu	
Sayı : E-23688910-050.01.04-2200130777		02.02.2023
Konu : Sosyal ve Beşeri Bilimler Etik Kurulu Onay Belgesi		
Protokol No:	2022-SBB-0578	
Araştırmanın Başlığı:	Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Politika Kurullarının Yeni Ve Bakanlıklarla İlişkilerinin İncelenmesi	
Proje Yürütücüsü:	Ayşe SERTDEMİR	
Başvuru Formunun Geliş Tarihi:	29.11.2022	
Karar Tarihi:	14.12.2022	
Toplantı No:	29	

Başvuru dosyasında etik sorun oluşturabilecek sorular/maddeler, süreçler ya da unsurlar bulunmadığından 14.12.2022 tarihli ve 29 numaralı toplantıda 2022-SBB-0578 numaralı başvuruya araştırma için ETİK KURUL ONAY belgesinin verilmesine karar verilmiştir.

Doç. Dr. Elif KARAHAHAN Kurul Başkanı	Doç. Dr. Sedat Balyemez Başkan yardımcısı	Doç. Dr. Melih BAŞKOL Üye
Doç. Dr. Sefer Yetkin IŞIK Üye	Doç. Dr. Vahit CELAL Üye	Dr. Öğr. Üyesi Ferda KARADAĞ Üye
Dr. Öğr. Üyesi Hasan Basri KANSIZOĞLU Üye		

1/1

EK-2: TEZ GÖRÜŞME ONAM FORMU

Bilgilendirilmiş Katılımcı Onam (Görüşme) Formu

Doktora tezimin ilgili bölümünde kullanılmak üzere politika kurullarında görev alan siz değerli katılımcılarla yarı yapılandırılmış görüşme yöntemi aracılığıyla veri toplanacaktır. Yapılan görüşmede elde edilen tüm bilgiler doktora tez çalışmasında kullanılacak olup görüşme yapılan kişilerin bilgileri gizli tutulacaktır. 5 soruya cevap alınacak olan görüşmenin yarım saat süreceğini tahmin ediyorum.

Araştırmama katılmayı kabul ettiğiniz için teşekkür ederim. Görüşme soruları aşağıdaki gibidir.

Ayşe SERTDEMİR

Görüşme Soruları

1. Politikaları Kurulu'nun faaliyet alanı konuları nelerdir?
2. Politikaları Kurulu'nun çalışma usulü nasıldır?
3. Politikaları Kurulu hangi Bakanlıkların çalışma alanlarında politika üretmektedir?
4. Politikaları Kurulu'nun politika ürettiği alanda faaliyet gösteren Bakanlıklarla arasında herhangi bir hiyerarşi var mıdır? Varsa bu hiyerarşi nasıl işlemektedir? Bakanlıklarla arasındaki ilişkinin durumu icraî mi yoksa istişari midir? Ya da her ikisi de değil midir? Bakanlıklarla olan ilişkisi hakkında bilgi verir misiniz?
5. Politikaları Kurulu'nun ürettiği politikalarla ilgili Cumhurbaşkanı'nın uyguladığı süreç ne şekilde işlemektedir? Süreçle ilgili olarak eylem ve işlemler hakkında bilgi verir misiniz?

EK-3: POLİTİKA KURULLARI MÜLAKAT VERİLERİ

Mülakatlardan elde edilen verilerin detayları aşağıdaki gibidir:

Y.Y.P.K.S1: Yerel yönetimler politika kurulunun faaliyet alanı nelerdir?

(K.1): *1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 31. maddesinde göre Yerel Yönetim Politikaları Kurulunun görev ve yetkileri açıklanmıştır. Kurullarla ilgili yazan her madde önemlidir ve politika aktörü olarak görev alır.*

Y.Y.P.K.S2: Yerel yönetimler politika kurulunun çalışma usulü nasıldır?

(K.1): *Yerel yönetim politika kurulunun olağan çalışma sistemi şu şekildedir; Kurul Sayın Cumhurbaşkanımızın talimatıyla bir konu hakkında politika üretme çalışmaları yapabilir, Kurul kendiliğinden bir konuyu gündeme alabilir, Herhangi bir konunun politika aktörlerinden (resmi ve resmi olmayan aktörler) gelen talepler üzerine çeşitli konuları gündemine alabilir.*

Yerel yönetim politika kurulunun olağanüstü çalışma sistemi; Afet, salgın, olağandışı çevre hadiseleri gibi durumlarda Kurul gündeme aldığı konuların önceliğini değiştirir, bu doğrultuda merkezi ve yerel aktörler gerekli görüşmeler yapılarak ivedi duruma odaklanılmakta, yapılması gereken ve öncelikli belirlenecek politikalar hakkında Cumhurbaşkanına gerekli bilgilendirmeler yapılmaktadır. Bu doğrultuda politikaların oluşturulma süreci gerçekleştirilmektedir.

Y.Y.P.K.S3: Yerel yönetimler politika kurulu hangi bakanlıkların çalışma alanında politika üretmektedir?

(K.1): *Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, Tarım ve Orman Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı başta olmak üzere hemen çoğu bakanlıklarla ortak çalışma konularımız bulunmaktadır. Burada keskin bir ayırtırmaya gidemeyiz, bakanlıklarımız kesiştiği alanlar çoktur.*

Y.Y.P.K.S4: Yerel yönetimler politika kurulunun politika ürettiği alanda faaliyet gösteren bakanlıklarla arasında herhangi bir hiyerarşi var mıdır? Varsa bu hiyerarşi nasıl işlemektedir? Bakanlıklarla arasındaki ilişkinin durumu icraî mi yoksa istişari midir? Bakanlıklarla ilişkisi hakkında bilgi verir misiniz?

(K.1): Kararnamede, kurulların başkanının Cumhurbaşkanı olması nedeniyle kurullar politika süreci hiyerarşisinin tepesinde yer almaktadır. Kurullara alanında uzman üyeler atanmaktadır. Üyelerin doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atanması, Kurul Üyeliği görevini önemli hale getirmektedir. Cumhurbaşkanının kurul üyelerinden birini Başkanvekili olarak ataması, Kurulların kolay toplanıp hızlı işlemlerini sağlamaktadır. Bakanlıklar politika aktörlerinden biridir; Politika Kurulları politikanın şeklini veren birimlerdir. Bakanlıklar taşra birimleriyle birlikte rutin işleyişi olan birimlerdir. Politika Kurulları Cumhurbaşkanımızın makro politikalar daha hızlı sonuca ulaşabildiği mekanizmalardır.

Kurular ve Bakanlıklar arasındaki en önemli fark, kurulların başının cumhurbaşkanının kendisi olmasıdır. Başkanvekilleri sayın Cumhurbaşkanımıza vekalet ederler, bakanların böyle bir pozisyonu bulunmamaktadır. Bunun ötesinde kurullar bakanlık faaliyetlerini izler, değerlendirir, uygulanan politikalar hakkında Cumhurbaşkanına bilgi vererek değiştirilmesi, kaldırılması, yenilenmesi gibi öneriler sunabilir. Ancak bakanların 'bakanlık' pozisyonlarıyla ilgili denetim süreçleri kanunla düzenlenmiştir. Burada kurullar ve bakanlıkları kamu yönetim sürecinin aktörleri olarak değerlendirmek daha yerinde olur. Hiyerarşik öndelik mevzusundan öte bir iş birliği boyutu bulunmaktadır.

Y.Y.P.K.S5: Yerel yönetimler politika kurulunun ürettiği politikalarla ilgili Cumhurbaşkanının uyguladığı süreç ne şekilde işlemektedir? Süreçle ilgili olarak eylem ve işlemler hakkında bilgi verir misiniz?

(K.1): Cumhurbaşkanının doğrudan kendisinin düşündüğü işleri kuruldan ilgili bir üyemize Başkanvekili kendisine görev verir ve bu konuda yapılması gereken çalışmalar yapılır. Bu çalışmalar kurulda görüşüldükten sonra en son hali sayın Cumhurbaşkanımıza arz edilir. Öncesinde hazırlanan araştırma raporları gizli belge niteliğindedir. Politikanın kendisine arz edilmesi ardından cumhurbaşkanı takdirine bağlı olarak politikayla ilgili diğer birimlere talimatlandırmada bulunur.

S.P.K.S1: Sosyal politikalar kurulunun faaliyet alanı nelerdir?

(K.2): Mevzuat CBK-I madde 30'da Sosyal politikalar kurulunun faaliyetleri sayılıyor. Yedi bentlik bir görev sahası var. Burada tekrar etmek yerine oradan bakılabilir.

S.P.K.S2: Sosyal politikalar kurulunun çalışma usulü nasıldır?

(K.2): Çalışma usulümüz esas itibariyle toplantılar şeklinde gerçekleşiyor. Uzunca bir süre haftada bir toplandık, pandemi dolayısıyla bu ayda bire düştü. Onun dışında elektronik ortamda bir grubumuz var, orada aklımıza gelen konuları yazıp istişare edip, tartışabiliyoruz. Veya Başkanvekili bazı şeyleri sorabiliyor. Ya da şahsi olarak ilişki kurarak bazı şeyleri sorabiliyor. O şekilde katkılarımız oluyor belli konularda. Fikrimiz sorulunca rapor veya görüş şeklinde bir yazı yazıyoruz. Bu toplantı usulünün içerisinde kurul kendi arasında belli konuları görüşüp tartıştığı gibi dışardan o konunun uzmanı, hali hazırda görevli olan bir yönetici veya eski bir yönetici ya da medyada, üniversitede bu konularda çalışmış ya da mesela sivil toplum kuruluşlarında görevli isimlerle istişare etmek, onlardan görüş almak, rapor almak, onları kurulda tartışmak, tartıştıktan sonra da kurulun uzmanları marifetiyle yazılı hale getirip Başkanvekilinin bazen ilgili yerlere sözlü bazen yazılı ama esas itibariyle de Cumhurbaşkanlığı makamına sunduğu bir ilişki formatıyla yürüyor. Geçtiğimiz yıl 2022’de yürüttüğümüz bir projede sahaya çıkarak sahada yedi vilayette çalışmalar yaptık. Bu yedi vilayetteki çalışmamızın esası sosyal politikalarla ilgili seçtiğimiz yedi vilayetin ilgili aktörlerine valilik marifetiyle toplayarak bir çalıştay yaptık. Ayrıca bu illerdeki politika üreten, hizmet üreten birimleri, huzur evi, çocuk sığınma evi, belediyelerin yaptığı otistiklere yönelik hizmetten alzheimer merkezlerine kadar sosyal politikayla ilişkili birimleri yerinde ziyaret ettik. Onların faaliyetlerini gördük. Eksiklerini, taleplerini dinledik. Onları raporlaştırarak yine cumhurbaşkanlığı makamına arz ettik. Bunlar dışında bizim programımız dışında görüşme talebi olan kesimler oluyor. Kurulda yaptığımız görevlerin yanı sıra bizim başkanvekillerinin temsil kabiliyeti de olduğu için onlar üzerinden yürüyen talepler, görüşler, sunulan raporlar oluyor. Başkanvekilleri bunları bazen kurula danışarak bazen uzmanlarla çalışarak bazen de kendilerinin verdiği katkıyla cumhurbaşkanlığı makamına veya ilgili yerlere ulaştırabiliyorlar. Faaliyet tarzımız bu istikamettir.

S.P.K.S3: Sosyal politikalar kurulu hangi bakanlıkların çalışma alanında politika üretmektedir?

(K.2): Biz Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ve Gençlik ve Spor Bakanlığı ile çalışmalar yürütüyoruz. Ama bunlar dışında da bazen mesela İç İşleri Bakanlığı’yla da bir çalışmamız olmuştu. Dolayısıyla bazen diyelim Sanayi Bakanlığı’nın sosyal politikaya müteallik yerleri olabiliyor ama bizim ana görev çerçevemiz içerisinde esas ilişkili olduğumuz ilk söylediğim üç bakanlıktır. Ama bunun

dışında diğer bakanlık ve idari birimlerle, belediyelerle, üniversitelerle de ya da sivil toplum kuruluşlarıyla da ayrıca çalışmalarımız oluyor.

S.P.K.S4: Sosyal politikalar kurulunun politika ürettiği alanda faaliyet gösteren bakanlıklarla arasında herhangi bir hiyerarşi var mıdır? Varsa bu hiyerarşi nasıl işlemektedir? Bakanlıklarla arasındaki ilişkinin durumu icraî mi yoksa istişari midir? Bakanlıklarla ilişkisi hakkında bilgi verir misiniz?

(K.2): *Hayır yok, zaten kurulun kurulması ve görev tanımının yapıldığı mevzuata bakınca bu ortaya çıkıyor. Yani, bakanlıklarla aramızda herhangi bir hiyerarşi yok, biz herhangi bir bakanlığa bağlı değiliz veya herhangi bir bakanlık bize bağlı değil. Bizim kurulumuz tamamen cumhurbaşkanlığı makamına yönelik bilgi üretimi içerisinde. Bizim önerilerimiz veya cumhurbaşkanlığından gelen talimat çerçevesinde çalışılıyor. Dolayısıyla bakanlıklarla herhangi bir hiyerarşimiz veya bu manada bir ilişkimiz yok.*

S.P.K.S5: Sosyal politikalar kurulunun ürettiği politikalarla ilgili Cumhurbaşkanının uyguladığı süreç ne şekilde işlemektedir? Süreçle ilgili olarak eylem ve işlemler hakkında bilgi verir misiniz?

(K.2): *Kurulumuz tarafından sunulan raporlar eğer cumhurbaşkanımız tarafından tasvip edilir, dikkate alınırsa bu zaten talimata dönüşüyor ilgili bakanlıklara veya birimlere yönelik burada bizim yaptığımız aslında kurul halinde bir danışmanlık. Bu danışmanlığı üretilen politika önerisi, teklif bazen uygulamadaki birtakım problemler veya politika önerileri cumhurbaşkanlığı makamına sunuluyor. Bu bazen cumhurbaşkanlığı yardımcılığı makamı üzerinden bazen özel kalem üzerinden yürüyor. Politika önerisi eğer onaylanırsa ilgili makama veya kuruma bir talimat olarak gidiyor. Yani buradaki çalışma usulü böyle. Bizim bilgi toplama dışında herhangi bir yazışmamız söz konusu değil. Cumhurbaşkanı veya yardımcısı kurula verdiği görev icabı hazırlanan raporu onaylar veya önerileri dikkate alırsa bunu bir talimata dönüştürebiliyor.*

E.Ö.P.K.S1: Eğitim ve öğretim politikaları kurulunun faaliyet alanı nelerdir?

(K.3): *Eğitim ve öğretim konusunda politika önerileri geliştirmek birinci faaliyet alanımız, eğitim ve öğretimle ilgili kurumların yaptığı çalışmalarını izlemek ve yapılan çalışmalarını cumhurbaşkanımıza dönem dönem yerindeliğiyle ilgili rapor etmek ikinci*

çalışma faaliyetimizdir. Onun dışında uzun vadeli projeksiyonlar politika belgesi ve stratejiler oluşturuyoruz. Genel olarak eğitim ve öğretim alanında bu üç odak etrafında faaliyet yürütüyoruz.

E.Ö.P.K.S2: Eğitim ve öğretim politikaları kurulunun çalışma usulü nasıldır?

(K.3): *Biliyorsunuz kurul başkanımız Cumhurbaşkanımız ve görevlendirdiği bir Başkanvekilimiz var. Başkanvekili gündemi belirliyor. Biz raportörler olarak gündemin belirlenmesinde kendisine destek oluyoruz. Onun dışında üyelerin bazı gündem talepleri oluyor. Buna göre haftada bir ya da iki haftada bir ama çoğunlukla haftada bir gün kurul toplantıları yapıyoruz. Bu toplantılarda genel kararlar alınıyor. Genellikle cumhurbaşkanımız katılmıyor toplantılara. Bu toplantılarda çalışma planları hazırlanıyor veya genel gündem görüşülüyor. Alt komisyonlar oluşturularak kurul üyelerimizden bir tanesini alt komisyon başkanı olarak görevlendiriyoruz. Bu alt komisyon aylara yayılan bir çalışma yürütüyor kurul üyelerimizin sorumluluğunda görüşmeler yapılıyor üniversitelerle veya sivil toplum kuruluşlarıyla alt toplantılar düzenleniyor ve taslak bir metin hazırlanıyor. Daha sonra hazırlanan taslak çalışma üzerinden kurul gündemine taşınıyor bu alt komisyonun faaliyetleri. Kurulda görüşülüyor, yeniden değerlendiriliyor, birkaç görüşme daha talep ediliyor, değinilmesi gereken diğer konulara dikkat çekiliyor. Alt komisyon bu kararlar doğrultusunda çalışmalarını bir müddet daha devam ettiriyor. Nihai olarak, bir politika belgesi oluşturulacaksa alt komisyonun çalışmalarından kelime kelime kurulumuzda okunarak değerlendiriliyor ve oy çokluğu veya oy birliğiyle genellikle cumhurbaşkanımıza arz ediliyor. Dolayısıyla alt komisyonları da içeren bir çalışma disiplini var.*

E.Ö.P.K.S3: Eğitim ve öğretim politikaları kurulu hangi bakanlıkların çalışma alanında politika üretmektedir?

(K.3): *Millî Eğitim Bakanlığı, Yüksek Öğretim Kurumu eğitim ve öğretimle doğrudan ilişkili olduğu için en başta ilişki içinde olduğu kurumlardır. Bunun dışında üzerinde çalıştığımız konuya göre örneğin din ve değerler eğitimi çalışıyorsak Diyanet İşleri Başkanlığı da bunun bir parçası olabiliyor veya yirmi birinci yüzyıl becerileri konusunda çalışıyorsak Sanayi, Bilim ve Teknoloji Bakanlığı olabiliyor. Ya da çocuklarla ilgili bir konuda Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, kültürle ilgili bir konu ise Kültür Bakanlığıyla yaptığımız çalışmalar olabilir. Yani, bu eğitimin ilgili olduğu konunun*

sınırsızlığıyla ilgili olarak paydaşlarla çalışmalarda bulunabiliyoruz. Aslında, biz bir bakanlıkla çalışma yürütüyoruz demektense bakanlığın konu alanında çalışma yürütüyoruz demek daha doğru olur.

E.Ö.P.K.S4: Eğitim ve öğretim politikaları kurulunun politika ürettiği alanda faaliyet gösteren bakanlıklarla arasında herhangi bir hiyerarşi var mıdır? Varsa bu hiyerarşi nasıl işlemektedir? Bakanlıklarla arasındaki ilişkinin durumu icraî mi yoksa istişari midir? Bakanlıklarla ilişkisi hakkında bilgi verir misiniz?

(K.3): *Bildiğiniz gibi yeni sistemde cumhurbaşkanı tek başına politikaları yapar ve yürütür. Bakanlarda cumhurbaşkanının icraî faaliyetlerini yürütmek üzere görevlendirilir. Cumhurbaşkanı politika kararlarını alırken ona karar verme sürecinde destek olmak ve çeşitli kesimlerin görüşlerini kendisine ulaştırmak üzere bu kurullar oluşturuldu. Bu kurullar bir destek birimi yani kurmay birim. Dolayısıyla bir icraî durumun içerisinde yer almıyor kurullar sistem içerisinde. Bu nedenle bakanlıklarla kurullar arasında doğrudan bir ilişki yok. Kurullar cumhurbaşkanının başkanı olduğu başka bir yapı olduğundan tüm görev ve sorumluluğu politika geliştirmek, süreci izleyerek cumhurbaşkanının karar almasına destek olmak. Cumhurbaşkanı üretilen politika önerisini beğenirse politika olarak uygulayacak icracı makama emredecek. Bunun dışında kurulun tek başına bir emir ve talimat yetkisi ya da onaylama veya onaylamama gibi herhangi bir hiyerarşik bağı yok. Bakanlıkla birlikte çalışma gibi bir durumu da yok çünkü kurul doğrudan cumhurbaşkanına karşı sorumlu ve cumhurbaşkanının karar almasını destekleyici bir organ. Dolayısıyla bu bürokratik yapılanma içerisinde bir yere konumlandırmak zor ve hiyerarşi içerisinde değil. Kurulun cumhurbaşkanıyla ilişkisi var. O yüzden herhangi bir icra içerisinde pek çok faaliyeti bulunsa da adı az duyuluyor. Bununla birlikte kurulun kamuoyunu bilgilendirme gibi bir sorumluluğu da yok. Bundan dolayı web sitesinin olmaması da bir eksiklik değil. Yani bakanlıkla bu anlamda bir hiyerarşimiz yok, bakanlığında bize bir emir verme durumu söz konusu değil. İki ayrı organizasyon. Biz icraî değiliz, bir danışma organıyız. Bakanlıklarla fiiliyattaki ortak çalışmalarda bakanlıklar eğitim ve öğretimi ilgilendiren kanun değişikliği, yönetmelik vesaire olduğunda cumhurbaşkanımıza gönderiyorlar meclisin gündemine gelmeden. Bu noktada tabi cumhurbaşkanımız farklı birimlerin görüşlerini almak istiyor. Eğitim politikaları kurulumuz ne düşünüyor bu konuda diye bize de geliyor değişiklik önerileri. Biz de önerilerimizi sunuyoruz cumhurbaşkanımıza veya*

yardımcısına. Kendileri bu konuda görüşümüzü onaylarsa bakanlığa bu konuda kurulumuzun da görüşleri var diyerek bildiriliyor. Dolayısıyla, aslında bir anlamda icraya etki etmiş de olabiliyoruz da denilebilir ama dediğimiz gibi bu tamamen cumhurbaşkanımızın taktirinde istişarî olan bir şey. Politika kurulu kendi başına bir kimlik değildir, cumhurbaşkanının kimliğinin bir parçasıdır, onun bir alt destek mekanizmasıdır dolayısıyla bizim ayrı bir kimliğimiz veya tüzel bir kişiliğimiz yok biz cumhurbaşkanının kimliğinin içindeki bir yapıyız, ayrı bir yönetim erki değiliz. Bu şekilde değerlendirilirse sanırım daha iyi anlaşılabilir, bu bir üst veya alt meselesi değil.

E.Ö.P.K.S5: Eğitim ve öğretim politikaları kurulunun ürettiği politikalarla ilgili Cumhurbaşkanının uyguladığı süreç ne şekilde işlemektedir? Süreçle ilgili olarak eylem ve işlemler hakkında bilgi verir misiniz?

(K.3): Cumhurbaşkanının zaten bir politik gündemi ajandası oluyor ya da öncelikleri olabiliyor. Bunun yanında bizim hazırladığımız çeşitli önerilerimizi cumhurbaşkanımız değerlendiriyor ve ilgili birime bunu sunuyor. Dolayısıyla biz kamuoyuna görünmeden cumhurbaşkanımızın talimatlarıyla çalışıyoruz. Politika geliştirilen konuyla ilgili görüşlerimizi zaman zaman cumhurbaşkanımızın zaman zaman da cumhurbaşkanı yardımcısına sunuyoruz. Yeri geldiğinde doğrudan cumhurbaşkanımız kurulumuza istediği konuyla ilgili bu konuda görüşünüzü oluşturun talebinde bulunabiliyor. Genel bir işleyişten bahsetmek mümkün değil ancak hem cumhurbaşkanlığı icra programları süreciyle birlikte yürüttüğümüz çalışmalar var hem de cumhurbaşkanı kurulun başkanı olduğu için kurul çalışmalarını tamamladığında cumhurbaşkanına sunabiliyor. Cumhurbaşkanı sunulan politika önerisiyle ilgili görüşünü olumlu veya olumsuz olarak bildirir veya şu konuda çalışsanız daha iyi olur diyebilir bunu demesine bir engel yok. Dolayısıyla cumhurbaşkanından da bir konuda talep gelmeden de biz gerekli konularda çalışmalarımızı yaparak cumhurbaşkanına arz ediyoruz. Bunun yanında mevcut politikaların işleyişini izlemek ve değerlendirmek cumhurbaşkanının bizden özel isteği doğrultusunda değil bizim doğal olarak kendiliğinden yaptığımız bir işlem. Ek olarak yapılan politikalarla ilgili yerinde olan veya olmayan durumları raporlayarak cumhurbaşkanımıza sunuyoruz.

H.P.K.S1: Hukuk politikaları kurulunun faaliyet alanı nelerdir?

(K.4): *1 sayılı CBK'nin 27.maddesinde görev tanımımız bulunuyor. Hukuk politikaları kurulunun faaliyette bulunduğu konu altı başlık altında ele alındı. Daha ziyade hukuka dokunan, hukukla ilgili olan her konu üzerinden bize iletilen veya kendimizin tespit ettiği her konuda çalışmalar yapıyoruz.*

H.P.K.S2: Hukuk politikaları kurulunun çalışma usulü nasıldır?

(K.4): *Bizim yedi kurul üyemiz var. Aşağı yukarı haftalık toplantılarımız oluyordu sonra bunu on beş günde bir şekilde yapmaya başladık. Kurul üyeleriyle beraber toplantılar düzenliyoruz. Her toplantının gündemi farklı oluyor, genellikle bizim Başkanvekilimiz Mehmet Uçum ile on beş günde bir toplanıyoruz. Sayın Cumhurbaşkanımız politika kurulumuza dört yıldır daha hiç başkanlık etmedi o daha ziyade diğer politika kurullarının Başkanvekillerinin de yer aldığı Başkanvekilleri toplantısına başkanlık yapıyor. Bir de bunun dışında genişletilmiş kurul toplantılarımız var. Aslında tam olarak kararnameyle uyumlu olarak işlemiyor orası şöyle ki genişletilmiş kurul toplantısına birlikte eş güdüm halinde çalıştığımız diğer kurumlarla yapıyoruz işte bunlar konu bazlı oluyor.*

H.P.K.S3: Hukuk politikaları kurulu hangi bakanlıkların çalışma alanında politika üretmektedir?

(K.4): *Özellikle tabi biz hukuk politika kurulu olduğumuz için Adalet Bakanlığıyla birlikte çalışıyoruz. Genellikle politika kuruluna geliyor Adalet Bakanlığı yetkilileri üzerinde çalıştıkları kanun konuları üzerinde bize sunum yapıyorlar ve hiç sıkıntı yaşamadık birlikte çalışmaktan ötürü, yani bakanlıkla aramızda yapıcı bir ilişki var. Bunun dışında konularına göre terörle ilgili olarak İç işleri Bakanlığı ve çok az da olsa diplomatik temaslar bağlamında Dış İşleri Bakanlığıyla ortak çalışmalarımız oldu.*

H.P.K.S4: Hukuk politikaları kurulunun politika ürettiği alanda faaliyet gösteren bakanlıklarla arasında herhangi bir hiyerarşi var mıdır? Varsa bu hiyerarşi nasıl işlemektedir? Bakanlıklarla arasındaki ilişkinin durumu icraî mi yoksa istişari midir? Bakanlıklarla ilişkisi hakkında bilgi verir misiniz?

(K.4): *Hayır, bizim bakanlıklarla aramızda hiyerarşik bir ilişki yok, iş birliğimiz güzel işliyor. Politika kurulları mantığı sisteme doğru katıldığı için biz o tip sıkıntılar yaşamadık. Biz cumhurbaşkanlığıyla doğrudan bağlı şekilde çalışan istişari yapılarız; bakanlıklar ne, bunlar icracı yapılar. Yani aslında cumhurbaşkanlığının programı*

oluştuktan sonra bunları yapacak, yürütecek olanlar bakanlıklar. Biz ise cumhurbaşkanının programının fikri alt yapısını oluşturuyoruz. Yani biz yardımcı birimleriz ama birlikte çok fazla çalıştay düzenledik. Bürokrasinin kendi engelleri içinde birbirlerinin çalışma alanlarına ket vurmadıkları sürece kurumlar arası sıkıntı olmuyor. Ancak ne kadar kurullar istişari yapılar olsalar da hazırladıkları politika belge taslakları bakanlıklar için bağlayıcı niteliktedir. Bu önemli.

H.P.K.S5: Hukuk politikaları kurulunun ürettiği politikalarla ilgili Cumhurbaşkanının uyguladığı süreç ne şekilde işlemektedir? Süreçle ilgili olarak eylem ve işlemler hakkında bilgi verir misiniz?

(K.4): *Politika kurulu olarak biz gerçekten her toplumsal talep ve ihtiyacı dinleyerek konularını belirliyor. Bunu tabi ki kamuyu da dinleyerek özel sektörü de dinleyerek yapıyor. Sonra cumhurbaşkanımıza politika belge taslağı adı altında tespit edilen konuları belge haline getirip sunuyoruz. Cumhurbaşkanı kendisine sunulan öneri belgesini kabul ederse bu cumhurbaşkanının programının bir parçası haline geliyor. Yani, aslında cumhurbaşkanı bizim ona sunduğumuz değerlendirmeyi talimatlandırıyor ilgili bakanlıklardaki icracı birimlere. Daha sonra kurulların başka bir fonksiyonu devreye giriyor, kendi yazdıkları politika belge taslaklarındaki öncelikleri raporluyorlar. Bu noktada izleme ve raporlama işlemi yerine getiriliyor. Daha sonra taktir yine cumhurbaşkanına ait oluyor.*

S.G.P.K.S1: Sağlık ve gıda politikaları kurulunun faaliyet alanı nelerdir?

(K.5): *Sağlık ve gıda politikaları kurulu 1 No'lu CBK'sinin 29. maddesinde belirtildiği üzere cumhurbaşkanına sunulmak üzere sağlık ve gıda konularında makro politikalar üretir. Bunun yanında cumhurbaşkanının kuruldan istediği konularda çalışmalarda bulunmakta ve çalışmalarını raporlamaktadır.*

S.G.P.K.S2: Sağlık ve gıda politikaları kurulunun çalışma usulü nasıldır?

(K.5): *Kurulumuz temelde iki konsepte çalışmalarda bulunmaktadır. Bunlardan birincisi Cumhurbaşkanının istişare mekanizması niteliğinde danışma kurulu şeklinde, bu anlamda bu toplantılar sayın cumhurbaşkanımız ve ilgili bakanlıkların katılımıyla gerçekleştirilmektedir. İkincisi ise Bakanlıklarla resmi usul ve esaslara dayanarak*

yapılan çalıştaylardır. Bu çalıştaylarda üzerinde konuşulan konularda bir ortak akıl etrafında istişari toplantılar yapılarak üzerinde çalışılan politikanın bilgi notları çıkarılmaktadır. Bu bilgi notları yoğun çalışmalar sonrasında politika belgesi şekline dönüştürülmektedir. Sağlık ve gıda politikaları kurulunun bugüne (Ocak-2023) kadar yaptığı çalıştaylara çeşitli alanlarda alanında uzman 500'den fazla konuk çağırılmıştır.

S.G.P.K.S3: Sağlık ve gıda politikaları kurulu hangi bakanlıkların çalışma alanında politika üretmektedir?

(K.5): Öncelikli olarak Sağlık Bakanlığı başta olmak üzere kurulumuz gıda politikalarına da baktığı için Tarım ve Orman Bakanlığı, Hazine ve Maliye Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Ticaret Bakanlığı ile çeşitli konularda çalışmalar yürütmüştür.

S.G.P.K.S4: Sağlık ve gıda politikaları kurulunun politika ürettiği alanda faaliyet gösteren bakanlıklarla arasında herhangi bir hiyerarşi var mıdır? Varsa bu hiyerarşi nasıl işlemektedir? Bakanlıklarla arasındaki ilişkinin durumu icraî mi yoksa istişari midir? Bakanlıklarla ilişkisi hakkında bilgi verir misiniz?

(K.5): Politika kurullarının başı sayın Cumhurbaşkanımızdır. Kurulların asli görevi cumhurbaşkanının uygun gördüğü konularda politika üretmek ve geliştirmektir. Bunun dışında bakanlıkların veya diğer kurumların uyguladığı politikaları izlemek ve cumhurbaşkanına raporlamakla görevlidirler. Bakanlıklar ise kendisinin takdir ettiği konularda üretilen politikaları uygulayan icraî kurumlardır. İki kurum arasındaki resmi usul ve esaslar 1 No'lu CBK'sinde belirtilmiştir. Bunun dışında resmi hiyerarşik bir bağları söz konusu değildir.

S.G.P.K.S5: Sağlık ve gıda politikaları kurulunun ürettiği politikalarla ilgili Cumhurbaşkanının uyguladığı süreç ne şekilde işlemektedir? Süreçle ilgili olarak eylem ve işlemler hakkında bilgi verir misiniz?

(K.5): Kurul tarafından hazırlanan politika belgeleri cumhurbaşkanına sunulur ve sayın cumhurbaşkanının takdir etmesi sonucu politika üretilen konuda ilgili kurum veya bakanlık kimse talimatlandırmada bulunularak politika icra süreci başlatılır.

B.T.P.K.S1: Bilim ve Teknoloji Politikaları Kurulu'nun faaliyet alanı konuları nelerdir?

(K.6): *Bu konu kararnamede açıkça belirtilmiştir. Orada hangi politika kurulunun hangi konuda politika yaptığı açıkça yazılmıştır. Biliyorsunuz ki önceki sistemde bakanlıklar hem politika yapıcı hem uygulayıcı noktasındaydı bu yeni sistemde politika kurulla oluşturuldu. Oluşturulan kurullardan biri de Türkiye'nin bilim ve teknoloji konularında görev yapması uygun görülen Bilim ve Teknoloji Politika kurulu olmuştur. Bu sistemde hem uzun vadeli hem orta vadeli stratejik olarak politikalar üretilmektedir. Ama konunun en ayrıntılı bilgisi kararnamede görülebilir.*

B.T.P.K.S2: Bilim ve Teknoloji Politikaları Kurulu'nun çalışma usulü nasıldır?

(K.6): *Biliyorsunuz bütün kurulların başkanı Sayın Cumhurbaşkanımız. Bunun yanında tüm kurulların Başkanvekilleri bulunmaktadır. Bu kişiler Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Cumhurbaşkanının olmadığı durumlarda fiilen politika kurulları başkanlığını yürüten kişilerdir. Bu kişiler politika kurulunun konusuna göre alanında yetkin kişilerdir. Geçmişte bürokrat, akademisyen veya kamu görevlisi olan kişilerdir. Bu politika kurullarının genel oluşumudur bizim kurulumuz da bu şekilde kurulmuştur. Toplantılarımız genellikle haftada bir yapılmaktadır. Toplantılarda bir gündemimiz olur bilim ve teknoloji politikaları çerçevesinde. Üyeler bu gündem üzerinde istişarelerini yapar sonra üzerinde görüşülen bu konu hakkında akademiden özel sektörden kişilerle gerektiğinde toplantılar çoğaltılabilir. Bu toplantılarda belli bir konu gündeme alınır. Örneğin, otomotiv üretimi teknolojileri konusunda Türkiye'de yer alan sanayi ve özel sektörden gruplarla usulen toplantılar yapılır. Bu toplantılar dışında görüştüğümüz konular genelinde rapor oluştururuz. Bu raporlar da belli biçimlerde olur. Hem kendi içimizde çalışmalar yaparız hem dış paydaşları belirleriz. Dış paydaşlar davet edilir ve yapılan toplantılar neticesinde gerekli raporlamalar oluşturulur. Bu kısa dönemli bir çalışmada olabilir mesela 6 ay gibi orta da olabilir 3 aylık bir çalışmada ya da 1 aylık da olabilir. Konunun kapsamına göre çalışmalar farklı sürelerde devam edebilir.*

B.T.P.K.S3: Bilim ve Teknoloji Politikaları Kurulu hangi Bakanlıkların çalışma alanlarında politika üretmektedir?

(K.6): *Belli bir bakanlıkla sınırlı değildir. Bilim ve Teknoloji politikaları kurulu bütün bakanlıklarla çalışmalar yapmaktadır. Bilim ve teknolojiyi içine alan bütün bakanlıklar gerekli politikaların oluşturulmasında sürece dahil olabilmektedir. Bu da gerektiğinde bütün bakanlıklarla çalışabilme anlamına gelmektedir. Ama tabi ki en başta Sanayi ve*

Teknoloji Bakanlığı gelmektedir. Bunun dışında Ulaştırma ve Alt Yapı Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı gibi bütün bakanlıklarla bir etkileşim var.

B.T.P.K.S4: Bilim ve Teknoloji Politikaları Kurulu'nun politika ürettiği alanda faaliyet gösteren Bakanlıklarla arasında herhangi bir hiyerarşi var mıdır? Varsa bu hiyerarşi nasıl işlemektedir? Bakanlıklarla arasındaki ilişkinin durumu icraî mi yoksa istişari midir? Ya da her ikisi de değil midir? Bakanlıklarla olan ilişkisi hakkında bilgi verir misiniz?

(K.6): *Kararnameden de anlaşılabilirliği üzere hiyerarşik bir ilişki yok. Bu konuda kararname oldukça açık bir fikir veriyor. Oraya bakarsanız aşağı yukarı aynı seviyede yatay bir ilişki olduğu söylenilebilir bakanlıklar ve politika kurulları arasında. Yani aslında zımnen bir hiyerarşi var gibi düşünülse de yoktur diyebiliriz. İcra bakımından ise politika kurulları politika yapıcı kurumlar olduğundan icracı kurumlar değildir. İstişari kurullardır.*

B.T.P.K.S5: Bilim ve Teknoloji Politikaları Kurulu'nun ürettiği politikalarla ilgili Cumhurbaşkanı'nın uyguladığı süreç ne şekilde işlemektedir? Süreçle ilgili olarak eylem ve işlemler hakkında bilgi verir misiniz?

(K.6): *Kurullar politika önerilerini oluşturmakla görevlidir. Oluşturulan politika önerileri bir rapor haline getirilir ve ardından Sayın Cumhurbaşkanımıza sunulur. Süreç teorik olarak bu şekilde işlemektedir. Sonrası, yani politikayla ilgili olarak ne yapılacağı konusu Sayın Cumhurbaşkanımızın takdirine bağlıdır.*

K.S.P.K.S1: Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu'nun faaliyet alanı konuları nelerdir?

(K.7): *İlgili Kararname'nin 28 numaralı maddesinde Kültür ve Sanat Politikaları Kurulunun görev ve yetkileri hususene belirlenmiştir. Ayrıca Cumhurbaşkanlığı Kültür ve Sanat Büyük Ödülleri Yönetmeliğinin üçüncü maddesi gereğince Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu ödül verilecek kişi veya kurumları değerlendirmek üzere, değerlendirme kurulu olarak görev yapar. Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu, yukarıdaki yasal çerçeve içerisinde, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin hayata geçmesiyle birlikte, İstanbul'daki ofis merkezli olarak Türk kültür ve sanatının muhafaza ve ihyasına yardımcı olacak, yurt içinde ve yurt dışında tanıtılmasına katkıda bulunacak politikalar geliştirir. Bu çerçevede olmak üzere, Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu,*

devlet protokolü ve sıralı listede kültür ve sanatın öncelenmesi konusundan Türk dünyasının en değerli ortak varlığı olan Türkçe hakkında oluşacak mutabakatın Türk dilini ve insanını daha güçlü kılacağına aşıkardığı düşüncesinden hareketle, Türk dilinin öncelikle bütün Türk dünyasını birleştiren, ardından da dünyanın ölçeğinde öncelikli bir dil olabilmesi için akademik, kültürel veya sosyal bağlamda adımlar atılmasına yönelik bir Türkçe seferberliği konusuna çok sayıda politika belgesi hazırlamıştır. Bu çalışmalar, özel yetenekli çocukların eğitiminden telif hakları ve müzik eğitimine, geleneksel sanatlardan sinemaya ve sahne sanatlarına, yayıncılıktan tabela kirliliğine kültür ve sanat alanına giren veyahut bu alanlarla kesişim alanı içeren tüm konuları kapsayabilmektedir.

K.S.P.K.S2: Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu'nun çalışma usulü nasıldır?

(K.7): Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu, kuruluşundan itibaren çalışılan konuların ve mesai saatlerini etkileyen salgın sürecinin gerektirdiği hassasiyetleri gözeterek ekseriyetle haftada bir olmak üzere toplanmış ve görev alanındaki konuları öncelik sırasına göre gündeme alarak müzakere etmiştir. Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu, Türkiye'nin kültür ve sanat kapasitesinin geliştirilmesine yönelik çalışmalarını, kültür ve sanat alanında icraat yapan bakanlıkların ilgili birimleri, üniversiteler, yerel yönetimler, sivil toplum örgütleri, özel şirketler, dış temsilcilikler, basın vb. diğer paydaşlarla bilgi alışverişi dahilinde yürütmeye özen göstermiştir.

K.S.P.K.S3: Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu hangi Bakanlıkların çalışma alanlarında politika üretmektedir?

(K.7): Alanı itibariyle Kurulun çalışma alanları Kültür ve Turizm Bakanlığının çalışma alanlarıyla örtüşmektedir. Yukarıda sayılan konulardan da anlaşılacağı üzere, Milli Eğitim Bakanlığı ile de belirli konularda örtüşmektedir.

K.S.P.K.S4: Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu'nun politika ürettiği alanda faaliyet gösteren Bakanlıklarla arasında herhangi bir hiyerarşi var mıdır? Varsa bu hiyerarşi nasıl işlemektedir? Bakanlıklarla arasındaki ilişkinin durumu icraî mi yoksa istişari midir? Ya da her ikisi de değil midir? Bakanlıklarla olan ilişkisi hakkında bilgi verir misiniz?

(K.7): Bu sorunun cevabı da 10 Temmuz 2018 tarihli 30474 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’ndeki çerçeve içerisinde düşünülmelidir. Mezkûr çerçeve dahilinde şu söylenebilir: Kurullar Cumhurbaşkanınca alınacak kararlar ve oluşturulacak politikalarla ilgili öneriler geliştirirken, geliştirilen politika ve strateji önerilerinden Cumhurbaşkanınca uygun görülenler hakkında gerekli çalışmaları yaparken, küresel rekabetin getirdiği ani değişimlere karşı strateji ve politika önerileri ortaya koyarken görev alanlarına giren konularda konuyla ilgili bakanlıklardan görüş alabilmektedir. Bu görüş alma ilgili bakanlık yetkililerinin Kurul toplantısına davet edilerek dinlenmesi şeklinde olabildiği gibi, Elektronik Belge Yönetim Sistemi (EBYS) kanalından resmî yazıyla bilgi talep etmek şeklinde de olabilmektedir.

Kurullar, Cumhurbaşkanlığının idari yapısı içerisinde istişari nitelik taşımaktadır. Bir diğer ifadeyle kurulların icrai bir yapısı bulunmamaktadır. Bu şu anlama gelir: Kurulların kendine ayrılmış bütçeleri ve sahada bilfiil politika ve birtakım uygulamalar yürütme imkânı söz konusu değildir. Kurulun istişari nitelik taşıması sadece Cumhurbaşkanlığı özelinde ele alınmalıdır. Yani kurullar Cumhurbaşkanının başkanlığını üstlendiği istişari nitelik taşıyan organlarıdır. Bu niteliği haiz olarak gerekli gördüğü konularda bakanlıklar gibi üniversiteler, yerel yönetimler, sivil toplum örgütleri, özel şirketler, dış temsilcilikler, basın vb. diğer paydaşlardan da politika belgesi hazırlarken görüş almaktadır. Çalışma seyri Kurul üyelerinin bir konuyu gündeme taşıması, konunun müzakere edilmesi, konuyla ilgili resmi ve sivil paydaşların görüşlerinin alınması ve makama arz edilmesi şeklindedir. Yapılan çalışmanın uygulamaya konulup konulmayacağı makamın takdir alanına girmektedir. Cumhurbaşkanı’nın kararıyla makamın uygulamaya koyduğu bir politika belgesi ilgili bütün kurumlar için bağlayıcı olacaktır. Fakat böyle olması kurullar ile bakanlıklar arasındaki hiyerarşiden çok Cumhurbaşkanlığı ile bakanlıklar arasındaki hiyerarşi çerçevesinde ele alınabilir.

Konuya ilişkin diğer Kurul çalışanlarından verilen aşağıdaki cevabı burada tekrar etmenin yerinde görünüyor:

“Kararnamede, kurulların başkanının Cumhurbaşkanı olması nedeniyle kurullar politika süreci hiyerarşisinin tepesinde yer almaktadır. Kurullara alanında uzman üyeler atanmaktadır. Üyelerin

doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atanması, Kurul Üyeliği görevini önemli hale getirmektedir. Cumhurbaşkanının kurul üyelerinden birini Başkanvekili olarak ataması, Kurulların kolay toplanıp hızlı işlemlerini sağlamaktadır. Bakanlıklar politika aktörlerinden biridir; Politika Kurulları politikanın şeklini veren birimlerdir. Bakanlıklar taşra birimleriyle birlikte rutin işleyişi olan birimlerdir. Politika Kurulları Cumhurbaşkanımızın makro politikalar daha hızlı sonuca ulaşabildiği mekanizmalardır.

Kurular ve Bakanlıklar arasındaki en önemli fark, kurulların başının cumhurbaşkanının kendisi olmasıdır. Başkanvekilleri sayın Cumhurbaşkanımıza vekalet ederler, bakanların böyle bir pozisyonu bulunmamaktadır. Bunun ötesinde kurullar bakanlık faaliyetlerini izler, değerlendirir, uygulanan politikalar hakkında Cumhurbaşkanına bilgi vererek değiştirilmesi, kaldırılması, yenilenmesi gibi öneriler sunabilir. Ancak bakanların ‘bakanlık’ pozisyonlarıyla ilgili denetim süreçleri kanunla düzenlenmiştir. Burada kurullar ve bakanlıkları kamu yönetim sürecinin aktörleri olarak değerlendirmek daha yerinde olur. Hiyerarşik öndelik mevzusundan öte bir iş birliği boyutu bulunmaktadır.”

K.S.P.K.S5: Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu’nun ürettiği politikalarla ilgili Cumhurbaşkanı’nın uyguladığı süreç ne şekilde işlemektedir? Süreçle ilgili olarak eylem ve işlemler hakkında bilgi verir misiniz?

(K.7): *Yukarıdaki soruya cevaben dile getirdiğimiz ikinci paragraf bu soru özelinde tekrar edilebilir.*

“Kurullar Cumhurbaşkanının başkanlığını üstlendiği istişari nitelik taşıyan organlarıdır. Bu niteliği haiz olarak gerekli gördüğü konularda bakanlıklar gibi üniversiteler, yerel yönetimler, sivil toplum örgütleri, özel şirketler, dış temsilcilikler, basın vb. diğer paydaşlardan da politika belgesi hazırlarken görüş almaktadır. Çalışma seyri Kurul üyelerinin bir konuyu gündeme taşıması, konunun müzakere edilmesi, konuyla ilgili resmi ve sivil paydaşların görüşlerinin alınması ve makama arz edilmesi şeklindedir. Yapılan çalışmanın uygulamaya konulup konulmayacağı makamın takdir alanına girmektedir. Cumhurbaşkanı’nın kararıyla makamın uygulamaya koyduğu bir politika belgesi ilgili bütün kurumlar için bağlayıcı olacaktır.”

Bu noktada iki ayrı alandan somut örnek verilebilir.

Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu, Yunus Emre’nin mirası olan Türkçe üzerinde durulmasını, öneminin vurgulanması ve “Dünya Dili Türkçe” adıyla bir seferberliğin yurt genelinde ve yurt dışında faaliyette olmasını zaruri görüş ve Türkçe seferberliği için yürüttüğü ana çalışmalar çerçevesinde bir politika belgesi hazırlamıştır. Bu belgede, Yunus Emre ve mirası Türkçe ilgili kavrayışı güçlendirecek ve etki alanını genişletecek

etkinliklerin yapılması için kurumlara göre düzenlenmiş etkinlik önerilerinin genel çerçevesine de yer verilmiştir.

30 Ocak 2021 tarihli 31380 sayılı Resmî Gazete’de “2021 Yılı’nın Yunus Emre ve Türkçe Yılı Olarak Kutlanması” konulu genelgede Yunus Emre’nin şiirlerinde insan ve doğa sevgisi, hoşgörü, kardeşlik ve barış kavramlarını en duru Türkçeyle işlediğine ve bu şiirlerle tüm insanlığa seslendiğine dikkat çekilen şu satırlar yer almıştır:

“Yunus Emre’nin hem dünya beşeriyetine ortak bir değer olarak takdim edilmesi hem de ülkemize bir kez daha hatırlatılması maksadıyla 2021 yılının Bizim Yunus Yılı olarak anılması Yunus Emre’nin mirası olan Türkçenin öneminin vurgulanması, medeniyet biri kimliğiyle bilinçli ve doğru kullanımının sağlanması amacıyla dünya dili Türkçe adıyla yurt genelinde ve yurtdışında bir kampanyanın tertiplenmesine karar verilmiştir.”

Mezkûr karar çerçevesinde yıl boyunca tertiplenecek etkinliklerin gerçekleştirilmesi için ihtiyaç duyulan her türlü destek, yardım ve kolaylığın tüm kamu kurum ve kuruluşlarınca geciktirilmeksizin öncelikli olarak yerine getirilmesi Cumhurbaşkanlığı makamınca tensip buyurulmuştur. 2021 yılı boyunca bakanlıklar ve ilgili birimleri, üniversiteler, yerel yönetimler, sivil inisiyatifler tarafından ülke sathında etkinlikler düzenlenmiştir. Aynı şekilde Hacı Bektaş Veli Yılı Konulu Politika Önerisi, Ahî Evran Konulu Politika Önerisi, Mehmet Âkif ve İstiklal Marşı Konulu Politika Önerisi, Süleyman Çelebi Yılı Konulu Politika Önerisi çerçevesinde genelgeler yayımlanmış ve yıl boyunca bakanlıklar ve ilgili birimleri, üniversiteler, yerel yönetimler, sivil inisiyatifler tarafından ülke sathında etkinlikler düzenlenmiştir.

Bu işleyişe ikinci örnek olarak Cumhurbaşkanlığı Kültür ve Sanat Büyük Ödüllerinin Belirlenmesi süreci örnek gösterilebilir. Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu, hizmet ve eserleri ile Türk kültür ve sanat hayatına önemli katkılarda bulunan, ülkemizin kültür ve sanatının yücelmesine çalışan, özgün eserleri veya hizmetleriyle üstün kabiliyet gösteren Türk vatandaşlarını devlet adına onurlandırmak ve özendirmek üzere, Cumhurbaşkanlığınca verilecek ödüller ile buna ilişkin usul ve esasları kapsayan Yönetmelik gereğince Cumhurbaşkanlığı Kültür ve Sanat Büyük Ödülleri’nin verileceği isimlerin belirlenmesi sürecinde “Değerlendirme Kurulu” olarak görev yapmaktadır. Sürece ilişkin detaylı bilgi için Cumhurbaşkanlığı Kültür ve Sanat Büyük Ödülleri Yönetmeliği’ne bakılabilir. Bu çerçevede Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu, 2018’de 5, 2019’da 8, 2020’de 7, 2021’de 8, 2022’de 14 ismin belirlenmesinde Değerlendirme Kurulu olarak görev ifa etmiştir.

EK-4: POLİTİKA KURULLARININ EKİM 2018- OCAK 2023 ARASI YAPMIŞ OLDUKLARI İCRA VE FAALİYET RAPORLARININ DETAYLI EKİ

1. Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu (BTYPK) 2018-2023 Yılları Arası Faaliyet ve İcra Raporları

BTYPK tarafından Cumhurbaşkanına sunulan Politika Öneri Raporlarının isimleri şunlardır (CBİBY, 2023: 23-24):

1. Diğer ülkelerin politika kurulları ile iş süreçleri örneklerinin incelenmesi
2. Bilim, teknoloji ve yenilik politikaları ve stratejileri çerçevesi “Çığır Açıcı Stratejik Yaklaşım”
3. Türkiye’nin odaklanacağı öncelikli teknoloji alanlarının belirlenmesi
4. Teknolojik ve yenilikçi girişimlerin finansman kaynaklarının çeşitlendirilmesi ve etkin hale getirilmesi
5. Üniversite sanayi iş birliğinin geliştirilmesi
6. Gıda arz güvenliği
7. Biyogüvenlik
8. Siber güvenlik
9. Tıbbi cihaz
10. İlaç ve aşı
11. 5G ve ötesi yeni nesil iletişim teknolojileri
12. Atık geri dönüşüm ve atıktan enerji üretim teknolojileri
13. Hidrojen teknolojileri
14. Yeni nesil nükleer teknolojiler
15. Enerji depolama teknolojileri
16. Kenevir teknolojileri
17. Deprem teknolojileri
18. Temel bilimler

19. Sosyal bilimler

BTYPK tarafından Cumhurbaşkanına sunulan Teknoloji Yol Haritaları şunlardır (CBİBY, 2023: 24):

1. Yapay zekâ
2. Biyoteknolojik ilaç
3. İleri fonksiyonel malzeme
4. Büyük veri ve bulut bilişim
5. Motor
6. Siber güvenlik

BTYPK tarafından hazırlanan ve Cumhurbaşkanına sunulan 19 politika öneri raporunun icraya etkileri şöyledir (CBİBY, 2023: 57):

1. Çığır açıcı stratejik yaklaşım ve teknoloji alanı önceliklendirme çalışmalarının etkileri “11. Kalkınma Plânında görülmüştür.
2. Biyogüvenlik politika önerileri raporunun etkileri ise “Kimyasal, biyolojik, radyolojik, nükleer tehdit ve tehlikelere dair görev yönetmeliği”nde yer almıştır
3. Gıda arz güvenliği, siber güvenlik, ilaç ve aşı, tıbbi cihaz, yeni nesil nükleer teknolojiler, hidrojen teknolojileri, atık geri dönüşüm ve atıktan enerji üretim teknolojileri ile 5G ve ötesi yeni nesil iletişim teknolojileri politika raporları “Ekonomi Reform Pakentinde” etkili olmuştur.
4. ÜSİ politika önerileri raporunun etkileri ise “ÜSİ Eylem Planında” görülmektedir.
5. Hidrojen teknolojileri Politika Önerileri Raporunun etkileri ise “Türkiye Hidrojen Teknolojileri Stratejisi ve Yol Haritasında” etkili olmuştur.

2. Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu (EÖPK) 2018-2023 Yılları Arası Faaliyet ve İcra Raporları

2018 yılından Ocak 2023’e geçen sürede Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulunun Faaliyetleri şu şekildedir (CBİBY, 2023: 67-68):

1. Eğitimin temel felsefesine ilişkin politika belgesi
2. Yükseköğretim reformu politika belgesi
3. Öğrencilere 21. Yüzyıl yetkinliklerinin kazandırılmasına ilişkin politika belgesi
4. Okulların pedagojik bir perspektifle, öğrencilerin bilişsel, duygusal ve gelişimsel özellikleriyle uyumlu olarak yeniden yapılanmasına ilişkin politika belgesi
5. Değerler eğitimi politika belgesi
6. Din eğitimi ve öğretimine ilişkin politika belgesi
7. Ortaöğretim ve yükseköğretime geçiş sisteminin temel prensiplerine ilişkin politika belgesi
8. Mesleki ve teknik eğitim politika belgesi
9. Meslek yüksekokullarının yeniden yapılandırılmasına ilişkin politika belgesi
10. Yükseköğretim kademesinde açık ve uzaktan eğitim-öğretimin yeniden yapılandırılmasına ilişkin politika belgesi
11. Eğitimde insan kaynakları yönetimine ilişkin politika belgesi
12. Öğretmenlik mesleği ve eğitim kurumu yönetmeliğinin temel prensiplerine ilişkin politika belgesi
13. Öğretmen ve eğitim kurumu yöneticilerinin mesleki gelişimine ilişkin politika belgesi
14. Eğitimde rehberlik ve denetime ilişkin politika belgesi
15. Eğitimde ölçme ve değerlendirmeye ilişkin politika belgesi
16. Özel okullar politika belgesi
17. Özel yetenekliler politika belgesi
18. Yabancı dil eğitimi ve yabancı dilde öğretime ilişkin politika belgesi

Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulunun İzleme ve Değerlendirme Çalışmaları şunlardır (CBİBY, 2023: 86-87):

1. 2023 Eğitim Vizyonu Değerlendirme Raporu
2. Öğretmenlik Meslek Kanunu Taslağına İlişkin Değerlendirme Raporu

3. Öğretmenlik Kariyer Sistemine İlişkin Rapor
4. Ücretli Öğretmenlik ve Usta Öğreticiliğe İlişkin Sorunlar ve Çözüm Önerileri Raporu
5. Özel Öğretim Kurumlarının Sorunlarına İlişkin Değerlendirme Raporu
6. Özel Öğretim Faaliyetlerinin Denetimine İlişkin Rapor
7. Türkiye’de Faaliyet Gösteren Elçilik Okullarına İlişkin Rapor
8. Özel Eğitim ve Rehabilitasyon Merkezlerinin Sorunları ve Bu Sorunlara İlişkin Çözüm Önerilerini İçeren Rapor
9. Açık Öğretim Liselerinin Sorunları ve Bu Sorunlara İlişkin Çözüm Önerilerini İçeren Rapor
10. Psikoloji Açık Öğretim Lisans Programları Hakkında Değerlendirme Raporu
11. Covid-19 Küresel Salgını Döneminde Temel Eğitim ve Ortaöğretim Kademelerinde Yeniden Yüz Yüze Eğitime Geçilmesine İlişkin Rapor
12. Covid-19 Küresel Salgını ve Sonrasında Öğretmenlerin Hizmet İçi Eğitimlerinde Uzaktan Eğitim Yöntemlerinin Yaygınlaştırılmasına İlişkin Rapor
13. MEB Telafi Eğitimine İlişkin Rapor
14. Yükseköğretim Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Taslağı Hakkında Değerlendirme Raporu
15. YKS’de Barajın Kaldırılmasına İlişkin YÖK Kararı Hakkında Rapor
16. Doçentlik Sınavlarına İlişkin Rapor
17. Pedagojik Formasyona İlişkin Rapor
18. İlahiyat Programlarında Pedagojik Formasyon Eğitimine İlişkin Rapor
19. Özel Yetenek Sınavı ile Öğrenci Kabul Eden Bazı Programlara Yalnızca Merkezi Sınavla Öğrenci Alınmasına İlişkin YÖK Kararı Hakkında Değerlendirme Raporu

3. Ekonomi Politikaları Kurulu (EPK) 2018-2023 Yılları Arası Faaliyet ve İcra Raporları

Buna göre kurulun ihracat alanında oluşturduğu politika öneri konuları şöyledir (CBİBY, 2023: 97):

1. Sanayi sektöründe dijital dönüşümün gerçekleştirilmesi için gerekli adımların tespit edilmesi,
2. İhracatçı KOBİ'lerin sermaye yatırımlarının desteklenmesi,
3. E-ihracatın geliştirilmesi için uluslararası lojistik hizmetlerde ileri teknoloji yazılımlarının kullanımına yönelik yatırımların yapılması,
4. İhracatçılar başta olmak üzere şirketlerin sermaye yapılarının güçlendirilmesi ve öz kaynakla finansmanın teşvik edilmesi,
5. Dayanıklı tüketim malları sektöründeki temel komponentlerin yerli üretiminin teşviki,
6. Küresel marka yaratma konusundaki teşvik sistemi,
7. İhracatın finansmanında desteklerin artırılması ve diğer konulara yönelik detaylı öneriler yer almaktadır.
8. Kurulun tarım alanında oluşturduğu politika öneri konuları şöyledir (99):
9. Tarımda sözleşmeli üretimin yaygınlaştırılması,
10. Âtıl ve ekilmeyen tarım arazilerinin tarımsal üretime kazandırılması,
11. Tarım arazilerinin bölünmesinin önlenmesi,
12. Tarım alanlarının tarım dışı kullanımının önlenmesi,
13. Lisanslı depoculuğun geliştirilmesi,
14. Tarımın finansmanı,
15. Arazi toplulaştırılması,
16. Yerli tohum kullanımı,
17. Gıda arz güvenliği,
18. Tarımsal destek ve teşvik politikalarının sadeleştirilmesi,

19. Sürdürülebilir tarım,

İklim değişikliğinin olumsuz etkilerine karşı yapılan Ar-Ge çalışmalarının artırılması, söz konusu etkileri azaltmak için teknoloji kullanımına ilişkin yasal düzenlemelerin yapılması ve diğer konulara yönelik detaylı öneriler yer almaktadır.

İstihdam konusunda sunulan politika öneri belgeleri (CBİBY, 2023: 100):

1. Zorunlu ve opsiyonel tüm mesleki eğitim programlarının müfredatlarının ve ulusal yeterlik karşılıklarının belirlenmesi,
2. İşgücü piyasasının ihtiyaçları tespit edilerek mesleki eğitimin etkinliğinin artırılması,
3. Eğitim süreci öncesi ve sonrasında bireysel envanter testlerinin uygulanarak gençlerin yeteneklerine uygun mesleki eğitime yönlendirilmesi,
4. İşveren ile gençleri buluşturan iş birliği imkânlarının geliştirilmesi,
5. Gençlere sağlanan staj imkânlarının genişletilmesi,
6. Gençlerimizi nitelikli iş kollarında çalışmaya yetkin hale getirecek eğitimlerin verilmesi ve diğer konulara yönelik detaylı öneriler yer almaktadır.

Enflasyon konusunda sunulan politika önerileri şunlardır (CBİBY, 2023: 101):

1. Perakende ticarete ilişkin mevzuat,
2. Hal Yasası,
3. Gıda ürünlerinin ihracatına ilişkin düzenlemeler,
4. Temel gıda ürünleri ile temel ihtiyaç maddelerindeki vergi düzenlemeleri,
5. Gıda sektöründe tekel ve oligopol fiyat davranışları,
6. Tarımın finansmanı,
7. Konut piyasası,
8. İthal ara malı fiyatları üzerindeki kur riski,
9. Enflasyonla mücadelede kooperatifler ile üretici birliklerinin rolü ve diğer konulara yönelik detaylı öneriler yer almaktadır.

10. Finans sektörü konusunda oluşturulan politika öneri belgeleri şunlardır (102-103):

11. Yurt içi tasarrufların artırılması ve sermaye piyasasına akışının sağlanmasına yönelik teşviklerin artırılması,
12. Şirketlerin borsaya açılımının teşviki,
13. Borsa İstanbul'daki (BİST) değerli şirket sayısının çoğaltılması ve yurt içi kolektif (kurumsal) yatırımcı tabanının genişletilmesi,
14. Piyasalarda güven sağlayıcı önlemlerin alınmasına yönelik uygulamaların etkinliğinin artırılması,
15. Yatırımcı haklarının korunmasına yönelik tedbirlerin sıkılaştırılması,
16. Borsanın yabancı yatırımcıya tanıtımı amaçlı çalışmaların yapılması,
17. Sermaye Piyasası Kurulu (SPK) ve BİST'e katılım finansa özel birimlerin oluşturulması; katılım finansa uyumlu ürünlerin sayısının artırılması,
18. Her seviyede finansal okuryazarlığın geliştirilmesi ve diğer konuları kapsayan detaylı politika önerileri yer almaktadır. Ayrıca, sigortacılık sektörüne, gayrimenkul ve girişim sermayesi fonlarına yönelik de detaylı politika önerileri sunulmuştur.

Özellik 2020 yılında gerçekleşen Covid salgını sonrasında salgının Türkiye ekonomisine etkileri bağlamında ve ekonomi politika kurulunun çalışma alanında yer alan diğer konularda cumhurbaşkanına sunulan politika önerileri şunlardır (CBİBY, 2023: 103):

1. Sağlık turizmi,
2. İlaç ve tıbbi cihaz sektörü,
3. Millî savunma sanayii,
4. Ekonomide dijital dönüşüm,
5. Kooperatifçilik,
6. Yönetim kurullarında kadın üye sayısının artırılması,
7. Turizm sektörü,
8. Yerli konferans sistemlerinin kullanılması,
9. Yurt dışından öğrenci kabulü esasları ve diğer alanları kapsayan politika önerileri de Sayın Cumhurbaşkanımıza arz edilmiştir.

Ekonomi politikaları kurulunun kanun taslakları hakkında belirttiği görüş ve katkılarının yer aldığı kanun taslaklarının başlıkları şu şekildedir (CBİBY, 2023: 104):

1. Katılım Finans Kanun Taslağı,
2. İstanbul Finans Merkezi'nin Kuruluşu Hakkında Kanun Taslağı,
3. Sermaye Piyasası Kanunu Değişiklik Taslağı,
4. Finansal Kiralama, Faktoring ve Finansman Şirketleri Kanunu Değişiklik Taslağı,
5. İcra ve İflas Kanunu Değişikliği Taslağı,
6. Gelir Vergisi Kanunu, Vergi Usul Kanunu ve Diğer Vergi Kanunlarında Değişiklik Taslakları,
7. Endüstri Bölgeleri Kanununda Değişiklik Taslağı,
8. Serbest Bölgeler Kanununda Değişiklik Taslağı,
9. Elektronik Ticaretin Düzenlenmesi Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi,
10. Kooperatifçilik Kanunu Değişiklik Taslağı,
11. Perakende Ticaretin Düzenlenmesine İlişkin Kanunda Değişiklik Taslağı,
12. Tarım Ürünleri Lisanslı Depoculuk Kanununda Değişiklik Taslağı,
13. Turizm Teşvik Kanunu Değişiklik Taslağı,
14. Kişisel Verilerin Korunması Kanunu Değişiklik Taslağı ve diğer taslaklara ilişkin görüşlerini Cumhurbaşkanı Yardımcılığı Makamına iletmış ve söz konusu taslaklara yönelik tertip edilen toplantılara katılım sağlayarak katkılarını sunmuştur.

4. Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu (GDPK) 2018-2023 Yılları Arası Faaliyet ve İcra Raporları

Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulunun Faaliyetleri (CBİBY, 2023: 117-118):

1. Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu, bu kritik süreçte Türkiye'yi içerde ve uluslararası alanda daha güvenli, güçlü ve etkili kılmak için çaba göstermiş,

sunduğu politika önerileri ve kritik konularda kurumlar arasındaki koordinasyon çabaları ile karar alma mekanizmalarına önemli katkılar sağlamıştır.

2. Kurul, Suriye’deki gelişmeleri yakından takip etmiş, terörle mücadele, göç, insani durum, sınır güvenliği ve siyasi çözüm süreci ile ilgili politika alternatifleri hazırlayarak Cumhurbaşkanımıza sunmuştur.
3. ABD, AB ve NATO ile ilişkiler düzenli olarak ele alınmış, Türkiye’nin aleyhine gelişebilecek konularla ilgili politika önerileri geliştirilmiştir. Uluslararası sistemde değişen dengeler bağlamında Türkiye’nin hak ve menfaatlerinin korunması için Türkiye Yüzyılı’nın stratejik hedefleri doğrultusunda öneriler geliştirilmiştir
4. İran, Irak, Körfez, Filistin meselesi ve Kudüs konuları yakından takip edilmiş, Ortadoğu bölgesinin mevcut durumu ve yakın geleceği ile ilgili raporlar hazırlanmıştır. Bölgede değişen dinamiklere göre Türkiye’nin izleyebileceği politikalara ilişkin öneriler hazırlanmıştır.
5. Suudi Arabistan, Birleşik Arap Emirlikleri, İsrail, Ermenistan ve Mısır’la ilişkilerin normalleştirilmesi konuları kurulun önemli gündem maddelerinden olmuştur. Bu ülkelerle ilişkilerin ortak çıkarlar, karşılıklı saygı ve sürdürülebilir iş birliği çerçevesinde yeniden tesis edilmesi için Kurul, geçtiğimiz iki yıl içerisinde politika önerileri geliştirmiştir.
6. Kurul, Karabağ Savaşı ve Ermenistan konularını sürekli takip etmiş ve Karabağ’ın özgürleştirilmesi ile sonuçlanan süreçte katkılarını sunmuştur.
7. Doğu Akdeniz’deki sorunlar ve deniz sahalarındaki egemenlik tezleri hassas bir şekilde incelenerek, Türkiye aleyhine gelişebilecek olumsuzluklar tespit edilerek zamanında gerekli alternatif öneriler sunulmuştur.
8. Yunanistan ve Kıbrıs meselesi, kurulun önem verdiği ve yakından takip ettiği bir konu olagelmıştır. Kıbrıs Türklerinin hak ve hukukunun korunması ile Türkiye’nin Ege ve Akdeniz’deki hak ve menfaatlerinin muhafaza edilmesi noktasında politika önerileri içeren raporlar hazırlanmıştır.
9. Covid-19 Pandemi döneminde Kurul, salgını sağlık güvenliği açısından değerlendirmiş, alınması gereken orta ve uzun vadeli tedbirlere yönelik raporlar hazırlamıştır. Tıbbi yardımlar ve aşıların tedariki konularında yürütülen

diplomasiye yönelik politika önerileri geliştirilmiştir. Bu dönemde Türkiye'nin yapıcı ve insani tavrı dünyaya örnek olmuştur.

10. Rusya Federasyonu ve Ukrayna ile ilişkilerin geliştirilmesi, Ukrayna savaşında Türkiye'nin dengeli ve uzlaştırıcı bir politika izlemesi ve savaşın sonlandırılması için çaba sarf etmesi, kurulun ana gündem maddelerinden biri olmuştur.
11. Cumhuriyetimizin yüzüncü yılına girdiğimiz 2023 yılında da Kurul, Türkiye'nin Türkiye Yüzyılında dış politika ve güvenlik alanında daha etkili bir konum elde etmesi için stratejik katkılar yapmaya devam edecektir.

Çalıştaylarda ele alınan konular şunlardır (CBİBY, 2023: 115-116):

1. Barış Pınarı Harekâtı
2. Türkiye-ABD İlişkileri
3. Libya Mutabakatı Çerçevesinde Doğu Akdeniz'de Stratejik Denklem
4. Filistin'in Geleceği
5. AB ile İlişkilerde Yeni Dönem
6. Almanya-Türkiye İlişkilerinin Geleceği
7. Türkiye'nin Enerji Güvenliği
8. Yüzyılda Yükselen Afrika ve Afrika Ülkeleri ile Türkiye İlişkileri
9. Yüzyılda NATO ve Türkiye- NATO ilişkileri
10. Afganistan'daki Jeopolitik Gelişmelerin Türk Dış Politikasına Etkileri
11. Türkiye'nin Körfez Ülkeleri ve Mısır'la İlişkilerinin Geleceği
12. Ukrayna Savaşı: Bölgesel ve Küresel Etkiler

5. Hukuk Politikaları Kurulu (HPK) 2018-2023 Yılları Arası Faaliyet ve İcra Raporları

Hukuk Politikaları Kurulunun Faaliyetleri Şunlardır (CBİBY, 2023:139-141):

1. Yüksek Hakem Kurulunun teşkilat yapısına ilişkin değişiklik taleplerinin yer aldığı sonuç belgesi hazırlanmıştır.

2. Yargı Reformu Stratejisi Taslağı ile İnsan Hakları Eylem Planına katkı sunulmuştur.
3. Kurul tarafından çalışma hayatına ilişkin mevzuatın, sosyal koruma yönü de dikkate alınarak, günümüz gereklerine, yeni çalışma ilişkilerine ve sosyal devletin gelecek vizyonuna uygun olarak güncellenmesi, yenilenmesi ve yeknesak hâle getirilmesi amacıyla “Temel İş Kanunu” çalışması yapılması bir hukuk politikası olarak benimsenmiş ve bu konuda kapsamlı bir politika öneri belgesi hazırlanmıştır.
4. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne ilişkin temel tartışma konularının çözümlenmesinde Kurul tarafından net ve kavrayıcı fikrî yaklaşımlar geliştirilmiş ve kurul başkanımız Sayın Cumhurbaşkanımıza sunulmuştur.
5. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin gereği gibi işleminde büyük önem taşıyan kanun/kararname alanına giren konuların tespiti ile kural ihtiyaçlarının doğru mevzuat türü ile yürürlük kazanması konusunda öneri belgesi hazırlanmıştır. Ayrıca, anayasal normların öngördüğü şekilde; Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin mahfuz düzenleme alanlarının korunması, yürütme görev ve yetkisi kapsamında kalan konular ile kanun konusunu oluşturan alanların netleştirilmesi ve kanun/kararname ayrımını yapan mekanizmanın etkin çalışmasının sağlanması hususlarında değerlendirme belgeleri hazırlanmış ve Kurul başkanımız Sayın Cumhurbaşkanımıza sunulmuştur.
6. Kurul tarafından, muhalefet partilerinin güçlendirilmiş parlamenter sistem önerisi ile anayasa değişikliği önerisi hakkında ayrıntılı hukuki analizler yapılmıştır.
7. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararlarının Türkiye aleyhine siyasi bir operasyon aracına dönüştürülmesini engellemek amacıyla AİHM kararlarının usulden bağlayıcı olduğuna ilişkin yaklaşım hukuki açıdan temellendirilmiş ve ön alıcı bir pozisyon alınmıştır.
8. Kurul, Cumhurbaşkanı Yardımcısı başkanlığında toplanan mevzuat teklif taslaklarının görüşüldüğü Tekâmül Komisyonu çalışmalarında aktif rol almış, kanun/kararname ayrımı konusunun anayasal düzenlemelere uygun şekilde sisteme yansıtılmasına katkı sağlamıştır.

9. Kurul, Türkiye'nin temel kuruluş felsefesine ve halkın güçlü ve güven dolu bir gelecek inşa etme idealine yaraşır, vatandaş ve birey odaklı bir anayasa hazırlanması sürecine fikrî destek sağlamak üzere "21. Yüzyılda Yeni Anayasa Perspektifi" konusunu gündemine almıştır.
10. Kurul tarafından; internette ifade özgürlüğü ve kişilik haklarının korunması konusu kural, kurum ve fonksiyon bütünlüğü kapsamında, ifade özgürlüğünün yanı sıra bireyi ve toplumu koruma hedefi çerçevesinde ele alınmıştır.
11. Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu ve Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu ile üniversite hastanelerinde tam gün hizmete ilişkin öneriler geliştirilmiştir.
12. İstinaf kanun yolu denetiminin etkinliği, mevzuattan ve uygulamadan kaynaklanan sorunlar ve çözüm önerileri bağlamında ele alınmıştır. Ayrıca kanun yolu denetiminde temyiz edilebilen kararlar ile sebebe bağlılık konularında çalıştaylar düzenlenmiştir.
13. Kadına karşı şiddetle mücadele konusunda hazırlanan Meclis Araştırma Raporu çalışmalarına katkı sağlanmıştır.
14. Çalışma hayatında ve avukatlık mesleğinde Kişisel Verileri Koruma Kanununun uygulanması konusunda çalışmalar yapılmıştır.
15. Kurul toplantılarından 36'sı Genişletilmiş Kurul Toplantısı olarak düzenlenmiştir. Yakın iş birliği ve eşgüdüm hâlinde birlikte faaliyet yürütülen; yargı organları, bakanlıklar, kurumlar, üniversiteler, sendikalar, barolar, diğer meslek kuruluşları, hukukçu örgütleri ve diğer sivil toplum kuruluşları temsilcileri bu toplantılara katılmışlardır.

Bu çerçevede aşağıda listelenen genişletilmiş kurul toplantıları yapılmıştır (CBİBY, 2023:141-145):

1. Adalet Bakanlığı temsilcileri ile 21 Kasım 2018 tarihinde Adalet Bakanlığı Stratejik Planı ile Yargı Reformu Stratejisi Hazırlık Çalışmaları konulu genişletilmiş kurul toplantısı yapılmıştır.
2. Adalet Bakanı, 12 Aralık 2018 tarihli genişletilmiş kurul toplantısına katılmıştır.
3. Dışişleri Bakanı, 19 Aralık 2018 tarihli genişletilmiş kurul toplantısına katılmıştır.
4. Kurul Üyeleri, 19 Aralık 2018 tarihinde Yargıtay Başkanı'nı ziyaret etmişlerdir.

5. İçişleri Bakanı, 9 Ocak 2019 tarihli genişletilmiş kurul toplantısına katılmıştır.
6. Kamu Baş Denetçisi, 9 Ocak 2019 tarihli genişletilmiş kurul toplantısına katılmıştır.
7. Devlet Denetleme Kurulu Başkanı, 23 Ocak 2019 tarihli genişletilmiş kurul toplantısına katılmıştır.
8. OHAL İnceleme Komisyonu Başkanı, 13 Şubat 2019 tarihli genişletilmiş kurul toplantısına katılmıştır.
9. Türkiye Barolar Birliği Başkanı Metin Feyzioğlu, 27 Şubat 2019 tarihli genişletilmiş kurul toplantısına katılmıştır. Bu toplantıda, yargı reformu ve avukatlık hukuku konularında görüş alışverişinde bulunulmuştur.
10. Hukukçu derneklerinin temsilcileri 6 Mart 2019 tarihinde hukuk çalışmalarına ilişkin görüş alışverişi konulu toplantı düzenlenmiştir.
11. Adana, Ankara, Diyarbakır, Erzurum, İstanbul, İzmir ve Trabzon baro başkanlarının katıldığı toplantı 13 Mart 2019 tarihinde gerçekleştirilmiştir.
12. Hak ve özgürlükler hukuku alanında faaliyet gösteren yüksek yargı ve ilgili kamu kurumlarının katılımıyla 21 Mart 2019 tarihinde toplantı düzenlenmiştir.
13. Adalet Bakanlığı temsilcileriyle, yoksulluk nafakası, icra yoluyla çocuk teslimi, küçük yaşta yapılan evlilikler bakımından cezaların kaldırılması konularındaki mevzuat değişikliği önerileri hakkında görüş alışverişinde bulunmak üzere 15 Mayıs 2019 tarihinde toplantı gerçekleştirilmiştir.
14. Adalet Bakanlığı temsilcileriyle, hukuk mesleklerine giriş sınavı, hâkim-savcı yardımcılığı müessesesi ve infaz hukuku alanında görüş alışverişinde bulunmak üzere 19 Haziran 2019 tarihinde toplantı gerçekleştirilmiştir.
15. Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi öğretim üyeleri ile alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemleri ve Türkiye Hukuk Enstitüsü kurulması konusunda 17 Temmuz 2019 tarihinde toplantı gerçekleştirilmiştir. Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) ile çalışma hayatında uluslararası yaklaşımlar konusunda görüş alışverişinde bulunmak üzere 18 Eylül 2019 tarihinde genişletilmiş kurul toplantısı gerçekleştirilmiştir.

16. Adalet Bakanlığı yetkilileri ile İnsan Hakları Eylem Planı hazırlık çalışmaları kapsamında 22 Ekim 2019 tarihinde genişletilmiş kurul toplantısı düzenlenmiştir.
17. Kişisel Verileri Koruma Kurumu ile kişisel verileri koruma hukuku konusunda 15 Ocak 2020 tarihinde toplantı yapılmıştır.
18. Adalet Bakanlığı yetkilileri ile adli sicil ve istatistikler konusunda görüş alışverişinde bulunulmak üzere 29 Ocak 2020 tarihinde toplantı gerçekleştirilmiştir.
19. Adalet Bakanlığı yetkilileri ile “İdarenin Taraf Olduğu Bazı Uyuşmazlıkların Sulh Yoluyla Çözülmesine Dair Kanun” teklif taslağı konusunda 28 Ekim 2020 tarihinde toplantı yapılmıştır.
20. Adalet Bakanlığı yetkilileri ile Yargı Reformu Strateji Belgesi ve İnsan Hakları Eylem Planı Çalışmaları konusunda 25 Kasım 2020 tarihinde toplantı yapılmıştır.
21. Yargıtay Temsilcileriyle suçüstü hükümleri konusunda görüş alışverişinde bulunmak üzere 24 Şubat 2021 tarihinde toplantı yapılmıştır.
22. Adalet Bakanlığı yetkilileri ile “İyi Hal Sistemi” konusunda 22 Eylül 2021 tarihinde toplantı gerçekleştirilmiştir.
23. Adalet Bakanlığı yetkilileriyle “5. Yargı Paketi” konusunda 06 Ekim 2021 tarihinde toplantı yapılmıştır.
24. Hazine ve Maliye Bakanlığı yetkilileriyle “OHAL Kapsamında Kapatılan Şirketler” konusunda 06 Ekim 2021 tarihinde toplantı düzenlenmiştir.
25. Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Heyeti ile insan haklarında güncel gelişmeler konusunda 17 Kasım 2021 tarihinde toplantı yapılmıştır.
26. EGM Siber Suçlar Dairesi Başkanlığı yetkilileriyle “Siber Suçlar Alanında Yürütülmekte Olan Çalışmalar” hakkında görüş alışverişinde bulunmak üzere 01 Aralık 2021 tarihinde toplantı düzenlenmiştir.
27. Ankara 2 No’lu Baro Heyeti ile avukatlık hukuku konusunda 26 Ocak 2022 tarihinde toplantı gerçekleştirilmiştir.
28. Adalet Bakanı, 9 Mart 2022 tarihli genişletilmiş kurul toplantısına katılmıştır.

29. İçişleri Bakanı, 22 Mart 2022 tarihli genişletilmiş kurul toplantısına katılmıştır.»
Türkiye Adalet Akademisi heyeti ile “Hâkim Savcı Eğitiminin Değerlendirilmesi” konusunda 23 Mart 2022 tarihinde toplantı yapılmıştır.
30. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı, 6 Nisan 2022 tarihli genişletilmiş kurul toplantısına katılmıştır.
31. Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanı, 20 Nisan 2022 tarihli Genişletilmiş Kurul Toplantısına katılmıştır.
32. Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu ve Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu ile Hekimlikte Tam Gün Hizmet konusunda 20 Nisan 2022 tarihinde toplantı düzenlenmiştir.
33. Adalet Bakanlığı yetkilileriyle “Arabuluculuk” konusunda 11 Mayıs 2022 tarihinde toplantı yapılmıştır.
34. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Başkanlığı heyeti ile “Göç Mevzuatı” konusunda 25 Mayıs 2022 tarihinde toplantı yapılmıştır.
35. Ankara Üniversitesi Deniz Hukuku Ulusal Araştırma Merkezi heyeti ile “Türk Deniz Egemenlik ve Yetki Alanları ve Esasları” konusunda 19 Ekim 2022 tarihinde toplantı düzenlenmiştir.

HPK’nun düzenlediği çalıştaylar şunlardır (CBIBY, 2023:145): faaliyet alanları kapsamında;

1. “21. Yüzyılda Türkiye’nin Yeni Anayasa Perspektifi”,
2. “Siyasi Partiler Hukuku”,
3. “Seçim Hukuku”,
4. “Ceza Hukuku”,
5. “Çalışma İlişkileri Hukuku”,
6. “Avukatlık Hukuku”
7. “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Tanıtımına Yönelik Diplomatik Temaslar” konulu alt çalışma grupları oluşturmuş, bu alanlarda 52 çalıştay, 10 çalışma grubu toplantısı düzenlenmiştir.

Hukuk Politikaları Kurulu’nun Çalışma Grubu Toplantıları şunlardır (CBIBY, 2023:155):

1. İMEAK Deniz Ticaret Odası ile Sektöre ilişkin toplantı,
2. İstanbul Deniz Otobüsleri A.Ş. ile Sektöre ilişkin toplantı,
3. İş Hukuku Akademisyenleri ile İstanbul toplantısı,
4. Türkiye İnşaat Sanayicileri İşveren Sendikası (INTES) ile Sektör İhtiyaçlarına İlişkin toplantı,
5. Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği Tahkim Heyeti ile toplantı,
6. Ege İş Sağlığı ve Güvenliği Federasyonu YK ile İSG konulu toplantı,
7. Denizciler Sendikası ile Deniz-İş Kanunundaki Sorunlar konulu toplantı,
8. HAK-İŞ Heyeti ile Sendikal Haklar ve Çalışma Hayatı Konulu toplantı,
9. Adaletin Yapı Taşı Avukatlar Derneği Heyeti ile toplantı,
10. Birlik Haber Sendikası ile toplantı

6. Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu (KSPK) 2018-2023 Yılları Arası Faaliyet ve İcra Raporları

KSPK Faaliyetleri şunlardır (CBIBY, 2023: 176-192):

1. “Kültür ve Sanat Algısının Güçlendirilmesi Konulu Politika Önerisi”, “100. Yıl Kutlamaları ve 100. Yıl Komitesi Konulu Politika Önerisi”: Politika sürecinin aşamaları şu şekilde sıralanmıştır:

- a) Etkinlik içeriğinin ve bu içeriğe bağlı olarak tüm programın belirlenmesi,
- b) Temel etkinliklerin oluşturularak, bunlara bağlı proje görevlerinin dağıtılması,
- c) Sürecin yönetimi, koordinasyonu ve takibi; bunun için gerekli düşünce, kadro ve uygulama sisteminin düzenlenmesi,
- d) Düzenli ve kayıt altına alınan, belirli bir takvime bağlanmış “2023: 100. Yıl Projesi” bazlı bir perspektife dâhil olarak sürecin yürütülmesi,

- e) Her etkinliğin, mikro derinlikten makro genişliğe değin belirlenmesi, ekibinin oluşturulması, alt-projelerin işlenmesi için gerekli adımların takip edilmesi; zamanında ve doğru biçimde alt-projelerin tamamlanması.
- f) Ulusal düzeyde gerçekleştirilen etkinlikler: 100. yıl sergileri, konferansları, sempozyumları, kültür, sanat, fen ve sosyal bilim alanlarında ödüllü yarışmalar. Animasyon, film, belgesel vb. her türlü üretimin desteklenmesi. 100 yılın muhasebesini çok boyutlu olarak yapan kültür, sanat ve bilim işlerinin yapılması,
- g) 100. Yıl Logo Yarışması'nın düzenlenmesi,
- h) 100. yılda Türkiye'nin geldiği yeri anlatacak bir belgesel film yarışmasının düzenlenmesi,
- i) 100. Yıl Türkiye Marşı Beste Yarışması'nın düzenlenmesi,
- j) 100. Yıl Parasının basılıp tedavülde kalması,
- k) İstanbul'un 100'leri kitap serisi gibi Türkiye'nin 100'leri kitap serisinin yapılması,
- l) 100. yıl logosunun olduğu çanta, tişört, bere vd. hediyelik ürünlerin Türk firmalarınca yapılmasının sağlanması,
- m) Müze dükkânlarında 100. yıl ürünlerinin satılması,
- n) Kırtasiye ürünlerinde 100. yılın kullanılması,
- o) 100. yıl logosunun kamu binalarına vb. yerlere yerleştirilmesi,
- p) Devlet arması yapılması,
- q) Sözlü Tarih Çalışması; 75 yaş üstü vatandaşların (Cumhuriyetin kuruluş yılları, Cumhuriyet Bayramları ve çeşitli millî temalar çerçevesinde) fotoğraf, ses ve görüntü gibi hatıraları ekleyebilecekleri 'Millî Hafıza' veri bankasının oluşturulması,
- r) Kültürel Varlık Envanterinin çıkarılması,
- s) Yurt dışındaki kültürel varlıkların tespiti, mümkünse geri dönüşünün sağlanması, aksi halde "Yurt Dışındaki Türkiye" müzesinin gerçek ve/veya sanal olarak kurulması,

- t) 100. Yıl Müzesi kurulması,
- u) 100 Yıllık Markalar sergisi açılması,
- v) Sinema, tiyatro, müzik, edebiyat alanlarında 100. yıl eserlerinin ortaya konması,
- w) Yerli ve yabancı tarihçilerin ortak çalışmasıyla bir “Cumhuriyet Tarihi” yazılması,
- x) Türkçe Seferberliğinin etkin şekilde yürütülmesi,
- y) Etimoloji sözlüğü hazırlanması,
- z) Türkiye Cumhuriyeti’nin tarihsel devamlılığını gösteren turistik güzergâhlar belirlenmesi, (Bursa, Edirne, İstanbul hattında Osmanlı gibi... Benzeri Selçuklu, Roma vb. kültür-medeniyet haritalarının oluşturulması),
- aa) Türkiye’nin endemik bitki zenginliğinin ortaya çıkarılması, çeşitli sanatsal faaliyetlerle koruma bilincinin yaygınlaştırılması,
- bb) Cumhurbaşkanımız tarafından seçilecek 100 Türk yazarının eserlerinin özel baskısının yapılması,
- cc) Kısa film, fotoğraf, el işi yarışmaları düzenlenmesi,
- dd) İstanbul Modern’de 1 yıl sürecek olan bir Modern Sanat Sergisi: Türk sanatçılarının resim, heykel, plastik sanatlarda öne çıkan eserlerinin sergilenmesi,
- ee) Kaliteli bir Türk bayrağının tasarlanarak 100. yıl logosu ile birlikte hane sayısı kadar üretilerek dağıtılması,
- ff) Spor müsabakalarının yapılması.
- gg) Uluslararası düzeyde gerçekleştirilen etkinlikler: Türkiye’ye dair ön yargıların tespit edilip bunlarla mücadele için bir strateji belgesi hazırlanması,
- hh) Dünyadaki Türk algısının tarihsel ve güncel tespitinin yapılması ve buna yönelik faaliyetler planlanması,
- ii) Yurt dışında yaşayan Türklere yönelik ve onlarla yapılacak faaliyetlerin planlanması,

- jj) Türkiye'nin yurt dışındaki akademik, sanatsal insan kaynağını buluşturabilecek bir iletişim ağı kurulması,
- kk) Uluslararası faaliyetlerin her bölge ve ülke için, farklı hedef kitlelere uygun tasarlanması,
- ll) Türkiye'nin güçlü olduğu 'İnsanî Yardım' konusunun marka değeri üzerinde çalışılması,
- mm) Osmanlı bakiyesi coğrafya başta olmak üzere tüm dünyada Türkiye'nin tarihî, kültürel izlerinin tespiti ve oluşturulacak envanterler üzerinden katalog çalışması yapılması,
- nn) Türk kültürüne dair sembollerin çağdaş yorumlarının üretilmesi,
- oo) Viyana Senfoni Orkestrası, Kraliyet Operaları gibi marka değeri yüksek uluslararası kurumlarla ortak çalışmalar yapılması,
- pp) 23 dünya başkentinde sanatsal etkinlik planlanması, (Louvre Museum, Smithsonian Museum, Hermitage Museum, Malaysia Islamic Art Museum, Acropolis Museum, British Museum, Pergamon Museum vb. iş birliği ile...),
- qq) Sidney'den başlayarak dünyanın önemli mimari yapılarının Türkiye renkleriyle aydınlatılması,
- rr) Uluslararası 100. Yıl Tarih Sempozyumu düzenlenmesi,
- ss) Türkiye'nin global markaları ile çeşitli ortak çalışmaların yapılması,
- tt) 100. yılda kitap diplomasisi ile dünyanın seçkin kütüphanelerine 100 eserden oluşan bir kitap seti hediye edilmesi,
- uu) 29 Ekim 2023 Cumhuriyet Bayramı'nın yurt dışındaki Türkiye temsilciliklerinde özel ve ortak bir faaliyetler dizisiyle kutlanması,
- vv) Türkiye'nin yurt dışındaki büyükelçilikleri hakkında mimarî başta olmak üzere, farklı izlekler üzerinden kitap setinin hazırlanması,
- ww) Bütün dünya cumhurbaşkanlarının ve başkanlarının davet edilerek bir 100. Yıl Açılışının yapılması. Bu kuruluşların faaliyet ve etkinlik alanlarını içeren kitap serisinin hazırlanması,
- xx) Uluslararası periyodik yayınlarda Türkiye sayısının hazırlanması ve 100. Yıl Ödülleri'nin ihdas edilmesi gibi önerileriyle çalışmalara rehberlik etmiştir.

11. “Yurt Dışı Kültür Ataşesi/Müşaviri Atamaları Konulu Politika Önerisi”,
12. “Türkçe Seferberliği Konulu Politika Önerisi”: Söz konusu toplantılara katılım sağlayan kurumlardan bazıları aşağıdaki gibidir:
 - a. Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığı,
 - b. Kültür ve Turizm Bakanlığı,
 - c. Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Başkanlığı,
 - d. Türk Dil Kurumu Başkanlığı,
 - e. Yunus Emre Enstitüsü Başkanlığı,
 - f. Talim ve Terbiye Kurulu Başkanlığı,
 - g. Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı,
 - h. TİKA Başkanlığı,
 - i. RTÜK Başkanlığı,
 - j. TOBB Genel Sekreterliği,
 - k. Ankara Üniversitesi TÖMER Müdürlüğü,
 - l. TRT.
13. “Yunus Emre ve Türkçe Yılı Etkinlikleri Konulu Politika Önerisi”,
14. “Hacı Bektaş Veli Yılı Konulu Politika Önerisi”: Hacı Bektaş Veli Yılı münasebetiyle 2021 itibarıyla farklı illerde düzenlenen yüzü aşkın etkinlikten bazıları şunlardır:
 - a. Kültür ve Turizm Bakanlığınca nisan ayı içerisinde 2021 UNESCO Hacı Bektaş Veli Yılı toplantısı,
 - b. Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi (NEVÜ), Hacı Bektaş Veli Araştırma ve Uygulama Enstitüsü Hünkâr Hacı Bektaş Veli’yi anma programları,
 - c. TİKA tarafından Hünkâr Hacı Bektaş Veli’nin manevi mirası ve öğretilerini ele alan 4 ayrı panel,
 - d. Gazi Üniversitesi, vefatının 750. yılında “Hünkâr Hacı Bektaş Veli’yi Anma Ulusal Sempozyumu”

- e. Bolu Anadolu Lisesi öğretmenleri ve öğrencileri tarafından 2021 Hacı Bektaş-ı Veli Yılı kutlama programı,
 - f. Nevşehir Valiliğince Hacı Bektaş Veli'nin "Yaşadığın yeri pak et!" düsturundan hareketle "4 Kapı Hatıra Ormanı" kuruluşu.
15. "Ahî Evran Konulu Politika Önerisi": Genelge çerçevesinde, 2021 yılı boyunca bakanlıklar ve ilgili birimleri, üniversiteler, yerel yönetimler, sivil inisiyatifler tarafından ülke sathında etkinlikler düzenlenmiştir. Yıl boyunca farklı illerde düzenlenen yüzü aşkın etkinlikten bazıları şunlardır:
- a. Ticaret Bakanlığı ve Erciyes Üniversitesi iş birliğiyle düzenlenen "Ahilik" paneli,
 - b. Erciyes Üniversitesi tarafından düzenlenen "Anadolu'da İnsan Halleri: Tasavvuf Geleneğinde İnsan Felsefesi" konulu söyleşi,
 - c. Kırşehir Valiliğinin kentin tarihi ve kültürel alanları hakkında resim çalışmaları,
 - d. Ardahan Valiliği ve Ardahan Üniversitesi iş birliğiyle düzenlenen Ardahan Esnaf ve Sanatkârları İçin Ahilik Eğitim Programı,
 - e. Kırşehir'de Ahi Evran Külliyesi'nde düzenlenen "Ahi Evran Yılı" dolayısıyla Ahilik tanıtım etkinlikleri,
 - f. Uluslararası Altın Safran Belgesel Film Festivali.
16. "Mehmet Âkif ve İstiklal Marşı Konulu Politika Önerisi",
17. "Süleyman Çelebi Yılı Konulu Politika Önerisi",
18. "Tabela Kirliliği Konulu Politika Önerisi",
19. "Özel Yetenekli Öğrencilerin Eğitimi Konulu Politika Önerisi",
20. "Telif Hakları ve Müzik Eğitimi Konulu Politika Önerisi",
21. "Geleneksel Sanatlar Konulu Politika Önerisi",
22. "Müzeler ve Müzecilik Konulu Politika Önerisi",
23. "Sahne Sanatları Konulu Politika Önerisi",
24. "Sinema, Radyo ve Televizyon Konulu Politika Önerisi",
25. "Yayıncılık Konulu Politika Önerisi",

26. “Cumhurbaşkanlığı Kültür ve Sanat Büyük Ödülleri”

7. Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu (SGPK) 2018-2023 Yılları Arası Faaliyet ve İcra Raporları

SGPK faaliyetleri ve Cumhurbaşkanına sunmuş oldukları politika öneri belgelerinin isimleri şunlardır (CBİBY, 2023: 200-204):

1. Bağımlılıkla Mücadeleye Yönelik Politika Önerileri
2. Sağlık ve Gıda ile İlgili Konularda Medyanın Doğru Kullanımına Yönelik Politika Önerileri
3. Sağlıkta Millileşme, Yerli ve Millî Sağlık Teknolojilerine Yönelik Politika Öneriler
4. Koruyucu Hekimlik ve Halk Sağlığına Yönelik Politika Önerileri
5. Aşı Reddi, Tereddüdüne Yönelik Politika Önerileri
6. Türkiye’de Gıda Güvenliğine Yönelik Politika Önerileri
7. Sağlıkta Finansman Modellerine Yönelik Politika Önerileri
8. Uzaktan Algılama Yöntemlerinin Tarımsal Üretim Planlanmasında ve Kriz Yönetiminde Kullanılmasına Yönelik Politika Önerileri
9. Üniversite Hastanelerinin Sorunları ve Çözümlerine Yönelik Politika Önerileri
10. Özel Hastanelerin Sorunları ve Çözümlerine Yönelik Politika Önerileri
11. Gıda Güvencesi Açısından Üretici Birlikleri ve Kooperatiflerin Rolü Konusunda Politika Önerileri
12. Büyükbaş ve Küçükbaş Hayvancılıkta Yaşanan Sorunlar ve Çözümlerine Yönelik Politika Önerileri
13. Sağlık Turizminde Yaşanan Sorunlar ve Çözümlerine Yönelik Politika Önerileri
14. Yerli ve Millî Sağlık Endüstrisinde Savunma Sanayi Modelinin Geliştirilmesine Yönelik Politika Önerileri
15. Çiftçilerimizin Sahada Yaşadığı Sorunlar ve Çözümlerine Yönelik Politika Önerileri

16. Yaşlı Bakım ve Uzun Dönem Bakım Turizminde Yaşanan Sorunlar ve Çözümlerine Yönelik Politika Önerileri
17. Termal Sağlık Turizminde Yaşanan Sorunlar ve Çözümlerine Yönelik Politika Önerileri
18. Sağlık Turizmi Kapsamında Özel Sağlık Sektörünün Yaşadığı Sorunlar ve Çözümlerine Yönelik Politika Önerileri
19. Elektronik Sigara Kullanımının Önlenmesine Yönelik Politika Öneriler
20. Sağlık Çalışanlarına Yönelik Şiddetin Önlenmesine Dair Politika Önerileri
21. Tarım Şûrasına Yönelik Politika Önerileri
22. Trans Yağların Gıda Zincirinden Kaldırılmasına Yönelik Politika Önerileri
23. Tıp Merkezlerinin Sorunları ve Çözüm Önerilerine Yönelik Politika Önerileri
24. Eczacıların Sorunları ve Çözüm Önerilerine Yönelik Politika Önerileri
25. Obezite ile Mücadeleye Yönelik Politika Önerileri
26. COVID-19 Pandemi Sürecine Yönelik Politika Önerileri
27. Pandemi Sürecinde Dijital Sağlık Uygulamalarına Yönelik Politika Önerileri
28. Yerli Sağlık Endüstrileri Üretim Faaliyetleri ve Pandemi Sürecinin Değerlendirilmesine Yönelik Politika Önerileri
29. Lübnan Sayda Türk Hastanesinin Faaliyete Geçmesine Yönelik Koordinasyonun Kurulumuz Tarafından Sağlanması
30. TÜBİTAK Covid-19 Türkiye Platformu Aşı Çalışmalarına Yönelik Politika Önerileri
31. Yerli Aşı Çalışmalarına Yönelik Politika Önerileri
32. 8. Sağlık Zirve'sine Yönelik Politika Önerileri
33. Kenevirin Endüstriyel ve Tıbbi Olarak Kullanılmasına Yönelik Politika Önerileri
34. Gıda Enflasyonuna Yönelik Politika Önerileri
35. Suyun Önemi, Bilinçli Kullanımı ve İsrafının Önlenmesine Yönelik Politika Önerileri
36. Biyoterörizme ve Biyosavunmaya Yönelik Politika Önerileri

37. Sağlık Çalışanların Yaşadığı Sorunlar ve Çözümlerine Yönelik Politika Önerileri
38. Tarımda İklim Değişikliği ve Ülkemiz Tarımı Üzerindeki Etkilerine Yönelik Politika Önerileri
39. Türkiye’de Biyogazdan Yenilebilir Enerji ve Gübre Üretiminin Yaygınlaştırılması Konusunda Sorunlar ve Çözümlerine Yönelik Politika Önerileri
40. Sektör Temsilcileri ile ‘Sağlıkta Ortak Akıl’ Çalıştayı
41. Dermokozmetik ve Takviye Edici Gıdaların Onayı, Üretimi ve Dağıtımında Yaşanan Sorunlar ve Çözümlerine Yönelik Politika Önerileri
42. Sağlıkta Yeni Trendler, Öngörüler ve Dijital Sağlıkta Lider Olmaya Yönelik Politika Önerileri
43. Yenilikçi İlaçlara Erişimde Yaşanan Sorunlar ve Çözümlerine Yönelik Politika Önerileri
44. Sağlık Okur-Yazarlığının Geliştirilmesine Yönelik Politika Önerileri
45. Diyetisyenler, Fizyoterapistler ve Klinik Psikologların Sorunları ve Çözümlerine Yönelik Politika Önerileri
46. Türk Eczacılar Birliği ile Eczacıların Sorunlarına Yönelik Değerlendirme Çalıştayı
47. Hayvancılık Sektörünün Sürdürülebilirliğine ve Yemde Dışa Bağımlılığın Azaltılmasına Yönelik Politika Önerileri
48. 12. Kalkınma Planı Hazırlık Sürecine Yönelik Değerlendirme Çalıştayı
49. Tarımda Türkiye Yüzyılına Yönelik Politika Önerileri
50. Sağlık Endüstrileri Başkanlığının Kurulmasına Yönelik Politika Önerileri
51. Hekimlerin Çalışma Koşullarına Yönelik Politika Önerileri
52. Doçentlik Sınav Sisteminin Yeniden Ele Alınmasına Yönelik Politika Önerileri
53. MHRS’de Yaşanan Sorunların Çözümüne Yönelik Politika Önerileri
54. İlaç Endüstrisinin Temsilcileri ile Sektörel Değerlendirme Çalıştayı
55. Üniversite Hastanelerinin Sorunlarına Yönelik Çalıştay

56. Asistan ve İntörn Hekimlerin Çalışma Koşullarına Yönelik Politika Önerileri
57. Aile Hekimlerinin Çalışma Koşullarına Yönelik Politika Önerileri
58. Türkiye’de Şeker Üretimi ve Şeker Üreticilerinin Sorunları ve Çözümlerine Yönelik Politika Önerileri
59. Şehir Hastanelerinin Mükemmeliyet Merkezleri Olmasına Yönelik Politika Önerileri
60. Otomatik Eksternal Defibratörlerin Türkiye’de Mevzuat Çalışmalarının Tamamlanması ve Yaygın Kullanıma Yönelik Politika Önerileri
61. Muayenehane Hekimlerinin Sorunları ve Çözümlerine Yönelik Politika Önerileri
62. Türkiye’nin İlk Yerli Enzim Fabrikasının Kurulması ve Biyoteknoloji Alanında Gelişmelerin Sağlanmasına Yönelik Politika Önerileri
63. Endüstriyel Biyoteknolojinin Geliştirilmesine Yönelik Politika Önerileri
64. Sağlık Vadisi ve Yaşam Bilimleri Teknoloji Geliştirme Bölgesinin Kurulmasına Yönelik Politika Önerileri

8. Sosyal Politikalar Kurulu (SPK) 2018-2023 Yılları Arası Faaliyet ve İcra Raporları

Sosyal Politikalar Kurulunun Gerçekleştirdiği Çalıştay ve Toplantı Gündemleri (CBİBY, 2023: 224-230):

1. Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı Sayın Recep Tayyip Erdoğan başkanlığında ilk toplantı
2. Yerel yönetimlerde sosyal politika uygulamaları
3. Ankara Büyükşehir Belediyesi Sosyal Hizmetler Dairesi, Sosyal ve Kültürel İşler Dairesi ile BELPA tarafından yürütülen faaliyetlerin değerlendirilmesi
4. Sosyal yardım programları
5. Yerel seçim çalışmalarına yönelik tespit ve öneriler
6. Çalışma hayatının sorunları
7. Kamu çalışanlarının sorunları

8. Millî savunma teşkilatı mensuplarının ve yakınlarının sosyal hakları ve bu alanda yaşanan sorunlar
9. 1. Yaşlılık Şûrası: “Yaşlılık ve Yaşlı Sorunları” adlı komisyona katılım
10. Kentsel insani sorunlar ve mahalli idarelere yönelik sosyal projeler
11. Ankara Valiliğinin, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı ile diğer kurumlar üzerinden yürüttüğü sosyal hizmet ve sosyal yardım çalışmalarının değerlendirilmesi
12. 100 Günlük Eylem Planına dair görüş ve öneriler
13. Güneydoğu Anadolu Bölgesi’ndeki sosyal politika uygulamaları
14. Kırsal kalkınmada Tarım Kredi Kooperatiflerinin rolü
15. Gaziantep Bölgesel Sosyal Politikalar toplantısı (Gaziantep Valiliği, yerel yönetim başkanları, sivil toplum kuruluşları, Gaziantep iş dünyası temsilcileri)
16. Suriye ve göç gündemi
17. Çalışma hayatının aktüel sorunları
18. Özel yetenekli çocukların eğitim sorunları ve eğitim politikaları
19. Kırsal kalkınma, ormancılık, orman işçiliği ve çevre sorunları
20. ILO’nun Türkiye çalışmaları
21. Şiddet olayları ve kadına şiddetin toplumsal psikolojisi
22. İşitme engellilerin yaşadığı çok yönlü sorunlar
23. Bağımlılık, sosyal problemler ve Yeşilay’ın hizmetleri
24. Göç, sosyal sorunlar (İçişleri Bakanı Sayın Süleyman Soylu’nun katılımıyla)
25. Sosyal belediyecilik gündemi
26. Sağlık sorunları ve sosyal politikalar
27. Ticari hayatın sosyal sorunları
28. Esnaf ve sanatkârların sosyal ve ekonomik sorunları
29. Vakıf Yatırım Stratejisi 2020
30. Ankara sanayinin yapısı ve sanayicilerin sorunları

31. Çalışma hayatı ve sendikal hayatın güncel sorunları
32. Pandemi sürecinde sosyal devlet uygulamaları
33. Normalleşme sürecinin sosyal boyutunun değerlendirilmesi
34. Covid-19 Pandemisinin çalışma hayatında neden olduğu sosyal sorunlar
35. Kızılay tarafından gerçekleştirilen “yeni koronavirüs salgın süreci algı ve tutum araştırması” sunumu
36. Pandemi sürecinde sağlık çalışanlarının sorunları
37. Yusufeli Barajı’nın sosyal politika perspektifi: Sorunlar, fırsatlar ve beklentiler
38. Esnek ve uzaktan çalışmanın iş hukuku açısından değerlendirilmesi
39. 2023 vizyonunda Güneydoğu’nun sosyal politikaları
40. Türkiye nüfusuna demografik bir bakış
41. 41.Sosyal politika yazarları ile çalışma hayatı sorunlarının değerlendirilmesi
42. Türkiye Arı Yetiştiricileri Merkez Birliği ile Türkiye’de arıcılık ve arıcılığın sorunları
43. Aile ve Toplum Hizmetleri Genel Müdürlüğünün sosyal hizmet uygulamaları
44. Vodafone Türkiye Vakfı sosyal projeler sunumu
45. Bağımsız Kamu Görevlileri Sendikaları Konfederasyonu (BASK) ile kamu görevlilerinin sorunları hakkında bilgilendirme ve çözümlerine dair önerilerin değerlendirilmesi
46. Kadın İşveren ve Sanayiciler Derneği (KAİSDER) ile derneğin faaliyetleri ve projeleri hakkında bilgilendirme, sorunlar üzerine tespit ve öneriler
47. Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu (TİSK) temsilcileri ile iş dünyasındaki yeni gelişmeler, işin geleceği ve yeni çalışma ilişkileri kapsamında bilgi alışverişi talep ve önerilerinin değerlendirilmesi
48. Memur Sendikaları Konfederasyonu (Memur-Sen) temsilcileri ile sözleşmeli personelin kadroya geçirilmesine dair gerçekleştirilen toplantı sonucunda hazırlanan raporun kapsamlı değerlendirilmesi, örgütlenme sorunları, yaklaşan kamu toplu iş sözleşmeleri

49. TOHUM: Türkiye Otizm Erken Tanı ve Eğitim Vakfı – Eker A.Ş. iş birliğinde yürütülen projenin tanıtımı: ‘Otizmlı Bireyler Eker ile İşgücünde’
50. Limitsiz Spor Platformu temsilcisi ile yürütülen çalışmalar hakkında bilgilendirme toplantısı ve proje sunumu: ‘Engelli Sporları Farkındalık Projesi’
51. Emeklilikte Yaşa Takılanlar Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Derneği ile emeklilikte yaş şartını yerine getirmeyenlerin emekli olmamaları nedeniyle yaşadıkları sorunlar
52. EYTADER (Emekleri Yasalara Takılanlar Derneği) ile 8 Eylül 1999 tarihli 4447 sayılı yasayla emeklilik yaşını bir kademeye bağlayan değişiklikler nedeniyle ortaya çıkan sorunların değerlendirilmesi
53. Emeklilik için yaş bekleyenler hususunun aktüel tartışmalar, sosyal politika ve sosyal güvenlik çalışmaları yapan akademisyenler ile değerlendirilmesi, sorunların tespiti ve çözüm önerileri
54. Rehberlik, Eğitim, Toplumsal Yardımlaşma ve Kalkınma Derneğinin (RET) proje ve faaliyetleri hususlarında bilgi alışverişi ve değerlendirme
55. Özel Yaşlı Bakım Kuruluşları Dayanışma ve Yardımlaşma Derneğinin faaliyetleri, yaşanan sorunlar, çözüm önerileri ve pandemi sürecine ilişkin düzenlemeler
56. 9-11 Nisan 2020 tarihlerinde Selçuk Üniversitesi iş birliğiyle düzenlenmesi planlanan “Türkiye’de Toplumsal Değişim Sorunları ve Geleceğin Türkiye’si” konulu 1. Uluslararası Sosyal Bilimler kongresinin çalışmaları
57. 180 Günlük İcraat Planı (1 Temmuz-31 Aralık 2020) için 5 (gerçekleşme 3), Covid-19 Salgın Kapsamında Normalleşme Planı için 10 öneri (gerçekleşme 7) ve pandemiyle mücadeleyle dair çeşitli öneriler geliştirilmiş ve üst makama iletilmiştir. Bu önerilerin çoğu icracı kurum ve bakanlıklar tarafından hayata geçirilmiştir. Kurul öneri ve çalışmaları ağırlıklı olarak aşağıdaki hususlar çerçevesindedir;
 - a. 696 sayılı KHK ile TİS’e eklenen geçici 7. Madde, toplu iş sözleşmesinin esasları ve sendikal örgütlenme
 - b. Tamamlayıcı emeklilik sistemi ve kıdem tazminatı hakkı

- c. Covid-19 salgınının ekonomik ve sosyal hayata etkileri
- d. Pandemi süreci ve sonrasında istihdamın korunması ve sürekliliğinin sağlanması
- b. Esnek çalışma ve uzaktan çalışma modelleri:
 - i. Pandemiden en çok etkilenen sektörlerin belirlenmesi ve düşük faizli destek kredileri
 - ii. İşçi ve işveren kuruluşlarının mücadele sürecine katkılarının sağlanması
 - iii. Kısa çalışma ödeneğinden faydalanma şartları ve süresi
 - iv. Sağlık çalışanlarının karşılaştığı yeni durum ve sorunlar
 - v. Salgından dolayı ve doğrudan etkilenen gruplar (özellikle çocuk, genç ve yaşlılar) için psikososyal danışma merkezleri ve hatlarının oluşturulması
 - vi. Ayrıca taraflar (TİSK, TOBB, HAK-İŞ, TÜRK-İŞ) ile yapılan kapsamlı görüşmeler sonucu hazırlanan Tamamlayıcı Emeklilik Sistemi, Kıdem Tazminatı ile Ekonomik ve Sosyal Konseyin yeniden toplanmasına dair görüşler Sayın Cumhurbaşkanına arz edilmiştir.
- 58. Sosyal hizmet uzmanlarının alanda, istihdamda ve kariyerde yaşadıkları sorunlar ve çözüm önerileri
- 59. Engellilerin yaşadığı psikolojik, ekonomik ve sosyal sorunlar
- 60. Göç, göç sorunları ve göç yönetimi
- 61. Cumhurbaşkanlığı İnsan Kaynakları Ofisinin 2023 ve 2053 vizyonunda Türkiye'nin istihdam politikaları
- 62. Engelli ve yaşlıların yaşadığı sorunlar
- 63. Türkiye İşveren Sendikasının çalışma hayatının geleceğine yönelik vizyon ve değerlendirmeleri
- 64. Sağlık ve sosyal hizmet çalışanlarının yaşadığı sorunlar ve çözüm önerileri
- 65. Sosyal güvenlik sisteminde yaşanan sorunlar, riskler ve çözüm önerileri
- 66. Gençlik ve Spor Bakanlığının gençlere yönelik faaliyetleri ve vizyonu
- 67. Yaşlıların sorunları, Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığının geliştirdiği yeni yönetmelik taslağına yönelik öneri, talep ve yaşanan sorunlar

68. Otizmli ve engellilerin yaşadığı sorunlar, talep ve önerileri
69. ASHB’de ASDEP kapsamında çalışan sendika üyelerinin yaşadığı sorunlar
70. Cumhurbaşkanlığı Sosyal Politikalar Kurulu üyelerinin, Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ziyareti ve 2023 sosyal politika ve sosyal hizmet vizyon toplantısı
71. ASHB Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğünün çalışmaları ve 2023 hedefleri hakkında bilgilendirme
72. Yaşlıların dijital becerilerinin geliştirilmesi amacıyla M.E.B. Hayat Boyu Öğrenme Genel Müdürlüğü tarafından yürütülen Avrupa Yetişkin Öğrenimi Gündemi-6 Projesi sunumu
73. Koruyucu aile ve evlat edinme sürecinde yaşanan sorunlar Koruyucu Aile ve Evlat Edinme Derneği’nin (KOREV) koruyucu ailelik ve evlat edinme sürecinde yaşanan sorunlara yönelik sunumu
74. Aile Sosyal Destek Programı (ASDEP) Derneği’nin (4D işçileri) sorun ve talepleri
75. Hemşirelerin çalışma hayatında yaşadıkları sorunlar
76. Şehit yakınları ve gazilerin yaşadıkları sorunlar
77. 2023 vizyonunda sağlık politikalarının ana çerçevesini belirleyen faktörler
78. Sosyal hizmet sektöründe faaliyet gösteren özel teşebbüsün Türkiye Yüzyılı Vizyonu kapsamında hazırlanan projelerin sunumu ve sektörel sorunların değerlendirilmesi

Sosyal Politikalar Kurulu Tarafından Hazırlanan Raporlar (CBİBY, 2023: 231-239):

1. “2023 Vizyonunda Güneydoğu’nun Sosyal Politikaları”,
2. “Sosyal Politikalarda 7 Bölge 7 İl Programı” (1 Haziran-30 Kasım 2022)”: Bu programın amacı şu şekilde belirlenmiştir:
3. Son 20 yılda hükümetler tarafından uygulanan sosyal politikaları vatandaşlarla ve yerel aktörlerle istişare etmek,
4. Bu istişareleri, 7 Bölgeden 7 İl’e ziyaretlerde bulunarak tüm paydaşların sorunlarını ve çözüm önerilerini yerinde (yerelde) dinlemek,

5. Bu durum ve tespitlerden yola çıkarak hem ilin hem de bölgenin sosyal sorunlarının çözümüne yönelik politika stratejileri geliştirmek,
6. 2023 ve 2053 hedeflerine ulaşmak için teknolojik gelişmelerin hız kazandığı bir dönemde ihtiyaç duyulan yeni sosyal politika alanlarını ve gelecekte risk oluşturacak sorunları belirlemek,
7. İl temsilcilerinin kendi alanlarıyla ilgili dile getirdikleri sorunlara yönelik ortak bir anlayışı ve kurumlar arası eşgüdümü sağlamak,
8. Türkiye'nin Sosyal Politikalar Strateji Belgesinin ana çerçevesi için bilimsel bir temel oluşturmak. Bu kapsamda;
 - a. 1-2 Haziran 2022 tarihleri arasında Mardin'e,
 - b. 25-27 Temmuz Konya'ya,
 - c. 31 Ağustos -2 Eylül 2022 Artvin'e,
 - d. 27-29 Eylül 2022, Van'a,
 - e. 24-26 Ekim 2022 Edirne'ye,
 - f. 7-9 Kasım İzmir'e,
 - g. 28-30 Kasım Hatay'a ziyaretler gerçekleştirilmiştir.
9. "2023 Vizyonunda Sosyal Yardımlara Yönelik Politika Stratejileri": ASHB Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü ile birlikte hazırlanan 2023 vizyonunda sosyal yardımların genel yapısına yönelik raporda aşağıda yer alan çalışmalara yer verilmiştir:
 - i. 2022 Sayılı Kanun Kapsamındaki Yaşlı ve Engelli Aylıklarının Ödenmesi Konusunda Yaşanan Sorunlar ve Çözüm Önerileri
 - ii. 2022 Sayılı Kanun'da "Nafaka Konusunda" Değişiklik Yapılması
 - iii. Vefa Projesinin Ulusal Program Haline Dönüştürülmesi
 - iv. Ulusal Aşevi Programı
 - v. Aile Destek Programı
 - vi. Roman Vatandaşların Yoğun Olarak Yaşadıkları Yerlerde Barınma Sorununun Giderilmesine Yönelik Yapılan Çalışmalar
 - vii. Sosyal Dayanışma Merkezi (SODAM) Projeleri

viii. Türkiye’de Bulunan Yabancı Uyruklu Kişilere Fon Kaynakları ile Yapılan Yardımlar

ix. Yabancılarla Yönelik AB Kaynakları ile Yürütülen Yardım Programları:

b. Yabancılarla Yönelik Sosyal Uyum Yardım (SUY) Programı

c. Yabancılarla Yönelik Şartlı Eğitim Yardım (YŞEY) Programı

d. En Savunmasız Mültecilerin Yaşam Standartlarının Temel İhtiyaç Desteği ile İyileştirilmesi/Tamamlayıcı Sosyal Uyum Yardımı (T-SUY) Projesi

10. Sosyal Politikalar Kurulu Tarafından Hazırlanan “Yüzyılın Sosyal Politikaları” Adlı Kitap

9. Yerel Yönetim Politikaları Kurulu (YYPK) 2018-2023 Yılları Arası Faaliyet ve İcra Raporları

Yerel Yönetim Politikaları Kurulunda istişare edilerek hakkında politika ve strateji önerisi geliştirilen konularda hazırlanan faaliyetlerden bazıları şunlardır (CBİBY, 2023: 261-273):

1. Şehirlerde Görüntü Kirliliğinin Önlenmesi Politika Önerisi,
2. Kentsel Tasarım Standartları Politika Önerisi,
3. İtfaiye Hizmetlerinin Geliştirilmesi Politika Önerisi,
4. Belediye Zabıtasının Geliştirilmesi Politika Önerisi,
5. Şehir Ziyaretleri: Yerinde İzleme Raporları,
6. İklim Şûrası Yerel Yönetim Politikaları Raporu,
7. Marmara Denizi’nde Müsilaj Temizliği İzleme Raporu,
8. Cumhurbaşkanlığı Sistemi’nde Yerel Yönetimler Sempozyumu,
9. Altıncı Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu,
10. Şehir ve Güvenlik Sempozyumu,
11. Millî Su Politikası Geliştirilmesi Hazırlık Çalıştayları,

12. Akıllı Şehirler Fikir, Proje ve Uygulama Yarışması,
13. Belediyeler için Hizmet Rehberleri Kitap Seti,
14. Salgında Geliştirilen Belediye Uygulamaları Kitabı,
15. Çok Yazarlı “İklim Adaleti” Kitabı Projesi,
16. Arkeoloji Enstitüsü Kuruluş Çalışmalarına Katkı,
17. Millet Bahçeleri Tanıtım Programları,
18. Yerel Yönetimlerin Türkiye Yüzyılı Vizyonuna Uyum.



TÜRKİYE CUMHURİYETİ ANAYASASINDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN

Kanun No. 6771

Kabul Tarihi:21/01/2017

MADDE 1 – 7/11/1982 tarihli ve 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 9 uncu maddesine “bağımsız” ibaresinden sonra gelmek üzere “ve tarafsız” ibaresi eklenmiştir.

MADDE 2 – 2709 sayılı Kanunun 75 inci maddesinde yer alan “beşyüzelli” ibaresi “altıyüz” şeklinde değiştirilmiştir.

MADDE 3 – 2709 sayılı Kanunun 76 ncı maddesinin birinci fıkrasında yer alan “Yirmibeş” ibaresi “Onsekiz” şeklinde, ikinci fıkrasında yer alan “yükümlü olduğu askerlik hizmetini yapmamış olanlar,” ibaresi “askerlikle ilişkili olanlar,” şeklinde değiştirilmiştir.

MADDE 4 – 2709 sayılı Kanunun 77 nci maddesi başlığıyla birlikte aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“C. Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhurbaşkanının seçim dönemi

MADDE 77 – Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhurbaşkanlığı seçimleri beş yılda bir aynı günde yapılır.

Süresi biten milletvekili yeniden seçilebilir.

Cumhurbaşkanlığı seçiminde birinci oylamada gerekli çoğunluğun sağlanamaması hâlinde 101 inci maddedeki usule göre ikinci oylama yapılır.”

MADDE 5 – 2709 sayılı Kanunun 87 nci maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“**MADDE 87** – Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri, kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak; bütçe ve kesinhesap kanun tekliflerini görüşmek ve kabul etmek; para basılmasına ve savaş ilânına karar vermek; milletlerarası andlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun kararı ile genel ve özel af ilânına karar vermek ve Anayasanın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmektir.”

MADDE 6 – 2709 sayılı Kanunun 98 inci maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiş ve kenar başlığı metinden çıkarılmıştır.

“**MADDE 98** – Türkiye Büyük Millet Meclisi; Meclis araştırması, genel görüşme, Meclis soruşturması ve yazılı soru yollarıyla bilgi edinme ve denetleme yetkisini kullanır.

Meclis araştırması, belli bir konuda bilgi edinmek için yapılan incelemeden ibarettir.

Genel görüşme, toplumu ve Devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülmesidir.

Meclis soruşturması, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar hakkında 106 ncı maddenin beşinci, altıncı ve yedinci fıkraları uyarınca yapılan soruşturmadan ibarettir.

Yazılı soru, yazılı olarak en geç onbeş gün içinde cevaplanmak üzere milletvekillerinin, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlara yazılı olarak soru sormalarından ibarettir.

Meclis araştırması, genel görüşme ve yazılı soru önergelerinin verilme şekli, içeriği ve kapsamı ile araştırma usulleri Meclis İçtüzüğü ile düzenlenir.”

MADDE 7 – 2709 sayılı Kanunun 101 inci maddesi başlığıyla birlikte aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“A. Adaylık ve seçimi

MADDE 101 – Cumhurbaşkanı, kırk yaşını doldurmuş, yükseköğrenim yapmış, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip Türk vatandaşları arasından, doğrudan halk tarafından seçilir.

Cumhurbaşkanının görev süresi beş yıldır. Bir kimse en fazla iki defa Cumhurbaşkanı seçilebilir.

Cumhurbaşkanlığına, siyasi parti grupları, en son yapılan genel seçimlerde toplam geçerli oyların tek başına veya birlikte en az yüzde beşini almış olan siyasi partiler ile en az yüz bin seçmen aday gösterebilir.

Cumhurbaşkanı seçilen milletvekilinin Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliği sona erer.

Genel oyla yapılacak seçimde, geçerli oyların salt çoğunluğunu alan aday, Cumhurbaşkanı seçilir. İlk oylamada bu çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamayı izleyen ikinci pazar günü ikinci oylama yapılır. Bu oylamaya, ilk oylamada en çok oy almış iki aday katılır ve geçerli oyların çoğunluğunu alan aday, Cumhurbaşkanı seçilir.

İkinci oylamaya katılmaya hak kazanan adaylardan birinin herhangi bir nedenle seçime katılmaması halinde; ikinci oylama, boşalan adaylığın birinci oylamadaki sıraya göre ikame edilmesi suretiyle yapılır. İkinci oylamaya tek adayın kalması halinde, bu oylama referandum şeklinde yapılır. Aday, geçerli oyların salt çoğunluğunu aldığı takdirde Cumhurbaşkanı seçilir. Oylamada, adayın geçerli oyların çoğunluğunu alamaması halinde, sadece Cumhurbaşkanı seçimi yenilenir.

Seçimlerin tamamlanamaması halinde, yenisi göreve başlayıncaya kadar mevcut Cumhurbaşkanının görevi devam eder.

Cumhurbaşkanlığı seçimlerine ilişkin diğerk usul ve esaslar kanunla düzenlenir.”

MADDE 8 – 2709 sayılı Kanunun 104 üncü maddesi aşağıdaki şekilde değıştirilmiştir.

“MADDE 104 – Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir.

Cumhurbaşkanı, Devlet başkanı sıfatıyla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil eder; Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını temin eder.

Gerekli gördüğü takdirde, yasama yılının ilk günü Türkiye Büyük Millet Meclisinde açılış konuşmasını yapar.

Ülkenin iç ve dış siyaseti hakkında Meclise mesaj verir.

Kanunları yayımlar.

Kanunları tekrar görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderir.

Kanunların, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünün tümünün veya belirli hükümlerinin Anayasaya şekil veya esas bakımından aykırı oldukları gerekçesiyle Anayasa Mahkemesinde iptal davası açar.

Cumhurbaşkanı yardımcıları ile bakanları atar ve görevlerine son verir.

st kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenler.

Yabancı devletlere Türkiye Cumhuriyetinin temsilcilerini gönderir, Türkiye Cumhuriyetine gönderilecek yabancı devlet temsilcilerini kabul eder.

Milletlerarası andlaşmaları onaylar ve yayımlar.

Anayasa değışikliklerine ilişkin kanunları gerekli gördüğü takdirde halkoyuna sunar.

Milli güvenlik politikalarını belirler ve gerekli tedbirleri alır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi adına Türk Silahlı Kuvvetlerinin Başkomutanlığını temsil eder.

Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar verir.

Sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebiyle kişilerin cezalarını hafifletir veya kaldırır.

Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkabilir. Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve devler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez. Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır. Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir.

Cumhurbaşkanı, kanunların uygulanmasını sağılamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkabilir.

Kararnameler ve yönetmelikler, yayımdan sonraki bir tarih belirlenmemişse, Resmî Gazetede yayımlandıkları gün yürürlüğü girer.

Cumhurbaşkanı, ayrıca Anayasada ve kanunlarda verilen seçme ve atama görevleri ile diğerk görevleri yerine getirir ve yetkileri kullanır.”

MADDE 9 – 2709 sayılı Kanunun 105 inci maddesi başlığıyla birlikte aşağıdaki şekilde değıştirilmiştir.

“E. Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğ

MADDE 105 – Cumhurbaşkanı hakkında, bir suç işlediğı iddiasıyla Türkiye Büyük Millet Meclisi ye tamsayısının salt oğunluğnun vereceğı önergeyle soruştırma açılması istenebilir. Meclis, nergeyi en geç bir ay içinde görüşür ve ye tamsayısının beşte nn gizli oyuyla soruştırma açılmasına karar verebilir.

Soruştırma açılmasına karar verilmesi halinde, Meclisteki siyasi partilerin, güçleri oranında komisyona verebilecekleri ye sayısının üç katı olarak gösterecekleri adaylar arasından her siyasi parti için ayrı ayrı ad çekme suretiyle kurulacak onbeş kişilik bir komisyon tarafından soruştırma yapılır. Komisyon, soruştırma sonucunu belirten raporunu iki ay içinde Meclis Başkanlığına sunar. Soruştırmanın bu sürede bitirilememesi halinde, komisyona bir aylık yeni ve kesin bir süre verilir.

Rapor Başkanlığı verildiğı tarihten itibaren on gün içinde dağıtılır, dağıtımdan itibaren on gün içinde Genel Kurulda görüşülür. Türkiye Büyük Millet Meclisi, ye tamsayısının üçte ikisinin gizli oyuyla Yüce Divana sevk kararı alabilir. Yüce Divan yargılaması üç ay içinde tamamlanır, bu sürede tamamlanamazsa bir defaya mahsus olmak üzere üç aylık ek süre verilir, yargılama bu sürede kesin olarak tamamlanır.

Hakkında soruştırma açılmasına karar verilen Cumhurbaşkanı, seçim kararı alamaz.

Yüce Divanda seçilmeye engel bir suçtan mahkûm edilen Cumhurbaşkanının görevi sona erer.

Cumhurbaşkanının görevde bulunduğ sürede işlediğı iddia edilen suçlar için görevi bittikten sonra da bu madde hükmü uygulanır.”

MADDE 10 – 2709 sayılı Kanunun 106 ncı maddesi başlığıyla birlikte aşağıdaki şekilde değıştirilmiştir.

“F. Cumhurbaşkanı yardımcıları, Cumhurbaşkanına vekâlet ve bakanlar

MADDE 106 – Cumhurbaşkanı, seçildikten sonra bir veya daha fazla Cumhurbaşkanı yardımcısı atayabilir.

Cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir nedenle boşalması halinde, kırk beş gün içinde Cumhurbaşkanı seçimi yapılır. Yenisi seçilene kadar Cumhurbaşkanı yardımcısı Cumhurbaşkanlığına vekâlet eder ve Cumhurbaşkanı'na ait yetkileri kullanır. Genel seçime bir yıl veya daha az kalmışsa Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimi de Cumhurbaşkanı seçimi ile birlikte yenilenir. Genel seçime bir yıldan fazla kalmışsa seçilen Cumhurbaşkanı Türkiye Büyük Millet Meclisi seçim tarihine kadar görevine devam eder. Kalan süreyi tamamlayan Cumhurbaşkanı açısından bu süre dönemden sayılmaz. Türkiye Büyük Millet Meclisi genel seçimlerinin yapılacağı tarihte her iki seçim birlikte yapılır.

Cumhurbaşkanının hastalık ve yurt dışına çıkma gibi sebeplerle geçici olarak görevinden ayrılması hallerinde, Cumhurbaşkanı yardımcısı Cumhurbaşkanı'na vekâlet eder ve Cumhurbaşkanı'na ait yetkileri kullanır.

Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olanlar arasından Cumhurbaşkanı tarafından atanır ve görevden alınır. Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar, 81 inci maddede yazılı şekilde Türkiye Büyük Millet Meclisi önünde and içerirler. Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakan olarak atanırlarsa üyelikleri sona erer.

Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar, Cumhurbaşkanı'na karşı sorumludur. Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar hakkında görevleriyle ilgili suç işledikleri iddiasıyla, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının salt çoğunluğunun vereceği önergeyle soruşturma açılması istenebilir. Meclis, önergeyi en geç bir ay içinde görüşür ve üye tamsayısının beşte üçünün gizli oyuyla soruşturma açılmasına karar verebilir.

Soruşturma açılmasına karar verilmesi halinde, Meclisteki siyasi partilerin, güçleri oranında komisyona verebilecekleri üye sayısının üç katı olarak gösterecekleri adaylar arasından, her siyasi parti için ayrı ayrı ad çekme suretiyle kurulacak onbeş kişilik bir komisyon tarafından soruşturma yapılır. Komisyon, soruşturma sonucunu belirten raporunu iki ay içinde Meclis Başkanlığına sunar. Soruşturmanın bu sürede bitirilememesi halinde, komisyona bir aylık yeni ve kesin bir süre verilir.

Rapor Başkanlığa verildiği tarihten itibaren on gün içinde dağıtılır ve dağıtımından itibaren on gün içinde Genel Kurulda görüşülür. Türkiye Büyük Millet Meclisi, üye tamsayısının üçte ikisinin gizli oyuyla Yüce Divana sevk kararı alabilir. Yüce Divan yargılaması üç ay içinde tamamlanır, bu sürede tamamlanamazsa bir defaya mahsus olmak üzere üç aylık ek süre verilir, yargılama bu sürede kesin olarak tamamlanır.

Bu kişilerin görevde bulundukları sürede, görevleriyle ilgili işledikleri iddia edilen suçlar bakımından, görevleri bittikten sonra da beşinci, altıncı ve yedinci fıkra hükümleri uygulanır.

Yüce Divanda seçilmeye engel bir suçtan mahkûm edilen Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakanın görevi sona erer.

Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar, görevleriyle ilgili olmayan suçlarda yasama dokunulmazlığına ilişkin hükümlerden yararlanır.

Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir.”

MADDE 11 – 2709 sayılı Kanunun 116 ncı maddesi başlığıyla birlikte aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“H. Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhurbaşkanı seçimlerinin yenilenmesi

MADDE 116 – Türkiye Büyük Millet Meclisi, üye tamsayısının beşte üç çoğunluğuyla seçimlerin yenilenmesine karar verebilir. Bu halde Türkiye Büyük Millet Meclisi genel seçimi ile Cumhurbaşkanlığı seçimi birlikte yapılır.

Cumhurbaşkanının seçimlerin yenilenmesine karar vermesi halinde, Türkiye Büyük Millet Meclisi genel seçimi ile Cumhurbaşkanlığı seçimi birlikte yapılır.

Cumhurbaşkanının ikinci döneminde Meclis tarafından seçimlerin yenilenmesine karar verilmesi halinde, Cumhurbaşkanı bir defa daha aday olabilir.

Seçimlerinin birlikte yenilenmesine karar verilen Meclisin ve Cumhurbaşkanının yetki ve görevleri, yeni Meclisin ve Cumhurbaşkanının göreve başlamasına kadar devam eder.

Bu şekilde seçilen Meclis ve Cumhurbaşkanının görev süreleri de beş yıldır.”

MADDE 12 – 2709 sayılı Kanunun 119 uncu maddesi başlığıyla birlikte aşağıdaki şekilde değiştirilmiş ve kenar başlıkları metinden çıkarılmıştır.

“III. Olağanüstü hal yönetimi

MADDE 119 – Cumhurbaşkanı; savaş, savaş gerektirecek bir durumun baş göstermesi, seferberlik, ayaklanma, vatan veya Cumhuriyete karşı kuvvetli ve eylemli bir kalkışma, ülkenin ve milletin bölünmezliğini içten veya dıştan tehlikeye düşüren şiddet hareketlerinin yaygınlaşması, anayasal düzeni veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik yaygın şiddet hareketlerinin ortaya çıkması, şiddet olayları nedeniyle kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması, tabii afet veya tehlikeli salgın hastalık ya da ağır ekonomik bunalımın ortaya çıkması hallerinde yurdun tamamında veya bir bölgesinde, süresi altı ayı geçmemek üzere olağanüstü hal ilan edebilir.

Olağanüstü hal ilanı kararı, verildiği gün Resmî Gazetede yayımlanır ve aynı gün Türkiye Büyük Millet Meclisinin onayına sunulur.

Türkiye Büyük Millet Meclisi tatilde ise derhal toplantıya çağırılır; Meclis gerekli gördüğü takdirde olağanüstü halin süresini kısaltabilir, uzatabilir veya olağanüstü hali kaldırabilir.

Cumhurbaşkanının talebiyle Türkiye Büyük Millet Meclisi her defasında dört ayı geçmemek üzere süreyi uzatabilir. Savaş hallerinde bu dört aylık süre aranmaz.

Olağanüstü hallerde vatandaşlar için getirilecek para, mal ve çalışma yükümlülükleri ile 15 inci maddedeki ilkeler doğrultusunda temel hak ve hürriyetlerin nasıl sınırlandırılacağı veya geçici olarak durdurulacağı, hangi hükümlerin uygulanacağı ve işlemlerin nasıl yürütüleceği kanunla düzenlenir.

Olağanüstü hallerde Cumhurbaşkanı, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, 104 üncü maddenin onyedinci fıkrasının ikinci cümlesinde belirtilen sınırlamalara tabi olmaksızın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Kanun hükmündeki bu kararnameler Resmî Gazetede yayımlanır, aynı gün Meclis onayına sunulur.

Savaş ve mücbir sebeplerle Türkiye Büyük Millet Meclisinin toplanamaması hâli hariç olmak üzere; olağanüstü hal sırasında çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri üç ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülür ve karara bağlanır. Aksi halde olağanüstü hallerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi kendiliğinden yürürlükten kalkar.”

MADDE 13 – 2709 sayılı Kanunun 142 nci maddesine aşağıdaki fıkra eklenmiştir.

“Disiplin mahkemeleri dışında askerî mahkemeler kurulamaz. Ancak savaş halinde, asker kişilerin görevleriyle ilgili olarak işledikleri suçlara ait davalara bakmakla görevli askerî mahkemeler kurulabilir.”

MADDE 14 – 2709 sayılı Kanunun 159 uncu maddesinin başlığı ile birinci ve dokuzuncu fıkralarında yer alan “Yüksek” ibareleri madde metninden çıkarılmış; iki, üç, dört ve beşinci fıkraları aşağıdaki şekilde değiştirilmiş; altıncı fıkrasında yer alan “asıl” ibaresi madde metninden çıkarılmış; dokuzuncu fıkrasında yer alan “kanun, tüzük, yönetmeliklere ve genelgelere” ibaresi “kanun ve diğer mevzuata” şeklinde değiştirilmiştir.

“Hâkimler ve Savcılar Kurulu onüç üyeden oluşur; iki daire halinde çalışır.

Kurulun Başkanı Adalet Bakanıdır. Adalet Bakanlığı Müsteşarı Kurulun tabii üyesidir. Kurulun, üç üyesi birinci sınıf olup, birinci sınıfa ayrılmayı gerektiren nitelikleri yitirmemiş adli yargı hâkim ve savcıları arasından, bir üyesi birinci sınıf olup, birinci sınıfa ayrılmayı gerektiren nitelikleri yitirmemiş idari yargı hâkim ve savcıları arasından Cumhurbaşkanınca; üç üyesi Yargıtay üyeleri, bir üyesi Danıştay üyeleri, üç üyesi nitelikleri kanunda belirtilen yükseköğretim kurumlarının hukuk dallarında görev yapan öğretim üyeleri ile avukatlar arasından Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından seçilir. Öğretim üyeleri ile avukatlar arasından seçilen üyelerden, en az birinin öğretim üyesi ve en az birinin de avukat olması zorunludur. Kurulun Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından seçilecek üyeliklerine ilişkin başvurular, Meclis Başkanlığına yapılır. Başkanlık, başvuruları Anayasa ve Adalet Komisyonları Üyelerinden Kurulu Karma Komisyona gönderir. Komisyon her bir üyelik için üç adayı, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğuyla belirler. Birinci oylamada aday belirleme işleminin sonuçlandırılmaması halinde ikinci oylamada üye tamsayısının beşte üç çoğunluğu aranır. Bu oylamada da aday belirlenemediği takdirde, her bir üyelik için en çok oyu alan iki aday arasında ad çekme usulü ile aday belirleme işlemi tamamlanır. Türkiye Büyük Millet Meclisi, Komisyon tarafından belirlenen adaylar arasından, her bir üye için ayrı ayrı gizli oyla seçim yapar. Birinci oylamada üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu; bu oylamada seçimin sonuçlandırılmaması halinde, ikinci oylamada üye tamsayısının beşte üç çoğunluğu aranır. İkinci oylamada da üye seçilemediği takdirde en çok oyu alan iki aday arasında ad çekme usulü ile üye seçimi tamamlanır.

Üyeler dört yıl için seçilir. Süresi biten üyeler bir kez daha seçilebilir.

Kurul üyeliği seçimi, üyelerin görev süresinin dolmasından önceki otuz gün içinde yapılır. Seçilen üyelerin görev süreleri dolmadan Kurul üyeliğinin boşalması durumunda, boşalmayı takip eden otuz gün içinde, yeni üyelerin seçimi yapılır.”

MADDE 15 – 2709 sayılı Kanunun 161 inci maddesi başlığıyla birlikte aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“A. Bütçe ve kesinhesap

MADDE 161 – Kamu idarelerinin ve kamu iktisadî teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamaları yıllık bütçelerle yapılır.

Malî yıl başlangıcı ile merkezi yönetim bütçesinin hazırlanması, uygulanması ve kontrolü ile yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usuller kanunla düzenlenir. Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz.

Cumhurbaşkanı bütçe kanun teklifini, malî yılbaşından en az yetmişbeş gün önce, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar. Bütçe teklifi Bütçe Komisyonunda görüşülür. Komisyonun ellibeş gün içinde kabul edeceği metin Genel Kurulda görüşülür ve malî yılbaşına kadar karara bağlanır.

Bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde, geçici bütçe kanunu çıkarılır. Geçici bütçe kanununun da çıkarılamaması durumunda, yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilme oranına göre artırılarak uygulanır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Genel Kurulda kamu idare bütçeleri hakkında düşüncelerini her bütçenin görüşülmesi sırasında açıklarlar, gider artırıcı veya gelirleri azaltıcı önerilerde bulunamazlar.

Genel Kurulda kamu idare bütçeleri ile değişiklik önerileri, üzerinde ayrıca görüşme yapılmaksızın okunur ve oylanır.

Merkezî yönetim bütçesiyle verilen ödenek, harcanabilecek tutarın sınırını gösterir. Harcanabilecek tutarın Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle aşılabileceğine dair bütçe kanununa hüküm konulamaz.

Cari yıl bütçesindeki ödenek artışını öngören değişiklik teklifleri ile cari ve izleyen yılların bütçelerine malî yük getiren tekliflerde, öngörülen giderleri karşılayabilecek malî kaynak gösterilmesi zorunludur.

Merkezî yönetim kesin hesap kanunu teklifi, ilgili olduğu malî yılın sonundan başlayarak en geç altı ay sonra Cumhurbaşkanlığı tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur. Sayıştay genel uygunluk bildirimini, ilişkin olduğu kesin hesap kanun teklifinin verilmesinden başlayarak en geç yetmiş beş gün içinde Meclise sunar.

Kesin hesap kanunu teklifi ve genel uygunluk bildiriminin Türkiye Büyük Millet Meclisine verilmiş olması, ilgili yıla ait Sayıştayca sonuçlandırılmamış denetim ve hesap yargılamasını önlemez ve bunların karara bağlandığı anlamına gelmez.

Kesin hesap kanunu teklifi, yeni yıl bütçe kanunu teklifiyle birlikte görüşülür ve karara bağlanır.”

MADDE 16 – 2709 sayılı Kanunun;

A) 8 inci maddesinde yer alan “ve Bakanlar Kurulu”; 15 inci maddesinin birinci fıkrasında, 17 nci maddesinin dördüncü fıkrasında ve 19 uncu maddesinin beşinci fıkrasında yer alan “, sıkıyönetim”; 88 inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan “Bakanlar Kurulu ve”, ikinci fıkrasında yer alan “tasarı ve”; 93 üncü maddesinin ikinci fıkrasında yer alan “, doğrudan doğruya veya Bakanlar Kurulunun istemi üzerine,”; 125 inci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan “Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemler ile Yüksek Askerî Şûranın kararları yargı denetimi dışındadır. Ancak,” ve altıncı fıkrasında yer alan “sıkıyönetim,”; 148 inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan “, sıkıyönetim”, altıncı fıkrasında yer alan “, Askerî Yargıtay, Askerî Yüksek İdare Mahkemesi” ve “Yüksek”, yedinci fıkrasında yer alan “ile Jandarma Genel Komutanı”; 153 üncü maddesinin dördüncü fıkrasında yer alan “tasarı veya”; 154 üncü maddesinin ikinci fıkrasında yer alan “Yüksek”; 155 inci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan “Başbakan ve Bakanlar Kurulunca gönderilen kanun tasarıları,” ve “tüzük tasarılarını incelemek,” üçüncü fıkrasında yer alan “Yüksek” ibareleri madde metinlerinden çıkarılmıştır.

B) 73 üncü maddesinin dördüncü fıkrasında yer alan “Bakanlar Kuruluna” ibaresi “Cumhurbaşkanına”; 78 inci maddesinin başlığı “D. Seçimlerin geriye bırakılması ve ara seçimler”; 117 nci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan “Bakanlar Kurulu” ibaresi “Cumhurbaşkanı”; 118 inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan “Başbakan, Genelkurmay Başkanı, Başbakan yardımcıları,” ibaresi “Cumhurbaşkanı yardımcıları,” “Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri Komutanları ve Jandarma Genel Komutanından” ibaresi “Genelkurmay Başkanı, Kara, Deniz ve Hava kuvvetleri komutanlarından”, üçüncü fıkrasında yer alan “Bakanlar Kuruluna” ibaresi “Cumhurbaşkanına”, “Bakanlar Kurulunca” ibaresi “Cumhurbaşkanınca”, dördüncü fıkrasında yer alan “Başbakan” ibaresi “Cumhurbaşkanı yardımcıları”, beşinci fıkrasında yer alan “Başbakanın” ibaresi “Cumhurbaşkanı yardımcısının”, altıncı fıkrasında yer alan “kanunla” ibaresi “Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle”; 123 üncü maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan “ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak” ibaresi “kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle”; 124 üncü maddesinin birinci fıkrasında yer alan “Başbakanlık” ibaresi “Cumhurbaşkanı” ve “tüzüklerin” ibaresi “Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin”; 127 nci maddesinin altıncı fıkrasında yer alan “Bakanlar Kurulunun” ibaresi “Cumhurbaşkanının”; 131 inci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan “ve Bakanlar Kurulunca” ibaresi “tarafından”; 134 üncü maddesinin birinci fıkrasında yer alan “Başbakanlığa” ibaresi “Cumhurbaşkanının görevlendireceği bakana”; 137 nci maddesinin birinci fıkrasında yer alan “tüzük” ibaresi “Cumhurbaşkanlığı kararnamesi”; 148 inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan “kanun hükmünde kararnamelerin” ibareleri “Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin”, altıncı fıkrasında yer alan “Bakanlar Kurulu üyelerini” ibaresi “Cumhurbaşkanı yardımcılarını, bakanları”; 149 uncu maddesinin birinci fıkrasında yer alan “on iki” ibaresi “on”; 150 nci maddesinde yer alan “kanun hükmündeki kararnamelerin” ibaresi “Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin” ve “iktidar ve ana muhalefet partisi Meclis grupları ile Türkiye Büyük Millet Meclisi” ibaresi “Türkiye Büyük Millet Meclisinde en fazla üyeye sahip iki siyasi parti grubuna ve”; 151 inci maddesi ile 153 üncü maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan “kanun hükmünde kararname” ibareleri “Cumhurbaşkanlığı kararnamesi”; 152 nci maddesinin birinci fıkrası ile 153 üncü maddesinin ikinci fıkrasında yer alan “kanun hükmünde kararnamenin” ibareleri “Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin”; 158 inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan “adli, idari ve askeri” ibaresi “adli ve idari”; 166 nci maddesinin dördüncü fıkrasında yer alan “hükümete” ibaresi “Cumhurbaşkanına”; 167 nci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan “Bakanlar Kuruluna” ibaresi “Cumhurbaşkanına” şeklinde değiştirilmiştir.

C) 89 uncu maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan “geri gönderilen kanunu” ibaresinden sonra gelmek üzere “üye tamsayısının salt çoğunluğuyla” ve 117 nci maddesinin üçüncü fıkrasının başına “Cumhurbaşkanınca atanan” ibareleri eklenmiştir.

Ç) 108 inci maddesinin birinci fıkrasına “inceleme,” ibaresinden önce gelmek üzere “idari soruşturma,” ibaresi eklenmiş; ikinci fıkrasında yer alan “Silahlı Kuvvetler ve” ibaresi madde metninden çıkarılmış; üçüncü fıkrasında yer alan “üyeleri ve üyeleri içinden Başkanı, kanunda belirlenen nitelikteki kişiler arasından,” ibaresi “Başkan ve üyeleri,” şeklinde ve dördüncü fıkrasında yer alan “kanunla” ibaresi “Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle” şeklinde değiştirilmiştir.

D) 146 ncı maddesinin birinci fıkrasında yer alan “on yedi” ibaresi “on beş” şeklinde değiştirilmiş, üçüncü fıkrasında yer alan “, bir üyeyi Askerî Yargıtay, bir üyeyi Askerî Yüksek İdare Mahkemesi” ibaresi ile dördüncü fıkrasında yer alan “, Askerî Yargıtay, Askerî Yüksek İdare Mahkemesi” ibareleri madde metninden çıkarılmıştır.

E) 82 nci maddesinin ikinci fıkrasının ikinci cümlesi, 96 ncı maddesinin ikinci fıkrası, 117 nci maddesinin dördüncü ve beşinci fıkraları, 127 nci maddesinin üçüncü fıkrasının ikinci cümlesi, 150 nci maddesinin birinci fıkrasının son cümlesi ile 91, 99, 100, 102, 107, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 120, 121, 122, 145, 156, 157, 162, 163 ve 164 üncü maddeleri yürürlükten kaldırılmıştır.

MADDE 17 – 2709 sayılı Kanuna aşağıdaki geçici madde eklenmiştir.

“GEÇİCİ MADDE 21 – A) Türkiye Büyük Millet Meclisinin 27’nci Yasama Dönemi milletvekili genel seçimi ve Cumhurbaşkanlığı seçimi 3/11/2019 tarihinde birlikte yapılır. Seçimin yapılacağı tarihe kadar Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri ve Cumhurbaşkanının görevi devam eder. Meclisin seçim kararı alması halinde, 27’nci Yasama Dönemi milletvekili genel seçimi ve Cumhurbaşkanlığı seçimi birlikte yapılır.

B) Bu Kanunun yayımı tarihinden itibaren en geç altı ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclisi, bu Kanunla yapılan değişikliklerin gerektirdiği Meclis İçtüzüğü değişikliği ile diğer kanuni düzenlemeleri yapar. Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği belirtilen değişiklikler ise Cumhurbaşkanının göreve başlama tarihinden itibaren en geç altı ay içinde Cumhurbaşkanı tarafından düzenlenir.

C) Anayasanın 159 uncu maddesinde yapılan düzenlemeye göre Hâkimler ve Savcılar Kurulu üyeleri en geç otuz gün içinde seçilirler ve bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonraki kırkinci günü takip eden iş günü görevlerine başlarlar. Başvurular, bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren beş gün içinde Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına yapılır. Başkanlık, başvuruları Anayasa ve Adalet Komisyonları Üyelerinden Kurulu Karma Komisyona gönderir. Komisyon on gün içinde her bir üyelik için üç adayı üye tamsayısının üçte iki çoğunluğuyla belirler. Birinci oylamada üçte iki çoğunlukla seçimin sonuçlandırılmaması halinde, ikinci ve üçüncü oylamalar yapılır; bu oylamalarda üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun oyunu alan aday seçilmiş olur. Beşte üç çoğunluğun sağlanamaması halinde üçüncü oylamada en çok oyu almış olan, seçilecek üyelerin iki katı aday arasından ad çekme usulü ile üye belirleme işlemi tamamlanır. Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu aynı usul ve nisapları gözeterek onbeş gün içinde seçimi tamamlar. Mevcut Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu üyeleri, yeni üyelerin göreve başlayacağı tarihe kadar görevlerine devam eder ve bu süre içinde yürürlükteki Kanun hükümlerine göre çalışır. Yeni üyeler, ilgili kanunda değişiklik yapılmaya kadar mevcut Kanunun Anayasaya aykırı olmayan hükümleri uyarınca çalışır. Görevi sona eren ve Hâkimler ve Savcılar Kuruluna yeniden seçilmeyen üyelerden, talepleri halinde adli yargı hâkim ve savcılar arasından seçilenler Yargıtay üyeliğine, idari yargı hâkim ve savcılar arasından seçilenler Danıştay üyeliğine Hâkimler ve Savcılar Kurulunca seçilir; öğretim üyeleri ve avukatlar arasından seçilenler ise Danıştay üyeliğine Cumhurbaşkanınca atanır. Bu şekilde yapılan seçim ve atamalarda boş kadro olup olmadığına bakılmaz, seçilen ve atanan üye sayısı kadar Yargıtay ve Danıştay kadrolarına üye kadrosu ilave edilir.

D) Askerî Yargıtay ve Askerî Yüksek İdare Mahkemesinden Anayasa Mahkemesi üyeliğine seçilmiş bulunan kişilerin herhangi bir sebeple görevleri sona erene kadar üyelikleri devam eder.

E) Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarih itibarıyla Askerî Yargıtay, Askerî Yüksek İdare Mahkemesi ve askerî mahkemeler kaldırılmıştır.

Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren dört ay içinde; Askerî Yargıtay ve Askerî Yüksek İdare Mahkemesinin askerî hâkim sınıfından Başkan, Başsavcı, İkinci Başkan ve üyeleri ile diğer askerî hâkimler (yedek subaylar hariç) tercihleri ve müktesepeleri dikkate alınarak;

a) Hâkimler ve Savcılar Kurulunca adli veya idari yargıda hâkim veya savcı olarak atanabilirler.

b) Aylık, ek gösterge, ödenek, yargı ödeneği, ek ödeme, malî, sosyal hak ve yardımlar ile diğer hakları yönünden emsali adli veya idari yargıya mensup hâkim ve savcılar, bunların dışındaki hak ve yükümlülükler yönünden ise bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihteki mevzuat hükümleri uygulanmaya devam edilmek suretiyle Millî Savunma Bakanlığınca mevcut sınıflarında, Bakanlık veya Genelkurmay Başkanlığının hukuk hizmetleri kadrolarına atanırlar. Bunlardan, emeklilik hakkını elde edenlerden yaş haddinden önce bu görevlerden kendi istekleriyle ayrılmaklara ödenecek tazminata ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir.

Kaldırılan askerî yargı mercilerinde görülmekte olan dosyalardan; kanun yolu incelemesi aşamasında olanlar ilgisine göre Yargıtay veya Danıştaya, diğer dosyalar ise ilgisine göre görevli ve yetkili adli veya idari yargı mercilerine dört ay içinde gönderilir.

F) Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte yürürlükte bulunan kanun hükmünde kararnameler, tüzükler, Başbakanlık ve Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan yönetmelikler ile diğer düzenleyici işlemler yürürlükten kaldırılmadıkça geçerliliğini sürdürür. Yürürlükte bulunan kanun hükmünde kararnameler hakkında 152 nci ve 153 üncü maddelerin uygulanmasına devam olunur.

G) Kanunlar ve diğer mevzuat ile Başbakanlık ve Bakanlar Kuruluna verilen yetkiler, ilgili mevzuatta değişiklik yapılınca kadar Cumhurbaşkanlığı tarafından kullanılır.

H) Anayasanın 67 nci maddesinin son fıkrası hükmü, bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra birlikte yapılacak ilk milletvekili genel seçimi ile Cumhurbaşkanlığı seçimi bakımından uygulanmaz.”

MADDE 18 – Bu Kanun ile Anayasanın;

a) 8, 15, 17, 19, 73, 82, 87, 88, 89, 91, 93, 96, 98, 99, 100, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113 üncü maddelerinde yapılan değişiklikler ile 114 üncü maddenin ikinci ve üçüncü fıkralarının ilgarları yönünden, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124 ve 125 inci maddelerinde yapılan değişiklikler ile 127 nci maddenin son fıkrasına dair değişiklik; 131, 134, 137 nci maddelerinde yapılan değişiklikler ile 148 inci maddenin birinci fıkrasındaki değişiklik ile altıncı fıkrasındaki “Bakanlar Kurulu üyelerini” ibaresine dair değişiklik, 150, 151, 152, 153, 155 inci maddenin ikinci fıkrası, 161, 162, 163, 164, 166 ve 167 nci maddelerinde yapılan değişiklikler ile geçici 21 inci maddenin (F) ve (G) fıkraları, birlikte yapılan Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhurbaşkanlığı seçimleri sonucunda Cumhurbaşkanının göreve başladığı tarihte,

b) 75, 77, 101 ve 102 nci maddelerinde yapılan değişiklikler, birlikte yapılacak ilk Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhurbaşkanlığı seçimlerine ilişkin takvimin başladığı tarihte,

c) Değiştirilen diğer hükümleri ile 101 inci maddesinin son fıkrasında yer alan “Cumhurbaşkanı seçilenin, varsa partisi ile ilişkisi kesilir” ibaresinin ilgası bakımından yayımı tarihinde, yürürlüğe girer ve halkoyuna sunulması halinde tümüyle oylanır.

10/02/2017