

**T.C.**  
**İNÖNÜ ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**



**CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ'NDE**  
**POLİTİKA KURULLARININ YERİ**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**DANIŞMAN**  
**PROF. DR. GÖKHAN TUNCEL**

**HAZIRLAYAN**  
**GAMZE KOÇAK ERAT**

**MALATYA-2022**

T.C.  
İNÖNÜ ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET  
SİSTEMİ'NDE POLİTİKA KURULLARININ  
YERİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

HAZIRLAYAN  
GAMZE KOÇAK ERAT

DANIŞMAN  
PROF. DR. GÖKHAN TUNCEL

MALATYA-2022

**T.C.**  
**İNÖNÜ ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET**  
**SİSTEMİ'NDE POLİTİKA KURULLARININ**  
**YERİ**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

DANIŞMAN

**PROF.DR. GÖKHAN TUNCEL**

HAZIRLAYAN

**GAMZE KOÇAK ERAT**

Jürimiz 25/03/2022 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda bu yüksek lisans tezini (oybirliği) ile başarılı bulunarak Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim, Siyaset ve Sosyal Bilimler Bilim dalında yüksek lisans semineri olarak kabul edilmiştir.

Jüri Üyelerinin Unvan Ad Soyadı

imzası

1. Prof. Dr. Yılmaz DEMİRHAN

(Online)

2. Prof. Dr. Gökhan TUNCEL

3. Doç. Dr. Hakan ÖZDEMİR

4. ....

5. ....

İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim Kurulunun ..... tarih ve .....sayılı kararıyla bu tezin kabulü onaylanmıştır.

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürü

## ONUR SÖZÜ

Yüksek Lisans tezi olarak sunduğum “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde Politika Kurullarının Yeri” başlıklı bu çalışmanın bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurulmaksızın tarafımda yazıldığını ve yararlandığım bütün eserlerin tamamının hem metin içinde ve hem de kaynakçada, yöntemine uygun biçimde gösterilenlerden oluştuğunu belirtir, bunu onurumla doğrularım.

Gamze KOÇAK ERAT

.../.../2022

## TEŞEKKÜR

Tez hazırlama sürecinde benden desteğini esirgemeyen ve bu süreç boyunca yol gösterip çalışmamda bana ilham veren tez danışmanım, değerli hocam Prof. Dr. Gökhan TUNCEL'e teşekkürlerimi sunarım.

Tez yazım sürecinde değerli katkılarını ve desteğini benden esirgemeyen Doç. Dr. Hakan ÖZDEMİR hocama teşekkürlerimi borç bilirim.

Yüksek lisans öğrenimim ve tez hazırlama süreci boyunca maddi ve manevi desteğini her zaman hissettiğim eşime, aileme ve arkadaşlarıma da teşekkür ederim.

## ÖZET

KOÇAK ERAT, Gamze, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde Politika Kurullarının Yeri”, Yüksek Lisans Tezi, Malatya, 2022.

Devletler tarihi kadar eski bir geçmişi olan kamu politikaları, İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra bilimsel bir alan olarak kabul edilmiş ve son yıllarda ülkemizde çalışılmaya başlanmıştır. Devletlerin faaliyetlerini isimlendirmek için kullanılan kamu politikaları; birçok aktörün içerisinde yer alan ve devlet biçimi, hükümet sistemi, ekonomik durum gibi faktörlere göre farklılıklar gösteren bir alandır. Bu çalışma kamu politikalarında bir aktör olarak kabul edilebilecek olan politika kurullarını, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi bağlamında çözümlemeyi amaçlamıştır.

Bu kapsamda üç bölüm olarak tasarlanan çalışmanın birinci bölümünde kamu politikasına ilişkin kavramsal çerçeve ele alınmıştır. Aynı bölümde üç temel hükümet sisteminin (başkanlık, parlamenter, yarı başkanlık) ülke örnekleri (ABD, İngiltere, Fransa) üzerinden kamu politikası oluşturma aşamaları değerlendirilmiştir. İkinci bölümde Türkiye’nin hükümet sistemi tarihi incelenmiştir. Çalışmanın son bölümünde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, bu hükümet sisteminde yer alan politika kurulları ve bu kurulların kamu politikalarındaki rolü analiz edilmiştir.

Sonuç olarak kurulların Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin zorunlu bir sonucu olduğu anlaşılmıştır. Kurulların istişari bir niteliği haiz olduğu, politikaların karar verme ve yasalaştırma aşamalarını doğrudan etkilemedikleri görülmüştür. Kurullar, kamu politikalarının uygulama ve değerlendirme aşamaları açısından kısmi yetkilere sahiptir. Mevzuatın kendilerine tanımış olduğu bilgi ve belge toplama konusundaki kolaylık ve yetkileri açısından kurulların, politika formüle etme ve gündem oluşturma aşamalarında etki düzeylerinin yüksek olduğu sonucuna varılmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Hükümet Sistemi, Kamu Politikası, Kamu Politikası Aktörü, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Politika Kurulları.

## ABSTRACT

KOÇAK ERAT, Gamze, “Policy Boards in the Presidential Government System”, M. S. thesis, Malatya, 2022.

Public policies, which have a history as old as the history of states, have been accepted as a scientific field after the Second World War and have started to be studied in our country in recent years. Public policies used to name the activities of states; It is an area that is included in many actors and differs according to factors such as state form, government system, economic situation. This study aimed to analyze the policy councils, which are an actor in public policies, in the context of the Presidential Government System.

In this context, the study is designed as three parts. In the first part of the study, the conceptual framework of public policy is discussed. In the same section, the stages of public policy formulation were evaluated through country examples (USA, England, France) of three basic government systems (presidential, parliamentary, semipresidential). In the second part, the history of the government system of Turkey is examined. In the last part of the study, the Presidential Government System, the policy councils in this government system and the role of these boards in public policies are analyzed.

As a result, it has been understood that the councils are a necessary result of the Presidential Government System. It has been observed that the councils have a consultative nature and do not directly affect the decision-making and enactment stages of policies. Councils have partial powers in terms of implementation and evaluation stages of public policies. It has been concluded that the boards have a high level of influence in policy formulation and agenda setting in terms of their ease and authority in collecting information and documents that the legislation has given them.

**Keywords:** Government System, Public Policy, Public Policy Actor, Presidential Government System, Policy Councils

## İÇİNDEKİLER

ONUR SÖZÜ.....	iii
TEŞEKKÜR.....	iv
ÖZET.....	v
ABSTRACT.....	vi
İÇİNDEKİLER.....	vii
TABLolar LİSTESİ.....	x
KISALTMALAR LİSTESİ.....	xi
GİRİŞ.....	1
<b>1. KAMU POLİTİKASI VE HÜKÜMET SİSTEMLERİ.....</b>	<b>4</b>
<b>1.1. Kamu Politikası Süreci ve Aktörleri.....</b>	<b>4</b>
1.1.1. Kamu Politikasının Tanımı.....	4
1.1.2. Kamu Politikası Süreci.....	5
1.1.3. Kamu Politikasının Aktörleri.....	7
1.1.3.1. Devlet (Yasama-Yürütme-Yargı).....	8
1.1.3.2. Siyasi Partiler.....	10
1.1.3.3. Bireyler.....	10
1.1.3.4. Sivil Toplum Kuruluşları/Baskı ve Çıkar Grupları.....	11
1.1.3.5. Medya.....	12
1.1.3.6. Uluslararası Örgütler.....	13
<b>1.2. Hükümet Sistemi Kavramının Tanımlanması Ve Sınıflandırılması.....</b>	<b>13</b>
1.2.1. Kuvvetler Birliği Sistemleri.....	14
1.2.1.1. Yürütme Organında Birleşme.....	14
1.2.1.2. Yasama Organında Birleşme (Meclis Hükümeti Sistemi).....	15
1.2.2. Kuvvetler Ayrılığı Sistemleri.....	16
1.2.2.1. Başkanlık Sistemi.....	17



1.2.2.1.1. Sert Kuvvetler Ayrılığı Örneği Olarak: ABD .....	18
1.2.2.1.2. Başkanlık Sisteminde Politika Oluşturma Süreci: ABD Örneği.....	20
1.2.2.2. Parlamenter Sistem .....	21
1.2.2.2.1. Yumuşak Kuvvetler Ayrılığına Örnek Olarak: Birleşik Krallık.....	23
1.2.2.2.2. Parlamenter Sistemde Politika Oluşturma Süreci: Birleşik Krallık Örneği .....	24
1.2.2.3. Yarı-Başkanlık Sistemi .....	25
1.2.2.3.1. Yarı-Başkanlık Sistemine Örnek Olarak: Fransa .....	26
1.2.2.3.2. Yarı- Başkanlık Sisteminde Politika Oluşturma Süreci: Fransa Örneği .....	27
<b>2. TÜRKİYE’DE HÜKÜMET SİSTEMLERİ .....</b>	<b>29</b>
2.1. Sened-i İttifak (1808).....	29
2.2. Tanzimat Fermanı (1839) .....	31
2.3. Islahat Fermanı (1856).....	32
2.4. Kanuni Esasi (1876) .....	33
2.5. II. Meşrutiyet (1908) ve Kanun-ı Esasi’nin Tadilatı (1909) .....	35
2.6. 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu .....	37
2.7. 1924 Anayasası .....	39
2.8. 1961 Anayasası .....	41
2.9. 1971 ve 1973 Anayasa Değişikliği .....	44
2.10. 1982 Anayasası .....	46
2.11. 2007 Anayasa Değişikliği .....	47
<b>3. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ’NDE POLİTİKA KURULLARININ YERİ.....</b>	<b>50</b>
3.1. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne Geçiş Süreci .....	50

<b>3.2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Kamu Politikası .....</b>	<b>52</b>
<b>3.2.1. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yasama .....</b>	<b>55</b>
<b>3.2.2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yürütme .....</b>	<b>56</b>
<b>3.2.3. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kamu Politikası .....</b>	<b>58</b>
<b>3.3. Politika Kurulları ve Politika Sürecindeki Rollerini .....</b>	<b>59</b>
<b>3.3.1. Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu .....</b>	<b>61</b>
<b>3.3.2. Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu .....</b>	<b>64</b>
<b>3.3.3. Ekonomi Politikaları Kurulu .....</b>	<b>65</b>
<b>3.3.4. Güvenlik ve Dış Politika Kurulu .....</b>	<b>67</b>
<b>3.3.5. Hukuk Politikaları Kurulu .....</b>	<b>68</b>
<b>3.3.6. Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu .....</b>	<b>69</b>
<b>3.3.7. Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu .....</b>	<b>71</b>
<b>3.3.8. Sosyal Politikalar Kurulu .....</b>	<b>73</b>
<b>3.3.9. Yerel Yönetim Politikaları Kurulu .....</b>	<b>74</b>
<b>SONUÇ .....</b>	<b>76</b>
<b>KAYNAKÇA .....</b>	<b>79</b>

## TABLÖLAR LİSTESİ

<b>Tablo 3.1.</b> Güvenliğin Boyutları.....	68
---	----



## KISALTMALAR LİSTESİ

<b>ABD</b>	: Amerika Birleşik Devletleri
<b>AET</b>	: Avrupa Ekonomik Topluluğu
<b>AKÇT</b>	: Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu
<b>AT</b>	: Avrupa Topluluğu
<b>DTÖ</b>	: Dünya Ticaret Örgütü
<b>EFTA</b>	: Avrupa Sebest Ticaret Bölgesi
<b>EURATOM</b>	: Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu
<b>FED</b>	: Federal Rezerv Sistemi
<b>GSMH</b>	: Gayri Safi Millî Hasıla
<b>GSYİH</b>	: Gayri Safi Yurt İçi Hasıla
<b>IMF</b>	: Uluslararası Para Fonu
<b>IRA</b>	: İrlanda Cumhuriyet Ordusu
<b>NATO</b>	: Kuzey Atlantik Anlaşması Örgütü
<b>OECD</b>	: Avrupa Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
<b>OPEC</b>	: Petrol İhraç Eden Ülkeler Örgütü
<b>SERPS</b>	: Devlet Kazançlarıyla İlgili Emeklilik Düzeni
<b>TDK</b>	: Türk Dil Kurumu
<b>vd.</b>	: Ve Diğerleri

## GİRİŞ

Devletlerin faaliyetleri olarak tanımlanan kamu politikaları, her ülkede aynı şekilde başlayıp sonlanmamaktadır. Bu politikaları etkileyen birçok unsur bulunmaktadır. Bir ülkenin gelişmişlik düzeyi, demokrasisi, siyasi rejimi gibi olguların yanı sıra, siyasi partiler, bürokrasi, sivil toplum kuruluşları ve medya gibi aktörler de kamu politikalarının biçimlendirmesinde etkili olabilmektedir. Bu çalışmanın konusu olan hükümet sistemlerinin de politikaları etkileyen önemli bir faktör olduğu varsayılmaktadır. Literatürde yaygın üç hükümet sisteminden söz edilmektedir. Bunlar başkanlık sistemi, parlamenter sistem ve yarı başkanlık sistemidir. Ancak uygulamada meclis hükümeti sistemi, başkanlı parlamenter sistem, süper başkanlık sistemi ve rasyonelleştirilmiş parlamenter sistem gibi literatüre konu olmuş farklı hükümet sistemleri bulunmaktadır.

Hükümet sistemlerinin farklılaşmasına neden olan temel etken yasama, yürütme ve yargı erkleri arasında kurulmaya çalışılan dengedir. Modern hukuk devletlerinde bağımsız olan yargı erkinin dışında kalan yasama ve yürütme erklerinin konumlanması, kamu politikalarının ortaya çıkması ve uygulanmasını etkilemektedir. Örneğin; başkanlık sistemini benimsemiş bir ülkede uygulanan kamu politikalarında başkanın, parlamenter sistemde ise daha çok parlamentonun etkisi söz konusu olacaktır. Bu durumda bir kamu politikasının planlanması, karara dönüşmesi, uygulanması ve denetimi süreçlerinde hükümet sisteminin izlerine rastlamak mümkündür. Türkiye’de de yakın dönemde hayata geçen cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde politika süreçleri, kendisinden önce uygulamada olan parlamenter sistemden çeşitli yönleriyle ayrılmaktadır. Yeni sistemde kamu politikaları için getirilen en önemli yeniliklerden biri, bu çalışmanın inceleme konusu olan politika kurullarıdır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde politika kurullarının yerini incelemeyi amaçlayan çalışmada, kamu politikaları ile hükümet sistemi ilişkisinden hareketle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi içindeki politika kurullarının rolleri analiz edilecektir. Bu kapsamda “hükümet sistemlerinin kamu politikaları üzerinde belirgin etkileri olduğu” şeklindeki düşünce, çalışmanın temel varsayımıdır. Hükümet sistemleri ile kamu politikaları arasındaki ilişkiyi anlamak için hem kamu politikası hem de hükümet sistemlerine ilişkin literatürün birlikte değerlendirilmesi gereklidir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin görece yeni bir hükümet türü olması, bu sistemi değerlendirmeye almak için gerekli ve yeterli bir neden olarak görülmektedir. Diğer taraftan çalışmanın amacı olan politika kurulları, kaynağını Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nden almaktadır.

Pratikte Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin kaynaklık ettiği politika kurullarının teorik açıdan incelenebileceği alan, kamu politikasıdır. Politika kurullarının ilgili oldukları politika alanlarındaki etkilerinin anlaşılabilmesi için kamu politikası içerisinde yer alan aktörler ve politika süreçlerinin (gündem belirleme, problemi tanıma, karar verme, uygulama, denetleme) anlaşılması gereklidir. Bu anlamda çalışma büyük oranda literatür taramasına dayanan betimleyici bir araştırma olmakla birlikte, çalışmada yasaların inceleneceği ve tarihsel gelişim temelinde kamu politikası ve hükümet sistemleri literatürünün ele alınacağı bir analiz hedeflenmektedir.

Çalışmanın en önemli sınırlılığı, kurulların ellerinde bulunan bilgileri gizli tutma (açıklamama ve paylaşmama) zorunluluğudur. Kurullar sorumlu kıldıkları mercilerden başkasıyla bilgi ve belge paylaşımında bulunamamaktadır. Kurullara ait herhangi bir internet sitesi bulunmamakta ve kurulların yapmış oldukları faaliyetler ile hazırladıkları raporlar kamuoyuyla paylaşılmamaktadır. Bu durum, kurulların işleyişiyle ilgili yeterli bilgi edinilmesini güçleştirmektedir. Ancak cari mevzuat ve haber kaynaklarından az sayıda ulaşılan bilgiler aracılığı ile kurulların kamu politikaları açısından konularının belirlenebileceği düşünülmektedir.

Çalışma, üç bölümden oluşmaktadır. İki kısımdan oluşan birinci bölümün ilk kısmında kamu politikası disiplinin çalışma konusuyla ilişkili olan kamu politikasının anlamı, kamu politikası süreci ve kamu politikası aktörleri konularına değinilecektir. Bu konuların incelenmesindeki temel amaç, üçüncü bölümde incelenecek olan politika kurullarının politika sürecinde ne tür bir aktör olduklarının ve politika sürecindeki konularının ortaya konulmasıdır. Birinci bölümün ikinci kısımda üç temel hükümet sistemi, bunların prototipini teşkil eden ülkeler (ABD, Birleşik Krallık, Fransa) ve bu ülkelerdeki hükümet sistemlerine bağlı olarak ortaya çıkan kamu politikaları incelenecektir. Böylece hükümet sistemleri arasındaki farklılıkların politika oluşturma sürecindeki etkileri anlaşılacaktır.

Çalışmanın ikinci bölümünde Türkiye'deki hükümet sisteminin tarihsel geçmişi incelenecektir. Çalışmanın son bölümünde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, sistemin erkler ve kamu yönetimi üzerindeki etkileri incelendikten sonra, sistem içerisinde politika oluşturma süreci ve politika kurullarının rolü analiz edilecektir.



# 1. KAMU POLİTİKASI VE HÜKÜMET SİSTEMLERİ

Hükümet sistemlerinin kamu politikaları üzerinde etkili olduğu varsayımından hareketle iki teorik temelin incelenmesi gerekliliği doğmaktadır. Bu başlıkta ilk olarak politika kurullarının anlaşılabilmesi amacıyla kamu politikasının kavramsal çerçevesi ele alınacaktır. Bir disiplin olarak kamu politikasının incelenmesi, politika kurullarının konumunun ortaya konulması açısından önemlidir. Akabinde literatürde baskın olan hükümet sistemleri incelenecektir. Erklerin almış olduğu konuma göre hükümet sistemlerinin incelenmesi, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ni anlamak açısından önemlidir.

## 1.1. Kamu Politikası Süreci ve Aktörleri

Modern anlamda bir disiplin olarak kamu politikası, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra ABD'de ortaya çıkmıştır. Bu disiplin, kamu yönetimi ya da siyaset bilimi gibi bütüncül bir yapıya sahip değildir. Politika süreci, politika analizi, karşılaştırmalı kamu politikaları ve politika çalışmaları gibi kısımlardan oluşan parçacıl bir yapı arz etmektedir (Köseoğlu, 2013: 9). Türkiye'de 2000'li yıllarla birlikte yayılmaya başlayan kamu politikasının (Gül, 2015: 28) en çok etkilendiği alanlar, siyaset bilimi ve kamu yönetimidir. Bununla birlikte bu disiplin sosyoloji, ekonomi, psikoloji, işletmeden de faydalanmaktadır (Parsons, 2001: xvi). Bu başlıkta kamu politikasının anlamı, politika oluşturma süreci ve politikalarda rol oynayan aktörler incelenmiştir.

### 1.1.1. Kamu Politikasının Tanımı

Kamu politikası, en geniş tanımı ile devletin/hükümetin yapmayı seçtiği herşeydir. Bu seçim bazen eylemi bazen de eylemsizliği gerektirir. Diğer bir ifadeyle devletin hem yapmayı hem de yapmamayı tercih ettiği şey kamu politikasıdır (Dye, 2013: 3). Resmi süreçleri izleyerek yönetime gelen iktidarlar ile uzlaşma temelinde vatandaşların taleplerini karşılamaya çalışırlar. Bu nedenle kamu politikasının temelinde ister resmi aktörler yer alsın ister sivil aktörler olsun, toplumsal sorunları çözüme kavuşturma amacı söz konudur. Bu nedenle kamu politikasının içinde birçok aktör ve bu aktörlerin sayısı kadar politika düşünceleri vardır (Yıldız ve Sobacı, 2013: 17).

Kamu politikaları, devletin benimsemiş olduğu ve akabinde uyguladığı eylem biçimidir. Politika kararları, topluluklar üzerinde bağlayıcı olmakla birlikte onları



etkilemektedir (Yıldız, Babaoğlu ve Şahin, 2016: 135). Her ülkede iktisadi, toplumsal, kültürel, siyasal vb. alanlarda politikalar üretilmektedir. Gelişmişlik düzeyi ileride olan ülkelerin sorun çözme kapasitesine bağlı olarak daha iyi politikalar geliştirme yeteneği olabilir; ancak bu durum diğer ülkelerin politika geliştirmediği anlamına gelmemektedir (Memişoğlu, 2016: 67). Ancak her ülkede kamu politikasının ortak özellikleri bulunmaktadır. Bunlardan ilki, devletin politikalara yasallık kazandırmasıdır. Devlet dışındaki örneğin; sivil toplum örgütleri, siyasal partiler ya da şirketler gibi aktörlerin de politikaları vardır. Bu tür aktörlerin hazırlamış olduğu politikalar kapsayıcı değildir. Yani yalnızca kendilerini sınırladıkları alan kadar etkilidirler. Ancak devlet tarafından uygulanan kamu politikaları bütün vatandaşları ilgilendirmektedir. Son olarak diğer aktörlerin hazırladıkları politikaları uygulamaya koymada yaptırım güçleri yoktur. Devlet ise bu güce sahiptir (Dye, 2013: 17-18).

Kamu politikasının diğer aktörler karşısındaki bu özelliklerinin yanı sıra, kendi içsel birtakım özellikleri de bulunmaktadır. Bu özellikler şunlardır (Çevik, 2016: 143):

- Öncelikle politikalar kararlardan daha geniştir ve aşağıda inceleneceği üzere kararları içine almaktadır.
- Yönetim ile aralarındaki ayırım çok fazla değildir.
- Politikalar hem niyetleri hem de davranışları kapsamaktadır.
- Politika bir hareketliliği içerebileceği gibi hareketsizliği de içerebilir.
- Politikalar genellikle önceden tahmin edilmeyen/edilemeyen sonuçlar verirler.
- Her kamu politikasının amaçlarının önceden açıklanması gibi bir durum söz konusu değildir. Bazı kamu politikalarının amaçları sonradan açıklanır.
- Kamu politikaları çeşitli süreçler ve bu süreçlerde yer alan aktörlerden oluşur.

### **1.1.2. Kamu Politikası Süreci**

Kamu politikası süreci ile kastedilen, politikanın başlangıcından sonucun değerlendirilmesine kadar süren aşamalarıdır. Burada kamu politikaları belirli aşamalara bölünerek daha iyi anlaşılabilir (Kaptı, 2016: 153). Politika süreci, döngüsü veya çerçevesi şeklinde nitelendirilen kamu politikalarının aşamalara ayrılması, politikaları sistematik olarak anlamak için bir şablon görevi görmektedir (Jann ve Wegrich, 2007: 43).

Süreç model üzerine çalışanlar birbirlerinden farklı aşamalar öngörmüşlerdir. En yaygın modelde süreç; gündeme alma ve sorunu tanıma, politika formüle etme ve karar verme, yasalaştırma, uygulama ve değerlendirme aşamalarından oluşmaktadır. Bu aşamalara ayrıca bilgi toplama, konu seçimi, muhalif savlar, düşünme ve kurgulama gibi aşamaları da ekleyenler bulunmaktadır (Babaoğlu, 2017: 527).

Bir politika sürecinin başlayabilmesinin ilk koşulu, bir sorunun varlığıdır. Herhangi bir sorun olmadan politika sürecinin başlaması imkânsız olarak görülmektedir. Ancak her konunun gündeme gelme olasılığı birbirinden farklıdır. Birtakım sorunlar politika gündeminde hemen yer edinirken bazıları ise gündeme gelmeyebilir (Kaptı, 2011: 29). Bir konunun hem önem düzeyi hem de toplum içinde uzlaşma düzeyi yüksek ise o konunun gündem olması daha kolaydır. Fakat önem düzeyleri düşük olan ve uzlaşma düzeyi az olan konuların özellikle demokratik sistemlerde gündeme gelmesi zordur (Akdoğan, 2013: 218). Bu anlamda toplumsal bir sorunun sorun olarak tanınması ve gündeme gelmesi, kamu politikasının başlaması açısından önemlidir. Özellikle etkili bireyler, çıkar grupları, siyasi adaylar, makam sahipleri, medya, toplumsal hareketler, partiler lobiler ve entelektüeller tarafından sorun olarak gündeme getirilen konular önce kamusal alanda, ardından politik alanda sorun olarak tanımlanır (Demir, 2018: 19).

Bir sorun gündeme alındıktan sonra politika oluşturma ya da formüle etme olarak bilinen aşama başlar. Politikalar formüle edilirken ilgili tüm aktörlerin görüşleri alınabilir. Diğer bir ifadeyle devlet organlarının yanı sıra, sivil toplum kuruluşları düşünce kuruluşları, medya siyasal partiler gibi aktörler politika formüle etme aşamasına katılabilir (Ulutaş ve Ulutaş, 2019: 2569). Alternatif politikalar belirlendikten sonra en uygun politikaya karar verilir. Demokratik ülkelerde politika oluşturma ve karar alma aşamasında yetkili olan halk tarafından seçilmiş organlardan oluşan yasama ve yürütmedir. Yürütme içerisinde yer alan bürokrasi özellikle politika oluşturma aşamasının önemli bir aktörü iken, yasama karar verme aşamasının aktörüdür (Biçer ve Yılmaz, 2009: 52).

Sorunun çözümü için uygulanacak politikaya karar verildikten sonra yasalaştırma aşaması gelmektedir. Yasalaştırma, formüle edilen politika taslağının resmîyet kazanmasıdır. Yasalaştırma işlemi, sadece yasalardan oluşmamaktadır. Bu yüzden tek aktör yasama değildir. Ayrıca yürütme kanadında çıkarılan yönetmelik, tüzük, genelge

gibi düzenlemeler ile yargının politikalar lehine ya da aleyhine verdiği kararlar, bu kapsama girmektedir (Kaptı, 2011: 35-36).

Bir politika yasalaştıktan sonra uygulama aşamasına geçilir. Bu aşama oldukça önemlidir. Çünkü bir politikanın başarıya ulaşması, uygulanmasıyla sıkı sıkıya bağlıdır. Bu nedenle uygulama aşamasının aktörleri önemlidir. Uygulama aşamasını araştıran çalışmacılar, birtakım modeller öne sürmüşlerdir. Bunlardan “yukarıdan aşağıya” uygulama modelinde tepe yöneticilerinin etkili olması savunulur. Alt birimlerin etkisi az görüldüğünden üst yöneticilerin karar ve davranışlarına odaklanılmıştır. “Aşağıdan yukarıya” uygulama modelinde ise alt birimler önemsenmiştir. Bunu savunan görüşe göre, hizmet götürülen kesimin yakınındaki görevliler, daha fazla problem çözücüdür. Bu iki uygulama modeli dışında ikisini bir araya getiren “sentez model” de bulunmaktadır (Kaptı ve Alaç, 2013: 229-235).

Kamu politikasının son aşaması değerlendirme aşamasıdır. Sürecin başında ortaya konulan hedeflere ne oranda varıldığı, değerlendirme aşamasında ortaya çıkmaktadır. Bu yönüyle değerlendirme aşaması, uygulanan kamu politikası hakkında bilgi edinilmesini sağlayan bir aşamadır (Kulaç, 2013: 213). Değerlendirme politikanın farklı aşamalarında yapılabilir. Politika devam ederken yapılan değerlendirme ile önceden belirlenen hedefe varma noktasında eksik olan hususların tespiti ve tamamlanması amaçlanır. Politikanın uygulanması sonrası yapılan değerlendirmede ise politikanın hedeflere varıp varmadığı, etkili olup olmadığı, maliyet ve fayda arasındaki ilişki gibi faktörlere bakılır. Bu nedenle politikanın uygulanması sonrasında ortaya çıkan sonuçların ölçülebilir olması önemlidir (Demir, 2016: 253).

### **1.1.3. Kamu Politikasının Aktörleri**

Ulus devletlerin gelişimi sonrasında kamu yönetimi alanındaki birçok faaliyet, kamu hizmeti kategorisinde değerlendirilmektedir. Devletler tarafından finansmanı sağlanan ve üretilen hizmetler; sosyal hayatı, ekonomik düzeni ve bireysel yaşamı etkilemektedir. Bu nedenle resmi kurumlar, sivil toplum ve bireyler kamu politikasının birer ayrıntısı olarak karşımıza çıkmaktadır (Yerlikaya, 2015: 7).

Kamu politikası oluşum aşamasında, kamu politikası tanımlarından hareketle yalnızca resmi organların etkide bulunacağı düşünülmektedir. Ancak kamu politikası

oluşturma sürecini etkileyen devlet dışında farklı aktörler de bulunmaktadır (Göçoğlu, 2014: 10). Başka bir anlatımla, kamu politikası oluşturma aşamasındaki her aktör, politika oluşturma sürecinin önemli bir unsuru olarak karşımıza çıkmaktadır. Hiçbir aktörün kamu politikaları dışında kalamayacağı belirtilmektedir. Buradan hareketle, gayri resmi veya sivil her aktör, kamu politikası oluşturulurken herhangi bir aşamada politika aktörü konumunda değerlendirilmektedir (Yerlikaya, 2015: 8).

Kamu politikası sürecinin son aşamasına kadar birçok aktör, politikaları etkilemektedir. Bu aktörlerin bir kısmı (yasama, yürütme ve yargı organları gibi) içerisinde birden fazla aktörü bulandıran resmi aktörler iken, diğer bir kısım düşünce kuruluşları, sivil toplum örgütleri, siyasi partiler, vatandaşlar ve medya gibi sivil aktörlerdir. Bunların dışında üçüncü bir aktör grubu olarak değerlendirebileceğimiz uluslararası kuruluşlar (AB, NATO, IMF gibi) da kamu politikası oluşturma sürecinde önemli roller üstlenir.

#### **1.1.3.1. Devlet (Yasama-Yürütme-Yargı)**

Siyasal açıdan en gelişmiş kurumsal yapıya ve en geniş örgütlenmeye sahip olan devlet, içerisinde birçok kurum barındırdığından dolayı “*kurumlar kurumu*” olarak nitelendirilmektedir. İktidar ilişkileri ve politik olaylar bunun içerisinde gerçekleşmektedir (Kapani, 2013: 46).

Kamu politikasının en önemli aktörü devlettir. Kamu politikası oluşturmadaki temel sorun devletin yanı sıra, grupların ve bireylerin ekonomik ve sosyal hayatlarına ne kadar müdahale edeceği olarak gösterilmektedir. 0 ve 100 noktaları arasında devlet müdahalesinin sınırını gösteren bir cetvel olduğunu düşünürsek, 0 devlet müdahalesinin hiç olmadığı, 100 ise sosyal, ekonomik ve toplumsal anlamda her türlü müdahalenin var olduğunu göstermektedir. Uygulamada genel olarak bu sınırın ortalarda bir yerde olduğu ifade edilmektedir (Yıldız, 2011). Ancak totaliter devletlerde müdahalenin arttığı, demokratik liberal devletlerde ise azaldığı bilinen bir gerçektir. Ayrıca politika türlerine göre müdahaleciliğin boyutu da farklılaşabilmektedir.

Devletin müdahalesi kamusal kararlara katılma hakkı ile ilişkilidir ve her devletin az ya da çok müdahaleci bir yönü bulunmaktadır. Toplum hayatının şekillendirilmesinde önemli bir rol oynayan devletin, bu rolün bir getirisi olarak hem kamusal alanda hem özel

alanda hizmet üretmesi gerektiği ifade edilmektedir. Bu rol kamu hizmetlerinin yürütülmesi, ekonomik kalkınmayı sağlamak ve toplumsal yararı temin etmek gibi biçimlerde tezahür etmekte ve toplumsal sorun alanı olarak görülen meseleleri çözmek adına kamu kurumlarının nicelik ve niteliksel anlamda rolü de değişmektedir (Yılmaz ve Biçer, 2009: 49-50).

Meclislerde çıkarılan yasalar, kamu politikalarını uygulama sürecinden bir önceki aşamayı oluşturmaktadır. Her ne kadar yasalaştırmadan önceki aşamalarda da devletin kamu politika sürecine etkisi olsa da yasalaştırma aşaması, tüm devletler açısından devletin kamu politikası sürecine doğrudan etki ettiği bir aşamadır (Göçoğlu, 2014: 12). Yasalaşan bir politika için sonraki aşama, uygulamadır. Yürütme, uygulama aşamasının başat aktörüdür. Yürütme içerisinde yer alan kamu görevlileri, politikaları uygulayan kişiler olarak tanımlanmaktadır. Bazı çalışmalarda kamu görevlileri arasında yer alan yöneticiler, etkileri açısından kamu politikalarının uygulanma aşamasının en önemli aktörleri olarak gösterilmektedir. Bu nedenle bazı çalışmalarda kamu yöneticilerinin kamu politikası uygulama noktasında ayrı değerlendirildiği görülmektedir (Gültekin, 2012: 90). Literatürde politikaların uygulanmasında üst yönetimin daha etkili olduğunu belirten ya da bunu savunan görüşler “yukarıdan aşağı uygulama modeli” kapsamında değerlendirilmektedir. Buna karşın “aşağıdan yukarı uygulama modeli”nin daha etkili olduğunu savunanlar da bulunmaktadır. Bu yaklaşıma göre, bizzat hizmet sunan bürokratlar (öğretmen, polis, doktor vb.), hizmeti alan halk ile doğrudan temas halinde olduğu için politikalar üzerinde daha etkili olacaklardır. Her iki yaklaşımı birleştiren karma yaklaşımların da olduğunu belirtmek yerinde olacaktır (Akman, 2021: 132-135). Ancak genel olarak değerlendirildiğinde devletin yürütme erkinin özellikle politikaların uygulama aşamasında etkili olduğu söylenebilir.

Son olarak devlet yönetiminin temel fonksiyonlarından biri olan yargının da kamu politikalarında etkili olduğu görülmektedir. Yargı erki, yasama ve yürütme organlarının etkisiyle çıkarılan ve uygulanan kamu politikalarının dayanmış olduğu kanun, tüzük veya yönetmeliklerin denetlenmesi, gerekli görülmesi halinde iptali gibi kararlarla kamu politikası sürecini etkilemektedir (Korkmaz, 2014: 5).

### **1.1.3.2. Siyasi Partiler**

Belirli bir program etrafında toplanan ve iktidarı elde etmek ya da paylaşmak amacını taşıyan örgütler olan siyasi partiler (Kapani, 2009: 176), politik kararlar alma sürecinde, kamusal anlamda hizmet ve mallara olan isteğin belirlenmesinde oldukça önemli bir rol üstlenmektedir. Temsili demokrasi ile yönetilen ülkelerde bireylerin istekleri seçmiş oldukları siyasi partilerin parti programları ile açıklanmaktadır. Böylece, siyasal partiler halk ve hükümet arasında bir bağlantı kurmaktadır (Sakal, 1998: 214). Siyasal partilerin programları, partilerin savundukları düşüncelere göre şekil almaktadır. Bireyler, temsil edildiklerini düşündükleri partilere oy vererek siyasal partiler aracılığı ile kamu politikaları oluşturma aşamasına katılmaktadırlar. Genellikle her politikanın yasama erkinin onayına bağlı olduğundan hareketle hem iktidar hem de muhalefet partilerinin politika yapım süreçlerine dahil olduğu söylenebilir (Göçoğlu, 2014: 14).

Siyasi partiler, siyasi görüşleri yakın olan insanların ortak paydada toplanmasını sağlayarak bireylere siyaset yapma imkânı tanımaktadır. İktidarda olan parti kamu politikalarının belirlenmesinde aktif rol oynarken, diğer siyasi partiler bu süreçte iktidar partisini etkilemeye çalışmaktadır (Samadova, 2017: 61).

Muhalefet partileri, iktidar partisinin çalışmalarını izleyen kurumlar olarak ifade edilmektedir. Toplumsal anlamda sorun teşkil eden konuları, kamu politikaları bağlamında kamuoyunun ve meclisin gündemine getirebilen ve kamu politikası oluşturma sürecine etki eden en önemli kurum olarak ifade edilmektedir (Korkmaz, 2014: 6). Anılan yönleri itibariyle siyasal partilerin hem devle hem de toplum içinde örgütlenmiş yapılar ve diğer aktörlerle karşılaştırıldığında kamu politikası oluşturma sürecinde oldukça etkili bir aktör olduğu anlaşılmaktadır.

### **1.1.3.3. Bireyler**

Kamu politikası oluşturma sürecinde rol oynayan diğer önemli grup, bireylerdir. Bireylerin kamu politikalarını etkilemesinin en önemli aracının demokrasi olduğu ifade edilmektedir (Göçoğlu, 2014: 15). Temsili demokrasinin uygulanmış olduğu yerlerde, halk doğrudan kamu politikalarını etkileyememektedir. Buna karşın belirli aralıklarla gerçekleştirilen seçimler aracılığı ile kamu politikaları vaatleri sunan iktidar ve muhalefeti belirleyebilmektedirler (Korkmaz, 2014: 6). Seçimler; iktidarı değiştirmek,

varolanı desteklemek ya da uyarmak açısından önemli bir araç olsa da (Sıdal, 2016: 362) bireylerin genel olarak dört ya da beş yılda bir yenilenen seçimler üzerinden kamu politikalarında yer olma durumu, bireylerin politikalara aktif katılımları açısından yetersiz kalabilmektedir (Samadova, 2017: 62).

Demokratik ülkelerde bireyler seçime bağlı kalmayarak temsilcilerini ve bağlı buldukları siyasi grupları etkileme olanağına sahiptirler (Birkland, 2016:131-132). Bununla birlikte özellikle son yıllarda bazı ülkelerde müzakereci forumlar, müzakereci anketler, vatandaş jürileri ve uzlaşma konferansları olarak isimlendirilen katılımcı araçlar aracılığı ile bireyler yerel politikalara doğrudan katılabilmektedir. Burada esas olan bireylerin politikalara aracısız katılımıdır. Diğer bir ifadeyle birey kamu politikası alanında, ne bir siyasi parti ne de sivil toplum örgütü aracılığı ile değil sadece birey olduğu için bulunmaktadır (Özkaya, 2021: 59).

#### **1.1.3.4. Sivil Toplum Kuruluşları/Baskı ve Çıkar Grupları**

Yasama organının kararını iktidarı ele geçirmeden etkilemeye çalışan baskı grupları örgütlenmiş bir çıkar grubu olarak tanımlanmaktadır. Baskı gruplarının çoğunun isteklerinin yalnızca özel çıkarlar ile ilgili olduğu vurgulanmaktadır (Sakal, 1968: 216). Bu şekilde organize olmuş kurumların kamu politikası oluşum aşamasında istek ve ihtiyaçlarının hükümete iletilmesi, politika üretimine etki etmeye çalıştıklarını göstermektedir (Korkmaz, 2014: 7). İktidarı ele geçirmeden isteklerini hükümete kabul ettirme eğiliminde olan baskı ve çıkar grupları toplumsal yararı değil kendi özel çıkarları için çabalamaktadırlar. Siyasal bir amaç taşımayan bu kuruluşlar belirli şartların var olmasıyla baskı grubu niteliği taşımaktadır. Söz konusu grubun siyasi karar alma süreciyle karşılaşana kadar çıkar grubu, karşılaştıktan sonraki niteliği ise baskı grubu olarak değerlendirilmektedir (Sakal, Tarihsiz, 6-7).

Sivil toplum kuruluşlarının kamu politikaları oluşturma sürecindeki etkisi politika türüne, mekâna ve zamana göre değişmektedir. Yeni kamu yönetimi anlayışıyla birlikte insana ve çevreye dair birçok alanda hükümet kadar hükümet dışı organların da söz sahibi olduğu ifade edilmektedir (Bulut vd., 2017: 25).

Toplumsal hayatta birçok meslek dalına ait üyelerin sorun ve isteklerinin hükümete aktarılmasında sivil toplum kuruluşları öncülük yapmaktadırlar. Ülkelerin demokrasi

kültürü ile birer sivil toplum kuruluşu olan kooperatifler, dernekler, sendikalar gibi kuruluşlar arasında ilişki vardır. Batılı demokrasilerde sivil toplum kuruluşlarının, ülkenin iktidarı üzerinde ciddi bir baskı oluşturarak kamu politikası oluşum aşamasında etkili oldukları ifade edilmektedir (Samadova, 2017: 62). Neo- liberal politikalar, küreselleşme ve uluslararası aktörler, sivil toplum kuruluşlarının kamu politikası oluşum aşamasında etkisini ve yaygınlığını arttıran üç önemli etken olarak belirtilmektedir (Babaoğlu, 2013: 176). 1990'lı yıllardan sonra yaşanan ekonomik liberizasyon, küreselleşme ve teknolojik gelişmeler, sivil toplum kuruluşlarının önün açarak sivil toplum örgütlerini bürokratik mekanizmalar ve özel sektör gibi politika oluşum sürecine dahil etmiştir (Bulut vd., 2017: 26.).

### **1.1.3.5. Medya**

Medya yasama, yürütme ve yargı organlarından sonra, günlük yaşamı etkileme gücüne sahip olan dördüncü bir kuvvet olarak tanımlanmaktadır. Medyanın yapmış olduğu haberler ve yayınlar hem kamu yönetiminin üzerinde hem de toplumun üzerinde etkilidir. Toplumun kamu politikaları hakkında bilgi almasının önemli bir yolu olarak gösterilen medya, halkın ihtiyaç ve isteklerinin de gündeme gelmesini sağlamaktadır (Samadova, 2017: 62). Radyo, televizyon ve gazete aracılığı ile tek taraflı iletişim sağlayan geleneksel medya, toplumu doğrudan etkilemekteydi. İnternetin gelişmesi ve herkes tarafından ulaşılması kolay olan sosyal medyanın genişlemesi bireyi daha özgür kılarak etkileşimli bir yapının içine çekmiştir (Toplu, 2018: 355 ve 359). Yüksek zümreden insanların elinde olduğu savunulan geleneksel medyanın yerini almaya başlayan sosyal medya, toplumdan her kesimin taleplerini dile getirebileceği bir alan olmuştur. Bir iletişim aracı olmasının yanı sıra medya, toplumsal konularla ilgili gündemi belirleyebilmekte ve bu konularla ilgili kamuoyu oluşturarak kamu politikalarını dolaylı bir biçimde etkilemektedir (Göçoğlu ve Aydın, 2015: 889).

Kamu politikalarının oluşum sürecini etkilemesi noktasında değerlendirildiğinde, medyanın hem toplumun isteklerini ve ihtiyaçlarını hem de devletin topluma iletmek isteklerini ilemesi açısından bir köprü niteliğinde olduğundan dolayı kamu politikası sürecini etkileyen önemli bir aktör olarak değerlendirilmektedir. Halkı kamu politikaları noktasında bilgi sahibi eden medyanın tarafsız olması gerektiğinin altı çizilmektedir.



Yanlış bir bilgilendirme söz konusu ise halkın gerçek isteklerinin ve sorunlarının gündeme gelmesi de engellenebilmektedir (Samadova, 2017: 62- 63).

### **1.1.3.6. Uluslararası Örgütler**

Avrupa Birliği, Avrupa Konseyi, Ekonomik İşbirliği Teşkilatı gibi uluslararası örgütler amaçlarını gerçekleştirmek için bilgiye yatırım yapmaktadır. Uluslararası örgüt çalışanları bir taraftan faaliyet gösterdikleri örgütün çıkarlarını gözetirken, diğer taraftan iktidar sahibinin tavırlarını göz önünde bulundurmaktadır (Serbest, 2015: 79- 80). Gelişmiş ülkelerdeki iktidar sahiplerinin uluslararası politika oluşturma süreçlerindeki baskıları nedeniyle Dünya Bankası ve IMF gibi kuruluşlar, tarafsız karar alamamaktadır. (Haktankaçmaz, 2010: 28). Gelişmiş ülkelerin baskısıyla hareket eden bu örgütler, ekonomiden güvenliğe, eğitimden enerji politikasına kadar birçok alanda etkili olmaktadır. İkinci Dünya Savaşı sonrasında tekrarlanması muhtemel krizlerin önüne geçilmesi amacıyla birçok uluslararası örgüt kurulmuştur. Bu kuruluşların ticaret, finans gibi birçok alanda belirli kuralların oluşmasına katkı sağladığı ifade edilmiştir (Samadova, 2017: 64).

Uluslararası örgütler, üye devletlerin sorunlarına çözüm önerileri getirmek amacıyla kurulmuşlardır. Bu açıdan bakıldığında kuruluşların üye ülkelerin hedefleriyle paralel hedefleri olduğu ifade edilmektedir. Politika yapım süreçlerinde her zaman üye devletlerin isteği doğrultuda karar alınmamaktadır. Genel uzlaşımın olmadığı konularda farklı görüşlerin uzlaştırılması hedeflenmektedir (Baharçipek, 2015: 237). Küreselleşmenin de etkisiyle bu kuruluşlara üye olan ülkelerin, yaptıkları anlaşmalar gereği kuruluşlardan bağımsız hareket etmesi zorlaşmaktadır. Çünkü bu kuruluşlar, ekonomi politikalarından sosyal kamu politikalarına kadar her alanda gelişmemiş ya da gelişmekte olan ülkeleri etkilemektedir (Samadova, 2017: 64).

## **1.2. Hükümet Sistemi Kavramının Tanımlanması ve Sınıflandırılması**

Literatürdeki en kabul gören tanımıyla hükümet sistemi, yasama, yürütme ve yargı organlarının güçlerinin dağılımını belirleyen kurallar ve bu kuralların devamını sağlayan kurumlar bütünü olarak tanımlanmaktadır. Bu kuralların bütünü, mevcut siyasi sistem ile hükümet sisteminin sınırlarını belirlemektedir. Siyasi sistemler; hükümet sistemlerinden çok daha geniş bir anlam taşımaktadır. Siyasi sistem, siyasi gücü elinde

bulundurmak, elinde bulundurduğu bu gücü kullanmak ve bu gücü kontrol etme adına yazılı ve yazılı olmayan tüm kuralları içermekteyken, hükümet sistemi bu gücün yalnızca bir unsuru olarak gösterilmektedir (Hekimoğlu, 2009; 5-6).

Hukuk, siyaset ve yönetim bilimi literatüründe hükümet sistemleri tasnif edilirken yasama ve yürütme arasındaki ilişki esas alınmaktadır. Yargı kuvveti sınıflandırmanın dışında tutularak; yasama ve yürütme güçleri arasındaki ilişki göz önünde bulundurulmaktadır. İlgili ülkede hangi hükümet sistemi kabul edilirse edilsin yargı kuvvetinin yasama ve yürütmeden ayrı olması gerekliliği ifade edilmektedir (Gözler, 2018:76).

Hükümet sistemleri, yasama ve yürütme arasındaki yetki, görev ve sorumlulukların dağılımına göre, kuvvetler birliği ve kuvvetler ayrılığı sistemleri olarak ikiye ayrılmaktadır. İzleyen bölümde bu sistemlerin açıklamalarına yer verilecektir.

### **1.2.1. Kuvvetler Birliği Sistemleri**

Kuvvetler birliği sistemi, yürütme ve yasama güçlerinin tek bir elde toplandığı hükümet sistemi çeşididir. Bu iki güç yasama veya yürütme organında birleşebilmektedir.

#### **1.2.1.1. Yürütme Organında Birleşme**

Kuvvetler birliği sistemlerinin ilki, yasama ve yürütme gücünün yürütme organında birleştiği sistemlerdir. Bu sistemde yürütme organı, hem yasaları düzenlemekte hem de düzenlenmiş olan yasaları yürütmekle yükümlüdür. Bu sistemler, diktatörlük ve mutlak monarşi olarak ikiye ayrılmaktadır (Gözler, 2015: 76):

**Mutlak Monarşi:** Devlet içerisindeki en yetkili otoritenin hükümdar olduğu, yasama ve yürütme gücünün bu hükümdarın elinde toplandığı sistemdir. Hükümdar kanunları uygulamakta ve mevcut uyuşmazlıkları çözmektedir. Hükümdar kanunların uygulanmasında tüm yetkileri bizzat kendisi kullanmaz. Bu görevlerin yerine getirilmesi için ilgili görevlilerin atamasını yapar. Bu görevlilerin yönetsel bağımsızlıkları yoktur. Tamamen hükümdara bağlıdır. Hükümdar istediği zaman hiçbir gerekçe göstermeden görevlilerin yetkilerini artırıp azaltabilir (Ersöz, 2015: 4) Mutlak monarşi, Max Weber tarafından kavramlaştırılan geleneksel otorite tipiyle benzerlik taşıyan bir sistemdir. Bu otorite tipinde, mutlak monarşide olduğu gibi otoriteyi elinde tutan kişiler geleneksel kurullarla belirlenir, kamu hizmetleri memurlar tarafından değil şahsi hizmetkârlar

tarafından yerine getirilirdi. Yine yöneten ve yönetilenler arasındaki ilişkiler, otoriteyi elinde tutanlar tarafından düzenlenirdi (Bars, 2020).

**Diktatörlük:** Yasama, yürütme ve hatta yargı kuvvetlerinin bir kişinin ya da bir grubun tekelinde toplandığı hükümet sistemi diktatörlük olarak tanımlanmaktadır. Bu üç kuvvet tek kişinin veya grubun elinde toplandığından dolayı sistem demokratik değildir. Uluslararası alanda saygınlık kazanmak amacıyla bazı diktatör yönetimler göstermelik seçimler ve sahte halkoylamalarıyla kendilerini demokratik olarak tanımlarlar. Bu tip diktatörlükler plebisit diktatörlük olarak tanımlanmaktadır (Gözler, 2015: 76-77). İktidarda bulunan kişi veya grubun iktidar gücünü hukuk tanımaz ve keyfi bir biçimde kullanması, toplumsal ve siyasal düzeni despot bir biçimde yönetmesi bu sistemin karakteristik özelliğini oluşturmaktadır. Toplumun temel hak ve hürriyetleri kısıtlanmakta olup katı düşünsel temele dayanan devlet idaresi söz konusudur. Medya organlarını elinde bulundurmak suretiyle siyasi bir mobilizasyon mevcuttur. Kaddafi dönemi Libyası, Saddam dönemi Irakı, Salazar dönemi Portekizi, Nazi dönemi Almanyası bu sisteme verilecek en temel örnekler arasında yer almaktadır (Ersöz, 2015: 5).

Kuvveler birliğinin mutlak monarşi ve diktatörlük şeklinde tezahür ettiği durumlarda kamu politikalarının çeşitliliğinden söz edilemez. Politikaların belirlenmesi, resmîyet kazanması ve uygulanması aşamalarına kaynaklık eden yasama ve yürütme erki, bir kişinin elinde olduğu için politika alternatiflerinin gelişmesi zordur.

#### **1.2.1.2. Yasama Organında Birleşme (Meclis Hükümeti Sistemi)**

Kuvvetler birliği sistemlerinin ikincisi, yasama ve yürütme güçlerinin yasama organında birleştiği sistemdir. Bu sistemde yürütme ve yasama kuvvetleri seçimle oluşturulmuş bir mecliste toplanmaktadır. Yasama kuvveti, kendisi tarafından yapılan yasaları kendisi uygulayarak devleti yönetmektedir (Karatepe, 2013: 224). Yasama organı tek meclisli olup, mevcut meclis kendi kendini toplantıya çağırılmaktadır. Meclis kendi kendini feshedebilmekte ve ara vermeden devamlı çalışmaktadır (Gözler, 2015: 78).

Bu sistemde, yürütme yetkisi de meclise aittir. Ancak hem yasama hem de yürütme yetkisinin kullanılmasının zor olmasından dolayı meclis içerisinde bir yürütme komisyonu oluşturulur. Komisyon, meclise vekâlet ederek yürütme görevini üstlenir

(Karatepe, 2013: 224). Meclis hükümeti sistemlerinde devlet başkanı ve başbakanlık makamları bulunmamaktadır. Yürütme komisyonundaki üyelerin kolektif sorumlulukları söz konusu olmayıp bireysel sorumlulukları vardır. Ayrıca yürütme komisyonunun, meclisten ayrı bir varlığı bulunmamaktadır. Komisyon tarafından alınan kararlar meclis tarafından denetlenir, meclis istediği vakit alınan kararları değiştirme yetkisine sahiptir (Gözler, 2015: 79-80).

### **1.2.2. Kuvvetler Ayrılığı Sistemleri**

Kuvvetler ayrılığı teorisinin önemli öncülerinden biri olarak gösterilen Montesquieu; yasama, yürütme ve yargı olmak üzere üç ayrı kuvvetten söz etmiştir. Montesquieu'nun geliştirdiği bilinen, kuvvetler ayrılığı sisteminin temel hedefi bireysel özgürlüklerin kapsamının genişletilerek ve insan onurunun korunmasıdır (Omejec, 2015)

Montesquieu, demokratik bir yönetimin var olması için yetkilerin dağıtılması gerekliliğini savunmaktadır. Merkezi güç tek kurumda toplanmamalı, birey özgürlüğü korunmalıdır. Montesquieu, bireylerin özgürlüklerinin kısıtlanmaması adına mevcut anayasal organların birbirlerini karşılıklı olarak denetlemesi gerekliliğini de savunmaktadır (Aslan, 2009: 27-28).

Bu bağlamda, kuvvetler ayrılığı sistemi, anayasal organlara ait görevlerin (yasama, yürütme ve yargı), aralarında “denge ve fren mekanizması” olan çeşitli organlar arasında paylaşılmasıdır. Kuvvetler Ayrılığı Teorisi; kurumsal olarak merkezi yönetim sisteminin yetkilerinin anayasal organlarca paylaşılması anlamına gelmektedir. Toplumun seçtiği vekillerden oluşan yasama organı, kanunları yapmak, hükümetin denetimini yapmak ve halkın istek ve şikâyetlerine karşı sorumlulukları yerine getirmekle görevlendirilmiştir. Yürütme organı, yasama organı tarafından yapılmış olan kanunları yerine getirmekle görevlidir. Yargı organının görevi ise; meclisin çıkarmış olduğu kanunların anayasaya uygunluğunu araştırmak, açılan davaları sonuçlandırmak, yürütme tarafından gerçekleştirilen uygulamaların kanunlara uygunluğuna karar vermektir (Arslan, 2009: 29-30).

Kuvvetler ayrılığı sistemleri kendi içerisinde sert kuvvetler ayrılığı ve yumuşak kuvvetler ayrılığı olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Yasama ve yürütme kuvvetlerinin net bir biçimde birbirinden ayrıldığı ve güçlerinin birbirine eşit veya dengeli olduğu sert kuvvetler ayrılığı sistemi, başkanlık sistemini ifade ederken; yasama ve yürütme

organlarının birbirinden tam bağımsız olmadığı yumuşak kuvvetler ayrılığı sistemi ise, parlamenter sistemi ifade etmektedir (Gözler, 2012: 82).

### **1.2.2.1. Başkanlık Sistemi**

Literatürde, 17. yy başlarından itibaren İngiliz sömürgesi altına giren Amerika'nın, katı sömürge politikalarına karşı 13 sömürge eyaletini kurması, başkanlık sistemini ortaya çıkartan temel gelişme olarak ifade edilmektedir (Hekimoğlu, 2009: 28). Başkanlık sistemi ifadesi Amerikan İç Savaşı'ndan önce İngiliz gazetecilerin Amerika'daki hükümet sistemini belirtmek üzere kullandıkları kısaltılmış bir ifadeden türemiştir. Bu yönetim sistemi, parlamentarizm gibi tarihsel bir sürece sahip olmayıp 1787 yılında Philadelphia'da toplanan Kurucu Meclis'teki uzun görüşmeler sonucunda ortaya çıkan bir hükümet sistemidir. Bu sistemin temeli, "kuvvetler ayrılığı ilkesine" ve "demokrasıyla kişisel iktidarın birleştirilmesine" dayanmaktadır (Akgül, 2010: 85).

Sert kuvvetler ayrılığı sisteminde, yasama ve yürütme güçleri birbirlerinden farklı organlara verilmiştir. Bu organlar kaynak ve varlıklarını sürdürme noktasında birbirlerinden bağımsızdır. Arend Lijphart, sistemin özelliklerini aşağıda görüleceği üzere asli ve tali olmak üzere ikiye ayırmaktadır (Arendt'ten aktaran Gözler, 2015: 84-85):

**Asli özellikler:** Halk tarafından seçilen yürütme organı tek kişiden oluşmaktadır. Başkan, görev süreci boyunca görevinde kalmaktadır. Başkan yasamanın güvenine dayanmadan görevine devam etmektedir.

**Tali Özellikler:** Başkan yasama organını feshedemez. Aynı kişi hem yasamada hem de yürütmede görev alamaz. Yürütmenin başı olan başkan, yasama organının çalışmalarına katılamaz.

Bu sistemde yasama ve yürütme organları birbirinden bağımsız bir şekilde örgütlenmektedir. İki organın kadroları tam anlamıyla birbirinden farklı olmakla birlikte, doğrudan seçim ile görev başına gelmektedir. Kongre ve başkanın göreve gelme sürelerinin birbirinden farklı olması, güçlerin ayrılığını sağlayan temel etkidir (Koçak, 2015: 33). Yürütme organında görev alan bakanlar, başkan tarafından görevlendirilir ve görevden alınır. Bazı kamu görevlileri dışındaki diğer görevliler başkan tarafından atanmakta, bu atamalar meclis tarafından onaylanmaktadır. Başkan, meclisi

feshedememekte; meclis ise çok istisnai durumlar dışında başkanı gönderememektedir. Sistemin en önemli iki özelliği sert kuvvetler ayrılığı ve istikrardır (Yayla,2014: 70).

Başkanlık sistemi, hızlı karar alma ve uygulama özelliği ile dinamik bir sistem sunmaktadır. İstikrarı olan siyasi bir güç temin ederek koalisyonun ülkeye verebileceği zararları engellemektedir. Fren ve denge sistemi ile kuvvetler ayrılığı sisteminin en iyi uygulandığı sistem olarak bilinmektedir (Güzel, 2013: 478). Sistemin hesap sorulabilirlik açısından demokratik özellikler taşıdığı belirtilmektedir (Gözler, 2015: 87).

Başkanlık sisteminin zayıf yönleri de bulunmaktadır. Yönetimdeki başkanların başarısız olsalar dahi görev süresi bitinceye kadar görevde kalması gerekmektedir. Mecliste çoğunluğun başkanın partisi dışında olması durumunda, başkan tarafından önerilen yasalara muhalif olan kanadın, yasama sürecinin işleyişini engelleyeceği belirtilmektedir. Bu sistemin bir diğer zayıflığı, sistemin oluşabilecek gerilimleri uzlaştıran bir yapısı olmamasıdır. Siyasi hayatı disiplinli parti modeline dayalı olan ülkelerde bu sistem tam olarak uygulanamamaktadır. Başkanlık sistemi ABD gibi birçok dengenin bir arada bulunduğu ve ekonomik olarak güçlü olduğu sistemde sorunsuz bir şekilde işleyebilmektedir. Başkanlık sisteminin uygulandığı diğer ülkelerin demokratik niteliklerden uzak olduğu ifade edilmiştir (Yılmaz, 2020). İktidarın kişiselleşmesine yol açan bu sistem, rejim krizlerine yol açabilmektedir. Yasama ve yürütme organlarının ayrı bir biçimde değerlendirilmesi ve ikisinin de halk tarafından seçilmesi her iki organın da ayrı ayrı meşruluk sorununa yol açabilmektedir. Yürütme organı açısından kazananın her şeyi kazandığı bu sistem, siyasi kutuplaşmaya da sebep olmaktadır (Gözler,2015: 88-89).

#### **1.2.2.1.1. Sert Kuvvetler Ayrılığı Örneği Olarak: ABD**

ABD’de egemenlik federe devlet ve federal devletler arasında bölüştürülmüştür. Federe devletlerin seçilmiş bir başkanı, kendisine ait bir yasama organı ve yargı sistemi bulunmaktadır. Bunun yanında federal devletlerin belli konulardaki yetkileri sınırlandırılmış, geri kalan bütün yetkiler federe devletlere verilmiştir. ABD sisteminde kuvvetler ayrılığı kesin olup, yürütme gücünü başkan elinde bulundurmaktadır. ABD seçimleri, yaklaşık 200 yıldır iki dereceli olarak yapılmaktadır. Seçmenler kayıtlı oldukları eyalet içerisindeki oylamalara katılarak seçiciler kurulu delegelerini seçmektedir. Seçilen delegeler de başkan ve yardımcısını seçmektedir. Başkan dört yıllık

süre için seçilmekte ve Başkanın iki defa seçilme hakkı bulunmaktadır (Yayla, 2014: 92-93).

Başkan, hem devlet başkanı hem de yürütmenin başı olarak tanımlanmaktadır. Bakanlar Kurulu, yürütmenin bir kanadı değildir. Başkana yardımcı olan danışma kurullarından biridir. Başkanın herhangi bir sekreteri, istediği zaman görevden alma yetkisi vardır. Başkan, aynı zamanda silahlı kuvvetlerin başkomutanıdır. Bütün yetkilerin başkanda toplanması, kriz durumlarında hızlı karar alınmasını sağlamaktadır. (Hekimoğlu, 2009: 35-36). Atamalar, yürütmenin başı olan Başkanın elindedir. Milletlerarası anlaşmaları yapmak ve dış ilişkileri yürütmek yine Başkanın şahsında toplanmıştır. Başkanın kanun teklif etme hakkı bulunmasa da Başkan Kongre'ye mesaj gönderebilmektedir (Gözler, 2015: 85- 86).

Yasama organı (Kongre); Temsilciler Meclisi ve Senato olmak üzere iki kanatlı yapıdadır. Temsilciler Meclisi nüfus yoğunluğuna göre, Senato, nüfus yoğunluğuna bakılmaksızın her eyaletten iki senatörün görevlendirilmesiyle oluşturulmaktadır (Aslan, 2009: 186- 187). Senatoya, her eyaletten iki tane senatör gönderilmesinin nedeni, federe devletler arasında eşitlik sağlanmasının istenmesidir. (Yayla, 2014: 93- 94).

Kongrenin görevleri, bütçe çıkarmak, vergi koymak, dış ve iç ticareti düzenlemek, yurttaşlığa kabul etmek, telif haklarını düzenlemek, savaş ilan etmek, dış politikada etkili olmak, kalıcı askeri güç oluşturmak, yargıç seçimi, bakanların atamasında etkili olmak ve tüm bu düzenlemelerde gerekli olan yasal düzenlemeleri yapmak olarak sıralanabilir (Aslan, 2009: 187). Kongre, yürütmenin yetkisinde bulunan konularda meclis araştırması yapabilmekte fakat araştırmanın olumsuz sonuçlanması halinde başkanı görevden alamamaktadır. Suçlama (*Impeachment*), Başkanın cezai sorumluluğuna yol açabilecek yasama meclisi soruşturması olarak ifade edilmektedir. Bu suçlama yetkisi Temsilciler Meclisine ait olup, suçlanan başkanın yargılama izninin verilmesi Senatoya aittir (Gözler, 2015: 85).

*Supreme Court* olarak ifade edilen, Anayasa Mahkemesi, dokuz yargıçtan oluşmakta ve bu yargıçlar ömür boyu görevde kalmaktadır. Bir görev süresi belirtilmemiş; ancak istedikleri takdirde görevden ayrılacakları belirtilmiştir. Başkan tarafından önerilen Senato tarafından onaylanan yargıç adayları, Anayasa Mahkemesi üyesi olmaktadır. Bu mahkeme, kanunların anayasaya uygunluğunu denetleme, anayasal

organlar arasında çıkan uyuşmazlıkları çözüme kavuşturma ve anayasa maddelerinin tek yorumcusu olma hakkını elinde bulundurmaktadır (Aslan, 2009: 219- 220).

#### **1.2.2.1.2. Başkanlık Sisteminde Politika Oluşturma Süreci: ABD Örneği**

Başkanlık sisteminin en önemli temsilcilerinden biri olan ABD’de kuvvetler ayrılığı sistemi, siyasal sistemin temel ilkeleri arasında yer almaktadır. ABD’ de yasama organı, Temsilciler Meclisi, Kongre ve Senato’dan oluşmaktadır (Demirkanoglu, 2020: 92).

Kongre yasama faaliyetleri konusunda çok önemli bir role sahiptir. Kongre’nin yasama faaliyeti karmaşık ve uzun bir süreç olarak tanımlanmaktadır. Politika oluşturma süreci kongre üyesinin kanun teklifi vermesi ile başlamaktadır (Zengin, 2016: 3-5). Kongre üyeleri tarafından sunulan yasa teklifleri, özel ve kamusal olarak ikiye ayrılmaktadır. Kongre tarafından kabul edilen yasaların çoğu, kamu yasalarıdır. Kamu yasaları, bir toplumun tümünü etkileyen yasalardır. Yürürlüğe girmesi durumunda belli bireyler üzerinde hukuki etkiler yaratan yasalar ise, özel yasalardır. Sınır dışı etme ve belli hasta grupları için yurtdışından ilaç temini gibi yasalar, özel yasa kapsamında değerlendirilmektedir (OFR, 2022).

Başkan tarafından onay ve imza gerektiren *müşterek kararlar*, genelde kongrenin idari işleri ile ilgilidir. Başkanın imzasını gerektirmeyen *uzlaşma kararları*, tek tip kamarada görüşülen onaylanması için bir diğer kamaraya giden kararlar ve Başkan tarafından onaylanması gerekmeyen *basit kararlardan* oluşmaktadır (Koçak, 2017: 43-45).

Yıllık bütçe hazırlanması ve diğer mali konularda Temsilciler Meclisi’nin önemli yetkileri bulunmaktadır. Diğer tüm konularda iki meclisin hemen hemen eşit yetkileri bulunmaktadır. Kanun teklifleri, Temsilciler Meclisi’ne veya Senato’ya sunulabilmektedir. Gelen bu kanun tekliflerini de amacına göre genel ve özel kanun teklifleri olarak değerlendirmek mümkündür (Arslan, 2009:188,197).

Senato kanadında kanun teklifleri senatörler tarafından, Senato Başkan Yardımcısına yapılmaktadır. Önerilen bu teklifler, Başkan Yardımcısı’nın liderliğinde eleme grubu tarafından değerlendirilmekte ve eğer bu grup tarafından elemeyen geçerse yasalaşma sürecine dâhil edilmektedir. Kanun teklifleri Senatoda oylanmaktadır ve tekliflerin oylanabilmesi için de 51 üyenin varlığı gerekmektedir (Arslan, 2017: 205). Söz konusu kanun teklifi belirli aşamalardan geçtikten sonra, vatandaşların ve sivil toplum



kuruluşlarının da tartışmalara katıldığı bir alt komiteye sunulmaktadır. Bu alt komitede tartışılıp onaylandıktan sonra, uzlaşma sağlamak adına Kongre'nin diğer iki kanadına gönderilmektedir. Kanun teklifi, bu gönderilen iki kanatta da onaylanmazsa üzerinde uzlaşılması için bir konferans komitesi kurulmaktadır. Ancak tasarı, eğer burada onaylanırsa Başkan'ın imzasına gönderilmektedir. Başkan burada kanun teklifini yasa haline getirebilir ya da Başkan tarafından Kongre'ye geri gönderebilir. Kongre üyelerinin üçte ikisinin oylarıyla Başkan'ın vetosunu geçersiz hale getirebilir ve söz konusu kanun teklifi Başkan'ın imzasına gerek kalmadan yasa haline gelebilir (Demirhanoğlu, 2020: 92).

#### **1.2.2.2. Parlamenter Sistem**

Yumuşak kuvvetler ayrılığı, yürütme ve yasama organlarının karşılıklı varlıklarına son verebildikleri ve kuvvetlerin iç içe geçtiği bir sistem olarak tanımlanmaktadır (Dönmez, 2015: 12). Bu sistemde halkı hükümdara karşı korumak amacıyla parlamento oluşturulmuştur. Bu sayede hem hükümdar denetlenecek hem de fren denge mekanizması işlerlik kazanacaktır (Kahraman, 2012: 434).

Demokratik yönetim geniş coğrafyalarda nüfus yoğunluğunun fazla olması sebebiyle, doğrudan değil temsili bir şekilde gerçekleştirilmektedir. Bu temsili sistem ile halk, egemenlik yetkilerini seçilmiş temsilcilere vermektedir. Verilen bu yetkiler ile milletvekilleri mecliste bir araya gelerek, yasama organını oluşturmaktadır. Meclisin oy çoğunluğuna göre parlamenter sistemde yürütme organı oluşturulmaktadır (Aslan, 2009: 41). Yürütme erkinin yasama organı tarafından oluşturulması, yürütme organının yasama kuvvetine karşı sorumluluk taşıdığını göstermektedir. Buradan hareketle parlamenter sistemde başbakanın siyasi gücünü devam ettirebilmesi, onu destekleyen milletvekillerinin çoğunluğuna bağlıdır. (Hekimoğlu, 2009: 116- 118).

Parlamenter hükümet sisteminde yürütme organının yasama organına karşı fesih yetkisi bulunmaktayken; yasama organı da yürütmeyi güvensizlik oyuyla düşürebilmektedir. İki başlı yürütme mevcut olup, devlet başkanı sorumsuzdur. Yürütme ve yasama güçleri arasında iş birliği bulunmaktadır (Kahraman, 2012: 434). Devlet başkanının herhangi bir siyasi sorumluluğu yoktur. Görevine parlamento veya başka bir kurum son verememektedir. Bu sistemde devlet başkanının herhangi bir cezai sorumluluğu da bulunmamaktadır (Asilbay, 2013: 55).

Hükümet, parlamento içerisinde seçilip aynı zamanda parlamentoya karşı sorumlu tutulmuştur. Böylece yasama ve yürütme arasında bir güç dengesi kurulmuştur. Mevcut hükümetin güvenoyunu kaybetmesi halinde hükümet erken seçime gidebilmektedir (Ayan Musil, 2013: 2-3-4).

Devlet başkanı yasama karşısında sorumsuzken, yürütmenin ikinci kanadı olan bakanlar kurulu da yasama organının güvenine dayanmaktadır. Kabinenin yasama organı karşısında kolektif sorumluluğu vardır (Gözler, 2015: 94). Parlamenter sistemde fesih ve güvenoyu mekanizmalarının olması, bu sistemin devamlılığını sağlayan önemli etkenlerdir. Bu mekanizmalar sayesinde sistem tıkanıklıkları krize dönüşmeden çözüme ulaştırılır. Bu araçlarla yürütme ve yasama organları karşılıklı olarak varlıklarına son verebilirler. Parlamenter sistem esnek olup, sürekli gelişime açıktır. Görevini yerine getiremeyen hükümetin değişmesi için sürenin beklenmesi gerekmemektedir (Dönmez, 2015: 18- 19). Devlet başkanı, milletin ve devletin bütünlüğünü temsil etmektedir. Böylece tarafsız, sorumsuz ve partiler üstü bir konumda yer almaktadır (Gözler, 2015: 97).

İstikrarsız hükümetleri ortaya çıkartması, yürütmenin yasamaya karşı sorumlu olup halka karşı sorumlu olmaması parlamenter sisteme en sık yöneltilen eleştiriler arasında yer almaktadır (Aydın, 2012: 56- 57). Nispi temsil seçim sisteminin uygulandığı çoğu ülkede hükümetlerin koalisyon biçiminde kurulduğu ifade edilmektedir. Yönetimsel istikrarsızlığın yaygın olarak görüldüğü parlamenter sistemlerde, uzun vadeli programlar oluşturulamamaktadır (Dönmez, 2015: 20). Bu sistemde oluşturulan koalisyon hükümetleri, rakip durumda olan partilerden oluşmaktadır. İdeoloji olarak birbirlerinden farklı olan partiler arasında yönetim hususunda uzlaşmazlıklar ortaya çıkmaktadır. Bu sebeple koalisyon hükümetleri kriz anlarında hızlı karar alamamaktadır. Ayrıca parlamenter sistemin düşük nitelikli bir demokrasiye sahip olduğu belirtilmektedir. Halkın parlamento üyelerini seçmesi, seçilen üyelerin hükümeti belirlemesi, koalisyon hükümetlerinde oluşan sorunlarda halkın kime hesap soracağını bilmemesi, halkın seçmiş olduğu milletvekilinin başbakan olarak kimi destekleyeceğini bilmemesi, sistemin düşük nitelikli bir demokrasiye sahip olduğunun göstergeleri olarak sıralanmaktadır (Gözler, 2015: 98).

### 1.2.2.2.1. Yumuşak Kuvvetler Ayrılığına Örnek Olarak: Birleşik Krallık

Klasik parlamenter sistemin bilinen en iyi örneği, Büyük Britanya ve Kuzey İrlanda Birleşik Krallığı<sup>1</sup>olarak gösterilmektedir. Ülkede parlamenter sistem, belirli bir doktrine dayanmaksızın pragmatik bir yaklaşımla oluşturulmuş ve zamanla kendi içerisinde dengeleri oluşturarak sağlam bir yapıya ulaşmıştır. 1215 yılında Magna Carta'nın imzalanmasıyla krallığa sınırlamalar getirilmiş, kralın vergi alabilmesi için soylulardan izin alması gerekmiştir. Bu anlaşmayla İngiliz siyasi sisteminin temelleri atılmıştır. Parlamento, Lordlar ve Avam Kamarası olarak iki kanattan oluşmaktadır. İki başlı yürütme, yürütmeyi denetleyen bir yasama kuvveti ve bağımsız mahkemelerden oluşan yargı sistemi, parlamenter sistemin kurumları arasında gösterilmektedir (Bakırcı, 1994: 24- 26).

Birleşik Krallık'ta uygulanan parlamenter sistem, geçirdiği çeşitli evrimler sonucu oluşmuştur. Başlangıç noktası Magna Carta'ya dayanan bu sistemin, tam anlamıyla demokratik koşullara gelebilmesi 20. yy.'da mümkün olmuştur (Aslan, 2009: 43). Başlangıçta parlamentoda, yüksek rütbeli din adamları, baronlar, kilise temsilcileri ve şövalyeler yer almış, zamanla bu üyeler kendi içlerinde ayrılarak, İngiliz parlamentosunun iki meclisi olan Avam ve Lordlar Kamarası'nı oluşturmuştur. Asil ve seçkin sınıf, Lordlar Kamarasını temsil ederken; ruhban sınıf ve burjuva sınıfı, Avam Kamarası'nı temsil etmiştir. Zamanla parlamentonun yetkileri artmış; yürütme gücü Kral, yasama gücü Lordlar ve Avam Kamarası, yargı gücü ise hâkimler aracılığıyla kullanılmıştır (Dönmez, 2015: 14).

İngiliz Parlamenter Sistemi'nin yazılı bir anayasası yoktur. Yönetimden kaynaklanan ve gelenekselleşmiş uygulamalar, liberal baronların Taç'a karşı mücadeleleri sonucunda kazandığı demokratik haklar, basit çoğunluk ile meclis tarafından çıkarılmış yasalar, anayasa metinleri yerine geçmektedir (Aslan, 2009: 44). Devlet başkanlığı makamında kral veya kraliçe bulunmaktadır. Bu makama gelen kral veya kraliçe herhangi bir seçimle değil, hanedan üyeliği veya parlamento tarafından onanma yoluyla göreve gelmektedir. Yürütmenin önemli bir unsuru olan Başbakan kabine üyelerini seçip kontrol etme görevini elinde bulundurmaktadır. Başbakan güvensizlik oyuna tabi olup, herhangi bir teklifinin Avam Kamarası tarafından

---

<sup>1</sup> Bu çalışmada Büyük Britanya ve Kuzey İrlanda Birleşik Krallığı'nın uzun adı yerine, Birleşik Krallık ibaresi kullanılmıştır.

onaylanmaması halinde, ya yeni seçimleri beklemek ya da istifa etmek durumundadır (Yayla, 2014: 103- 104).

Parlamentonun görev süresi 5 yıldır. Ancak Avam Kamarası'nın güveninin kaybedilmesi durumunda görev süresi kısalabilmektedir. Avam Kamarası'nın erken seçime gitme isteği ya da iktidar partisinin seçimi kazanma ihtimalinin yüksek olduğu dönemlerde erken seçime gidilmesi durumları, mevcut parlamentonun görevde kalma süresini belirlemektedir (Ayan Musil, 2013: 5). Parlamenter sistemin bu özellikleri nedeniyle Başkanlık sisteminde olduğu gibi istikrarlı yönetimler oluşturulamamaktadır. Yürütme organının, yasama organını neredeyse tamamen kontrol etmesi, başbakanın istemediği bir kanunun çıkmasını zorlaştırmaktadır (Yayla, 2014: 105- 106).

#### **1.2.2.2.2. Parlamenter Sistemde Politika Oluşturma Süreci: Birleşik Krallık Örneği**

Seçim ile iş başına gelen Avam Kamarası 650 milletvekilinden oluşmakta, veraset ve atama yoluyla iş başına gelen, Lordlar Kamarası 800 üyeden oluşmaktadır (Dışişleri Bakanlığı, 2020). Üst kamara olarak tanımlanan Lordlar Kamarası, Avam Kamarası'nın çalışmalarını denetleyip, yasaları gözden geçirmektedir. Vergi konusu dışındaki tüm yeni yasaların her iki kamara tarafından onaylanması gerekmektedir. Vergi hususunda tek karar mercii, Avam Kamarası'dır (BBC Akademi, 2018).

Yasa oluşturma süreci, Lordlar veya Avam Kamarası'na yapılan kanun teklifiyle başlamaktadır. Sunulmuş olan kanun tasarıları veya tekliflerine 'Bills' (Genel Kanun Tasarıları) adı verilmekte, bu 'Bills'ler' de Public Bills (Government ve Private Members Bills) ve Private Bills olarak ikiye ayrılmaktadır. Sıradan vatandaşlar tarafından Avam Kamara'sına sunulmuş olan tasarılar Private Bills, yasa olma şansları daha yüksek olan ve hükümet adına sunulmuş olan tasarılar Government Bills, milletvekilleri tarafınca sunulmuş teklifler Private Members Bills olarak kavramlaştırılmıştır (Aslan, 2009: 63-64). Uygulamada, Government Bills haricindeki tekliflerin kanunlaşma ihtimali çok düşüktür. Tüm teklifler, aynı yasalaşma sürecine tabi tutulmaktadır. Yasa teklifi ilk olarak bilgilendirmek amacıyla okunmakta, sonrasında tüm metin üzerinde görüşmeler yapılmakta ve son olarak teklif üzerinde görüşmeye devam edilip edilmeyeceği konusu görüşülmektedir (Bilgin, 2017: 209). Onaylanmış yasa tasarıları, ilgili komisyona gönderilip raporlaştırılarak komisyon başkanına sunulmaktadır. Son aşamada tasarı

meclisin onayına sunulmakta, meclisin onaylamaması durumunda genel kurulda tekrar görüşülmek üzere geri gönderilmektedir. Tüm bu aşamalar geçildikten sonra iki kamara tarafından da onaylanmış olan yasa tasarısının yasalaşması için Taç'ın onayı gerekmektedir (Demirkanoğlu, 2020: 92).

Parlamento yasa tasarıları için yıllık çalışma takvimi belirlemektedir. Mücbir sebepler dışında belirlenen takvime uyulmaktadır (Bilgin, 207: 209).

### **1.2.2.3.Yarı-Başkanlık Sistemi**

Cumhurbaşkanının halk tarafından seçildiği parlamenter sisteme, yarı-başkanlık adı verilmektedir. Bu hükümet sisteminde yürütme organı iki başlı olup, bir tarafta cumhurbaşkanı diğer tarafta bakanlar kurulu bulunmaktadır. Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi, sistemin başkanlık sistemine daha yakın olduğunu göstermektedir. Ayrıca bakanlar kurulu yasama organına karşı sorumlu olmaktadır. Kabinenin yasama organı tarafından güvensizlik oyu ile görevden alınabilmesinin yolu açıktır (Gözler, 2015: 89- 90).

Parlamenter sistemin ve başkanlık sisteminin özelliklerini içinde barındıran, melez bir sistem olarak adlandırılan yarı başkanlık sisteminin, üç temel özelliği bulunmaktadır: Halk tarafından seçilen bir devlet başkanının olması, seçilen bu devlet başkanının yürütme gücünü bir başbakan ile paylaşması ve devlet başkanının siyasi gücünün sınırlı olması (Ayan Musil, 2013: 8).

Devlet başkanının halk tarafından seçilmesi, bir sistemin yarı başkanlık olması için yeterli değildir. Başkanın güçlü bir figür olması ve hükümetten bağımsız olup, iradesini hükümet kanalıyla hayata geçirmesi gerekmektedir. Hükümetin ise parlamentonun güven veya güvensizliğine tabi olması gerekmektedir. Sistemde aynı zamanda iki başlı otorite yapısı mevcut olmalıdır. Bu özellikler neticesinde Fransa ve Finlandiya yarı başkanlık sistemi uygulayan ülkeler arasında yer almaktadır (Seval, 2015: 13).

Devlet başkanının başkanlığında toplanan bakanlar kurulu tarafından alınan kararlar, devlet başkanının onayıyla uygulanmaktadır. Fransız Anayasası'nın 9. ve 21. maddelerinde cumhurbaşkanının bakanlar kuruluna başkanlık edeceği, bakanlar kurulunun toplantıları yalnızca cumhurbaşkanının izni dahilinde başbakan başkanlığında yapılabileceği hüküm altına alınmıştır (Kahraman, 2012: 441).

Bu sistemde seçmenler parlamentoyu oluşturacak partileri ve devlet başkanını doğrudan seçmektedir. Devlet başkanı parlamento üyesi olup diğer parlamento üyeleri arasından hükümeti kurmakla yetkili kılınmıştır. Başkanın doğrudan halk tarafından seçilmesi, demokratik meşruiyetinin yüksek olduğunu göstermektedir. Ancak devlet başkanı tek başına yürütmeyi üstlenememekte, yürütme yetkisini hükümet ve başbakan ile paylaşmak durumundadır (Yayla, 2014: 72).

#### **1.2.2.3.1. Yarı-Başkanlık Sistemine Örnek Olarak: Fransa**

Meclis kilitlenmeleri ve parti parçalanmaları sebebiyle istikrarsızlık problemi yaşayan Dördüncü Fransız Cumhuriyeti'ni on üç yılda yirmi yedi hükümet yönetmiştir. 1958 yılında Fransız kolonisi olan Cezayir'in çıkarmış olduğu krize ek olarak istikrarsızlık ve enflasyon sebepleriyle hükümet düşmüştür. II. Dünya Savaşı'nda Fransız Liberasyon Ordusu'nun lideri olan De Gaulle, meclis kilitlenmelerine bir son vermek adına Parlatentonun ve Başkanın halk tarafından seçilmiş olduğu Beşinci Fransız Cumhuriyeti'ni kurmuştur. Beşinci Fransız Cumhuriyet'i, halk tarafından seçilmiş olan Başkan önemli yetkiler ile donatarak, Başkana yarı başkanlık sistemi içerisinde istikrarın sağlandığı bir hükümet kurma görevini vermiştir. Bugünkü Fransız hükümet sistemi de bu şekilde kurulmuştur (Hekimoğlu, 2009: 62- 63; Yayla, 2014: 115).

Bu sistemde, devlet başkanı bazı yürütme yetkilerini kullanabilme hakkına sahiptir. Doğrudan seçilen başkanın başbakanı ataması, yürütmenin başkan ve başbakan arasında bölündüğünü göstermektedir (Hekimoğlu, 2009: 67). Başkanın görev süresi, beş yıldır. Başkan kanunları veto etme hakkına sahip olmamakla birlikte, alt meclisin kanunları yeniden gözden geçirmesini isteyebilmektedir. Yeniden seçim çağrısı yapabilen başkan, aynı zamanda meclisi de feshedebilir (Yayla, 2014: 116).

Fransa'da Cumhurbaşkanı, yasamaya karşı sorumlu olmayıp, yasama organını feshedebilmektedir. Bireysel af yetkisi olan Cumhurbaşkanı, askeri ve sivil atamaları gerçekleştirmektedir. Cumhurbaşkanı Anayasadan almış olduğu yetki ile politikaya müdahale edebilmekte, meclis toplantılarına başkanlık edebilmektedir (Dönmez, 2015: 34).

### 1.2.2.3.2. Yarı- Başkanlık Sisteminde Politika Oluşturma Süreci: Fransa Örneği

Fransa'da yasama faaliyetleri, Senato ve Millet Meclisi'nden oluşan Parlamantonun elindedir. Fransa'da millet meclisinin yetkileri Senata'ya göre daha geniştir. Bu yüzden iki yapılanma arasında mutlak bir eşitlikten söz edilemez. Altı yıl için genel oyla seçilmiş üyelerden oluşan ve her üç yılda bir bu üyelerin yarısı yenilenen Senato, Başkan tarafından feshedilemezken; Millet Meclisi, Başkan tarafından feshedilebilmektedir. Yasa tekliflerinin çoğunluğu hükümet tarafından verilmektedir. Başkan ve Başbakanın anlaşmaya varması üzerine kararnameyle birçok yasa çıkarılmaktadır (Demiranoğlu, 2020: 93).

Anayasa'ya göre, yasa teklifleri Parlamento üyeleri ve Başbakan tarafından verilmektedir. Danıştay'ın görüşleri alındıktan sonra Bakanlar Kurulu'nda görüşmeler yapılır ve iki meclisten herhangi birinin başkanlık kuruluna gönderilir. Sosyal güvenliğin finansmanına dair yasa teklifleri ve mali yasalar Millet Meclisine sunulurken (1958 Anayasası, md. 39), mahalli idareler teşkilatına ilişkin temel politikalar ise Senata'ya sunulmaktadır (Demiranoğlu, 2020: 93). Tasarıyı görüşen Meclis, metnin bir kısmı ya da tamamı hakkında Hükümet tarafından onaylanan veya değişiklik istenen bölümleri, tek bir oylama şeklinde ya kabul etmekte ya da reddetmektedir. (Şencan, 2014: 86). Parlamento üyeleri tarafından hazırlanan kanun teklifleri yeni bir kamusal yükümlülüğün oluşması veya kamusal kaynakların azalmasına sebebiyet vermesi durumunda reddedilebilmektedir (md. 40).

Parlamento üyeleri ve Hükümet tarafından sunulmuş olan yasa tasarıları iki Mecliste de sekiz üye ile sınırlandırılarak daimi komisyonlara gönderilmektedir. Bu yasa teklifleri, Meclisin görüşleri de eklenerek incelenmek üzere konuda özel olarak oluşturulmuş alt komisyona gönderilmektedir (md. 43). Komisyon üyeleri tasarıları değerlendirmekte ve metnin son hali raportör vasıtasıyla genel kurula sunulmaktadır. Görüşülmekte olan yasa tasarısı eğer uluslararası antlaşma ise komisyonun bunu değiştirme hakkı olmayıp, Komisyon bunu yalnızca evet veya hayır diye oylayabilmektedir. Yapılan görüşmeler sonrasında taslak üzerinde bir değişiklik öngörülürse ve bu öngörü kabul edilirse metin ilgili komisyona gönderilmektedir. Oylama öncesinde hükümet ve parti üyeleri kısa süreli görüş bildirmekte ve oylamaya geçilmektedir. Önce tek tek madde üzerinden, daha sonrasında ise genel taslak üzerinde

oylama yapılmaktadır. Genel kuruldaki milletvekillerinden onay alan tasarı, Senato onayına da sunulmaktadır (Demirvanoğlu, 2020: 93-94).

Yasa tasarısı üzerinde iki meclis arasında anlaşmazlık söz konusu olursa, meclislerden eşit miktarda üye seçilerek karma komisyon oluşturulur. Karma komisyon tarafından hazırlanmış olan metin Hükümet tarafından, iki Meclisin onayına sunulmaktadır. Yapılan görüşmelerden sonra karma komisyondaki oylama tasarının sonucunu belirleyecektir (md. 45).





## 2. TÜRKİYE'DE HÜKÜMET SİSTEMLERİ

Hükümet sistemlerinin ortaya çıkış süreçleri incelendiğinde aralarında farklılıklar olduğu görülmektedir. Hükümet sistemleri, tarihsel ve kültürel birçok unsurdan etkilenmektedir. Türkiye’de de tarihsel süreç içerisinde benimsenen hükümet sistemlerinin dönemin koşullarına göre biçimlendiği görülmektedir. Bu başlıkta Osmanlı Devleti’nden günümüze uygulanan hükümet sistemlerinin ortaya çıkış süreci değerlendirilecektir. Literatürde hükümet sistemindeki değişikliklerin ilk başladığı düzenleme 1876 Kanun-i Esasi olarak kabul edilse de Osmanlı-Türk anayasal sisteminde mutlak monarşi rejiminden meşruti monarşiye geçişinin ilk adımı olan 1808 Sened-i İttifak ile konuya başlamak ve akabinde yaşanan gelişmeleri incelemek yerinde olacaktır.

### 2.1. Sened-i İttifak (1808)

XVI. yüzyılın ikinci yarısından sonra Osmanlı Devleti’nde padişah ve sadrazamın siyasal gücünde bir azalma meydana gelmiş ve buna bağlı olarak devlet ile halk arasında iletişimi sağlayan ayanlar önem kazanmaya başlamıştır. Taşrada yaşayan varlıklı ve idareci olan ayanlar, devletin o dönemde içine düşmüş olduğu sıkıntıyı fırsat bilerek siyasi ve iktisadi güçlerini merkezi otoritenin aleyhine kullanmışlardır (Akyıldız, 1998: 209).

Merkezi yönetimde yaşanan siyasi hareketlilik, Kabakçı Mustafa İsyanı’na ve bu isyan III. Selim’in öldürülmesine yol açmıştır. İsyan sonrası IV. Mustafa’nın tahta çıkışından hoşnut olmayan Nizam-ı Cedid taraftarı Rusçuk Ayanı Alemdar Mustafa harekete geçmiştir. Alemdar Mustafa’nın III. Selim’i öldürmesi üzerine tahta II. Mahmud geçmiş ve sadrazam olarak Alemdar Mustafa’yı atamıştır. Böylece ayanlık müessesesi, siyasal gücünü artırmıştır. Alemdar Mustafa Paşa, ülkede bozulan asayişin tekrar sağlamak adına ayanları İstanbul’a davet etmiştir. Bu davet sonucunda yapılan görüşmelerle ayanlar ile merkezi otorite arasında Osmanlı döneminde eş görülmemiş bir metin olarak tasvir edilen Sened-i İttifak imzalanmıştır (Akyıldız, 1998: 210; Aydın, 2016: 7). Sened-i İttifak Osmanlı Devleti’nin herhangi bir hukuk kaynağına benzememekte, İslam hukukuna uygun şeriat belgesi veya bir fetva olarak tanımlanmamaktadır. Kanun, kanunname gibi örfi hukuk kurallarına da şekilsel olarak benzememektedir. Sened-i İttifak herhangi bir hukuk diliyle değil, metni imzalayanların ağzından çıktığı gibi kaleme alınmıştır (Aydın, 2012: 10).

Sened bir giriş, yedi şart ve bir ekten oluşmaktadır. Giriş kısmında Senedin, Osmanlı Devleti'nde asayişin bozulmasından ve padişahın otoritesinin zedelenmesinden dolayı imzalandığı belirtilmiştir (Arslan, 2013: 83). Senedin ilk şartında, padişahın kişiliği ve otoritesi, devletin temel dayanak noktası olarak gösterilmiştir. Padişaha karşı, vezirler, ulema, askeri ocaklar veya hanedanlar tarafından herhangi bir isyan veya kalkışma gerçekleşecek olursa diğerleri tarafından el birliğiyle bastırılacaktır. İkinci şartta, hanedanın ve halkın yaşaması askerin varlığına bağlı olduğundan toplanacak askerin, devlet askeri olarak yazılacağı hüküm altına alınmıştır. Üçüncü şart, padişahın emirlerine uyulması yönündedir. Dördüncü şartta, padişah ve sadrazamın neredeyse eşit konuma yükseltildiği belirtilmiştir. Ayrıca herkesin kendi göreviyle ilgilenmesi hususuna değinilmiştir. Beşinci şartta, devletin ve padişahın otoritesinin korunmasında herkesin sorumluluğu olduğu ifade edilmiş, aynı zamanda hanedanın devlete karşı ve devletin merkezindeki büyüklerin de birbirlerine karşı güveninden söz edilmiştir. Altıncı şartta, yeniçeri ocağı ve diğer ocaklarda bir isyan çıkması durumunda hanedan üyelerinin izne gerek duymadan ilgili ocağı kaldırabileceği ve soruşturma sonucunda isyanı çıkartan bir kişi olduğu anlaşılırsa idam edilebileceği hüküm altına alınmıştır. Yedinci ve son şartta, reayanın korunması temel esas olarak görülmüş; kazaların güvenliği konusu ve vergide adaletin sağlanması gerekliliği üzerinde durulmuştur (İnalçık, 1964: 605- 606, Arslan, 2013: 84-85).

Sened; merkezin kazanımları, ayanların kazanımları ve genel kazanımlar olarak üç ayrı bölümde toplanmaktadır:

(i) Merkezin kazanımları; padişahın ve devletin gücünün kabul edilmesi, askeri ocakların padişaha itaat etmesi, sadrazama itaat edilmesi, vergi konusundaki düzenlemelere uyma ve herkesin yalnızca kendi işi ile ilgilenmesi,

(ii) Ayanların kazanımları; sadrazamın keyfi işlemlerinin kaldırılması, büyük ayanların diğer küçük ayanlar tarafından kendileri üzerindeki egemenliğini tanınması,

(iii) Genel kazanımlar ise yoksulları ve yönetilmekte olan halkı koruyan şartlar olarak ifade edilmektedir.

Sened-i İttifak'ta, sadrazamın kanuna aykırı hareket etmemesi, suç işlenmesi halinde soruşturma yapılmadan ceza verilmemesi gibi genel koruyucu şartlar bulunmaktadır. Buradan hareketle Sened-i İttifak'ın sadece ayanları ve merkezi otoriteyi değil, kamuyu da ilgilendirdiği ifade edilmiştir (Gözler, 2000: 6-7).

Sened-i İttifak, padişahın yetkilerinin sınırlandırıldığı ilk belge olarak nitelendirilmektedir. Sened-i İttifak gelişmelerinin, Tanzimat Fermanı, İslahat Fermanı ve Kanun-ı Esasi'ye giden yolu açtığı belirtilmektedir (Aydın, 2012: 10).

## **2.2. Tanzimat Fermanı (1839)**

Sözlükte “sıraya koymak”, “düzenlemek”, “ıslah etmek” anlamı taşıyan tanzim kelimesinin, çoğul halini ifade eden Tanzimat kavramı, “mülki idareyi ıslah etmek ve yeniden organize etmek” anlamını taşımaktadır. Bu düzenlemelerin yapıldığı dönemi de ifade etmektedir (Akyıldız, 2011: 1).

Tanzimat Fermanı, 3 Kasım 1839 tarihinde Gülhane Hatt-ı Hümayun ile ilan edilmiştir. Gülhane Hatt-ı Hümayun ile başlayan bu dönemin ne zaman sona erdiği hususunda ortak bir kanağe varılamamaktadır. Belirli kaynaklarda 1878 yılında meclisin kapatılması ile dönemin sona erdiği belirtilmektedir (Akyıldız, 2011: 1; Cemaloğlu, 2005: 154).

II. Mahmud döneminin sonlarına doğru Osmanlı Devleti bir yandan Mehmet Ali Paşa ile diğerk taraftan isyanlarla uğraşmaktadır. Sırp lar çıkarttıkları isyanlar sonucu belirli imtiyazlar kazanmış, Yunanlar ise büyük bir isyan çıkartmıştır. Bu dönemde Osmanlı Devleti'nin “asi valisi” olarak tanımlanan Mehmet Ali Paşa tarafından tehdit altında olması, devletin oluşacak tehlikelere açık olduğunu ve devletin gücünün azaldığını göstermiştir. Bu kötü gidişatın farkında olan yöneticiler, devleti bulunduğu durumdan kurtarmak amacıyla devleti güçlendirme faaliyetlerine girişmişlerdir. Tanzimat Fermanı, devletin yeniden yapılanmaya olan ihtiyacı, değişen dünya şartları ve devletin içinde bulunduğu bu buhranlı dönemi ıslah etmek amacıyla oluşturulmak zorunda kalınmış bir belge özelliğini taşımaktadır (Özdemir vd., 2014: 325).

Tanzimat Fermanı, İslam ve Hıristiyan dünyasının yakınlaşmasına, barış içerisinde yaşamasına ve Türkiye’de meşruti bir yönetimin kurulmasına zemin hazırlayan bir ıslahat hareketi olarak tanımlanmaktadır (Cemaloğlu, 2005: 154). Modern anlamda bir anayasa olarak kabul edilmese de anayasal özellikler taşıyan ferman olarak nitelendirilmektedir (Aydın, 2012: 8). Fermanın giriş kısmında, Devlet-i Aliye olarak nitelendirilen Osmanlı Devleti'nin dinin hükümlerine uyması ölçüsünde kudretinin arttığı, refahında ve gelişmesinde istenilen düzeye gelindiği vurgulandıktan sonra, bir buçuk asırdır siyasal ve

ekonomik gücün kaybedilmesi nedeniyle şer'i kanunlardan uzaklaşıldığı, bu nedenle zayıflığın baş gösterdiği ve refahın yerini fakirliğin aldığı belirtilmiştir. Bu sorunların ortadan kaldırılması için iyi bir idare ve bunu gerçekleştirecek modern kanunların gerekliliğine vurgu yapılmıştır. Can güvenliği, namus ve malın korunması, vergilerin belirlenmesi, askerlerin çağırılma usulü gibi konularda sorunlar yaşandığı vurgulanmıştır (Tanzimat Fermanı, 1839).

Birçok açıdan Sened-i İttifak'tan ayrılan fermanda temel hak ve özgürlükler tanınmış, iktidarın sınırlandırılmasına yönelik birçok ilke kabul edilmiştir. Tanzimat Fermanı'nda, her bireyden mali gücüne göre vergi alınması kararlaştırılmıştır. Aynı zamanda bu fermanda, devlet giderlerine ilişkin olarak kanunilik ilkesi getirilmiş, asker alımında bölgelerarası adaletin gözetilmesi gerektiğini ifade etmiştir. Fermanda "hiçbir suçluya kanunlara uygun bir biçimde yargılanmadan ceza verilemez" ilkesi kabul edilmiştir. Böylece herkese yargılanma hakkının tanınmış olduğu ifade edilmiştir. Yargılamasız ceza olmaz ilkesine ek olarak; ırz, namus ve can güvenliğine ilişkin düzenlemelerde yapılmıştır. Fermanda herkese mülkiyet dokunulmazlığı hakkı tanınmıştır. Bu kapsamda reaya, mal ve mülkü üzerinde herhangi bir müdahale olmadan tasarrufta bulunabilecektir (Tanzimat Fermanı, 1839).

Tanzimat Fermanı'nda kanunların hazırlanması noktasında yeni bir yöntem kabul edilmiştir. Bu yöntem, bir kurul tarafından kanunların hazırlanıp padişah tarafından onaylanması ve yürürlüğe girmesi şeklinde gösterilmiştir. Bu şekilde hazırlanmış kanunlar ile kanunun üstünlüğü ve bağlayıcılığı ilkelerinin kabul edildiği belirtilmiştir. Padişahın ağızıyla kaleme alınan ferman, padişahın buyruğu olduğu için herkesi kapsamaktadır. Bir nevi anayasa olarak görülen ferman, Türk anayasacılık hareketleri içerisinde kayda değer bir adım olarak görülmektedir (Gözler, 2000: 12- 15).

### **2.3. Islahat Fermanı (1856)**

1839 tarihinde ilan edilen Tanzimat Fermanı'nın, Batılı devletler tarafından yeterli bulunmadığı belirtilmiş, gayrimüslimler ve Müslümanlar arasında hukuki ve siyasi farkların kapanmadığı ileri sürülerek köklü yeniliklerin yapılması istenmiştir. Kırım Savaşı'ndan sonra gerçekleştirilen Paris Barış Konferansı'nın hemen ardından Avusturya, İngiltere ve Fransa tarafından uygulanan baskılar sonucunda 28 Şubat 1856

tarihinde Sultan Abdülmecid tarafından Islahat Fermanı yayınlanmıştır (Gülsoy, 1999: 185; Okudan, 2016: 13).

Islahat Fermanı da Tanzimat Fermanı gibi bir sözleşme değil, tek taraflı bir ferman statüsündedir. Anayasal belge niteliği taşımaktadır. 35 maddeden oluşan Ferman'ın ilk üç maddesi genel bir giriş niteliğinde olup, bu maddelerler Mehmet Ali Paşa'ya hitap edilmektedir (Gümüş, 2008: 219).

Ferman, din ve mezhep ayrımı yapılmadan tüm reayanın can, mal ve ırz güvenliğinin sağlanması üzerine kurulmuştur. Müslüman ve gayrimüslimlere tanınmış dini ayrıcalıklar korunarak gerekli ek düzenlemelerin gerçekleştirilmesi hedeflenmiştir. Kimse din değiştirmek zorunda bırakılmayacak, vergiler adalet ve eşitlik ilkelerine göre toplanacak, davaların hızlı bir şekilde sonuçlandırılması için gereken önlemler alınacaktır. Kimse keyfi olarak tutuklanmayacak, mahkemeler halka açık olarak gerçekleştirilecek, nakdi bedel de kabul edilerek bütün reaya askerlikle görevlendirilecek, rüşvetin önlenmesi için gerekli önlemler alınacaktır. Ticari ve zirai faaliyetlerin gelişmesi, servet kaynaklarının ıslahı ve mali işlerin düzenlenmesi konularında Batı'nın teknik bilgi ve sermayesinden yararlanılacaktır (Bülbül, 1989: 176- 177).

#### **2.4. Kanuni Esasi (1876)**

İlk Türk Anayasası olarak kabul edilen Kanun-i Esasi'nin oluşturulma sürecinde birçok iç ve dış faktör rol oynamıştır. İç faktörlerin en önemlisi, dönemin en güçlü muhalif hareketi olarak ifade edilen Genç Osmanlı üyelerinin etkisi olarak gösterilmektedir. Genç Osmanlı Hareketi, Anayasa ile birlikte oluşturulacak yeni meclisle gayrimüslim ve Müslüman üyeleri yönetime katarak bu yolla sorunların çözüleceğini düşünmekteydi. Genç Osmanlılar, Tanzimat dönemiyle kurulan devlet düzeninden memnun olmayıp her alanda yeniliği hedeflemektedirler. Yeni kurulacak düzende; devletin üst kademelerinin keyfi ve baskıcı yönetimlerine karşı, halk ve aydınlar için güvenceler oluşturulacaktır. Bu sayede yürütmenin parlamento karşısında sorumlu olduğu yeni bir düzen amaçlanmıştır. Mali durumun gittikçe kötüye gitmesi, büyük devletlerin iç işlerine müdahale etme tehlikesi, Avrupa bölgesindeki ayrılıkçı hareketler ve Batılı devletlerin reform talepleri bu süreci etkileyen diğer faktörler arasında yer almaktadır (Yamaç, 2014: 57).

Genç Osmanlılar, Tanzimat Dönemi'nde Osmanlı Devleti'nin siyasi ve mali açıdan Avrupalılara bağımlı hale geldiğini belirtmiş, dış politikada bağımsız hareket edilmesi gerektiğini savunmuşlardır. Devlet, bu karışıklık süreçlerinde demokratik istekleri baskılama yoluna gitmiştir. Basına sansür uygulanması ve Genç Osmanlı Hareketi'nin düşüncelerini halka yayması, muhalif hareketlerin artmasına sebep olmuştur. 1861 yılında, Abdülmecit'in ölümü sonrası yerine Abdülaziz'in geçmesi ile taht değişikliği yaşanmıştır. Abdülaziz döneminde keyfi ve kişisel uygulamalar, dış müdahaleler, ayaklanmalar, ekonomik sıkıntılar nedeniyle muhalifler Abdülaziz'e karşı bir tutum sergileyip onun tahttan indirilmesini sağlamışlardır. Abdülaziz'in yerine geçen V. Murat'ın ruh sağlığının bozulması üzerine Anayasayı ilan edeceğini söyleyen II. Abdülhamit tahta çıkarılmıştır. Bu gelişmelerin ardından 23 Aralık 1876 tarihinde II. Abdülhamit tarafından Kanuni Esasi ilan edilmiştir (Uzun, 2005: 150- 153).

Kanuni Esasi, padişah tarafından oluşturulan bir aydınlar kurulu tarafından hazırlanmıştır. Hazırlanma sürecinde halkı savunabilecek herhangi bir temsil organı olmadığı gibi halk oylamasına da başvurulmamıştır. Metin, hukuki olarak padişahın tek taraflı işleminden oluşmaktadır. Dolayısıyla "ferman anayasa" niteliği taşımaktadır. Son söz, tek egemen olan Padişah'a verilmiştir (Uzun, 2005: 153- 155).

Kanun-i Esasi, hukuka bağlı devlet fikrinin ilk defa ortaya çıktığı bir anayasa biçiminde tanımlanmaktadır. Görünüşte de olsa; düzenlemenin, dini ve vicdani yaptırımlar yerine laiklik temelli kurallar koyması, kuvvetler ayrılığı temelli modern bir devlet anlayışını getirmesi, padişahın karşısında yasama meclisini kurması ve birey haklarının tanınması, Kanun-i Esasi'nin meşruti sistemi benimsediğini göstermektedir (Aydın, 2012: 12).

119 maddeden oluşan Kanun-ı Esasi'de anayasal organlar; yasama, yürütme ve yargı şeklinde üçe ayrılmıştır. Kuvvetlerin düzenlenme şekli hükümet sisteminin türü açısından önemlidir. Yasama organı, bir meclis çatısı altında birleşen çift meclisten oluşmaktadır. Meclis-i Umumi olarak adlandırılan bu çatı meclis; Heyet-i Ayan ve Heyet-i Mebusan olarak iki meclisten oluşmaktadır (md. 42). Heyet-i Mebusan'ın üye sayısının üçte birini geçemeyecek şekilde Heyet-i Ayan'ın üyeleri padişah tarafından atanırken (md. 60), Heyet-i Mebusan'ın üyelerinin ise her elli bin erkek nüfus için bir temsilci olacak şekilde halk tarafından seçilmesi öngörülmüştür (md. 65).

Yürütme organı da padişah ve hükümetten oluşan ikili bir yapıya sahiptir. Yürütmenin başında padişah bulunmaktaydı. Padişah İslam dininin hamisi ve Osmanlı Devleti'nin hükümdarıdır (md. 4). Padişahın sorumsuzluğu söz konusudur (md. 5). Burada modern devletlerde görülen kişisel sorumluluklara ilişkin bir düzenleme bulunmadığından cezai işlem gerektiren tüm suçlar, sorumsuzluk kapsamına girmektedir. Padişahın, bakanların tayin ve azli, savaş ve barış ilanı, kanunların uygulanması, kanunları mutlak veto hakkı, Meclis-i Umumi'yi tatil etme ve Heyet-i Mebusan'ı fesh etme gibi önemli yetkileri bulunmaktadır (md. 7).

Her ne kadar parlamento oluşturulmuş, meclis ile hükümete kanun teklif etme hakları tanınmış olsa da bu uygulamaların padişah onayına tabi kılınması, mutlak monarşinin devam ettiğini göstermektedir (Demirhan ve Adıgüzel, 2016: 184). Düzenleme ile meşruti monarşi kurulamadığı gibi yapısal olarak benzerlik gösteren parlamenter sistemden de söz etmek mümkün değildir (Erat, 2015: 339). 1876 tarihli Kanun-ı Esasi ile Osmanlı Devleti'nin geleneksel sistemini değiştirme amacıyla dikkate değer bir adım atılmış; ancak bu deneyim kısa sürmüştür. 28 Haziran 1877'de sona eren birinci faaliyet devri boyunca Matbuat Nizamnamesi'nden Osmanlı-Rus Savaşı'na kadar birçok konu görüşülmüştür. 13 Aralık 1877'de açılan ikinci dönemde mebuslar, padişah tarafından belirlenen hükümete birinci meclis dönemine oranla daha sert eleştiriler getirmiştir. II. Abdülhamid saray, hükümet ve meclis arasında yaşanan gerilimi ve Osmanlı-Rus Savaşı'nı bahane ederek 13 Şubat 1878 tarihinde Kanun-ı Esasi'nin kendisine tanıdığı yetkiye dayanarak meclisi süresiz olarak tatil etmiştir (Akyıldız, 2003: 246).

## **2.5. II. Meşrutiyet (1908) ve Kanun-ı Esasi'nin Tadilatı (1909)**

Bu dönem, padişahın yetkilerinin yeniden düzenlendiği bir dönem olarak nitelendirilmektedir. Türk tarihi açısından bir dönüm noktası olan dönem, modernleşme hareketlerinin devamı olarak tanımlanmaktadır. I. Meşrutiyet'i ilan etmek için Genç Osmanlılar tarafından yönetime getirilen II. Abdülhamit, beklentileri karşılamak amacıyla II. Meşrutiyet'e kadar geçen süreçte devleti otoriter bir biçimde yönetmiştir. Bunun üzerine ülkede tekrar rejim karşıtı hareketler başlamış, içeride ve dışarıda çeşitli cemiyetler kurulmuştur. Bu cemiyetlerden birisi de İttihat ve Terakki Cemiyeti'dir. Gittikçe kötüleşen ülkenin durumu, II. Abdülhamit'i endişelendirmiş ve bu durum II.

Abdülhamit'i 23 Temmuz 1908 tarihinde İkinci Meşrutiyet'i ilan etmeye zorlamıştır (Aydın, 2012: 13; Birecikli, 2008: 212; Güleçoğlu, 2018).

Sultan Abdülhamid'e yöneltilen en önemli eleştiri, sarayın egemenliği üzerinden yapılmıştır. Osmanlı siyasetine ilişkin kararların saray merkezli olması ve çok az insanın siyasal karar alma süreçlerine katılması, yeni güç merkezlerinin doğduğu bir zamanda karışıklığa yol açmıştır. Muhalifler, saray karşısında gittikçe birleşmiş ve Sultan Abdülhamid'i yalnızlaştırmışlardır (Ahmad, 2014: 9-10). Sultan Abdülhamid'e karşı oluşturulan muhalefetin liberal kanadında Ziya Gökalp ve Yusuf Akçura gibi isimlerin yer aldığı bilinmektedir. Jön Türkler'in düşünce hareketlerinin başında yer alan bu isimler, daha sonradan Kemalist rejimi desteklemiş ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde mebus olmuşlardır (Georgeon, 2006: 91).

İslamcı cephede yer alan Mehmet Akif, 1905'te Japonların Rusları yenilgiye uğratmalarından hareketle gelenekselin modern içinde saklanabileceğini, yani kendi değerlerini korumakla birlikte Batı'nın tekniğinin de kullanabileceğini savunmuştur. Bu fikir, 1908 sonrası süreçte ciddi şekilde savunulmuştur (Mardin, 1991: 19). İlerleyen süreçte bu fikir hayata geçemediği gibi İttihat ve Terakki Cemiyeti tarafından savunulan Batıcılık anlayışının giderek hâkim ideoloji olduğu görülmektedir. Cemiyet üyesi subayların askerleriyle birlikte direnişe geçmeleri ve Kanun-ı Esasi'nin tekrar yürürlüğe girmesini talep etmeleri neticesinde yaşanan çatışmalar, Sultan Abdülhamid'in otuz yıl sonra Kanun-ı Esasi'yi tekrar yürürlüğe sokmasını sağlamıştır. Buna rağmen Cemiyet subayları, Sultan'ı tahttan indirecek gücü kendilerinde görememişlerdir. Gerçekleştirilen seçimlerde mutlak bir zafer elde eden Cemiyet, dolaylı olarak kararları etkilemeye çalışmıştır. Kısa bir süre sonra Cemiyetin uygulamalarına karşı muhalefet gelişmiş ve İslami temelde artan eleştiriler 31 Mart Vakası olarak bilinen olayla sonuçlanmıştır. Buna karşın Harekât Ordusu, 24 Nisan 1909'da isyanı bastırmıştır. 27 Nisan'da Sultan Abdülhamid tahttan indirilmiştir (Zürcher, 2000: 139-146).

Sultan Abdülhamid'in tahttan indirilmesinden kısa bir süre sonra, meclisin gündemine gelen ancak gerçekleştirilemeyen değişiklikler, Mehmet Reşat'ın tahta çıkmasının ardından 8 Ağustos 1909 tarihinde gerçekleşmiştir (Çalen, 2012: 135). Değişiklikler, ilk defa milletin temsilcileri aracılığıyla gerçekleştirildiği için yapılaş biçimi açısından önem taşımaktadır (Karakoç, 2006: 136). 21 maddenin tadil edildiği, bir maddenin kaldırıldığı ve üç maddenin eklendiği (Aydın, 2001: 330) Kanun-i Esasi'de



yapılan değişikliklerle padişahın yetkileri sınırlandırılmış, erkler yeniden biçimlenmiş ve hükümet sistemi değiştirilmiştir (Aydın, 2012: 13).

Yasama alanında iki meclisli parlamento korunmuş; ancak kanun teklif etme konusunda padişahın izni ve Şura-ı Devlet'te görüşme şartı kaldırılmış, mutlak veto hakkı geciktirici vetoya dönüştürülmüştür. Böylece padişahın mutlak egemenliği sona ermiştir. Yürütme açısından iki başlı yapı korunmuş olmakla birlikte, padişahın Meclis-i Umumi önünde yemin etmesi öngörülmüş ve padişahın yetkilerini sadrazam ve ilgili vekilin imzası ile kullanılabileceği düzenlenmiştir. Padişah, Meclis-i Mebusan içinde güvenoyu alabilecek birini sadrazam olarak seçecek, sadrazam da vekilleri belirleyecektir. Bu yönüyle sistem, parlamenter sisteme yaklaşmıştır (Gözler, 2020). Son düzenlemelerle birlikte sistem, mutlak monarşiden sınırlı monarşiye geçmiştir (Erat, 2015, 339).

## **2.6. 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu**

Ulusal kurtuluş döneminden sonra yapılan çeşitli toplantılar, gerçekleştirilen Erzurum (23 Temmuz 1919) ve Sivas (4-11 Eylül 1919) Kongreleri ve yayımlanan beyannameler sonrasında bir kurucu meclisin (Heyet-i Temsiliye) oluşturulması öngörülmüştür. Bu gelişmelerin ardından İstanbul Hükümeti, bir kararname çıkartmış ve bu kararname gereği 1919 Aralık ayında seçimler yapılmıştır. Son Osmanlı Mebusan Meclis'i toplanmış ve Misak-ı Milli Beyannamesi kabul edilmiştir. Bu beyanname, Erzurum ve Sivas Kongrelerinde alınmış olan kararlar ışığında devletin bağımsızlığını ve ülkenin bütünlüğünü ilan etmektedir (Gözler, 2018: 65-66).

İtilaf devletleri bu durumdan rahatsız olmuş, milletin iradesini sonlandırmak amacıyla İstanbul'u 16 Mart 1920 tarihinde işgal etmiştir. Böylece Mebusan Meclisi, çalışamaz hale gelmiştir. Yaşanan gelişmelerin sonucunda milletin iradesini kullanabileceği bir meclis kalmamıştır (Özcan, 2013: 25). 19 Mart 1920'de Mustafa Kemal Atatürk, olağanüstü yetkili bir meclisin kurulması yönünde meclis üyelerini Ankara'da toplantıya çağırmıştır. 23 Nisan 1920'de Büyük Millet Meclisi, ilk toplantısını yapmıştır (Gözler, 2018: 66). Toplantı sonrası devletin teşkilatlanması ve mevcut iktidar boşluğunun doldurulması amacıyla yeni bir anayasaya ihtiyaç duyulmuştur. Böylece, 20 Ocak 1921 tarihinde Teşkilat-ı Esasiye kabul edilmiştir (Özcan, 2013: 25; Gözler, 2018: 66). Bir geçiş döneminin ürünü olan Teşkilat-ı Esasiye, çerçeve bir anayasa özelliklerini taşımasına rağmen Cumhuriyet anayasacılığı açısından kalıcı izler bırakmış ve kendinden

sonraki anayasaları etkilemiştir. Bu açıdan Türk Anayasa tarihindeki yeri oldukça önemlidir (Aydın, 2012: 14).

Teşkilat-ı Esasiye, 23 madde ve bir ayrı maddeden oluşan çerçeve bir anayasa olarak tanımlanmıştır. Türk Devleti'nin ilk ve tek yumuşak anayasası biçiminde nitelendirilmiş, diğerlerinden farklı bir şekilde kaleme alınmıştır. Anayasada vatandaşlık hakları ve yargı erkine dair hükümler bulunmamaktadır. Yargı erki Meclis tarafından İstiklal Mahkemeleri aracılığıyla fiilen kullanmıştır. Anayasada meclis başkanı, bakanlar kurulunun da başıdır. Ulusal egemenlik kabul edilmiş ve meclis aracılığıyla kullanılmıştır (Aksu, 2020: 4; Narin, 2018: 81-89).

Anayasanın ilk maddesinde hâkimiyetin millete ait olduğu belirtilmiştir. Böylece 1909 değişikliğiyle sınırlı monarşiye evrilen sistem hâkimiyetin millete geçmesiyle tamamen son bulmuştur. Anayasanın 3. maddesinde devletin meclis eliyle idare olunacağı belirtilmiştir. Ayrıca “*icra kudreti ve teşri selahiyeti milletin yegâne ve hakiki mümessili olan Büyük Millet Meclisinde tecelli ve temerküz eder*” şeklindeki ikinci maddeyle, meclis hükümeti sisteminin tipik bir özelliği olan yasamanın yanı sıra, yürütme gücü de mecliste toplanmıştır. Devlet başkanı ve başbakanın olmadığı sistemde devleti ve milleti temsil eden organ, meclis başkanıdır. Meclis icra vekillerini seçip değiştirme yetkisine sahip olduğu gibi, yargı yetkisini de kendi organı gibi çalışan İstiklal Mahkemeleri aracılığıyla kullanmıştır (Karatepe, 2013: 225).

Yasama ve yürütme gücünü kendi bünyesinde toplayan meclis, kamu politikalarının yapım sürecinde de oldukça etkin bir konumda bulunmaktaydı. 1921 Anayasası'nda, kanunların yapılması, değiştirilmesi ve yürürlükten kaldırılma hakkı meclise tanınmıştır (md. 7). Kamu politikalarında uygulama aşamasından bir önceki adım olan yasalaştırmanın tek aktörü meclistir. Aynı zamanda meclis, hükümetin oluşturma biçimini de düzenleme yetkisine sahiptir. Seçtiği üyeler aracılığıyla vekiller heyetinin oluşturan meclisin, bunların görev alanlarını belirleme ve yürütme işlerini denetlenme gibi yetkileri vardır. Böylece kamu politika alanlarını belirlemede ve bunların yürütülmesi ile denetlenmesinde yetkili organ meclistir. Diğer bir ifade ile meclis kamu politikası alanında tam yetkilidir. Bu kapsamda politika belirleme ile ilgili idareler ve bu idarelerin görev alanları aşağıdaki gibidir;

- Şeriye ve Evkaf
- Sıhhiye ve İçtimâî Yardım

- İktisat (Ticaret, Tarım, Orman ve Maden)
- Maarif (Millî Eğitim)
- Adalet ve Dinî mezhepler
- Maliye; Gümrük ve Tapu
- Nafia
- İçişleri (Emniyet Umumiye, Posta ve Telgraf)
- Millî Savunma
- Dışişleri (Yamaç, 2020: 210).

### 2.7. 1924 Anayasası

TBMM'nin ikinci dönem seçimleri yapıldıktan sonra, 1921 Teşkilat-ı Esasiye'nin ihtiyaçları karşılamadığı ortaya çıkmış, yeni bir anayasa yapma gereksinimi ile karşı karşıya kalınmıştır (Gözler, 2000: 57). Birinci TBMM seçimleri sonrasında alınan kararlarla Cumhuriyet ilan edilmiştir. Ancak Cumhuriyet yeni bir anayasa ile değil, 1921 Anayasası üzerinden yapılan değişikliklerle kurulmuştur. Çerçeve bir anayasa olan 1921 Teşkilat-ı Esasiye'nin eksik hususlarını giderilmesi ve savaş sonrası devlet yapı ve işleyişinin oluşturulması amacıyla 20 Nisan 1924 tarihinde; 1924 Anayasası kabul edilmiştir. Anayasa'da Cumhurbaşkanlığı makamının oluşturulması ve meclis hükümeti sisteminden parlamenter sisteme geçiş yapılması, içerisinde en önemli değişiklikler arasında yer almaktadır (Aksu, 2020: 5).

1924 Anayasası'nda Türkiye Devleti'nin bir Cumhuriyet olduğu (md. 1), egemenliğin kayıtsız şartsız millete ait olduğu (md. 3) ve milletin tek temsilcisinin Büyük Millet Meclisi olduğu ifade edilmiştir (md. 4). Yürütmenin başında devletin reisi sıfatıyla cumhurbaşkanının bulunacağı hüküm altına alınmıştır (md. 32). Bu sistemde Başbakan, Cumhurbaşkanı tarafından meclis içinden tayin edilir ve diğer bakanlar da başbakan tarafından seçilerek cumhurbaşkanının onayına sunulurdu (md. 44).

1924 Anayasası'nda temel görevleri yerine getirecek organ meclistir. Yasama ve yürütme doğrudan meclis tarafından yerine getirildiği gibi mahkemeler de meclis adına karar verecektir. Savaş ilanı, para basmak, aflar, uluslararası anlaşmalar yapmak gibi yasama faaliyetlerini de aşan birçok görevi kendisinde toplayan meclis, yasama işlerinin tek yetkilisidir. Diğer taraftan yürütme yetkisi de meclise aittir. Ancak bu yetki doğrudan değil, meclisin seçtiği cumhurbaşkanı ve onun belirleyeceği bakanlar kurulu eliyle yerine

getirilmiştir (Mumcu, 1986: 393-395). Bu anlamda, 1924 Anayasası'nın benimsemiş olduğu sistem, "kuvvetler birliği ve görevlerin ayrılığı" şeklinde bilinen karma sistemdir.

Bu sistemin meclis hükümeti sistemine benzeyen yönleri şu şekilde ifade edilebilir:

- Egemenliğin yalnızca mecliste olması,
- Yasama ve yürütme kuvvetlerinin mecliste toplanmış olması,
- Yürütme yetkisini, yasama içinden çıkan cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulu eliyle kullanılması,
- Meclisin hükümeti düşürme yetkisinin bulunması ve meclisi her zaman denetleyebilmesi, buna karşın hükümetin meclisi fesih yetkisinin olmamasıdır (Çekiç, 2016: 453).

1924 Anayasasının parlamenter hükümet sistemine benzer özellikleri ise şu şekilde ifade edilebilir:

- Cumhurbaşkanlığı makamının oluşturulması,
- Yürütme yetkisinin cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulu eliyle kullanılması,
- Bakanların başbakanca atanması,
- Cumhurbaşkanının sorumsuzluğu ve yapmış olduğu işlemlerden başbakan ile birlikte bakan(lar)ın sorumlu olmasıdır (Çekiç, 2016: 454).

Hükümet sistemi açısından karma bir sistem öngören 1924 Anayasası'nda; yasama (teşri) ve yürütme (icra) yetkisinin mecliste olduğu (md. 5), yasamanın bizatihi meclis eliyle yürütmenin ise meclis tarafından seçilecek olan Cumhurbaşkanı ve onun belirleyeceği İcra Vekilleri Heyeti ile yerine getirileceği düzenlenmiştir (md. 6, 7). Kanun yapma yetkisi mecliste olup (md,8), aynı zamanda meclisin kanunları yorumlama yetkisine de sahip olması (md, 26) anayasada düzenlenmiştir. Ayrıca anayasada, meclis tarafından kabul edilen yasaların cumhurbaşkanı tarafından onaylanması gerekmektedir. Ancak devlet başkanının zorlaştırıcı ve mutlak bir vetosu yoktur. Kanun teklif etme hakkı yalnızca meclis üyelerine ait olmayıp, İcra Vekilleri Heyeti'ne de bu yetkinin verilmesi (md. 15) kamu politikası açısından oldukça önemlidir.

Hükümet sistemi açısından genel bir değerlendirme yapıldığında 1924 Anayasası, bir geçiş döneminin ürünüdür. Kurucu iktidar 1921 Anayasası'ndan almış olduğu gücü meclis hükümeti sistemine borçlu olduğundan bunu devam ettirmek istemiştir. Nitekim sonraki yıllarda kurucu kadro, toplumsal ve siyasal birçok köklü değişikliği bu yöntemle hayata geçirme imkânı kazanmıştır. Bunun yanı sıra padişahlık, saltanat, hilafet gibi

geleneksel ve dini kurumlar yeni sisteme uymadığı gerekçesiyle ortadan kaldırarak yerlerine “modern” karşılıkları koyulmuştur. Bu nedenle sistem ne tam olarak parlamenter ne de tam olarak meclis hükümeti sistemidir. Hükümet sistemi açısından ortaya çıkan bu ikilik, kamu politikası alanında söz konusu olmamıştır. Her ne kadar görev yönünden bir ayırım olsa da tek parti iktidarı boyunca uygulamada bir sorun olmamıştır. Demokrat Parti iktidarı açısından da durum benzerdir. Koalisyon durumu söz konusu olmadıkça meclisin tek iktidarda olduğu bu sistemde kuvvetler birliği görev ayrılığının önüne geçmektedir. Sonuç olarak kamu politikalarının resmileşmesini sağlayan yasama ve kamu politikalarının uygulama aşamasına kaynaklık eden yürütme iktidarı elinde tutan siyasi partinin etkisi altındadır.

## **2.8. 1961 Anayasası**

Türkiye Cumhuriyeti tarihinde darbeler zincirinin ilk halkasını oluşturan 27 Mayıs 1960 Darbesi, rütbesi düşük bir grup genç subayın yönetime el koyması ile meydana gelmiştir. Milli Birlik Komitesi olarak adlandırılan grup, dönemin Genelkurmay Başkanı'na tutuklayıp saf dışı bırakmıştır. Darbeci grup, daha sonra General Cemal Gürsel'i yanına alarak meşru iktidar ve destekçilerine karşı harekete geçmişlerdir. Siyasi iktidarı doğrudan hedef alan komite, iktidar yanlısı kesimi de iktidara ve halka olan etkisine bağlı olarak tutuklama yoluna gitmişlerdir. İktidarın en önemli isimleri olan Başbakan Adnan Menderes, Fatih Rüştü Zorlu ve Hasan Polatkan süreç sonunda idam edilmişlerdir (Selçuk, TY: 173).

27 Mayıs 1960 tarihinde gerçekleşmiş olan askeri darbe ve bu darbenin getirdiği yeni anayasa, bir tepki anayasası olarak adlandırılmaktadır. Milli Birlik Komitesi yönetime el koymuş, Komitenin çıkardığı 1 sayılı kanun ile 1924 Anayasası üzerinde birçok değişiklik yapılarak 1961 Anayasası kabul etmişlerdir (Aydın, 2012: 16). Cumhuriyet tarihinde halk oylamasına sunulan ilk anayasa olan 1961 Anayasası, 1924 Anayasasına tepki olarak gelişmiştir. Anayasada mümkün olabilecek her durum düşünülmüş ve düzenleyici hükümler ön plana çıkmıştır (Ayan, 2007: 3).

Cumhurbaşkanı ve Başbakanın oluşan iki başlı yönetim sistemine 1961 Anayasası ile birlikte askeri bürokrasi de eklenmiştir. Genelkurmay Başkanı Milli Savunma Bakanı'na karşı sorumlu olması gerekirken Başbakan'a bağlı bir konuma gelmiştir. Yarı

askeri, yarı sivil olan Milli Güvenlik Kurulu kurulmuş, askeri bürokrasi ve parti hükümetleri arasında bağlantı kuran bir duruma getirilmiştir (Aydın, 2012: 16).

1961 Anayasası'nda egemenliğin kayıtsız şartsız milletin olduğu ve kullanılmasının hiçbir zümre veya sınıfa bırakılmayacağı hüküm altına alınmıştır (1961 Anayasası, md. 4). Yasama yetkisinin Türkiye Büyük Meclisi'ne ait olduğu (md. 5), yürütme görevinin Bakanlar Kurulu ve Cumhurbaşkanı tarafından icra edildiği (md. 6), yargı yetkisinin, Türk Milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılacağı (md. 7) hüküm altına alınmıştır.

Yasama; Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu olmak üzere iki meclisli bir yapıdan oluşmuştur (md. 63). Millet meclisinin tüm üyelerinin genel oyla (md. 67); Cumhuriyet Senatosu'nun 150 üyesinin genel oyla, 15 üyesinin Cumhurbaşkanınca (md. 70) seçileceği düzenlenmiştir. Yürütmenin ve devletin başı olan (md. 97) Cumhurbaşkanının tarafsız olacağı belirtilmiştir (md. 95). Yürütmenin diğer kanadı, Başbakan ve bakanlardan oluşan Bakanlar Kurulu'dur. Başbakanın Cumhurbaşkanınca meclis içerisinden atanacağı ifade edilmiştir. Bakanların ise Başbakanca meclis içerisinden olabileceği gibi milletvekili seçilme koşullarını<sup>2</sup> taşımak şartıyla dışardan da seçilebileceği ve Cumhurbaşkanınca atanacağı belirtilmiştir (md. 102). Cumhurbaşkanına birtakım sembolik olarak nitelendirilen (devleti temsil etme, karşı imza ve parlamento seçimlerini yenileme gibi) yetkiler tanınmış ve göreviyle ilgili konularda yapmış olduğu işlemlerden dolayı sorumsuzluğu kabul edilmiştir. Diğer bir ifade ile Demokrat Parti döneminin olumsuz olarak nitelendirilen siyasi gelişmelerinin sorumlusu hükümet sistemi olarak görüldüğünden 1924 Anayasası ile benimsenen güçlü yürütme anlayışı terk edilmiştir. Yasama ve yargıdan yetki olarak bahseden Anayasa, yürütme için görev nitelemesini kullanarak yürütmeyi yasamanın bir türevi olarak tasarlamış ve çeşitli hükümlerle Parlamentonun denetimine bağlamıştır (Çekiç, 2016: 454-455). Başkan

---

<sup>2</sup> Anayasanın ilk halinde milletvekili olarak seçilme yeterliği 68. maddede şu şekilde düzenlenmiştir: "Otuz yaşını dolduran her Türk milletvekili seçilebilir. Türkçe okuyup yazma bilmeyenler, kısıtlılar, yükümlü olmasına ve muaf bulunmamasına rağmen muvazzaf askerlik hizmetini yapmayanlar veya yapmış sayılmayanlar ve kamu hizmetlerinden yasaklılar ile ağır hapis cezasını gerektiren bir suçtan dolayı kesin olarak hüküm giymiş olanlar ve -taksirli suçlar hariç olmak üzere- beş yıldan fazla hapis cezasıyla veya zimmet, ihtilâs, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflâs gibi yüz kızartıcı suçlardan biriyle kesin olarak hüküm giymiş olanlar, affa uğramış olsalar da, milletvekili seçilemezler. Aday olmak, memurluktan çekilme şartına bağlanamaz. Seçim güvenliği bakımından hangi memurların ne gibi şartlarla aday olabilecekleri kanunla düzenlenir. Hâkimler ile subay, askerî memur ve astsubaylar, mesleklerinden çekilmedikçe, aday olamazlar ve seçilemezler."

yerine parlamentonun ağırlık kazandığı yeni durum bu nedenle parlamenter sistem olarak adlandırılmaktadır.

1961 Anayasasıyla Yükseköğrenim ve Kredi Yurtlar Kurumu ile Devlet Planlama Teşkilatı oluşturulmuş, Basın İlan Kurumu, Ordu Yardımlaşma Kurumu, Türk Standartları Enstitüsü, Devlet Personel Dairesi gibi nispeten özerk kurumlarda kurulmuştur (Demir, 2000: 64).

Hükümet sistemi açısından değerlendirildiğinde; 1961 Anayasası ile karma sistemden klasik parlamenter sisteme geçiş yapıldığı söylenebilir (Keskinsoy ve Kaya, 2018: 77). Diğer bir ifade ile Osmanlı tarihi de dâhil olmak üzere (1876, 1909, 1921 ve 1924) tüm anayasal gelişim süreçlerinde parlamenter sistemin özellikleri hâkim olsa da (Köker, 2013: 11) 1982 Anayasası dâhil saf parlamentarizmin benimsendiği dönem 1961 Anayasası ile başlamaktadır. Meclis hükümeti sisteminin yansımaları olarak devam eden yasama organının tek egemen güç olma durumundan çıkartılarak kuvvetlerin birliğinden kuvvetlerin yumuşak ayrılığına geçilmiştir (Terzioğlu, 2013: 36).

Güçlü bir parlamenter sistem hedefiyle oluşturulan 1961 Anayasası, kamu politikası açısından önemli olan yasa yapım sürecini, ayrıntılı bir şekilde düzenlemiştir. Anayasada, Bakanlar Kurulu ve Meclis üyelerine kanun teklif etme hakkı tanınmış ve aynı zamanda teklifi veren üyeler iki meclisin ilgili komisyonlarında isterlerse yasa önerilerini savunma olanağı kazanmıştır (md. 91). Teklif ve tasarıların millet meclisinde görüşülüp, *kabul, değiştirilerek kabul veya red* edilerek cumhuriyet senatosuna ulaşacağı düzenlenmiştir. Millet meclisi tarafından kabul edilen kanun teklifi Cumhuriyet Senatosu'nda da herhangi bir değişiklik yapılmadan kabul edilmesi durumunda ilgili öneri kanunlaşır. Cumhuriyet Senatosu'nun kendisine gelen ilgili öneriyi değiştirerek kabul etmesi halinde, Millet Meclisi'nin yapılan değişikliği onaylamasıyla metnin kanunlaşabilirdi. Ancak yapılan değişikliği Millet Meclisi kabul etmezse, her iki meclisin ilgili komisyonlarından üyelerin seçildiği karma bir komisyon kurulurdu. Daha sonra Karma Komisyon tarafından hazırlanan metin, Millet Meclisi'ne sunulurdu. Millet Meclisi ise ya Karma Komisyon tarafından hazırlanan metni ya da Cumhuriyet Senatosu'nun yapmış olduğu değişikliği veya kendisinin ilk hazırlamış olduğu metin arasından birini seçerek kabul etmesi gerekirdi (md. 92). Millet Meclisi tarafından kabul edilen kanunlar, Cumhurbaşkanı tarafından yayınlanarak yürürlüğe girerdi. Ancak

Cumhurbaşkanı uygun bulmadığı kanunları görüşülmek üzere meclise geri göndererek geciktirici veto yetkisini kullanabilirdi (Md. 93). 1961 Anayasası'nda her iki meclisin oluşturmuş olduğu komisyonların yasa yapım sürecinde etkin olmasını kamu politikası bakımından olumlu bir durum olarak değerlendirmek mümkündür.

### **2.9. 1971 ve 1973 Anayasa Değişikliği**

12 Mart rejimi olarak da anılan bu süreç, parlamentoyu feshedecek kadar ileri gitmemiştir. Nihat Erim'in başkanlığında partiler üstü bir teknokrat hükümetin kurulması ve mevcut sistemin devamı amaçlanmıştır. Anayasa değişikliği konusu 1961 ve 1980 arası dönemde gündemi oldukça meşgul eden konular arasında yer almıştır. Özellikle 1961 Anayasası'nın meşruluğu, sosyal devlet ilkesine uygunluğu, Cumhuriyet Senatosu tabii üyeliği gibi meseleler, gündemi meşgul etmeye başlamıştır (Yıldırım, 2019: 43).

1960'lı yıllarda başlayan ve sonlarına doğru etkisini arttırarak devam ettiren gençlik hareketleri, üniversitelerde boykotları başlatmış ve devamında "tam bağımsız Türkiye" sloganlarıyla Amerikan emperyalizmi hedef alınmıştır. Tüm yurttaki etkisini gösteren aynı zamanda ulusal basına da sıçrayan, 1969'da ODTÜ'de Amerikan büyükelçisi Commer'in arabasının yakılması, İstanbul'da İsrail Başkonsolosu Efraim Elrom'un öldürülmesi, Amerikan 6. filosunu protesto etmek için toplanan 30 bin işçinin sağcı gruplar tarafından saldırıya uğraması gibi olaylar örgüsü askeri bir müdahaleyi kaçınılmaz kılmıştır. 12 Mart rejimi ile yapılan 1971 ve 1973 Anayasa değişiklikleri, 27 Mayıs rejimi sonrasındaki anayasa değişikliği ile aynı olmamıştır. Muhtıra sonrası yapılmak istenen anayasa değişikliklerinde amaç, devlet otoritesini güçlendirip temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılmasıdır. 1961 Anayasası sonrasında Türkiye'deki demokratik ortam gelişmekteyken, 1971 ve 1973 Anayasa değişiklikleri ile anayasanın demokratik yönü sarsılmıştır (Okyay, 2018: 69- 74).

Bu dönemde yapılan değişiklikler şu şekilde sıralanabilir;

- Tüm haklar için geçerli genel bir sınırlandırılma ilkesinin kabul edilmesiyle temel hak ve özgürlüklere sınırlandırmalar getirilmiştir.
- Bakanlar Kuruluna KHK çıkarma yetkisi, üniversite özerkliklerinin zayıflatılması, TRT özerkliğinin kaldırılmasıyla yürütme organı güçlendirilmiştir.



- Ordunun mahfuz alanı genişletilmiş, askeri otorite sivil iktidardan tavizler isteyecek güce ulaşmıştır.
- Askerî mahkemelerde asker olmayan kişilerin yargılması mümkün kılınarak sıkıyönetime geçiş kolaylaştırılmıştır.
- Devlet Güvenlik Mahkemelerinin kurulması, kanuni yargı yolunun getirilmesi, küçük siyasal partilerin Anayasa Mahkemesi'ne başvurma olanağının ortadan kaldırılmasıyla yargı denetimine sınırlandırmalar getirilmiştir (Gözler, 2000: 90; Yıldırım, 2019: 45-55).

1971 Muhtırası'nın hükümet sistemi açısından en önemli özelliği, 1961 Anayasası'nda yürütmenin zayıf bırakıldığı yönündeki eleştiriler ekseninde yürütmeyi güçlendirme çabası içerisine girilmesidir (Çekiç, 2016: 456). İlk olarak KHK, 1971 değişikliği ile Anayasada yerini almıştır (Tan, 1995: 335). Bakanlar Kurulu'nun tüzük (md. 107) ve yönetmelik (md. 113) gibi düzenleyici işlemler yapabilmesi, TBMM'nin belirli konularda Bakanlar Kurulu'na kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi tanıyabilmesi (md. 64), ile sistem saf parlamenter özelliğini yitirmiştir (Çolak ve Uzun, 2017: 197). Bu düzenlemelerle birlikte kamu politikası konusunda etkin bir konumda olan meclisin yetkileri kısmen zayıflatılmıştır.

Bu konuda yapılan ikinci önemli düzenleme, sıkıyönetimi gerektiren olayların kapsamının; *“ülkenin ve milletin bölünmezliğini içten veya dıştan tehlikeye düşüren veya Anayasanın tanıdığı hür demokratik düzeni veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik yaygın şiddet hareketleri hakkında kesin belirtilerin ortaya çıkması”* ifadesiyle genişletilmesidir (md. 124). 1968 yılında küresel öğrenci hareketleriyle başlayan ve Türkiye'deki yansımalarının bir neticesi olarak eklenen bu maddeye göre sıkıyönetim ile ilgili konular müstakil bir kanunla düzenlenecektir. Nitekim 1980'lerde bu madde yoğun bir şekilde kullanılmıştır.

Kamu politikaları açısından en önemli değişiklik, 1971 Muhtırasının kurduğu teknokrat hükümetidir. Her ne kadar başarısızlıkla sonuçlansa da kamu politikalarının uygulanma aşamasına kaynaklık eden yürütmenin güçlendirilmesinin başlangıcı olarak görülebilecek bu değişim, Bakanlar Kurulu'na KHK çıkarma yetkisi olmak üzere yetkilerini artıran gelişmelerin önünü açmıştır. 1982 Anayasasıyla gelişmeler devam etmiştir.

## 2.10. 1982 Anayasası

1971 muhtırasıyla başlayan süreç 12 Eylül 1980 Darbesi ile tamamlanmıştır. Muhtıra sonrası askeri önlemlere rağmen ülkede meydana gelen siyasi bunalım ve iktisadi krizin önüne geçilememiş, süreç giderek daha fazla derinleşmiştir (Özçelik, 2011: 75). Siyasi ve ekonomik bunalım neticesinde 12 Eylül 1980 tarihinde Türk Silahlı Kuvvetleri, ülke bütünlüğünü korumak, kardeş kavgasını önlemek, iç savaşı engellemek, devlet otoritesi güçlendirmek, demokratik düzenin işlemesine engel olan her ne varsa ortadan kaldırmak gibi iddialar ile yönetime el koymuştur. Darbe, 27 Mayıs 1960'tan farklı olarak emir komuta zinciri içerisinde yapılmış ve ordu bir bütün olarak kendi hiyerarşisi ile yönetimi ele geçirmiştir (Gözler, 2000: 93-94).

Darbeden kısa bir süre sonra, gezilerine 2 Ekim 1980 tarihinde Van'dan başlayan Kenan Evren, gittiği bütün bölgelerde yapmış olduğu çeşitli konuşmalar ile darbeyi meşrulaştırmaya ve halkın rızasını kazanmaya çalışmıştır. Konuşmalarında demokrasiyi yeniden tesis etmek, genç ölümlerin önüne geçmek, dini inancın istismar edilmesini engellemek, komünizm karşıtlığı, milletin bölünmesine izin vermemek gibi argümanlar kullanılmıştır (Türe, 2019: 404).

Darbeden hemen sonra Genelkurmay Başkanı ve kuvvet komutanlarından oluşan Milli Güvenlik Konseyi (MGK) tüm yetkileri elinde toplamıştır. Ardından MGK çıkarmış olduğu bir kanunla yeni bir anayasanın yapılması için Kurucu Meclis'i kurmuştur. Kurucu Meclis, MGK ve Danışma Meclisi'nden oluşmuştur. Seçimle kurulmayan Danışma Meclisi, toplam 160 üyeden oluşmuştur. MGK 40 üyeyi doğrudan geri kalan 120 üyeyi ise il valilerinin belirlemiş olduğu adaylar arasından seçmiştir. Kurucu Meclis tarafından hazırlanan Anayasa 7 Kasım 1982 tarihinde Cumhurbaşkanının da seçildiği referandum ile kabul edilmiştir (Terzioğlu, 2013: 46).

1961 Anayasası'na göre daha katı olarak tanımlanan 1982 Anayasası, detaycı (kazuistik) anayasa olarak ifade edilmektedir. Yürürlük tarihinden itibaren 6 yıllık bir geçiş dönemi planlanmıştır. Siyasal tıkanlıkları giderici mekanizmaların getirildiği (Gözler, 2015: 99-100) 1982 Anayasası ile Cumhurbaşkanının yetkileri artırılmıştır. Bu yetkiler üzerine Cumhurbaşkanının artık sorumsuz kabul edilemeyeceği şeklinde yorumlamalar yapılmıştır (Keskinsoy ve Kaya, 2018: 76).

Anayasada çift meclisli yapı terkedilerek yasama yetkisinin TBMM'ye ait olduğu ifade edilmiştir (md. 7). Yürütme açısından Anayasada Cumhurbaşkanı'nın devletin başı

olduğu belirtildikten sonra yasama, yürütme ve yargıya ait görev ve yetkiler başlıklar halinde sayılmıştır (md. 104). Cumhurbaşkanı'nın vatana ihanet hariç yaptığı işlemlerde Başbakan ve ilgili bakanların sorumlu olacağı düzenlenmiştir. Re'sen yaptığı işlemler için yargı yolu kapatılmıştır (md. 105). Cumhurbaşkanının yanı sıra, Başbakanın da yetkileri artırılmıştır. Klasik parlamenter sistemde olduğu gibi Anayasada yürütme iki kanatlı olarak tasarlanmıştır. Yürütmenin ikinci kanadında bulunan Bakanlar Kurulu'nun Başbakan ve bakanlardan oluşacağı belirtilmiştir (md. 109). Anayasa bakanların her birini hükümetin genel siyasetini yürütme görevi verdiği Başbakana karşı sorumlu kılmıştır (md. 112). Diğer taraftan bakanları seçme yetkisi tanınan Başbakana gerektiğinde bir bakanın görevine son vermesi için Cumhurbaşkanı'na öneride bulunabilme yetkisi tanınmıştır (md. 109).

1982 Anayasasında genel olarak yürütmenin ve özelde Cumhurbaşkanı'nın yetkilerinin klasik parlamenter sisteme göre artırılması, hükümet sistemi açısından tartışmalara neden olmuştur. Sistem için "başkanlı parlamenter sistem" ve "aksak başkanlık sistemi" gibi isimlendirmeler kullananların yanı sıra, parlamenter sistemin ve yarı başkanlık sisteminin özelliklerini bir arada taşıyan karma bir sistem olduğu yönünde görüşler de artmıştır (Çekiç, 2016: 460- 462). Cumhurbaşkanının sahip olduğu yetkiler üzerinden yapılan bu tartışma, 2007 yılında gerçekleştirilen Anayasa değişikliği ile daha fazla gündeme gelmiştir.

### **2.11. 2007 Anayasa Değişikliği**

Türkiye Cumhuriyeti'nin onuncu cumhurbaşkanı olan Ahmet Necdet Sezer'in görev süresinin dolduğu 2007 yılında; cumhurbaşkanlığı seçim sürecinde yaşanan sorunlar nedeniyle Anayasa değişikliğine gidilmiş ve hükümet sisteminde değişim yaşanmıştır. Aday gösterme tarihinin 25 Nisan 2007'de biteceği cumhurbaşkanlığı seçim sürecinde 24 Nisan'da Abdullah Gül, dönemin Başbakanı Recep Tayyip Erdoğan tarafından tek aday olarak gösterilmiştir. Belirli çevrelerce laiklik ilkesine bağlılığı noktasında kuşku duyulan bir kişinin aday olma durumunun söz konusu olması tepki ile karşılanmış, iktidar-muhalefet gerginliği artmış, Genelkurmay Başkanlığı 27 Nisan tarihli bir bildiri yayımlanmış ve Cumhuriyet mitingleri gerçekleşmiştir (Erat, 2015: 344). Bunlara ek olarak o güne kadar hukukçular tarafında çok da itibar görmeyen bir anayasa yorumu gündeme gelmiştir. Buna göre cumhurbaşkanı seçiminde aranan üçte ikilik

çoğunluk toplantı yeter sayısı için de geçerli olmalı tartışması yaşanmış ve üçte iki çoğunluk TBMM toplantısında sağlanamadığı gerekçe gösterilmiştir. Gül, ilk seçimde üçte iki oya ulaşamadığı için 2 Mayıs tarihinde gerçekleşecek ikinci oylamayı beklemeye başlamıştır. Bu sırada Anayasa Mahkemesi'ne başvuran muhalefet 1 Mayıs tarihinde yürütmeyi durdurma kararı aldırılmıştır. 3 Mayıs'ta gerçekleşen meclis toplantısında erken seçim kararı alınmış ve cumhurbaşkanının halk tarafından seçilebilmesi için Anayasa değişikliği çabası içine girilmiştir. Her ne kadar 5660 sayılı kanunla 10 Mayıs günü değişiklik kabul edilse de dönemin Cumhurbaşkanı Sezer anayasal yetkisine istinaden yasayı geri göndermiş, aynı yasa meclis tarafından yeniden kabul edilince halkoylamasına başvurulmuştur. Halkoylamasının 21 Ekim 2007 tarihinde yapılması kararlaştırılmıştır. Bu süre içinde 22 Temmuz'da genel seçim yapılmış ve iktidar yüksek bir oy oranıyla (%47) koltuğunu korumuştur. 4 Ağustos'ta gerçekleştirilen ilk meclis toplantısında cumhurbaşkanlığı seçim süreci değişmemiş hükümlerle yeniden başlamıştır. İlk iki toplantıda aday olan üç ismin hiçbiri üçte ikilik çoğunluğu elde edememiş ve 28 Ağustos tarihinde Gül salt çoğunluk ile cumhurbaşkanı olmuştur. 21 Ekim'de gerçekleştirilen halkoylamasında ise öneri halk tarafından (%69) kabul edilmiştir (Eroğul, 2008: 98-101).

Yaşanan gelişmeler hükümet sistemini doğrudan etkilemiştir. Cumhurbaşkanı ve yasama organı üyelerinin ayrı ayrı halk tarafından seçilmesi sistem içerisinde meşru gücünü halktan alan iki yapı ortaya çıkartmıştır. Hem bakanlar kurulunun hem de Cumhurbaşkanının parlamento tarafından belirlendiği tek meşruluğa dayanan yürütme sistemi, 2007 Anayasa değişikliği ile çift meşruluğa dönüşmüştür (Uluşahin, 2011: 33-35).

Cumhurbaşkanının meşruluğunu doğrudan halktan alması mevcut durumunun yeniden değerlendirilmesini gerekli kılmıştır. Diğer bir ifade ile parlamenter sistem iki açıdan tartışmaya açık hale gelmiştir. Cumhurbaşkanının yetki ve görevlerinin artması ve meşruluğunu halktan alması, klasik parlamenter sistemden farklılaşması tartışmalarının dayanak noktalarını oluşturmuştur. Sistemin diğer argümanları ise klasik parlamenter sistemle benzer özellikler göstermektedir. Bu durumda Gözler, yalnızca yürütmenin kaynağının halk olduğu bir yapılanmanın hükümet sistemini değiştirip değiştiremeyeceğini sorgulamaktadır. Gözler, parlamentodaki çoğunluk partisinin

liderinin halk tarafından cumhurbaşkanı olarak seçilmesi durumunda sistemin parlamenter sisteme benzer olan özelliklerinin de başkanlık sistemi gibi çalışacağını belirtmektedir. Gözler, bu nedenlerden dolayı sistemin yarı başkanlık olarak nitelendirilebileceğini belirtmektedir (Gözler, 2015). Çalışmanın birinci bölümünde, yarı başkanlık sisteminin en bilinen örneği olan Fransa’da; sistemin başkanlık ve parlamenter hükümet sistemlerinin ortasında olmadığı sonucuna ulaşılmıştır. Cumhurbaşkanının desteklendiği bir parlamento söz konusu olduğunda sistem, başkanlık; parlamentoda Cumhurbaşkanının desteklenmediği durumda ise parlamenter sistem gibi çalışmaktadır. Bu nedenle sisteme yarı başkanlık demek isabetli olmayacaktır.

Bir başka görüşe göre, Cumhurbaşkanı’nın halk tarafından seçilmesi sistemi parlamenter sistemden uzaklaştırmıştır. Diğer taraftan sistem yarı başkanlık da değildir. Çünkü Cumhurbaşkanı yarı başkanlık sisteminin öngördüğü yetkilere sahip değildir. Bu durumda sistem başkanlı parlamenter sistem olarak isimlendirilebilir (Gönenç, 2011: 4). ABD’de geniş yetkilere sahip olan ve halk tarafından seçilen başkan, hükümet sistemine de isim olmuştur. Diğer taraftan meclis ve hükümetin kaynağının parlamento olduğu sisteme de parlamenter sistem denmesi mantığından hareketle, mevcut sistemin parlamenter sistemden çeşitli özellikleri nedeniyle kopmamış olması ile devlet başkanının meşruluğunu halktan alması özellikleri birlikte düşünüldüğünde sisteme başkanlı parlamenter sistem denmesi daha uygun olacaktır (Erat, 2015: 350). Nitekim literatürdeki tartışmalar henüz olgunluk kazanmadan hükümet sistemi kökten değişmiş ve üçüncü bölümde detaylarıyla incelenecek olan cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmiştir. Ancak bu dönemde kamu politikaları açısından yürütmenin gücünün arttığı ve politikaların hem yasalaşma hem de uygulama açısından meşruluğunun arttığı belirtilebilir.

### **3. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ'NDE POLİTİKA KURULLARININ YERİ**

Bu bölümde çalışmanın esas sorunsalı olan kamu politikaları açısından politika kurullarının yeri, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi bağlamında ele alınacaktır. Bu nedenle öncelikle ikinci bölümün devamı olacak şekilde Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçiş sürecinden bahsetmek, ardından sistemin özelliklerini ve kamu politikalarına etkilerini bilmek önemlidir.

Bu kapsamda Cumhurbaşkanlığı politika kurulları, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi bağlamında analiz edilmeye çalışılacaktır. Bu amaçla Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçiş sürecinden bahsedilip, bu sistemin yasama, yürütme ve kamu yönetimine etkilerine değinilecektir.

#### **3.1. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne Geçiş Süreci**

Cumhuriyetin kurulduğu günden bu yana hükümet sistemine ilişkin değişiklik tartışmaları zaman zaman gündemi meşgul etmiştir. 1921 yılında meclis hükümeti sistemi kabul edilmiş; ancak 1923 yılında anayasada yapılan değişiklik ile sistem değiştirilmiştir. 1924 Anayasa değişikliğiyle meclis hükümeti sistemiyle parlamenter sistem karışımı bir yapıya geçilirken, 1961 yılında tam anlamıyla saf parlamenter sisteme geçilmiştir. 1971 ve 1973 değişiklikleri ve 1982 yılındaki Anayasa değişikliğiyle sistemden ciddi uzaklaşmalar olmuştur. Bu sapmalar sonucunda 1982 yılında kabul edilen sistem, rasyonelleştirilmiş parlamentarizm olarak ifade edilmiştir (Akman, 2019: 40).

2007 yılında yapılmış olan referandum, Türkiye'de başkanlık sistemi tartışmaları açısından dönüm noktası olarak kabul edilmektedir. Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi, 1876 yılından bu yana uygulanmış olan parlamenter sistemden uzaklaşmanın en somut adımı olarak gösterilmektedir. Cumhurbaşkanına 1982 Anayasası'nda verilen yetkiler klasik parlamenter sistem örnekleri baz alındığında sembolik kalmış, bu sembolik yetkilerin önüne geçen kayda değer anlamda önemli anayasal yetkiler tanınmıştır. Karşı imza kuralı, hükümetin yasama organına karşı devam eden sorumluluğu, cumhurbaşkanının sorumsuzluğuna ilişkin ilkelerin mevcut olması, parlamenter sistemin devam ettiğinin göstergeleri olarak ifade edilmektedir (Güler, 2018: 307).

Alparslan Türkeş, Süleyman Demirel, Turgut Özal ve Recep Tayyip Erdoğan gibi siyasetçiler tarafından gündemde tutulmaya çalışılan başkanlık sistemi tartışmaları için 2012 yılı dönüm noktası olarak kabul edilmektedir. Bu yıla kadar olan başkanlık sistemi tartışmaları basit gündem önerileri olmaktan öteye gidememiştir. Adalet ve Kalkınma Partisi (AK Parti) 2011 yılında hükümet sistemi değişikliği hususunda anayasa değişikliğinin yollarını aramış ve bu arayışın somut bir göstergesi olarak Anayasa Uzlaşma Komisyonu'nu kurmuştur. AK Parti 2012 yılının Kasım ayında Anayasa Uzlaşma Komisyonu'na başkanlık sistemi konusunda bir taslak önermiştir. Bu taslak içerisinde Türkiye'de alternatif olarak sunulan hükümet sisteminin ayrıntılarının ortaya koyulması, önemli bir başlangıç olarak kabul edilmiştir (Gül vd., 2017: 112; Çolak, 2017: 53). Halk ilk defa 2014 yılında cumhurbaşkanını seçmek için sandığa gitmiş ve sonrasında ise başkanlık sistemi, Türkiye'nin ana gündemi haline gelmiştir. Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi uygulaması, yalnızca Türk hükümet sistemi için değil, siyasal sistem için de önemli sonuçlar doğurmuştur. 1 Kasım 2015 seçimleri sonrasında anayasa çalışmaları yeniden başlamış olsa da 2011 yılında kurulan Anayasa Uzlaşma Komisyonu, üçüncü toplantısından sonra dağıtılmıştır (Gül vd., 2017: 114). Bundan sonraki süreçte hükümet sistemi değişikliği konusu hep gündemde kalmış, AK Parti'nin başkanlık sisteminin kabulü hususundaki adımları devam etmiştir. Bu gelişmelerle birlikte Milliyetçi Hareket Partisi'nin (MHP) desteği ile 10 Aralık 2016 tarihinde TBMM'ye Anayasa değişikliği konusunda bir teklif sunulmuştur. 21 Ocak 2017'de son halini alan Anayasa değişiklik teklifi TBMM'de referandum için gerekli olan 330 barajını geçerek 339 oy ile kabul edilmiştir (Güler, 2018: 311).

Abdullah Gül'ün Cumhurbaşkanı ve Recep Tayyip Erdoğan'ın Başbakan olduğu (2004-2007) ve Erdoğan'ın Cumhurbaşkanı ve Ahmet Davutoğlu'nun Başbakan olduğu dönemlerde (2014-2015) yürütme organı içerisinde görüş farklılıklarının olduğu ifade edilmiştir. Bu görüş farklılıklarının yürütme organını zayıflatarak kararların etkinliği ve verimliliğini azalttığını savunan AK Parti, çözümü kuvvetlerin ayrılığı olan başkanlık sisteminde bulmuştur. Dönemin Cumhuriyet Halk Partisi Milletvekili İlhan Cihaner, savunulan bu çözüm yolunun sistem değişikliği adına ortaya atılmış bir görüş olduğunu savunmuştur. Bu görüş zamanla olgunlaşarak Ahmet Davutoğlu'nun istifa etmesine kadar ilerlemiştir. Anayasa Hukuku Profesörü ve AK Parti milletvekili Burhan Kuzu yapılacak olan değişikliklerin en erken 2017 yılında biteceğini belirtmiş; ancak 15 Temmuz 2016

yılında yaşanan darbe girişimi nedeniyle sürecin daha sistemli yürütülmesi ve yürütmenin herhangi bir fikir ayrılığına düşmemesi adına sistem değişikliği kararı erkene alınmıştır (Uluslararası Şeffaflık Derneği, 2018).

15 Temmuz 2016 tarihinde gerçekleşmiş olan darbe girişimi AK Parti ile MHP'yi birbirlerine yakınlaştırmış, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne giden süreci hızlandırmıştır. Darbe girişiminin hemen sonrasında, devlet iç ve dış unsurlardan kaynaklanan tehditlere karşı önlem almak amacıyla 21 Temmuz 2016'da ilan edilen Olağanüstü Hal, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçiş tarihi olan 19 Temmuz 2018'e kadar devam etmiştir. Olağan şartlar altında Kasım 2019 yılında yapılması öngörülen Milletvekili ve Cumhurbaşkanlığı genel seçimleri 24 Haziran 2018 tarihinde gerçekleştirilmiştir. Küresel anlamda karşılaştığı tehditleri, darbe girişimini, siyasette yaşanan tıkanıklığı ve daha sonrasında yaşanma ihtimali olan darbe girişimlerini engellemek amaçlarıyla Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçiş süreci daha da hızlandırmıştır (Turan, 2018: 45). Yaşanan gelişmeler neticesinde 2017 yılında yapılan referandum sonrası 2018 yılında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmiştir. Türk Tipi Cumhurbaşkanlığı Sistemi'nin temel dayanak noktası şüphesiz başkanlık sistemidir (Akman, 2019: 661). Ancak bu sistemin kutuplaşmaya yol açacağı, ülkeyi bölünmeye götüreceği ve otoriterleşmeyi getireceği savunularak çeşitli itirazlar öne sürülmüştür. Buna karşılık olarak, ülkede parlamenter sistemin getirdiği çift başlılığın mevcut olduğu ve bunun istikrarsız yönetimlere yol açtığını, Türkiye'de parlamenter sistemin bürokratik vesayet odaklarının müdahalesini kolaylaştırdığı gerekçeleriyle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi de savunulmuştur (Güler, 2018: 309- 310).

### **3.2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Kamu Politikası**

16 Nisan 2017 tarihinde anayasa değişikliği referandumuyla kabul edilen; 2018 yılında yapılan seçimler sonrasında ise uygulanmaya başlanan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin siyasal ve toplumsal yaşamda meydana getirdiği değişiklikler şu şekilde sıralanabilir:

- Başbakanlık makamı kaldırılmıştır. Yürütme Cumhurbaşkanı'nın başkanlığında tek kanatlı yapıya dönüştürülmüştür (Demirhan ve Adıgüzel, 2016: 188).
- Anayasa'nın, 87. maddesi değiştirilmiş, meclisin güvenoyu ve gensoru uygulamaları kaldırılmıştır.



- Cumhurbaşkanı halk tarafından seçilmektedir. Cumhurbaşkanı 100.000 seçmenin imzası ile aday gösterilme veya mecliste siyasi partisi bulunan grubun aday göstermesi şartı getirilmiştir (Yazıcı, 2018: 242).
- Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi aracılığıyla Cumhurbaşkanına; üst düzey kamu görevlilerini atayabilme, görevden alabilme ve atamalarla ilgili usul ve esaslara yönelik düzenleme yetkisi tanınmıştır.
- Cumhurbaşkanının işlemlerine cezai sorumluluk şartı getirilmiştir.
- Cumhurbaşkanına gerekli gördüğü hallerde; meclise 3/5 çoğunlukla seçimleri yenileyebilme yetkisi tanınmıştır (Güler, 2018: 312).
- Cumhurbaşkanının partisi ile ilişkisi kesilmeyecek ve cumhurbaşkanı seçildikten sonra bir veya daha fazla kişiyi yardımcısı olarak atayabilecektir. Cumhurbaşkanı tarafından atanan bakanlar ve yardımcılar Cumhurbaşkanına karşı sorumlu olacak, yürütme organında görev alan milletvekillerin vekillikleri sona erecektir.
- Hâkimler ve Savcılar Kurulu'nun üyelerinin yarısını TBMM, diğer yarısını Cumhurbaşkanı seçecektir. Cumhurbaşkanı kanunların uygulanması için yönetmelik çıkarabilecektir.
- Askeri yargı kaldırılmış; Anayasa Mahkemesi'nin üye sayısı 17'den 15'e indirilmiştir (Demirhan ve Adıgüzel, 2016: 189- 190).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin, kurumsal açıdan üç temel özelliği bulunmaktadır. İlki, yasamanın üstünlüğünün kabul edilmiş olmasıdır. Bu özellik yürütmenin sistemi baskılamasını engellemektedir. Sistem bu yönüyle ne otoriter başkanlık modeline ne de aşağıda belirtileceği üzere ABD Başkanlık Sistemi'ndeki gibi yasama ve yürütme arasındaki sert kuvvetler ayrılığının benimsendiği modele benzememektedir. Yürütme organının hızlı ve etkin karar alabilecek mekanizmaları geliştirmesi, sistemin ikinci temel özelliğidir. Bu özellik ile yürütme erkinin hızlı karar alıp uygulayabilmesi hedeflenmektedir. Üçüncü özellik ise; sistemin kilitlenmesini engelleyebilmek için önleyici mekanizmalar ile sistemin devamlılığının sağlanmasıdır (Alkan, 2018: 40).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin ağırlıklı olarak ABD başkanlık sisteminden esinlendiği görülmekle birlikte yeni sistemin ABD başkanlık sisteminden ayrılan yönlerinin olduğu da ifade edilmektedir. Bu yeni sistemin bilinen başkanlık

sistemi modelleri üzerinden bir kopya olarak değerlendirilmemesinin sebebi ise, Türkiye'ye has özellikler gösteren bir sistem olduğu görüşüdür (Güler, 2018: 311). Türkiye'nin yeni hükümet sistemi, üniter devlet yapısını esas alan, halk tarafından seçilen devlet başkanına dayalı, partili Cumhurbaşkanlığı sistemini benimseyen ve siyasal rejim değişikliği içermeyen bir sistem olarak tanımlanmaktadır. Sistem, farklı özellikleri içerisinde barındıran bir başkanlık sistemi türü olarak ifade edilmektedir (Akman, 2019: 40). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ni ABD tipi klasik başkanlık sisteminden ayıran farklılıklar ise şu şekilde özetlenebilir:

- Başkanlık sisteminde; başkan, yasama organı tarafından görevden alınamazken, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde başkan, yasama organı tarafından görevden alınabilmektedir.
- Başkanlık sisteminde, yasama organı feshedilemezken; Türkiye'de cumhurbaşkanı yasama organını feshedebilmektedir.
- Başkanlık sisteminde, başkan yardımcısı olacak kişi halk tarafından seçilmektedir. Türkiye'de; cumhurbaşkanı yardımcıları, Cumhurbaşkanı tarafından seçilmektedir.
- Başkanlık sisteminde; bakanların, hâkimlerin ve kamu görevlilerinin atanması, uluslararası antlaşmaları onaylaması Senato onayına bağlıyken, Türkiye'de böyle bir uygulama bulunmamaktadır.
- Başkanlık sisteminde; Başkanın partisi ile ilişkisi çok gevşek tutulurken, Türkiye'de bu ilişki parti genel başkanı seviyesine kadar yükselebilmektedir.
- Başkanlık sisteminde, Başkanın her durumda Kongre'nin kabul edeceği bütçeye ihtiyacı varken, Türkiye'de bütçenin kabul edilmemesi halinde Cumhurbaşkanı eski bütçeyi yeniden değerlendirme oranında artırarak harcama yapmaya ve vergi toplamaya devam edebilmektedir (Çolak, 2017: 54- 55; Al, 2020: 31- 32 .).

Bu özellikler incelendiğinde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin Türkiye'ye has özellikler taşıdığı görülmektedir (Yazıcı, 2018: 244). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde anayasa değişiklik teklifindeki özellikler göz önüne alındığında kamu politikaları açısından en önemli konu, yürütmenin işleyişi olmaktadır. Hükümet sistemleri yürütme ve yasama organlarının işleyişi temelinde değerlendirilse de bu sistemde pratikte sorumluluk siyaseten yürütme organındadır. Başarı ve

başarısızlıklardan yürütme organının sorumlu tutulması hesap verilebilirlik açısından oldukça önemlidir.

Cumhurbaşkanlık Hükümet Sistemi içerisinde devlet başkanı, seçilme usulü açısından meşruluk kazandığı gibi yetkiler açısından da güçlendirilmiştir. Buna karşın yürütmenin diğer kanadı olan bakanlar kurulunun yetkilerinde bir zayıflama söz konusudur. Sistemin temel güç odağı, devlet başkanına kaymıştır. Cumhuriyetin ilan edilmesinden bugüne devlet başkanı için kullanılan “cumhurbaşkanı” nitelemesi, hem literatürde hem de pratikte hükümet sisteminin ismi olarak kullanılması yerindedir. Yeni sistemi başkanlık sistemi olarak kavramlaştırmak iki açıdan tutarlı değildir. Geçmiş dönemlerde Türkiye’de klasik başkanlık sistemi uygulanmadığı için cumhurbaşkanı kavramının yerine başkan, devlet başkanı gibi sıfatlar kullanılmamıştır. Gerek geçmiş siyasi kültürde bu tip kavramlaştırmanın olmaması gerekse sistemin odak noktasında cumhurbaşkanı olmasından dolayı sistemin “cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi” olarak tanımlanması daha doğru olacaktır.

### 3.2.1. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde Yasama

Yasama organı ile yürütme organı arasındaki ilişkinin niteliği bir ülkenin hükümet sisteminin özelliğini gösteren önemli bir unsurdur. Belirtilen nitelik yasama ve yürütme organlarının birbirleri üzerinde kullanabileceği görev ve yetkiler çerçevesi içinde belirlenmektedir. Politika yapım sürecindeki en önemli organlar olarak ifade edilen yasama ve yürütme organlarının birbirleri üzerindeki hâkimiyetin fazla olması sistemin parlamenter sisteme olan yakınlığını, bu iki güç arasındaki sert bir ayrımın mevcudiyet oranı sistemin başkanlık sistemine yakınlığını ifade etmektedir (Gülener ve Miş, 2017: 10).

2017 Anayasa değişikliğiyle birlikte yasama alanında birtakım değişiklikler olmuştur. Bu değişiklikleri şu şekilde sıralamak mümkündür:

- Milletvekili sayısının 550’den 600’e çıkarılıp seçilme yaşının 18’e çekilmiştir.
- TBMM seçimlerinin 5 yılda bir Cumhurbaşkanlığı seçimleriyle aynı gün olacağı hususunda karara varılmıştır (Turan, 2018: 48).
- Cumhurbaşkanı ve yasama organının seçimlerinin aynı gün yapılacaktır.

- Aynı anda hem yasama organında hem de yürütme organında görev alınamamaktadır. Milletvekillerinin bakan veya cumhurbaşkanı yardımcısı seçilmesi durumunda milletvekilli durumları sonlanacaktır.
- Bakanlar Kurulu'nun KHK çıkarma yetkisi kaldırılmıştır (Akçakaya ve Özdemir, 2018: 927- 928).
- TBMM'nin bilgi edinme ve denetim yollarından olan gensoru ve güvenoyu uygulamalarına son verilmiştir. Meclis soruşturması, Meclis araştırması, genel görüşme ve yazılı soru yollarıyla denetleme ve bilgi edinme yetkisinin kullanılabilceği biçimde bir düzenleme yapılmıştır. Ancak bu ifade meclisin dışında kurulacak olan kabinenin tam anlamıyla denetim dışı kaldığı anlamına gelmemektedir. Çünkü gerek milletvekillerinin cumhurbaşkanı yardımcılara ve bakanlara yönelik yazılı soru sorabilmesi, gerek Cumhurbaşkanı yardımcılara ve bakanlar hakkında meclis soruşturması yapılabilmesi Meclis'in denetleme gücünü kullanabildiğinin bir göstergesidir (Turan, 2018: 50- 51).
- Bakanlar Kurulunun kaldırılmasıyla, kanun tasarısı sunma yetkisi de ortadan kalkmıştır (Akçakaya ve Özdemir, 2018: 928).

Türkiye'nin parlamenter sistem ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile yönetildiği dönemlerde zayıf nokta olarak yasama organı gösterilmektedir. Geçmişten günümüze gelen sorunlar zayıf olarak ifade edilen yasama organına dayandırılmaktadır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde de yasama organının zayıf olmasının çeşitli sorunlara yol açacağına dair endişeler bulunmaktadır (Al, 2020: 33).

### **3.2.2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde Yürütme**

2017 anayasa değişikliği öncesi yürütme organı, Bakanlar Kurulu ve Cumhurbaşkanından oluşmaktayken; değişiklik sonrası yürütme yetkisi ve görevi yalnızca Cumhurbaşkanına verilmiştir (Akçakaya ve Özdemir, 2018: 928). Böylece parlamenter sistemdeki ikili yapı ortadan kaldırılmıştır. Cumhurbaşkanı tek başına yürütme organı haline getirilmiştir (Akman, 2019: 41).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte Cumhurbaşkanı ve bakanlar yasa yapım sürecinin dışında kalmışlardır. Cumhurbaşkanı yalnızca bütçe ve kesin hesap kanun teklifi verebilmektedir (TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı, 2018: 43).

Yasama faaliyetleri içerisinde doğrudan yer almayan Cumhurbaşkanı, politika kurulları veya ofislerde hazırlanan politikaları, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle hayata geçirmektedir (Akman, 2019: 42). Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle şu hususlar düzenlenebilmektedir (Çolak, 2017: 57):

- Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması,
- Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri,
- Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri,
- Üst kademe kamu yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esaslar yasama organından herhangi bir onay alınmadan doğrudan düzenlenmesi.

Ancak Cumhurbaşkanı anayasada belirtildiği üzere her konuda kararname çıkarma yetkisine sahip değildir. Anayasa'nın 104. maddesine göre;

*“Temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler 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.”*

Öte yandan kararnamelerle kanunlar üzerinde değişiklik yapamamaktadır. Bununla birlikte OHAL dönemlerinde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri normlar hiyerarşisi bakımından kanunlarla eş değer sayılmaktadır (Uluslararası Şeffaflık Derneği, 2018).

Literatürde kararnameler ve kanunlar arasında ikilik olup olmayacağı üzerine tartışmalar söz konusudur. Cumhurbaşkanı Kararnameleri ve kanunlar birbirlerine eş değer norm olarak sayılmadığı için, bu ikisi arasında birbirini değiştirme ve kaldırma durumu yaşanması mümkün değildir. Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri tüzüklere kıyasla güçlü, KHK'lere kıyasla daha zayıf bir düzenlemelerdir. Cumhurbaşkanı kararname çıkartma yetkisi yasama organı tarafından verilen bir yetki olmayıp dayanağını doğrudan anayasadan almaktadır (Uluslararası Şeffaflık Derneği, 2018). Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin yargısal denetimi, Anayasa Mahkemesi'nin soyut ve somut norm

denetimine tabi tutulmuştur. Bu bağlamda kararnamelerin itiraz yolu ile Anayasaya aykırılıkları ileri sürülebilmeğektir. Ancak OHAL dönemlerinde çıkarılan kararnameler kanun hükmünde değerdendirilip, bunların Anayasaya aykırı olup olmadıkları Anayasa Mahkemesi'nde değerdendirilmemektedir (Boztepe, 2018: 24- 25). Bu durum cumhurbaşkanına kararnamelerle tanınan yetkilerin geniş, yürütme erkinin oldukça güçlü konumda olduğunu göstermektedir.

### **3.2.3. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde Kamu Politikası**

Kamu hizmetlerinin sunulması, temel kamu politikalarının oluşturulması ve uygulanması konularında temel aktör haline gelen Cumhurbaşkanı, yürütme alanında birçok görev ve sorumluluğa sahiptir. Cumhurbaşkanı, sahip olduğu görev yetki ve sorumluluğu yerine getirilebilmek için kendisine bağlı idari bir teşkilat yapısı oluşturmuştur (Sobacı vd., 2018: 2).

Cumhurbaşkanlığı teşkilatı idari ve siyasi özellikte birçok işi yerine getiren pek çok birimi bünyesinde bulundurmaktadır. Sözü edilen bu teşkilat, kurmay birimler, idari ve kurumsal işleri yürütmekten sorumlu yardımcı birimlerden oluşmaktadır. Bu teşkilat, kamu politikalarının oluşturulmasında ve uygulanmasında Cumhurbaşkanına yardım etmekte ve cumhurbaşkanının günlük işlerinin düzenlenmesi ile birlikte basın ve halkla ilişkiler kapsamında birçok görevi yerine getirmektedir. Yeni hükümet sisteminde kurmay birimler başlığı altında toplanan Cumhurbaşkanlığı politika kurulları ve ofisleri dikkat çekmektedir (Örselli vd. 2018: 313). Cumhurbaşkanlığı teşkilatı, İdari İşler Başkanlığı, cumhurbaşkanı yardımcılığı, bağlı kuruluşlar, ofisler ve politika kurullarından oluşmaktadır. Bu yapılanmada politika kurulları ve ofisler yeni yönetim sisteminin getirmiş olduğu en önemli yenilikler olarak görülmektedir (Akman, 2019: 663).

Ofisler kamu politikası oluşturma süreçlerinde, ön araştırma ve hazırlık; politika kurulları politika geliştirme ve politika oluşturma aşamalarında görevler üstlenmektedir. Bakanlıklar, politikaları uygulamaktan sorumlu olmaktadır (Akman, 2019: 45). Diğer bir ifadeyle çalışmanın konusu olan politika kurulları, kamu politikalarının her aşamasında ilgili oldukları alanla ilgili görüş bildiren, rapor sunan ve değerdendirmeler yapan istişari kurullar olarak tasarlanmıştır.

24 Haziran seçimlerinden sonra 1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile oluşturulan politika kurulları şunlardır (md. 20):

- Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu,
- Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu,
- Ekonomi Politikaları Kurulu,
- Güvenlik ve Dış Politikaları Kurulu,
- Hukuk Politikaları Kurulu,
- Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu,
- Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu,
- Sosyal Politikalar Kurulu,
- Yerel Yönetim Politikaları Kurulu.

### **3.3. Politika Kurulları ve Politika Sürecindeki Rollerini**

Başkanlık sistemiyle yönetilen ülkelerde kamu politikası oluşturulurken özellikle başvuru araçlarından biri politika kurullarıdır. Uygulanan ülkelerde tavsiye ve danışma işlevlerini üstlenen kurmay birimler olarak nitelendirilen kurullar, farklı ülke uygulamalarında farklı şekillerde adlandırılmaktadırlar (Sobacı vd., 2018: 3).

Türkiye'deki Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları, ABD'deki sistemde "Başkanın Yönetim Ofisi" veya "Başkanın Yürütme Ofisi" şeklinde adlandırılmaktadır. ABD'de başkanın yönetimindeki, bütçe, enerji, teknoloji ve politika geliştirme gibi konularda başkanın görevini etkili bir şekilde yerine getirmesi amacıyla konseyler veya ofisler bulunmaktadır (Akman, 2019: 664). ABD'deki konsey veya ofisler yalnızca bürokratlardan veya bakanlardan oluşturulabileceği gibi, ilgili alanda uzman sivil kesimden de oluşabilmektedir. ABD sisteminde geçici kurulların kurulması veya kaldırılması noktasında başkanın geniş takdir yetkisi taşıdığı ifade edilmektedir (Akman, 2019: 45). Politika kurulları, politika önerisi geliştirme ve ilgili bakanlıklara bildirimde bulunma süreçlerinde; sivil toplum kuruluşları, akademisyenler ve ilgili sektörün temsilcilerinin katılımını sağlayarak ortak akıl hareketine geçirmektedir. Bu politika kurullarının oluşturulmasıyla, eski sistemde sayısı fazla olan kurulların sayıları azaltılarak etkinlik ve verimlilik amaçlanmaktadır (Sobacı vd., 2018: 4).

1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde, politika kurullarının genel görevleri ve sorumlulukları açıkça belirtilmiştir. Buna göre politika kurullarının genel görev, yetki ve sorumlulukları şunlardır:

- Cumhurbaşkanının alacağı bir karar ya da oluşturacağı politikalar hakkında önerilerde bulunmak,
- Güncel politika konularıyla ilgili öneriler geliştirmek,
- Cumhurbaşkanı tarafından uygun görülen politikalar üzerinde gereken çalışmalar yapmak,
- Küresel anlamda rekabetin mevcut olduğu bir dönemde ani bir değişim karşısında politika önerileri oluşturup, karşı strateji geliştirmek,
- İlgili alanda kurum ve kuruluşlara görüş bildirmek,
- Görev alanlarına giren konularda STK, bakanlıklar, sektör temsilcileri, kurum ve kuruluşlar, alanında uzman kişilerin görüşünü alarak uygulanan politikaları ve gelişmeleri izlemek,
- Kurum ve kuruluşlar ve ilgili bakanlıkların uygulamalarını takip etmek ve bu uygulamalar üzerinden Cumhurbaşkanına rapor sunmak,
- Sorumluluk alanlarına giren hususlarda etki, istek ve ihtiyaç analizi yapmak,
- Cumhurbaşkanı tarafından verilen diğer görevleri yapmak (1 No'lu CBK, md. 22, 36).

Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarının, danışma kurulu, danışma organı, yardımcı kuruluş ve danışma birimi olarak nitelendirildiği görülmektedir. Diğer yandan bu kurulların parlamenter sistemde, danışma ve yardımcı kurullarının yerine kurulmuş olduğu, bu kurul kararlarının istişari nitelikte olduğu ve icrai kararlar alamadığı ifade edilmektedir. Ancak bu kurulların görevlerinin icrai olarak değil de istişari olarak gösterilmesi, kurum, kuruluşlar ve bakanlıkların faaliyetlerinin denetlenmediği anlamına gelmemektedir (Erol, 2020: 115).

Bu kurullar doğrudan Cumhurbaşkanı ile çalışıp, onun talimatlarını yerine getirmekle yükümlüdür. Sorumluluk alanına giren konularda kurulların, kamu kurum ve kuruluşları, bakanlıklar ve kamu kurumu niteliğindeki kuruluşlar ve kamu iktisadi teşebbüsleri ile işbirliği içerisinde bulunduğu belirtilmiştir. Kurulların sorumluluk alanına



giren konular ile ilgili her türlü bilgi ve belgelere ulaşabileceği ifade edilmektedir. Bu bilgi ve belge istekleri, söz konusu kurum ve kuruluşlar tarafından öncelikli olarak değerlendirilmektedir. Görev alanına giren konularla ilgili çalışma grupları oluşturulmakta ve aynı zamanda bu kurulların toplantılarına çeşitli kesimden insanların katılabileceğinin altı çizilmektedir. Tek bir kurul değil de birden fazla kurulun sorumluluk alanına giren konular, genişletilmiş kurul toplantılarında müşterek bir şekilde karar alınıp müşterek çalışılmaktadır (1 No'lu CBK, Madde: 33).

Politika kurullarında personele yapılacak olan ödemeler Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı tarafından yapılmaktadır. Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Bakanlığı tarafından yürütülen sekreteryaya hizmetleri ve personellerin özlük işlemleri bu başkanlık tarafından yürütülmektedir. (1 No'lu CBK, Madde: 34).

Kurullar, ticari anlamda sır niteliği taşıyan bilgilerin gizliliğine dikkat etmektedir. Politika kurulları, ellerinde bulunan bilgi ve belgeleri başka mercilere açıklayamaz, başkalarının ve kendilerinin yararına kullanamaz. Mevzuat gereği sorumlu kılınan mercilerden başkasına açıklayamaz (1 No'lu CBK, Madde: 36).

Bu madde politika kurulları ile ilgili yeterli bilgiye erişilmesinin önünde önemli bir engel oluşturmuştur. Politika kurulları ile ilgili herhangi bir internet sayfası bulunmamaktadır. Haber kaynaklarında kurulların faaliyetleri ile ilgili çok az bilgi bulunmaktadır. Cumhurbaşkanlığının resmi web sitesinde gerçekleştirilen toplantıların sadece gerçekleşme haberleri yer almakta ve toplantı haberleriyle ilgili yüzeysel bilgiler bulunmaktadır. Bazı kurulların twitter hesapları olmasına rağmen bu hesapları aktif kullanmadıkları görülmüştür. Bu durum kurullarla ilgili bilginin yalnızca mevzuat ve az sayıdaki haber bilgileriyle sınırlı kalmasına neden olmuştur.

Politika kurullarının kamu politikası süreci açısından konumu aşağıdaki gibidir.

### **3.3.1. Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu**

21. yüzyılda, teknolojik ilerleme ve yeniliklere uyumun sağlanması bireylerin yaşam kalitelerinin yükseltilmesinin temel koşulu olarak gösterilmektedir. Bilim ve teknolojik ilerlemeler neredeyse tüm ulusların gelişmesine katkı sağlamıştır. Enerjinin etkin kullanılmaması, iklim değişikliği, dışa bağımlılık gibi çağın önemli sorunlarının

çözülebilmesi için bilim ve teknolojik ilerlemelerden faydalanılması gerekmektedir (Anaeto, vd 2006).

Uluslararası literatürde bilimin topluma olan yararını en iyi gösteren alanlardan birisinin kamu politikası olduğunu ifade eden çalışmalar bulunmaktadır. Bilimin, kamu politikası oluşturulması süreçlerinin her aşamasında yer aldığı elde edilen bilgi, belge ve dokümanların hepsinin bilimsel gelişmelere dayandığı iddia edilmektedir. Bilim ve teknolojinin sorunları tespit etmesi ve çözmesinin yanında her düzeyde politika oluşturulması konusunda işlevini artıracığına yönelik yaygın kabul gören bir görüş bulunmaktadır (Gluckman, 2016).

Bu bağlamda Türkiye'nin sosyo-ekonomik ve bilimsel durumunu göz önüne alarak araştırma ve geliştirme alanlarının belirlenmesi ve bu alanlara ilişkin stratejilerin geliştirilmesi büyük önem taşımaktadır. Türkiye'de 2018 anayasa değişikliğiyle oluşturulan Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu, bu amaçların gerçekleştirilmesi için oluşturulan kilit yapılanmalar arasında yer almaktadır. Kurulun yetki, görev ve sorumlulukları şu şekilde sıralanabilir (1 No'lu CBK, Madde: 23);

- Bilim ve Teknoloji alanında Türkiye'nin hedefleri baz alınarak politika önerisinde bulunmak,
- Bilgi toplumu oluşturulması adına stratejik hedefler üzerinde tavsiyelerde bulunmak,
- Araştırma ve geliştirme çalışmalarının teşvik edilerek bu çalışmalardan çıkarılan sonuçların üretimine dair politika önerisinde bulunmak,
- Bilim ve teknoloji alanındaki ar-ge politikalarının tespit edilmesi ve bu politikalara gereken insan kaynağı, altyapı ve diğer tüm gerekli kaynakların geliştirilmesi için araştırma yapılmasını sağlamak ve bu ilgili alanlara yönelik önerilerde bulunmak,
- Stratejik anlamda önemli sayılabilen teknolojik alanları belirlemek ve bu alanlar üzerine önerilerde bulunmak,
- Orta ve uzun vadede tespit edilen teknolojik dönüşüm alanları için politika önerilerinde bulunmak,

- Sanayide ithalata dayalı politikayı azaltacak ve sanayi bölgesi kurulacak alanların belirlenmesi çalışmalarını yürütmek, girişimcilik kültürünün yaygınlaşması adına çalışmalar yapmak ve önerilerde bulunmak,
- Serbest bölgelerde geliştirilen faaliyetler üzerinde ve bu faaliyetlerden kaynaklı oluşan sorunların çözümünde etkin rol oynamak adına strateji belirlemek ve önerilerde bulunmak,
- İnternet ortamının hayatın her alanında kolay erişilebilirliğini sağlayacak strateji ve politika önerilerinde bulunmak,
- Araştırma altyapısıyla ilgili öncelikleri saptamak ve genel strateji alanlarını değerlendirmek.

Bilim ve teknolojiye ilişkin politika kararlarının ilk olarak II. Dünya Savaşı sonrasında uygulandığı belirtilmektedir (Uğural, 2013: 113). Yenilik ise daha geç bir dönemde politika haline gelmiştir. Yaşanan gelişmeler sonucunda bugün ülkelerin gelişmişlik düzeyi üzerinde belirleyici olan bilim, teknoloji ve yenilik temel politika alanlarından birisi haline gelmiştir. Bu anlamda konusunun temel hareket noktasının bilim ve teknoloji olduğu Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu ülkenin stratejik kurulları arasında yer almaktadır. Kurulun öneriler ve tavsiyelerde bulunmak şeklinde sonlandırılan tüm görevlerinden anlaşılan işleyişinin istişari bir nitelik arz ettiği bir yönüyle kurul bilim ve teknoloji politikalarını formüle etme aşamasında yer almaktadır. Diğer bir ifadeyle hangi politikaların üretilmesi gerektiği noktasında kendisine kilit bir rol biçilmiştir. Kurul bir karar verici değildir. Ancak karar kılınacak politikaların belirlenmesi noktasında iş gören bir yapıdadır.

Kurulun konumlandığı diğer alan, problemi tanıma ve gündem belirlemedir. Kurul küresel gelişmeleri takip etmek ve Türkiye'nin mevcut konumunu değerlendirerek buna uygun konum almak için politika önerileri geliştirmekle görevlendirilmiştir. Kurulun bu anlamda sorun olarak gündemine aldığı ve neticede politikaya dönüşen her girişimi problemi tanıma ve gündem belirleme aşamasından geçmiş olacaktır.

Üçüncü olarak kurula girişimcilik kültürünün yaygınlaştırılması noktasında birtakım görevler verilmiştir. Bu icrai yönü ile kurul uygulama aşamasının da bir aktörü olmaktadır. Son olarak kurul, mevcut politikaları değerlendirme içinde olduğundan değerlendirme aşamasının da önemli bir aktörüdür.

Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu'nun cumhurbaşkanı ile geçtiğimiz yıl gerçekleştirmiş olduğu toplantıda; kamu, özel ve üniversitelerden elde etmiş oldukları bilgilerden oluşturdukları raporda “dijital dönüşüm”, “temiz enerji”, “ilaç endüstrisi”, “bölgesel ve küresel teknolojik liderlik” gibi güncel ve kritik politikaları önermeleri kurulun önemini göstermektedir (AA, 2021a).

### **3.3.2. Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu**

Bilim ve teknolojik ilerlemenin sürekliliğinin sağlanması eğitim ve öğretim faaliyetlerinin sistematiklik düzeyine bağlıdır. Literatürde yapılan çalışmalar eğitim düzeyi yüksek ülkelerin refah seviyelerinin de yüksek olduğunu göstermektedir (Neamtu ve Laurentia, 2013).

Eğitim, eleştirel bir bakış açısı kazandırarak beşeri sermayenin verimliliğini artırmaktadır. Ekonomik gelişmeyi sağlayarak üretim süreçlerini basit üretim modelinin ötesine taşıyarak katma değer yaratılmasına yardımcı olmaktadır. Dünya Ekonomik Forumu'nun 2016 yılında hazırlanmış olduğu raporda, eğitimin üç temel özelliği vurgulanmıştır: İşgücünün üretkenliği konusunda kolektif yeteneği artırarak ülkenin üretkenliğine katkıda bulunmak, ülke dışında üretilen modern bilgi, ürün ve teknolojiler hakkında bilgi toplanmasını kolaylaştırarak çağın gereksinimlerini karşılamak ve son olarak teknolojik üretkenliği artırarak GSYİH katkıda bulunmak (Grant, 2017).

Eğitim ve öğretim alanında çağın gereksinimlerini yakalayarak stratejik hedefleri gerçekleştirmek amacıyla politika önerilerinde bulunmak için oluşturulan Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu'nun yetki, görev ve sorumlulukları şu şekilde sıralanmıştır (1 No'lu CBK, Madde 24);

- Yükseköğretim ile ilgili hedef ve tutumların belirlenip uygun politika önerilerinde bulunmak,
- Eğitim ve öğretim ile ilgili yapılan çalışmalarını takip etmek ve gerekli görüldüğü takdirde ihtiyaç çizelgesinin oluşturulup politika önerileri oluşturmak,
- Toplumsal değerlere uygun eğitim sistemi hakkında politika önerileri geliştirmek,

- Mevcut işgücü stratejilerini dikkate alarak eğitim ve öğretim noktasında ve üniversitelerde açılacak bölümlerle alakalı analizler yaparak politika önerisinde bulunmak,
- Avrupa Birliği'ne uyum amacıyla eğitim politikalarının uygulanması ve bu politikaların değerlendirilmesi adına çalışmalar yapmak,
- Mesleki eğitimin geliştirilmesi adına her türlü teknik eğitim programlarının önünün açılması, değerlendirilip geliştirilmesi noktalarında politika önerilerinde bulunmak.

Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu'nun diğer kurullarda olduğu gibi temel işlevi, danışmanlık faaliyetlerinin gerçekleştirilmesidir. Kurulun, kamu politikası oluşturma sürecindeki aşamaların birçoğunda yer aldığı görülmektedir. Kamu politikalarının uygulanması ve değerlendirilmesi noktasındaki etkin danışmanlık hizmetleri, büyük önem taşımaktadır. Bu anlamda kamu politikası sürecinin yalnızca yasalaştırma aşamasında bulunmayan Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu'nun karar verme süreçlerini de büyük oranda etkilediği söylenebilir. Nitekim geçtiğimiz yıl içinde kurul Cumhurbaşkanına “Mesleki ve Teknik Eğitimin Güçlendirilmesine İlişkin Temel Prensipleri İçeren Cumhurbaşkanlığı Politika Belgesi Taslağı”nı sunmuştur (AA, 2021b). Hemen akabinde mesleki ve teknik eğitime yönelik birtakım adımlar atılmıştır (MEB, 2022).

### **3.3.3. Ekonomi Politikaları Kurulu**

Ekonomi politikaları, ülkelerin kıt kaynaklar ölçüsünde ne şekilde karar aldıklarını göstermektedir. Hedeflenen mal ve hizmetleri üretmek için emek, araç gereç, toprak ve hammadde gibi çeşitli kaynaklar gereklidir. Katma değer yaratmak ve halkın yaşam kalitesinin yükseltilmesi için bu kaynakların etkin yönetimi oldukça önemlidir. Kaynakların kullanımı sonucu elde edilen katma değer topluma yayıldığı ölçüde devletler bu geliri vergilendirebilir, sağlık, eğitim, sosyal koruma gibi vatandaşlarının ihtiyaç duyduğu kamusal mal ve hizmetlerini sağlamak için gereken kapasite ve kaynakları elde edebilir (Sen, 2021).

Ekonomi politikaları; iş alanı oluşturma, ülke içi üretimin çeşitlendirilmesi, iyileştirilmiş yaşam kalitesi, vergi gelirlerinin artırılması ve ekonomik yapılanmaların

çeşitlendirilmesi konularında temel stratejilerin oluşturulmasına katkı sağlamaktadır (UN 2020).

Ekonomi alanına giren konularda araştırmalar yapmak, ekonomik istikrarın sağlanması için gelişmeleri kontrol etme temel amacıyla oluşturulan Ekonomi Politikaları Kurulu'nun görev, yetki ve sorumlulukları şu şekilde sıralanabilir:

- Ulusal ve küresel bağlamda kalkınma ve ekonomi konuları ile gelişmeleri takip edip gerekli görüldüğü takdirde araştırmalar yapmak,
- Ekonomik anlamda savunma ve güvenlik ile ilgili konularda temel esasların tespit edilmesi ve var olan esasların geliştirilmesi için politika önerilerinde bulunmak,
- Gerekli görüldüğü takdirde harcama artırıcı ve gelir azaltıcı önerileri değerlendirmek ve bu öneriler arasında etkililik analizi yapmak,
- Ulusal anlamda bölgesel gelişmelerin sağlanması adına öncelikli alanların belirlenmesi ve genel politikaların değerlendirilip bu politikalar üzerinde önerilerde bulunup çalışmalar yapmak,
- Özel sektör ve kamu yatırımlarının hızlandırmasına ilişkin öneri geliştirmek,
- İhraç etmeye dayalı üretim için politika önerisinde bulunmak,
- Ticaretin kolaylaştırılması, faizsiz finans sisteminin daha sağlıklı ve hızlı bir şekilde gelişimin sağlanması konusunda politika önerisinde bulunmak,
- Ekonomik sistemde oluşabilecek tehditlerin takip edilmesi ve bu tehditlerin azaltılması yönünde politika önerisinde bulunmak,
- İç ticaret ve gümrük konularında çalışmalar yapıp bu konular üzerinde politika önerilerinde bulunmak,
- Devlet desteğinin mümkün olduğu noktalarda esasları ve temel ilkeleri belirlemek ve politika önerileri sunmak. (1 No'lu CBK, Madde 25):

Ekonomi Politikaları Kurulu önceki iki kuruldan farklı olarak ekonomik güvenlik ve ekonomik savunma, bölgesel gelişim, kamu ve özel sektör yatırımları, faizsiz finans sistemi ile devlet desteklerinin ilkeleri gibi belirli alanlarda öneriler geliştirmekle görevlendirilmiştir. Bunun nedeni, ekonominin görece daha kapsamlı bir politika alanı olması ve diğer politikalardan daha fazla öne çıkmasıdır. Bu yönüyle kurulun ekonominin

problem tanımı ve gündem belirleme ile politika formüle etme aşamalarının aktörü olduğu söylenebilir. Diğer taraftan kurulun veri toplamak, analizler yapmak, araştırma yapmak ve değerlendirmelerde bulunmak şeklinde bilgi toplamaya yönelik rolü daha fazla ön plana çıkmaktadır.

### 3.3.4. Güvenlik ve Dış Politika Kurulu

1648 Vestfalya Anlaşması'ndan Soğuk Savaş sonrası sürece kadar ulus devletler, klasik güvenlik anlayışını sınır ve askeri güvenlik olarak dar anlamli olarak düşünmekteydi. 1994 yılında yayınlanan Birleşmiş Milletler İnsani Gelişim Raporu'ndan sonra güvenlik; yedi boyutlu olarak düşünölmeye başlanmıştır.

**Tablo 3.1.** Güvenliğin Boyutları

<b>Güvenlik Başlıkları</b>	<b>Tehditler</b>
<b>Ekonomik Güvenlik</b>	İşsizlik, yoksulluk, kayıtdışı ekonomi, gelir eşitsizliği
<b>Gıda Güvenliği</b>	Gıdaya erişim, sağlıklı beslenme,
<b>Sağlık Güvenliği</b>	Bulaşıcı ve parazit hastalıklar, kanser vb. öldürücü hastalıklar, sağlık kurumlarına erişim sorunu, kadın ölümleri, AIDS sorunları,
<b>Çevresel Güvenlik</b>	Hızlı nüfus artışı, kaynaklara erişim sorunu, ormansızlaşma, hava kirliliği,
<b>Kişi Güvenliği</b>	Kadınlara yönelik şiddet, çocuklara yönelik şiddet, devletlerarası şiddet, aile içi şiddet
<b>Toplum Güvenliği</b>	Etnik ve kültürel çatışmalar.
<b>Politik Güvenlik</b>	Siyasi baskılar, basın kısıtlamaları, politik istikrarsızlıklar

**Kaynak:** (Published for the United Nations Development Programme (UNDP), 1994).

Tablo 3.1'de göröldüğü üzere güvenlik tanımları günden güne değişip dönüşöme uğramaktadır. 2000 sonrası küreselleşme hareketlerinin hızlanmasının etkisiyle sınırlar arası geçişkenliğin artması, ulus aşırı suçların çeşitlenmesi ve iklim kaynaklı hareketler güvenliğin kapsamını günden güne çeşitlendirmektedir (Ağır, 2015).

Değişen dünya düzeninde uluslararası gelişmeleri takip etmek ve bunu rapor şeklinde sunulmasını sağlamak amacıyla oluşturulan Güvenlik ve Dış Politika Kurulu'nun görevleri şu şekilde sıralanabilir (1 No'lu CBK, Madde 26):

- Uluslararası ve bölgesel anlamda etkinliği artırmak adına politika önerilerinde bulunmak,
- Bölgesel problemler karşısında çözüm önerileri sunmak,
- Türkiye'nin sınırlarına dışarıdan gelebilecek olası tehditler karşısında güvenliğe ilişkin politika önerileri üretmek,
- Türkiye'nin göç politikaları konusunda izlenecek yolun belirlenmesinde ve göç noktasında belirlenecek yeni uygulamaları takip edip politika önerisinde bulunmak ve Türkiye'ye yansımalarını rapor etmek,
- Siber güvenlik, sivil havacılık güvenliği, demiryolu, havayolu ve karayolundaki trafik güvenliği ve acil durum ve afet ile ilgili konularda politika önerilerinde bulunmak.

Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu'na güvenlikle doğrudan bağlantılı hava, deniz, kara ve siber alanlarla ilgili çeşitli görev ve sorumluluklar tanınmıştır. Diğer politika kurullarında olduğu gibi Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu alanıyla ilgili olarak problem tanımı yapabilecek, gündemine alabilecek ve bu kapsamda politika önerisinde bulunabilecektir. Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu'nun ulaşılabilen son toplantısında AB, ABD, Doğu Akdeniz, Libya ile olan ilişkilerin değerlendirildiği, siber güvenliğe ilişkin politika önerilerinin görüşüldüğü görülmektedir (AA, 2021c).

### **3.3.5. Hukuk Politikaları Kurulu**

Hukuk kuralları, toplu halde yaşayan tüm insanların uyması gereken düzenlemelerdir. Bu kurallar vatandaşlar için davranış normu işlevi görmektedir. Yürürlükte bulunan mevzuat hükümleri genel güvenliğimizi koruyarak vatandaş-vatandaş, vatandaş-devlet arasında ortaya çıkabilecek uyuşmazlıkların önüne geçmektedir. Bu bağlamda;

- Hukuk kuralları, kurumsal değişim için dolaylı etkide bulunmaktadır. Örneğin; bir ülkedeki eğitim sisteminin değiştirilebilmesi için öncelikle hukuk kurallarının



bu değişikliklere uygun hale getirilmesi gerekmektedir. Daha da önemlisi bu değişikliğe hukuken bir engel olup olmadığı tespit edilmelidir.

- Hukuk kuralları, sosyal değişim için de dolaylı etkide bulunmaktadır. Örneğin; çok eşliliği veya evlilik dışı ilişkileri engelleyen bir yasa sosyal değişimin itici gücünü oluşturabilir.
- Yine hukuk kuralları, siyasi istikrar ve şiddetin yokluğu, devletin etkinliği, etkin kalite uygulamaları, hukukun üstünlüğü ve yolsuzluğun kontrolünü sağlayarak bireylerin yaşam kalitesinin artırılmasında olumlu katkıda bulunmaktadır (Hussein vd. 2019).

Türkiye’de hukuk ve adalet sisteminin etkinliğinin sağlanması amacıyla oluşturulan Hukuk Politikaları Kurulu’nun görevleri şu şekilde sayılmıştır (1 No’lu CBK, Madde 27):

- Adalet, hak ve özgürlüklerin geliştirilmesi için politika önerilerinde bulunmak,
- Yargısal görevlerin etkin, adil ve hızlı bir şekilde yerine getirilmesi için politika önerisinde bulunmak,
- Hukuk sisteminin, evrensel ilkeler ve ulusal ihtiyaçlar baz alınarak iyileştirilmesi için yenilik önerilerinde bulunmak,
- Hak ihlalleri ile alakalı araştırmalar yapmak ve bu ihlallerin önlenmesi için önerilerde bulunmak,
- Çocuğa şiddet ve çocuk istismarıyla, kadına karşı ve aile içi şiddetin önlenmesi, suç oranının azaltılması konularında araştırmalar yapmak.

Hukuk Politikaları Kurulu’nun görevleri, kendisinden önce belirtilen kurullar ile karşılaştırıldığında sayıca daha azdır. Kurul, kendi ilgi alanıyla ilgili temel konular hakkında politika önerisi yapmakla sorumlu kılınmıştır. Hukukun üstünlüğü, yargı sisteminin etkin işleyişi temel haklar gibi konularda politika önerisinde bulunmakla görevlendirilen kurul, politika formüle etme aşamasında yer almaktadır. Ancak kurulun uygulamaya yönelik bir yetkisi söz konusu değildir.

### **3.3.6. Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu**

Kültürel ve sanatsal faaliyetlerin bireylere ve devlete olmak üzere iki temel toplumsal faydası bulunmaktadır. Bireyler sanat faaliyetleriyle çevresel etkileşim

seviyelerini yükselterek eleştirel düşünme yetisini kazanmaktadır. Bu eleştirel düşünme bireylere;

- Sorun çözme
- Yaratıcılığı geliştirme
- Etkin kararlar verme
- İkili ilişkileri geliştirme
- Zihinsel gelişim
- Sağlıklı kariyer ilerlemesi. konularında fayda sağlamaktadır (Murawski, 2014; Art Council, 2014).

Sanat faaliyetlerinin bireylere kazandırdığı bu yararların yanında devletler de bu faaliyetler aracılığıyla ekonomik kazanç sağlayarak yaşam kalitesi parametrelerine olumlu etkide bulunmaktadır. Uluslararası çalışmalarda sanat faaliyetlerinin yoğun olduğu bölgelerde istihdamın arttığı ve yaratıcı endüstrilerin geliştiğini sonucuna ulaşılmıştır. Örneğin; ABD'nin Massachusetts eyaletinde kültür sektörünün yıllık yüzde 17,6 büyümesi eyalet ekonomisine 4,23 milyar dolar katkıda bulunmuştur. Avrupa Birliği EUROSTAT verilerine göre, 2015 yılında Avrupa Birliği üyesi ülkelerdeki kültürel faaliyetler AB istihdamının yaklaşık %3,7'sinin oluşturmuştur. Bu oran GSYİH'nin ise %4,2'sini oluşturmaktadır (European Parliament, 2019).

Kültürel ve sanatsal faaliyetlerin geliştirilmesi ve toplumsal mirasın korunması amacıyla Türkiye'de oluşturulan Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu ise şu görevleri icra etmek amacıyla teşkil edilmiştir:

- Kültürel turizmin gelişmesi, tarihsel ve kültürel mirasın korunması, kültür ve sanatın toplumun her kesiminin yayılması için politika önerilerinde bulunmak,
- Yurtdışında yaşamını sürdüren Türk vatandaşlarının problemlerinin tespitinde bulunmak ve sorunlu alanlarıyla ilgili çözüm önerilerinin geliştirilmesine yardımcı olmak (1 No'lu CBK, Madde 28). ,

Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu nicel açıdan en az göreve sahip olan kuruldur. Kurula, politika önerisi oluşturmak ve kültürel alanla ilgili strateji belirlemeye yardımcı olmak üzere iki temel görev verilmiştir. Bu durum, kurulun sınırlı bir alanda politika formüle etme aşamasında yer aldığını göstermekte ve diğer kurullar ile karşılaştırıldığında etkisinin az olduğunu göstermektedir. Nitekim literatürde de politika

kurulları arasında yetki ve sorumluluk noktasında tam bir eşitliğin bulunmadığı ifade edilmektedir (Akman, 2019: 47). Ancak diğer kurullarla karşılaştırıldığında kendisi hakkında en çok habere rastlanan kurul, Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu'dur. Kuruluşundan hemen sonra kurul her ay bir ilde toplantısı gerçekleştirmeyi öngörmüştür. 40. toplantısını Eskişehir'de gerçekleştirmiştir (Milli İrade, 2019).

### **3.3.7. Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu**

Fiziksel, ruhsal ve sosyal yönden tam iyilik hali, sağlık olarak tanımlanmaktadır. Erişilebilir en yüksek sağlık standardından yararlanmak, ırk, din, siyasi inanç, ekonomik veya sosyal durum ayrımı yapılmaksızın her insanın temel haklarından biridir (WHO, 2006). Birleşmiş Milletler tarafından yapılan çalışmalarda sürdürülebilirliğin sağlanmasının temel koşulları arasında sağlık politikalarının etkinliği gelmektedir. Sağlık ve sürdürülebilirlik arasındaki ilk ilişki, 1992 yılında düzenlenen Rio Deklarasyonu'nda vurgulanmıştır. Deklerasyonda sürdürülebilir kalkınmanın temel amacının insanoğlunun doğayla uyumlu sağlıklı bir şekilde yaşam sürmesi olduğu vurgulanmıştır. Rio Konferansı sonrası 2002 yılında Güney Afrika Cumhuriyeti'nin Johannesburg kentinde düzenlenen Dünya Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi'nde de sağlıklı yaşamın sürdürülebilirliğin temel koşulları arasında olduğu vurgulanmıştır (Boyacıoğlu, 2012: 148).

Etkin politikalarla kamu sağlığının sağlanması aile ve toplum yaşamının önemli belirleyicisidir. Sağlıklı bireyler topluma çeşitli şekillerde katılarak yaşam kalitesinin yükseltilmesinde önemli rol üstlenirler. Örneğin; obezite sorunu yaşayan küçüklerle alkol ve sigaranın vermiş olduğu zararlardan olumsuz etkilenen bireylerin sosyal uyum düzeyleri düşecek toplumsal parametreler negatif yönde etkilenecektir. Yine bir kişinin işgücü piyasasında nerede konumlandığı, doğrudan sağlık durumuyla ilgilidir. Nüfusun optimal sağlık durumunun korunmasının potansiyel katkıları oldukça büyüktür. Yıllar boyunca alanında uzmanlaşmış bireylerin sağlık koşulları nedeniyle işini erken bırakması devlet ekonomisini olumsuz etkileyecektir. Kronik sağlık sorunlarıyla mücadele eden kişiler işsizliğe, hastalık iznine ve daha düşük hane gelirine karşı daha hassas olarak kabul edilmektedir (Henderson vd. 2012).

Kamu sağlığının etkinliğinin tam olarak sağlanamaması uluslararası anlaşmalara uyumsuzluk sorunu yaratacaktır. Nitekim Birleşmiş Milletler İnsan Hakları

Beyannamesi'nin 25. maddesine göre; “Herkesin, kendisinin ve ailesinin sağlığı ve iyi yaşaması için yeterli yaşama standartlarına hakkı” vardır (UN, 2022). Yine Dünya Sağlık Örgütü Anayasası'nın temel ilkeleri arasında sağlıklı ve dengeli yaşamın gerekliliği vurgulanmıştır (WHO, 2006).

Bu bağlamda Türkiye'nin sağlık sistemiyle ilgili araştırmalar yapmak ve politika önerilerinde bulunmak, gıda sağlığı ve güvenliği noktasında araştırmalar yapmak ve politika önerilerinde bulunmak amaçlarıyla Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu kurulmuştur. Buna göre;

- Ürün kalitesinin artırılması için hayvansal ve bitkisel ürün sunumu noktasında politika önerileri geliştirmek,
- Sınırlı bir kaynak olan su israfının önlenmesi ve su kaynaklarının etkin kullanılması noktasında politika önerilerinde bulunmak,
- Üretim ve tüketim alışkanlıklarının düzenlenmesi adına çalışmalar yapmak,
- Hayvancılık ve tarım alanında yerli kaynakların muhafaza edilmesi ve düzenlenmesi adına çalışmalar yapıp politika önerilerinde bulunmak,
- Sağlık hizmeti veren kuruluşların yüklerinin hafifletilmesi adına önleyici sağlık hizmetlerinin artırılmasını sağlamak,
- Yerli ilaç endüstrisinin gelişmesi ve tıp alanındaki teknolojik gelişmelerin yerlileştirilmesi için politika önerilerinde bulunmak,
- Toplumda baş gösteren veya var olan hastalığın artmasıyla birlikte bunu azaltıcı politikalar oluşturma noktasında önerilerde bulunmak,
- Bağımlılıkla mücadele ve biyogüvenlik alanında strateji ve politika geliştirmek, Sağlık ve Gıda Politikalar Kurulu'nun görevleri arasında sayılmıştır (1 No'lu CBK, Madde 29).

Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu alanı ile ilgili birçok konuda politika önermekle görevlidir. Bu bağlamda kurul, sağlık sistemi başta olmak üzere birçok konuda iyileştirici ve geliştirici politikaların üretilmesinde kilit rol oynamaktadır. Diğer taraftan kurul biyogüvenlik ve bağımlılık alanlarında ve yerli gen kaynaklarının korunması noktasında politika geliştirmekle sorumlu kılınmıştır. Politika sürecinin değerlendirme aşaması açısından bazı alanlarda uygulamaları izleme sorumluluğu da yüklenmiştir. Bu anlamda

kurul problemi tanıma ve gündem belirleme, politika formüle etme ve değerlendirme aşamalarının aktörleri arasında yer almaktadır. Kurul düzenli olarak gıda güvenliği, tıbbi teknoloji, ilaç sanayi ve biyogüvenlik gibi önemli konularda politika önerileri geliştirmekte ve Cumhurbaşkanına sunmaktadır (SD, 2019).

### **3.3.8. Sosyal Politikalar Kurulu**

Sosyal politika literatürde iki şekilde tanımlanmaktadır. Dar anlamda, kapitalist sistemin doğasından kaynaklanan işçi ve işveren arasındaki ilişkilerden doğan sorunları çözmeyi amaçlayan tedbirler bütünü olarak tanımlanmaktadır. Dar anlamda politikanın amacı sanayi toplumundaki sosyal eşitsizlikleri gidermektir. Geniş anlamda sosyal politika ise, sadece işçi sınıfının sorunlarını değil toplumdaki tüm kesimlerin sorunlarını gidermeyi hedeflemektedir (Titmuss, 1974; Mkandawire, 2001).

Devletin ve diğer kurumların sosyal politikalarının toplumun refahı üzerinde güçlü bir etkisi vardır. İnsan ihtiyaçları, sosyal adalet, performans, eşitlik, karşılıklılık, ayırım ve dışlama, sosyal politikanın temel başlıkları arasında yer almaktadır. Etkin ve verimli politikalar sonucunda bireylerin sosyo-ekonomik refahları artacaktır. Sosyal politika planlayıcıları, insan yaşamına elverişli çalışma ortamlarını iyileştirmek, sürdürmek veya yaratmak amacıyla stratejik eylem planları hazırlamaktadır (Vargas-Hernandez, 2011).

Bu bağlamda Türkiye’de toplumda ihtiyaç sahibi olan kesimlerin ihtiyaçlarını giderme noktasında politika önerilerinde bulunmak amacıyla oluşturulan Sosyal Politikalar Kurulu’nun yetki ve görevleri şu şekilde sıralanabilir:

- Toplumun en küçük yapı birimi olan aile kurumunun muhafaza edilmesi, aile ve iş hayatındaki dengenin sağlanmasına yönelik politika önerisinde bulunmak,
- Gelir adaletini sağlamak, gelir güvencesini oluşturmak ve iyileştirilmiş çalışma koşullarının sunulması noktasında politika önerilerinde bulunmak,
- Toplumun dezavantajlı sayılan kesimlerine ilişkin politika önerilerinde bulunmak,
- Göçmen ve göç konularına ilişkin çözüm önerileri geliştirip politika önerilerinde bulunmak (1 No’lu CBK, Madde 30).

Sosyal Politikalar Kurulu, politika formüle etme aşamasının merkezinde yer almaktadır. Engelliler, kadınlar, yaşlılar gibi dezavantajlı kesimler hakkında politika önermek bu kurulun temel görevidir. Kurula uygulama ve değerlendirmeye yönelik görevlerin tanımlandığı görülmektedir.

### **3.3.9. Yerel Yönetim Politikaları Kurulu**

Yerel yönetimler; bir şehir, kasaba, ilçe veya eyalet gibi mahalli alanların yönetimiyle ilgili oluşturulmuş anayasal organlardır. Yerel yönetim birimleri kanun koyucular tarafından kendisine verilen sınırlar içerisinde yetkilerini kullanarak mahalli ihtiyaçların karşılanmasını sağlamaktadır. Bu birimler ulusal hükümetin verdiği sınırlar içerisinde personelini seçme, vergilerini yasalaştırma, öncelikli yerel kamu hizmetlerini belirleme gibi iş ve işlemleri kendi kaynakları ve karar alıcılarıyla gerçekleştirebilir (Thapa, 2020).

Merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki ilişkiler siyasi baskılardan uzaklaştırılarak kamu, özel, sivil etkinliğin sağlanması ülkelere çeşitli kazanımlar sağlayacaktır. Yerel girişimciliğin desteklenerek yatırımların teşvik edilmesi, sosyal ekonominin güçlendirilmesi, yerel kültürlerin teşvik edilerek doğal ve fiziksel yapının korunması, dayanışma ekonomisinin canlandırılması, yoksulluğun ve eşitsizliğin azaltılması, inovasyonun desteklenmesi, yerel sorunların daha hızlı tespit edilerek çözüme kavuşturulması ve yerel demokrasinin geliştirilmesi bu kazanımlar arasında yer almaktadır (UCLG, 2016).

Yerel yönetim ve kentleşme alanında strateji ve politikalar sunmak amacıyla oluşturulan Yerel Yönetim Politikaları Kurulu'nun görev ve yetkileri ise şu şekilde sıralanabilir:

- Yerel yönetim, yerleştirme ve göç konularında politika önerisinde bulunmak,
- Doğal kaynakları (su, orman ve çevre), muhafaza etmeye dayalı ve geliştirmeye yönelik politika önerilerinde bulunmak,
- Kentleşme adına uygun politika önerileri geliştirmek,
- Akıllı şehircilikle ilgili çalışmalar yapmak, etkili bir çevre yönetiminin varlığı için politika önermek, Boğaziçi imar uygulama kapsamında kamu yatırımlarının düzenlenmesine ilişkin politika önerilerinde bulunmak (1 No'lu CBK, Madde 31).

Yerel Yönetim Politikaları Kurulu yerel yönetimleri ilgilendiren birçok konuda politika önerme noktasında görevlendirilmiştir. Görevleri incelendiğinde kurulun en etkili olduğu aşama politika formüle etme aşaması olduğu görülmektedir. Diğer sorun alanları için kurulun problem tanımı ve gündem belirleme aşamalarını kullanacağı da varsayılabilir.

Genel olarak değerlendirildiğinde tüm politika kurullarının öne çıkan özelliği politika önerilerinde bulunmalarıdır. Bu nedenle ağırlıklı olarak kurullar kamu politika sürecinin formüle etme aşamasında konumlanmaktadır. Kurulların oluşturduğu her politikanın hayata geçeceğini söylemek güçtür. Ancak ortaya çıkan kararları etkileme ve politika alternatifleri arasında kendi önerilerini ekleme noktasında kurulların önemli olduğu anlaşılabilir. Resmi ya da gayri resmi birçok aktör politika formüle etme aşamasında yer almak istemektedir. Ancak bunların çoğu zaman politikaları etkileyemedikleri bilinmektedir. Nitekim bu büyük bir etkileme gücü kadar yeterli imkân da gerektirmektedir. Alternatifler arasına girecek bir politika üretmek sorunu iyi tanımlamak, yeterli çaba göstermek ve en iyi ya da iyiye yakın politikalar geliştirmekten geçmektedir. Bu da ihtiyaç duyulan araştırmaların yapılması ve bunların değerlendirilmesi gibi bütçe ve insan gücüne dayanan kaynaklar gerektirmektedir. İşi büyük oranda politika önerileri yapmak olan kurulların personel ve bütçe ihtiyacı Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı tarafından karşılanmaktadır. Bu yönüyle diğer aktörlerin önüne geçmektedir.

## SONUÇ

Uygulama alanında devletlerin tarihi kadar eski olan kamu politikalarının bilimsel bir bakış açısıyla ele alınması İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra başlamıştır. Türkiye'de daha geç bir dönemde çalışılmaya başlanılan kamu politikaları, doğası gereği birçok disiplin ile ilişkili ve farklı yönleri bulunan bir alandır. Bu nedenle kamu politikaları genellikle bir ya da birkaç boyutu ile ele alınarak analiz edilmekte veya aktör odaklı değerlendirmeler yapılmaktadır. Bu çalışma Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ni merkeze alarak neredeyse tüm politikaları kapsayacak kısımlara ayrılan politika kurullarını bir kamu politikası aktörü olarak incelemeyi amaçlamıştır.

Öncelikle hükümet sistemleri ve kamu politikaları arasındaki ilişki üç yaygın hükümet sistemi (başkanlık, parlamenter, yarı başkanlık) üzerinden kamu politikası sürecinin aşamaları (gündeme alma, formüle etme, karar verme, yasalaştırma, uygulama, değerlendirme) gözetilerek ortaya çıkarılmaya çalışılmıştır. Türkiye'de hükümet sisteminin tarihi –mutlak monarşiden sistemi başkanlı parlamenter sisteme kaydıran 2007 Anayasa değişikliğine kadar- aynı bakış açısıyla değerlendirilmiştir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçişle birlikte yasama ve yürütme alanındaki yetkileriyle Cumhurbaşkanı, kamu politikasının en önemli aktörü haline gelmiştir. Kamu politikalarında her aşama başlı başına önemli olsa da karar verme ve yasalaştırma aşaması, politikanın hayata geçmesi noktasında önemli bir eşiktir. Cumhurbaşkanının çok az farkla yasaya eşdeğer kararname çıkarma yetkisi, kendisinin yeni sistemde politikalar üzerinde belirleyici olduğunun temel göstergelerinden biridir. Her ne kadar kararname çıkarma yetkisi, Meclisin sahip olduğu yasama yetkisinin asliliğine zarar vermeyecek şekilde tasarlansa da Cumhurbaşkanı yürütme yetkisine ilişkin kararname çıkarabilecektir. Anayasaya göre yürütme yetki ve görevinin yalnızca Cumhurbaşkanında olması, kendisini politika alanında önemli bir aktör haline getirmektedir. Diğer bir ifadeyle kamu politikalarının uygulama aşamasına yürütme erkinin kaynaklık ettiği, yürütme erkinin başının Cumhurbaşkanı olduğu ve Cumhurbaşkanının da yürütmeye ilişkin kararname çıkarma yetkisinin bulunduğu bir sistemde; kamu politikalarının belirlenmesi, kararnameler aracılığı ile resmileşmesi ve bunların uygulanmasının başat aktörünün Cumhurbaşkanı olduğu anlaşılmaktadır.



Parlamente sistemde daha etkili bir konumda olan bakanlar kurulunun, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile Cumhurbaşkanlığı kabinesine dönüşerek hareket alanı daralmış ve bakanlar kurulu icracı bir konuma düşmüştür. Bu durumda Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile yönetsel yapı içerisinde yer alan politika kurulları, sistemin zorunlu bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. ABD'deki yürütme ofisi de benzer bir mantığın ürünüdür. Başkanlık sisteminin bir sonucu olarak fazla görev ve yetkilerle sahip olan başkanın sorumluluğunu layıkıyla yerine getirebilmesi için zorunlu bir yapı olan yürütme ofisine ihtiyaç duyulmaktadır. Türkiye'de de Cumhurbaşkanının politikaları belirlemesi, birbirine alternatif politikaları görmesi, mevcut politikaları değerlendirmesi ve yeni politikalar geliştirmesi için yardımcı kurullara ihtiyaç duymaktadır. Bunun Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi içindeki karşılığı politika kurullarıdır.

Politika kurulları, Cumhurbaşkanının kamu politikası oluşturmak adına başvurduğu önemli aktörlerdir. Politikalar ile ilgili öneriler geliştirmek, geliştirilen bu politika önerilerinin Cumhurbaşkanı tarafından uygun görülmesi adına çalışmalarda bulunmak ve geliştirilen politika önerilerini ilgili bakanlıklara, kurum ve kuruluşlarına bildirmekle yükümlüdürler. Bu politika kurullarına bağlı geliştirilen yasal düzenlemeler ile politika kurullarının danışma organı, danışma kurulu veya birer danışma birimi olarak işleyişini sürdürdüğü anlaşılmaktadır. Politika kurullarının aldığı kararlar, istişari nitelikte olmakta icrai nitelik taşımamaktadır. Politika kurulları tarafından alınan kararlarının istişari nitelik taşıması, Cumhurbaşkanlığının gücüne bağlanmaktadır.

Kurullar politikalara karar vermemekte yalnızca kendi alanlarıyla ilgili ekseriyetle politika önerisinde bulunmaktadırlar. Önerilen politika teklifleri, Cumhurbaşkanlığın önüne gelmektedir ve Cumhurbaşkanının verdiği karar ile uygulamaya girip girmeyeceği saptanmaktadır. Cumhurbaşkanına tam anlamıyla bağlı kabul edilen politika kurulları, Cumhurbaşkanının onaylamadığı hiçbir politika önerisini uygulamaya sokamamaktadır. Nitekim ilgili kararnamede kurulların doğrudan Cumhurbaşkanına bağlı olarak çalışacağı ve onun talimatlarını yerine getireceği belirtilmiştir.

Kurulların politikaya karar verme yetkisi açısından etkisiz oldukları aşikârdır. Ancak bu, yalnızca karar verme ve yasalaştırma açısından geçerlidir. Kamu politikası sürecinde yer alan politika formüle etme ve gündem oluşturma aşamalarında etki

düzeyleri yüksektir. Birçok politika kurulu; sorun tanımlaması yapıp, bu sorun üzerinde politika önerisinde bulunmak ve politika formüle etme aşamasında görev almaktadır. Bir sorunu gündeme almak konusunda önleri açık olan kurullara, ilgili kurumlardan bilgi ve belge temin etme önceliği tanınmasıyla hem daha hızlı hem de daha sağlıklı politika formüle etme imkânı tanınmıştır. Bu da politika kurullarını, politikaların formüle etme aşamasının diğer aktörlerinin (partiler, sivil toplum örgütleri vb.) önüne geçirmektedir. Diğer taraftan politika kurullarına kısmi olarak uygulama ve değerlendirme aşamalarında da görevler verilmiştir. Özellikle değerlendirme aşamasında yetki tanınması, politika formüle etmenin sağlıklı bir yoludur. Böylece kurullar politikaları yetkiye dayanarak değerlendirecek ve elde ettikleri veriler ekseninde politika üreteceklerdir.

Sonuç olarak değerlendirildiğinde politika kurulları, kuruluş amaçlarına uygun bir şekilde istişari bir nitelik arz etmekte ve politika formüle etme aşamasında yer almaktadırlar. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde Cumhurbaşkanına tanınan yetkilerin bir sonucu olan bu özelliklerinin olumlu ve olumsuz iki yönü bulunmaktadır. Öncelikle eğitim, sağlık, ekonomi gibi toplumsal konuların her biri için yalnızca politika önermekle görevlendirilmiş ve bütün mesaisini bu işe yoğunlaştıracak yapıların kurulması, ülkemiz açısından oldukça önemlidir. Her ne kadar farklı fikirler ortaya koyan aktörler bulunsa da ihtiyaç duyduğu veriye istediği zaman ulaşan, gerekli çabayı gösterecek personeli ve bütçesi bulunan kurullar ile karşılaştırıldığında; kurulların etkisinin daha fazla olacağı açıktır. Ancak kurulların ortaya koyduğu her önerinin politika olarak hayata geçmemesi her ne kadar olağan bir durum olsa da karar verme aşamasında etkilerinin olmaması bazı önemli politika önerilerinin gözden kaçmasına neden olabilecektir. Nitekim Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde güçlü Cumhurbaşkanı/lider durumunda iyi politika önerilerinin karara dönüşmeme ihtimali bulunmaktadır. Politika kurulları, yeni bir yapıdır ve ilerleyen zamanlarda nasıl işledikleri daha net bir şekilde ortaya çıkacaktır. Özellikle mevcut durumda güçlü lider/Cumhurbaşkanı ile uyumlu çalışan kurulların, tersi bir durumda uzmanlık bilgisini karar vermeye taşımada etkili olma ihtimalleri de yüksektir.

## KAYNAKÇA

- 1921 Anayasası, <https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa21.htm>, e.t: 11.05.2020
- 1924 Anayasası, <https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa24.htm>, e.t: 11.05.2020
- 1961 Anayasası, <https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa61.htm>, e.t: 11.05.2020.
- 1982 Anayasası, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf>, e.t: 11.05.2020.
- AA. (2021a). “Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu 'öncül teknoloji' çalışmalarına odaklandı”, <https://www.aa.com.tr/tr/bilim-teknoloji/bilim-teknoloji-ve-yenilik-politikalari-kurulu-oncul-teknoloji-calismalarina-odaklandi/2252471> e.t: 10.01.2022.
- AA. (2021b). “Mesleki ve teknik eğitimin güçlendirilmesine ilişkin politika belgesi taslağı Cumhurbaşkanı Erdoğan'a sunuldu”, <https://www.aa.com.tr/tr/egitim/mesleki-ve-teknik-egitimin-guclendirilmesine-iliskin-politika-belgesi-taslagi-cumhurbaskani-erdogana-sunuldu/2378357> e.t: 10.01.2022.
- AA. (2021c). “Cumhurbaşkanlığı Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu, İbrahim Kalın'ın başkanlığında toplandı”, <https://www.aa.com.tr/tr/politika/cumhurbaskanligi-guvenlik-ve-dis-politikalar-kurulu-ibrahim-kalinin-baskanliginda-toplandi-/2140823> e.t: 10.01.2022.
- Acar, U. (2016). “İstikrar Sağlama Aracı Olarak Yarı- Başkanlık Sistemi: Fransa ve Rusya Örnekleri”, Akademik Hassasiyetler (The Academic Elagence), ss. 59- 82.
- Ağır, B. S. “ Güvenlik Kavramını Yeniden Düşünmek: Küreselleşme, Kimlik ve Değişen Güvenlik Anlayışı”, Güvenlik Stratejileri, Yıl: 11, Sayı: 22
- Ahmad, F. (2014). İttihatçılıktan Kemalizme, Kaynak Yayınları, İstanbul.
- Akçakaya, M., Özdemir, A., (2018). “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Siyasal İstikrar”, Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi, 53/3, ss- 922- 944.

Akdoğan, A. A. (2013). “*Gündem Belirleme*”, (Der: Mete Yıldız, Mehmet Zahid Sobacı), Kamu Politikası ve Kamu Politikası Analizi, Kamu Politikası Kuram ve Uygulama, ss- 210- 227, Adres Yayınları, Ankara.

Akgül, M. E. (2010). “*Kuvvetler Ayrılığı İlkesinin Dönüşümü ve Günümüz Demokratik Rejimlerindeki Anlamı*” Ankara Barosu Dergisi, 68, ss- 79- 101

Akıncı, B. (2017). “*Hükümet Sistemleri ve Ülkemizde Olası Hükümet Sistemi Değişikliğinin Etkileri*”, JOURNAL OF SOCIAL AND HUMANITIES SCIENCES RESEARCH, 4/1, ss. 1-21.

Akıncı, B. (2018). “*Türkiye’de Kamu Politikası Oluşturma Sürecinde Yeni Aktör: Politika Kurulları*”, Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi, C: 9, S: 16, ss- 2128- 2146.

Akman, Ç. (2019). “*Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Politika Kurulları: Sosyal Politikalar Kurulu Üzerinden Bir Değerlendirme*”, Route Education and Social Science Journal, C: 6, S: 3, ss- 659- 676.

Akman, E. (2019). “*Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kamu Politikası Aktörleri*”, PARADOKS Ekonomi, Sosyoloji ve Politika Dergisi, C: 15, S: 1, ss- 35- 54.

Aksu, İ. E. (2020). “*1921 ve 1924 Anayasaları Arasındaki Farklılıklar*”, [https://www.academia.edu/2262590/1921\\_ve\\_1924\\_Anayasaları\\_Arasındaki\\_Farklılıklar](https://www.academia.edu/2262590/1921_ve_1924_Anayasaları_Arasındaki_Farklılıklar) e.t: 06.05.2020.

Akyıldız, A. (1998). “*Sened-i İttifak’ın İlk Tam Metni*”, İslam Araştırmaları Dergisi, Sayı; 22, ss- 209-222.

Akyıldız, A. (2011). “*Tanzimat*”, TDV İslam Ansiklopedisi, Cilt: 40, ss- 1-10, İstanbul, Türkiye.

Akyıldız, D. (2003). “*Meclis-i Mebusan*”, TDV İslam Ansiklopedisi, Cilt: 28, ss- 245- 247, Ankara, Türkiye.

Al, H. (2020). “*Başkanlık Sistemi Üzerine: Cumhurbaşkanlığı Sisteminin Zayıf Halkası Parlamento*”, Bilgi, 22/1, ss- 14-44.

Alkan, H. (2018). “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin Kurumsal Özellikleri ve Demokrasiye Olan Etkileri”, Türkiye İletişim Araştırmaları Dergisi, Özel Sayı, ss- 39-53.

Anaeto, F. C. vd. (2016). “The roles of science and technology in national development”, Direct Research Journals, Vol: 3 (3), pp. 38- 43

Anayasa Değişiklik Maddeleri,  
[http://anayasadegisikligi.barobirlik.org.tr/Anayasa\\_Degisikligi.aspx](http://anayasadegisikligi.barobirlik.org.tr/Anayasa_Degisikligi.aspx) e.t: 18.08.2020.

Arslan, R. (2009). Kuvvetler Ayrılığı Teorisi ve Uygulanan Örnekleri (İngiltere, Almanya, ABD ve İsviçre), 1. Baskı, Dora Yayınları, Bursa, Türkiye.

Arslan, Z. (2013). “Sened-i İttifak’ın Ortaya Çıkışı ve İnsan Hakları Bakımından Değerlendirilmesi”, International Journal of Social Science, 6/8, ss- 77-91.

Arts Council, (2014). THE VALUE OF ARTS AND CULTURE TO PEOPLE AND SOCIETY, [https://www.artscouncil.org.uk/sites/default/files/download-file/Value\\_arts\\_culture\\_evidence\\_review.pdf](https://www.artscouncil.org.uk/sites/default/files/download-file/Value_arts_culture_evidence_review.pdf) e.t: 01.01.2022.

Asilbay, İ. H. (2013). “Parlamentar Sistem ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme”, TBB Dergisi (104), ss- 247- 264.

Aslan, R. (2009).Kuvvetler Ayrılığı Teorisi ve Uygulanan Örnekleri (İngiltere, Almanya, ABD ve İsviçre), 1. Baskı, Dora Yayıncılık, Bursa, Türkiye.

Ayan Musil, P. (2013). “Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemi ve Parlamentar Sistem” Karşılaştırmalı Siyaset: Temel Konular ve Yaklaşımlar, Ed: S. Sayarı ve H. Dikici Bilgin, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, ss- 189- 208.

Ayan, S. (2007). “Siyasi Yapılanma Sürecinde 1961 ve 1982 Anayasası”, C. Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 2/8, ss- 1-24.

Aydın, H. (2016). “Sened-i İttifak”, Cumhuriyet Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Tarih Bölümü, Yenileşme

Aydın, M. A. (2001), “Kanun- i Esasi”, TDV İslam Ansiklopedisi, Cilt: 24, ss- 328-330, Ankara, Türkiye.

Aydın. H., (2012). “*Türkiye’de Parlamenter Sistem Eleştirileri ve Başkanlık Sistemi*”, Yüksek Lisans Tezi, Türkiye, Karaman

Aygen, M. (2017). “*Başkanlık Sistemi Üzerine Bir İnceleme: Türkiye Örneği*”, Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, C: 27, S: 2, ss- 167- 176, Elazığ.

Babaoğlu, C. (2017). “*Kamu Politikası Analizine Yönelik Kavramsal ve Kuramsal Bir Çerçeve*”, Yönetim Bilimler Dergisi, Journal of Administrative Sciences, C: 15, S: 30, ss- 511- 532.

Babaoğlu, C., (2013). “*Kamu Politikaları Sürecinde Sivil Toplum Kuruluşlarının Rolü*”, iç: Kamu Politikaları: Kuram ve Uygulama (Edt: Mete Yıldız ve Mehmet Zahid Sobacı), ss- 174- 196, Adres Yayınları, Ankara.

Baharçiçek, A. (2015). “*Uluslararası Kuruluşların İşlevleri*”, <https://www.ayk.gov.tr/wp-content/uploads/2015/01/BAHAR%C3%87%C4%B0%C3%87EK-Abdulkadir-ULUSLARARASI-KURULU%C5%9ELARIN-%C4%B0%C5%9ELEVLER%C4%B0.pdf> e.t:24. 08. 2020.

Bakırcı, F. (1994). “*Başkanlık Sistemi, Parlamenter Sistem, Meclis Hükümeti Sistemlerinin Karşılaştırılması ve Türkiye Örneği*”, Uzmanlık Tezi, Türkiye, Ankara

Bars, M. E. (2020). “*Max Weber’in Otorite Tanımı Çerçevesinde Türk Destan Kahramanları: Oğuz Kağan Örneği*”, Karadeniz Sosyal Bilimler Dergisi, C: 12, S: 22, ss- 251-266

BBC Akademi. (2018). Lordlar Kamarası, <https://www.bbc.co.uk/academy/tr/articles/art20150415093742710> e.t: 26.07. 2020.

Bektaş, E. (2019). “*Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yasama- Yürütme İlişkisi ve Bu Sistemin Türkiye Demokrasisine Etkileri*”, Yasama Dergisi, S: 39, ss- 199- 218.

Biçer, M., Yılmaz, H., (2009). “*Parlamentonun Kamu Politikası Oluşturma ve Planlama Sürecindeki Konumunun Yeni Kamu Yönetimi Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi*”, Yasama Dergisi, S: 13, ss- 45- 84.

Bilgin, M. (2017). *Parlamentar Sistem'in Doğduğu Ülke: İngiltere. Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Parlamentar Sistem (Almanya, Güney Afrika, Hindistan, İngiltere, İtalya ve Japonya Örnekleri)* (s. 183-229). (Ed. S. Gökçimen). Ankara: TBMM Basımevi.

Birecikli, İ. B. (2008). “*Yüzüncü Yılında II. Meşrutiyet'in İlanı Üzerine Bir İnceleme*”, *Akademik Bakış*, 2/3, ss- 211- 226.

Birkland, T. (2016). *An Introduction to the Policy Process Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. (Fourth Edition) Routledge Taylor & Francis Group, New York.

Boyacıoğlu, E. Z. (2012). “*THE IMPORTANCE OF HEALTH EXPENDITURES ON SUSTAINABLE DEVELOPMENT*”, *INTERNATIONAL JOURNAL OF SOCIAL SCIENCES AND HUMANITY STUDIES*, Vol: 4, No: 2, ss: 147-158.

Boztepe, M. (2018). “*2017 Yılı Anayasa Değişikliği Sonrası Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi*”, *İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 5/1, ss- 5- 30.

Bulut, Y., Akın, S., Kahraman, Ö. F., (2017). “*Kamu Politikaların Oluşturulmasında Sivil Toplum Kuruluşlarının Etkisi*”, *Strategic Public Management Journal*, C:3, S: 6, ss- 23- 38

Bülbül, G. (1989). “*İslahat Fermanı'nı Hazırlayan Sebepler ve İslahat Fermanı*”, *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2 /2, ss- 157- 179

Cemaloğlu, N. (2005). “*Osmanlı Devleti'nde Yapılan Tanzimat Reformlarının Eğitim Sistemine Etkileri, Uygulamaları ve Sonuçları (1839- 1876)*”, *Sosyal Bilimler Dergisi*, ss- 153- 165.

Conference: 20th International Economic Conference, (2013). “*Post Crises Economy: Challenges and Opportunities*”, Editura Universitatea Lucian Blaga Sibiu, pp: 161- 169

Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında 1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (2018). <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.1.pdf> e.t: 19. 08. 2020.

Çalen, M. K. (2012). “1909 Kanun-i Esasi Tadilatı”, Trakya Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Dergisi, C: 2, S: 4, ss- 129- 140.

Çekiç, M. (2016). “1982 Anayasası'nın Hükümet Sistemi Açısından Değerlendirmesi”, Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, S: 7, ss- 441- 478.

Çekiç, M. (2016). “1982 Anayasası'nın Hükümet Sistemi Açısından Değerlendirilmesi”, Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, C: 0, S: 7, ss- 441- 478.

Çevik, H. H. (2016). “Kamu Politikası”, Kamu Politikası Ansiklopedisi (Hatice Altunok, Fatma Gül Gedikkaya), Nobel Akademik Yayıncılık, ss- 142- 144, Ankara.

Çolak, Ç. D. (2017). “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Yetkisinin Amerikan Sistemi Üzerinden Karşılaştırmalı Analizi”, Strategic Public Management Journal, C: 3, ss- 51- 65.

Çolak, Ç. D., Uzun, A. (2017). “Türk Siyasal Hayatında Başkanlık Sistemini Gündeme Getiren Liderler: Türkeş, Demirel, Özal ve Erdoğan”, Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi, C: 10, S: 50, ss- 196- 214.

Demir, F. (2016). “Politika Değerlendirme”, Kamu Politikaları Ansiklopedisi (Hatice Altunok, Fatma Gül Gedikkaya), ss- 252- 254, Nobel Akademik Yayıncılık, Ankara.

Demir, F. (2018), Kamu Politikasına Giriş, Gazi Kitabevi, Ankara.

Demir, F. (2000). “Cumhuriyet Dönemi Türk Anayasaları ve Hükümet Sistemleri”, Prof. Dr. Seyfullah EDİS'e Armağan, (Ed. Zafer Gören), Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları, İzmir, ss. 59-78.

Demir, F. “Yarı Başkanlık Hükümet Sistemi ve Türkiye”, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/179450> e.t: 29. 06. 2020

Demirhan, Y., Adıgüzel, Ö. (2016). “Türkiye’de Hükümet Sistemi Arayışlarına Halkın Bakışı: Diyarbakır Örneği”, Dicle Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 6(11), ss- 177- 212.

Demirkanoğlu, Y. (2020). “Hükümet Sistemleri ve Yasalaştırma: Karşılaştırmalı Bir İnceleme”, Bitlis Eren Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 9/1, ss. 86- 96.



Dışişleri Bakanlığı. (2020). *Birleşik Krallık'ın Siyasi Görünümü*, <http://www.mfa.gov.tr/ingiltere-siyasi-gorunumu.tr.mfa> e.t.: 07. 07. 2020

Dönmez, Ö. (2015). “*Hükümet Sistemleri ve Hükümet Sistemlerinin Türkiye Açısından Değerlendirilmesi*” [http://web.e-baro.web.tr/uploads/45/Etkinlikler/2015/1\\_Omer\\_Donmez.pdf](http://web.e-baro.web.tr/uploads/45/Etkinlikler/2015/1_Omer_Donmez.pdf) E.T: 11.04.2020.

Dye, T. (2013). *Understanding Public Policy*, Pearson Education, NJ.

Erat, V. (2015). “*Türkiye’de Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçilmesinin Hükümet Sistemi Üzerine Etkileri*”, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 13- 25, ss: 325- 355.

Eroğul, C. (2008), “*Anayasa Değişikliği Önerisinde Değişiklik Yapılması*”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 64/1, ss- 89- 113.

Erol, Ö. F. (2020). “*Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları*”, *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, C: 26, S: 1, ss- 107- 130.

Ersöz, O. (2015). “*Hükümet Sistemlerinin Genel Teorisi ve Türkiye*”, [http://web.e-baro.web.tr/uploads/45/Etkinlikler/2015/2\\_Oguz\\_Ersoz.pdf](http://web.e-baro.web.tr/uploads/45/Etkinlikler/2015/2_Oguz_Ersoz.pdf) e.t: 09.04.2020

European Parliament, (2019). “*Employment in the cultural and creative sectors*”, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/642264/EPRS\\_BRI\(2019\)642264\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/642264/EPRS_BRI(2019)642264_EN.pdf) e.t: 05.01.2022

Fransa Anayasası (1958). [https://www.adaletbiz.com/images/dosyalarim/FRANSA\\_ANAYASASI.pdf](https://www.adaletbiz.com/images/dosyalarim/FRANSA_ANAYASASI.pdf) e.t. 29. 07. 2020.

Georgeon, F. (2006). *Osmanlı- Türk Modernleşmesi 1900- 1930*, Çev: Ali Berktaş, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul.

Gluckman, D. P. (2016), “*Science Advice to Governments*”, <https://www.sciencediplomacy.org/article/2016/science-advice-governments> e.t. 10.12.2021

Göçoğlu, V. (2014). “*Kamu Politikası ve Sosyal Medya İlişkisi*”, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Ankara.

Göçoğlu, V., Aydın,, M.D., (2015). “*Kamu Politikası ve Sosyal Medya İlişkisinin Toplumsal Hareketler Bağlamında İncelenmesi*”, Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi, C: 8, S: 37, ss- 880-901.

Gökçe, A.F. (2012). “*Başkanlık Sistemi Uygulamaları: ABD, Venezuela, Meksika, Brezilya, Arjantin*”, Akademik Bakış Dergisi, S. 30

Gönenç, L. (2011). “*Türkiye’de Hükümet Sistemi Tartışmalarına Kısa Bir Bakış ve Mevcut Hükümet Sisteminin Niteliği*”, Politika Notu, TEPAV, [https://www.tepav.org.tr/upload/files/1303138962-5.Turkiyede\\_Hukumet\\_Sistemi\\_Tartismalarina\\_Kisa\\_Bir\\_Bakis\\_ve\\_Mevcut\\_Hukumet\\_Sisteminin\\_Niteliği.pdf](https://www.tepav.org.tr/upload/files/1303138962-5.Turkiyede_Hukumet_Sistemi_Tartismalarina_Kisa_Bir_Bakis_ve_Mevcut_Hukumet_Sisteminin_Niteliği.pdf) et: 04. 08. 2020.

Gönenç, L. (2018). “*Uygulamada Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi*”, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı, ss- 1-6.

Gözler, K. (2000). Türk Anayasa Hukuku, 1. Baskı, Ekin Kitabevi, Bursa, Türkiye.

Gözler, K. (2015). Anayasa Hukukuna Giriş: Genel Esaslar ve Türk Anayasa Hukuku, 24. Baskı, Ekin Basın Yayın Dağıtım, Bursa, Türkiye.

Gözler, K. (2015). Türk Anayasa Hukuku Dersleri, 19. Baskı, ss- 621- 632, Ekin Basın Yayın Dağıtım, Bursa.

Gözler, K. (2018). Türk Anayasa Hukuku, 2. Baskı, Ekin Kitabevi, Bursa, Türkiye.

Gözler, K. (2020). “Kanun-i Esasi”, [www.anayasa.gen.tr/kanunuesasi.htm](http://www.anayasa.gen.tr/kanunuesasi.htm) e.t: 28. 07. 2020.

Grant, C. (2017). “*The contribution of education to economic growth*”, Helpdesk Report,

Gül, H. (2015). “*Kamu Politikası Analizi, Yöntemleri ve Teknikleri*”, Yasama Dergisi, 29, ss- 5- 31.

Gül, H., Kamalak, İ., Gül, S.S. (2017). “*Amerikan Başkanlık ve Fransız Yarı-Başkanlık Sistemleri Işığında Türkiye’nin Yeni Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi*”, Strategic Public Management Journal, C: 3, ss- 101- 120.

Güleçoğlu, C. (2018). “II. Meşrutiyet Dönemi Siyasi ve Sosyal Gelişmeleri”, [https://www.academia.edu/36429880/II.\\_MEŞRUTİYET\\_DÖNEMİ\\_SİYASAL\\_VE\\_SOSYAL\\_GELİŞMELERİ](https://www.academia.edu/36429880/II._MEŞRUTİYET_DÖNEMİ_SİYASAL_VE_SOSYAL_GELİŞMELERİ) e.t: 05.05.2020

Gülener, S., Miş, N. (2017). “Cumhurbaşkanlığı Sistemi”, SETA, S: 190, ss- 7- 25.

Güler, T. (2018). “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Kamu Yönetimine Etkileri”, Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, C: 21, S: 19, ss- 299- 322.

Gülsoy, U. (1999). “İslahat Fermanı”, TDV İslam Ansiklopedisi, C: 19, ss- 185-190, İstanbul, Türkiye.

Gültekin, S. (2012). “Kamu Yöneticileri ve Kamu Politikası: Kamu Yönetimi Paradigmaları Çerçevesinde Teorik Bir Analiz”, Ankara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, C: 26, S: 3-4, ss- 85-100.

Gümüş, M. (2008). “Anayasal Meşrutî Yönetime Medhal: 1856 İslahat Fermanı'nın Tam Metin İncelemesi”, *bilig*, Ahmet Yesevi Üniversitesi, sayı: 47, ss-215-240.

Güzel, H. C. (2013). “Türkiye’de Yarı Başkanlık Sistemi Uygulanabilir”, Yeni Türkiye, 51, ss. 476-478

Haktankaçmaz, M. İ. (2010). “Reform Transferinde Uluslararası Örgütlerin Rolü”, Uluslararası Hukuk ve Politika, C: 6, S: 22, ss- 23- 54.

Hekimoğlu, M. M. (2009). Anayasa Hukukunda Karşılaştırmalı “Demokratik Hükümet Sistemleri” ve Türkiye, 1.Baskı, Detay Yayıncılık, Ankara, Türkiye.

Henderson, M., Clark, C., Stansfeld, S., Hotopf, M., (2012). “A Lifecourse Approach to Long-Term Sickness Absence – A Cohort Study”, PLOS ONE, Vol:7, No: 5. <https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0036645> e.t. 12.12.2021

Hernandez, J. V., Noruzi, M. R., Haj Ali, I. F. N., (2011). “What is Policy, Social Policy and Social Policy Changing?”, International Journal of Business and Social Science, Vol: 2, No: 10, ss: 287- 291

[https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5b9b87f340f0b67896977bae/K4D\\_HDR\\_The\\_Contribution\\_of\\_Education\\_to\\_Economic\\_Growth\\_Final.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5b9b87f340f0b67896977bae/K4D_HDR_The_Contribution_of_Education_to_Economic_Growth_Final.pdf) e.t. 16.01.2022

Hussein, D., Jermittiparsert, K., Ahmad, P. (2019). “*The Importance of the Rule of Law in Governance*”, Journal of University of Raparin, Vol: 6, No: 1, pp: 73-90, <http://journal.uor.edu.krd/index.php/JUR/article/view/9/6> e.t. 27.11.2021

İnalçık, H. (1964) “*Sened-i İttifak ve Gülhane Hatt-ı Hümayun*”, Türk Tarih Kurumu, Cilt: XXVII, Sayı: 112, ss- 603- 622.

Jann, W., Wegrich, K., (2007). “*Theories of the Policy Cycle*”, Handbook of Public Policy Analysis, Ed. Frank Fischer, Gerald J. Miller ve Mara S. Sidney, CRC Press, ss- 43- 62, Boca Raton.

Kahraman, M. (2012). “*Hükümet Sistemi Tartışmaları Bağlamında Başkanlık Ya Da Yarı Başkanlık Sistemlerinin Türkiye’de Uygulanabilirliği*”, Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 18/9, ss- 431-457

Kapani, M. (2013). *Politika Bilimine Giriş*, Bilgi Yayınevi, Ankara

Kaptı, A. (2016). “*Kamu Politikası Süreci*”, Kamu Politikaları Ansiklopedisi (Hatice Altunok, Fatma Gül Gedikkaya), Nobel Akademik Yayıncılık, ss- 152- 154, Ankara.

Kaptı, A. (Ed.), (2012). “*Kamu Politika Sürecinde Klasik Yaklaşım Modeli*”, Kamu Politika Süreci, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

Kaptı, A., Alaç, A. E. (2013)., “*Kamu Politikalarının Uygulama Aşaması*”, (Der: Mete Yıldız, Mehmet Zahid Sobacı), Kamu Politikası ve Kamu Politikası Analizi, Kamu Politikası Kuram ve Uygulama, ss- 228- 243, Adres Yayınları, Ankara.

Karakoç, İ. (2006). “*1876 Tarihli Kanun-i Esasi’de Yürütme Organı*”, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C: 8, S: 2, ss- 115- 149.

Karatepe, Ş. (2013). “*Hükümet Sistemleri ve Türkiye*”, Yeni Türkiye, 51, ss. 223- 225

Keskin, N. E. (2014). “*Toplumsal Sorunlar ve Üniversite*”, Toplum ve Demokrasi, Yıl: 8, S: 17- 18, ss- 121- 141.

Keskinsoy, Ö., Kaya, B. S., (2018). “*Türkiye’nin Hükümet Sistemleri Üzerine Bir Değerlendirme*”, TBB Dergisi, 137, ss- 67- 96.

Koçak, K. A. (2017). ABD Başkanlık Sistemi: "Ayrı" Ama "Birlikte" Çalışan Organlar. Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri Başkanlık Sistemi: ABD, Arjantin, Azerbaycan, Brezilya ve Nijerya Örnekleri (s. 21-81). (Ed. S. Gökçimen). Ankara: TBMM Basımevi.

Koçak, K. A., (2015). “*Tarihi Şartların Bir Ürünü Olarak ABD Başkanlık Sistemi: Fren ve Denge Sistemi*”, [https://www.academia.edu/15028563/Tarihî\\_Şartların\\_Bir\\_Ürünü\\_Olarak\\_ABD\\_Başkanlık\\_Sistemi\\_Fren\\_ve\\_Denge](https://www.academia.edu/15028563/Tarihî_Şartların_Bir_Ürünü_Olarak_ABD_Başkanlık_Sistemi_Fren_ve_Denge) E.T: 09.04.2020.

Korkmaz, M. (2014). “*Sosyal Medya- Kamu Politikaları Etkileşimi: Gezi Parkı Olayları Üzerine Bir Değerlendirme*”, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Ankara.

Köker, L. (2013). Yeni Anayasa Sürecini İzleme Raporu: Yeni Anayasada Temel İlkeler ve Hükümet Sistemi Tercihi, İstanbul: TESEV

Köseoğlu, Ö. (2013). “*Meslek, Sanat ve Disiplin Olarak Kamu Politikası: Türkiye İzdüşümleri*”, Bilgi, 15/1, ss- 4- 36.

Kulaç, O., Çalhan, H. S., “*Bir Kamu Politikası Süreci Analizi: Milli Eğitim Bakanlığı ve Yükseköğretim Kurulu Yurtdışı Lisansüstü Bursları*”, Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 10, ss- 205- 225.

Mardin, Ş. (1991). Türk Modernleşmesi Makaleler 4, İletişim Yayınları, İstanbul.

MEB (2022). “Osib Mesleki Eğitim Merkezleri Toplu Açılışı Cumhurbaşkanı Erdoğan'ın Katılımıyla Gerçekleştirildi”, <https://www.meb.gov.tr/osb-mesleki-egitim-merkezleri-toplu-acilisi-cumhurbaskani-erdoganin-katilimiyla-gerceklestirildi/haber/25025/tr> (10.01.2022).

Memişoğlu, D. (2018). “*Bir Kamu Politikası Anaizi Örneği: Sağlıkta Dönüşüm Programı*”, Yasama Dergisi, S: 34, ss- 62- 93.

Milli İrade (2019). “Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu Eskişehir'de toplandı”, <https://www.millirade.com/kultur-ve-sanat-politikalari-kurulu-eskisehir-de-toplandi> (10.01.2022).

Mkandawire, T. (2001). “*Social Policy in a Development Context*”, UNRISD, <https://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/search/C83739F8E9A9AA0980256B5E003C5225> .

Mumcu, A. (1986). “*1924 Anayasası*”, Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi, C: 2, S: 5, ss- 383- 399.

Murawski, Linda, M., (2014), “*Critical Thinking in the Classroom ... and Beyond*”, Journal of Learning in Higher Education, Vol: 10, S.:1 , <https://eric.ed.gov/?id=EJ1143316> e.t: 28.12.2021.

Narin, S. (2018): “*1921 Anayasası'nın Genel Özellikleri Bağlamında Yer Yönünden Yerinden Yönetimle ve Siyasal Özerkliğin Reddi*”, İzmir Barosu Dergisi, ss- 79- 110.

OFR (2022). “Public Laws”, <https://www.archives.gov/federal-register/laws#:~:text=Public%20Laws%3A%20Most%20laws%20passed,the%20number%20of%20the%20law.> (11.01.2022).

Okudan, G. (2016). “*Islahat Fermanının Tahlili*”, [https://www.academia.edu/25724284/Islahat\\_Fermanı](https://www.academia.edu/25724284/Islahat_Fermanı) e.t: 24.04.2020.

Okyay, C. (2018). “Türkiye’de Anayasacılık Anlayışı olarak Tepkisellik (1960-1982 Dönemi), Yüksek Lisans Tezi, Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Çorum, Türkiye.

Omejek, J. (2015). “Principle Of The Separation Of Powers And The Constitutional Justice System”, Conference of constitutional control bodies of Central Asia "The Role of the Constitutional Court in Safeguarding the Supremacy of the Constitution" Strasbourg, 28-29 October 2015.

Örselli, E., Babahanoğlu, V., Bilici, Z., (2018). “*Kamu Politikalarında Yeni Aktörler: Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları ve Ofisleri*”, Turkish Studies Economics, Finance and Politics, 13/30, ss- 303- 318.

Özçelik, K. P. (2011). “12 Eylül’ü Anlamak”, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 66/1, ss- 73- 93.

Özdemir, Y., Çiydem, E., Aktaş, E., (2014). “Tanzimat Fermanı’nın Arka Planı”, Kastamonu Eğitim Dergisi, 22/1, ss- 321-338.

Özkaya, Y. (2021). “Türkiye’de Kamu Politikası Sürecinde Vali”, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Doktora Tezi, İzmir.

Parsons, W. (2001). Public Policy, Edward Elgar Publishing, Cheltenham.

Polatoğlu, A. (2017). “Anayasa Değişikliğinin Türk Kamu Yönetimine Getirdikleri”, Sosyal Bilimler Dergisi, C: 10, S: 2, ss- 2- 26.

Published for the United Nations Development Programme (UNDP), (1994). “Human Development Report”, [http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr\\_1994\\_en\\_complete\\_nostats.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr_1994_en_complete_nostats.pdf) e.t. 13.01.2021.

Sakal, M. (1998). “Siyasal Karar Alma Sürecinde Yer Alan Aktörler ve Roller”, Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C: 13, S: 1, ss- 211-230.

Sakal, M. [Tarihsiz]. “Siyasal Karar Alma Sürecinde Yeralan Aktörler ve Roller”, [http://www.canaktan.org/ekonomi/anayasal\\_iktisat/diger\\_yazilar/sakal-siyasal-karar-alma.pdf](http://www.canaktan.org/ekonomi/anayasal_iktisat/diger_yazilar/sakal-siyasal-karar-alma.pdf) e.t.: 24.08.2020.

Samadova, V. (2017). “Kamu Politikasında Rol Oynayan Sivil Aktörler”, Göller Bölgesi Aylık Hakemli Ekonomi ve Kültür Dergisi, S: 51, ss- 60-65.

SD. (2019). “Prof. Dr. Serkan Topaloğlu: Bürokratik yapı içerisinde vakit kaybetmeden politika oluşturma çabamızdayız”, <http://www.sdplatform.com/Soylesiler/84/Burokratik-yapi-icerisinde-vakit-kaybetmeden-politika-olusturma-cabasindayiz.aspx> (10.01.2022).

Selçuk, E., Anayasa Hukuku, İstanbul Üniversitesi Açık ve Uzaktan Eğitim Fakültesi, İstanbul.

Serbest, S. (2015). “Uluslararası Örgütlerin “Politika Aktarımı” Bağlamında Ulusal İş Sistemlerine Etkisi”, Sayıştay Dergisi, S: 99, ss- 71-94.

Seval, H. F. (2015). Türkiye’deki Sistem Tartışmaları: Parlamenter Sistem ve Başkanlık Sistemi, [https://www.academia.edu/17607084/Türkiyede\\_Sistem\\_Tartışmaları\\_Parlamenter\\_Sistem\\_-\\_Başkanlık\\_Sistemi](https://www.academia.edu/17607084/Türkiyede_Sistem_Tartışmaları_Parlamenter_Sistem_-_Başkanlık_Sistemi) e.t: 25.05.2020.

Sıdal, S. (2016) “Vatandaşlık”, Kamu Politikaları Ansiklopedisi, (Ed. Hatice Altunok, Fatma Gül Gedikkaya), Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.

Sobacı, M.Z., Miş, N., Köseoğlu, Ö. (2018). “Türkiye’nin Yeni Yönetim Modeli ve Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı”, SETA PERSPEKTİF, S: 206, ss- 1-6.

Şen, K. (2021). “Why should I care about economic growth?” United Nation University, <https://www.wider.unu.edu/publication/why-should-i-care-about-economic-growth> e.t.: 05.10.2021

Şencan, H. (2014). Çatışmacı Parlamentarizmden Melez Bir Çözüme: Fransa’da Yarı Başkanlık Sistemi. Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri Yarı Başkanlık Sistemi (Fransa, Polonya ve Rusya Örnekleri) (s. 27-98). (Ed. H. Yapıcı Kaya). Ankara: TBMM Basımevi.

Tan, T. (1995)“Türk Hukukunda Kanun Hükmünde Kararname Uygulaması ve Sorunlar”, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 50(01), ss- 335- 353.

Tanzimat Fermanı (1839), <http://www.muhammedbalci.com/hukukdunyasi/belgeler/233.pdf> e.t. 26. 07. 2020.

Terzioğlu, S. S. (2013), Anayasa Hukuku, Adalet Yayınevi, Ankara.

Thapa, I. (2020). “Local Government: Concept, Roles and Importance for Contemporary Society”, Tribhuvan University, Master in Public Administration (MPA), Public Administration Campus.

Titmuss, M. R. (1974). “What is Social Policy?”, <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/welfare-state/titmuss.pdf> , ss: 138- 147, e.t. 10.01.2022



Toplu, M. (2018). “*Kamu Politikalarının Oluşum ve Uygulanmasında Medya / Sosyal Medya'nın Rolü*”, İletişim Kuram ve Araştırma Dergisi, S: 46, ss-347- 376.

Topuz, K. S. (2016). “*Hükümet Sistemleri ve Devlet Şekillerinin Ülkelerin Demokrasi Seviyeleri Üzerinde Yarattığı Farklılığın Tespiti Üzerine Bir Çalışma*”, Ege Akademik Bakış (Ege Academic Review), 16/3, ss. 461- 476.

Turan, M. (2018). “*Türkiye'nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi*”, Social Sciences Research Journal, C: 7, S: 3, ss- 42-91.

Türe, E. (2019). “*Kenan Evren'in 12 Eylül Sonrası Darbeye Meşruiyet Kazandırma Söylemleri*”, Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi, C: 12, S: 68, ss- 400- 408.

UCLG Policy Paper, (2016). “*The Role of Local Governments in Territorial Economic Development*”, [https://www.uclg.org/sites/default/files/the\\_role\\_of\\_local\\_governments\\_in\\_territorial\\_economic\\_development.pdf](https://www.uclg.org/sites/default/files/the_role_of_local_governments_in_territorial_economic_development.pdf) e.t. 16.01.2022

Uğural, C. (2016)., “*Cumhuriyet'in Bilim ve Teknoloji (1923- 1950)*”, 10, ss- 113-132, Dört Öge.

Uluslararası Şeffaflık Derneği, (2018). “*Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi*”, <http://www.seffaflik.org/wp-content/uploads/2018/10/Cumhurba%C5%9Fkanl%C4%B1%C4%9F%C4%B1-H%C3%BCk%C3%BCmet-Sistemi.pdf> e.t: 11. 08. 2020.

Uluşahin, N. (2011). “*Türkiye'de Mevcut Hükümet Sisteminin Niteliği ve Rejimin Başkanlık Sistemi Kaymasının Getireceği Tehdit ve Tehlikeler*”, Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi, C:3, ss- 29- 38.

United Nations, (2020). “*World Economic Situation Prospects*”, <https://www.un.org/development/desa/dpad/publication/world-economic-situation-and-prospects-2020/> e.t. 13.01.2022

United Nations, (2022), Universal Declaration of Human Rights, <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights> e.t. 25.12.2021

Using Arts and Culture to Stimulate State Economic Development, Arts & the Economy,

[https://www.austintexas.gov/sites/default/files/files/Redevelopment/0901arts\\_economy\\_nga.pdf](https://www.austintexas.gov/sites/default/files/files/Redevelopment/0901arts_economy_nga.pdf) , e.t. 09.01.2022

Uzun, H. (2005). “*Türk Demokrasi Tarihinde I. Meşrutiyet*”, Gazi Üniversitesi Kırşehir Eğitim Fakültesi, 2/6, ss- 145-162.

Ünlütürk, Ç. U., Ulutaş, T. B. (2019). “*Türkiye'nin Çocuk İşçiliği Politikası: Kamu Politikası Süreç Analizi*”, Çalışma ve Toplum: Ekonomi ve Hukuk Dergisi, 63/4, ss- 2565- 2584.

WHO, (2006). “*Constitution of the World Health Organization*”, [https://www.who.int/governance/eb/who\\_constitution\\_en.pdf](https://www.who.int/governance/eb/who_constitution_en.pdf) e.t. 27.12.2021.

Yamaç, M. (2014). “*İlk Anayasa (1876 Kanuni Esasisi)*”, Balkan Sosyal Bilimler Dergisi, 3/5, ss- 54- 68.

Yamaç, M. (2020). “*Türkiye Devleti'nin İlk Anayasası 1921 Teşkilatı Esasiye Kanunu*” Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, (TBMM'nin 100. Yılı ve Milli İrade Özel Sayısı), Cilt : 22, ss: 204- 220.

Yayla, A. (2014).*Karşılaştırmalı Siyasal Sistemler*, 2. Baskı, Adres Yayınları, Ankara, Türkiye

Yazıcı, S. (2018). “*Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Toplumsal Algısının Bazı Değişkenlere Göre İncelenmesi*” , Turkish Studies Economics, Finance and Politics, 13/14, ss- 233- 252.

Yerlikaya, H. (2015). “*Kamu Politikalarının Oluşturulmasında Katılımcılık ve Bilgi ve İletişim Teknolojileri*”, T.C. Kalkınma Bakanlığı Bilgi Toplumu Dairesi Başkanlığı, Planlama Uzmanlığı Tezi, Ankara.

Yıldırım, M. (2019). “*Sivil- Asker Uyumunun Anayasa Yapım Siyasetine Etkisi: 1971-1973 Anayasa Değişiklikleri*”, Liberal Düşünce Dergisi, 24/93, ss- 35-58.

Yıldız, M. (2011). “*Kamu Politikası*”, Açık Ders Notları, [https://acikders.tuba.gov.tr/pluginfile.php/3882/mod\\_resource/content/1/ENSON%20K%20P%20DERSI8%20KP%20AKTORLERI.pdf](https://acikders.tuba.gov.tr/pluginfile.php/3882/mod_resource/content/1/ENSON%20K%20P%20DERSI8%20KP%20AKTORLERI.pdf) e.t.: 22.08.2020.

Yıldız, M., Babaoğlu, C., Şahin, B. (2016). “*Kamu Politikası Türk İdare Tarihi Üzerinden Çalışmak*”, Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 34/2, ss- 133- 158.

Yıldız, M., Sobacı, M. Z. (Der.), (2013). “Kamu Politikası ve Kamu Politikası Analizi”, Kamu Politikası Kuram ve Uygulama, Adres Yayınları, Ankara.

Yılmaz, H.H., Biçer, M. (2009). “*Parlamentonun Kamu Politikası Oluşturma ve Planlama Sürecindeki Konumunun Yeni Kamu Mali Yönetim Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi*”, Yasama Dergisi, S: 13, ss- 45- 84.

Yılmaz, S. “*Başkanlık Sistemi; ABD, Türkiye’ye Örnek Olabilir Mi?*”  
[https://www.academia.edu/7647612/Başkanlık\\_Sistemi\\_ABD\\_ve\\_Türkiye](https://www.academia.edu/7647612/Başkanlık_Sistemi_ABD_ve_Türkiye) E.T:  
09.04.2020.

Zengin, M. A. (2016). “*ABD Başkanlık Sisteminde Fren ve Denge Mekanizması Üzerine Bir İnceleme*”, TAAD, (28), ss- 1- 28.

Zürcher, E. J. (2000). *Modernleşen Türkiye’nin Tarihi*, İstanbul: İletişim Yayınları.