

CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE CUMHURBAŞKANININ KONUMU VE KAMU POLİTİKA YAPIM SÜRECİNE ETKİSİ

Namık Kemal Öztürk¹, Eren Tozak²

ÖZET

Türkiye’de 16 Nisan 2017 tarihinde gerçekleştirilen anayasa referandumunu ile parlamenter sistemden Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmiştir. Böylece yeni tek başlı hükümet sistemi ile Cumhurbaşkanının ana aktör olarak belirlendiği bir yönetim yapısı ortaya çıkmıştır. Hükümet sistemi değiştiği için kamu politikalarının oluşumunda da birtakım değişiklikler meydana gelmiştir. Kamu politikalarının oluşturulması sürecine Cumhurbaşkanından başka yeni aktörler de dâhil edilmiştir. Birincil aktör olan yasama, yürütme ve yargı organları ve bürokrasinin yanı sıra politika kurulları ve ofisler yeni kamu politikası aktörleri olarak sistemde yerlerini almışlardır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemindeki bu yeni aktörlere kamu politikası oluşturma, geliştirme ve önerme gibi önemli görevler verilmiştir. Mevcut aktörlerin rollerinde de önemli değişiklikler meydana gelmiştir. Politika oluşturma sürecinde, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi adı verilen yeni bir uygulama aracı ortaya çıkmıştır. Cumhurbaşkanının çıkardığı kararnamelerle kamu politikaları şekil kazanmakta ve kendine özgü bir niteliğe bürünmektedir. Bu çalışmada Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde sistemin tek belirleyicisi olan Cumhurbaşkanının Türkiye’deki kamu politikalarının oluşumuna katkısı ele alınmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Kamu Politikası, Türkiye
Jel Kodları: H70, Z00

THE PRESIDENT'S POSITION IN THE PRESIDENTIAL GOVERNMENT SYSTEM AND ITS EFFECT ON THE PUBLIC POLICY MAKING PROCESS ABSTRACT

Turkey with the constitutional referendum held on April 16, 2017 has switched to the Presidential Government System from the parliamentary system. Thus, a new single-head government system and a management structure in which the President was determined as the main actor has emerged. Since the government system has changed, some changes have occurred in the formation of public policies. New actors other than the President were included in the process of public policy making. In addition to the primary actors, the legislative, executive and judicial bodies and bureaucracy, policy boards and offices have taken their place in the system as new public policy actors. These new actors in the Presidential Government System have been given important tasks, such as creating, developing and proposing public policy. Significant changes have also occurred in the roles of current actors. During the policy-making process, a new implementation tool called the Presidential Decree has emerged. With the decrees issued by the President, public policies take shape and take on a distinctive character. In this study, the contribution of the President, who is the only determinant of the Presidential Government System, to the formation of public policies in Turkey is discussed.

Keywords: Presidential Government System, Public Policy, Turkey
Jel Codes: H70, Z00

¹ Prof. Dr., nkozturk2006@hotmail.com, Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi, 0000-0002-7264-4791

² Doktora Öğrencisi, erntzk@hotmail.com, Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi, 0000-0003-4700-7034

1. GİRİŞ

Günümüzde parlamenter sistem, yarı-başkanlık sistemi ve başkanlık sistemi olarak ifade edilen üç ana hükümet sistemi demokratik sistemler olarak kabul edilmektedir (Öztürk , 2017, ss. 305-306). Parlamenter sistemde yasama, yürütme ve yargı ayrılığı olarak bilinen ilkenin önemli ölçüde esnetildiği ve ayrılığın kuvvetler arasında işbirliği ve özdeşleşmeye döndüğü, asıl ayrılığın iktidar ve muhalefet arasında olduğu ifade edilebilir. Başkanlık sistemi ise kuvvetlerin ayrılığını daha katı bir şekilde esas almaktadır. Son anayasa değişikliği ile Türkiye'nin hükümet sistemi parlamenter sistemden Cumhurbaşkanının ana aktör olarak ön planda olduğu yeni bir yönetim sistemine geçilmiştir. Bu yeni sistemde kamu politikalarının oluşumu ve Cumhurbaşkanının bu politika sürecine katkısı bu çalışmanın üzerinde odaklandığı temel konuyu oluşturmaktadır.

2. CUMHURBAŞKANININ YENİ SİSTEMDEKİ KONUMU

1982 Anayasasının ilk halinde, Anayasanın 104. maddesinde Cumhurbaşkanının yetkilerine yönelik uzun bir liste bulunmaktaydı fakat söz konusu yetkilerin sınırlarına ilişkin bilgi verilmemiş ve yetkilerin nasıl kullanılacağı açıklanmamıştı. 104. maddenin 1. fıkrasında, 2017 Anayasa değişikliği öncesinde ve sonrasında Cumhurbaşkanı yalnızca Devletin başı olarak nitelendirilmemiş aynı zamanda sahip olduğu nitelikte Türkiye Cumhuriyeti'ni ve Türk Milleti'nin birliğini temsil edeceği, Anayasanın uygulanmasını ve Devlet organlarının düzen ve uyum içinde işleyeceğini gözeticeği de vurgulanmıştır. 1982 Anayasasının, bu kurallardan ve Cumhurbaşkanı için öngörülen yetki kataloğundan, 1958 Fransız Anayasasının öngördüğü bir Cumhurbaşkanı modeline (Tanör, 1986 s. 108) veya başkanlık sistemine eğilimli olduğu türünden yorumlar yapılmıştır (Özbudun, 1987, s. 48). Ancak 2017 Anayasa değişikliğine kadar sistemi bir hayli zorlamış olsa da parlamenter mekanizmaların yürürlükte olduğunu belirtmek gerekir.

2017 Anayasa değişikliği öncesinde, Anayasada (md. 104) parlamenter yapılarda yaygın olarak görülmeyen kapsamlı yetkilere sahip bir Cumhurbaşkanı statüsü kabul edilmesine rağmen, Anayasaya göre Cumhurbaşkanı, Devletteki konumu bakımından aslında, 1961 Anayasasından farklı değildi. 8. maddede “yürütme yetkisi ve görevi Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu ile birlikte kullanılır ve yerine getirilir” hükmü bulunmaktaydı. 1961 Anayasası ile Anayasa hukukumuzda getirilen parlamenter hükümet sistemi, 1982 Anayasasının ilk şeklinde olduğu gibi tam anlamıyla klasik bir parlamenter hükümet sistemi olarak sayılmasa da korunmuştu. 2017 Anayasa değişikliği neticesinde, parlamenter hükümet sisteminden vazgeçilerek onun yerine getirilen sistem için, “Türk tipi başkanlık sistemi”, “partili Cumhurbaşkanlığı sistemi”, “Türk tipi Cumhurbaşkanlığı sistemi” ya da “başkanlık sistemi” gibi farklı ifadelerin kullanıldığı bir model ortaya konmuştur (Anayurt ve Ekinci, 2017, ss. 481-484).

Hükümet sistemlerinin anayasalarla benimsenip uygulanmasında ülkeler arasında önemli farklılıklar bulunmaktadır. Bazı ülkeler kendilerine örnek aldıkları hükümet sistemlerinin gereklerine tam anlamıyla uygun bir yapılanmayı tercih ederken bazı ülkeler ise anayasal olarak tercih ettikleri hükümet sistemi şablonunu olabildiğince zorlamaktadır. Bundan dolayı tüm ülkeler için geçerli olan tek tip bir uygulama sistemi yoktur. (Öztürk ve Tozak , 2019, s. 62). Hükümet sistemindeki değişim elbette politika yapım süreçlerinin ve kurumlarının değişmesine de neden olmuştur. Eski kamu politikalarını üreten aktörlerinin rol ve işlevlerinde kayda değer değişimler yaşanmıştır. Politika kurulları ve ofisler kamu politikalarının oluşumunda yeni ve önemli aktörler olarak yerlerini almışlardır. Dokuz adet “politika kurulu” ve dört adet kamu tüzel kişiliğine sahip “ofis” kurulmuştur. Politika kurulları, çeşitli alanlarda politikaların ve stratejilerin geliştirilmesinde etkili olacaklardır. Ofisler ise, Cumhurbaşkanı tarafından talep edilen çeşitli bilgilerin, analizlerin ve raporların hazırlanmasında roller üstlenecekler ve aldıkları kararlar ile ortaya koydukları yaklaşımlar sayesinde oluşturulan politikalarda etkili olacaklardır.

Kamu politikalarının yapımı ve uygulanması noktasında yeni sistemde³ yürütme organının, yasama organının ve bürokrasinin rollerinde birtakım değişimler meydana gelmiştir. Öncelikle başbakanlık ve bakanlar kurulu kaldırılarak daha önceki sistemde politikalara nihai şekli veren organlarda değişime gidilmiştir. Parlamenter sistemde başbakan başkanlığında toplanan bakanlar kurulu, politikaların oluşturulup uygulanması bakımından karar verici pozisyondayken, yeni sistemde Cumhurbaşkanı tek başına karar verici konuma getirilmiştir. Böylece Cumhurbaşkanı kamu politikalarının oluşumunda ve uygulanmasında ana aktör konumunda yerini almıştır. Ayrıca bakanlıkların rolleri yeni sistemle birlikte değişmiştir. Bakanlıklar önceden hükümet politikalarına uygun olarak bakanlıkların politikalarını tasarlayıp uygulamaya geçirmektedirken yeni sistemle beraber Cumhurbaşkanının belirlediği politikaları uygulayan birimlere dönüşmüşlerdir. Bu durumu, yeni sistemde bakanlıkların politika yapamayacağı anlamında düşünmemek gerekir. Bakanlıkların politika yapma ve uygulama rolleri Cumhurbaşkanının müsaade ettiği boyutta ve miktarda olacaktır demek belki daha doğru bir ifade olacaktır.

Cumhurbaşkanının yeni sistemdeki etkinliği bakımından öncelikle seçim şekline bakmak gerekir. Zira meşruiyetini halktan doğrudan alan ve yürütmenin tek başına sahibi olan Cumhurbaşkanının seçim şekli ve süresi yeni sistem açısından önem taşımaktadır. Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi hakkındaki düşünceler 1980 yılından sonra yoğunlaşmaya başlamıştır. Siyasal düzlemde yaşanan birtakım krizler ve açmazlar bu düşünceyi tetiklemiştir (Eken ve Doğan, 2021, ss. 16-19). 2017 yılındaki Anayasa değişikliğinin yapılması ile Anayasanın 101. maddesi yeniden

³ 2018 yılında gerçekleştirilen Cumhurbaşkanlığı seçimlerinden sonra 10.07.2018 tarihinde çıkarılan 30474 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK), kamu politikalarının oluşturulmasında rol alacak yeni aktörleri belirlemiştir.

düzenlenmiş, 102. madde kaldırılmıştır (Mülga: 16/4/2017-6771/16 md.). Oluşturulan yeni 101. maddeye göre (Değişik: 16/4/2017-6771/7 md.) “Cumhurbaşkanı kırk yaşını doldurmuş ve yükseköğretim yapmış, milletvekili seçilme yeterliğine sahip Türk vatandaşları arasından doğrudan halk tarafından seçilir. Cumhurbaşkanının görev süresi beş yıldır. Bir kimse en fazla iki defa Cumhurbaşkanı seçilebilir” şeklinde ifade edilmektedir. Seçim ve atama ile gelinen siyasi görevlerde, görev süresinin sınırlanması dünyada genel olarak uygulanmaktadır. Oligarşinin tunç kanununun olumsuz etkilerini azaltabilmek ve daha demokratik bir yönetimi kurmak için devlet başkanlarının ve bazı kamu görevlilerinin görev sürelerine sınırlama getirilebilir. Dolayısıyla cumhurbaşkanlarının sistem içindeki konumunun belirlenmesi açısından görev süreleri bir gösterge olarak kullanılabilir.

Cumhurbaşkanının görev süresi açısından iki dönem sınırlaması getirilmiştir ancak bu sınırlamanın çok net olmadığını belirtmemiz gerekir. Anayasa'nın 116. maddesinde, Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin birlikte yapılacağı belirtilmektedir. 116. maddenin 3. fıkrasında, “Cumhurbaşkanının ikinci döneminde Meclis tarafından seçimlerin yenilenmesine karar verilmesi halinde, Cumhurbaşkanı bir defa daha aday olabilir” düzenlemesi yer almaktadır (Değişik: 16/4/2017-6771/11md.). Böylece, Cumhurbaşkanının görevinin ikinci döneminde, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin çoğunluğunun, Meclis seçimlerini yenilemeye yönelik karar vermesi söz konusu olduğunda, Meclis seçimleri ile birlikte Cumhurbaşkanlığı seçimleri de yenileneceği için Cumhurbaşkanı üçüncü kez aday olabilecektir. Böyle bir durumun yaşanması 101. maddenin 2. fıkrasındaki “bir kimse en fazla iki defa Cumhurbaşkanı seçilebilir” düzenlemesine istisna getirmektedir. Anayasanın 106. maddesinin 2. fıkrasına göre (Değişik: 16/4/2017/10 md), Cumhurbaşkanlığı makamının boşalması durumunda gerçekleşecek seçimlerde, genel seçimin yapılmasına bir sene veya bir seneden daha az süre kalmışsa Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimi Cumhurbaşkanı seçimiyle birlikte yenilenmiş olur. Genel seçime bir seneden daha fazla süre varsa görevi başında olan Cumhurbaşkanı Türkiye Büyük Millet Meclisi seçim tarihine kadar görevine devam eder. Kalan süreyi tamamlayan Cumhurbaşkanı açısından bu süre dönemden sayılmaz. Türkiye Büyük Millet Meclisi genel seçimlerinin yapılacağı tarihte her iki seçim beraber gerçekleştirilir. Türkiye Büyük Millet Meclisi böyle bir kararı üye tamsayısının beşte üç çoğunluğu ile alabileceği için bu durumun düşük ihtimalle gerçekleşebileceği açıktır (Özbudun, 2017, s. 313). Yine de böyle bir durumun gerçekleşmesi sebebiyle Cumhurbaşkanının görev süresi 13 seneyi geçmiş olacaktır. Görev süresinin uzun tutulması Cumhurbaşkanlığı makamının yeni sistem açısından ne derece önemli görüldüğünün bir işareti olarak değerlendirilebilir.

Genel oyla yapılacak seçimde geçerli oyların salt çoğunluğunu sağlayan aday Cumhurbaşkanı seçilir. İlk oylamada bu çoğunluk sağlanamaz ise bu oylamayı izleyen ikinci Pazar günü ikinci oylama yapılır. Bu oylamaya, ilk oylamada en çok oy almış iki aday katılır ve geçerli oyların çoğunu alan aday Cumhurbaşkanı seçilir (Öztürk, 2017, s. 324). Doğrudan halk tarafından seçilmiş bir Cumhurbaşkanı ile parlamenter sistemde meclis tarafından seçilmiş bir Cumhurbaşkanının güç pozisyonu elbette farklı

olacaktır. Aslında 1982 Anayasasının ilk halindeki yetkileri ile düşündüğümüzde halk tarafından seçim onu daha da güçlü yapmaktadır. Çünkü demokrasinin temel meşruiyet kaynağı seçimdir ve halkın seçtiği bir Cumhurbaşkanı ister istemez parlamentonun seçtiği Cumhurbaşkanı'dan daha yetkili ve etkili olacaktır. Üstelik yeni sistem ile doğrudan yönetim meşruiyeti tek başına Cumhurbaşkanı'na geçtiği için güç pozisyonu bakımından eskisiyle kıyaslanmayacak bir pozisyonda olduğunu da belirtmemiz gerekir. Ayrıca Meclisin Cumhurbaşkanı'ndan görevden alabilmesi teorik olarak mümkün değildir. Anayasanın 105. maddesine göre "Cumhurbaşkanı hakkında bir suç işlediği iddiasıyla TBMM üye tamsayısının salt çoğunluğunun (301 milletvekili) vereceği önergeyle soruşturma açılması istenebilir. Meclis önergeyi en geç bir ay içinde görüşür ve üye tam sayısının beşte üçünün (361 milletvekili) gizli oyuyla soruşturma açılmasına karar verebilir. Hakkında soruşturma açılmasına karar verilen Cumhurbaşkanı, seçim kararı alamaz. Yüce Divanda seçilmeye engel bir suçtan mahkûm edilen Cumhurbaşkanı'nın görevi sona erer (Eryılmaz, 2020, s. 143). Dolayısıyla Anayasadaki düzenleme meclisin yetkisini Cumhurbaşkanı'ndan görevden alma prosedürünü başlatma şeklinde düzenlemektedir. Anayasa Mahkemesi şayet Cumhurbaşkanı'na suçlu bulursa ancak o zaman görevi sona ermektedir. Dolayısıyla meclis süreci başlatma yetkisine sahip olmakla birlikte Cumhurbaşkanı'ndan görevden almaya yetkili değildir. Bu konuda nihai karar alma yetkisi Anayasa Mahkemesine aittir.

2017 Anayasa değişikliğiyle yeniden düzenlenen Anayasa'nın 104. maddesinde Cumhurbaşkanı'nın görev ve yetkileri belirtilmiştir. Madde 104 (Değişik: 16/4/2017-6771/8 md.) "Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Yürütme yetkisi Cumhurbaşkanı'na aittir. Cumhurbaşkanı, Devlet başkanı sıfatıyla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil eder, Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını temin eder. Gerekli gördüğü takdirde, yasama yılının ilk günü Türkiye Büyük Millet Meclisinde açılış konuşmasını yapar. Ülkenin iç ve dış siyaseti hakkında Meclise mesaj verir. Kanunları yayımlar. Kanunları tekrar görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderir. Kanunların, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün tümünün veya belirli hükümlerinin Anayasaya şekil veya esas bakımından aykırı oldukları gerekçesiyle Anayasa Mahkemesinde iptal davası açar. Cumhurbaşkanı yardımcılarını atar ve görevlerine son verir. Üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenler. Yabancı devletlere Türkiye Cumhuriyetinin temsilcilerini gönderir, Türkiye Cumhuriyetine gönderilecek yabancı devlet temsilcilerini kabul eder. Milletlerarası antlaşmaları onaylar ve yayımlar. Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları gerekli gördüğü takdirde halkoyuna sunar. Milli güvenlik politikalarını belirler ve gerekli tedbirleri alır. Türkiye Büyük Millet Meclisi adına Türk Silahlı Kuvvetlerinin Başkomutanlığını temsil eder. Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar verir. Sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebiyle kişilerin cezalarını hafifletir veya kaldırır.

Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan 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. Cumhurbaşkanı, kanunların uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilir. Kararnameler ve yönetmelikler, yayımdan sonraki bir tarih belirlenmemişse, Resmi Gazetede yayımlandıkları gün yürürlüğe girer. Cumhurbaşkanı, ayrıca Anayasada ve kanunlarda verilen seçme ve atama görevleri ile diğer görevleri yerine getirir ve yetkileri kullanır” (md. 104).

Cumhurbaşkanın yasama alanındaki yetkilerinden biri kanunları tekrar görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne geri göndermektir. Anayasa’nın 89. maddesinin 2. fıkrasına göre (Değişik: 3.10.2001/4709/29) “Yayımlanmasını kısmen veya tamamen uygun bulmadığı kanunları, bir daha görüşülmek üzere, bu hususta gösterdiği gerekçe ile birlikte aynı süre içinde Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderir. Cumhurbaşkanınca kısmen uygun bulunmama durumunda, Türkiye Büyük Millet Meclisi sadece uygun bulunmayan maddeleri görüşebilir. Bütçe kanunları bu hükme tabi değildir”.

2017 Anayasa değişikliğinden önce 89. maddenin 3. fıkrasında ise “Türkiye Büyük Millet Meclisi, geri gönderilen kanunu aynen kabul ederse, kanun Cumhurbaşkanınca yayımlanır” hükmü bulunmaktaydı. 2017 Anayasa değişikliği ile getirilen yeni 3. Fıkra ise “Türkiye Büyük Millet Meclisi, geri gönderilen kanunu üye tamsayısının salt çoğunluğu ile aynen kabul ederse, kanun Cumhurbaşkanınca yayımlanır” (Değişik: 16/4/2017-6771/16 md.). “Meclis, geri gönderilen kanunda yeni bir değişiklik yaparsa, Cumhurbaşkanı değiştirilen kanunu tekrar Meclise geri gönderebilir” (md. 89). Dolayısıyla Cumhurbaşkanınca meclise geri gönderilen kanunların tekrar kanunlaşabilmesi için salt çoğunluk şartı aranmaktadır. Mecliste salt çoğunluk sağlamak kolay olmadığı için yeni düzenleme ile Cumhurbaşkanına tanınan bu yetkinin geciktirici vetodan güçleştirici vetoya dönüştüğü söylenebilir. Bu bakımdan meclis kanun çıkarmadan önce Cumhurbaşkanının geri göndermesini engellemek amacıyla onun fikrini alma ve isteklerini göz önünde bulundurmaya zorlanmış gibidir.

Anayasanın 150. maddesine göre (Değişik: 16/4/2017-6771/16 md.) “Kanunların, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü’nün veya bunların belirli madde ve hükümlerinin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesinde doğrudan doğruya iptal davası açabilme hakkı, Cumhurbaşkanına, Türkiye Büyük Millet Meclisinde en fazla üyeye sahip iki siyasi parti grubuna ve üye tamsayısının en az beşte biri tutarındaki üyelere aittir” (Mülga cümle: 16/4/2017-6771/16 md.).

150. maddenin 2017 değişikliği öncesinde metinde bulunan “kanun hükmünde kararnamelerin” ifadesi, parlamenter sistemin terk edilmesi ve 87. maddede sayılan Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkilerinden “Bakanlar kuruluna belli konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermek” görev ve yetkisinin kaldırılması sonucu, çıkarılarak yerine “Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin” ifadesi getirilmiştir. Cumhurbaşkanı Anayasa değişikliklerine yönelik kanunları, tekrar görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderebilir. Meclis, geri gönderilen kanunu, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile aynen kabul ettiği takdirde Cumhurbaşkanı bu kanunu halkoyuna sunabilmektedir (md. 175). “Meclisçe üye tamsayısının beşte üçü ile veya üçte ikisinden az oyla kabul edilen Anayasa değişikliği hakkındaki Kanun, Cumhurbaşkanı tarafından Meclise iade edilmediği takdirde halkoyuna sunulmak üzere Resmi Gazetede yayımlanır” (md. 175). “Doğrudan veya Cumhurbaşkanının iadesi üzerine, Meclis üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile kabul edilen Anayasa değişikliğine ilişkin kanun veya gerekli görülen maddeleri Cumhurbaşkanı tarafından halkoyuna sunulabilir. Halk oylamasına sunulmayan Anayasa değişikliğine ilişkin Kanun veya ilgili maddeler Resmi Gazetede yayımlanır” (md. 175). Bu düzenlemeler Cumhurbaşkanının kanun yapımı bakımından sistem içindeki konumun daha da kuvvetlendirilmiş olduğunu göstermektedir.

“Milli Güvenlik Kurulu; Cumhurbaşkanının başkanlığında, Cumhurbaşkanı yardımcıları, Adalet, Milli Savunma, İçişleri, Dışişleri Bakanları, Genelkurmay Başkanı, Kara, Deniz ve Hava kuvvetleri komutanlarından kurulur” Madde 118 (Değişik: 3/10/2001-4709/32 md.; 16/4/2017-6771/16 md.). 2017 Anayasa değişikliğiyle Milli Güvenlik Kurulundan değişiklikten önceki 118. maddede bulunan “Başbakan, Başbakan yardımcıları, Jandarma Genel Komutanı” çıkartılmış “Cumhurbaşkanı yardımcıları” dahil edilmiştir. 118. maddenin III. fıkrasına göre: “Milli Güvenlik Kurulu; Devletin milli güvenlik siyasetinin tayini, tespiti ve uygulanması ile ilgili alınan tavsiye kararları ve gerekli koordinasyonun sağlanması konusundaki görüşlerini Cumhurbaşkanına bildirir. Kurulun, Devletin varlığı ve bağımsızlığı, ülkenin bütünlüğü ve bölünmezliği, toplumun huzur ve güvenliğinin korunması hususunda alınmasını zorunlu gördüğü tedbirlere ait kararlar Cumhurbaşkanınca değerlendirilir” (Değişik: 16/4/2017- 6771/16 md.). “Milli Güvenlik Kurulunun gündemi; Cumhurbaşkanı yardımcıları ve Genelkurmay Başkanının önerileri dikkate alınarak Cumhurbaşkanınca düzenlenir” (md. 118). Maddenin 2017 değişikliğinden önceki metninde, Milli Güvenlik Kurulu; Devletin milli güvenlik siyasetinin tayini, tespiti ve uygulanması ile ilgili alınan tavsiye kararları ve gerekli koordinasyonun sağlanması konusundaki görüşlerini Bakanlar Kuruluna bildirirken, değişiklik sonrası Cumhurbaşkanına bildirecektir. Maddenin önceki metninde Milli Güvenlik Kurulunun gündeminin Cumhurbaşkanınca düzenlenmesinde, Başbakan ve Genel Kurmay Başkanının önerilerinin dikkate alınacağı düzenlemesi mevcutken, değişiklik sonrası Cumhurbaşkanı yardımcıları ve Genel Kurmay Başkanının önerilerinin dikkate alınacağı öngörülmektedir (Değişik: 16/4/2017-6771/16 md.). Maddenin değişiklik öncesi metninin 5. fıkrasında Cumhurbaşkanı katılmadığı zamanlar Milli Güvenlik Kurulunun Başbakanın

başkanlığında toplanacağı öngörülmüşken değişiklik sonrası, Cumhurbaşkanı yardımcısının başkanlığında toplanacağı kuralına yer verilmiştir (md. 118). 118. maddenin 6. fıkrasında değişiklik öncesi “Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri kanunla düzenlenir.” kuralı mevcutken değişiklik sonrası bu konunun Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceği öngörülmüştür (Değişik: 16/4/2017-6771/16 md.).

Yüksek yargı organlarının üyelerinin atanması açısından da Cumhurbaşkanının konumunun güçlendirildiğini söylemek mümkündür. Anayasanın 146. maddesine göre (Değişik: 7/5/2010-5982/16 md.) “Anayasa Mahkemesi on beş üyeden kurulur” (Değişik: 16/4/2017-6771/16 md.). 2017 Anayasa değişikliği ile bu fıkrada yer alan “on yedi” ibaresi “on beş” şeklinde değiştirilmiştir. Anayasanın değişik 146. maddesinin 3. fıkrasına göre: “Cumhurbaşkanı; üç üyeyi Yargıtay, iki üyeyi Danıştay genel kurullarınca kendi başkan ve üyeleri arasından her boş yer için gösterecekleri üçer aday içinden; en az ikisi hukukçu olmak üzere üç üyeyi Yükseköğretim Kurulunun kendi üyesi olmayan yükseköğretim kurumlarının hukuk, iktisat ve siyaset bilimler dallarında görev yapan öğretim üyeleri arasından göstereceği üçer aday içinden; dört üyeyi üst kademe yöneticileri, serbest avukatlar, birinci sınıf hakim ve savcılar ile en az beş yıl raportörlük yapmış Anayasa Mahkemesi raportörleri arasından seçer.” 2017 Anayasa değişikliğinden önce maddenin 3. fıkrasında yer alan “Askeri Yargıtay” ve “Askeri Yüksek İdare Mahkemesi” ibareleri çıkartılmıştır (Değişik: 14/4/2017-6771/16 md.). 2017 Anayasa değişikliğinden önce Hakimler Savcılar Yüksek Kurulunu düzenleyen, Anayasanın 159. maddesinin 3. fıkrasının 3. cümlesinde yer alan “dört asıl üyesi, nitelikleri kanunda belirtilen; yükseköğretim kurumlarının hukuk dallarında görev yapan öğretim üyeleri ile avukatlar arasından Cumhurbaşkanınca” ibaresi çıkartılmıştır (Değişik fıkra: 21/1/2017-6771/14 md.).

2017 Anayasa değişikliği sonrası, söz konusu 3. cümleye: (Değişik fıkra: 21/1/2017-6771/14 md.) “Kurulun, üç üyesi birinci sınıf olup, birinci sınıfa ayrılmayı gerektiren nitelikleri yitirmemiş adli yargı hakim ve savcılar arasından, bir üyesi birinci sınıf olup, birinci sınıfa ayrılmayı gerektiren nitelikleri yitirmemiş idari yargı hakim ve savcılar arasından Cumhurbaşkanınca.....seçilir” kuralı getirilmiştir.

Anayasanın 131. maddesinin 2. fıkrasına göre (Değişik: 7/5/2004-5170/8 md; Değişik: 16/4/2017-6771/16 md.) “Yükseköğretim Kurulu, üniversiteler tarafından seçilen ve sayıları, nitelikleri, seçilme usulleri kanunla belirlenen adaylar arasından rektörlük ve öğretim üyeliğinde başarılı hizmet yapmış profesörlere öncelik vermek sureti ile Cumhurbaşkanınca atanan üyeler ve Cumhurbaşkanınca doğrudan doğruya seçilen üyelerden kurulur.” 2. fıkrada yer alan “ve Bakanlar Kurulunca” ibaresi 2017 Anayasa değişikliği ile çıkartılmış, yerine “tarafından” ifadesi getirilmiştir. Anayasanın 155. maddesinin 3. fıkrasına göre Danıştay üyelerinin; dörtte biri, nitelikleri kanunda belirtilen görevliler arasından Cumhurbaşkanını; tarafından seçilir.”

Cumhurbaşkanının (md. 104 fıkra 15)’deki Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar verme yetkisi de TBMM’nin tatilde ya da ara vermedeki (md. 92 fıkra 2) koşullarla sınırlıdır. Anayasanın 117. maddesine göre “Başkomutanlık, Türkiye Büyük

Millet Meclisinin manevi varlığından ayrılamaz ve Cumhurbaşkanı tarafından temsil olunur (Değişik: 16/4/2017-6771/16 md.). Milli güvenliğin sağlanmasından ve Silahlı Kuvvetlerin yurt savunmasına hazırlanmasından, Türkiye Büyük Millet Meclisine karşı, Cumhurbaşkanı sorumludur”. Bu fıkrada yer alan “bakanlar kurulu sorumludur” ifadesi yerine 2017 Anayasa değişikliği ile “Cumhurbaşkanı sorumludur” ifadesi getirilmiştir. 2017 Anayasa değişikliğinden sonra 117. maddenin 3. fıkrası şu şekildedir, (Değişik: 16/4/2017-6771/16 md.) “Cumhurbaşkanınca atanan Genelkurmay Başkanı; Silahlı Kuvvetlerin komutanı olup, savaşta Başkomutanlık görevlerini Cumhurbaşkanlığı namına yerine getirir”. Değişiklikten önceki fıkranın başına 2017 değişikliği ile “Cumhurbaşkanınca atanan” ifadesi getirilmiştir. 2017 Anayasa değişikliği ile maddenin 4. ve 5. fıkraları kaldırılmıştır (Mülga: 16/4/2017-6771/16 md.).

2017 Anayasa değişikliğiyle birlikte “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” olarak isimlendirilen yeni bir düzenleyici işlem türü oluşturulmuştur. 2017 Anayasa değişikliğiyle, 1982 kaldırılarak yerine “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” getirilmiştir. 2017 Anayasa değişikliğiyle, Anayasanın Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini düzenleyen 104. maddesinin değiştirilmesi sonucu maddenin (Değişik: 16/4/2017-6771/8 md.) 17. fıkrasına göre “Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan 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.”

Yine 2017 Anayasa değişikliği ile değişikliğe uğrayan Anayasanın 119. maddesinin (Değişik: 16/4/2017-6771/12 md.) 6. ve 7. fıkralarına göre: “Olağanüstü hallerde Cumhurbaşkanı, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, 104. maddenin 17. fıkrasının ikinci cümlesinde belirtilen sınırlamalara tabi olmaksızın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Kanun hükmündeki bu kararnameler Resmi Gazetede yayımlanır, aynı gün Meclis onayına sunulur. Savaş ve mücbir sebeplerle Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin toplanamaması hali hariç olmak üzere; olağanüstü hal sırasında çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri üç ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde görüşülür ve karara bağlanır. Aksi halde olağanüstü hallerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi kendiliğinden yürürlükten kalkar”.

1982 Anayasasının ilk halinde kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi Bakanlar Kuruluna aitti. 2017 Anayasa değişikliğinden sonra parlamenter sistemin ve bakanlar kurulunun kaldırılması ile Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarma yetkisi sadece Cumhurbaşkanına ait olmuştur.

2017 Anayasa değişikliği ile gündeme gelen Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, hiyerarşik bakımdan kanunun altında yer alan düzenleyici işlemler olarak ifade edilebilir. Kanun hükmünde kararnamelerin aksine Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri için bir yetki kanununa gereksinim bulunmamaktadır. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, kanun hükmünde kararnamelerde olduğu gibi Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin onayına sunulmamaktadır. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi “yürütme yetkisine yönelik tüm konular hakkında” çıkarılabilir. Dolayısı ile bu ifade sınırlarının net olmadığı oldukça geniş bir alanı kapsadığını ortaya koymaktadır. Oysa kanun hükmünde kararnameler yetki kanununun belirlediği belirli konularda çıkarılabilmekteydi. Kanun hükmünde kararnameler ve Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci kısımlarında bulunan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile dördüncü bölümde bulunan siyasi haklar ve ödevler düzenlenemez. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hakkında aynı kanun hükmünde kararnamelerdeki gibi Anayasa Mahkemesi'ne dava açılabilir.

2017 Anayasa değişikliğiyle düzenlenen 148. maddeye göre (Değişik: 12/9/2010-5982/18 md.;16/4/2017-6771/16 md.) “Anayasa Mahkemesi,Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin.... Anayasaya şekil ve esas bakımlarından uygunluğunu denetler.... Ancak, olağanüstü hallerde ve savaş hallerinde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla, Anayasa Mahkemesinde dava açılmaz.” Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin sınırları, Anayasanın 104. maddesinin 17. fıkrasında şu şekilde ifade edilmektedir: (1) Anayasa'nın ikinci kısmının birinci bölümünde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümünde yer alan siyasi haklar ve ödevler” Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenemez. (2) Anayasa'da münhasıran kanunla düzenleneceği öngörülen konularda” Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. (3) Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. (4) Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde kanun hükümleri uygulanır. (5) TBMM'nin aynı konuda kanun çıkarması durumunda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir. 2017 Anayasa değişikliği ile getirilen Cumhurbaşkanlığı kararnamesi için “yetki kanunu” ve “Türkiye Büyük Millet Meclisi onayı” şartları aranmamaktadır. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile yürütme organının doğrudan Anayasadan kaynaklanan ve yasal bir yetkilendirme gerektirmeyen asli düzenleme yetkisi büyük oranda genişlemiştir.

Cumhurbaşkanlığı kararnamesi Anayasanın 104. maddesinde detaylı olarak düzenlenmekle birlikte, ayrıca Anayasanın 106. maddesinin son fıkrasında “Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenir” hükmü bulunmaktadır. 104. maddenin 9. fıkrasında üst düzey yöneticilerin atanmalarına yönelik usullerin ve esasların Cumhurbaşkanı kararnamesi ile düzenleneceği ve 118. maddenin son fıkrasında Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevlerinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceğine yer verilmiştir.

2017 Anayasa değişikliği sonucunda Anayasanın 104. maddesine getirilen yeni düzenlemeler Anayasanın 104. maddesinin ilk halindeki düzenlemeler ile çoğunlukla uyuşmakla beraber Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerine yeni görev ve yetkilerin eklendiği söylenebilmektedir. Yeni düzenleme ile Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerine eklenen yeni görev ve yetkiler şunlardır:

-104. maddenin 4. fıkrasına göre, “Ülkenin iç ve dış siyaseti hakkında Meclise mesaj verir.”

-104. maddenin 8. fıkrasına göre, “Cumhurbaşkanı yardımcılarını ile bakanları atar ve görevlerine son verir”

-104. maddenin 9. fıkrasına göre, “Üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenler.”

-104. maddenin 13. fıkrasına göre, “Milli güvenlik politikalarını belirler ve gerekli tedbirleri alır.”

-104. maddenin 17. fıkrasına göre, “Yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir.”

-104. maddenin 18. fıkrasına göre, “Kanunların uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilir.”

3. POLİTİKA OLUŞUM SÜRECİNDE ETKİLİ UNSURLAR

Genel olarak bakıldığında siyasal karar alma sürecinde etkili olan çok sayıda faktör vardır. Bu açıdan baskı grupları, medya, kamuoyu, partiler, lobiler ve bürokrasinin karar alımında önemli etkilerinin olduğu söylenebilir ancak bunların etki dereceleri birbirinden farklılık göstermektedir. Örneğin baskı gruplarının taleplerini yönetime aktarmalarının kendileri açısından oldukça avantajları vardır. Ancak bu ilişkide baskın taraf yönetim olduğu için ne kadar arzu etseler de yönetimin veya bürokratların istemediği bir hususta etkili olmaları mümkün değildir.

Benzer şekilde medyanın da karar alımı sürecinde kamuoyunu yönlendirerek etkileme potansiyeli vardır. Bireysel olarak insanlar üzerinde çok etkili olmasa da kamuoyu baskısı üreterek siyasal kararları etkileyebilir. Özellikle sürekli iktidar partisinin lehine yayın yapan medya grupları siyasetçileri ve bürokratları bazı konularda kendi lehlerine hareket etmeye yönlendirebilir. Medyanın büyük bir çoğunluğu politik amaçtan ziyade ekonomik ve ticari amaçlar için organize olmuştur. Bu nedenle öncelikle kendi kazançlarını artırmanın yollarını aramaktadırlar. Kamuoyunu aydınlatma görevi bu amaçtan sonra gelmektedir. Ayrıca her olaya belli bir perspektiften baktıkları için ortaya çıkan gelişmeleri kendi görüşleri doğrultusunda yorumlamaya ve kamuoyunu bu doğrultuda etkilemeye çalışmaktadırlar. Bu durum esasında halkın medyaya olan güvenini olumsuz yönde etkileyebilir. Çünkü aynı olayın farklı medya organlarında birbirinden farklı şekillerde yansıtılması sıkça rastlanan bir durumdur. Dolayısıyla

artık medyanın inanılırlığı kendi hedef kitesindeki insanlara yöneliktir ve bütün bir kamuoyunu etkileyip yönlendirme gücünü kaybetmiştir. Bu ve benzeri yaşanan gerçeklikle ilgisi fazla olmayan olayların sayısı arttıkça medyanın güvenilirliği iyice azalmıştır. Örneğin Körfez Savaşı'nda CNN televizyonu savaşı adeta naklen vermiştir. İnsanlar bir savaşın bütün ayrıntılarını gördüklerini zannettiler. Oysa daha sonra izledikleri şeylerin gerçek savaşla çok ilgili olmadığını anladılar. Savaşta binlerce sivil insan öldü ama televizyonlarda tek bir ölü veya yaralı sivilin görüntüsüne yer verilmemiştir. Bunun gibi Irak'ın petrol kuyularını ateşe vermesi nedeniyle çevreye verdiği zararı anlatan dramatize edilmiş bir kuşun görüntüleri yayınlanmıştır. Oysa o görüntünün Körfez Savaşı ile hiçbir ilgisi yoktu ve beş yıl önce Marsilya açıklarında batan bir geminin denizi kirletmesi sonucu petrole bulanmış ve çırpınan bir kuş olduğu ortaya çıkmıştır. Benzeri durumlar sadece aktüel olaylarda değil, ekonomide, siyasette, eğitimde ve gündelik hayatın diğer alanlarında da söz konusu olmuştur (Avcı, 1994, s. 21). Medyanın çarpıtma ve yanlış yönlendirmeleri, insanların güvenini azaltmakta ve buna paralel olarak etkisi gittikçe azalmaktadır.

Vatandaş kanaatlerinin yönetim birimlerine aktarılmasında önemli olan kamuoyu yoklamalarının da etkileri esasında sınırlıdır. Çünkü kamuoyu yoklamalarının sonuçları, kamu yönetimi ve hükümet üzerindeki halk etkisini tam olarak ortaya koyacak nitelikte değildir. Kamuoyu araştırmaları, çoğu zaman halkın karşılaştığı problemler konusunda ne düşündüğü hakkında yöneticilere anlamlı bir şey söylemez. Başka bir ifadeyle bu imkânı sağlayan kamuoyu araştırmalarının sayısı oldukça azdır. Birçok araştırmada sorulan sorular, siyasa yapıcılara yardım bakımından oldukça genel niteliktedir. Bu nedenle yöneticiler, yeni program yaparken veya mevcut program üzerinde değişikliklere giderken kamuoyu araştırmalarının sonuçlarından pek yararlanamazlar. Kamuoyunun ne düşündüğü hakkında elde edilen bilginin ancak küçük bir parçası kamuoyu araştırmalarından elde edilir. Diğer bilgiler, yönetim kurumlarından halkın istekleri veya basındaki köşe yazılarının belli konuları vurgulamasından elde edilir. Kamuoyu araştırmalarının etkinliğini azaltan bir diğer faktör de zamandır. Belli bir zaman kesiti geçtikten sonra elde edilen sonuçların pek fazla anlamı yoktur. İnsanlar, belli bir süre sonra tercihlerinde değişiklikler yapabilmektedir. Sonuç olarak, belli bir zaman içinde elde edilen sonuçlar, zaman geçince anlamlarını yitirebilmektedir.

Siyasal partilerin karar alımı sürecindeki etkileri ise, ülkeden ülkeye farklılıklar gösterebileceği gibi parti sistemlerinin farklılığı da etkileşim derecesini tayin eder. Örneğin ABD'deki partiler politik isteklerin gerçekleştirilmesinden ziyade bürokratik mevkilerin ele geçirilmesi için çaba sarf etmektedir. Adaylar kendilerine seçimlerde ekonomik ve siyasi destek sağlayan kişileri önemli görevlere getirmek için başkan üzerinde baskı kurarlar. Başkan da Kongre'de milletvekillerinin desteğine sahip olmak için onların bu yöndeki taleplerine olumlu yaklaşır. Ayrıca ABD'de kazanan her şeyi alır prensibi gereği seçimleri kazanan parti bütün ekonomik imkânları kendi yandaşları açısından kullanabilir. Parti disiplininin olmaması nedeniyle partilerin etkileri seçim dönemlerinde yoğunlaşır ve sonra oldukça zayıflar ve farklı alanlarda

etkileşimler ortaya çıkar. Disiplinli partilerin olduğu sistemlerde ise siyasi partilerin etkisi gerçekten de oldukça fazladır ve bütün iktidar döneminde partilerin etkileri sürekli bir hal alır. İktidar partileri, kendi parti teşkilatı ve taşra örgütü ile oldukça yakın ilişki içindedirler ve onlardan gelen talepleri öncelikle yerine getirirler. Bu nedenle siyasi partilerin politika oluşumunda ve uygulamasında büyük bir etkisinin olduğunu belirtmemiz gerekir. Bazı dönemlerde artıp azalmakla birlikte parti teşkilatının siyasi süreç üzerinde önemli etkilerinin olduğunu belirtmek gerekir.

Klasik olarak kamu bürokrasilerinin kırtasiyeciliğe bulaştığı ve verimsiz oldukları söylenmektedir. Oysa meclis gibi siyasi organlarla kıyaslandığında bürokrasinin bu olumsuzlukları ortadan kalkar ve bürokrasi etkinlik bakımından bir model olarak değerlendirilir. Serbest tartışma konusundaki ayrıntılı prosedürler, oylama ve komisyonlar gibi hususlar göz önüne alındığında bürokrasinin birçok konuda meclislerden çok daha hızlı olduğu açıktır. Hızlı karar alabilme kapasitesi ve teknik bilgileri kullanabilme becerisi temsili organlardan daha üstün olduğu için bu organlardan bürokratik kurumlara yönelik otorite aktarımı süreci devam etmektedir. Ayrıca bürokratik kurumlar karar alırken siyasetçiler gibi üzerlerinde halkın baskısını hissetmez. Siyasal yöneticiler karar alımını bürokrasiye havale etmekle meclis üyesi milletvekillerinin etkilerinden kendilerini korurlar. Dolayısıyla birçok ülkede bürokratlar veya bürokratik kurumlar kanun yapma faaliyetini bizzat üstlenirler veya kanun taslaklarını kendileri hazırlar. Bu şekilde karar alımı otoriter bir yönetime daha çok benzer ama hızlı ve etkili bir karar alımı söz konusudur. Oysa Amerikan veya Fransız başkanları kanun yaparken demokratik süreçlerden kaynaklı çok sayıda sınırlamaya tabi olurlar ve yasama organının onayına ihtiyaç duymaktadır (Peters, 2010, s. 211). Kısacası her türlü karar ve politikanın ortaya çıkması için siyasilerin onayı gerekir. Bürokratların temel görevi siyasilerin karar alımına yardımcı olacak bilgi, belge ve gelişmeleri onlara sunmak, bir anlamda karar alımının alt yapısını hazırlamaktır. Liberal demokrasilerde başkan, başbakan veya bakanların temel görevi politikayı formüle etmektir. Onlar politik kararlar bakımından genel bir taslak belirlerler ve işin geriye kalan kısmını bürokratlara havale ederler. Bu noktadan itibaren politikanın formülasyonu ve karar alımı bürokratların eline geçmektedir.

Kamu politikası süreci öncelikle politika sorunlarının belirlenmesiyle başlar, sorunlara sebebiyet veren meseleler masaya yatırılır. Bunlara yönelik geliştirilen alternatif politikalardan hangilerinin hayata geçirileceği kararlaştırılır. Ancak karar verme sonucunda kamu politikası süreci sonlanmaz. İlgili kamu politikalarının uygulanma aşamaları takibe alınır ve politikaların gidişatına yönelik değerlendirmeler ortaya konur. Dolayısıyla kamu politikalarının süreçleri şu yönde olmaktadır: “Sorunların tanımlanması ve gündem oluşturulması, hedeflerin ve alternatif çözüm önerilerinin tespit edilmesi, politikaların oluşturulması ve uygulanması, politikaların değerlendirilmesi ve gerekirse sürecin yeniden başlatılması” (Akıncı, 2018, s. 2134). Kamu politikası olarak ifade edilen bu unsurların hukuksal niteliğinin ortaya konması faaliyetlerin değerlendirilmesi açısından daha uygun olacaktır. Kamu politikası uygulamaları sonucunda ortaya konulan planlar ve programlar, kamu politikası

süreçlerini kapsamaktadır. Bundan ötürü kamu politikası uygulamalarının hukuki niteliğinin “öngörü ve alternatif oluşturma” olduğu söylenebilir. İdare, insanların günlük hayatındaki problemlerin çözülmesine yönelik kararları almalı, kısa ve uzun vadeli döneme yönelik gereksinimleri ve bunlara yönelik olanakları planlamalıdır. İdare, planlama faaliyetlerini, insanların ve devletin geleceği için gerçekleştirmelidir (Atay, 2018, s. 33). Bundan dolayı idare, insanların hayatını oluşturan tüm kesimlere, alanlara, konular ve durumlara yönelik bilgileri toplamalı, topladığı bilgileri değerlendirmeye almalı, geleceğe dönük ortaya çıkabilecek ihtiyaçları ve bu ihtiyaçları giderebilecek olanakları tespit etmelidir (Duran, 1982, s. 363).

Planlama faaliyetlerinin, tarihsel bakımdan 1930’lu yıllardan bu yana var olduğu söylene de planlı kalkınma yönteminin 1961 Anayasasında kalkınma planlarının düzenlenmesi ile başladığını söylemek daha doğru olacaktır (Tan, 1976, s. 5). Diğer yandan idarenin, öngörme ve önerilerde bulunma görevi olduğu ve bu faaliyetin süreklilik içinde ve genel niteliklere sahip olduğu belirtilmektedir (Duran, 1982, ss. 361-362). Günümüzde kamu politikası uygulamaları olarak da ifade edilen bu faaliyetler, gelecekte farklı isimlendirme ve idari teşkilatlanma ile gerçekleştirilebilir. Faaliyetin farklı kavramlar altında ve farklı teşkilat yapılanmasıyla gerçekleştirilmesi ise, kural olarak hukuki yönden bir değişiklik oluşturmayacaktır. Fakat kamu politikası yapımında yürütmenin, yasamanın ve bürokrasinin rollerinde önemli değişimler yaşanmıştır. Öncelikle, başbakanlık ve bakanlar kurulunun kaldırılması ana politika yapıcısının değişmesine yol açmıştır.

Parlamenter sistemde başbakanın başkanlığında toplanan bakanlar kurulu politikaların tasarlattığı uygulamaya konulmasında karar verici pozisyondayken yeni yürütme sisteminde Cumhurbaşkanı tek başına karar verici konuma getirilmiştir. Aslına bakılacak olursa klasik parlamenter sistemlerde Cumhurbaşkanı sistemin sembolik/seramonik unsuru olarak devletin birlik ve beraberliğini temsil eder ve tarafsız olarak görevini yerine getirir. Sistemin sembolik unsuru olmasından dolayı yetkileri de oldukça sınırlıdır ve birçok ülkede neredeyse sadece başbakanı atamayla sınırlandırılmıştır. Bundan dolayı sistemin yetkili ve sorumlu kanadı başbakan ve bakanlar kuruludur. Başbakanlık kurumu güçlü yürütme ihtiyacı doğrultusunda parlamenter sistemlerde gittikçe ön plana çıkmış ve eski “eşitler arasında birinci” konumundan bir hayli uzaklaşmıştır. Dolayısıyla parlamenter sistemlerde başbakan sistemin en önemli aktörü konumuna gelmiştir. Ancak 1982 Anayasasının değiştirilmeden önceki hali bu klasik parlamenter sistem şablonu ile uyum içinde değildir. Çünkü bu sistem sembolik bir cumhurbaşkanını öngörürken 1982 Anayasası esasında oldukça güçlü bir Cumhurbaşkanlığı mekanizması oluşturmuştur. Ancak bu yapı bir yanda güçlü bir Başbakan bir yanda önemli yetkilere sahip bir Cumhurbaşkanı öngördüğü için uygulamada sık sık devlet krizlerinin yaşanmasına ve Cumhurbaşkanı ile hükümet arasında sorunların çıkmasına da yol açmıştır. Dolayısıyla yeni sistemde yürütmenin tek başlı olması bu sorunun çözümü bakımından önemli bir düzenleme olarak değerlendirilebilir. Ayrıca bakanlıkların rolü yeni sistem ile değişikliğe uğramıştır. Bakanlıklar hükümet politikasına uygun olarak bakanlıkların politikalarını

şekillendirip hayata sokmaktayken yapılan değişikliklerle bakanlıklar politika yapımında sahip olduğu yetkileri yeni politika aktörleriyle paylaşmak durumunda kalmışlardır. Yeni sistemle yürütmenin bürokrasinin üst kademe yöneticilerini rahat bir biçimde değiştirme özgürlüğünü elde etmesi uygulamanın bürokratların eline bırakılmayacağı mesajı olarak algılanabilmektedir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi kamu politikalarının oluşturulmasında eski aktörlerde birtakım değişiklikler öngörürken yeni aktörleri kamu politikalarının oluşturulması sürecine dâhil etmiştir. Politika kurulları ve ofisler bahsi geçen yeni politika aktörleri arasında öne çıkmaktadır ve bu bağlamda dokuz adet “politika kurulu” ve dört adet kamu tüzel kişiliğine sahip “ofis” kurulmuştur. Politika kurulları, farklı alanlarda politikalar oluşturup uzun vadeli stratejiler geliştirecektir. Ofisler ise, Cumhurbaşkanı tarafından istenen birtakım bilgileri, analizleri ve raporları hazırlayacaklar ve aldıkları kararlar veya ortaya koydukları yaklaşımlar sayesinde uygulanacak olan kamu politikalarında belirleyici aktörler olacaklardır.

4. YENİ SİSTEMDE POLİTİKA YAPIMI

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş süreciyle beraber politika kurulları ve ofisler kurulmuş, böylece Cumhurbaşkanlığı politika yapımının merkezine alınarak kamu politikalarının belirlenmesinde, uygulanmasında ve değerlendirilmesinde Cumhurbaşkanının ağırlığı artırılmıştır (Örselli, Babahanoğlu ve Bilici, 2018, s. 316). Politika kurulları kamu politikalarının oluşturulması sürecinde yeni sistemle ortaya çıkan önemli birimlerdir. Cumhurbaşkanlığı teşkilat yapısı içinde bulunan politika kurulları, “Cumhurbaşkanı ile doğrudan çalışma, bürokrasiyi etkileme, bakanlıklar ile birlikte çalışma ve politikalar oluşturma veya politikalar geliştirme sürecine gerekli paydaşların katılımını sağlama avantajına sahip” önemli aktörler olarak karşımızdadır (Akman, 2019, s. 664). Politika kurulları Cumhurbaşkanının etkin olarak kamu politikalarının oluşturulmasını sağlamada kullanacağı önemli birimlerdir (Sobacı, Miş ve Köseoğlu, 2018, s. 3).

Hangi alanlarda politika kurulu kurulduğu, görev ve yetkilerinin neler olduğu 1 Nolu CBK’da belirtilmiştir. Bu doğrultuda olmak üzere Türkiye’de “Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu, Ekonomi Politikaları Kurulu, Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu, Hukuk Politikaları Kurulu, Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu, Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu, Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu, Sosyal Politikalar Kurulu ve Yerel Yönetim Politikaları Kurulu” gibi kurullar oluşturulmuştur (Akman, 2020, s. 53). Bu kurulların görev yetkileri, “Cumhurbaşkanınca alınacak kararlar ve oluşturulacak politikalarla ilgili öneriler geliştirmek. Geliştirilen politika ve strateji önerilerinden Cumhurbaşkanınca uygun görülenler hakkında gerekli çalışmaları yapmak. Küresel rekabetin getirdiği ani değişimlere karşı stratejiler ve politika önerileri geliştirmek. Görev alanlarına giren konularda kamu kurum ve kuruluşlarına görüş vermek. Görev alanlarına giren konularda Bakanlıklar, kurum ve kuruluşlar, sivil toplum ve sektör temsilcileri, alanında uzman kişiler ve ilgili diğer

İlgililerin görüşünü alarak uygulanan politikaları ve gelişmeleri izlemek, yapılan çalışmalarla ilgili Cumhurbaşkanına rapor sunmak. Cumhurbaşkanı programına uygunluk açısından, bakanlıklar ile kurum ve kuruluşların uygulamalarını izlemek ve Cumhurbaşkanına rapor sunmak. Bakanlıklar, kurum ve kuruluşlar, sivil toplum ve sektör temsilcileri, alanında uzman kişiler ve ilgili diğer ilgililerin davet edilmesi suretiyle genişletilmiş kurul toplantıları yapmak. Görev alanlarına giren konularda talep, ihtiyaç ve etki analizi yapmak ve/veya yaptırtmak. Cumhurbaşkanınca verilen diğer görevleri yapmak.” şeklinde belirtilmiştir (1 Nolu CBK, 22. madde).

1 Nolu CBK'nin ikinci bölümünde kurulların görev ve yetkilerine yer verilmiştir. 23-31. maddeler arasında her kurula yönelik görev ve yetkiler ayrı biçimde açıklanmıştır. Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarının görev ve yetkileri ele alındığında, belirlenen alanlara göre kamu politikaları oluşturma, geliştirme ve önerme konusunda önemli roller verildiği anlaşılmaktadır. Politika kurulları, en az üç üyeden oluşmaktadır. Cumhurbaşkanı tarafından atanacak olan kurul üyeleri arasından biri başkan vekili olarak görevlendirilebilecektir. Cumhurbaşkanının atama yetkisine binaen oluşturulmuş olan dokuz politika kurulu için en az beş en fazla on üyeden oluşan atamalar yapılabilecektir. Politika kurullarının bütçe ve personel ihtiyacının ise Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı tarafından karşılanacağı düzenlenmiştir. Kurulların, görevleri ve yetkileri aynı kararname ile net olarak belirlenmiştir (1 Nolu CBK, 21-31. maddeleri).

Politika kurulları Cumhurbaşkanının gündeminde olan konularda öneriler oluşturacak ve Cumhurbaşkanı tarafından uygun görülen önerilerin hayata geçirilmesi için çalışacaktır. Ayrıca, politikaların uygulanmasında bakanlıkların çalışmalarını takip edecek ve Cumhurbaşkanına geri bildirimde bulunacaktır. Bu husus politika kurullarının kamu politikası oluşturma sürecinde etkin bir aktör olduğunu göstermektedir. Kurullar politika oluşturma sürecinin daha sağlıklı işleyebilmesi için analiz yapabilecek veya yaptıracaktır. Ayrıca politika kurulları çalışma alanları ile ilgili konularda resmi-gayri resmi politika aktörleriyle toplantı düzenleyebileceklerdir (Akıncı, 2018, ss. 2139-2140). Kamu politikalarının icrası bakanlıklara ve bağlı, ilgili, ilişkili kuruluşlar ile Cumhurbaşkanlığına bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlar ile yerel yönetimlere bırakılmıştır. Bahsi geçen maddedeki söylem özellikle bakanlıklar ile politika kurulları arasındaki ilişki yönünden dikkat çekicidir (1 Nolu CBK, 32. madde). Koordinasyon toplantılarına Cumhurbaşkanı veya görevlendireceği politika kurulu başkanvekili veya bakan başkanlık eder. İkili ayırım dışında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde politika kurulları bakanlıklarla en az eşit düzeyde görülmektedir.

1 Nolu CBK'nin 33. maddesinde yer verilen politika kurullarının çalışma usul ve esaslarında “Kurulların görev alanlarıyla ilgili toplantı ve çalışmalara bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşları, sivil toplum ile özel sektör temsilcileri, akademisyenler ve yerli veya yabancı uzmanlar davet edilebilir” hükmü bulunmaktadır. Genel olarak tüm kurullara politika ve strateji önerisi geliştirme rolü verilmiştir. Kurullar arasından “Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu”na diğer kurullar kadar geniş görev ve yetki öngörülmemiştir. Diğer kurullarda “strateji önerisi geliştirmek” gibi görev yüklenirken

burada “stratejilerin belirlenmesine yardımcı olmak” görevi yüklenmiştir. Ayrıca “etki analizi yapma” gibi diğer kurullara verilen bu görev, Kültür ve Sanat Politikalar Kuruluna verilmemiştir. Kısacası, kurullar arasında genel görev ve yetki konusunda tam anlamda bir eşitlik bulunmamaktadır.

Ekonomi Politika Kurulu’na, çalışmalara sivil toplum kuruluşlarının katkı verebilmesi adına geniş katılımlı “Ekonomi Politika Meclisleri” oluşturulması görevi verilmiştir (II. 100 Günlük İcraat Programı). Önceki sistemde kanun taslağı taslakları bakanlıklarda hazırlanırken sivil toplum kuruluşları ve diğer aktör katılımı mümkündü. Bu durum politika yapım sürecine diğer aktörlerin de katılımını belirtmekteydi. Yeni sistemde de böyle bir mekanizma olması katılımcılık bakımından oldukça önemlidir. Çünkü politikalarından etkilenen kesimlerin politika yapım süreçlerine bir şekilde dahil olması daha işlevsel ve sağlıklı politika yapılmasına olanak vermektedir.

Ofisler, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin hayata geçirilmesiyle ortaya çıkan diğer bir kamu politikası birimleridir. Başkanlık Sistemi olan ülkelerde doğrudan başkana bağlı, kendi alanıyla ilgili kamu politikalarının oluşturulması için gereksinim duyulan verileri ve bilgileri elde eden, saha bilgilerini üreten ve bunlara uygun olarak birtakım politika önerileri oluşturan yapılardır. Bazı ülkelerde uygulamayı eş güdümlenme ve değerlendirme görevlerini yerine getirmektedir. Bundan dolayı ofisler, kamu politikalarının oluşturulmasında ve uygulanmasında önemli konumdadırlar (Sobacı, Miş ve Köseoğlu, 2018, ss. 2-3). 1 Nolu CBK’nın 525. maddesine göre “verilen görevleri yerine getirmek üzere Cumhurbaşkanlığına bağlı, özel bütçeli, kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip, Dijital Dönüşüm Ofisi, Finans Ofisi, İnsan Kaynakları Ofisi ve Yatırım Ofisi” kurulmuştur. Bu dört alanda kamu politikalarının oluşturulmasında ofislerin rol alacağı söylenebilir. Aynı kararnamenin 527. maddesinde ofislerin görevleri detaylı olarak yer almaktadır.

Dijital Dönüşüm Ofisinin Görevleri “Kamunun dijital dönüşümünü (e-devlet dönüşümü) koordine etmek. Milli teknolojinin geliştirilmesi ve bu kapsamda farkındalık oluşturmak amacıyla gerekli olan projeler geliştirmek. Büyük veri analizi yapmak, öncelikli proje alanlarında yapay zekâ uygulamalarına öncülük etmek. Siber güvenlik ve bilgi güvenliğini artırıcı projeler geliştirmek” şeklinde ifade edilebilir.

Finans Ofisinin Görevleri “Ulusal ve uluslararası bankacılık ve finans sektörünü izlemek ve analizler yaparak raporlamak. Türkiye’nin finans piyasaları içindeki konumunu raporlama. Finansal kaynakların çeşitlendirilmesi ve uluslar arası fonların Türkiye’ye gelmesini sağlayıcı çalışmalar yapmak. İstanbul Finans Merkezi projesini yürütmek ve gelişmeleri takip etmek” sayılabilir.

İnsan Kaynakları Ofisinin Görevleri “Türkiye’nin insan kaynakları envanterini çıkartmak ve ihtiyaç duyulan alanlarda yetenek gelişim faaliyetlerini yürütmek. Türkiye’nin vizyonu, hedefleri ve öncelikleri doğrultusunda insan kaynağının geliştirilmesini sağlamaya yönelik projeler üretmek. Özel yeteneklerin keşfini sağlamak ve yetenek yönetimi projelerini yürütmek. Politika kurullarının öncelendiği alanlarda küresel düzeyde insan kaynağının tespitini yaparak milli projelere

kazandırılmasını sağlama. Kamuda kariyer yönetimi, performans yönetimi ve diğer modern insan kaynağı yönetim modellerini hayata geçirilmesi için projeler geliştirmek. Kamu istihdamında liyakat ve yetkinliğin artırılması için gerekli olan projeler üretmek ve çalışmalar yapmak. Verimliliğin artırılması için insan kaynakları planlamasına yönelik çalışmalar yapmak” olarak ifade edilebilir.

Yatırım Ofisinin görevleri ise “Ülkenin ekonomik kalkınmasında gereksinim duyulan yatırımların artırılması için Türkiye’de yatırım yapılmasını özendirmeye yönelik çalışmalar yapmak. Kamu kurum ve kuruluşları ve özel sektör kuruluşlarınca yürütülen uluslararası düzeydeki yatırım ortamı tanıtım faaliyetleri kapsamında kurum ve kuruluşları arasında koordinasyon sağlamak. Yatırımcıların karşılaşılabilecekleri engel ve sorunları tespit ederek sorunların çözümü konusunda ilgili merciler nezdinde girişimde bulunmak. Türkiye’de yatırımların artırılmasına katkı sağlayacak her türlü bilgi ve veriyi oluşturmak veya ilgili kurum ve kuruluşlardan toplamak, güncellemek ve dağıtmak, ulusal ve uluslararası kuruluşlarla bu konuda işbirliği yapmak. Yatırım ortamının iyileştirilmesine ilişkin reform sürecine katkı sağlamak, bu kapsamda öneriler geliştirmek” olarak açıklanabilir.

Ofislerin görevleri analiz yapma, raporlama, proje geliştirme, proje üretme, çalışmalar yapma, koordine etme, işbirliği yapma, çalışmalarını yürütme, takip etme, öncülük etme ve öneri geliştirme olarak sınıflandırılabilir. Politika kurulları ile ofisler arasında işbirliği yapılmasına ilişkin görevler de ayrıca söz konusudur. Özellikle ofislerin görevlerinden biri olan “analiz yapma” kamu politikaları bakımından önemlidir. Türkiye’de politika yapımında önemli eksikliklerden biri politika analizidir ve ofisler tarafından kendilerine verilen politika analizi görevi etkin bir şekilde yerine getirilirse, Türkiye önemli kazanımlar elde edilecektir. Ofisler, kendi görev alanıyla ilişkili konularda tüm kurum ve kuruluşlar arasında eş güdüm sağlamak ve işbirliği yapmak için gerekli görülen toplantıları veya başka organizasyonları yapabilmektedirler. Ayrıca, Ofis Başkanlıkları gerekli görülen konularda inceleme, araştırma ve proje ile uluslararası ikili ve çok taraflı temas ve toplantılar düzenleme yetkisine sahiptirler (1 Nolu CBK, 528. madde). Ofislerin bürokrasiye takılmadan, Cumhurbaşkanının önceliklerine göre projeler yönetmesi ve çalışmalar gerçekleştirmesi hedeflenmiştir. Ayrıca, bakanlık icraatlarının takibi de ofisler aracılığıyla yapılacaktır. Cumhurbaşkanının talep edeceği her türlü bilgiler, analizler ve raporlar bu ofisler aracılığıyla hazırlanacaktır. Ofisler çıkan kararların ve yaklaşımların, Cumhurbaşkanının politikalarında belirleyici konumda olması önemlidir. Ofisler, politika kurulları gibi kendi alanlarıyla ilgili araştırma, inceleme ve diğer çalışmalarını gerçekleştirebilmek amacıyla gereksinim duyulan bilgileri ve belgeleri kamu kurum ve kuruluşlarından isteyebilir. Ofislerdeki tüm çalışanlar elde edilen bilgilerden sır niteliğinde olanları açıklayamaz, kendilerinin veya başkalarının menfaati için kullanamaz (1 Nolu CBK, 531. madde).

Politika kurullarının personel ve sekretaryasına yönelik hükümlerin yer aldığı 34. maddede ortaya konulduğu üzere, “politika kurulları özel bütçeli, kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip yapılar” olarak tasarlanmamışlardır. Bu durum

kurulların çalışma hız ve süreçlerini olumsuz yönde etkileyebilir. Ofisler ise tam tersine kamu tüzel kişiliğine haiz yapılar olarak kurulduklarından dolayı bu tarz problemlerle karşılaşılma olasılığı daha azdır. Politika kurulları ve ofisler Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş süreciyle beraber Türk kamu yönetimi sisteminde konumlanan yeni kamu politikaları aktörleridir. Yeni aktörler arasındaki ilişki “ofisler politika hazırlama, politika kurulları politika geliştirme veya politika oluşturma, bakanlıklar ise bu politikaları uygulama aşamasında rol alacaklardır” şeklinde özetlenebilir (Akman, 2019, s. 49).

5. CUMHURBAŞKANININ KAMU POLİTİKALARINA ETKİSİ

Parlamentar sistemden, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişin altında yatan nedenlerden birinin güçlü ve hızlı yürütme organı oluşturabilme isteğinin olduğu söylenebilir (Çakır, 2018, ss. 35-55). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde, yürütme yetkisi Devletin başı olan Cumhurbaşkanına aittir ve Cumhurbaşkanı yürütme yetkisine yönelik konularda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarabilecektir (Anayasa madde 104). Ayrıca, Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulmasına yönelik hususları düzenleyebilecektir (Anayasa madde 106). Benzer şekilde daha önceki sistemde hükümet kararıyla alınan bütün kararlar yeni sistemde Cumhurbaşkanlığı kararı ile alınacaktır.

Cumhurbaşkanına bağlı yeni birimler oluşturulmuştur, bunlar Cumhurbaşkanı Yardımcıları, politika kurulları, ofisler ve başkanlıklardır. Özellikle kamu politikası yapım ve uygulama sürecinde Cumhurbaşkanına yardımcı olacak Cumhurbaşkanı Yardımcısı eski sistemde yer alan Başbakan Yardımcılığının karşılığı olarak algılansa da bu göreve gelecek kişi milletvekili olmadığı için bürokrat kimliğine sahiptir.

Yeni sistemde Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı ve 100 Günlük İcraat Programı politika yapımında kullanılan yeni araçlar olarak karşımıza çıkmaktadır. 3 Ağustos 2018 tarihinde birinci 100 günlük İcraat Programı yayımlanmıştır. İkinci 100 günlük icraat programı ise 13 Aralık 2018 tarihinde yayımlanmıştır. Burada dikkati çeken birkaç durum söz konusudur. Birincisi, 5 yıllık Cumhurbaşkanı programının tamamlanarak uygulamaya alınmasıdır. İkincisi, politika yapım sürecinin eksik ayağı olarak görülen değerlendirme aşamasının giderilmesi olarak da ifade edilebilecek olan 81 İl Karnesi Projesidir. 81 İl Karnesi Projesine göre adalet, güvenlik, ekonomi, sağlık ve eğitim gibi alanlarda iller tek tek analiz edilecektir. Üçüncüsü, politika kurulları ve ofislere yürütmenin uygulamak istediği politikalara yönelik gerekli çalışmanın yapılması noktasında özel görevler verilmiştir, örnek olarak, Dijital Dönüşüm Ofisine “e-devlet üzerinden sunulan hizmetlerin performans ölçümünün yapılması görevi” verilmiştir. Başka bir örnek olarak Ekonomi Politika Kurulu’na “çalışmalara sivil toplum kuruluşlarının katkı verebilmesi adına geniş katılımlı Ekonomi Politika Meclisleri oluşturulması görevi” verilmiştir. İcraat programı bir çeşit politika belgesi olarak da ifade edilebilir. Burada öne çıkan

noktalardan biri bu politikaların hayata geçirilip geçirilmediği ve uygulama sonuçlarıdır. 81 İl Karnesi projesine benzer bir yapının burada da kurulması gerekmektedir (Akman, 2019, s. 51).

Politika yapımında mihenk taşı olarak da sayılabilecek olan Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü ile Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü kaldırılmış, bunların her ikisini de kapsayacak Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü kurulmuştur. 1 Nolu CBK'nın 7. maddesinde Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü'nün görevlerine yer verilmiştir. "Cumhurbaşkanlığı teşkilatı bünyesinde kurulan Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kabul edilen kanunların şekil ve esas bakımından Anayasa ve hukukun genel ilkelerine uygunluğunu incelemek, verilecek talimata göre onaya hazırlamak veya bir daha görüşülmek üzere TBMM'ye geri gönderilmesi için gerekli çalışmaları yapmak ile görevlidir. Kanunların TBMM İçtüzüğü'nün tümünün veya belirli hükümlerinin Anayasaya şekil ve esas bakımından aykırı olmaları durumunda, bunlarla ilgili olarak Anayasa Mahkemesi nezdinde açılacak iptal davası hazırlıklarını yapacaktır. Ayrıca Anayasa değişikliğine ilişkin kanunların, Cumhurbaşkanınca halkoyuna sunulmasına ilişkin işlemlerin yapılması, Kanun ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yayımlanması, milletlerarası anlaşmaların kanunla uygun bulunması için TBMM Başkanlığına gönderilmesi, Resmi Gazete'nin yayımlanması görevleri de bulunmaktadır" (1 Nolu CBK).

Politikaların uygulanması ile ilgili Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde önemli değişiklik yapılmıştır. Üst Kademe Yöneticileri İle Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile üst kademe yöneticileri belirlenmiş ve Cumhurbaşkanı tarafından atama usulü düzenlemiş, müsteşarlık pozisyonu kaldırılmış ve Bakan Yardımcılığı bunun yerini almıştır (3 Nolu CBK). Bununla ilgili olarak müsteşarlık kaldırılarak Bakan Yardımcılığının konumu güçlendirildiği söylenebilir. Eski sistemde hem müsteşarlık hem de Bakan Yardımcılığı bulunmaktaydı. Bunun anlamı yürütme organının yani Cumhurbaşkanının bürokrasiyi istediği gibi şekillendirmesidir. Bu durum Cumhurbaşkanının yürütmek istediği politikalarda bürokrasi engelini aşmak için atılan adım olarak değerlendirilebilir.

1982 Anayasasında planlama faaliyetine ilişkin düzenleme, mali ve ekonomik hükümler kısmında, ekonomik hükümler bölümünde yer almaktadır. Anayasa madde 166'da, ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı planlamanın Devletin görevi olduğu, planda milli tasarrufu ve üretimi artırıcı, fiyatlarda istikrar ve dış ödemelerde dengeyi sağlayıcı, yatırım ve istihdamı geliştirici tedbirlerin öngörüleceği, yatırımlarda toplum yararı ve gereklerin gözetileceği, kaynakların verimli şekilde kullanılmasının hedef alınacağı düzenlenmiştir. Parlamenter sistemde planlamaya ilişkin yetki ve görevi haiz olan Kalkınma Bakanlığı yerine Cumhurbaşkanlığı sisteminde 24.07.2018 Tarih ve 13 sayılı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle (24/07/2018 tarih ve 30488 sayılı Resmi Gazete) kurulan Strateji ve Bütçe Başkanlığı geçmiştir. Başkanlık, Hazine ve Maliye Bakanlığı ile birlikte, politika

kurullarının ve ilgili kamu idarelerinin görüşlerini alarak planlama faaliyetini gerçekleştirecektir. Kalkınma planları, uzun vadeli ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı hedefleyen, hukuki niteliği ve bağlayıcılığı tartışmalıdır. Kalkınma planının onaylanması hakkında kanunun, düzenleme konusu olan normun niteliği açısından şekli kanun olarak ifade edilebileceği, şekli kanunun, TBMM tarafından “kanun koyma usulüne göre kanun adı altında yapılan bir yasama tasarrufu” olmakla birlikte, “yasama organına verilen idari fonksiyonların kullanılmasında başvurulmuş bir yol” niteliğinde olduğu ifade edilmektedir.

Kalkınma planları, politika yapımına yönelik önemli araçlar olmakla beraber yürütme ile yasama arasında politika yapımına yönelik bağ niteliğine sahiptir. Kalkınma planları, 13 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi 2. maddede belirtildiği gibi Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen temel hedef, ilke ve amaçlar çerçevesinde, Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından hazırlanacaktır. Ancak bu planlar sonrasında, 3067 sayılı Kalkınma Planlarının Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanunun 1. maddesi gereğince, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından onaylanmak üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na sunulacaktır. Bu nedenle kalkınma planının hazırlanıp yürürlüğe konabilmesi için Cumhurbaşkanının politikaları yönünde hazırlıklar yapılmalı ve Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından onaylanmalıdır. Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından kalkınma planları hazırlanırken, Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarından da görüş alınması, kalkınma planı gibi önemli bir politika aracının hazırlık sürecine politika kurullarının etkisi olabileceğini ortaya koymaktadır. Ayrıca belirtmek gerekir ki, planlama faaliyetinde bütünlük ve sürekliliğinin sağlanabilmesi için hem plan dönemleri ile yasama / yürütme görev sürelerinin paralel olması gerektiğini hem de planlamaya ilişkin işlemlerin / belgelerin arasındaki ilişkinin net olarak yasal düzenlemeyle belirlenerek yapım ve ilan sürecinin şeffaf ve katılımcı olması gerektiğini söyleyebiliriz (Duran, 1982, ss. 360-380).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde politika yapım unsurlarından biri olan Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı, ilgili yıl içinde gerçekleştirilmek istenen işleri kapsayan bir belge niteliğindedir. Cumhurbaşkanlığı sisteminde de kalkınma planlarını yıllık olarak uygulamaya geçirmek üzere Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı yapılmaktadır. Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından hazırlanan programlar, Cumhurbaşkanıca onaylanarak yürürlüğe alınır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde, “2020 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı” ve “2019 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı” bu usulle uygulamaya alınmıştır. 2020 yılı Cumhurbaşkanlığı Programı, 1733 sayılı Cumhurbaşkanı Kararı ile Cumhurbaşkanı tarafından onaylanmış ve 4 Kasım 2019 tarih ve 30938 sayılı (Mükerrer) Resmi Gazete’de yayımlanmıştır⁴. 2019 yılı Cumhurbaşkanlığı Programı

⁴ <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2019/11/20191104M1-1.pdf> (Erişim Tarihi: 15/07/2020)

ise 256 sayılı Cumhurbaşkanı Kararı ile Cumhurbaşkanı tarafından onaylanmış ve 27 Ekim 2018 tarih ve 30578 sayılı (Mükerrer) Resmi Gazete’de yayımlanmıştır⁵.

Yıllık programlarda, dünya ve Türkiye ekonomisi ile kamu maliyesindeki gelişmeler ve hedefler öncelikle ele alınmakta, sonrasında programın hedefleri ve politikaları ortaya konulmaktadır. Örnek olarak, 2020 Cumhurbaşkanlığı Programında, hedefler ve politikalar, istikrarlı ve güçlü ekonomi, rekabetçi üretim ve verimlilik, nitelikli insan gücü topluluğu, yaşanabilir şehirler sürdürülebilir çevre, hukuk devleti demokratikleşme ve iyi yönetim başlıkları altında somut hale getirilmiştir. Yıllık programlarda, ilgili politikanın veya tedbirin, hangi faaliyet veya projeler ile uygulamaya geçireceği ve bu durumdan sorumlu olan idare ile işbirliği halinde olacağı idareler düzenlenmiştir. Programa bakıldığında, ilgili idareler arasında politika kurullarının doğrudan yer almadığını söylenebilir. Ancak politika kurullarının, “uygulanan politikaları ve gelişmeleri izlemek” görevi çerçevesinde uygulamanın, ilgili politikanın hedeflerine uygunluğunu denetleme açısından görevli ve yetkili olduğu ifade edilebilir.

6. SONUÇ

Öncelikle şunu belirtmek gerekir ki, Cumhurbaşkanı yeni hükümet sisteminde politika belirlenmesi bakımından ana/tek aktör konumuna gelmiştir. Bu konumu sayesinde bütün politikaların nihai şekline karar verme konumundadır. Bütün üst düzey yöneticileri atama yetkisine sahip olan Cumhurbaşkanı aynı zamanda bu yöneticileri görevden alma yetkisine de sahiptir. Dolayısıyla bakan, bakan yardımcısı, genel müdür vd. tüm üst düzey yöneticilerin seçiminde cumhurbaşkanı söz sahibidir. Bu durum ister istemez Cumhurbaşkanını sistemin tek belirleyici aktörü konuma getirmiştir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin diğer hükümet sistemleriyle birebir benzerlik gösterdiğini söylemek mümkün değildir. Ancak her birinden bazı mekanizmaların bünyesinde bulunduğunu ama tam anlamıyla birbirine benzemediğini söylemek mümkündür. Yeni sistemin en dikkat çekici kısmı Cumhurbaşkanı ile meclis çoğunluğunun aynı partiden olması üzerine inşa edilmiş olmasıdır. Çünkü böyle bir sistemde Cumhurbaşkanı istediği kanunların meclisten geçmesini sağlayacaktır. Bu durumda yasama ve yürütme arasında anayasada öngörülen katı ayrılığın bir anlamı kalmamaktadır yani yasama ve yürütme özdeşleşmektedir. Cumhurbaşkanı ile meclis çoğunluğu farklı partilerden olursa durum değişmektedir yani bu durumda Cumhurbaşkanı gereksinim duyduğu kanunları çıkarmak için meclisteki parti/partilerle ittifak yapmak zorunda kalacaktır. Mecliste çoğunluğu olmayan bir Cumhurbaşkanının sadece kararnamelerle ülkeyi yönetmesi bir takım sıkıntıları beraberinde getirebilir. Dolayısıyla yeni sistemin işlerliği ittifak yapılan partinin meclis desteğine bağlı olarak şekillenebilecektir.

⁵ <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/10/20181027M1-1.pdf> (Erişim Tarihi: 15/07/2020)

Cumhurbaşkanının partisi kanun yapımı için yeterli çoğunluğa sahip değilse ve çoğunluk muhalefet partilerinin elindeyse muhalefet, Cumhurbaşkanının çıkardığı kararnamelere karşı kanun çıkararak yürütmenin hareket alanını kısıtlayabilecektir. Bu bakımdan mecliste kanun yapabilecek çoğunluğa sahip olmayan bir Cumhurbaşkanının yapacağı iki şey vardır. Birincisi, kendisiyle ittifak yapacak bir parti bulmaktır, bu mümkün olmadığında ikinci olarak seçimlerin yenilenmesini istemektir. Bu türden sorunların aşılması için seçim mekanizması sisteme dâhil edilmiştir fakat seçimlerin her daim sorunların çözümüne yardımcı olmayacağı göz önüne alınmalıdır.

Seçimlerin tekrarlanması durumunda ortaya aynı sonuçların çıkması durumunda ne yapılacağı çok belli değildir. Seçimlerin demokrasinin en önemli aracı olduğu ve iktidarın kimde olacağına halkın karar vermesi bakımından önemlidir fakat sürekli seçim ortamının ekonomik ve siyasi etmenler bakımından çok faydalı olamayacağı açıktır. Bu durumlarla henüz karşılaşmadığı için gelişmelerin nasıl olacağını şimdiden öngörmek güçtür. Bu olasılıklar kamu politikalarının oluşum seyrini de ilgili duruma göre önemli ölçüde etkileyecektir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde yeni aktörler ile Cumhurbaşkanı arasındaki ilişkinin bir çarkın dişlilerine benzemesinden dolayı politika yapıcı aktörlerin etkin çalışabilmesinde esas sorumluluk Cumhurbaşkanına aittir. Kamu politikalarının oluşturulması noktasında süreçlerin düzgün işleyebilmesi için her biri farklı rollere ve işleyişlere sahip mevcut ve yeni aktörlerin işbirliği içerisinde hareket etmeleri gerekmektedir.

Politika kurullarını, sadece kurulların görev ve yetkilerini düzenleyen mevzuat çerçevesinde değerlendirmek çok gerçekçi değildir, diğer tüm değişiklikler ile birlikte ele alınması daha uygun olacaktır. Diğer bakımdan ifade etmek gerekir ki, politika kurulları Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin olmazsa olmaz bir kurulu değildir. Bu sistemde, idari teşkilatlanmada kanunla kurulanlar dışındaki diğer tüm idari teşkilat, göreve gelen her yeni Cumhurbaşkanının tasarrufu doğrultusunda yeni Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle değiştirilebilmektedir. Bugün için Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi olarak incelenen idari teşkilatlanma ve idari işleyişin temel olarak düzenlendiği kararnameler, göreve gelen bir başka Cumhurbaşkanının döneminde değişikliğe uğrayabilecek, farklı bir teşkilatlanma ve işleyiş düzenlenebilecektir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde, yürütme ve idari teşkilatlanmaya yönelik temel noktaların, politika kurulları özelinde ise bu kurulların sistemde varlığı ile görev ve yetkilerinin genel kapsamının, anayasa ve/veya kanun ile düzenlenmesi daha uygun bir yaklaşım olacaktır. Mevcut düzenlemeler nezdinde, politika kurullarının görev ve yetkileri ile her bir kurulun ayrı olarak düzenlenen görev ve yetkileri bir arada ele alındığında, bu kurulların hem Cumhurbaşkanı tarafından politika oluşturulması için danışma fonksiyonu ile hareket edeceği hem de bu politikaların uygulanması bakımından Cumhurbaşkanına bilgi verecekleri bir yapıda olduklarını belirtmek gerekir.

Cumhurbaşkanının yasama, yürütme ve yargı alanlarındaki yetkileri birlikte göz önüne alındığında Anayasanın devlet iktidarını Cumhurbaşkanının yönetimine bıraktığını ve

bütün bu alanlarda politika üretme yetki ve görevini Cumhurbaşkanının kontrolüne verdiğini söylemek yanlış olmaz.

KAYNAKÇA

- Akıncı, B. (2018). Türkiye’de Kamu Politikası Oluşturma Sürecinde Yeni Aktör: Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları. *OPUS Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi* 9, No: 16.
- Akman, Ç. (2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Politika Kurulları: Sosyal Politikalar Kurulu Üzerinden Bir Değerlendirme. *Route Educational and Social Science Journal*, 6 (3).
- Akman, E. (2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kamu Politikası Aktörleri. *Paradoks Ekonomi, Sosyoloji ve Politika Dergisi*, Sayı: 15.
- Akman, E. (2020). *Kamu Politikası*. Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.
- Anayurt, Ö. ve Ekinci, A. (2017). Tek Başlı Yürütme Esasına Dayalı Hükümet Sistemlerinde Başkan Yardımcılığı ve 2017 Anayasa Değişikliği İle Getirilen Sistemde Cumhurbaşkanı Yardımcılığı Kurumu Üzerine Karşılaştırmalı Bir Analiz. Ankara.
- Atay, E. E. (2018). *İdare Hukuku* (6. Baskı). Ankara: Turhan Kitabevi Yayınları.
- Avcı, N. (1994). *Enformasyon Toplumunda Siyaset*. Yeni Dergi, Sayı 1, Şubat-Mart.
- Çakır, H. M. (2018). Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Cumhurbaşkanı - Bakan İlişkisi. *Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyumu 30 Kasım 2018*, Marmara Üniversitesi Yayınları No:861.
- Duran, L. (1982). *İdare Hukuku Ders Notları*. İstanbul: Fakülteler Matbaası.
- Eken, M., Doğan, M. (2021). *Yol Ayrımı: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Geçiş*. (Ed. Elvettin Akman) *Farklı Boyutlarıyla Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi*. Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.
- Eryılmaz, B. (2020). *Kamu Yönetimi* (13. Baskı). Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Örselli, E., Babahanoğlu, V. ve Bilici, Z. (2018). Kamu Politikalarında Yeni Aktörler: Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları ve Ofisleri. *Turkish Studies Economics, Finance and Politics*, 13 (30).
- Özbudun, E. (1987). *Constitutional Law, Introduction to Turkish Law*, Ansay T./Wallace D. Jr., (edt). Deventer - Kluwer.
- Özbudun, E. (2017). *Türk Anayasa Hukuku*. Ankara: Yetkin Yayınları.
- Öztürk, N. K. (2017). *Anayasa ve Devlet*. İzmir: Albi Yayınları.
- Öztürk, N. K. (2017). *Bürokrasi-Siyaset İlişkileri ve Türkiye*. Ankara: Siyasal Kitabevi.

Öztürk, N. K. ve Tozak, E. (2019). Yeni Cumhurbaşkanlığı Sistemi - Uluslararası Stratejik Araştırmalar Kongresi Bildiri Kitabı. Makedonya: Turkuaz Kongre Yayınları.

Peters, B.G. (2010). The Politics of Bureaucracy. London: Routledge.

Sobacı, M. Z., Miş, N. ve Köseoğlu, Ö. (2018). Türkiye'nin Yeni Yönetim Modeli ve Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı. SETA Perspektif, 206.

Tan, T. (1976). Planlamanın Hukuku Düzeni. Ankara: TODAİ Yayınları.

Tanör, B. (2010). İki Anayasa 1961-1982. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.