

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları*

Presidential Policy Councils in the Presidential Government System

Ömer Faruk EROL** 

Öz

2017 Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi kabul edilmiştir. Yeni yürütme sistemi ile birlikte hem idari teşkilatlanmada hem de idari işleyişte önemli değişiklikler meydana gelmiştir. Bu değişikliklerden birisi Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları ve kurulların yapacağı politika oluşturma faaliyetleridir. Çalışma kapsamında, kurulların idari teşkilatlanmadaki yeri ve faaliyetlerinin niteliği ile Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde kurulların işlevsel olarak yeri ve önemi incelenecektir.

Anahtar Kelimeler: Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları, Kamu Hizmeti, Planlama Faaliyeti.

Abstract

Presidential government system was adopted with the 2017 Constitutional amendment. With the new executive system, there have been important changes in both administrative organization and administrative functioning. One of these changes is the Presidential Policy Councils and policy-making activities of the councils. Within the scope of the article, the place of the councils in the administrative organization and the legal nature of their activities will be determined. Afterwards, the place and functional role of the councils in the Presidential government system will be examined.

Keywords: Presidential Policy Councils, Public Service, Planning.

Giriş

21/01/2017 tarih ve 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 16/04/2017 tarihinde zorunlu halk oylaması neticesinde kabul edilmiş, bu durum Yüksek

* Makale konusuna ilişkin çalışmanın özeti, Kamu Hukukunun Güncel Meseleleri Sempozyumu II (Anayasa ve İdare Hukuku Perspektifinden Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi), Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Kayseri, 09 Ekim 2019'da bildiri olarak sunulmuştur.

** Dr. Öğr. Üyesi, İbn Haldun Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı, E-Mail: omer.erol@ihu.edu.tr

Seçim Kurulunun 27/04/2017 tarih ve 663 sayılı kararı¹ ile tespit edilmiştir. Anayasa değişikliği neticesinde Bakanlar Kurulu ve Başbakanlık kaldırılmış ve düalist yürütme anlayışından monist yürütmeye geçilmiştir.² Anayasal düzlemde yapılan bu değişiklik doğrultusunda başta 700 ve 703 sayılı “Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” olmak üzere ilgili yasal düzenlemeler yapılmıştır.³ Söz konusu değişiklikler sonrasında 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ve 3 sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi yayımlanarak Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin idari yapılanması teşkil edilmiştir.⁴ 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanlığı teşkilatı kapsamında Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları teşkil edilmiş ve bu kurullara politika yapımına ilişkin temel görevler verilmiştir. Bu çalışmada, kurulların görev ve yetkileri kapsamında gerçekleştireceği faaliyetlerin hukuki niteliği ve kurulların teşkili ile idari işleyişte meydana gelen değişiklikler ele alınacaktır.

I. Genel Olarak Politika ve Politika Uygulamaları

İdare hukukunun sürekli gelişen bir hukuk dalı olması nedeniyle yeni kavramların ortaya çıktığı, “eski ve yıkılmaz sanılan kavramlar”ın içerik değiştirdiği yahut krize girdiği ifade edilmektedir.⁵ İdare hukukuna ilişkin bu durum, yürütme sisteminin köklü değişikliğe uğradığı dönemde çok yakın ve farklı şekillerde ortaya çıkabilecektir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş ile birlikte idare hukukundaki bazı kavramların “güncellenmesi” , “içerik değişikliğine” uğraması yahut yeniden yorumlaması gerektiğini söyleyebiliriz.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde politika kurullarının teşekkül edilmesi ile birlikte, politika kavramı ve politika uygulamaları, yeni idari teşkilatlanmanın ve işleyişin anlaşılması açısından önem kazanmıştır. Öncelikle belirtmek gerekir ki, politika kavramı ve uygulamalarının hem siyaset bilimi ve kamu yönetimi boyutu hem de hukuki boyutu bulunmaktadır. Bu nedenle politika kavramı ile politika uygulamalarının, teorik ve pratik yönü ile hukuki niteliği birlikte dikkate alınarak değerlendirilmelidir.

A. Politika Kavramı

Türk Dil Kurumu, politika kavramını, “Devletin etkinliklerini amaç, yöntem ve içerik olarak düzenleme ve gerçekleştirme esaslarının bütünü, siyaset, siyasa” olarak tanımlamaktadır.⁶ Siyaset

1 27/04/2017 tarih ve 30050 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete

2 Hüseyin Melih Çakır, “Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Cumhurbaşkanlığı – Bakan İlişkisi,” *Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyumu* 30 Kasım 2018, Marmara Üniversitesi Yayınları No:861 (2018): 41.

3 07/07/2018 tarih ve 30471 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete ve 09/07/2018 tarih ve 30473 (3. Mükerrer) sayılı Resmi Gazete

4 10/07/2018 tarih ve 30474 sayılı Resmi Gazete

5 Aydın Gülan, “Danıştay’ın Yargılama Dışındaki İşlevlerini Gerekliliği Sorunu,” *Danıştay ve İdari Yargı Günü* 146. Yıl Sempozyumu 12 Mayıs 2014, Danıştay Yayınları No:86 (2014): 59.

6 Kavrama ilişkin diğer tanımlar ise şunlardır: “*Davranış biçimi, düşünce yapısı; Bir hedefe varmak için karşındakilerin*

biliminde kullanılan “siyasa” teriminin, İngilizcedeki “policy” terimine karşılık olduğu; kamu politikasına ilişkin çalışmalarda ise “policy” karşılığı olarak “politika” veya “siyasa” kavramlarının kullanıldığı ifade edilmektedir.⁷ Gerçekten de politika ve siyaset kavramları arasındaki farkı, “policy” ve “politics” kavramları üzerinden ortaya koyabiliriz. Bu doğrultuda “policy”⁸, bir yönetim tarafından resmi bir şekilde oluşturulmuş standart yol haritası / eylem planı anlamına gelirken; “politics”⁹, Devletin sevk ve idaresi bilimi anlamına gelmektedir. Dolayısıyla hukuki açıdan bu iki kavramın farklı olduğunu söyleyebiliriz.

Öte yandan politika kavramının çok geniş anlamları ihtiva edebileceği, literatürde farklı durum ve olguları ifade etmek için kullanıldığı da belirtilmektedir. Örneğin; “faaliyet alanları, amaçlar, kararlar, otorite, plan ve programlar, çıktılar, sonuçlar, teoriler, modeller, tavsiyeler ve süreçler” gibi hususlar politika kavramı ile ifade edilebilmektedir.¹⁰

Türk hukukuna bakıldığında, politika kavramının ve politika uygulamalarının yeni bir şekilde ilk kez ortaya çıkmadığı, bir çok kanunda farklı hususlar için düzenlendiği görülmektedir. Örneğin Anayasanın çeşitli maddelerinde farklı biçimlerde politika lafzı kullanılmaktadır. Anayasanın başlangıç kısmında Devlet işleri ve politika ayrımı yapılmış¹¹; madde 73’te, vergi ödevine ilişkin olarak vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımının, maliye politikasının sosyal amacı olduğu belirtilmiş¹²; madde 104’de, Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri arasında, milli güvenlik politikalarını belirleyeceği ve gerekli tedbirleri alacağı belirtilmiş; madde 166’da ise, ekonomik ve sosyal politikaların oluşturulmasında Cumhurbaşkanına istişari nitelikte görüş bildirmesi amacıyla Ekonomik ve Sosyal Konseyin kurulacağı düzenlenmiştir¹³.

duygularını okşama, zayıf noktalarından veya aralarındaki uyumsuzlıklardan yararlanma vb. yollarla işini yürütme”
www.sozluk.gov.tr (E.T. 27/12/2019)

- 7 Şükrü Karatepe, Hatice Altunok, *Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları Kamu Politikasının Yeni Aktör ve Süreçleri* (Ankara: Püf Yayıncılık, 2019), 7.
- 8 Bryan A. (Editor) Garner *Black’s Law Dictionary*, 11 b. (Thomson Reuters, 2019). Sözlükte kavram şu şekilde tanımlanmaktadır: “1. A standard course of action that has been officially established by an organization, business, political party, etc.”
- 9 Ibid. Sözlükte kavram şu şekilde tanımlanmaktadır: “1. The science of the organization and administration of the state. 2. The activity or profession of engaging in political affairs.”
- 10 Karatepe, Altunok, *Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları Kamu Politikasının Yeni Aktör ve Süreçleri*, 8.
- 11 Anayasa Başlangıç kısmındaki ilgili bölüm: “Hiçbir faaliyetin Türk milli menfaatlerinin, Türk varlığının, Devleti ve ülkesiyle bölünmezliği esasının, Türklüğün tarihi ve manevi değerlerinin, Atatürk milliyetçiliği, ilke ve inkılapları ve medeniyetçiliğinin karşısında korunma göremeyeceği ve lâiklik ilkesinin gereği olarak kutsal din duygularının, Devlet işlerine ve politikaya kesinlikle karıştırılmayacağı”. Belirtmek gerekir ki, bu bölümde kullanılan politika lafzı, siyaset anlamı içermektedir. Fakat Devlet işleri ile politika (siyaset) ayrımı, bu ayrımın isabetliliği ya da gerçekliğine bu çalışma kapsamında değinilmemektedir.
- 12 Madde 73: “Herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere, mali gücüne göre, vergi ödemekle yükümlüdür. Vergi yükünü adaletli ve dengeli dağılımı, maliye politikasının sosyal amacıdır. Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konular, değiştirilir veya kaldırılır. Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muaflık, istisnalar ve indirimleri ile oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Cumhurbaşkanına verilebilir.”
- 13 Madde 166: “Ekonomik ve sosyal politikaların oluşturulmasında Cumhurbaşkanına istişari nitelikte görüş bildirmek amacıyla Ekonomik ve Sosyal Konsey kurulur. Ekonomik ve Sosyal Konseyin kuruluş ve işleyişi kanunla düzenlenir.”

Belirtmek gerekir ki, çeşitli kanunlarda da politika kavramı yer almaktadır. Fakat hepsini tek tek belirtmek yerine “politika kurulu”na yer verilen şu iki kanunu örnek olarak verebiliriz: 04/04/2013 tarih ve 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu ile 28/07/2016 tarih ve 6735 sayılı Uluslararası İşgücü Kanununda “Göç Politikaları Kurulu” düzenlenmişti. 6458 sayılı Kanunda düzenlenen “Göç Politikaları Kurulu” 02/07/2018 tarih ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile ilga edilmiştir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet sisteminde, “Göç Politikaları Kurulu” yerine, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 522. maddesinde “Göç Kurulu” teşkil edilmiştir. Fakat ilgili kanunlarda “göç politikaları kurulu” lafzı yer almaya devam etmektedir. Bu durum, Cumhurbaşkanlığı Hükümet sistemine geçişte mevzuat çalışmalarının bir eksikliği olarak ifade edilebilir.

Ayrıca 14/01/1970 tarih ve 1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanununda da politika kavramı ve uygulamaları yer almaktadır. Kanunun 4. maddesinde, Bankanın temel amacının fiyat istikrarını sağlamak olduğu, bunu sağlamak için kendisinin belirlediği para politikasını uygulayacağı ve para politikası araçlarını kullanacağı düzenlenmiştir. Bu doğrultuda, Banka fiyat istikrarını sağlamak amacı ile çelişmemek üzere Hükümetin büyüme ve istihdam politikalarını destekleyecektir. Ayrıca, Bankanın organları arasında “Para Politikası Kurulu”na yer verilmiştir. Madde 22/A’da, Kurul’un, fiyat istikrarını sağlamak amacıyla para politikası ilke ve stratejilerini belirlemeye, para politikası stratejisi çerçevesinde Hükümetle birlikte enflasyon hedefini belirlemeye ve raporlar hazırlayarak Hükümeti ve kamuoyunu bilgilendirmeye görevli ve yetkili olduğu düzenlenmiştir. 1211 sayılı Kanunda yer alan bu düzenlemeler, politika kavramının ve politika kurulu uygulamasının, Cumhurbaşkanlığı Hükümet sisteminden önce de mevzuatta yer aldığını göstermektedir.

Politika kavramı, özellikle kamu politikası kavramı, Anayasa Mahkemesi tarafından bir ölçüt kavram olarak da kullanılmıştır. Anayasa Mahkemesi, kamu politikasının tayinine katılan kamu görevlilerinin, üst düzey yönetici konumunda olduğunu ifade etmiştir.¹⁴ Kamu politikası kavramının ölçüt olarak kabul edilmesi karşısında bu kavramın mevzuatta tanımının yer almaması nedeniyle literatürde yer alan çalışmalar üzerinden tanımlama yapılması gerektiğini söyleyebiliriz.

B. Kamu Politikası Uygulamaları ve Süreçleri

Kamu politikası kavramı, “hükümetlerin önceden belirlenen koşullara, uzun vadede hazırladığı cevaplarını temsil eden eylem ve eylemsizlikler bütünü” olarak tanımlanmaktadır.¹⁵ Toplumsal taleplerin yahut sorunların kamu politikaları kapsamına alınabilmesi için ilgili talebin / sorunun kamusal bir hal alması, bir başka ifadeyle “sorunun sorunla doğrudan ilgisi olmayan kişiler tarafından da hissedilir olması” gereklidir. Fakat bu durumda bile politika yapıcılar, bilinçli olarak tepki

14 “Buna göre, kamu politikasının tayinine katılan, etkin bir otoriteye sahip olan, kuruluşların amacının gerçekleşmesinde önemli yetki ve sorumluluklarla donatılan, planlama, örgütlenme, personel ve kadrolarını yöneten, denetim ve temsil gibi işlevleri yerine getiren kamu görevlilerinin, üst düzey yönetici konumunda olmaları nedeniyle bunların atamalarının da müşterek kararname ile yapılması Anayasal zorunluluktur.” Anayasa Mahkemesi, 19/12/2005 tarih ve E.2005/143 K.2005/99 sayılı kararı (21/02/2006 tarih ve 26087 sayılı Resmi Gazete)

15 Karatepe, Altunok, *Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları Kamu Politikasının Yeni Aktör ve Süreçleri*, 8.

göstermeyebilir.¹⁶ Bu nedenle toplumun ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik olarak, politika yapıcıların, aktif olarak faaliyete geçmesinin yanı sıra pasif kalmasının da bir politika olduğu belirtilmektedir.¹⁷

Günümüzde kamu politikalarından etkilenenlerin, politika yapım süreçlerine dahil olması neticesinde “daha işlevsel ve sağlıklı politika” yapılabileceği ifade edilmektedir.¹⁸ Bireylerin yönetime katılabilmesi, ortak yönetim – birlikte yönetmek anlamına gelen yönetim kavramı, etkileşim ve iletişim kavramlarını da içermektedir.¹⁹ Yönetişimin birden çok aktörlü olması, politika yapım sürecini, kamu politikası yapım sürecinden, ortaklaşa politika yapım sürecine dönüşmesine neden olmuştur. Bu politika yapım süreçlerine, sivil toplum ve özel sektörün katılma seviyesi ise ülkenin ekonomik ve siyasi gelişmişlik düzeyine göre değişkenlik göstermektedir.²⁰

Kamu politikası süreci, ilk olarak politika probleminin tanımlanmasıyla başlamaktadır. Probleme neden olan konu ele alınır ve buna ilişkin geliştirilen politika alternatifleri arasından hangisinin uygulanacağına karar verilir. Fakat karar verme ile kamu politikası süreci sona ermez; ilgili politikanın uygulanma aşaması takip edilir ve politikanın uygulanmasına ilişkin değerlendirmeler yapılır.²¹ Dolayısıyla kamu politikasının süreçleri şu aşamalardan oluşmaktadır: “Sorunların tanımlanması ve gündem oluşturma; amaçların ve alternatiflerin çözüm önerilerinin tespiti; politikaların oluşturulması ve uygulanması; politikanın değerlendirilmesi ve gerektiğinde süreci yeniden başlatma.”²²

Kamu politikası olarak adlandırılan bu uygulamaların / süreçlerin hukuki açıdan niteliğinin belirlenmesi faaliyetin değerlendirilmesi açısından isabetli olacaktır.

C. Politika Uygulamalarının Hukuki Niteliği

Doktrinde idarenin faaliyetlerine ilişkin çeşitli sınıflandırmalar yapılmaktadır.²³ Duran’a göre, idarenin faaliyetleri, idari kolluk faaliyetleri, kamu hizmetleri, özendirme ve destekleme işlemleri, öngörme ve alternatif belirtme ödevi, özyönetim işleri olarak tasnif edilebilir.²⁴

16 Berat Akıncı, “Türkiye’de Kamu Politikası Oluşturma Sürecinde Yeni Aktör: Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları,” *OPUS Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi* 9, no. 16 (2018): 2133.

17 Karatepe, Altunok, *Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları Kamu Politikasının Yeni Aktör ve Süreçleri*, 9.

18 Elvettin Akman, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kamu Politikası Aktörleri,” *Paradoks Ekonomi Sosyoloji ve Politika Dergisi* 15, no. 1 (2019): 47.

19 Oğuz Sancakdar et al., *İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı*, 8 b. (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2019), 94.

20 Karatepe, Altunok, *Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları Kamu Politikasının Yeni Aktör ve Süreçleri*, 27-28.

21 İbid., 10.

22 Akıncı, “Türkiye’de Kamu Politikası Oluşturma Sürecinde Yeni Aktör: Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları,” 2134.

23 Ulusoy’a göre, idarenin faaliyetleri üç gruba ayrılabilir: Kolluk, Kamu Hizmeti ve Özendirme – Destekleme Faaliyetleri. Ali Ulusoy, *Kamu Hizmeti İncelemeleri* (İstanbul: Ülke Kitapları, 2004), 11 ve 43 dp.54. Günday’a göre, idarenin şu faaliyetlerde bulunduğunu ifade etmektedir: Millî Güvenliğin Korunması, Kolluk Faaliyetleri, Kamu Hizmetleri, Özendirme ve Destekleme (Teşvik) Faaliyetleri, İçdüzen (Özyönetim) Faaliyetleri, Planlama Faaliyetleri. Metin Günday, *İdare Hukuku*, 10 (Aynı Baskı) b. (Ankara: İmaj Yayınevi, 2013), 21 vd. Aynı şekilde: Ender Ethem Atay, *İdare Hukuku*, 6 b. (Ankara: Turhan Kitabevi Yayınları, 2018), 30 vd. Yayla ise idarenin faaliyetlerini şu şekilde tasnif ederek incelemektedir: Devletin Korunması – İktidarın Kendisini Koruması, Demokratik Kamu Düzeninin Korunması: İdari Kolluk, Kamu Hizmetleri. Yıldızhan Yayla, *İdare Hukuku* (İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım, 2009), 22 vd.

24 Lütfi Duran, *İdare Hukuku Ders Notları* (İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1982), 247.

Kamu yönetimi açısından kamu politikası olarak adlandırılan faaliyetler, idare hukuku bakımından geniş anlamda kamu hizmeti²⁵, daha net ifade etmek gerekirse öngörme ve alternatif belirtme ödevidir. Kamu politikası uygulaması neticesinde ortaya konulan plan ve programlar²⁶, kamu politikası süreçlerini içermektedir. Dolayısıyla kamu politikası uygulamalarının hukuki niteliğinin “öngörme ve alternatif belirtme ödevi” olduğu ifade edilebilir.

İdare, öngörme ve alternatif belirtme ödevi kapsamında, toplumun günlük yaşamına dair sorunların çözümüne ilişkin gerekli tedbir ve kararları almalı, hem kısa hem de uzun döneme ilişkin ihtiyaçları ve bunlara ilişkin imkanları planlamalıdır.²⁷ İdare, planlama faaliyetlerini, toplumun ve devletin etkinliklerinin geleceği için gerçekleştirmektedir.²⁸ Bu amaçla, idare, toplumun yaşantısını oluşturan tüm kesim, alan, konu ve durumlara ilişkin bilgi derlemeli ve değerlendirmeli, gelecekte ortaya çıkabilecek ihtiyaçları ve bu ihtiyaçları karşılayabilecek imkanları tespit etmelidir.²⁹

Planlama faaliyetlerinin, tarihsel açıdan 1930’lardan itibaren var olduğu söylenebilir de planlı kalkınma yönteminin 1961 Anayasasında kalkınma planlarının düzenlemesiyle başladığı ifade edilmektedir.³⁰ Öte yandan doktrinde, “idarenin oldum olası öngörme ve önerilerde bulunma görevi” bulunduğu ve bu faaliyetin sürekli ve genel nitelikte olduğu belirtilmektedir.³¹ Günümüzde kamu politikası uygulamaları olarak da adlandırılacak olan bu faaliyetler, gelecekte farklı isimlendirme ve idari teşkilatlanmayla gerçekleştirilebilir. Faaliyetin değişik kavramlar altında ve farklı teşkilat yapılanmasıyla gerçekleştirilmesi ise, kural olarak hukuki niteliğinde bir değişiklik meydana getirmeyecektir.

II. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Politika Aktörleri

Cumhurbaşkanlığı sistemi olarak adlandırılan başkanlık sistemine geçiş, 2007 yılında yapılan Cumhurbaşkanlığı seçimi ile başlamıştır. Anayasa Mahkemesi, Anayasa madde 102’de yer alan “*Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile ve gizli oyla seçilir*” ifadesini, toplantı yeter sayısı olarak yorumlamış ve Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin

25 Anayasa Mahkemesi, E.1994/71, K.1995/23 sayı ve 28.06.1995 tarihli kararında, kamu hizmetini şu şekilde tanımlamaktadır: “*En geniş tanıma göre kamu hizmeti, devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların gözetim ve denetimleri altında, genel ve ortak gereksinimleri karşılamak, kamu yararı ya da çıkarını sağlamak için yapılan ve topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinliklerdir.*” 20/03/1996 tarih ve 22586 sayılı Resmi Gazete. Anayasa Mahkemesi tarafından yapılan bu kamu hizmeti tanımının, en geniş kapsamlı tanım olarak kabul edilebileceği ifade edilmektedir. Yasin, Kamu Hizmeti bölümü, içinde: Turan Yıldırım et al., *İdare Hukuku*, 7 b. (İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2018), 412.

26 Duran, genel olarak plan ve programlara ilişkin şu tespitte bulunmaktadır: “*Türkiye’de plan ve programlar, bir önceki dönemin gelişmelerini ve sonuçlarını, yani halihazır durumu tespit etmekle işe girer, başarı ya da başarısızlık nedenlerini belirtir, alınması gerekli tedbir ve kararları önerir, ertesi dönem için yapılan tahminleri ve tasarlanan işleri gösterir, bunların gerçekleştirilmesi imkanlarını ve olasılığını açıklar, bir kelime ile ileriye doğru “projection”lar yapar.*” Duran, *İdare Hukuku Ders Notları*, 365.

27 Ibid., 362.

28 Atay, *İdare Hukuku*, 33.

29 Duran, *İdare Hukuku Ders Notları*, 363.

30 Turgut Tan, *Planlamanın Hukuki Düzeni* (Ankara: Sevinç Matbaası TODAİE Yayınları No.154, 1976), 5.

31 Duran, *İdare Hukuku Ders Notları*, 361-362.

27/4/2007 günlü, 96. birleşiminde alınan 11. Cumhurbaşkanı'nın seçiminde gözetilmesi gereken toplantı yeter sayısı ile ilgili kararını, eylemleri içtüzük değişikliği niteliğinde ve Anayasa'ya aykırı olduğu gerekçesiyle iptal etmiştir.³² Anayasa Mahkemesinin bu kararı üzerine, Cumhurbaşkanı seçimi tekrar sorun haline gelmiş ve Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi için madde 101 ve 102'de 31/05/2007 tarih ve 5678 sayılı Kanun ile değişiklik yapılmıştır.³³ Nihayet, 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan referandum sonucunda³⁴ başkanlık sistemi olan Cumhurbaşkanlığı sistemine geçilmiştir.³⁵

Parlamerter sistemden, başkanlık sistemi olan Cumhurbaşkanlığı sistemine geçişin temelinde "güçlü yürütme" arzusunun olduğu ifade edilmektedir.³⁶ Cumhurbaşkanlığı sisteminde, yürütme yetkisi Devletin başı olan Cumhurbaşkanına aittir ve Cumhurbaşkanı yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarabilecektir (Anayasa madde 104). Ayrıca, Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulmasına ilişkin hususları düzenleyebilecektir (Anayasa madde 106). Nitekim 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanlığı Makamı, Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı, Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve Cumhurbaşkanına vekalet, Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları, Cumhurbaşkanlığına bağlı kurum ve kuruluşlar, Bakanlıklar ve Cumhurbaşkanlığı Ofislerine ilişkin hususlar düzenlenmiştir.

A. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Politika Kurulları

21/01/2017 tarih ve 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun yürürlüğe girmesiyle, parlamenter sistemden Cumhurbaşkanlığı sistemine geçilerek kamu politikası aktör ve süreçlerinde değişiklikler yapılmıştır.³⁷ 24 Haziran seçimleri sonrasında 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle merkezi idarede köklü değişiklikler meydana gelmiştir.³⁸

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine göre Cumhurbaşkanlığı teşkilatı, Cumhurbaşkanı Özel Kalem Müdürlüğü, Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı, Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları, Cumhurbaşkanlığına Bağlı Kurum ve Kuruluşlar ile Cumhurbaşkanlığı Ofislerinden müteşekkildir.³⁹ Bu düzenlemeler kapsamında Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları, Türkiye'nin politika yapım sürecine eklenen yeni politika aktörü niteliğindedir.⁴⁰

32 Anayasa Mahkemesi, E.2007/45, K.2007/54 sayı ve 01/05/2007 tarihli kararı, 27/06/2007 tarih ve 26565 sayılı Resmi Gazete

33 16/06/2007 tarih ve 26554 sayılı Resmi Gazete

34 Yüksek Seçim Kurulunun 27/04/2017 tarih ve 663 sayılı kararı, 27/07/2007 tarih ve 30050 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete

35 Yıldırım, Türkiye'nin İdari Teşkilatı Bölümü içinde: Yıldırım et al., *İdare Hukuku*, 49-50.

36 Çakır, "Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Cumhurbaşkanı – Bakan İlişkisi" 35.

37 Karatepe, Altunok, *Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları Kamu Politikasının Yeni Aktör ve Süreçleri*, 16.

38 Akıncı, "Türkiye'de Kamu Politikası Oluşturma Sürecinde Yeni Aktör: Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları," 2136.

39 Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer, Cemil Kaya, *Türk İdare Hukuku*, 9 b. (Ankara: Savaş Yayınevi, 2018), 198.

40 Karatepe, Altunok, *Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları Kamu Politikasının Yeni Aktör ve Süreçleri*, 33.

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 4. kısmında, Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarının oluşumu (madde 20-22), kurullar (madde 23-31), koordinasyon toplantıları (madde 32), çalışma usul ve esasları (madde 33-36) düzenlenmiştir. Bu kapsamda Cumhurbaşkanlığı bünyesinde şu politika kurulları kurulmuştur: Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu, Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu, Ekonomi Politikaları Kurulu, Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu, Hukuk Politikaları Kurulu, Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu, Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu, Sosyal Politikalar Kurulu, Yerel Yönetim Politikaları Kurulu.

Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarına ilişkin hususlar, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde açıkça belirtilmektedir. Madde 21’de, kurulların en az üç üyeden oluşacağı ve Cumhurbaşkanınca kurul üyelerinin atanacağı, Cumhurbaşkanının kurulların başkanı olduğu ve kurul üyelerinden birisini başkanvekili olarak görevlendireceği düzenlenmiştir. Madde 22’de ise, kurulların genel görev ve yetkileri genel olarak düzenlenmiştir.⁴¹ Ayrıca her bir politika kurulunun görev ve yetkisi, ilgili kurulun görev alanının gerektirdiği hususlar göz önüne alınarak müteakip maddelerde tek tek düzenlenmiştir.

Öte yandan, Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarına 2018/3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi⁴² ile bazı görev ve yetkiler tevdi edilmiştir. Genelgeye göre, 2.7.2018 tarih ve 703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname⁴³ ile kaldırılan bazı kurul ve komisyonlara ilgili mevzuatta verilmiş olan görev ve yetkilerden bazıları ilgili politika kurulu tarafından kullanılacaktır.⁴⁴ Ayrıca genelgede, “mezkur kurul, komisyon ve komitelerin görev ve

41 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Madde 22: “(1) Kurulların genel görev ve yetkileri şunlardır: a) Cumhurbaşkanınca alınacak kararlar ve oluşturulacak politikalarla ilgili öneriler geliştirmek, b) Geliştirilen politika ve strateji önerilerinden Cumhurbaşkanınca uygun görülenler hakkında gerekli çalışmaları yapmak, c) Küresel rekabetin getirdiği ani değişimlere karşı strateji ve politika önerileri geliştirmek, ç) Görev alanlarına giren konularda kamu kurum ve kuruluşlarına görüş vermek, d) Görev alanlarına giren konularda Bakanlıklar, kurum ve kuruluşlar, sivil toplum ve sektör temsilcileri, alanında uzman kişiler ve ilgili diğer ilgililerin görüşünü alarak uygulanan politikaları ve gelişmeleri izlemek, yapılan çalışmalarla ilgili Cumhurbaşkanına rapor sunmak, e) Cumhurbaşkanını programına uygunluk açısından, bakanlıklar ile kurum ve kuruluşların uygulamalarını izlemek ve Cumhurbaşkanına rapor sunmak, f) Bakanlıklar, kurum ve kuruluşlar, sivil toplum ve sektör temsilcileri, alanında uzman kişiler ve ilgili diğer ilgililerin davet edilmesi suretiyle genişletilmiş kurul toplantıları yapmak, g) Görev alanlarına giren konularda talep, ihtiyaç ve etki analizi yapmak ve/veya yaptırtmak, ğ) Cumhurbaşkanınca verilen diğer görevleri yapmak”

42 02/08/2018 tarih ve 30497 sayılı Resmi Gazete

43 09/07/2018 tarih ve 30473 (3. Mükerrer) sayılı Resmi Gazete

44 Genelgeye göre, 03/06/2011 tarih ve 641 sayılı Kalkınmaya İlişkin Bazı Kurullar Hakkında Kanun Hükmünde Kararname Madde 22/3(a)’da yer alan Yüksek Planlama Kuruluna ait görevlerden, “İktisadi, sosyal ve kültürel kalkınmayı planlamada ve politika hedeflerin tayininde Cumhurbaşkanına yardımcı olmak” görevi Ekonomi Politikaları Kurulu’na, “hazırlanacak kalkınma planları ile yıllık programları, Cumhurbaşkanına sunulmadan önce, belirlenen amaçlara uygunluk ve yeterlik bakımından incelemek” görevi ise tüm politika kurullarına ; Madde 23/3(c)’de yer alan Para-Kredi ve Koordinasyon Kuruluna ait görevlerden, “Destekleme politikalarını esaslarını belirleyerek destekleme fiyatları konusunda Cumhurbaşkanına tavsiyelerde bulunmak” görevi (Ticaret Bakanlığı ile Hazine ve Maliye Bakanlığı ile birlikte) Ekonomi Politikaları Kurulu’na ; Madde 23/A/4(a)-(b)’de yer alan Bölgesel Gelişme Komitesine ait görevlerden “Bölgesel gelişme alanında ulusal düzeyde politika önerileri geliştirmek” ve “Bölgesel gelişmeyle ilgili konularda koordinasyonu ve işbirliğini geliştirmeye yönelik önerilerde bulunmak” görevleri Ekonomi Politikaları Kurulu’na tevdi edilmiştir. 13/10/1983 tarih ve 2918 sayılı Karayolları

yetkilerine ilişkin olarak diğer mevzuatta yapılan atıflardan; politika belirleme ve istişari nitelikte olanların ilgili Cumhurbaşkanlığı politika kuruluna, icrai nitelikte olanların ise mezkur listede karşılarında gösterilen ilgili kurum ya da makama yapılmış” sayıldığı düzenlenmiştir.⁴⁵

Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarına ilişkin yasal düzenlemeler doğrultusunda, kurulların “birer danışma birimi”⁴⁶, “yardımcı kuruluş” “danışma organı”⁴⁷, “danışma kurulu”⁴⁸ olduğu belirtilmektedir. Öte yandan doktrinde, Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarının, önceki sistemde yer alan Milli Eğitim Şurası, Sağlık Şurası, Bilim ve Teknoloji Yüksek Kurulu gibi yardımcı ve danışma kurullarının yerine kurulduğu, kurul kararlarının icrai değil, istişari nitelikte olduğu ifade edilmektedir.⁴⁹ Belirtmek gerekir ki, politika kurullarının, parlamenter sistemde yer alan şura ve kurulların görev ve yetkilerinden çok daha fazla ve farklı nitelikte görev ve yetkileri bulunmaktadır. Her ne kadar kurulların bu görev ve yetkileri icrai değil istişari nitelikte olsa da bakanlık ile kurum ve kuruluşların faaliyetlerini izleyebiliyor / denetleyebiliyor olması nedeniyle klasik bir danışma kurulunun varlığından söz edemeyiz. Bu nedenle, Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarının politika yapımına ilişkin istişari, politikanın hayata geçirilmesi bakımından ise icrai nitelikte görev yapabileceğini söyleyebiliriz.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, politika kurullarına verilen görev ve yetkileri, sistemde yer alan diğer idari makamlar ile kurullar arasındaki ilişkiyi ele alarak ayrıca değerlendirmek gerekmektedir. Bu nedenle, sonraki bölümde, politika yapımında yer alan ofisler ile bu politikalar doğrultusunda faaliyet gösteren bakanlıkların Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları arasındaki ilişkinin tespit edilmeye çalışılacaktır.

Trafik Kanununda Karayolu Trafik Güvenliği Kurulu'na ait görevler, Cumhurbaşkanlığı Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu'na; 09/08/1983 tarih ve 2872 sayılı Çevre Kanunu Madde 5/1(a)'da yer alan Yüksek Çevre Kurulu'na ait görevlerden, “Etkin bir çevre yönetiminin sağlanması için hedef, politika ve strateji belirlemek” görevi Yerel Yönetim Politikaları Kurulu'na; 03/06/2011 tarih ve 633 sayılı Sosyal Hizmetler Alanında Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun Hükmünde Kararname Madde 34/3(d)'de yer alan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Kurulu'na ait görevlerden, “Toplumda dayanışma ve paylaşma bilincini geliştirmek ve desteklemek üzere bilimsel, sosyal ve kültürel programlar ve projeler önermek” görevi Sosyal Politikalar Kurulu'na; 09/01/2002 tarih ve 4737 sayılı Endüstri Bölgeleri Kanunu ve Organize Sanayi Bölgeleri Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanununda Endüstri Bölgeleri Koordinasyon Kurulu'na ait görevler, Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu ile Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'na; 13/10/2010 tarih ve 6015 sayılı Devlet Desteklerinin İzlenmesi ve Denetlenmesi Hakkında Kanununda yer Devlet Desteklerini İzleme ve Denetleme Kurulu'na ait görevler, Cumhurbaşkanı ve Ekonomik Politikaları Kurulu'na tevdi edilmiştir.

45 Ayrıca genelge (1) sayılı liste no 17'de, 03/07/2014 tarih ve 6550 sayılı Araştırma Altyapılarının Desteklenmesine Dair Kanununda Araştırma Altyapıları Kurulu'na ait görevlerin, Sanayi ve Teknoloji Bakanının Başkanlığında, Milli Eğitim Bakanı, Cumhurbaşkanlığı Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu ile Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu Başkanvekilleri, Strateji ve Bütçe Başkanından oluşan Araştırma Altyapıları Komisyonuna tevdi edildiği düzenlenmiştir. Hem bu düzenleme hem de “mezkur kurul, komisyon ve komitelerin görev ve yetkilerine ilişkin olarak diğer mevzuatta yapılan atıflardan; politika belirleme ve istişari nitelikte olanların ilgili Cumhurbaşkanlığı politika kuruluna, icrai nitelikte olanların ise mezkur listede karşılarında gösterilen ilgili kurum ya da makama yapılmış” düzenlemesi kanuni idare ilkesi açısından eleştirilebilir niteliktedir.

46 Gül Üstün, “Cumhurbaşkanlığı Ofislerinin İdari Teşkilattaki Yeri,” *Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyumu* 30 Kasım 2018, Marmara Üniversitesi Yayinevi No:861 (2018): 30.

47 Kemal Gözler, *İdare Hukuku Cilt 1*, 3 b. (Bursa: Ekin Basım Yayım Dağıtım, 2019), 367.

48 Atay, *İdare Hukuku*, 279.

49 Gözler, *İdare Hukuku Cilt 1*, 367.

B. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Politika Aktörleri Arasındaki İlişki

Parlamente sistemde, hükümet programının meclisin güvenoyuna sunulması, yürütmenin genel politikalarını kamuoyuna duyurmasını sağlamaktaydı. Yürütmenin genel politikalarında köklü değişiklikler yapabilmek için teknik olarak hükümet programının tekrardan meclise sunulması ve güvenoyu alınması gerekmekte idi.⁵⁰ Öte yandan parlamente sistemin gereği olarak, kamu politikasının belirlenmesi ve uygulanmasında yasamanın belirleyici olmasının, toplumsal ihtiyaçların kamu politikası haline gelmesini zorlaştırdığı ifade edilmektedir.⁵¹

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde ise, Cumhurbaşkanının “kamu politikası süreçlerinin gündeminin belirlenmesi, oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve değerlendirilmesinde başrol oynayan bir aktör” olduğu ifade edilmektedir.⁵² Gerçekten de yürütmenin tek başlı hale gelmesi, siyasi sistemde istikrarın sağlanması, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenleme yapılabilmesinin politika uygulamalarına doğrudan bir yansıması olacaktır.⁵³ Bu doğrultuda, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kamu tüzel kişiliğinin kurulabilmesi, ilgili politikaların uygulamaya geçirilebilmesi için idari teşkilatlanmada hızlı değişiklik yapılabilmesini sağlayacaktır.⁵⁴

Öte yandan, kamu politikası sürecine ilişkin Meclis’in de önemli bir rolü bulunmaktadır. Meclis’in kanun yapımı yoluyla kamu politikaları oluşturma ve yön verme imkanı bulunmaktadır. Fakat Meclis’in kanun yapma yoluyla kamu politikalarına yön verebilmesi için yapısal ve fonksiyonel bir takım değişikliklere ihtiyaç olduğu, bu kapsamda politikaların izlenmesi ve denetlenebilmesi için alanında uzman kişilerin istihdam edilmesi, yasama faaliyetlerini destekleyici birimlerin tesis edilmesi gerektiği ifade edilmektedir.⁵⁵

Netice itibarıyla Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde kamu politikası sürecine ilişkin üç aktör bulunmaktadır: Politika Kurulları, Ofisler ve Bakanlıklar. Özet olarak, politika kurulları, politika oluşturacak yahut geliştirecek; ofisler, bu politikalara ilişkin ön araştırma ve hazırlık yapacak; bakanlıklar ise bu politikaları uygulayacaktır.⁵⁶ Belirtmek gerekir ki, politika kurullarının geliştireceği politikalar, Cumhurbaşkanının gündeminde yer alan konulara ilişkin olacaktır ve bunlardan Cumhurbaşkanınca kabul edilen önerilerin uygulanma aşamasına geçilecektir.⁵⁷

Son olarak belirtmek gerekir ki, idarenin bütünlüğü ve kamu tüzel kişiliği başlıklı Anayasa madde 123’te, idarenin kuruluş ve görevlerinin merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı, kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve kanunla düzenleneceği, kamu tüzel kişiliğinin

50 Karatepe, Altunok, *Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları Kamu Politikasının Yeni Aktör ve Süreçleri*, 20.

51 Akıncı, “Türkiye’de Kamu Politikası Oluşturma Sürecinde Yeni Aktör: Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları,” 2131.

52 Erhan Örselli, Veyssel Babahanoğlu, Zekeriya Bilici, “Kamu Politikalarında Yeni Aktörler: Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları ve Ofisleri,” *Turkish Studies* 13, no. 30 (2018): 309.

53 Karatepe, Altunok, *Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları Kamu Politikasının Yeni Aktör ve Süreçleri*, 21.

54 Özer Köseoğlu, “Kamu Politikalarında Yeni Aktörler ve Değişen Roller,” *Kriter Dergi* 13 (2017).

55 Ibid.

56 Çiğdem Akman, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Politika Kurulları: Sosyal Politikalar Kurulu Üzerinden Bir Değerlendirme,” *Route Educational and Social Science Journal* 6, no. 3 (2019): 663-664.

57 Akıncı, “Türkiye’de Kamu Politikası Oluşturma Sürecinde Yeni Aktör: Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları,” 2139.

ise kanun veya Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kurulacağı ifade edilmektedir. Dolayısıyla “idare hem teşkilat olarak hem de faaliyet olarak bir bütündür”⁵⁸. Bu bütünlük, hiyerarşi ve idari vesayet hukuki araçlarıyla sağlanmaktadır.⁵⁹ Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde politika uygulamalarına ilişkin görevli olan idareler arasındaki ilişki, idarenin bütünlüğü ilkesi ve hukuki araçlar kapsamında değerlendirilmelidir.

I. Bakanlık – Politika Kurulları

2017 Anayasa değişikliği neticesinde Cumhurbaşkanı, Devletin başıdır ve Devlet başkanı sıfatıyla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil edecek tek organdır. “Bakanların artık kendi görev alanlarında yürütme yetkisini kullanan, Devlet tüzelkişiliğini temsil eden organlar” olmadığı ifade edilmektedir.⁶⁰ Dolayısıyla Bakanlar, Devlet tüzelkişiliğini artık temsil eden organ değil, “idare içinde yer alan bir yönetim kademesi, birim niteliğini taşıyan makamlar” haline gelmiştir.⁶¹ Nitekim bu duruma ilişkin olarak, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi madde 503’te, Bakanların, bakanlık kuruluşunun en üst amiri olduğu ve bakanlık hizmetlerini mevzuata, Cumhurbaşkanının genel siyasetine, Cumhurbaşkanı karar ve talimatlarına, kalkınma planlarına ve yıllık programlara uygun olarak yürütmek ve Bakanlığın faaliyet alanına giren konularda diğer Bakanlıklarla işbirliği ve koordinasyonu sağlamakla görevli ve Cumhurbaşkanı karşı sorumlu olduğu düzenlenmiştir.

Parlamente sistemde Bakanlar Kurulunun bir üyesi olan Bakanlar hükümet politikasını belirleyerek uygulamaya geçirmektedirler. Cumhurbaşkanlığı sisteminde ise Bakanlıkların rollerinde önemli değişiklikler meydana gelmiş ve Bakanlıkların politika yapım yetkisi, idare içindeki diğer kurullar ile paylaştırılmıştır.⁶² Gerçekten de, bakanların artık siyasi kimliklerinin kalmadığını ve dolayısıyla Bakanlar Kurulunda bir araya gelerek kolektif siyasi karar alma ve hükümet politikalarını belirleme imkanlarının olmadığını söyleyebiliriz.⁶³

Cumhurbaşkanlığı sisteminde yürütmenin yasa tasarısı sunma yetkisinin kaldırılması ve Bakanların milletvekili olamaması nedeniyle, Bakanların yasa yapım sürecinden çıktıkları ve hatta bürokrat kimliği dahi kazandıkları ifade edilmektedir.⁶⁴ Gerçekten de Bakanların rollerinin Cumhurbaşkanlığı sisteminde daha teknik nitelikte olduğunu söyleyebiliriz.⁶⁵ Hatta Cumhurbaşkanlığı sisteminde Bakanların “siyasi teknisyen” niteliğinde olacağı dahi ifade edilmektedir.⁶⁶

58 Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *Türk İdare Hukuku*, 159.

59 Günday, *İdare Hukuku*, 81; Gözler, *İdare Hukuku Cilt 1*, 247.

60 Yıldırım, Türkiye’nin İdari Teşkilatı bölümü içinde: Yıldırım et al., *İdare Hukuku*, 51.

61 Çakır, “Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Cumhurbaşkanlığı – Bakan İlişkisi,” 47-48.

62 Akman, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kamu Politikası Aktörleri,” 39.

63 Sancakdar et al., *İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı*, 127.

64 Akman, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kamu Politikası Aktörleri,” 42.

65 Karatepe, Altunok, *Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları Kamu Politikasının Yeni Aktör ve Süreçleri*, 36.

66 “Yeni sistem, bakanların da siyasi sorumluluğunun olduğu, başbakanın eşitler arasında birinci sayıldığı, oylamaya ve oybirliği esasına dayanan kabine hükümetinden farklıdır. Yeni sistem oylama değil istişare esaslıdır. Siyasi kararları verme yetkisi yürütme görevini yerine getirmek için seçilmiş cumhurbaşkanına aittir. Yeni sistemde cumhurbaşkanının atayacağı

Bu doğrultuda, Cumhurbaşkanlığı sisteminde politika yapımı ve uygulamasına ilişkin yapılanmanın ikiye bölündüğü⁶⁷, politika yapım ve uygulama süreçlerinden yapım kısmının politika kurullarına ve ofislere verildiği belirtilmektedir.⁶⁸ Bu doğrultuda, politika kurullarının, bakanlıkların faaliyetlerini izlemesi ve buna ilişkin Cumhurbaşkanına rapor sunması nedeniyle, kurulların bakanlıklara nazaran kamu politikası oluşturma açısından aktif olabileceği ifade edilmektedir.⁶⁹

Nitekim, Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde kurullar ve ofislerin kamu politikası oluşturulmasında en önemli aktörlerden biri haline geldiği⁷⁰, bakanlıkların ise Cumhurbaşkanının politikalarını uygulayan ikincil aktör durumuna geçtiği de ifade edilmektedir.⁷¹ Bu tespitleri destekler nitelikte, koordinasyon toplantılarına başkanlık edebilme yetkisinin üç kişiye verildiği ve bu sıralamanın “Cumhurbaşkanı – Politika Kurulu Başkanvekili – Bakan” şeklinde olduğu, sıralamada bakana son sırada yer verilmesinin politika yapımında kurulların bakanlıklara göre daha etkin olacağı belirtilmektedir.⁷²

Öte yandan koordinasyon kurullarına ilişkin bu düzenleme, devletin üst yönetiminde olumsuz etki yapacağı gerekçesiyle eleştirilmektedir. Ulusoy, ilgili düzenlemede, koordinasyon toplantılarına görevlendireceği politika kurulu başkanvekili veya bakanın başkanlık yapacağı ifade edilirken, “veya” ifadesi nedeniyle net bir kuralın ortaya konulmamasının isabetli olmadığını, farklı toplantılarda farklı kişilerin başkanlık yapmasının üst yönetimdeki “insicamı” bozacak bir sonuç ortaya çıkarabileceğini ifade etmektedir.⁷³ Bu eleştiriye katılmakla beraber belirtmek gerekir ki, koordinasyon kurullarına ilişkin bu düzenleme, politika kurullarının bakanlıkların faaliyetleri üzerindeki izleme görevi ile beraber değerlendirilmelidir. Çünkü Cumhurbaşkanlığı sisteminde, bakanlıkların rolü köklü değişikliğe uğramış, üst yönetimde Cumhurbaşkanının takdiri doğrultusunda geçişken ve dinamik bir yapılanma olabilmektedir. Dolayısıyla, Cumhurbaşkanı farklı konularda farklı koordinasyon mekanizmalarını öngörebilecek, ilgili hususun koordinasyon görevini uygun gördüğü kişiye tevdi edebilecektir.

Politika kurullarının, bakanlıkların faaliyetlerini Cumhurbaşkanının politikaları doğrultusunda yönlendirme ve koordine etme açısından yetkili olacağını şu iki düzenleme doğrultusunda söyleyebiliriz: 1 – Madde 32’de⁷⁴, müşterek alanlardaki görev ve faaliyetlere ilişkin koordinasyon

bakanlar siyasi karar veremezler. Seçilmiş iradenin, yani cumhurbaşkanının siyasi kararlarının uygulanmasını sağlarlar, uygulamanın gerektirdiği kararları verirler. Bu yönüyle her bakanın siyasi karar verdiği ve çok başlılığı kurumsallaştıran kabine hükümetinden farklıdır. Ayrıca bakanların teknisyen özellikleri öne çıkacaktır. Diğer deyişle bakanlar siyasi teknisyen olacaklardır. Bu nedenle teknik açıdan cumhurbaşkanı yardımcısı/yardımcıları ve bakanlardan oluşan yapı teknik ekip hükümetidir. Teknik hükümetin kuruluşu, meclise bağımlı olmaktan çıkarılmıştır. Teknisyen özelliklerinin üstün olduğu bir ekibin ortaya çıkması beklenir.” Mehmet Uçum, 16 Nisan, 15-16 Temmuzdan Cumhurbaşkanlığı Sistemine (İstanbul: Alfa Basım Yayın Dağıtım, 2018), 116.

67 Akman, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kamu Politikası Aktörleri,” 46-47.

68 Ibid., 44.

69 Örselli, Babahanoğlu, Bilici, “Kamu Politikalarında Yeni Aktörler: Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları ve Ofisleri,” 316.

70 Ibid.

71 Karatepe, Altunok, *Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları Kamu Politikasının Yeni Aktör ve Süreçleri*, 35.

72 Akman, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Politika Kurulları: Sosyal Politikalar Kurulu Üzerinden Bir Değerlendirme,” 667.

73 Ali Ulusoy, *Yeni Türk İdare Hukuku* (Ankara: Yetkin Yayınları, 2019), 168-169.

74 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Madde 32: “(1) Müşterek alanlardaki

toplantılarının yapılacağı, bu toplantılara üst düzey yöneticilerin iştirak edeceği, toplantılara ilişkin bütün iş ve işlemlerin ilgili politika kurulu tarafından yerine getirileceği düzenlenmiştir. 2 – Madde 22'de⁷⁵ hem görev alanına giren konularda politika kurullarının kamu kurum ve kuruluşlarına görüş vereceği hem de bakanlıklar ile kurum ve kuruluşların uygulamalarını Cumhurbaşkanı programına uygunluk açısından izleyeceği ve raporlama yapacağı düzenlenmiştir. Bu doğrultuda, politika yapımında politika kurullarının bakanlıklara göre daha etkin olacağını söyleyebiliriz.

Netice itibariyle, politika kurulları bakanlıkların faaliyetlerini, Cumhurbaşkanı programına uygunluk açısından izler ve raporlarken, doğrudan Cumhurbaşkanı ile çalışmakta ve Cumhurbaşkanının talimatlarını yerine getirmektedir. Dolayısıyla hiyerarşik üst olarak Cumhurbaşkanı, bakanlık faaliyetlerinin Cumhurbaşkanı programına uygunluğunu, yardımcı kuruluş olarak politika kurulları aracılığıyla denetleyebilmektedir.

2. Ofisler – Politika Kurulları

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 7. kısmında, Cumhurbaşkanlığı teşkilatı içinde yerinden yönetim ilkesine uygun olarak⁷⁶, Dijital Dönüşüm Ofisi, Finans Ofisi, İnsan Kaynakları Ofisi ve Yatırım Ofisi kurulmuştur. Ofisler, Cumhurbaşkanına bağlı, özel bütçeli, kamu tüzelkişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahiptir. Her bir ofisin görev ve yetkisi ayrı ayrı düzenlenmiş, ortak hükümler başlıklı 6. bölüm madde 528'de ise, ofis başkanının, ofisin en üst amiri olduğu, ofisin genel yönetim ve temsilinden Cumhurbaşkanına karşı sorumlu olduğu, Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen amaç, politika ve stratejilere uygun olarak ofisi yöneteceği, ofisin görev alanına giren hususlarda tüm kamu kurum ve kuruluşlarını koordine edeceği, bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşları, kamu iktisadi teşebbüsleri ve kamu kurumu niteliğindeki kuruluşlarla yakın işbirliği içinde çalışacağı düzenlenmiştir.

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde yer alan ofislere ilişkin düzenlemeler uyarınca Cumhurbaşkanının politika üretme ve idareyi denetleme görevine ofislerin de yardımcı olacağını söyleyebiliriz.⁷⁷ Cumhurbaşkanlığı Ofislerinin tüm görev ve yetkileri birlikte değerlendirildiğinde, ofislerin görevleri şu şekilde sınıflandırılabilir: “*Analiz, raporlama, proje geliştirme, proje üretme ve çalışmalar yapmak, koordine etme, işbirliği yapma, çalışmalarını yürütme ve*

görev ve faaliyetlere ilişkin koordinasyonu sağlamak üzere ilgili bakanlar, kurum ve kuruluşların üst yöneticileri ile ilgili politika kurulunun başkanvekilinin katılımıyla koordinasyon toplantıları yapılabilir. Bu toplantılarda tespit edilen esaslar Cumhurbaşkanına sunulur. (2) Koordinasyon toplantılarına Cumhurbaşkanı veya görevlendireceği politika kurulu başkanvekili ya da bakan başkanlık eder. (3) Koordinasyon toplantılarına ilişkin bütün iş ve işlemler ilgili politika kurulu tarafından yerine getirilir.”

75 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Madde 22: “(1) Kurulların genel görev ve yetkileri şunlardır: ... ç) Görev alanlarına giren konularda kamu kurum ve kuruluşlarına görüş vermek. ... e) Cumhurbaşkanı programına uygunluk açısından, bakanlıklar ile kurum ve kuruluşların uygulamalarını izlemek ve Cumhurbaşkanına rapor sunmak. ...”

76 Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *Türk İdare Hukuku*, 198.

77 Yıldırım, Türkiye'nin İdari Teşkilatı bölümü, içinde: Yıldırım et al., *İdare Hukuku*, 55.

takip etme, öncülük etme ve öneri geliştirme”. Bu doğrultuda, ofislerin görevlerinden olan analiz, politika yapımına olumlu yönde katkı sağlayacağı ifade edilmektedir.⁷⁸

Cumhurbaşkanlığı Ofisleri, Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları gibi danışma, görüş bildirme işlevini yerine getirecektir. Fakat politika kurullarından farklı olarak, ofislerin tüzel kişiliği haiz olduğu 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi madde 525’de düzenlenmiştir.⁷⁹ Öte yandan Cumhurbaşkanlığı Ofisleri ve Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları, bakanlıklar ile kurum, kuruluş ve kurulların faaliyetlerini hem hukuka uygunluk açısından değerlendirerek hem de yerindeliği açısından yönlendirerek devlet idaresini bütüncül olarak inceleyebilecektir.⁸⁰

Belirtmek gerekir ki, tüm ofisler, Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen amaç, politika ve stratejilere uygun hareket edeceklerdir. Cumhurbaşkanı tarafından belirlenecek politikalara ilişkin öneri, taslak hazırlama görev ve yetkisi esas olarak politika kurullarında olsa da ofislerin de bu konuda doğrudan öneride bulunma görevi bulunmaktadır. Örneğin, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Madde 527’de Dijital Dönüşüm Ofisinin görevleri arasında, Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen amaç, politika ve stratejilere uygun olarak kamunun dijital dönüşümüne öncülük edeceği ve görev alanına giren konularda politika ve strateji önerilerinde bulunacağı; Madde 527/Ç’de ise, Finans Ofisinin, İstanbul’un küresel bir finans merkezi olmasını sağlayacak strateji ve politika geliştireceği düzenlenmiştir. Bu düzenlemeler, Cumhurbaşkanı tarafından kabul edilecek politikaların sadece politika kurullarınca oluşturulmayacağını, ofislerin de bu politika oluşumuna katkı sağlamaya yönelik faaliyetlerde bulunacağını göstermektedir.⁸¹

Öte yandan, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi madde 527/D’de, İnsan Kaynakları Ofisinin, politika kurullarının öncelediği alanlarda küresel düzeyde insan kaynağının tespitini yaparak milli projelere kazandırılmasını sağlayacağı düzenlenmiştir. Bu düzenleme, İnsan Kaynakları Ofisinin bu faaliyetini, politika kurullarının öncelediği alanlarda gerçekleştireceğini göstermektedir. Dolayısıyla insan kaynağının tespiti ve milli projelere kazandırılması faaliyetinde politika kurulları, İnsan Kaynakları Ofisini yönlendirecektir.

Netice itibarıyla Cumhurbaşkanlığı sisteminin, politika kurulları ve ofisler olarak, kamu politikası yapımına ilişkin iki yeni aktörü ortaya çıkardığı ifade edilmektedir: Politika kurulları, politika ve uzun vadeli strateji önerileri geliştirecek; ofisler ise bilgi, analiz ve raporları hazırlayacaktır.⁸² Dolayısıyla Cumhurbaşkanlığı Ofisleri de, faaliyetleri aracılığıyla hükümet politikalarının oluşturulmasında belirleyici olacaktır.⁸³ Her iki idare de Cumhurbaşkanı tarafından belirlenecek

78 Akman, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kamu Politikası Aktörleri,” 48.

79 Üstün, “Cumhurbaşkanlığı Ofislerinin İdari Teşkilattaki Yeri,” 31.

80 Atay, *İdare Hukuku*, 272-273.

81 İlgili düzenlemeler genel olarak ele alındığında; politika üretmek, strateji belirlemek, önerilerde bulunmak ve proje üretmek arasında belirli bir sistematik kullanımın olmadığını; bu faaliyetlerin kimi zaman birbiri yerine kimi zaman genelden özele olacak şekilde kullanıldığını söyleyebiliriz. Öngörme ve alternatif belirleme ödevi içinde kabul edilebilecek olan bu faaliyetlerin, genelden özele veya aralarındaki ilişki net olacak şekilde bir sistematik çerçevesinde düzenlenmesinin isabetli olacağını söyleyebiliriz.

82 Akman, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kamu Politikası Aktörleri,” 39-40.

83 Atay, *İdare Hukuku*, 276.

politikaların altyapısını oluşturmaya yönelik faaliyetlerde bulanabilecektir. Öte yandan, politika kurulları ve ofisler arasında, politika yapımına ilişkin sınırları net olan bir görev – yetki ayrımından söz etmek mümkün değildir. Fakat belirtmek gerekir ki, ofislerin kamu tüzelkişiliğini haiz olması nedeniyle aktif faaliyetlerde bulunabilmesi ve politika kurullarının ise bakanlık faaliyetlerini yerindelik açısından denetleyebilmesi, bu iki idarenin politika yapımına farklı açılardan yön vereceğini göstermektedir.

III. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Politika Yapım Belgeleri

İdare, mevcut koşullar ve verilerden yola çıkarak geleceği planlamaya çalışmaktadır. Müstakbel gelişmelere yönelik plan ve programları icra edebilmek için idarenin yapacağı işlemler, “geleceği öngören düzenleyici işlemler” olarak ifade edilmektedir. Ayrıca plan ve program niteliğinde olan işlemler ve bu işlemler için kullanılan farklı kavramların mevcut olduğu belirtilmektedir.⁸⁴

Cumhurbaşkanlığı sistemine geçiş ile birlikte kamu politikasına ilişkin aktörlerin yanı sıra araçlar ve süreçlerin de değişikliğe uğradığı; bu doğrultuda kalkınma planları, Cumhurbaşkanlığı yıllık programları, eylem planları, strateji belgeleri, politika belgeleri, etkili olması muhtemel metinler olarak belirtilmektedir.⁸⁵ Bu nedenle, politika yapımının, bir başka ifadeyle planlama faaliyetinin en önemli araçlarından olan kalkınma planları ve yıllık programlarına politika kurullarının etkisinin incelenmesi gerekmektedir.

A. Kalkınma Planları

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.

Parlamente 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 Kararnamesiyle⁸⁶ kurulan Strateji ve Bütçe Başkanlığı geçmiştir.

84 Yayla, *İdare Hukuku*, 157-158.

85 Karatepe, Altunok, *Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları Kamu Politikasının Yeni Aktör ve Süreçleri*, 23. Ayrıca yazarlar, siyasi parti programlarını da birer politika aracı olarak tanımlamakta ve şu tespitte bulunmaktadır: “Partilerin siyasi, sosyal ve ekonomik alanlarda uygulamayı vaat ettikleri kamu politikalarının ana hatları parti programlarında yer alır. Bu yönüyle parti programları, kamuoyuna açıklanan bir tür kamu politikası taslağıdır. ... Parti programı aynı zamanda, iktidardaki partinin kamuoyu tarafından denetlenmesinin önemli bir aracıdır.” Ibid., 26. Siyasi parti programlarının hukuken bir bağlayıcılığı olmadığından, bu programları, Cumhurbaşkanlığı sisteminde bir politika aracı olarak tanımlamak yerine “politika taslağı” olarak ifade etmek daha isabetli olacaktır.

86 24/07/2018 tarih ve 30488 sayılı Resmi Gazete

Başkanlık, Hazine ve Maliye Bakanlığı ile birlikte, politika kurullarının ve ilgili kamu idarelerinin görüşlerini ararak planlama faaliyetini gerçekleştirecektir.⁸⁷

Kalkınma planları, uzun vadeli ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı hedefleyen, hukuki niteliği ve bağlayıcılığı tartışmalı bir belgedir.⁸⁸ Doktrinde, 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 belirtilmektedir.⁸⁹ Yayla, bugünkü hukukumuzda planı yargılayabilme imkanını ortaya koyacak bir içtihadın gelişmesine olanak olmadığını, fakat idarenin bu plana dayanarak veyahut uymayarak yaptığı işlemlerde dikkate alınması gereken bir belge olduğunu ifade etmektedir.⁹⁰

Belirtmek gerekir ki, kalkınma planları, politika yapımına ilişkin önemli bir araç olmakla birlikte, yürütme ile yasama arasında politika yapımına ilişkin bir bağ niteliğini korumaktadır.⁹¹ Kalkınma planları, 13 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi madde 2’de belirtildiği üzere, Cumhurbaşkanlığı tarafından belirlenen temel hedef, ilke ve amaçlar çerçevesinde, Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından hazırlanacaktır. Fakat bu planlar sonrasında, 3067 sayılı Kalkınma Planlarının Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanun Madde 1 gereğince, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından onaylanmak üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunulacaktır. Dolayısıyla kalkınma planının hazırlanıp yürürlüğe konulabilmesi için Cumhurbaşkanının politikaları doğrultusunda hazırlık ve Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından onay gerekmektedir.

Netice itibarıyla, 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 göstermektedir. Ayrıca belirtmek gerekir ki, planlama faaliyetinde bütünlük ve sürekliliğinin sağlanabilmesi için hem plan dönemleri ile yasama / yürütme görev sürelerinin paralel olması gerektiğini⁹² hem de planlamaya ilişkin işlemlerin / belgelerin arasındaki ilişkinin net bir şekilde yasal düzenleme ile belirlenerek yapım ve ilan sürecinin şeffaf ve katılımcı olması gerektiğini söyleyebiliriz.

87 Karatepe, Altunok, *Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları Kamu Politikasının Yeni Aktör ve Süreçleri*, 25.

88 Yayla, *İdare Hukuku*, 158-159.

89 Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *Türk İdare Hukuku*, 28. Kalkınma planının kanunla onaylanmasının, plana kazandıracağı hukuki nitelik ve kuvvet hakkında değerlendirmeler için bkz: Tan, *Planlamanın Hukuki Düzeni*, 121 vd.

90 Yayla, *İdare Hukuku*, 159.

91 Ayrıca ifade etmek gerekir ki, doktrinde yasamanın kalkınma planlarını kabul etmesi, siyasi görevle bağlantılı yasama işlemi olarak nitelendirilmektedir. Bu doğrultuda, siyasi görevle bağlantılı yasama işlemi ile yasama organının oluşumunu etkileyen işlemler ve üye seçme işlemlerinin, yasama ile idare fonksiyonları arasında yalnızca maddi açıdan ayırım yapmanın zorluğunu gösterdiği belirtilmektedir. Hasan Nuri Yaşar, *İdare Hukuku*, 3 b. (İstanbul: Der Yayınları, 2016), 43.

92 Duran, *İdare Hukuku Ders Notları*, 367.

B. Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı

Yıllık programlar, kalkınma planının “küçük bir modeli görünümündedir” ve ilgili yıl içerisinde gerçekleştirilmek istenen işleri içeren bir belge niteliğindedir.⁹³ Gerçekten de uzun vadeli planlar, yıllık programlar aracılığıyla, bütçe ve teknik öncelikler dikkate alınarak aşama aşama hayata geçirilir.⁹⁴

Parlamentar sistemde, Yüksek Planlama Kurulu tarafından Bakanlar Kurulu'na sunulan yıllık programlar, Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilerek Resmi Gazetede yayımlanmaktaydı.⁹⁵ 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, Cumhurbaşkanınca onaylanarak yürürlüğe alınır. Nitekim Cumhurbaşkanlığı 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 Gazetede yayımlanmıştır.⁹⁶ 2019 yılı Cumhurbaşkanlığı Programı ise 256 sayılı Cumhurbaşkanı Kararı ile Cumhurbaşkanı tarafından onaylanmış ve 27 Ekim 2018 tarih ve 30578 sayılı (Mükerrer) Resmi Gazetede yayımlanmıştır.⁹⁷ Yıllık programlarda, dünya ve Türkiye ekonomisi ile kamu maliyesindeki gelişmeler ve hedefler öncelikle ele alınmakta, sonrasında programın hedefleri ve politikaları ortaya konulmaktadır. Örneğin 2020 yılı Cumhurbaşkanlığı Programında, bu hedef ve politikalar, istikrarlı ve güçlü ekonomi, rekabetçi üretim ve verimlilik, nitelikli insan gücü toplumu, yaşanabilir şehirler sürdürülebilir çevre, hukuk devleti demokratikleşme ve iyi yönetim başlıkları altında somutlaştırılmıştır.

Yıllık programlarda, ilgili politikanın veya tedbirin, hangi faaliyet veya projeler ile uygulamaya geçirileceği ve bu durumdan sorumlu olan idare ile işbirliği halinde olacağı idareler düzenlenmiştir. Programa bakıldığında, ilgili idareler arasında politika kurullarının doğrudan yer almadığını söyleyebiliriz. Fakat politika kurullarının, “uygulanan politikaları ve gelişmeleri izlemek” görevi kapsamında, genel olarak idarelerin faaliyetlerini takip edeceğini, bu nedenle de politikanın uygulamaya geçirilmesinde aktif – icrai olarak yer alması da uygulamanın, ilgili politikanın hedeflerine uygunluğunu denetleme açısından görevli ve yetkili olduğunu ifade etmek gerekir.

IV. Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları Hakkında Değerlendirmeler

Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarının politika oluşturma sürecine ilişkin üç temel görevi bulunmaktadır. Birincisi, bilgi toplamaktır: Politika kurulları, toplumun çeşitli kesimleri ile

93 Turgut Tan, *Ekonomik Kamu Hukuku Dersleri*, 2 b. (Ankara: Turhan Kitabevi Yayınları, 2015), 273.

94 Yayla, *İdare Hukuku*, 159.

95 1996 – 2020 yıllarına ait programlar için bakınız: <http://www.sbb.gov.tr/yillik-programlar/> (E.T. 13/01/2020)

96 <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2019/11/20191104M1-1.pdf> (E.T. 13/01/2020)

97 <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/10/20181027M1-1.pdf> (E.T. 13/01/2020)

görüşerek toplumsal sorunlara ilişkin bilgi toplayacaktır. İkincisi, danışmanlık görevidir: Politika kurulları, Cumhurbaşkanına ilgili konularda politika oluşturacak ve danışmanlık yapacaktır. Üçüncüsü ise, değerlendirme ve geri bildirim görevidir: Politika kurulları, Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen politikaların uygulanma aşamasına yönelik olarak Bakanlık ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyetlerini izleyecek ve politika analizi yaparak Cumhurbaşkanına raporlama yapacaktır.⁹⁸

Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarına verilen görev ve yetkiler icrai nitelikte değildir. Dolayısıyla kurullar, merkezi idareye rapor ve görüşleriyle yön vererek önerilerde bulunabilecektir.⁹⁹ Fakat belirtmek gerekir ki, Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarına sadece politika üretme ve Cumhurbaşkanınca kabul edilen politikaların izlenmesi görevi verilmemiştir. Aynı zamanda üretilen politikaların pratiğe geçirilmesinde önem arz eden kalkınma planı, yıllık program, mali plan, sektörel plan ve programlar gibi planlamaya yönelik faaliyetlere ilişkin yetki ve görev de verilmiştir. Örneğin, 13 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi madde 2 ve 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi madde 271'de belirtildiği üzere, Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Strateji ve Bütçe Başkanlığı, “*Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen temel hedef, ilke ve amaçlar çerçevesinde kalkınma planı, Cumhurbaşkanlığı Programı, orta vadeli program, orta vadeli mali plan, Cumhurbaşkanlığı yıllık programı ile sektörel plan ve programları, ilgili kamu idareleri ile Cumhurbaşkanlığı bünyesinde bulunan Politika Kurullarının görüşlerini de almak suretiyle*” müştereken hazırlayacaktır.

Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarına verilen yetki ve görevler çeşitli açılardan ele alınabilir ve inceleme konusu yapılabilir. Fakat genel olarak, idari teşkilatlanmada önemli bir yenilik olan politika kurullarına ilişkin düzenlemelerin, işlevsel açıdan idari işleyişte iki esaslı değişiklik meydana getirdiğini söyleyebiliriz: İstişare mekanizmasının politika kurullarına devri ve Cumhurbaşkanlığı politikaları kapsamında idari işleyişin yerindelik denetimi.

A. İstişare Mekanizmasının Politika Kurullarına Devri

Danıştay, idareye (esasen devlete) danışmanlık görevi yapmakla görevlendirilmiş, tarihsel süreci açısından bakıldığında da bu gaye ile kurulmuş bir yargı kuruluşudur.¹⁰⁰ Bu kapsamda, Danıştay'ın danışma ve inceleme fonksiyonunun önemli ve gerekli olduğu ifade edilmektedir.¹⁰¹ Ayrıca Danıştay'ın, bu işlev gereğince ortaya koyacağı fikir, yaklaşım ve önerilerin, idari işlemlerin hukuka uygunluk standardını yükselteceği, hukuki belirliliği güçlendireceği ve bireylerin devletin işlem ve uygulamalarına olan güvenini artıracığı belirtilmektedir.¹⁰²

98 Akıncı, “Türkiye’de Kamu Politikası Oluşturma Sürecinde Yeni Aktör: Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları,” 2140.

99 Atay, *İdare Hukuku*, 279.

100 Murat Sezginer, “Örneklerle Danıştayın Danışma ve İnceleme Fonksiyonunun Gerekliliği,” *150. Yılında Şûrâ-yı Devletten Danıştaya Uluslararası Sempozyumu* 24-25 Ekim 2018, Danıştay Yayınları No:103 (2018): 168.

101 Yasin, bu gerekliliğe ilişkin kabulünün, Danıştay'ın idari işleve ortak olma veya yürütme fonksiyonuna müdahale anlamına gelecek bir yaklaşımı içermediği ön kabulüne dayandığını da belirtmektedir. Melikşah Yasin, “Danıştayın Danışma ve İnceleme Görevinin Hukuki Güvenlik İlkesi Bakımından Önemi,” *150. Yılında Şûrâ-yı Devletten Danıştaya Uluslararası Sempozyumu* 24-25 Ekim 2018, Danıştay Yayınları No:103 (2018): 155.

102 Ibid., 160.

Parlamente sistemde, idare, uygulamada karşılaştığı idari ve hukuki sorunları bertaraf edebilmek için Danıştay'dan istişari karar alabilmekte idi.¹⁰³ Doktrinde, danışma ve inceleme faaliyetlerinin Danıştay ile yapılmasının, idarenin kendi içinde danışmanları ile yürütülmesine nazaran daha etkili olacağı, çünkü kurumun tecrübe sahibi ve idare hukukunun pratik ve teorik çerçevesine vakıf olduğu da ifade edilmektedir.¹⁰⁴ Ayrıca, Danıştay'ın bir yüksek mahkeme olması nedeniyle, idare hiyerarşisi dışında, idare ile organik yapısı olmayan yapısının var olduğu; bu nedenle de Danıştay'ın görüş ve değerlendirmelerinde hukuku bütüncül kavrayarak objektif olacağı ve idarenin kendi iç işleyişinde üretilen fikirlere göre daha etkin olacağı da ifade edilmektedir.¹⁰⁵

Danıştay'ın bazı konularda görüş vermesinin, “politika belirlemek veya siyasi iradenin amacını denetlemek ya da yürütme ve idare yetkisine ortak olmak anlamına” gelmeyeceği, Danıştay'ın görüş vererek Devletin “kamu yararını gerçekleştirme amacına hukukun içinde kalarak ulaşılmasına” yardımcı olacağı ifade edilmektedir.¹⁰⁶ Fakat belirtmek gerekir ki, Danıştay'a genel ve somut nitelikte olsa bile idari işleyişe ilişkin bir hususun sorulması, bu uygulama ile beraber uygulamanın dayanağı olan programın, politikanın ve işleyişin değerlendirilmesi anlamına da gelebilecektir. Bu nedenle, Danıştay'ın görüş vermesi, pek tabii ki tek başına politika belirlemek anlamına gelmeyecekse de görüşü konu uygulamanın sebebi olan politikanın, idari işleyişin dolaylı olarak değerlendirilmesi sonucunu ortaya çıkarabilecektir. Bu durumu, Danıştay'ın hukuk alanındaki tecrübesinin, yerindelik alanına bir yansıması olarak değerlendirebiliriz. Dolayısıyla görüş talep edilecek konunun genel – objektif veya öznel – birel nitelikte sorulması önem arz etmektedir.

Danıştay'ın yerleşik içtihadına göre, istişari karar niteliğinde görüş bildirme görevinin, idarenin yetki ve görevi kapsamındaki genel ve objektif konulara ilişkin olarak, uygulamada düştüğü tereddütlerin ortadan kaldırılması ile sınırlı olduğu ifade edilmektedir.¹⁰⁷ Fakat uygulamada, görüş istenilen konular genel ve nesnel nitelikte soyut olarak belirtmek yerine, öznel ve birel nitelikte ifade edilmekte; bu nedenle de Danıştay'ın yükünün gittikçe ağırlaştığı ve idare – dava daireleri arasında çelişkilerin ortaya çıkmaya başladığı belirtilmektedir.¹⁰⁸ Nitekim, idare isteğe bağlı görüş almayı tercih etmemekte, sadece zorunlu görüş istemeler devam etmektedir. Dolayısıyla “Danıştay'ın bu misyonunun ölmeye yat”ığı ifade edilmektedir.¹⁰⁹

Danıştay'ın, idari görevleri bakımından bir gerileme içinde olduğu, idari görevlere ilişkin mevzuatların sürekli şekilde yürürlükten kaldırıldığı, 1961 Anayasasından itibaren Danıştay'ın idari görevlerinin istisnai niteliğe büründüğü ve asli işlevinin “yargılama” olduğu¹¹⁰, son Anayasa değişikliği ile de

103 Duran, *İdare Hukuku Ders Notları*, 105.

104 Yasin, “Danıştayın Danışma ve İnceleme Görevinin Hukuki Güvenlik İlkesi Bakımından Önemi,” 160.

105 Murat Sezginer, “Dünden Bugüne Conseil D'etat ve Danıştayın İnceleme ve Danışma Fonksiyonu,” *Danıştay ve İdari Yargı Günü 149. Yıl Sempozyumu* 11 Mayıs 2017, Danıştay Yayınları No:93 (2017): 130.

106 Yunus Aykın, “Yeni Sistemde Danıştayın Danışma ve İnceleme Fonksiyonunun Kapsamı ve Yöntemine İlişkin Öneriler,” *150. Yılında Şûrâ-yı Devletten Danıştaya Uluslararası Sempozyumu* 24-25 Ekim 2018, Danıştay Yayınları No:103 (2018): 187.

107 Günday, *İdare Hukuku*, 424 dp.352.

108 Duran, *İdare Hukuku Ders Notları*, 105.

109 Gülan, “Danıştay'ın Yargılama Dışındaki İşlevlerinin Gerekliliği Sorunu,” 57-58.

110 Sezginer, “Dünden Bugüne Conseil D'etat ve Danıştayın İnceleme ve Danışma Fonksiyonu,” 118.

“Danıştay” sisteminden “Yüksek İdare Mahkemesi” sistemine doğru ciddi bir adım atıldığı belirtilmektedir.¹¹¹ Netice itibariyle, uygulamada verimli olarak işlemeyen (işletilemeyen) bu fonksiyon, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş ile mevzuatta yapılan son değişiklikler neticesinde büyük ölçüde ortadan kaldırılmıştır.

Bu doğrultuda, 2.7.2018 tarih ve 703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname¹¹² ile 2575 sayılı Danıştay Kanunu madde 42’de düzenlenen Danıştay Birinci Daire görevlerinde değişiklik yapılmıştır. Buna göre; Başbakanlık veya Bakanlar Kurulunca gönderilen kanun tasarı ve tekliflerini, Başbakanlıktan gönderilen tüzük tasarılarını, İdari makamlar arasında görev ve yetkiden doğan ve Başbakanlıktan gönderilen uyuşmazlıkları ve Danıştayca istişari mahiyette incelenmek ve düşüncesini bildirmek için Cumhurbaşkanlığı veya Başbakanlıktan gönderilecek işleri incelemek ve düşüncesini bildirmek görevi kaldırılmıştır.

Danıştayca istişari mahiyette incelemek ve düşüncesini bildirmek için Cumhurbaşkanlığı veya Başbakanlıktan gönderilecek işleri incelemek görevinin kaldırılması, Danıştay’ın idari işleyişe ilişkin istişari bir görüş bildirme görev ve yetkisinin artık olmadığını göstermektedir. Söz konusu bu değişiklikte 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnesiyle kurulan politika kurullarına idari işleyişe ilişkin politika ve teklif üretme yetkisinin verilmesi birlikte değerlendirildiğinde, bu istişare mekanizmasının politika kurulları aracılığıyla sürdürüleceğini söyleyebiliriz. Fakat belirtmek gerekir ki, Danıştay’ın ortadan kaldırılan bu fonksiyonu birebir aynı şekilde politika kurullarına verilmemiştir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin farklı niteliği öngörülerek, idari teşkilat içinde teşkil edilen kurullar aracılığıyla istişare mekanizmasının işletileceğini söyleyebiliriz.

Bu aşamada belirtmek gerekir ki, Danıştay’ın yargısal olmayan işlevlerinden bir diğeri ise üye verdiği kurullar aracılığıyla “idare” içinde işlev görüyor olmasıdır. Örneğin, Yükseköğretim Denetleme Kurulu, Kamu Görevlileri Etik Kurulu, Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu, Kamu Görevlileri Hakem Kurulu gibi kurullara Danıştay üye vermektedir.¹¹³ Bu kurullar ile politika kurullarının görev ve işlevlerinin birbirinden çok farklı olduğu gerçeği unutulmaksızın, Danıştay üyelerinin teknik hukuk bilgisi ve uygulamaya ilişkin tecrübesinden faydalanmak amacıyla, kurullara üye verme uygulamasının politika kurulları için de değerlendirilmesi gerektiğini ifade edebiliriz.

Netice itibariyle, Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları, kendi görev alanına giren konularda, Cumhurbaşkanına önerilerde bulunarak istişari hizmet verecektir.¹¹⁴ 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnesi madde 22 uyarınca¹¹⁵, Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarının istişare mekanizmasına

111 Sezginer, “Örneklerle Danıştayın Danışma ve İnceleme Fonksiyonunun Gerekliliği,” 168.

112 09/07/2018 tarih ve 30473 (3. Mükerrer) Resmi Gazete

113 Gülan, “Danıştay’ın Yargılama Dışındaki İşlevlerinin Gerekliliği Sorunu,” 53-54.

114 Atay, *İdare Hukuku*, 279.

115 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnesi Madde 22: “(1) Kurulların genel görev ve yetkileri şunlardır: a) Cumhurbaşkanınca alınacak kararlar ve oluşturulacak politikalarla ilgili öneriler geliştirmek. b) Geliştirilen politika ve strateji önerilerinden Cumhurbaşkanınca uygun görülenler hakkında gerekli çalışmaları yapmak. c) Küresel rekabetin

yönelik görev ve yetkileri şunlardır: Cumhurbaşkanı tarafından alınacak kararlar ile oluşturulacak politikalar hakkında öneri geliştirmek, Cumhurbaşkanı tarafından uygun görülen politika ve strateji önerilerine dair gerekli çalışmaları yapmak, görev alanlarına giren konularda kamu kurum ve kuruluşlarına görüş vermek, sivil toplum ile genişletilmiş kurul toplantıları yapmak ve görev alanına ilişkin konularda talep, ihtiyaç ve etki analizi yapmak.

B. Cumhurbaşkanlığı Politikaları Kapsamında İdari İşleyişin Yerindelik Denetimi

Hiyerarşi yetkisi kapsamında üst, astın işlemlerini hukukilik ve yerindelik açısından değerlendirebilmektedir.¹¹⁶ Gerçekten de, üstün astın işlemlerini hem hukuk kurallarına hem de hizmetin gereklerine uygunluğunu denetlemesi, hiyerarşik denetimin hem bir hukukilik denetimi hem de yerindelik denetimi olduğunu göstermektedir.¹¹⁷ Bu doğrultuda, üst astın işlemlerini, hukukilik ve yerindelik denetimi kapsamında, “hukuka, ihtiyaca ve hizmetin gereklerine uygunluğunu” denetlemektedir.¹¹⁸

Parlamente sistemde, Bakan, bakanlık faaliyetlerinin kalkınma planlarına, yıllık programlara, hükümet programına ve mevzuata uygun yürütülmesinden Başbakanı karşı sorumlu idi. Bu kapsamda, bakan, bakanlık teşkilatı ile bağlı ve ilgili idarelerin faaliyetlerini hem yerindelik hem hukukilik açısından denetlemeye yetkili ve görevli idi. Söz konusu denetim, bakanlık teşkilatı ile bağlı idareler açısından hiyerarşi, tüzel kişiliği haiz idareler açısından ise vesayet denetimi niteliğindedir.¹¹⁹

Hiyerarşi ilişkisi gereğince, ast üstün görüş ve anlayışına göre yasal düzenlemeleri uygulamalı, faaliyette bulunmalıdır. Nitekim Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, Cumhurbaşkanı – Bakan arasındaki ilişki bu şekilde tesis edilmiştir. 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi madde 503/2’de bu durum açıkça düzenlenmiştir: “*Bakanlar, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanımı amacıyla, bakanlık hizmetlerini mevzuata, Cumhurbaşkanının genel siyasetine, Cumhurbaşkanı karar ve talimatlarına, kalkınma planlarına ve yıllık programlara uygun olarak yürütmekle, bakanlığın faaliyet alanına giren konularda diğer bakanlıklarla işbirliği ve koordinasyonu sağlamakla görevli ve Cumhurbaşkanına karşı sorumludur.*”. Cumhurbaşkanı, hiyerarşiden kaynaklanan yetkilerini, kendiliğinden veya şikayet ya da başvuru üzerine kullanabilecektir.¹²⁰

getirdiği ani değişimlere karşı strateji ve politika önerileri geliştirmek, ç) Görev alanlarına giren konularda kamu kurum ve kuruluşlarına görüş vermek. d) Görev alanlarına giren konularda Bakanlıklar, kurum ve kuruluşlar, sivil toplum ve sektör temsilcileri, alanında uzman kişiler ve ilgili diğer ilgililerin görüşünü alarak uygulanan politikaları ve gelişmeleri izlemek, yapılan çalışmalarla ilgili Cumhurbaşkanına rapor sunmak. e) Cumhurbaşkanı programına uygunluk açısından, bakanlıklar ile kurum ve kuruluşların uygulamalarını izlemek ve Cumhurbaşkanına rapor sunmak. f) Bakanlıklar, kurum ve kuruluşlar, sivil toplum ve sektör temsilcileri, alanında uzman kişiler ve ilgili diğer ilgililerin davet edilmesi suretiyle genişletilmiş kurul toplantıları yapmak. g) Görev alanlarına giren konularda talep, ihtiyaç ve etki analizi yapmak ve/veya yaptırtmak. ğ) Cumhurbaşkanınca verilen diğer görevleri yapmak.”

116 Atay, *İdare Hukuku*, 165.

117 Günay, *İdare Hukuku*, 84.

118 Yaşar, *İdare Hukuku*, 88.

119 Günay, *İdare Hukuku*, 392-393.

120 Çakır, “Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Cumhurbaşkanı – Bakan İlişkisi,” 51-52.

Öte yandan, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi madde 22’de, politika kurullarının, kendi görev alanlarıyla ilgili her türlü bilgi ve belgeyi ilgili bakanlık ile kamu kurum ve kuruluşlarından talep edebileceği, Cumhurbaşkanı programına uygunluk açısından bakanlık ile kurum ve kuruluşların uygulamalarını izleyeceği ve Cumhurbaşkanına rapor sunacağı ve görev alanına ilişkin konularda kamu kurum ve kuruluşlarına görüş vereceği düzenlenmiştir. Dolayısıyla politika kurulları, Bakanın Cumhurbaşkanına olan sorumluluğunu yerine getirip getirmediği, Cumhurbaşkanının politikası ile karar ve talimatları doğrultusunda faaliyet gösterip göstermediği hususunda Cumhurbaşkanına raporlama yapacaktır. Bu durum, politika kurullarının iki yönlü faaliyet göstereceğini göstermektedir: İstişare mekanizması içinde politika alternatifleri geliştirerek Cumhurbaşkanına sunacak ve Cumhurbaşkanı tarafından kabul edilen politikaların tam ve etkin bir şekilde yerine getirilmesi için izleme ve raporlama yapacaktır.

Kamu politikalarını belirlemede Cumhurbaşkanı ile birebir çalışacak kurullar, “politika yapım merkezi” olarak ifade edilmektedir. Kurullar aracılığı ile politikaların oluşturulacağı, Cumhurbaşkanı tarafından uygun görülen politikaların ise bakanlıklar tarafından uygulamaya geçirileceği, tüm bu süreçte son karar mercii Cumhurbaşkanlığı olduğu belirtilmektedir.¹²¹ Fakat kurulun personel yapısı itibariyle bazı hususlara ilişkin eksiklik bulunduğu, ayrı bir yapılanmasının olmadığı, sekreteryaz hizmetlerinin Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı yerine kendi personeli eliyle yürütülmesi gerektiği de ileri sürülmektedir.¹²² Gerçekten de politikaların izlemesini yapacak kurulların ayrı bir personel yapılanmasına ihtiyaç olup olmadığı tartışılması gereken bir husustur. Kurulun ayrı bir personel yapılanmasının olması durumunda etkili bir şekilde Bakanlık faaliyetlerini takip edebileceği söylenebilir. Fakat öte yandan ayrı bir yapılanmanın “Bakanlık üstü bir idare” şeklinde yorumlanması da mümkündür.¹²³ Bu nedenle, kurulların personel yapısı ile sekreteryaz hizmetlerinin Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığından ayrı ve Bakanlık faaliyetlerini politika temelinde izleyebilmesi için personel sayısının yeteri kadar olması gerektiğini söyleyebiliriz.

Netice itibariyle, politika kurullarının görev ve yetkileri ile Cumhurbaşkanının karar ve işlemlerindeki takdir yetkisinin yerindelik açısından objektifleştirilmesi ve hizmetin gereklerine uygun yürütülmesi hedeflenmektedir.¹²⁴ Dolayısıyla politika kurullarına verilen bakanlıkların faaliyetlerini izlemek, raporlamak ve Cumhurbaşkanı tarafından kabul edilen politikaların uygulamaya geçirilmesi için çalışmalar yapmak görevleri, “bu kurulların fonksiyonlarının salt “istişari” olmadığını göstermektedir”.¹²⁵ Gerçekten de, politika kurullarının, bakanlıklar gibi icrai karar alma yetkisi olmamasına karşın, bakanlık faaliyetlerinin denetimine ilişkin görev ve yetkileri bulunmaktadır. Politika kurullarının denetim işlevine ilişkin görev ve yetkileri ise şunlardır: Uygulanan politikaları izlemek ve yapılan çalışmalarla ilgili Cumhurbaşkanına rapor vermek, Cumhurbaşkanı

121 Akman, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Politika Kurulları: Sosyal Politikalar Kurulu Üzerinden Bir Değerlendirme,” 674-675.

122 Ibid., 668.

123 “Nitekim kamuoyunda da politika kurullarının bir tür “süper bakanlıklar”, “üst bakanlıklar” veya Cumhurbaşkanı ile bakanlıklar arasında bir ara tampon gibi algılandığına tanık olunmaktadır.” Ulusoy, *Yeni Türk İdare Hukuku*, 169.

124 Atay, *İdare Hukuku*, 279.

125 Ulusoy, *Yeni Türk İdare Hukuku*, 169.

programına uygunluk açısından bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarının uygulamalarını izlemek ve Cumhurbaşkanına rapor sunmak. Cumhurbaşkanlığı programı ve politikası kapsamında gerçekleştirilecek bu denetimin, idari işleyişin hukukilik denetiminden ziyade yerindelik denetimi kapsamında yer aldığını söyleyebiliriz.

Sonuç

Anayasa değişikliği ve yasal düzenlemeler ile Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin genel yapısına ilişkin önemli düzenlemeler yapılmıştır. Sistemin uygulamaya başlaması ise cumhurbaşkanlığı kararnamelemleri ile tam anlamıyla başlamıştır. Bu doğrultuda, Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde hem idari işleyişte hem idari teşkilatlanmada esaslı değişiklikler meydana gelmiştir. Politika kurullarını, sadece kurulların görev ve yetkilerini düzenleyen mevzuat ile değerlendirilmemesi, diğer tüm değişiklikler ile hedeflenen netice doğrultusunda ele alınması isabetli olacaktır.

Öte yandan belirtmek gerekir ki, politika kurulları cumhurbaşkanlığı sisteminin olmazsa olmaz bir kurulu değildir. Hatta bu sistemde, idari teşkilatlanmada kanunla kurulanlar hariç diğer tüm idari teşkilat, her yeni Cumhurbaşkanının tasarrufu doğrultusunda yeni Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle değiştirilebilmektedir. Bugün için cumhurbaşkanlığı sistemi olarak incelenen idari teşkilatlanma ve idari işleyişin temel olarak düzenlendiği kararnameler, bir başka Cumhurbaşkanının döneminde değişikliğe uğrayabilecek ve farklı bir teşkilatlanma ve işleyiş düzenlenebilecektir. Bu nedenle cumhurbaşkanlığı sisteminde, yürütme ve idari teşkilatlanmaya ilişkin temel hususların, politika kurulları özelinde ise bu kurulların sistemde varlığı ile görev ve yetkilerinin genel çerçevesinin, anayasa ve/veya kanun ile düzenlenmesi isabetli olacaktır.

Netice itibariyle, mevcut düzenlemeler ışığında, politika kurullarının görev ve yetkileri ile her bir kurulun ayrı ayrı 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 açısından denetim fonksiyonu ile görev yapacağını söyleyebiliriz.

KAYNAKÇA

- Akıncı, Berat.** “Türkiyede Kamu Politikası Oluşturma Sürecinde Yeni Aktör: Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları.” *OPUS Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi* 9, no. 16 (2018): 2128-2146.
- Akman, Çiğdem.** “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Politika Kurulları: Sosyal Politikalar Kurulu Üzerinden Bir Değerlendirme.” *Route Educational and Social Science Journal* 6, no. 3 (2019): 659-676.
- Akman, Elvettin.** “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kamu Politikası Aktörleri.” *Paradoks Ekonomi Sosyoloji ve Politika Dergisi* 15, no. 1 (2019): 35-54.
- Akyılmaz, Bahtiyar, Murat Sezginer, Cemil Kaya.** *Türk İdare Hukuku*. 9 b. Ankara: Savaş Yayınevi, 2018.
- Atay, Ender Ethem.** *İdare Hukuku*. 6 b. Ankara: Turhan Kitabevi Yayınları, 2018.
- Aykın, Yunus.** “Yeni Sistemde Danıştayın Danışma ve İnceleme Fonksiyonunun Kapsamı ve Yöntemine İlişkin Öneriler.” *150. Yılında Şûrâ-yı Devletten Danıştaya Uluslararası Sempozyumu* 24-25 Ekim 2018, Danıştay Yayınları No:103 (2018): 186-196.

- Çakır, Hüseyin Melih.** “Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Cumhurbaşkanı – Bakan İlişkisi.” *Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyumu* 30 Kasım 2018, Marmara Üniversitesi Yayınları No:861 (30 Kasım 2018): 35-55.
- Duran, Lütfi.** *İdare Hukuku Ders Notları*. İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1982.
- Garner , Bryan A. (Editor).** *Black’s Law Dictionary*. 11 ed.: Thomson Reuters, 2019.
- Gözler, Kemal.** *İdare Hukuku Cilt 1*. 3 b. Bursa: Ekin Basım Yayım Dağıtım, 2019.
- Gülan, Aydın.** “Danıştay’ın Yargılama Dışındaki İşlevlerinin Gerekliliği Sorunu.” *Danıştay ve İdari Yargı Günü 146. Yıl Sempozyumu* 12 Mayıs 2014, Danıştay Yayınları No:86 (2014): 49-62.
- Günday, Metin.** *İdare Hukuku*. 10 (Aynı Baskı) b. Ankara: İmaj Yayınevi, 2013.
- Karatepe, Şükrü, Hatice Altunok.** *Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları Kamu Politikasının Yeni Aktör ve Süreçleri*. Ankara: Püf Yayıncılık, 2019.
- Köseoğlu, Özer.** “Kamu Politikalarında Yeni Aktörler ve Değişen Roller.” *Kriter Dergi* 13 (2017): <https://kriterdergi.com/yazar/ozerkoseoglu/kamu-politikalarinda-yeni-aktorler-ve-degisen-roller> (E.T. : 06.10.2019).
- Örselli, Erhan, Veysel Babahanoğlu, Zekeriya Bilici.** “Kamu Politikalarında Yeni Aktörler: Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları ve Ofisleri.” *Turkish Studies* 13, no. 30 (2018): 303-318.
- Sancakdar, Oğuz, Lale Burcu Önüt, Eser Us Doğan, Mine Kasapoğlu Turhan, Serkan Seyhan.** *İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı*. 8 b. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2019.
- Sezginer, Murat.** “Dünden Bugüne Conseil D’etat ve Danıştayın İnceleme ve Danışma Fonksiyonu.” *Danıştay ve İdari Yargı Günü 149. Yıl Sempozyumu* 11 Mayıs 2017, Danıştay Yayınları No:93 (2017): 101-132.
- Sezginer, Murat.** “Örneklerle Danıştayın Danışma ve İnceleme Fonksiyonunun Gerekliliği.” *150. Yılında Şûrâ-yı Devletten Danıştaya Uluslararası Sempozyumu* 24-25 Ekim 2018, Danıştay Yayınları No:103 (2018): 164-185.
- Tan, Turgut.** *Ekonomik Kamu Hukuku Dersleri*. 2 b. Ankara: Turhan Kitabevi Yayınları, 2015.
- Tan, Turgut.** *Planlamanın Hukuki Düzeni*. Ankara: Sevin Matbaası TODAİE Yayınları No.154, 1976.
- Uçum, Mehmet.** *16 Nisan, 15-16 Temmuzdan Cumhurbaşkanlığı Sistemine*. İstanbul: Alfa Basım Yayım Dağıtım, 2018.
- Ulusoy, Ali.** *Kamu Hizmeti İncelemeler*. İstanbul: Ülke Kitapları, 2004.
- Ulusoy, Ali.** *Yeni Türk İdare Hukuku*. Ankara: Yetkin Yayınları, 2019.
- Üstün, Gül.** “Cumhurbaşkanlığı Ofislerinin İdari Teşkilattaki Yeri.” *Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyumu* 30 Kasım 2018, Marmara Üniversitesi Yayınevi No:861 (2018): 29-34.
- Yaşar, Hasan Nuri.** *İdare Hukuku*. 3 b. İstanbul: Der Yayınları, 2016.
- Yasin, Melikşah.** “Danıştayın Danışma ve İnceleme Görevinin Hukuki Güvenlik İlkesi Bakımından Önemi.” *150. Yılında Şûrâ-yı Devletten Danıştaya Uluslararası Sempozyumu* 24-25 Ekim 2018, Danıştay Yayınları No:103 (2018): 154-163.
- Yayla, Yıldızhan.** *İdare Hukuku*. İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım, 2009.
- Yıldırım, Turan, Melikşah Yasin, Nur Kaman, H. Eyüp Özdemir, Gül Üstün, Özge Okay Tekinsoy.** *İdare Hukuku*. 7 b. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2018.