



## ARAŞTIRMA MAKALESİ | RESEARCH ARTICLE

### KAMU POLİTİKALARI VE YASA(LAŞTIR)MA: TÜRKİYE'DE HÜKÜMET SİSTEMLERİ ÜZERİNDEN KAVRAMSAL BİR ÇERÇEVE

**Veysel ERAT**

Doç. Dr., Bitlis Eren Üniversitesi  
İİBF, SBYK, veyselerat@hotmail.com

0000-0002-0735-5432

**Yahya DEMİRKANOĞLU**

Doç. Dr., Bitlis Eren Üniversitesi  
İİBF, SBYK, yahyadmrkngl@hotmail.com

0000-0002-0219-3657

**Atıf / Citation:** Erat, V. & Demirkanoğlu, Y. (2022). Kamu politikaları ve yasa(laştır)ma: Türkiye'de hükümet sistemleri üzerinden kavramsal bir çerçeve. *İnönü Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi*, (İNİJOSS), 11(2), 428-442

<https://doi.org/10.54282/inijoss.1123052>

#### Öz

Yasalar kamu politikalarının amaçlarının gerçekleştirilmesi için önemli bir araçtır. Kamu politikalarının resmi bir dayanağının olması durumu, yasalaştırma aşamasını kamu politikası sürecinde kritik aşamalardan biri; bir organ olarak yaşamayı da kamu politikalarının kritik bir aktörü yapmıştır. Yasalaştırma aşamasının işleyişini etkileyen birçok faktör olmasına rağmen genel olarak hükümet sistemleri daha belirleyicidir. Her hükümet sisteminde yasalaştırma faaliyeti farklı şekillerde tezahür etmektedir. Modern hukuk devletlerinde başlıca hükümet tipleri olan parlamenter sistem, başkanlık sistemi ve yarı başkanlık sisteminin herbirisinde yasalaştırmanın temel aktörü parlamentolar olsa da yasa niteliğinde kararlara veya kararnamelere izin veren düzenlemeler mevcuttur ve farklı aktörler yasalaştırma aşamasında yer edinebilmektedir. Kuruluşundan günümüze farklı hükümet sistemlerinin benimsendiği Türkiye'de de yasalaştırma aşamasının birbirinden farklı şekillerde gerçekleştiği görülmüştür. Bu çalışmada Türkiye'de uygulanmış olan hükümet sistemlerinde yasalaştırma aşamasının nasıl işlediğinin ortaya konulması amaçlanmıştır. Dört bölümden oluşan çalışmanın birinci bölümde, yasa ile kamu politikası arasındaki ilişki; yasa-araç, yasama-aktör ve yasalaştırma-aşama ilişkisi üzerinden ele alınmıştır. Çalışmanın ikinci bölümünde genel olarak hükümet sistemleri ve yasalaştırma arasındaki bağ üç ana hükümet sistemi üzerinden değerlendirilmiştir. Üçüncü bölümde Türkiye'nin kuruluşunda benimsenen meclis hükümeti sisteminden cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine kadar hükümet sistemleri-yasalaştırma ilişkisi ortaya konulmuş ve son bölümünde cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi yasalaştırmanın aktörleri üzerinden incelenmiştir. Sonuç olarak, parlamenter sistemde yasamanın temel aktör olduğu, başkanlık sistemine kayıldıkça yürütmenin de önemli bir aktör haline geldiği ve bir kamu politikası aracı olarak yasalaştırma aşamasında daha aktif rol alabilecek bir konuma geldiği görülmüştür.

**Anahtar Kelimeler:** Kamu politikası, Yasalaştırma, Hükümet sistemleri, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi.

## THE PUBLIC POLICY AND LEGISLATION/ LEGISLATIVE: A CONCEPTUAL FRAMEWORK THROUGH GOVERNMENT SYSTEMS

### Abstract

Laws are an important tool for the realization of the goals of public policy. Having a formal basis for public policies, enactment is one of the critical stages in the public policy process and has made the legislature as a body a critical actor in public policies. Although there are many factors that affect the functioning of the enactment phase, government systems in general are more decisive. Although parliaments are the main actors of enactment in each of the main government types in modern states, the parliamentary system, the presidential system and the semi-presidential system, there are regulations that allow decisions or decrees in the nature of law, and different actors can take part in the legislative process. In Turkey, where different government systems have been adopted since its establishment, it has been observed that the enactment phase takes place in different ways. In this study, it is aimed to reveal how the enactment phase works in the government systems implemented in Turkey. In the first part of the study, the relationship between law and public policy (law-tool, legislature-actor and enactment-stage) is examined. In the second part of the study, the link between government systems and enactment in general is evaluated through three main government systems. In the third part, the relationship between government systems and enactment, from the parliamentary government system adopted in the establishment of Turkey to the presidential government system, is revealed, and in the last part, the presidential government system is examined through the actors of enactment. As a result, it has been seen that enactment is the main actor in the parliamentary system, the executive has become an important actor as the presidential system has shifted, and it has come to a position where it can take a more active role in the legislative process as a public policy tool.

**Keywords:** Public policy, Legislation, Government system, Presidential government system.

### GİRİŞ

Toplum-devlet ilişkisinin hemen hemen her boyutunda bir kamu politikası söz konusudur. Sağlık, eğitim, ulaşım, çevre, kent gibi kapsamlı politikalarla birlikte boyutu çok daha dar ve yalnızca bir kez uygulama alanı bulan birçok politika mevcuttur. Küçük yada büyük farketmeksizin her kamu politikasının resmi bir dayanağı vardır. Artırımcı kararlarda politikalar var olan resmi dayanak üzerinden devam ettirildiği için genellikle yeni bir yasaya ihtiyaç duyulmamaktadır. Ancak politikalar üzerinde daha radikal kararlarla tasarrufta bulunulacağı zamanlarda yasal değişikliklere gidilmektedir. Kamu politikalarının bu pratiği kamu politikaları literatüründe bir aşama olan yasalastırmanın tanımını ve yerini belirlemektedir.

Dar anlamıyla yasalastırma yasama organının faaliyetleriyle tanımlanırken; geniş anlamda her politikanın resmi bir dayanağının olması diğer normları yasalastırmanın bir parçası haline getirmektedir. Mevcut normlara dayanılarak oluşturulan ve uygulanan kamu politikalarında yeni bir yasa yapma ihtiyacı olmadığı için literatürde yasalastırma her zaman kamu politikalarının bir aşaması olarak sayılmamaktadır. Ancak yasalastırmanın ayrı bir aşama olarak değerlendirilmesi gerektiğini savunan yazarlar da bulunmaktadır. Bir ülkenin siyasal sistemi, sivil toplumun gelişme düzeyi, katılımcı mekanizmalarının varlığıyla birlikte, yasama organı eliyle gerçekleştiren yasalastırma faaliyetlerinde belirleyici faktörlerden birisi hükümet sistemleridir. Yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkiye bağlı olarak isimlendirilen hükümet sistemleri türlerinde yasalastırma faaliyeti az ya da çok farklılaşmaktadır.

Ülkelerin benimsemiş oldukları hükümet sistemi türü, bir kamu politikası aracı olan yasaların ortaya çıkma sürecini belirleyeceği için önemlidir. Kamu politikalarının diğer aşamaları literatürde sıklıkla işlenmesine rağmen yasalastırma hakkında çok az çalışma vardır (Erat ve Özkaya, 2017). Bu çalışmada hem yabancı hem de Türkiye literatürü açısından diğer kamu politikaları aşamalarına nazaran ihmal edilmiş olan yasalastırma aşamasının Türkiye’de benimsenen hükümet sistemleri açısından incelenmesi ve sunulan kavramsal çerçeve ile yasalastırmanın tartışılabileceği bağlamlara referans olunması hedeflenmektedir.

Veri toplama aracı olarak kamu politikası ve siyaset bilimi alanlarına ilişkin literatür ile resmi dokümanların (anayasalar) kullanıldığı çalışmada, tarihsel ve betimsel yöntem kullanılmış ve çalışma dört kısım olarak planlanmıştır. Birinci kısımda yasalastırmanın analize konu olabilecek boyutlarını ortaya koymak amacıyla; yasalar kamu politikalarının bir aracı, yasama bir aktörü ve yasalastırma bir kamu politikası aşaması olarak ele alınacak ve bu kapsamda kamu politikaları ile yasa(laştır)ma arasındaki ilişki değerlendirilecektir. Çalışmanın diğer kısımlarında hükümet sistemleri ve yasalastırma ilişkisine değinilecektir. Bu bağlamda çalışmanın ikinci kısmında hükümet sistemleri ve yasalastırma arasındaki ilişki teori ve pratik açıdan ele alınacaktır. Üçüncü kısımda tarihsel açıdan Türkiye’de benimsenen hükümet sistemlerinde yasalastırma konusu ortaya konulacak ve son bölümde üzerinde hala tartışmaların devam ettiği cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yasalastırma konusu incelenecektir.

## 1. KAMU POLİTİKALARININ BİR AŞAMASI-AKTÖRÜ-ARACI OLARAK YASA(LAŞTIR)MA

Kamu politikaları ile yasa arasındaki ilişki üç temel boyutta ele alınabilir. (i) Öncelikle kamu politikalarında yasalastırma, ardışık ve parçalardan oluşan politika sürecinin bir parçası, aşamasıdır (Jordan, 2001; Benson ve Jordan, 2015). Politika sürecinin döngüsel karar verme modelinde bir dizi adım olarak düşünülebileceği fikri, ilk olarak Chicago Üniversitesi ve Yale’de politika bilimlerinin gelişiminde öncü olan Harold Lasswell’in çalışmalarıyla ortaya atılmıştır (Howlett ve Giest, 2015). Lasswell’den sonra politika süreci için ardışık model, aşamacı model, politika döngüsü, keşifsel model, doğrusal süreç, linear model gibi birçok kavramlaştırma geliştirilmiştir (Erat ve Arap, 2015:79). Aşamaların nelerden oluştuğu yönünde henüz bir ittifak söz konusu değildir. Literatürün sıklıkla başvurulan yazarlarından biri olan Dye (2013: 34), beş aşamalı bir model öngörmüştür. Politika yapım süreci olarak adlandırdığı model; sorunu tanımlama ve gündem belirleme, formüle etme/tasarlama, yasalastırma, uygulama ve son olarak değerlendirme/izleme aşamalarından oluşmaktadır.

Yasalastırmayı ayrı bir aşama olarak gören başka yazarlar da bulunmakla birlikte (Anderson, 1994), bazıları yasalastırmayı ayrı bir politika aşaması olarak saymamıştır (Lasswell, 1971; Parsons, 2001: 77; Jenkins, 1978; 36; Howlett ve Ramesh, 1995). Yasalastırmanın, formüle etme ile karar verme aşamalarıyla birlikte ortaya çıkması ve her kamu politikasının herhangi bir norma dayanması bu tercihin muhtemel nedenleridir. Nitekim Vaison (1973: 663), kamu politikalarını; yasama organları tarafından yapılan yasalar, mahkemelerin almış olduğu kararlar ve diğer resmi aktörler tarafından hazırlanan mevzuat ve kararlar olarak tanımlamaktadır.

Yasalastırma sonucunda ortaya çıkan çıktılar kamu politikalarının birer aracıdır. (ii) Bu da kamu politikası ile yasa arasındaki ikinci boyutu oluşturmaktadır. Diğer bir ifade ile yasalar önceden belirlenmiş amaçlara ulaşmak için yönetim makamları tarafından kullanılan teknikler olarak tanımlanan politika araçları (Hettiarachchi ve Kshourad, 2019) içerisinde yer almaktadır. Kamu politikalarında araçları inceleyen birçok yazar vardır ve bu kapsamda geliştirilen birbirinden farklı tipolojiler bulunmaktadır. Ancak genel olarak düzenlemeler (Salamon, 2001: 1645) ve özeldir yasalar kamu politikalarının bir aracı olarak görülmektedir. Bunların temel özelliği kamu otoritesinin, uyulmaması durumunda yaptırımların ortaya çıkacağı bağlayıcı gereklilikler belirlemesidir. Bunlar yasaklayıcı (örneğin, belirli davranışları yasaklamak) veya kuralcı (örneğin, belirli davranışları gerektiren) olabilir (Bouwma vd., 2015: 20). Alıcılar yasal olarak belirlenenlere uymak zorunludur. Bu nedenle düzenlemeler sert kamu politikası araçlarından sayılmakta ve sopa (sticks) olarak anılmaktadır (Vedung, 2010: 31-34).

Geniş anlamda yasalastırma, bir devletin veya resmi bir organının otorite gücüne sahip olan düzenlemeler yapmasıdır. Bu yönüyle mahkemeler ve bürokrasi gibi aktörlerde yasalastırma aşamasının bir parçasıdır. Ancak yasalastırma ile kastedilen birinci anlam yasa ve yasalar dizisinin ortaya çıkması (Cambridge Dictionary, 2022) olduğundan hareketle, birincil aktörün yasama olduğu söylenebilir ve (iii) bu ilişki kamu politikası ile yasa arasındaki üçüncü boyuttur. Bir aktör

olarak yasama, hükümet sürecinde vatandaşları temsil eden bir kurumdur. Günümüzde karmaşık ve hızla değişen toplumlarda doğrudan demokrasi pratiğinin olmaması, insanların yönetim sorumluluklarını düzenli seçtikleri temsilcilere devretmesini gerekli kılmaktadır. Yasamanın halkı temsil etmenin yanı sıra kamu politikası ile ilişkili olarak asli vazifelerinden birisi de yasa yapmaktır (Lui, 2007: 45).

Politika sürecinde yasama organının rolünü birçok faktör etkilemektedir. Hem faktörler hem de bunların etkileri her sistemde farklılık göstermektedir. Yasama organlarının sembolik statüleri, faaliyet gösterdikleri rejim türü ve iç örgütlenmeleri yasamanın işleyişini etkileyen yapısal faktörlerdir. Bununla birlikte başta parti sistemi olmak üzere, ülkenin siyasi kurumlarına vatandaşlar tarafından ve hatta bazen siyasi sistem içindeki rollerin sahipleri tarafından verilen desteğin derecesi ve siyasi liderliğin doğası gibi çevresel faktörler de yasamayı etkilemektedir (Turan, 1984). Bu çalışmanın bağlamlarından biri olan hükümet sistemleri de yasa(laştır)mayı etkileyen hem yapısal hem de işlevsel bir faktördür.

## 2. ANA HATLARIYLA HÜKÜMET SİSTEMLERİ VE YASA(LAŞTIR)MA

Devlet içindeki kuvvetlerin (yasama-yürütme-yargının) dağılım biçimi ve birbiri arasındaki ilişki hükümet sistemlerini sınıflandırmada kullanılan başlıca etkidir (Hekimoğlu, 2009: 5; Tercioğlu, 2011: 13). Özellikle yasama ile yürütme organlarında bulunan yetki ve görevler ile her iki organın birbiri ile olan ilişkisi hükümet sisteminin temelini oluşturmaktadır (Hakyemez, 2012:271). Hükümet sistemlerindeki ilk tasnif kuvvetlerin birliği ve ayrılığı şeklinde ikiye ayrılmaktadır. Kuvvetler birliğinde; birleşme, yasama organında ise yönetim meclis rejimi (veya hükümeti); birleşme yürütme organında ise monokrasi, mutlak monarşi, teokrasi veya günümüz isimlendirmesi ile diktatörlük söz konusudur (Kaboğlu, 2016:44).

Anayasa teorisinde yerleşik bir gelenek olarak kabul edilen (Hekimoğlu, 2009: 7), bireysel özgürlükleri korumayı ve suistimalleri en az seviyeye indirmeyi amaçlayan kuvvetler ayrılığında (Arslan, 2015:25) yasama ve yürütme kuvvetleri ayrı organlarda bulunmaktadır. Kuvvetler ayrılığında yasama ve yürütmenin aldığı konuma göre birçok türden bahsedilebilir. Ancak bunların tamamı en yaygın üç hükümet türü üzerinden değerlendirilmektedir (Buran, 2009: 92-93). Bunlar başkanlık, parlamenter ve yarı başkanlık sistemleridir. Başkanlık sisteminde kuvvetlerin sert ayrılığı; parlamenter sistemde ise yumuşak ayrılığı söz konusudur (Gözler, 2020: 82). Yarı başkanlık sistemi ise tarihsel olarak her iki sistemden sonra ortaya çıkmış ve başkanlık sistemi ile yarı başkanlık sisteminin bazı unsurlarını birleştiren “ara” ya da “melez” rejim olarak nitelendirilmektedir (Atar, 2017:167).

*Başkanlık sisteminde* anayasada belirlenen görev süresince ya doğrudan ya da seçilmiş delegeler kanalıyla seçilen başkan yürütmenin başı olarak görev yapar. Bu sistemde suç teşkil eden bazı fiiller gibi istisnaları olmakla birlikte yasama organının, başkanı güvensizlik oyu ile görevden alması mümkün değildir (Lijphart, 2006:119). Teorik olarak yürütme yetkisinin tek sahibi olan başkan da yasamayı feshedemez. Ancak Amerika Birleşik Devletleri’nden (ABD) etkilenen Latin Amerika ve başkanlık sistemini tercih eden Orta Asya ülkelerinin bir kısmında başkanlık sistemi daha fazla güçlendirilerek başkana tek taraflı fesih yetkisi tanınmıştır (Tunçkaşık, 2017 12). Başkanlık sisteminde başbakan yoktur. Ancak “sekreter” olarak adlandırılan bakanlar, danışmanlar ve diğer görevliler sistemde başkanın yürütme yetkisinin kullanılmasına katılırlar (Atar, 2017: 165-166).

Başkanlık sisteminin saf bir biçimde uygulandığı ülke ABD’dir (Esen, 2016a: 84). Fren ve denge sistemine dayanan ABD başkanlık sisteminde yasama yetkisi Senato ve Temsilciler Meclisi’nden oluşan Kongre’ye verilmiştir (Vernon, 1961:131). Hem Senato’nun hem de Temsilciler Meclisi’nin yasa teklif etme hakkı vardır (Gözler, 2011:575-576). Bu nedenle Kongre oldukça etkin çalışmaktadır. Kongre’nin yasama faaliyeti karmaşık bir şekilde işlemektedir. Senato ya da Temsilciler Meclisi üyelerinden biri bağlı bulunduğu meclise kanun önerisinde bulunmasıyla yasalaşma işlemi başlamaktadır. Yasa tasarısı ilgili komisyonda rafa kaldırılmaz ise

ilk olarak tasarının çıkmış olduğu mecliste görüşülür. Kabul edilmesi durumunda diğer meclise gönderilir. Mutabakat sağlanamaması durumunda uzlaşma komisyonu oluşturulur (Zengin, 2016: 5). ABD Anayasası'na göre her iki meclisin kabul ettiği tasarılar için son aşama başkanlık sisteminin bir tezahürü olarak başkan onayıdır. Başkanın veto yetkisi bulunmaktadır. Başkanın on gün içerisinde veto etmesi durumunda her iki meclisin üçte iki çoğunluk ile kabulü gereklidir (md. 7). Kanun tekliflerinin yasallaşabilmesi öncelikle, önerinin her iki mecliste ayrı ayrı kabul edilip daha sonra başkanın onaylaması ile mümkündür. Şayet başkan Kongre tarafından kabul edilmiş olan bir yasa 10 gün içerisinde veto etmez ya da onaylamaz ise tasarılar kendiliğinden yasallaşarak yürürlüğe girer (Akın, 2012).

Başkanlık sisteminin benimsendiği diğer ülkelerde de (Arjantin, Azerbaycan, Brezilya ve Nijerya) başkana veto hakkı tanınmıştır. ABD'de başkana tanınmayan yasa teklifinde bulunma yetkisi Arjantin, Azerbaycan ve Brezilya devlet başkanlarına tanınmıştır (Solak ve Bilgin, 2017: 299-300). Ancak ABD'de yine başkanlık sisteminin bir yansıması olarak, başkanlar "executive order" olarak adlandırılan yürütme kararname/emirleri çıkarabilmektedir. Tarihsel olarak, William J. Clinton 1994-2001 yılları arasında 254; George W. Bush 2001-2009 arasında 291; Barack Obama 2009-2017 arasında 276; Donald Trump 2017-2021 arasında 220 ve Joseph R. Biden 2021-2022 (Mayıs) arasında 89 yürütme kararnamesi çıkarmıştır (Federal Register, 2022). ABD Anayasası'na göre yürütme yetkisi sadece başkandadır. Başkanın kararname çıkarma yetkisi anayasada hüküm altına alınmamışsa da başkan bu maddeye dayanarak bağlayıcı kararlar alabilmekte ve kararname çıkarabilmektedirler. Özellikle son yıllarda başkanların yürütme kararnamelelerini sıklıkla kullanmaları tartışmalı olan kararnamelelerin durumunu normalleştirmiştir (Solak ve Bilgin, 2017: 300-301)

Kuvvetler ayrılığının yumuşak olduğu *parlamentar sistemde*, yasama ve yürütme erkleri arasında bir kuvvetler kaynaşması vardır (Ayan Musil, 2013: 190). Yasama üyeleri arasından seçilen hükümetin başı (başbakan) ve oluşturduğu hükümeti, yasama organının güvenine dayanmaktadır. Aynı zamanda hükümet, yasama organına karşı sorumlu olup, güvensizlik oyu ile görevden düşebilir (Lijphart, 2006:119). Ancak yasama organı sistemin kalbi konumundadır (Yayla, 2014: 70). Parlamentar sistemde yasalar parlamento tarafından çıkarılır. Parlamento üyelerinin yanı sıra yürütme organının da kanun teklif etme hakkı bulunmaktadır. Parlamentar sistemlerin kabul edildiği ülkelerde yasama organının kabul ettiği kanunlar devlet başkanı tarafından yürürlüğe konulmaktadır. Ancak devlet başkanının kanunu bir kez daha görüşülmesi için geciktirici veto olarak nitelendirilen geri gönderme hakkı bulunmaktadır (Gözler, 2020:95-96). Özellikle parlametonun çoğunluğa dayanmadığı dönemlerde zayıf ve istikrarsız hükümetlerin oluşması ihtimalini içeren parlamenter sistemlere istikrar kazandırmak için bir takım hukuki araçlar geliştirilmiştir. Tasarıların kabul ve redde dayalı olarak "blok" halinde kabul edilmesi; kanunun kabulü ya da hükümetin düşmesi seçeneğini içeren "giyotin" ve kanunun kabulü, hükümetin düşmesi veya kanun koyma yetkisinin askıya alınmasını içeren "teşrii zorunluluk" olarak anılan mekanizmalardan bazılarıdır (Gözler, 2020: 99-100; Gözler, 2011: 627-629). Parlamentar sistemlerde hükümetlere, yasamanın bir başka boyutu olan, "özerk" ya da "kanun hükmünde kararname (KHK)" çıkarma yetkisinin tanındığı görülmektedir. İstisnai bir durum olan özerk kararname çıkarma yetkisi anayasadan; yaygın olarak başvuru KHK çıkarma yetkisi ise yasama organından kaynaklanır. Yasama organının vermiş olduğu yetkiye dayanılarak hükümet tarafından kararlar çıkarılmakta ve yürürlüğe giren kararlar yasama organına sunulmaktadır (Gözler, 2011: 630-631).

Parlamentar yönetim sistemi ilk defa İngiltere'de şekillenip gelişmiş ve daha sonra birçok ülkeye örnek olmuştur (Arslan, 2015:36). İngiltere'de parlamentoyu oluşturan Avam Kamarası ya da Lordlar Kamarası'na bir yasa teklifinin sunulması yasalastırma sürecini başlatır. Sunulan teklif ve tasarılar yasalastırmadan önce "Public Bills" denilmektedir. Public Bills'ler hükümet tarafından sunulan teklif ve tasarılar (Government Bills) ile milletvekilleri tarafından sunulan teklif ve tasarılar (Private Members Bills) olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Her iki türün yasalastırma oranı oldukça yüksek iken sadece "Private Bills" olarak isimlendirilen ve yurttaşların Avam Kamarası'na

bizatihi sunmuş olduğu tekliflerin yasalaşma ihtimali oldukça düşüktür. Her üç türün de yasalaşma aşamaları aynıdır (Arslan, 2015: 58). Yasalaştırma süreci; tasarı ya da tekliflerin meclis bilgisine sunulması (first reading), tasarının ayrıntılı olarak tartışılması (second reading), uygun bulunanların komisyona sevk (committee stage), raporlama ve kamaraya sevk (report stage), genel kurulda görüşülmesi (third reading) şeklinde beş aşamadan oluşmaktadır. Kamaralar tarafından kabul edilen bir tasarı, Taç'ın onayı ile yürürlüğe girmektedir. Ancak Taç'ın onaylamaması gibi bir durum söz konusu değildir. Benzer bir şekilde Lordlar Kamarası'nın yasa tasarıları üzerindeki yetkisi sadece geciktirme esaslıdır. Yasamanın birincil aktörü Avam Kamarası'dır (Demirkanoglu, 2020: 92).

Yasa(laştır)manın farklılaştığı başat hükümet sistemlerinden bir diğeri de *yarı başkanlık rejimidir*. Bu sistemin temelinde parlamenter sistem olmakla birlikte cumhurbaşkanı halk tarafından seçilmektedir. Cumhurbaşkanının güçlü yönünü oluşturan bu durum, hükümetle birlikte yürütmenin diğer başında yer almasını sağlamıştır. Yasama organına karşı sorumlu olan hükümet güvensizlik oyu ile görevden alınabilmektedir (Gözler, 2011:585-586). Daha 1900'lerin ilk yarısında birkaç ülke (Finlandiya, Avusturya, İzlanda) tarafından benimsenen yarı başkanlık rejiminin rol modeli 1962 yılında yarı başkanlık sistemine geçen Fransa'dır (Erdem, 2017a: 6-7).

Fransa'da yasama organı Millet Meclisi ve Senato'nun oluşturmuş olduğu parlamentodur. Başkanın ve parlamento üyelerinin yasa teklifi yapabildiği Fransa'da her iki meclisten biri ile başlayacak yasalaştırma girişiminin sonuçlanması iki meclisin onayına bağlıdır. Meclislerden geçen yasa teklifleri cumhurbaşkanının onayı ile yürürlüğe girmektedir. Ancak cumhurbaşkanı tekrar görüşülmesi için yasa tekliflerini geri gönderebilir. Geciktirici veto yetkisiyle birlikte cumhurbaşkanı toplumsal, iktisadi ve siyasal alanda gerçekleştirilecek kamu hizmetleriyle ilgili yasa tasarılarını referanduma götürebilmekte ve bu kapsamdaki antlaşmaları onaylayabilmektedir. Diğer taraftan hükümetin yetki yarasasında belirlenen süre içerisinde parlamentonun onayına sunulmak koşulu ile KHK çıkarma yetkisi vermiştir. Kararnameler cumhurbaşkanı tarafından imzalanarak yürürlüğe girmektedir (Şencan, 2017: 45, 59-61). Cumhurbaşkanının kararname çıkarma yetkisi yoktur ancak neden göstermeksizin Millet Meclisi'ni feshetme ve herhangi bir onaya (parlamento, bakanlar kurulu) bağlı olmaksızın olağanüstü hal ilan etme yetkisi bulunmaktadır (Erdem, 2017b :246-249).

### 3. TÜRKİYE'DE HÜKÜMET SİSTEMLERİ (1921-2018) VE YASA(LAŞTIR)MA

Yasa(laştır)ma faaliyetinin ve organlarının farklılaştığı hükümet sistemlerinde yasama organının yetkileri ve işlevleri genellikle anayasal bir belge veya sözleşmelerde yer almaktadır (Lui, 2007: 45). Türkiye Cumhuriyetinin ilk hükümet sistemi olan meclis hükümeti sistemi de 20 Ocak 1921 tarihinde kabul edilen Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'na dayanmaktadır. Bu sistemde meclis, hem yasama hem de yürütme erkini kendisinde toplamıştır. Hükümet meclisin denetimi altındadır ve meclis başkanı hükümetin doğal başkanıdır (Yamaç, 2020: 215). Meclisin daha ağırlıklı olması beklenen bu sistemde, yürütme işleri ile sorumlu olan İcra Vekilleri Heyeti, hem siyasi liderlik açısından hem politika konularında etkin bir konumda olmuştur. Heyetin kanunların yapılması konusunda da oldukça güçlü bir konumda olduğu görülmektedir. BMM açılışından 28 Şubat 1921 tarihine kadar ki geçen süreçte kanunlaşan 104 metinden yalnızca 21'i meclis üyelerinin teklifleri iken, 83'ünün kökeni İcra Vekilleri Heyeti tasarılarıdır (Özbudun, 2008:72).

Yürütmenin yasama üzerinde karşı güç olarak fesih yetkisinin bulunmadığı bu sistemde 29 Ekim 1923 tarihine kadar devlet başkanlığı olmamıştır (Tahmazoğlu Üzeltürk, 2016: 184). Anılan tarihte anayasada yapılan bir takım değişiklikler ile hükümet başkanı ve devlet başkanı ayrımı kabul edilerek sistem teorik olarak parlamenter sisteme kaymıştır (Kaynar, 2015: 323). 24 maddelik bir çerçeve anayasası olan 1921 Anayasası 1924 tarihinde yeni anayasanın kabulü ile yürürlükten kaldırılmıştır. Yeni anayasa parlamenter sistem ve meclis hükümeti sisteminin özelliklerini taşıdığı için "karma" bir sistem olarak nitelendirilmiştir. Anayasada Türkiye Büyük

Millet Meclisi'nin (TBMM), hem milletin temsilcisi hem de egemenlik hakkının tek kullanıcısı olarak belirtilmesinin yanı sıra; hükümeti denetleme ve düşürebilme hakkına (ancak hükümet meclisi feshetme hakkına sahip değildir) sahip olması, meclis hükümet sisteminin özellikleri olarak görülmektedir. Diğer taraftan yasama yetkisinin TBMM'de, yürütme yetkisinin cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulunda olması; başbakanın meclis içerisinde cumhurbaşkanı tarafından, bakanların başbakan tarafından seçilmesi; başbakanın ve bakanların cumhurbaşkanı tarafından onaylanması ve meclisin güvenoyuna başvurulması; bakanlar kurulunun siyasi sorumluluğu parlamenter sistemin özellikleridir (Özbudun, 2009: 31-32; Atar, 2017: 46-47).

Anayasada yasama yetkisi meclise verilmiştir (md. 26). Buna göre meclis yeni bir yasa yapabilir, kaldırabilir veya mevcut bir yasayı değiştirebilir. Yasa teklif etme hakkı meclisin üyeleri ile bakanlar kuruluna aittir (md. 15). Meclisin kabul etmiş olduğu yasalar cumhurbaşkanı tarafından onaylanır. Ancak cumhurbaşkanı isterse gerekçesini belirterek geri gönderebilir (10 gün). Meclisin yasayı aynı şekilde kabul etmesi durumunda cumhurbaşkanı onaylamak zorundadır (md. 35). Ayrıca meclise birinci madde hariç, anayasayı değiştirme/kuruculuk yetkisi verilmiştir. Anayasasının 102. maddesine göre, meclisin üçte birinin imzası ve üçte ikisinin oyu ile anayasada değişiklik yapılabilir.

1924 Anayasası 1960 darbesi ile kaldırılmış ve 1961'de yeni bir anayasa yürürlüğe girmiştir. İki meclisin (Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu) benimsendiği 1961 Anayasası'nın hükümetin meclis içerisinde çıkması, meclisin cumhurbaşkanını seçmesi, bakanlar kurulunun bulunması, güvenoyu koşulu, karşı imza kuralı ve parlamentonun bakanlar kurulunu denetleyebilmesi şeklindeki kuralları parlamenter sistemin benimsendiğini göstermektedir (Tahmazoğlu Üzeltürk, 2016:185-186). Anayasada devredilemeyecek olan yasama yetkisinin TBMM'de olduğu ifade edilmiştir (md. 6). 1924 Anayasasında olduğu gibi kanunlar konusunda tasarrufta bulunma yetkisi meclistedir. Hem meclis üyelerinin hem de bakanlar kurulunun yasa teklif etme hakkı bulunmaktadır. Bir tasarı ya da teklif ilk önce Millet Meclisi'nde görüşülür. Meclis bu tasarı ya da teklifi kabul edebilir, reddedebilir ya da değiştirerek kabul edebilir. He üç durumda tasarı Senato'ya gönderilir. Senato'nun değişiklik yapmadan kabul etmesi durumunda tasarı yasalır. Eğer Senato değişiklik yaparsa Millet Meclisi'nin değişikliği kabul etmesi gerekir. Meclis değişikliği kabul etmezse her iki meclisin ilgili komisyonlarından seçilen üyelerin oluşturduğu ortak bir komisyon yeni bir metin hazırlar. Bu durumda meclis ilk metin, Senato'nun değiştirerek sunduğu metin ya da komisyonun hazırladığı metinlerden birini kabul etmek zorundadır. Meclisin kendi metnini seçmesi için iki koşul bulunmaktadır. Öncelikle Senato, değişikliği salt çoğunluk ile kabul etmiş olmalıdır. Buna karşın meclisin de üye tam sayısının salt çoğunluğu ile kendi metnini kabul etmesi gerekir. Senatodan gelen ve meclisçe değiştirilen metinler de aynı kurala tabidir. Her iki meclisin reddettiği teklif ya da tasarılar düşer. Senato'nun üye tam sayısının salt çoğunluğu ile reddettiği teklif ya da tasarıların yasalması için meclisin üye tam sayısının salt çoğunluğu ile kabulü; Senato'nun üçte iki çoğunluk ile reddettiği metinler de meclisin üçte iki çoğunluğu ile kabulü gerekir (md. 92). TBMM tarafından kabul edilen kanunlar cumhurbaşkanı tarafından yayımlanır. Ancak cumhurbaşkanı veto yetkisini devreye sokma hakkına sahiptir (md. 92). Yasalaştırmanın bir diğer yönü olarak, bakanlar kuruluna 1971 yılında temel hak ve hürriyetler ile siyasi haklar konuları hariç olmak üzere, Resmi Gazete'de yayımlandığı gün meclise sunulmak koşulu ile, kararname çıkarma yetkisi verilmiştir (md. 64). Bu durum yürütmeyi yasama karşısında güçlendirmiştir (Köküarı, 2018: 850).

12 Eylül 1980 tarihinde gerçekleştirilen darbe ile birlikte 1961 Anayasası yürürlükten kaldırılmış olup 1982 tarihinde yeni bir anayasa kabul edilmiştir. 1982 Anayasası'nda benimsenen hükümet sistemi, biçimsel anlamda parlamenter sistem olarak nitelendirilmektedir. Anayasada cumhurbaşkanının sorumsuz ve bakanlar kurulunun meclise karşı sorumlu olması benimsenmiştir. Diğer taraftan yürütme yetkisinin bakanlar kurulu ile birlikte cumhurbaşkanı tarafından yerine getirilmesi yasama ile yürütme arasında eşitlik ve denge sağlarken etkili bir kontrol mekanizması olarak cumhurbaşkanına seçimleri yenileme yetkisi tanınmıştır (Tanör ve Yüzbaşıoğlu, 2012:208). Otoriteyi vurgulayan bir anayasa olarak da nitelendirilen 1982 Anayasası

güçlü bir yürütme anlayışı benimsemiştir. Yürütmenin güçlendirilmesi hususunda dikkat çeken nokta ise cumhurbaşkanlığının güçlendirilmesidir. Cumhurbaşkanının yeni yetkilerle donatılması, yeni anayasa ile kurulan düzenin ve geçiş süresince ortaya çıkan düzenlemelerin koruyucusu konumuna getirilmesi (Soysal 1997: 112), sistemin rasyonelleştirilmiş parlamenterizm olarak nitelendirilmesine neden olmuştur (Özdemir, 2020: 379). Ancak literatürde parlamenter sistem içerisinde ele alınmaya devam edilmiştir (Tanör ve Yüzbaşıoğlu, 2012: 437).

1982 Anayasası'nda yasama yetkisinin TBMM'ye verildiği ve bu yetkinin devredilemeyeceği hüküm altına alınmıştır (md. 7). Anayasanın ilk halinde milletvekillerinin yanı sıra bakanlar kuruluna da kanun teklif etme hakkı tanınmıştır (md. 88). Meclis İçtüzüğü'nde kanun teklif ve tasarılarının önce başbakanlığa sunulacağı, buradan da komisyonlara gönderileceği belirtilmiştir (md. 74-75). Komisyon tarafından bir rapor hazırlanır. Komisyonun reddettiği ve buna ilişkin düzenlenen raporun benimsendiği teklif ve tasarılar reddedilirken, raporu benimsenmeyen raporlar komisyona tekrar havale edilir (md. 81). Meclise gelen tasarı veya teklifler için söz hakkı verilir (md. 82). Anayasaya göre meclis üye tam sayısının en az üçte biri ile toplanır ve -karar yeter sayısının üye tam sayısının dörtte birinin bir fazlasından az olmamak koşulu ile- katılanların salt çoğunluğu ile karar verilir (md. 96). Meclis tarafından kabul edilen kanunlar, cumhurbaşkanı tarafından yayımlanır. Ancak onbeş gün içerisinde cumhurbaşkanı veto hakkını kullanabilir (md. 89).

Yasalaştırmanın bir diğer boyutunda KHK'ler vardır. Meclisin vermiş olduğu yetkiye dayanılarak bakanlar kurulu tarafından çıkarılan KHK'lerin amacı, kapsamı, ilkeleri, süresi ve belirtilen süre içinde başkaca KHK'nin çıkıp çıkmayacağı yetki kanununda belirtilmelidir. KHK'ler önce Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girer, ardından aynı gün içerisinde TBMM'ye sunulur. Meclisin reddettiği KHK'ler Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlükten kalkar (md. 91). Yürütmenin KHK çıkarma yetkisine sahip olması, her ne kadar yasamanın izin vermesine bağlı olsa da bir nevi yasamanın devri niteliğindedir. Bu yönüyle, 2017 tarihli anayasa değişikliği, 1990'larda yoğun bir şekilde gündeme gelen başkanlık ve yarı başkanlık rejim önerileri yönündeki talepler (Tanör ve Yüzbaşıoğlu, 2012: 438) noktasında önemli bir gelişmedir. Konu ile ilgili ilk ciddi adım 2007 yılında cumhurbaşkanı seçim sürecinde ortaya çıkan siyasi ve hukuksal krizin aşılması için anayasada cumhurbaşkanının seçilme usulünün değiştirilmesiyle olmuştur. Parlamenter sistemden kopuşun ilk aşamasını sağlayan değişikliğe göre, cumhurbaşkanını halk seçecektir. Yeni sistem hem başkanlık hem de parlamenter sistemin özelliklerini taşır hale gelmiştir. Bu nedenle yeni hükümet sisteminin başkanlı parlamenter sistem olduğu iddia edilmiştir (Erat, 2015; Esen, 2016b:189). Ancak değişiklikler bununla sınırlı kalmamış 16 Nisan 2017 tarihinde halkoylamasına başvurularak cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmiştir (Ülgen Adadağ, 2019: 106). Sistem 9 Temmuz 2018 tarihinde bütün hükümleriyle yürürlüğe girmiştir (Gözler, 2019).

#### 4. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE YASA(LAŞTIR)MA

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle birlikte yasama açısından milletvekili sayısı ve seçilme yeterliliği gibi bir takım değişiklikler yapılmıştır. Ancak bunlar hükümet sistemine ve yasamanın işleyişine doğrudan etki eden düzenlemeler değildir. Yasama organı ile yürütme organının seçimlerinin aynı gün (beş yılda bir) yapılması (md. 77) düzenlemesi ise her iki erkin işleyişi açısından önemlidir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin bir sonucu olan bu düzenleme, yasama ve yürütme erklerinin aynı siyasi partiden olması durumunda aynı süre içerisinde uyumlu çalışmalarını sağlayacaktır. Meclis çoğunluğunun cumhurbaşkanından farklı bir siyasi partiden olması durumunda ise sert kuvvetler ayrılığına dayanılarak istikrarın korunması öngörülmüştür (Akçakaya ve Özdemir, 2018: 927). Diğer bir ifade ile yasama ve yürütme birbirlerinin onayına tabi olmamaları ve karşılıklı olarak seçimlerin yenilenmesine gidebilmeleri (md. 116) farklı siyasi partilerden olma durumunda dengeleyici bir unsur olarak düşünülmüştür.



Yasamaya ilişkin önemli değişikliklerden birisi, yasamanın TBMM’de olduğunu ve bu yetkinin devredilemeyeceğini düzenleyen maddenin korunması (md. 7), ancak yürütme yetkisinin sadece cumhurbaşkanında olduğunu düzenlenmesidir (md. 8). Bakanlar kurulunun kaldırılmasıyla, TBMM kanun teklif etmeye yetkili tek merci haline gelmiştir (md. 88). Ancak cumhurbaşkanına kararname çıkarma yetkisi tanınmıştır. Bu yetki KHK’lerde olduğu gibi temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile siyasi haklar ve ödevler konularında sınırlandırmalara tabi tutulmuştur. Bununla birlikte anayasasının özel olarak kanunla düzenlenmesini öngördüğü konular ile kanunlar eliyle açıkça düzenlenen alanlarda kararname çıkarılamayacağı belirtilmiştir. Aynı maddedeki, kararnameler ile kanunlar arasında farklı düzenlemeler var ise kanunların esas alınacağı ve meclisin kararname ile aynı konuda kanun çıkarması durumunda kararnamenin hükümsüz kalacağı şeklindeki düzenlemeler (md.104), kararnameleri anayasal açıdan normlar hiyerarşisinde kanunların altına yerleştirmiştir. Ancak uygulama açısından kararnameler ile kanunlar eşdeğerdir. Diğer bir ifade ile idari işlemlerde ve mahkeme kararlarında kararnamelere kanunlar gibi uyulma zorunluluğu vardır. Ayrıca kararnamelerin sadece Anayasa Mahkemesi tarafından denetiminin yapılabilmesi, kanunlara uygunluğunun denetlenememesi, kararnameler için yönetmelik çıkarılabilmesi ve kararnamelerin kanunlara dayanmaması uygulamada kendisini kanunlarla eşdeğer kılmaktadır (Atar, 2019: 243-244).

Cumhurbaşkanının “yürütme yetkisine ilişkin” her konuda kararname çıkarma yetkisi de muğlaklığı nedeniyle tartışmalı konulardan biridir. Yürütme organı kısaca kamu politikalarını uygulayan organdır (Ghai, 2022). Devletlerin yapmayı ya da yapmamayı tercih etmiş olduğu herşey de kamu politikası (Dye, 2013) tanımı kapsamında olduğu için kararnamelerin her konu hakkında düzenlenebileceği belirtilebilir. Yürütme organıyla ilişkili olmayan neredeyse hiçbir konu yoktur. Bu nedenle anayasasının “yürütmeye ilişkin” şeklindeki ifadesi, yoruma açık ve sınırları belirli olmayan bir alanı kapsamaktadır (Sezer, 2019: 372). Cumhurbaşkanı bu yetki ile yasamanın istemiş olduğu her konuda doğrudan doğruya kanun çıkarabilmesi olarak tanımlanan asli düzenleme yetkisine sahip olmuştur. Yürütmenin yasama içerisinden çıkmayarak ve onun onayına tabi olmayarak seçime göreve gelmesi, kendisini yasama gibi asli bir organ haline getirirken kararname çıkarma yetkisi de asli düzenleme yetkisini sağlamıştır. Böylece yürütme yasama karşısında daha güçlü bir konuma gelmiştir (Yeniay ve Yeniay, 2019).

Kamu politikalarının birinci bölümde sayılan aşamalarda (problemi tanımlama ve gündem belirleme, formüle etme, karar verme, yasalaştırma, uygulama ve değerlendirme) yürütmenin gücü artmıştır. Birçok kamusal sorun olmasına rağmen problem olarak tanımlanan ve gündeme alınan çok az problem vardır. Karar vericiler sorunun boyutu, genelliği, önemi ve çözüm maliyeti gibi birçok faktörü gözetererek sadece belirli problemleri çözmeye yanaşmaktadırlar. Literatürde buna ilişkin teoriler bulunmakla birlikte problemin tanınması ve gündem belirleme, yasamanın da yürütmenin de önemli birer aktör olduğu bir alandır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle birlikte yürütmenin bu alanda gücü artmıştır. Çünkü yürütme erki yasama gibi belirli bir çoğunluk koşuluna bağlı olmaksızın karar alma gücüne sahiptir. Bu durum belirli sorunları daha kolay gündemine alabilmesine olanak tanıyacaktı. Diğer taraftan politika formüle etme aşamasında önemli aktörler olarak -cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle kurulan ve istişari nitelikte organlar olan- politika kurulları ile birlikte düşünüldüğünde yürütmenin bu aşamada organlar arasında daha fazla öne çıkacağı malumdur. Karar verme açısından da aynı yaklaşım geçerlidir. Yasamadan daha hızlı karar verme olanağına sahip olan yürütme erki bu aşamada da yasama erkinin önüne geçmiştir. Yürütmenin kanun düzeyinde kararname çıkarma yetkisiyle birlikte yasama organı, yasalaştırma aşamasının asli organı iken yürütme organı uygulama aşamasının temel aktörüdür. Cumhurbaşkanına tanınan kararname çıkarma yetkisi ile yürütme erki, yasama alanına girmiş ve yasalaştırma aşamasının yasama erki ile birlikte temel aktörlerinden biri haline gelmiştir. Uygulama aşamasının da başat aktörü olması nedeniyle yürütme erki kamu politikalarında genel olarak birincil aktör konumuna gelmiştir. Sonuç olarak cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile kararnameler önemli bir kamu politikası aracı, yürütme yasama alanına dahil olarak yasalaştırma aşamasının temel aktörlerinden biri olmuştur.

## SONUÇ

Yasalaştırma ve kamu politikası arasında üç temel ilişki mevcuttur. Yasama kamu politikalarının bir aktörüdür. Yasa kamu politikalarının aracı ve yasalaştırma ise önemli bir aşamasıdır. Bu nedenle yasama organının konumunda etkili olan hükümet sistemi hem yapısal hem de fonksiyonel anlamda yasa(laştır)ma üzerinde belirleyicidir. Kuvvetler ayrılığının parlamenter sistem ve başkanlık sistemi olmak üzere iki baskın türü bulunmaktadır. Yarı başkanlık sistemi de bunlara sonradan dahil olmuştur. Her üç sistemde de çift ya da tek meclis olması fark etmeksizin yasama organı yasalaştırma aşamasının önemli bir aktörüdür. Ancak her hükümet sisteminde yasalaştırmanın tek aktörü yasama organı değildir. Başkanlık sisteminin benimsendiği ülkelerde yasama organı tarafından kabul edilen bir yasa başkan tarafından veto edilebilmektedir. Başkanlık sisteminde tanınan veto hakkı zorlaştırıcıdır. Bu durumda başkan, meclis(ler)in yasama sürecinde oldukça aktif rol oynamakta ve yasalaştırma faaliyetini fonksiyonel olarak etkilemektedir. Diğer taraftan başkanlık sistemini benimseyen ülkelerde başkana yasa teklif etme veya kararname çıkarma yetkisi tanınmaktadır. Böylece başkan yapısal olarak yasalaştırma sürecinin önemli bir aktörü haline gelmektedir.

Parlamenter sistemde yasama, yasalaştırmanın asli organıdır. Bu sistemde meclisin kabul etmiş olduğu yasaları devlet başkanının veto etme hakkı bulursa da bu nitelikli çoğunluk isteyen bir veto değil sadece geciktirici vetodur. Bu durumda yürütme fonksiyonel olarak yasama kadar etkili değildir. Ancak parlamenter sistemin benimsendiği ülkelerde bakanlar kuruluna KHK çıkarma yetkisi tanınmaktadır. Bu durum yürütmeyi yasalaştırmanın bir aktörü haline getirirse de kararnamelerin hangi konuda çıkarılacağına çerçevesinin önceden belirlenmesi ve kararnamelerin yayımlandıktan sonra yasama organının onayına tabi olması, yasalaştırmanın belirleyici aktörünün yasama organı olduğunu göstermektedir. Yarı başkanlık sisteminde hem başkanın hem de parlamentonun yasa teklif etme hakkı bulunmaktadır. Başkanın (geciktirici) veto ve bazı konularda referanduma gitme gibi yasalaştırmada etkili olduğu yetkileri bulunmaktadır. Ancak başkanlık sisteminde olduğu gibi tek başına kararname çıkarma yetkisi bulunmamaktadır. Bu yetki bakanlar kuruluna aittir. Kararnamelerin yürürlüğe girmesinde genellikle parlamenter sistem koşulları geçerlidir.

Türkiye açısından değerlendirildiğinde ilk olarak benimsenen meclis hükümeti sisteminde hem yasama hem de yürütme mecliste birleşmiştir. Sistemin uygulandığı dönemde (1920-1923), İcra Vekilleri Heyeti yasalaşan metinlerin neredeyse beşte dördünü yapmıştır. Ancak İcra Vekilleri Heyetini meclisin belirlemesi ve bir devlet başkanının olmaması durumları ile yasalaştırmanın tek aktörünün meclis olmasını sağlamıştır. Karma bir sistemin benimsendiği 1924 Anayasası'nda yasalaştırma, parlamenter sistem teorisine uygun olarak düzenlenmiştir. Kanun teklif etme hakkı milletvekilleri ve bakanlar kuruluna verilmiştir. Kararname yetkisinin olmadığı bu sistemde bakanların meclis içerisinde çıkması ve cumhurbaşkanının kanunları yeniden görüşülmesi üzere geri gönderme yetkisinin olması karşısında nitelikli çoğunluğun aranmaması, yasama organını yasalaştırma sürecinin asli aktörü yapmaktadır. Parlamenter sisteme geçişi sağlayan 1961 Anayasası'nda da yasalaştırmanın temel aktörü yasamadır ve 1924 Anayasasının anılan koşulları geçerlidir. 1971'de çerçevesi belirlenerek bakanlar kuruluna KHK çıkarma yetkisi tanınmış, böylece yürütmenin yasama karşısında gücü artarak yasalaştırmanın bir aktörü haline gelmiştir. Ancak kararnamelerin meclis onayına tabi olması nedeniyle, yasama başat aktör olarak devam etmiştir. 1982 Anayasası yasalaştırma açısından değişikliğe gitmemiş, cumhurbaşkanının yeniden görüşmek üzere geri gönderme ve bakanlar kurulunun kararname çıkarma yetkisi aynen kalmıştır.

Asıl değişiklik cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile olmuştur. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile cumhurbaşkanı yürütmenin tek yetkilisi olmuştur. Cumhurbaşkanına kararname çıkarma yetkisi tanınmıştır. Bu yetkinin çeşitli sınırlamalara tabi tutulması, kararnameleri normlar hiyerarşisinde kanunların altına yerleştirmiştir. Ancak uygulamada yürütme yetkisine ilişkin her konuda kararname çıkarılabileceği şeklindeki düzenleme, kararnameler ile kanunları eşdeğer kılmıştır. Diğer taraftan mecliste yasalaştırma faaliyeti belirli bir süreç ve çoğunluğa tabi olarak

işlemekte iken cumhurbaşkanı tek başına karar alarak yasalaştırma aşamasını daha hızlı işletebilecektir. Böylece kararnameleri önemli bir kamu politikası aracı haline getiren cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, yürütme yasama alanına dahil olarak yasalaştırma aşamasının temel aktörlerinden biri olmuştur. Cumhurbaşkanının kamu politikalarının uygulanmasında yürütmenin başı olarak tek yetkili olması, politika üretme ve karar verme aşamalarındaki etkin rolü düşünüldüğünde yürütme erki yasama karşısında oldukça güçlenmiştir. Sonuç olarak benimsenen hükümet sistemi genel olarak tüm politika sürecini özelde yasalaştırma aşamasını etkilemiştir.

## EXTENDED ABSTRACT

Although other phases of public policy are frequently covered in the literature, there is little work on legislation. In this study, it is aimed to examine the legislation stage, which has been neglected compared to other public policy stages in terms of both foreign and Turkish literature, in terms of the government systems adopted in Turkey. Thus, with the conceptual framework presented, it is aimed to refer to the contexts in which enactment can be discussed. In the study, public policy and political science literature and official documents (constitutions) were used as data collection tools. In the study, historical and descriptive method was used and the study was planned as four parts.

In the first part, the relationship between laws and public policies was evaluated in order to reveal the dimensions of legislation that could be the subject of analysis. Accordingly, there are three basic relationships between legislation and public policy. Legislature is an actor of public policies. Law(legislation) is an instrument of public policy and legislation is an important stage. For this reason, the governmental system, which is effective in the position of the legislature, is determinative on legislation both structurally and functionally.

In the second part of the study, the relationship between government systems and legislation was discussed in terms of theory and practice. In this section, three systems of government that are frequently covered in the literature are referenced (presidential, parliamentary and semi-presidential systems). In countries where the presidential system is adopted, a law passed by the legislature can be vetoed by the president. The veto right recognized in the presidential system is difficult. In this case, the president plays a very active role in the legislative process of the parliament(s) and influences the legislative activity functionally. On the other hand, in countries that adopt the presidential system, the president is given the authority to propose laws or decrees. In the parliamentary system, the legislature is the primary organ of legislative. In this system, although the head of state has the right to veto the laws adopted by the parliament, this is not a veto requiring qualified majority, but only a delaying veto. In a semi-presidential system, both the president and the parliament have the right to propose laws. The president has powers such as (delaying) veto and holding a referendum on some issues. However, as in the presidential system, it does not have the authority to issue decrees on its own. This authority belongs to the council of ministers. Parliamentary system conditions generally apply to the enactment of decrees.

In the third part of the study, the issue of legislation in the government systems adopted in Turkey from a historical perspective was put forward. In the first assembly government system adopted in Turkey, both the legislature and the executive were united in the parliament. In the period when the system was implemented (1920-1923), the only actor of legislative was the parliament. In the 1924 Constitution, in which a mixed system was adopted, legislative was arranged in accordance with the parliamentary system theory. In the 1961 Constitution, which provided the transition to the parliamentary system, the main actor of enactment is the legislative body. In this period, the conditions of the 1924 Constitution are valid. In 1971, the council of ministers was given the authority to statutory decree. The 1982 Constitution did not change in terms of enactment. The president's authority to send back the law proposals for reconsideration and statutory decree of the council of ministers remained intact.

In the last part of the study, the issue of legislation in the Presidential Government System has been examined. The main change in legislation has been with the Presidential Government System. With the Presidential Government System, the president has been the sole executive authority. The president is empowered to decrees. Subjecting this authority to various limitations has placed decrees below the law in the hierarchy of norms. However, in practice, the regulation that decrees can be issued on any subject related to the executive power has made the decrees and laws equivalent. Thus, decrees have become an important public policy tool. The executive body has become one of the main actors of the legislative stage by being included in the legislative field. Considering that the President is the sole authority as the head of the executive body in the implementation of public policies, and his active role in policy making and decision-making, the executive power has become quite strong against the legislature. As a result, the adopted government system has affected the entire policy process in general, especially the legislative stage.

#### **Çıkar Çatışması Bildirimi**

Yazar, bu makalenin araştırılması, yazarlığı ve yayımlanmasına ilişkin herhangi bir potansiyel çıkar çatışması beyan etmemiştir.

#### **Destek/Finansman Bilgileri**

Yazar, bu makalenin araştırılması, yazarlığı ve yayımlanması için herhangi bir finansal destek almamıştır.

**Etik Beyan / Ethical Statement:** Bu çalışma için etik kurul onayı alınması gerekmektedir.

**Yazar Katkı Oranı:** Her iki yazar da eşit düzeyde katkı vermiştir.

## **KAYNAKÇA**

- Akın, D. (15 Mayıs 2012). 20 Soruda Başkanlık Sistemi ve Parlamenter Sistem. T24. <https://t24.com.tr/yazarlar/bilinmeyen/20-soruda-baskanlik-sistemi-ve-parlamenter-sistem,5120>. (Erişim Tarihi: 05.04.2022).
- Anderson, J. E. (1994). Public Policymaking. Boston: Houghton Mifflin.
- Arap, İ. & Erat, V. (2015). Bir Kamu Politikasının Analizi: Türkiye’de Geçici Köy Koruculuğu. Mülkiye Dergisi, 39(4), 73-108.
- Arslan, R. (2015). Demokratik Yönetim Sistemleri. Bursa: Dora Yayınları.
- Atar, Y. (2017). Türk Anayasa Hukuku. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Atar, Y. (2019). Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi. Anayasa Yargısı Dergisi, 36(1), 241-259.
- Ayan Musil, P. (2013). Hükümet Sistemleri: Başbakanlık Sistemi ve Parlamenter Sistem. Sabri Sayan ve Hasret Dikici Bilgin (Der.). Karşılaştırmalı Siyaset Temel Konular ve Yaklaşımlar içinde (189-207 ss.). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Benson, D. & Jordan, A. (2015). The Policy Process. N. J. Smelser & P. B. Baltes, International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences. Waltham: Elsevier Ltd.
- Bouwma, I. M., Gerritsen, A.L., Kamphorst, D.A. & F.H. Kistenkas (2015). Policy Instruments and Modes of Governance in Environmental Policies of the European Union; Past, Present and Future. Statutory Research Tasks Unit for Nature & the Environment (WOT Natuur & Milieu), WOT-technical report 60, Wageningen.
- Buran, H. (2009). Siyasal Rejimin Sınıflandırılması Yeniden Gözden Geçirilmesi Üzerine.

- Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 14(1), 69-97.
- Cambridge Dictionary, Legislation (2022).  
<https://dictionary.cambridge.org/tr/s%C3%B6zl%C3%BCk/ingilizce/legislation>, Erişim tarihi: 22.05.2022.
- Demirkanoğlu, Y. (2020). Hükümet Sistemleri ve Yasalaştırma: Karşılaştırmalı Bir İnceleme. Bitlis Eren Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 9(1), 89-96.
- Erat, V. & Özkaya, Y. (2017). Kamu Politikalarında Yasalaştırma Süreci: 6360 Sayılı Yasa Üzerinden Bir İnceleme. DEÜ İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 32(6), 263-288.
- Erdem, K. (2017a). Yarı-Başkanlık Sistemi: Teori, Pratik ve Tartışmalar. Semra Gökçimen (Ed.). Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Yarı-Başkanlık Sistemi (Fransa, Polonya ve Rusya Örnekleri) içinde (1-21 ss.). Ankara: TBMM Basımevi.
- Erdem, K. (2017b). Sonsöz. S. Gökçimen (Ed.). Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Yarı-Başkanlık Sistemi (Fransa, Polonya ve Rusya Örnekleri) içinde (245-252). Ankara: TBMM Basımevi.
- Esen, S. (2016a). Başkanlık Rejimi Nedir?. İbrahim Ö. Kaboğlu (Der.). Türkiye'nin Anayasa Gündemi (27 Uzman, 66 Soru-Yanıt) içinde (84-88 ss.). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Esen, S. (2016b). 1982 Anayasası Nasıl Bir Siyasal Rejim Öngörmektedir?. Der. İbrahim Ö. Kaboğlu (Der.). Türkiye'nin Anayasa Gündemi (27 Uzman, 66 Soru-Yanıt) içinde (188-189 ss.), İstanbul: İletişim Yayınları.
- Federal Register (2022). Executive Orders, <https://www.federalregister.gov/presidential-documents/executive-orders>, Erişim Tarihi: 20.05.2022.
- Gözler, K. (27.12.2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Uygulamadaki Değeri: Bir Buçuk Yıllık Bir Bilanço, [www.anayasa.gen.tr/cbhs-bilanco.htm](http://www.anayasa.gen.tr/cbhs-bilanco.htm), Erişim tarihi: 22.05.2022.
- Gözler, K. (2011). Anayasa Hukukunun Genel Teorisi (Cilt:1). Bursa: Ekin Yayınevi.
- Gözler, K. (2020). Anayasa Hukukuna Giriş: Genel Esaslar ve Türk Anayasa Hukuku. Bursa: Ekin Yayınevi.
- Gözler, K. (2021). Türk Anayasa Hukuku. Bursa: Ekin Yayınevi.
- Hakyemez, Y. Ş. (2012). Hükümet Sistemi Arayışları ve Yeni Anayasa. Haz. Ece Göztepe ve Aykut Çelebi, Demokratik Anayasa: Görüşler ve Öneriler içinde. (270-297 ss.). İstanbul: Metis Yayınları.
- Hekimoğlu, M. M. (2009). Anayasa Hukukunda Karşılaştırmalı Demokratik Hükümet Sistemleri ve Türkiye. Ankara: Detay Yayıncılık.
- Hekimoğlu, M. M. (2009). Anayasa Hukukunda Karşılaştırmalı Demokratik Hükümet Sistemleri ve Türkiye. Ankara: Detay Yayıncılık.
- Hettiarachchi, H. ve Kshourad, C. (2019). Promoting Waste-to-Energy: Nexus Thinking, Policy Instruments, and Implications for the Environment. S. Kumar, R. Kumar & A. Pandey (Eds.), Current Developments in Biotechnology and Bioengineering (pp. 163-184), Elsevier.
- Howlett, M. & Giest, S. (2015). The Policy Cycle Model of the Policy Process. N. J. Smelser & P. B. Baltes, International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences. Waltham: Elsevier Ltd

- Howlett, M. ve Ramesh, M. (1995), *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, Oxford University Press, New York.
- Jenkins, W. (1978). *Policy Analysis: A Political and Organisational Perspective*. London: Martin Robertson.
- Jordan, A. (2001). The Policy Process. J. D. Wright & J. Neil (Eds.), *International encyclopedia of the social & behavioral sciences*. Waltham: Elsevier.
- K. K. Ghai (t.y.). Executive: Definition, Functions and Types of Executive. <https://www.yourarticlelibrary.com/political-science/executive-definition-functions-and-types-of-executive/40360>, Erişim tarihi: 22.05.2022.
- Kaboğlu, İ. Ö. (2016). Başlıca Siyasal Rejimler Hangileridir?. İbrahim Ö. Kaboğlu (Der.). *Türkiye'nin Anayasa Gündemi (27 Uzman, 66 Soru-Yanıt) içinde (44-48 ss.)*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Kaynar, M. K. (2015). Anayasa, Yasama, Yürütme ve Yargı. Yüksel Taşkın (Ed.). *Siyaset: Kavramlar, Kurumlar, Süreçler içinde (285-334 ss.)*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Köküarı, İ. (2018). Osmanlı-Türk Anayasal Tarihinde Yasama Yorumu ve Uygulaması. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 67(4), 807-855.
- Lasswell, H. D. (1971). *A Pre-View of Policy Sciences*. American Elsevier Publishing.
- Lijphart, A. (2006). *Demokrasi Motifleri: Otuz Altı Ülkede Yönetim Biçimleri ve Performansları*. Güneş Ayas ve Utku Umut Bulsun (Çev.). İstanbul: Salyangoz Yayınları.
- Lui, P. L. (2007). *The Legislature. Contemporary Hong Kong Government and Politics: Expanded*. Wai-man L., P. Luen-tim Lui & W. Wong, Hong Kong: Hong Kong University Press, ss. 45-66.
- Özbudun, E. (2008). *1921 Anayasası*. Ankara: AKDITYK Atatürk Araştırma Merkez.
- Özbudun, E. (2009). *Türk Anayasa Hukuku*. Ankara: Yetkin Yayınları.
- Özdemir, H. (2020). Türkiye'nin Parlamenter Hükümet Sistemi Tecrübesine Kısa Bir Bakış. *Bingöl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 10(20), 373-400.
- Parsons, W. (2001). *Public Policy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Salamon, L. M. (2001). The New Governance and The Tools of Public Action: An introduction. *Fordham Urban Law Journal*, 28(5), 1641-1674.
- Şencan, H. (2017). Çatışmacı Parlamentarizmden Melez Bir Çözüme: Fransa'da Yarı Başkanlık Sistemi. Semra Gökçimen (Ed.). *Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Yarı-Başkanlık Sistemi (Fransa, Polonya ve Rusya Örnekleri) içinde (25-100 ss.)* Ankara: TBMM Basımevi.
- Sezer, A. (2019). Normlar Hiyerarşisi Ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri [Çok Boyutlu Normlar Piramidi Yaklaşımı]. *Anayasa Yargısı Dergisi*, 36(1), 353-412.
- Solak, M.& Bilgin, M. (2017). Sonsöz. Semra Gökçimen (Ed.). *Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemi (ABD, Arjantin, Azerbaycan, Brezilya ve Nijerya Örnekleri) içinde (297-304 ss.)* Ankara: TBMM Basımevi.
- Soysal, M. (1997). *100 Soruda Anayasanın Anlamı*. İstanbul: Gerçek Yayınevi.
- Tahmazoğlu Üzeltürk, S. (2016). *Osmanlı-Türk Anayasal Geleneğinde Başkanlık Rejimine Yer*

- Var mı?. İbrahim Ö. Kaboğlu (Der.). Türkiye'nin Anayasa Gündemi (27 Uzman, 66 Soru-Yanıt) içinde (182-187 ss.). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Tanör, B. & Yüzbaşıoğlu, N. (2012). 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku. İstanbul: Beta Yayıncılık.
- Terzioğlu, S. S. (2011). Anayasa Hukuku. Adana: Karahan Kitabevi, 2011.
- Thomas R. D. (2013). Understanding Public Policy. NJ: Pearson Education.
- Tunçkaşık, H. (2017). Başkanlık Sistemi: Teori, Pratik ve Tartışmalar. Semra Gökçimen (Ed.), Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemi (ABD, Arjantin, Azerbaycan, Brezilya ve Nijerya Örnekleri) içinde (1-18 ss.). Ankara: TBMM Basımevi.
- Turan İ. (1984). The Role of Legislatures in Policy Processes. İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası. 38(3-4), 267-289.
- Ülgen Adadağ, Ö. (2019). Türk Siyasal Yaşamında Anayasal Geçişler. Ahmet Demirel ve Süleyman Sözen (Ed.). Türk Siyasal Hayatı içinde (91 -113). Eskişehir: T.C. Anadolu Üniversitesi Açıköğretim Fakültesi Yayını.
- Vaison, R. (1973). A Note on Public Policy. Canadian Journal and Political Science, 6(4), 661 – 664.
- Vedung, E. (2010). Policy Instruments: Typologies and Theories. M. L. Bemelmans-Videc, R. C. Rist, E. Vedung (Eds.), Carrots, Sticks and Sermon, Transaction Publishers (21-58), New Jersey: New Brunswick.
- Vernon, M. C. (1961), Devlet Sistemleri: Mukayeseli Devlet İdaresine Giriş. Mümtaz Soysal (Çev.). Ankara: Sevinç Basımevi.
- Yamaç, M. (2020). Türkiye Devleti'nin ilk Anayasası 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu. Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 22(TBMM'nin 100. Yılı ve Millî İrade Özel Sayısı), 204-220.
- Yayla, A. (2014). Karşılaştırmalı Siyasal Sistemler. Ankara: Adres Yayınları.
- Yeniay, L. & Yeniay, G. (2019). Türk Hukukunda Yürütme Organının Düzenleme Yetkisi Ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. Anayasa Yargısı Dergisi, 36(1), 105-138.
- Zengin, M. A. (2016). ABD Başkanlık Sisteminde Fren ve Denge Mekanizması Üzerine Bir İnceleme, TAAD, 28, 1-28.