

Müzakereci Demokrasi Kuramı Perspektifinden Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Değerlendirilmesi

An Evaluation of the Presidential Government System from the Perspective of the Theory of Deliberative Democracy

İsmail Pendik 

Doktora Ondokuz Mayıs Üniversitesi,
Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, Kamu
Yönetimi (DR), Samsun, Türkiye,
ipendik58@googlemail.com,
ror.org/028k5qw24



Geliş Tarihi/Received: 08.07.2025
Kabul Tarihi/Accepted: 07.08.2025
Yayınlanma Tarihi/ Available Online:
28.08.2025

Öz: Bu çalışma, müzakereci demokrasi kuramını temel alarak, Türkiye’de 2018 yılında uygulanmaya başlanan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ni (CHS) demokratik meşruiyet, katılım ve iletişimsel rasyonalite bağlamında değerlendirmektedir. Müzakereci demokrasi, liberal demokrasilerin yaşadığı rasyonalite, meşruiyet ve katılım krizlerine çözüm olarak, herkesin özgürce katılabildiği akılcı ve eşitlikçi bir kamusal müzakere alanını esas alır. Habermas’ın iletişimsel eylem kuramı üzerine inşa edilen bu kuram, siyasal kararların meşruluğunu prosedürlerdeki açıklık, eşitlik ve katılım ilkelerine bağlamaktadır. Makale, CHS’nin yasama ve yürütme süreçlerinde müzakereci demokrasinin ilkeleriyle ne ölçüde örtüştüğünü analiz etmekte; kararname yetkisi, meclisin denetim gücünün azalması, parti liderliği ile yürütme arasında birleşmenin yol açtığı temsil sorunları gibi yapısal unsurların, demokratik müzakereyi zayıflatan etkisine dikkat çekmektedir. Bununla birlikte, politika kurullarının potansiyeli vurgulanmakta ve politika kurullarının etkin bir şekilde çalıştırılması durumunda müzakereci demokrasi kuramının ilkeleri doğrultusunda CHS’nin iyileştirilebileceği ifade edilmektedir. Sonuç bölümünde ise CHS’nin müzakereci demokrasiye daha fazla yaklaşabilmesi için yasama denetiminin artırılması, bakan atamalarında ve üst kademe kamu yöneticilerinin atanmasında meclis onayı gibi reform önerileri sunulmaktadır. Bu çerçevede çalışma, CHS’nin demokratik meşruiyetini güçlendirmek için müzakereci demokrasi kuramının temel ilkelerine dayanan yapısal dönüşümlerin gerekliliğini ortaya koymaktadır.

Anahtar Kelimeler: Müzakereci Demokrasi, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Habermas, Politika Kurulları

Abstract: This study, based on the theory of deliberative democracy, evaluates the Presidential Government System (CHS), which began to be implemented in Türkiye in 2018, in the context of democratic legitimacy, participation, and communicative rationality. Deliberative democracy, as a response to the crises of rationality, legitimacy, and participation experienced by liberal democracies, is based on a rational and egalitarian public deliberation arena in which everyone can freely participate. This theory, built upon Habermas’s theory of communicative action, ties the legitimacy of political decisions to the principles of transparency, equality, and participation in procedures. The article analyzes the extent to which the CHS aligns with the principles of deliberative democracy in legislative and executive processes; it draws attention to the weakening effect of structural elements such as decree authority, the weakening of parliamentary oversight and representation problems arising from the merging of party leadership with the executive. Nevertheless, the potential of policy councils is emphasized and it is stated that the CHS can be improved in accordance with the principles of deliberative democracy if these councils are operated effectively. In the conclusion, reform proposals such as increasing parliamentary oversight and requiring parliamentary approval in the appointment of ministers and senior public officials are presented to bring the CHS closer to deliberative democracy. In this framework, the study reveals the necessity of structural transformations based on the fundamental principles of deliberative democracy in order to strengthen the democratic legitimacy of the CHS.

Keywords: Deliberative Democracy, Türkiye’s Presidential Government System (CHS), Habermas, Policy Councils

Extended Abstract

Following the constitutional amendment approved in the 2017 referendum, Türkiye experienced a fundamental transformation in its political system. The transition from a parliamentary system to the Presidential Government System (Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi - CHS) in 2018 centralized executive power in the office of the President. This systemic shift has not only altered the constitutional structure but also brought significant changes to political practice, bureaucratic procedures, and public policymaking in Türkiye. While it has been praised for enabling more efficient executive action, CHS has also raised serious concerns regarding the balance of power, democratic oversight, and participatory governance.

This study aims to evaluate the democratic character of CHS through the lens of deliberative democratic principles, without limiting the analysis to institutional design or electoral legitimacy. Instead, the focus lies on the normative foundations of democratic legitimacy such as public reason, inclusion, transparency, and rational discourse. Specifically, the study investigates whether CHS aligns with or diverges from these principles in practice, beyond its formal constitutional design.

The research adopts a normative-analytical approach, using qualitative content analysis of legal documents (constitutional articles, presidential decrees, budget laws), parliamentary procedures, and recent academic literature. The goal is not only to identify the limitations of the system but also to offer institutional and cultural reform proposals that could bring Türkiye's governance model closer to deliberative democratic ideals.

Historically, the roots of representative governance in Türkiye trace back to the Ottoman Constitution of 1876 and the reforms of the Second Constitutional Era. Despite intermittent military interventions and a long-standing tradition of bureaucratic tutelage, Türkiye had maintained a parliamentary framework up until 2017. Even in periods of strong executive dominance, such as the single-party era or under the 1982 Constitution, power remained at least nominally shared between legislative and executive organs. However, the introduction of CHS marked a departure from this tradition, concentrating decision-making authority in a single executive figure with vast discretionary powers.

One of the most critical consequences of CHS is the weakening of parliamentary oversight. Under the new system, the President and appointed ministers are not accountable to the legislature. Traditional mechanisms such as interpellations, motions of censure, and oral questions in the Grand National Assembly have either been abolished or significantly restricted. As a result, deliberation within legislative bodies has declined, with ministers no longer required to engage in ongoing dialogue with representatives. This erosion of institutional communication undermines one of the essential tenets of democratic governance: that decisions must be subject to reasoned debate among equals.

Another point of concern is the President's authority to issue executive decrees with the force of law in areas deemed related to the executive. Although there are formal limitations — such as the supremacy of legislation over decrees — the ambiguity surrounding the scope of “executive matters” leaves room for broad interpretation. In practice, this blurs the line between legislation and execution, allowing the President to bypass parliamentary procedures entirely. Since parliamentary legislation typically undergoes extensive committee debates and plenary discussions, executive decrees — generated unilaterally — lack the same depth of scrutiny and compromise.

Moreover, CHS permits the President to retain party affiliation and even assume party leadership. This creates a dual authority structure where the President leads both the executive and the majority party in the legislature. Given Türkiye's strict party discipline and the absence of legal reforms to curb it, this arrangement limits the autonomy of legislators. Representatives are less inclined to voice dissent or initiate genuine debate when party leadership and state leadership are embodied in the same person.

The result is a legislative body that functions more as an extension of the executive than as a forum for diverse opinions.

The budgetary process further illustrates the constraints on parliamentary influence. In the CHS model, if the budget law is not passed, the previous year's budget is automatically updated and applied, reducing the need for negotiation and compromise. In contrast, presidential systems like that of the United States often face government shutdowns if no consensus is reached, thereby compelling the executive to engage in bargaining with the legislature. The absence of similar constraints in Türkiye removes a key incentive for inclusive deliberation.

In terms of appointments, CHS grants the President near-absolute power in selecting high-level bureaucrats and institutional leaders, including members of the judiciary. There is no requirement for parliamentary approval, nor is there a mechanism for cross-party consultation. This concentration of appointment power not only weakens checks and balances but also heightens the risk of partisan and non-meritocratic selections. Consequently, the bureaucratic system becomes less independent and less capable of providing critical feedback to the political leadership.

Nonetheless, within the CHS framework, there exists at least one institutional innovation with deliberative potential: the creation of Presidential Policy Councils (Politika Kurulları). These advisory bodies are tasked with developing policy proposals and monitoring public sector performance. Their legal mandate includes consulting with civil society actors, experts, and sector representatives. If implemented inclusively and transparently, these councils could serve as forums for public engagement and pluralistic input. However, current practice suggests that these bodies operate largely under the shadow of the Presidency, and their policy influence remains limited.

In comparing the CHS to earlier governance models in Türkiye, it becomes evident that the current system lacks many of the dialogical mechanisms that were at least partially present in previous configurations. For instance, under the parliamentary system, cabinets were collectively accountable and required internal consensus before decision-making. Ministers, drawn from different political parties in coalition governments, had to engage in inter-party negotiations, thereby fostering deliberative dialogue. Such structures, though imperfect, provided institutional spaces for pluralism and compromise — features that have largely receded under CHS.

The study concludes that the CHS, in its current form, represents a governance model that prioritizes executive efficiency at the expense of democratic deliberation. To align more closely with deliberative democratic values, several reforms are proposed:

1. **Parliamentary Confirmation of Appointments:** High-level officials, especially ministers and judicial figures, should be subject to legislative approval to ensure broader consensus and reduce executive overreach.
2. **Clarification of Executive Decree Authority:** The scope of the President's decree powers should be explicitly defined and narrowly confined to prevent legislative encroachment.
3. **Restoration of Parliamentary Budget Authority:** The legislature should have final authority over the budget, and failure to reach an agreement should have tangible consequences to incentivize negotiation.
4. **Separation of Party and State Leadership:** The President should be constitutionally prohibited from holding party leadership positions to reduce undue influence over the legislature.
5. **Revitalization of Policy Councils:** These bodies should be diversified, empowered, and institutionalized as genuine venues for policy dialogue and stakeholder participation.

In essence, the CHS has created a system where the executive dominates both agenda-setting and decision-making processes, leaving little room for dissent, dialogue, or alternative perspectives. Without significant reforms aimed at enhancing procedural inclusiveness, Türkiye's current political system risks further estrangement from democratic legitimacy as defined by normative standards of deliberation, participation, and public accountability.

1. Giriş

Türkiye Cumhuriyeti, 2017 yılında gerçekleştirilen anayasa değişikliğiyle birlikte siyasal sisteminde köklü bir dönüşüme gitmiş ve 2018 seçimlerinin ardından Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi (CHS) resmen yürürlüğe girmiştir. Bu değişiklikte birlikte parlamenter sistem terk edilmiş; yürütme yetkisi tek bir makamda, cumhurbaşkanında toplanmıştır. Söz konusu sistem değişikliği yalnızca anayasal çerçevede değil, siyasal pratikte, bürokratik işleyişte ve kamu politikalarının belirlenme süreçlerinde de ciddi yapısal etkiler meydana getirmiştir. Yasama, yürütme ve yargı organları arasındaki denge ilişkilerinin yeniden şekillenmesi, karar alma süreçlerinin merkezileşmesi ve denetim mekanizmalarının niteliği gibi konular, bu yeni sistemin en çok tartışılan yönleri arasında yer almaktadır.

Bu araştırmanın ana konusu, Türkiye’de 2018 yılından itibaren yürürlükte olan CHS’nin demokratik niteliğinin, deliberatif demokrasi (müzakereci demokrasi) perspektifinden değerlendirilmesidir. Daha spesifik olarak, CHS’nin siyasal karar alma süreçlerinde şeffaflık, katılım, eşitlik, akıl yürütmeye dayalı tartışma ve karşılıklı rızaya ulaşma gibi müzakereci demokrasinin temel ilkeleriyle ne ölçüde örtüştüğü sorgulanmaktadır. Araştırma, yalnızca anayasal yapıya değil, sistemin uygulamadaki işleyişine de odaklanmakta ve pratik örnekler üzerinden normatif bir analiz yürütmektedir.

CHS’nin uygulanmaya başlanmasından bu yana, sistemin demokratik yapısı (Erdoğan, 2016; Gözler, 2017, 2019; Yayla, 2017), kuvvetler ayrılığına etkisi (Gözler, 2016), siyasal istikrar potansiyeli (Akçakaya & Özdemir, 2018; M Zahid Sobacı, Miş vd., 2018) ve karar alma süreçlerindeki etkinliği (Gülener ve Miş, 2017; Mehmet Zahid Sobacı ve Köseoğlu, 2018) gibi çeşitli boyutları tartışma konusu olmuştur. Bu tartışmalar genellikle sistemin yapısal avantajları ve dezavantajları üzerinden yürütülmekte; yürütmenin güçlenmesinin getirdiği hızlı karar alma kapasitesi ile birlikte, denge ve denetim mekanizmalarının zayıflaması gibi sorunlara dikkat çekilmektedir. Ancak bu çalışmalar sistemin demokratik niteliğini genel anlamda tartışmakla birlikte, müzakereci demokrasi kuramının normatif kriterlerine dayalı özgül bir değerlendirme çoğunlukla eksik kalmaktadır. Oysa müzakereci demokrasi kuramı, yalnızca çoğunluk iradesine değil, rasyonel iletişime dayalı kamusal akla ve karşılıklı rızaya dayanan karar süreçlerine vurgu yaparak, günümüz demokrasilerinde yalnızca seçimle meşruiyet kazanmanın yeterli olmadığını göstermektedir. Bu çerçevede CHS gibi yürütmenin merkezîyet kazandığı sistemlerin, meşruiyet üretme biçimlerinin yalnızca “temsiliyet” üzerinden değil, aynı zamanda “iletişimsel meşruiyet” bağlamında da sorgulanması gereklidir. Bu bağlamda bu çalışma, mevcut siyasal sistemin meşruiyetini, yalnızca kurumsal düzenlemeler ve seçimlerle sınırlı biçimde değil; siyasal iletişim, katılım, kamuoyu oluşturma süreçleri ve kararların ortak akılla üretilip üretilmediği gibi daha derin ve normatif kriterlerle değerlendirmeyi hedeflemektedir. Böylece çalışmanın, sistemin demokratik niteliğine ilişkin mevcut tartışmalara kuramsal bir zemin kazandırması ve demokrasi tartışmalarını derinleştirilmesi beklenmektedir.

Bu çalışma, Türkiye’de uygulanan CHS’yi müzakereci demokrasi kuramı çerçevesinde değerlendirmeyi amaçlamaktadır. Habermas’ın kuramı, liberal demokrasilerin krizlerine çözüm arayışında normatif bir alternatif olarak öne çıkmakta; kararların meşruiyetini sadece sandığa indirgemeyen, bunun ötesinde toplumsal katılım, iletişimsel rasyonalite ve kamusal müzakere gibi ölçütleri esas alan bir yaklaşımı temsil etmektedir. Bu bağlamda çalışmanın temel sorusu şudur: Türkiye’deki Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, karar alma süreçlerinde müzakereci demokrasinin normatif ilkelerine ne ölçüde yaklaşmaktadır ya da uzaklaşmaktadır?

Bu araştırma, normatif teorik çerçeveye dayalı nitel bir çözümleme sunmaktadır. Habermas'ın müzakereci demokrasi kuramı temel alınarak oluşturulan analitik yapı, CHS'nin anayasal düzenlemeleri, kurumsal işleyişi ve karar alma süreçlerinin değerlendirilmesinde kullanılmıştır. Çalışma boyunca şu temel ilkeler dikkate alınmıştır: iletişimsel rasyonalite, katılımcı eşitlik, kamusal tartışma, meşruiyetin prosedürel temeli ve kurumsal açıklık. Veri kaynağı olarak anayasa metinleri, cumhurbaşkanlığı kararnameleri, TBMM içtüzüğü, kamu politikası belgeleri ve sistemin işleyişine dair güncel akademik çalışmalar kullanılmıştır. Ayrıca uygulamada karşılaşılan temel sorunlar (örneğin: Bakanların meclis denetimine kapalı olması, bütçe sürecinde yasamanın rolünün azalması, politika kurullarının yapısı) ele alınarak, sistemin müzakereci potansiyeli somut örnekler üzerinden sorgulanmıştır. Bu yöntemsel yaklaşım sayesinde, CHS'nin demokratik meşruiyeti sadece hukuki düzlemde değil, aynı zamanda siyasal katılım, karar alma süreçlerinin doğası ve iletişimsel denetim açısından da çok boyutlu biçimde analiz edilmektedir. Araştırmanın temel hedefi, mevcut sistemin eksiklerini yalnızca tespit etmek değil, aynı zamanda müzakereci demokrasi ilkelerine yaklaşabilmesi için yapısal ve kültürel dönüşüm önerileri sunmaktır.

2. Yöntem

Bu çalışma, Türkiye'de 2018 yılında uygulanmaya başlanan CHS'nin, Jürgen Habermas'ın müzakereci demokrasi kuramı çerçevesinde normatif bir değerlendirmesini amaçlayan teorik temelli nitel bir çalışmadır. Bu nedenle araştırma deseni, kavramsal-analitik ve normatif kuramsal çözümlemeye dayalı olarak yapılandırılmıştır. Habermas'ın iletişimsel eylem kuramına dayanan müzakereci demokrasi modeli, yalnızca betimsel değil, aynı zamanda değerlendirici ve eleştirel bir çerçeve sunduğu için, CHS'nin demokratik meşruiyet, katılım ve iletişimsel rasyonalite açısından analizinde etkili bir yöntemsel dayanak sağlamaktadır.

Araştırma, normatif teorik analiz yöntemine dayanmaktadır. Bu yöntemin tercih edilme nedeni, çalışmanın amacının yalnızca mevcut kurumsal düzeni betimlemek değil; aynı zamanda bu düzeni, demokratik meşruiyetin normatif ilkeleri bakımından değerlendirmektir. Habermas'ın teorisi, iletişimsel akılçılık, katılım eşitliği, şeffaflık ve prosedürel meşruiyet gibi ilkeleri merkeze aldığı için, CHS gibi yürütmenin güç kazandığı yönetim biçimlerinin demokratik niteliğini sorgulamak açısından uygun bir teorik araç sunmaktadır.

Araştırmada kullanılan veriler ikincil kaynaklara dayanmaktadır. Anayasa ve yasa metinleri, cumhurbaşkanlığı kararnameleri, TBMM içtüzüğü, kamu yönetimi belgeleri, resmi strateji metinleri ve mevcut literatürden elde edilen akademik çalışmalar analiz kapsamında değerlendirilmiştir. Bununla birlikte, sistemin uygulamadaki işleyişine dair yorumlar da güncel uygulama örnekleri ve kamuya açık siyasi belgeler çerçevesinde ele alınmıştır.

Bu çalışma bir alan araştırması ya da saha verilerine dayalı bir analiz içermemektedir. Bu nedenle çalışmada nicel ya da nitel örnekleme teknikleri kullanılmamış, örneklem yerine Türkiye Cumhuriyeti'nin mevcut siyasal sistemi genel bir kurumsal örnek vaka (case study) olarak ele alınmıştır. Çalışma, 2017 Anayasa değişikliği ile kabul edilen ve 2018 genel seçimleriyle birlikte yürürlüğe giren CHS'yi analiz alanı olarak belirlemiş; öncesindeki parlamenter sistem dönemine yalnızca karşılaştırma ve tarihsel bağlam sunmak amacıyla sınırlı olarak değinilmiştir.

Çalışmanın kapsamı, yürütme ve yasama ilişkileri, kararname yetkisi, meclis denetimi, bütçe süreci, atama mekanizmaları ve politika kurulları gibi kurumsal unsurlar ile sınırlandırılmıştır. Yargı bağımsızlığı, medya özgürlüğü ya da sivil toplumun rolü gibi diğer demokratik bileşenler, çalışmanın merkezinde yer almadığından kapsam dışında bırakılmıştır. Ayrıca CHS'nin toplumsal algısı, seçmen davranışları veya siyasi kültür gibi ampirik alanlara girilmemiştir.

3. Müzakereci Demokrasi Kuramı

Liberal demokrasilerin yaşamış olduğu meşruiyet krizine ve bu krizin sonucu olan temsil ve katılım krizlerine çözüm olarak geliştirilen müzakereci demokrasi anlayışı Jürgen Habermas'ın eleştirel analizine dayanmaktadır (Tunç, 2008). Kapitalizmi derinlemesine analiz eden ve eleştiren Habermas, liberalizmin birey odaklı ve bireysel çıkar eksenli yaklaşımının demokratik uygulamaları zayıflattığını belirtmektedir. Habermas teorisini, "bilgi ve bilginin kökenleri, toplumsal sistem ve ileri kapitalizm ve bunalımları" olmak üzere üç boyuttaki eleştirilerinin üzerine konumlandırmaktadır (Coşkun, 2007, s. 26). Bilgi ve bilginin kökenleri üzerine analizinde Habermas, insanın hayvandan ayrıldığı iki husus olduğunu ileri sürmektedir. Bunlardan birisi Marx'ın kendi teorisinin temeli olan emek, diğeri ise Marx'tan farklı olarak dildir. Habermas'a göre insanı insan kılan bu iki husustan ilki olan emek, doğayı etkileyecek ve insan yararına kullanılmasını sağlayacak teknik bir ilgi üretirken; dil, birbirimizi anlamamızı sağlayan ve birbirimizin icra ettiği davranışları yorumlamamızı sağlayan iletişimsel bir ilgi meydana getirir. Teknik ilginin "araçsal-rasyonel eylem" tarafından idare edildiğini söyleyen Habermas, iletişimsel ilginin ise özneler arasında anlaşılabilir ve bilinebilir olan bağlayıcı genel kuralların yönlendirmesine bağlı olan "iletişimsel eylem" tarafından üretildiğini ileri sürmektedir. Bu iki bilgi çeşidinin toplumsal sistemlerin varlıkları açısından önemli olduğunu ifade eden Habermas, Marx'ın iletişimsel eylemi, teknik bilginin yani emek sürecinin ve üretici aktörlerin bir versiyonu olarak gören anlayışın sorunlu olduğunu iddia etmektedir. İletişimsel ilginin teknik boyuta indirgenmesini sorunlu bulan Habermas, iletişimsel ilginin üçüncü bir ilgi olan "özgürleşim ilgisini" uyandırdığını belirtmektedir. Bu ilgi, dil ile ilgili olup, hem eleştirel bilimlerin meydana gelmesine sebep olmuştur hem de bireylerin karar verme süreçlerine ve özbilinçli bir şekilde tefekkür etme ve tatbik yeteneklerine mündemiçtir (Coşkun, 2007, ss. 27-28; Habermas, 1997, s. 55).

Toplumsal sistem analizinde Habermas toplumsal sistemi; biri dış doğaya karşı olan "araçsal-rasyonel eylem"den kaynaklanan "sistem alanı", diğeri ise iç doğaya karşı olan "iletişimsel eylem"den kaynaklanan "yaşam alanı" olmak üzere ikiye ayırır. "Sistem alanı"nı ise ekonomik, sosyo-kültürel ve siyasal olarak üçe ayıran Habermas, üretici aktörleri ve iktisadi iktidarın dağılımını içeren ekonomik sistemde meydana gelen ekonomik krizlerin, istenilen seviyede sermaye birikiminin gerçekleşmemesinden kaynaklandığını ileri sürer. İkinci alt sistemin "girdisi sosyo-kültürel sistemden gelen kitle sadakati" ve çıktısı idarenin almış olduğu kararlardan müteşekkil olan siyasal sistem olduğunu söyleyen Habermas, siyasal sistemin girdisiyle alakalı krizlerin rasyonalite krizlerini, çıktısıyla alakalı krizlerin ise meşruiyet krizlerini meydana getirdiğini savunmaktadır. Ekonomik krizleri çözmek için devletin burjuva çıkarlarına uyumlu bir şekilde yaptığı siyasi müdahaleleri, daha istikrarlı bir toplumsal düzeni sağlamayı olanaksız kılan rasyonalite krizine neden olmaktadır. Bu durum devlet ile toplum ayrışmasını tahrip eden, "toplumun devletleştirilmesi" ve "devletin toplumsallaştırılması" olarak tezahür eden, yaşam dünyasının kolonileşmesini doğurur (Coşkun, 2007, s. 29). Böylece devletin varlığını, sermaye birikimini sağlayacak politika ve pratikleri icra eden mekanizma konumuna indirgendiğini savunan Habermas, bunun da meşruiyet krizine neden olduğunu anlatmaktadır. İleri kapitalist toplumlarda ortaya çıkan meşruiyet krizi de siyasal katılım için gerekli olan ve üçüncü sisteme olan sosyo-kültürel sistemde motivasyonun yitirilmesine, dolayısıyla motivasyon krizine neden olmaktadır. Tüm bu krizler ve özellikle de meşruiyet krizi, temsil sisteminde yaşanan krizi ve bireylerin siyasal karar alma süreçlerine katılımlarından uzaklaşmalarını meydana getirmektedir. İşte Habermas liberal demokrasinin yaşamış olduğu bu krizlere çözüm olarak; demokratik bir idare için elzem koşullardan biri olan "kamusal iletişim mekanı" kavramını içeren ve herkesin katıldığı özgür ve kısıtlanmamış bir kamusal müzakereye dayanan müzakereci demokrasi yaklaşımını geliştirmiştir (Coşkun, 2007, ss. 30-32; Habermas, 1997, s. 58).

Erdoğan (2012, ss. 27-28)'ın ifadesiyle "Müzakereci demokrasi teorisi, demokrasiyi geliştirebilmenin ve normatif standardın altında kalan kurumları eleştirebilmenin yollarını öngören normatif bir teori olmak iddiasındadır. Müzakereci demokratlar genel yararın tanımlanmasında karşılıklı konuşma ve tartışma

ihtiyacının öneminden hareket ederek ve demokrasinin –temsili demokrasiden farklı olarak- ancak bütün yurttaşların katılımına dayanan bir kamusal müzakere zeminine oturması gerektiğini ileri sürerler”. Müzakereci demokrasi modeli, bir yönetim biçimindeki karar alma süreçlerinin meşruiyetini ve rasyonelliğini sağlamayı amaçlamaktadır. Bunun sağlanması için karar almaya yetkili kurumlar, kamu yararı olarak kabul edilen şeyin, özgür ve eşit bireyler arasında makul ve adil biçimde icra edilen kolektif müzakere süreçlerini içerecek şekilde düzenlenmelidir. Kolektif karar alma süreçleri, müzakereci demokrasi anlayışına yaklaştığı ölçüde, meşruluğa ve rasyonelliğe yaklaşmış olacaklardır (Benhabib, 1999, ss. 104-105). Müzakereci demokrasi anlayışı, herkesi bağlayan meselelerde karar almak için belli kurumsal prosedürleri ve pratikleri vurguladığı için prosedürel yani usulcü bir yaklaşımdır (Benhabib, 1999, s. 109).

Habermas müzakereci demokrasi anlayışını, iktidardan ve hukuktan demokratik meşruiyet unsurunu ortadan kaldıran indirgemeci demokrasi anlayışı karşısında prosedürle ilgili bir kavramsallaştırma üzerine geliştirir. Bu yaklaşım, devleti merkezine alan bütüncül toplum anlayışından ayrılmaktadır ve farklı dünya görüşleri ve hayat tarzları karşısında tarafsız olduğunu savunmaktadır. Habermas, modern toplumun tek taraflı özellik sergileyen araçsal akılçılıkla yönetilmesi nedeniyle demokrasilerde krizler yaşandığını, bu krizleri aşmak için iletişimsel akılçılığı temeline alan müzakereci demokrasi yaklaşımını çözüm olarak sunmaktadır. Araçsal akılçılığın kamusal alanı sömürgeleştirdiğini iddia eden Habermas, iletişimsel akılçılığın ise kamusal alanı demokratik olarak canlandırıldığını ve dolayısıyla demokratikleşme sürecinin yolunu açtığını savunmaktadır. Bu açıklamalardan da anlaşılacağı üzere müzakereci demokrasi için kilit husus, vatandaşlar, gruplar, hareketler ve örgütler arasında görüş ihdas etme, tartışma, müzakere ve çekişmeden oluşan tüm vatandaşlara açık olan bir “kamusal alan”ın bulunduğu düşüncesidir (Habermas, 1995). Kamusal müzakere alanının varlığı, demokratik kurumların meşruiyeti açısından zorunlu olarak görülmektedir. Bu müzakerenin gerçekleştiği kamusal alanın, kendi menfaatlerini maksimize etmeye çalışan, uzlaşmaz tutum sergileyen ve demokratik olmayan amaç ve tekniklerini kullanan aktörlerden teşkil edilmemesi gerekmektedir. İletişimsel eylemin temeli olan müzakere; akılcı, eşitlikçi, zor yoluyla olmayan, aldatma, hile, güç ve stratejiden bağımsız olarak işlediği veya işlemesi gerektiği kabulü, müzakereci demokrasi anlayışı açısından elzemdir (Coşkun, 2007, ss. 46-47).

Demokrasinin müzakereci kavrayışı, ideal bir siyasal gerekçelendirme etrafında teşekkül eder. Bu ideale göre, kolektif siyasi iktidarın uygulamalarını meşru kılmak için, eşitler arasında özgür genel akıl yürütme temeli üzerinde süreç ilerlemelidir. Müzakereci demokrasi bu ideali kurumsallaştırır. Müzakereci bakış açısından demokratik siyaset, eşit vatandaşlar arasında özgür tartışmayı kolaylaştıran, toplumsal ve kurumsal koşulları kapsayan bir çerçevedir. Bu özgür tartışmayı kolaylaştıran toplumsal ve kurumsal koşullar; katılım, ifade etme ve işbirliği için uygun şartların sağlanmasıyla, düzenli rekabetçi seçimler ve propaganda koşullar, hukuki denetim gibi hususlar aracılığıyla siyasi iktidarın sorumluluk ve hesap verebilirlik anlayışını garanti eden bir çerçeve kurulmasıyla geçerlilik kazanır (Cohen, 1997b, ss. 412-413).

Devletin şahsında merkezileşmiş bir toplumsal bütün anlayışını reddeden, merkezi olmayan bir toplum modeliyle işlerlik kazanan müzakereci demokrasi anlayışında; demokrasi özerk vatandaşların kamu yararına ulaşmak için akli kullanmalarının kurumsallaştırılması olarak ele alındığı için, devletin veya herhangi bir otoritenin merkezi rolüne ihtiyaç kalmayacağını varsayar. Müzakereci demokrasi anlayışını için öncelikli olan hususlardan ilki, liberal demokrasi anlayışındaki değer çoğulculuğuna rağmen ortak yararı sağlamak için kabul edilebilir denklemlere ulaşmayı amaçlamaktır. İkinci önceliği, çıkar çatışmaları gerçeğine rağmen insanları, ortak sorunlarda, işbirliği koşullarını geliştirmek için ikna etmektir. Müzakereci demokrasi anlayışının son önceliği ise, mağduriyet yaşamış herkesin kendi bakış açılarını ifade etmelerini sağlayacak “birlik oluşturma çoğulculuğu”nu gerçekleştirmektir. Müzakereci demokrasi anlayışı; müzakere, pazarlık veya karşılıklı konuşma eylemlerinin demokratik yöntemlere uygun bir şekilde işlenmesini, bu şekilde işleyen sürecin sonucu olan çıktılarının ise makul ve demokratik

olacağını savunur. Yani müzakere, pazarlık ve karşılıklı konuşma eylemlerinden önce prosedürün, iletişimsel akla ve demokratik yöntemlere uygun olması, müzakereci demokrasi anlayışı için hayati önemdedir. Bu nedenle temel şart; müzakere, tartışma ve ikna etme sürecinin çıktılarından çok yöntemlerini geliştirmektir (Button & Mattson, 1999; Coşkun, 2007, s. 47; Habermas, 1995). Bunun yanında müzakereye katılanların herhangi bir kısıtlamayla muhatap olmaması da müzakereci demokrasi için önemli bir husustur (Kazancı, 2014). İdeal müzakereci prosedürün yakalaması gereken prensipler vardır. Bunlar (Cohen, 1997a, ss. 74-75):

a) İdeal müzakere özgürdür. Bu özgürlük iki koşulun sağlanmasını gerektirir. Bunlardan ilki; katılımcılar sadece müzakerelerinin sonuçlarına bağlılıklarına önem vermezler ayrıca müzakereleri için ön koşullara da önem verirler. Katılımcıların düşüncelerini ifade etmeleri, otorite tarafından ön normlar veya gereklilikler açısından kısıtlanmamalıdır. İkinci koşul; katılımcılar, müzakere yoluyla belirli bir karara varıldığını, buna uymak için yeterli bir neden olarak alarak, sonuçlardan hareket edebileceklerini varsayarlar.

b) Müzakere, tekliflerin gelişimi, desteklenmesi ve eleştirilmesi açısından akla uygun veya makul olmalıdır.

c) İdeal müzakerede, taraflar hem resmi olarak hem de esas olarak eşittir.

d) Son olarak ideal müzakere, rasyonel olarak motive edilmiş bir konsensüse ulaşmayı amaçlar.

Liberal demokrasi anlayışında siyasetin ana paradigması, piyasa, güç ilişkileri ve kişisel çıkarlar üzerine bina edilmişken; müzakereci demokrasi anlayışında siyasetin temel paradigması diyalogdur (Habermas, 1997, s. 41). Özneler arası ilişkiler neticesinde tercihler meydana geldiği için, demokratik sistemin meşruiyetinin sağlanması, katılımcıların birbirleriyle bilgi alışverişi içerisine girdikleri, ihtiyaçlarını ve düşüncelerini açıkladıkları yüz yüze bir tartışma sürecine bağlıdır. Bu manada Habermas'ın müzakereci demokrasi anlayışında, liberal ve cumhuriyetçi kuramlar ahenkli bir şekilde harmanlanarak, "ideal bir usul" teriminde bütünleşir. Buradaki usul, müzakere ve diyalog aracılığıyla politika sürecine katılım anlamına gelmektedir. Habermas toplumu; siyasi, ekonomik ve sivil olmak üzere, kesin bir şekilde üçe bölerek, kamusal alanı sivil toplum alanına konumlandırır. Bu açıdan müzakereci demokrasi anlayışı siyaseti; liberal ve cumhuriyetçi anlayışlardan farklı olarak, devlet toplum ilişkisi olarak anlamaz (Tunç, 2008). Müzakereci demokrasi açısından siyaset, ahlaki ve siyasi olarak eşit kabul edilen öznelerin (bireyler veya gruplar) kendilerini etkileyen kararlar üzerinde akla uygun ve özgür bir şekilde sorgulama imkanı buldukları, dolayısıyla karar alma süreçlerine katılım sağladıkları kamusal iktidar uygulaması olarak anlaşılmaktadır. Bu nedenle politik kararların benimsenmesinin ana gerekçesi; en güçlü çıkarların galip gelmesi değil, vatandaşların gerekçeleri dinleyip eleştirdikten sonra uzlaşarak politik kararların doğruluğuna karar vermiş olmalarıdır. Bunun sağlanması için öncelikle müzakereye katılımıda eşitlik ve simetrinin sağlanması, sonra herkesin belirlenen konuları sorgulama hakkına sahip olması ve son olarak katılımcıların müzakere usulünün kuralları ve bunların uygulanma tarzı konusunda düşüncelerini belirtme hakkına sahip olması gereklidir (Benhabib, 1999, s. 105; Habermas, 1997; Mouffe, 1999, s. 747). Habermas'ın "ideal konuşma durumu" olarak nitelendirdiği kavram; ahlaki müzakerecinin katılımcısı olma hakkı manasına gelen evrensel ahlaki saygı ve müzakereye katılan tüm tarafların düşüncelerini ifade etme hakkı manasına gelen eşitlikçi karşılıklılık olarak iki temel etik ilkeye dayanmaktadır. Bu açıklamalar ışığında ortaya çıkan durum, müzakereci demokrasi için önemli olanın, "neyin" tartışıldığı ve "ne" karara varıldığından çok, "nasıl" bir süreç ve yöntemle tartışıldığıdır ve bu da meşruluğun temel kaynağının prosedür olduğuna işaret eder. Habermas'ın ortaya koymuş olduğu müzakereci demokrasi anlayışında önemli olan hususların ilki geniş halk katılımının varlığı, ikincisi kamusal tartışma ve sorunlardan herkesin haberdar olması, üçüncüsü bir karara varmak için müzakereler yapma, dördüncüsü müzakere sürecini güç ve iktidar ilişkilerinden arındırarak her aktör için eşit koşullar oluşturmak, son olarak da müzakere edilen

hususlarda konsensüse yada güvenilir kararlara/neticelere ulaşmaktır (Cohen, 1997a, ss. 67-68; 1997b; Coşkun, 2007, ss. 48-50).

Müzakereci demokrasi kuramının ortaya koymuş olduğu idealin uygulanması zor olsa da ve kamusal alanı konumlandığı alan sivil toplum olsa da, ileri sürdüğü ilke ve değerler siyasi iktidar alanını ve devleti demokratikleştirici bir potansiyel taşımaktadır. Bu noktadan hareketle ülkemizde 2018 yılından beri uygulanmaya başlanan CHS, müzakereci demokrasi anlayışının ortaya koymuş olduğu ilkelerin perspektifinden değerlendirilmeye çalışılacaktır. Yapılan değerlendirmeler sonucunda eksik görülen hususların düzeltilip, CHS'nin müzakereci demokrasi anlayışına yaklaştırılması için bir takım öneriler sunulacaktır.

4. Türkiye'de CHS Öncesinde Uygulanan Sistemlerin Bir Kısa Analizi

2017 yılında Anayasada yapılan değişiklik, referandumla halk tarafından onaylanmış ve Haziran 2018 tarihinde yapılan genel seçimler sonrası yürürlüğe girmiştir. Yürürlüğe giren bu değişiklikte beraber yönetim sistemi, parlamenter sistemden başkanlık sistemine dönüşmüştür. Türk siyasi tarihine bakıldığında 1876 Kanun-i Esasi'sinden 2017 yılına kadar, çok sık peridotlarla askeri ve bürokratik gayrihukuki ve demokratik olmayan müdahaleler vuku bulmasına rağmen, parlamenter sistem veya parlamentoyu merkezine alan sistemler Türkiye'de uygulanmıştır. 1876 yılında kabul edilen Kanun-i Esasi ile Padişahın yetkileri sınırlandırılrsa da Meclis-i Mebusan'ın merkezini teşkil ettiği demokratik bir sistem meydana gelmemiştir (Öztürk, 2019, s. 51). Zaten 1878 yılında Padişah II. Abdülhamid tarafından Meclis-i Mebusan, Osmanlı-Rus savaşı gerekçesiyle süresiz tatil edilmişti. Osmanlı'daki muhalefetin yoğun çalışmaları neticesinde 1908 yılında II. Meşrutiyetin ilanından sonra tekrar açılan Meclis, 1876'ya göre Padişah karşısında daha güçlü bir konum kazandı. Bu manada II. Meşrutiyet'in ilanından 1913 yılında cereyan eden Bab-ı Ali Baskını'na kadar parlamenter sisteme yakın bir şekilde meşruti monarşi sistemi uygulandı (Gül, 2018a, s. 62).

Kurtuluş Savaşı döneminde 1921 yılında birinci TBMM'nin açılışından 1923 yılında ikinci TBMM'nin açılışına kadar geçen süreç demokratik açıdan belki de Türk siyaset tarihinin altın çağıydı. Çünkü savaşa rağmen ülke meseleleri ile ilgili her konu meclis çatısı altında açık bir şekilde -ve hatta sert tartışmaların da yaşandığı bir süreçte- yürütülen müzakereler neticesinde birkaç karar hariç çoğu karar oybirliği ile alınmaktaydı (Özcan, 2011, s. 42). Bu açıdan bakıldığında birinci TBMM döneminde meclis çatısı altında yürütülen çalışmalar, müzakereci demokrasi modeline en yakın nitelik taşıdığı değerlendirilmesi yapılabilir. 1923 yılından 1950 yılındaki serbest seçimlere kadar geçen süreç, CHP'nin iktidarın sahibi olduğu Tek Parti dönemi olarak nitelendirilmektedir. Bu dönemde bir takım demokratikleşme adımları atılsa da, demokrasi kriterleri göz önüne alındığında, demokratik bir dönem olmadığı değerlendirilmektedir. Ancak bu dönemde yetişen ve iktidara hakim olan askeri ve bürokratik elitlerin hakimiyeti (Pustu, 2007, ss. 206-208), on yılda bir yapılan darbelerle kendini göstermiştir. Dolayısıyla, her ne kadar 1950 yılında çok partili hayata geçilerek, demokrasi uygulamaya başlanıp Tek Parti döneminin sonlandırıldığı kabul edilse de, Tek Parti döneminde gelişen ve hakim olan anlayışın, on yılda bir darbelerle ve askeri müdahalelerle ve askeri ve bürokratik vesayet mercileri ile kendini devam ettirdiği değerlendirilmesi yapılabilir.

1950 yılından 1960 yılındaki askeri darbeye kadar geçen süreç ise önceki döneme kıyasla daha demokratik uygulamaların icra edildiği dönem olmuştur. Ancak 1924 Anayasasının kuvvetler ayrılığı prensibine göre düzenlenmemiş olması ve Demokrat Parti'nin de iktidardayken elindeki bu güçten vazgeçmek istememesi nedeniyle, özellikle Demokrat Partinin ilk döneminden sonraki dönemlerde demokrasiden uzaklaşan politika ve pratikler ortaya koyuldu (Bulut, 2009). 1960 yılındaki demokrasiye çok büyük zarar veren askeri darbe ile bürokratik ve askeri elitlerin iktidarı tekrar ele geçirmelerine sebep oldu. Darbe sonrası hazırlanan 1961 Anayasası; Anayasa Mahkemesinin kurulması, temel hak ve hürriyetlerin kapsamlı bir şekilde tasnifi, güçler ayrılığı prensibinin sarıh bir şekilde teşkili açısından şeklen demokratik ilke ve kurumlara göre dizayn edildi. Ancak birçok siyasetçi ve bilim insanı 1961

Anayasasını, amacının ve ruhunun demokrasiyi geliştirmek yerine, demokrasiye engel olma niteliğini taşıdığı iddiasıyla da eleştirmektedir (Yayla, 2017, s. 125). 1961 Anayasası bu eleştirilere rağmen, politikaların belirlenmesi ve icra edilmesi konusunda birçok aktörün varlığını kurumsallaştırdığı için demokrasi açısından önemli olan müzakere süreçlerinin işlemlerini sağlayan bir yöne de sahipti. Ancak yürütmenin güçsüz bir şekilde düzenlenmiş olması, iktidara gelenlerin hep yakındıkları husus olmuştur. Askeri müdahale ve baskılarla 1971 ve 1973 yıllarında yürütmeyi güçlü kılan bir takım düzenlemeler yapıldı. Bu düzenlemelerden en önemlilerinden biri, yasama yetkisinde ve faaliyet alanında kalan kanun yapma gücünün, kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisinin verilmesiyle bakanlar kuruluna aktarılmış olmasıdır. Meclisten aldığı yetki kanununa dayanarak kanun hükmünde kararname çıkarması şartı olsa da, bakanlar kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisinin verilmesi, meclisteki zorunlu müzakere süreçlerinin zayıflatılması manasını taşımaktaydı (Yıldırım, 2019, s. 45).

1980 darbesiyle bir kez daha askeri ve bürokratik elitler, henüz olgunlaşmadıklarını iddia ettikleri halkın ve siyasetçilerin elinden iktidarı aldılar. Darbe yönetimi tarafından hazırlanan 1982 Anayasası ise yürütmeyi daha güçlü kılan, görünüşte parlamenter sistem olan bir yönetim sistemi ihdas etti. Özellikle parlamenter sistemde sembolik olması gereken cumhurbaşkanlığı makamı, 1982 Anayasasıyla yürütme içinde en güçlü konuma yükseltildi (Sevinç, 2002, s. 117). Cumhurbaşkanlığı makamı adeta, yasama faaliyetleri üzerinde, yargı organları üzerinde ve yürütme üzerinde, sahip olduğu olağanüstü yetkilerle vesayetin müşahhas halini almıştı. Üstelik olağanüstü nitelikteki bu yetkilerini kullanırken de sorumsuzdu (Gül, 2018b, s. 133; Öztürk, 2019, ss. 52-53). Bu durum göz önüne alındığında 1982 Anayasasının teşkil etmiş olduğu sistem nitelik itibarıyla, parlamenter sistemden çok yarı başkanlık sistemine benzemektedir.

1997 yılında literatüre “28 Şubat Postmodern Darbesi” olarak geçen bir başka askeri müdahale olayı yaşandı. Karar alma gücü, bir kez daha halkın oylarıyla seçilmiş insanlardan müteşekkil makamlardan, askeri ve bürokratik elitlerden müteşekkil makamlara geçti (Menek, 2016). Hem demokrasi açısından hem de müzakere süreçleri açısından büyük bir geriye dönüş yaşanmış oldu. 2000’li yıllara gelirken Avrupa Birliği’ne girme isteğinin güçlü hale gelmesi, demokratik açıdan tekrar bir iyileşme dönemine girilmesini sağladı. 2001 yılında yapılan önemli anayasal değişikliklerle, politikaların belirlenmesi ve kararların alınması noktasında gücü, kağıt üzerinde de olsa, meclise ve halkın oylarıyla seçilmiş olan insanlardan oluşan kurum ve makamlara geçmeye başladı (Özer, 2015, ss. 146-147).

2007 yılında cumhurbaşkanlığı seçim sürecinde yaşanan olaylar, ülkeyi demokrasi açısından bir çıkmaza soktu. Genelkurmay Başkanlığının “E-Muhtırası” ve daha sonra Anayasa Mahkemesinin “367 Kararı”, geçmişte yaşandığı gibi cumhurbaşkanlığı seçiminde bir kriz yaşanmasına sebep oldu. Bu krizi aşmak için, Ak Partili siyasetçiler hem erken seçim kararı aldılar hem de cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesini içeren Anayasa değişikliğini referanduma götürdüler (Can, 2020, s. 137). Referandum neticesinde cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi teklifi kabul edildi. Bu değişikliğin hayata geçmesi ise 2014 yılındaki cumhurbaşkanlığı seçimleri ile gerçekleşti (Yayla, 2017, ss. 125-126). Karizmatik ve baskın karakterli bir siyasetçi olan Recep Tayyip Erdoğan, hem halk tarafından seçilmiş olmanın verdiği güçle hem de anayasada var olan olağanüstü yetkilere sahip olmanın verdiği güçle fiili olan yarı başkanlık sisteminin, resmi olarak yarı başkanlık sistemine dönüşmesini hızlandırdı (Öztürk, 2019, s. 55). Ancak buna rağmen partisiyle resmi olarak bağlantı içerisine girememesi ve ayrı bir başbakan ve bakanlar kurulu olması cumhurbaşkanının iktidarını sınırlamaktaydı. 15 Temmuz 2016 yılındaki Fetö tarafından yapılan darbe girişimi ve sonrasında yaşanan gelişmeler “Türk tipi başkanlık sistemi”nin gelişini hızlandırdı. MHP’nin desteğiyle “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi” adıyla referanduma sunulan anayasa değişikliği 2017 yılında, bıçak sırtında geçen seçim neticesinde kabul edildi. 2018 yılındaki cumhurbaşkanlığı seçimleri ile birlikte resmi olarak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi (CHS)’ne geçilmiş oldu.

5. CHS'ye Müzakereci Demokrasi Perspektifinden Bakış

Müzakereci demokrasi anlayışı daha çok sivil toplum alanına kendini konumlandıran bir anlayış olsa da; müzakereci demokrasi anlayışının ortaya koymuş olduğu ideallerin ve ilkelerin, siyasi ve devlet alanında da uygulanması durumunda demokratik açıdan büyük bir gelişim sağlanacağı değerlendirilmektedir. Bu açıdan CHS'yi müzakereci demokrasi perspektifinden değerlendirirken, bu anlayışın kendini konumlandırmaya çalıştığı alandan çok, ortaya koymuş olduğu ilkeler ve değerler çerçevesinde bir bakış açısıyla hareket edilecektir. Bu ilkelerden en önemlileri; herkesin eşit bir şekilde karar alma süreçlerine katılımlarının sağlanması, müzakerelerin açık bir şekilde yapılması, müzakerelerde aldatıcı ve spekülasyona dayanan söylemlerden uzak durulması, akla ve mantığa aykırı bir tutum ve söylemden uzak durulması, müzakereye katılanların gizli gündemlerle değil açık bir şekilde niyetlerini ortaya koyarak hareket etmeleri vb. ilkelerdir. Dolayısıyla CHS'yi, önceki sistemle kıyaslayarak ve CHS'nin ihdas ettiği kural ve kurumları ele alarak, müzakereci demokrasinin ilke ve idealleri çerçevesinde değerlendirme yapılmaya çalışılacaktır.

Yasama açısından değerlendirme yapılacak olunursa; cumhurbaşkanını halk doğrudan seçtiği için cumhurbaşkanının ve cumhurbaşkanının atadığı bakanların meclise karşı sorumluluğu ortadan kalkmıştır. Parlamenter sistemde başbakan ve bakanlar kurulu meclisten çıktığı için başbakan ve bakanlar meclise karşı da sorumluydu. Bu sorumluluğun en önemli somut sonucu, gensoru mekanizmasının varlığıydı (Gözler, 2000, ss. 559-616; Gülenler & Miş, 2017, s. 12). Her ne kadar tek başına bir partinin iktidar olması durumlarında gensoru mekanizmasının bir işlevi kalmasa da, gensoru mekanizmasının varlığı, başbakan ve bakanları meclisin diğer üyeleriyle müzakere etmelerini teşvik ediyordu veya zorunlu kılıyordu. Özellikle koalisyon hükümetleri döneminde iktidarı elinde bulunduran başbakan ve bakanlar kurulunun üyeleri olan bakanlar, farklı partilerden de olsa diğer milletvekilleriyle, kendilerini müzakere etme mecburiyetinde hissediyorlardı. Bu açıdan CHS ile birlikte meclisteki müzakere süreçlerinde bir daralma olmuştur. Cumhurbaşkanına ve bakanlara meclis genel kurulunda sözlü soru sorma imkanının ortadan kalkması da müzakereyi ve hesap verilebilirlik ilkesini zayıflatan bir sonuç doğurmuştur.

Yasama açısından diğer bir husus, cumhurbaşkanına yürütme alanında ve olağanüstü durumlarda kararname (kanun hükmünde) çıkarma yetkisinin verilmesidir (Can, 2020, s. 136). Cumhurbaşkanına verilen bu yetkiyi sınırlandıran hususlar sayılmış olsa da, hangi konularda kararname çıkarabileceği açık ve sarıh bir şekilde sayılmamış, yürütme alanında denilerek geniş ve yoruma açık bir alan bırakılmıştır (Erdoğan, 2016, ss. 23-25). Bu durum meclisin yasama yetkisinin daralması manasına gelmektedir. Her ne kadar cumhurbaşkanlığı kararnameleri; anayasa ve yasalara aykırı olamasa da ve de bir konuda ihdas edilen cumhurbaşkanlığı kararnamesine karşılık meclisin bir yasa kabul etmesi durumunda yasanın geçerli sayılması gerekeceği düzenlenmiş olsa da, iki açıdan uygulamada sonuç doğuramayacaktır. İlk olarak cumhurbaşkanı bir kararname çıkarttığında, meclisin bu kararnameyi geçersiz kılmak için kabul edeceği kanunun cumhurbaşkanı tarafından veto edilebilir olması bu düzenlemenin sonuç doğurmasını engellemektedir. Cumhurbaşkanının veto ettiği bir yasa, yeni sistemde meclis tarafından üye tam sayısının salt çoğunluğuyla kabul edilmek zorundadır. Bu durum da cumhurbaşkanını meclise karşı daha güçlü kılmaktadır. İkinci olarak, cumhurbaşkanının veto etmesine rağmen meclis tarafından kabul edilen ve geçerlilik kazanan bir kanunu, cumhurbaşkanı iptal ettirmek için Anayasa Mahkemesine başvuru yapacaktır. 15 üyeli Anayasa Mahkemesinin 12 üyesinin her hangi bir onaya bağlı olmaksızın cumhurbaşkanı tarafından atandığı göz önüne alınırsa, Anayasa Mahkemesinin bu konuda tarafsız kalması zorlaşacaktır (Gözler, 2017, ss. 12-13). Bu durum da cumhurbaşkanını güçlü kılmaktadır. Cumhurbaşkanına kanun niteliğinde bir norm düzenleme yetkisi verilmesi müzakereci demokrasi açısından olumsuz bir durumdur. Çünkü bir kanun teklifi meclise geldiğinde, komisyonlarda ve genel kurulda müzakere süzgecinden geçecektir. Bir çok kanun teklifinin komisyon veya genel kurul aşamasında değişikliğe uğradığı göz önüne alınırsa, her şeye rağmen meclisten çıkan kanunları, cumhurbaşkanlığı makamının bir kişiden müteşekkil olduğu göz önüne

alındığında sadece bir kişinin yetkisi dahilinde çıkan kanun gücündeki düzenlemelerden daha demokratik kılmaktadır.

Yeni sistemde cumhurbaşkanının partisiyle ilişki kurmasının önünde bir engel yoktur (Akçakaya & İlhan, 2021, s. 604). Mevcut durumda olduğu gibi cumhurbaşkanının aynı zamanda meclisin çoğunluğunu oluşturan bir partinin genel başkanı olması da meclisi cumhurbaşkanı karşısında zayıf kılmaktadır. Ayrıca CHS'ye geçerken ne siyasi partiler mevzuatında bir değişiklik yapılmıştır ne de parlamenter sistemin en önemli özelliklerinden biri olan parti disiplini ortadan kalkmıştır. Bir partinin aynı zamanda genel başkanı olan bir cumhurbaşkanı, yasama sürecini de kontrol edebilecek ve parti disiplini kavramı da göz önüne alınırsa milletvekillerinin özgür ve eşit bir şekilde müzakereye ve oylamaya katılması sınırlandırılacaktır (Gözler, 2017, s. 19). Parti genel başkanı olan cumhurbaşkanının istemediği bir konuda o partinin üyesi olan milletvekilleri, bağımsız bir şekilde hareket edemeyeceklerdir. Bu durum hem meclisteki müzakere süreçlerinin özgür ve eşit koşullarda icra edilmemesine sebep olacak hem de meclisteki demokratik süreçlerin işlememesine neden olacaktır. Siyasi partiler mevzuatında bir değişiklik olmadan ve parti disiplini realitesi ortadan kalkmadan, cumhurbaşkanlığı ve parti genel başkanlığı görevlerinin bir kişide birleşmesi müzakereci demokrasi açısından olumsuz olarak değerlendirilebilecek bir durumdur.

Cumhurbaşkanlığı seçimleri ile meclis seçimlerinin aynı zamanda olması ve cumhurbaşkanı ile meclisin karşılıklı olarak birbirlerini feshetme yetkisine sahip olmaları (Gözler, 2017, s. 11) da müzakere süreçleri üzerinde bir baskı oluşturacak, demokratik bir şekilde müzakere süreçlerinin işlemesine engel olacaktır. Seçimlerin aynı zamanda yapılacak olması ise aynı zamanda, seçmenlerin cumhurbaşkanlığı ile partiler arasında farklı değerlendirme yapmalarına engel olabilecektir. Böylece cumhurbaşkanı olarak seçilen kişinin, üyesi veya başkanı olduğu partinin mecliste çoğunluğu elde etme olasılığını yükseltecektir (Gözler, 2016, s. 28).

Dünyada başkanlık sistemini, yaşanan bir takım aksaklıklara rağmen, en başarılı bir şekilde uygulayan ülke ABD'dir. ABD'de yasama organı çift yapıları bir meclis şeklinde teşekkül edilmiştir. Çift meclisli yasama organının varlığı, kanun süreçlerinin uzamasına ve zorlaşmasına sebep olsa da, müzakere ve pazarlık süreçlerini genişlettiği için demokratik açıdan olumlu etkiler doğurmaktadır. Çift meclisli yasama organı aynı zamanda partisiyle ilişkisi devam eden başkanın da gücünü sınırlamakta, dolayısıyla başkan da müzakereye ve pazarlık yapmaya zorlamaktadır. Özellikle ABD'de bakanlar ve üst düzey kamu görevlilerinin senato tarafından onaylanması zorunluluğu Başkanları senatoyla müzakereye ve pazarlığa zorlamakta ve de yasama organının daha güçlü olmasını sağlamaktadır (Erdoğan, 2016, s. 8). Oysa CHS'de çift meclisli yasama organının olmaması ve cumhurbaşkanının yapmış olduğu üst düzey kamu görevlileri meclisin onayına gerek duymadan atayabilme yetkisine sahip olması, cumhurbaşkanını meclisle müzakere ve pazarlık etmesini gerektirmeyecektir. Bu da müzakere süreçlerinin yürütme ve yasama alanında daralmasına sebep olacaktır (Gözler, 2017, s. 11).

CHS'de bütçe kanunu ile alakalı düzenleme, yasama organının yetkisini daraltıcı nitelikte olmuştur. Parlamenter sistemde bütçe kanunun meclis tarafından kabul edilmemesi hükümetin güvensizlik anlamına gelmekte, sonrasında gensoru ile hükümetin düşmesi sonucunu doğurabilmekteydi (Ün, 2021, ss. 302-303). Bu nedenle siyasi iktidar meclisteki diğer görüşten olanlarla ve muhalif partilerle müzakere ve pazarlık yapma gereği hissetmekteydi. Hatta hükümetin parlamentodaki çoğunluğu bıçak sırtı olarak değerlendirilecek bir durumdaysa, iktidar içindeki milletvekilleriyle de müzakere ve pazarlık etme gereği hissedilmekteydi. Bu da müzakere süreçlerinin işlemesi ve alınacak kararların, sadece iktidar kesimince değil diğer kesimlerce de meşruluğunu sağlamaktaydı. CHS'de ise bütçe kanunu ile ilgili değişiklikte ilgili Anayasa maddesi; "...Bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde, geçici bütçe kanunu çıkarılır. Geçici bütçe kanununda çıkarılamaması durumunda, yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilmesine göre artırılarak uygulanır (AY, md. 161/4)." şeklinde düzenlenmiştir (Demirbağ, 2019, ss. 23-

27). Bu durum cumhurbaşkanının, yasamayla ve muhalif görüşlerle müzakere ve pazarlık yapmasını gerekli kılmamaktadır. ABD’de uygulanan başkanlık sisteminde, bütçesinin Kongre tarafından kabul görmemesi durumunda, hükümet kapatma ve kamu hizmetlerinin durması gibi sonuçların yaşanması kaçınılmazdır. Bu nedenle ABD’de başkan kongreyle ve dolayısıyla muhalif görüşteki temsilcilerle müzakere ve pazarlık yapma gereği hissetmektedir (Gözler, 2017, ss. 16-19). Bu da müzakereci demokrasi açısından olumlu bir sürecin yaşanması sonucunu doğurmaktadır. Oysa CHS’de meclisin bütçe kanunu kabul etmemesi, eski bütçenin yeniden değerlendirme oranlarıyla güncellenerek uygulaması sonucunu doğurduğu için, cumhurbaşkanını meclisle ve muhalif milletvekilleriyle müzakere etmek zorunda bırakmamaktadır. Bu da başka bir hususta CHS’nin müzakereci demokrasi anlayışıyla çeliştiğini göstermektedir.

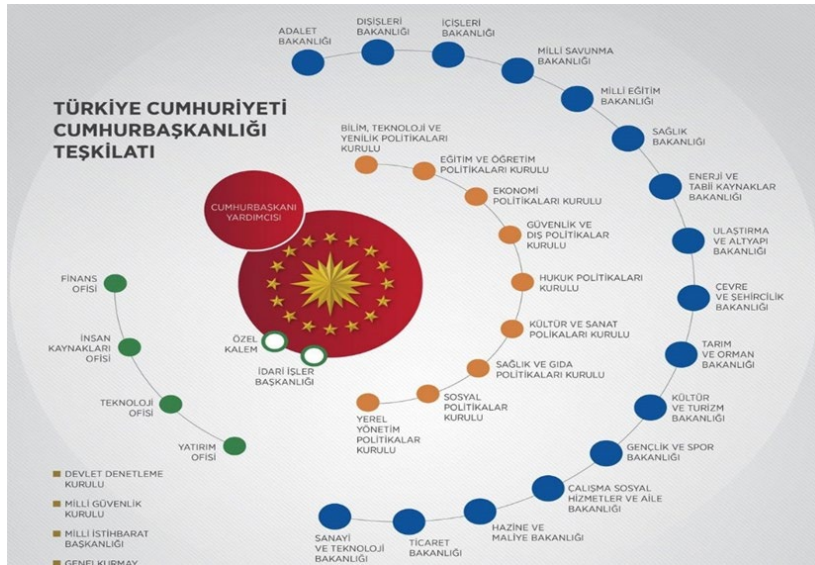
Yürütme alanında CHS’yi müzakereci demokrasi perspektifinden değerlendirilmesine gelince, parlamenter sistemde yürütmenin üç önemli kurumu vardır. Bunlar cumhurbaşkanı, başbakan ve bakanlar kuruludur. Önemli üst düzey atamalar ve önemli kararlar bu kurumlar arasında müzakere ve mutabakatla icra edilmekteydi. Özellikle bakanlar kurulunda kararlar başbakanın ve tüm bakanların uzlaşısıyla ve konsensüsü ile alınmak zorundaydı. Bu da bakanların, başbakan karşısında daha özerk hareket etmelerini sağlamaktaydı (Gözler, 2000, ss. 559-616). Bu nedenle başbakan bir karar alacaksa, tüm bakanlarla müzakere etmek ve onları ikna etmek zorundaydı. Böylece bakanlar kurulundan çıkan kararlar üzerinde müzakere süreci işlediği için alınan kararlar müzakereci demokrasi açısından daha demokratik sonuçlar doğurabilmekteydi. Ayrıca önemli atamalarda cumhurbaşkanının da onayı gerektiği için cumhurbaşkanı ile de bir müzakere ve pazarlık süreci yaşanmakta, bu da bir kararla ilgi birçok müzakere ortamının oluşmasını sağlamaktaydı. Ayrıca başbakan ve bakanlar meclise karşı da sorumlu oldukları için, alınacak kararlarda müzakere yürütürken, meclisin iradesini de gözetmek mecburiyetinde kendilerini hissetmekteydiler. Oysa CHS’de, yürütme alanında tek karar merci cumhurbaşkanıdır ve cumhurbaşkanının karşısında ne meclisin ne de bakanlar kurulu gibi özerk yapıdaki mercilerin bir gücü vardır (Sobacı vd., 2018, s. 2). Bu da cumhurbaşkanını, yürütme alanında sınırlandırılmaz bir güç haline getirmektedir. Neticede herhangi bir müzakere yapmaya cumhurbaşkanı mecbur kalmamaktadır ve dolayısıyla müzakereci demokrasi açısından bu durum olumsuz olarak değerlendirilebilir. Bu durumun aşılması ve müzakereci demokrasiye daha yakınlaşması için, bakanlar atanırken meclisin onayının alınması gibi bir süreç eklenebilir. ABD’de başkan bakan atarken senatonun onayını almak zorunludur ve çoğunlukla bazı bakanlar başkanla aynı siyasi görüşü paylaşmasa bakan olabilmektedir. Bu da bakanları başkan karşısında daha özgüvenli ve özerk kılabilmektedir. Türkiye’de de bakanların atanması sürecinde meclisin onayının aranması şartı getirilirse, hem cumhurbaşkanı yasama ile müzakere etme zorunluluğunda olacak hem daha liyakatli ve her kesim tarafından kabul edilebilecek kişiler bakan olabilecek ve böylelikle partizan tutumların önüne geçilecek hem de bakanlar cumhurbaşkanına karşı daha özgüvenli ve özerk bir statüye kavuşacak ve böylelikle cumhurbaşkanı bakanlarla da müzakere etme gereğini hissedecektir. Bu sağlandığında CHS müzakereci demokrasi anlayışına yakınlaşacaktır.

CHS’de üst düzey ve kritik kamu görevlilerinin atanması ve önemli kurumların kurulması ve kaldırılması cumhurbaşkanının yetkisi dahilindedir (Gözler, 2017, s. 15; Sobacı & Köseoğlu, 2018, s. 43). Bu işlemleri yaparken cumhurbaşkanının, müzakere etme zorunluluğunda olduğu bir makam yoktur. Bu da bir tek kişinin kimseyle müzakere ve istişare etmeksizin önemli değişiklikler ve atamalar yapabileceği anlamına gelmektedir. Bunun sonucunda ise hem partizanlaşmış bir bürokrasi hem liyakatten uzaklaşma eğilimi hem de siyasi iktidarın yanlış kararlarını frenleyecek bir bürokrasinin varlığının ortadan kalması gibi durumlar yaşanabilecektir (Akçakaya ve İlhan, 2021, s. 615). Bu nedenle ABD’de olduğu gibi üst düzey kamu görevlileri atanırken yasama organının onayının alınması gibi bir aşama getirilebilir. Böylelikle cumhurbaşkanının yasamayla ve muhalif kesimlerle müzakere etme zorunluluğu doğacak ve bürokraside partizanca tutumların önüne geçilerek liyakatli atamaların yapılabilmesi sağlanacaktır.

Bu eksikliklerine rağmen CHS’de getirilen yönetim yapısı içerisinde yeni aktörler olarak ortaya çıkan politika kurulları müzakereci demokrasi açısından önemli bir potansiyel arz etmektedir. Aşağıda CHS’nin ilk yürürlüğe girdiği tarihte Cumhurbaşkanlığı teşkilat şeması verilmiştir (SDE, 2018). (Makalenin yazıldığı tarihte İdari İşler Başkanlığı Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği olarak değiştirilmiş, şemada Teknoloji Ofisi olarak gösterilen ve daha sonra Dijital Dönüşüm Ofisi olarak ihdas edilen kurum ile Finans ve İnsan Kaynakları Ofisi kapatılmış, Yatırım Ofisinin adı Yatırım ve Finans Ofisi olarak değiştirilmiştir. Ayrıca başlangıçta 9 adet olarak oluşturulan Politika Kurullarının sayısı aşağıdaki paragrafta sayıldığı şekilde 10’a çıkarılmıştır (Dağıstanlı & Sarica, 2025)):

Şekil 1

CHS'nin İlk Halinde Cumhurbaşkanlığı Teşkilat Şeması



Bu şemada da görüleceği üzere cumhurbaşkanlığı teşkilatında politika kurulları, cumhurbaşkanı ve bakanlar arasında ve bakanların üzerinde konumlandırılmışlardır (Sobacı vd., 2018, s. 4). CHS'de politika geliştirme ve oluşturma görevi politika kurullarının görevidir. 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 20. maddesi ile; 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 Politikaları Kurulu, Sosyal ve Gençlik Politikaları Kurulu, Tarım ve Gıda Politikaları Kurulu ve Yerel Yönetim ve Afet Politikaları Kurulu olmak üzere on tane politika kurulu oluşturulmuştur. Başkanlığını cumhurbaşkanının yürüteceği politika kurulları, cumhurbaşkanının atayacağı en az üç üyeden oluşmaktadır. Üyeler arasından bir kişi cumhurbaşkanı tarafından başkanvekili olarak görevlendirilen politika kurullarının görevleri ise 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 22. maddesine göre aşağıdaki şekildedir:

- 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) 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.”

Oldukça önemli görevlere sahip olan politika kurullarının görevlerinden (d) ve (f) fıkralarındaki görevleri müzakereci demokrasinin ilke ve değerleri açısından önemli bir potansiyel taşımaktadır. Bu fıkralardaki görevler iyi değerlendirildiğinde, kamu politikalarının belirlenmesinde birçok alandan ve farklı siyasi görüşlerden oluşturulacak kurullar ve bu kurulların düzenleyeceği toplantılar müzakere sürecinin işlemesine ve kamu politikalarına farklı kesimlerin katılımını sağlayacak bir avantaja sahiptir. İyi işletilmesi durumunda politika kurulları, müzakerelerin, katılımın ve politikaların meşruiyetinin sağlanmasında önemli bir fonksiyon üstlenecektir. Ayrıca (e) fıkrasındaki görevine bakıldığında politika kurullarının, müzakereler ve açık tartışmalar neticesinde oluşturulacak politikaların iyi bir şekilde uygulanıp uygulanmadığı konusunda, bakanlıkları ve kamu kurum ve kuruluşlarını da denetleme yetkisine sahip olduğu anlaşılabacaktır. Burada kilit husus, cumhurbaşkanının objektif ve demokratik bir şekilde hareket ederek politika kurullarını geniş bir yelpazede olacak şekilde teşkil etmesi ve kurulların almış olduğu kararlara saygı duyarak, bu kararları uygulamak için gerekli hassasiyeti göstermesidir. Bu sağlandığında müzakereci demokrasi açısından olumlu bir adım atılmış olunacaktır. Politika kurullarının, yukarıda sayılan görevleri dışında da, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesine göre önemli görevleri vardır. Bunlardan bazıları, İnsan Kaynakları Ofisinin, Güvenlik İşleri Müdürlüğünün, İletişim Başkanlığının ve Strateji ve Bütçe Başkanlığının bazı görevlerini icra ederken, politika kurullarının görüşlerini almak zorunda olmasıdır (Akman, 2019, s. 667). Ayrıca politika kurullarına bütçe hazırlama sürecinde de önemli bir sorumluluk verilmiştir. Bu husus kararnameye sonradan eklenmiş ve şu şekilde belirtilmiştir: “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 Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile müştereken hazırlamak ve makro dengelerini oluşturmak” (Ek: RG-24/7/2018-30488 - CK-13/27 md.) (Akman, 2019, s. 668). Tüm bu hususlar birlikte değerlendirildiğinde; CHS’de politika kurulları önemli bir konuma yerleştirilmiştir ve icra ettiği görevler ve teşkilatlanmasındaki hususlar dikkate alındığında müzakereci demokrasi anlayışının ilke ve değerleri açısından önemli bir potansiyele sahip olduğu değerlendirilmektedir. Ancak yaklaşık yedi yıllık uygulamaya bakıldığında, politika kurullarının tasarlandığı gibi etkin işletilmediği –en azından kamuoyuna yansıdığı haliyle- görülecektir. Cumhurbaşkanı, sistemde tasarlanmasa da kabine toplantıları ile politikalarını oluşturmaktadır. Yürütme çatısı altındaki birçok kurum ve kişi, eski sistemdeki alışkanlıklara göre hareket etmeye devam ettiği gözlemlenmektedir.

6. Sonuç

Liberal demokrasinin yaşamış olduğu rasyonalite krizine, rasyonalite krizinin sonucu olan meşruiyet krizine ve meşruiyet krizinin meydana getirdiği siyasi kararlara katılım için motivasyon krizine ve temsil kurumlarına duyulan güvenin azalması gibi krizlere çözüm olarak Habermas tarafından geliştirilen müzakereci demokrasi anlayışı; ortaya koymuş olduğu çözüm önerileriyle önemli bir perspektif sunmaktadır. Her ne kadar Habermas müzakerelerin icra edildiği kamusal alanın varlığından hareket ederek, kamusal alanı sivil toplum alanına konumlandırırsa da, müzakereci demokrasi anlayışının ortaya koymuş olduğu ilkeler ve değerler siyasi alanda ve devlet otoritesinin karar ve uygulamalarında da uygulandığında, hem katılımın artmasını sağlayacak hem de alınan kararların

demokratikliğini ve meşruluğunu güçlendirecektir. Bu ön kabulden hareket ederek 2017 yılındaki anayasa referandumu ile kabul edilen ve 2018’de uygulamaya başlanan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine müzakereci demokrasi perspektifinden bakıldığında; birçok eksiklik belirlenmiştir.

Belirlenen bu eksikliklerin başında önceki sistemde meclisin hükümet üzerindeki gensoru ve sözlü soru sorma imkanının ortadan kalkmasıdır. Başkanlık sistemlerinin doğası gereği yürütme ile yasama sert bir şekilde ayrılrsa da ABD’deki başkanlık sisteminde olduğu gibi bakanlar ve üst kademe kamu yöneticileri parlamentonun ilgili komisyonlarında kamuoyuna açık bir şekilde sözlü olarak hesap vermektedirler. CHS’de ise bugüne kadarki pratiğe bakıldığında böyle bir uygulamaya rastlanmamıştır. Cumhurbaşkanına kanun gücünde cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisinin verilmesi ve yürütme alanında denilerek geniş bir alanda böyle bir yetkinin tanınması başka bir eksikliktir. Çünkü cumhurbaşkanının bu kararnameleri çıkarırken, muhalif ve uzman kişi ve kurumlarla müzakere etme zorunluluğu olmadığı ve gibi “yürütme alanında” denilerek geniş bir alanda yetkilendirilmesi müzakere süreçlerinin daralması açısından büyük bir eksikliktir. Mevcut durumda cumhurbaşkanının aynı zamanda mecliste çoğunluk açısından birinci durumdaki partisinin başkanı olması da yürütmeyi şahsında temerküz ettiren cumhurbaşkanının yasama sürecini de kontrol etmesine sebep olmuştur. Çünkü siyasi partiler mevzuatı değişmemiş ve parti disiplini gerçeği de hala devam etmektedir. Bu durum yasama sürecinde müzakereci demokrasinin ilkelerinin icra edilmesine engel olmaktadır. Bakanlar ve üst kademe yönetici pozisyonundaki bürokratların atanmasında meclisin onayının aranmaması da bir diğer eksikliktir. Bütçe kanunun meclis tarafından onaylanmaması durumunda bir önceki yılın bütçesinin yeniden değerlendirilme oranına göre artırılarak uygulanması da, yürütmenin yasamayla müzakere etme zorunluluğunu ortadan kaldırması açısından müzakereci demokrasi kuramının ilkelerine aykırı bir durumun oluşmasına neden olmaktadır. CHS’nin bu eksikliklerine rağmen Politika Kurulları ise müzakereci demokrasi kuramının ilkelerinin yönetime yansımaları açısından büyük bir potansiyel taşımaktadır.

Aşağıdaki hususların hayata geçmesi durumunda CHS’nin, müzakereci demokrasi anlayışının değerlerine yaklaşacağı değerlendirilmektedir:

- Bakanların ve üst düzey kamu görevlilerinin atanmasında yasama organının onayının alınması usulünün getirilmesi. Bu sağlandığında cumhurbaşkanı yasama organı ve muhalif kesimlerce müzakere etmek zorunda olacağı gibi bakanlar ve kamu görevlileri görüşlerini ortaya koyarken daha özgüvenli ve özerk hareket edebileceklerdir. Böylece cumhurbaşkanı bakanlarla ve kamu görevlileriyle de müzakere etme gereği hissedecektir.

- Cumhurbaşkanının Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri çıkarırken “yürütme alanında” demek yerine net bir şekilde hangi konularda kararname çıkarabileceğinin sayılması ve sayılan hususlar dışında kararname çıkaramayacağı hususunun getirilmesi, meclisin yetkilerinin genişletilmesini sağlayacaktır. Böylece düzenleyici kuralların olabildiğince yasama organı tarafından ihdas edilmesi sağlanacak, böylelikle meclisteki müzakere süreçleri harekete geçirilecektir.

- Bütçe Kanununa meclisin onay vermemesi durumunda eski bütçenin güncellenerek uygulanması hususu da Anayasadan çıkarılmalıdır. Bu yapıldığında cumhurbaşkanı meclisle ve dolayısıyla muhalif milletvekilleriyle de müzakere etme mecburiyetinde kalacaktır.

- Cumhurbaşkanının siyasi partisi ile ilişkisi de yeniden ele alınmalıdır. Siyasi partisiyle ilişkisi devam etse de siyasi partisinin başkanlığını da yürütebilmesi hususu yürürlükten kaldırılmalıdır. Böylece milletvekillerinin ve dolayısıyla meclisin üzerinde cumhurbaşkanının baskısı azalacaktır. Bunun yanında parlamenter sistemin bir sonucu olan parti disiplini de siyasi partiler kanunu ve diğer mevzuatı değiştirilerek ortadan kaldırılmalıdır. Bu değişiklik yapıldığında meclisteki müzakere süreçleri daha özerk ve demokratik hale gelecektir.

- CHS’de tasarlanan politika kurullarının müzakereci demokrasi açısından taşıdığı potansiyel, pratiğe geçirilmelidir. Kamu politikalarının oluşumunda oldukça önemli görevlere sahip olan politika kurulları teşkil edilirken cumhurbaşkanının demokratik ve objektif kriterlere riayet etmesi ve bu kurullarda müzakere ve tartışma neticesinde alınan kararlara yine cumhurbaşkanının saygı duyarak uygulaması kilit bir husustur. Cumhurbaşkanlarının bu konuda hassasiyet göstermeleri sağlanmalıdır.

Sayılan bu öneriler hayata geçirildiğinde CHS’nin müzakereci demokrasi kurumunun ilkelerine daha uygun hale gelebileceği ve çoğulcu bir yapıya kavuşabileceği değerlendirilmektedir. Bu sağlandığında ise hem halkın yönetime ve demokratik kurum ve kuralların icra edilmesi sürecine katılımının sağlanabileceği hem de CHS’nin demokratik meşruiyetinin güçleneceği mütalaa edilmektedir. Ayrıca demoratik meşruiyeti güçlenen CHS’nin daha kurumsal bir yapıya bürünmesi sağlanarak, yönetimde keyfilğin ve partizanlaşmanın önüne geçilebileceği gibi, demokratik bir şekilde oluşturulan yürütme ve yasama erklerinin üzerinde, demokrasiye ve hukuka aykırı bir şekilde hareket eden vesayet odaklarının oluşumunun da engellenebileceği düşünülmektedir.

Kaynakça

- Akçakaya, M., & İlhan, K. (2021). Bürokrasi-siyaset ilişkisi bağlamında başkanlık ve cumhurbaşkanlığı hükümet sistemlerinin incelenmesi. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 23(3), 589-624.
- Akçakaya, M., & Özdemir, A. (2018). Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ve siyasal istikrar. *Third Sector Social Economic Review*, 53(3), 922.
- Akman, Ç. (2019). Policy councils in the presidential government system: An evaluation through social policy councils. *Route Educational and Social Science Journal*, 6(1), 45-60.
- Benhabib, S. (1999). "Müzakereci bir demokratik meşruiyet modeline doğru". İçinde S. Benhabib (Ed.), *Demokrasi ve farklılık siyasal düzenin sınırlarının tartışmaya açılması* (pp. 101-139). Demokrasi Kitaplığı.
- Bulut, S. (2009). Üçüncü dönem demokrat parti iktidarı (1957-1960): Siyasi baskılar ve tahkikat komisyonu. *Gazi Akademik Bakış*, 3(4), 125-147.
- Button, M., & Mattson, K. (1999). Deliberative democracy in practice: Challenges and prospects for civic deliberation. *Polity*, 31(4), 609-637.
- Can, O. (2020). Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hukuki rejimi anayasa mahkemesi yaklaşımı. *Anayasa Yargısı*, 37(1), 133-192.
- Cohen, J. (1997a). "Deliberation and democratic legitimacy". İçinde J. Bohman, Rehg, William (Ed.), *Deliberative democracy: Essays on reason and politics* (pp. 67-93). London: The MIT Press.
- Cohen, J. (1997b). "Procedure and substance in deliberative democracy". İçinde J. bohman, Rehg, William (Eds.), *Deliberative democracy: Essays on reason and politics* (Vol. 95, pp. 407-439). MIT Press.
- Coşkun, M. K. (2007). *Demokrasi teorileri ve toplumsal hareketler*. (çev.). Ankara: Dipnot Yayınları.
- Dağıstanlı, H. C., & Sarıca, A. (2025, Temmuz 6). Cumhurbaşkanlığına bağlı ofis ve politika kurullarına ilişkin düzenlemeler Resmi Gazete'de. *Anadolu Ajansı*. <https://www.aa.com.tr/tr/gundem/cumhurbaskanligina-bagli-ofis-ve-politika-kurullarina-iliskin-duzenlemeler-resmi-gazetede/3522186>
- Demirbağ, C. (2019). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yasama organı, yasama süreci ve yasama sürecinde yasama-yürütme ilişkisi. *Yasama Dergisi*, (39), 13-50.
- Erdoğan, M. (2012). Müzakereci demokrasi ve sınırları. *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 22, 25-43.
- Erdoğan, M. (2016). *Başkanlık sistemi, Latin Amerika tecrübesi ve Türkiye*. Liberal Perspektif Analiz.
- Gözler, K. (2000). *Türk anayasa hukuku*. Ekin Kitapevi.
- Gözler, K. (2016). Elveda kuvvetler ayrılığı, elveda anayasa 10 aralık 2016 tarihli anayasa değişikliği teklifi hakkında bir eleştiri. *Ankara Barosu Dergisi*, (4), 25-36.
- Gözler, K. (2017). Cumhurbaşkanlığı sistemi mi, başkanlık sistemi mi, yoksa neverland sistemi mi? 16 nisan'da neyi oylayacağız? *Türk Anayasa Hukuku Sitesi*. <http://www.anayasa.gen.tr/neverland.htm> (Erişim tarihi: 07.09. 2020).
- Gözler, K. (2019). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin uygulamadaki değeri: Bir buçuk yıllık bir bilanço. *Türk Anayasa Hukuku Sitesi*.
- Gül, H. (2018a). *1923'ten 2018'e Türkiye'de hükümet sistemi*. Efe Akademi.

- Gül, H. (2018b). 1982 Türkiye cumhuriyeti anayasası'nda cumhurbaşkanlığı'nın denge–denetleme makamı olarak analizi. *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 5(2), 122-136.
- Gülener, S., & Miş, N. (2017). Cumhurbaşkanlığı sistemi. *Seta Analiz*, 190, 7-25.
- Habermas, J. (1995). Kamusal alan: Ansiklopedik bir makale. *Birikim Dergisi*, 70, 62-66.
- Habermas, J. (1997). Popular sovereignty as procedure. İçinde J. Bohman, Rehg, William (Ed.), *Deliberative democracy: Essays on reason and politics* (pp. 35-65). The MIT Press.
- Habermas, J. (2005). Concluding comments on empirical approaches to deliberative politics. *Acta politica*, 40(3), 384-392.
- Kazancı, M. (2014). Against habermasian de(a)liberation. *FLSF Felsefe ve Sosyal Bilimler Dergisi*, (18), 173-188.
- Menek, A. (2016). 28 şubat: Postmodern darbe. *Şehir ve İrfan Araştırmaları Dergisi*, (2), 138-149.
- Mouffe, C. (1999). Deliberative democracy or agonistic pluralism? *Social Research*, 66(3), 745-758.
- Özcan, F. Y. (2011). Birinci Büyük Millet Meclisi'nde muhalefet: İkinci grup. *Bilgi Sosyal Bilimler Dergisi*, (1), 33-54.
- Özer, Y. (2015). Ab'ye üyelik sürecinde Türkiye'de demokratikleşme. *Marmara Üniversitesi Avrupa Araştırmaları Enstitüsü Avrupa Araştırmaları Dergisi*, 23(2), 143-168.
- Öztürk, N. K. (2019). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin temel dinamikleri. *ASSAM Uluslararası Hakemli Dergi*, 6(15), 69-87.
- Pustu, Y. (2007). Osmanlı-Türk devlet geleneğinde modernleştirici unsur olarak bürokratik elitler. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 9(2), 197-214.
- SDE. (2018, Temmuz 4). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde teşkilat şeması nasıl olacak? *Stratejik Düşünce Enstitüsü (SDE)*. <https://www.sde.org.tr/siyaset/cumhurbaskanligi-hukumet-sisteminde-teskilat-semasi-nasil-olacak-haberi-5647>
- Sevinç, M. (2002). Güncel gelişmelerin ışığında, 1982 anayasasına göre cumhurbaşkanı. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 57(02).
- Sobacı, M. Z., & Köseoğlu, Ö. (2018). *Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde üst kademe yöneticiler*. İstanbul: Seta Yayınları.
- Sobacı, M. Z., Miş, N., & Köseoğlu, Ö. (2018). Türkiye'nin yeni yönetim modeli ve cumhurbaşkanlığı teşkilatı. *Seta Perspektif*, 206, 1-6.
- Tunç, H. (2008). Demokrasi türleri ve müzakereci demokrasi kavramı. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 12(1), 1113-1132.
- Ün, L. (2021). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin türk kamu maliyesine etkisi. *Abant Sosyal Bilimler Dergisi*, 21(2), 299-315.
- Yayla, A. (2017). Anayasa değişikliği teklifine kısa bir bakış. *Liberal Düşünce Dergisi*, (85), 121-136.
- Yıldırım, M. (2019). Sivil-asker uyumunun anayasa yapım siyasetine etkisi: 1971-1973 anayasa değişiklikleri. *Liberal Düşünce Dergisi*, 24(93), 35-58.
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasası
<https://mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=2709&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi
<https://mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=1&MevzuatTur=19&MevzuatTertip=5>

Makale Bilgi Formu

Çıkar Çatışması Bildirimi: Yazar tarafından potansiyel çıkar çatışması bildirilmemiştir.

Yapay Zeka Bildirimi: Bu makale yazılırken hiçbir yapay zeka aracı kullanılmamıştır.

İntihal Beyanı: Bu makale iThenticate tarafından taranmıştır.