

DANIşMA BİRİMLERİ
OLARAK CUMHURBAşKANLIğI
POLİTİKA KURULLARI

YAZAR
Yasin KAÇAR



Karabük Üniversitesi Yayınları

Karabuk University Publications

DANIşMA BİRİMLERİ OLARAK CUMHURBAşKANLIğI POLİTİKA KURULLARI

Yazar

Arş. Gör. Yasin KAÇAR

Editör

Dr. Öğr. Üyesi Gökhan AşKAR

Grafik Tasarımı

Deniz TANIR

İrtibat

Karabük Üniversitesi

<https://www.karabuk.edu.tr/tr>–<https://www.karabuk.edu.tr/en>

Karabük Üniversitesi Merkez Kampüs

444 0 478

Bu eserin; yayın, satış ve kopyalama hakları Karabük
Üniversitesi'ne aittir.

Karabük Üniversitesi Yayınları

YAZAR

Arş. Gör. Yasin KAÇAR
ORCID: 0000-0001-9419-5942

EDITOR

Dr. Öğr. Üyesi Gökhan AŞKAR
ORCID: 0000-0003-2603-0817

Kütüphane Kartı

Danışma Birimleri Olarak Cumhurbaşkanlığı Politika

Kurulları

KAÇAR, Yasin

42 sayfa, Kaynakça var, Dizin yok.

Her hakkı saklıdır.

Yayıncının izni olmadan hiçbir yolla çoğaltılamaz.

Kaynak gösterilmek şartıyla iktibas edilebilir.

Eserde yayınlanan yazıların her türlü sorumluluğu yazarlara aittir.

KARABÜK ÜNİVERSİTESİ YAYINLARI – 126

E-ISBN: 978-625-92962-4-1

Aralık 2025

İÇİNDEKİLER

GİRİŞ.....	5
YÖNETSEL DANIŞMANIN TARİHSEL TEMELLERİ.....	7
İlk Çağlarda Danışma.....	7
Orta Çağ ve Yakın Doğu’da Danışma.....	8
İslam Devlet Yönetiminde Danışma.....	8
İslamiyet Öncesi Türk Devletlerinde Danışma.....	9
İslamiyet’in Kabulü Sonrası Türk Devletlerinde Danışma.....	10
TÜRKİYE CUMHURİYETİNE KALAN MİRAS: OSMANLI İMPARATORLUĞUNDA DANIŞMA KURULLARI.....	14
MODERN DEVLET YÖNETİMİNDE DANIŞMA FONKSİYONUNUN KURAMSAL VE PRATİK ÇERÇEVESİ.....	18
CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ VE POLİTİKA KURULLARI.....	21
MERKEZİ İDAREYE YARDIMCI DANIŞMA KURULLARI.....	24
DANIŞMA USULÜNDE REFORM: YENİ AKTÖRLER POLİTİKA KURULLARI.....	27
SONUÇ.....	37
KAYNAKÇA.....	39

GİRİŞ

Modern devlet yönetiminde danışma fonksiyonu, kamu politikasının belirlenmesi ve uygulanmasında farklı aktörlerin görüşlerini almaya yönelik mekanizmaları ifade eder. Güncel yönetim anlayışları, devletin tek başına karar verme tekeline son vererek sivil toplum ve uzmanların sesinin politika süreçlerine dâhil edilmesini vurgulamaktadır. Bu çerçevede kamu düzenlemeleri hazırlanırken yapılan halk danışmaları veya sektörel istişareler, alınacak kararların hedef kitleye uygunluğunu ve etkinliğini artıran stratejik araçlar olarak görülür. Günümüzde artık teknik bilgi gerektiren işlerin arttığı ve uzmanlaşmanın bir hayli derinleştiği düşünüldüğünde yönetsel danışmanın kurmay bir işlevden öte anlam içerir hale geldiği söylenebilir. Kararlar alınırken isabetli neticeler elde etmek için danışma fonksiyonunun işletilmesi önemli bir yöntemdir. Özellikle idari kararlar gibi etki alanı geniş sahalarda; toplumun ihtiyacı olan meselelerin saptanması, bu meselelerin çözümü için alternatif yolların bulunması ve bu yollardan en etkilisinin seçilmesi noktasında bu usulün nitelikli şekilde işletilmesine yönelik ihtiyaç ortadadır. Nitekim devletler bu ihtiyaca yönelik teşkilatlanmaya gitmekte, danışmanlar istihdam etmekte veya danışma faaliyeti yürüten profesyonellerden hizmet satın almaktadır. Türk idare teşkilatı başkent yapılanması içerisinde bu amaçla faydalanılan oluşumları şu şekilde sıralayabiliriz: Personel olarak istihdam edilen danışmanlar, kurmay birim olarak teşkil edilen kurullar, tüzel kişiliği haiz diğer kurumlar, hizmet satın alınan danışmanlık şirketleri ve merkezi idareye yardımcı danışma kurulları. Bu doğrultuda Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları ise Türk idare teşkilatının hükümet değişikliğiyle birlikte tanıştığı bir oluşumdur.

Politika kurulları 2017'deki referandum ve 2018'deki Cumhurbaşkanlığı seçimleri ile geçilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle teşkil edilmiştir. Adalet ve Kalkınma Partisi'nin güçlü şekilde iktidara gelmesini müteakip 2000'li yıllara reformlar bakımından çok hızlı giriş yapan Türkiye, ilk çeyrek bitmeden hükümet sistemini de değiştirmiş ve akademik yazının ülke incelemeleri aracılığıyla Amerika Birleşik Devletleri'nden aşına olduğu politika kurulları bir politika transferi olarak Türkiye yönetim yapısı içerisinde oluşturulmuştur. Bu sistemde Cumhurbaşkanı'nın politikaları belirlemede yardımcı olma işlevini ve merkezdeki kurumlar için danışma desteği sağlama fonksiyonunu bu kurullar üstlenmiştir. Danışma fonksiyonu üstlenmesi bakımından teşkil edilmesiyle merkezdeki bazı kurulların faaliyetleri sonlandırılmıştır. Buna göre eski sistem içerisinde yer alan bazı merkezi idareye yardımcı danışma kurullarının görevleri politika kurullarına aktarılmıştır. Bu değişikliklerle, çalışma kapsamında tespit edilen 18 adet merkezi idareye yardımcı danışma kurulunun görevlerinin Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarına tevdi

edildiği görülmektedir. Ayrıca tamamen kaldırılmamasına rağmen danışma görevleri mülga edilmiş veya görevlerine ve çalışma usullerine dokunulmadan yasal dayanakları artık Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine dönüştürülmüş merkezi idareye yardımcı danışma kurulları da bulunmaktadır. Dolayısıyla yeni sistemle birlikte merkezdeki yardımcı danışma kurullarının önemlerinin azaldığı söylenebilir. Bunun farklı güç odaklarının etkisinde kalma niteliğini barındıran bir yönetim işleyişinde doğurduğu veya doğuracağı muhtemel sonuçlar araştırılmaya değer görülmektedir.

Çalışmada önceki sistem ve yeni sistemdeki danışma usulünün araçları olarak merkezi idareye yardımcı danışma kurulları ile politika kurulları karşılaştırılarak bu konuda değişenin esasta ne olduğunun sorgulanması amaçlanmaktadır. Bu yöntem yeni bir aktör olarak gördüğümüz Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarının yapı ve işlevlerini ortaya koyabileceği gibi Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin niteliği hakkında yorum yapma imkânı da sunmaktadır.

Altı bölüm halinde planlanan çalışmada öncelikle yönetsel danışma işlevinin tarihsel süreç içerisinde nasıl kullanıldığı gösterilecektir. Böylece devlet yönetiminde esasen insani bir ihtiyaç olarak yöneticilerin danışma usulünü siyasi oluşumların ilk zamanlarından bu tarafa kullandığı gösterilecektir. Daha sonra Cumhuriyet dönemine miras kalan danışma işlevi Osmanlı İmparatorluğu nezdinde araştırılacaktır. Sonraki bölümler ise çalışmanın ana sorunsalı olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine giden süreç ve politika kurullarının eski sistemle karşılaştırmasını içerecektir. Politika kurulları hakkında bilgi verdikten sonra merkez teşkilatı içerisinde danışma ihtiyacını giderme noktasında teşkil edilen yardımcı kurullar incelenecektir. Son bölümde ise danışma usulünün yeni araçları olarak politika kurulları yerini aldıkları danışma kurulları ile birlikte analiz edilecektir.

YÖNETSEL DANIŞMANIN TARİHSEL TEMELLERİ¹

İlk Çağlarda Danışma

Danışma usulü, modern devletlere özgü bir durum olmayıp insanlık tarihinin çok eski dönemlerinden beri uygulanagelmıştır (Türcan, 2010, s. 230). İlk şehir devletlerinin görüldüğü Mezopotamya’da halkın önemli meseleleri meclislerde görüşülerek karara bağlanmıştır. Mezopotamya uygarlıkları (Sümer, Babil, Asur vb.), ağırlıklı olarak tarım ve hayvancılıkla uğraşan toplumlardı ve bu uygarlıklarda yönetim anlayışı tanrısal iradeye dayanmaktaydı (Koroğlu, 2008, s. 12; Sivas, 2013, s. 33). Mezopotamya’da *En, Ensi, Lugal* gibi unvanlar rahip-kralların konumunu belirtir; her şehir devletin kendine özgü bir tanrısı vardı (Genca, 2009, s. 4; Sivas, 2013, s. 33). Bu inanç sistemine göre baş tanrı ile hükümdarlar birlikte yönetir; önemli kararlar tanrısal temsilcilerden oluşan kurultaylarda alınır (Yetkin, 2007, s. 16-18).

Bu döneme ait mitolojik ve hukuki metinler de istişarenin önemini vurgular. Örneğin Sümer destanı Gılgamış’ta Uruk kralı Gılgamış, düşman şehri Kiş’ten gelen elçilerin ultiatomuna karşı savaş kararı alırken önce ihtiyarlar meclisini, sonra genç savaşçılar meclisini toplamıştır (Kramer, 2002, s. 56). İhtiyarlar meclisi öneriyi reddedince Gılgamış gençlerle görüşmüş ve onlar “Kiş yurduna boyun eğmeyelim, silahla karşılık verelim” kararı alınmasını önermiştir (Kramer, 2002, s. 56). Benzer bir örnek, cinayet davasında görülür: Kral Ur-Ninurta, olayı Nippur’daki Yurttaşlar Meclisi’ne havale etmiş; meclis üyeleri olayı araştırıp aralarında tartışarak nihai kararı vermiştir (Kramer, 2002, s. 82). Bu örnekler, Mezopotamya’da yazılı dönemin ilk yıllarından itibaren bile danışma usulünün uygulandığını göstermektedir.

Antik Yunan’da da devlet işlerinin çeşitli meclislerde görüşüldüğü bilinir. Örneğin Sparta ve Atina’da vatandaşların katılımıyla toplantılar düzenlenmiştir (Türcan, 2010, s. 230). Roma İmparatorluğu’nda ise Forum ve Senato, yönetimin çeşitli kademelerinde istişare yapılmasını sağlayan organlar olarak işlev görmüştür (Kazancı, 2017, s. 1011). Ayrıca İslamiyet öncesi Arap kabilelerinde de yöneticiler, aşiret reisleri ve önde gelen ailelerin katıldığı toplantılarda kamu işlerini görüşmüş, önemli kararları bu meclislerde almıştır. Mekke ve Palmira şehir devletleri bu uygulamaya örnek gösterilir (Türcan, 2010, s. 230).

¹ Bu bölüm yazar tarafından Karabük Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsünde yazılan “Türkiye’de merkezî idareye yardımcı danışma kurulları” başlıklı yüksek lisans tezinden faydalanılarak üretilmiştir.

Orta Çağ ve Yakın Doğu’da Danışma

Venedik (sömürgeleri): Dük, bölgedeki rektör ve toprak sahiplerinden oluşan *consilium fevdatorum* ile istişare etmiştir (Ortaylı, 2016).

Hansa Birliği: Hansetag meclisi aracılığıyla kararlar alınmıştır (Ortaylı, 2016).

Novgorod: Halk meclisi (*veche*) ve beyler şûrası (*sovyetgospod*) oluşturulmuştur (Ortaylı, 2016).

Bretagne (XV. yy.): Hukuk ve idare meseleleri *curiaducis* adlı mecliste görüşülmüştür (Nalbant, 2012).

Bu örneklerin gösterdiği gibi, farklı dönem ve coğrafyalarda yönetim işlerinde danışma geleneği devam etmiştir. Orta Çağ Avrupa’sında yukarıdaki örneklerle benzer şekilde danışma kurulları mevcuttu. Bu başlık altında sırasıyla Venedik, Alman Hansa, Rus Novgorod ve Bretagne örnekleri öne çıkar; hepsinde de yöneticiler zaman zaman kendileri dışındaki temsilcilerle danışarak idari faaliyetleri yürütmüştür (Ortaylı, 2016; Nalbant, 2012).

İslam Devlet Yönetiminde Danışma

İslam devlet yönetiminde danışma, *şûra* kavramıyla ifade edilmiştir. Kur’an’da Şûra Suresi 38. ayetinde “işleri aralarında bir istişare (şûra) iledir” ve Âl-i İmrân Suresi 159. ayetinde “yapacağın işlerde onlara da danış” bu prensibi vurgular (Yazır, t.y. a, s. 27; Yazır, t.y. b, s. 445). Hadis kaynaklarına göre Peygamber (s.a.v.), dinî emir niteliğinde olmayan konularda sahabesiyle istişarede bulunmuştur (Aslan, 2014, s. 227-238). Bu temel prensip, sonraki İslam devletlerinde yöneticilerin danışmayı sürekli kılması gerektiğini ortaya koyar.

Gerçekten de erken İslam döneminde istişare kurumlaşmıştır. Halife Ömer b. Hattab, “İstişarede bulunan her topluluk işlerin en doğrusuna ulaşandır” diyerek toplu karar almanın önemini vurgulamıştır (Alper, 2016, s. 319). Ömer döneminde, Muhacir ve Ensar’ın ileri gelenlerinden oluşan bir şûra meclisi ile tüm Müslüman kabilelerin ileri gelenlerinin yer aldığı genel bir şûra kurulmuştur (Niyazi, 2015, s. 106, 108). Teknik konularda ise divanlar oluşturularak istişari çözüm arayışları devam etmiştir (Niyazi, 2015, s. 106, 108).

Erken İslam devletlerinde beş temel divân kurulmuştur (İpşirli, 2005, s. 278-280):

Divânu’l-Cünd: Askerî seferlerin planlandığı ve askerî meselelerin görüşüldüğü divan (İpşirli, 2005).

Divânu’l-Harac: Vergi kayıtları ile toprak kayıtlarının tutulduğu ve mali işlerin yürütüldüğü divan (İpşirli, 2005).

Divânu'r-Resâil: Devlet yazışmaları ve resmî belgelerin hazırlandığı divan (İpşirli, 2005).

Divânu'l-Hatam: Önemli yazı ve belgelerin mühürlenip kesinleştirildiği divan (İpşirli, 2005).

Divânu'l-Berîd: Devlet postasının ve haber alma ağı (istihbarat) işlerinin yürütüldüğü divan (İpşirli, 2005).

Bu divanlarda görev yapan vezirler, nazırlar ve diğer uzmanlar, kendi alanlarındaki meseleleri görüşüp istişare ederek hükümdara tavsiyede bulunmuştur. Böylece İslam devletlerinde her alanda uzman görüşlerinden yararlanılarak karar alınması sağlanmıştır.

İslamiyet Öncesi Türk Devletlerinde Danışma

Danışma usulü, ilk Türk devletlerinde idari düzenin önemli bir parçasıydı. Bu toplumlarda karar almadan önce toy veya kurultay adı verilen geniş katılımlı toplantılar düzenlenmiş, devlet meseleleri bu toplantılarda görüşülmüştür (Ögel, 2016, s. 88-89). Eski Türk kültürüne ait atasözleri de istişare geleneğinin önemini yansıtır. Örneğin “Geniş elbise parçalanmaz, danışmakla gelişen bilgi bozulmaz” ve “Alp orduda, bilge toplantıda sınıanır” gibi sözler, danışmanın vazgeçilmez olduğunu anlatır (Ögel, 2016, s. 99, 126).

İlk Türk devletlerinde yönetimin tepesindeki hükümdar (Han, Kağan, Hakan vb.) mutlak otoriteye sahipti (Mumcu, 1963, s. 23). Ancak hakanın da toplumuna karşı sorumlulukları vardı: devleti düzenlemek, korumak, halkın refahını sağlamak, boyları bir arada tutmak, ordunun başında bulunup düşmanları defetmek ve sınırları genişletmek gibi görevleri yerine getirmesi beklenirdi (Seyitdanlioğlu, 2009, s. 5; Taşağıl, 2002, s. 48, 50). Hakanın göğe ‘kut’ ve ‘uğur’ ile taçlandığına inanılır; bu kutsal gücün devamı için töreye uygun yönetim sergilemesi şart görülürdü (Kafesoğlu, 1998, s. 249, 266). Zaman zaman hakanın rastgele kararlar alması tepkiyle karşılanmış, töreye uymayanlar töre kurulları tarafından uyarılmıştır.

Bu temeller üzerine toy, kurultay, kengeş gibi kavramlarla anılan kurullar Türk yönetim tarihinde şekillenmiştir (Taşağıl, 2002, s. 47-48). Kurultay (toy), geniş katılımlı istişare toplantısı anlamına gelir (Ögel, 2016, s. 88-89). Hükümdarın başkanlık ettiği bu toplantıya hükümet üyeleri, başbuğlar, şehzadeler, beyler ve boy beyleri ile diğer ileri gelenler katılırdı (Kafesoğlu, 1998, s. 259; Seyitdanlioğlu, 2009, s. 2-3). Toylarda hanedan seçimleri yapılır, iç ve dış politikaya dair önemli konular görüşülürdü (Ögel, 2016, s. 106-109). Kurultaylarda tören gereği kurbanlar kesilir, uzun istişareler yapılır ve sonunda ziyafet düzenlenirdi (Kafesoğlu, 1998, s. 262-263; Seyitdanlioğlu, 2009, s. 2-3).

Kurultayların konuları çeşitlidir. Ögel’e göre altı ana kurultay türü

vardır: savaş kurultayı (savaş taktiklerinin belirlendiği toplantılar), göç kurultayı (büyük göçler öncesi düzenin sağlandığı toplantılar), barış kurultayı (barış anlaşmaları için toplanan görüşmeler), veraset veya isyan kurultayı (hakan değişikliği veya isyana karar vermek için beylerin bir araya geldiği toplantılar), elçi kabul kurultayı (yabancı elçiler kabul edilir ve istişare yapılır) ve mahkeme kurultayı (büyük davaların topluca görüldüğü meclisler) (Ögel, 2016, s. 106-109). Bu örnekler, ilk Türk kurultaylarının savaş, göç, barış, veraset ve yargı gibi pek çok alanda kullanıldığını göstermektedir.

Diğer Türk topluluklarında da benzer danışma toplantıları yapılmıştır. Göktürkler ve Uygurlar toy veya bayram toplantılarını sürdürmüş; Oğuzlar ziyafetli toplantılarla idari meseleleri ele almıştır (İzgi, 2011, s. 32-33; Seyitdanlıoğlu, 2009, s. 4). Tabgaç Devleti'nde nazırlar meclisi, Hazarlar'da ihtiyarlar meclisi; Peçeneklerde ise düzenli danışma toplantıları kaydedilmiştir (Niyazi, 2017, s. 61, 89). Tuna Bulgarları'nda millet meclisi; Gürcü Kraliçe Tamar döneminde Kıpçaklar arasında devlet istişare meclisleri var olmuştur (Kafesoğlu, 1998, s. 261).

Kurultayların yanı sıra daha küçük çaplı meclisler de vardı. Örneğin Asya Hun, Peçenek ve Bulgar meclisleri genel anlamda toy sayılırken; Avrupa Hun, Tabgaç ve Hazar devletlerinde bakanlardan oluşan dar hükümet toplantıları yapılmıştır (Kafesoğlu, 1998, s. 261). Bu toplantılarda hükümdarın vekilleri olarak atadığı nazır ve vezirler bir araya gelip meseleleri tartışır (Saray, 1999, s. 15; Taşağıl, 2002, s. 47). Çin kaynaklarına göre Göktürk ve Uygur hakanlıklarında dokuz bakandan oluşan hükümet meclisleri toplanmıştır (Kafesoğlu, 1998, s. 265).

Ayrıca hükümdarlar, yakınında bulunan danışmanlara sürekli müracaat etmiştir. Hakanın yanındaki buyruk denilen devlet adamları arasından bilgili olanlar danışman olarak seçilir, onlara fikir sorulurdu (Gültepe, 2002, s. 896). Aygucı unvanı vezir için kullanılırdı; “uyandıran/müşavir” anlamındaki bu kelime, vezirin müşavirlik görevini ifade eder (Genç, 1981, s. 247). Örneğin Göktürk veziri Ton Yukuk, İlteriş Kağan'a hem danışmanlık hem de ordu komutanlığı yapmıştır (Genç, 1981, s. 247). Bilge Kağan'ın bilgilerden Ton Yukuk'u başdanışman olarak ataması da hükümdarın kendi aklıyla yetinmeyip uzmanlardan yararlanma geleneğini gösterir (Koca, 2002, s. 826).

Özetle, İslamiyet öncesi Türk devletlerinde danışma usulü yaygın olarak benimsenmiş; hem geniş katılımlı kurultaylarla hem küçük hükümet meclisleriyle hem de hükümdarın yakın danışmanları vasıtasıyla sürekli olarak uygulanmıştır.

İslamiyet'in Kabulü Sonrası Türk Devletlerinde Danışma

Türkler İslam'ı kabul ettikten sonra danışma geleneği İslami

prensiplerle bütünleşmiş ve yeni bir biçim kazanmıştır. Geleneksel kurultay ve toy toplantılarının yerini merkezdeki divanlar almış, *meşveret* kavramı dinî bir görev olarak kabul edilmiştir (Seyitdanlıoğlu, 2009, s. 9-10). Kutadgu Bilig ve Nizâmü'l-Mülk'ün Siyasetnâmesi gibi dönemin önemli eserlerinde de yöneticilere istişareyle hareket etmeleri sürekli öğütlenmiştir.

Nizâmü'l-Mülk'e göre Peygamber (s.a.v.) bile zorunlu olmayan işlerde danışmıştır; bu yüzden hükümdar da mutlaka danışarak hareket etmelidir (Nizâmü'l-Mülk, 2009, s. 127-128). Tek başına hükmetmek düşüncesizliğe işaret sayılır. Nizâmü'l-Mülk, bir hükümdarın işlerinde âlimlerle ve tecrübeli ihtiyarlarla istişare etmesinin gerekliliğini vurgular (Nizâmü'l-Mülk, 2009, s. 128). Ona göre devlet meselelerinde öncelikle vezirlere, âlimlere ve devletin ileri gelenlerine danışmak en doğru yaklaşımdır; çünkü onlar alanlarında bilgili, deneyimli ve vakıftırlar (Nizâmü'l-Mülk, 2009, s. 123-128).

Kutadgu Bilig'te de akıl ve bilginin değeri öne çıkar. Eserde hükümdarın mutlaka akıllı ve bilgili kişilerle çevrelenmesi, onların görüşüne başvurması öğütlenir (Yusuf Has Hacıp, 2016, b. 1990, b. 2706). Bilgili kişilerin öğütleri devlet işlerine ışık tutar (Yusuf Has Hacıp, 2016, b. 5209). Vezir ve danışman olarak konumlandırılan “er-öğü”ler idarenin en değerli ricali sayılır (Yusuf Has Hacıp, 2016, b. 328, b. 470). Örneğin Kutadgu Bilig’de adaleti simgeleyen hükümdar (Kün-Toğdı), veziriyle (Ay-Toldı/Dolunay) istişare ederek karar alır, bu mekanizma hükümdarın yakınında bilgeliği temsil eder.

Bu fikirler Türk-İslam devletlerinin örgütlenmesine de yansımıştır. Gazneliler, Karahanlılar, Büyük Selçuklular ve Anadolu Selçukluları gibi devletlerde merkezde büyük divanlar, taşrada daha küçük meclisler kurulmuş; bu kurullarda toplanan devlet adamları meseleleri müzakere ederek hükümdara tavsiyelerde bulunmuştur (Turan, 2002, s. 165; Mumcu, 2017, s. xxvi-xxix). Örneğin Büyük Selçuklular’da vezirin başkanlığındaki *Divân-ı Saltanat*, büyük çaplı devlet meselelerinin görüşüldüğü merkez divanıdır (Taneri, 1997, s. 18). Bu divanın üyeleri arasında Nâib-i Saltanat, Beylerbeyi, Tuğrai, Atabey, Pervâne, Ârız, Müstevfi ve Müşrif gibi üst düzey devlet adamları bulunurdu (Taneri, 1997, s. 18). Sultanlar genellikle bu divan tarafından alınan kararları onaylar, çoğu kez değiştirmezlerdi (Saray, 1999, s. 17).

Merkezdeki büyük divanın yanında, her alan için uzmanlaşmış alt divanlar da vardı. Örneğin Büyük ve Anadolu Selçukluları’nda (Kafesoğlu, 1972, s. 144-146; Ortaylı, 2016, s. 102-103):

Divân-ı Tuğrâ: Dışişleri ve resmi yazışmalar, Tuğrai başkanlığında görülürdü (Kafesoğlu, 1972).

Divân-ı İstifâ: Vergi kayıtları ve mali işlerin tutulduğu divan, Müstevî başkanlığında yönetilirdi (Kafesoğlu, 1972).

Divân-ı Ârız: Ordunun ihtiyaçları ve sefer planlamasından Arız başkanlığında sorumlu divan (Kafesoğlu, 1972).

Divân-ı İşrâf: Devlet işlerinin teftişi ve denetimi görevini Müşrif başkanlığında yürüten divan (Kafesoğlu, 1972).

Benzer divan sistemleri Gazneli Türkleri ile Memlûk Sultanlığı'nda da var olmuştur (Nuhoğlu, 2002, s. 287, 294; Keleş, 2002, s. 312-314). Bu kurullar, devlet işlerini uzmanlara havale ederek disiplinli bir şekilde yürütmeyi sağlamış, kararların çok yönlü olarak ele alındığı mekanizmalar olmuşlardır. Hükümdarlar gerektiğinde merkez veya taşradan alimler, tecrübeli devlet adamları ve din bilginleriyle de görüşerek istişare etmişlerdir. Örneğin Büyük Selçuklu Sultanı II. Sencer, dönemindeki din âlimleri ve devlet erkânından tavsiye almıştır (Gelibolulu, 2015, s. 62). Karahanlı hükümdarları da önemli meseleler için resmi danışma meclisleri toplayıp taşradaki yöneticiler ve uzmanlarla müzakere etmiş, edindikleri bilgileri değerlendirerek karar almışlardır (Genç, 1981, s. 164, 338).

Anadolu Selçukluları'nda ise bu gelenek bir adım daha ileri gitmiştir. Saltanat hanedanının ortak malı sayıldığı için şehzadeler küçük yaşlardan itibaren devlet işlerine hazırlanırdı; atabeylerin gözetiminde taşradaki valiliklere Melik olarak gönderilirdi (Turan, 1969, s. 239-240). Atabeyler, şehzadelerin yanında askerî ve idari görev alarak onlara danışmanlık yapmış ve meşveret kültürünü aşılamışlardır (Taneri, 1997, s. 21-22). Herhangi bir iş yapılmadan önce şehzadeler, idareciler ve atabeyleriyle birlikte istişare etmekle yükümlü kılınmıştır (Taneri, 1997, s. 21-22). Bu şekilde yeni hükümdar olacak kişiler de yönetime danışarak katılma alışkanlığı kazanmıştır.

Anadolu Selçuklu Devleti'nde divan geleneği gelişmiş ve düzenlenmiştir. Devlet meseleleri çoğunlukla vezirin başkanlığındaki büyük *Divân-ı Saltanat*'ta görüşülürdü (Taneri, 1997, s. 18). Bu divanın onayladığı kararlar genellikle padişah tarafından aynen kabul edilirdi (Taneri, 1997, s. 18; Saray, 1999, s. 17). Ek olarak malî işlerin Divân-ı İstifâ'da, arazi tahririnin Divân-ı Pervâne'de, ordu işlerinin Divân-ı Ârız'da, yazışmaların Divân-ı Tuğra'da, genel teftişin ise Divân-ı İşrâf'ta görüldüğü bilinir (Akdağ, 2010, s. 193-194; Kafesoğlu, 1972, s. 144-146; Ortaylı, 2016, s. 102-103). Bu kuruluşlar, yönetimde uzmanlaşmayı sağladığı gibi kararların danışılarak alınmasını da güvence altına almış, hükümdarın her an uzmanlara başvurabileceği zemini yaratmıştır.

Sonuç olarak, yönetimde danışma kurulları geleneği İslamiyet öncesinden başlayıp İslam'ı kabul eden Türk devletlerine kadar kesintisiz

bir şekilde sürmüştür. Türkiye Selçuklularından Osmanlı'ya uzanan bu gelenek, sonraki dönemlerde de yönetimde meşveret anlayışının temelini oluşturmuştur.

TÜRKİYE CUMHURİYETİNE KALAN MİRAS: OSMANLI İMPARATORLUĞUNDA DANIŞMA KURULLARI

Osmanlı yönetim geleneğinde de diğer devletlerde olduğu gibi danışma kurulları idari yapı içerisinde yer almıştır. Padişahın kararlarını almadan önce, danışmaya büyük önem verdiği bilinmektedir. Klasik dönemde (15.-18. yüzyıllar) devlet işlerinin görüşüldüğü en yüksek organ Divan-ı Hümayun'du. Padişah başkanlığındaki bu divan, devletin siyasi, idari, mali ve hukuki pek çok konusunu birlikte ele alıp karara bağlardı (Halaçoğlu, 1991: s.7).

Osmanlı'da İslâm devlet geleneğinden gelen meşveret anlayışı gereği, gerektiğinde Divan toplantıları dışında da geniş katımlı danışma meclisleri toplanırdı. Bu meclislerde savaş veya barış kararları, antlaşmalar ve önemli iç işleri gibi meseleleri ilgilendiren kişiler bir araya gelirdi. Meşveret meclislerinin bileşimi tartışılan konuya göre değişir, Sultan'ın emriyle ve çoğu kez sadrazamın önerisiyle toplanırdı; toplantılar padişah veya yokluğunda sadrazam başkanlığında yapılır, görüşülecek konular önceden üyelere duyurulur, alınan kararlar resmî mazbata halinde kaydedilirdi. Alınan kararlar genellikle padişah tarafından onaylanır, gerekli görüldüğü durumlarda kararlarla ilgili yerlere (kadılar, ulema, askerî sınıf vb. ilgililere) bilgi iletilirdi (Akyıldız, 2003).

Divan-ı Hümayun'un yanı sıra, sadrazam ve vezirlerin liderliğinde kendi iç danışma toplantıları da yapılırdı. Örneğin sadrazamın başkanlığında toplanan Divan-ı Vükelâ adında bir kabine meclisi vardı ve bunun toplantılarında II. Mahmud'a kadar alınan kararlar padişahın onayına sunulurdu. Genel olarak Divan-ı Hümayun, erken dönem Osmanlı'da iktidarın merkezî organı olarak çalışmıştır. Sultan, devlet işlerinin yürütülmesi için bu organın görüşüne güvenirdi (Halaçoğlu, 1991: s.10). Ancak zaman içinde merkezi otorite güçlendikçe ve bürokrasi geliştikçe, uygulamada kararlar çoğunlukla sadrazamın kendi divanında alınmaya başlamış; Divan-ı Hümayun ise daha çok onay organı hâline gelmiştir.

Klasik dönemde Osmanlı'da danışma geleneği aynı zamanda dinî ve toplumsal kurumlarla da iç içeydi. Şeyhülislam yüksek konularda görüş bildirmek üzere divan toplantılarına davet edilir, ilmiye sınıfı temsilcileri bazen istişareye katılırdı. Ulemanın meclislerde serbestçe söz söylemesi öngörülmüş; ayrıca halkı temsil eden esnaf kethüdâları, yeniçeri kulübesi

üyeleri gibi zümreler de zaman zaman geniş meşveretlerde yer alabilmıştır (İnalçık, 1977). Bu şekilde Osmanlı yönetimi, meşveret ilkesi uyarınca farklı sosyal kesimlerin görüşünü almayı geleneksel bir yöntem olarak sürdürmüştür.

Danışma kurulları sadece merkezde değil taşrada da kullanılırdı. Klasik dönemde taşrada idarenin çekirdeğini merkezden tayin edilen valiler (beylerbeyi, mutasarrıf) ve onların yanındaki kadı ile subaşı oluştururdu (Saydam, 1995: 88,89). Beylerbeyi veya sancakbeyi gibi paşalar, kendilerine bağlı sancak veya kazanın yönetiminden sorumluydu. Paşalar, bünyelerindeki yerel kadı, defterdar ve diğer memurlarıyla düzenli toplantılar yaparak idari işlerini yürütürlerdi. Bu toplantılar, merkezî Divan-ı Hümayun'un küçük birer tekrarı gibiydi. Araştırmalar, paşa divanlarının hem üye yapısı hem görev ve yetkileri bakımından merkezî divana büyük benzerlik gösterdiğini vurgulamaktadır (Karataş, 2019).

Diğer yandan, kadılar taşrada hukukî konularda yetkiliydi; görevleri yargı hizmetini yürütmek olsa da idarî meselelerde de sancakbeyine danışırlardı. Ayrıca Osmanlı'da halka karşı da merkezî hükümeti temsil eden yerel önde gelenler olan âyanlar önemli bir rol üstlenirdi. Âyanlar, genellikle yüksek soylu ailelerin üyeleri veya eski sancak valilerinin torunlarıydı. Resmî olarak vali veya kadı tarafından tayin edilmeseler de halkın taleplerini merkeze ileterek bir bakıma köprü vazifesi görürlerdi (Sadat, 1973: s. 210). Osmanlı'nın klasik döneminde kurumsal devlet işleyişi düzgün ilerlerken âyanların nüfuzu kendi bölge sınırları dahilinde geçerliydi. Ancak 16. yüzyılın sonlarından itibaren devlet otoritesinin bazı aksaklıkları nedeniyle âyanların rolü artmaya başlamıştır (İlgürel, 1973: s.66). Bu dönemde âyanlar, bulundukları yörede halkın vekili sıfatıyla civar işlerini düzenler, vakıf idaresi ve fiyat tespitleri gibi konulara bakar, kötü valilerin görevden alınması taleplerini bildirir ve gerekirse vali ile birlikte hareket ederek sorunları çözmeye çalışırlardı. Özellikle bir bölgede yapılacak işlerde vali ve kadıların muhatabı baş âyan olduğundan, baş âyan ve meclisi yerel yönetimde fiilen danışma işlevi görmüştür. Böylece taşrada, merkezî yönetimin atadığı paşa divanlarına ek olarak; kadıların hukuki otoritesi ile âyanların halk nezdindeki temsiliyeti aracılığıyla bir tür danışma ağı oluşmuştur.

Tanzimat dönemi ve sonrası danışma kurullarında önemli değişimler yaşanmıştır. Kurullar şahsi toplantılardan çıkartılarak kurumsal bir kimliğe bürünmeye başlamıştır. Tanzimat reformları döneminde (1839-1876) Osmanlı yönetiminde köklü değişiklikler yapılırken eski danışma usulleri de yeniden düzenlenmiştir. Sultan II. Mahmud tarafından 24 Mart 1838'de kurulan Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye (Yüksek Adliye Meclisi), bu dönüşümün en önemli merkezî organı olarak gösterilebilir (Kaynar, 1985: s. 198, 200-205).

Güllhane Hatt-ı Őerif'i'nden (3 Kasım 1839) sonra kurulan Meclis-i Âli-i Um m  adıyla yeni bir senato benzeri meclis de Meclis-i Vâlâ'dan çıkan kararları görüşüp onaylamak üzere oluşturulmuştur. Bu düzenleme ile kararların “kademeli olarak danışma meclisleri süzgecinden geçirilerek kolektif aklın ürünü” haline getirilmesi yoluyla y r rl ge girmesi hedeflenmiŐtir. 1854'te Meclis-i Vâlâ ikiye ayrılmıŐtır. Kurulan Meclis-i Âli-i Tanzimat, adından da anlaŐılacaėı üzere yasama görevi üstlenmiŐ, Tanzimat reformlarının gerektirdiği bütün kanun, niz mn me ve i  tüzük tasarıları artık bu mecliste hazırlanıp karara bağlanmıştır. Osmanlı tarihinde ilk kez yasama organına denetleme ve soruŐtırma gücü verilmiŐ olması, Meclis-i Tanzimat'ın önemli bir yenilik olduğunu göstermektedir (Seyitdanlıoğlu, 2012, s. 70-71). Meclis-i Tanzimat'ın başına o dönemin ünlü devlet adamı Âli Paşa getirilmiŐtir. Diğer yandan, 1838'de kurulan Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye de 1854-1861 arasında yüksek mahkeme ( st temyiz) görevi üstlenen bir organ olarak varlığını s rd rm Ő t r Tanzimat'ın son yıllarında devlet yönetiminde yetki ayrımını daha da ileri taŐıyan düzenlemeler yapılmıştır. 1868'de Meclis-i Ahkâm-ı Adliye bir anayasa değişikliğiyle Ő r -yı Devlet ve Divân-ı Ahkâm-ı Adliye olmak üzere ikiye ayrılmıŐtır. Ő r -yı Devlet, Fransa'daki *Conseil d'Etat*  rneği doğrultusunda oluŐturulmuŐ; bütün idarî ve m lk  konuları inceleyip kanun tasarıları hazırlayan, idarî yargı görevini üstlenen bir danışma kurulu olmuştur ( elik, 2024, s. 61-64). Meclisin kuruluşuna ilişkin padişah iradesi 4 Mart 1868'de yayımlanmıŐ, 10 Mayıs 1868'de resmi olarak faaliyete geçmiŐtir.

Tanzimat reformları, danışma kurullarının sayısını artırmıŐ, bunları modern bir çerçevede yeniden yapılandırmıŐtır. Meclis-i Vâlâ başta olmak üzere danışma meclisleri artık Osmanlı devlet yönetiminin ayrılmaz parçaları hâline gelmiŐ; tümüyle kolektif akla dayalı karar alma organları olarak iŐlerlik kazanmıştır ( elik, 2024, s. 58-60; Seyitdanlıoğlu, 2012, s. 72-75). Bu dönüşümün en önemli yansıması, Divân-ı H m y n'un işlevinin neredeyse tamamen yeni meclislere devredilmesi, yasama organlarının oluşturulması ve yargı işlerinin özel kurullara aktarılmasıdır. Meclis-i Ali Tanzimat ve Ő r -yı Devlet gibi kurumlar, Tanzimat'ın ruhuna uygun olarak padişah yetkilerini kısmen sınırlamıŐ, idarî işler üzerinde denetim saėlamıŐlardır. Böylece Tanzimat dönemi, Osmanlı'da danışma ve yasama meclislerinin yerleŐmesi, merkezizet ci yönetim ve hukuki reformların kurumsal temelini atılması açısından kritik bir dönem olmuştur (Seyitdanlıoğlu, 2012, s. 66-68;  elik, 2024, s. 61).

Kısacası Tanzimat'la birlikte divan tarzı geçici meclisler sisteminden Batı tipi sürekli yasama-danışma organlarına geçiş yapılmış, anayasal denetim iŐlevine sahip Ő r -yı Devlet gibi kurulmuş modern danışma meclisleri idari yapı içinde teşkil edilmeye başlamıştır. Bu kurullar

Cumhuriyet Döneminde oluşturulan danışma kurullarının da ilk nüveleridir.

MODERN DEVLET YÖNETİMİNDE DANIŞMA FONKSİYONUNUN KURAMSAL VE PRATİK ÇERÇEVESİ²

Yönetim biliminin temel dinamikleri incelendiğinde, karar alma süreçlerinin tek bir iradenin sınırlarını aşan, karmaşık ve çok boyutlu bir yapıya evrildiği görülmektedir. Günümüzde devlet yönetimi, sadece emir-komuta zinciri içerisinde işleyen bir mekanizma olmaktan çıkmış; teknik bilginin, saha tecrübesinin, toplumsal beklentilerin ve stratejik öngörülerin harmanlandığı bir süreç haline gelmiştir. Bu bağlamda, yönetsel danışma (*administrative consultation*), idare aygıtında teşkil edilen mekanizmalar marifetiyle karar alıcıların işlettiği hayati bir süreç olarak karşımıza çıkmaktadır. Karar alma yetkisinin bizzat yerine geçemese de ilgili karar üzerinde etkili olma, yönlendirme ve meşruiyet kazandırma potansiyelini haiz olan danışma mekanizmaları, modern kamu yönetiminin vazgeçilmez unsurlarıdır.

Teknik bilgi gerektiren işlerin hacminin arttığı ve uzmanlaşmanın derinleştiği 21. yüzyıl yönetim anlayışında, danışma fonksiyonu klasik bir kurmaylık işlevinin çok ötesinde anlamlar içermektedir. Kararlar alınırken isabetli neticeler elde etmek, kaynak israfını önlemek ve toplumsal mutabakatı sağlamak adına danışma fonksiyonunun işletilmesi, keyfi yönetimden rasyonel yönetime geçişin en önemli aracıdır. Özellikle idari kararlar gibi etki alanı geniş sahalarda; toplumun ihtiyacı olan meselelerin saptanması, bu meselelerin çözümü için alternatif yolların bulunması ve bu yollardan en etkilisinin seçilmesi noktasında bu usulün nitelikli şekilde işletilmesine yönelik ihtiyaç ortadadır.

‘Danış’ kavramı bir hususta kişilerin gerçekleştirdikleri müşavere ve karşılıklı fikirleşme anlamına gelmektedir (TDK, 2011: 593). ‘Danışma’ ise “bir iş için bilgi veya yol sormak, görüş almak, istişare etmek, müracaat etmek, meşveret etmek” olarak tanımlanmaktadır (TDK, 2011: 593). Kişinin karşısına çıkan problem ve fırsat karşısında isabetli kararı verebilmek için diğer birey veya kuruluşlardan, ücretli veya ücretsiz fikir, öneri veya görüş istemesidir (Kartal, 2012: 141).

Danışma kavramı; ‘istişare’, ‘müşavere’, ‘meşveret’ veya ‘şûra’ gibi kelimelerle aynı anlama gelecek şekilde kullanılmaktadır. Nitekim danışma ve istişare kavramları Türk Dil Kurumunda birbirleri üzerinden

² Bu bölüm yazar tarafından Karabük Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsünde yazılan “Türkiye’de merkezî idareye yardımcı danışma kurulları” başlıklı yüksek lisans tezinden faydalanılarak üretilmiştir.

tanımlanmaktadır. Burada istişare; “meşveret veya danışma, birden fazla kişinin belirli bir konuyla ilgili fikir teatisinde bulunması, birinin başka birinden görüş alması” olarak açıklanmaktadır (TDK, 2011: 1218). Dolayısıyla, Arapça bir kavram olan ‘istişare’ kelimesinin anlamını, Türkçede ‘tanışık’, ‘tanışmak/danışmak’ kelimelerinin karşıladığı söylenebilir (Öztürk, 2013: 182). İstişare, fiil kökü ‘ş-v-r’ den türemiştir. ‘Meşveret’, ‘meşure’, ‘muşavere’, ‘şivar’, ‘teşavür’ gibi terimler de istişare ile aynı kökten türemiştir (Altuntaş, 2013: 21-22; Aydın, 1992: 15). Bu kelimeler de yine “danışmak, rey almak, bir konu hakkında fikir sormak, karşılıklı fikirleşmek, işaret almak” anlamına gelmektedir (Devellioğlu, t.y.: 555; Sami, 1317: 100; Türcan: 2010: 230).

Danışma kavramı Tekeli ve Şaylan (1975) tarafından geniş ve dar olmak üzere iki farklı şekilde tanımlanmıştır. Herhangi bir seçim yapmak üzere kişilerin başkalarına; bilgisi, tecrübesi, kişiliği veya diğer özelliklerine güvenerek akıl sorması danışmanın geniş olarak tanımlanmasıdır. Dar anlamıyla ise belli hususlarda uzmanlaşmış ve o alana yönelik danışmanlık hizmeti verecek şekilde kurumsallaşmış yapılardan fikir sorulmasıdır (Tekeli ve Şaylan, 1975: 92, 93). Dolayısıyla danışma usulü uzmanlık gerektiren meselelerde veya özel hususlarda gerçekleştirilebilen geniş bir eylemdir.

Yukarıdaki bilgi ve izahlar çerçevesinde danışma kavramı; bireysel işlerden devlet meselelerine kadar herhangi bir konu hakkında, en isabetli karara ulaşmak için, karar alma yetkisini haiz kişinin başkasının fikrine başvurma veya farklı yaklaşımları ele alıp üzerinde tartışmalar yapılmasını sağlama faaliyeti olarak tanımlanabilir.

Danışmanın idarî hususlarda kullanılması ‘yönetmel danışma’ olarak kavramsallaştırılmaktadır. Bu bakımdan yönetmel danışma daha özel bir durumu ifade etmektedir. Yönetim süreçlerinde kararların isabetli şekilde alınması ideal yönetim için temel bir faktördür. Bu da karar verenin doğru ve güncel bilgiye sahip olması ile mümkündür. Danışma usulü ise yöneticilerin bu gereklilikleri temin ettiği yöntemlerden birisidir (Kazancı, 2017: 1015).

Danışma, bir süreç olarak nitelenen yönetmel karar almanın çeşitli aşamalarında kullanılabilir. Herbert A. Simon (1960), karar vermenin üç aşamadan oluştuğunu belirtmektedir. Birincisi, karar almanın gerektiği bir durumun oluşmasıdır. İkincisi, belirlenen meselenin halli için alternatif eylemlerin saptanmasıdır. Üçüncüsü ise bunlardan birisinin seçilmesidir (Simon, 1960: 1). Yönetmel karar alınmadan önce bu aşamaların herhangi biri için danışma ihtiyacı duyulabilir. Yönetilenlerce gerek duyulan meselelerin, yöneticilerin gündemine girmesi amacıyla danışılabilirliği gibi problemin ortaya çıkmasından sonra çözüm yollarının çeşitlenmesi için ve/veya bunlardan isabetli olanının seçilmesi

amacıyla da istişareler yapılabilmektedir. Bu doğrultuda yöneticiler birçok istişare mekanizmalarından faydalanmaktadır. Danışma amacıyla çalışanlar istihdam edilmekte veya kurumların bünyesinde bu doğrultuda teşkilatlanmalara gidilmektedir. Yahut danışma amacıyla hizmet veren profesyonellerden fikir satın alınmaktadır. Yöneticinin bu yollardan biri ile örgütünü ilgilendiren meselelerde uzman kişilerden fikir alması, ‘yönetsel danışma’ kavramıyla ifade edilebilir.

Pratikte, danışma kurulları ve benzeri organlar devletin ihtiyaç duyduğu uzmanlık ve toplumsal geri bildirimi sağlayarak politikaları zenginleştirir. Uluslararası tecrübelerde, yeni düzenlemelerden önce paydaşların görüşünün alınması yaygınlaşmış; geri bildirim aşaması, uygulanan politikanın iyileştirilmesinde önemli rol oynamıştır. Bu çerçevede, kamu politikaları için halkla iletişim mekanizmaları kurulması, uygulama kalitesini artırırken toplumsal kabullenmeyi güçlendirir.

CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ VE POLİTİKA KURULLARI

Sistem tartışmaları Türkiye'nin gündemine sadece yakın zamanda giren bir konu değildir. Önceden de bu doğrultuda reform yapılması gerektiği dillendirilmiş ancak gerçekleştirmeye uygun ortam bulunamamıştır. Özellikle 1970-80 siyasetinde Milli Nizam ve Milli Selamet Partisi'nden Necmettin Erbakan ile Milliyetçi Hareket Partisi'nden Alparslan Türkeş'in başkanlığın gerekliliğine dair önerileri olmuştur. Bu konuda Türkeş, *Çağımız kuvvetli, adil ve hızlı icra çağıdır. Türk milleti, dünya imparatorlukları kurduğu devirlerde kuvvetli, adil ve hızlı icra sistemini uygulamıştır, kuvvetli ve hızlı icra, icra gücünün tek elde toplanmasıyla mümkündür. Bunun için tarih ve töremize uygun olarak başkanlık sistemini savunuyoruz* demiştir (1975, 164). Necmettin Erbakan ise 2010 yılında basına verdiği bir demeçte *siyasi hayata başladığımız ilk günden beri, başkanlık sistemini gündeme getiren kişi olduğunu* belirtmektedir (CNN TÜRK, 2010). 12 Eylül Darbesi sonrasında ve 1982 Anayasası hazırlanması esnasında da başkanlık sistemine dair tartışmalar sürdürülmüştür. 8. Cumhurbaşkanı Turgut Özal ve 9. Cumhurbaşkanı Süleyman Demirel Türkiye'de yaşanan sistemsel krizleri çözmek için başkanlık sistemine geçilmesinin zaruri bir ihtiyaç olduğunu belirtmişlerdir (Örselli vd., 2018, 310). Bundan sonraki süreçte de özellikle sağ siyasetin temsilcilerince başkanlık sistemi kamuoyunun gündemine getirilmeye devam etmiştir.

Sistem değişikliğine giden süreçte önemli bir aşama 2007 yılında gerçekleşmiştir. 21 Ekim'de yapılan halk oylaması ile anayasada değişikliği gidilerek Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçilmesi kararlaştırılmıştır. Bu hükmün uygulandığı 2014 seçiminde Recep Tayyip Erdoğan'ın doğrudan halk tarafından Cumhurbaşkanı seçilmesiyle yürütme erkinde çift başlılık sorunu derinleşmiştir. Sorunun çözümünün ise başkanlık sistemi olduğu vurgulanmıştır. Nitekim 2014 seçimleri yapılmadan önce çift başlılık sorununu çözmek için Adalet ve Kalkınma Partisi'nin TBMM uzlaşma komisyonuna başkanlık sistemini içeren bir öneri getirdiği bilinmektedir (Turan, 2018, 45). Bu öneri kabul edilmemekle birlikte başkanlık sistemi çalışmalarının devamlılığını göstermesi bakımından önemlidir. Nitekim önceki yıllarda fikri boyutta kalan ve uygulanması için uygun şartlar gelişmediğinden pratiğe yansımayan sistem reformu, 15 Temmuz 2016 darbe girişimi sonrasında Adalet ve Kalkınma Partisi ile Milliyetçi Hareket Partisi'nin girişimleri sonucunda hayata geçirilebilmiştir (Turan, 2018, 45). Böylece başkanlık, fikri boyutta tartışmayı başlatan Millî Görüş ve Milliyetçi geleneğin temsilcileri olan Recep Tayyip Erdoğan ve Devlet Bahçeli'nin öncülüğünde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi

ismiyle yürürlüğe konmuştur. Yeni sistem ile Türkiye'deki tarihi Osmanlının son dönemine kadar götürülebilen parlamenter sistem terk edilerek (Güler, 2018a; 318), doğrudan halk tarafından belirlenen Cumhurbaşkanı'nın, yürütme erkinin tek yetkilisi ve sorumlusu olduğu bir yapı kurulmuştur.

Sistem değişikliğinin uygulanması iki aşamalı olarak gerçekleştirilmiştir. İlk aşamada 2017 yılında yapılan halk oylamasını müteakip yürürlüğe konan anayasa değişiklikleridir. Cumhurbaşkanı Yardımcılığı teşkil edilmiş, Bakanların Cumhurbaşkanı tarafından TBMM dışından atanması usulü yürürlüğe konulmuş ve Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği kaldırılmıştır (Akçay ve Akman, 2019, 46). 24 Haziran 2018 tarihinde yapılan Cumhurbaşkanlığı seçimleri ise sistem değişikliğinin ikinci aşamasını başlatmış ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin tam olarak uygulanmaya koyulduğu süreç yaşanmıştır. Bunun için öncelikle 9 Temmuz 2018 tarihinde resmî gazetede yayımlanan 703 numaralı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile eski sisteme ait birçok düzenleme yürürlükten kaldırılmıştır. Daha sonra, zamanla çıkarılan Cumhurbaşkanı Kararnameleri ile sistem kurulmaya başlamıştır. Böylece kanun hükmünde kararname ile kaldırılan merkezi yönetimin yapıları, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri aracılığıyla sil baştan düzenlenmiştir (Akıncı, 2018; 2136).

Başkanlık sisteminin Türkiye'de uygulanmasına yönelik eleştiriler de dile getirilmektedir. Bunlar temelde başkanlık sisteminin otoriterleşmeyi beraberinde getireceği, ülkenin üniter yapısını bozacağı ve kutuplaşmaya yol açacağı üzerine yoğunlaşmıştır. Bununla birlikte bu sistemi getirenlerin temel argümanları ise parlamenter yapının istikrarsız yönetimlere kapı açmasından kurtulmak, yürütmede çift başlılığı bitirmek, bürokratik vesayet odaklarının etkisini kırmak olarak sıralanabilir (Güler, 2018a; 310). Dolayısıyla yeni sistemin temel amacı istikrarlı ve güçlü bir yürütme organını daim kılmak, hızlı ve etkin kararlar almaya imkân sunmak ve kamu yönetiminin hastalıklarından biri olarak görülen bürokratik oligarşiyi kaldırmak şeklinde görülmektedir. Nitekim yeni sistemle birlikte gerçekleştirilen müsteşarlıkların kaldırılması, üst düzey bürokratların görevden alınması ve atanmasında yürütmeye geniş yetkiler tanınması, böylece bürokrasinin sürekli ve güvenceli niteliğine son verilmesi ve buralara özel sektörden de atamaların yapılmasına imkân tanınması, bakanlıkların sayısının azaltılarak ofis sisteminin kurulması ve sivil toplum kuruluşları, akademisyenler, sektör temsilcileri ve bürokratların bir araya gelebileceği kurulların teşkil edilmesi bu doğrultuda gerçekleştirilen reformlar olarak sunulmaktadır (Akçay ve Akman, 2019; 46; Güler, 2018a; 318,319). Ancak özellikle katılımcı bir yönetim için kurulların

oluşturulduğu savı altının doldurulması gereken bir iddiadır. Çünkü bu noktada yapılan değişiklik hiç olmayan kurulların teşkili değil hali hazırda yarı özerk halde bulunan kurulların merkez denetimine alınması veya merkez denetiminin hâkim olduğu kurullarla değiştirilmesi sürecidir. Bunun pozitif veya negatif tarafları şüphesiz değerlendirilmeye muhtaçtır.

Sistemin ana damarını Cumhurbaşkanı ve onun teşkilatında yer alan birimler oluşturmaktadır. 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenen Cumhurbaşkanlığı teşkilatı; Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı, Cumhurbaşkanı Yardımcıları, Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları, Cumhurbaşkanlığına Bağlı Kurum ve Kuruluşlar, Bakanlıklar ve Cumhurbaşkanlığı Ofislerinden oluşmaktadır (Resmî Gazete, 2018). Bu yapılar Cumhurbaşkanı merkezli ve bağlı olarak kurulduğundan güneş sistemine benzer olarak kamuoyuna tanıtılmıştır.

Politika kurulları belirtilen tarihsel süreç ve reformlar neticesinde Türk idare teşkilatında yerini almış bulunmaktadır. Bunlar 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde "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" olarak sıralanmaktadır (20. md), (Resmî Gazete, 2018f). Bu kurullar Cumhurbaşkanının atayacağı en az üç üyeden oluşur. Daimî başkanı olarak Cumhurbaşkanı gösterilmiş ve vekilini de Cumhurbaşkanının belirlemesi öngörülmüştür (21. md). Kurullar, faaliyet sahalarında politika önerileri geliştirmekle görevlendirilmiştir. Cumhurbaşkanına sunulan bu önerilerden uygun görülenler hakkında çalışmalar yürütür. Ayrıca kamu kurum ve kuruluşlarına görüş vermekle de vazifelendirilmişlerdir (22. md), (Resmî Gazete, 2018f). Dolayısıyla politika aktörü olmalarının yanında başkent teşkilatı için danışma mercii olarak saptanmışlardır.

Kurullar görevleri esnasında ihtiyaç duyarlarsa geniş katılımlı toplantılar düzenleyebilmekle yetkilendirilmiştir. Nitekim son yapılan atamada kurullar 12 ila 17 adet üyeden teşkil edilmiştir. Aynı zamanda birçok kurumun faaliyet alanına giren meselelerde bakanlar, kurum ve kuruluşların üst yöneticileri ve politika kurullarının başkanvekilleri bir araya gelerek koordinasyon toplantıları yapabilecekleri hüküm altına alınmıştır. Belirlenen esasların Cumhurbaşkanına sunulacağı (32. md) tespit edilmiştir (Resmî Gazete, 2018f).

MERKEZİ İDAREYE YARDIMCI DANIŞMA KURULLARI

Karar alma yetkisinin ve bu süreçte ihtiyaç duyulan bilginin farklı mercilerde kurumsallaşması (Tekeli ve Şaylan, 1975, 84) danışma faaliyetini ve danışma birimlerini meydana getirmektedir. Devlet yönetim sürecinde alınan kararlar ve uygulanan politikalar, halk veya amme gibi geniş kitleleri ifade eden kamuyu (Parlak, 2011: 422) etkilediğinden isabetli olması özel bir öneme sahiptir. Bu doğrultuda yönetsel danışma usulünün işletilmesi kritik önemdedir. Kamu yönetiminin işleyişinde programlanmadan veya yöneticinin eksikliklerinden kaynaklanan aksaklıkların (Kazancı, 2017: 1019) da bu yöntemle en aza indirilmesi sağlanabilir. Nitekim günümüzde yeni sağ uygulamalarla kararlar ve politikaların etkililiği, etkinliği ve verimliliği ile katılımcı yönetim anlayışının gelişmesi için daha da önemsenen bir hal alması danışma usulünün yönetim sürecindeki ağırlığını artırmıştır. Bugün bu doğrultuda oluşturulan yapıların kurmay birim olmaktan öte anlamlar içerdiği söylenebilir.

Yeni sistemin anlaşılabilmesi için, terk edilen (bir kısmı devam ediyor) veya dönüştürülen eski yapının (Merkezi İdareye Yardımcı Danışma Kurulları) analiz edilmesi gerekmektedir. Türkiye’de merkezi idare, karar alma süreçlerinde ihtiyaç duyduğu uzmanlık bilgisini ve katılımcılığı, bakanlıklar bünyesinde veya bakanlıklar üstü düzeyde oluşturulan bu kurullar aracılığıyla sağlamaktaydı. Türkiye’de merkezi idare, danışma gereksiniminin bir kısmını idari yapı içerisinde oluşturduğu merkezi idareye yardımcı danışma kurullarından sağlamıştır. Çalışmada incelenen politika kurullarına yerlerini bıraktığı ve önemlerinin azaldığı anlaşılan merkezi idareye yardımcı danışma kurulları bu doğrultuda faydalanılan mercilerdendir. Kendi aralarında görevleri, üyeleri, yasal dayanakları, çalışma usulleri noktasında farklı niteliklere sahip olsa da bunlar, merkezi idarenin başkent yapılanmasındaki hizmet birimleri arasında yer almamakla birlikte ayrı bir tüzel kişiliği de bulunmayan görev tanımlarında danışma işlevi açıkça belirtilmiş, yarı özerk statüdeki yardımcı kurullardandır. Farklı meslek mensuplarından kimselerin bir araya gelerek ilgili hususlarda istişareler gerçekleştirdikleri ve başkentteki icra organları için fikir oluşturdukları yapılardır. Bunlar başkent teşkilatındaki yardımcı kurullardan danışma işlevi yürütenlerdir. Diğer yardımcı kurullarda olduğu gibi genel siyasetin gidişatı hakkında veya bakanlıkların görev alanlarına giren hususlarda (Günday, 2013, 422: 423) görev yürütürler ve kamu tüzel kişiliğini haiz olmamakla birlikte belli ölçüde özerklikleri korunmuş mercilerdir. Bununla birlikte yardımcı kurullar denetim, danışma, inceleme, koordinasyon veya öneride bulunma gibi çok çeşitli işlevselliği

barındırarak kurulabilmektedir (Derdiman, 2010: 171). Bu işlevsellikleri bakımından kurulları birbirinden ayırmak mümkündür. Bunların bazıları 'Yüksek Askeri Şûra', 'Bilim ve Teknoloji Yüksek Kurulu', 'Yüksek Planlama Kurulu' ve 'Para-Kredi ve Koordinasyon Kurulu' gibi danışma görevleri ağır basan oluşumlarken (Gözübüyük, 2010: 146); bazıları da 'Küçükleri Muzır Neşriyattan Koruma Kurulu', 'Devlet Desteklerini İzleme ve Denetleme Kurulu', 'Düzensiz Göçle Mücadele Koordinasyon Kurulu', 'Türkiye'de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Komisyonu', 'Denizcilik Koordinasyon Komisyonu', 'Göç Kurulu', 'Çevre Koordinasyon Kurulu', 'Kamu Görevlileri Etik Kurulu' ve 'Bilgi Edinme ve Değerlendirme Kurulu' gibi planlama, koordinasyon sağlama veya denetleme yapma gibi çeşitli fonksiyonlara sahiptir (Sezen, 2000: 63). Bu yapıların özelliklerini hepsini kapsayacak şekilde Gözübüyük tarafından sıralanan nitelikler temel alınarak şu şekilde maddelemek mümkündür (Gözübüyük, 2010: 146; Gözübüyük, 1997; 84: Kaçar, 2019;28):

- Sadece bir bakanlığa veya merkezi idarenin bütününe hizmet sunabilirler.
- Devlet tüzel kişiliği içerisinde oluşturulurlar ancak başkentteki yapıların hizmet birimleri dışında örgütlenirler.
- Anayasadan yönetmeliğe kadar çeşitlenen yasal dayanaklarla faaliyet yürütürler.
- Üyeleri bakımından standart saptanmamış olup çeşitli meslek mensuplarından kimselerin katılımıyla teşkil edilebilirler.
- Her birinin görüş bildirmek, taslak hazırlamak, öneriler sunmak veya inceleme yapmak gibi farklı vazifeleri vardır.

Yardımcı kurulların çok çeşitli faaliyet alanlarına sahip olması onların bütünüyle danışma kurulu olarak nitelenmesini engellemektedir. Merkezi idareye yardımcı danışma kurulları bunların içerisinde vazifeleri arasında danışma işlevi tanımlananlardır. Yetkileri istişare usulünün gerekleri kadardır. Diğer bir ifadeyle danışan makam kendini gelen cevabı birebir uygulama noktasında bağlı hissetmez ve böylece yetkisinden kısmen veya tamamen feragat etmiş olmaz (Duran, 2011: 49-51). Kurul ihtiyaç duyduğu farklı bakış açısını, önerileri veya teknik bilgiyi bu kurullar marifetiyle giderir. Bu kurulların temel özellikleri şunlardır:

- Çeşitlilik: Görevleri, üyeleri ve yasal dayanakları bakımından standart bir yapıları yoktur. Bazıları sadece bir bakanlığa, bazıları ise (YPK gibi) hükümetin tamamına hizmet ederdi.
- Yasal Dayanak: Anayasa'dan kanuna, KHK'dan yönetmeliğe kadar çok çeşitli hukuki düzenlemelerle kurulmuşlardır. Bu durum mevzuatta dağınıklığa yol açsa da kanunla kurulmuş olmaları

onlara yürütme karşısında belirli bir güvence sağlamaktaydı.

- Karma Üye Yapısı: Üyeleri genellikle bürokratlar, akademisyenler, meslek odası temsilcileri ve sivil toplum kuruluşu (STK) temsilcilerinden oluşurdu. Bu "karma yapı", farklı toplumsal kesimlerin görüşlerinin idareye yansımaya olanak tanırdı.
- İşlevsel Farklılaşma: Bazıları sadece danışma (Bilim ve Teknoloji Yüksek Kurulu), bazıları planlama ve koordinasyon (Yüksek Planlama Kurulu), bazıları ise denetim (Devlet Desteklerini İzleme ve Denetleme Kurulu) işlevi görürdü.

Burada ayrı bir parantez açılması gereken en önemli özellik danışma usulünün niteliğidir. İdare Hukuku literatüründe danışma; "İhtiyari" (isteğe bağlı), "Zorunlu" (görüş alınması şart olan) ve "Uygun Görüş" (bağlayıcı olan) şeklinde tasnif edilir. Eski kurulların önemli bir kısmı, özellikle kanunla teşkil edilenler, yürütmenin alacağı kararlar öncesinde mutlaka danışılması gereken merciler olarak düzenlenmişti. Bu "zorunluluk", siyasi iradenin keyfilliğini sınırlandıran önemli bir idari fren mekanizmasıydı.

DANIŞMA USULÜNDE REFORM: YENİ AKTÖRLER POLİTİKA KURULLARI

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile danışma mercilerinde ve danışma usulünde yapılan reformları en azından üç madde halinde sıralamak mümkündür:

- Birincisi merkezdeki bu amaçla faaliyet yürüten birçok kurulum ya tamamen kaldırılması veya hukuki statülerine dokunulmadan danışma görevlerinin mülga edilmesidir.
- İkinci yenilik bu nitelikte olup da görevine devam edenlerden bazılarının usul ve esaslarının yeniden Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenmesidir.
- Üçüncüsü politika kurullarının yeni danışma aktörleri olarak teşkilidir.

Dolayısıyla bu reformlarla birlikte merkezdeki yardımcı danışma kurullarının önemi azalmış merkez için danışma mercii olarak politika kurulları saptanmıştır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde; politika önerisi geliştirme, bakanlıklara tavsiyelerde bulunma, faaliyet alanlarında politikaların uygulanmasını izleme ve raporlama, farklı paydaşların bu sürece katılımını sağlama gibi işlevler politika kurullarına yüklenmiştir (Sobacı vd, 2018; 4). Bunlar eski sistemdeki kurullardan belirgin farklılıklar içerir. Danışma görevlerinin yanı sıra politikaları oluşturma ve uygulanmasını izleme gibi görevleri de bulunması bunların klasik birer danışma kurulu gibi nitelenmelerini engellemektedir (Erol, 2020; 115).

Cumhurbaşkanlığı yeni sistemle birlikte önceden birçok bakanlığa dağılmış işleri bünyesinde toplamış görülmektedir. Artık bunların yerine de karar alacak şekilde tasarlanmıştır. Bakanlıklara fikir üreten mekanizmalar da Cumhurbaşkanlığı teşkilatında toplanmıştır. Politika kurulları devletin idari konularında fikir üretilmesini sağlayacak şekilde eski kurulların yerini almıştır. Eski kurulların mülga işlemleri 2018 yılında çıkartılan 703 sayılı KHK ile gerçekleştirilmiştir. Bu düzenlemenin ilgili maddeleri ile ya doğrudan kaldırıldığı belirtilmiş veya tekrar düzenlenmezse kaldırılmış sayılacağı öngörülmüştür. Görevlerinin ise politika kurulları başta olmak üzere yetkilendirilecek diğer kurum veya makamlara aktarılacağı belirtilmiştir.

Geçici Madde 8- (1) Bu Kanun Hükmünde Kararname ile yürürlükten kaldırılan kanun ve kanun hükmünde kararnamelerle bakanlıklar ve kamu kurum ve kuruluşları bünyesinde danışma kurulu, koordinasyon kurulu, değerlendirme komitesi ve benzer adlar altında yapısı ve görevleri düzenlenmiş olan kurul, komisyon, komite, çalışma grubu ve benzeri

birimlerden; ilgili bakanlık ve kamu kurum ve kuruluşuna dair bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihte yayımlanan Cumhurbaşkanlığı kararnamesine aktarılmayanlara ait politika belirlemeye ilişkin görev ve yetkiler Cumhurbaşkanlığı politika kurullarına, bunların dışındaki görev ve yetkiler cumhurbaşkanlığına veya yetkilendirilecek kurum ya da makama devredilmiş sayılır (Resmî Gazete, 2018).

Bu düzenlemeden yaklaşık bir ay sonra çıkartılan 2018/3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi ile kaldırılan kurullardan bazılarının görevlerinin aktarıldığı birimler saptanmıştır. Bu genelge ile 703 sayılı KHK'ya da atıf yapılarak bununla kaldırılan kurul, komisyon, kurul veya komitelerin bazıları listelenmiş ve görevlerinin aktarıldığı merciler saptanmıştır. Liste halinde verilen kurulların istişari nitelikte olan görevleri için yeni yetkili merci politika kurulları olmuştur. Ayrıca belirtilen yapıların *görev ve yetkilerine ilişkin olarak diğer mevzuatta yapılan atıflardan; politika belirleme ve istişari nitelikte olanları ilgili Cumhurbaşkanlığı politika kuruluna yapılmış sayılacağı* öngörülmüştür.

Bu yasal düzenlemelerde iki nokta dikkat çekicidir. Birinci olarak Türkiye İdare Teşkilatında kurulların çok çeşitli yasal yollarla kurulmasının ve mevzuatının çok dağınık olmasının yeni sistem kurulurken yasa yapımcıları ucu açık ifadeler kullanmaya ittiği anlaşılmaktadır. Gerek 703 sayılı KHK ile getirilen *Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yeniden düzenlenmezse kaldırılmış sayılır* hükmü gerekse 3 sayılı genelgede *diğer mevzuatta olan istişari görevlerinin de buradaki politika kurullarına aktarılmış sayılacağı* hükmü dağınık mevzuattan dolayı boşta kalan hüküm kalmaması için önlem alma çabası olarak değerlendirilebilir. İkinci nokta ise istişari niteliklerin yeni adresi olarak gösterildikleri için politika kurullarının, danışma kurullarının görevlerini kapsayacak şekilde oluşturulduğunun görülmesidir.

Bu düzenlemeler kapsamında kaldırılan kurullardan tespit edilen 18 tanesi Tablo 1 de gösterilmiştir. Tablo oluşturulurken kaldırılmadan önceki son düzenlemeleri dayanak alınarak üyelerinin nitelikleri, görevli oldukları alanlar, danışma usulünün niteliği ve kurulduğu yıllar listelenmiş ve yeni sistemle birlikte görevlerinin aktarıldığı politika kurulları gösterilmiştir. Bu çalışmanın politika kurullarına görevleri aktarılacak şekilde kaldırılan bütün kurulları tespit etmek gibi bir iddiası yoktur. Bu kurulların çok çeşitli yasal yollarla teşkil edilebiliyor olması takip edilmesini ve eksiksiz şekilde tespit edilmelerini güçleştirmektedir. Bununla birlikte tespit edilenler, yerlerini alan politika kurulları ile kıyaslama noktasında yeterli verileri sunmaktadır.

Tablo 1- Görevleri Politika Kurullarına Aktarılan Merkezi İdareye Yardımcı Danışma Kurulları³

Adı	Kur. Yıl	Son Yasal Dayanağı	Üyelerinin Niteliği	Görev Alanı	Danışma Niteliği	Aktarıldığı Yer
Yüksek Planlama Kurulu	1960	641 Sayılı KHK (Resmî Gazete, 2011a)	Başbakan ve belirlenen bakanlar (md 22)	Ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmanın sağlanması (md 22)	Zorunlu	Ekonomi Politikaları Kurulu
Yüksek Çevre Kurulu	1978	644 Sayılı KHK (Resmî Gazete, 2013)	Başbakan, belirlenen bakanlar, bakanlık müsteşarı (md 2)	Çevre yönetiminin etkin sürdürülmesi (md 5)	İhtiyari	Yerel Yönetim Politikaları Kurulu
Para-Kredi ve Koordinasyon Kurulu (1992)	1980	641 Sayılı KHK (Resmî Gazete, 2011a)	Kalkınma Bakanı, Başbakan'ın belirlediği diğer Bakanlar ile bazı bürokratlar (md 23)	Destekleme politikaları ve fiyatlar ile ithalattan alınan fonlar (md 23)	İhtiyari	Ekonomi Politikaları Kurulu
Bilim ve Teknoloji Yüksek Kurulu	1983	77 Sayılı KHK (Resmî Gazete, 1983)	Başbakan, belirlenen bakanlar, DPT Müsteşarı, TÜBİTAK temsilcileri, YÖK ve TAEK Başkanı (md 3)	Bilim ve teknolojinin gelişmesi (md 4)	İhtiyari	Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu
Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Kurulu	1986	633 Sayılı KHK (Resmî Gazete, 2011b)	Bakan ve belirlenen bürokratlar (md 34)	Toplumda yardımlaşma ve dayanışmanın gelişmesi (md 34)	İhtiyari	Sosyal Politikalar Kurulu

³ Burada yasanın ilk çıktığı haliyle yapılan görev aktarımları ve politika kurullarının ilk isimleri yer almaktadır. Dolayısıyla ileriki yıllarda kurulan yeni politika kurulları ve isim değişiklikleri tabloda gösterilmemiştir.

Adı	Kur. Yıl	Son Yasal Dayanağı	Üyelerinin Niteliği	Görev Alanı	Danışma Niteliği	Aktarıldığı Yer
Karayolları Trafik Güvenliği Kurulu	1996	4199 Sayılı Kanun (Resmî Gazete, 1996)	Belirlenen bürokratlar Bazı federasyonlar, dernekler, vakıflar ve meslek odaları temsilcileri ile Başkent Büyükşehir Belediye Başkanı (md 4)	Trafik kazalarının önlenmesi (md 4)	İhtiyari	Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu
Sosyal Güvenlik Yüksek Danışma Kurulu	2000	5502 Sayılı Kanun (Resmî Gazete, 2006a)	Bakan, belirlenen bürokratlar, alanda uzman bir öğretim üyesi, belirlenen oda ve birliklerin temsilcileri (md 26)	Sosyal güvenlik politikalarının geliştirilmesi (md 26)	İhtiyari	Sosyal Politikalar Kurulu
Endüstri Bölgeleri Koordinasyon Kurulu	2002	4737 Sayılı Kanun (Resmî Gazete, 2002)	Başbakanlık Müsteşarı ile belirlenen diğer bürokratlar, TOBB temsilcisi (geçici madde 1)	Endüstri bölgelerinin tespiti (geçici madde 1)	Zorunlu	Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu
Avrupa Birliği Eğitim ve Gençlik Programları Yönlendirme ve İzleme Komitesi	2003	540 Sayılı KHK (1994), Yönetmeliği (Resmî Gazete, 2004)	DPT Müsteşar Yardımcısı ile belirlenen diğer bürokratlar (md 5)	Avrupa Birliği Eğitim ve Gençlik programlarının tespiti ve uygulanması (md 6)	İhtiyari	Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu
Ulusal İş Sağlığı ve Güvenliği Konseyi	2005	6331 Sayılı Kanun (Resmî Gazete, 2012a)	Bakanlık müsteşarı, belirlenen bürokratlar, YÖK yürütme kurulu üyesi, DPB başkan yardımcısı.	İş sağlığı ve güvenliğinin tespiti (md 21)	İhtiyari	Sosyal Politikalar Kurulu

Adı	Kur. Yıl	Son Yasal Dayanağı	Üyelerinin Niteliği	Görev Alanı	Danışma Niteliği	Aktarıldığı Yer
			Sendika, TOBB, TESK, TTB ve belirlenen odalardan temsilciler.			
Tarımsal Destekleme ve Yönlendirme Kurulu	2006	5488 Sayılı Kanun (Resmî Gazete, 2006b)	Tarım ve Köyşöleri B.akanı ve belirlenen bürokratlar (md 16)	Tarımsal üretimin geliştirilmesi (md 19)	Zorunlu	Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu
Yurtdışı Vatandaşlar Danışma Kurulu	2010	5978 Sayılı Kanun (Resmî Gazete, 2010a)	Başbakan, belirlenen bakanlıklar ve bürokratlar, TOBB temsilcisi ve belirlenen Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları (md 17)	Yurtdışında yaşayan vatandaşların sorunları çözülmesi (md 17)	İhtiyari	Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu
Kültürel ve Sosyal İlişkiler Eşgüdüm Değerlendirme Kurulu	2010	5978 Sayılı Kanun (Resmî Gazete, 2010a)	Başbakan, ilgili bakan ve bürokratlar, TÜRKSOY temsilcisi, konu hakkında çalışma yapan dernekler, üniversiteler, araştırma merkezleri ve düşünce kuruluşlarından uzmanlar (md 18)	Soydaş ve akraba topluluklarla ilişkilerin geliştirilmesi (Resmî Gazete, 2011c, md 95).	İhtiyari	Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu
Devlet Desteklerini İzleme ve Denetleme Kurulu	2010	6015 Sayılı Kanun (Resmî Gazete, 2010b)	Devlet Destekleri Genel Müdürü ve belirlenen diğer bürokratlar (md 4)	Avrupa Birliği'ne uygun olarak devlet destekleri geliştirilmesi (md 7)	Uygun Görüş	Ekonomi Politikaları kurulu
Kaza Araştırma ve	2011	655 Sayılı KHK	Belirlenen bakanlıklar,	Ulaştırma emniyetinin	İhtiyari	Güvenlik ve Dış Politikalar

Adı	Kur. Yıl	Son Yasal Dayanağı	Üyelerinin Niteliği	Görev Alanı	Danışma Niteliği	Aktarıldığı Yer
İnceleme Kurulu		(Resmî Gazete, 2011ç)	kurum ve kuruluş ile sivil toplum kuruluşları temsilcileri ve konuyla ilgili uzmanlar (md 29)	geliştirilmesi (md 29)		Kurulu
Demiryolu Koordinasyon Kurulu	2011	655 Sayılı KHK (Resmî Gazete, 2011ç)	Bürokratlar (md 29)	Demiryoluna dair politikalar geliştirilmesi (md 29)	İhtiyari	Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu
İnternet Geliştirme Kurulu	2011	655 Sayılı KHK (Resmî Gazete, 2011ç)	Bakanlık, kurum ve kuruluş, sivil toplum kuruluşları temsilcileri ve konuyla ilgili uzmanlardan seçileceği öngörülmüştür (md 29)	İnternetin kullanımı ve güvenliğini temin edici politikalar geliştirilmesi (md 29)	İhtiyari	Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu
Sağlık Politikaları Kurulu	2011	663 Sayılı KHK (Resmî Gazete, 2011e)	Sağlık Bakanlığı Müsteşarı ve belirlenen diğer bürokratlar ile uzmanlar, meslek kuruluşları, sendikalar, sivil toplum kuruluşları ile bağlı kuruluşlardan temsilciler (md 6)	Sağlık sistemi yönetimi ve bu konulardaki politikaların belirlenmesi (md 6)	İhtiyari	Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu

Tablo incelendiğinde ilk bakışta kurullarla birlikte neler değiştiği noktasında her birinin kendi sonuçları da olan en azından altı madde sıralayabiliriz:

- Kuruluş yılları itibariyle 1960 yılına kadar uzanan kurullar 2018 yılı itibariyle politika kurullarına görev aktararak kaldırılmıştır.
- Kurucu düzenlemesi kanun ve KHK gibi nispeten değiştirilmesi zor yasal dayanaklarla oluşturulan eski kurulların yerini

tamamen idarenin düzenleyici işlemiyle şekillenen politika kurulları almıştır.

- Üyeleri itibariyle danışan makamın da üye olarak saptandığı bir kurul anlayışından uygulayıcı ve fikir üreten üyelerin ayrıştığı sisteme geçilmiştir.

- Üyelerinin kurucu düzenlemesinde açıkça belirtildiği dolayısıyla danışacak makama bütün üyeleri kendi seçme yetkisi vermeden teşkil edilen kurullardan karar alıcının danıştığı birimi bütünüyle kendisinin oluşturduğu kurullara geçilmiştir.

- Görev alanları itibariyle on sekiz farklı konuya bakan on sekiz ayrı uzmanlaşmış kurulun işlevleri sekiz adet politika kurulunda toplanmıştır.

- Bazıları itibariyle idarenin zorunlu olarak veya uygun görüş danışması şeklinde başvurulması istenen kurullardan tamamen ihtiyari olarak başvurulacak kurullara geçilmiştir.

Politika kurulları siyaset yönetim ayrımını derinleştirerek her kesimin kendi işine odaklanmasını sağlayacak bir mekanizma olarak okunmaktadır. Bunlar son yıllarda bürokrasinin hantallığından kurtulmak veya bürokratik yönetim geleneğini aşındırmak noktasında atılan adımlar olmakla birlikte Türkiye’de merkezileşmenin siyasi organlara doğru kaymasındaki (Övgün, 2016; 167) son gelişmelerdendir. Bürokratların ağırlığını oluşturduğu danışma ve politika belirlenmesinde yardımcı olma görevi artık Cumhurbaşkanı’nın belirleyeceği kimselere bırakılmıştır. Cumhurbaşkanı bu kurulları çıkaracağı kararnamelerle düzenlemektedir. Yürütmeye ilişkin hususlarda Cumhurbaşkanınca çıkarılabileceği öngörülen kararnameler idarenin bir düzenleyici işlemidir (Akıncı, 2018; 2136). Dolayısıyla politika kurullarının tamamıyla Cumhurbaşkanı’nın kontrolü altında olduğu görülmektedir. Üyelerin atanmasından çalışma usullerinin belirlenmesine kadar Cumhurbaşkanı yetkili kılınmıştır. Onun kurullara verdiği ehemmiyet ölçüsünde danışma faaliyetinin gerçekleşeceği açıktır. Nitekim 9 Ekim 2018 tarihinde 30560 sayılı resmi gazetede yayınlanan kararla bu 9 kurula 76 üye atanmıştır. Bunların çoğunluğu eskiden Cumhurbaşkanı danışmanlığı yapan kimselerden olmuştur (Örselli vd, 2018; 315). Ayrıca buralara özel sektör temsilcilerinden kimselerin atanabilmesine imkân tanınması katılımcılığın kimlere yönelik sağlanacağı noktasında şüphe uyandırmaktadır (Yılmaz, 2019; 49). Bu bakımdan politika kurullarını teşkil ederek karar alıcının danışacağı kimseyi kendi seçmekte olması ona farklı fikirlere burada yer verip vermemekte büyük inisiyatif tanımaktadır. Ayrıca yeni sistemle faaliyetlerini sürdüren bazı merkezi idareye yardımcı danışma kurullarının yasal dayanakları artık Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi olarak saptanmıştır. Örneğin Yüksek Askeri Şûra (1925), Bakanlıklararası Harita İşlerini Koordinasyon ve

Planlama Kurulu (1925), Çalışma Meclisi (1946), Vergi Konseyi (1992), Mali Suçlarla Mücadele Koordinasyon Kurulu (1996), İşgücü Piyasası Danışma Kurulu (2003) ve Türk Tasarım Danışma Konseyi (2009) gibi kurulların yasal dayanakları eskiden kanunken artık Cumhurbaşkanlığı Kararnamesidir. Dolayısıyla bu kurulların da çalışma nitelikleri parlamento tarafından değil yürütme erkince saptanmaktadır.

Hem yukarıdaki savı destekleyen hem de eski kurullarla politika kurullarının farklılaştığı başka bir durum danışma usulünün niteliğidir. Merkezi idareye yardımcı danışma kurullarının bazıları ve özellikle kanunla teşkil edilenleri (Kaçar, 2019; 207) yürütmenin alacağı kararlar öncesinde mutlaka danışılacak şekilde düzenlenmişti. Bu durum mutlaka danışılmasını şart koşturmak için ya zorunlu olarak danışması veya buralardan ilgili konuda uygun görüş alması istenmiştir. Nitekim kaldırılan kurullardan Devlet Desteklerini İzleme ve Denetleme Kurulunun *devlet desteğine ilişkin olarak hazırlanan mevzuat taslaklarını öncelikle Kurula bildirerek Kurulun uygun görüşünün alınması* istenmişti (Resmî Gazete, 2010b, md 7). Ancak görevlerinin aktarıldığı Cumhurbaşkanlığı Ekonomi Politikaları Kurulu için böyle bir zorunluluk öngörülmemiştir. Yine Tarımsal Destekleme ve Yönlendirme Kurulu, Endüstri Bölgeleri Koordinasyon Kurulu ve Yüksek Planlama kurulunun Tablo 1’de görüleceği üzere zorunlu olarak danışılması gerektiği anlaşılmaktadır. Ancak görevlerinin aktarıldığı politika kurullarında bu durum söz konusu değildir. Burada da ilgili konularda görüş sorma mecburiyetinin artık aranmadığı görülmektedir. Dolayısıyla yeni sistemle birlikte karar alıcının danışmaya duyduğu ihtiyaç ölçüsünde istişare mekanizmalarının işletileceği anlaşılmaktadır.

Eski sistemdeki kurulların faaliyet alanları nispeten spesifik hususlarda saptanmıştır. Yeni kurullar ise daha genel tanımlara sahiptir. Örneğin tablodan da görüleceği üzere Karayolları Trafik Güvenliği, Kaza Araştırma ve İnceleme Kurulu ve Demiryolu Koordinasyon Kurulu gibi uzmanlaşma noktasında derinleşebilen kurulların görevleri Güvenlik ve Dış Politikalar Kuruluna aktarılmıştır. Ayrıca eski kurullar karar alıcıların genelde başkan olarak katıldığı yerlerdi. Bu bakımdan fikrin üretilmesi ve bunların uygulanmasında aktif bir rol biçilmiştir. Politika kurullarının bakanlık teşkilatlarından ayrı şekilde konumlanması eğitim, sağlık, ekonomi, güvenlik gibi hususların politika saptama ve uygulama süreçlerinin ayrı mercilerde kurumsallaşmasıdır. Diğer bir ifadeyle politikaları belirleyen veya belirlenmesine ihtiyaç duyulan katkıyı sunan ile uygulayıcı olarak teşkil edilen birimler arasında ayrılmaya gidildiği anlaşılmaktadır (Öztop ve Lamba, 2019; 427). Ayrıca bu kurullar politikaların uygulanması noktasında bakanlıkların çalışmalarını izlemekle ve Cumhurbaşkanı’na rapor etmekle de görevlendirilmiştir (Akıncı, 2018; 2140). Dolayısıyla politika belirlenmesi ile işlevleri bitirilmemiş

uygulayıcıların bunları ne denli uyguladıklarını da takiple görevlendirilmişlerdir. Bu bakımdan kurullar politika yapım ve denetim aşamalarında Cumhurbaşkanı'nın bir eli olarak bakanlıkların üzerinde konumlanmış durumdadır (Erol, 2020; 119). Yine bakanlıkların milletvekili kimlikleri olmaması da onların siyasi değil icracı taraflarının ön plana çıkartıldığını göstermektedir (Öztop ve Lamba, 2019; 433). Böylece yeni sistemle klasik bakanlık teşkilatlanmasının işlevlerinin yontulduğu ve kendilerine söylenenleri uygulayan bir yapıya dönüştürüldükleri söylenebilir.

Bu kurullar aracılığıyla akıl ve el-ayak ayrımının uygulandığı sistemde topluma ve devlete politika çizecek mercilerin siyasal ve hukuksal bir sorumluluk taşımamaları eleştirilmektedir (Güler, 2018b). Nitekim güvenlikten ekonomiye, yerel yönetimlerden eğitime toplumsal ve idari alanın her tarafına dair politikalar üretecek ve başkent teşkilatları için danışma mercii olarak konumlanacak ancak sadece Cumhurbaşkanı'na karşı sorumlulukları bulunacaktır. Yeni sistemle birlikte siyasi sorumluluğu Cumhurbaşkanı üstlenecektir (Akıncı, 2018; 2139). Ancak onu yönlendirenlerin halk nezdinde veya hukuken değerlendirilmesi yapılmayacaktır.

Aydınlık gazetesinde yer alan yazısında Güler, yeni sistemde politika kurullarının Cumhurbaşkanı'na yakın bakanlıkların uzak olarak düşünülmesini Amerikan kamu politikası anlayışının Türkiye'deki yansıması olarak değerlendirir (Güler, 2018b). Politika kurulları, Amerika'da Başkanın Yürütme Ofisi'nde yer alan ilgili alanda tavsiye ve bilgi sunma fonksiyonunu icra eden ve paydaşların katılımcılığını hedefleyen kalıcı veya geçici nitelikteki kurulların bir benzeri olarak görülebilir (Akçay ve Akman, 2019; 35, 40). Yürütme erki ile çalışıp sadece ona karşı sorumlu olma durumu, üye ve personel sayısının kesin bir şekilde belli olmaması, kurullara göre üye sayılarının değişiklik gösterebilmesi, politika oluşturmada yardımcı olma ve tavsiyede bulunma görevleri her iki kurulun ortak tarafları olarak belirtilmektedir. Ayrıca politikaların etkin ve hızlı şekilde alınması amacıyla bürokratik süreçlere takılmamak gayesi de kurulları oluşturmada ortak nokta olarak söylenmektedir (Akçay ve Akman, 2019; 53, 54).

Politika kurullarının teşkil edilmesinin bir sonucu da Danıştay'ın işlevlerinde meydana getirdiği değişikliktir. Danıştay'ın idare için danışma fonksiyonu üstlenme görevi politika kurullarının teşkiliyle büyük ölçüde kaldırılmıştır. Danıştay'ın idari danışma birimi olması işlemlerin, fikirlerin ve yaklaşımların hukuka uygunlukları yürürlüğe konulmadan değerlendirilmesi, hukuki birliği güçlendirmesi ve bireylerin devletin işlemlerine karşı güvenini artırması bakımından önemsenmişti. İdare uygulamada karşılaşıacağı hukuki problemleri işlemi gerçekleştirmeden

önce Danıştay’a danışarak bertaraf edebilmekteydi. Ancak politika kurullarının teşkil edilmesiyle artık böyle bir usule gerek kalmadığı düşünülmüştür (Erol, 2020; 125-127). Böylece Danıştay’ın Şûra-yı Devlet olarak teşkil edilmesinden bu tarafa başkent teşkilatı için idari konularda danışma fonksiyonunu üstlenen bir oluşum olma konumu değiştirilmiştir. Örneğin kanun tasarıları ve tüzükler çıkarılması yeni sistemle kaldırıldığından bunlar yürürlüğe girmeden önce danışma işlevini yürütme durumu da mülga edilmiş Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri için de böyle bir şart öngörülmemiştir. Yine köylerin bir araya gelerek belediye olmalarında aranan Danıştay’ın görüşünü alma hükmü kaldırılmış Cumhurbaşkanı kararı yeterli görülmüştür (md 4). Benzer şekilde belediyelerin sınırları bağlı olduğu il ve ilçe belediyesine veya nüfusu 50000 üzerindeki bir belediyeye 500 metreden daha yakın duruma gelmesi halinde tüzel kişiliği kaldırmak için Cumhurbaşkanı kararı yeterli olacak eskisi gibi Danıştay’ın görüşü alma şartı aranmayacaktır (11. Md), (Mevzuat Bilgi Sistemi, 2005). Bu Danıştay’ın tarihi bir misyonu olarak merkezde gördüğümüz danışma işlevinin yeni sistemle birlikte geri plana itildiğini göstermektedir.

SONUÇ

2018 yılında tamamıyla yürürlüğe konulan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi merkez teşkilatında meydana getirdiği köklü değişikliklerle Türkiye'nin giriştiği en önemli reformlardan biri olmuştur. Bu değişiklikler kapsamında teşkil edilen politika kurulları danışma fonksiyonu icra etmeleri temelinde bu çalışmada inceleme nesnesi yapılmıştır. Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle teşkil edilen politika kurulları, Cumhurbaşkanının belirleyeceği politikaların saptanmasında merkezdeki birinci aktör olarak tanımlanmasının yanında başkent teşkilatı için danışma mercii olarak saptanmıştır. Faaliyet alanına giren hususlarda ihtiyaç duyulan fikir ve bilgileri paylaşmakla görevlendirilmiştir. Bu bakımdan eskiden oluşturulan merkezi idareye yardımcı danışma kurullarının yerini aldıkları görülmektedir. Bakanlıkların politika belirleme statülerinin son bulması ile bunlara fikir oluşturacak kurullar da miadını doldurmuş bulunmaktadır. Nitekim gerek politika kurulları oluştururken istişarî görevlerin buraya aktarılması gerekse bu kurulların varlığının Danıştay'ın istişarî görevlerini yürütmesine artık gerek olmayacağını göstermesi merkezdeki danışma birimleri olarak bunların ön plana çıktığını göstermektedir.

Eski kurullarla politika kurulları arasındaki önemli bir fark üyelerinin kurucu düzenlemelerle belirtilmiş olması ve olmaması bakımından gerçekleşmektedir. Buna göre eski kurullar oluşturulurken hangi kesimlerden temsilcilerin yer alacağı açıkça belirtilmiştir. Politika kurullarında ise yetki tamamıyla Cumhurbaşkanı'ndadır. Yeni sistemde paydaşların yönetime katılmasının, uzmanlık istenen hususlarda ihtiyacın giderilmesinin ve idari işlerin kamu yararına gerçekleşmesinin politika kurulları aracılığıyla sağlanması planlanmıştır. Ancak bu kurulların üyelerinin ve çalışma esaslarının Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile tespit edileceğinin saptanması karar alıcının bunları biçimlendirmedeki inisiyatifini göstermektedir. Buraya getirilecek kimselerin hangi ölçütler baz alınarak atanacağı tam olarak saptanmamış ve karar alıcı yetkili kılınmıştır. Bu bakımdan yönetimde katılımcılığın hangi kesime yönelik sağlanacağı tartışmalıdır. Demokratik idare düzeyini artıracığı öngörülen bu kurullarda kimlerin ne ölçüde temsil edileceği karar alıcının inisiyatifine bırakılmıştır. Dolayısıyla ülke politikasının yönlendirilmesinde etkili olacak kesimin kimin olacağı uygulamada anlaşılacak bir durumdur.

Ayrıca buralara ne ölçüde danışma fonksiyonu işletileceği öngörülmemiş veya bunların hangi ölçülerde daha kapsamlı toplantılar yapacağı düzenlenmemiş dolayısıyla istişare usulünün işletilmesi de karar alıcının inisiyatifine bırakılmıştır. Eski kurulların bazıları için saptanan zorunlu veya uygun görüş danışması usulü bu kurullarda tamamen ihtiyari

danışma olarak düzenlenmiştir. Bu düzenlemeler politika kurullarını bürokratik hantallığın kırılması ve aşındırılması noktasında amaca ulaşılmasını sağlayabileceği öngörülebilir. Bu konuda birçok aracı yapının devre dışı bırakılması söz konusudur. Oluşturulması eskiden parlamentonun da yer aldığı bir süreçken, yani merkezde danışılması için kanunla veya KHK ile kurullar oluşturulup bakanlıkların aktif çalışması denetlenmekteyken politika kurullarının Cumhurbaşkanınca belirleniyor olması bunların onun inisiyatifi doğrultusunda işletileceğini göstermektedir. Ancak işletilmesi noktasında soru işaretlerine yol açmaktadır. Ayrıca buraları başka vesayet odaklarının ele geçirip ülke politikalarını yönlendirebilme gücünü daha kolay yakalayabilecekleri olası bir sorundur.

Devletin siyasasını yönlendireceği anlaşılan bu kurulların gerek oluşturulması gerekse aldıkları kararlarından dolayı sorumluluk taşımamaları durumu da tartışılan hususlardandır. Politika belirlenmesi sürecinde bakanlıklara biçilen rolün değiştiği bunların artık sadece uygulama mercii olarak saptandıkları anlaşılmaktadır. Dolayısıyla bir kamu işleminde halkın gözü önünde bulunan kişi bakanlıkken onun nasıl hareket ettiğini gösteren mercii politika kurullarıdır. Bunlar sadece Cumhurbaşkanı'na karşı sorumluluk taşıyacak olup ülke politikalarını yönlendireceklerdir. Ancak halk beğenmediği bir uygulamanın hesabını sadece Cumhurbaşkanından sorabilmektedir. Kaldı ki bunların parlamento aracılığıyla denetimleri de olmadığından beş yılda bir yenilenen seçimlerin beklenmesi gerektiği anlaşılmaktadır. Politika kurullarına dair doğrudan bir denetim ise söz konusu değildir. Eskiden Bakanlıkların merkezdeki yardımcı kurullar içerisinde aktif olarak yer alıp istişare süreçlerini de işlettiği bir mekanizmadan politika kurullarının bu süreci halledip Cumhurbaşkanı'nın onayladıklarının uygulanmasına doğru bir geçiş yaşanmaktadır. Bununla birlikte hukuksal veya siyasi bir sorumlulukları bulunmamaktadır.

Bu doğrultuda önerilen husus şudur; tarihsel kurum hafızasını tümüyle göz ardı etmeden politika kurullarının daha sorumluluk üstlenen, her kesimin fikirlerini sunabilmesi yasalarla teminat altına alınmış bir yapılanmaya sahip olması, idarenin işlemlerinden önce buralardan fikir sormasının ve kurulların düzenlenmesinin idarenin keyfiyetine bırakılmamış bir hüviyete büründürülmesidir.

KAYNAKÇA

Akçay, E.Y. ve Çiğdem A. “Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Politika Kurulları: ABD ile karşılaştırması.”, *Yasama Dergisi*, (2019), 40, s. 33-59.

Akinci, B. “Türkiye’de Kamu Politikası Oluşturma Sürecinde Yeni Aktör: Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları”, *Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi (Opus)*, (2018). 9(16), s. 2128-2146.

Akpınar, Y. (2008). *İsmail Gaspıralı Seçilmiş Eserleri II: Fikri Eserleri*. Ötüken Neşriyat.

Akyıldız, Ali (2003). "Meclis-İ Meşveret", TDV İslâm Ansiklopedisi, <https://islamansiklopedisi.org.tr/meclis-i-mesveret> (20.11.2025).

CNN TÜRK, Erbakan: “Başkanlık Sistemini Türkiye’ye Getiren Kişi Benim”, 20.04.2010, <https://www.cnnturk.com/2010/turkiye/04/20/erbakan.baskanlik.sistemi.gundeme.getiren.benim/572926.0/index.html>, Erişim tarihi 31.12.2020,

Çelik, B. (2024). Osmanlı Devleti’nde Tanzimat Dönemi Danışma Meclisleri. *Eurasian Academy of Sciences Social Sciences Journal*, 55.

Derdiman, R. C. (2010). *İdare Hukuku*, Bursa: Alfa Aktüel.

Duran, L.. “İktisadi Kurul ve Komitesi yahut Bakanlıklararası İşbirliği ile Danışmanın Genel Esasları”. *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, (2011), 31(1-4), s. 36-54.

Erol, M. S. (1999), *Hayalden Gerçeğe Türk Birleşik Devletleri*. İrfan Yayıncılık.

Falagas, M. E., Pitsouni, E. I., Malietzis, G. A., & Pappas, G. (2008). Comparison of PubMed, Scopus, Web of Science, and Google Scholar: Strengths and weaknesses. *The FASEB Journal*, 22(2), 338-342. Gözübüyük, A. Ş. (1997). *Yönetim Hukuku*, Ankara: Turhan Kitabevi.

Gözübüyük, A. Ş. (2010). *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, Ankara: Turhan Kitabevi.

Güler, T. “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Kamu Yönetimine Etkileri”, *Balikesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* (2018a) Cilt: 21- Sayı: 39, s.299-322

Güler, Birgül Ayman (2018b), Başkanlık Şeması, *Aydınlık Gazetesi*, Erişim: <https://www.Aydinlik.Com.Tr/Baskanlik-Semasi-Birgul-Aymanguler-Kose-Yazilari-Temmuz-2018>, (Erişim Tarihi:

10.12.2020).

Günday, M. (2013). İdare Hukuku, Ankara: İmaj Yayınevi.

Halaçoğlu, Yusuf (1991), XIV-XVII. Yüzyıllarqa Osmanlılarda Devlet Teşkilatı ve Sosyal Yapı. Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi.

İlgürel Mücteba (1973). “Balıkesir’de Âyânlık Mücadelesi”, TED, S. 3, s. 63-73.

İnalçık, H. (1977) “Centralization and Decentralization in Ottoman Administration”, Studies in Eighteenth Century Islamic History (ed. T. Naff – R. Owen), London: s. 27-52.

Kaçar, Y. (2019). Türkiye’de Merkezi İdareye Yardımcı Danışma Kurulları, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Karabük Üniversitesi, Karabük.

Karataş, Abdullah Vefa (2019). “Divan-ı Hümayun ile Paşa Divanının Karşılaştırılması: Manisa Şehzâde Sarayı Divânı Örneği”. Adalet Dergisi. 1-2: s. 235-264

Kaynar Reşat (1985), Mustafa Reşid Paşa ve Tanzimat, Ankara.

Kazancı, M. “Türk Kamu Yönetiminde Katılma ve Danışma”. Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, (2017). 72(4), 1009-1045.

Kırimer, C. S. (2015), *Gaspıralı İsmail Bey: Dilde, Fikirde, İşte Birlik*. Türk Ocağı Yayınları.

Örselli, E., Babahanoğlu V. ve Bilici Z. “Kamu Politikalarında Yeni Aktörler: Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları ve Ofisleri”. Turkish Studies, (2018). 13, 30, s. 303-318.

Övgün, B., "Kamu Yönetimi Reformunda Bir Açmaz: Yerelleşme mi, Merkezileşme mi?" Mülkiye Dergisi (2016): 40.3, s. 159-180.

Öztop, S. ve Lamba, M. “Siyaset ve Yönetim Ayriminin Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Sağlık ve Milli Eğitim Bakanlıkları Üzerinden İncelenmesi”. Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi SBE Dergisi, (2019), 9(2), s. 426-439.

Öztürk, N. (2013). “Kuruluş Dönemi’nde Osmanlı’da Meşveret Kültürü”. Turk Dunyasi Arastirmalari, (207), 181-192.

Parlak, B. (2011). Kamu Yönetimi Sözlüğü, Bursa: Mkm Yayıncılık.

Sadat D. R. (1973), “Âyân and Ağa: The Transformation of the Bektashi Corps in the Eighteenth Century”, MW, LXIII/3, s. 206-219.

Sami, Ş. (1317). Kamus-ı Türki, İstanbul.

Saydam A. (1995), Osmanlı Medeniyeti Tarihi, Kemal Matbaacılık, Trabzon,

Seyitdanlioğlu, M. (2012). Tanzimat Dönemi'nde Yüksek Yargı ve Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye (1838–1876). Halil İnalcık, Bülent Arı & Selim Aslantaş (Ed.), Adalet Kitabı (s. 217–238). Ankara: Tarih Vakfı / İş Bankası Kültür Yayınları.

Sezen, S. “Milli Güvenlik Kurulu Üzerine”. Amme İdaresi Dergisi, (2000). 33(4), s. 63-83.

Simon, H. A. (1960). The new science of management decision, New York: Harper&Brothers Publishers.

Sobacı M. Z., Miş N. ve Köseoğlu Ö. “Türkiye'nin Yeni Yönetim Modeli ve Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı”, Seta Perspektif, (2018) 206, Haizran, s. 1-6

TDK. (2011). Türkçe Sözlük (11.Cilt), Ankara: Türk Dil Kurumu Yayınları.

Tekeli, İ. ve Şaylan, G. “Danışmanlık Kuramı”. Amme İdaresi Dergisi, 8(2), 81-107.

Turan, R. (2015). Türk dünyası için ortak tarih ders kitabı yazımı meselesi. *Türk Yurdu*, (332), 62-66.

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

Türcan, T. (2010). “Şura”. Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi, (39.Cilt), 230-235, İstanbul: Türkiye Diyanet Vakfı Yayınları.

Türkeş, Alparslan (1975), Temel Görüşler, Dergâh Yayınları, İstanbul

Resmî Gazete

Resmî Gazete (1983), Bilim ve Teknoloji Yüksek Kurulu Kurulmasına İlişkin Kanun Hükmünde Kararname, <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/18181.pdf>, Erişim tarihi: 25.12.2020

Resmî Gazete (1985), İçişleri Bakanlığının Teşkilât ve Görevleri Hakkında KHK ile 176 Sayılı KHK'nın Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun, <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/18675.pdf>, Erişim tarihi: 20.12.2020

Resmî Gazete (1994), Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/21970_1.pdf, Erişim tarihi: 25.12.2020

Resmî Gazete (1996), Karayolları Trafik Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi, Ek ve Geçici Maddeler Eklenmesi; Emniyet

Teşkilatı Kanunu'nun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Ek Maddeler Eklenmesi; 190 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/22800.pdf>, Erişim tarihi: 25.12.2020

Resmî Gazete (2001), Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2001/07/20010705.htm#2>, Erişim tarihi: 27.12.2020

Resmî Gazete (2002), Endüstri Bölgeleri Kanunu (Endüstri Bölgeleri Kanunu ve Organize Sanayi Bölgeleri Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun), <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2002/01/20020119.htm#2>

Resmî Gazete, 2004, Avrupa Birliği Eğitim ve Gençlik Programları Yönlendirme ve İzleme Komitesi ile Danışma Kurulunun Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2004/01/20040114.htm#12>, Erişim tarihi: 12.12.2020

Resmî Gazete, 2006a, Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/05/20060520-2.htm> Erişim tarihi: 07.12.2020

Resmî Gazete, 2006b, Tarım Kanunu, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/04/20060425-1.htm> Erişim tarihi: 07.12.2020

Resmî Gazete, 2010a, Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2010/04/20100406-1.htm> Erişim tarihi: 07.12.2020

Resmî Gazete. (2010b). Devlet Desteklerinin İzlenmesi ve Denetlenmesi Hakkında Kanun. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2010/10/20101023-1..htm> Erişim tarihi: 07.12.2020

Resmî Gazete (2011a), Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/06/20110608M1-9.pdf>, Erişim tarihi: 14.12.2020

Resmî Gazete, 2011b Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname

<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/06/20110608M1-1..pdf>
Erişim tarihi: 15.12.2020

Resmî Gazete. 2011c. Avrupa Birliği Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/11/20111102M1-1.htm>
Erişim tarihi: 12.12.2020

Resmî Gazete. (2011). Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığının Teşkilat ve görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/11/20111101M1-1.htm>
Erişim tarihi: 23.12.2020

Resmî Gazete. (2011d). Orman ve Su İşleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/07/20110704M1-2.htm>
Erişim tarihi: 16.12.2020

Resmî Gazete. (2011e). Sağlık Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/11/20111102M1-3.htm>
Erişim tarihi: 11.12.2020

Resmî Gazete, 2012a, İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/06/20120630-1.htm>
Erişim tarihi: 21.11.2020

Resmî Gazete. (2012b). Ormancılık ve Su şûrası Yönetmeliği. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/03/20120331-3.htm>
Erişim tarihi: 30.11.2020

Resmî Gazete, 2013, Yüksek evre Kurulu ve Mahalli evre Kurullarının alışma Usul ve Esaslarına İlişkin Yönetmelik, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/08/20130803-2.htm>,
Erişim tarihi: 24.12.2020.