

T.C.
MUŞ ALPARSLAN ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

YUSUF AKAR

CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ VE PARLAMENTER
SİSTEMDE ADEM-İ MERKEZİYETÇİLİK VE MERKEZİYETÇİLİK:
TÜRKİYE ÖRNEĞİ ÜZERİNDEN KARŞILAŞTIRMALI BİR
İNCELEME

YÜKSEK LİSANS TEZİ

MUŞ- 2026

T.C.
MUŞ ALPARSLAN ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

YUSUF AKAR

**CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ VE PARLAMENTER SİSTEMDE
ADEM-İ MERKEZİYETÇİLİK VE MERKEZİYETÇİLİK: TÜRKİYE ÖRNEĞİ
ÜZERİNDEN KARŞILAŞTIRMALI BİR İNCELEME**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Tez Danışmanı : Dr. Öğr. Üyesi Selami ÖZKAN
Jüri Üyesi : Doç. Dr. Veysel ERGÜÇ
Jüri Üyesi : Dr. Öğr. Üyesi Mahmut ÖZDEMİRKOL

MUŞ-2026

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER	I
ÖZET.....	III
ABSTRACT	IV
ÖNSÖZ VE TEŞEKKÜR.....	V
KISALTMALAR VE SİMGELER DİZİNİ	VI
TABLolar DİZİNİ	VII
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

MERKEZİ GÜÇ DENGESİ VE YEREL YÖNETİM YAPISI

1.1. TEMEL HÜKÜMET SİSTEMLERİ VE YEREL YÖNETİMLER	6
1.1.1. Başkanlık Sistemi	8
1.1.1.1. Amerika Birleşik Devletleri'nde Kuvvetler Ayrılığı	10
1.1.1.2. Amerika Birleşik Devletleri'nde Yerel Yönetimler.....	15
1.1.2. Parlamenter Hükümet Sistemi.....	16
1.1.2.1. Westminster Hükümet Sistemi'nde Kuvvetler Ayrılığı	19
1.1.2.2. Westminster Modeli'nde Yerel Yönetimler	27
1.1.3. Yarı-Başkanlık Hükümet Sistemi.....	30
1.1.3.1. Fransız Cumhuriyeti'nde Hükümet Sistemi ve Kuvvetler Ayrılığı.....	32
1.1.3.2. Fransa'da Yerel Yönetimler	39

İKİNCİ BÖLÜM

OSMANLI'DAN CUMHURİYET'E ANAYASAL ÇERÇEVEDE HÜKÜMET SİSTEMİ VE YEREL YÖNETİM YAPISI

2.1. TÜRKİYE'DE HÜKÜMET SİSTEMLERİ VE YEREL YÖNETİMLER	44
2.1.1. Osmanlı Devleti'nde İdari ve Siyasal Yapı: Geleneksel Hükümet Modeli ve Yerel Yönetimler	44
2.1.1.1. Merkez Teşkilatının Yapılanması: Divan-ı Hümayun ve Bürokratik Düzen	45
2.1.1.2. Osmanlı Devleti'nde Yerel Yönetimler	51
2.1.2. 1921 Anayasası: Türkiye'de İlk Anayasal Düzen, Hükümet Sistemi ve Yerel Yönetimler.....	59
2.1.2.1. 1921 Anayasası ve Kuvvetler Birliği.....	60

2.1.2.2. 1921 Anayasası ve Yerel Yönetimler	62
2.1.3. 1924 Anayasası Döneminde Merkezîleşme Eğilimleri ve Yerel Yönetimlerin Dönüşümü	64
2.1.3.1. 1924 Anayasası ve Kuvvetler Ayrılığı	64
2.1.3.2. 1924 Anayasası ve Yerel Yönetimler	67
2.1.4. 1961 Anayasasında İdari Teşkilatlanma ve Yerel Yönetimlerde Özerklik Arayışı	70
2.1.4.1. 1961 Anayasasında Kuvvetler Ayrılığı ve Demokratik Kurumsallaşma....	71
2.1.4.2. 1961 Anayasası ve Yerel Yönetimler	76
2.1.5. 1982 Anayasasında Merkezîleşme Eğilimi ve Yerel Yönetimler	80
2.1.5.1. 1982 Anayasası; Güçlü Yürütme Modeli ve Kuvvetler Ayrılığına Etkileri	81
2.1.5.2. 1982 Anayasası Sonrası Türkiye’de Yerel Yönetim Modelinin Gelişimi ve Reform Hareketleri	90

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ VE MERKEZİ İLE YEREL TEŞKİLATIN DÖNÜŞÜMÜ

3.1. HÜKÜMET SİSTEMİ DEĞİŞİKLİĞİ TARTIŞMALARI VE TARİHSEL GELİŞİM	99
3.1.1. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Yasama–Yürütme–Yargı İlişkileri ..	106
3.1.2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Merkezi Teşkilat ve Yerel Yönetimlerin Yapısı	118
3.1.2.1. Cumhurbaşkanlığı Hükümeti Döneminde Merkezi Teşkilatın Yeniden Yapılanması	118
3.1.2.2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yerel Yönetimler: Merkeziyetçilik ve Adem-i Merkeziyet Tartışmaları.....	137
3.1.2.2.1. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu	147
3.1.2.2.2. 442 Sayılı Köy Kanunu	149
3.1.2.2.3. 5393 Sayılı Belediye Kanunu	151
3.1.2.2.4. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu	162
SONUÇ VE ÖNERİLER.....	169
KAYNAKÇA	179

ÖZET

YÜKSEK LİSANS TEZİ

CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ VE PARLAMENTER SİSTEMDE DEM-İ MERKEZİYETÇİLİK VE MERKEZİYETÇİLİK: TÜRKİYE ÖRNEĞİ ÜZERİNDEN KARŞILAŞTIRMALI BİR İNCELEME

Yusuf AKAR

Tez Danışmanı: Dr. Öğr. Üyesi Selami ÖZKAN

2026, Sayfa: 203

Bu çalışma, Türkiye'de 2017 yılında uygulanmaya başlayan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin kamu yönetimi yapısındaki merkeziyetçilik ve adem-i merkeziyetçilik dinamikleri üzerindeki etkilerini analiz etmektedir. Çalışmanın temel hipotezi, yeni sistemin yönetimi adem-i merkezileşmeden uzaklaştırarak daha merkeziyetçi bir yapıya dönüştürdüğüdür. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçişle birlikte yürütme erkinin tamamen Cumhurbaşkanı merkezinde toplanması; Cumhurbaşkanı yardımcısı, Politika Kurulları ve Ofisler gibi yeni kurumsal yapılarla birlikte güçlü bir merkezileşme eğilimi yaratmıştır. Bu kurumsal dönüşüme paralel olarak, 5302, 5393, 5216 ve 442 sayılı Kanunlar başta olmak üzere yerel yönetim mevzuatında da değişikliklere gidilmiştir. Çalışma, yerel yönetimlerin idari yetki ve görevlerinin bu iki farklı bakış açısıyla yeni hükümet sisteminde nasıl yeniden tanımlandığını ve konumlandırıldığını ortaya koymayı amaçlamaktadır. Konuyla ilgili literatür taraması yapılarak, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve ilgili mevzuatlar temel materyal olarak kullanılmış; toplanan veriler içerik analizi yöntemiyle incelenmiştir. Analiz neticesinde, merkezi teşkilatın bütünüyle Cumhurbaşkanı merkezinde toplanarak güçlü bir merkezileşme yaşadığı; yerel yönetim mevzuatındaki değişikliklerin ise kısmen bir merkezileşmeye işaret ettiği tespit edilmiş ve böylece çalışmanın hipotezi büyük oranda doğrulanmıştır. Bu bulgular, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin Türk kamu yönetimi üzerindeki dönüştürücü etkisini ve yerel yönetimlerin idari özerkliği üzerindeki potansiyel kısıtlamaları anlamak açısından önem arz etmektedir.

Anahtar Kelimeler: Adem-i Merkezi, Cumhurbaşkanı, Merkezileşme Yerel Yönetim

ABSTRACT

MASTER'S THESIS

DECENTRALIZATION AND CENTRALIZATION IN THE PRESIDENTIAL GOVERNMENT SYSTEM AND THE PARLIAMENTARY SYSTEM: A COMPARATIVE EXAMINATION THROUGH THE EXAMPLE OF TÜRKİYE

Yusuf AKAR

Advisor: Assistant Prof. Selami ÖZKAN

2026, Page: 203

This study analyzes the effects of the Presidential Government System, which was implemented in Turkey in 2017, on the centralization and decentralization dynamics within the public administration structure. The study's main hypothesis examines criticisms that the new system has shifted governance away from decentralization toward a more centralized structure. The transition to the Presidential Government System has led to the complete concentration of executive power in the President, creating a strong trend toward centralization with new institutional structures such as the Vice President, Policy Councils, and Offices. Parallel to this institutional transformation, changes have also been made to local government legislation, primarily Laws No. 5302, 5393, 5216, and 442. This study aims to reveal how the administrative powers and duties of local governments have been redefined and positioned in the new government system from these two different perspectives. Presidential decrees and related legislation were used as primary material; data collected within the framework of interpretive information theory was examined using content analysis methods. The analysis found that the central organization has undergone strong centralization by being entirely concentrated around the President, while changes in local government legislation partially indicate centralization, thus partially confirming the study's hypothesis. These findings are important for understanding the transformative effect of the Presidential Government System on Turkish public administration and the potential restrictions on the administrative autonomy of local governments.

Key Words: Decentralization, President, Centralization, Local Government

ÖNSÖZ VE TEŞEKKÜR

Bu tez, Türkiye’de anayasal gelişim süreci ve hükümet sistemlerindeki dönüşümü tarihsel, kuramsal ve kurumsal bir çerçevede ele alarak, merkezî yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkinin geçirdiği değişimi incelemeyi amaçlamaktadır. Osmanlı Devleti’nden Cumhuriyet dönemine uzanan anayasal birikim, farklı hükümet sistemi modelleri bağlamında değerlendirilmiş; özellikle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin yürürlüğe girmesiyle birlikte idari yapıda ortaya çıkan yeniden yapılanma süreci analiz edilmiştir. Bu kapsamda çalışma, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi sonrasında merkezî yönetimin güçlenmesi ile yerel yönetimlerin yetki ve işlevleri arasındaki dengeyi, adem-i merkeziyet ilkesi ekseninde ele almakta; yetki paylaşımı, karar alma süreçleri ve idari vesayet mekanizmaları üzerinden güncel tartışmaları değerlendirmektedir. Tezde elde edilen bulguların, kamu yönetimi ve anayasa hukuku literatürüne, özellikle merkezîleşme ve adem-i merkeziyet tartışmalarına kuramsal ve uygulamaya dönük katkılar sunması hedeflenmektedir.

Bu tezin hazırlanma sürecinde bilgi birikimi, yönlendirme ve yapıcı eleştirileriyle çalışmaya değerli katkılar sunan tez danışmanım Dr. Öğr. Üyesi Selami ÖZKAN’ a içtenlikle teşekkür ederim. Ayrıca akademik yolculuğuma yüksek lisans düzeyinde başlamamda önemli katkıları bulunan Doç. Dr. Veysel ERGÜÇ’ e destek ve teşvikleri için şükranlarımı sunarım.

Ayrıca bu çalışmanın ortaya çıkmasında, tez sürecinin gerektirdiği yoğun emek ve zaman yükünü büyük bir anlayışla karşılayan, sabrı ve manevi desteğiyle her aşamada yanımda olan eşime teşekkür ederim. Gösterdiği anlayış ve fedakârlık, bu çalışmanın tamamlanmasında önemli bir motivasyon kaynağı olmuştur.

KISALTMALAR VE SİMGELER DİZİNİ

ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AY	: Askeri Yargıtay
AYM	: Anayasa Mahkemesi
CBK	: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi
CHS	: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi
DDK	: Devlet Denetleme Kurulu
DETR	: Department of the Environment, Transport and the Regions
HSK	: Hakimler ve Savcılar Kurulu
HSYK	: Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu
İİGM	: İller İdaresi Genel Müdürlüğü
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
Mad.	: Madde
MBK	: Milli Birlik Komitesi
MGKO	: Milli Güvenlik Konseyi
MİT	: Millî İstihbarat Teşkilâtı
NYU	: New York Üniversitesi
T.C.	: Türkiye Cumhuriyeti
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TKB	: Teftiş Kurulu Başkanlığı
YYGM	: Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü
YİKOB	: Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı

TABLÖLAR DİZİNİ

Tablo 3. 1. 1982 Anayasası'nda Yapılan Anayasal Değişiklikler	100
Tablo 3. 2. 6771 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.....	107
Tablo 3. 3. Merkezi Teşkilat Politika Üretim ve Uygulama Süreci.....	134
Tablo 3. 4. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Sonrası 5302 Sayılı İl Özel İdaresin Kanununda Yapılan Değişiklikler.....	147
Tablo 3. 5. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Sonrası 442 Sayılı Kanun'da Yapılan Değişiklikler.....	150
Tablo 3. 6. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Sonrası 5393 Sayılı Belediye Kanunu'n Da Yapılan Değişiklikler	155



GİRİŞ

Devletin siyasal ve idari örgütlenme biçimi, merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin yapısını ve işleyişini doğrudan etkileyen temel bir değişkendir. Hükümet sistemleri yalnızca yürütme organının yapısını belirlemekle kalmaz, aynı zamanda kamu politikalarının oluşturulması ve uygulanması süreçlerinde yetki ve sorumlulukların hangi düzeylerde ve nasıl dağıtılacağını da şekillendirir. Bu bağlamda başkanlık, parlamenter ve yarı başkanlık sistemleri, idarenin merkezî ve yerel kademeleri arasındaki ilişkilerin çerçevesini belirleyen kritik kurumsal modeller sunmaktadır. Her bir sistemin yapısal karakteri, yerel yönetimlerin kurumsal özerkliği, mali kaynaklara erişimi ve merkezi idareyle olan etkileşim biçimi üzerinde belirleyici rol oynar. Bu nedenle, farklı hükümet modellerinin yerel yönetimlere yansımalarının incelenmesi, Türkiye’de 2017 Anayasa değişikliği ile hayata geçirilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi (CHS)’nin etkilerini anlamak açısından analitik bir temel sağlamaktadır.

Bu çalışma, CHS’nin kabul edilmesiyle merkezi idarenin etkinliğinde gözlenen artışın ve yerel yönetimlerin özerklik düzeyindeki değişimlerin kapsamlı bir şekilde değerlendirilmesini amaçlamaktadır. Araştırmanın temel hipotezi, yeni hükümet sistemine geçişin Türkiye’de adem-i merkezileşme eğilimlerini sınırladığı ve merkezi yapıyı güçlendirdiği yönündedir. Ancak bu hipotez, normatif bir yargıdan ziyade tarihsel, kuramsal ve hukuki çerçeve temelinde sınanmaya açık bir varsayım olarak ele alınmaktadır.

Söz konusu varsayımı sınamak amacıyla karşılaştırmalı bakış açısı ile değerlendirmekte fayda vardır. Karşılaştırmalı bakış açısı, çalışmanın ilk boyutunu oluşturur. Bu bağlamda başkanlık sisteminin örneği olarak Amerika Birleşik Devletleri, parlamenter sistemin örneği olarak Birleşik Krallık ve yarı başkanlık modelinin örneği olarak Fransa incelenmiştir. Amerika Birleşik Devletleri’nde yürütme organının güçlü yapısı ve kuvvetler ayrılığı ilkesi, yerel yönetimlerin anayasal olarak özerk olmasına ve mali bağımsızlıklarını korumasına olanak tanımaktadır. Buna karşılık Birleşik Krallık’ta parlamenter sistem, merkezi hükümetin yerel yönetimler üzerindeki düzenleyici ve denetleyici kapasitesini güçlendirmekte, yerel birimlerin özerklik alanını ABD’ye göre daha sınırlı düzeyde bırakmaktadır. Yarı başkanlık sisteminin başta gelen örneklerinden

olan Fransa örneğinde ise merkeziyetçi ve yerel özerklik unsurları arasında hibrit bir yapı gözlenmektedir; merkezi koordinasyon güçlü olmakla birlikte yerel yönetimlerin belirli ölçüde bağımsız karar alma kapasitesi bulunmaktadır. Bu karşılaştırmalı değerlendirme, hükümet sistemlerinin yerel yönetim yapılanmasını nasıl şekillendirdiğini ve adem-i merkeziyet ilkesi ile merkeziyetçi uygulamalar arasındaki dengeyi ortaya koymaktadır. Böylelikle Türkiye’deki değişimin uluslararası modellerle karşılaştırmalı bir analizi için kavramsal bir çerçeve sağlanmıştır.

Çalışmanın ikinci bölümünde, Türkiye’de tarihsel süreç içerisinde uygulanan hükümet sistemleri ile yerel yönetimler arasındaki ilişkiler bütüncül ve kronolojik bir çerçevede incelenmiştir. Bu kapsamda, farklı dönemlerde benimsenen yönetim modellerinin yerel idarelerin kurumsal yapısı, işlevleri ve merkez–yerel dengesi üzerindeki etkileri analiz edilerek, hükümet sistemi değişikliklerinin yerel yönetimlerin konumunu nasıl dönüştürdüğü karşılaştırmalı bir yaklaşımla tartışılmıştır.

Osmanlı Devleti’nden Cumhuriyet’in ilk yıllarına ve nihayetinde 2017 anayasa değişikliğine uzanan süreç, Türkiye’de yönetim modelleri ile yerel yönetim yapılarının anayasal ve hukuki temellerinin sürekli bir dönüşüm içinde ele alındığı bir tarihsel arka plan sunmaktadır. Bu dönemsellik dikkate alındığında, merkezî idare ile yerel yönetimler arasındaki ilişkinin farklı siyasal ve kurumsal bağlamlarda yeniden tanımlandığı görülmektedir. Nitekim Tanzimat Fermanı ile başlayan modernleşme yönelimleri hem merkezî idarenin işleyişinde hem de yerel yönetim örgütlenmesinde önemli bir kırılma noktası yaratmış; sonraki düzenlemeler bu dönüşümün kurumsallaşmasına zemin hazırlamıştır.

Bu tarihsel gelişim çizgisinde, 1876 Kanun-i Esasi’nin ardından 1921, 1924, 1961 ve 1982 Anayasaları, merkez–yerel yönetim ilişkilerinin hukuksal ve kurumsal düzlemde nasıl kurgulandığını gösteren temel dönüm noktalarını oluşturmaktadır. Her bir anayasal düzenleme, kendi siyasal bağlamı içerisinde merkezî idarenin yetki çerçevesini, idari vesayet mekanizmalarının kapsamını ve yerel özerkliğin sınırlarını yeniden tanımlamış; böylelikle Türkiye’de yerel yönetimlerin yönetsel konumu sürekli olarak yeniden şekillenmiştir.

Bu çerçevede özellikle 2000’li yılların başında iç ve dış dinamiklerin etkisiyle gerçekleştirilen yerel yönetim reformları, yerel idarelerin kurumsal yapısı, mali

özerkliği ve karar alma süreçleri üzerinde önemli bir dönüşüm yaratmıştır. Reform süreci, Avrupa Birliği uyum politikaları, yönetim anlayışının güçlenmesi ve kamu yönetiminde etkinlik arayışları gibi faktörlerin etkisiyle merkez–yerel ilişkisinde görece bir esneme sağlamış olsa da Osmanlı’dan devralınan ve Cumhuriyet döneminde çeşitli reformlarla modernize edilen merkeziyetçi yönetim anlayışı, yerel yönetimlerin yetki alanlarının genişlemesini sınırlı tutmuştur.

Dolayısıyla tarihsel ve anayasal perspektiften bakıldığında, Türkiye’de merkezî idare–yerel yönetim ilişkilerinin süreklilik ve değişim ekseninde şekillendiği; reform dönemlerinin yarattığı açılımlara rağmen, güçlü merkeziyetçi yapının kurumsal düzeyde varlığını büyük ölçüde koruduğu görülmektedir. Bu bağlam, 2017 anayasa değişikliğiyle birlikte ortaya çıkan yeni hükümet sisteminin yerel yönetimler açısından nasıl bir yönetsel yeniden konumlanma doğurduğunu anlamak için kritik bir temel oluşturmaktadır. Bu tarihsel arka plan, 2017 anayasa değişikliğiyle tesis edilen yeni hükümet sisteminin merkezî idare–yerel yönetim ilişkilerine etkilerini kavramak açısından temel bir analitik zemin sunmaktadır. Söz konusu birikim, çalışmanın son bölümünde ele alınacak olan 2017 anayasa değişikliğinin yerel ve merkezî idare üzerindeki yansımalarına ilişkin kuramsal tartışmalar ile analitik değerlendirmeler için bütüncü bir çerçeve oluşturmaktadır.

2017 Anayasa değişikliği ile birlikte merkezi idare ve yerel yönetimlerle ilgili hukuki ve kurumsal düzenlemeler de yeniden şekillendirilmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 442 sayılı Köy Kanunu ile Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde yapılan değişiklikler, merkezi koordinasyon mekanizmalarının güçlendirilmesi, yetki devri ve idari vesayet düzenlemelerinin yeniden tanımlanması gibi önemli unsurları içermektedir. Bu düzenlemeler sonucunda, yerel yönetimlerin işlevsel kapasitesi ve özerklik alanı, merkezi idarenin koordinasyon ve denetim gücü çerçevesinde yeniden yapılandırılmıştır. Özellikle İçişleri Bakanlığı’nın yetkilerinin bir kısmının Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı ile Cumhurbaşkanlığı makamına devredilmesi, yürütme organının merkeziyetçi işlevlerini güçlendiren bir düzenlemeler bütünü olarak değerlendirilebilir.

Bu aşamada çalışmanın amacı ve önemi, araştırmanın kuramsal ve analitik çerçevesinin oluşturulması açısından belirleyici bir yere sahiptir. Bu doğrultuda çalışma, Türkiye’de 2018 yılında CHS’ye geçiş sonrasında yerel yönetimlerin idari konumunun hangi boyutlarda ve nasıl dönüştüğünü ortaya koymayı hedeflemektedir. Araştırma, parlamenter sistem döneminde yerel yönetimlere tanımlanan görev, yetki ve sorumlulukların yeni hükümet sistemi içinde hangi biçimlerde yeniden düzenlendiğini; bu düzenlemelerin yerel yönetimlerin kurumsal statüsü, yönetsel kapasitesi ve işlevsel konumu üzerinde ne tür etkiler yarattığını analitik bir bakışla incelemektedir. Bu çerçevede çalışma, hükümet sistemi değişikliğinin yerel yönetimlerin idari bütünlüğü ve kurumsal özerkliği üzerinde ortaya çıkan dönüşümleri sistematik olarak değerlendirmeyi amaçlamaktadır.

Tezin önemi ise, Türkiye’de parlamenter sistemden CHS’ye geçişle birlikte yönetim yapısının daha merkeziyetçi bir doğrultuda yeniden biçimlenip biçimlenmediğine ilişkin tartışmalara bilimsel düzeyde katkı sunma niteliğinden kaynaklanmaktadır. Bu kapsamda araştırma, yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluk alanlarının yeni sistemde hangi yönlerde, hangi kurumsal mekanizmalar aracılığıyla ve ne düzeyde etkilendiğini ortaya koyarak, merkez–yerel ilişkisindeki yapısal dönüşümü sistematik biçimde değerlendirerek, hükümet sistemi değişikliğinin adem-i merkeziyetçilik açısından etkisi üzerinde değerlendirilmesi açısından literatüre katkı sunması açısından önem arz etmektedir. Ayrıca çalışma, yerel yönetimlerin yeni hükümet sistemi karşısındaki konumunu, idari vesayet ilişkilerinin kapsamını ve yerel özerklik kapasitesinin değişim dinamiklerini tespit ederek, literatürdeki kuramsal ve ampirik tartışmaların derinleştirilmesine katkı sağlamaktadır. Bu yönüyle tez, hükümet sistemi değişikliğinin yerel yönetimler üzerindeki kurumsal yansımalarını çok boyutlu bir çerçevede analiz eden bir çalışma niteliği taşımaktadır.

Bu çalışma nitel araştırma yöntemi çerçevesinde tasarlanmış olup, veri toplama tekniği olarak literatür taraması kullanılmıştır. Analiz kapsamında anayasa ve kanun metinleri, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, resmi raporlar, akademik yayınlar ve karşılaştırmalı kamu yönetimi literatürü sistematik olarak incelenmiştir. Araştırma, merkezi idarenin güçlendirilmesi ve yerel yönetimlerin idari özerkliğinde meydana gelen değişimleri tarihsel, kuramsal ve hukuki boyutlarıyla bütüncül bir şekilde değerlendirmeyi hedeflemektedir.

Sonuç olarak, bu çalışma, Türkiye’de 2017 sonrası hükümet sistemi değişikliğinin merkezî idare ile yerel yönetimler arasındaki ilişkiyi hangi kurumsal, hukuksal ve yönetsel boyutlarda dönüştürdüğünü tarihsel ve kuramsal bağlamlarıyla birlikte ortaya koymayı amaçlamaktadır. Bu bağlamda, karşılaştırmalı, tarihsel ve mevzuat temelli analizlerin birlikte kullanılması, merkez–yerel dengesi üzerinde etkili olan yapısal faktörlerin bütüncül bir şekilde değerlendirilmesi hedeflenmektedir.

Bu yöntemsel yaklaşım, hem hükümet sistemi değişikliğinin yerel yönetimler bakımından ortaya çıkardığı yeni yönetsel konumlanmaları hem de merkezî idarenin yetki, koordinasyon ve denetim mekanizmalarındaki dönüşümü daha derinlemesine incelemeyi mümkün kıldığı belirtilebilir. Böylelikle, CHS’nin yerel yönetimlerin kurumsal özerkliği, mali kapasitesi, idari işleyişi ve karar alma süreçlerindeki işlevsel rolü üzerinde yarattığı etkiler, bütüncül ve analitik bir perspektiften değerlendirilmektedir. Bu değerlendirme, Türkiye’de merkezî idare–yerel yönetim ilişkilerinin güncel yönelimlerini ve geleceğe dönük potansiyel dönüşüm alanlarını kavramaya yönelik kapsamlı bir çerçeve sunmaya çalışmaktadır.

BİRİNCİ BÖLÜM

MERKEZİ GÜÇ DENGESİ VE YEREL YÖNETİM YAPISI

1.1. TEMEL HÜKÜMET SİSTEMLERİ VE YEREL YÖNETİMLER

Bir ülkenin yönetim şekli insan iradesinde bağımsız bir şekilde oluşmamaktadır. Yönetim sistemi belirlenirken toplumun bireysel veya kolektif olarak iyi ve güçlü yönlerini ne kadar kuvvetlendirme potansiyeline sahip olduğunu belirlenmesi gerekmektedir. Bir diğer faktör ise yönetim mekanizmasının niteliği önem arz etmektedir. Yani herhangi bir zaman diliminde sahip olunan niteliklerinden fayda sağlama noktasında doğru amaç ve araçlarının belirlenip kullanılması gereklidir. Burada söz konusu amaç ve gereçler toplumların yapısı ve niteliğine göre değişebilmesi nedeniyle en iyi yönetim sistemi de toplumdan topluma farklılıklar göstermektedir. En iyi yönetim biçimi belirlenirken toplumun subjektif özneleri altında uygulanabilirliği olan, kısa veya uzun vadede en fazla faydayı sağlayacak sistemin belirlenmesi gerekmektedir. Bunu sağlayabilmek için de toplumun ihtiyaç ve gereksinimlerinin bilinmesi gereklidir. Buna istinaden söz konusu toplumun belirli bir zamanda tüm fertlerinin talep ve ihtiyaçlarının yönetime taşınabilmesi ve bu farklı ihtiyaç ve taleplerin harmanlanarak çevrilebilmesi mümkündür. Bu sebeple en iyi yönetim sistemi toplumun yönetime katılabildiği temsili yönetimdir (Mill, 2017: 69-169)

Toplumların, kendi yöneticilerini doğrudan doğruya değil ancak hesap verebilen ve seçilmiş temsilciler aracılığıyla yönetildiği demokrasi sistemine temsili yönetim veya temsili demokrasi denmektedir (Roskin, 2012: 124-125)

Her bir hükümet biçimlerinin kendine has avantaj veya dezavantajları mevcuttur. Bu sebeple birçok ülkede mevcut yönetim biçiminin değiştirilmesi gerekliliği sürekli bir tartışma konusudur. Aristoteles, her toplumun siyasal kültür, tarihsel geçmiş gibi subjektif özellikleri neticesinde kendine has bir yönetim biçimi oluşturduğunu ifade etmektedir. Bunun sonucunda Aristoteles, toplumların bu değişken yapısı sebebiyle tüm toplumları kapsayacak genel geçer bir sistemin kurulmasının mümkün olmadığını ifade etmektedir (Beriş, 2015: 94-95):

Uygulamaya bakıldığında Aristoteles ve J.S. Mill' in ifade ettiği gibi toplumların kendine has özellikleri neticesinde yine kendine has yönetim biçimleri doğurduğu görülmektedir. Bu sebeple ülkelerin yönetim biçimlerini değerlendirirken ülkelerin

kültürel, siyasi ve coğrafik özelliklerinin idari yönetimini de etkilediği görülmektedir. Bu durumda başkanlık sistemini uygulayan Amerika Birleşik Devletleri, parlamenter sistemi uygulayan İngiltere ve Yarı başkanlık sistemini uygulamakta olan Fransa ülkelerinde söz konusu yönetim biçimleri kendine has bir şekilde uygulanmasının yanında yönetim biçiminin değiştirilmesi gerekliliği sürekli bir tartışma konusudur (Beriş, 2015: 94).

Bir toplumun hükümet biçimi yasama, yürütme ve yargı erklerinin birbiriyle olan ilişki ve sınırlamaları neticesinde belirlenmektedir. Bu sebeple hükümet sistemlerini incelerken kuvvetler ayrılığı ilkesini açıklamak gerekmektedir. Kuvvetler ayrılığı teorisinin kurucusu Montesquieu iken ilk defa dile getiren düşünür John Locke' dur (Gözler, 2008: 83-85).

Montesquieu ilk olarak yasama erkini açıklayarak, kanun yapma eylemi olarak ifade etmiştir. İkinci olarak ise yürütme erki üzerinde durmaktadır. Yürütme, toplumsal huzur ve güvenliği sağlamakla görevli olan en üst yönetici olarak tanımlanmaktadır. Son olarak ise yargı erkine değinerek suçluların cezalandırılması ve toplumun bireyleri arasında ortaya çıkan anlaşmazlıkları çözüme kavuşturan kudret olarak nitelendirmektedir. Montesquieu' ya göre yasamanın yaptığı kanunları kendisi uygulayamaz yürütme uygular, yürütme ise kendi koymadığı kanunları uygularken yargı ise yine yasamanın koyduğu kanunların sınırları neticesinde işlem yapma yetkisine sahip olmaları nedeniyle yasama, yürütme ve yargı erkleri sınırlıdır. Eğer söz herhangi bir erk kendi görev alanı dışına çıkarsa kuvvetler çatışması meydana gelecektir (Gözler, 2007: 195-198)

Ülkelerin hükümet sistemleri yasama, yürütme ve yargı erkleri üzerine kuruludur. Demokrasilerin çoğunda bu üç erk birbirinden ayrıdır. Roller ve işlevleri yazılı anayasalarda tanımlanmıştır, bu da gücün bir dalda toplanmasını önler ve her bir dalın diğer ikisi üzerinde bir kontrol görevi görmesini sağlar. Bu, güçler ayrılığı olarak bilinir.

Yasama, yürütme ve yargı erklerinin birbiri ile olan ilişki ve sınırlarına dayanılarak hükümet biçimleri ortaya çıkarılmaktadır. Bu sebeple ilk olarak katı kuvvetler ayrılığı ilkesine dayanan başkanlık sisteminin açıklanmasında fayda vardır.

1.1.1. Başkanlık Sistemi

Başkanlık sistemi dendiğinde hiç şüphesiz akla ilk gelen güçlü bir yürütüme erkinin varlığının yanında yasama, yürütme ve yargının birbirinden bağımsızlığıdır (Buran, 2009: 90; Kaymal, 2017: 156). Hükümet sistemlerine bakıldığında zaman yasama, yürütme ve yargı erklerinin birbirlerinden bağımsızlığı, devlet başkanının seçilme şekli, yürütme erkinin kaç başlı olması gibi birçok farklı etken sebebiyle temel olarak parlamenter sistem, başkanlık sistemi ve yarı başkanlık sistemi şeklinde kendini göstermektedir (Kuzu, 2017).

Başkanlık sisteminin bilinen en tipik örneği Amerikan sistemi olduğu yadsınamaz bir gerçektir. Amerikan sistemine göre yasama ve yürütme erkleri birbirinde ayrı olmasına karşın birbirlerini fesih yetkileri mevcut değildir (Özkul, 2012: 87). Başkanlık hükümet sistemi en eski yazılı anayasa olarak kabul edilen 1787 tarihli Amerika Birleşik Devletleri Anayasası tarafından kabul edilen bir hükümet sistemidir (Kuzu, 2017: 19; Yayla, 2014: 92).

16. Yüzyılda Amerika kıtasının Avrupalılar tarafından keşfi sonrasında İngiltere, Portekiz ve İspanya gibi devletler sömürge kurmak amacıyla harekete geçmiştir. 17. Yüzyıl itibariyle İngiltere kolonileri tarafından on üç İngiliz kolonisi kurulmuştur. İngiltere'nin içinde bulunduğu savaş ortamı sebebiyle gelirlerinde önemli bir oranda azalma görülmüştür. Bu sebeple söz konusu koloniye ağır vergiler yüklemiştir. Bunun neticesinde koloniler ile İngiliz hükümetinin arası açılmıştır. Kolonilerin birleşerek 1774 tarihinde Haklar Bildirgesini ilan etmesi sonucunda anlaşmazlıklar büyüyerek iç savaşa dönüşmüştür. İngiltere ile savaşan bu koloniler kendi aralarında her ne kadar iyi geçinemese de bağımsızlık amacıyla 1776 yılında İstiklal Beyannamesi'ni ilan etmiştir. Daha sonra ise 1777 yılında kabul edilen anayasa ile konfederasyon idaresi kurulmuş ancak yürütülememesi neticesinde nihai olarak 1787 yılında güçlü bir yürütme sistemi ve yasama ile yürütmenin birbirinden ayrı olduğu hükümet sistemi olan başkanlık hükümetine dayalı federal Amerika Birleşik Devletleri kurulmuştur (Yaman, 2014, 84).

Fendoğlu (2015) çalışmasında, Başkanlık sistemin isim babaları olarak Benjamin Franklin, Thomas Jefferson, John Adams, James Madison ve George Washington gibi düşünürlerin olduğunu ifade etmiştir. Bu kişiler Amerikan Bağımsızlık savaşı sonrası imzalanan Bağımsızlık Bildirgesi'nde imzası bulunan kişiler olarak belirtmiştir. 1787

tarihli Amerikan Anayasası ile 1789 tarihinde Amerika Birleşik Devletleri kurulmuş ve ilk başkan ise George Washington olmuştur. Başkanlık sisteminin belirli bir süreç nihayetinde meydana geldiğini ve sistemin temelinde başkan ve yardımcısının birlikte kongre üyelerinin ise ayrı bir seçimle göreve geldiği federal bir yönetim sistemini barındırdığını ifade etmiştir (Elitok ve Değirmenci, 2023: 335; Fendoğlu, 2015, 166–167). Neustadt'a (1990: 33) göre ise kurucu babalar “bağımsız bir güce” dayalı bir hükümet değil, “gücü paylaşan bağımsız kurumlara dayalı bir hükümet” yaratmışlardır (Neustadt, 1990: 33-34).

Sartori' ye göre saf bir başkanlık sistemi için öncelikle; (a) Başkan, halk tarafından seçilmeli, (b) Başkanın görev süresinin belirli olmasının yanında parlamento veya kongre tarafından görevine son verilemediği (c) kendi atadığı hükümeti yönlendirebildiği ya da yönetebildiği bir sistem olarak ifade etmiştir (Sartori, 1997: 115).

Başkanlık sistemlerinde yürütme organı genel olarak, halk tarafından doğrudan veya temsili şekilde seçilmiş, yasama organı tarafından görevden azledilemeyen ve yürütme yetkisini tek başına elinde bulunduran bir başkandan oluşur. Başkanın seçim sürecinde parlamentonun rolünün bulunmaması ile birlikte, başkanın göreve geldikten sonra yasama organından güvenoyu almasına gerek olmamasının yanında başkanın yasama faaliyetlerine doğrudan müdahale edememesi, bir kişinin hem yasama hem de yürütme erkinde görev alamaması gibi nedenler yasama, yürütme ve yargı erklerinin kesin ve net bir şekilde ayrılmasına neden olmaktadır (Bilir, 2015: 38).

Başkanlık sistemi, güçlü bir yürütme erkine ihtiyaç duyulması sonucu ortaya çıkmaktır. Yani parlamenter yönetim sistemlerinin aksine kendiliğinden ortaya çıkmamış insan aklı neticesinde ortaya çıkmıştır. Kuvvetler ayrılığının katı bir şekilde uygulandığı bu sistemde iyi yönetim devamında keyfi olmayan güç anlamına gelmektedir (Boyunsuz, 2013: 419).

Başkanlık sisteminin tek bir çatı altında toplanıp, genel kabul görmüş bir hali mevcut değildir. Bu sebebe istinaden başkanlık sistemleri demek daha doğru olacaktır. Bu sistem yukarıda da bahsedildiği üzere ülkeden ülkeye farklılıklar gösterebilmektedir. Örnek olarak belirtmek gerekirse Amerika Birleşik Devletleri (ABD) başkanlık sistemi ile Venezuela ve Meksika gibi Latin Amerika ülkelerinde uygulanmakta olan başkanlık

sistemleri görece birbirinden farklılıklar göstermektedir. Zira ABD’de uygulanmakta olan sistemde hem yasama hem de yürütme erkleri güçlü konumlardayken Latin Amerika ülkelerinde ise yasama görece daha güçsüz bir konumdadır (Musil, 2013: 194).

Başkanlık sistemi dünya geneli birçok ülkede uygulanmaktadır. Bunlar; ABD, Arjantin, Azerbaycan, Brezilya, Endonezya, Bolivya, Dominik Cumhuriyeti, Ekvador, Filipinler, Guatemala, Honduras, Kolombiya, Kosta Rika, Nijerya, Peru, Şili, Türkmenistan, Uruguay ve Venezuela örnek gösterilebilir (Bilir, 2015: 63).

Görüldüğü üzere başkanlık sistemi ile yönetilen birçok ülke olması nedeniyle bu çalışmada başkanlık sistemi ile yönetilen en eski ülkelerin başında gelen ABD yönetim sistemi üzerinde durulacaktır.

1.1.1.1. Amerika Birleşik Devletleri’nde Kuvvetler Ayrılığı

Yürütme yetkisi ABD’de Başkan ve Başkan Yardımcısı tarafından kullanılmaktadır. ABD anayasasına göre başkan hem Amerika Birleşik Devletleri’nin hem de hükümetin başı konumundadır. Başkanlık için aday olabilmek için ABD’de doğmuş olmak, 14 yıldır ABD ‘de ikamet ediyor olmanın yanı sıra en az 35 yaşında olunması gerekmektedir. Anayasaya göre yürütme yetkisi ABD Başkanı’na, yasama yetkisi Senato ve Temsilciler Meclisi’ne aittir. Yargı yetkisi ise yüksek ve alt mahkemelere aittir. Ülkenin şartları ne olursa olsun başkan 4 yıl için seçilir ve görev süresi iki dönem ile sınırlandırılmıştır (Bilir, 2015: 28-30).

Başkan ve yardımcısı halk tarafından ve iki dereceli seçim sistemiyle 4 yıllığına seçilir. Seçimler, seçim döneminin sonundaki kasım ayının Pazartesi gününden sonra gelen ilk salı günü yapılır. İlk olarak seçmenler tarafından 538 üyeden müteşekkil olan Seçiciler Kurulu seçilir. Daha sonraki süreçte ise Kurul ABD Başkanı’nı seçer (Gözler, 2011: 19).

Başkan, anayasada açıkça belirtilen yetkileri kullanmaktadır. Görev ve sorumluluklarını yerine getirirken bir başkan yardımcısının yanı sıra her bir alan ile ilgili yetkilendirdiği bakanlar aracılığıyla yetkilerini kullanmaktadır. Ancak burada bakanların sorumlulukları mevcut değildir. Bakanın iş ve işlemlerinden dolayı asıl sorumlu olan başkandır. Başkan ise doğrudan halka karşı sorumludur (Ateş, 2019: 274).

ABD’de “hükümet başkanı” ile “devlet başkanı” kavramlarının ayrımları net değildir (Roskin, 2012: 37). Başkanın, yürütme erkinin başı olmak, hükümetin başı olma, ordu başkomutanlığı, dış ilişkileri yürütmek, uluslararası antlaşmaları görüşmek, çeşitli görevlileri (elçi, konsolos, yüksek mahkeme hâkimleri) kongrenin onayı ile atamak ve kendi bakanlarını atamak, tüm federal memurları atamak gibi birçok görevleri mevcuttur (Kuzu, 2011: 30).

ABD Başkanı’nın, kanunların yürütülmesini gözetebilme yetkisi de vardır. Yasama erkinin faaliyetlerine ilişkin en önemli yetkisi kanunları veto etme yetkisidir. Başkan kongrenin kabul ettiği kendisine gönderilen kanunları ya 10 gün içerisinde imzalayıp kabul eder ya da kongreye geri gönderir. Kongre ise Başkan tarafından geri gönderilen kararlarda ısrar edebilir. Bunun için hem senato hem de Meclis tarafından üçte iki çoğunluk ile kabul edilmesi gereklidir. Bu durumda kanun yürürlüğe girmektedir (Gözler, 2011: 28).

Amerikan hükümet sisteminde Başkanın en etkin denetlenme aracı Temsilciler Meclisi’nin salt çoğunluğu tarafından suçlanıp nihayetinde Senato’nun üçte iki çoğunluğu ile suçlu bulunması gösterilebilir (impeachment). Bu süre zarfında savcılık makamını Temsilciler Meclisi, yargıç görevini ise Senato yürütmektedir (Elitok ve Değirmenci, 2023: 334).

ABD’de siyasi liderlerin seçilmesinde farklı etkenler mevcuttur. Örnek olarak başkan adayının Protestan veya Katolik olması oy potansiyeli üzerinde önemli bir etkiye sahiptir. Örnek göstermek gerekirse John F. Kennedy Katolik olması sebebiyle ülkedeki Katoliklerin çoğunun oyunu alabilmiştir. Ancak dini tercihlerin bu denli etkili olması ilerde bahsedilecek olan İngiliz seçimlerinde bu denli etkili değildir (Kalaycıoğlu, 1983: 46)

Başkanlık sistemi diğer ülkelere nazaran ABD de daha iyi uygulandığı söylenebilir. Ancak unutulmamalıdır ki başkanlık sistemi uygulanacak ülkede siyasal altyapı buna uygun değilse başkanlık sistemi diktatörlüğe dönüşebilir (Fedayi, 2014: 36).

Yasama yetkisi senato ve temsilciler meclisinden oluşan kongre tarafından kullanılır. Temsilciler Meclisi ve Senato üyeleri tek turlu basit çoğunluk sistemi ile belirlenmektedir. Temsilciler Meclisi 435 delegeden, Senato ise 100 delegeden

oluşmaktadır. Temsilciler Meclis üyeleri 2 yıllına senato üyeleri ise 6 yıllığına göreve gelmektedir. Senatonun, iki yılda bir yapılan seçimlerle üçte biri yenilenir (Kuzu, 2017: 31-32; Fendoğlu, 2003: 10-11). Ayrıca kongrede ki üye sayıları, on yılda bir yapılan genel nüfus sayımına göre güncellenmektedir (Burgess ve Gagnon, 2016: 54).

Amerika Birleşik Devletleri Anayasası, Senato üyeliği için belirli nitelikler öngörmektedir. Buna göre, bir bireyin senatör olabilmesi için en az 30 yaşında olması, en az dokuz yıldır Amerika Birleşik Devletleri vatandaşı bulunması ve temsil edeceği eyalette ikamet etmesi gerekmektedir. Temsilciler Meclisi üyeleri için ise bu şartlar biraz daha esnektir; adayların en az 25 yaşında olmaları, en az yedi yıllık vatandaşlık geçmişine sahip bulunmaları ve seçildikleri eyalette ikamet etmeleri zorunludur. Her ne kadar eyaletlerin Kongre üyeliği için ilave koşullar öne sürebileceği düşünülse de Anayasa bu konuda belirleyici yetkiyi yalnızca federal yasama organlarına tanımıştır (Targonski, 2000: 66).

Mali konularda Kongre en önemli kurum rolündedir. Başkanın veto ettiği kanunları üçte iki çoğunluk ile tekrar kabul etmesi halinde yeniden çıkması sağlayabilmesinin yanında denetim yetkisini kullanarak yasaların yürütülmesini denetleyebilir. O derece ki yüksek mahkemelerin yetki alanlarını ve yargı yetkilerini bile etkileyebilir (Wilson ve Diulio, Jr, 2004: 281). Yasama organı olan Kongre'nin; vergi ve yasaları koymak, savaş ilanı, antlaşmaları onaylama, bütçeyi kabul etme ve önemli siyasi atamaların onayı gibi yetkileri mevcuttur. Kongrenin görev ve sorumluluklarının bazıları Anayasa da açıkça belirtilmişken, kongrenin gerekli ve uygun gördüğü konularda da kanun yapma yetkisinin verilmesi ise açık olmayan yetkileri olarak belirtilmiştir (Tanıyıcı ve Akgün, 2008: 52).

Kongre'nin görev ve sorumlulukları 1.maddesinin sekizinci bölümünde şu şekilde belirtilmiştir;

- Vergi toplamak ve koymak
- Savaş ilan etmek
- Orduyu kurmak ve beslemek
- Anayasanın uygulanması için ilgili tüm kanunları çıkarmak
- Yabancı ülkeler ve yerel eyaletler arasında yapılan ticaretlerle ilgili yönetmelik ve tüzükler çıkarmak

- Hazine adına borç almak
- Para çıkarmak
- Federal mahkeme ağlarını oluşturmak
- Patent ve telif haklarını vermek
- Federal yasaları uygulamak

Yasama ve yürütme erklerinin birbirinden bağımsız olmasının yanı sıra bu derece birbiri ile denge içerisinde olması fren-denge mekanizması olarak ifade edilmektedir. Waterman' ın ifade ettiği üzere fren-denge mekanizmasına dayalı kuvvetler ilkesinin ayrılığı, yasaları yapma yetkisinin sadece Kongre'ye ait bir yetki olmasının yanı sıra başkanın ise kanunları sadece ya onay vermesi ya da veto etme yetkisine sahip olmasını ifade etmektedir. Zira burada Kongre ve Başkan karşılıklı olarak birbirlerini frenleme vazifesi görmektedir (Zengin, 2016: 10).

Yargı erki, Amerikan Anayasası'nı kaleme alan kurucular tarafından diğer kuvvetlere kıyasla daha sınırlı bir biçimde yapılandırılmıştır. Zira kurucular yargıçların, Montesquieu' nun belirttiği gibi kanunları sadece dile getirmesi gereken görevliler olarak tanımlamıştır. Temsili sistemlerde mahkemelerin halkı temsil yetkisi olmadığı için siyasi bir kudretinin de olmaması gerekmektedir. Ancak buna rağmen 1801 tarihli Marbury ile Madison davası ile birlikte Yüksek Mahkeme Anayasayı yorumlama yetkisini kullanmaya başlamış ve anayasanın tanımından çıkmaya başlamıştır. ABD Anayasasına göre yargı yetkisi Yüksek Mahkeme ve kongrenin gerekli görmesi halinde kuracağı mahkemeler tarafından kullanılmaktadır. Kongre bu yetkiye istinaden federal mahkemeleri kurmuştur. Federal mahkemelerin hâkimleri senatonun onayı ile başkan tarafından atanmaktadır ve ağır bir suç işlemediği müddetçe görevlerinden ihraç edilememektedir (Tanıyıcı ve Akgün, 2008: 66; Fendoğlu, 2012: 44).

ABD'deki en yetkili federal temyiz mahkemesi Yüksek Mahkeme (Supreme Court)'dir. Mahkeme eyalet meclislerinin veya Kongre'nin çıkarttığı kanunları, Anayasa'da açıkça yer olmamasına rağmen denetleme yetkisi bulunmaktadır. Bu yetki, mahkemenin Anayasa'da açık olmayan yetkisi olarak nitelendirilmektedir. Supreme Court, anayasa tarafından doğrudan ihdas edilen tek mahkemedir ve ABD'nin en yüksek yargı organıdır. Ayrıca Supreme Court'un kararları hakkında temyize gidilemez (Targonski, 2000: 80).

ABD'nin en yüksek yargı mercii olan Yüksek Mahkeme (Supreme Court), Anayasa'da açıkça düzenlenmemiş olmasına rağmen, uzun süredir yerleşik içtihat doğrultusunda, federal ve eyalet yasama organlarınca çıkarılan mevzuatın Anayasa'ya uygunluğunu denetleme yetkisini haizdir. Bu denetim yetkisi, yargısal denetim (Judicial Review) ilkesine dayanmaktadır ve özellikle Marbury v. Madison (1803) kararından itibaren kurumsallaşmıştır. Mahkeme, biri başkan yargıç (Chief Justice) olmak üzere toplam dokuz üyeden oluşmakta olup, üyeler ABD Başkan'ı tarafından ömür boyu görev yapmak üzere aday gösterilmekte ve Senato'nun onayı ile göreve atanmaktadır. (Akbay, 1950: 448).

Amerika Birleşik Devletleri Yüksek Mahkemesi, anayasal çerçevede yalnızca sınırlı sayıdaki uyuşmazlık türünde asli (orijinal) yargı yetkisini haizdir. Bu yetki, özellikle yabancı devlet temsilcileriyle ilgili diplomatik dokunulmazlık ve yargı bağıışıklığı gibi konuların söz konusu olduğu davalar ile taraflarından birinin bir eyalet olduğu ihtilaflarla sınırlıdır (Supreme Court of the United States, 2025). Bu özgün yetki alanının dışında kalan tüm uyuşmazlıklar ise, alt dereceli federal mahkemelerde görülüp temyiz yoluyla Yüksek Mahkeme'nin denetimine sunulmaktadır. Bu durum, Yüksek Mahkeme'nin temel rolünün bir temyiz organı olarak yapılandığını, asli yargı yetkisinin ise yalnızca istisnai ve anayasal açıdan kritik vakalarla sınırlandırıldığını ortaya koymaktadır (Targonski, 2000: 81).

Amerika Birleşik Devletleri yargı erkine tanınan yetki alanı, doğrudan Anayasa hükümlerine, federal yasalara ve uluslararası antlaşmalara dayanan davaları kapsamaktadır. Bu kapsam, deniz kuvvetleriyle ilgili uyuşmazlıkları, deniz ticaretinden kaynaklanan ihtilafları, yabancı devletlerin Birleşik Devletler nezdindeki diplomatik temsilcileriyle—büyükelçiler, elçiler ve konsoloslar—ilişkili davaları, federal hükümetin taraf olduğu hukukî anlaşmazlıkları ve eyaletler (ya da vatandaşları) ile yabancı devletler (veya bu devletlerin vatandaşları ya da tabiiyetindekiler) arasındaki uluslararası nitelikli uyuşmazlıkları da içermektedir. Öte yandan, Anayasa'nın On Birinci Değişikliği, bir eyaletin vatandaşı tarafından başka bir eyalete karşı açılan davaları federal mahkemelerin yetki alanı dışına çıkararak bu konuda önemli bir sınırlama getirmiştir. Ancak aynı değişiklik, bir eyaletin davacı ve diğer bir eyaletin vatandaşı davalı olduğu davaları bu istisna kapsamına almamıştır. Bu durum, eyaletler arası hukukî ilişkilerde federal yargının belirli ölçüde yetkisini muhafaza ettiğini

göstermektedir. Federal mahkemelerin yargı alanı ise federal kanunlardan doğan ceza davalarını kapsamaktadır.(Targonski, 2000: 80

1.1.1.2. Amerika Birleşik Devletleri’nde Yerel Yönetimler

Jeffrey Henig'e göre “federal sistem, yetki ve gücün merkezi hükümet ile bir veya birden fazla düzeydeki alt yönetimler arasında paylaşıldığı yönetim sistemidir (Gerston, 2007: 93). ABD’de federal devlet ile federe devletler arasında egemenlik kavramı paylaşılmaktadır. Özellikle federe devletler kendi egemenliklerini federal devlete kaptırmamaya özen göstermektedir. Anayasada Federal devletin yetkileri açıkça belirtilmektedir. Federal devletin dışında kalan yetki ve sorumluluklar federe devletlerin sorumluluğu altındadır. Anlaşılacağı üzere federe devletlerin yetkileri fazladır. Bu sebeple ABD’de yerel yönetimlerin yetkileri diğer ülke yönetimlerine nazaran daha geniştir (Yayla, 2014: 92).

ABD, 300 milyon üzerinde nüfusu içerisinde barındıran 89.000 civarında eyalet, yerel ve ulusal yönetim birimleri tarafından hizmet sunulan federal yapıya sahip bir devlettir. Federal devlet, merkezi hükümet konumundadır. Anayasal olarak federal hükümet, hem ulusal hem eyaletlere hem de yerel yönetimlere hizmet sunmaktadır. Temel yönetim birimi eyaletler olup, ülkede 50 eyalet bulunmaktadır. Her eyalet, kendi sınırları içerisinde bulunan vatandaşlara hizmet sunmakla sorumludur. Eyaletlerin bir alt birimi olan yerel yönetimler ise türlerine göre; özel amaçlı yönetimler, okul bölgeleri, kasabalar, belediyeler ve ilçelerden müteşekkildir (Gül, 2013:19).

ABD’de zamanla yaşanan sosyo ekonomik değişimler neticesinde eyalet yönetimleri tarafından başta belediyeler olmak üzere yerel yönetimlere bir takım özerklikler verilmiştir. Bunun akabinde yerel yönetimlerin denetimleri sınırlandırılmıştır. Nihayetinde yerel yönetimler kendi politikalarını ve bu politikaları uygulayacak karar organlarını kendisi belirleyebilme imtiyazına kavuşmuştur (Bowman ve Kearney, 2011: 272). Bu süre zarfı sonunda ise yerel yönetimlerin özerklikleri artmıştır. En nihayetinde yerel yönetimlerin kendi anayasalarını (home rule) yapma özerkliğine sahip olmuştur (England, Pelissero ve Morgan, 2016: 74-75).

ABD, 50 adet eyalet olarak isimlendirilen federe devletten müteşekkildir. Her bir eyaletten 2’şer adet temsilci seçilir ve bunlar Kongre’de Senato’yu oluşturmaktadır. Anlaşılacağı üzere her bir eyalet Kongre’de “eşit” şekilde temsil edilmektedir. Burada

eyaletlerin büyüklük ve küçüklüğü arasında bir ayrım olmaması dönem tartışmalarına neden olabilmektedir.

ABD Anayasası'nın ilk 3 maddesi Federal Hükümet'in yetki ve sorumluluklarını tanımlarken 4. Madde ise eyaletlerin yetki ve sorumlulukları tanımlanmaktadır. Anayasa'da yerel yönetimler açık bir şekilde ifade edilmemektedir. Söz konusu maddede eyalet yönetimlerinin halk tarafından seçilerek işbaşına geleceği ifade edilmektedir. Eyalet yöneticilerinin seçimle işbaşına gelmesi neticesinde halk desteğini alması sebebiyle Federal Hükümete karşı bir nevi koruma kalkanı mevcuttur. Zira eyaletler federal hükümete karşı sürekli bir çekişme halinde olup yetki ve sorumluluklarını koruma istemektedir (Gerston, 2007: 42-44). Örneğin eyaletlerin özerkliği o derece fazladır ki her eyaletin kendine has bayrağı mevcuttur. Ancak eyaletlerin bayrağının olması bağımsızlık ifadesi olmaktan ziyade eyaletleri birbirinden ayrılmasını sağlamaktadır (Turan, 2017: 8).

Amerikan yönetim sistemi, federe devletler ile federal hükümet arasında anlaşılacağı üzere paylaştırılmıştır. Ancak Federe Devletler ile Federal Hükümetler arasında yetki ve sorumluluklar konusunda sürekli bir çatışma söz konusudur. Eyaletler, yetki ve sorumluluklarının mümkün oldukça korumaya çalışarak federal hükümete karşı bir çaba içerisinde.

Gerston' a göre Amerikan Federal sistemi, bu çatışmaların yanında hem sivil hem de siyasi baskı gruplarının da sisteme dahil olduğu kompleks bir yapıya sahiptir. Ancak tüm bunlara rağmen Amerikan sistemi hem Merkeziyetçi hem de adem-i merkeziyetçi yapıların komplike bir ortak kümesi olması sebebiyle ne aşırı merkeziyetçi, ne merkezi hükümetin ikinci plana atan adem-i merkeziyetçi bir yapı ne de totaliter bir yapıya haiz olmaması nedeniyle demokratik bir sistem olarak nitelendirilmektedir (Gerston, 2007: 93)

1.1.2. Parlamenter Hükümet Sistemi

Temsili demokrasinin bir diğer modeli parlamenter sistemdir. Anayasa üzerinden bakıldığında yasama ve yürütme erkleri birbirinden ayrı ve bağımsız olarak görülen bu modelde aslında bu durum tamamen teorik bir durumdur ve genel olarak güçler birliği ilkesi geçerlidir. Zira hükümetin meclis içerisinde çoğunluk sağlanarak kurulması gerekmektedir. Tek dereceli seçimlerle meclis delegeleri seçilmektedir.

Sonraki süreçte ise çoğunluk sağlanması halinde tek parti, çoğunluk sağlanamıyorsa diğer siyasi partiler ile anlaşarak işbirliği ile çoğunluk sağlanıp hükümetin kurulması gerekmektedir. Diğer partilerle kurulan bu hükümet sistemine koalisyon hükümeti denmektedir. Hükümet başkanı veya başbakan meclis üyesi olmakla beraber meclis içerisinde veya meclis dışından bakanları (kabine) seçerek meclisin güvenoyuna sunmaktadır. Meclis tarafından güvenoyu alınmayana dek hükümet kurulamamaktadır. Hükümetin ilk güvenoyu aldıktan sonra ki süreçte de gensoru, meclis araştırması, meclis soruşturması gibi çeşitli denetim mekanizmaları aracılığıyla meclis tarafından kabine sürekli bir denetim altındadır (Ateş, 2019: 277-278)

Parlamente sistemde, başkanlık sistemine nazaran kuvvetler ayrılığı daha yumuşaktır ve yasama ile yürütme erkleri arasında işbirliği mevcuttur. Burada parlamento yasama görevini ifa ederken bakanlardan oluşan kabine ile devlet başkanı ise yürütme görevini ifa etmektedir. Bunun yanında başbakan parlamento üyesi olması gerekirken siyasi sorumluluğu olmayan kabine üyelerinin parlamento üyesi olma zorunluluğu mevcut değildir. Parlamento, vatana ihanet gibi ağır suçlamalar dışında başbakanı görevden alamazken kabine üyelerinin parlamentoya karşı sorumlu olması nedeniyle parlamentom kabineyi sonlandırabilmektedir (Erdoğan, 2017: 453-454).

Parlamente sistemler, başkanlık sistemlerine kıyasla daha esnek ve dönüşüme açık siyasal mekanizmalara sahiptir. Bu sistemlerde siyasi aktörlerin seçim dönemini beklemeksizin yürütme organında değişiklik yapabilmesi mümkündür. Özellikle başbakanın görevden alınması ya da değiştirilmesi, anayasal sınırlar içinde olağan bir süreç olarak işler ve sistemin istikrarını tehdit etmez (Linz, 1990: 55).

Parlamente sistemlerde genel olarak başkanlık sisteminin aksine doğrudan seçim ile iş başına gelen bir yasama erki, özellikle yasama ve yürütme erkleri başkanlık sistemine göre birbiriyle çok daha fazla ilişki içerisinde, doğrudan yasama içerisinde çıkıp yine yasamaya karşı sorumlu bir kabinenin yanında devlet başkanı ile hükümetin başkanı arasında bir ayrım söz konusudur. Ayrıca tüm yürütme üyeleri sorumlulukları paylaşmaktadır. Yani başbakan ve kabinesinin tüm hükümet faaliyetlerinden müşterek sorumlu olduğu anlamına gelmektedir. Ancak genel olarak kabine içerisinde Başbakan, primus inter pares (eşitler arasında birinci) olarak ifade edilmektedir. Ancak ülkeler

arası uygulamalar sebebiyle hem başbakanın siyasi gücü hem de görevleri değişebilmektedir (Newton ve Deth, 2014: 94-95).

Tüm hükümet sistemlerinde olduğu gibi parlamenter hükümet sistemi de yönetim sisteminin uygulanacağı ülkenin sosyo-kültürel yapısının yanı sıra siyasal ve kültürel birikimleri gibi sübjektif öğeler nedeniyle ülkeden ülkeye farklılıklar gösterebilir.

İtalyan siyaset bilimci Giovanni Sartori, Parlamenter hükümet sisteminin temelde aynı olduğu ancak uygulamada üç farklı parlamentarizm çeşidinin bulunduğunu ifade etmektedir. Bunlar; Meclis Hükümeti Sistemi, Başbakanlık Sistemi ve İşleyen Parlamenterizm 'dir. Bunlardan ilki, III. ve IV. Dönem Fransız Cumhuriyeti dönemlerinde ilk kez uygulamada kendine yer bulan Meclis Hükümeti Sistemi'dir. Bu sisteme göre; (i) yasama çok güçlüdür ve kabine tarafından yönlendirilemez, (ii) iktidar birleşmiş durumda değildir, birlik yoktur, (iii) parti disiplini ve düzeni çok zayıftır, (iv) Başbakan ve kabinesi seri ve eş zamanlı hareket edememektedir, (v) koalisyon hükümetlerinin önü açıktır ve partiler arası sorunlar kolay çözülemez, (vi) hükümetler kolay kolay bir olup karar alıp bunu açıklayamaz. Bu sistemde parlamento yani yasama erki yürütme erki üzerinde kontrol ve denetim gücüne sahiptir. İşleyen Parlamenter Sistem ise bir diğer parlamentarizm tipolojisidir. Buna göre en ideal parlamentarizm sistemi, sisteme en uygun parti ve bu partilerin denetimleri altında kurulacak olan sistemdir. Bu sistemde parlamento hüküm sürememekte veya engellenmiş durumdadır. Anlaşılacağı üzere parlamento egemenliği söz konusu değildir. Siyasi partilerin egemenliği söz konusudur. Diğer bir ifade ile iktidar ne kadar az parlamenter ise parlamenter sistem de o denli iyi işlemektedir (Sartori, 1997: 137-149).

Başbakanlık bir diğer adı ile kabine sistemi için en ideal örnek olarak İngiliz Hükümet sistemi gösterilebilir. Zira bilindiği üzere İngiliz sistemi tek parti hükümetine dayanmasından dolayı öncelikle katı parti disiplini sağlamakta ve koalisyon hükümetleri önemli ölçüde kısıtlamıştır. Genel hatlarıyla Westminster hükümet sisteminin üç ana temel üzere inşa edildiği görülmektedir; (i) basit çoğunluk esasına dayalı seçim sistemi, (ii) iki partili siyasal yapı ve (iii) güçlü parti disiplini. Dolayısıyla bu unsurlardan birinde yapılacak değişiklik, zincirleme bir etki yaratarak sistemin diğer bileşenlerini de dönüştürmektedir. Ancak bu durum, çoğunlukçu seçim sisteminin terk edilmesi ve nispi temsil sisteminin benimsenmesi yönünde görüş bildiren bazı İngiliz akademisyen ve

siyasetçilerin sıklıkla göz ardı ettiği bir husus olarak dikkat çekmektedir (Sartori, 1997: 141).

Anlaşılabacağı üzere parlamenter sistem uygulamaları temelde aynı olmasına karşın uygulamada farklılıklar görülmektedir. Bu sebeple uygulamada çok fazla görülen ve dünyada parlamenter sistemin ilk örneği olarak ifade edilebilecek olan İngiliz Parlamenter (Westminster) Sistemi'ni tanımlamak daha nesnel bir tanım olacaktır.

1.1.2.1. Westminster Hükümet Sistemi'nde Kuvvetler Ayrılığı

Bu model, Birleşik Krallık parlamenter sisteminin temelini oluşturan Lordlar Kamarası ve Avam Kamarası'na ev sahipliği yapan ve Londra'da bulunan Westminster Sarayı'ndan dolayı Westminster Modeli olarak isimlendirilmektedir (Kama, 2016: 161)

Birleşik Krallık, özellikle sanayi devrimi sonrası sahip olduğu sömürüler sayesinde güneş batmayan ülke olarak tanımlanmıştır. Birleşik krallık uzun bir süre mutlak monarşi ile yönetilmesini karşın zaman içerisinde yönetim şekli meşruti monarşi halini almıştır. Burada Birleşik Krallık; İngiltere, Galler, İskoçya ve Kuzey İrlanda ülkelerini kapsamaktadır.

Westminster modeli, tarihsel süreç içerisinde belirli gelişmeler neticesinde günümüze ulaşmıştır. Zira söz konusu sistemin kökleri 13. Yüzyıla değin uzamaktadır. Çok köklü bir sistem olması hasebiyle söz konusu gelişmeleri üç ayrı döneme ayırmak faydalı olacaktır. Bunlar;

- Mutlak Monarşinin sınırlandırılmaya başlandığı dönem
- Parlamenter sistemin oluşumu
- Parlamenter sistemin yerleşmesi ve günümüz yönetim sistemi

İngiliz siyasal sisteminin temeli on ikinci yüzyılda Normanların ülkeyi işgal etmesi ve neticesinde feodal sistemin oluşturulmasına değin uzanmaktadır. İngiltere'de Mutlak Monarşi'nin ilk olarak sınırlandırılması 1215 tarihinde baronların baskıları ile Kral Yurtsuz Jean tarafından kabul edilen Magna Carta (Büyük Şart)'dır. Ancak Magna Carta, doğrudan insan haklarından ziyade baronların isteklerini ve feodal özerklikler içerisinde barındırmaktadır. Yine de monarkın yetkilerini sınırlandırması sebebiyle 1618 tarihli İstida Hakkı ve 1689 tarihli İnsan Hakları Bildirgesi gibi düzenlemelerin öncüsü niteliğindedir (Göze, 2009: 454).

Günümüz parlamentosunun temelini ise; kral, baron ve din adamlarının oluşturduğu Konsey (Concilium)'e on üçüncü yüzyılın sonlarına doğru her bir “comte” den seçilecek ikişer şövalye ve üst kesimi temsilen ikişer üyenin de dâhil olması sonucu oluşan Büyük Konsey (Magnum Concelium) oluşturmaktadır. Sonraki dönemde kilise temsilcilerinin de katılımı ile parlamento adını almıştır. Sonraki dönemde Kral ile Kilise arasındaki mücadeleler neticesinde kilise temsilcilerinin Konsey’den ayrılması neticesinde burjuva-şövalyeler arasında ayrı bir alt grup oluşarak Avam Kamarası ünvanını almıştır. Parlamentonun diğer üyeleri olan yüksek din adamları-lordlar arasında da üst bir grup oluşarak o da Lordlar Kamarası ünvanını almıştır. On beşinci yüzyıl itibariyle Lordlar Kamarası ve Avam Kamarası, kralın onayına sunmak şartıyla kanun hazırlama ve teklifi sunma yetkisi kazanmıştır. Bu yetkiyle beraber “yasama” görevini ifa etmeye başladığını belirtmek yanlış bir ifade olmayacaktır. Kamaraların bu “yasama” yetkisine karşın olarak kral ise kamaralara danışmadan kararnameler yoluyla kanun çıkarabilmesi ise denge-fren vazifesi görmektedir. On yedinci yüzyılda ise Stuart Hanedanlığının iktidardan uzaklaştırılması ile birlikte, parlamento monarşiye karşı üstün konuma gelmiştir (Çam, 2000:11-20).

1679 tarihli Habeas Corpus Yasası insan hakları alanında önemli bir gelişmedir. Söz konusu kanun neticesinde kral tebaasından herhangi birisini keyfi olarak hapse atamamakta ayrıca yargılama sürecini hızlı bir şekilde başlatması gerekmektedir (Lieber, 1853: 35). İngiltere’de 1679 tarihinde “whigs” ve “troy” gibi gruplar siyasi parti gibi seçimlere katılması parlamenter sistem için önem arz etmektedir. Devam eden sürede hükümet sistemi, Avam Kamarası ve Lordlar Kamarasından müteşekkil olan ve yasama görevini üstlenen parlamentonun yanında zamanla gücü giderek azalan ve sembolik bir değer ifade etmeye başlayan kral ve başbakanın liderliğinde parlamentoya karşı üstünlüğü giderek artmaya başlayan kabineden oluşmaktadır (Çam, 2000: 20-24). Söz konusu “whigs” ve “troy” grupları günümüzdeki “muhafazakârlar” ile “liberal” grupların temelini oluşturmaktadır.

Üniter ve merkeziyetçi bir yapıya sahip İngiliz parlamenter sistemi Westminster sistemi olarak da ifade edilmektedir. Bu sistemde çoğunlukçu hükümet sisteminin yanında yürütme tek partinin tekelinde bulunmaktadır. Siyasi sisteme kabine hâkim iken Yasama erki ise parlamento tarafından icra edilmektedir. Ülkede iki partili hükümet sistemi hâkim durumdadır. Bu sebebe istinaden seçimi kazanan parti seçimi

farklı bir şekilde kazanmaz ve nihayetinde geniş bir kitle muhalefet durumunda kalmaktadır. Sonuç olarak ise tek partiye dayanan dar çoğunluğa dayalı hükümet modelinin sonucunda azınlık veya koalisyon hükümetlerine çok fazla rastlanmamaktadır. Ayrıca ülkede yazılı bir anayasanın olmaması anayasal da olarak esneklik tanımaktadır (Lijphart, 2012: 10-21).

Yürütme erki İngiliz parlamenter sisteminde; Taç (Kral/Kraliçe), Özel Konsey ve Başbakanın liderliğinde oluşturulan kabineden meydana gelmektedir (Eşki, 2009: 68).

1701 tarihli Act Of Settlement göre Kral olabilmek için öncelikle Hanovre sülalesinden mevcut Kral'a kan bağı yoluyla en yakın olan kişi yeni Kral olmaktadır. Kraliyet haklarından feragat edilebilmesi de mümkündür. Ancak bunun için parlamentonun onayı gerekmektedir. Kral olabilmenin bir diğer şartı ise Kral olacak kişinin hem Protestan hem de Anglikan Kilisesi'ne bağlı olması gerekmektedir. Zira Kral veya Kraliçe Taç giyme töreninde Protestan dinini korumaya yönelik yemin etmektedir (Çam, 2000: 29-30). Görüldüğü üzere taht kadın veya erkek ayrım gözetmeksizin herkese açıktır tabi Protestan olma koşuluyla. Yani taht yolu kadınlar için açık iken Katolikler için kapalıdır.

Birleşik Krallık'da 1649-1660 yılları iktidar çatışmalarının yaşandığı “Fetret Dönemi” olarak ifade edilmektedir (Taybuğa, 2020: 1). Bu tarihler arası hariç 10.yy itibariyle monarşi ile yönetilmektedir (McCormick, 2020: 120). Taç, günümüz itibariyle daha çok sembolik bir anlam ifade etmektedir. Kral'ın en önemli görevi, hükümetin başı olan başbakanı atamanın yanında ülkenin siyasi, sembolü olmasıdır. Bunların yanında Anglikan Kilisesi'nin de başı olan Kral ayrıca Hükümet programını da parlamento açılışında okumaktadır. Ayrıca belirli aralıklar ile Başbakan'dan ülke ve siyasi durumlar hakkında bilgi almaktadır (Kalaycıoğlu, 2016: 42-43). Ayrıca başbakanın teklifi üzere Lordlar Kamarası üyesi olacak kişilere “Lord” ünvanını vermek Taç'ın bir diğer görevi olarak ifade edilmektedir (Parlak ve Cantürk, 2005: 117).

Görüldüğü üzere Taç'ın siyasi olarak pek fazla bir gücü bulunmamaktadır. Taç 'ın siyasi güçten ziyade sembolik bir anlamı olduğunu belirtmek daha doğru bir ifadedir. Bu sebeple İngiliz yönetim sisteminde «Taç saltanat sahibidir ama yönetici değildir» anlayışı hâkimdir. Ancak halk üzerinden son yıllarda etkisi biraz azalmış olsa da özellikle dini bir gücünün olduğu yadsınamaz bir gerçektir. Bu sebeple halkın birçoğu

tarafından kral veya kraliçeye itaat vatani bir grev olarak algılanmaktadır (Bagehot, 1873:64) Birleşik Krallığın 2022 yılından ölen son Kraliçesi olan II. Elizabeth'in cenaze merasimine yüz binlerce vatandaşın katılması buna örnek olarak gösterilebilir.

Birleşik Krallık'ta yürütme erkinin bir diğer organı ise başbakan ve kabineden meydana gelmektedir. Birleşik Krallık'ta hükümetin başı başbakandır. Başbakan yürütme işlevini bakanlardan oluşturduğu kabine aracılığıyla yerine getirmektedir. Başbakan Avam Kamarası'nda en fazla üyeye sahip siyasi partinin lideri olan kişidir. Başbakan ve Kabine, parlamentonun desteğini arkalarına almaları halinde politikalarını kolaylıkla icra edebilirler. Bu açıdan başkanlık sistemindeki başkan ve bakanlardan daha güçlü siyasi bir kimliğe sahiptirler. Ancak yine parlamento baskısı veya güven oylaması neticesine göre görevlerinden azledilebilirler. Seçimler beş yılda bir yapılmaktadır ancak uygun şartlar altında erken seçim söz konusu olabilmektedir. Kabine parlamento üyeleri arasından seçilen 100 kişiden oluşmaktadır. Kabine, hükümetin uygulamış olduğu politikalarından dolayı başbakana beraber kollektif bir sorumluluğa sahiptir (McCormick, 2020: 121-124).

Başbakan Taç tarafından atanmaktadır. Ayrıca Başbakan, kabinesini oluştururken Taç öneride bulunmaktadır. Başbakan hükümetin ve kabinenin başı olmasının yanında kabine gündemini belirlemek, Taç'a hükümet faaliyetleri hakkında bilgi sunmak, bakanlar arası görev paylaşımı ve koordinasyonu sağlamanın yanında nihayetinde kamu yönetiminde nihai karar merciidir (Parlak ve Cantürk, 2005: 118-119).

Yasama görevi ise Westminster Modeli'nde parlamento tarafından icra edilmektedir. Parlamento ise daha önce belirtildiği üzere Avam Kamarası ve Lordlar Kamarası'ndan meydana gelmektedir. Lordlar Kamarası, Avam Kamarası'na nazaran daha az siyasi güce sahiptir (Türköne, 2010: 162). Lordlar Kamarası ile Avam Kamarası başlangıçta aynı yetki ile donatılmıştır. Ancak Avam Kamarası'nın hem doğrudan halk tarafından seçilmesi hem de 1911 tarihli Parliament Act ile beraber mali yasalarda bir söz hakkının olması gerekliliği kabul edilmiştir. Ayrıca diğer kanun tasarılarında ise Lordlar Kamarasının sadece geciktirici bir veto yetkisinin olması ve nihayetinde bu gecikmenin ise en fazla iki yıl olabilmesi Avam Kamarası'nı Lordlar Kamarası'na göre daha güçlü bir pozisyona taşımıştır.

Lordlar Kamarasının en temel iki işlevi mevcuttur. Bunlardan ilki, Avam Kamarası tarafından sunulan kanun tekliflerini hem ilgili komisyonlarda hem de kongrede görüşülüp değerlendirilmesi açısından yasama işlevidir. Bir diğer işlevi ise, yasama işlevinin devamı olarak kanunların yürütülmesinde yürütme erkinin denetlenmesidir. Sonraki süreçte yapılan değişiklikler ile kamaranın kanun tekliflerini geciktirme süresi 1 yıla, mali konulardaki geciktirici süresi ise 1 ay olarak belirlenmiştir. Ancak Lordlar Kamarası ilke olarak, Avam Kamarası tarafından gönderilen kanun tekliflerinde geciktirici veya engelleyici bir tutum içerisine girmemektedir. Kamara 1 yasama dönemi içerisinde yaklaşık 150 toplantı gerçekleştirmektedir. Kamara'nın toplantı yeter sayısı 3 iken karar yeter sayısı ise 30 olarak belirlenmiştir (Kara, 2012: 11-14).

Lordlar Kamarası farklı grupların bir araya geldiği yaklaşık 900 kişiden oluşmaktayken toplantılar ortalama 50-100 kişi ile gerçekleştirilmektedir. İlk grup 524 Baron, 133 Kont, 93 Vikont, 27 Marki ve 21 Dük'ten yaklaşık 800 kişiden oluşan ırsi Lordlardan müteşekkildir. Bir diğer grup ise İskoç asilleri tarafından yasama dönemi ile sınırlı olacak şekilde belirledikleri 16 Lord temsilcisi ile İrlandalı asillerin belirlediği 28 asil temsilcisinden müteşekkildir. İrlandalı temsilciler ömür boyu seçilmiş oldukları için 1922 yılında İrlanda'nın bağımsızlığını kazanması sonucu yaşanan ölümler ve ayrılmalar sebebiyle bu sayı 6'ya düşmüştür. Bu iki grup daha çok "Dünyevi Lordlar" olarak ifade edilmektedir. Dünyevi Lordların çoğunluğu görüldüğü üzere veraset yoluyla en yakın erkek mirasçısına geçebilmektedir. Bunların dışında yüksek dereceli 9 yargıç tarafından oluşturulan ve ömür boyu görev yapan "Yasa Lordları" ve Anglikan Kilisesi tarafından kıdem esasına göre belirlenen yüksek din adamlarından oluşan 21 kişilik "Ruhani Lordlar" grubu mevcuttur. 1958 tarihli Life Peerages Act'a değin kadınların Lordlar Kamarası'na girmesi mümkün değil iken bu tarih sonrası girmeye başlamıştır (Çam, 2000: 50-51).

Lordlar Kamarasının başkanı "Lord Chancellor" dır. Lordlar, aylık herhangi bir aylık veya maaş almamaktadır. Sadece 1957 yılı itibariyle katıldıkları toplantı sayısı ile doğru orantılı olarak çok az bir günlük almaktadırlar (Göze, 2009: 475-476). Lord Chancellor, 2006 yılındaki değişiklik ile birlikte üyeler arasından 5 yıllık süre için seçilmeye başlamıştır. Bir kişi en fazla iki defa başkan olarak seçilebilmektedir. (Kara, 2012: 13).

Yasamanın bir diğ er   gesi ise Avam Kamarası'dır. Avam Kamarası, Lordlar Kamarası'na nazaran siyasi olarak çok daha g     konumdadır. Lordlar Kamarası'nın genel olarak atanmışlar tarafından oluşmasına karşılık Avam Kamarası'nın halk tarafından seçilmişlerden oluşması bunda etkili olan yadsınamaz bir gerçektir.

Birleşik Krallık'ta Avam Kamarası siyasi olarak g     olmasına karşı h  k  met tarafından g  revine son verilebilir. Ancak bu durum teoride geçerlidir zira uygulamada s  z konusu h  k  met parlamentoda  o unlu a h  kim olması nedeniyle zaten  o unlu un desteğini almış durumdadır. Bu sebeple h  k  metin parlamentoya karşı daha  st  n olduğunu belirtmek yanlış olmayacaktır. Tabi burada önemli olan nokta parti disiplin ve eş  d  m  n sağlanması neticesinde parlamentoda  o unlu a h  kim olunması gerekmektedir. Bu sebeple parti başkanının yani başbakanın parti içi disiplin ve eş  d  m  n sağlanması çok fazla önem arz etmektedir (Lijphart, 2012: 12-13)

Birleşik Krallık'ta 1715 ile 2011 yılları arasında yasama d  nemi 7 yıldan oluşmaktaydı. Ancak 2011 yılı itibariyle yasama d  nemleri 5 yıla d ş r lm şt  r. Yeni değişiklikle beraber her beş yılda bir mayıs ayının ilk perşembe g  n  seçimler yapılmaktadır (Norton, 2018: 363)

Avam Kamarası, İngiltere'de bulunan 533, İskoçya'da 59, Galler'de 40 ve Kuzey İrlanda'da bulunan 18, toplamda ise 650 seçim bölgesinin her birinden çoğunluk sistemine g  re seçilecek birer temsilciden müteşekkildir (Kara, 2012: 15). Avam Kamarası nihai olarak 650 temsilciden oluşmaktadır (Milard, 2023: 12). Kamara başkanı "Speaker" olarak ifade edilmekte olup "meclisin koruyucusu"  nvanını taşımaktadır (Gay, 2013: 11). Kamaranın toplantı yeter sayısı olmamakla beraber karar yeter sayısı 40 tır. Anlaşılacağı üzere çoğunluk seçim sistemi, seçim bölgelerinde azınlıkta kalan oyların mecliste temsiline engel olmasının yanında koalisyonları engelleyerek tek bir partinin çoğunluğu almasını sağlamaktadır (G  ze, 2009: 476-482).

Yargı sistemi Birleşik Krallık'ta İngiltere–Galler, İskoçya ve Kuzey İrlanda olmak üzere    temel hukuk düzeninden oluşmaktadır. Ancak bu çalışmada İngiltere-Galler hukuk sistemi üzerinde durulacaktır.

Birleşik Krallık,  nl  ve neredeyse benzersiz bir şekilde, yazılı bir anayasaya sahip değildir. Parlamento tarafından kabul edilen t z  klerde ve yüzyıllar boyunca mahkemelerin kararlarıyla gelişen  rfi hukukta yer almaktadır. Sadece İsrail ve Yeni

Zelanda, yazılı bir anayasa olmaması açısından Birleşik Krallık'a benzemektedir. Bu ülkeler bu açıdan neredeyse tüm diğer ülkelerden farklılaşmaktadır. Bu tür anayasal belgeler, örneğin bilinen en iyi yazılı anayasa olarak ifade edilen Amerika Birleşik Devletleri'nin anayasası, sıradan yasalardan farklı ve yüksek bir konuma sahip olmakla birlikte anayasal hükümler yalnızca özel bir prosedürle uygulamaya konabilir veya kaldırılabilir (Courts and Tribunals Judiciary, 2025).

İngiltere ve Galler Yüksek Mahkemeleri; Temyiz Mahkemesi, Yüksek Adalet Mahkemesi ve Kraliyet Mahkemesi'nden oluşmaktadır. 1873'teki Yargı Yasası'ndan önce İngiliz yargı sistemi, çoğu Orta Çağ'dan kalma ve olağan yargı yetkilerine sahip mahkemelerle doluydu. 1873 yılında bu mahkemelerden bazıları kaldırılmış ve yerlerine Temyiz Mahkemesi ve Yüksek Adalet Divanından oluşan ve beş bölümden oluşan Yüksek Mahkeme kurulmuştur: Chancery Bölümü, King's Bench Bölümü, Court of Common Pleas Bölümü, Exchequer Bölümü ve Probate, Boşanma ve Denizcilik Bölümleri. 1881 yılında mahkeme sistemi modernize edilmiş ve King's Bench Bölümü, Common Pleas ve Exchequer Bölümlerini bünyesine katmıştır. Adalet Mahkemeleri Yasası 1971 kapsamında İngiltere ve Galler'deki mahkeme sistemi iyileştirilmiş ve 1972 yılında diğer ihtisas mahkemeleri kaldırılarak yerlerine Kraliyet Mahkemesi kurulmuştur. Kraliyet Mahkemesi, sulh mahkemelerinin üzerinde, ancak Temyiz Mahkemesi ve Birleşik Krallık Yüksek Mahkemesi'nin altında yer alan bir ara mahkemedir. 1981 yılında Yüksek Mahkeme'nin adı İngiltere ve Galler Yüksek Mahkemesi olarak değiştirilmiş, 2009 yılında ise İngiltere ve Galler Yüksek Mahkemeleri olarak değiştirilmiştir (Britannica Editors, 2019).

Ekim 2009'da Birleşik Krallık'ın en yüksek temyiz mahkemesi olarak Lordlar Kamarası Temyiz Komitesi'nin yerini Birleşik Krallık Yüksek Mahkemesi (UKSC) almıştır. Yüksek Mahkeme'nin 12 yargıcı, Temyiz Komitesi tarafından belirlenen yüksek standartları korumakla birlikte, artık hükümet ve Parlamento'dan açıkça ayrıdır. Mahkeme, kamu için, hukuk davalarında bir bütün olarak Birleşik Krallık için ve ceza davalarında İngiltere, Galler ve Kuzey İrlanda için son derece önemli olan tartışmalı hukuk sorunlarına ilişkin temyiz başvurularına bakar. Ayrıca, 1998 İskoçya Yasası, 1998 Kuzey İrlanda Yasası ve 2006 Galler Hükümeti Yasası kapsamındaki yetki devri konularına ilişkin davalara da bakmaktadır. Bu yargı yetkisi Privy Council Yargı Komitesi'nden Yüksek Mahkeme'ye devredilmiştir. UKSC, bir alt mahkemede ilgili bir

karar verilmediği sürece bir davayı ele alamaz. Yüksek Mahkeme, Parlamento Meydanı'nın batı tarafındaki eski Middlesex Guildhall'da yer almaktadır. Bu yeni konum, Birleşik Krallık'ın kuvvetler ayrılığı ilkesini sembolize etmekte olup, Parlamento Meydanı'nın açık alanında yargı ve yasama organlarını dengelemekte, diğer iki tarafta ise yürütme (Hazine binası) ve Kilise (Westminster Abbey) yer almaktadır (UK Supreme Court, 2025).

Yüksek Mahkeme aynı zamanda yetki devri ile ilgili konularda, yani İskoçya, Galler ve Kuzey İrlanda'daki yetki devri yapılmış yürütme ve yasama makamlarının yetkileri dâhilinde hareket edip etmedikleri veya hareket etmeyi teklif edip etmedikleri ya da kendilerine yüklenen diğer herhangi bir görevi yerine getirip getirmediikleri ile ilgili konularda da karar verir. Yetki devri davaları Yüksek Mahkeme'ye üç şekilde ulaşabilir (UK Supreme Court, 2025);

- Konu dava konusu olsun ya da olmasın, Başsavcı gibi ilgili yasal yetkileri kullanabilecek bir kişinin referansı yoluyla.
- İngiltere ve Galler, İskoçya ve Kuzey İrlanda'daki belirli yüksek mahkemelerden temyiz yoluyla.

Belirli temyiz mahkemelerinin başvurusu yoluyla

İngiltere ve Galler'in mevcut Yüksek Mahkemelerini oluşturan mahkemeler aşağıdaki adli sorumluluklara sahiptir: Temyiz Mahkemesi bir hukuk bölümü ve bir ceza bölümüne ayrılmıştır. Yüksek Adalet Divanı, ilk derece ve temyizde yargı yetkisine sahip üç bölümden oluşmaktadır: (1) Chancery Bölümü, Chancery Bölümü Başkanı olarak Yüksek Mahkeme Şansölyesi tarafından yönetilir ve ticari ve mülkiyet anlaşmazlıkları, fikri mülkiyet iddiaları, miras vb. konularla ilgilenir, (2) Queen's Bench Bölümü bir Başkan tarafından yönetilir ve esas olarak sözleşmeler, medeni suçlar ve hakaret konularıyla ilgilenir, (3) Aile Bölümü bir Başkan tarafından yönetilir ve evlat edinme, evlilik işlemleri ve diğer ailevi konularla ilgilenir. Kraliyet Mahkemesi esas olarak cezai konularla ilgilenir (Britannica Editors, 2019).

İngiltere ve Galler'de ceza davalarının büyük çoğunluğu sulh mahkemelerinde görülür, ancak en ciddi davalar Kraliyet Mahkemesi'nde veya bazen Yüksek Mahkeme'de görülür. Hukuk davalarının çoğu Bölge Mahkemesinde görülür, ancak bazıları Sulh Mahkemelerinde veya Yüksek Mahkemede görülür. Aile davaları

genellikle Aile Mahkemesinde görülür, ancak bazen Yüksek Mahkemede (Aile Bölümü) başlatılır. Bu mahkemelerin üzerinde Temyiz Mahkemesi ve Yüksek Mahkeme bulunmaktadır. Yüksek Mahkeme, İngiltere, Galler ve Kuzey İrlanda'daki tüm Birleşik Krallık hukuk ve ceza davaları için son temyiz mahkemesidir. Lordlar Kamarası Temyiz Komitesi'nin yargısal işlevlerini 2005 tarihli Anayasal Reform Yasası uyarınca Ekim 2009'da devralmış ve yasama ile yargı arasında anayasal bir ayrım yaratmıştır. Bir diğer temyiz mahkemesi de Birleşik Krallık Denizaşırı Toprakları, Kraliyet Bağımlılıkları ve bazı İngiliz Milletler Topluluğu ülkelerinden gelen temyiz başvurularını inceleyen Privy Council Yargı Komitesidir. İngiltere ve Galler'de ve bazı durumlarda İskoçya ve Kuzey İrlanda'da, belirli davalarla ilgilenen uzmanlaşmış mahkemeler sistemi vardır (Swift, 2024).

1.1.2.2. Westminster Modeli'nde Yerel Yönetimler

Birleşik Krallık yerel yönetimlerinin önemli işlevleri mevcut olmasına rağmen üniter ve merkeziyetçi bir yapıya sahiptir. Ancak burada federal ülkelerdeki gibi anayasal düzlemde güvence altına alınmamış olmanın yanında ekonomik olarak özerkliliklere de sahip değildir (Kama, 2016: 177).

Birleşik Krallık'ı oluşturan ülkelerin yerel yönetim sistemleri birbirinden farklılıklar göstermektedir. Bu sebeple çalışmanın bu kısmı İngiltere'nin yerel sistemlerine odaklanılmıştır. İngiltere'de 1974 yılında yürürlüğe konan Yerel Yönetimler Kanunu ile birlikte bölgelerin nüfusu ve sosyo-ekonomik farklılıkları göz önünde bulundurularak yeni bir yapılanmaya gidilerek ülkedeki yerel yönetimlerin sayısında azalmaya gidilmiştir (Yıldırım, 1990: 175). Söz konusu kanun ile birlikte yerel yönetimler üç farklı birime ayrılmıştır. Yerel yönetimlerin ilk kademesi, il olarak ifade edilebilecek olan County, ikinci kademesinde bölge olarak ifade edilen District ve son kademe köy olarak ifade edilen Parishes bulunmaktadır (İnanç ve Ünal, 2006: 126).

İlk kademe ve en büyük yerel yönetim birimi olan **County**'ler "Council" adı verilen komisyonlar tarafından yönetilmektedir. Komisyon, doğrudan halk tarafından 4 yıllığına seçilmekte olup tüzel kişiliğe haiz özerk bir organdır. Meclis başkanı ise üyeler içerisinden seçilen "Mayor" olarak ifade edilmektedir. Komisyonun dışında Belediye başkanı da doğrudan halk tarafından seçilmektedir (Parlak ve Ökmen, 2015: 93).

District ise County'lerin belirli ölçütlere dayanılarak bölünmesi sonucu oluşturulan yerel yönetim birimleri olarak ifade edilmektedir. District'ler daha çok vatandaş yakından ilgilendiren, günlük yaşamını etkileyen hizmetler ile görevlendirilmiştir. Çevre hizmetleri buna örnek olarak gösterilebilir (Yamaç, 2014: 11).

Parishes'ler ise papazların sorumluluk bölgeleri olarak ifade edilirken en küçük yerel yönetim birimidir. Seçmen sayısı 200 ve üzeri olan yerlerde Parish Meclisleri kurulması zorunlu iken, seçmen sayısı 200'ün altında kalan yerlerde meclis kurulması zorunlu değildir. Meclis üye sayısı noktasında üst sınır olmamakla birlikte en az 5 üye olmasının yanında yılda en az 5 defa toplanmak zorundadır. Yerel sorunların çözümü, kaldırım bakımı veya mezarlıklar gibi halk ile doğrudan ilişkili görevleri mevcuttur (Altıparmak, 1991: 16). İngiltere'de çoğunluğu kırsalda bulunan 10.000'den fazla kasaba veya kasaba meclisi mevcuttur (Torrance, 2025: 183).

İngiltere de bu yerel yönetimlerin birimlerinin yanında bazı yerel yönetimler nüfusunun yoğunluğunun yanında iktisadi ve tarihsel süreçler sonucunda bu genel yapılanmadan ayrı bir kimliğe sahiptir. Buna örnek olarak Greater London olarak ifade edilen Büyük Londra Yönetimi gösterilebilir.

Greater London, Londra şehri sınırları içerisinde doğrudan halk tarafından seçilen meclis ve Belediye Başkanı tarafından yönetilmektedir. Meclis 25 üyeden müteşekkildir (Wood, 1998: 26). Belediye Başkan seçimlerinde halkın 2 ayrı oy kullanma hakkı mevcuttur. Seçmen oy kullanırken öncelikle başkan olmasını istediği aday için oy kullanmakta sonra dilerse ikinci bir aday için de oy kullanabilmektedir. Ancak burada ikinci oyu kullanma zorunluluğu bulunmamaktadır. Adaylardan %50'yi geçen aday başkan olarak seçilir. Ancak ilk oylamada adaylardan herhangi birisi %50'yi, geçemez ise bu defa ikinci seçmen tercihleri de sayılarak tekrar bir oy sayımı yapılır (Kösecik, 2000:78).

Londra Belediyesi görev olarak: toplu taşıma, ilin kalkınmasına yönelik faaliyetleri yerine getirmek, polis kuvvetleri hizmetlerini gerçekleştirmek, itfaiye hizmetleri, kamu sağlığının sağlanması ve korunmasının yanında çevrenin korunması gibi birçok farklı yetki ve sorumlulukları mevcuttur. Belediye başkanı ise şehri ilgilendiren konularda stratejiler belirleme, belediye bütçesini Belediye Meclisi'ne

sunmak, Londra'yı ulusal ve uluslararası platformda temsil etmek, belediyenin farklı organlarına atamalar yapmak gibi birçok farklı görevleri mevcuttur (Kösecik, 2000: 75-78).

İngiltere'de tüm yerel idareler (County, District, Parishes, Great London) kanun veya parlamentonun kabul ettiği özel ferman ile kurulabilir veya kaldırılabilir. Söz konusu yerel idareler tüzel kişiliğe haiz, sözleşmelerde taraf olup hukuki davalarda davacı veya davalı olabilmektedir. Ayrıca tüm yerel meclislerin altında oluşturulan alt komiteler aracılığıyla görevlerini ifa etmektedir. Yerel yönetimlerin bütçeleri ise; Merkezden yapılan yardımlar, mahalli vergiler, kâr payları ve faiz gelirleri, yerel idareye bağlı gayrimenkul gelirlerinin yanı sıra ücret karşılığı gerçekleştirilen hizmet gelirlerinden oluşmaktadır (Yıldırım, 1999: 177-178).

İngiltere'de 21. yüzyıl itibariyle özellikle yerel kamu hizmetlerinin sunulmasında “Best Value (En İyi Değer)” yaklaşımı esas alınmaya başlamıştır. Bunun neticesinde söz konusu kamu hizmeti belirli standartlara oturtularak, hizmetin kalitesi artırılmaya, maliyette verimlilik ve kamu hizmetinin daha etkin bir nitelik kazanması amaçlanmıştır (Department of the Environment, Transport and the Regions, 1998: 5).

İngiliz yerel yönetimlerinin çok eskiye dayanan bir yapısı mevcut olmasının yanında çok fazla yetki ve sorumluluk ile donatılmıştır. Ancak İngiltere'nin üniter bir yapıya haiz olması ve merkeziyetçi olarak teşkilatlandırılması sonucu yerel yönetimlere herhangi bir özerklik veya egemenlik hakkı tanınmamıştır. Evet, İngiliz yerel yönetimleri yetki ve sorumlulukları fazladır ancak parlamento ve kanunlar tarafından verilen yetkiler nihayetinde bu durum mevcuttur. Parlamento tarafından veya kanunlar ile verilmeyen yetkileri yerel yönetimlerin kullanma yetkisi mevcut değildir. Federal Amerikan sistemindeki gibi yerel yönetimlerin ayrı bir anayasa sistemi İngiliz yerel yönetimlerinde mevcut değildir. Parlamento, yerel yönetimlerin yapısını değiştirebilir, sınırlarını değiştirebilmesinin yanında mevcut yetkilerini alıp başka bir organa devretme yetkisi vardır. Yerel yönetimlerin ise buna pek fazla direnme yetki ve şansı mevcut değildir.

Görüldüğü üzere dünyanın birçok yerinde birbirinden farklı hükümet sistemleri uygulanmaktadır. Yasama, yürütme ve yargı erklerini birbirleri olan ilişkilerinin yanı sıra yetki ve sorumluluklarına göre hükümet sistemleri farklılık göstermektedir. Yasama

ve yürütme arasındaki sınırların daha belirgin olduğu başkanlık sisteminin yanı sıra erkler arası sınırların daha saydam olduğu parlamenter sistem buna örnek olarak gösterilebilir. Ancak bunların yanında başkanlık ve parlamenter sistemlerinin ortası olarak nitelendirilebilecek hükümet sistemi olarak yarı-başkanlık hükümet sistemi belirtilebilir. Çalışmanın devamında yarı başkanlık hükümet sisteminin genel çerçevesi ve yerel yönetimlerin yapılanması açıklanmıştır.

1.1.3. Yarı-Başkanlık Hükümet Sistemi

Dünyanın birçok yerinde uygulanmakta olan hükümet sistemlerini tam olarak başkanlık sistemi veya parlamenter sistem diye ifade etmek mümkün olmayabilmektedir. Birçok sistemde hem başkanın doğrudan halk tarafından seçilmesinin yanında ayrıca hükümetin başı olarak başbakanda bulunmaktadır. Yarı-Başkanlık hükümet sistemi, saf bir şekilde uygulanamayan ve ne başkanlık sistemi ne de parlamenter sistem olarak ifade edilemeyecek olan noktada ortaya çıkmaktadır (Yıldız, 2018: 95).

Bir yarı-başkanlık sistemi için en tanımlayıcı unsur genel olarak başkanın sahip olduğu güçtür. Eğer başkan çok fazla yetkiye sahip ise sistemi başkanlık sistemine, eğer fazla yetkiye sahip değilse sistemi parlamenter sisteme devşirmektedir. Yarı başkanlık hükümet sisteminde ki en belirgin nitelik devletin üç organı arasındaki güç dengesidir (Democracy Reporting International, 2012: 2-4).

Yarı-Başkanlık sisteminin günümüz anlamında ilk kullanılması ve literatüre geçmesini sağlayan Maurice Duverger'dir. Duverger'e göre bir siyasi sistemin yarı-başkanlık sisteminin olarak kabul edilmesi için üç temel özelliği bulunmalıdır: (1) Halk tarafından seçilmiş bir başkan olmalıdır. (2) Bu başkan geniş yetkilere sahip olmalıdır. (3) Yürütme ve idari yetkileri bulunan bir başbakan ve bakanlar bulunmalı ve parlamentonun onayladığı süre boyunca görevde kalmalıdır (Duverger, 1980: 166).

Duverger'in bu tanımına göre; Fransa, Finlandiya, Portekiz, Avusturya, İzlanda ve İrlanda ülkeleri yarı-başkanlık sistemi ile yönetilmektedir. Ancak 1990'lı yıllar itibariyle bu listeye Polonya ve Romanya'da dâhil edilmiştir (Duverger, 1980: 179).

Giovanni Sartori(1997) ise yarı başkanlık sistemi için beş temel ana özellik belirtmiştir. Bunlar (Sartori, 1997: 173);

- Başkan, doğrudan halk tarafından veya dolaylı olarak belirli bir süre için seçilir
- Başkan halk tarafından seçildiği için parlamentodan bağımsız olmasının yanında yalnız veya tek başına hükümet etme yetkisine haiz değildir
- Başkan, yürütme erkini başbakan ile paylaşmaktadır
- Başkan ve kabinesi, Başkan'dan bağımsızdır ve sorumluluğu parlamentoya karşıdır. Zira başkan ve kabinesi, parlamentonun güvenoyuna bağlı durumdadır.
- Son olarak ise iki başlı otoritenin varlığı, her birimin özerkliğinin devam etmesi şartıyla, yürütme erki içerisinde farklı denge ve güç kaynaklarının kaymasına imkân vermektedir.

Yarı-Başkanlık hükümet sisteminde genel olarak 4 ana özellikten bahsetmek mümkündür (Demir, 2013: 831-832); (1) Hükümet parlamentoya karşı sorumludur, (2) Yasama ve yürütmenin uzlaşması gereklidir, (3) Başkan doğrudan veya dolaylı olarak halk tarafından seçilmekte ve hükümete ortak olmaktadır, (4) Başkanın parlamentoyu fesih yetkisi mevcuttur.

Yarı-başkanlı hükümet sistemi özellikle 1989'dan sonra başta Asya, Afrika ve Doğu Afrika olmak üzere dünyanın birçok yerinde yükselişe geçerek uygulama alanı bulmuştur (Democracy Reporting International, 2012: 4). Dünya'da yarı-başkanlık hükümet sisteminin ilk uygulamaları 1919 tarihli Weimar Cumhuriyeti ve Finlandiya Anayasaları'dır. Yarı-Başkanlık sisteminin rol modeli olarak ifade edilen Fransa ise 1958 anayasasında 1962 yılında yapılan değişikliklerle beraber söz konusu hükümet sistemine geçmiştir. Yarı-Başkanlık hükümet sistemi dünyanın birçok farklı ülkesinde farklı şekillerde uygulanmaktadır. Bunlara örnek olarak Belarus, Azerbaycan, Hırvatistan, Gürcistan, Karadağ, Litvanya, Makedonya, Rusya, Kazakistan, Sırbistan gibi daha birçok ülke örnek olarak gösterilebilir (Şencan, Candan ve Erdem, 2017: 6-7).

Yarı-Başkanlık hükümet sistemine sahip ülkeler incelendiğinde ülkenin siyasi durumu, seçim ve parti sistemleri, anayasal çerçeve, siyasi kültür ve ekonomik durum gibi birçok etmen dolayısıyla ülkeden ülkeye uygulamada farklılıklar göze çarpmaktadır. Bu sebeple bu çalışmada yarı-başkanlık hükümet sisteminin öncüsü olarak ifade edilen Fransa Cumhuriyeti'nde uygulanmakta olan yarı-başkanlık hükümeti üzerinden daha spesifik bir inceleme amaçlanmıştır.

1.1.3.1. Fransız Cumhuriyeti'nde Hükümet Sistemi ve Kuvvetler Ayrılığı

Fransa'nın tarihi, bir Cermen kabilesi olan Frankların günümüz topraklarına yerleşmesine kadar uzanmaktadır. Bu bölgede yüzyıllar boyunca feodal beyler ile monarşi arasında bir güç mücadelesi yaşanmış ve 1302 yılında, soyluların temsiline olanak tanıyan bir parlamento niteliğindeki Genel Meclis (États généraux) kurulmuştur. 17. yüzyılda, 1648-1653 yılları arasındaki iç karışıklıkların ardından ülkede mutlak monarşi güç kazanmıştır. 1780'lerde ise mali kriz ve Aydınlanma düşüncesinin etkisiyle Kral, 1789'da Genel Meclisi toplamış ve ardından gelen Fransız Devrimi ile geleneksel monarşiyi temsil eden eski rejim (ancien régime) sona ermiştir (Bilgin, Candan, Şencan vd., 2022: 44). Fransa, 643.801 km² coğrafyaya ve 68 milyondan fazla nüfusa sahip yarı başkanlık hükümet sistemine sahip bir ülkedir (Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı, 2025).

1789 tarihli Fransız İhtilali'nden günümüze Fransa'da 5 önemli anayasa süreci yaşanmıştır. Son olarak ise günümüzde de uygulanmakta olan ve General De Gaulle'nin V. Cumhuriyet Anayasası bulunmaktadır. 1958 anayasasına değin geline süreçte yürütme erki nispeten saha güçsüz ve istikrarsız bir konumdadır. Bu sebeple V. Cumhuriyet Anayasası yürütmeyi daha güçlü ve devamlılığı olan bir hale getirmeye esas almıştır (Parlak ve Cantürk, 2005: 30-32).

1789 Fransız İhtilali öncesinde ise Fransız toplumu Soylular, Din adamları ve üçüncü sınıf olarak nitelendirilen Burjuva'dan müteşekkildir. Tarih boyunca bu üç grup arasında bir yandan sürekli bir çatışmanın yanında ittifaklarda yaşanmıştır. Söz konusu bu gruplar, İngiliz parlamentosunda olduğu gibi feodal bir kuruluş olmasının yanında Kral için sadece “danışma kurulu” vazifesini icra eden “Etats-Généroux” isimli halk meclisinde yine ayrı ayrı olarak temsil edilmiştir. 1789 tarihine geldiğinde yaşanan ekonomik ve siyasi krizler hem Etats-Généroux içerisinde hem de halk ile kral arasındaki sürekli bir çatışma halini almıştır. Ancak 14 Temmuz 1789 tarihinde halk tarafından Bastille Hapishanesi'nin basılması ve oradaki mahkûmların serbest bırakılması ihtilalin fitili olmuştur. İhtilal sonrası Ulusal Meclis kurularak İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi yayınlanmıştır. Bildiri ile beraber eski kamu düzeni ve toplum içerisindeki ayrışmalar yıkılarak insan haklarına dayanan yeni bir toplumun yanında yeni bir yönetim biçimi de esas alınmıştır (Göze, 2009: 567-621);

- I. Cumhuriyet Dönemi→ 1789-1848 yılları
- II. Cumhuriyet Dönemi→1848-1870 yılları
- III. Cumhuriyet Dönemi→1870-1944 Yılları
- IV. Cumhuriyet Dönemi→1945-1958 Yılları
- V. Cumhuriyet Dönemi→ 1958-∞

Fransa’da yukarıda belirtilen yıllar aralığında hemen hemen tüm siyasi sistemlerin yanında tüm yönetim biçimleri de denenmiştir. Bu yıllarda: Diktatörlük, Monarşi, Cumhuriyet gibi siyasi rejimlerin yanında Meclis Hükümeti, Parlamenter, Başkanlık sistemleri uygulanmaya çalışılmış iken günümüz itibariyle Yarı-Başkanlık sistemi uygulanmaya devam edilmektedir.

1958 tarihli Fransız Anayasası, temelde parlamenter hükümet sistemini örgörmüş olmasının yanında başkana önemli yetkiler de sunmuştur. Bunda en önemli etkenin Nazi tehdidine karşı Fransa’da direnişin lideri olan ve ulusal bir kahraman olarak görülen General De Gaulle’ nin etkisi yadsınamaz bir gerçektir. Ancak 1962 yılında devlet başkanı olağanüstü yetkilerle donatılmasının yanında başkanın doğrudan halk tarafından seçilmesi gibi değişikliklerle beraber sistem parlamenter sistemden uzaklaşarak yarı-başkanlık hükümet sistemine doğru kaymıştır (Demir, 2013: 835).

Yürütme organı Fransa’da, parlamenter sistemlerde olduğu gibi iki başlı bir yapıya sahiptir. Seçilmiş hükümetin yanında doğrudan halk tarafından seçilmiş olan Cumhurbaşkanı vardır. Ancak Fransa’da ki hükümet sistemini parlamenter hükümet sisteminden ayıran nokta, yürütme erkinin yetki ve sorumluluklarının önemli bir bölümünün hükümetin elinde değil de Cumhurbaşkanı’nın elinde olmasıdır (Ocaklı, Palabıyık, Solak, Atlay ve Selver, 2019: 2).

1958 Anayasasında 1963 yılında yapılan değişiklikle beraber Cumhurbaşkanı 7 yıllık bir sürenin bitimine en az yirmi en fazla otuz gün içerisinde yapılması gereklidir. Adaylık için senato üyesi, belediye başkanı, milletvekili, il meclis üyesi gibi kişilerden en az yüz kişinin imzası gereklidir. Cumhurbaşkanlığı seçimi halk tarafından iki türlü mutlak çoğunluklu seçim sistemine göre yapılmaktadır. İlk turda mutlak çoğunluk sağlanamaz ise seçimlerden 15 gün sonra en çok oyu alan iki aday arasında seçim tekrarlanır ve en çok oyu alan aday Cumhurbaşkanı olarak seçilmiş olur (Öztekin, 2014: 391). Ancak 2000 yılında yapılan değişiklikle birlikte Cumhurbaşkanı görev süresi 5

yıla indirilmiş ve siyasi istikrarı sağlamak adına parlamento seçimlerinin cumhurbaşkanı seçimlerinin hemen ardından yapılması kuralı getirilmiştir (Şencan, vd. 2017: 42).

Fransız Anayasası'na göre Cumhurbaşkanı anayasaya saygı duyulmasının yanında kamu yönetiminin düzenli şekilde yönetilmesini sağlayarak devletin devamlılığını sağlamaktadır (Beşinci Cumhuriyet Anayasası, 1958, md.5). Cumhurbaşkanı'nın görevleri tek başına kullandığı yetkiler ve karşılıklı imza kuralı şeklinde kullandığı yetkiler olmak üzere iki türlü yetkileri mevcuttur.

Fransız Anayasasına göre devlet başkanının tek başına kullanabileceği yetkilerinden belki de en önemlisi, "Millet Meclisini feshetme" yetkisidir. Ancak başkan, seçimlerin ardından bir yıl boyunca meclisi yeniden feshedemez. Bunun yanı sıra, başbakanı atamak ve istifasını kabul etmek, halka mesaj yoluyla bilgi vermek, genel af ilan etme, hükümet veya meclislerden birinin teklifi üzere kanun tasarıları için referanduma gitmek, anayasa veya uluslararası anlaşmaların anayasaya aykırılığı gerekçesiyle Anayasa Konseyine başvurmak, konseyin 9 üyesinden 3'ünü ve başkanını atamak da yetkileri arasındadır. Ayrıca, başbakan, Anayasa Konseyi ve Parlamento başkanlarının (Millet Meclisi ve Senato başkanları) görüşlerini aldıktan sonra, "ulusun bağımsızlığı ve ülkenin toprak bütünlüğüne" yönelik tehditleri ortadan kaldıracak önlemleri almak ve bu kararları halka duyurmak da başkanın görevleri arasında yer almaktadır (Demir, 2013: 836-837).

Cumhurbaşkanı, Fransa anayasasının 19.maddesinin dışında kalan(8, 10, 13 14, 15, 17, 29, 35, 52 ve 89. Maddeler) yetkilerini kullanırken karşı imza kuralını uygulamaktadır. Karşı imza kuralı neticesinde sorumluluk cumhurbaşkanına değil karşı imza sahibi olan bakan veya başbakana aittir. Zira Cumhurbaşkanı, sadece “vatana ihanet hali” dışında herhangi bir sorumluluğu bulunmamaktadır.

Yürütmenin bir diğer kanadı Başbakan ve kabinesidir. Kabine üyeleri başbakanın teklifi üzere cumhurbaşkanı tarafından atanıp azledilmektedir. Yine başbakan cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır ancak cumhurbaşkanı, başbakanı görevden azledemez sadece istifasını isteyebilmektedir. Cumhurbaşkanı dilediği kişiyi herhangi bir yasal kısıtlamaya takılmadan başbakan olarak atayabilmektedir (Şencan vd., 2017: 45-46).

Anayasa'nın 9.maddesine göre Bakanlar Kurulu'na başkanlık görevi Cumhurbaşkanı'na aittir. Bakanlar Kurulu'na Cumhurbaşkanı'nın katılmadığı durumlarda kurulun anayasal bir niteliği bulunmamaktadır. Başbakanın başkanlığında toplanabilmesi için bunun önceden ilan edilmesi ve Cumhurbaşkanı'nın yazılı olarak vekâlet vermesi durumda mümkündür (Türköne, 2010: 167).

Anayasa'nın 21. Maddesine göre Başbakan, hükümetin başı olmaktan ziyade hükümet faaliyetlerinden sorumlu organdır. Ulusal savunmanın yanında yasaların uygulanmasını sağlamaktadır. Bu sebeple başbakan, hiyerarşik olarak diğer bakanlardan üstün tutulmamaktadır. Ayrıca 21. Madde de ise başbakanın kararlarının gerektiğinde ilgili bakan tarafından imzalanması gerektiği belirtilmiştir.

Bakanlar Kurulu üyeleri ise başbakanın teklifi Cumhurbaşkanı'nın onayı ile atanan bakanlardan oluşmaktadır. Başbakan, istediği bir kimseyi herhangi bir yasal kısıtlamaya takılmadan bakan olarak teklif edebilmektedir. Ayrıca bakanlık sayısı olarak da herhangi bir yasal bir sınırlama yoktur (Şencan vd., 2017: 52-53). Anayasa'nın 23. maddesine göre Bakanlar Kuruluna atanan kimsenin varsa parlamento üyeliği sona ermektedir.

Hükümet ise, kanun tasarılarının halk referandumuna sunulmasını Cumhurbaşkanı'na teklif edebilir, Cumhurbaşkanı'nın görevini yerine getirmesine engel bir durumun tespiti halinde Anayasa Komisyonu'na başvuruda bulunmanın yanında başbakan tarafından hazırlanan kanun tasarıları görüşüp karara bağlamak gibi görevleri mevcuttur. Hükümet, olağanüstü durumlarda ise sıkıyönetim ilanı yetkisi mevcuttur (Göze, 1989: 612-613).

Yasama erki, V. Fransa Cumhuriyeti'nde doğrudan halk tarafından seçilen Ulusal Meclis ile yine halk tarafından ancak dolaylı olarak seçilen Senato'dan oluşmaktadır (Öztekin, 2014: 395). Olağan durumlarda Ulusal Meclis (Assemblée Nationale) ve Senato (Sénat) toplantıları birbirinden ayrı olarak gerçekleştirilmektedir. Ancak bazı özel durumlarda iki meclis ortak toplantı düzenleyebilmektedir. Bu toplantılara ise "Kongre" adı verilmektedir (Çelebi, 2012: 56).

Yasama erkinin ilk ve en önemli organı olan Ulusal Meclis, doğrudan halk tarafından seçilen 577 temsilciden oluşmaktadır (Örmeci, 2024: 146). 577 sandalyenin 10'u denizaşırı bölgelerden, 11'i yurtdışında yaşayan Fransızlar tarafından seçilen

temsilcilerden geri kalan 556 sandalye ise anayurtta 5 yıllığına seçilen temsilcilerden meydana gelmektedir. Temsilci olarak seçilebilmek için 18 yaşını doldurmuş olmanın yanında seçilebilme yeterliliğine sahip olunması gerekmektedir. Seçilebilmek için ilk seçim turunda kayıtlı seçmenlerin en az %25'inin oyunu almakla beraber geçerli oyların da mutlak çoğunluğunun sağlanması gerekmektedir. İlk turda bu koşullar sağlanamaz ise bu turda kayıtlı seçmenin oylarının en az %12,5'ini alan adaylar ancak buda sağlanmamış ise en çok oyu almış iki aday arasında ikinci tur gerçekleştirilir (Ocaklı vd., 2019: 4-6).

Ulusal Meclis, Senato'ya göre daha yetkili konumdadır. Örneğin, yasama süreci içerisinde iki meclis arasında herhangi bir uyuşmazlık çıkması halinde (Uyuşmazlık konusu anayasa değişikliği veya senatoyu ilgilendiren kanun tasarıları hariç) Başbakan, Ulusal Meclis'ten son sözü söylemesini isteyebilir. Bunun yanı sıra bütçe kanunları da ilk olarak Ulusal Meclis'te okunmakta ve Ulusal Meclis'te ki görüşme süresi Senato'ya göre daha uzundur (Çelebi, 2012:56-57).

Anayasa'nın 23. maddesi gereğince her meclis üyesi yedeğiyle beraber seçilmektedir. Bu sebeple meclis üyeliğinde herhangi bir sebeple boşalma olması halinde tekrar bir seçime gidilmesine gerek kalmamaktadır. Anayasa'nın 24. maddesine göre ise Yasama'nın bir diğer organı olan Senato ise iki dereceli seçim sistemine göre seçilmekte ve yerel yönetimlerin temsilini sağlamaktadır. Ancak Fransa parlamentosu genel seçime gitme kararı alma yetkisine sahip olmamakla birlikte bu yetki Cumhurbaşkanıya aittir.

Parlamentonun üst kanadı olan Senato, 348 üyeden oluşmaktadır. Bu üyeler, ülke genelindeki 128 seçim bölgesini temsil eder. En az 24 yaşındaki Senatör adayları altı yıllık bir dönem için seçilirken, her üç yılda bir Senato'nun yarısı yenilenerek kademeli bir yenilenme süreci sağlanır. Senato'nun bir diğer özelliği ise Ulusal Meclis'in aksine feshedilmesinin mümkün olmamasıdır. Buna karşılık ise hükümete karşı güvenoyu veya güvensizlik oyu da verememektedir (Şencan vd., 2017: 58-59).

Yasama erkinin en birincil görevi bilindiği üzere yasa yapmaktır. Ancak Fransa Anayasa'sı 34. maddesinde yasama erkinin kanun çıkarabileceği konuları açıkça belirlenmiştir. Bu konuların dışında yasama erki kanun çıkaramamaktadır. Ancak kanun çıkartma yetkisi sadece yasama erkine de ait değildir. Cumhurbaşkanı'nın referanduma

başvurması halinde kanun çıkarma yetkisi halka da tanınmıştır (Beşinci Cumhuriyet Anayasası, 1958, md. 34).

1958 Anayasası ile beraber Senato'nun yetkileri artırılmaya çalışılmıştır. Hükümet tarafından hazırlanmış kanun tasarıları her iki meclise de sunulabilmekte ve yine her iki meclisin üyeleri de kanun tekliflerinde bulunabilmektedir (Göze, 1989: 613). Ancak anayasanın 44. maddesinin ilk fırcası saklı kalmak koşuluyla mahalli idareleri ilgilendiren kanun tasarılarının ilk olarak senatoya sunulması gerekmektedir. Ayrıca yine ulusal meclise sunulan kanun teklifleri hakkında mecliste kırk gün içerisinde herhangi bir görüşme yapılmaz ve karara bağlanmaz ise hükümet kanun teklifini senatoya sunar ve senato da on beş gün içerisinde kanun teklifini sonuçlandırması gerekmektedir.

Anayasa'nın 26. Maddesine göre hiçbir temsilci kullanmış olduğu oy veya sahip olduğu fikirlerden dolayı kovuşturulamaz, aranamaz veya yargılanamaz. Bir temsilcinin yargılanması veya özgürlüğünü sınırlandırabilmek için bağlı olduğu meclisin izni gerekmektedir.

Yargı erkinin garantörü Anayasa'ya göre Cumhurbaşkanı'dır. Cumhurbaşkanı bunu gerçekleştirirken aynı zamanda başkanlığını yaptığı Hâkimler ve Savcılar Kurulu'ndan yardım almaktadır. Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu, hâkim ve savcılardan ayrı ayrı sorumlu iki daireden oluşmaktadır. Hâkimlerden sorumlu dairenin başkanı Yargıtay Başkanı iken savcılardan sorumlu daire başkanı ise Yargıtay Başsavcısı'dır.

Fransa'da iki tür yargı sistemi bulunmaktadır: özel kişiler arasındaki davalara bakan ve ceza kanunu ihlallerini cezalandıran yargı sistemi ve devlet, yerel organlar ve kamu kuruluşları gibi kamu kurumları ile özel kişiler arasındaki davaları karara bağlamaktan sorumlu olan idari yargı sistemi.

Hukuk davaları için yargı, 1958 yılında sulh hâkimlerinin yerini alan yüksek mahkemeler (grande instance) ve alt mahkemelerden (tribunaux d'instance) oluşmaktadır. Ceza davaları için tribunaux correctionnels ("ıslah mahkemeleri") ve küçük suçları yargılayan tribunaux de police veya "polis mahkemeleri" bulunmaktadır. Bu mahkemelerin kararları 35 temyiz mahkemesinden birine gönderilebilir. Ağır suçlar,

her d partement'da kurulan    hakim ve dokuz jüri   yesinden oluşan ağır ceza mahkemelerinde görülür (Bisson vd., 2025).

Anayasa Konseyi ise Cumhurbaşkanı ve parlamento seçimlerinin yanı sıra referandumların usule uygun olarak yapılıp yapılmadığını gözetmektedir. Ayrıca referanduma sunulacak olan organik kanun tekliflerinin anayasaya uygunluğunu denetlemektedir Zamanla artan yetkileri sayesinde, Anayasa Konseyi, işlevi bakımından ABD Yüksek Mahkemesi'ne benzer anayasal bir otorite haline gelmiştir. (Bisson vd., 2025). Ayrıca tüm yasalar yayınlanmadan önce Cumhurbaşkanı, Başbakan, Senato ve Ulusal Meclis Başkanları ya da en az altmış milletvekili veya Senatör teklifi ile anayasa uygunluk gerekçesiyle Anayasa Konseyi'ne sunulabilmektedir (Levush, 2020). Görüldüğü  zere Anayasa Konseyi, yasama ve yürütme erklerine yargısal bir fren vazifesi görmektedir. Bunun neticesinde yasama erki anayasada kendisine yetki verilen konularda kanun çıkarması halinde yargısal bir engeli bulunmaktadır.

Anayasanın 56. Maddesine göre Anayasa Konseyi   ye sayısı dokuz olup görev süreleri dokuz yıldır.   yelerin üçte biri her    yılda bir yenilenmektedir.   yelerin     Cumhurbaşkanı tarafından,     Ulusal Meclis Başkanı tarafından atanırken diğer      ye ise Senato Başkanı tarafından atanmaktadır. Meclis Başkanları tarafından yapılan atamalarda üzere ilgili Meclis Daimi Komitesi'nden görüş istenmektedir. Dokuz   yenin dışında eski Cumhurbaşkanı da doğal   ye statüsündedir. Konsey başkanı Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Konsey de yapılan oylamalar da eşitlik olması halinde Başkan'ın oy verdiği karar geçerli olmaktadır (Beşinci Cumhuriyet Anayasası, 1958, md. 56).

Görüldüğü  zere Fransız H k met Sistemi, başkanlık sistemine göre kuvvetler arasındaki ayrılık biraz daha soyut şekilde iken parlamenter sistemlere göre ise daha belirgin bir durumdadır. Fransa'da ki yarı-başkanlık sistemi, çok keskin bir merkezizetçi bir yapıya sahip değildir. Özellikle son yıllarda merkezizet ilikten uzakla ılarak daha adem-i merkezizetçi bir yapıya bürünmeye çalışılmaktadır. Fransa'da ki adem-i merkezizetçi yapı tanımlayabilmek için öncelikle yerel yönetimlerin yapısı ve yetkilerini tanımlamaya çalışmak gerekmektedir.

1.1.3.2. Fransa’da Yerel Yönetimler

Fransa, 1982 tarihi itibariyle merkezi yönetim sistemini esneterek adem-i merkeziyetçi bir yapıya bürünmeye başlamıştır. Bu yeni sistemde merkezi yönetim, yetkilerinin bir kısmını yerel yönetimlere terk etmiştir. Söz konusu dönem ile birlikte yerel yönetimler idari olarak güç kazanmaya başlamıştır. Ancak her ne kadar yerel yönetimler güçlenmiş olsa da söz konusu yetkileri merkezi yönetime tabii haldedir (Turan, 2013: 250-252).

Fransız Anayasasının 1.maddesinde idari yapısının yerinden yönetime dayandığı ifade edilmektedir (Beşinci Cumhuriyet Anayasası, 1958, md.1). Anayasanın henüz 1. Maddesinde yerinden yönetim ilkesine değinilmesi yerel yönetimleri güçlü bir pozisyona getirmiştir. Bunun yanı sıra yine Anayasanın 72. Maddesinde yerel yönetimlerin; belediye, il, bölge, özel statülü idareler ve denizaşırı idarelerden oluştuğu ifade edilmiştir (Beşinci Cumhuriyet Anayasası, 1958, mad. 72). Yerel yönetimlerin anayasa da ifade edilmiş olması nedeniyle yerel yönetimleri kaldırmak için ancak anayasada değişikliğe gidilmesi gerekmektedir. Bu ise yerel yönetimleri idari olarak güçlü hale getirmektedir.

Fransız yerel yönetim birimlerinin en küçük ve en önemli birimi Belediyeler (Commune)dir. En alt yerleşim yerlerinde bile belediye mevcuttur. Bu sebeple Fransa’da 36 bine yaklaşık belediye mevcut olup bu belediyelerin büyük bir çoğunluğu 2 binin altında nüfusa sahiptir (Akçakaya, 2003:158).

2024 yılı itibariyle 35.416’sı Fransa anakarası ve denizaşırı topraklarında olmak üzere bunların yanı sıra 100 tanesi de denizaşırı yerel yönetimleri ve New Caledonia’da olmak üzere 35.516 adet belediye mevcuttur (République Française, 2024).

Belediyelerin karar organı Belediye Meclisi, yürütme organı ise Belediye Başkanı’dır. Meclis 6 yıllık süre için belediyelerin nüfusuna göre sayıları belirlenmektedir (Erten, 1999:60).

Fransa’da belediye meclisi üye sayıları, belediyelerin nüfus büyüklüğüne göre farklılaşmakta ve bu husus Code général des collectivités territoriales’in L2121-2. maddesi ile düzenlenmektedir. Buna göre, nüfusu 100’ün altında olan belediyelerde belediye meclisi 7 üyeden oluşurken, nüfus arttıkça meclis üye sayısı kademeli olarak yükselmekte ve standart uygulamada en fazla 69 üyeye ulaşabilmektedir. Bununla

birlikte, idari ve demografik özellikleri nedeniyle Paris, Marsilya ve Lyon belediyeleri için istisnai bir düzenleme öngörülmüş; bu kapsamda Paris Belediye Meclisi 163, Marsilya Belediye Meclisi 101 ve Lyon Belediye Meclisi ise 73 üyeden oluşacak şekilde yapılandırılmıştır (French General Code of Local Authorities, 2023).

Fransa'da 36 binden fazla belediyenin nüfusu 2 binin altındadır. Küçük Belediye'ler, yol yapım ve bakımı, ilkokulların yapım ve bakımının yanı sıra çöp toplama gibi görevleri mevcuttur (Akçakaya, 2003: 158).

Belediye başkan ve yardımcıları ise Belediye Meclis üyeleri arasından gizli oy ve mutlak çoğunluk esasına göre 6 yıllığına seçilmektedir. İlk iki oylamada mutlak çoğunluk sağlanamaması halinde 3. Turda salt çoğunluk ile başkan seçilir. 3. Turda da çoğunluk sağlanamaz ise en yaşlı meclis üyesi başkan olarak seçilmektedir. Başkan'ın Meclis içerisinde seçilmesi başkan meclise karşı sorumlu hale getirmektedir. Belediye Başkanı'nın belki de en önemli görevi merkezi yönetimin yerel bölgedeki ajanı olmasıdır. Bunun yanında, Belediye Meclis kararlarının uygulanmasını sağlama, bütçeyi hazırlayıp Belediye Meclisi'ne sunmak, belediye mallarının yönetimi, seçim listelerinin hazırlanıp seçim döneminin organize etmek ve meclisin yetki vermesi durumunda belediyenin mahkemelerde temsil edilmesi gibi farklı görevleri mevcuttur (Parlak ve Ökmen, 2015: 103).

Belediyeler, halkın güvenlik ve kamu düzenini sağlamak, zabıta hizmetleri, itfaiye hizmetleri, seçmen ve nüfus kayıtlarının tutulması, mezarlıkların bakımı, Pazar yerlerinin kurulması, yol yapım ve bakımı, çevre temizliği ve korumasının yanında elektrik, su ve doğalgaz dağıtımı gibi geleneksel yükümlülüklerle sahiptir. Ancak Belediye başkan kolluk hizmetlerini yerini getirirken devletin ildeki temsilcisi olan valinin denetimi altında gerçekleştirmektedir (Akçakaya, 2003: 159).

10 ağustos 1871 tarihli kanun ile birlikte İller(Département), yasama organının yanında halk tarafından seçilen yürütme gücüyle birlikte özerk bir yerel yönetim birimi olmuştur. 2024 yılı itibarıyla Fransa'da 101 adet İl Konsey'i mevcuttur (République Française, 2024). 101 il yönetiminin 96'sı Fransa anakarasında yer alırken 5 il yönetimi deniz aşırı bölgelerde yer almaktadır (Central Intelligence Agency, 2025).

İl yönetiminin karar organı, İl Genel Meclisi'dir. Meclis üye sayısı ilden 15-76 arasında farklılık göstermektedir. Meclis üyeleri halk tarafından 2 türlü seçim sistemine

göre seçilmektedir. Seçilebilmek için kullanılan oyların çoğunun yanı sıra kayıtlı seçmen oylarının %25'ini alması gereklidir. İkinci turda ise salt çoğunluk yeterlidir (Keleş, 1994: 7). Meclisin yarısı her 3 yılda bir yapılan seçimlerle yenilenir (Akçakaya, 2003:159).

İlin yürütme organı ise Genel Meclis Başkanı'dır. Meclis Başkanı, meclis tarafından 3 yıllık süre için salt çoğunluk ile seçilmektedir. İlk iki turda salt çoğunluk sağlanamaması halinde en çok oyu alan aday başkan olarak seçilir. Başkan, Meclis'in siyasi başı olmasının yanı sıra il yönetiminden kendi başına sorumludur. İl bütçesini hazırlayıp meclise sunmak, il menkul ve gayrimenkullerinin yönetimi, harcamalarının yanında faaliyet raporunun hazırlanması gibi görevleri mevcuttur (Parlak ve Ökmen, 2015: 102).

İl yönetimlerinin, koruyucu sağlık hizmetleri, İmar-İskân, yol yapımı, sanayi alanları hazırlamak, ortaöğretim ve özel okullara yardımda bulunmanın yanında bilimsel ve üniversite araştırmalarına destekte bulunmak, öğrencilerin ulaşımı, kültürel faaliyetlerde bulunmak, spor tesislerinin kurulması ve spor eğitimlerinin verilmesi, çevre sağlığının korunması, kırsal alanlara yönelik hizmetlerde bulunmanın yanında da turizm faaliyetlerinde bulunma gibi geniş bir görev alanı mevcuttur (Erbay, 1999: 65-66).

Fransa'da 2024 yılı itibarıyla 13 adet Bölgesel Konsey mevcuttur (République Française, 2024). Fransa'da 13 metropol bölgenin yanında 5 denizaşırı bölge de mevcuttur (Central Intelligence Agency, 2025). 1955 yılında bölgesel şehir ve ülke planlaması için bir çerçeve sağlamak üzere oluşturulan bölge, 1982 yılında yerel bir otorite haline gelmiştir. Başlıca yetki alanları planlama, bölgesel şehir ve ülke planlaması, ekonomik kalkınma, mesleki eğitim ve okulların (lycées) bina, ekipman ve işletme giderleridir (Swift ve Kervella, 2023).

1986'da bölgesel konseylerin ilk kez doğrudan seçilmesiyle Fransa üç kademeli yerel ve bölgesel yönetim sistemini tamamlamış oldu (Pinson, 2016: 6)

Bölgenin karar alma organı olan Bölge Meclisi, Bölge içerisindeki her bir İl'den ilin büyüklüğüne göre sayısı belirlenen temsilcilerden oluşmaktadır. Meclis üyeleri 6 yıllığına seçilmektedir. İllerin Bölge Meclisi'nde ki sandalye sayıları 31 ile 197 arasında değişmektedir (Council of Europe, 1997: 16-17).

Meclis ilk toplantısında yürütme organı olan Başkan ve yardımcılarının yanında Daimi Komiteyi seçmektedir. Bölge Başkanı, Meclis üyeleri tarafından mutlak çoğunluğa göre 3 yıllığına seçilmektedir. İlk iki turda mutlak çoğunluk sağlanamaz ise 3.turda basit çoğunluk aranır. Yine çoğunluk sağlanamaz ise meclisin en yaşlı üyesi başkan olarak belirlenmiş olur (Erbay ve Akgün, 2025).

Bölge yönetimlerinin ticaret ve sanayi alanlarındaki firmaların gelişimi için yardımda bulunmak, lise ve mesleki eğitimlerin verilmesinin yan sıra bölgenin imar ve iskânı için planlamalarda bulunmak gibi görevleri mevcuttur. Bölge yönetimleri bu görevleri yerine getirirken merkezi bütçenin yanında kendi bütçesini de kullanabilmektedir (Erbay, 1999: 67).

Bölge yönetimlerinin bütçeleri ise illerdeki vergi gelirleri ile paralel olarak düzenlenmiş vergilerin yanında bina alım-satım harçları, otomobil ehliyet ve ruhsatlarının yanında diğer gelir ve borçlardan müteşekkildir (Tartop, 1996: 18). Fransa'da bölge yerel yönetimlerinin, 1974 yılına değin vergi toplama yetkileri mevcut değildi. Ancak 1974 yılında yapılan değişiklikle bölgelere vergi toplama yetkisi verilmesi ile beraber bölge gelirlerinde 13-14 kat artma görülmüştür (Erbay, 1999:67).

Fransa'da yerel yönetimler, borçlanma konusunda diğer ülke yerel yönetimlerine nazaran daha özgür bir konumdadır. Yerel yönetimlerin herhangi bir amaç doğrultusunda yine her hangi bir şekilde borçlanması halinde merkezi yönetim tarafından herhangi bir şekilde borçları ödenmemektedir (Erbay, 1999: 67-68).

Nihai olarak görüldüğü üzere Fransız yerel yönetimleri geleneksel yerel yönetim özerkliğinden biraz daha fazla özerkliğe sahip olmasının yanında federal devletlerde ki federe yönetimlerin sahip olduğu özerkliklerden ise çok fazla uzaktır. Fransız yerel yönetimlerinin anayasa tarafından doğrudan kurulup kaldırılabilmesi yerel yönetimleri güçlü bir pozisyona getirmiş olmakta ve ayrıca diğer ülkelere göre borçlanma özgürlüğünün bulunmasının yerel yönetimler açısından olumlu olarak ifade edilebilmektedir. Özellikle belediye başkanlarına verilen geniş yetkiler başkanların "feodal beyler" olarak ifade edilmesine neden olmaktadır (Keleş, 1994:17). Ancak yerel yönetimlerin sadece kanunlar ile belirtilen alanlarda görev ve sorumluluklarının bulunması ise özerkliği kısıtlayıcı bir sebep olarak görülmektedir.

Fransa’da yerel yönetimlerin son 20 yıl içinde geçirdiği dönüşüm, adem-i merkeziyetçilik ilkesi doğrultusunda kamu hizmetlerinin yerinden yönetim anlayışıyla daha etkin sunulabileceğini ortaya koymuştur. Fransız yerel yönetim modeli, karar alma süreçlerinde yerelin güçlendirilmesi, özerkliğin artırılması ve merkezi müdahalenin sınırlandırılması yönünden birçok ülkeye örnek teşkil etmektedir.

Türkiye de özellikle 1980’li yıllardan itibaren benzer bir doğrultuda yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarını artırma yönünde bir eğilim göstermiştir. Ancak 2018 yılında yürürlüğe giren CHS ile adem-i merkeziyetçilikten uzaklaşarak merkeziyetçi yapının güçlendiği bir yönetsel modelin oluştuğuna yönelik eleştiriler ortaya çıkmıştır. Birçok araştırmacı, bu sistemin yerel yönetimlerin karar alma süreçlerinden dışlanmasına, halkın yönetime katılımının zayıflamasına ve kamu hizmetlerinin etkinliğinin azalmasına yol açtığını ifade etmiştir. Ayrıca büyükşehir belediyelerine yönelik merkezi müdahaleler ve kayyum uygulamaları, yerel özerkliği zedeleyen somut örnekler olarak öne çıkmaktadır. Tüm bu gelişmeler, Türkiye’de 1980’li yıllarda başlayan yerelleşme ve adem-i merkeziyetçilik sürecinin, 2018 sonrası dönemde merkezi otoritenin güçlendirilerek adem-i merkeziyetçilikten uzaklaşıldığı şeklinde ifade edilmiştir. Bu durumu daha nesnel değerlendirebilmek adına Türkiye’deki hükümet sistemlerinin tarihsel gelişimini değerlendirmek amacıyla 1921 Meclis Hükûmeti Sistemi, 1924 Anayasası’yla getirilen parlamenter sistem, 1960 ve 1980 darbeleri sonrasında oluşturulan sistemler ve nihayet CHS ayrıntılı biçimde incelenecektir.

İKİNCİ BÖLÜM

OSMANLI'DAN CUMHURİYET'E ANAYASAL ÇERÇEVEDE HÜKÜMET SİSTEMİ VE YEREL YÖNETİM YAPISI

2.1. TÜRKİYE'DE HÜKÜMET SİSTEMLERİ VE YEREL YÖNETİMLER

Çalışmanın önceki bölümünde, dünya genelinde başkanlık, parlamenter ve yarı başkanlık sistemleri kuramsal düzlemde ele alınarak aralarındaki temel farklılıklar ve çeşitli ülke örnekleri incelenmiştir. Bu bölümde ise Türkiye'de tarihsel süreç içinde uygulanmış hükümet sistemleri değerlendirilecektir. Ancak Türkiye Cumhuriyeti'nin siyasal yapısını sağlıklı biçimde anlamak, yalnızca Cumhuriyet dönemi ile sınırlı bir incelemeyi değil, bu sistemin tarihsel arka planını da dikkate almayı zorunlu kılmaktadır. Bu nedenle, Türkiye'de hükümet sistemlerinin dönüşümünü bütüncül biçimde analiz edebilmek için Osmanlı Devleti'nin yönetim geleneği, özellikle Tanzimat sonrası anayasal gelişmeler ışığında ele alınacaktır. Böylelikle Cumhuriyet döneminde benimsenen hükümet sistemlerinin tarihsel temelleri daha açık ve bütünlüklü bir biçimde ortaya konulabilecektir.

2.1.1. Osmanlı Devleti'nde İdari ve Siyasal Yapı: Geleneksel Hükümet Modeli ve Yerel Yönetimler

Osmanlı Devleti'nde idari ve siyasal yapı, geleneksel Türk-İslam yönetim anlayışının sürekliliği ile imparatorluğun çok uluslu, çok dinli ve geniş coğrafi yapısının gerektirdiği idari esneklik arasında şekillenmiştir. Merkezi otoriteyi temsil eden padişah ve saray bürokrasisi, yürütme gücünün mutlakıyetçi karakterini belirlerken; taşra yönetimi ise eyalet, sancak ve kaza düzeni üzerinden merkezileşmiş fakat yerel unsurlarla uyumlu bir yönetim mekanizması üretmiştir. Bu çerçevede Osmanlı hükümet modeli, hem merkezi otoritenin sürekliliğini sağlayan güçlü bir yürütme yapısına hem de yerel düzeyde görece otonomi barındıran çok katmanlı bir idari örgütlenmeye dayanmıştır. Söz konusu yapı, modern devlet anlayışına geçişi hızlandıran Tanzimat reformlarına kadar hem geleneksel yönetim teknikleri hem de pragmatik uygulamalar aracılığıyla varlığını sürdürmüştür.

2.1.1.1. Merkez Teşkilatının Yapılanması: Divan-ı Hümayun ve Bürokratik Düzen

Son yüzyıla kadar Osmanlı Devleti, bazı dönemler haricinde genel olarak merkeziyetçi bir yönetim anlayışı benimseyerek toplumu yönetenler ve yönetilenler(reaya) olarak ikiye ayırmış, padişahın mutlak otoritesi altında sadrazamın başkanlığında Divân-ı Hümayun aracılığıyla devlet işlerini yürütmüştür. Divân, devletin siyasi, askeri, hukuki ve mali işlerinin görüşüldüğü, şikayetlerin dinlendiği ve karara bağlandığı bir kurul olup, yasama ve yargı yetkisine de sahipti. Kadın-erkek, din ve meslek ayrımı gözetmeksizin herkesin başvurabileceği bir merci olan Divân'da verilen kararlar kesindi ve temyiz edilemezdi. Padişahlar, devletin idaresini merkezdeki saraylardan yürütmüş, bu saraylar aynı zamanda devlet adamı yetiştirme merkezi işlevi de görmüştür (Atay, 2022:13-15).

Osmanlı siyasal teşkilatının temel yapı taşlarından biri olan Divân-ı Hümayun, yalnızca yürütme erkine hizmet eden bir kurum değil, aynı zamanda karar alma süreçlerinde danışma ilkesinin de kurumsal bir yansımasıdır. Bu kurumsallaşma, İslam geleneğinde önemli bir yer tutan meşveret (danışma) ilkesinden ve erken dönem Türk-İslam devletlerinde görülen danışma meclislerinden izler taşımaktadır. Nitekim Büyük Selçuklular ve Karahanlılar gibi Osmanlı'nın siyasal ve yönetsel anlamda etkilendiği bazı Türk-İslam devletlerinde, hükümdarların önemli meseleleri danışma yoluyla çözmeye çalıştığı görülmektedir. Osmanlılar da bu geleneği devralmış ve merkezi otoriteyi güçlendirmekle birlikte, yönetime katılım mekanizmalarını belirli sınırlar içerisinde kurumsallaştırmıştır. Bu bağlamda, Osmanlı'daki Divân-ı Hümayun, hem bu meşveret geleneğinin devamı niteliğinde hem de erken dönem siyasal organizasyonun merkezî karar organı olarak tarihsel bir sürekliliği temsil etmektedir (Çınar ve Yıldız, 2023: 4).

Osmanlı'daki Meşveret Meclisleri, Kur'an ve hadislerde teşvik edilen istişare anlayışının Türk-İslam geleneği ve eski kurultaylarla birleşmesi sonucu, özellikle Divân-ı Hümayûn'un zayıfladığı 17. yüzyıldan itibaren kurumsallaşan danışma organlarıdır. Padişahın başkanlığında devlet erkânı, askerî yetkililer, ulemâ ve zamanla halk temsilcilerinin yer aldığı bu meclisler, II. Mahmud döneminde reformlarla daha işlevsel hale gelmiş, 19. yüzyılda modern parlamenter sisteme geçişte kritik bir köprü

işlevi görmüştür. Son örneğini 1920’de Saltanat Şûrâsı ile veren bu yapı, Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin kuruluş sürecine tarihsel zemin hazırlamıştır (Çınar ve Yıldız, 2023: 4-6).

Divân-ı Hümâyûn ilk olarak Orhan Gazi döneminde kurulmuştur. Fatih Sultan Mehmet dönemine değin Divân Padişah’ın başkanlığında toplanmışken bu dönem itibariyle Sadr-ı Âzam başkanlığında toplanmaya başladığı görülmektedir (Afyoncu, 2014: 779-780). Divan’ın diğer üyeleri ise Kubbe Altı Vezirleri, Kazasker (Kadıasker), Nişancı, Defterdar, Rumeli Beylerbeyi’nden oluşmaktadır (Ahışhalı,1999: 29-30).Yeniçeri Ağası, Kaptan-ı Derya ve Şeyhülislam ise sonradan toplantılara katılabilmıştır (Kurt, 1999: 118-132).

Osmanlı Devleti, özellikle 1839 tarihli Tanzimat Fermanı’ndan Cumhuriyet’in ilanına kadar olan süreçte hukuk sisteminde Avrupa ülkelerini örnek almış ve bu doğrultuda kapsamlı bir reform dönemine girmiştir (Koyuncu, 2012: 164). Padişahın yetkilerini sınırlamaya yönelik ilk anayasal belge olarak 1808 tarihli Sened-i İttifak kabul edilse de, yalnızca ayanları kapsamaması nedeniyle demokratikleşme sürecinin bir parçası olarak değerlendirilememektedir. (Sencer, 2009: 512).

Sened-i İttifak’tan ziyade, demokratikleşme sürecinde öncü adım olarak Tanzimat Fermanı öne çıkmaktadır. Gülhane Hatt-ı Hümayunu olarak da bilinen bu ferman, 3 Kasım 1839 tarihinde ilan edilmiştir. Tanzimat Fermanı ile devlet-vatandaş ilişkilerini hukuki temele oturtma çabası görülmekte, tebaa anlayışının yerine “vatandaşlık” bilincinin yerleşmesi hedeflenmiştir (Özhazinedar, 2023: 763).

Tanzimat fermanı ile beraber Osmanlı yönetiminde keyfilikten kanuniliğe geçiş amaçlanmış; vergi adaletinin sağlanması, mal, can ve namus güvenliğinin teminat altına alınması ve askerlik hizmetinde “eşitlik” ilkesinin gözetilmesi yönünde düzenlemeler yapılmıştır (Neziroğlu, 2008: 405). Mal, can ve namus güvenliği devlet güvencesine bağlanırken, vergi konusunda uygulanan keyfi ve adaletsiz uygulamaların önüne geçilmesi hedeflenmiştir. Askerlik hizmeti ise belirli bir süreye bağlanarak sistematik hale getirilmiştir. Görüldüğü üzere, Tanzimat Fermanı ile mutlak monarşi kısmen de olsa hukuki açıdan sınırlandırılmaya başlanmış, ayrıca yerel yönetimler sıkı bir şekilde denetlenerek yerel güç odaklarının oluşması ve halk üzerinde baskı kurması engellenmeye çalışılmıştır. (Aktel, 1998: 5-8). İnalçık’ın da belirttiği üzere, mücerret

din, devlet, mülk ve milleti ihya etme düşüncesiyle ilan edilen Tanzimat Fermanı, gerçekte her şeyden önce Avrupalı bir devlet anlayışını yansıtmaktadır (İnalcık, 2021: 48-49).

Ancak Gülhane Hatt-ı Hümayunu'nun ilanı, Osmanlı Devleti'nin iç yapısı ve uluslararası konjonktür çerçevesinde daha kapsamlı düzenlemelere duyulan ihtiyacı da gündeme getirmiştir. Özellikle Osmanlı toplumunda Müslüman ve gayrimüslim unsurlar arasındaki siyasî ve hukukî farklılıklar, reform tartışmalarının merkezinde yer almıştır. Bu çerçevede şekillenen düzenlemeler, Osmanlı modernleşme sürecinde önemli bir dönüm noktasını teşkil etmiştir.

Kırım Savaşı sonrası Rusya'nın Osmanlı Devleti üzerinde hakimiyet kurulmasını engellemek adına batılı devletler, Fransa'nın teklifi üzere Osmanlı Devleti'nde bir ferman yayınlanmasını istemiştir. Bunun devamında Sultan Abdülmecid tarafından 28 Şubat 1856 tarihinde Hristiyanlar ile Müslümanlar arasında eşitliği sağlamak amacıyla Islahat Fermanı yayımlanmıştır. Ancak bu ferman ile Müslümanlara yeni haklar tanınmamakta sadece Hristiyan tebaaya yeni haklar verilmekteydi (Armaoğlu, 2019: 267).

Tanzimat ve Islahat Ferman'larını kabul eden Sultan Abdülmecid ölünce yerine kardeşi Sultan Abdülaziz tahta geçmiştir. Sultan söz konusu fermanlarda verilen vaatlerin geçerli olduğunu beyan etmiştir ancak imparatorluğun içinde bulundu ekonomik ve siyasi durum buna engel olmuştur. Her ne kadar Sultan Divan-ı Ahkam-ı Adliye (Yargıtay) ve Şuray-ı Devlet (Danıştay) gibi batı benzeri kurumları kurmuş olsa da Osmanlı tarihinde ilk muhalif hareket olarak anılan “Genç Osmanlılar” ülkenin ancak Meşrutî bir anayasanın ilanı ile kurtulacağına inanmaya başlamışlardı (Köylü ve Ayçiçek, 2022: 33-35).

Osmanlı tarihinde 23 Aralık 1876 tarihi çok önemli bir yere sahiptir. Bu tarihte 1876 Kanun-i Esasi törenlerle beraber ilan edilmiştir (Kılıç, 2010: 104). Yine aynı yıl içerisinde Sultan Abdülaziz tahtan indirilmiş, yerine V. Murad tahta çıkarılmıştır. Ancak V. Murad'ın yaşadığı sağlık problemleri neticesinde tahttan indirilerek yerine kardeşi II. Abdülhamid tahta çıkmış ve Kanun-i Esasi'yi ilan etmiştir (Uğurluel, 2017: 10; Ahmet Cevdet Paşa, 2019: 35).

Kanun-ı Esasi'nin hazırlanması için Sultan II. Abdülhamit tarafından oluşturulan "Cemiyet-i Mahsusa" adlı komisyon, padişahın tahta çıkışından bir ay sonra kurulmuş ve yirmi sekiz kişiden oluşmuştur. Komisyon, mülkiye memurları, ulemalar ve Osmanlı topraklarındaki Hristiyan topluluklarını temsilen üç Hristiyan müsteşardan oluşarak, farklı toplumsal kesimleri temsil etmiştir (Fendoğlu, 2002: 1336-1337). Komisyon, Kanun-i Esasi'yi hazırlanırken 1830 tarihli Belçika Anayasası esas alarak 119 madde olarak hazırlamıştır (Türkiye Büyük Millet Meclisi, 2005b: 7).

Anayasa'ya göre Meclis-i Umumi adı altında parlamento kurulacak ve Meclis-i Ayan ile Meclis-i Mebusan adı altında iki alt meclisten oluşacaktır. Meclis-i ayan üyeleri padişah tarafından ömrühayat kaidesine göre atanırken Meclis-i Umumi üyeleri halk tarafından iki dereceli seçim sistemin göre yani dolaylı olarak seçilmektedir (Öztekin, 2014: 428). Meclis-i Umumi'nin ilk toplantısı 19 Mart 1877 tarihinde gerçekleştirildi. Padişahın iradesiyle Meclis-i Mebusan başkanlığına Ahmet Vefik Paşa, Meclis-i Ayan başkanlığına ise Server Paşa getirildi (Kızıltan, 2006: 268). Meclis ilk açıldığında, 46'sı gayr-ı müslim olmak üzere toplam 115 temsilciden müteşekkil olduğu görülmektedir (Türkiye Büyük Millet Meclisi, 2005b: 8).

Her ne kadar Kanun-i Esasi'de yasama, yürütme ve yargı erkleri ayrı başlıklar altında düzenlenmiş olsa da, modern anlamda bir kuvvetler ayrılığı ilkesinden söz etmek mümkün değildir. Zira ferman niteliği taşıyan bu anayasa çerçevesinde tüm devlet yetkileri fiilen padişahın tasarrufunda bırakılmıştır. Nitekim anayasa metninde padişahın sorumluluğuna ilişkin herhangi bir düzenleme bulunmamakta, aksine 5. maddede yer alan “Zât-ı hazret-i padişâhînin nefsi hümâyûnu mukaddes ve gayr-i mes'ûldür” hükmü ile padişahın hukuki sorumsuzluğu açık biçimde teyit edilmektedir (Sarıaslan, 2022: 126).

Osmanlı Anayasası'nın ilgili maddeleri, padişaha geniş ve sınırsız yetkiler tanımaktadır. Beşinci madde padişahı sorumsuz ilan ederken, yedinci madde yürütme gücünün merkezileştiğini göstermektedir. Padişah; bakan atamaları, para bastırma, antlaşma yapma, savaş ve barış ilanı gibi önemli devlet işlerinde tek yetkili konumundadır. Sekizinci ve dokuzuncu maddelerle tüm Osmanlı vatandaşlarına eşit statüde "Osmanlı" kimliği verilirken, bireysel özgürlükler de tanınmakta; ancak bu özgürlükler başkalarının haklarını ihlal etmeme şartına bağlanmaktadır. On birinci

madde, İslam'ın devletin resmi dini olduğunu belirtmekle birlikte, sınırlar içinde yaşayanlara kamu düzeni ve ahlak kuralları çerçevesinde din özgürlüğü tanımaktadır (Kanun-i Esasi, 1876, md. 7-11).

Kanun-i Esasi'nin 67. ve 68. maddelerinde milletvekili seçilme koşulları düzenlenmiştir. Buna göre, devlet memurlarının mebus olamayacağı belirtilmiş, ancak bakanlar kurulundan bir üyenin milletvekilliği istisna olarak mümkün görülmüştür. Ayrıca Osmanlı vatandaşı olmak, Türkçe bilmek, yabancı bir devlete hizmet etmemek, otuz yaşını doldurmuş olmak, medeni haklardan yoksun olmamak ve başka bir devletin uyruğunda bulunmamak gibi şartlar, milletvekili seçilebilmenin temel kriterleri arasında yer almıştır (Kanun-i Esasi, 1876, mad.67-mad.68).

1876 Anayasası ile kurulan meşruti yönetim, 93 Harbi'nin yarattığı siyasi kriz ve Meclis-i Mebusan'da ki sert tartışmalar nedeniyle kısa sürede sona ermiştir. Rus ordusunun İstanbul'a yaklaşması, meclis ile hükümet arasındaki gerginliği artırmış ve II. Abdülhamid sık sık sadrazam değişikliklerine gitmek zorunda kalmıştır. Bu süreçte, anayasal bir dayanağı olmamasına rağmen sadrazamlık makamı "başvekillik" olarak değiştirilmiş ve Ahmet Vefik Paşa görevlendirilmiştir. Kriz ortamının derinleşmesi üzerine, 14 Şubat 1878'de padişah Kanun-i Esasi'nin 7. maddesine dayanarak Meclis-i Umumi'yi tatil etmiş, böylece I. Meşrutiyet sona ermiş ve yaklaşık 30 yıl sürecek mutlak monarşi dönemi başlamıştır (Sarıslan, 2022: 140-142). Ancak burada önemli olan nokta Meclis-i Mebusan'ın kapatılmak yerine "tatil" edilmesidir. Zira Sultan II. Abdülhamid'in ferman-ı hümayunu ile birlikte Kanun-i Esasi yürürlükten kaldırılmamış sadece askıya alınmıştır (Hasırcı, 2016: 194).

Mutlak monarşi yönetimini sona erdiren II. Meşrutiyet'in ilanında, 1889 yılında kurulan ve daha sonra İttihat ve Terakki Cemiyeti adını alacak olan İttihad-ı Osmanî Cemiyeti önemli bir rol üstlenmiştir. Askerî Tıbbiye öğrencileri Hikmet Emin, Abdullah Cevdet, İshak Sükûti, İbrahim Temo ve Mehmet Reşid tarafından 1889 yılında kurulan bu cemiyet, Osmanlı Devleti'nde anayasal düzenin yeniden tesis edilmesi ve meşrutiyet yönetiminin tekrar yürürlüğe girmesi amacıyla faaliyet göstermiştir (Karabekir, 2020: 281).

9-10 Haziran 1908 tarihlerinde İngiltere Kralı ile Rus Çarı'nın Reval'de gerçekleştirdiği görüşmelerde, Makedonya'da reform yapılması gerektiği yönünde bir

mutabakata varıldığı izleniminin doğması üzerine, İttihat ve Terakki Cemiyeti, Meşrutiyet'in yeniden ilan edilmesi zamanının geldiği kanaatine varmış ve bu doğrultuda çeşitli siyasi girişimlerde bulunmuştur (Karal,1988: 27). Cemiyetin yoğun baskıları ve yaşanan gelişmeler sonucunda Sultan II. Abdülhamid, Kanun-ı Esasi'yi yeniden yürürlüğe koyarak II. Meşrutiyet'in ilanını gerçekleştirmiştir (Bodur, 2013: 83; Erdoğan, 2008: 2).

II. Meşrutiyet'in ilanıyla birlikte Kanun-i Esasi'de çeşitli değişiklikler yapılmıştır. Bu değişiklikler sonucunda padişahın mutlak otoritesi sınırlandırılmış ve yönetime geniş yetkiler verilmiş ancak bu yetkileri kötüye kullanma eğiliminde olan deneyimsiz bir meclisin denetimi altına girmiştir (Düzdağ, 2020: 55).

II. Meşrutiyet sonrası bazı kanun maddeleri defalarca değiştirilmiş ve hükümet sistemi mutlakiyetten parlamenter sisteme dönüştürülmeye çalışılmıştır. Bu dönemde Meclis'in kabineyi düşürmesi kolaylaşmışken, kabinenin Meclis'i feshi zorlaştırılmıştır. Zira kabine artık padişaha karşı değil Meclis'e karşı sorumlu hale getirilmiştir (Birecikli, 2008: 218).

Osmanlı Devleti'nde yasama ve yürütme organlarının birbirleriyle yakın bir ilişki içinde olduğu açıktır. Tanzimat sonrasında bu iki erk arasında kısmi bir denge kurulmaya çalışılmışsa da padişahın üstün konumu korunmuştur. Ayrıca padişahın bu üstünlüğü yalnızca yasama ve yürütme ile sınırlı kalmamış, yargı alanında da etkisini sürdürmüştür.

Osmanlı Devleti'nin de yargı sistemi iki ayrı hukuk sisteminden oluşmaktaydı. Bunlar Şer'i ve Örf'i hukuk sistemleridir. Örf'i hukuk sistemi Orta Asya'dan beri gelen örf ve adetlerin şekillendirdiği hukuk sistemi iken Şer'i hukuk sistemi ise dini kuralların temellendirdiği hukuk sistemidir. Bu sebeple Padişah Örf'i hukuka müdahalelerde bulunabilirken şer'i hukuka müdahalede bulunamamaktadır. Zira örf'i hukukun kaynağı insan iken şer'i hukukun kaynağı ise Allah'ın emir ve yasaklarıdır. Davalar ise şeri hukuka göre görülürken ölçüler ise örf'i veya şer'i hukuka göre belirlenebilmektedir (Uğurluel ve Özgen, 2016: 146-147).

19. yüzyıldan itibaren Osmanlı Devleti'nde Divan-ı Hümayun'un eski etkisini kaybederek yerini yavaş yavaş parlamentoya bıraktığı görülmektedir. Yasama ve yürütme erkleri birbirine bağlı şekilde varlığını sürdürmüş olsa da, bu dönemde tam

anlamıyla bir parlamenter sistemden söz etmek mümkün değildir. Sened-i İttifak, Tanzimat Fermanı, Islahat Fermanı ve nihayetinde Kanun-i Esasi gibi düzenlemeler demokratikleşme yönünde önemli adımlar olarak öne çıkmıştır. Ancak parlamento, ancak 1908’de ilan edilen II. Meşrutiyet ile birlikte daha belirgin bir güç kazanmıştır.

Tanzimat Fermanı gerek siyasal gerekse düşünsel açıdan Cumhuriyet dönemini derinden etkileyen kritik bir süreç olmuştur. Bu dönemde ortaya çıkan siyasal ve entelektüel birikimler, yapılan tartışmalar ve reform girişimleri Cumhuriyet inkılaplarının düşünsel temelini oluşturmuştur. Abdullah Cevdet’in temsil ettiği Batıcılık, Ali Suavi’nin öne çıktığı Türkçülük ve İslamcılık gibi fikir akımları bu dönemin ideolojik çeşitliliğini yansıtmaktadır. Bu düşünsel ortam Tanzimat Fermanı sonrası merkeziyetçi yapının kısmen yumuşatılarak yerel yönetimlerin denetlenmesi, modern belediye teşkilatlarının geliştirilmesi ve vilayet yönetimlerinde reformların hayata geçirilmesi gibi uygulamalara da zemin hazırlamıştır. Böylece Tanzimat sonrası, yalnızca merkezî yönetimde değil, yerel idarelerde de modernleşme ve demokratikleşme yönünde önemli bir adım olmuştur

2.1.1.2. Osmanlı Devleti’nde Yerel Yönetimler

Osmanlı Devleti’nde, İstanbul haricindeki tüm bölgeler taşra olarak adlandırılmıştır. Devletin kuruluş döneminde topraklar genişledikçe, ülkenin daha düzenli bir şekilde yönetilmesi amacıyla idari bölümlere ayrılmıştır. Taşradaki temel idari birimler, büyükten küçüğe sıralandığında; eyalet (beylerbeylik), sancak, kaza, nahiye ve köy olarak belirlenmiştir. Bu birimlerin yönetiminden ise farklı görevliler sorumluydu: eyaletlerin başında beylerbeyi, sancakların başında sancakbeyi, kazaların başında kadı, nahiyelerin başında naip, köylerin başında ise imam, kethüda veya tımar sahibi sipahiler bulunuyordu (Atay, 2022: 30).

1864 tarihli “Vilayet Nizamnamesi” ve 1871 tarihli “Vilayet İdare-i Umumiye Nizamnamesi” ile Osmanlı taşra teşkilatında kapsamlı bir yeniden yapılandırma gerçekleştirilmiş; bu düzenlemeler sayesinde “vilayet” terimi, idarî bir birim olarak teorik ve pratik anlamda yerleşmiştir. 1864 tarihli nizamnameyi yürürlükten kaldıran 1871 tarihli nizamname 1913 yılına değin yürürlükte kalmıştır. Buna göre Osmanlı Devleti; Anadolu’da 16, Rumeli’de 10 ve Afrika’da ise 1 adet olmak üzere toplam 27 vilayetten müteşekkildir. 1913 yılında ise “İdare-i Umumiye -i Vilayet Kanun-i

Muvakkat” çıkarılarak vilayetlerde vali, İl idare meclisi ile Vilayet Umumi Meclis’i oluşturularak farklı görev ve sorumluluklar yüklenmiştir (Bekadze, 2017: 259-261).

Vilayet Nizamnamesi uyarınca vilayet, kaza ve nahiye düzeylerinde İdare Meclisleri kurulması öngörülmüştür. Bu meclisler, hem devlet görevlilerinden hem de halk tarafından seçilen üyelerden oluşacaktı. Ancak uygulamada, devlet memurlarının sayısının, halkın seçtiği üyelerden daha fazla olduğu dikkat çekmektedir (Güneş, 1997: 114).

Osmanlı’da ilk eyalet teşkilatı, I. Murad döneminde kurulan Rumeli Eyaleti’dir ve imparatorluğun sonuna kadar ayrıcalıklı bir statüyle varlığını sürdürmüştür. Ardından, 1393’te Anadolu Eyaleti ve Fetret Devri sonrasında Rum Eyaleti oluşturulmuştur. Bu üç eyalet uzun süre temel idari birimler olarak kalmış, III. Murad döneminde eyalet sayısı 25’e ulaşmıştır. Eyaletlerin başında yer alan beylerbeyi, yönetimde Eyalet Divanı’nın desteğiyle görev yapmıştır. Divanda, defterdarlar, kadı, tezkireci ve çeşitli memurlar yer almıştır (İpşirli, 1994: 224-226).

19.yüzyıl itibariyle imparatorluğun idari değişim yüzyılı olduğunu belirtmek yanlış olmayacaktır. Zira Sened-i İttifak, Tanzimat Fermanı, Islahat Fermanı ve nihayetinde Kanun-i Esasi anayasaların varlığı bunu doğrulamaktadır. İmparatorluğun değişen dünya düzenine yetişebilmek için hem merkezi hem de yerel yönetimlerinde modernizasyon çalışmaları gerekli bir durum olmuştur. Bu sebeple özellikle 1864 ve 1871 tarihli nizamnameler ile yeni ve daha modern bir teşkilatlanma planlanmıştır. Bunun neticesinde artık vilayet birimi ortaya çıkmaya başlamıştır.

Tanzimat sonrası dönemde, vilayet, liva ve kaza idare meclislerini bir tür yerel yönetim organı olarak değerlendirmek mümkündür. Ancak bu meclislerin, merkezi hükümetin doğrudan etkisi altında işlev gördüğü ve yerel temsilcilerin esasen danışma rolü üstlendiği unutulmamalıdır. Yerel yönetim anlayışı, merkezîyetçi bir yapının gölgesinde şekillenmiş; taşra organları, karar alma yetkilerinden ziyade, merkezin politikalarını uygulamaya yönelik bir işlev üstlenmiştir.

Tanzimat Dönemi’nde Osmanlı taşra teşkilatı yeniden düzenlenmiş, Paşa divanları memleket meclislerine dönüştürülmüş; kadıların yalnızca yargı yetkisi bırakılmıştır. Taşra idaresinin başında, padişah tarafından atanan valiler yer alırken; valilere vali muavinleri, defterdarlar gibi çeşitli görevliler yardımcı olmuştur. Ayrıca, vilayet işlerini

düzenlemek amacıyla Meclis-i Umumî ve Vilayet İdare Meclisi kurulmuştur. Kazalara kaza müdürleri ve kaymakamlar, nahiyelere müdürler, köylere ise muhtarlar atanmıştır. II. Mahmud döneminde köylerde muhtarlıklar kurulmuş, eyalet kavramının yerine “vilayet” terimi getirilmiştir (Demir, 2016: 16).

Tanzimat sonrası Osmanlı taşrasında, merkezi otoriteyi güçlendirmeye yönelik yeni meclisler oluşturulmuş ve valilere bağlı idari bir yapı geliştirilmiştir. Vilayet Umumi Meclisi danışma, Vilayet İdare Meclisi ise karar alma ve danışma işlevi görmüştür. Bu meclisler maliye, bayındırlık ve vergi gibi alanlarda yetkili olmuş, ancak yargı yetkisi taşımamıştır. Vali denetimi, karmaşık seçim sistemi ve malvarlığı şartları ise meclislerin bağımsızlığını ve halk katılımını sınırlamıştır. Yapı, Avrupa’daki yerel yönetim modelini andırsa da Osmanlı coğrafyasında ciddi bir direnişle karşılaşmamıştır. (Ortaylı, 2018: 71-74).

19. yüzyılda artan ticaret ve ulaşım faaliyetleri, Osmanlı kentlerinde ciddi sağlık ve altyapı sorunlarını ortaya çıkarmıştır. Kolera ve veba gibi salgınların yayılması ile özellikle liman şehirlerinde artan Avrupalı nüfus, modern belediye örgütlenmesini zorunlu kılmıştır. Bu doğrultuda, 1854’te İstanbul’da Şehremaneti kurulmuş, ancak ilk girişimler yetersiz kalmıştır. Kırım Harbi ve yabancı baskılar sonucu, Galata-Beyoğlu’nda özel statülü 6. Daire-i Belediye oluşturulmuştur. Belediyecilik, bu dönemde siyasi değil, kentsel temizlik ve fiziksel dönüşüm amacıyla yapılandırılmıştır. (Ortaylı, 1977: 16). Cumhuriyet’in ilanı ve Ankara’nın başkent olarak belirlenmesinin ardından, tıpkı İstanbul’da olduğu gibi Ankara’da da bir şehremaneti teşkilatı oluşturuldu. 1963 yılına kadar şehreminlik görevini, İçişleri Bakanlığı tarafından atanan valiler yürüttü. İstanbul’da ise belediye teşkilatı ile il özel idaresi birleştirilerek, belediye başkanlığı görevi valiye devredildi (Öztop ve Namlı, 2023:250).

Sonuç olarak, vilayet idare meclislerinin bağımsız bir yerel yönetim organı olmadığı açıktır. Zira bu meclisler, halkın haklarını temsil etmekten ziyade, devletin taşradaki işleyişine destek olmak üzere tasarlanmıştır. Nitekim, Meclis-i Mebusan’da bu meclislerin daha özerk bir yapıya kavuşturulması yönündeki talepler, Şura-yı Devlet üyesi Cevdet Paşa tarafından açıkça reddedilmiş ve idare meclislerinin, ahalinin haklarını korumak amacıyla değil, devletin taşradaki uygulamalarını kolaylaştırmak için

halktan temsilci alınarak oluşturulduğu vurgulanmıştır. Bu yaklaşım, Osmanlı taşra idaresinin merkezileşmiş yapısının bir tezahürü olarak okunmalıdır.

Osmanlı taşra teşkilatında, eyaletlerin altında yer alan idarî birimler sancaklardı. Birden fazla kazanın bir araya gelmesiyle sancaklar, sancakların birleşmesiyle de eyaletler teşkil edilirdi. Sancakların başında, sancakbeyi unvanını taşıyan idareciler bulunurdu. Osmanlı Devleti'nin ilk dönemlerinde, sancakların yönetimi genellikle hanedan mensuplarına veya aşiret reislerine tevdi edildiğinden, bu görevi üstlenenler aynı zamanda "liva" veya "sancak" sahibi olarak anılmışlardır (Demir, 2016: 12-13).

Osmanlı Devleti'nin idarî yapısında eyaletler en üst birimi oluştururken, sancaklar bu yapının temel idarî, malî ve askerî birimleriydi. Tahrir defterleri ve kanunnâmeler sancaklar esas alınarak düzenlenmiştir. Sancaklar, devletin iktisadi kaynaklarının belirlenmesinde ve sefer zamanlarında askerî organizasyonda merkezi rol oynamıştır. Ayrıca XV. ve XVI. yüzyıllarda bazı sancaklar, şehzadelerin yönetim tecrübesi kazanması amacıyla şehzade sancağı olarak kullanılmış; Manisa, Kütahya, Amasya gibi sancaklar bu bağlamda öne çıkmıştır (Gök, Qasimov ve Kimya, 2021: 45-48).

XVI. ve XIX. yüzyıllar arasında Osmanlı idarî yapısında ve sancak düzenlemelerinde önemli değişiklikler yaşanmıştır. XVI. yüzyıl sonlarında yaklaşık 500 sancak varken, XIX. yüzyıl başlarında bu sayı 290'a düştüğü görülmektedir. Sancak beyleri, kamu düzenini sağlamak, tımarları yönetmek ve yerel idareciler arasında koordinasyonu sağlamakla yükümlüydü (İpşirli, 1994 :233).

Sefer zamanlarında sancak beylerinin sorumlulukları artıyor, askerî hazırlıkları tamamlayarak sefere katılıyorlardı. Divan-ı Hümayun'dan gelen emirlerle yönetilen bu beyler, özellikle sınır sancaklarında daha geniş yetkilere sahip olabilmektedir. Atamaları genellikle saray çevresi ve taşra yöneticilerinden yapılır, görev süreleri ise genellikle 1–3 yıl arasında değişirdi (İpşirli, 1994: 234).

1864 ve 1871 tarihli nizamnameler ile birlikte sancaklar “liva” adını almış iken “sancak beyi” kavramı işlerliğini kaybederek yerini “mutasarrıf” a bırakmaya başlamıştır. 1871 İdare-yi Umumiye-yi Vilayet Nizamnamesi ile birlikte Rumeli’de 44 sancak, Anadolu’da 74 sancak ve Afrika’da ise 5 sancak bulunmaktadır (Ortaylı, 2018: 62-64).

Osmanlı Devleti'nin ilk yıllarından beri “Kazâ” adlı idari birimleri var olmuştur. Tanzimat ilanına değin, kadının veya mahkemenin bulunduğu eyalet, sancak gibi tüm kasaba ve köyler kaza olarak adlandırılmıştır. Ancak 19. Yüzyıl ortaları itibariyle yapılan düzenlemeler ile beraber köylerin üst birimi olarak “kaza” idaresi oluşturulmuştur (Çadırcı, 1989: 238).

Kazâ, ticaret ve kültürel açıdan merkez konumunda olan bir şehir veya kasaba ile ona bağlı köyleri kapsayan, tarihsel, ekonomik ve sosyal koşulların şekillendirdiği bir idarî birimdir. Osmanlı döneminde kazâlar, doğrudan Divân-ı Hümâyûn'a bağlı sivil birimler olup, eyalet-sancak sisteminden yapısal olarak ayrılır. Ancak zamanla bu yapı, yanlış biçimde askerî-idarî teşkilatın alt düzeyi olarak değerlendirilmiştir. Kazâların başında yer alan kadılar, merkez şehirde görev yapar ve yargı işlevini meclis-i şer mahkemelerinde yürütürlerdi (Ünal, 2018: 98).

Tanzimat Fermanı sonrası dönemde “Vilayet Nizamnamesi” ve “Vilayet İdare-i Umumiye Nizamnamesi” ile beraber Kaza yönetiminde de yenilikler görülmektedir. Bu dönem itibariyle kaza yönetimi için kaymakamlar atanmaya başlamıştır.

Kazalarda, kaymakam başkanlığında kurulan kaza idare meclisleri; yerel yönetim, mali denetim, sağlık, altyapı ve kamu düzenine ilişkin konularda yetkiliydi. Üyeleri, resmi görevliler ve seçilmiş Müslim-gayrimüslim temsilcilerden müteşekkildir. Yetki ve karar kapasitesi sınırlı olan bu meclisler, idari davalar, mali denetim, miri malların yönetimi, yerel sağlık ve altyapı hizmetleri gibi konularda karar alma gibi yetkilere sahip olmasının yanında vergi itirazlarında ilk mercii olarak görev yapmakta ve kaymakamı denetleme yetkilerine sahiptir. Yetki aşımı durumlarında ise Liva Meclisi'ne havale edilmektedir (Ortaylı: 2018: 81-83).

1871 tarihli İdare-i Umumiye Nizamnamesi ile birlikte köyler ile kaza arasında, birden fazla köyün birleşiminden oluşan “Nahiye” yerel yönetimleri oluşturulmuştur. Nahiyeler müdür tarafından idare edilmekte ve içerisinde bulundurduğu köylerin ihtiyar meclislerinin belirlediği kişilerden müteşekkil nahiye meclislerine sahiptir. Müdür, yerel halktan olup 25 yaşını doldurmuş, mahkumiyeti bulunmayan kimselerden seçilmektedir. Nahiye meclisleri ise müzakere ve karar organıdır. (Ortaylı, 1994: 313).

1871 Nizamnamesi 'ne göre, bir nahiye teşkili için nahiye sınırları içinde yer alacak köy ve çiftliklerde toplam en az 500 erkek nüfusun bulunması şartı aranmıştır.

Nahiye kurulması, uzun ve çok kademeli bir bürokratik sürece tabiydi. Süreç; kuruluş gerekçeleri ile sınırların sırasıyla kaza, liva ve vilayet idare meclislerinde müzakere edilmesiyle başlar, ardından vilayet umumi meclisinde görüşülerek karara bağlanırdı. Nihayetinde, alınan karar gerekçeleriyle birlikte merkeze mazbata aracılığıyla bildirilir ve padişah iradesiyle nahiye kuruluşu resmiyet kazanırdı (Ortaylı, 2018: 100)

Nahiye meclisleri, halktan para ve emek sağlayarak yol, köprü ve bazı binaların yapımını üstlenirdi. Ayrıca otlak ve orman gibi kamu arazilerini denetler, köylerden gelen tarım ve ticaretle ilgili önerileri değerlendirirdi. Tarım araçlarının ve hayvanlarının geliştirilmesi ile köylerin ortak sorunlarına çözüm bulmak da görevlerindendi. Ancak 19. yüzyıl Osmanlı kırsalında bu görevlerin uygulanmasını, hatta tartışılmasını beklemek bile gerçekçi değildi. Bu tür gelişmelere daha çok Rumeli'deki bazı köy ve nahiyelerde rastlanıyordu (Ortaylı, 2018: 101-102).

Köyler ise klasik dönem itibarıyla en alt yerel yönetim birimi olarak varlığını sürdürmüştür (Ünal, 2011: 245). Etnik veya dini olarak birbirinden ayrılmış olan köyler, idari olarak kapalı bir ünite konumundadır. Ancak köylerin tanınarak ön plana çıkması 19. Yüzyıl itibarıyla gerçekleşmiştir. Bu yüzyıl ile mahalle ve köylere “muhtar” ataması yapılmaya başlanmıştır. Muhtarlıkların kurulması ilk olarak İstanbul’da gerçekleşmiştir (Ortaylı, 2018: 107-109).

Çadırcı, Takvim-i Vekayi gazetesinin 1833 tarihli 73. sayısından aktardığına göre taşrada ilk muhtarlık Kastamonu sancağında kurulmuştur. Söz konusu uygulama padişah ve devlet erkanı tarafından uygun bulununca tüm eyaletlerde uygulanması ferman edilmiştir (Çadırcı, 1970: 410).

Muhtarın görevleri, asayiş sağlama, başka şehir veya köylere gitmek isteyenlere mühürlü pusulalar vermek, doğum, ölüm, ikametgâh değişikliği durumlarında mahalle defterine işlemek gibi farklı görevleri mevcuttur (Çadırcı, 1970: 413-414).

Osmanlı devleti, Tanzimat Fermanı ile beraber batılılaşma hareketlerinin hız kazandığı görülmektedir. Bunun neticesinde hem ekonomik hem askeri hem de idari alanda birçok çalışma yapıldığı görülmektedir. Ancak idari alanda yerel yönetimlere yönelik yaşanan gelişmelerin yerel yönetimlerin baskısı neticesinde yapıldığını söylemek doğru bir ifade olmamaktadır.

19. yüzyıl itibariyle Osmanlı devletinde yerel yönetimlere modern bir yapı kazandırmak adına birçok hukuki düzenleme yapılmıştır. Tanzimat döneminde Cumhuriyet'e kadar yapılan mevzuat çalışmaları tablo 2.1'de gösterilmektedir.

Tablo 2. 1. Tanzimat Döneminden Cumhuriyete Yerel Yönetim Mevzuatı

Yıl	Yaşanan Gelişme	Açıklama
1855	Şehremaneti'nin Kuruluşu	Büyükşehir belediye modelinin temeli oluşturuldu. Şehremini ve Şehir Meclisleri kuruldu
1855	İntizamı Şehir Komisyonu	1857 yılına değin yürürlükte kaldı. Şehremaneti'nin yanında 14 belediye dairesi daha oluşturulması teklif edildi
1858	Altıncı Daire-i Belediye'nin Kuruluşu	Galata ve Beyoğlu'nda günümüz manasında ilk belediyeler kuruldu.
1868	Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi	Şehremaneti, 14 belediye dairesi ve Cemiyet-i Umumiye-i Belediye'den oluşan bir yapı ortaya koydu.
1875	Nahiyeler Nizamnamesi	Belediyelerin köy ve kasabalara da genişletilmesi öngörülüyor ancak uygulanamadı
1876	Kanun-i Esasi	*İstanbul için ayrı taşra için ayrı belediye kanunları düzenlendi. *Dersaadet Belediye Kanunu yürürlüğe kondu. *Vilayetlerde görev ayrılığı ve yetki genişliği ilkesi benimsendi.
1877	Dersaadet Belediye Kanunu	*Şehremaneti, 20 belediye dairesi ve Cemiyet-i Umumiye 'den oluşan bir yapı getirildi. *Belediyelere tüzel kişilik tanındı. *1908'e kadar uygulanamadı.
1877	Vilayet Belediye Kanunu	Dersaadet modelinin taşraya yayılmasının temelleri atıldı.
1880	Savaş Nedeniyle Otorite Boşluğu	Dersaadet Belediye Kanunu'nun uygulanamaması nedeniyle Şehremaneti ve 10 belediye dairesinden oluşan bir yapı kuruldu.
1912	Dersaadet Teşkilatı Belediyesi Hakkında Kanun-u Muvakkatı	Şehremini Meclisi yerine encümen kuruldu, belediye daireleri kaldırılarak belediye şubelerine dönüştürüldü.
1913	İdare-i Umumiye-i Vilâyet Kanun-u Muvakkatı	İl özel idareleri kuruldu.

Kaynak: Batal, S. (2022). Tanzimat Döneminden Günümüze: Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Reform Tarihi. Journal of History School, 59, 2648-2686.

Osmanlı Devleti, dağılma sürecinde merkezi otoriteyi korumak ve ayrılıkçı eğilimleri önlemek amacıyla taşra yönetiminde yeni düzenlemeler yapma ihtiyacı duymuştur. Bu kapsamda Şura-yı Devlet tarafından hazırlanan kanun tasarısı Meclis-i Mebusan'a sunulmuş, "Encümen-i Mahsusa" komisyonunda incelenmiştir. Ancak Balkan Savaşları nedeniyle yasalaşma süreci kesintiye uğramış, savaş sonrasında tasarı yeniden düzenlenerek 1913'te Meclis kapalı olduğundan "İdare-i Umumiye-i Vilâyât Kanun-ı Muvakkatı" adıyla geçici bir kanun olarak yürürlüğe konulmuştur (Tuncer, 2016: 583-584).

1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilâyât Kanun-ı Muvakkat, Osmanlı İmparatorluğu taşra yönetiminin düzenlenmesinde bir dönüm noktası teşkil etmiş ve madde 75 ile vilayetlerin tüzel kişilik kazanmasını sağlayarak yerinden yönetim ilkesine hukuksal bir temel kazandırmıştır. Kanunun 78. maddesi, vilayetlerin kendi malvarlığı, görev ve yetkileri ile bağımsız bir kamu tüzel kişiliği olduğunu kabul etmiş ve bu birimlerin bayındırlık, sağlık, sosyal yardımlaşma, tarım, hayvancılık, ekonomi, ticaret ve kültür gibi çeşitli alanlarda sorumluluk üstlenmesini öngörmüştür. Bu bağlamda vilayet özel idaresinin görevleri, yol ve köprü yapımı, göl ve bataklık ıslahı, sulama kanalları açılması, otobüs işletmek, sanayi fabrikalarına ruhsat vermek, sanayi odaları, hastaneler ve yetimhaneler açmak gibi pek çok alanı kapsamaktadır.

Vilayet özel idaresinin organları da kanunla belirlenmiştir. Vali, hem merkezi yönetimin hem de vilayet tüzel kişiliğinin temsilcisi olarak yürütme yetkisine sahip olup, gerekli memurları atama ve görevden alma yetkisine sahiptir. Vilayet umumi meclisi, kazalardan seçilen üyelerden oluşarak müzakere ve karar organı işlevini üstlenir ve vilayet bütçesini görüşüp Dahiliye Nezaretine sunar. Vilayet encümeni, meclis tarafından seçilerek yürütme ve karar alma işlevini yerine getirir. Meclis üyeleri, halk tarafından seçilen ikinci seçmenler ve kaza belediye meclisleri aracılığıyla belirlenmekte, oyların çoğunluğunu kazanan adaylar üye olarak kabul edilmektedir. Bu düzenleme, vilayetlerin hem merkezi otorite gözetiminde hem de yerinden yönetim ilkesine uygun biçimde işleyişini sağlamış ve Cumhuriyet dönemi il özel idaresi sisteminin temelini oluşturmuştur.

1913 tarihli Muvakkat Kanun, merkeziyetçi ve adem-i merkeziyetçi eğilimleri dengeleme çabası taşımaktadır. Yerel meclislerin seçimle oluşturulmasıyla halkın

yönetime katılımı hedeflenmiş, buna karşın merkezi idarenin sıkı vesayet denetimi, taşra yönetimi üzerindeki kontrolünü sürdürmüştür (Tuncer, 2016: 599).

Sonuç olarak Osmanlı Devleti'nin belirli merkeziyetçi bir yapıya sahipken bazı dönemlerde ise âdem-i merkeziyetçi bir yapıya sahip olmuştur. 16. ve 19. Yüzyıl arası dönemde adem-i merkeziyetçi bir yapıya sahip olmuştur. Ancak bu dönemde taşrada bulunan ayanların siyasi gücünün de etkili olduğu yadsınamaz bir gerçektir (Findley, 2012: 29). 19. Yüzyıl itibariyle merkezi teşkilat güç kazanmaya başlamış ve adem-i merkeziyetçilik terk edilmiştir (Ortaylı, 2008: 311).

19.yüzyıl itibariyle batılılaşma hareketleri kapsamında İstanbul da ilk belediyenin kurulduğu görülmektedir. Daha çok yerel ihtiyaçların karşılanması ve dış güçlerin baskıları günümüz anlamında yerel yönetimlerin ortaya çıkışında etkili olmuştur. Anlaşılabacağı üzere Osmanlı Devleti'nde ki yerel yönetimler siyasi kimliklerden uzak daha çok merkezi idarenin kontrolündedir (Eryılmaz, 1998: 3681).

Yerel yönetimlerin merkezi idarenin güdümünde olması günümüzde de geçerliliğini yitirmemiştir. Zira birçok belediye başkanı birer kamu görevlisi olarak görülmektedir. Bu anlayış terk edilmesi adem-i merkeziyetçi yapı için önem arz etmektedir (Erdoğan, 1998: 3679).

Günümüzdeki yerel yönetim yapılarının tarihsel temelleri büyük ölçüde 19. yüzyıla dayanmaktadır. Zaman içerisinde yerel yönetimler, siyasal ve toplumsal ihtiyaçlara paralel olarak sürekli bir dönüşüm süreci geçirmiş; çeşitli reformlarla yeniden yapılandırılarak modernize edilmiştir. Bu bağlamda, günümüz merkezi yönetim ile yerel idareler arasındaki ilişkilerin sağlıklı bir biçimde değerlendirilebilmesi, özellikle Osmanlı sonrası dönemde kurulan Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk yıllarından itibaren her iki yönetim düzeyinde yaşanan kurumsal ve yapısal değişimlerin bütüncül bir perspektifle analiz edilmesini gerektirmektedir.

2.1.2. 1921 Anayasası: Türkiye'de İlk Anayasal Düzen, Hükümet Sistemi ve Yerel Yönetimler

1921 Anayasası, merkezde Meclis üstünlüğüne dayalı güçler birliği anlayışını benimserken, yerel yönetimlerde geniş bir özerklik modeli öngören en adem-i merkeziyetçi anayasal düzenlemeyi ortaya koymuştur. Yasama ve yürütmenin Meclis'te birleşmesi siyasal bütünlüğü sağlarken; vilayetlere tüzel kişilik verilmesi, yerel

meclislerin yetkilendirilmesi ve kazalar ile nahiyelere idari esneklik tanınması, yerel inisiyatifı güçlendiren özgün bir yönetsel yapı oluşturmuştur.

2.1.2.1. 1921 Anayasası ve Kuvvetler Birliği

Meclis hükümeti sisteminin temellerini Jean-Jacques Rousseau'nun egemenliğin birliği ve bölünmezliği ilkesi oluşturmaktadır. Egemenlik yetkisinin halk tarafından doğrudan kullanılamaması, bu yetkinin halk adına icrası için temsilcilerin varlığını zorunlu kılmaktadır. Bu doğrultuda, halk iradesini yansıtan bir meclisin teşekkülü kaçınılmazdır. Bu sistemde, yasama ve yürütme erklerinin kullanımında halk egemenliği esas alınmakta ve bu erkler, doğrudan halkın temsilcileri aracılığıyla kullanılmaktadır (Gözler, 2013b: 226).

Meclis hükümeti rejimi, ilk olarak 1792-1795 yılları arasında Fransa'daki Milli Konvansiyon Meclisi döneminde uygulanmıştır. Yasama, yürütme ve yargı yetkilerinin mecliste toplandığı bu model, günümüzde yalnızca İsviçre'de uygulanmaktadır. İsviçre Anayasası, yürütmeyi yasama karşısında ikinci plana yerleştirir; yürütme meclisi feshedemez, kararname çıkaramaz ve meclis kararları halk denetimine açıktır. Türkiye'de de Birinci Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) Dönemi'nde benzer biçimde, egemenliğin bölünmezliği ilkesi esas alınarak güçlü bir meclis hükümeti modeli benimsenmiş; bu dönem, parlamenter gücün en yoğun yaşandığı evre olarak öne çıkmıştır (Çamurcuoğlu, 2016: 240-241)

Dünyada farklı biçimlerde uygulanan meclis hükümeti sistemi, zamanla çeşitli ülkelerde anayasal ve siyasal ihtiyaçlara göre dönüşümler geçirmiştir. Bu genel çerçeve içerisinde Türkiye de, kendi siyasal gelişim süreci içinde farklı hükümet sistemlerini benimsemiş ve uygulamıştır.

Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk anayasası olan 1921 Anayasası, saf meclis hükümeti sistemi örneği olarak dikkat çekerken, sonraki anayasal düzenlemelerde daha çok parlamenter sisteme geçiş eğilimi gözlemlenmiştir. Bu geçiş, Türkiye'de meclis hükümeti sisteminin nasıl uygulandığına ve zamanla ne şekilde evrildiğine dair önemli ipuçları sunmaktadır (Yıldız, 2013: 198).

23 Nisan 1920 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM), en yaşlı üye olan Sinop Milletvekili Şerif Bey'in açılış konuşmasıyla siyasi hayatına başlamıştır. TBMM açıldıktan sonra, Mustafa Kemal'in Halkçılık Programı temel alınarak yeni bir

anayasa hazırlık süreci hız kazanmıştır (Balcıoğlu, 2011: 190-197). Bu dönemin nihayetinde ise, 20 Ocak 1921 tarihinde Teşkilât-ı Esasiye Kanunu kabul edilmiştir. Bu anayasa, Türkiye'nin ilk yazılı anayasası olmasına rağmen 1876 tarihli Kanun-u Esasi'yi yürürlükten kaldırmamıştır; ancak fiilen yerine geçmiştir (Ortaylı, 2020: 23–24).

Meclis, öncelikli olarak Misak-ı Millî sınırları içerisinde yer alarak, ülkenin kurtuluşu ve istiklâlini temel amaç edinen; özü itibariyle dürüst ve doğru insanlardan oluşacak biçimde kurulmuştur (Gülekli ve Onaran, 1973:148). TBMM'nin demografik yapısı incelendiğinde, devletin 66 farklı vilayetini temsil eden toplam 389 milletvekilinden oluştuğu görülmektedir (Türkiye Büyük Millet Meclisi, 1999: 31-44).

1921 Anayasası toplamda 24 maddeden oluşan yumuşak bir anayasa olarak kabul edilmiştir ve temel haklar ile özgürlükler konusunda düzenleme içermemiştir. Anayasanın hazırlanmasında esas amaç, işgal altındaki Türkiye'nin kurtarılması ve ulus devletin temelini atılmasıdır. Bu süreçte saltanat, tekke ve zaviyeler gibi eski siyasal kurumlar kaldırılmış, modernleşme ve halkı yönlendirme temel hedefler olarak ön plana çıkmıştır. Yeni eğitim sistemi ile çağdaş ve modern bir kuşak yetiştirilmesi amaçlanmıştır (Yılmaz, 1998: 1166).

1921 Anayasası, egemenliği kayıtsız ve şartsız olarak millete veren "*Hakimiyet bila kaydü şart milletindir*" ifadesiyle, devletin temel ve siyasal yapısını millet egemenliği esasına dayandırmıştır (Gözler, 2019: 96–97). Kuvvetler birliği ilkesi doğrultusunda yasama ve yürütme yetkileri TBMM'ye verilmiş, yargı erki ise anayasada yer almamıştır. Yasama ve yürütme işlevleri birleşmiş ve TBMM hem yasama organını hem de hükümeti oluşturmuştur. Hükümet, TBMM üyeleri arasından seçilen Bakanlar Kurulu ve Meclis Başkanı'ndan oluşmakta, hükümet başkanlığı da Meclis Başkanı tarafından yürütülmekteydi. Böylece yürütme organı, doğrudan Meclisin denetimi altına alınmıştır (Odyakmaz, Kaymak ve Ercan, 2012: 13–14).

Zaman içerisinde siyasi dönüşüm devam etmiş ve 30 Ekim 1922'de saltanat kaldırılmış, hilafet ise TBMM tarafından seçilen bir makam olarak yeniden düzenlenmiştir (Ortaylı, 2023: 55–56). Bu gelişmelerin ardından 29 Ekim 1923'te Cumhuriyet ilan edilmiş ve egemenlik tamamen millete ait bir hak olarak anayasal statü kazanmıştır (Odyakmaz, Kaymak ve Ercan, 2012: 13–14).

Meclisin çalışmalarına ara vermeksizin devam etmesi karara bağlanmış; yasama organı üyelerinin iki yılda bir yapılacak seçimlerle belirlenmesi öngörülmüş ve milletvekillerinin yeniden seçilme hakkına sahip oldukları hükme bağlanmıştır. Ayrıca, olağanüstü durumlarda seçim sürecinin bir yıla kadar ertelenebileceği belirtilmiş; milletvekillerinin yalnızca kendi seçim çevrelerini değil, bütün milleti temsil ettikleri ilkesi benimsenmiştir. Yeni Meclis teşekkül edene kadar mevcut Meclis'in görevine devam edeceği yönünde düzenlemeye gidilerek yasama sürekliliği güvence altına alınmıştır (Odyakmaz, Kaymak ve Ercan, 2012: 15). Seçim sistemi olarak ise 1943 yılı seçimlerine değin iki dereceli olarak uygulanmıştır. 1943 yılında seçim sistemi değiştirilerek ilk olarak 1946 seçimlerinde tek dereceli seçim sistemi uygulanmıştır (Fidan, 2010: 25).

1921 Anayasası, saltanat ve hilafet makamlarının kaldırılmasıyla ortaya çıkan yönetim boşluklarını gidermede yetersiz kalmasının yanı sıra, temel hak ve özgürlükler ile yargı erkine yer vermemesi gibi nedenlerle daha kapsamlı ve modern bir anayasaya ihtiyaç doğurmuştur. Bu sebeplerle 1921 Anayasası yalnızca üç yıl yürürlükte kalmış ve 1924 yılında yeni anayasa ile değiştirilmiştir.

2.1.2.2. 1921 Anayasası ve Yerel Yönetimler

1921 Anayasasının 10. Maddesine göre Türkiye iktisadi ve coğrafi olarak vilâyetlere, vilâyetler kazalara nihai olarak kazalar da nahiyelere bölünmüştür (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1921, mad. 10).

Anayasanın 11. ve 14. maddelerine göre vilayetler, yerel işlerde tüzel kişiliğe ve özerkliğe sahiptir. Eğitim, sağlık, ekonomi, tarım, bayındırlık ve sosyal yardım gibi alanların düzenlenmesi ve yönetimi vilayet meclislerinin yetkisine bırakılmıştır. Ayrıca vilayette, Büyük Millet Meclisinin temsilcisi olarak görev yapan ve Meclis Hükümeti tarafından atanan vali bulunur. Vali, devletin genel görevlerini yerine getirir ve yalnızca bu görevlerle yerel görevler arasında bir çatışma ortaya çıktığında müdahale eder (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1921, mad. 11-14.). 15. maddeye göre ise kaza, tüzel kişiliği olmayan, yalnızca idarî ve güvenlik işlevi bulunan bir birimdir. Kazanın yönetimi, Büyük Millet Meclisi Hükümeti'nce atanan ve valiye bağlı olarak çalışan bir kaymakam tarafından yürütülür.

Yine Anayasanın 16-21. maddelerine göre, nahiye kendi içinde özerk bir tüzel kişiliğe sahiptir. Nahiye halkı tarafından seçilen üyelerden oluşan bir nahiye meclisi bulunur. Bu meclis, aynı zamanda bir idare heyeti ve bir müdür seçer. Nahiye meclisi ve idare heyeti, kaza düzeyinde idari, ekonomik ve mali yetkilere sahiptir; bu yetkilerin kapsamı özel kanunlarla belirlenir. Nahiye, bir veya birkaç köyden ya da bir kasabadan oluşabilir (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1921, mad. 16-21).

1921 anayasası, Türkiye anayasa tarihinde yerel yönetimlere en çok ağırlık veren anayasa olarak ifade edilir (Çamurcuoğlu, 2016:241). 1921 anayasasına göre vilayet ve nahiyelere sınırlı muhtariyet tanınması, Osmanlı taşra yönetiminde yerel katılımı esas alan yeni bir idari yapılanmanın habercisi olmuştur. Bu çerçevede, halkın seçimiyle oluşturulan meclis ve şûraların yönetsel süreçlere katılımı teşvik edilmiş, böylece yerel özyönetimin kurumsal temelleri atılmaya çalışılmıştır. Ancak bu özerklik; vakıflar, eğitim, sağlık, ziraat, bayındırlık ve sosyal yardım gibi sınırlı alanlarla tahdit edilmiş; dış politika, adalet, askerî güvenlik ve uluslararası ekonomik ilişkiler gibi merkeziyetçi egemenlik sahaları dışında tutulmuştur. Yerel meclislerin seçimle teşekkül ettirilmesi, halk egemenliğine dayalı temsiliyet ilkesinin taşra ölçeğinde uygulanması olarak değerlendirilmiş ve bu durum, yerelden merkeze yönelen kademeli bir demokratikleşme sürecinin başlangıcı olarak yorumlanmıştır (Güneş, 2020: 246).

Anayasa, demokratik katılım ilkesinin bir yansıması olarak yerinden yönetim esasına ilişkin normatif düzenlemeler içermektedir. Egemenliğin kayıtsız şartsız millete ait olduğu ve millet adına TBMM aracılığıyla kullanılacağı anayasal güvence altına alınmıştır. Ayrıca, iller, ilçeler ve bucaklar düzeyinde halkın yönetime katılımını esas alan yerel yönetim birimlerinin oluşturulmasına yönelik hükümler benimsenmiş; böylece merkezî otorite ile yerel yönetimler arasında yetki paylaşımına dayanan çoğulcu bir idari yapı inşa edilmek istenmiştir (Odyakmaz, Kaymak ve Ercan, 2012:14).

1921 anayasasında merkezi idare ile yerel idareler görev ve yetkileri açısından birbirinden ayrılmıştır. İç ve dış siyasetin uygulanması, şer'i adli ve askeri emirlerin verilmesinin yanı sıra yürütülmesi, uluslararası ekonomik ilişkiler, hükümetin ülke genelini ilgilendiren işlemleri ile birden fazla vilayeti ilgilendiren konularda merkezi idare yetkilendirilmişken bunların dışında kalan alanlarda tüzel kişiliğe haiz olan vilayet yönetimleri yetkili kılınmıştır (Derdiman, 2011: 224-225).

1921 anayasasına göre vilayetler, vakıflar, eğitim kurumları, maarif, sağlık, iktisat, ziraat ve bayındırlık alanlarındaki işlerin düzenlenmesi ve yönetimi konusunda yetkilendirilmiştir (Çamurcuoğlu, 2016: 242-243).

1921 Anayasası, adem-i merkeziyetçi yapısıyla dikkat çekmekle birlikte, bu yaklaşımı esas olarak il özel idareleri ve nahiyeler düzeyinde sınırlı tutmakta, belediye teşkilatına dair herhangi bir düzenlemeye yer vermemektedir. 1924 Anayasası, vilayetlerin tüzel kişiliğini muhafaza ederken, şehir, kasaba ve köylere de tüzel kişilik tanımış; böylece bu yerleşim birimlerinde yerel yönetimlerin oluşturulmasını anayasal düzeyde güvence altına almıştır. Ayrıca, söz konusu yerel yönetim birimleri için özel yasaların hazırlanması öngörülerek, idari yapılanmanın yasal temellerinin güçlendirilmesi hedeflenmiştir (Şinik, Uçar ve Dik, 2016: 6).

Sonuç olarak, yeni Türkiye'nin ilk anayasası olan 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu ile Osmanlı Devleti'nden devralınan yerel yönetim yapısı büyük ölçüde korunmuş, ancak yerel idarelere tüzel kişilik verilerek yetki ve sorumlulukları genişletilmiş ve adem-i merkeziyetçi yapı güçlendirilmeye çalışılmıştır. Bu adem-i merkeziyetçi anlayış, 1924 Anayasası ile de sürdürülmeye çalışılmıştır.

2.1.3. 1924 Anayasası Döneminde Merkezîleşme Eğilimleri ve Yerel Yönetimlerin Dönüşümü

491 sayılı Teşkilat-ı Esasiye Kanunu 20 Nisan 1924 tarihinde ikinci TBMM'nin yüz otuz milletvekilinden yüz yirmi altısının kabulü ile yürürlüğe konmuştur (Çavdar, 2008: 292) Tam adı ile 491 sayılı Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, meclis hükümeti Lehistan (Polonya) ve parlamenter hükümet sistemi benimsenen III. Fransız Cumhuriyet'i örnek alınarak hazırlanarak 20 Nisan 1924 tarihinden kendinden önceki 1876 ve 1921 anayasalarını yürürlükten kaldırmıştır (Derdiman, 2011: 228-229).

2.1.3.1. 1924 Anayasası ve Kuvvetler Ayrılığı

1924 anayasası meclis hükümet modeli ile parlamenter hükümet modeli arasında karma bir model benimsemiştir. Ulusal egemenliğin temsilcisinin meclis olması, yasama ve yürütme erklerinin yine mecliste toplanmasının yanı sıra hükümetin meclisin gözetim ve denetim altında olması açısından meclis hükümetine benzetilmektedir (Odyakmaz, Kaymak ve Ercan, 2012: 16) Ancak Cumhurbaşkanı'nın devletin başı olmasının yanında vatana ihanet dışında şahsi dokunulmazlığının bulunması, kabinenin

Başbakan tarafından oluşturulup Cumhurbaşkanı'na onaya sunulması ve Meclisin güvenoyuna bağlı olması gibi özelliklere sahip olması nedeniyle meclis hükümeti ve parlamenter sistem arasında karma bir hükümet modeline sahiptir (Derdiman, 2011:231-232).

Yeni anayasaya göre yasama ve yürütme yine mecliste belirir ve toplanır. Ancak yasama işlevini Meclis doğrudan kullanırken, yürütme işlevini kendi seçtiği Cumhurbaşkanı ve onun tayin edeceği Bakanlar Kurulu eliyle kullanmaktadır. TBMM, hükümeti denetimi altında tutmakta ve düşürebilmektedir. Ancak yürütme, meclisi düşürememektedir (Derdiman, 2011: 230-232).

Dört yılda bir yapılan seçimlerle yenilenen Meclis'te, görev süresi dolan milletvekilleri yeniden seçilebilmekte, seçimlerin yapılamaması hâlinde ise yasama dönemi bir yıl uzatılabilmektedir. Meclis; uluslararası antlaşmalar yapmak, savaş ilan etmek, bütçe ve kesin hesap kanunlarını onaylamak, para basımına karar vermek, ekonomik imtiyazları değerlendirmek, af ilanı, cezaların değiştirilmesi ve kesinleşmiş ölüm cezalarının infazı gibi hem yasama hem de bazı yürütme ve yargı işlevlerini yerine getirmektedir (Korkmaz, 2025: 6).

Yürütmenin başı olan Cumhurbaşkanı, devletin başı olarak vatana ihanet haricinde dokunulmazlığa sahiptir. Hükümetin başı olan Başbakan, meclis üyeleri arasından Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Yürütmenin diğer organı olan Bakanlar Kurulu ise Başbakan tarafından seçilmekte, Cumhurbaşkanı onaylamakta ve nihai olarak TBMM tarafından güven oyu alması gerekmektedir (Gözler, 2013a: 180-181)

Cumhurbaşkanı, göreve yemin ederek başlar; Meclis çalışmalarına katılamamakla birlikte, yasama yılı başında meclis açılış konuşması yapabilir ve gerekli hallerde Meclisi toplantıya çağırma veya özel törenlerde başkanlık etme yetkisine sahiptir. Meclisle ilişkilerinde en belirgin yetkisi, Anayasa'nın 35. maddesi uyarınca kanunları yayımlama ve geciktirici veto hakkıdır. Bu çerçevede, Anayasa ve bütçe kanunları hariç olmak üzere, uygun görmediği yasaları gerekçesiyle birlikte on gün içinde Meclise iade edebilir; bu yetki, yasama sürecinde sınırlı bir denetim mekanizması niteliğindedir (Anayurt, 1997: 675).

1924 Anayasası'na göre yargı yetkisi ise millet adına bağımsız mahkemelerce kullanılır. Ancak anayasa, olağanüstü mahkemelerin kurulmasını açıkça yasaklamadığı için “doğal yargıç” ve “kanunî hâkim” güvenceleri eksik kalmıştır. Bu durum, İstiklal Mahkemeleri gibi uygulamalarla ilkenin ihlaline yol açmıştır. Ayrıca anayasa, bireylerin başvuru hakkını ve etkili yargı yolunu da güvence altına almamıştır. Tüzüklerin yasaya uygunluğunu denetleme ve yasa yorumlama yetkisi ise mahkemelere değil, doğrudan Türkiye Büyük Millet Meclisine verilmiştir (Gözler, 2013a: 182).

1924 Anayasası, yargı bağımsızlığını ilk bakışta güvence altına alıyor görünse de, “kanun hükmüne bağlılık” ve “yargıç güvencesinin yalnızca kanunla düzenlenmesi” gibi ifadelerle bu ilke ciddi şekilde sınırlanmıştır. TBMM'nin af yetkisi, cezaları hafifletme ve infazı erteleme gibi yollarla yargıya dolaylı müdahalesini mümkün kılmaktadır. Anayasa'da yargıçların görev güvencelerine dair açık anayasal sınırlar konulmadığından, yargı organı siyasi otoritenin müdahalesine açık hale gelmiştir. Bu nedenle, Anayasa'nın 8. maddesindeki yargı bağımsızlığına dair hüküm, uygulamada romantik bir idealden öteye geçememiştir (Mumcu, 1986: 396).

1924 Anayasası, demokratikleşme yönünde bir temel teşkil etmekle birlikte, uygulamada bu idealden sapmalar göstermiştir. Erken dönem çok partili hayat denemeleri (1925'te Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası, 1930'da Serbest Cumhuriyet Fırkası) kısa süreli ve başarısız girişimler olarak kalmış; Türkiye, 1946'ya dek tek parti yönetimi altında siyasal hayatını sürdürmüştür (Özbudun, 2013: 33).

Türkiye'nin siyasal gelişim süreci bağlamında dikkatle vurgulanması gereken husus, çok partili hayata geçişin genellikle 1924 Anayasası ve 1946 seçimleriyle başlatıldığı yönündeki yaygın kabulün tarihsel gerçekliği tam olarak yansıtmadığıdır. Oysa çok partili siyasal yapılanmanın temelleri, II. Meşrutiyet döneminde atılmış; bu süreç, I. Türkiye Büyük Millet Meclisi döneminde Birinci ve İkinci Grup şeklinde tezahür eden fiilî siyasal farklılaşmalarla sürdürülmüştür. Ancak 1924 Anayasası sonrasında bu çoğulcu siyasal yapı kesintiye uğramış ve çok partili düzene geçiş, ancak 1946 yılı seçimlerinde kurumsal bir nitelik kazanabilmiştir (Gözler, 2013a: 183). Ancak yine de genel kabul görüşün aksine Türkiye Cumhuriyeti siyasi geçmişinde çok partili hayata ilk geçiş Nuri Demirağ tarafından 1945 yılında kurulan Milli Kalkınma Partisi ile geçilmiştir (Ortaylı, 2020: 31).

1946 sonrası çok partili rejime geçilmiş olsa da, anayasanın özünde yer alan demokratik normlar kurumsallaşmamış; özellikle 1954-1960 döneminde iktidar çoğunluğuna dayanarak çıkarılan düzenlemeler, iktidar-muhalefet ilişkilerini zedelemiştir. Bu gelişmeler, 27 Mayıs 1960 askerî müdahalesinin anayasal ve siyasal zeminini hazırlamış ve 1960 darbesinin sebepleri arasında gösterilmiştir (Özbudun, 2013: 33).

1924 Anayasası, görüldüğü üzere egemenliği millete dayandıran bir anlayışla hazırlanmış olsa da, yasama ve yürütme yetkilerini Büyük Millet Meclisi'nde birleştirerek kuvvetler birliği ilkesini benimsemiştir. Bu yapısal tercih, özellikle çok partili siyasal hayata geçilmesinden sonra denge ve denetim mekanizmalarının zayıf kalmasına neden olmuştur. 1950 sonrası Demokrat Parti iktidarı döneminde muhalefetin faaliyet alanının daraltılması, basın özgürlüğüne yönelik kısıtlamalar ve yargı bağımsızlığının zedelenmesi gibi uygulamalar, anayasanın demokratik işleyişine yönelik eleştirileri artırmıştır.

Bu siyasal ortamda gerçekleşen 27 Mayıs 1960 askerî müdahalesi, mevcut anayasal düzenin demokratik standartlardan uzaklaştığı gerekçesiyle meşrulaştırılmıştır. Müdahale sonrasında kabul edilen 1961 Anayasası, kuvvetler ayrılığı ilkesine dayalı, temel hak ve özgürlükleri daha geniş biçimde güvence altına alan ve Anayasa Mahkemesi gibi denetim mekanizmaları öngören bir anayasal düzen kurulması amaçlanmıştır. Böylece 1961 Anayasası, 1924 Anayasası'nın uygulamada neden olduğu güç yoğunlaşması sorunlarına kurumsal çözümler getirmeyi amaçlamıştır.

2.1.3.2. 1924 Anayasası ve Yerel Yönetimler

1924 Anayasası, devlet teşkilatını yeniden yapılandırırken daha belirgin bir merkeziyetçilik anlayışını benimsemiş; bu çerçevede 1921 Anayasası'nda yerel yönetimlere ilişkin öngörülen özerklik ve demokratikleşme yönündeki ilkeler uygulamaya geçirilmemiştir. Söz konusu anayasa, yerel yönetimleri yalnızca üç madde üzerinden tanımlayarak onların idari konumunu merkezî otorite lehine yeniden kurgulamış ve böylece Cumhuriyet döneminde uzun süre etkisini sürdürecektir merkezci yaklaşımın ilk kurumsal örneğini oluşturmuştur (Özer ve Ökmen, 2013: 23).

1924 Anayasası, vilayet, kaza, kasaba ve köyleri tüzel kişiliğe sahip yerel yönetim birimleri olarak tanımlamış; ancak 91. madde ile yetki genişliği ve görev ayrımı ilkeleri

getirilerek 1921 Anayasası'nın güçlü özerklik vurgusu ve adem-i merkeziyetçiliği terk edilmiştir. Merkezî yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev ve yetki paylaşımına ilişkin açık bir çerçeve öngörülmemiş; böylece merkezî idarenin bu alanda daha esnek ve geniş bir takdir yetkisiyle hareket edebilmesi amaçlanmıştır. (Karaarslan, 2013: 148).

1924 Anayasası ile vilayetlerin mevcut tüzel kişiliği korunmuş; buna ek olarak şehir, kasaba ve köylere de tüzel kişilik tanınmıştır. Böylece bu yerleşim birimlerinde yerel yönetimlerin oluşturulması anayasal bir güvenceye bağlanmıştır. Anayasal tanımlamanın ardından, her bir yerel yönetim birimi için ayrı kanunların hazırlanması öngörülmüştür (Şinik, Uçar ve Dik, 2016: 6).

1924 Anayasası'na göre Türkiye, coğrafi durumu ve ekonomik ilişkileri dikkate alınarak illere; iller ilçelere, ilçeler ise bucaklara ayrılmıştır. Bucaklar da kasaba ve köylerden oluşur. İller, şehirler, kasabalar ve köyler tüzel kişiliğe sahiptir. İllerin yönetimi, yetki genişliği ve görev ayrımı ilkelerine dayalı olarak yürütülür (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1924, mad. 89-91).

1924 Anayasası, mahallî idarelerin görev ve yetkilerini ayrıntılı biçimde düzenlememiş; yalnızca bu idarelerin dayanacağı ilkelere ve sahip oldukları tüzel kişiliğe atıf yapmakla yetinmiştir. Anayasa, yerel yönetim birimlerinin tüzel kişiliğe sahip olduğunu ve yerinden yönetim esasına göre örgütleneceğini belirtmekle birlikte, bu yapının işlevsel kapsamını somut olarak tanımlamamıştır (Özmen, 2013 :173).

Cumhuriyet'in ilanından sonraki ilk dönem olan 1923-1930 yılları arasında belediye teşkilatı, büyük ölçüde Osmanlı döneminden miras kalan mevzuat ve yönetim modelleri çerçevesinde faaliyet göstermiştir. Bu süreçte, İstanbul ve diğer vilayetlerde yürürlükte olan belediye kanunları ile imar, maliye ve benzeri alanlardaki hukuki düzenlemeler korunmuştur. Belediyelerin gelir kaynakları, imar yetkileri ve kentsel denetim alanında bazı iyileştirmeler yapılmış, ancak İstanbul ve Ankara dışındaki büyük şehirlerde 1877 tarihli Vilayet Belediye Kanunu'nun hükümleri uygulanmaya devam etmiştir (Oktay, 2020: 8).

Cumhuriyet'in ilk dönemi sonrasında belediyeler 1930 tarihli 1580 sayılı Belediye Kanunu ile düzenlenmiştir. 1580 sayılı kanun uzun soluklu bir kanun olup 165 maddeden oluşmaktadır. Belediyeleri, belde halkının mahalli düzeyde ortak ihtiyaçlarını gidermek üzere görevli, belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye reisi olmak

üzere üç organlı tüzel kişilik olarak tanımlamıştır. Belediye meclisleri 4 yıllığına halk tarafından seçimle belirlenir. Belediye encümeni, belediyenin esasen yürütme organı olmakla birlikte meclis faal olmadığında karar organı görevini üstlenir. Belediye reisi, belediye meclis üyeleri arasından veya seçim usulüyle göreve getirilir ya da Bakanlar Kurulu'nun lüzum gördüğü durumlarda atama yoluyla belirlenir (Kaya ve Pekküçükşen, 2019).

Belediye Kanunu ile beraber belediyecilik alanında beş temel ilke hedeflendiği görülmektedir. Bunlar; (a) belediyeler arasında eşitlik, (b) belediyelerin icraatlerini gerçekleştirirken özgür olması, (c) yerel yönetimler üzerinde katı bir merkezi denetim, (d) halkın tek dereceli seçimi ile etkin bir denetimi ve belediye hizmet alanlarının genişletilmesidir (Şinik, 2012: 26).

Cumhuriyet döneminde yerel yönetim alanındaki ilk kapsamlı yasal müdahale, köy yönetimlerine ilişkin düzenlemelerle gerçekleştirilmiştir. Hâlen yürürlükte bulunan 442 sayılı Köy Kanunu, 1924 yılında kabul edilerek köylerin idari yapısını, görev ve sorumluluklarını modern Cumhuriyet anlayışı doğrultusunda yeniden tanımlamıştır (Çiçek, 2014: 59). Halen yürürlükte bulunan bu kanun ile köyler tüzel kişiliği olan ilk yerel yönetim birimi olarak düzenlenmiştir (Güven ve Alan, 2018: 183). 442 sayılı Kanun, Türkiye'de köy idaresinin hukuki, idari ve mali yapısını düzenleyen temel yasal metinlerden biridir. 18 Mart 1924 tarihinde kabul edilip 7 Nisan 1924 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Kanun, köylere tüzel kişilik kazandırarak yerel yönetimlerde adem-i merkeziyetçi yapının güçlenmesini hedeflemiştir (Büyüktolu, 2021).

Köy Kanunu'nun 1. maddesi, nüfus büyüklüğüne göre yerleşim birimlerini üçe ayırmaktadır: nüfusu iki binden az olan yerler köy, iki bin ile yirmi bin arasındaki yerler kasaba, yirmi binden fazla nüfusa sahip yerler ise şehir olarak tanımlanmıştır. Nüfusu iki binden az olsa bile belediye teşkilatı bulunan nahiye, kaza veya vilayet merkezleri kasaba sayılmakta ve Belediye Kanunu'na tabi olmaktadır.

Kanunun 9. ve 10. maddelerinde köy işlerinin yürütülmesini köy ihtiyar meclisi ile devlet memuru statüsünde olan muhtara vermektedir. 13. madde ise köyün zorunlu hizmetlerini; su temini, bataklık kurutma, yol, okul, cami ve bakkal yapımı, konutların düzenlenmesi, köy temizliği ve ürün güvenliğinin sağlanması gibi görevlerle sıralamaktadır. Bu görevler, muhtar, imam ve öğretmen doğal üye olduğu ihtiyar

meclisi tarafından yürütülmektedir. 20. madde ise köyün yönetim organlarını tanımlamakta; köy derneği, muhtar ve ihtiyar meclisinden oluşan yapının, doğrudan köy halkı tarafından seçildiğini ve muhtarın ihtiyar meclisinin başkanı olduğunu hükme bağlamaktadır (Köy Kanunu, 1924, mad. 9-20). Kanun ayrıca köy derneği ve köy ihtiyar meclisi gibi organlarla köy halkının yönetime katılımını teşvik etmiştir (Dalgıç, 2023: 76).

442 sayılı Köy Kanunu'nda köy idaresinin gelirleri, “imece” ve “köy parası” esaslarına dayalı olarak düzenlenmiştir. Buna göre köy gelirleri; imece yoluyla yürütülen işlerden sağlanan katkılar, köy ihtiyar heyetince belirlenen parasal yükümlülükler, kanun uyarınca tahsil edilen cezai müeyyideler, köy tüzel kişiliğine ait arazi, emlak ve vakıf mallarının gelirleri, ağaç, arazi, para ve taşınmazlardan oluşan avarız gelirleri, bağış ve hediyeler, köy adına ekilen tarlalardan, dükkân, ambar ve tezgâhlardan elde edilen gelirler, ilmühaber mühürleme ücretleri, köy sınırları içinde bulunan ocak, nehir, çay, sal ve kayıklardan sağlanan gelirler, meraların ve otlakların fazlasının kiraya verilmesinden doğan gelirler, hayvan kesimi ve satışından elde edilen resimler, sahipsiz yemiş ve ağaçlardan, maden suyu ve kaplıcalardan sağlanan gelirler ile gelir yetersizliği durumunda köy halkından mahsul veya para olarak alınacak ek katkılardan oluşmaktadır (Karacan ve Berkün, 2023: 71-72).

2.1.4. 1961 Anayasasında İdari Teşkilatlanma ve Yerel Yönetimlerde Özerklik Arayışı

Cumhuriyet tarihinde 1946 seçimleriyle birlikte çok partili siyasi sisteme geçiş gerçekleşmiştir. 1950 seçimleri sonucunda Demokrat Parti iktidarı siyasi gücü devralmış ve yaklaşık on yıl boyunca ülke yönetiminde etkin olmuştur. Ancak 1957 sonrasında artan siyasi kutuplaşmalar ve toplumsal huzursuzluklar, 27 Mayıs 1960 tarihinde gerçekleşen askerî müdahaleye zemin hazırlamıştır (Birol, 2012: 40).

1960 askeri müdahale sonrası yeni bir anayasa hazırlanmadan yönetimin sivillere devredilmeyeceğini açıklanmış, bu amaçla Cemal Gürsel başkanlığında Milli Birlik Komitesi (MBK) kurulmuştur. Anayasa çalışmalarını yürütmek üzere Prof. Dr. Sıddık Sami Onar liderliğinde bir akademik kurul görevlendirilmiş; önerileri doğrultusunda sivil hükümet oluşturulmuş ve 1924 Anayasası'nın bazı hükümlerini değiştiren 1 sayılı yasa çıkarılmıştır (Tuğluoğlu, 2019: 136).

2.1.4.1. 1961 Anayasasında Kuvvetler Ayrılığı ve Demokratik Kurumsallaşma

1961 Anayasası, 27 Mayıs 1960 askeri darbesi sonrasında hazırlanmış olup, temel hak ve özgürlükleri geniş ölçüde güvence altına alsa da meşruiyeti tartışmalıdır. Türkiye anayasa literatüründe darbeyi meşru bulan görüşler ile açıkça eleştiren yaklaşımlar mevcuttur. Bu müdahale, Cumhuriyet tarihinde gerçekleşen ilk askerî darbe olup, Demokrat Parti iktidarını sona erdirmiş ve Cemal Gürsel'in devlet başkanlığına getirilmesiyle sonuçlanmıştır (Özkul, 2023a: 20-21).

1960 darbesinin ülkeye getirmiş olduğu en büyük yenilik hiç şüphesi referandum (halkoylaması) sistemidir (Akarçay Gürbüz, Kentel, İnsel, Kuyaş, Karaömerlioğlu ve Sarıbay, 2002: 302). 1961 Anayasası, 9 Temmuz 1961 tarihinde referanduma sunulmuş, seçme hakkına sahip yurttaşların yaklaşık %75'i bu referanduma katılım göstermiştir. Oylama sonucunda 6.348.715 kişi anayasa lehine oy kullanırken, 3.935.253 kişi karşı oy vermiş; böylece anayasa, halkın onayıyla kabul edilmiştir (Tuğluoğlu, 2019: 149-150).

1961 anayasası, temel hak ve özgürlükleri önceki düzenlemelere kıyasla daha ayrıntılı şekilde güvence altına almış, özellikle ifade özgürlüğü alanında önemli kazanımlar sağlamıştır. Zira ifade özgürlüğü, diğer tüm hakların teminatı olarak demokratik rejimin vazgeçilmez koşulu olarak ifade edilmektedir (Birol, 2012: 40; Akarçay Gürbüz vd., 2002: 310).

1961 anayasası çift meclisli yasama organı öngörmektedir. Ancak Türkiye siyasi tarihinde çift meclisli yapı ilk değildir. Osmanlı Devleti'nde Kanun-i Esasi ile çift meclisli yasama sistemi benimsenmiş, ancak bu yapı II. Abdülhamid tarafından kısa sürede askıya alınmıştır. 1908'de meclis yeniden açılmışsa da, 1922'de tamamen kapatılmıştır. Cumhuriyet döneminde ise çift meclis anlayışı terk edilerek, 1924 Anayasası ile tek meclisli sistem benimsenmiştir (Yahşi, 2023: 543). Millî Birlik Komitesi (MBK), yeni anayasa taslağını hazırlamak üzere İstanbul Komisyonu olarak adlandırılan, hukukçular ve çoğunluğu akademisyenlerden oluşan bu kurulun Ekim 1960'ta MBK'ye sunduğu taslak metinde, üyeleri doğrudan halk tarafından seçilmeyen bir ikinci meclisin de yer alacağı çift meclisli bir yasama yapısı öngörülmüştür (Erdem ve Tunçkaşık, 2023: 167).

1961 Anayasası'nın 63. maddesine göre Türkiye Büyük Millet Meclisi, çift meclisli bir yasama yapısı benimsenerek Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu olmak üzere iki kanattan oluşmaktadır (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1961, md. 63). Aynı anayasanın 67. ve 69. maddelerinde ise, Millet Meclisi'nin 4 yıllık yasama dönemi için seçilen 450 milletvekilinden müteşekkil olduğu hükme bağlanmıştır (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1961, md. 67-69).

Cumhuriyet Senatosu ise anayasanın 70.-71.-72. ve 73 maddelerine göre; genel oyla seçilen 150 üye, Cumhurbaşkanı tarafından atanan 15 üye, ayrıca eski cumhurbaşkanları ile Millî Birlik Komitesi'nin üyelerinden oluşan doğal üyelerle birlikte yapılandırılmıştır. Seçilen ve atanan üyeler altı yıl süreyle görev yaparken, bu üyelerin üçte biri her iki yılda bir yenilenmesi planlanmıştır. Doğal üyeler için ise süre sınırlaması yoktur. Senato, dört yıllık görev süresine sahip Millet Meclisi karşısında denge ve denetim işlevi gören bir üst meclis olarak kurgulanmıştır (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1961: md. 70-73). Böylece yaklaşık 190 kişilik Senato'nun 3/4'ü genel oyla seçiliyor; 1/4'ü seçimle gelmemiş askerlerden ve Cumhurbaşkanı'nca atanan seçkinlerden oluşuyor ve bu niteliğiyle kısmen kooperatif bir bileşime sahip bulunuyordu. (Parla, 2002: 62).

1961 Anayasası'nın 64., 65. ve 66. maddelerinde TBMM'nin temel yasama yetkileri ve görev alanları tanımlanmıştır. Buna göre TBMM; kanun koymak, mevcut kanunlarda değişiklik yapmak, devlet bütçesini ve kesin hesap kanunlarını görüşerek kabul etmek, para basılmasına karar vermek, genel ve özel af ilan etmek, mahkemelerce verilmiş idam cezalarının infazına karar vermek, uluslararası antlaşmaları kanunla uygun bulmak, savaş ilanı ve silahlı kuvvetlerin kullanılmasına karar vermek gibi yetkilerle donatılmıştır (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1961: md. 64-66).

1961 Anayasası'nın "Yürütme Görevi" başlıklı maddesinde ise, yürütme görevinin Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından icra edileceği açıkça ifade edilmiştir. Anayasa, yasama organına açıkça "yetki" tanımlaması yaparken, yürütmeyi bir "görev" olarak düzenlemiştir.

Bu çerçevede yürütme organı, yasalara uygun olarak kamu hizmetlerini yürütmek ve kanunları uygulamakla yükümlü kılınmıştır. Dolayısıyla yürütme, anayasal sistem içinde bir görev niteliği taşımaktadır. 1961 Anayasası'nın parlamenter sistem esasına

dayalı hükümet modelinde yürütme organı çift başlıdır ve bu yapı Cumhurbaşkanı ile Bakanlar Kurulu'ndan oluşmaktadır (Egemen, 2024: 628-629).

1961 Anayasası'na göre, yürütme erkinin bir kanadı olan Cumhurbaşkanı, devletin başıdır ve bu sıfatla Türkiye Cumhuriyeti ile milletin birliğini temsil etmektedir. Cumhurbaşkanı, gerektiğinde Bakanlar Kurulu'na başkanlık edebilir; Türkiye Cumhuriyeti adına yabancı devletlere temsilciler gönderir ve Türkiye'ye gelen yabancı temsilcileri kabul eder. Ayrıca milletlerarası anlaşmaları onaylar ve yayımlar; sürekli hastalık, sakatlık ya da kocama gibi sebeplerle belirli kişilerin cezalarını hafifletebilir ya da tamamen kaldırabilir (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1961, md. 97).

Cumhurbaşkanı'nın görevleriyle ilgili işlemlerinden dolayı herhangi bir sorumluluğu bulunmamaktadır. Ancak aldığı tüm kararlar, Başbakan ve ilgili bakanlar tarafından imzalanmak suretiyle yürürlüğe girer. Bu çerçevede sorumluluk, Cumhurbaşkanı yerine imzalayan Bakanlara aittir (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1961, md. 98).

Cumhurbaşkanı, yalnızca vatana ihanet suçlaması ile yargılanabilmektedir. Bu yargılama süreci, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının en az üçte birinin teklifi ve en az üçte ikisinin birleşik toplantısında vereceği kararla başlatılabilir (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1961, md. 99).

1961 Anayasası uyarınca yürütmenin bir diğer organı olan Bakanlar Kurulu ise, Başbakan ve bakanlardan oluşmaktadır. Başbakan, Cumhurbaşkanı tarafından TBMM üyeleri arasından atanırken; bakanlar, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip kişiler arasından Başbakan'ın teklifi ve Cumhurbaşkanının onayıyla belirlenmektedir. Hükümetin programı, kuruluşunun ardından en geç bir hafta içinde TBMM'de okunur ve ardından güvenoyu süreci başlar; oylama, görüşmelerin bitiminden bir gün sonra yapılır. Ayrıca Başbakan, gerekli görmesi hâlinde Bakanlar Kurulu adına güvenoyu isteminde bulunabilir ve bu istem, Meclis üyelerinin salt çoğunluğuyla reddedilmedikçe kabul edilmiş sayılır (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1961: md. 102–104). Ayrıca bakanlar kurulu, hükümetin siyaset politikasından dolayı TBMM'ye karşı “birlikte” sorumludur (Derdiman, 2011: 249). Bu düzenleme, yürütmenin yasama karşısındaki meşruiyet temelini ve siyasal sorumluluğunu açıkça ortaya koyar.

1961 anayasasında 12 Mart 1971 muhtırası sonrası yapılan değişiklikler ile Bakanlar Kurulu'na Kanun Hükmünde Kararname (KHK) çıkarma yetkisi verilmiştir. Ayrıca kurulun vergi ve benzeri mali konularda yetkileri genişletilmiş ve meclisin gensoru kullanma yetkisi sınırlandırılmıştır (Odyakmaz, Kaymak ve Ercan, 2012: 22).

1961 Anayasası'nda erkler arasında yapılan ayırım dikkat çekicidir. Anayasanın 5. maddesinde yasama, 7. maddesinde ise yargı erkleri "yetki" kavramı üzerinden tanımlanırken, 6. maddede düzenlenen yürütme erki ise "görev" olarak ifade edilmiştir. Bu durum, anayasal sistemde yürütmenin konumunun, diğer erklerden farklı bir şekilde yapılandırıldığını gözler önüne sermektedir (Gözler, 2019: 99).

1961 Anayasası'nda yasama ve yargı erklerinin "yetki", yürütmenin ise "görev" kavramıyla ifade edilmesi, erkler arasındaki rol ve konum farklılığını açıkça ortaya koymaktadır. Bu ayırım, yürütmenin anayasal sistem içinde daha sınırlı, denetlenen ve uygulayıcı bir konumda yer aldığını gösterirken; yasama ve yargıya daha bağımsız ve kurucu bir işlev yükler. Özellikle parlamenter sistemin benimsendiği bu dönemde, yasama üstünlüğü ilkesine uygun olarak yürütmenin sorumluluğu ve bağlılığı vurgulanmış; böylece yürütme erkine daha dar bir anayasal hareket alanı tanınmıştır.

1961 Anayasası, modern anlamda yargı teminatı ve bağımsızlığına önem vermektedir. Kamu idarelerinin tüm iş ve işlemlerine karşı yargısal denetimi anayasa hükmü altına alınmıştır. Burada yetkili olan mahkemelerin görev ve sorumlulukları, kuruluşlarının yanında işleyişleri ve usulleri de kanun ile düzenlenmektedir (Derdiman, 2011:249).

1961 Anayasası'nın 7. maddesi, yargı yetkisinin Türk milleti adına bağımsız mahkemeler eliyle kullanılacağını hükme bağlamış; bu çerçevede mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı anayasal güvence altına alınmıştır. Anayasa'nın yargı alanında getirdiği en önemli kurumsal düzenlemelerden biri, hâkimlerin bağımsızlığını pekiştirmek amacıyla oluşturulan Yüksek Hâkimler Kurulu'dur. Ayrıca Yargıtay, Danıştay, Askeri Yargıtay ve Uyuşmazlık Mahkemesi gibi yüksek yargı organları anayasal düzeyde tanımlanmış; bu bağlamda en dikkat çekici yenilik olarak ise, norm denetimi yetkisine haiz Anayasa Mahkemesi'nin kurulması öne çıkmaktadır (Gözler, 2013a: 188).

12 Mart Muhtırası (1971), TBMM ve hükümetin ülkeyi anarşi ve istikrarsızlığa sürüklediği gerekçesiyle, Genel Kurmay Başkanı, Kara, Deniz ve Hava Kuvvet Komutanlarının imzası ile verilmiştir. Muhtıra, anayasal reformların gerçekleştirilmesini ve güçlü, güvenilir bir hükümetin kurulmasını talep etmiş; aksi halde ordunun yönetime el koyacağını bildirmiştir. Bu bildiri, Türkiye’de demokrasinin askeri müdahaleyle kesintiye uğradığı önemli bir kırılma noktasıdır (Beriş, 2023: 163). 12 Mart Muhtırası sonrasında anayasada birçok değişiklikler yaşanmıştır.

12 Mart 1971 Muhtırası sonrasında 1961 anayasasında birçok alanda değişiklikler yapılmıştır. Bunun neticesinde anayasa mahkemesinin anayasa değişikliklerini sadece şekil olarak denetleyebileceği ve mahkemeye sadece TBMM de bulunan partilerin dava açabileceği hükmü getirilmiştir (Odyakmaz, Kaymak ve Ercan, 2012: 23). Ancak yine de Anayasa Mahkemesi’nin 1961 yılı gibi erken bir tarihte kurulmuş olması yadsınamaz bir gerçektir. Zira Türkiye’de Anayasa Mahkemesi kurulduğunda Avrupa kıtasında sadece Avusturya, Almanya, İtalya ve Fransa gibi 4 ülkede Anayasa Mahkemesi bulunmaktadır (Gözler, 2013b: 354).

1961 Anayasası, yargı erkinin bağımsızlığını sağlamak amacıyla hâkimlerin görev güvencesini teminat altına almıştır. Bu kapsamda, hâkimlerin görevlerini yerine getirirken herhangi bir dış baskıdan, tehditten veya müdahaleden etkilenmeden karar verebilmeleri için belirli güvencelere sahip olmaları öngörülmüştür. Anayasa’nın 133. ve 139. maddelerinde açıkça ifade edildiği üzere; hâkimler azledilemez, istemedikleri sürece emekliye sevk edilemez ve özlük haklarından yoksun bırakılamazlar. Bu hükümler, hâkimlik görevine tam tarafsızlık ve serbestlik içinde devam edilmesini sağlayan anayasal esaslardır (Özbudun, 2013: 380-381).

Hâkimlik mesleğinin gerektirdiği tarafsızlık, görevden alınamama ve görev sırasında bağımsız karar verme gibi ilkeler, sadece bireysel güvence değil; aynı zamanda yargı fonksiyonunun bütünsel bağımsızlığının da temelini oluşturur. 1961 Anayasası, bu teminatları doğrudan anayasal normlarla düzenleyerek yürütme ve yasama organlarının yargı üzerindeki etkisini sınırlamayı hedeflemiştir. Ancak 1961 Anayasası sonrası ülkedeki iç karışıklıklar nihayete ermemiştir. Nihayetinde ise 12 Mart 1971 tarihli askeri darbe olarak nitelendirilebilecek bildiri ile sonuçlanmıştır.

Nihayetinde, 1971 ve 1973'te gerçekleştirilen anayasal değişikliklere rağmen, 1975 sonrasında artan siyasal şiddet, terör olayları ve toplumsal kutuplaşma, Türkiye'de ciddi bir rejim krizine neden olmuştur. Bu süreçte yasama ve yürütme organları işlevsizleşmiş, hükümetler zayıflamış ve kamu otoritesi zedelenmiştir. Mevcut krizin temel sorumlusu olarak, yürütme erkini yeterince güçlendirmedeği gerekçesiyle 1961 Anayasası gösterilmiş; anayasanın hükümet sistemi içindeki tikanıklıkları ve kriz çözme kapasitesinin sınırlılığı kamuoyunda tartışma konusu olmuştur. Bu tartışmalar, yeni bir anayasa yapılması yönündeki talepleri beraberinde getirmiş; çeşitli seminerler ve platformlarda anayasal reform arayışları gündeme gelmiştir. Ancak siyasal belirsizlikler içinde bu arayışlar somut sonuçlara ulaşamamış ve nihayetinde 12 Eylül 1980 askeri darbesiyle birlikte mevcut anayasal düzen sona ermiştir (Özkul, 2023a: 43-44).

12 Eylül 1980 tarihinde "Bayrak Harekâtı" neticesinde Milli Birlik Konseyi ve Genel Kurmay Başkanı Kenan Evren'in imzası ile Bir Numaralı Bildiri yayınlanmış ve ülkede sıkıyönetim ilan edilerek silahlı kuvvetler tarafından yönetime el konulmuştur (Beriş, 2022: 138-146).

2.1.4.2. 1961 Anayasası ve Yerel Yönetimler

1924 Anayasası ile oluşturulan katı merkeziyetçi sistem, 1961 Anayasası ile daha özgürlükçü bir bakış açısıyla yeniden düzenlenmiş; yerel yönetimlere ilişkin mevzuat ise adem-i merkeziyetçi anlayış temelinde yeniden yapılandırılmıştır (Özer ve Ökmen, 2013: 23). Bu anayasa, yerel yönetimlere daha geniş bir özerklik sağlamış ve güçlü bir yerel yönetim yapısının oluşturulmasını hedeflemiştir. Ayrıca, idarenin örgütlenmesi ve görevlerinin merkezî ve yerinden yönetim ilkelerine dayandığı ifade edilmiştir (Özer ve Kartal, 2023: 240).

1924 Anayasası ayrıca yerel yönetimlerin yalnızca temel ilkeleri ve tüzel kişiliklerini tanımlamakla yetinmiş, görev ve yetkilerini ayrıntılı şekilde belirtmemiştir. Buna karşılık 1961 Anayasası, yerel yönetimlerin kamu tüzel kişiliğini açıkça tanımlamış, seçim esaslarını demokratikleştirmiş ve vesayet denetimini sınırlandırarak yargısal denetimi öne çıkarmıştır. Ayrıca, yerel yönetimlere mali kaynak sağlanmasını anayasal güvence altına almış ve merkezi idare ile ilişkilerinin yasal çerçevede düzenlenmesini öngörmüştür (Özmen, 2012: 173-174). 1961 Anayasası, büyük yerleşim

yerleri için özel yönetim öngörmesi dışında, içerik bakımından 1982 Anayasası ile büyük ölçüde benzerlik göstermektedir (Karaarslan, 2013: 128).

1961 Anayasası, 112. maddesi ile kamu yönetiminde merkezden yönetim ve yerinden yönetim ayrımını anayasal düzeyde tanımlamış, yerel yönetimlere anayasal statü kazandırmıştır. 115. madde ise idari yapılanmada illeri temel birim olarak, yönetimde yetki genişliği ilkesini benimsemiş ve belirli kamu hizmetleri için çok illi yetki alanlarına sahip kuruluşların oluşturulmasına imkân tanımıştır (Ertaş, 2016: 90). Bu açıdan 1961 Anayasası'nın 112. maddesiyle kamu yönetiminde ilk kez merkezden yönetim ve yerinden yönetim ayrımı yapılmış, bu düzenleme ile yerel yönetimler anayasal bir kurum statüsüne kavuşturulmuştur. (Ertaş, 2016: 90; Arıkboğa, 2018: 3).

1961 Anayasası'nda mahallî idareler, il, belediye ve köy topluluklarının ortak ve yerel nitelikli ihtiyaçlarını karşılamakla yükümlü, kamu tüzel kişiliğine sahip idari birimler olarak tanımlanmıştır. Anayasa, bu idarelerin demokratik meşruiyetini vurgulayarak genel karar organlarının doğrudan halk tarafından seçilmesini temel bir ilke olarak düzenlemiştir (Özer ve Ökmen, 2013: 23).

1961 Anayasası'nın 115. maddesine göre, Türkiye'nin merkezi idare teşkilatı; coğrafi durum, ekonomik koşullar ve kamu hizmetlerinin gerekleri dikkate alınarak illere, iller ise kademeli olarak diğer idari birimlere ayrılmaktadır. İllerin yönetimi yetki genişliği ilkesine dayandırılmakta, ayrıca belirli kamu hizmetlerini yürütmek amacıyla birden fazla ili kapsayan bölgelerde yetki genişliğine sahip kuruluşlar oluşturulabilmektedir (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1961, md. 115). Bu hüküm, idari bölünmede il biriminin esas alındığını ortaya koymaktadır

Görüldüğü üzere 1961 Anayasası, yalnızca il yönetimine ilişkin esasları düzenlemiş; ilçe ve bucak yönetimlerini kapsam dışı bırakmıştır. 1924 Anayasası'nda olduğu gibi il yönetiminde yetki genişliği ilkesine yer verilmiş olsa da, yönetimde görev ayrımı düzenlenmemiştir. Ayrıca, önceki anayasalarda bulunmayan bir yenilik olarak, kamu hizmetlerinde verimlilik ve uyumu sağlamak amacıyla birden fazla ili kapsayan hizmet temelli bölge kuruluşlarına yer verilmiştir. Bunun yanında, mülki idari yapılanmada yalnızca il düzeyi düzenlenmiş, diğer kademelerin belirlenmesi yasa koyucunun yetkisine bırakılmıştır (Yılmaz, Güler ve Güven, 2020: 50).

1961 Anayasası, mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatının güvence altına alınmasını önemli bir düzenleme olarak öngörmektedir. Bu çerçevede 116. maddede, “Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetim yalnızca yargı yoluyla yapılır” hükmü yer almaktadır. Ayrıca mahalli idarelere, görevleriyle orantılı gelir kaynaklarının sağlanması da anayasal güvenceye bağlanmıştır (Kaya ve Pekküçükşen, 2019: 72).

Madde 116 uyarınca, mahalli idareler, il, belediye veya köy halkının ortak yerel ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişilikleri olarak tanımlanmaktadır. Bu idarelerin seçimleri, kanunda belirtilen zamanlarda ve ilgili esaslara göre gerçekleştirilir. Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatının kazanılması ve kaybedilmesi üzerindeki denetim yalnızca yargı yoluyla yapılır. Ayrıca mahalli idarelerin kuruluşları, aralarında birlik kurma hakları, görev ve yetkileri, mali ve kolluk işleri ile merkezi idare ile ilişkileri kanunla düzenlenir ve görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1961, mad. 116).

Mahalli idarelerin görev ve yetkileri, yönetim açısından merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkelerine dayanmaktadır. Anayasanın öngördüğü önemli düzenlemelerden biri de, mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık statüsünün güvence altına alınmasıdır (Kaya ve Pekküçükşen, 2019: 72).

1961 Anayasası’ndaki düzenlemeler sonrasında, yerel yönetimler bakımından önemli bir gelişme yaşanmış ve 27 Temmuz 1963 tarihli 307 sayılı Kanun ile belediye başkanlarının belediye meclisi üyeleri arasından seçilmesi uygulaması kaldırılarak, doğrudan halk tarafından seçilmeleri kabul edilmiştir. Bununla birlikte aynı Kanun, belediye başkanlarının göreve başlayabilmesi için vali ve Cumhurbaşkanı onayının gerekli olmasına ilişkin uygulamayı da ortadan kaldırmıştır (Özer ve Ökmen, 2013: 23-24). Bu kanuna göre belediye başkanları, tek kademeli çoğunluk yöntemiyle belirlenir. Yürütme organının başı konumundaki belediye başkanlarına karşı, belediye meclislerinin —genel karar organı olarak— yetkileri güçlendirilmiştir (Kaya ve Pekküçükşen, 2019: 73-74).

Köyler, anayasal düzeyde ilk kez yerel idari birim olarak düzenlenmiş ve tüzel kişilikleri 442 sayılı Kanun ile tanınmıştır. 1961 Anayasası ile birlikte ise köyler,

mahalli idare birimleri arasında açıkça yer almıştır (Kaya ve Pekküçükşen, 2019: 73-100). 1960'lı yıllarda Türkiye'de artan nüfus ve köyden kente göçün yol açtığı çarpık kentleşme, ülkeyi 1961 Anayasası sonrasında "Planlı Kalkınma Dönemi"ne taşımıştır (Sakınç, 2012: 197). Bu dönemde, nüfusun önemli bir kısmının köylerde yaşaması nedeniyle, Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda köylerin kalkınmasına özel bir vurgu yapılmıştır (Erten, 1999: 111).

1961 anayasası ile birlikte Planlı Kalkınma Dönemi kapsamında Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasında hizmet bölüşümü yapılmasının amacıyla kurulmuştur (Şinik, 2012: 34). Planlı Kalkınma Dönemi'nin ilk 15 yılına bakıldığında Türkiye'de ki belediye sayısının 995'ten 1.654'e ve belediye sınırlarında yaşayan nüfus oranının ise %60'a çıktığı görülmektedir (Sakınç, 2012: 197).

Planlı dönemde yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesine yönelik en kapsamlı girişim MEHTAP Projesi olmuş, bu çalışmada merkez-taşra-yerel idareler arasındaki görev, yetki ve kaynak dağılımının yeniden tanımlanması gereği ortaya konmuştur. Proje kapsamında belediyelerin büyüklüklerine göre farklı planlama ilkeleri benimsenmesi önerilmiştir. 1971 tarihli İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, reform çabalarının başarısızlığını koordinasyon eksikliğine bağlamıştır. 1978'de ise yerel yönetimlerin mali ve yönetsel sorunlarını çözmek üzere Yerel Yönetim Bakanlığı kurulmuş, böylece merkezden çözüm arayışları kurumsallaştırılmıştır (Urhan, 2008 :87-88)

Metropolitan ölçekli planlama çalışmalarına ilişkin ilk kurumsal adım 1965 yılında atılmıştır. 30 Haziran 1965 tarihli ve Millî Güvenlik Kurulu'nun 86 sayılı kararına dayanılarak çıkarılan kararname ile İstanbul, Ankara ve İzmir için hazırlanacak nazım imar planlarının, İmar ve İskân Bakanlığı bünyesinde teşkil edilecek özel planlama büroları aracılığıyla yürütülmesi kararlaştırılmıştır. Bu doğrultuda, her üç büyükşehirde de Metropolitan Alan Nazım Plan Büroları kurulmuş ve metropolitan planlamanın kurumsal zemini oluşturulmuştur (Tekel, 2016, 255).

1961 anayasası döneminde yerel yönetimlere yönelik atılmış en büyük adımlardan biriside 1978 yılında, hızla değişen toplumsal koşullar karşısında yerel yönetimlerin yönetsel ve mali sorunlarını çözmek ve bu yönetimlerin etkinliğini artırmak amacıyla

Yerel Yönetim Bakanlığı kurulmasıdır; bakanlığın hem ilk hem de son görevlisi Mahmut Özdemir olmuştur. Ancak bu bakanlık, yalnızca bir yıl sonra, 1979'da kaldırılmış ve yerel yönetimlerle ilgili görevler, önceki düzenlemeye uygun olarak İçişleri Bakanlığı çatısı altında bir genel müdürlük seviyesinde yürütülmeye devam etmiştir (Özaslan ve Alıcı, 2015: 354-355).

Yerel Yönetim Bakanlığı'nın kaldırılmasının ardından, yerel yönetimlere ilişkin yetki ve sorumluluklar, tarihî uygulamalara paralel şekilde 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun çerçevesinde İçişleri Bakanlığı'na bağlı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü tarafından üstlenilmeye devam etmiştir (Özaslan ve Alıcı, 2015: 357).

Anlaşılabacağı üzere 1924 ve 1961 Anayasaları döneminde Türkiye'de yerel yönetimlerin anayasal konumu ve işleyişi önemli farklılıklar göstermektedir. 1924 Anayasası'nda yerel yönetimler, merkezi idarenin gözetimi altında, sınırlı tüzel kişilik ve özerklikle düzenlenmiş; köy, kasaba ve belediye gibi birimler yalnızca idari düzeyde tanımlanmıştır. Bu dönemde belediye meclisleri ve yürütme organlarının yetkileri merkezi denetim altında bulunmuş ve yerel yönetimlerin mali ve idari bağımsızlığı oldukça kısıtlı olmuştur. Buna karşın, 1961 Anayasası ile yerel yönetimler anayasal güvence altına alınmış, belediye başkanları tek kademeli çoğunluk sistemiyle seçilmiş ve belediye meclislerinin yetkileri artırılmıştır. Mahalli idareler, tüzel kişilikleri ve özerk yapıları ile merkezi denetim arasında dengeli bir sistem kurmuş; yerel hizmetlerin etkin ve demokratik bir şekilde yürütülmesi hedeflenmiştir. Sonuç olarak, 1924 Anayasası yerel yönetimleri merkezi idarenin bir parçası olarak görürken, 1961 Anayasası yerel yönetimlere özerklik ve demokratik işleyiş açısından önemli kazanımlar sağlamıştır.

2.1.5. 1982 Anayasasında Merkezileşme Eğilimi ve Yerel Yönetimler

12 Eylül 1980 darbesi, Türkiye'nin askerî müdahale geleneğinin doruk noktasıdır. Bu müdahale, 1908'den itibaren süregelen ordu-siyaset ilişkilerinin bir sonucu olarak değerlendirilebilir. Daha önce 1909'daki 31 Mart Vakası, 1913 Babıali Baskını ve 1960 darbesi ile 1971 muhtırası, askerin siyasete doğrudan müdahalesini en somut delilleridir. 1980 darbesiyle siyasi partiler kapatılmış, anayasal düzen yeniden şekillendirilmiş ve otoriter bir rejim inşa edilmiştir. Bu süreç, Türkiye'de

demokratikleşmenin önündeki en büyük engelin askerî vesayet olduğunu açıkça ortaya koymuştur (Ortaylı, 2020:151-153).

12 Eylül 1980 tarihinde Türk Silahlı Kuvvetleri, hiyerarşik komuta zinciri içerisinde hareket ederek devlet yönetimine tamamen el koymuştur. Genelkurmay Başkanı'nın başkanlığında; Kara, Deniz, Hava Kuvvetleri Komutanları ile Jandarma Genel Komutanı'ndan teşekkül eden Milli Güvenlik Konseyi (MGKO), Türkiye Büyük Millet Meclisi'ni ve mevcut hükümeti feshetmiş, siyasi parti faaliyetlerini askıya almıştır (Hirsch ve Kanadoğlu, 2011: 430).

2.1.5.1. 1982 Anayasası; Güçlü Yürütme Modeli ve Kuvvetler Ayrılığına Etkileri

MGKO, yeni bir yasama ve yürütme organı kuruluncaya kadar bu yetkileri doğrudan üstlenmiştir. 12 Mart 1971 Muhtırası sonrası yapılan anayasa değişikliklerine rağmen ülkede derinleşen toplumsal, siyasi ve ekonomik istikrarsızlık ortamı giderilemediği gerekçe gösterilmiştir. MGKO'nin birinci bildirisinde müdahalenin gerekçesi; devletin varlığını ve otoritesini yeniden tesis etmek, ülke bütünlüğünü muhafaza etmek, milli birlik ve beraberliği sağlamak, muhtemel bir iç savaş ve toplumsal çatışmayı önlemek, ayrıca demokratik düzenin işleyişine engel teşkil eden unsurları bertaraf etmek olarak ifade edilmiştir. Bu çerçevede Konsey'in ilk icraatı, 21 Eylül 1980 tarihinde yalnızca kendisine karşı sorumlu olan, sivil kişilerden oluşan bir hükümetin kurulmasını sağlamak olmuştur (Gözübüyük, 2010:147).

1982 Anayasası'nın geçici maddeleriyle; ilk Cumhurbaşkanı halkoylamasıyla belirlenmiş, MGKO altı yıl süreyle Cumhurbaşkanlığı Konseyi'ne dönüştürülmüş, anayasa değişikliklerinin TBMM'de kabulü için dörtte üç çoğunluk şartı getirilmiş ve 12 Eylül öncesi bazı siyasetçilere 5 ila 10 yıl arasında siyaset yasağı konulmuştur. Bu yasaklar, 1987'deki halkoylamasıyla kaldırılmıştır (Sarıay, 2014b: 289)

1981 tarihli ve 2485 sayılı Kanun doğrultusunda, anayasa yapım sürecini yürütmek üzere oluşturulan Kurucu Meclis, iki kanattan müteşekkil olup yürütme yetkisini sürdüren MGKO ile sivil unsurları temsil eden Danışma Meclisi'nden oluşmuştur. Danışma Meclisi, illerin önerdiği adaylar arasından seçilen 120 üye ile doğrudan atanan 40 üye olmak üzere toplam 160 üyeden meydana gelmiştir (Sarıay, 2014a: 164-165) Kurucu Meclis; anayasa hazırlamak, temel siyasi mevzuatı oluşturmak

ve TBMM kuruluncaya kadar yasama işlevini yerine getirmekle görevlendirilmiştir (Odyakmaz, Kaymak ve Ercan, 2012: 25-26).

MGKO tarafından oluşturulan anayasa tasarısı 7 Kasım 1982 tarihinde, dönemin MGKO Başkanı Kenan Evren'in yoğun ve tek taraflı yürüttüğü tanıtım kampanyasının ardından halkoyuna sunulmuştur. Yüksek Seçim Kurulu'nun açıkladığı kesin verilere göre, 20.690.914 kayıtlı seçmenden 18.885.488'i oy kullanmış ve bu, %91,27'lik yüksek bir katılım oranına işaret etmektedir. Geçerli oy sayısı 18.841.990 olup, bunların 17.215.559'u (%91,37) anayasanın kabulü yönünde, 1.626.431'i ise (%8,63) ret yönünde oy kullanmıştır (Sarıay, 2014a: 39).

Bu sonuçlar, yüksek katılım oranı ve ezici çoğunlukla kabul yönünde verilen oylar bakımından dikkat çekicidir. Ancak anayasa yapım sürecinin tek taraflı propagandaya dayanması, muhalefetin etkisizleştirilmesi ve alternatif görüşlerin bastırılması, halkoylamasının demokratik meşruiyeti konusunda ciddi tartışmalar doğurmuştur. Dolayısıyla, rakamsal meşruiyetin, siyasal ve toplumsal meşruiyetle örtüşüp örtüşmediği ayrı bir değerlendirme konusudur

Hirsch'e göre 1982 anayasası 4 ana temel üzere oluşturulmuştur. Bunlar (Hirsch ve Kanadoğlu, 2011: 427-428);

- 1) Temel hak ve özgürlüklerdeki boşlukların doldurulması, buna neden olarak temel hak ve özgürlüklerin ölçülü ve devletin varlığına uygun olmayan çerçevesi gösterilmiştir
- 2) Yasama- yürütme arası ilişkilerin parlamenter rejimin gereklerine uygun olarak dengelenmesi
- 3) Yürütmenin güçlendirilmesi
- 4) Yargıç denetiminin saf hukuki sınırlarına çekilmesi

1982 Anayasası'na göre, yasama yetkisi 7. maddede "Türk Milleti" adına Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne (TBMM) verilmiştir. 8. madde ise yürütme yetki ve görevini Cumhurbaşkanı ile Bakanlar Kurulu'na tanımaktadır. Yargı yetkisi ise 9. maddede düzenlenmiş olup, bu yetki yine "Türk Milleti" adına bağımsız mahkemeler tarafından kullanılmaktadır (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1981, md.7-8-9). Burada dikkat çeken husus, 1961 Anayasasında olduğu gibi yasama ve yargı erklerinden yalnızca

“yetki” şeklinde söz edilirken, yürütme organı için hem “yetki” hem de “görev” kavramlarına birlikte yer verilmiş olmasıdır.

1982 anayasasının ilk halinde doğrudan halk tarafından seçimle işbaşına gelen tek organ olan, millet adına egemenliğin temsilcisi olan ve yasama yetkisine sahip TBMM ‘dir. Yine anayasaya göre bu hak devredilemez bir haktır.

1982 Anayasasının başlangıçta 400 olarak belirlenen TBMM üye sayısı, 1987’de yapılan anayasa değişikliği ile 450’ye, 1995’teki değişiklik ile 550’ye ve son olarak 2017 anayasa değişikliğiyle 600’e yükseltilmiştir (Yılmaz, 2021: 936). Yine anayasanın 77. Maddesine yer alan meclis seçimlerinin beş yılda bir yapılacağı ibaresi 5678 sayılı kanunun 1. maddesi uyarınca, anayasanın 77. Maddesinin birinci fıkrasında geçen “beş” ibaresi “dört” olarak değiştirilmiştir”. Bu değişiklik sonucunda, TBMM’nin görev süresinin dört yıl olması kuralı benimsenmiştir.

TBMM’nin temel görevi, kanun yapmaktır. Kanunlar, vatandaşlara hak ve yükümlülükler getiren yasama işlemleridir. Bunun yanında TBMM, savaş hali ilanı, olağanüstü veya sıkıyönetim kararlarının onayı, bir bakanın Yüce Divan’a sevkı, uluslararası antlaşmaların onaylanması ve Bakanlar Kurulu’na belirli konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verilmesi gibi konularda da kararlar alır. TBMM tarafından çıkarılan kanunlar, Anayasa Mahkemesi’nin denetimine tabidir. Ayrıca TBMM, yasama yetkisine ek olarak yürütme organını denetleme ve gerektiğinde görevden düşürme yetkisine sahiptir (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982, md. 87)

Yürütmenin başı olan Cumhurbaşkanı ise cumhuriyetin ve milletin birliğinin simgesi olarak devletin en üst makamında yer alır. Bu göreve Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) tarafından seçilir. Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olan, kırk yaşını doldurmuş ve yükseköğrenim görmüş herkes Cumhurbaşkanlığına aday olabilir. Önceki anayasal düzenlemelerde adaylık için Meclis üyeliği şartı aranırken, 1982 Anayasası ile bu koşul kaldırılmış ve Meclis dışından aday gösterilme yolu açılmıştır. Bu durumda, bir kişinin aday olabilmesi için TBMM üye tam sayısının en az beşte biri tarafından yazılı olarak teklif edilmesi gerekir (Türkiye Büyük Millet Meclisi, 2005a: 6-7).

2007 yılında gerçekleştirilen anayasa değişikliği ile 2014 yılından itibaren cumhurbaşkanının halk tarafından seçileceği hükme bağlanmıştır. 2014’te halkoyuyla yapılan cumhurbaşkanlığı seçimi, Türkiye’nin klasik parlamenter sistemden

uzaklaşmasına neden olmuştur. Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi, sistemin yarı başkanlık modeline benzer bir görünüm kazanmasına yol açmıştır. Ancak bu durum, tam anlamıyla yarı başkanlık sistemiyle örtüşmemektedir. Bu bağlamda Türkiye’de ortaya çıkan yapının melez bir sistem niteliği taşıdığı ifade edilebilir. Bu çerçevede, devlet başkanının meşruiyetini doğrudan halktan alması, bazı akademik çevrelerde bu modeli “başkanlı parlamenter sistem” olarak adlandırmasına neden olmuştur (Erdoğan, 2022: 350).

Cumhurbaşkanının görev süresinin sona ermesinden en geç otuz gün önce veya makamın boşalmasını izleyen on gün içinde Cumhurbaşkanlığı seçim süreci başlatılır ve seçim, başlangıç tarihinden itibaren otuz gün içinde tamamlanır. Anayasada belirlenen bu süre kısıtlamalarıyla birlikte seçim turlarına dair sınırlamalar getirilmiş; Cumhurbaşkanı seçilememesi durumunda ise sürecin TBMM seçimlerinin yenilenmesine bağlanması öngörülmüştür. 1982 Anayasası’nın getirdiği bir diğer önemli yenilik, Meclis dışından da Cumhurbaşkanı adayı gösterilebilmesidir. TBMM üye tamsayısının en az beşte birinin yazılı önerisiyle mümkün kılınan bu düzenleme, meclis üyesi olmayan ancak adaylık şartlarını taşıyan kişilere Cumhurbaşkanlığına aday olma olanağı tanıyarak demokratik katılımın kapsamını genişleten bir gelişme olarak değerlendirilmektedir (Ayan, 2007: 11).

Anayasanın 104. Maddesinde Cumhurbaşkanı’nın görevleri yasama, yürütme ve yargı ile ilgili görevler şeklinde 3 başlık altında belirlenmiştir;

1982 Anayasası’nın 104. maddesi Cumhurbaşkanına yasama, yürütme ve yargı alanlarında geniş yetkiler tanımaktadır (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982, md. 104).

Yasama alanında Cumhurbaşkanı; Türkiye Büyük Millet Meclisi açılış konuşmasını yapabilmekte, Meclisi olağanüstü toplantıya çağırabilmekte, kabul edilen kanunları yayımlamakta veya gerekli gördüğünde yeniden görüşülmek üzere iade edebilmektedir (T.C. Anayasa, 1982, md. 104/a). Bunun yanı sıra anayasa değişikliklerini referanduma sunabilmekte, kanun, kanun hükmünde kararname ya da TBMM İçtüzüğü’nün anayasaya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesi’nde iptal davası açabilmekte ve Meclis seçimlerinin yenilenmesine karar verebilmektedir.

Yürütme alanında Cumhurbaşkanı; Başbakanı atamakta, bakanların atanması ve görevden alınmasına ilişkin işlemleri yürütmekte, gerekli hallerde Bakanlar Kuruluna başkanlık etmektedir (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982, md. 104/b). Ayrıca Türkiye’yi uluslararası alanda temsil etmekte, uluslararası antlaşmaları onaylamakta, yabancı devlet temsilcilerini kabul etmektedir. Askerî yetkiler çerçevesinde Türk Silahlı Kuvvetlerinin Başkomutanlığını TBMM adına temsil etmekte, kuvvetlerin kullanılmasına karar vermekte ve Genelkurmay Başkanını atamaktadır. Olağanüstü dönemlerde ise Bakanlar Kurulunun kendi başkanlığında aldığı karar doğrultusunda sıkıyönetim veya olağanüstü hâl ilan edebilmekte ve bu kapsamda kanun hükmünde kararname çıkarılmasını sağlamaktadır. Bunun dışında Cumhurbaşkanı; kararnameleri imzalamak, bazı cezaları sürekli hastalık, sakatlık veya yaşlılık nedeniyle hafifletmek ya da kaldırmak, Devlet Denetleme Kurulu üyeleri ile başkanını atamak, Yükseköğretim Kurulu üyelerini belirlemek ve üniversite rektörlerini atamak gibi yetkilere sahiptir.

Yargı alanında ise Cumhurbaşkanı; Anayasa Mahkemesi üyelerini, Danıştay üyelerinin dörtte birini, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ile Başsavcı Vekilini, askerî yüksek yargı mercilerinin üyelerini ve Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu üyelerini atama yetkisine sahiptir (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982, md. 104/c). Bu düzenleme, yürütme organının yargı üst kuruluşlarının oluşumunda belirleyici bir role sahip olduğunu şeklinde değerlendirilebilir.

1982 Anayasası’nda yargı mensupları Cumhurbaşkanı tarafından atanmakta ve görev süresi dolmadan hiçbir makam tarafından görevden alınamamaktadır. Bu durum, görünürde yargının bağımsızlığını güvence altına alıyor gibi görünse de, yargının temel yapısının Cumhurbaşkanlığı tarafından şekillendirilmesi tarafsızlık açısından tartışmaya açıktır. Bu yapı, mahkemelerin işleyişi ve kararlarına da yansiyabilecek bir yanlılık riski taşımaktadır. Anayasa, yürütme organını güçlendirirken özellikle Cumhurbaşkanının yetkilerinin artırılmasını tercih etmiştir. Ancak bu yetkiler, yasama, yürütme ve yargı alanlarında Başbakan ve Bakanlar Kurulu ile paylaşılan bir sorumluluk çerçevesinde konumlanmaktadır. (Ayan, 2007: 11-13).

Anayasanın 105. Maddesine göre Cumhurbaşkanı yürütmenin sorumsuz kanadını temsil etmektedir. Anayasa ve ilgili yasalarda açıkça tek başına yapabileceği belirtilen işlemler haricindeki tüm kararlar, Başbakan ve ilgili bakanların imzasını gerektirir; bu

tür kararların sorumluluğu da Başbakan ve ilgili bakana aittir (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982, md.105).

Görüldüğü üzere, yürütme organı içinde Cumhurbaşkanının konumu belirgin biçimde güçlendirilmiştir. Bununla birlikte, yürütme yapısı içerisindeki yetki yoğunlaşması yalnızca Cumhurbaşkanına yönelik değildir; Başbakanın konumu da 1982 Anayasası ile dikkat çekici ölçüde tahkim edilmiştir. Anayasa, 1961 düzenlemesinden farklı olarak, her bir bakanın başbakana karşı bireysel sorumluluğunu (md. 112) açıkça hükme bağlamış ve başbakanın önerisi üzerine bakanların görevlerine Cumhurbaşkanı tarafından son verilebileceğini öngörmüştür (md. 109). Bu hükümler, başbakanın yürütme içindeki hiyerarşik konumunu güçlendirerek yetkilerini genişletmiştir. Ancak söz konusu düzenlemeler, parlamenter sistemden bir sapma olarak değil, aksine parlamentarizmin işleyişini daha istikrarlı hale getirmeyi amaçlayan bir rasyonelleştirme süreci olarak değerlendirilmektedir (Özbudun, 2013: 355-356).

1982 Anayasası 109. maddesi çerçevesinde Bakanlar Kurulu, Başbakan ve bakanlardan oluşmaktadır. Başbakan, Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) üyeleri arasından Cumhurbaşkanı tarafından atanırken; bakanlar ise TBMM üyeleri veya milletvekili seçilme yeterliliğine sahip kişiler arasından Başbakan tarafından seçilir ve yine Cumhurbaşkanınca atanır. Gerekli görüldüğünde, Başbakanın önerisi üzerine Cumhurbaşkanı bakanları görevden alabilir. Bakanlar Kurulu'nun tam listesi TBMM'ye sunulmak zorundadır; Meclis tatilde ise toplantıya çağrılır (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982, md.109)

Anayasanın 110. Maddesine göre, Kurulun programı, kuruluş tarihinden itibaren en geç bir hafta içinde Başbakan veya bir bakan tarafından TBMM'de okunur ve güvenoyuna başvurulur. Programın okunmasından sonra en az iki tam gün geçmeden görüşmelere başlanamaz ve oylama da görüşmelerin bitiminden bir tam gün sonra yapılır (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982, mad. 110).

Başbakan, gerekli gördüğü durumlarda Bakanlar Kurulu ile istişare ederek TBMM'den güvenoyu talebinde bulunabilir. Güven istemi, TBMM'ye bildirildikten bir tam gün geçmeden görüşülemez ve yine görüşmelerin tamamlanmasından bir tam gün geçmeden oylamaya sunulamaz. Güven isteminin reddi, ancak TBMM üye tamsayısının salt çoğunluğuyla mümkündür.

Anayasanın 112. Maddesine göre ise Başbakan, Bakanlar Kurulu'nun başı olarak bakanlıklar arası eşgüdümü sağlar ve hükümetin genel siyasetinin uygulanmasından sorumludur. Bakanlar Kurulu, bu siyaset doğrultusunda müştereken sorumluluk taşır. Her bir bakan, hem Başbakana karşı sorumlu olup hem de kendi görev alanındaki faaliyetlerden ve bağlı personelin eylemlerinden bireysel olarak sorumludur. Başbakan, bakanların görevlerini Anayasa ve yasalara uygun biçimde yerine getirmelerini sağlamak ve gerekli durumlarda düzeltici tedbirleri almakla yükümlüdür (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982, mad. 112).

Milletvekili olmayan bakanlar, göreve başlamadan önce TBMM Genel Kurulu önünde anayasal yemini ederler ve görev süreleri boyunca milletvekillerine uygulanan kurallara tabidirler. Aynı zamanda yasama dokunulmazlığından yararlanırlar ve milletvekilleriyle eşit düzeyde ödenek ve yolluk alırlar.

1961 Anayasası'nın yürütme organını zayıf bıraktığı yönündeki eleştiriler doğrultusunda, 1982 Anayasası'nın temel hedefi yürütmenin yetki ve etkinliğini artırmak olmuştur. Yasama ve yürütme kuvvetlerinin daha belirgin biçimde ayrılmasının, devlet mekanizmasının işleyişini güçlendireceği düşüncesi bu yaklaşımın temel dayanağını oluşturmuştur. Bu çerçevede 1982 Anayasası'nda geniş yer verilen kuvvetler ayrılığı ilkesi, yasama ve yürütmenin birbirinden bağımsız olmakla birlikte karşılıklı iş birliği içinde devlet faaliyetlerini yürüttüğü bir model olarak tanımlanmıştır (Çekiç, 2016: 458).

1982 Anayasası, kuvvetler ayrılığı ilkesine dayalı olarak yargı erkinin bağımsızlığını ve tarafsızlığını güvence altına alan temel hükümler içermektedir. Anayasanın 138. maddesi, hâkimlerin görevlerini yerine getirirken hiçbir organ, makam, merci veya kişinin etkisi ve talimatı altında kalmaksızın, yalnızca Anayasa, kanunlar ve hukukun genel ilkeleri doğrultusunda vicdani kanaatlerine göre karar vereceklerini hükme bağlamaktadır. Buna ek olarak 139. madde, hâkimlik teminatını düzenleyerek hâkim ve savcılarının azledilemeyeceğini, kendi istekleri dışında Anayasa'da öngörülen yaş sınırından önce emekliye ayrılamayacağını ve özlük haklarından mahrum bırakılamayacağını belirtmektedir (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982, md.138-139). Bu hükümler, hukuk devleti ilkesinin hayata geçirilmesi

ve yargının tarafsızlığının sağlanması açısından normatif bir güvence işlevi görmektedir.

Anayasanın 146 ile 160. maddeleri arasında yargı teşkilatının kurumsal yapısı ve yüksek yargı organları düzenlenmiştir. Bu çerçevede yüksek mahkemeler; Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Danıştay, Askerî Yargıtay, Askerî Yüksek İdare Mahkemesi, Uyuşmazlık Mahkemesi, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu ile Sayıştay'dan oluşmaktadır.

Anayasa Mahkemesi, norm denetimi yetkisi kapsamında kanunların, kanun hükmünde kararnamelerin ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün Anayasa'ya uygunluğunu denetlerken, anayasa değişikliklerini yalnızca şekil bakımından incelemektedir. Yargıtay, adlî yargı alanında nihai inceleme mercii olarak işlev görmektedir; Danıştay, idari yargının en yüksek yargı organı sıfatıyla görev yapmaktadır. Askerî Yargıtay ve Askerî Yüksek İdare Mahkemesi ise sırasıyla askerî ceza ve idari uyuşmazlıklar alanında görev yapmak üzere oluşturulmuştur. Ayrıca, Uyuşmazlık Mahkemesi, adlî, idarî ve askerî yargı kolları arasındaki görev ve hüküm uyuşmazlıklarını kesin olarak çözmekle yetkilidir. Sayıştay, TBMM adına kamu mali yönetimi üzerinde dış denetim gerçekleştirmekte ve sorumluların hesaplarını kesin hükme bağlamaktadır.

Yeni anayasa güçlü bir yürütme erkini güçlendirmekte, 1961 anayasasından alınan dersler neticesinde ise özgürlükleri sınırladığı görülmektedir. Türkiye'nin demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devleti olduğu vurgulanarak, devletin bölünmezliği, insan hakları, kadın-erkek eşitliği gibi ilkeler güvence altına alınmaya çalışılmıştır. Zamanla çeşitli değişikliklere uğrayan anayasa, 2010 ve 2017 yıllarında kapsamlı bir reform geçirmiştir. Günümüzde ise tamamen değiştirilmesi yönünde tartışmalar sürmektedir

Özellikle 16 Nisan 2017 tarihli anayasa değişikliği referandumu, Türk yargı sisteminde köklü yapısal dönüşümler getirmiştir. Bu değişiklikle Askerî Yargıtay ve Askerî Yüksek İdare Mahkemesi kaldırılmış, böylece askerî yargı teşkilatı tamamen ortadan kaldırılarak yargı sisteminde sivilleşme yönünde önemli bir adım atılmıştır. Ayrıca aynı düzenleme ile Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nun ismi değiştirilmiş ve "Yüksek" ibaresi kaldırılarak "Hâkimler ve Savcılar Kurulu" olarak yeniden yapılandırılmıştır. Bu reformlar, yargı bağımsızlığının güçlendirilmesi ve yargı

teşkilatında bütünleşik bir yapının oluşturulması amacıyla yapılan anayasal dönüşümlerin göstergesi olarak değerlendirilebilir (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982, md.146-160; 2017 Anayasa Değişikliği).

Görüldüğü üzere, 1982 Anayasası'nda 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan halkoylamasıyla kapsamlı bir anayasal değişiklik süreci yürürlüğe girmiştir. Değişiklik teklifini oluşturan 18 madde, öncelikle Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde kabul edilmiş, ardından referandum yoluyla halkın onayına sunulmuştur. “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi” olarak adlandırılan yeni modele geçişi öngören bu oylamada, %85,43 oranında katılım gerçekleşmiş; toplam 49.798.855 seçmen oy kullanmıştır. Referandum sonucunda 25.157.463 “evet” oyuna karşılık 23.779.141 “hayır” oyu verilmiş ve böylece teklif edilen 18 maddenin tamamı halk tarafından kabul edilerek yürürlüğe girmiştir (Kılıç ve Atalay, 2023: 695).

Türkiye anayasa tarihinde 1961 ve 1982 Anayasaları, Türkiye’de merkezi yönetimin kurumsal yapısını ve erkler arasındaki dengeyi belirleme noktasında temel anayasal metinler olmuştur. 1961 Anayasası, kuvvetler ayrılığı ilkesini önceleyen parlamenter sistemin ilkelerini benimsemiş; 1982 Anayasası ise yürütmeyi görece daha güçlü kılmakla birlikte, merkeziyetçi yapıyı sürdürmüştür. Her iki anayasal dönem, yerel yönetimlerin anayasal konumunu tanımakla birlikte, bu birimlerin özerklik düzeylerini sınırlayan merkezi denetim mekanizmalarını da korumuştur. Böylece hem merkezi idarenin yapısı hem de yerel yönetimlerle kurduğu hiyerarşik ilişki, anayasal çerçevede belirginleşmiştir.

Ancak 2017 Anayasa değişikliği ile birlikte Türkiye, parlamenter sistemden CHS’ye geçerek yürütme organının tek elde toplandığı yeni bir yönetsel yapıya kavuşmuştur. Bu sistem değişikliği yalnızca merkezi yönetim organlarının görev, yetki ve sorumluluklarını değil; aynı zamanda yerel yönetimlerle olan ilişkileri de önemli ölçüde dönüştürmüştür. Cumhurbaşkanlığı sisteminde yürütmenin tek elde toplanması ve karar alma süreçlerinin hızlanması, yerel yönetimlerin merkezi idare karşısındaki konumunu da yeniden şekillendirmiştir.

2.1.5.2. 1982 Anayasası Sonrası Türkiye’de Yerel Yönetim Modelinin Gelişimi ve Reform Hareketleri

1950’lerden itibaren hızlı kentleşme, nüfus artışı ve sanayileşme gibi dinamikler, 1980’lerden itibaren ise neo-liberal politikalar ve uluslararası kurumların etkisi ile kamu yönetiminde reform taleplerinin artmasına yol açmıştır. Bu süreçte, kamu yönetimi reformları çerçevesinde yerel yönetim reform paketleri de gündeme gelmiş ve içerikleri uzun süre kamuoyunda tartışılmış ve değerlendirilmiştir (Erdem, 2015: 193).

1980’li yıllardan itibaren geleneksel kamu yönetimi anlayışı, toplumsal beklentilere cevap vermekte yetersiz kalmaya başlamıştır. Hizmet sunumunun ötesine geçememesi, hesap verebilirlikten kaçınması, bürokratikleşme ve aşırı kırtasiyecilik gibi sorunların yanı sıra 1970’lerde yaşanan ekonomik krizler, kamu yönetimine yönelik eleştirileri artırmıştır. Bu dönemde devletin hem çok fazla hem de maliyetli hizmet sunduğu düşüncesi toplumda yaygınlık kazanmış ve idari, siyasi ve toplumsal sorgulamalar artmıştır. Sonuç olarak, kamu yönetiminde değişim ve dönüşüm ihtiyacı ortaya çıkmış, bu süreçte geleneksel anlayıştan yeni kamu yönetimi yaklaşımına geçişin temelleri atılmıştır (Çürüksulu Usta, 2018: 245).

Yerel yönetimlerin halka en yakın kurumu olan belediyeleri ise düzenleyen 1580 sayılı Belediye Kanunu, 21. yüzyılın yönetim anlayışı doğrultusunda yetersiz kalmaya başlamış ve bu nedenle kapsamlı bir reform ihtiyacı doğmuştur. Bu çerçevede, 13 Temmuz 2005 tarihinde 5393 sayılı Belediye Kanunu kabul edilmiştir (Güven ve Alan, 2018: 844; Özer ve Ökmen, 2013: 32-33).

1980’li yılların başına gelindiğinde Türkiye, 12 Eylül 1980 tarihinde gerçekleşen askeri müdahale ile karşı karşıya kalmıştır. Bu müdahalenin ardından 1982 yılında yürürlüğe giren 2709 sayılı Anayasa, hem merkezi idare hem de yerel yönetim yapısını kapsamlı bir biçimde yeniden düzenlemiş ve ülkenin yönetsel yapısında belirgin bir dönüşümü beraberinde getirmiştir. Söz konusu anayasa, merkeziyetçi ve yerinden yönetim unsurlarını yeniden tanımlayarak Türkiye’de yeni bir idari dönemin başlangıcını simgelemiştir.

1982 Anayasası, önceki anayasalardan ayrılarak devletin bütünlüğünü ve milletin birliğini korumayı, ayrıca devletin güçlendirilmesini amaçlayan merkeziyetçi düzenlemelere yer vermiştir (Özer ve Kartal, 2023: 241).

Anayasa'nın 123. maddesi, idarenin kuruluş ve görevlerinin merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığını belirtmekte ve 1961 Anayasası'ndaki hükmü tekrar etmektedir. Ayrıca 126. maddede, Türkiye'nin merkezi idare bakımından illere ve kademeli bölümlere ayrıldığı, illerin idaresinde yetki genişliği ilkesinin esas alındığı ve gerekli hallerde birden fazla ili kapsayan merkezi idare teşkilatının kurulabileceği hüküm altına alınmıştır. Bu düzenlemeler, yerel yönetimlerin anayasal olarak tanımlanmasına rağmen merkeziyetçi yapının güçlü bir şekilde korunduğunu göstermektedir (Ertaş, 2016: 91).

1982 anayasasının 123. Maddesinde *“İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. Kamu tüzelkişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça yerdiği yetkiye dayanılarak kurulur”* şeklinde ifade edilerek idarenin bütünlüğü ilkesini vurgulamakta ve idarenin hem merkezden yönetim hem de yerinden yönetim esaslarına dayandığını ifade etmektedir (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982, mad. 123).

Madde 126'da ise; *“Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır. Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok İli içine alan merkezi İdare teşkilâtı kurulabilir. Bu teşkilâtın görev ve yetkileri kanunla düzenlenir”* (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982, mad. 126). Böylece merkezî yönetim, yerel düzeyde hizmetlerin koordinasyonunu sağlama yetkisini anayasal olarak güvence altına almıştır.

127. madde, yerel yönetimlerin kuruluş esaslarını, seçim süreçlerini ve idari vesayetin hangi durumlarda uygulanacağını düzenlemektedir. Yerel yönetim birimleri; belediye, il özel idaresi ve köy olmak üzere üç gruba ayrılmaktadır. En küçük birim olan köylerin ihtiyaçları genellikle merkezi hükümet veya il özel idareler tarafından karşılanırken, mahalle belediye düzeyinde en küçük yerel yönetim birimi olarak kabul edilmektedir. Belediyeler, il ve ilçe merkezlerinde zorunlu, beldelerde ise nüfusu 5.000 ve üzeri olan yerlerde kurulmaktadır. İl özel idareleri ise büyükşehir statüsünde olmayan illerde, belediyelerin yetki alanına girmeyen kırsal hizmetleri yürütmektedir (Bulut ve Bimay, 2020: 2280).

Türkiye’de büyükşehir belediyeleriyle ilgili ilk yasal düzenlemeler, 1982 Anayasası’nın 127. maddesinin ikinci ve üçüncü fıkralarında yer almaktadır. Bu hükümlere göre, mahalli idarelerin kuruluş, görev ve yetkileri yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla belirlenmekte ve kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri öngörebilmektedir (Ertaş, 2016: 89).

1984 yılında çıkarılan 3030 sayılı yasa ile metropoller “büyükşehir” olarak tanımlanmış ve diğer şehirlerden farklı bir yönetim statüsü kazanmıştır. Büyükşehir statüsünün kazanılabilmesi için belediye sınırları içinde birden fazla ilçenin bulunması şartı getirilmiştir. Bu doğrultuda 1984’te Ankara, İstanbul ve İzmir; 1986’da Adana; 1987’de Bursa, Gaziantep ve Konya; 1988’de ise Kayseri büyükşehir ilan edilmiştir (Tekel, 2016: 243). Ayrıca, 1984 yılında kurulan ilk büyükşehir belediyelerine kamu gelirlerinden daha fazla pay ayrılması, merkeziyetçiliğin zayıflatılmasına yönelik önemli bir adım olarak değerlendirilmektedir (Bulut ve Bimay, 2020: 2274).

1984 yılında yürürlüğe giren büyükşehir belediyesi sistemi, önceki yirm yıllık uygulama birikiminden yararlanmakla birlikte, Anayasa’nın tanıdığı geniş esneklik çerçevesinde belediye birlikleri yerine, ayrı tüzel kişiliklere sahip iki basamaklı bir idari model olarak yapılandırılmıştır. Bu modelde alt kademeyi büyükşehir sınırları içerisinde yer alan ilçe belediyeleri, üst kademeyi ise tüm bu yerel birimlerin üzerinde konumlanan büyükşehir belediyesi oluşturmaktadır (Oktay, 2020: 19-20).

2000’li yılların başından itibaren Türkiye’de kamu yönetimi reformları, merkezi yönetim, mali ve personel yönetimi, şeffaflık, hesap verebilirlik, e-devlet uygulamaları, katılımcılık ve verimlilik alanlarını kapsayacak şekilde yoğunlaşmıştır. Bu reform sürecinde, yerel yönetimlerin yasal çerçevesi güçlendirilmiş; 2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 1984’teki büyükşehir yönetim modelini temel alarak sistemi geliştirmiştir (Oktay, 2020: 24).

2004 yılında yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, büyükşehir belediyelerini iki düzeyli yönetim yapısı içinde tanımlamış, idari ve mali özerklik kazandırmış ve demokratik katılımı artırmayı hedeflemiştir (Tekel, 2016: 263; Bayansar, 2016: 111; Öztop ve Namlı, 2023: 251).

2005'te çıkarılan 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile demokratikleşme, şeffaflık ve katılımcılık güçlendirilmiş, idari vesayet azaltılmıştır (Çiçek, 2014: 59-60).

2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerinin sınırları il sınırlarıyla eşleştirilmiş, belde ve köylerin tüzel kişilikleri sona ermiş ve büyükşehir sayısı 16'dan 30'a çıkarılmıştır. Bu düzenleme, büyükşehirlerin idari, mali ve hizmet sunum yapısında önemli değişiklikler sağlamıştır (Tekel, 2016: 252- 265; Ertaş, 2016: 89).

6360 sayılı Kanun ile Türkiye'de büyükşehir belediyeciliğinde yeni bir dönem başlamıştır. Bu kanun, “...*toplam nüfusu 750.000'den fazla olan illerin il belediyeleri kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir*” hükmü ile 13 ilin büyükşehir statüsüne kavuşmasını sağlamıştır. Ardından, 2013'ün mart ayında kabul edilen 6447 sayılı Kanun ile Ordu da büyükşehir ilan edilmiş ve böylece Türkiye'deki büyükşehir sayısı 30'a ulaşmıştır (Özer ve Kartal, 2023: 243).

6360 sayılı kanuna göre büyükşehir belediyelerinin organları Büyükşehir Belediye Başkanı, büyükşehir belediye meclisi ve büyükşehir belediye encümeninden oluşmaktadır (Bayansar, 2016: 111). Büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediyesinin yürütme organı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi sıfatıyla, büyükşehir sınırları içerisinde yer alan seçmenler tarafından beş yıllık bir dönem için seçilerek görevlendirilmektedir (Özer ve Ökmen, 2023: 46).

Başkan, belediyeyi stratejik plan ve kurumsal politikalara uygun olarak yönetmek, meclis ve encümene başkanlık etmek, belediyeye bağlı kuruluşları denetlemek, sözleşme yapmak ve belediyeyi resmi makamlar nezdinde temsil etmekle sorumludur. Büyükşehir belediye meclisi, belediye bütçesi, stratejik plan, yatırım ve imar planı gibi temel konuları karara bağlamakta; belediye birimleri arasındaki görev ve yetki dağılımını düzenlemekte ve başkanın faaliyetlerini denetlemektedir. Belediye encümeni ise idari ve danışma işlevleriyle bütçe, çalışma programı, taşınmaz işlemleri ve ihale süreçlerinde meclise destek sağlamaktadır (Bayansar, 2016: 113-118).

Anlaşılabacağı üzere 6360 sayılı Kanun, Türkiye'de yerel yönetimlerde etkin, hesap verebilir, katılımcı ve vatandaş odaklı bir kamu yönetimi oluşturmayı amaçlamıştır. Kanun ile il özel idareleri kaldırılmış ve büyükşehir sınırları içindeki köylerin tüzel

kişiliği sona erdirilerek mahalleye dönüştürülmüştür. Bu düzenlemeler, vatandaş memnuniyetini artırmak ve kamu yönetimine katılımı teşvik etmek için yapılmıştır (Karaarslan, 2013: 139-148).

6360 sayılı Kanun ile merkezi yönetimin yerel yönetimlere aktardığı vergi payları da yeniden düzenlenmiştir. Büyükşehir dışındaki belediyelere ayrılan pay azalırken, büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan pay artırılmış; il özel idarelerine ayrılan pay ise sınırlı ölçüde kalmıştır. Ayrıca, büyükşehir belediyeleri sınırları içinden tahsil edilen vergi gelirlerinden ayrılan pay %5'ten %6'ya yükseltilerek büyükşehirlerin mali kapasitesi güçlendirilmiştir (Oktay, 2020: 30-31).

Avrupa Birliği'nde yerellik ilkesi, merkezi yönetimin sınırlanması ve yerel düzeyin güçlendirilmesi amacıyla geliştirilmiş ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile resmi olarak tanımlanmıştır. Maastricht, Amsterdam ve Lizbon Antlaşmaları ile ilke, AB kararlarının uygulanmasında ve üye devletlerin iç örgütlenmesinde temel bir kriter olarak benimsenmiştir. Türkiye, başlangıçta çekincelerle imza atmış, 1992'de ise antlaşmayı onaylamıştır (Çürüksulu Usta, 2018: 246-247).

İl özel idareleri, Osmanlı Devleti'nden Cumhuriyet'e miras kalan idari yapılar arasında yer almaktadır. İlk olarak 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile temelleri atılan ve 1913'te yasal bir çerçeveye kavuşturulan bu yönetimler, 1987 yılına kadar Osmanlı döneminden kalma düzenlemelerle varlığını sürdürmüştür (Akman ve Kalender, 2018: 1026). 1987'de çıkarılan 3360 sayılı Kanun ile il özel idareleri yeniden yapılandırılmış, 22 Şubat 2005'te kabul edilen 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile ise kapsamlı bir şekilde yeniden düzenlenmiştir (Arslan, 2019: 61).

3360 sayılı eski İl Özel İdaresi Kanunu'na göre il özel idareleri; İl Genel Meclisi, İl Daimi Encümeni ve Vali olmak üzere üç organdan oluşmaktaydı. Bu düzenlemede İl Genel Meclisi ile İl Daimi Encümeni karar organları, vali ise yürütme organı olarak belirlenmişti. 5302 sayılı Kanun ise üçlü organ modelini korumuş, ancak "İl Daimi Encümeni"nin adını değiştirerek "İl Encümeni" şeklinde düzenlemiştir. Buna göre, 5302 sayılı Kanun uyarınca il özel idaresi organları "İl Genel Meclisi", "İl Encümeni" ve "Vali"dir (Özer ve Ökmen, 2013: 29).

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu (2005), 3360 sayılı eski düzenlemenin yerine geçerek il özel idarelerine daha özerk ve demokratik bir yapı kazandırmıştır. Bu yasa ile

valinin yetkileri sınırlandırılmış, İl Genel Meclisi güçlendirilmiş ve başkanlığın vali yerine meclis üyeleri arasından seçilmesi sağlanmıştır. Meclisin toplantı sıklığı artırılmış ve gündem belirleme yetkisi meclis başkanına verilmiştir. Ayrıca, valinin meclis kararları üzerindeki yetkisi sadece hukukilik denetimiyle sınırlandırılmıştır. Bununla birlikte, encümen gündeminin valinin kontrolünde olması, kararların uygulanmasında valiye belirli ölçüde etkili bir konum bırakmıştır (Gül, 2016: 59). Anlaşılacağı üzere il özel idareleri üzerindeki pek çok vesayet denetimini kaldırarak, daha demokratik, şeffaf ve katılımcı bir yönetim modelinin gelişmesine zemin hazırlamıştır (Özden, 2016: 85).

İl özel idareleri, belediye sınırları dışındaki kırsal alanlarda geniş bir hizmet yelpazesi sunan yerel yönetim birimleridir. 5302 sayılı Kanun ile bu kurumlar, yerleşme ilkesini güçlendirecek şekilde daha demokratik ve özerk bir yapıya dönüştürülmüştür (Arslan, 2019: 61).

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, il özel idarelerinin karar organlarını il genel meclisi, il encümeni ve vali olarak düzenlemiştir. İl genel meclisi, seçimle oluşan ve stratejik plan, yatırım programı, bütçe, borçlanma ve taşınmazların yönetimi gibi temel konularda karar alma yetkisine sahip organdır. İl encümeni ise vali başkanlığında toplanan, bütçe ve yatırım programlarını değerlendiren ve uygulamaya yönelik teknik işlevleri üstlenen yürütme organıdır. Vali ise il özel idaresinin başı ve icra organı olup, meclis ve encümen kararlarının uygulanmasından, personel yönetiminden ve mali işleyleştikten sorumludur. Bu düzenlemeyle, yerel düzeyde demokratik temsil sağlanırken, merkezi idareyle uyumlu bir yönetim modeli benimsenmiştir (Sakınç, 2012: 290-294). Ancak 2012 tarihli 6360 sayılı Belediye Kanunu ile büyükşehir statüsüne geçen illerde il özel idareleri kaldırılmış, bunların yerine mülki idareye bağlı olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları kurulmuştur (YİKOB) (Özer ve Kartal, 2023: 113).

YİKOB, büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmet faaliyetlerinin etkin şekilde yürütülmesi, izlenmesi ve koordinasyonunun sağlanması amacıyla kurulmuştur. Bu birim; afet ve acil yardım hizmetleri ile acil çağrı süreçlerinin yönetimi, ilin tanıtım faaliyetlerinin yürütülmesi, merkezi idarenin taşrada gerçekleştireceği yatırımların planlanması ve koordinasyonu, ayrıca temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerinin icrası gibi çok yönlü

görevler üstlenmektedir (Akman ve Kalender, 2018: 1030). Valiliğe bağlı ve vali başkanlığında faaliyet gösteren yeni bir merkezi yönetim birimi olarak yapılandırılan YİKOB'a, 1 Eylül 2016 tarihinde yapılan yasal düzenleme ile kamu tüzel kişiliği ve özel bütçe statüsü kazandırılmış; bu değişikliklerle birlikte valiliklerin yönetsel kapasitesi güçlendirilerek taşra teşkilatının etkinliği artırılmıştır (Hamza Çelikyay, 2018: 137).

Yerel yönetimlerin halka en yakın kurumu olan belediyeleri ise düzenleyen 1580 sayılı Belediye Kanunu, 21. yüzyılın yönetim anlayışı doğrultusunda yetersiz kalmaya başlamış ve bu nedenle kapsamlı bir reform ihtiyacı doğmuştur. Bu çerçevede, 13 Temmuz 2005 tarihinde 5393 sayılı Belediye Kanunu kabul edilmiştir (Güven ve Alan, 2018: 844; Özer ve Ökmen, 2013: 32-33).

Belediye Kanunu (2005), belediyelerin kurumsal yapısını yeniden düzenleyerek özerkliklerini güçlendirmiştir. Belediye kurulabilmesi için nüfus kriteri 2.000'den 5.000'e çıkarılmış; belediyeler, yerel ortak ihtiyaçların görülmesinde genel yetkili hale getirilmiştir (Ertaş, 2016: 98). Ayrıca bu kanuna göre belediye başkanlarının siyasi bir temsil yetkisi bulunmamaktadır (Sakınç, 2012: 226).

Belediye Kanunu (2005) ile belediyelerin hukuki ve kurumsal yapısı güçlendirilmiş, merkezi idarenin vesayet yetkileri daraltılarak yerel özerklik ve demokratik katılımın geliştirilmesi hedeflenmiştir. Bu kapsamda, mülki idare amirlerinin denetim yetkisi idari yargıya başvuru ile sınırlandırılmış; borçlanma onayı ve yazışmalardaki hiyerarşik bağlılık gibi uygulamalar kaldırılmıştır. Ardından, 5779 sayılı Kanun (2008) ile belediyelerin mali kaynakları artırılmış; merkezi yönetim vergi gelirlerinden aktarılan pay yükseltilmiş ve bu payların dağıtımında nüfus, sosyoekonomik gelişmişlik düzeyi ve yüzölçümü ölçütleri esas alınmıştır. Bu düzenlemeler, yerel yönetimlerde demokratikleşme, mali güçlenme ve özerklik yönünde önemli bir aşama oluşturmuştur (Gül, 2016: 55-61).

5393 sayılı Belediye Kanunu, 3360 sayılı önceki düzenlemeyi koruyarak belediye yönetiminde temel karar organlarını belediye meclisi ve belediye encümeni, yürütme organını ise belediye başkanlığı olarak belirlemiştir (Özer ve Ökmen, 2013: 36).

Belediyenin karar organı olan belediye meclisi, belediye sınırları içindeki seçmenler tarafından beş yıl için seçilmektedir. Meclis üyelerinin sayısı, her seçim

çevresinin son nüfus verilerine göre belirlenmekte olup 9 ile 55 arasında değişmektedir (Sakınç, 2012: 232).

Kanunu'nun 18. maddesi, belediye meclisinin stratejik planlama, bütçe yönetimi, imar planlarının onayı, borçlanma ve taşınmaz işlemleri, ücret tarifeleri ve bağış kabulü gibi mali ve idari kararları almasını öngörmektedir. Ayrıca meclis, belediye iştirakleri, imtiyazlar, yatırım modelleri, personel kadroları ve yönetmelikler üzerinde yetkili olup, diğer yerel idare birlikleriyle iş birliği, kardeş kent ilişkileri ve kültürel-sportif faaliyetlerin organizasyonuna karar verebilmektedir. Meclis, belediye başkanı ile encümen arasındaki anlaşmazlıkları çözmek ve mücavir alanlarda hizmet sunumunu kararlaştırmak gibi düzenleyici ve denetleyici görevler de üstlenmektedir. Bu kapsamda, meclis belediyenin temel karar organı olarak hem mali hem de idari işleyişin yönlendiricisi konumundadır (Belediye Kanunu, 2005, mad. 18).

Belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında görev yapan ve üye yapısı belediyenin büyüklüğüne göre değişen bir karar organıdır. Encümen, stratejik plan, yıllık çalışma programı, bütçe ve kesin hesabın incelenip belediye meclisine görüş bildirilmesi; kamulaştırma kararlarının alınması; öngörülme gider ödeneklerinin kullanımının belirlenmesi; bütçe aktarımlarının yapılması; cezaların uygulanması; belediye uyuşmazlıklarının tasfiyesi; taşınmaz işlemlerinin yürütülmesi ve umuma açık yerlerin düzenlenmesi gibi mali ve idari görevleri yerine getirir. Ayrıca ilgili kanunlarla kendisine verilen diğer görevleri de yerine getirmekle yetkilidir. Encümen, belediye yönetiminde hem yürütmeye destek sağlayan hem de meclisin denetim ve karar alma süreçlerini tamamlayan merkezi bir organ olarak işlev görür (Belediye Kanunu, 2005, madde 33-34).

Belediye başkanı, belediye idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi olarak, belediye yönetiminde merkezi bir rol üstlenmektedir. Görevleri; belediye teşkilatını yönetmek, stratejik plan ve bütçeyi uygulamak, meclis ve encümene başkanlık etmek, belediyeyi temsil etmek, taşınır ve taşınmaz varlıkları ile gelirleri yönetmek ve denetlemektir. Ayrıca başkan, personel atamalarını yapmak, şartsız bağışları kabul etmek, yoksul ve engellilere yönelik hizmetleri yürütmek ve halkın huzur, esenlik ve mutluluğunu sağlamak gibi idari ve mali sorumluluklara sahiptir. Belediye başkanı, kanunlarla kendisine verilen diğer görevleri de yerine getirmekle yetkilidir. Bu yönüyle

başkan, hem yürütmenin hem de belediye yönetiminin merkezî figürü olarak işlev görmektedir (Belediye Kanunu, 2005, mad. 37-38).

Türkiye’de yerel yönetim reformları, 1980’lerden itibaren merkeziyetçi yapının kısmen esnetilmesi ve belediyelerin mali ile idari özerkliklerinin artırılması amacıyla başlamıştır. 2000’li yıllardan itibaren ise hizmette yerellik ve yerindelik ilkeleri hukuki olarak benimsenmiş, 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 14. maddesi ile 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun 6. maddesinde, hizmetlerin vatandaşlara en yakın yerlerde ve uygun yöntemlerle sunulacağı vurgulanmıştır (Usta, 2018: 249). 2004’te çıkarılan 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 2005’te yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile yerel yönetimlerin yetki ve sorumlulukları genişletilmiş, mali kaynakları artırılmıştır; 2009 tarihli Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik ile de yerellik ilkesi desteklenmiştir (Akman, 2019: 2502; Gül, 2016: 55-61). 2012’de çıkarılan 6360 sayılı Kanun da yerel yönetim birimlerinde önemli değişiklikler getirmiş, böylece yerel yönetimlerin özerklik ve yerelleşme kapasitesi güçlendirilmiştir (Hamza Çelikyay, 2018: 134-135).

Buna karşın, Osmanlı’dan Cumhuriyetin ilk yıllarına kadar süregelen merkezi yönetim anlayışı, yerel yönetimlerin bağımsız politika üretme kapasitesini sınırlamış ve tek partili dönem boyunca merkeziyetçi yaklaşımın pekişmesine yol açmıştır (Çiçek, 2014: 60-61). 2018’de yürürlüğe giren CHS ise adem-i merkeziyetçilikten uzaklaşarak merkezi yapıyı güçlendirdiği yönünde eleştirilebilmekte; merkezi yürütmenin yetkilerinin artması, yerel yönetimlerin özerkliğini sınırlayan bir unsur olarak değerlendirilmiştir. Çalışmanın devam eden kısmında, CHS ve yerel yönetimler arasındaki ilişkiler kapsamlı bir şekilde açıklanacaktır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ VE MERKEZİ İLE YEREL TEŞKİLATIN DÖNÜŞÜMÜ

3.1. HÜKÜMET SİSTEMİ DEĞİŞİKLİĞİ TARTIŞMALARI VE TARİHSEL GELİŞİM

Türkiye’de parlamenter hükümet sistemi, 1961 Anayasası ile tam anlamıyla uygulamaya geçirilmiş ve 1982 Anayasası ile sürdürülmüştür. Ancak, ülke siyasetinde yürütme yetkilerinin sınırları ve hükümet sisteminin etkinliği üzerine süregelen tartışmalar sonucunda, 1982 Anayasası döneminde sistematik değişikliklere gidilmiştir. 1982 Anayasası kapsamında, Tablo 3.1’de görüleceği üzere, 2017 yılına kadar toplam on dokuz değişikliğe gidilmiş, bu değişiklikler parlamenter sistemin evrimini ve yürütme yetkilerinin merkezileşmesini yansıtmıştır. Bu değişiklikler, hem anayasanın temel hükümlerinde hem de yürütme ile yasama ilişkilerinde önemli düzenlemeleri içermektedir.

Bu süreçte öne çıkan düzenlemelerden ilki, 16 Haziran 2007 yılında kabul edilen ve 5678 sayılı *Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun*’dur. Söz konusu kanun, özellikle Cumhurbaşkanının seçimi ve yetkileri ile ilgili değişiklikler getirerek parlamenter sistemin işleyişinde yeni bir dönemi başlatmıştır. Nihai ve en belirleyici adım ise 11 Şubat 2017 yılında yürürlüğe giren, parlamenter sistemi sona erdiren ve Türkiye’nin Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişini mümkün kılan 6771 sayılı *Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*’dur. Bu çerçevede, çalışmanın bu bölümünde Türkiye’deki hükümet sistemi değişiklikleri ayrıntılı olarak ele alınacak; yasama, yürütme ve yargı alanlarındaki dönüşümler, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin kurumsal yapısı, bakanlıklar, bağlı kuruluşlar, politika kurulları, ofisler ve başkanlıklar üzerinden incelenecek; sistemin merkeziyetçi yapısı ve adem-i merkezileşme unsurları değerlendirilmeye alınacaktır.

Tablo 3.1’de görüldüğü üzere, 1982 Anayasası belirli dönemlerde farklı kapsam ve derinliklerde değişikliklere konu olmuş; bu değişiklikler kimi zaman anayasal yapının temel unsurlarını etkilerken, kimi zaman ise daha sınırlı ve teknik düzenlemelerle sınırlı kalmıştır.

Tablo 3. 1. 1982 Anayasası’nda Yapılan Anayasal Değişiklikler

Sıra No	Kanun No	Kanun İçeriği	Sayı No ve Resmi Gazete İlan Tarihi
1	3361	*Halkoylaması ile siyasi yasaklar kaldırıldı. Anayasa değişikliğinde gizli oy şartı getirildi	19572-12/09/1987
2	3913	Radyo ve Televizyon Üst Kurulu(RTÜK) kurulması. Özel Radyo ve kanal yayınları serbestleşti	21633-10/09/1993
3	4121	“Kutsal” → “Yüce”; dernek, sendika, parti özgürlükleri genişletildi.	22355-26/07/1995
4	4388	Devlet Güvenlik Mahkemelerinin sivil hâkim-savcı ataması getirildi; askeri ağırlık azaltıldı.	23729(Mükerrer)-18.06.1999
5	4446	Danıştay’ın işleyişine dair özelleştirme ve kamu iktisadi teşebbüslerinde düzenleme eklendi	23789-14/08/1999
6	4709	Temel haklar, siyasi partilerin kapatılması ve finansmanı, af ve TBMM görev yetkileri düzenlendi	24556 (Mükerrer)-17/10/2001
7	4720	TBMM üyelerinin yolluk, ödenek ve emeklilik işlemleri düzenlendi	24600- 01/12/2001
8	4777	TBMM üye seçilme yeterliliği ve ara seçimler hakkında düzenleme	24980(3. Mükerrer)-31/12/2002
9	5170	Devlet Güvenlik mahkemeleri kaldırılarak yetkileri ağır ceza mahkemelerine devredildi. Ayrıca anayasadan “ölüm cezası” ve “genel müsadere” terimleri kaldırıldı	25469-22/5/2004-
10	5370	RTÜK’ün kurum yapısı güncellendi; yayın ilkeleri eklendi.	25854-23/6/2005-
11	5428	“Genel ve Katma Bütçe” ifadesi çıkarılarak yerine “merkezi yönetim bütçesi” ifadesi getirilmiştir. Ayrıca, Sayıştay’a yerel yönetimlerin bütçeleri üzerinde denetim yetkisi tanınmıştır.	25988- 09/10/2005
12	5551	Milletvekili seçilme yaşı 30’dan 25’e düşürüldü.	26322-17/10/2006
13	5659	Geçici 17. Madde ile Milletvekili Seçim Kanunu’nda düzenleme	26526-18/05/2007
14	5678	**TBMM seçimleri 5 yıldan 4 yıla düşürüldü. TBMM toplantı ve karar yeter sayılarında düzenleme. Ayrıca Cumhurbaşkanı adayı niteliklerinde ve seçilmesinde değişiklik.	26554-16/06/2007
15	5735	Tüm vatandaşlara kamu hizmetlerinden yararlanma ve yüksek öğrenim hakkının tanınması	26796-23/02/2008
16	5982	(a) ***Kişisel verilerin korunması hakkında kanun. (b) Kamu çalışanlarına toplu sözleşme hakkı.(c) Bilgi edinme ve Kamu Baş Denetçisi ’ne başvuru hakkı.(d) Kamu Başdenetçiliği (Ombudsmanlık) kurumunun kurulmasına ilişkin düzenleme.(e)TBMM başkanlık divanı ve üyelerinin görev süresi.(f)Anayasa Mahkemesinin yapısı ve görevlerine dair düzenleme	27580-13/05/2010
17	-	Spor federasyonlarının kararlarına karşı Tahkim Kurulu yolunun açılması	27889-29/03/2011
18	-	Milletvekili dokunulmazlıklarına dair düzenleme	29736-08/06/2016
19	16/04/2017	****+70 adet kanun maddesinde değişiklik	29976-11/02/2017

* Referandum tarihi: 06/09/1987

** Referandum tarihi: 21/10/2007

*** Referandum tarihi:12/09/2010

**** Referandum tarihi: 16/04/2017

1982 Anayasası, yapılan çok sayıda değişikliğe rağmen birey merkezli ve özgürlükçü bir anayasal düzenin oluşturulması bakımından bazı sınırlılıklar taşımış; özellikle yürütme organına, başta Cumhurbaşkanına tanınan yetkiler güçler dengesi açısından tartışmalara konu olmuştur. 2017 anayasa değişiklikleriyle birlikte bu yetki alanlarının kurumsal çerçevesinin daha da belirginleştiği görülmektedir. Türkiye’de anayasa yapım süreçlerinin çoğunlukla olağanüstü dönemlerde gerçekleşmesi ise katılımcılık ve anayasal yurttaşlık bilinci açısından çeşitli sınırlamalar doğurmuştur (Yokuş, 2020: 24–26).

2017 yılında yapılan anayasa değişikliğiyle Türkiye, parlamenter sistemden CHS’ye geçerek siyasal ve yönetsel açıdan köklü bir dönüşüm yaşamıştır. Bu yeni sistemde yürütme yetkisi doğrudan halk tarafından seçilen cumhurbaşkanında toplanmış; bakanlar kurulu ve başbakanlık makamı ise anayasal sistemden çıkarılmıştır. Merkezi yönetim yapısındaki bu değişim, yalnızca yürütme erkine ilişkin yetki ve sorumluluk alanlarını değil, aynı zamanda yerel yönetimlerin hukuki ve yönetsel konumlarını da etkilemiştir. Bu bölümde, öncelikle CHS’nin yapısal özellikleri ve işleyiş ilkeleri ele alınacak; ardından bu sistemin yerel yönetimler üzerindeki yansımaları, 2017 öncesi ve sonrası uygulamalar karşılaştırılarak değerlendirilecektir.

Türkiye’de mülki idare sisteminin temeli, Osmanlı Devleti’nin merkeziyetçi anlayışına dayansa da, günümüzdeki yapının şekillenmesinde en önemli dönemin Tanzimat Dönemi olduğu, bu dönemde de Fransa etkisinin belirleyici olduğu görülmektedir. Cumhuriyet Dönemi’nde ise mülki idare sistemi, temel özellikleri pekiştirilmiş ve merkezi bürokratik yapısı güçlendirilmiş; 2000’li yıllara kadar ise önemli değişikliklerden uzak, kapalı ve otoriter bir anlayışla işleyişini sürdürmüştür (Yılmaz, Güler ve Güven, 2020: 47).

Türkiye’de parlamenter sistem geleneği ise, 1876 Kanun-i Esasi ile başlamıştır. Bu dönemde meclis oluşturulmuş ve padişahın yetkilerinde önemli kısıtlamalara

gidilmiştir. 1921 Anayasası Meclis Hükümeti Sistemini benimsemiş, kısa bir süre sonra 1924 Anayasası ile parlamenter sisteme dayalı karma bir yapı oluşturulmuştur (Çekiç, 2016: 450). 1961 Anayasası ise parlamenter sistemi bütün kurumlarıyla düzenleyen ilk anayasa olarak yürürlüğe girmiş, yürütme organı Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulundan oluşmuştur (Öztürk, 2019: 51-52). 1982 Anayasası, parlamenter sistem geleneğini sürdürmüş ancak cumhurbaşkanına geniş yetkiler tanımıştır. Bu durum, parlamenter sistem içinde yürütme ve yasama ilişkilerini tartışılır hale getirmiştir (Çekiç, 2016: 467).

Türkiye’de parlamenter sistemin uygulamaları, yürütmenin zayıf kalmasına ve koalisyon hükümetleri üzerinden siyasal istikrarsızlıkların ortaya çıkmasına yol açtığı yönünde eleştirilere neden olmuştur (Ekmekçi, 2022: 1287-1288). Çok partili hayata geçişten itibaren zaman zaman gündeme gelen hükümet sistemi değişikliği tartışmaları, özellikle sağ kökenli liderler tarafından desteklenmiş; Demirel, Erbakan, Türkeş ve Özal gibi isimlerin farklı dönemlerde bu yönde görüş bildirdikleri görülmüştür (Dursunoğlu, 2019: 1231; Koçak, Durna ve Gencer, 2021: 3612). Parlamenter sistemin yapısal özelliklerinden kaynaklanan krizler ve yönetim istikrarsızlıkları nedeniyle bu tartışmalar süreklilik kazanmış, özellikle 1990’lardan itibaren sağ siyasi liderler, koalisyon hükümetlerinin yarattığı krizleri gerekçe göstererek güçlü yürütme anlayışı çerçevesinde başkanlık sistemine geçişi kamuoyuna taşımışlardır (Güvenç ve Turan, 2024: 82). Liderlerin söz konusu taleplerinin temelinde ise yönetim değişikliğini “hızlı, etkili ve güçlü bir iktidar” arayışıyla ilişkilendiren klasik yaklaşım yer almaktadır (Yayman, 2016: 289).

1961 Anayasası ile kurumsal çerçevesi net biçimde tanımlanan parlamenter hükümet sistemi, 2017 yılına kadar Türkiye’de uygulanmış ve yarım yüzyılı aşkın bir süre siyasal hayatın temel yönetim modeli olmuştur. Bu dönemde, sistemin yapısından kaynaklanan sorunlar ve kurumsal işleyişteki aksaklıkları gidermek amacıyla çeşitli anayasal değişiklikler yapılmış olsa da, yasama–yürütme ilişkilerinde ortaya çıkan krizler kalıcı biçimde çözülememiştir. Bu nedenle hükümet sistemi tartışmaları Türkiye gündeminde devam etmiş; özellikle son çeyrek yüzyılda başkanlık ve yarı başkanlık modelleri, mevcut sisteme alternatif olarak hem siyasal aktörler hem de akademik çevreler tarafından yoğun biçimde tartışılmıştır (Yılmaz ve Yıldız, 2022: 513).

Türkiye’de hükümet sistemi değişikliği taleplerinin arka planında, vesayet mekanizmalarının gölgesinde işleyen demokrasi, 1980’de cumhurbaşkanlığı seçiminde Meclis’in 124 tur boyunca sonuç üretememesi, hükümetlerin sık aralıklarla değişmesi ve koalisyon yönetimlerinin yarattığı siyasal zorluklar gibi yapısal sorunlar yer almaktadır. Ayrıca 2007’de ortaya çıkan 367 oy kuralı (367 Krizi) uygulaması ile 15 Temmuz darbe teşebbüsü de hükümet sistemine yönelik değişim taleplerini güçlendiren başlıca faktörler arasında değerlendirilmiştir (Esen, 2021: 31).

Bu tartışmaların etkisiyle Türkiye’de gerçekleştirilen bazı anayasa değişiklikleri, parlamenter hükümet sisteminin klasik yapısından uzaklaşarak ülkenin kendine özgü bir modele yönelmesine zemin hazırlamıştır. Bu bağlamda özellikle 2007 tarihli 5678 sayılı Anayasa değişikliği ile cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi düzenlemesi ve 2017 tarihli 6771 sayılı Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin kabulü, bu dönüşümün temel aşamaları olarak öne çıkmaktadır.

2007 yılı, Türkiye’de başkanlık sistemine geçiş sürecinde kritik bir dönüm noktasıdır. 1982 Anayasası’nın cumhurbaşkanına tanıdığı geniş yetkiler ve 367 krizi gibi gelişmeler, sistemin fiilen yarı-başkanlık yönüne kaymasına zemin hazırlamıştır (Dursunoğlu, 2019: 1231; Esen, 2021: 31; Uzunparmak, 2025: 25).

16 Haziran 2007’de halk oylamasına sunulma kararı alınan anayasa değişikliği, 21 Ekim 2007 tarihinde %68 “Evet” oyu ile kabul edilmiştir (Ekmekçi, 2022: 1287). Bu değişiklikle cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi hükmü yürürlüğe girmiş, böylelikle Türkiye’de parlamenter sistemden aşamalı kopuşun ilk somut adımı atılmıştır (Akıncı, 2017: 6; Doğan ve Geyik, 2020: 39; Güler, 2018: 307). Yeni sistemle yapılan 2014 seçimleriyle Recep Tayyip Erdoğan, halk tarafından seçilen ilk cumhurbaşkanı olarak göreve başlamıştır (Dursunoğlu, 2019: 1231; Koçak, Durna ve Gencer, 2021: 3612).

2007 yılında gerçekleştirilen 11. Cumhurbaşkanlığı seçim sürecinde ortaya çıkan siyasi ve hukuki tartışmalar sonucunda 21 Ekim 2007 tarihinde yapılan halkoylamasıyla kabul edilen 5678 sayılı Anayasa Değişikliğine İlişkin Kanun ile anayasanın 77., 79., 96., 101. ve 102. maddelerinde değişiklik yapılmıştır. 77. maddede yapılan düzenleme ile TBMM’nin görev süresi beş yıldan dört yıla indirilmiş; 79. madde, seçimlerin yönetimi bakımından Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesini öngören 101. ve

102. maddeler ile uyumlu hale getirilmiştir. Ayrıca 96. maddede yapılan değişikliklerle TBMM'nin toplantı ve karar yeter sayıları yeniden düzenlenmiştir (Çekiç, 2016: 462).

Anayasanın 101. ve 102. maddelerinde gerçekleştirilen değişiklikler ile Cumhurbaşkanının halk tarafından seçileceği hükmüne bağlanmış, görev süresi beş yıl olarak belirlenmiş ve aynı kişinin en fazla iki defa Cumhurbaşkanı seçilebilmesine imkân tanınmıştır. Cumhurbaşkanlığına aday gösterilebilmesi için yirmi milletvekilinin teklifi yeterli görülmüş, ayrıca son milletvekili genel seçimlerinde yüzde on barajını aşan siyasi partilere ortak aday gösterebilme imkânı tanınmıştır. 102. maddede yapılan düzenleme ile de halkoyuyla gerçekleştirilecek Cumhurbaşkanlığı seçiminin usul ve esasları belirlenmiştir (Çekiç, 2016: 463). 2007 yılı referandumu ile beraber Türkiye'de yeni bir hükümet sistemine doğru gidilen bir süreçte girilmiştir.

Bu süreç, 2007'den 2017'ye kadar olan dönemde parlamenter sistem ile CHS arasında bir geçiş süreci olarak değerlendirilmiştir. Bu anayasa değişiklikleri sonrasında Cumhurbaşkanının halk tarafından doğrudan seçilmesi uygulaması, 2014 yılında yapılan seçimle hayata geçirilmiştir. Bu gelişme, 2017 yılında kabul edilen 6771 sayılı Anayasa Değişikliği ile parlamenter sistemin sona erdirilerek Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçilmesine giden sürecin hukuki zeminini oluşturmuştur.

Aralık 2016'da 6771 sayılı Anayasa değişiklik teklifi Meclis'e sunulmuş, 18 maddelik paketin görüşmeleri sonucunda 16 Nisan 2017'de halk oylamasına gidilmiştir (Kalkar ve Yemen Öcal, 2020: 4). 6771 sayılı Anayasa değişikliği teklifi, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde kabul edilmesi için gerekli olan nitelikli çoğunluk olan 367 oy eşiğine ulaşamamış, bunun yerine 339 oyla kabul edilmiştir. Anayasa hukukunun öngördüğü usuller çerçevesinde bu durum, değişikliğin doğrudan yürürlüğe girmesini engellemiş ve teklifin halkoyuna sunulmasını zorunlu kılmıştır (Esen ve Kalağan, 2020: 264). Böylece, hükümet sistemi değişikliğini öngören düzenleme, yalnızca Meclis iradesiyle değil, aynı zamanda doğrudan halkın demokratik tercihleriyle meşruiyet kazanma sürecine girmiştir. Bu yönüyle 6771 sayılı teklifin referanduma götürülmesi, Türkiye'de hükümet sistemi tartışmalarının kurumsal düzeyden toplumsal düzeye taşınmasına aracılık etmiş ve demokratik katılımın sağlanması açısından da kritik bir dönemeç olmuştur.

16 Nisan 2017 tarihinde gerçekleştirilen anayasa değişikliği referandumuna katılım oranı %87,45 olarak gerçekleşmiş, halkoylaması sonucunda ise %51,18 “Evet” oyu ile değişiklikler kabul edilmiştir (Yüksek Seçim Kurulu, 2017). Referendum sonrası 2019 yılında yapılması gereken Cumhurbaşkanı ve Milletvekili seçimlerinin erkene alınarak 24 Haziran 2018 tarihli seçimlerle beraber Türkiye hem yasal hem de fiili olarak kendine özgü bir hükümet sistemine geçmiştir (Akıncı, 2017: 7; Bayrak ve Ölmez, 2024b: 468; Güvenç ve Turan, 2024: 90). Bu anayasal değişikliklerle birlikte Türkiye’de parlamenter sistemden aşamalı bir kopuş yaşandığı ve Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesiyle birlikte bu makamın sistem içerisindeki konumunun giderek güçlendirildiği yeni bir anayasal modele geçişin gerçekleştiği görülmektedir (Gönenç ve Kontacı, 2019: 76).

6771 sayılı “Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” 9 Temmuz 2018’de yürürlüğe girmiştir (Demirbağ, 2019: 15). Yeni sistem, parlamenter sistemden farklı olarak Türkiye’ye özgü “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi” veya “Türk Tipi Başkanlık Sistemi” olarak adlandırılmıştır. Halk hem devlet başkanını hem de milletvekillerini seçmekte ve yürütme ile yasama ilişkisi yeniden tanımlanmaktadır (Güvenç ve Turan, 2024: 90). CHS, parlamenter sistemden farklı olarak güçlü yürütme, halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanı ve yasama organının yeniden yapılandırılması gibi kendine özgü özellikler taşımaktadır. Bu nedenle Türkiye’de uygulanan sistem, dünya üzerindeki klasik başkanlık veya parlamenter modellerinden ayrılmakta ve özgün nitelikleriyle “Türk Tipi Başkanlık” olarak ifade edilmektedir (Esen ve Kalağan, 2020: 264). Sistem değişikliğinin temel gerekçeleri arasında vesayet altındaki parlamenter yapıdan kurtulma, koalisyon hükümetlerindeki istikrarsızlıkların önlenmesi ve sivil siyasetin güçlendirilmesi yer almaktadır (Boyalı ve Gümüş, 2022: 239-240).

Türkiye’de üniter devlet yapısı ve Cumhuriyet’in kuruluş süreci, kamu yönetiminde tarihsel olarak güçlü bir merkeziyetçi eğilim oluşturmıştır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne geçişle birlikte bu merkeziyetçilik Cumhurbaşkanlığı makamı etrafında yoğunlaşmış; yürütme yetkisi, bakanlıklar ve taşradaki mülki idare teşkilatları doğrudan Cumhurbaşkanına bağlanarak kurumsal olarak merkezileştirilmiştir. Bu yeniden yapılanma, yerinden yönetim kuruluşlarının da Cumhurbaşkanlığıyla ilişkili bir konuma gelmesine yol açmış; bu nedenle hiyerarşik

bağımsızlık tam anlamıyla yerel özerklikle örtüşmemektedir. Bununla birlikte yerel yönetimler, temsilî demokrasiye dayalı işlevleri gereği idari ve mali özerkliği aşan bir yerinden yönetim niteliğini sürdürmeye devam etmektedir (Zengin, 2019: 10).

2007'deki anayasal düzenlemelerle başlayan ve 2017'de gerçekleştirilen kapsamlı anayasa değişikliğiyle kurumsallaşan süreç, Osmanlı'nın son dönemlerinden itibaren kademeli olarak geliştirilen ve Cumhuriyet boyunca belirli bir kurumsal deneyim kazandıran parlamenter hükümet sisteminin sona ermesine yol açmıştır. Bununla birlikte, ihdas edilen CHS, gerek yapısal gerekse işlevsel boyutlarıyla dünya siyaset literatüründe yaygın biçimde uygulanan hükümet sistemi modelleriyle örtüşmemekte; aksine kendine özgü nitelikleriyle farklılaşan bir örnek teşkil etmektedir (Özkul, 2023b: 86-87).

3.1.1. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Yasama–Yürütme–Yargı İlişkileri

16 Nisan 2017 referandumuyla kabul edilen 6771 sayılı Anayasa değişikliği, parlamenter sistemden aşamalı bir kopuşu ifade etmiş ve Türkiye'yi başkanlık sisteminin kendine özgü bir uyarlamasına taşımıştır. Bu dönüşüm, koalisyon hükümetleri ve vesayet mekanizmaları nedeniyle verimsiz ve istikrarsız işleyen parlamenter yapıyı dönüştürmeyi hedeflemiştir. 2014 yılında Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesiyle fiilen ortaya çıkan yarı-başkanlık benzeri işleyişte yürütmenin çift başlı yapısından kaynaklanan çatışma riskleri ve parlamentoda çoğunluğun yitirildiği dönemlerde yaşanan krizler, sistem değişikliğini zorunlu hale getirmiştir (Gül, 2018: 238-239)

6771 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu'nun gerekçesinde de bu zorunluluk açık biçimde temellendirilmiştir. 1961 ve 1982 Anayasalarının, vesayetçi bir elit zümre tarafından darbe koşullarında hazırlandığı ve siyasal iktidarın yetkilerini sınırlandırarak askeri müdahalelere zemin hazırladığı vurgulanmıştır. 15 Temmuz 2016 darbe girişiminin halk iradesiyle engellenmesi, milli egemenliğe dayalı yeni bir yönetim sisteminin inşasını kaçınılmaz hale getirmiştir. Ayrıca 2007'de Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi yönünde yapılan değişiklik, parlamenter sistem içinde anayasal uyumsuzluk ve belirsizlik yaratmış; bu da mevcut yapının sürdürülemezliğini pekiştirmiştir (Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Hizmetleri Başkanlığı, 2016: 52).

Parlamenteer sistemin 1982 Anayasası çerçevesinde beklenen kamusal faydayı sağlamadığı, siyasi istikrarsızlığa yol açtığı ve 1963–2017 arasında kurulan 21 hükümetin ortalama ömrünün yalnızca 1,5 yıl olduğu belirtilmiştir. Sonuç olarak, yasama ve yürütmenin doğrudan halk tarafından ayrı ayrı seçilmesi, yönetimde daha güçlü bir istikrar sağlayarak, Türkiye’nin ihtiyaçlarına uygun bir model oluşturulmasına olanak sağlayabilmektedir (Uzunparmak, 2025: 26-27).

CHS, Türkiye Cumhuriyeti’nin yönetsel, idari, siyasal, askeri ve toplumsal yapısında kapsamlı dönüşümler öngören bir model olarak kabul edilmiştir (Yılmaz ve Yıldız, 2022: 513). Anayasal düzenlemelerle, Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin usulü, seçimlerin yenilenmesi, yürütmenin görev ve yetkileri, yasama–yürütme ilişkilerinde karşılıklı denetim mekanizmaları, Cumhurbaşkanının kararname çıkarma yetkisi, cezai sorumluluğu ve siyasi parti üyeliğini sürdürme imkânı gibi alanlarda köklü değişiklikler yapılmıştır (Koç, 2021: 25-26). Bu çerçevede yürütme organı tek başlı hale getirilmiş, Cumhurbaşkanı doğrudan halk tarafından seçilmeye başlanmış, yürütme yasamadan bağımsızlaştırılmıştır. Ayrıca Cumhurbaşkanı, bütçe kanun teklifini hazırlama ve sunma, üst kademe yöneticilerini doğrudan atama ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkilerine de sahip kılınmıştır (Kalkar ve Yemen Öcal, 2020: 7-8).

Tablo 3. 2. 6771 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun

Sıra No	İlgili Madde	Referandum Öncesi	Referandum Sonrası	Açıklama
1	Madde 9 – Yargı yetkisi	Yalnızca “bağımsız mahkemeler”	“Bağımsız ve tarafsız mahkemeler”	Yargının tarafsızlığı vurgulandı.
2	Madde 75 – Milletvekili sayısı	550	600	Temsil gücü artırılmaya çalışıldı.
3	Madde 76 – Milletvekili seçilme yaşı	25	18	
4	Madde 77 – Seçim süresi	TBMM seçimi 4 yılda bir	TBMM + Cumhurbaşkanı seçimi 5 yılda bir, aynı gün	
5	Madde 106 – Başbakanlık	Başbakan ve Bakanlar Kurulu vardı	Başbakanlık kaldırıldı, yürütme tek elde	Yürütme doğrudan Cumhurbaşkanı da.

Tablo 3. 2. 6771 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (devamı)

Sıra No	İlgili Madde	Referandum Öncesi	Referandum Sonrası	Açıklama
6	Madde 107 – CB Genel Sekreterliği	Anayasada tanımlıydı	İlgili düzenlemeler kaldırıldı	Teşkilat yapısı değişti.
7	Madde 116 – Seçimlerin yenilenmesi	Sadece TBMM yenileyebilirdi	Hem TBMM hem Cumhurbaşkanı yenileyebilir	İki taraflı fesih yetkisi verildi.
8	Madde 14 – Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu	22 üye, 3 dairesi	13 üye, 2 dairesi; adı “Hakimler ve Savcılar Kurulu” oldu	Seçim yöntemi ve yapısı değişti.
9	Madde 146 - Anayasa Mahkemesi	17 üye	15 üye	Askeri üyelikler kaldırıldı.
10	Yüksek Askeri Şura	Yargı denetimine tabiydi	Yargı denetimi dışında	Cumhurbaşkanı'nın etkinliği arttı.
11	Madde 118 - Milli Güvenlik Kurulu	Jandarma temsilcisi vardı	Jandarma çıkarıldı	Kurul sivil ağırlıklı oldu.
12	Madde 115 - Tüzük ve Yönetmelik Yetkisi	Bakanlar Kurulu çıkarırdı	Tüzük yetkisi kaldırıldı; CB kararname çıkarıyor	Yetkiler sadeleştirildi.
13	Madde 109 - Bakanlar Kurulu	Vardı	Kaldırıldı	Yürütme Tek elde toplandı
14	Geçici Madde 21 - Askeri Yargıtay/ Askeri Yüksek İdare Mahkemesi	Yüksek Mahkeme	Kaldırıldı	Yargının sivilleşmesi sağlandı
15	Hükümet Sistemi	Parlamentar Sistem	CHS	Güçlendirilmiş yürütme erki

2771 sayılı Kanun ile Cumhurbaşkanlığı etrafında inşa edilen yeni hükümet sistemi, kuvvetler ayrılığı ilkesini doğrudan etkilemiştir. Bu dönüşüm, yasama, yürütme ve yargı erkleri üzerinde köklü değişiklikleri beraberinde getirmiştir. Dolayısıyla, söz konusu değişimlerin ayrıntılı biçimde incelenmesi, sistemin bütüncül olarak anlaşılması açısından önem arz etmektedir.

CHS'ye geçişle birlikte Türkiye'de yasama organı olan Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) üzerinde önemli değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Anayasa değişikliğiyle TBMM'nin seçim dönemi, 1982 Anayasası'nda öngörülen beş yıllık sürenin 2007'de dört yıla indirilmesinden sonra yeniden beş yıla çıkarılmış; bu düzenleme Cumhurbaşkanı ile TBMM seçimlerinin aynı tarihte yapılması esasına bağlanmıştır (Gönenç ve Kontacı, 2019: 65). 6771 sayılı Kanunun 4. maddesi uyarınca, milletvekillerinin yeniden seçilme imkânı anayasal güvence altına alınmıştır. Bu düzenleme, milletvekili seçilen kişilerin görev süreleri sona erdikten sonra tekrar aday olabilmelerine ve seçilmeleri hâlinde görevlerini sürdürebilmelerine olanak tanımaktadır.

Bunun yanı sıra, 2017 Anayasa değişiklikleri yasama alanında köklü dönüşümlerin başında; Milletvekili sayısı 550'den 600'e yükseltilmiş, seçilme yaşı 25'ten 18'e indirilmiş, ayrıca milletvekili olabilmek için gerekli olan "askerlik hizmetini yapmış olmak" şartı "askerlikle ilişkisi bulunmamak" şeklinde değiştirilmiştir (Dursunoğlu, 2019: 1231-1232; Kalkar ve Yemen Öcal, 2020: 5). Bu düzenlemeler bütüncül olarak değerlendirildiğinde, yasama organında daha kapsayıcı ve geniş tabanlı bir siyasi temsil yapısının oluşturulmasına yönelik adımlar olarak nitelendirilebilir.

6771 sayılı Kanunun 5. Maddesi ile anayasanın 87. maddesinde yapılan değişiklik ile Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin görev ve yetkileri yeniden tanımlanmıştır. Buna göre TBMM, yasama fonksiyonu çerçevesinde kanun koymak, mevcut kanunlarda değişiklik yapmak ve yürürlükten kaldırmakla yetkilendirilmiştir. Ayrıca bütçe ve kesin hesap kanun tekliflerini görüşmek ve karara bağlamak, para basılmasına ve savaş ilanına yönelik kararlar almak Meclis'in yetkileri arasındadır. Uluslararası andlaşmaların onaylanmasını uygun bulma yetkisi de TBMM'ye tanınmıştır. Bunun yanında, üye tam sayısının beşte üç çoğunluğunun oyu ile genel ve özel af ilan etme yetkisi bulunmaktadır. Anayasanın diğer maddelerinde öngörülen görev ve yetkilerin ifası da TBMM'nin sorumluluk alanı içerisinde değerlendirilmektedir (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982, md5, md.87).

6771 sayılı Kanun ile yapılan düzenlemeler, yasama organının görev ve yetkilerinde 2709 sayılı Kanun'a kıyasla önemli değişiklikler getirmiştir. Önceki sistemde Türkiye Büyük Millet Meclisi, Bakanlar Kurulu ile bakanlar üzerinde denetim

yetkisine sahipti ve ayrıca Bakanlar Kurulu'na kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi tanıyabiliyordu. Ancak 2017 anayasa değişiklikleriyle birlikte bu yetkiler yürürlükten kaldırılmıştır (Kalkar ve Yemen Öcal, 2020: 5). Ayrıca siyasal denetim mekanizmaları daraltılarak, meclisin yürütme üzerindeki kontrol yolları meclis araştırması, genel görüşme, meclis soruşturması ve yazılı soru yöntemleriyle sınırlandırılmıştır. Parlamenter sisteme özgü gensoru ve sözlü soru yöntemleri ise kaldırılmıştır (Koç, 2021: 29; Bayrak ve Ölmez, 2024a: 52-54).

6771 sayılı Kanunun 6. maddesi ile 2709 sayılı Kanunun 98. maddesi yeniden düzenlenmiş ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin bilgi edinme ve denetim yolları anayasal çerçevede tanımlanmıştır. Meclis araştırması, belirli bir konuda bilgi edinmek amacıyla yürütülen inceleme faaliyetini ifade ederken; genel görüşme, toplumu ve devlet faaliyetlerini ilgilendiren konuların TBMM Genel Kurulunda ele alınmasını kapsamaktadır. Meclis soruşturması ise Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar hakkında, Anayasa'nın 106. maddesinin ilgili hükümlerine dayanılarak gerçekleştirilen soruşturma sürecidir. Yazılı soru yöntemi, milletvekillerinin Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlara yönelttikleri, en geç on beş gün içinde yazılı olarak cevaplandırılması gereken sorulardan oluşmaktadır. Ayrıca, Meclis araştırması, genel görüşme ve yazılı soru önergelerinin verilme biçimi, kapsamı ve usulleri Meclis İçtüzüğü ile belirlenmiştir.

Kanun yapma sürecinde de önemli değişiklikler olmuştur. Değişiklik öncesinde hem Bakanlar Kurulu hem de milletvekilleri kanun teklifi verebilirken, yeni sistemde yalnızca milletvekillerine bu yetki tanınmıştır (Zengin, 2019: 3). İstisna olarak, bütçe ve kesin hesap kanun teklifleri Cumhurbaşkanı tarafından TBMM'ye sunulmaktadır (Turan, 2018: 60). Cumhurbaşkanının veto yetkisi korunmuş, ancak TBMM'nin Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilen kanunları kabul edebilmesi için salt çoğunluk şartı getirilmiştir (Demirbağ, 2019: 17).

Yasama sürecinde milletvekillerinin hazırladığı kanun teklifleri TBMM tarafından kabul edilmekte ve Cumhurbaşkanı tarafından onaylanmaktadır. Cumhurbaşkanı kanunları veto ederek TBMM'ye geri gönderebilmekte; TBMM salt çoğunlukla tekrar kabul ederse Cumhurbaşkanının onayı aranmamaktadır. Ayrıca Cumhurbaşkanı,

kanunların Anayasaya aykırı olduğu gerekçesiyle Anayasa Mahkemesi'ne iptal davası açabilmektedir (Bektaş, 2019: 207-208).

Yasama ve yürütme arasındaki karşılıklı denge mekanizması açısından en dikkat çekici düzenleme, seçimlerin yenilenmesine ilişkin hükümler olmuştur. Anayasanın 116. maddesiyle getirilen bu düzenlemeye göre Cumhurbaşkanı tek başına seçimlerin yenilenmesine karar verebilmekte; TBMM ise üye tam sayısının beşte üç çoğunluğu ile aynı kararı alabilmektedir. Her iki durumda da Cumhurbaşkanı ve TBMM seçimleri eş zamanlı olarak yenilenmektedir (Güvenç ve Turan, 2024: 97).

Seçimlerin yenilenmesi sürecinde dikkat çeken en önemli husus, bu yetkinin kullanımındaki kolaylıktır. Cumhurbaşkanının seçimleri yenileme konusunda herhangi bir sınırlamaya tabi olmaksızın tek başına karar verebilmesi, buna karşın Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin aynı yetkiyi kullanabilmesi için nitelikli çoğunluğa ihtiyaç duyması, Cumhurbaşkanına Meclis karşısında belirgin bir üstünlük sağlamaktadır. Dolayısıyla bu durum, yürütme organının yasama karşısındaki konumunu güçlendiren bir unsur olarak değerlendirilebilir.

Bu düzenlemeler, CHS'nin yasama organı açısından temel özelliklerini ortaya koymaktadır. Yeni sistemde TBMM, kanun yapma sürecinde doğrudan yetkili hale gelirken; yürütme üzerindeki denetim araçları daraltılmış, ancak karşılıklı fesih ve seçim yenileme yetkileri ile yasama-yürütme dengesi farklı bir çerçevede yeniden kurgulanmıştır (Gözler, 2017: 10).

Anayasa'nın 9. maddesi çerçevesinde yargı organı bağımsız ve tarafsız mahkemelerden oluşmaktadır. 2017 değişikliğiyle “tarafsız” ifadesi eklenmiş ve yargının yasama ve yürütme organlarının işlemlerini denetlerken objektif bir üçüncü kuvvet işlevi görmesi sağlanmıştır (Doğan ve Geyik, 2020: 38). Yargının bağımsızlığı, yasama ve yürütme organlarına karşı takındığı tutumla; tarafsızlığı ise hâkim ve savcıların hukuk kurallarını uygularken gösterecekleri objektif davranışla ilişkilendirilebilir. Bu nedenle, bağımsızlık ilkesinin yalnızca sözde kalmaması ve uygulamada fiilen de görünür hâle getirilmesi amacıyla, yargı bağımsızlığına “tarafsızlık” niteliğinin eklenmesi, hukuk devleti ilkesi açısından gerekli ve anlamlıdır (Güvenç ve Turan, 2024: 99).

6771 sayılı Kanun ile yapılan düzenlemeler yargı erki üzerinde önemli değişiklikler getirmiştir. Kanunun 13. maddesi ile askerî mahkemeler kaldırılmıştır. Buna göre, disiplin mahkemeleri dışında askerî mahkemeler kurulamayacak; yalnızca savaş hâlinde askerî mahkemeler, asker kişilerin görevleriyle ilgili suçlara bakmak üzere geçici olarak oluşturulabilecektir (Kalkar ve Yemen Öcal, 2020: 6). Askerî Yargıtay ve Askerî Yüksek İdare Mahkemesi gibi mahkemelerin kaldırılması ile yargı sisteminde sivilleşme yönünde önemli bir adım olarak değerlendirilebilir.

6771 sayılı Kanun ile askeri mahkemelerdeki devam eden dosyalar dört ay içinde ilgili adli ve idari yargı mercilerine aktarılmış, mevcut kanun hükmünde kararnameler ve diğer düzenleyici işlemler yürürlükten kaldırılmadıkça geçerliliğini korumaya devam edecektir.

Anayasa Mahkemesi (AYM) üyeliği açısından 2017 değişikliği öncesinde 17 olan üye sayısı 15'e düşürülmüştür (Güvenç ve Turan, 2024: 99). Üye sayısının azalmasının nedeni ise eski sistemde Anayasa Mahkemesinin 2 üyesini oluşturan askeri mahkemelerin kaldırılmasıdır (Koçak, Durna ve Gencer, 2021: 3614).

AYM üyelerinin 12'si Cumhurbaşkanı tarafından, 3'ü TBMM tarafından seçilmektedir (Güvenç ve Turan, 2024: 99; Doğan ve Geyik, 2020:38). Cumhurbaşkanı atama yetkisini kullanırken herhangi bir makamın onayına tabî olmaksızın tek başına hareket etmektedir (Gözler, 2017: 13). AYM'nin 3 üyesi Yükseköğretim Kurumu'nun önerisi üzerine Cumhurbaşkanı tarafından atanırken, 4 üye belirli kategoriler doğrultusunda doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından seçilmektedir. Kalan 5 üye ise Yargıtay ve Danıştay'ın aday listeleri içerisinde Cumhurbaşkanı tarafından belirlenmektedir. Bu seçilme düzenlemeleri sonucunda, Meclis tarafından seçilen üyelerin de Cumhurbaşkanının partisinden olması varsayılırsa, AYM'nin üyelerinin büyük çoğunluğu doğrudan veya dolaylı şekilde Cumhurbaşkanının etkisine girmektedir. Bu çerçevede, AYM üyelerinin seçimine ilişkin yapısal değişiklikler, Mahkemenin Yüce Divan sıfatıyla tarafsız ve bağımsız karar alabilme kapasitesini tartışmalı hâle getirmektedir (Güvenç ve Turan, 2024: 99-100).

Anayasa Mahkemesi'nin görev alanı genişletilmiş, yasama işlemlerinin yanı sıra Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yargısal denetimini de kapsayacak şekilde belirlenmiştir (Demirbağ, 2019: 21-22).

6771 sayılı kanunun 14. Maddesi ile 2709 sayılı Kanunun 159.maddesinde yer alan “Yüksek” ibaresi çıkartılmıştır. Bu kanun ile Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu (HSYK) yeniden düzenlenmiş ve adı Hâkimler ve Savcılar Kurulu (HSK) olarak değiştirilmiştir. Kurulun üye sayısı 22 asil ve 12 yedekten 13 üyeye düşürülmüş, daire sayısı iki olarak düzenlenmiştir.

Kanun ile ayrıca “yedek üye” statüsü de sonlandırılmıştır (Güvenç ve Turan, 2024: 99). HSK’nın başkanı Adalet Bakanı olup, Adalet Bakanı Müsteşarı tabii üye olarak kurulda yer almaktadır. Kurulun dört üyesi doğrudan Cumhurbaşkanlığı tarafından atanırken, geri kalan üyeler TBMM tarafından seçilmektedir (Doğan ve Geyik, 2020: 39).

Kanun ile HSK üyelerinin seçimi ve görev süreleri de yeniden düzenlenmiştir. Kurul üyeliği dört yıl için belirlenmiş olup, süresi biten üyeler bir kez daha seçilebilmektedir. Üyelerin seçimi, görev süresinin bitiminden önceki otuz gün içinde yapılır ve yeni üyeler mevcut üyelerin görev süresi sona ermeden göreve başlarlar.

Bu düzenlemeler, HSK’nın üye yapısında ve seçilme yönteminde hem yasama hem yürütme organlarının etkin rol üstlendiğini göstermekte; böylece yargı bağımsızlığı ile demokratik meşruiyet arasındaki denge arayışının kurumsal düzeyde yeniden şekillendirildiğini ortaya koymaktadır.

2017 anayasa değişikliği ile birlikte Devlet Denetleme Kurulu’nun (DDK) denetim yetkisi önemli ölçüde genişletilmiştir. Önceki dönemde askeri makamlar üzerinde herhangi bir denetim yetkisi bulunmayan DDK, yeni düzenleme ile bu alanı da kapsama dâhil etmiştir (Görücü, 2024: 540). Böylelikle kurumun gözetim ve denetim yetkisi yalnızca sivil idareyle sınırlı kalmayıp, askeri bürokrasiyi de içerecek şekilde genişletilmiştir. Bununla birlikte, yargı mercileri üzerindeki mevcut denetim yetkisinin korunmuş olması, güçler ayrılığı ve yargı bağımsızlığı bağlamında tartışmalı bir görünüm ortaya çıkarmaktadır.

2017 Anayasa değişikliği ile Türkiye’de yürürlüğe giren CHS, yürütme erki açısından köklü bir dönüşüm öngörmektedir. Yeni sistemde yürütmenin başı Cumhurbaşkanlığıdır ve Bakanlar Kurulu ile başbakanlık kurumları kaldırılmıştır (Esen, 2021: 33; Avaner ve Volkan, 2019: 116). Bu değişiklikte yürütme, eski sistemdeki çift başlı yapıdan çıkarak tek bir odakta toplanmış; Cumhurbaşkanı hem yürütmenin hem de

devletin başı olarak güçlü ve partili bir “başkan” konumuna yükselmiştir (Güvenç ve Turan, 2024: 92). Cumhurbaşkanının partili olabilmesi, anayasanın 101. maddesindeki değişiklikle mümkün hâle gelmiştir (Yaman ve Ünal, 2021: 233; Turan, 2018: 57).

Bu çerçevede, anayasa değişiklikleri kapsamında Cumhurbaşkanı’nın görev ve yetkilerine ilişkin yapılan tanımlama, dikkat çekici bir güç yoğunlaşmasını ortaya koymaktadır. Nitekim 104. maddenin değişiklik öncesi halinde, “*Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Bu sıfatla Türkiye Cumhuriyeti’ni ve Türk Milletinin birliğini temsil eder; Anayasa’nın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetir.*” hükmü yer almakta iken; değişiklik sonrasında madde, “*Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir. Cumhurbaşkanı, devlet başkanı sıfatıyla Türkiye Cumhuriyeti’ni ve Türk Milletinin birliğini temsil eder; Anayasa’nın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını temin eder.*” biçiminde yeniden düzenlenmiştir. Bu değişiklikle birlikte Cumhurbaşkanı’na açık biçimde “devlet başkanı” sıfatının verilmesi ve devlet organlarının işleyişine ilişkin “gözetme” ifadesinin “temin etme” olarak değiştirilmesi, Cumhurbaşkanı’nın anayasal sistem içindeki konumunun daha etkin ve belirleyici hale getirildiğini göstermektedir (Gönenç ve Kontacı, 2019: 63).

6771 sayılı Anayasa değişiklikleri sonrasında Cumhurbaşkanı’nın görev ve yetkileri oldukça geniş bir çerçevede yeniden tanımlanmıştır. Cumhurbaşkanı, Devlet başkanı sıfatıyla Türkiye Cumhuriyeti’ni ve Türk Milletinin birliğini temsil eder; Anayasa’nın uygulanmasını ve devlet organlarının düzenli ile uyumlu biçimde çalışmasını sağlamakla yükümlüdür. Cumhurbaşkanı, gerekli gördüğü durumlarda yasama yılının açılışında Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde konuşma yapabilir ve ülkenin iç ve dış siyasetine ilişkin mesajlar iletebilir. Ayrıca, kanunları yayımlama, gerek gördüğünde TBMM’ye iade ederek yeniden görüşülmesini isteme ve kanunların ya da TBMM İçtüzüğü’nün Anayasa’ya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesi’nde iptal davası açma yetkisine sahiptir.

6771 sayılı kanun ile 2709 sayılı kanunun 104. Maddesinde değişikliğe gidilmiştir. Buna göre Cumhurbaşkanı, yürütme alanında Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanları atama ve görevden alma yetkisine sahip olup, üst kademe kamu yöneticilerinin atanması ve görevden alınmasına ilişkin usul ve esasları da

Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenler. Dış politika alanında ise Türkiye Cumhuriyeti'ni temsil eden diplomatik temsilcileri atar ve yabancı devlet temsilcilerini kabul eder; milletlerarası andlaşmaları onaylar ve yayımlar. Bunun yanı sıra, anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları gerekli gördüğü takdirde halkoyuna sunabilir.

Cumhurbaşkanı, anayasanın 104. Maddesine göre; millî güvenlik politikalarını belirleyip uygulanması için gerekli önlemleri almakla sorumludur. Ayrıca, Türkiye Büyük Millet Meclisi adına Türk Silahlı Kuvvetlerinin Başkomutanlığını temsil eder ve silahlı kuvvetlerin kullanılmasına karar verir. Bununla birlikte, sürekli hastalık, sakatlık veya kocama gibi sebeplerle kişilere tanınan cezai affetme yetkisini kullanarak cezaları hafifletebilir veya kaldırabilir. Bu düzenlemeler, Cumhurbaşkanlığı makamının yürütme organı üzerindeki yetkisini tek elde toplayarak hem idari hem siyasal düzeyde güçlü bir yürütme modeli oluşturduğunu göstermektedir.

CHS'ye geçilmesiyle birlikte yürütme yetkisi tamamen Cumhurbaşkanlığı'nda toplanmış ve bu durum, Meclis tarafından Bakanlar Kuruluna tanınan kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisinin kaldırılmasını gerekli kılmıştır. Parlamenter sistemde yalnızca Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği'nin teşkilatı ve personel düzenlemeleriyle sınırlı olan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, yeni sistemde yürütme alanında daha kapsamlı bir düzenleyici işlem haline gelmiştir (Bayrak ve Ölmez, 2024: 54).

Anayasa'nın 104. maddesine göre Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarabilir; ancak bu kararnameler kanunla düzenlenmesi öngörülen veya kanunla açıkça belirlenmiş konularda kullanılamaz. Ayrıca, kararnameler kanunlarla çeliştiğinde kanun hükümleri öncelikli uygulanır ve TBMM'nin aynı konuda kanun çıkarması halinde kararname hükümsüz hale gelir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, yürütme organını güçlendirmekle birlikte, anayasal sınırlar ve yasama denetimi çerçevesinde işlev görmektedir (Yaman ve Ünal, 2021:237; Öztürk ve Tozak, 2021:61).

Anayasa'da Cumhurbaşkanı'na tanınan genel kararname yetkisinin yanı sıra, bazı alanlarda düzenleme yetkisi münhasıran Cumhurbaşkanına bırakılmıştır. “Mahfuz yetki” olarak adlandırılan bu durumlarda TBMM'nin kanun çıkarma yetkisi bulunmamaktadır. Bu alanlar; bakanlıkların kuruluşu, görevleri ve teşkilat yapısı

(m.106/11), Devlet Denetleme Kurulu'nun işleyişi ve üyelerinin özlük işleri (m.108), Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin görev ve teşkilatı (m.118/6) ile üst kademe kamu yöneticilerinin atanmasına ilişkin usul ve esaslardır (m.104/9). Ayrıca, Anayasa'nın 123. maddesi uyarınca kamu tüzel kişiliği hem kanunla hem de Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle kurulabilmekte olup bu düzenleme, yürütmeye idari yapılanma üzerinde bağımsız bir yetki alanı tanımaktadır (Atar, 2019: 247-248).

Cumhurbaşkanına yeni sistem ile verilen yetkilerden biri de bütçeyi hazırlama yetkisidir (Turan, 2018: 60). Cumhurbaşkanının bütçe yetkisi, TBMM'ye karşı yürütme erkinin uygulanmasında kritik bir rol oynamaktadır. Bütçe kanununun süresinde kabul edilmemesi durumunda, önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirme oranına göre uygulanmakta, böylece Cumhurbaşkanı, TBMM'nin gecikmelerine rağmen yürütmeyi sürdürebilmektedir (Bayrak ve Ölmez, 2024a: 54-55). Cumhurbaşkanının bütçe kanun teklifini malî yılbaşından en az 75 gün önce TBMM'ye sunması ve sürecin Bütçe Komisyonunda ve Genel Kurulda tamamlanması zorunludur. Bu düzenleme, yürütmenin bütçe yetkisinin siyasal denetim çerçevesinde gerçekleşmesini sağlamaktadır (Gönenç ve Kontacı, 2019: 71)

Cumhurbaşkanının yasama organı tarafından denetimi, görevle ilgili veya görev dışı fiillerden kaynaklanan süreçleri kapsamakta ve TBMM üye tamsayısının belirli çoğunluklarıyla Yüce Divan'a sevk imkânını içermektedir (Bayrak ve Ölmez, 2024a: 53). Bu kapsamda, TBMM'ye karşı fesih yetkisi ve meclis araştırması, genel görüşme, soruşturma ve yazılı soru yoluyla denetim mekanizmaları kurulmuştur. Parlamenter sisteme özgü gensoru yetkisi ve sözlü soru ise kaldırılmıştır (Koç, 2021: 29). Amerikan sistemindeki impeachment mekanizmasına benzer biçimde, CHS'de de Cumhurbaşkanının siyasi nitelikte olmasa da cezai sorumluluğu öngörülmüştür. Anayasal düzenlemeye göre bu sorumluluk, Cumhurbaşkanının görev süresiyle sınırlı değildir; görevde bulunduğu dönemde işlediği iddia edilen bir suçun varlığı halinde, görev süresi sona erdikten sonra da yargılanabilmesi mümkündür (Kalkar ve Yemen Öcal, 2020: 6).

Cumhurbaşkanının yürütme yetkisi ve sorumluluğu, özellikle olağanüstü hâl durumlarında daha da belirginleşmektedir. Olağanüstü hâl ilanı, Cumhurbaşkanına altı ayı geçmemek üzere yetki tanımakta ve temel haklar ile siyasal hak ve ödevlerin

sınırlanması durumunda dahi Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarabilmesini sağlamaktadır (Yaman ve Ünal, 2021: 237).

Sistem, yürütmenin partili ve sorumlu bir lider tarafından yönetilmesine olanak tanırken, yasama ile yürütme arasındaki karşılıklı denetim mekanizmalarını korumaktadır. Cumhurbaşkanı en fazla iki defa seçilebilmekte; olağanüstü hâl yetkisi, bütçe yetkisi ve CBK düzenleme yetkisi ile yürütmenin etkinliği artırılmaktadır (Yaman ve Ünal, 2021: 227; Koçak, Durna ve Gencer, 2021: 3613-3614; Öztürk ve Tozak, 2021: 61).

Sonuç olarak, 2017 değişikliğiyle yürütme erki, güçlü, partili ve sorumlu bir Cumhurbaşkanının tek yetkili olduğu bir yapıya dönüşmüştür. Mevcut düzenlemeler, yasama ve yürütme arasındaki dengeyi yeniden kurgulamakta; Cumhurbaşkanının hızlı karar alabilme kapasitesini artırırken, CBK ve bütçe uygulamaları yoluyla yasama denetimi mekanizmalarını da sürdürülebilir kılmaktadır.

Yürütme yapısında gerçekleşen değişiklikler, idari ve merkezi teşkilat üzerinde de önemli etkiler yaratmıştır. Cumhurbaşkanı, DDK aracılığıyla idari teşkilatı denetleyebilmekte ve idari soruşturma açabilmektedir (Zengin, 2019: 5). Diyanet İşleri Başkanlığı ve Millî İstihbarat Teşkilatı gibi birimler doğrudan Cumhurbaşkanına bağlanmıştır (Avaner ve Çelik, 2021: 246). Ayrıca Cumhurbaşkanı, kendi kabinesini seçmekte, yardımcılarını ve bakanları atayıp görevden alabilmekte, bu atamalar için TBMM onayı gerekmemektedir (Bektaş, 2019: 208).

CHS, kuvvetler ayrılığı ilkesini doğrudan etkileyen ve devletin yönetim yapısında köklü değişiklikler getiren bir model olarak öne çıkmaktadır. Türkiye’de hükümet sistemleri tarihsel süreç içerisinde farklı evrelerden geçmiş; özellikle 1961 Anayasası ile kurumsallaşan parlamenter sistem, yarım yüzyıldan uzun bir süre siyasal hayatın temelini oluşturmuştur. Ancak zamanla bu sistemde ortaya çıkan tikanlıklar, yürütme organının etkinliğine dair tartışmalar ve siyasi istikrarsızlıklar, yeni bir yönetim arayışını zorunlu kılmıştır. Bu çerçevede, 2017 yılında gerçekleştirilen anayasa değişiklikleri sonucunda CHS kabul edilmiş ve Türkiye’nin siyasal yapısında yeni bir döneme girilmiştir. Literatürde “Türk Tipi Hükümet Sistemi” olarak da adlandırılan bu model, klasik hükümet sistemi türlerinden farklı birçok özgün özellik taşımakta ve hem merkezi idare hem de yerel yönetim yapılanmasında kapsamlı dönüşümler

yaratmaktadır. Bu bağlamda, öncelikle sistemin merkezi idare üzerindeki etkileri, ardından yerel yönetimlere yansımaları ele alınacak; ayrıca CHS'nin temel işleyişi ve yapısal özellikleri detaylı biçimde incelenecektir.

3.1.2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Merkezi Teşkilat ve Yerel Yönetimlerin Yapısı

Parlamenter sistemden CHS'ye geçiş ve 9 Temmuz 2018 tarihinde yürürlüğe giren anayasa değişiklikleri sonrasında Cumhurbaşkanlığı teşkilatı kapsamlı biçimde yeniden yapılandırılmıştır. Yeni sistemle uyum sağlamak amacıyla merkezi idarenin de bütünüyle yeniden düzenlenmesi gerekliliği ortaya çıkmıştır. Bu bağlamda çıkarılan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK), genel olarak tüm Cumhurbaşkanlığı teşkilatını ve bakanlıkların merkez ile taşra teşkilatlarını kapsamlı biçimde düzenlerken, 4 sayılı CBK ise bakanlıklara bağlı, ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşların işleyişini ayrıca düzenlemiştir (Görücü, 2024: 532-533).

Devlet teşkilatının kurucu düzenlemesi niteliğinde olan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'ne (CK, 2018) göre Cumhurbaşkanlığı teşkilatı beş ana unsurdan oluşmaktadır. Bu unsurlar; Cumhurbaşkanı yardımcıları, İdari İşler Başkanlığı, Bakanlıklar, Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları, Cumhurbaşkanlığı Ofisleri, Bağlı Kurum ve Kuruluşlar'dır.

3.1.2.1. Cumhurbaşkanlığı Hükümeti Döneminde Merkezi Teşkilatın Yeniden Yapılanması

Cumhurbaşkanı yardımcılığı, CHS ile birlikte Türk idari yapısına dâhil edilen temel kurumlardan biri olarak ön plana çıkmaktadır (Gözler, 2019: 115).

CHS'nin yürürlüğe girmesiyle birlikte, Cumhurbaşkanına bağlı olarak görev yapan Cumhurbaşkanı Yardımcılığı kurumu oluşturulmuştur. Bu makam, Cumhurbaşkanına karşı sorumlu olup, kişisel bir idari konuma sahiptir; bu nedenle kendisine bağlı müstakil bir teşkilat yapısı bulunmamaktadır. Yeni sistemde Cumhurbaşkanı yardımcılarının sayısına ilişkin herhangi bir anayasal veya yasal sınırlama getirilmemiştir. Bu durum, en fazla kaç yardımcının atanabileceği konusunda bir belirsizlik yaratmaktadır. Bununla birlikte, Anayasa'daki "yardımcıları" ifadesi, birden fazla Cumhurbaşkanı yardımcısının atanabileceği anlamına gelmektedir (Zengin, 2019: 11). Cumhurbaşkanı tarafından atanan cumhurbaşkanı yardımcılarının

milletvekili seçilebilme yeterliliğine sahip olması gerekmektedir. Bununla birlikte, bu sayının belirsiz bırakılması hukuk devleti ilkesi açısından “belirlilik” ilkesine aykırı bir durum olarak eleştirilmektedir (Görücü, 2024: 534). Kasım 2025 itibarıyla Türkiye’de yalnızca bir Cumhurbaşkanı Yardımcılığı makamı bulunmaktadır ve bu görev Cevdet Yılmaz tarafından yürütülmektedir.

Cumhurbaşkanı Yardımcılığı, kişiye bağlı bir idari makam niteliği taşıdığından dolayı kendisine ait müstakil bir teşkilat yapısı bulunmamaktadır. Bu nedenle, Cumhurbaşkanlığı teşkilatının diğer unsurları olan politika kurulları, ofisler ve bağlı kuruluşlar üzerinde hiyerarşik bir üstünlüğe sahip değildir. Cumhurbaşkanı Yardımcılığı, bu yapılardan ayrı bir idari birim olarak sistem içerisindeki yerini almaktadır (Zengin, 2019: 11).

Cumhurbaşkanı yardımcılarının atanması tamamen Cumhurbaşkanının takdirine bırakılmıştır. Yardımcılar, halk tarafından seçilmemekte, Cumhurbaşkanı tarafından serbestçe atanıp görevden alınabilmektedir (Gözler, 2017: 11).

Anayasa’nın 106. maddesi uyarınca, Cumhurbaşkanının hastalık, yurt dışı ziyareti veya benzeri nedenlerle geçici olarak görevinden ayrılması durumunda, Cumhurbaşkanı yardımcısı vekâlet görevini üstlenmekte ve bu süre boyunca Cumhurbaşkanına tanınan yetkileri kullanmaktadır. Cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir sebeple boşalması hâlinde ise, yeni Cumhurbaşkanı seçilinceye kadar en kıdemli (en yaşlı) Cumhurbaşkanı yardımcısı Cumhurbaşkanlığı görevini vekâleten yürütmektedir (Turan, 2018: 63).

Cumhurbaşkanı yardımcısının görev ve yetkileri Anayasa’da iki temel başlık altında düzenlenmiştir:

- Cumhurbaşkanlığı makamının boşalması hâlinde Cumhurbaşkanına vekâlet etmek ve yetkilerini kullanmak (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982; md.106),
- Millî Güvenlik Kurulu toplantılarına katılmak ve Cumhurbaşkanı katılmadığında toplantıya başkanlık etmek (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982; md.118).

Cumhurbaşkanı yardımcılarının da dahil olduğu yürütme organı, Meclis’e karşı siyasi sorumluluk taşımamakla birlikte, meclis soruşturması ve yazılı soru yöntemleri Cumhurbaşkanı yardımcılarını da kapsayacak şekilde yeniden düzenlenmiştir.

Böylelikle, yürütme yetkisinin tek elde toplanmasının bir sonucu olarak siyasal denetim mekanizmalarında yeni bir denge kurulmuştur (Demirbağ, 2019: 17).

Nihai olarak, Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Yardımcılığı kurumu ilk kez 21 Ocak 2017 tarihli 6771 sayılı Kanunla anayasal düzlemde tanımlanmış ve Cumhurbaşkanı tarafından atanıp azledilebilen bir idari makam haline getirilmiştir. Bu yeni yapı, Cumhurbaşkanının yürütme yetkilerini güçlendirirken, sistemdeki denge ve denetim ilişkilerinin yeniden şekillenmesine yol açmıştır.

Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı, CHS’ye geçiş süreci kapsamında oluşturulmuş olup, daha önce var olan Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği makamının yerine yapılandırılmıştır. Bu kapsamda, daha önceki Genel Sekreterlik birimi kaldırılarak, 10 Temmuz 2018 tarihli ve 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK) ile Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı oluşturulmuştur (Turan, 2018: 63). Bu başkanlık, mülga Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ile Başbakanlık teşkilatının bazı birimlerinin bir araya getirilmesiyle oluşturulmuş yeni bir yapılanmadır. Bu nedenle, söz konusu birimi “gözetleyici bir Cumhurbaşkanlığı bürokrasisinin devamı” olarak değil, devlet yapılanmasının aktif merkezi olarak değerlendirmek gerekir (Zengin, 2019: 11).

28 Aralık 2024 tarihli ve 174 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı’nda yapısal bir düzenlemeye gidilmiştir. Bu düzenleme kapsamında, başkanlığın adı yeniden Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği olarak değiştirilmiş; İdari İşler Başkanı unvanı ise Genel Sekreter olarak güncellenmiştir. Bununla birlikte, İdari İşler Başkanlığı’na ait görev ve sorumluluklar, yapılan isim değişikliğine rağmen Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği bünyesinde varlığını sürdürmüştür (Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı, 2024).

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 5/1. maddesine göre, Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanı, Türkiye Cumhuriyeti Devleti teşkilatında en yüksek devlet memuru olarak tanımlanmış ve aynı zamanda Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığının en üst amiri olarak belirlenmiştir (Ekmekçi, 2022: 1293). Bu yönüyle, eski sistemdeki Başbakanlık Müsteşarı makamına denk düşmektedir (Turan, 2018: 63).

İdari İşler Başkanının görev ve yetkileri 1 sayılı CBK'nın 5. ve 6. maddelerinde ayrıntılı biçimde düzenlenmiştir. Kararnameye göre Başkan, mevzuatla verilen görevleri ve Cumhurbaşkanı tarafından tevdi edilen diğer görevleri yerine getirir; ayrıca tüm birimlerin faaliyetlerini, işlemlerini ve hesaplarını denetlemekle görevlidir. Bu hizmetlerin mevzuata, Cumhurbaşkanı'nın politika ve talimatlarına uygun biçimde yürütülmesinden doğrudan Cumhurbaşkanı'na karşı sorumludur (Ekmekçi, 2022: 1293). Bu düzenleme, İdari İşler Başkanını yalnızca en yüksek devlet memuru değil, aynı zamanda idari teşkilatın tamamını denetleyen bir üst düzey müfettiş konumuna getirmiştir (Öztürk, 2019: 57).

Başkanın görevleri 6. madde kapsamında şu şekilde özetlenebilir (Akçagündüz, 2023: 432-433):

- Cumhurbaşkanı'nın Anayasa'da belirtilen görev ve yetkilerini kullanmasında gerekli hizmetleri sunmak,
- Cumhurbaşkanlığı'nın TBMM ile ilişkilerini yürütmek,
- Kamu kurum ve kuruluşları arasında uyumlu bir çalışma düzeni tesis etmek,
- Devlet teşkilatının etkin ve düzenli çalışmasını sağlayacak ilke ve prensipleri belirlemek,
- İç ve dış güvenlik ile terörle mücadelede kamu kurumları arasında koordinasyon ve iş birliği sağlamak,
- Cumhurbaşkanlığı faaliyetlerinin kamuoyundaki etkilerini izlemek ve değerlendirmek.

Bu görev alanı, Başkanlığı hem yürütmenin koordinasyon merkezi hem de devlet teşkilatının işleyişini yönlendiren stratejik bir birim haline getirmiştir (Görücü, 2024: 535).

Anlaşılabacağı üzere Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı, Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatının bütün idari işlerini yürütmekte ve Cumhurbaşkanı'na bağlı birimlerin koordinasyonunu sağlamaktadır. Parlamenter sistemdeki Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ve Başbakanlık Müsteşarlığı işlevlerinin bir araya geldiği bu yapı, yeni sistemin gerektirdiği idari ağırlığı taşımak üzere kurulmuştur (Zengin, 2019: 11; Görücü, 2024: 535).

Bakanlıkların idari yapısı ile görev ve sorumluluk alanlarında da yeni hükümet sistemiyle beraber çeşitli değişiklikler yapılmıştır. Bu kapsamda, üç bakanlık kapatılmış, sekiz bakanlığın statüsü değiştirilmiş ve on altı yeni bakanlık kurulmuştur (Esen ve Kalağan, 2020: 269). Ayrıca Yeni sistemle birlikte kurulan bakanlıklar Cumhurbaşkanlığı teşkilatı içine dahil edilmiştir (Boyalı ve Gümüş, 2022: 240). Yapılan değişikliklerle müsteşarlıklar kaldırılmış, bu görevler bakan yardımcılara verilmiştir. Bakan yardımcıları, bakana karşı sorumludur ve teftiş kurulu hariç bakanlık teşkilatına emir verme ve uygulamayı denetleme yetkisine sahiptir (Görücü, 2024: 544). CHS ile birlikte yürütme organında meydana gelen en önemli değişikliklerden bir diğeri de Başbakanlık makamı ile Bakanlar Kurulunun kaldırılması olmuştur.

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile birçok bakanlığın yapısında çeşitli düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Bu düzenlemeler kapsamında bazı yapısal değişiklikler yapılmıştır (Turan, 2018: 66):

- Çalışma, Sosyal Hizmetler ve Aile Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının birleştirilmesiyle kurulmuştur.

- Dışişleri Bakanlığı, Avrupa Birliği Bakanlığının kapatılmasıyla yeniden yapılandırılmıştır.

- Hazine ve Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı ile Maliye Bakanlığının birleşmesiyle oluşturulmuş ve ekonomiye ilişkin kurumlar bu bakanlığa bağlanmıştır.

- Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı ile Kalkınma Bakanlığının yerine kurulmuştur.

- Tarım ve Orman Bakanlığı, Orman ve Su İşleri Bakanlığı ile Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlıklarının yerine kurulmuştur.

- Ticaret Bakanlığı, Gümrük ve Ticaret Bakanlığının yerine kurulmuştur.

- Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı adını almıştır.

- Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, İçişleri Bakanlığından alınarak Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bünyesine aktarılmış; Milli Emlak Genel Müdürlüğü de Maliye Bakanlığından aynı bakanlığa bağlanmıştır.

21 Nisan 2021 tarihli ve 31461 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile “Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı” yeniden yapılandırılmıştır. Söz konusu düzenleme ile bakanlık iki ayrı kurumsal yapıya ayrılarak, Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı olmak üzere iki ayrı bakanlık olarak teşkilatlandırılmıştır. Bu değişiklik, idari yapılanmada uzmanlaşmayı artırmak ve politika alanlarını işlevsel temelde yeniden tanımlamak amacıyla gerçekleştirilmiştir.

Anayasanın 104/8. ve 106/4. maddelerine göre bakanlar, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip kişiler arasından Cumhurbaşkanı tarafından atanmakta, görevlerine Cumhurbaşkanı kararıyla son verilmektedir. TBMM’ye karşı siyasal sorumluluğu bulunmayan bakanlar, yürütme yetkisine sahip Cumhurbaşkanı karşı sorumludur (Koç, 2021: 220). Devlet tüzel kişiliği dışında tüzel kişiliği bulunmayan bakanlıkların en üst amiri olan bakanlar, Cumhurbaşkanı’nın genel siyasetine ve mevzuata göre hareket ederler (Ekmekçi, 2022: 1290). Bakanlar, hem Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) üyeleri arasından hem de dışarıdan atanabilmekte, ancak Meclis içinden atananların milletvekilliği sona ermektedir (Koç, 2021: 220).

Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görev ve yetkileri ile teşkilat yapısı; ayrıca merkez ve taşra teşkilatlarının oluşturulması, Türk hukuk sistemine yeni bir düzenleyici norm olarak giren Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenmektedir (Aydoğdu, 2019: 87). Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar ve üst derece amirler yalnızca Cumhurbaşkanı tarafından atanmakta ve TBMM ‘nin onayına tabii değil ve bu sebeple de söz konusu bu birimler sadece Cumhurbaşkanı karşı sorumludur (Yaman ve Ünal, 2021: 232).

Anayasa’nın 83. maddesi uyarınca, Meclis üyesi olmamalarına rağmen Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar, görevleri süresince yasama dokunulmazlığından da yararlanmaktadır. Bu düzenleme, yasama dokunulmazlığının kapsamını genişleterek milletvekili olmayan bakanları da kapsar hale getirmiştir. Bununla birlikte, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar hakkında, görevleriyle ilgili işledikleri iddia edilen suçlar bakımından Meclis soruşturması açılması mümkündür. (Doğan ve Geyik, 2020: 37).

Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar, siyasi olarak yalnızca Cumhurbaşkanına karşı sorumludur. TBMM ise yürütme organına yazılı soru yöneltme yetkisini sürdürmektedir. Yürütme organının yasama organına karşı değil doğrudan halka karşı sorumlu hale gelmesi, organlar arasındaki etkileşimi azaltarak kuvvetler ayrılığı ilkesinin daha katı biçimde uygulanmasına yol açmıştır (Doğan ve Geyik, 2020: 37-38).

Güvenoyu ve gensoru mekanizmaları yeni sistemde kaldırılmış, Meclisin yürütmeyi denetleme yolları genel görüşme, yazılı soru, meclis araştırması ve meclis soruşturması ile sınırlandırılmıştır (Koç, 2021: 29; Demirbağ, 2019: 17). Sert kuvvetler ayrılığı prensibine dayanan yeni hükümet sisteminde, yürütme organı yasa tasarısı sunma yetkisini kaybetmiş, Cumhurbaşkanı ve bakanlar yasama faaliyetinin tamamen dışında kalmıştır (Dinç ve Atmaca, 2023: 136). Bu durum, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin çıkaracağı yasalar aracılığıyla yürütme organı üzerinde “önleyici nitelikte bir siyasal denetim” mekanizması oluşturduğu şeklinde değerlendirilebilir (Bayrak ve Ölmez, 2024: 53).

Anlaşılabileceği üzere yeni sistemde bakanların yasama faaliyetlerine katılımı son bulmuş; bakanlar yalnızca yürütme içinde idari görev üstlenmektedir. Parlamenter sistem döneminde bakanlar hem yasama hem de yürütme organlarında görev alarak ikili bir fonksiyona sahipti. Bu kapsamda bakanlar, siyasi kimlikleriyle yasama organında yer alıp kanun yapım süreçlerine katılmakta; idari kimlikleriyle ise yürütme organında yönetsel faaliyetleri yürütmekteydi. Yeni sistemle birlikte bu ikili yapı sona ermiş; bakanlar artık yasama organında yer alamamakta, yalnızca yürütme erki içinde idari görev ve sorumluluklarını yerine getirmektedir. Parlamenter sistemde bakanlar hem bireysel olarak hem de Bakanlar Kurulu aracılığıyla kolektif biçimde yasama organına karşı sorumlu iken, CHS’de bu sorumluluk doğrudan Cumhurbaşkanına yönelmiştir. Önceden Cumhurbaşkanı tarafından görevden alınabilen bakanlar, yeni sistemle birlikte hem atanma hem de görevden alınma bakımından tamamen Cumhurbaşkanının takdirine bağlı hale gelmiştir (Görücü, 2024: 542).

Ayrıca, bakanların Bakanlar Kurulu üyesi olma niteliği ve hükümetin temel karar alma organı olan Bakanlar Kurulu kararlarına katılma veya bu kararlara imza atma yetkileri de ortadan kalkmıştır. Bu değişiklikte birlikte bakanlar, yalnızca kendi bakanlıklarının iç işleyişiyle sınırlı idari yetkilere sahip olmuş; yürütme erkinin genel

politikalarına ilişkin bağlayıcı veya icrai nitelikte bir yetki kullanamaz hale gelmiştir. Yeni sistemde uygulamada “kabine” olarak adlandırılan yapı ise hukuken Bakanlar Kurulu’ndan farklı olup, Cumhurbaşkanının başkanlığında istişare amaçlı toplanmaktadır. Bu kabine toplantılarının icrai veya bağlayıcı karar alma yetkisi bulunmamakta; yürütme yetkisi tamamen Cumhurbaşkanında toplanmaktadır (Görücü, 2024: 543).

Parlamentar sistemde bakanlıklar, hükümet politikalarına uygun olarak kendi politika tasarımlarını geliştirmekteyken, CHS’de Cumhurbaşkanının belirlediği politikaları uygulayan idari birimlere dönüşmüştür. Ancak bu durum, bakanlıkların politika üretme yeteneğinin tamamen ortadan kalktığı anlamına gelmemekte; bu yetki, Cumhurbaşkanının belirlediği çerçeveye sınırlı kalmaktadır (Öztürk ve Tozak, 2021: 55). Bakanlıklar, kamu hizmetlerinin konularına göre uzmanlaşmış bölümler olup, her birine belirli bir kamu hizmetini yönetme görevi verilmiştir (Avaner ve Çelik, 2021: 248).

CHS’ye geçişle birlikte önemli değişikliklerden biri de kanun hükmünde kararnamelere ilişkin düzenlemelerde gerçekleşmiştir. 1982 Anayasasının ilk halinde kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi Bakanlar Kuruluna aitken, 2017 Anayasa değişikliğiyle bu yetki yürütmenin başı sıfatıyla Cumhurbaşkanına devredilmiş ve artık cumhurbaşkanlığı kararnamesi şeklinde çıkarılmaktadır. (Öztürk ve Tozak, 2021: 61).

CHS, yürütme işlevinin merkezileştiği bir yapı oluşturarak, Başkent teşkilatını Cumhurbaşkanlığı idari teşkilatı ve bakanlıkların yönetsel faaliyetlerinin yürütüldüğü merkez haline getirmiştir (Görücü, 2024: 541).

Politika Kurulları, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile merkezi teşkilatta gerçekleştirilen dönüşümün temel unsurlarından biri olarak oluşturulmuştur. Başlangıçta dokuz kurul şeklinde yapılandırılan bu organlar, kendi yetki ve görev alanlarına ilişkin politika geliştirme süreçlerinde Cumhurbaşkanına danışmanlık ve yönlendirme sağlamak üzere teşkil edilmiştir.

Bu kurullar; Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu, Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu, Ekonomi Politikaları Kurulu, Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu, Hukuk Politikaları Kurulu, Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu, Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu, Sosyal Politikalar Kurulu ve Yerel Yönetim Politikaları Kurulu

olarak belirlenmiştir (Esen, 2021: 34). Ancak 28 Mart 2025 tarihli 183 sayılı Bazı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair CBK ile Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu, “Sağlık Politikaları Kurulu” ve “Tarım ve Gıda Politikaları Kurulu” olarak yeniden yapılandırılmıştır. Bunun neticesinde politika kurullarının sayısı 10’a yükselmiştir (Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı, 2025b, md.2)

Politika kurulları, Cumhurbaşkanının gündeminde yer alan konularda öneriler geliştirecek ve Cumhurbaşkanı tarafından uygun görülenlerin uygulanmasını sağlayacaktır. Kurullar, politikaların uygulanmasını takip edecek, bakanlıkların çalışmalarını izleyecek ve Cumhurbaşkanına geri bildirimde bulunacaktır. Ayrıca, politika oluşturma sürecinin sağlıklı yürütülmesi için analizler yapabilecek veya yaptırabilecektir. Görev alanlarına giren konularda resmi ve gayri resmi politika aktörleriyle toplantılar düzenleyebileceklerdir (Öztürk ve Tozak, 2021: 68).

Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi ile birlikte kurulan politika kurulları, üst düzey kamu hizmetlerine yönelik stratejik kararların oluşturulması, ilgili kurum ve kuruluşların yönlendirilmesi ile kişi ve kurumlara danışma ve tavsiyelerde bulunulması işlevlerini yerine getirmek üzere yapılandırılmıştır. Bu çerçevede teşkil edilen dokuz politika kurulu, kamu hizmetlerinin yürütülmesine ilişkin politika oluşturma süreci ile bu politikaların idari mekanizmalar tarafından icra edilmesi süreçlerini kurumsal olarak birbirinden ayıran bir yapısal model ortaya koymaktadır. (Zengin, 2019: 16-17).

Politika kurullarının başkanı Cumhurbaşkanı olup, kurullar en az üç üyeden oluşur ve üyeler Cumhurbaşkanı tarafından atanır. Cumhurbaşkanı, kurul üyelerinden birini başkanvekili olarak görevlendirir (Kırışık ve Öztürk, 2020: 182; Görücü, 2024: 536). Kurulların üye sayısına ilişkin olarak belirli bir üst sınır öngörülmemiş, böylece ihtiyaç duyulması halinde üye sayısının artırılabilceği hükme bağlanmıştır. Ayrıca, kurullarda yeterli sayıda personelin görevlendirilmesi öngörülmüş olup, bu kurulların sekreteryaya hizmetleri ile personelin özlük haklarına ilişkin işlemler Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı tarafından yürütülecektir (Dinç ve Atmaca, 2023: 138).

Kurulların görev ve yetkileri, Cumhurbaşkanının kararları ve oluşturulan politikalarla ilgili öneriler geliştirmek, uygun görülen önerilerin uygulanması için gerekli çalışmaları yapmak, küresel değişimlere karşı politika ve strateji önerileri geliştirmek, görev alanlarına giren konularda kamu kurum ve kuruluşlarına görüş

sunmak, ilgili tarafların görüşlerini alarak uygulanan politikaları izlemek ve raporlamak, bakanlıklar ile kurumların uygulamalarını izleyerek Cumhurbaşkanına rapor sunmak, genişletilmiş kurul toplantıları yapmak, talep, ihtiyaç ve etki analizleri yapmak ve Cumhurbaşkanınca verilen diğer görevleri yerine getirmektir (Dinç ve Atmaca, 2023: 139).

Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 23. maddesi uyarınca, Türkiye'nin bilim, teknoloji ve yenilik kapasitesini güçlendirmeye yönelik politika önerileri geliştirmekle görevlendirilmiştir. Kurul, bölgesel ve küresel ölçekte rekabet avantajı sağlayacak alanları belirleyerek bu alanlara ilişkin stratejik öneriler sunmakta; Türkiye'nin kalkınma hedefleri doğrultusunda bilim ve teknoloji politikalarının oluşturulmasına katkı sağlamaktadır (

Ayrıca, bilgi toplumu vizyonuna uygun hedef ve stratejilerin belirlenmesine yönelik tavsiyelerde bulunmakta; Ar-Ge faaliyetlerinin teşvik edilmesi, araştırma sonuçlarının ticarileştirilmesi ve teknolojik dönüşümün sağlanması için politika önerileri geliştirmektedir. Kurul, ekonomik kalkınma, sosyal gelişme ve ulusal güvenlik hedefleriyle uyumlu bir şekilde bilim ve teknoloji politikalarının yönlendirilmesi ve koordinasyonunu destekleyecek araştırmalar yürütmekte; bu kapsamda altyapı, insan kaynağı ve diğer kaynakların geliştirilmesine yönelik öneriler hazırlamaktadır. Bunun yanı sıra, stratejik öneme sahip teknoloji alanlarını ve sanayide ithalat bağımlılığını azaltacak, rekabet gücünü artıracak programları tespit etmekte; girişimcilik kültürünün yaygınlaştırılması ve sanayi ürünlerinin güvenliği ile denetimine ilişkin politika önerileri sunmaktadır. Kurul, serbest ve endüstri bölgelerinin geliştirilmesi, araştırma altyapılarının önceliklendirilmesi ve internetin ekonomik, ticari, kültürel ve eğitim alanlarında etkin kullanımını teşvik edecek stratejiler oluşturma görevini de üstlenmektedir (Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı, 2018, md.23)

Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 24. maddesi uyarınca, Türkiye'nin ulusal hedefleri doğrultusunda eğitim ve öğretim sistemine ilişkin politika önerileri geliştirmekle görevlendirilmiştir. Kurul, eğitim ve öğretim faaliyetlerinin niteliğini artırmak, sistemin etkinliğini güçlendirmek ve yükseköğretim stratejilerinin belirlenmesine katkı sunmak amacıyla çalışmalar yürütmektedir.

Bu kapsamda, eğitim politikalarının uygulanma süreçlerini izleyerek ihtiyaç analizleri yapmakta ve bu doğrultuda sistemin geliştirilmesine yönelik önerilerde bulunmaktadır. Ayrıca, kalite, eşitlik ve etkililik ilkeleriyle birlikte millî ve toplumsal değerlere dayalı bir eğitim sisteminin oluşturulmasına yönelik politika önerileri geliştirmektedir. Kurul, üniversitelerde açılacak fakülte ve bölümlerle ilgili ihtiyaç analizleri yaparak stratejik planlamaya katkı sağlamakta; ülkenin işgücü planlamasıyla uyumlu eğitim politikaları geliştirmektedir. Bunun yanı sıra, Avrupa Birliği eğitim ve gençlik programlarının uygulanmasına ilişkin genel politikaları belirleme, izleme ve değerlendirme faaliyetlerini yürütmekte; mesleki ve teknik eğitim alanında ise örgün, yaygın ve çıraklık eğitimi kapsamında eğitim programlarının planlanması, geliştirilmesi ve değerlendirilmesine yönelik politika önerileri hazırlamaktadır (Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı, 2018, md.24).

Ekonomi Politikaları Kurulu, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 25. maddesi kapsamında kurulmuştur. Kurul, Türkiye'nin ekonomik istikrarını, kalkınma hedeflerini ve finansal güvenliğini güçlendirmeye yönelik politika önerileri geliştirmekle görevlendirilmiştir. Kurul, ulusal ve küresel ölçekteki ekonomik gelişmeleri izleyip değerlendirmekte; gerektiğinde bu alanlarda araştırmalar yürüterek karar alma süreçlerine bilimsel ve analitik katkı sağlamaktadır.

Ekonomik güvenlik ve savunmaya ilişkin temel ilke ve esasların belirlenmesi ve güncellenmesi hususunda politika önerileri hazırlayan Kurul, ayrıca gelir azaltıcı veya harcama artırıcı kamu politikalarının etkilerini analiz ederek karar vericilere yol göstermektedir. Bölgesel kalkınma politikalarıyla ilgili olarak ulusal düzeyde önceliklerin ve genel stratejilerin belirlenmesine katkı sunmakta; kamu ve özel sektör yatırımlarının hızlandırılmasına yönelik öneriler geliştirmektedir. Bunun yanı sıra, ihracata dayalı üretim stratejilerinin güçlendirilmesi, ticaretin kolaylaştırılması ve faizsiz finans sisteminin sürdürülebilir biçimde geliştirilmesi yönünde çalışmalar yürütmektedir. Kurul, finansal sistemin bütününe etkileyebilecek sistemik riskleri izleyip değerlendirmekte ve bu risklerin azaltılması için gerekli önlemler ile politika önerilerini belirlemektedir. Ayrıca, gümrük ve iç ticaret politikalarının oluşturulması süreçlerinde görüş bildirmekte; devlet desteklerinin ilke ve esaslarının tespitine ilişkin öneriler geliştirmektedir (Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı, 2018, md.25).

Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu, CBK'nın 26. maddesi uyarınca, Türkiye'nin ulusal güvenliği ve dış politika hedefleri doğrultusunda stratejik politika önerileri geliştirmekle görevlendirilmiştir. Kurul, Türkiye'nin uluslararası ilişkilerini güçlendirmeye, bölgesel etkinliğini artırmaya ve bölgesel sorunlara çözüm üretmeye yönelik öneriler oluşturmakta; küresel gelişmeleri izleyip analiz ederek raporlamaktadır.

Değişen güvenlik ortamını dikkate alarak, ulusal güvenliğe yönelik tehditlerin değerlendirilmesi, sınır güvenliğinin ve yasadışı faaliyetlere karşı korumanın sağlanması konularında politika önerileri geliştirmektedir. Ayrıca, iç ve dış güvenlik alanlarında iş birliğinin güçlendirilmesi ile sınır yönetiminin etkinleştirilmesi yönünde stratejik çalışmalar yürütmektedir. Kurul, Türkiye'nin göç politikalarının belirlenmesi ve uygulanmasının izlenmesi sürecinde de etkin bir rol üstlenmektedir. Bu kapsamda göç uygulamalarını değerlendirmekte, yeni yasal düzenleme önerileri geliştirmekte ve bölgesel ile uluslararası göç dinamiklerinin Türkiye'ye yansımalarını analiz ederek raporlamaktadır. Kurul ayrıca, sivil havacılık güvenliği, siber güvenlik ile karayolu, demiryolu ve havayolu trafik güvenliğine ilişkin politika ve strateji önerileri geliştirerek, ülkenin güvenlik politikalarının bütüncül bir yaklaşımla şekillendirilmesine katkı sağlamaktadır (Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı, 2018, md.26).

Hukuk Politikaları Kurulu, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 27. maddesi uyarınca, Türkiye'de adalet sisteminin güçlendirilmesi, hukukun üstünlüğünün pekiştirilmesi ve demokratik hukuk devleti ilkesinin geliştirilmesine yönelik politika önerileri hazırlamakla görevlendirilmiştir. Kurul, adalet, hak ve özgürlükler ile eşitlik ilkesi temelinde çoğulcu demokrasinin kurumsal yapısını destekleyecek politika ve reform önerileri geliştirmektedir.

Yargı sisteminin adil, hızlı ve etkin biçimde işlemlerini sağlamak amacıyla çeşitli analizler ve çalışmalar yürütmekte; ulusal ihtiyaçlar ile evrensel hukuk ilkelerini dikkate alarak hukuk sisteminin iyileştirilmesi ve mevzuatın güncellenmesine ilişkin öneriler sunmaktadır. Ayrıca, temel haklar ve olası hak ihlalleri üzerine araştırmalar yaparak, ihlallerin önlenmesine yönelik çözüm önerileri geliştirmektedir. Kurul, suç oranlarının azaltılmasına yönelik bilimsel araştırmalar yürütmekte; özellikle kadınlara ve çocuklara karşı şiddet, aile içi şiddet ve çocuk istismarının önlenmesi konularında politika geliştirme ve farkındalık oluşturma faaliyetleriyle hukuk sisteminin toplumsal boyutunu

güçlendirmeye katkı sağlamaktadır (Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı, 2018, md.27).

Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu, yine aynı kararnamenin 28. maddesi uyarınca, Türkiye'nin kültürel mirasının korunması, kültür ve sanat faaliyetlerinin toplumun tüm kesimlerine yaygınlaştırılması ve kültür turizminin geliştirilmesine yönelik politika önerileri oluşturmakla görevlendirilmiştir.

Ayrıca, yurtdışında yaşayan Türk vatandaşlarının karşılaştıkları sorunların tespitine yönelik çalışmalar yürütmekte; soydaş ve akraba topluluklarla sosyal, kültürel, ekonomik ve diğer alanlarda ilişkilerin korunması ve geliştirilmesine yönelik stratejilerin belirlenmesine katkı sağlamaktadır (Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı, 2018, md.28). Bu yönüyle Kurul, hem ulusal hem de uluslararası düzeyde Türkiye'nin kültürel diplomasi kapasitesini destekleyen bir işlev üstlenmektedir.

Sağlık Politikaları Kurulu, 1 sayılı CBK ile kurulmuş ve 183 sayılı CBK ile yeniden düzenlenmiştir. 183 sayılı CBK'ya göre Kurul, sağlık sisteminin geliştirilmesine yönelik politika önerileri oluşturmakla görevlendirilmiştir. Kurul, önleyici sağlık hizmetlerinin yaygınlaştırılması suretiyle sağlık kuruluşlarının üzerindeki yükün azaltılması ve hizmet etkinliğinin artırılması amacıyla araştırmalar yapmakta ve öneriler sunmaktadır.

Ayrıca, tıbbi teknolojiler ile ilaç sanayisinin yerleştirilmesine yönelik politika önerileri geliştirmekte; sağlık hizmetleri ve teknolojilerine ilişkin uluslararası gelişmeleri izleyerek bunların sonuçlarını raporlamaktadır. Kurul, toplumda yaygınlaşan hastalıkların önlenmesi ve azaltılmasına yönelik politikalar geliştirmekte ve bağımlılıkla mücadele alanında strateji ve politika önerileri hazırlamaktadır (Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı, 2018, md.29)

Sosyal ve Gençlik Politikaları Kurulu, toplumun ihtiyaç sahibi kesimlerine yönelik çalışmaların etkinliğini artıracak politika önerileri geliştirmekle görevlendirilmiştir. Kurul, aile kurumunun korunması ve güçlendirilmesi, iş ve aile hayatı uyumunun sağlanması ile gelir güvencesi ve gelir adaletinin temini amacıyla politika önerileri hazırlamaktadır. Bunun yanı sıra, sosyal refahın artırılmasına,

dezavantajlı gruplara yönelik politika geliştirilmesine ve göç ile göçmen sorunlarının çözümüne ilişkin stratejiler oluşturulmasına katkı sağlamaktadır.

28/3/2025 tarihli ve 32855 sayılı Resmî Gazete ile 183/5 maddesi kapsamında eklenen düzenlemeye göre, Kurul, gençliğin kişisel ve sosyal gelişimini desteklemeye yönelik araştırmalar yapmak ve politika önerileri geliştirmekle görevlendirilmiştir. Ayrıca, gençlerin sosyal hayatın tüm alanlarına etkin katılımını sağlamak ve kötü alışkanlıklardan korunmalarına yönelik politika önerileri oluşturmak da Kurulun görevleri arasında yer almaktadır.

Tarım ve Gıda Politikaları Kurulu, 28/3/2025 tarihli ve 32855 sayılı Resmî Gazete ile 183/6 maddesi kapsamında kurularak, gıda sağlığı ve güvenliğinin korunmasına yönelik araştırmalar yapmak, risk analizleri gerçekleştirmek ve politika önerileri geliştirmekle görevlendirilmiştir. Kurul, bitkisel ve hayvansal ürün arzının artırılması ile ürün kalitesinin yükseltilmesine yönelik politika önerileri hazırlamaktadır. Ayrıca, su kaynaklarının etkin kullanımını sağlamak ve su israfını önlemek amacıyla araştırmalar yapmakta; üretim ve tüketim alışkanlıklarının iyileştirilmesine yönelik çalışmalar yürütmektedir. Tarım ve hayvancılıkta yerli gen kaynaklarının korunması, ıslahı ve çeşitlendirilmesine ilişkin araştırmalar yaparak politika ve destekleme önerileri geliştirmekte; biyogüvenlik alanında strateji ve politika oluşturulmasını sağlamakta ve uygulamaların izlenmesini yürütmektedir.

Yerel Yönetimler Politika Kurulu ,1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kurulmuş ancak 28 Mart 2025 tarihli ve 183 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 7. maddesi ile Yerel Yönetim ve Afet Politikaları Kurulu olarak yeniden yapılandırılmıştır (Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı, 2025b).

Yerel Yönetim ve Afet Politikaları Kurulu, kentleşme ve yerel yönetim alanında politika ve strateji önerileri geliştirmekle görevlendirilmiştir. Kurul, Türkiye'nin toplumsal, ekonomik ve siyasal koşullarına uygun yerel yönetim stratejileri oluşturmakta; göç ve iskan konularına ilişkin politika önerileri geliştirmektedir.

28/3/2025 tarihli ve 32855 sayılı Resmî Gazete ile 183/7 maddesi kapsamında, Kurul ayrıca afet ve acil durum hallerine yönelik önleme, müdahale ve iyileştirme politikaları geliştirmekte; bu durumlarda yerel yönetimler arasındaki iş birliği ve koordinasyonu güçlendirecek stratejiler oluşturmakta; afet riski altındaki yapı ve

alanların dönüştürülmesine ilişkin araştırmalar yaparak öneriler sunmaktadır. Bunun yanı sıra, çevre, orman, su ve benzeri alanlarda koruyucu ve geliştirici politika önerileri geliştirmekte; Türkiye'nin kültürel mirasından yola çıkarak kentleşme stratejileri üretmekte; akıllı şehircilik konularında araştırmalar yaparak strateji önerilerinde bulunmakta ve Boğaziçi imar uygulama programları çerçevesinde kamu yatırımlarının planlanmasına katkı sağlamaktadır. Kurul, etkin bir çevre yönetiminin sağlanması amacıyla politika ve strateji önerileri geliştirmektedir.

Cumhurbaşkanlığı Ofisleri, başkanlık sistemiyle yönetilen ülkelerde başkana bağlı olarak faaliyet gösteren örgütlenmelerdir. Bu ofisler, kendi uzmanlık alanlarında veri toplamak, saha bilgisi üretmek, politika alternatifleri geliştirmek ve karar taslakları oluşturarak başkana raporlamakla görevlidir (Kırışık ve Öztürk, 2020: 186).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde de, politika kurullarına ek olarak Cumhurbaşkanlığına bağlı, özel bütçeli, kamu tüzel kişiliğine sahip, idari ve mali özerkliği bulunan dört ofis oluşturulmuştur: Dijital Dönüşüm Ofisi, Finans Ofisi, İnsan Kaynakları Ofisi ve Yatırım Ofisi. Ofisler, danışma ve görüş bildirme işlevini yerine getirmekle birlikte tüzel kişiliğe sahiptir; bu durum, hiyerarşi ilişkisi ile idari vesayet ilişkisinin birlikte ele alınmasını gerektirmektedir (Kırışık ve Öztürk, 2020: 186-187).

Ofisler, ülke düzeyinde proje geliştirme, raporlama, izleme ve analiz görevleri yürütmekte ve doğrudan Cumhurbaşkanına bağlıdır (Görücü, 2024: 538). Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kurulan ofislerin başkanları, üst düzey yönetici statüsünde olduklarından doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Gerekli görüldüğü takdirde ofis başkan yardımcısı da görevlendirilebilmektedir. Ayrıca, ihtiyaç hâlinde yurt içinde ya da yurt dışında şube açma yetkisine sahiptirler. Bu ofislerin kurumsal yapılanması ise daire başkanlıkları ve bağlı birimler temelinde şekillenmektedir (Dinç ve Atmaca, 2023: 141).

Cumhurbaşkanlığına bağlı ofislerin idari varlıkları, başlangıçta öngörüldüğü kadar uzun süreli olmamıştır. 2025 yılında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile bu birimlerde önemli ve köklü değişiklikler gerçekleştirilmiştir. 28 Mart 2025 tarihli ve 32855 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 183 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi kapsamında Dijital Dönüşüm Ofisi ile İnsan Kaynakları Ofisi kapatılmış; Finans Ofisi ve Yatırım Ofisi ise birleştirilerek "Yatırım ve Finans Ofisi" adı altında yeniden yapılandırılmıştır.

Böylece, Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi'ne geçiş döneminde dört olan ofis sayısı bire düşürülmüştür

28 Mart 2025 tarihli ve 32855 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 183 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 527/F maddesine göre, Yatırım ve Finans Ofisinin görevleri; Türkiye'de yatırımların artırılmasını teşvik edecek faaliyetlerde bulunmak, kamu kurumları ile özel sektörün yürüttüğü uluslararası yatırım tanıtım çalışmalarında koordinasyonu sağlamak ve yatırımcıların karşılaşılabileceği sorunları tespit ederek çözümüne yönelik girişimlerde bulunmak olarak belirlenmiştir. Ofis ayrıca, yatırımlara ilişkin bilgi ve verileri oluşturmak, güncellemek, paylaşmak ve yatırım ortamının iyileştirilmesine yönelik reform süreçlerine katkı sağlamakla görevlendirilmiştir. Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılacak yönetmelikler çerçevesinde yatırımcı başvurularını almak ve ilgili kurumlara iletmek, görev alanına giren konularda ulusal ve uluslararası etkinlikleri desteklemek veya düzenlemek, yatırım destek ve tanıtım stratejisini belirleyerek uygulanmasını izlemek Ofisin sorumlulukları arasındadır.

Ayrıca, aynı maddeyle ulusal ve uluslararası bankacılık ile finans sektörünü izleme, finans piyasalarına ilişkin analiz ve raporlar hazırlama, Türkiye'nin finansal sistem içerisindeki konumunu değerlendirme ve uluslararası fon girişini teşvik etmeye yönelik çalışmalar yürütme görevleri de Yatırım ve Finans Ofisi'ne verilmiştir.

Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 528. maddesi, Yatırım ve Finans Ofisi Başkanını kurumun hiyerarşik yapılanmasındaki en üst yönetici konumunda tanımlamakta ve bu çerçevede Başkanın, Ofisin genel idaresi ile kurumsal temsiline ilişkin tüm hususlarda Cumhurbaşkanına karşı doğrudan sorumlu olduğunu hükme bağlamaktadır. Başkan, Ofisin görev ve faaliyetlerini, Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen amaçlar, politika setleri ve stratejik yönelimler doğrultusunda planlamak, koordine etmek ve icra etmekle yükümlüdür. Bu bağlamda, Ofisin bütçe teklifinin hazırlanması; belirlenen amaç, politika, strateji ve performans göstergelerine uygun biçimde uygulamanın yürütülmesi, süreçlerin izlenmesi ve sonuçların düzenli olarak raporlanması Başkanın temel sorumluluk alanları arasında yer almaktadır.

Bunun yanı sıra, Başkan; yönetim sistemlerinin işleyişini değerlendirmek, kurumsal yapı ile yönetsel süreçlerin etkinlik düzeyini analiz etmek ve bu süreçlerin iyileştirilmesine yönelik gerekli tedbirleri geliştirmekle görevlidir. Başkan, yetki alanına

giren konularda ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile sivil toplum örgütleri arasında işbirliği ve koordinasyonun sağlanmasına yönelik mekanizmaları da tesis eder. Ofisin faaliyetlerinin daha etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesini teminen, ihtiyaç duyulduğunda Başkanın görevlerini desteklemek üzere bir başkan yardımcısı görevlendirilebilmesi de kararnamede öngörülmüştür. Ofis, görev alanına giren konularda kamu kurum ve kuruluşlarıyla koordinasyonu sağlamak, bakanlıklar, kamu iktisadi teşebbüsleri ve kamu kurumu niteliğindeki kuruluşlarla işbirliği içerisinde çalışmak, gerekli toplantı ve organizasyonları düzenlemek, uluslararası çalışmalara katılmak ve Türkiye'yi bu platformlarda temsil etmekle görevlidir. Ayrıca, görevleriyle ilgili olarak araştırma, etüt, proje, uluslararası temas ve toplantılar düzenleme gibi faaliyetleri, yerli veya yabancı gerçek ve tüzel kişiler aracılığıyla sözleşme veya pazarlık usulüyle gerçekleştirebilir.

Bu kapsamda yürütülen tüm faaliyetlere ilişkin giderler Ofisin bütçesinden karşılanmaktadır. Desteklenen araştırma ve geliştirme projelerinde ise, proje süresiyle sınırlı olmak üzere görev alan öğretim elemanları ile diğer personele, proje kapsamında belirlenen tutarlar doğrultusunda ödeme yapılabilmektedir. Ayrıca Ofis, yetki alanına giren konulara ilişkin hukuki, idari ve teknik ihtiyaçları analiz etmek; bu doğrultuda gerekli mevzuat düzenlemelerine yönelik öneriler geliştirmekle de görevlendirilmiştir (Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı, 2025b, md. 528).

Sonuç olarak, Cumhurbaşkanlığı Ofisleri, Politika Kurulları ve bakanlıklar arasındaki işlevsel ayrım dikkate alındığında, aşağıdaki tablo ortaya çıkmaktadır (Kırıışık ve Öztürk, 2020: 181):

Tablo 3. 3. Merkezi Teşkilat Politika Üretim ve Uygulama Süreci

Birim	Politika Süreci Safhası	Temel İşlevleri
Cumhurbaşkanlığı Ofisleri	Ön araştırma ve hazırlık	Politika süreçlerinin ön araştırma, veri toplama, analiz ve hazırlık çalışmalarını yürütmek
Politika Kurulları	Politika oluşturma ve geliştirme	Hazırlık çalışmalarını temel alarak politika önerileri üretmek, geliştirmek ve stratejik yönlendirme sağlamak
Bakanlıklar	Politika uygulama	Oluşturulan politikaların uygulanmasını, icrasını ve yürütülmesini gerçekleştirmek

Cumhurbaşkanlığına bağlı kurum ve kuruluşlar açısından bakıldığında, yeni Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi mevzuatında “bağlı kuruluş” kavramına ilişkin açık ve kapsayıcı bir tanımın bulunmadığı görülmektedir. Ancak, ilga edilen 3046 sayılı Bakan Yardımcılarının Mali Hakları ve Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanunu tanım maddelerine (mülga md. 10) bakıldığında, bağlı kuruluşlar bakanlığın veya yeni sistemde Cumhurbaşkanlığının hizmet ve görev alanına giren ana hizmetleri yürütmek amacıyla, özel kanun veya Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kurulan ve ayrı kamu tüzel kişiliğine sahip olmayanlar genel bütçeli, ayrı tüzel kişiliğe sahip olanlar ise özel bütçeli kuruluşlardır. Bu kuruluşlar, bakanlıkların merkez teşkilatındaki genel müdürlükler değil, ayrı teşkilatlanmaları uygun görülen birimlerdir (Zengin, 2019: 15).

Bazı kurum ve kuruluşlar, özel önemleri nedeniyle bakanlıklara değil doğrudan Cumhurbaşkanlığına bağlanmıştır. Bu birimler genellikle istişari değil icracı fonksiyon icra ettiklerinden, politika kurulları kapsamında değerlendirilmemiştir. Bunlardan bazıları özel kanunla (ör. MİT Başkanlığı, Diyanet İşleri Başkanlığı), bazıları ise Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanlığına bağlı bazı kurum ve kuruluşlara açıkça kamu tüzel kişiliği tanınmışken, bazılarına tanınmamıştır. Bununla birlikte, mevzuat bu kurumlara kamu tüzel kişilerinin sahip olabileceği yetkileri tanıdığı için, şeklen olmasa da fiilen kamu tüzel kişiliğine benzer bir konumda oldukları söylenebilir. Öte yandan, bazı kurumların kamu tüzel kişiliği bulunmamaktadır. Örnek olarak, Diyanet İşleri Başkanlığı için devlet tüzel kişiliği dışında ayrı bir kamu tüzel kişiliği tanınması Anayasa tarafından açıkça yasaklanmıştır (AY m.136) (Görücü, 2024: 539).

1 Numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çerçevesinde, 8 Ocak 2025 tarihinde Siber Güvenlik Başkanlığının eklenmesi ile Cumhurbaşkanlığına bağlı kurum ve kuruluşların güncel yapısı tamamlanmıştır. Bu değişiklik, 32776 sayılı ve 177 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yürürlüğe konulmuştur. Söz konusu düzenleme kapsamında, aşağıda belirtilen ilgili birimler Cumhurbaşkanlığına bağlı olup, faaliyetlerini yürütürken anayasaya, yürürlükteki kanunlara ve ilgili Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerindeki hükümlere tabidir;

- a) Devlet Arşivleri Başkanlığı
- b) Devlet Denetleme Kurulu

- c) Diyanet İşleri Başkanlığı
- d) İletişim Başkanlığı
- e) Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği
- f) Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı
- g) Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı
- ğ) Savunma Sanayi Başkanlığı
- h) Siber Güvenlik Başkanlığı (Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı, 2025a)
- ı) Strateji ve Bütçe Başkanlığı
- i) Türkiye Varlık Fonu

Görüldüğü üzere Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemine geçiş, yürütme yetkilerinin önemli ölçüde Cumhurbaşkanında toplandığı bir yapı ortaya koymuştur. Bakanların doğrudan Cumhurbaşkanına karşı sorumlu olması, politika kurulları, ofisler ve başkanlıkların Cumhurbaşkanına bağlı çalışması, karar alma süreçlerinin merkezileştiğini göstermektedir. Cumhurbaşkanının tek yetkili olarak bakan atama ve görevden alma yetkisine sahip olması, yürütmenin tek merkezde yoğunlaşmasının en belirgin göstergesidir.

Bununla birlikte, bazı bağlı kuruluşlara tüzel kişilik verilmesi ve özel kanunlarla bağımsız görevler üstlenmelerinin sağlanması, sınırlı da olsa ademi merkezileşme unsuru yaratmaktadır. Örneğin, MİT Başkanlığı, Diyanet İşleri Başkanlığı veya Türkiye Varlık Fonu gibi kurumlar, Cumhurbaşkanlığına bağlı olmakla birlikte kendi özel düzenlemeleri ve görev alanlarıyla belirli bir özerkliğe sahiptir. Ancak bu özerklik, sistem genelinde merkezi otoritenin gücüne kıyasla sınırlıdır.

Sonuç olarak, Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi, yürütme ve karar alma süreçlerinde merkezileşmeyi ön plana çıkaran bir yapıdır. Sistemin tasarımı, karar süreçlerini hızlandırmak ve koordinasyonu güçlendirmek amacıyla yetkileri Cumhurbaşkanında yoğunlaştırırken, bazı bağlı kuruluşlara sağlanan sınırlı özerklik, sistemin tamamen merkeziyetçi olmadığını ve belirli alanlarda adem-i merkezileşme unsurlarının korunduğunu göstermektedir.

3.1.2.2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yerel Yönetimler: Merkeziyetçilik ve Adem-i Merkeziyet Tartışmaları

Türk kamu yönetimi geleneğinde, tarihsel olarak merkeziyetçi yönetim anlayışı temel belirleyici unsur olmuştur. Tanzimat döneminde temelleri atılan yerel yönetim sistemi, bu merkeziyetçi geleneğin gölgesinde zayıf ve ikincil bir konumda kalmış; söz konusu durum Cumhuriyet dönemi boyunca da büyük ölçüde devam etmiştir. Ancak 1980 sonrasında, değişen siyasal, ekonomik ve toplumsal koşulların etkisiyle yerelleşme politikaları farklı bir perspektiften tartışılmaya başlanmış ve bu süreçte çeşitli iç ve dış dinamikler belirleyici olmuştur (Arslan, 2019: 57).

Yerelleşme sürecine yön veren dış dinamikler arasında, teknolojik yeniliklerin hızla artması, ekonomik ve toplumsal yaşamda meydana gelen dönüşümler, sivil toplumun giderek önem kazanması, neo-liberal yaklaşımların etkisi, kamu yönetimi paradigmasında geleneksel modelden “Yeni Kamu Yönetimi” anlayışına geçişin yarattığı değişim dalgası ile Avrupa Birliği başta olmak üzere uluslararası kuruluşların yönlendirici etkileri sayılabilir. Buna karşılık, iç dinamikler ise Türk kamu yönetiminin uzun süredir devam eden yapısal ve işlevsel sorunlarına dayanmaktadır. Aşırı merkeziyetçilik, merkez ve yerel yönetimler arasında yaşanan yetki ve kaynak paylaşımındaki dengesizlikler, yavaş işleyen bürokratik mekanizma, kamu kaynaklarının etkin kullanılamaması, verimsizlik ve performans düşüklüğü, yönetimde şeffaflık ve katılım eksikliği ile hızlı ve düzensiz kentleşmenin yol açtığı sorunlar bu çerçevede değerlendirilebilir. Bu iç ve dış dinamiklerin birlikte etkili olması sonucunda, 2000’li yıllara gelindiğinde Türkiye’de kamu yönetimi alanında yerelleşme temelli reform ve dönüşüm çabaları belirgin bir şekilde hız kazanmıştır (Arslan, 2019: 58).

Bu gelişmelerin bir sonucu olarak, Türkiye’de yerel yönetim alanında 2000’li yılların başından itibaren kapsamlı bir yasal reform süreci başlatılmıştır. Bu kapsamda, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu yürürlüğe konulmuştur. Söz konusu düzenlemelerle birlikte, yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliklerinin güçlendirilmesi, kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılmasının sağlanması ve yerel düzeyde demokratik katılımın artırılması

hedeflenmiştir. Bununla birlikte, bu kanunlar zaman içinde değişen ihtiyaçlar ve yönetim anlayışları doğrultusunda çeşitli revizyonlara tabi tutulmuştur.

2003 yılından 2018 yılına kadar geçen on beş yıllık dönemde, yerel yönetim alanında yedi kanun değişikliği, bir Kanun Hükmünde Kararname (KHK), bir Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ve nihayetinde hükûmet sistemi değişikliği gerçekleşmiştir. Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne tam üyelik sürecinde kaydettiği ilerleme, bu dönemde yerel yönetimlere ilişkin yeni yasal düzenlemelerin hazırlanmasında önemli bir itici güç olmuştur. Bu kapsamda, yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumluluk alanlarını yeniden tanımlayan kapsamlı reformlar hayata geçirilmiştir (Batal, 2022:2673). Özellikle 15 Temmuz 2016 tarihinde gerçekleşen darbe teşebbüsü ve devamında 673 sayılı KHK, idari yapılanmada köklü değişimlerin yaşanmasına zemin hazırlamıştır. Bu süreçte devlet yönetiminin yeniden yapılandırılması yönünde önemli adımlar atıldığı görülmektedir. Söz konusu yönetim değişikliği, yalnızca yürütme organının işleyişini değil, aynı zamanda yerel yönetimlerin idari konumunu da etkileyen bir dizi düzenlemeyi beraberinde getirmiştir (Erdoğan, 2019: 249).

Bu doğrultuda, 1 Eylül 2016 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 674 sayılı KHK ile hem belediyelere hem de İçişleri Bakanlığı Teşkilat Kanunu'na yönelik önemli yapısal düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Söz konusu düzenlemeler kapsamında, belediye başkanlıkları ve belediye meclis üyeliklerine geçici görevlendirme yapılabilmesine imkân tanınmış; aynı zamanda Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının (YİKOB) kurumsal kapasitelerinin güçlendirilmesi hedeflenmiştir. 674 sayılı KHK ile, idari vesayet makamına, görevden uzaklaştırılan veya görevden alınan belediye başkanları ile belediye meclis üyeleri yerine doğrudan atama yapma yetkisi verilmiştir. Böylelikle, yerel yönetimlerin demokratik seçimle oluşan organları üzerinde merkezi idarenin denetim ve müdahale yetkisi önemli ölçüde genişletilmiş; bu durum, yerel özerklik ilkesinin uygulama alanında daralma yaratmıştır (Erdoğan, 2019: 249–250).

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları (YİKOB), 2012 yılında yürürlüğe giren 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması Hakkında Kanun ile büyükşehir belediyesi statüsüne sahip otuz ilde kurulmuştur. Bu düzenleme ile büyükşehir belediye sınırları il mülki sınırlarıyla birleştirilmiş ve

büyükşehirlerde kırsal hizmetleri yürüten İl Özel İdareleri kaldırılmıştır. YİKOB'ların oluşturulmasındaki temel amaç, İl Özel İdarelerinin kaldırılmasından doğabilecek kentsel hizmet boşluklarını gidermek ve kamu hizmetlerinin etkinliğini sürdürmektir. Merkezi yönetimin taşradaki temsilcisi olan valiye bağlı olarak faaliyet gösteren bu başkanlıkların yetki ve mali kaynakları, 674 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile genişletilmiş ve YİKOB'lara tüzel kişilik kazandırılmıştır (Keleş ve Özgül, 2017: 303).

Anlaşılabacağı üzere CHS ile birlikte yerel yönetim alanında gerçekleştirilen en önemli kurumsal değişikliklerden biri, YİKOB yapısında yapılan değişimlerdir (Akman, 2019: 2518). Yeni sistemle birlikte büyükşehir statüsüne sahip illerde oluşturulan YİKOB'lar, merkezi idarenin yereldeki temsil kapasitesini güçlendiren yeni bir örgütlenme modeli olarak tasarlanmıştır. 1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 273. maddesine göre, YİKOB'lar; kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin biçimde yürütülmesi, izlenmesi ve koordinasyonunun sağlanması, acil çağrı, afet ve acil yardım faaliyetlerinin organize edilmesi, ilin tanıtımı, gerektiğinde merkezi idarenin taşra yatırımlarının gerçekleştirilmesi ve koordine edilmesi gibi görevlerle yetkilendirilmiştir. Ayrıca, YİKOB'lar; temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerinin yürütülmesi, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edilmesi ve bunların denetlenmesi gibi idari işlevleri de üstlenmektedir. Bu kurumlar, valiye bağlı, kamu tüzel kişiliğine sahip ve özel bütçeli yapılar olarak düzenlenmiş olup, yerelde merkezi idarenin etkinliğini artırmayı hedefleyen önemli birer yönetim aracı konumundadır (Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı, 2018, md. 273).

CHS sonrasında Anayasa'nın idari teşkilatlanmaya ilişkin 123, 126. ve 127. maddelerinde herhangi bir değişiklik yapılmamış; merkezi idare ve yerel yönetimlerin yetki sınırlarını belirleyen temel ilkeler korunmuştur. Ancak sistem değişikliğiyle Cumhurbaşkanı'na tanınan kararname çıkarma, kamu tüzel kişiliği kurma ve bakanlık teşkilatını düzenleme gibi geniş yetkiler, mahalli idareler üzerinde dolaylı bir müdahale alanı yaratıp yaratmadığı yönünde akademik tartışmalara yol açmıştır (Kaman, 2020: 74–75).

Nihai olarak, CHS'nin yerel yönetimler üzerindeki etkisini iki temel perspektiften değerlendirmek mümkündür. İlk olarak, yerel yönetimlerin merkezi idare içerisindeki

konumunda meydana gelen kurumsal ve yapısal değişimler ele alınmalıdır. İkinci olarak ise, yeni hükümet sisteminin yerel yönetimlere ilişkin yasal düzenlemeler üzerinde ortaya çıkardığı dönüşümler incelenmelidir. Bu iki eksenli değerlendirme, sistem değişikliğinin yerel yönetimlere olan etkisini bütüncül biçimde analiz etmeyi mümkün kılmaktadır.

1982 Anayasası perspektifinden değerlendirildiğinde, CHS'nin yerel yönetimlere yönelik düzenlemelerinin kapsam itibarıyla sınırlı kaldığı, sistemin yerel yönetim yapısında köklü bir dönüşüm yaratmadığı söylenebilir. Söz konusu sistem değişikliği ile birlikte, yerel yönetim mevzuatının yeni hükümet modeline uyumlaştırılması gerekliliği ortaya çıkmıştır. Bu doğrultuda gerçekleştirilen düzenlemelerin bir bölümü, yerel yönetimlerin idari ve yargısal karar alma süreçlerinin yeniden tanımlanmasına ilişkin iken; diğer bölümü ise belediyeler, il özel idareleri, büyükşehir belediyeleri, köy idareleri ve mahalli idare birlikleri gibi yerel yönetim birimlerine dair mevzuatta teknik ve içeriksel uyarlamaların yapılmasını kapsamaktadır. Bu çerçevede CHS, yerel yönetim alanında daha çok idari uyumlaştırma ve yetki revizyonu düzeyinde etkiler doğurduğunu söylemek yanlış olmayacaktır (Gümüş, 2025: 82).

CHS ile devletin yeniden yapılandırılması sürecinde, merkezi idarenin yerel yönetimlerle ilişkili örgütlenme yapısında da önemli değişiklikler yapılmıştır. Bu kapsamda, 2018 yılında yayımlanan 703 sayılı KHK ile CHS öncesinde İçişleri Bakanlığı bünyesindeki Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (MİGM) kaldırılarak yerine Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı çatısı altında Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü (YYGM) adıyla yeni bir birim oluşturulmuştur (703 sayılı KHK, 2018: 30473).

Bu düzenleme sonucunda yerel yönetimlerle ilişkili merkezi düzeyde iki ayrı bakanlıkta kurumsal yapılanma ortaya çıkmıştır: İçişleri Bakanlığı bünyesindeki İller İdaresi Genel Müdürlüğü (İİGM) ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı bünyesindeki Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü (YYGM) (Öner, 2020: 1342-1344).

Her ne kadar YYGM, kurumsal olarak Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'na bağlanmış olsa da, idari vesayet yetkisi hâlâ İçişleri Bakanlığı'nda kaldığı görülmektedir (Güler ve Çiçek, 2023: 444). Ayrıca 4 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 798. maddesinde, İçişleri Bakanlığı'nın mahalli idareler üzerindeki

vesayet yetkisine ilişkin hükümler korunarak, bu alanda herhangi bir değişikliğe gidilmemiştir (Güler ve Çiçek, 2023: 444;). İçişleri bakanlığı söz konusu vesayet yetkisini Teftiş Kurulu Başkanlığı (TKB) ve İller İdaresi Genel Müdürlüğü (İİGM) üzerinden sağlamaktadır (Akman, 2019: 2517; Öner, 2020: 1343).

Ancak bu durum, CHS sonrasında yerel yönetimlere ilişkin merkezi örgütlenmenin dağınık ve çift merkezli bir yapıya dönüşmesine sebep olmaktadır.

YYGM'nün misyonu, yerel yönetimlerin işleyişini düzenlemek ve bu idarelerin merkezi yönetim ile olan ilişkilerini uyumlu bir biçimde yürütmek olarak tanımlanmıştır. Başka bir ifadeyle, Genel Müdürlük yerel yönetimler ile merkezi idare arasındaki idari, mali ve hukuki bağların düzenlenmesi ve etkin bir koordinasyonun sağlanmasından sorumludur (Öner, 2020: 1345).

1 sayılı “Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 100. maddesi uyarınca kurulan Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü, mahalli idarelerin personel eğitiminden teşkilat standartlarının belirlenmesine, araştırma ve geliştirme faaliyetlerinden mevzuat uygulamalarının izlenmesine kadar geniş bir görev alanına sahip olmuştur (Batal, 2022: 2672).

Bu görevlerin yanı sıra YYGM, mahalli idarelerin faaliyetlerine ilişkin mevzuatta belirlenen görev ve hizmetleri yürütmek, bu süreçlerin takibini sağlamak ve geliştirilmesini koordine etmekle görevlidir. Mahalli idare yatırımlarının ve hizmetlerinin kalkınma planları ile yıllık programlara uygun biçimde yürütülmesini izler. Ayrıca, yerel yönetimlerin geliştirilmesine yönelik araştırmalar yapmakta, istatistiksel veriler elde etmekte ve bunların analizini gerçekleştirerek yayımlamakla görevlendirilmiştir (Gümüş, 2025: 83-84).

CHS sonrasında çıkarılan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile İçişleri Bakanlığı’nın görevleri arasında yerel yönetimlerin doğrudan denetimine ilişkin bir hüküm bulunmamakla birlikte, TKB’ye mahalli idareler üzerinde inceleme, araştırma ve soruşturma yetkisi verilmiştir (Akman, 2019: 2517)

Görüldüğü üzere CHS’nin yürürlüğe girmesiyle birlikte yerel yönetim mevzuatının yeni yönetsel yapıya uyarlanması sürecinde, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı’nın da yerel yönetimler alanında önemli bir aktör haline geldiği

görülmektedir. Yerel yönetimler üzerinde denetim ve vesayet yetkisini sürdüren İçişleri Bakanlığı'nın yanı sıra, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı da yerel yönetimlere ilişkin belirli görev ve yetkiler üstlenmiştir. 1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 97. maddesinde, Bakanlığın görevleri arasında “*mahalli idareleri ve bunların merkezi idare ile olan alaka ve münasebetlerini düzenlemek*” hükmü yer almakta; bu da Bakanlığa yerel yönetimlerin idari işleyişine dair doğrudan bir düzenleme rolü tanımaktadır.

Bu kapsamda, daha önce İçişleri Bakanlığı'na ait olan bazı yetkilerin Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'na devredildiği görülmektedir. Ancak, yeni sistemle birlikte iki bakanlık arasında görev ve yetki paylaşımına ilişkin bir karmaşa ortaya çıkmıştır. Özellikle bütçe süreçleri ve yerel yönetimlerin genel idareyle olan koordinasyonu gibi konularda her iki bakanlığın da karar mekanizmalarında yer alması uygulamada yetki çakışmalarına yol açmaktadır. Buna karşın, idari vesayet denetimi ile afet, göç, şiddet olayları ve terörle mücadele gibi güvenlik odaklı alanlarda İçişleri Bakanlığı'nın sorumluluğu, parlamenter sistemde olduğu gibi, devam etmektedir (Gümüş, 2025: 84).

Diğer taraftan, belediyeler tarafından sunulan kamu hizmetlerinin koordinasyonu konusunda iki bakanlık arasında görev ve sorumluluk paylaşımı yapılmıştır. Bu çerçevede, kentsel altyapı, çevre yönetimi ve şehircilik faaliyetlerine ilişkin hizmetlerin yürütülmesi Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın yetki alanına bırakılmıştır. Buna karşılık, afet, güvenlik, terör olayları veya kitlesel göç gibi olağanüstü durumlarda kamu hizmetlerinin koordinasyonuna ilişkin yetki ve sorumluluklar İçişleri Bakanlığı tarafından üstlenilmektedir (Öztop ve Namlı, 2023: 255).

CHS sonrasında merkezi teşkilata bağlı yerel yönetimler ile ilgili bir diğer birim İller İdaresi Genel Müdürlüğü (İİGM)'dür.

İçişleri Bakanlığı bünyesindeki İİGM, yerel yönetimlerle merkezi idare arasındaki ilişkilerin düzenlenmesi ve denetlenmesinde temel bir aktör hâline gelmiştir. Kurumun misyonu, mahalli idarelerin merkezle olan ilişkilerinin koordinasyonu ve denetimi; vizyonu ise çağdaş yönetim anlayışıyla uyumlu kurumsal bir yapı oluşturmak olarak belirlenmiştir (Öner, 2020: 1344).

İİGM'ye, köy yönetimlerine ilişkin olarak yer adlarının değiştirilmesi, idari vesayet kapsamındaki işlemlerin yürütülmesi ve köy organlarına ait işlemlerin düzenlenmesi görevleri verilmiştir. Bu doğrultuda, Genel Müdürlük teşkilatında Muhtarlar Daire Başkanlığı ve Muhtarlar Şube Müdürlüğü kurulmuştur. Muhtarlar Şube Müdürlüğü; muhtarların taleplerini elektronik sistem üzerinden izleme, ödenek işlemlerini yürütme, Cumhurbaşkanlığı ve Bakanlık nezdinde işlemleri takip etme ve mevzuat uygulamalarında ortaya çıkan tereddütlere ilişkin görüş oluşturma işlevlerini üstlenmektedir (Öner, 2020: 1344). Bu yapılanma, CHS ile birlikte yerel yönetimlerin merkezle olan ilişkilerinin daha kurumsal, denetimli ve dijital tabanlı bir yapıya dönüştüğünü göstermektedir.

CHS'nin yürürlüğe girmesiyle birlikte, yürütme organında köklü bir dönüşüm yaşanmış; Bakanlar Kurulu ile Başbakanlık makamı kaldırılarak tüm yürütme yetkisi Cumhurbaşkanlığı çatısı altında toplanmıştır. Bu değişiklik, hukuki süreçlerde Cumhurbaşkanlığının söz konusu iki kuruma ait yetki ve sorumlulukları devralması sonucunu doğurmuştur. Ancak Cumhurbaşkanının yürütme organı içerisinde merkezî bir konuma yükselmesi, ona doğrudan bir idari vesayet alanı tanındığı anlamına gelmemektedir (Gümüş, 2025: 84-85). Bununla birlikte, bakan, vali ve kaymakam gibi yerel yönetimler üzerinde vesayet yetkisine sahip üst düzey kamu görevlilerinin Cumhurbaşkanının onayıyla atanması ve Cumhurbaşkanına bağlı olarak faaliyet gösteren DDK'nın yerel yönetimleri denetleme yetkisine sahip olması, Cumhurbaşkanını yerel yönetimler üzerinde dolaylı fakat etkili bir aktör konumuna getirmektedir (Güler ve Çiçek, 2023: 444).

CHS'ye geçiş süreciyle birlikte, yerel yönetimlere ilişkin merkezi idari yapıda gerçekleştirilen önemli kurumsal düzenlemelerden bir diğeri ise Cumhurbaşkanlığına bağlı Yerel Yönetim ve Afet Politikaları Kurulu'nun oluşturulmasıdır. Bu düzenleme, yerel yönetim politikalarının belirlenmesi, geliştirilmesi ve uygulanmasında Cumhurbaşkanlığı makamının koordinasyon ve yönlendirme rolünü güçlendiren bir adım olarak değerlendirilebilir.

Yerel Yönetim ve Afet Politikaları Kurulu'nun görev alanı incelendiğinde, kurulun Tarım ve Orman Bakanlığı, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı ile İçişleri Bakanlığı gibi

birçok bakanlıkla ilişkili politika alanlarında faaliyet gösterebilecek nitelikte olduğu görülmektedir (Güler ve Çiçek, 2023: 443).Kurulun genel görev çerçevesi değerlendirildiğinde, yerel yönetimler konusundaki politika ve strateji önerileriyle merkezi yönetime katkı sunmak üzere oluşturulduğu ve bu yönüyle karar alma süreçlerinde danışma ve yönlendirme işlevi üstlenen bir mekanizma olarak tasarlandığı anlaşılmaktadır.

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin yürürlüğe girmesiyle birlikte, Yerel Yönetim ve Afet Politikaları Kurulu'nun görevleri Kararnamenin 31. maddesinde ayrıntılı biçimde düzenlenmiştir. Anılan madde uyarınca Kurul; kentleşme ve yerel yönetim alanlarında politika ve strateji geliştirmek, Türkiye'nin toplumsal, ekonomik ve siyasal dinamikleriyle uyumlu yerel yönetim modellerine ilişkin öneriler oluşturmak ve göç ile iskân konularına dair politika setleri hazırlamakla görevlendirilmiştir. Ayrıca çevre, orman, su kaynakları ve benzeri alanlarda koruyucu ve geliştirici nitelikte politikalar üretmek; kültürel mirasın sunduğu imkânlardan yararlanarak kentleşme stratejileri geliştirmek; akıllı şehircilik uygulamalarına yönelik araştırmalar yaparak stratejik öneriler sunmak Kurulun yetki alanına dâhil edilmektedir. Bunun yanında, Boğaziçi imar uygulama programları çerçevesinde kamu yatırımlarının planlanmasına ilişkin çalışmalar yürütmek ve çevre yönetiminin etkinliğini artırmaya yönelik politika ve strateji önerileri geliştirmek de Kurula tevdi edilen temel görevler arasında yer almaktadır (Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı, 2018, md.31).

CHS sonrasında kamu yönetimi teşkilat yapısında gerçekleştirilen yeniden yapılanmalar, yerel yönetimlerle merkezi idare arasındaki idari ve işlevsel ilişkilere doğrudan etki etmiştir. Bu bağlamda, merkez teşkilatı içinde yer alan Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü (YYGM), Teftiş Kurulu Başkanlığı (TKB) ve İller İdaresi Genel Müdürlüğü (İİGM), ve Yerel Yönetim ve Afet Politikaları Kurulu, yerel yönetimlerin hukuki statüsü, idari denetimi ve hizmet koordinasyonu bakımından birbirini tamamlayan üç temel kurumsal unsur olarak değerlendirilmektedir.

Öncelikle, YYGM, yerel yönetimlere ilişkin ulusal düzeyde politika geliştirme, stratejik planlama ve mevzuat hazırlama işlevlerini üstlenmektedir. Bu bağlamda Genel Müdürlük, yerel yönetimlerin kurumsal kapasitelerinin artırılmasına, mali-idari

özerkliklerinin rasyonel biçimde kullanılmasına ve yerinden yönetim ilkesinin kurumsal düzeyde güçlendirilmesine katkı sağlamaktadır. Bununla birlikte, karar alma süreçlerinin büyük ölçüde merkezî düzeyde şekillenmesi, yerel yönetimlerin politika üretme ve uygulama alanlarında özerk davranabilme imkânlarını sınırlandırabilmektedir.

Diğer yandan, TKB, idarenin hukuka uygunluk, etkinlik ve hesap verebilirlik ilkeleri doğrultusunda yerel yönetimlerin faaliyetlerini denetleyen kurumsal bir yapı olarak idari vesayet sisteminin temel araçlarından birini oluşturmaktadır. Bu durum, kamu hizmetlerinde hukuki güvenliği ve kaynak kullanımında şeffaflığı teminat altına almak açısından önemli bir yönetsel avantaj sağlamaktadır. Ancak, denetim mekanizmasının geniş yetkilerle donatılmış olması, yerel yönetimlerin yönetsel esnekliğini ve karar alma özerkliğini daraltma potansiyeli taşımaktadır.

Buna paralel olarak, İİGM, merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki dikey koordinasyonun sağlanmasında, taşra teşkilatlarının etkinliğinin artırılmasında ve kamu hizmetlerinin bütünlük içinde yürütülmesinde önemli bir role sahiptir. Özellikle güvenlik, afet yönetimi, göç ve olağanüstü hâl gibi durumlarda idari bütünlüğün korunmasına yönelik olarak Bakanlık adına koordinasyon yetkisi kullanmaktadır. Bu yönüyle kamu hizmetlerinin sürekliliği ve bütünlüğü bakımından avantaj sağlarken; olağan dönemlerde bu yetkilerin geniş yorumlanması, yerel yönetimlerin yerel önceliklere dayalı politika geliştirme süreçlerini zayıflatılabilmektedir.

Bu idari yapılara ek olarak, Cumhurbaşkanlığı Yerel Yönetim ve Afet Politikaları Kurulu, yerel yönetim politikaları ile afet yönetimi stratejilerinin bütüncül bir bakış açısıyla belirlenmesini amaçlayan üst düzey bir politika üretim organıdır. Kurul, yerel yönetimlerin afet öncesi hazırlık, afet anı müdahalesi ve afet sonrası yeniden yapılanma süreçlerinde politika uyumu ve koordinasyonunu sağlamayı hedeflemektedir. Bu yönüyle, yerel yönetimlerin afet yönetiminde kapasite artışı ve kurumsal eşgüdüm açısından önemli bir potansiyele sahiptir. Ancak, Kurulun Cumhurbaşkanına bağlı olarak faaliyet göstermesi, karar alma süreçlerinin yerel düzeyde katılımcı mekanizmalarla desteklenememesi durumunda, merkeziyetçi bir yönetsel eğilimin güçlenmesine neden olabilmektedir.

Sonuç olarak, yerel yönetimlerin merkezî idare nezdinde temsil ve karar süreçlerine katılım kapasitesinin sınırlı düzeyde kalması, kamu politikalarının oluşturulması ve uygulanmasında merkezî yönetimin belirleyici rolünü pekiştirmektedir. Bu durum, merkezden tasarlanan politika ve düzenlemelerin yerel düzeyde hayata geçirilmesinde esneklik kaybına yol açmakta; yerel yönetimlerin, kendi sosyo-ekonomik ve idari koşullarına uygun özgün çözümler geliştirme yeteneğini kısıtlamaktadır. Böylelikle, idari vesayet mekanizmasının etkinlik alanı genişlerken, yerel özerklik ilkesi zayıflamakta ve yerel yönetimlerin demokratik katılımı güçlendirme işlevi sınırlı hale gelmektedir. Bu durum, Türkiye’de yerel yönetim sisteminin kurumsal yapısında süregelen merkeziyetçi eğilimlerin varlığını ortaya koyan önemli bir göstergedir.

Ayrıca, söz konusu üç birim, yerel yönetimlerin etkin, hesap verebilir ve koordineli bir biçimde faaliyet göstermesini teminen kurumsal bir denge mekanizması oluşturmaktadır. Ancak bu yapı, aynı zamanda merkeziyetçi eğilimleri güçlendirme potansiyeli taşıdığından, yerel özerklik, demokratik katılım ve yerinden yönetim ilkeleri ile zaman zaman yapısal bir gerilim içine girebilmektedir. Bu nedenle, Türkiye’de yerel yönetimlerin idari kapasitesi ve özerkliği konusundaki tartışmalar, söz konusu birimlerin işlevsel sınırları ve merkezî denetim mekanizmalarının kapsamı ile yakından ilişkilidir.

CHS’nin yürürlüğe girmesi sonrasında, yerel yönetimlerin merkezi teşkilat içerisindeki konumu ve temsiliyetinde dikkate değer dönüşümler meydana gelmiştir. Bununla birlikte, yerel yönetimler alanında yaşanan değişim yalnızca merkezi idarenin örgütlenmesiyle sınırlı kalmamış; 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 442 sayılı Köy Kanunu gibi temel mevzuatlarda da çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Ancak, bu düzenlemelerin genel olarak yapısal bir dönüşümden ziyade niteliksel ve uyumlaştırma mahiyetinde değişiklikler olduğunu belirtmek gerekmektedir.

Hükümet sistemi değişikliğinin yerel yönetim mevzuatında meydana getirdiği değişikliklerin etkisine göre çalışmada öncelikle İl Özel İdare Kanunu, Köy Kanunu ve Belediye Kanunu üzerinde sırayla durularak söz konusu değişimlere yer verilmiştir.

3.1.2.2.1. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu

CHS'ye geçiş ile birlikte 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda çok fazla değişim yaşanmadığı görülmektedir.

Yeni hükümet sistemiyle İl Özel İdarelerinin işleyişine ilişkin düzenlemelerde iki temel değişiklik yapılmıştır. Bu değişiklikler, encümen toplantılarının yürütülme usulü (md.27) ile borçlanma yetkisine (md.51) dair hükümlerde gerçekleştirilmiş olup, yerel yönetimlerin karar alma süreçleri ve mali özerklik yapısında doğrudan etkiler yaratmıştır (Öner, 2019: 308).

Tablo 3. 4. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Sonrası 5302 Sayılı İl Özel İdaresin Kanununda Yapılan Değişiklikler

CHS Öncesi	CHS Sonrası
Madde 51 f bendi; “İl özel idarelerinin ileri teknoloji ve büyük tutarda maddi kaynak gerektiren alt yapı yatırımlarında Devlet Plânlama Teşkilatı Müsteşarlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca kabul edilen projeleri için yapılacak borçlanmalar (d) bendindeki miktarın hesaplanmasında dikkate alınmaz. Dış kaynak gerektiren projelerde Hazine Müsteşarlığının görüşü alınır.”	Madde 51 f bendi; “İl özel idarelerinin Cumhurbaşkanınca kabul edilen projeleri için yapılacak borçlanmalar (d) bendindeki miktarın hesaplanmasında dikkate alınmaz. Dış kaynak gerektiren projelerde Hazine ve Maliye Bakanlığının görüşü alınır.”
Madde 27; “Vali kanun, tüzük, yönetmelik ve il genel meclisi kararlarına aykırı gördüğü encümen kararının bir sonraki toplantıda tekrar görüşülmesini isteyebilir. Encümen, kararında ısrar ederse karar kesinleşir. Bu takdirde, vali, kesinleşen encümen kararının uygulanmasını durdurur ve idari yargı mercilerine yürütmeyi durdurma talebi ile birlikte on gün içinde başvurur. İtiraz Danıştayca en geç altmış gün içinde karara bağlanır.”	Madde 27; “Vali kanun ve diğer mevzuat hükümleri ile il genel meclisi kararlarına aykırı gördüğü encümen kararının bir sonraki toplantıda tekrar görüşülmesini isteyebilir. Encümen, kararında ısrar ederse karar kesinleşir. Bu takdirde, vali, kesinleşen encümen kararının uygulanmasını durdurur ve idari yargı mercilerine yürütmeyi durdurma talebi ile birlikte on gün içinde başvurur. İtiraz Danıştayca en geç altmış gün içinde karara bağlanır.”

Kaynak: Çağlar Çiçek, 2022, Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Yer Yönünden Yerel Yönetimlerin Mevzuatında Yapılan Yasal Düzenlemeler, Anlambilim MTÜ Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi , Cilt:2, Sayı: 2: 78-91

İl Özel İdaresine ilişkin temel mevzuat, CHS'ye uyum sağlamak amacıyla teknik düzeyde revize edilmiştir. Bu kapsamda, Anayasa referandumu sonucunda yürürlükten kaldırılan tüzük (md.115) ve yönetmelik (md.124) ifadeleri mevzuattan çıkarılmış; ayrıca kaldırılan Bakanlar Kurulu (md.109) yerine Cumhurbaşkanı ifadesi eklenmiştir. Dolayısıyla, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununda yapılan değişiklikler esas itibarıyla yapısal değil, teknik uyarlamalardan ibarettir. Nitekim CHS, Cumhurbaşkanına doğrudan kanun yapma veya mevcut kanunlarda değişiklik yapma yetkisi tanımamaktadır. Bu nedenle, 5302 sayılı Kanun üzerinde yapılacak esaslı değişikliklerin gerçekleştirilmesi yetkisi, Cumhurbaşkanının meclise iade veya iptal davası açma hakları Anayasa ile saklı kalmak koşuluyla TBMM'ye aittir (Öner, 2019: 308).

CHS'ye geçişle birlikte, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda gerçekleştirilen değişiklikler, idari teşkilatlanmanın yeni sistemin normatif yapısına uyumunu hedefleyen teknik nitelikli düzenlemeler olarak değerlendirilebilir. Bu bağlamda, kanunun 27. maddesinde yer alan “Vali kanun ve diğer mevzuat hükümleri ile il genel meclisi kararlarına aykırı gördüğü encümen kararının bir sonraki toplantıda tekrar görüşülmesini isteyebilir.” hükmündeki “tüzük, yönetmelik ve” ibaresinin “ve diğer mevzuat hükümleri ile” şeklinde değiştirilmesi, 2017 Anayasa değişikliği ile tüzük çıkarma yetkisinin kaldırılması ve normlar hiyerarşisinde buna ilişkin boşluğun giderilmesi amacıyla yapılmış bir uyarlamadır. Böylece, yürütme organının işlevsel çerçevesi Anayasal düzlemde yeniden tanımlanırken, İl Özel İdaresi Kanunu da terminolojik ve hukuki açıdan yeni sisteme entegre edilmiştir (İl Özel İdaresi Kanunu, 2005, md. 27).

Bununla birlikte, kanunun 51. maddesinde yer alan “Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca” ibaresinin yürürlükten kaldırılması, yürütme yetkisinin Bakanlar Kurulundan Cumhurbaşkanına devredilmesinin mevzuat düzeyindeki bir yansımasıdır (İl Özel İdaresi Kanunu, 2005, md. 51). Bu değişiklik, İl Özel İdarelerinin büyük ölçekli altyapı yatırımlarına ilişkin borçlanma süreçlerinde karar alma ve onay mekanizmasının merkezileştirildiğini göstermektedir. Dolayısıyla, yerel yönetimlerin mali özerkliği açısından bu düzenleme, merkezi idarenin gözetim ve denetim kapasitesini artıran, dolaylı bir idari vesayet güçlenmesi olarak da yorumlanabilir.

Sonuç olarak, söz konusu iki değişiklik, İl zel İdareleri mevzuatında sistemsel bir reform niteliği taşımamakta; ancak CHS’ne geçişle birlikte yürütme organının yeniden yapılandırılmasının mevzuat düzeyinde bütüncül uyumunu sağlamayı amaçlayan bir teknik normatif revizyon niteliği arz etmektedir.

3.1.2.2.2. 442 Sayılı Köy Kanunu

442 sayılı Köy Kanunu’nda yapılan değişiklikler, CHS’ye geçiş süreciyle uyum sağlamak ve güvenlik koruculuğu müessesesini yeni idari yapıya uygun hale getirmek amacıyla gerçekleştirilmiş teknik nitelikli düzenlemelerdir. Bu kapsamda, iki temel değişiklik dikkat çekmektedir.

İlk olarak, güvenlik koruculuğu uygulamasının hangi illerde hayata geçirileceğini belirleme yetkisi, parlamenter sistem döneminde Bakanlar Kuruluna aitken, CHS’ye geçilmesiyle birlikte Cumhurbaşkanına tevdi edilmiştir (ner, 2019: 326).

İkinci olarak, güvenlik korucuları ile korucu başlarının görevlendirilmesine, göreve alınmalarında aranacak niteliklere, görev ve sorumluluklarına ilişkin ilke ve esasların belirlenmesini düzenleyen yönetmelik sürecinde yapısal bir değişiklik yapılmıştır. nceki dönemde söz konusu yönetmeliğin, Millî Savunma Bakanlığı ve Maliye Bakanlığının görüşleri alınarak İçişleri Bakanlığınca hazırlanıp Bakanlar Kurulu tarafından yürürlüğe konulması öngörülmekteydi. Ancak yeni sistemle birlikte bu hüküm ilga edilerek, yönetmeliğin doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılacağı esas alınmıştır (Fanid ve Akman, 2021: 48).

Bununla birlikte, Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile yapılan bir diğer önemli değişiklik, köy tüzel kişiliğinin kaldırılmasına ilişkin süreçte Danıştay’ın görüşünün alınması zorunluluğunun yürürlükten kaldırılmasıdır. Yeni sistemde, belirlenen objektif kriterlerin varlığı halinde köy tüzel kişiliğinin kaldırılması doğrudan Cumhurbaşkanı kararıyla gerçekleştirilebilmektedir (Fanid ve Akman, 2021: 48).

Söz konusu değişiklikler tüzel kişiliğin kaldırılması uygulamasında bürokratik süreci sonlandırmasının yanında Cumhurbaşkanı makamı odaklı bir yeni bir model benimsenmesine sebep olmuştur.

Tablo 3. 5. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Sonrası 442 Sayılı Kanun’da Yapılan Değişiklikler

CHS Öncesi Hali	CHS Sonrası Hali
Ek madde 18: “... eğitim ve denetim usûl ve esasları, sicil ve izinleri, ilk müracaatlarında sahip olmaları gereken sağlık şartları, başka bir işte çalışma hakları ile bu Kanunda yer alan diğer hususlara ilişkin uygulamalar Milli Savunma Bakanlığı ve Maliye Bakanlığının görüşü üzerine İçişleri Bakanlığınca hazırlanacak ve bu maddenin yayımı tarihinden itibaren altı ay içinde Bakanlar Kurulunca çıkarılacak bir yönetmelikle düzenlenir.”	Ek madde 18: “... eğitim ve denetim usûl ve esasları, sicil ve izinleri, ilk müracaatlarında sahip olmaları gereken sağlık şartları, başka bir işte çalışma hakları ile bu Kanunda yer alan diğer hususlara ilişkin uygulamalar Cumhurbaşkanınca çıkarılacak bir yönetmelikle düzenlenir.”
Madde 74: “ Bakanlar Kurulunca tespit edilecek illerde; olağanüstü hal ilanını gerektiren sebeplere ve şiddet hareketlerine ait ciddi belirtilerin köyde veya çevrede ortaya çıkması veya her ne sebeple olursa olsun köylünün canına ve malına tecavüz hareketlerinin artması hallerinde, valinin teklifi ve içişleri Bakanının.... bu şekilde görevlendirilecek güvenlik korucusu sayısı 40.000 kişiyi geçemez. Bakanlar Kurulu bu sayıyı yüzde elliye kadar artırmaya yetkilidir.”	Madde 74: “ Cumhurbaşkanınca tespit edilecek illerde; olağanüstü hal ilanını gerektiren sebeplere ve şiddet hareketlerine ait ciddi belirtilerin köyde veya çevrede ortaya çıkması veya her ne sebeple olursa olsun köylünün canına ve malına tecavüz hareketlerinin artması hallerinde, valinin teklifi ve içişleri Bakanının. ...Bu şekilde görevlendirilecek güvenlik korucusu sayısı 40.000 kişiyi geçemez. Cumhurbaşkanı bu sayıyı yüzde elliye kadar artırmaya yetkilidir.”

Kaynak: Çağlar Çiçek, 2022, Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Yer Yönünden Yerel Yönetimlerin Mevzuatında Yapılan Yasal Düzenlemeler, Anlambilim MTÜ Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi, Cilt:2, Sayı: 2, 78-91

Bu düzenlemeler, yürütme yetkisinin tek elde toplanması anlayışı doğrultusunda karar alma süreçlerinin basitleştirildiğini ve merkezi idarenin işleyişinde Cumhurbaşkanlığı makamının belirleyici bir rol üstlendiğini ortaya koymaktadır. Böylece, idari vesayet ile yargısal denetim alanlarının yeniden tanımlandığı ve CHS'nin idari teşkilatlanma yapısına doğrudan etki eden yapısal bir dönüşümü beraberinde getirdiği söylenebilir. Bununla birlikte, yürütme yetkisinin merkezileştirilmesi süreci, idari düzenlemelerde Cumhurbaşkanına tanınan münhasır yetkilerin genişletilmesi bakımından önemli bir kurumsal yeniden yapılanmayı temsil etmektedir.

3.1.2.2.3. 5393 Sayılı Belediye Kanunu

2025 yılı itibarıyla Türkiye'de yerel yönetim yapılanması; 30 büyükşehir belediyesi, 51 il belediyesi, 403 ilçe belediyesi, 519 büyükşehir ilçe belediyesi ve 402 belde belediyesi olmak üzere toplam 1.405 belediyeden oluşmaktadır (İçişleri Bakanlığı, 2025). Bu idari dağılım, yerel yönetim sisteminin ülke geneline yaygın bir örgütlenme yapısına sahip olduğunun yanı sıra belediye örgütlenmesinin yerel yönetimler açısından önemini göstermektedir.

TÜİK'in 2024 yılı verilerine göre ise, Türkiye'de belediye sınırları içinde ikamet eden nüfus 81.253.846 kişi olup, bu rakam 85.664.944 kişilik toplam ülke nüfusunun yaklaşık %95'ine karşılık gelmektedir (Türkiye İstatistik Kurumu, 2025). Bu oran, Türkiye'de nüfusun çok büyük bir kısmının belediye sınırları içerisinde yaşadığını, dolayısıyla belediyelerin kamusal hizmet sunumu, yerel kalkınma ve demokratik katılım bakımından ülke yönetiminde merkezi bir konuma sahip olduğunu göstermektedir.

Görüldüğü üzere, belediye teşkilatı Türkiye'de yerel nitelikli kamu hizmetlerinin yürütülmesinde merkezi bir konuma sahiptir. Bu kapsamda belediyeler, yalnızca yerel hizmetlerin yürütülmesinde değil; aynı zamanda ekonomik, sosyal ve çevresel politikaların yerel düzeyde uygulanmasında da önemli roller üstlenmektedir. Belediyelerin artan fonksiyonel yükü, CHS sonrasında değişen idari yapılanma ve yetki devri süreçleriyle birlikte yeniden şekillenmiştir. Bu dönüşüm, yerel yönetimlerin işlevsel etkinliğini artırmakla birlikte, merkezî idarenin gözetim ve denetim mekanizmalarıyla daha yakın bir ilişki kurmasına da yol açmıştır. Yerel yönetim sisteminin mevcut yapısını ve işleyişini doğru biçimde kavrayabilmek için, belediye kurumunun tarihsel gelişim sürecinin incelenmesi bu açıdan önem arz etmektedir.

Türkiye’de belediye teşkilatının tarihsel kökeni, Osmanlı Devleti’nin modernleşme ve idari reform sürecine dayanmaktadır. Bu bağlamda, ilk belediye örgütü 1855 yılında Kırım Harbi sonrasında İstanbul’da “İstanbul Şehremaneti” adıyla kurulmuştur. Bunu takiben, şehir yönetiminin daha düzenli bir yapıya kavuşturulması amacıyla İntizam-ı Şehir Komisyonu’nun önerisi doğrultusunda 1858 yılında Paris Belediyesi örnek alınarak Galata-Beyoğlu bölgesinde “Altıncı Daire-i Belediye” teşkil edilmiştir (Turan, 2020: 3-4). Bu gelişmeler, Osmanlı şehir yönetiminde modern belediyecilik anlayışına geçişin kurumsal başlangıcını oluşturmuştur

1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile belediye teşkilatını ülke geneline yaymak adına, her şehir ve kasabada bir belediye idaresi kurulması hükmüne bağlanmış; 1868’de çıkarılan Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi ile belediye teşkilatının kurumsallaşması yönünde önemli bir adım atılmıştır. 1871 tarihli İdare-i Umumiyye-i Vilayat Nizamnamesi, vilayet düzeyinde belediye örgütlenmesini öngörmüş; 1877’de çıkarılan Dersaadet Belediye Kanunu ve Vilayet Belediye Kanunu ise belediyelere tüzel kişilik kazandırarak yerel yönetim yapısını hukuken güçlendirmiştir (Çiçek, 2022: 83).

Son olarak, 1912 tarihli geçici kanun ile belediye yönetimi ve teşkilat yapısı yeniden düzenlenmiş, belediye başkanlarının göreve gelme ve atanma usulleri belirlenmiştir (Turan, 2020: 4). Böylece Osmanlı döneminde başlayan belediyecilik anlayışı, kurumsal bir kimlik kazanarak Cumhuriyet döneminin yerel yönetim yapısına zemin hazırlamıştır.

Cumhuriyet tarihi boyunca belediye teşkilatının hukuki ve kurumsal yapısı, siyasal, idari ve toplumsal ihtiyaçlara bağlı olarak çeşitli dönemlerde yeniden düzenlenmiştir. Bu çerçevede, 1930 tarihli ve 1580 sayılı Belediye Kanunu, yaklaşık yetmiş dört yıl boyunca Türkiye’de belediyecilik faaliyetlerinin temel yasal dayanağını oluşturmuş; belediyelerin kuruluşundan organlarının işleyişine, görev ve yetkilerinden merkezi idare ile ilişkilerine kadar geniş bir alanı düzenlemiştir. Uzun süre yürürlükte kalan bu Kanun, zaman içerisinde gerek idari reform gereksinimleri gerekse değişen kamu yönetimi anlayışı doğrultusunda çok sayıda değişikliğe tabi tutulmuştur.

Yerel yönetim alanında 2000’li yıllarla birlikte hız kazanan yeniden yapılanma süreci kapsamında, belediyecilik mevzuatının çağdaş yönetim ilkeleriyle uyumlaştırılması hedeflenmiştir. Bu doğrultuda 2005 yılında kabul edilen ve 25874

sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu, yerinden yönetim, yönetişim, katılım, stratejik planlama ve mali saydamlık gibi modern kamu yönetimi ilkelerini önceleyen daha bütüncül bir çerçeve sunmuştur.

Kanun hem belediye örgüt yapısının rasyonelleştirilmesini hem de hizmet sunumunda etkinlik ve verimliliğin artırılmasını amaçlayan kapsamlı bir reform niteliği taşımaktadır. Böylece, Cumhuriyet’in ilk döneminden itibaren uygulanan geleneksel belediyecilik anlayışı, yerel yönetimlerin işlevsel kapasitesini güçlendirmeye yönelik modern bir normatif zemine kavuşturulmuştur.

CHS ile yürürlüğe girmesiyle birlikte 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda yapılan düzenlemeler, yerel yönetimlerin merkezi idareyle olan ilişkilerinde köklü bir dönüşüm yaratmıştır. Bu değişiklikler, yürütme organının yeniden yapılandırılmasıyla paralel biçimde, belediye idarelerinin karar alma ve uygulama süreçlerinde Cumhurbaşkanlığı makamının belirleyici konuma gelmesi sonucunu doğurmuştur (Akman, 2019: 2515; Fanid ve Akman, 2021: 45-46).

CHS sonrasında Bakanlar Kurulu’nun ortadan kalkması, 5393 sayılı Kanun’da çok sayıda maddenin yeniden düzenlenmesini gerektirmiştir. Belediye Kanunu’nun çeşitli maddelerinde yer alan “Bakanlar Kurulu kararı” ibarelerinin “Cumhurbaşkanı kararı” olarak değiştirilmesi, yerel yönetimlerle ilgili stratejik ve idari kararların alınmasında Cumhurbaşkanlığı makamının belirleyici hale gelmesine yol açmıştır. Özellikle belediye sınırlarının belirlenmesi, yeni belediye kurulması, mevcut belediyelerin birleştirilmesi veya kaldırılması gibi işlemler artık Cumhurbaşkanı kararıyla gerçekleştirilmektedir (Turan, 2018: 76-77). Bu durum, belediye idaresinin kuruluş, görev ve yetki alanlarına ilişkin düzenlemelerde yürütme organının tek elde toplanması sonucunu doğurmuştur.

Belediye organlarının (belediye meclisi, encümen ve başkan) görev ve yetkileri bakımından doğrudan bir değişiklik yapılmamış olsa da, yürütme organındaki dönüşüm bu organların merkezi idareyle olan ilişkilerinde dolaylı etkiler yaratmıştır. Özellikle belediye başkanlarının yürütme yetkisini temsil eden konumları, Cumhurbaşkanlığı politikalarının yerel düzeydeki uygulayıcıları haline gelmiştir (Apan, 2021: 73). Bu kapsamda, yerel yönetimlerin yürütme işlevi, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin merkezî yürütme ekseninde şekillenen genel politika belirleme ve koordinasyon

mekanizmalarıyla daha sıkı bir bütünleşme sürecine girmiştir. Bu bütünleşme, yerel yönetimlerin karar alma ve uygulama süreçlerinin, merkezi düzeyde belirlenen politika öncelikleri, stratejik hedefler ve idari düzenlemelerle daha uyumlu hâle gelmesini beraberinde getirmiştir.

Belediye Kanunu'nda yer alan vesayet denetimi hükümleri de, idari yapının yeniden tanımlanmasıyla paralel biçimde dönüştürülmüştür. Belediyelerin işlem ve eylemleri üzerindeki idari vesayet yetkisi, biçimsel olarak İçişleri Bakanlığı eliyle sürdürülmekte; ancak bu yetki alanı, hiyerarşik olarak Cumhurbaşkanlığı'na bağlanan yürütme sistemine entegre edilmiştir (Kaman, 2020: 76-77). Böylelikle, yerel yönetimlerin idari vesayet altındaki konumu Cumhurbaşkanlığı sisteminin merkeziyetçi karakteri doğrultusunda yeniden tanımlanmıştır.

Bu süreçte, belediye teşkilatının görev alanları ile personel rejiminde de uyumlaştırıcı düzenlemeler yapılmıştır. Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle belirlenen genel politika hedeflerine uygun olarak belediye birimlerinin teşkilat yapısında değişikliklere gidilmiş; özellikle stratejik planlama, performans programı ve yatırım önceliklerinin belirlenmesinde merkezi idareyle uyumlu bir yönetim anlayışı geliştirilemeye çalışıldığı görülmektedir (Fanid ve Akman, 2021: 46-47). Bu durum ise belediye yönetiminde idari etkinliği artırmakla birlikte, yerel inisiyatifin karar süreçlerindeki ağırlığını nispeten azaltarak merkeziyetçi yapıyı güçlendirirken adem-i merkeziyetçiliğin daha da sınırlandığı şeklinde değerlendirilebilir.

Sonuç olarak, CHS'ye geçişle birlikte 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda yapılan değişiklikler, yerel yönetimlerin hukuki statüsünü doğrudan değiştirmemiş olsa da, idari işleyişi ve merkezi idareyle kurulan ilişki biçimini önemli ölçüde etkilemiştir. Yürütme yetkisinin tek elde toplanması, belediyelerin karar alma süreçlerinde Cumhurbaşkanlığı makamını belirleyici hale getirmiş; vesayet denetimi ve mali düzenlemeler açısından da merkezileşme eğilimini güçlendirmiştir (Turan, 2018: 76-77; Efe ve Kandeğer, 2023: 75).

Bu durum, hâlihazırda sınırlı bir çerçevede işleyen adem-i merkeziyetçi yapının, söz konusu düzenlemeler ve uygulamalar sonucunda daha da daraltıldığı ve yerel yönetimlerin karar alma ile uygulama süreçlerindeki özerklik alanlarının ilave kısıtlamalara maruz kaldığı şeklinde değerlendirilebilir. Bu bağlamda, merkezî idarenin

yetki ve denetim kapasitesinin artması, yerel düzeyde yönetsel inisiyatif kullanımını zayıflatarak adem-i merkezîyetçilik ilkesinin işlevsel etkisini azaltmaktadır.

Tablo 3. 6. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Sonrası 5393 Sayılı Belediye Kanunu’nun Da Yapılan Değişiklikler

5393 Sayılı Kanun	Tarih/ Kanun No	CHS SONRASI	CHS ÖNCESİ
Belediye Kuruluşu (Md. 4/5)	29/11/2018- 7153 Sayılı Kanun	<i>Köylerin veya muhtelif köy kısımlarının işlem dosyası valinin görüşüyle birlikte Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na gönderilir. Cumhurbaşkanlığı kararı ile o yerde belediye kurulur. Yeni iskan nedeniyle oluşturulan nüfusu 5.000 ve üzerinde olan herhangi bir yerleşim yerinde, Cumhurbaşkanlığı kararı ile belediye kurulabilir. *</i>	<i>İşlem dosyası valinin görüşüyle birlikte İçişleri Bakanlığına gönderilir. Danıştay'ın görüşü alınarak müşterek kararname ile o yerde belediye kurulur. Yeni iskân nedeniyle oluşturulan ve nüfusu 5.000 ve üzerinde olan herhangi bir yerleşim yerinde, İçişleri Bakanlığının önerisi ile müşterek kararname ile belediye kurulabilir.</i>
Birleşme ve Katılma (Md. 8).	29/11/2018- 7153 Sayılı Kanun	<i>...Belediye meclisinin uygun görmesi hâlinde katılım gerçekleşir. Büyükşehirlerde birleşme ve katılma işlemleri, katılacak ilçe veya ilk kademe belediye meclisinin görüşü üzerine, büyükşehir belediye meclisinde karara bağlanır. Katılma sonrası oluşacak yeni sınır hakkında, 6 ncı maddeye göre işlem yapılır ve sonuç Çevre ve Şehircilik Bakanlığına bildirilir.</i>	<i>...Belediye meclisinin uygun görmesi hâlinde katılım gerçekleşir. Büyükşehirlerde birleşme ve katılma işlemleri, katılacak ilçe veya ilk kademe belediye meclisinin görüşü üzerine, büyükşehir belediye meclisinde karara bağlanır. Katılma sonrası oluşacak yeni sınır hakkında, 6 ncı maddeye göre işlem yapılır ve sonuç İçişleri Bakanlığına bildirilir.</i>
Tüzel Kişiliğin Sona ermesi (Md. 11/1)	02/07/2018 tarihli 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin	<i>Meskûn sahası, bağlı olduğu il veya ilçe belediyesi ile nüfusu 50.000 ve üzerinde olan bir belediyenin sınırına 5.000 metreden daha yakın duruma gelen belediye ve köylerin tüzel kişiliği; genel imar düzeni veya temel alt yapı hizmetlerinin gerekli kılması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararı ile kaldırılarak bu belediyeye katılır.</i>	<i>Meskûn sahası, bağlı olduğu il veya ilçe belediyesi ile nüfusu 50.000 ve üzerinde olan bir belediyenin sınırına, 5.000 metreden daha yakın duruma gelen belediye ve köylerin tüzel kişiliği; genel imar düzeni veya temel alt yapı hizmetlerinin gerekli kılması durumunda, Danıştay'ın görüşü alınarak İçişleri Bakanlığının teklifi üzerine müşterek kararname ile kaldırılarak bu belediyeye katılır.</i>
Tüzel Kişiliğin Sona Erdirilmesi (Md. 11/2)		<i>Nüfusu 2.000'in altına düşen belediyeler, Cumhurbaşkanlığı kararı ile köye dönüştürülür</i>	<i>Nüfusu 2.000'in altına düşen belediyeler, Danıştay'ın görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine müşterek kararname ile köye dönüştürülür.</i>

* 18 Haziran 2025 tarihli ve 7551 sayılı Kanun'un 13. maddesiyle, ilgili fıkrada yer alan "gönderilir" ifadesi "gönderilir ve o yerde belediye kurulabilir" biçiminde değiştirilmiştir.

Yukarıda belirtilen değişikliklerin dışında 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun farklı hükümlerinde, Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi çerçevesinde yetki ve sorumluluk dağılımını uyumlu hâle getirmeye yönelik olarak, teknik nitelikli düzenlemeler ve kurumsal güncellemeler gerçekleştirilmiştir (Öner, 2019: 313).

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 12. Maddesi (Kararların uygulanması ve nüfus): 2 Temmuz 2018 tarihli ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 200. maddesiyle, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 12. maddesinin beşinci fıkrasında yer alan "*müşterek kararnamenin*" ibaresi "*Cumhurbaşkanı kararının*" biçiminde değiştirilmiştir. Bu değişiklikle birlikte belediye kuruluş sürecinde karar alma yetkisi, önceki sistemde Bakanlar Kurulunun ortak kararıyla yürütülürken, Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi sonrasında doğrudan Cumhurbaşkanının tek imzasına bağlanarak merkezî yürütme organı yetkisinin pekiştirildiği görülmektedir (Belediye Kanunu, 2005, md. 12).

Madde 15 (Belediye yetki ve imtiyazları): 29/11/2018 tarihli ve 7153 sayılı Kanunun 28 inci maddesiyle 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15.maddesinde değişikliğe gidilmiştir. Buna göre; Belediyenin (e), (f) ve (g) bentlerinde belirtilen hizmetlerin devri yetkisi, önceden İçişleri Bakanlığına aitken, yeni düzenlemeyle Danıştay görüşü ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı kararı doğrultusunda, süresi kırk dokuz yılı aşmamak kaydıyla imtiyaz yoluyla kullanılabilecek bir yetki hâline getirilmiştir. Aynı şekilde, toplu taşıma hizmetlerinin yürütülmesinde de yetki, tekel oluşturmayacak şekilde ruhsatlandırma veya kiralama biçiminde Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından düzenlenmektedir (Belediye Kanunu, 2005, Md. 15).

Madde 18 (Meclisin görev ve yetkileri): 29/11/2018 tarihli ve 7153 sayılı Kanunun 28. maddesi ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 18. maddesinde yapılan değişikliğe gidilmiştir (Öner, 2019: 314). Buna göre, belediye meclisleri yurt dışındaki belediyeler ve mahallî idare birlikleri ile karşılıklı iş birliği yapabilmek için izin almak zorunda oldukları yetkili makam, önceki dönemde İçişleri Bakanlığı iken, söz konusu kanun ile bu yetki Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına devredilmiştir

(Türkiye Büyük Millet Meclisi, 2018, md.28; Belediye Kanunu, 2005, Md.18). Bu düzenleme, belediyelerin uluslararası ve birlik düzeyindeki iş birliği süreçlerinde izin alma mekanizmasını yeniden yapılandırmakta ve merkezi idarenin denetim fonksiyonunu Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi çerçevesinde şekillendirmektedir.

Madde 19 (Başkanlık Divan): Yine 7153 sayılı kanun ile beraber Belediye meclisinin çalışma esasları ve katılım usûlleri, 5393 sayılı Belediye Kanunu kapsamında Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelik ile düzenlenecektir (Belediye Kanunu, 2005, md. 19) Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi öncesinde söz konusu yetki İçişleri Bakanlığına aitti; ancak yeni sistemle birlikte yetki, ilgili bakanlığın değişimi ile güncellenmiştir (Öner, 2019: 314).

Madde 49 (Norm Kadro ve personel istihdamı): 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49. maddesi uyarınca, belediyelerin ve bağlı kuruluşlarının norm kadrolarının ilke ve standartları, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı ile Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirlenir ve bu çerçevede belediye meclisi kararı ile uygulanır. Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi öncesinde bu yetki İçişleri Bakanlığına aitti; dolayısıyla CHS ile birlikte söz konusu düzenleme, norm kadro belirleme sürecinde yetkili bakanlığın değiştiğini göstermektedir (Belediye Kanunu, 2005, md. 49).

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 51. ve 52. maddeleri uyarınca, belediye zabıta ve itfaiye teşkilâtının görev ve yetki alanları, personelin memurluğa kabul koşulları, meslek içi eğitim süreçleri, görevde yükselme prosedürleri, itfaiye personeli için meslekten çıkarılma uygulamaları, giyecekleri kıyafetler ile savunma amaçlı kullanacakları araç-gereçler ve teşkilâtın hizmet gereklerine uygun olarak kurulacak birimler, İçişleri Bakanlığının görüşü alınmak suretiyle Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirlenmektedir. Bu çerçevede, söz konusu düzenleme, Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi ile birlikte daha önce İçişleri Bakanlığına ait olan düzenleyici yetkinin Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'na aktarılması sonucunu doğurmuş ve yerel yönetimlerde merkezi otoritenin yetki dağılımını yeniden şekillendirmiştir (Öner, 2019: 319).

Madde 56 (Faaliyet Raporu): 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 56. maddesi uyarınca, belediye başkanları tarafından hazırlanan faaliyet raporları her yıl Nisan ayı

toplantısında belediye meclisine sunulmaktadır. Söz konusu raporun bir nüshası Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'na iletilirken, diğer bir nüshası kamuya açıklanmaktadır. Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi öncesinde, bu raporun ilgili bakanlığa iletilmesi görevi İçişleri Bakanlığına aitti; sistem değişikliği ile birlikte bu yetki Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına devredilmiştir. Bu düzenleme, yerel yönetim faaliyetlerinin denetim ve şeffaflık mekanizmalarının merkezi otorite ile ilişkilendirilmesini göstermektedir (Belediye Kanunu, 2005, md.56).

Madde 62 (Bütçenin hazırlanması ve kabulü): Belediye Kanunu'nun 62'nci maddesi, belediye bütçesinin hazırlanması, incelenmesi ve onaylanmasına ilişkin süreci düzenlemektedir. Buna göre, belediye başkanı tarafından hazırlanan bütçe tasarısı eylül ayı başında encümene sunulmakta; encümen tarafından incelenen tasarı kasım ayı başına kadar belediye meclisine iletilmektedir. Ayrıca, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, belediyelerin bütçe tahminlerini konsolide ederek 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu kapsamında merkezi yönetim bütçe tasarısına dâhil edilmek üzere Hazine ve Maliye Bakanlığına bildirmektedir. 2018 yılında 7153 sayılı Kanun'la yapılan değişiklikle madde metninde yer alan "İçişleri Bakanlığı" ibaresi "Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı" olarak değiştirilmiştir. Bu düzenleme, bütçe sürecinde idari uyumun ve mali planlamada koordinasyonun güçlendirilmesini hedeflemektedir (Türkiye Büyük Millet Meclisi, 2018).

Madde 65 (Bütçe Sistemi): Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi öncesinde, belediyelerin bütçe ve muhasebesine ilişkin usul ve esaslar, Maliye Bakanlığı'nın görüşü doğrultusunda İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılan yönetmeliklerle düzenlenmekteydi. Yeni sistemle birlikte, İçişleri Bakanlığı'na ait bu yetki kaldırılarak, ilgili düzenlemelerin hazırlanması ve yürütülmesi yetkisi Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına devredilmiştir (Türkiye Büyük Millet Meclisi, 2018, md.28). Bu değişiklik, belediyelerin mali süreçlerinin denetim ve koordinasyonunda merkezi otoritenin yapısal etkisinin yeniden biçimlendirilmesine işaret etmektedir.

Madde 68/e (Borçlanma): Belediyeler ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin %50'sinden fazlasına sahip oldukları şirketler, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenen yeniden değerlendirme oranı ile artırılan miktarın yılı içinde toplam %10'unu aşmayan iç borçlanmayı belediye

meclisinin kararıyla gerçekleştirebilirler. Bu oranı aşan iç borçlanmalarda ise, meclis üye tam sayısının salt çoğunluğu ile alınacak kararın yanı sıra, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının onayı şarttır. Önceki sistemde bu onay yetkisi İçişleri Bakanlığına verilmişken, Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi ile söz konusu yetki Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına devredilmiştir (Türkiye Cumhuriyeti Büyük Millet Meclisi, 2018, md. 28).

Madde 68/f: Belediyelerin yüksek teknoloji ve büyük mali kaynak gerektiren altyapı yatırımlarında, Cumhurbaşkanınca onaylanan projeler kapsamında gerçekleştirilecek borçlanmalar, (d) bendinde belirtilen iç borçlanma miktarının hesaplanmasında dikkate alınmamaktadır. Bu tür projelerde, dış kaynak kullanımına ilişkin planlama sürecinde Hazine ve Maliye Bakanlığının görüşü alınması zorunludur. Söz konusu düzenleme, 2/7/2018 tarihli ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 200. maddesi ile revize edilerek, önceki “*Devlet Plânlama Teşkilatı Müsteşarlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca*” ifadesi, “*Cumhurbaşkanınca*” şeklinde değiştirilmiştir (703 Sayılı KHK, 2018, md.200). Bu değişiklik, belediyelerin stratejik altyapı yatırımlarında karar alma yetkisinin yürütme organı merkezinde toplanmasını sağlamakta ve Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi bağlamında yerel yönetimlerin finansal karar süreçlerinde merkezi idarenin belirleyici etkisini güçlendirmektedir.

Madde 68/g: Belediyeler, sahip oldukları varlık ve yükümlülüklerin ayrıntılı olarak yer aldığı mali tablolarını üçer aylık dönemler hâlinde Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Strateji ve Bütçe Başkanlığına sunmakla yükümlüdür. Söz konusu düzenleme, 29/11/2018 tarihli ve 7153 sayılı Kanunun 28. maddesi ile revize edilerek, ilgili bent ve fıkrada yer alan “İçişleri Bakanlığı” ibaresi “Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı” olarak değiştirilmiştir (Türkiye Cumhuriyeti Büyük Millet Meclisi, 2018, md. 28). Bu değişiklik, belediyelerin mali şeffaflık ve hesap verebilirlik süreçlerinin merkezi koordinasyonunu güçlendirirken, yerel yönetimlerin mali denetim ve raporlama mekanizmalarını yeni hükümet sistemi kapsamında Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı çatısı altında merkezileştirmektedir. Böylelikle, belediyelerin mali sorumlulukları ve hesap verebilirlik yükümlülükleri ile merkezi idarenin denetim yetkisi arasındaki ilişki yeniden yapılandırılmış ve idarenin bütünlüğü ilkesi doğrultusunda kurumsal bir merkezileşme sağlanmıştır.

Madde 69 (Arsa ve Konut Üretimi): Belediye Kanunu’nun arsa ve konut tahsisine ilişkin düzenlemelerinde, satış ve tahsis süreçleri Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından belirlenen çerçeve yönetmeliklerle yürütülmektedir. 7153 sayılı Kanun ile İçişleri ve Bayındırlık-İskân Bakanlıklarına ait yetki, tek elden koordinasyonu sağlamak amacıyla Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına devredilmiştir. Bu değişiklik, yerel uygulamalarda düzen ve merkezi uyumu güçlendiren bir kurumsal dönüşümü ifade etmektedir (Belediye Kanunu, md.75; 7153 md.28).

Madde 71 (İşletme tesisi): Belediyelerin özel gelir-gider hizmetlerini işletmeler aracılığıyla yürütme yetkisi, önceden İçişleri Bakanlığına ait iken, merkezi denetim ve koordinasyonu güçlendirmek amacıyla Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına devredilmiştir (Türkiye Cumhuriyeti Büyük Millet Meclisi, 2018, md.28).

Madde 73 (Kentsel Dönüşüm ve gelişim alanı): Kamunun mülkiyetinde veya kullanımında bulunan alanlarda kentsel dönüşüm ve gelişim projelerinin hayata geçirilebilmesi, ilgili belediyenin talebi ve Cumhurbaşkanınca alınacak kararın varlığına bağlıdır. Söz konusu düzenleme, 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 200. maddesi ile yürürlüğe konmuş olup, fıkradaki “Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca” ibaresi, yürütme yetkisinin tek elde toplanması ve karar alma sürecinin Cumhurbaşkanlığı makamı üzerinden merkezileştirilmesi amacıyla “Cumhurbaşkanınca” şeklinde değiştirilmiştir (703 Sayılı KHK, 2018, md. 200).

Madde 74 (Yurtdışı İlişkiler): Buna göre, belediye meclis kararıyla uluslararası teşekkül ve organizasyonlara katılabilir, ortak projeler yürütebilir veya kardeş kent ilişkisi kurabilir. Tüm faaliyetler dış politika ve uluslararası anlaşmalara uygun yürütülür ve önceden Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının izni gereklidir; yetki hükümet sistemi değişikliği öncesinde İçişleri Bakanlığına aitti (Türkiye Cumhuriyeti Büyük Millet Meclisi, 2018, md. 28).

Madde 75/c (Diğer kuruluşlarla ilişkiler): Belediyeler, kamu yararına çalışan meslek kuruluşları, dernekler, vakıflar ve meslek odalarıyla ortak hizmet projeleri yürütebilir; diğer kuruluşlarla iş birliği için mahallin en büyük mülki idare amirinin izni gereklidir. 703 sayılı KHK ile bu yetki “Bakanlar Kurulu” ndan “Cumhurbaşkanına” devredilmiştir.

Madde 76 (Kent Konseyi): Belediye Kanunun 76. Maddesine göre Kent konseyi, katılım, şeffaflık ve sürdürülebilirlik ilkeleri çerçevesinde kentin gelişimine katkı sağlar; belediye, konseyin etkin çalışması için destek verir ve görüşleri mecliste değerlendirilir. Çalışma usûlleri Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından belirlenir; yetki 2018 tarihli 7153 sayılı kanun öncesinde İçişleri Bakanlığındaydı (Türkiye Cumhuriyeti Büyük Millet Meclisi, 2018).

Madde 77 (Belediye hizmetlerine gönüllü katılım): 5393 sayılı Kanun'un 77. maddesi uyarınca, belediyelerde gönüllü olarak görev alacak kişilerin nitelikleri ile bu kişilerin nasıl çalıştırılacağına ilişkin usûl ve esaslar, Çevre, Şehircilik İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmeliklerle düzenlenir. Söz konusu düzenleme, gönüllü hizmetlerin sistematik ve düzenli yürütülmesini sağlamayı amaçlamaktadır. Bu yetki, Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi öncesinde İçişleri Bakanlığına aitti; CHS ile birlikte söz konusu yetki Çevre, Şehircilik İklim Değişikliği Bakanlığına aktarılmıştır (Türkiye Cumhuriyeti Büyük Millet Meclisi, 2018, md. 28).

Ek Madde 3: Belediyeler, mevzuatla kendilerine tevdi edilen görev ve hizmetlerin yürütülmesi ile vatandaşların başvurularının sonuçlandırılması amacıyla e-Belediye bilgi sistemini kullanmakla yükümlüdür. Söz konusu sistemin kurulması, işletilmesi, veri saklama, iletim ve paylaşım politikalarının belirlenmesi, çalışma usul ve esaslarının düzenlenmesi ile merkezî hizmet standartlarının oluşturulması yetkisi, 29/11/2018 tarihli ve 7153 sayılı Kanun ile İçişleri Bakanlığı ile Çevre, Şehircilik İklim Değişikliği Bakanlığına müştereken verilmiştir. Bu düzenleme öncesinde yetki münhasıran İçişleri Bakanlığına aitti (Türkiye Cumhuriyeti Büyük Millet Meclisi, 2018).

CHS'ye geçiş sonrasında yerel yönetimlere ilişkin temel mevzuat niteliğindeki 5393 sayılı Belediye Kanunu incelendiğinde, adem-i merkezîyetçi yapıyı köklü biçimde dönüştüren veya yerel özerklik düzeyini radikal şekilde yeniden tanımlayan bir düzenlemenin yapılmadığı görülmektedir. Ortaya çıkan değişikliklerin büyük ölçüde niteliksel ve uyumlaştırıcı mahiyette olduğu; yerel yönetim sisteminin yapısal karakterini yeniden kurgulamaktan ziyade, mevcut kurumsal düzeni yeni hükûmet sisteminin karar alma mantığı ve idari koordinasyon modeliyle tutarlı hâle getirmeyi amaçladığı anlaşılmaktadır.

Bu çerçevede dikkat çekici olan husus, yerel yönetimlere ilişkin yetki ve görev dağılımında ortaya çıkan kurumsal yeniden konumlanmadır. Hükümet sistemi değişikliği öncesinde yerel yönetimler üzerinde geniş bir idari vesayet ve düzenleme kapasitesine sahip olan İçişleri Bakanlığının, bu yetkilerin bir bölümünü Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına; belirli stratejik yetkileri ise doğrudan Cumhurbaşkanlığı makamına devretmesi, merkezi idarenin işleyiş mantığının yeniden yapılandırıldığını göstermektedir. Bu durum, klasik anlamda bir merkeziyetçi dönüşümden ziyade, yetkilerin yatay ve dikey ekseninde yeniden dağıtıldığı, fakat nihai karar alma ve koordinasyon kapasitesinin Cumhurbaşkanlığı'nda toplandığı bir yapılanmaya işaret etmektedir.

Dolayısıyla, yeni hükümet sistemiyle birlikte belediye mevzuatında görülen değişikliklerin, yerel yönetim özerkliğini artırıcı veya adem-i merkeziyetçi yapıyı güçlendirici bir dönüşüm yaratmadığı; aksine idari işleyişin CHS'nin merkezi koordinasyon modeline uygun biçimde fonksiyonel bir rasyonalizasyon çerçevesinde yeniden tanımlandığı söylenebilir. Bu yönüyle süreç, kapsamlı bir yerel yönetim reformundan çok, merkezi idarenin kurumsal mimarisine uyum sağlama niteliği taşımaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nda öngörülen genel ilkeler, büyükşehir belediyeleri için de temel referans oluşturmaktadır. Ancak büyükşehir belediyelerinin daha geniş nüfus ve hizmet alanlarına sahip olması, CHS sonrasında bu yapılar üzerinde merkezi idarenin gözetim ve koordinasyon rolünün daha belirgin hale gelmesine neden olmuştur. Bu bağlamda, büyükşehir ölçeğinde yürütme–yerel yönetim ilişkisini düzenleyen 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, CHS'nin kurumsal yapısına uyum sağlamak amacıyla idari ve mali açıdan yeniden değerlendirilmiştir.

3.1.2.2.4. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu

CHS'nin kabulü sonrasında, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda yer alan bazı hükümler de teknik ve idari açıdan güncellenmiştir. Bu düzenlemeler, büyükşehir belediyelerinin görev ve yetkilerinde doğrudan değişiklik yaratmaktan ziyade, yürütme organının yeniden yapılandırılması sonucunda ortaya çıkan kurumsal uyum ihtiyacına yöneliktir. Bu çerçevede, büyükşehir belediyelerinin genel yönetim

içindeki konumu, Cumhurbaşkanlığı makamına bağlı olarak faaliyet gösteren bakanlıklar arasındaki yetki dağılımı dikkate alınarak yeniden düzenlenmiştir.

Büyükşehirlerde altyapı hizmetlerinin eşgüdüm içinde yürütülmesi amacıyla ilk olarak 3030 sayılı Kanun ile kurulan Altyapı Koordinasyon Merkezi (AYKOME), 5216 sayılı Kanun'da da korunmuştur (Fanid ve Akman, 2021: 47).

AYKOME'nin temel amacı, büyükşehir ölçeğinde yürütülen altyapı faaliyetlerinin farklı kamu kurumları ve özel kuruluşlar arasında uyum içinde gerçekleştirilmesini sağlamaktır (Öner, 2006: 312). 5216 sayılı Kanun'un 8. maddesine göre, AYKOME; Büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde altyapı hizmetlerinin planlanması, yürütülmesi ve denetlenmesinde kurumsal eşgüdümün sağlanması amacıyla, büyükşehir belediye başkanının veya onun yetkilendirdiği bir temsilcinin başkanlığında faaliyet gösterecek bir Altyapı Koordinasyon Merkezinin oluşturulması öngörülmektedir. Söz konusu merkezin kuruluşu, görev ve çalışma usulleri yönetmelik hükümleriyle düzenlenmekte olup, kamu kurum ve kuruluşları ile özel sektör temsilcilerinin katılımıyla çok aktörlü bir yönetim yapısı tesis edilmektedir. Bu düzenleme, büyükşehir düzeyinde altyapı hizmetlerinin bütüncül bir yaklaşımla yürütülmesini, kaynak kullanımında etkinliğin artırılmasını ve hizmetler arası uyumun kurumsal bir çerçeve içinde sağlanmasını amaçlamaktadır (Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 2003, 2004, Md. 8).

AYKOME'nin işleyişine, görev alanına ve temsil esaslarına ilişkin düzenleme yetkisi, 7153 sayılı Kanun'un 28. maddesiyle yapılan değişiklik sonucunda Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına tevdi edilmiştir. Bu kapsamda Bakanlık, söz konusu merkezlerin çalışma usul ve esaslarını belirlemek amacıyla çıkaracağı yönetmelikte, alt yapı yatırım hesabının kullanımı ile ödenek tahsisi ve aktarımına ilişkin hükümleri oluştururken Maliye Bakanlığı ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının görüşlerini almakla yükümlü kılınmıştır (Türkiye Cumhuriyeti Büyük Millet Meclisi, 2018, md. 28). Ayrıca aynı düzenleme ile ilgili maddede yer alan "İçişleri" ibaresinin "Çevre ve Şehircilik" olarak değiştirilmesi, alt yapı yatırımlarının planlanması ve koordinasyonuna ilişkin idari sorumluluğun çevresel ve mekânsal planlama odaklı bir yaklaşımla yeniden yapılandırıldığını göstermektedir.

Büyükşehirlerde ulaşım hizmetlerinin düzenlenmesi amacıyla oluşturulan Ulaşım Koordinasyon Merkezi (UKOME) ise ilk kez 3030 sayılı Kanun ile düzenlenmiş, 5216 sayılı Kanun ile bu yapı güçlendirilmiştir. Kanunun 9. maddesine göre, kara, deniz, su, göl ve demiryolu üzerinde yürütülen taşımacılık hizmetlerinin koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla UKOME kurulmuştur. Bu merkez, büyükşehir belediye başkanının veya görevlendireceği kişinin başkanlığında, kamu kurum ve kuruluş temsilcilerinin katılımıyla faaliyet göstermektedir (Öner, 2019: 323). CHS sonrası dönemde, UKOME'nin işleyişine dair esaslarda doğrudan bir değişiklik yapılmamış olsa da, yönetmelik düzenlemelerine ilişkin yetki dağılımı yürütme organının yeni yapısına uyarlanmıştır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunun 9. Maddesine göre UKOME'nin çalışma esas ve usullerinin yanı sıra bu kurullarda görev alacak kamu kurum ve kuruluş temsilcilerinin belirlenmesine ilişkin düzenleme yetkisi, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı ile İçişleri Bakanlığı tarafından müştereken çıkarılacak yönetmelikle belirlenmiştir. 29 Kasım 2018 tarihli ve 7153 sayılı Kanun'un 28. maddesi ile yapılan değişiklik sonucunda, ilgili fıkra da yer alan "*İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak*" ibaresinin "*Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı ile İçişleri Bakanlığı tarafından müştereken çıkarılan*" şeklinde yeniden düzenlenmesi, alt yapı yatırımlarının planlanması, uygulanması ve denetlenmesine ilişkin süreçlerde idari koordinasyonun kurumsal düzeyde güçlendirilmesini ve iki bakanlık arasında yetki paylaşımına dayalı bütüncül bir yönetim yaklaşımının tesis edilmesini hedeflemiştir (Türkiye Cumhuriyeti Büyük Millet Meclisi, 2018, md. 28).

5216 sayılı Kanun'un 22. maddesi uyarınca büyükşehir belediyesi genel sekreteri, büyükşehir belediye başkanının teklifi üzerine merkezi idare tarafından atanır. CHS'nin yürürlüğe girmesinden önce bu atama yetkisi İçişleri Bakanlığına ait iken, sistem değişikliğinin ardından yetki Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına devredilmiştir (Fanid ve Akman, 2021: 47). Bu değişiklik, yerel yönetimlerde üst düzey personel atamalarının Cumhurbaşkanlığı hiyerarşisiyle uyumlu biçimde yeniden yapılandırıldığını göstermektedir.

Büyükşehir belediyesinin bütçesi, ilçe belediyelerinin bütçeleriyle birlikte büyükşehir belediye meclisine sunulmakta; meclis, bu bütçeleri yatırım ve hizmetlerde

bütünlük ilkesini gözeterek aynen veya değişiklik yaparak onaylamaktadır. Meclis, ilçe belediyelerinin bütçelerini değerlendirme sürecinde, kanun veya diğer mevzuat hükümlerine aykırılık tespit etmesi halinde ilgili kısımları değiştirme ya da yürürlükten çıkarma yetkisine sahiptir. CHS’ye uyum sağlamak amacıyla gerçekleştirilen teknik bir düzenleme çerçevesinde, madde metninde yer alan “*tüzük ve yönetmelik*” ifadeleri yürürlükten kaldırılmış, bunların yerine “*diğer mevzuat*” ibaresi getirilmiştir (Öner, 2019: 324). Bu değişiklik, yeni sistemin normatif yapısına uygunluk sağlamak ve mevzuattaki hiyerarşik bütünlüğü korumak amacı taşımaktadır.

Büyükşehir belediyelerinde engelli bireylere yönelik bilgilendirme, danışmanlık ve rehabilitasyon hizmetlerinin yürütülmesi amacıyla engelli hizmet birimleri kurulmuş; bu birimlerin ilgili sivil toplum kuruluşlarıyla iş birliği içinde faaliyet göstermesi öngörülmüştür. 29 Kasım 2018 tarihli ve 7153 sayılı Kanun’la yapılan değişiklikle, söz konusu birimlerin kuruluş ve işleyişine ilişkin düzenleme yetkisi İçişleri Bakanlığında alınarak Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına devredilmiş; böylece engelli hizmetlerinin kentsel planlama, erişilebilirlik ve çevresel sürdürülebilirlik ilkeleriyle uyumlu şekilde yürütülmesi amaçlanmıştır (Türkiye Cumhuriyeti Büyük Millet Meclisi, 2018, md. 28).

CHS sonrasında 5216 sayılı Kanun’da yapılan değişiklikler de esas itibarıyla teknik ve kurumsal uyum amaçlı düzenlemelerdir. Bu değişiklikler, yerel yönetimlerin hukuki statüsünü köklü biçimde dönüştürmemekle birlikte, yürütme organının merkezileşen yapısına paralel olarak büyükşehir yönetimlerinin merkezi idareyle olan ilişkilerini yeniden tanımlamıştır. Bu yönüyle, büyükşehir belediyeleri sistem içindeki en koordinasyon yoğun yerel yönetim birimi haline gelmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 46. maddesi uyarınca büyükşehir ve il belediye başkanlarının görevlendirilmesi yetkisi İçişleri Bakanlığında verilmiş olup, bu yetki CHS sonrasında da korunmuştur. Anayasa’nın 127. maddesinde yer alan, yerel idare organlarının görevleriyle ilgili suçlar sebebiyle geçici olarak görevden uzaklaştırılmasına ilişkin hüküm doğrultusunda, 2016 tarihli 674 sayılı KHK ile belediye başkanı, başkan vekili ve meclis üyelerinin terör veya terör örgütlerine yardım ve yataklık suçları kapsamında görevden alınması yetkisi de İçişleri Bakanlığında

tanınmıştır. Bu durum, yerel yönetimler üzerinde merkezi idarenin denetim yetkisinin CHS döneminde de sürdürüldüğünü göstermektedir (Öner, 2019: 314).

Belediye Kanunu'nda yapılan değişiklikler, özellikle 2000'li yıllardan itibaren yerel yönetimlerin mali ve idari özerkliğini güçlendirmeyi hedeflemiş olsa da, kamu güvenliği ve terörle mücadele gibi olağanüstü durumlar bu özerklik anlayışının sınırlarını yeniden belirlemiştir. Bu çerçevede, yerel yönetimlerin demokratik temsil niteliği korunmaya çalışılırken, kamu düzeninin sağlanması ve devletin bütünlüğünün korunması amacıyla merkezi idarenin vesayet yetkileri zaman zaman genişletilmiştir. 15 Temmuz 2016 tarihinde yaşanan darbe teşebbüsünün ardından ilan edilen Olağanüstü Hal dönemi ise bu dengenin yeniden şekillendiği bir dönüm noktası olmuştur. Bu süreçte, terör örgütleriyle bağlantılı olduğu değerlendirilen belediye yönetimlerine yönelik yeni yasal düzenlemeler yapılmış ve uygulamada “kayyım atamaları” olarak bilinen model hayata geçirilmiştir (Turan, 2020: 15).

Kayyımlik uygulaması Türkiye’de yeni bir olgu değildir; tarihsel olarak Cumhuriyetin ilk yıllarına kadar uzanmaktadır. 1930’lu yıllardan itibaren belediye başkanlarının geçici olarak görevden uzaklaştırılmasına ilişkin örnekler görülmüş, bu uygulama 12 Eylül 1980 darbesi sonrasında da çeşitli biçimlerde devam etmiştir. 1982 Anayasası ve Belediye Kanunu, İçişleri Bakanına belediye başkanlarını “*geçici olarak görevden uzaklaştırma*” yetkisi tanımış; bu çerçevede 1984–1989 döneminde 18, 1989–1994 döneminde ise 49 belediye başkanı görevden alınmış, bunlardan bir kısmı sonradan göreve iade edilmiştir (Efe ve Kandeğer, 2023: 73–74).

15 Temmuz 2016 tarihli darbe girişimi sonrasında ilan edilen Olağanüstü Hal (21 Temmuz 2016) kapsamında çıkarılan 1 Eylül 2016 tarihli 674 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 45 ve 57. maddelerinde önemli değişiklikler yapılmıştır (Erdoğan, 2019: 250). Bu düzenlemeyle, terör örgütleriyle ilişkili olduğu değerlendirilen belediye başkanları, başkan vekilleri veya meclis üyelerinin görevden uzaklaştırılması ve yerlerine İçişleri Bakanı (büyükşehir ve il belediyeleri için) veya valiler (diğer belediyeler için) tarafından görevlendirme yapılabilmesi hüküm altına alınmıştır (Turan, 2020: 15).

Aynı KHK ile, terör eylemlerinde kullanılan taşınırlara mülki idare amirlerince el konulabileceği düzenlenmiş; ayrıca belediyelerin terörü destekleyen veya terörle

mücadeleyi zorlaştıran hizmetlerinin, ilgili kamu kurumları tarafından devralınabileceği belirtilmiştir. Bu bağlamda büyükşehirlerde söz konusu hizmetlerin YİKOB'lar tarafından yürütülebileceği hükme bağlanmıştır (Güler, 2020: 66–67).

Bu düzenlemelerle birlikte belediyelere yönelik merkezi idare vesayeti belirgin biçimde güçlenmiş, yerel yönetimlerin özerkliği üzerinde merkezi idarenin doğrudan müdahalesini mümkün kılan bir yapı ortaya çıkmıştır (Efe ve Kandeğer, 2023: 75).

CHS sonrasında yürütme organının merkezîleşen yapısı, yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet yetkisini güçlendirmiş ve yerel özerklik–merkezî denetim dengesini yeniden şekillendirmiştir. Bu dönüşümün en görünür yansımalarından biri, belediye başkanlarının görevden uzaklaştırılması ve yerlerine kayyum atanması uygulamaları olmuştur. Anayasa'nın 127. maddesi uyarınca yerel yönetim organlarının görevden uzaklaştırılması, kamu yararının korunması ve idarenin sürekliliğinin sağlanması amacıyla bir “geçici tedbir” olarak düzenlenmiştir. Ancak CHS ile birlikte yürütme erkinde artan merkezîleşme, bu tedbirin kullanım sıklığı ve kapsamını genişletmiş; uygulamanın idari vesayet sınırlarını zorlayan bir nitelik kazanmasına yol açtığı şeklinde eleştirilmiştir.

Bu çerçevede kayyum atamaları, idarenin bütünlüğü ilkesi ve kamu hizmetlerinin kesintisizliği bakımından olumlu işlevler üstlenebilmektedir. Özellikle terör örgütleriyle iltisaklı belediye yönetimlerinin görevden uzaklaştırılması durumlarında, kayyum uygulaması kamu düzeninin korunması, yerel hizmetlerin aksamasının önlenmesi ve hukuki güvenliğin sağlanması açısından bir denge mekanizması işlevi görebilmektedir. Bu yönüyle kayyum atamaları, merkezi idarenin anayasal sorumluluk alanı içinde idarenin etkinliğini ve devletin güvenlik önceliklerini koruma aracı olarak değerlendirilebilir.

Bununla birlikte, kayyum uygulamalarının demokratik meşruiyet ve yerel özerklik ilkeleri bakımından tartışmaları da beraberinde getirdiği görülebilmektedir. Seçimle göreve gelen yerel temsilcilerin yerine merkezi atama yoluyla görevlendirilen kayyumların yönetime geçmesi, halkın iradesinin temsilini zayıflatan bir sonuç doğurmakta; bu durum, yerel demokrasinin kurumsal temelleriyle çelişmektedir. Ayrıca, kayyum uygulamalarının süreklilik kazanması, geçici tedbir niteliğinin aşılması ve siyasal iktidarın yürütme erkini genişletici biçimde yorumlanabilir.

Mevcut sistemde kayyum görevi, çoğunlukla vali veya kaymakam gibi merkezî idarenin taşra temsilcileri tarafından yürütülmekte olup, bu durum yerel yönetimlerin idari ve mali özerklik ilkesini uygulamada büyük ölçüde sınırlandırmaktadır. Seçmen iradesiyle göreve gelen yerel temsilcilerin yerine atama yoluyla görevlendirilen bürokratların yönetime geçmesi, demokratik meşruiyetin zayıflamasına, yerel hesap verebilirlik mekanizmalarının işlevsizleşmesine ve katılımcı yönetişim anlayışının geri plana itilmesine neden olmaktadır.

Bu çerçevede, görevden uzaklaştırılan belediye başkanının yerine belediye meclisi üyeleri arasından seçilecek bir temsilcinin geçici olarak görevlendirilmesi, demokratik temsil ve yerel özerklik ilkeleriyle daha uyumlu bir çözüm olarak değerlendirilebilir. Böyle bir düzenleme, hem idarenin bütünlüğü ve kamu hizmetlerinin kesintisizliği hedefini koruyacak hem de yerel seçmen iradesinin tamamen devre dışı bırakılmasını önleyerek, demokratik meşruiyeti güçlendirebilir.

Buna ek olarak, belediye başkan adaylarının seçilme yeterliliğine sahip olmaları yönünde daha sıkı hukuki düzenlemeler yapılması da kayyum uygulamalarına zemin hazırlayan durumların önüne geçilmesini sağlayabilir. Adaylık sürecinde, kamu görevliliği, adli sicil ve terörle iltisak gibi kriterlerin etkin biçimde denetlenmesi, göreve geldikten sonra görevden uzaklaştırmayı gerektirecek risklerin en baştan engellenmesine katkı sağlayacaktır. Böylece, kayyum atamalarına duyulan ihtiyaç azaltılacak; yerel yönetimlerde hem demokratik istikrar hem de idari güvenilirlik sağlanmış olacaktır.

Sonuç olarak, CHS döneminde kayyum atamaları, bir yandan idari etkinlik, kamu düzeni ve güvenlik gerekçeleriyle meşrulaştırılırken, diğer yandan yerel özerklik, demokratik temsil ve katılım ilkeleri bakımından sınırlayıcı bir görünüm sergilemektedir. Bu durum, Türkiye’de yerel yönetim reformları tartışmalarında merkezîleşme eğilimi ile yerelleşme hedefi arasındaki gerilimi daha görünür hale getirmiştir.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Ülkelerin sahip olduğu merkezi hükümet sistemi ve yerel yönetim yapısı, söz konusu ülkelerin merkeziyetçilik ve adem-i merkeziyetçilik ikilemindeki konumunu belirleyen en önemli etmenlerin başında gelmektedir. Özellikle yürütme organının yasama karşısında sahip olduğu güce göre hükümet sisteminin şekillendiği görülmektedir.

Güçlü yürütme organına ve federal yapıya sahip olan Amerika Birleşik Devletleri'nin de eyaletlerin sahip olduğu geniş mali ve idari özerk yapısı yerel yönetimlerin mali, idari ve politik süreçlerde özerk bir yapıya sahip olmasında önemli bir etkidir. Bunun neticesinde ise yerel politikaların yerel ihtiyaçlara duyarlı ve bölgeler arası çeşitliliğe uyumlu olmasına olanak tanırken ABD'yi yerel yönetimler açısından önemli bir konuma getirerek çalışmada sözü edilen Birleşik Krallık ve Fransa'ya göre daha adem-i merkeziyetçi bir yapıya sahip bir konuma getirmektedir. Merkeziyetçi bir yapıya sahip olan Birleşik Krallık'ta ise yürütme erkinin merkezi hükümette yoğunlaşmasıyla beraber İskoçya, Galler ve Kuzey İrlanda ülkelerinde nispeten kısıtlı bir özerklik verildiği görülmektedir. Krallık'ın sahip olduğu merkeziyetçi yapı neticesinde ulusal politika bütünlüğü sağlanarak merkezi koordinasyon güçlenmekte ve bunun neticesinde de yerel yönetimlerin mali ve idari alanlarda özerkliğini sınırlı bir alanda tutmaktadır. Yerel idarelerin sahip olduğu özerkliklerin kanun ve parlamento tarafından verilen yetkiler ile sınırlı kaldığı ve merkezi idareye karşı direnemediği anlaşılmaktadır. Son olarak yarı başkanlık sistemi uygulanan Fransa da ise merkezi idare ile yerel yönetimler arasında denge gözetilmeye çalışılmaktadır. Yürütmenin önemli kanadı olan Cumhurbaşkanı'nın sahip olduğu geniş yetkiler, merkezi politikaların üretme ve uygulama sürecinde önemli bir hız kazandırırken, yerel idarelerin ve özellikle belediyelerin idari ve mali özerkliğe sahip olduğu göz önünde bulundurulursa Fransa'nın Birleşik Krallık'a görece adem-i merkezi bir yapıya sahip olduğu görülürken ABD'ye göre ise adem-i merkeziyetçi yapının daha dar olduğu görülmektedir. Çalışmada bahse konu ABD, Birleşik Krallık ve Fransa'da ki merkezi ve yerel idarelerin görev ve sorumluluk paylaşımlarının hükümet sisteminden doğrudan etkilendiği ve yerel idarelerin idari ve mali özerklik kazanmalarında önemli bir yere sahip olduğu anlaşılmaktadır.

Hükümet modellerinin merkezi idare ile yerel yönetimlerin sahip olduğu yetki ve sorumlulukların paylaşımında önemli bir etkiye sahip olduğu inkar edilemez bir gerçektir. Bunun ışığında Türkiye’de özellikle son elli yıl içerisinde sürekli olarak hükümet sistemi tartışmalarının varlığı şaşırtıcı bir durum da değildir. Türkiye’nin anayasal düzlemde idare tarihine bakıldığında Osmanlı Devleti’nden miras kalan merkeziyetçi ve üniter yapının büyük oranda devam ettiği görülmektedir. Ancak bunun istisnası olarak özellikle 1921 anayasasının yerel yönetimler hususunda barındırdığı ilkeler neticesinde, adem-i merkeziyetçilikte başta gelen anayasa olarak ifade edildiği görülmektedir. Ancak 1924 anayasası ile bu adem-i merkeziyetçi yapı yerini katı merkeziyetçi yapıya bıraktığı görülmektedir. Devamında gelen 1961 anayasası ise adem-i merkeziyetçilik hususunda 1921 anayasasına göre daha kısıtlı ilkeler barındırdığı, katı merkeziyetçi bir yapı öngören 1924 anayasasına göre ise yerel yönetimleri daha fazla önem veren anayasa olarak ön plana çıkmaktadır.

1982 anayasası ile beraber Türkiye’de yürütme organı ve devamında merkezi yapı güçlendirilmeye çalışıldığı görülmektedir. Yürütme organının bir kanadı olan Cumhurbaşkanı’nın yetki ve sorumluluklarının artırılarak merkezileşme yönünde önemli adımlar atılmıştır. Ancak 1980’li yıllar itibariyle uygulanmaya başlanan yeni kamu yönetimi anlayışı ve 2000’li yıllar ile beraber özellikle Avrupa Birliği’ne uyum doğrultusunda 2004 tarihli Büyükşehir Belediye Kanunu, 2005 tarihli Belediye Kanunu ve İl Özel İdaresi Kanunu ile beraber Türkiye’de yerel yönetimlerde adem-i merkeziyetçilik yönünde birçok reform yapılmaya çalışılmıştır.

Ancak Türkiye’de söz konusu reform sürecinin yalnızca yerel yönetim mevzuatıyla sınırlı kalmadığı görülmektedir. Nitekim 2017 Anayasa değişikliği, bir anda ortaya çıkmış bir gelişme olmayıp, özellikle 1982 Anayasası sonrasında yoğunlaşan hükümet sistemi tartışmalarının bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Bu süreçte, merkezi idarenin örgütlenme yapısında ve hükümet sisteminde kapsamlı dönüşümler gerçekleştirilmiş; söz konusu değişikliklerle beraber yerel yönetimlerin yapısı ve işleyişi üzerinde de belirleyici etkiler meydana getirdiği görülmektedir.

Bu tarihsel süreç içerisinde siyasal istikrarın sağlanması, koalisyon hükümetlerinin önüne geçilmesi, yürütmenin daha güçlü konuma getirilmesi ve nihayetinde yönetim yapısının yeniden düzenlemesi amacıyla çeşitli anayasal ve yasal

reform değişikliğine gidildiği görülmektedir. Özellikle 1982 anayasasına bakıldığında 2017 anayasa değişikliğine değin sadece anayasada on dokuz defa değişikliğe gidildiği görülmektedir. Bu değişiklikler içerisinde 2007 ve 2017 tarihli anayasa değişikliklerinin konumu yadsınamaz. Zira 2007 tarihli değişikliklerle Cumhurbaşkanı'nın doğrudan halk tarafından seçilmeye başlanması parlamenter hükümet sisteminden uzaklaşmanın ilk adımları olarak nitelendirilebilir. Bu reform, yürütme erkinin demokratik meşruiyet kaynağının yeniden tanımlanması açısından önemli bir eşiği ifade etmektedir. Bu eşiğin nihayetinde ise 2017 tarihli 6771 sayılı kanun ile beraber Türkiye'de kendine has özellikler barındıran “Türk Tipi Başkanlık Sistemi” olarak adlandırılan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçildiği görülmektedir.

6771 sayılı kanun Türkiye'de parlamenter sistemden Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçişi sağlayarak yürütme organının yapısında ve görevlerinde önemli değişimleri beraberinde getirmiştir. Bu değişim sadece yürütme organının teşkilat yapısında ve görevlerinde değişim getirmemiş bunun yanında yerel yönetimlerin idari, mali ve yönetsel yapılarında da doğrudan etkiye sebep olarak adem-i merkeziyetçi yapıda da etkilerde bulunmuştur.

Hükümet sistemi değişikliğinin yerel yönetimler üzerinde ki bu etkileri analiz edilmesi noktasında bu çalışma öne çıkmaktadır. Çalışma, sistem değişikliğinin merkezi idare yapısındaki değişimin yerel yönetimler üzerindeki kurumsal etkilerini ve nihayetinde adem-i merkezileşme unsurlarını ne yönde değiştirdiğini analitik çerçevede ele almaktadır. Elde edilen bulgular ışığında, CHS sonrasında merkezi teşkilatın Cumhurbaşkanı odağında bütünleşerek yapılandığı; buna karşılık olarak yerel yönetim mevzuatında ki değişimler neticesinde, hükümet sistemi değişikliği öncesine göre Cumhurbaşkanı'nın daha önemli bir konuma geldiği ancak adem-i merkezileşme ilkelerini bütünüyle ortadan kaldırılmadığı tespit etmiştir.

Çalışmada, Türkiye'de 2017 tarihli 6771 sayılı kanun neticesinde meydana gelen reformların; tarihsel perspektif ile anayasal ve ilgili yerel yönetim mevzuatı açısından ele alarak merkezileşme ve adem-i merkezileşme dinamiklerinin ne yönde etkilendiği ortaya koyulmaya çalışılmıştır. Elde edilen bulgular, yürütme organının konumunun yeniden tanımlanması ile birlikte yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluk alanlarının

görece daraldığını ortaya koymakta ve nihai olarak hipotezin önemli oranda doğrulandığını göstermektedir.

Hipotezin sınanmasına dair analiz, merkezi teşkilata ilişkin düzenlemeler, bütüncül bakış açısıyla ele alınarak yerel yönetimlerin merkezi idare içerisinde kurumsal varlığı ve yerel yönetim mevzuatı açısından ayrı ayrı yürütülmüş; böylece sistem değişikliğinin adem-i merkeziyet ilkeleri bağlamında ortaya çıkardığı etkiler karşılaştırmalı olarak ortaya konmaya çalışılmıştır.

İlk olarak merkezi teşkilat açısından değerlendirme yapıldığında, 2017 anayasa değişikliğinin en belirgin dönüşümün yürütme erkinin Cumhurbaşkanı makamında yoğunlaşması olarak ifade edilebilir. Bakanlar Kurulu ve Başbakan makamının kaldırılması, Cumhurbaşkanı'nın Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenleme ve yetki alanının genişlenmesi, Cumhurbaşkanına bağlı Cumhurbaşkanlığı Yardımcılığı makamı ile politika oluşturma sürecinde ön plana çıkan Politika Kurulları ile Cumhurbaşkanlığı Ofisleri'nin varlığı Cumhurbaşkanlığı odağında politika oluşturma ve karar alma süreçlerinde dikey hiyerarşiyi ön plana çıkarmaktadır. Bu hiyerarşik yapı ise politik bürokrasiyi azaltmasını yanında politika çeşitliliğini de sınırlandırmaktadır. Bunun yanında özellikle ulusal düzeyde kriz yönetimi, güvenlik politikası ve büyük ölçekli yatırımların planlanmasında merkeziyetçi yapının avantajları ön plana çıkmaktayken kurumsal denetim mekanizmalarının zayıflaması, kararların tek merkezde toplanması ve nihai olarak yerel yönetimlerin politika üretme özerkliğinin zayıflaması gibi dezavantajlı sonuçları ortaya çıkarmaktadır.

Yerel yönetim mevzuatı açısından bakıldığında ise 2017 hükümet sistemi değişikliği adem-i merkeziyet ilkeleri üzerindeki etkileri çok yönlü ve katmanlıdır. 2017 sonrası ilgili yerel yönetim mevzuatında meydana gelen değişimlere bakıldığında yerel idarelerin hem idari hem de mali özerkliklerinin sınırlandırıldığı, merkezi idarenin denetim ve koordinasyonunun arttığı anlaşılmaktadır. Bu durum ise merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet yetkisini genişletirken yerel idarelerin sahip olduğu yetki genişliği ilkesinin zayıfladığını göstermektedir.

Söz konusu değişimler bütüncül bir şekilde ele alındığında, 2017 sonrası yerel yönetimlerin faaliyetlerinin işleyişi, mali özerkliği, yetki genişliği gibi alanlarda

merkezi idarenin idari vesayetinin artarak merkezi idarenin 2017 öncesine göre daha aktif ve belirleyici bir role büründürüldüğünü göstermektedir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun madde 51(f) bendinde yapılan değişiklikle borçlanma yetkisinin Bakanlar Kurulu'ndan alınarak Cumhurbaşkanı'na bağlanması yerel düzeyde gerçekleştirilecek büyük ölçekli yatırımlarda merkezi idareye önemli bir konuma getirmektedir. Ayrıca 27. Madde ile vali denetiminin, encümen kararları üzerinde sadece idari yargı denetimi olarak sınırlandırılması merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet denetimini hükümet sistemi öncesine göre daha kısıtlı olsa varlığını sürdürdüğünü göstermektedir.

442 sayılı Köy Kanunu'nda ise kırsal güvenlik ve personel yapısını düzenleyen ilgili maddelerinde değişiklik yaşandığı görülmektedir. Ek Madde 18 uyarınca köy korucularının eğitim, denetim ve izin işlemlerinin yanında çalışma usullerinin belirlenmesine ilişkin hükümet sistemi öncesinde Bakanlar Kurulu yetkili iken söz konusu yetkilerin hükümet sistemi değişikliği sonrasında Cumhurbaşkanı'na verildiği görülmektedir. Ayrıca 74. Madde uyarınca ise güvenlik korucusu sayısının tespiti ve artırılması yetkisi Cumhurbaşkanı'na verilmiştir. Yapılan değişiklikler ışığında özellikle taşrada güvenlik birimlerinin merkezi idare koordinasyonuna bırakıldığı, yerel yönetimlerin söz konusu alanlarda yetki ve sorumluluklarının sınırlı kaldığı şeklinde değerlendirilebilir.

Özellikle 5393 sayılı Belediye kanunu ise söz konusu hükümet sistemi değişikliğinden önemli bir şekilde etkilendiği görülmektedir. Buna göre belediye kurulması, belediyelerin birleşme ve katılım süreçleri, belediye tüzel kişiliklerinin kaldırılması veya köye dönüştürülmesi gibi temel işlemlerde hükümet sistemi öncesi çok aktörlü bürokratik süreçler kaldırılarak nihai karar merci Cumhurbaşkanı olmuştur. Cumhurbaşkanı kararıyla, nüfusu 2.000'in altına düşen belediyelerin köye dönüştürülmesinin yanında belediye kurulması ve belediye sınır değişikliklerinin merkezi idarenin onayına bırakılması, yerel yönetimlerin özerkliklerini sınırlandırarak adem-i merkeziyetçiliği olumsuz yönde etkilediği anlaşılmaktadır.

Son olarak ise 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'na bakıldığında 5393 sayılı Belediye Kanunun da olduğu gibi kapsamlı dönüşümler yaşandığı görülmektedir. Buna göre büyükşehir belediyelerinin ve büyükşehir ilçe belediyelerinin kuruluşu,

sınırlarının belirlenmesinin yanında idari bütünleşme seyrinde Cumhurbaşkanı'nın nihai karar organı olduğu görülmektedir. Bu durum ise büyükşehirlerin sadece idari olarak değil mekânsal planlama açısından da merkezi idare koordinasyonuna tabii olduğu şeklinde değerlendirilebilmektedir.

Merkezi teşkilat, yerel yönetimlerin merkezi teşkilat içerisinde ki kurumsal niteliği ve yerel yönetim mevzuatında meydana gelen söz konusu değişimler bütüncül şekilde değerlendirildiğinde hükümet sistemi değişikliğinin yerel yönetimler üzerinde çok yönlü, kurumlar arası dengeye dayalı politik karar alma süreçlerinde ki bürokratik süreçleri azaltarak Cumhurbaşkanı tarafından tek başına kullanılan yetki çerçevesine oturtulduğu görülmektedir. Bunun neticesinde yerel yönetimlerin hukuki varlığı ile işlevsel özerkliğini korumasına karşılık mali, idari ve kurumsal bağlamda merkezi idare ile daha bütünleşmiş ve merkezi idare hiyerarşisi içerisinde konumlandırıldığı görülmektedir. Bu sayede yerel yönetimler, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin kendine has özellikleri ile paralel şekilde merkezileşmiş, güçlü yürütme organı odağına evrilerken adem-i merkeziyetçilik ilkelerinin hükümet sistemi değişikliğinden olumsuz yönde etkilendiğini ortaya çıkarmıştır.

Adem-i merkeziyetçilik ilkeleri olumsuz yönde etkileyen etmenlerden bir tanesi de kayyum uygulamalarıdır. Türkiye'de özellikle 2017 hükümet sistemi değişikliği ile beraber ön plana çıkan kayyumluk uygulamaları, demokratik temsil, yerel özerklik, yetki genişliği ve idari vesayet ilişkileri açısından tartışılır hale gelmiştir. Halk tarafından seçilmişlerin yerine merkezi idare tarafından atanan görevliler özellikle demokratik temsil ve yerel meşruiyet açısından önemli sorunları devamında getirdiği yönünde eleştirilebilmektedir. Bu ise yine adem-i merkeziyet ilkelerini olumsuz yönde etkilemektedir.

Bu perspektifle kayyum uygulamalarının yerel yönetim alanında iki önemli sonuç doğurduğu görülmektedir. İlk olarak; halk tarafından seçilmiş kişilerin merkezi idare kararıyla yönetimden uzaklaştırılması yerel demokrasi açısından olumsuz bir etki oluşturabilmektedir. Bu ise hem yerel halkın siyasi yönetime katılımını hem de yerel stratejik önceliklerini belirleme kapasitesini sınırlayabilmektedir. Bir diğer sonuç ise merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet mekanizmasını güçlendirerek belediyelerin yatırım, bütçe ve personel yönetimi gibi çeşitli alanlarda merkezi idareye

bağımlı hale getirebilmektedir. Bu durum ise nihai olarak adem-i merkeziyetçiliği kısıtlamaktadır.

Çalışma kapsamında kayyum uygulamalarına karşılık geliştirilen öneriler kapsamında; kayyum uygulamalarının geçici olarak teknik bir yönetim aracı olarak kullanılması, seçilme yeterliliğine sahip olmayan veya buna engel durumu olanların seçimler öncesinde henüz aday iken durumlarının tespit edilerek adaylıklarının düşürülmesi veya önüne geçilmesi, yargısal denetim mekanizmalarının daha hızlı ve etkin şekilde yürütülmesinin sağlanması ve nihai olarak belediye meclislerinin kayyum uygulamaları sürecinde daha etkin bir rol üstlenmelerinin sağlanmasıdır. Kayyum olarak atanacak kişilerin yine halk tarafından seçilen meclis içerisinde seçilerek geçici olarak göreve getirilmesi buna örnek olarak gösterilebilir. Söz konusu bu uygulama örnekleri halkın iradesini ve devamında demokratik meşruiyeti korurken yerel idarelerinde sürekliliğini sağlamayı hedeflemektedir.

Anlaşılaçağı üzere hükümet sistemi değışikliğı yerel yönetimlerin idari ve mali alanlarda özerkliklerini önemli oranda daraltmış iken kayyum uygulamaları ise idari vesayeti artırarak yerel özerkliğı önemli ölçüde sınırlandırması açısından önemli bir göstergedir. Bu çerçevede, yerel idarelerin politika oluşturma ve karar alma süreçlerindeki rolünün azalması ve kaynak kullanımına ilişki merkezi idarenin yetki ve sorumluluğunun artması Türkiye’de merkezi yapıyı güçlendirerek adem-i merkezileşme potansiyelini kısıtlamaktadır. Bu açıdan da bakıldığında 2017 Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne geçişle birlikte merkezleşmenin güçlendiğı ve ademi-merkezleşme eğiliminden uzaklaşıldığı” varsayımının, elde edilen bulgular ışığında büyük ölçüde doğrulandığı söylenebilir.

Bununla birlikte yerel yönetim mevzuatında yapılan değışikliklerinin önemli bir kısmının söz konusu hükümet sistemi değışikliğine uyum amacıyla yapıldığı da yadsınamaz bir gerçektir. Örnek olarak belediye kanunu kapsamında yapılan birçok değışiklikle beraber hükümet sistemi öncesinde yerel yönetimler üzerinde önemli bir yetki ve sorumluluk alanına sahip olan İçişlerinin Bakanlığı’nın her ne kadar idari vesayet yetkisi devam ediyor olsa da birçok yetki ve sorumluluğun Çevre, Şehircilik ve İklim Değışikliği Bakanlığı’na devredilmesi gösterilebilir. Söz konusu hükümet sistemi değışikliği beraber önceden yerel idareler üzerinde yetki ve sorumluluğun

kurumsal odak noktası değiştirilerek bakanlık düzeyinde değişim yaşandığı görülmektedir. Bu ise merkezi hiyerarşi genişlemesi ve nihayetinde adem-i merkeziyet ilkelerini kısıtlayıcı reformlar olarak değerlendirilmemektedir.

Hükümet sistemi değişikliğine bütüncül bakış açısı ile bakıldığında yürütme organının Cumhurbaşkanı makamının yetkisinde olması; Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, bakanlık ve taşra teşkilatlarının yanında Cumhurbaşkanlığı Ofisleri ve Politika Kurullarının doğrudan Cumhurbaşkanı'na bağlanması, merkezi idarenin politika ve karar alma süreçlerinde Cumhurbaşkanı odaklı bir yapı meydana getirerek merkezileşmeyi kuvvetlendirdiği görülmektedir. Ancak bu merkezileşme eğilimine karşın yerel yönetim mevzuatında yapılan değişimler adem-i merkezileşme ilkelerini de tamamen ortadan kaldırmamıştır. Zira 5393 sayılı kanun 3. Maddesinin a bendine göre belediyeler; *“Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi...”* olarak tanımlanmaktadır (Belediye Kanunu, 2005, md. 3). Büyükşehir Belediye Kanunu ise büyükşehir belediyelerinin, ilçe belediyelerine ait imar planlarını inceleme, bilgi ve belge talebinin yanı sıra eksikliklerinin tespiti gibi yetkilerinin varlığı adem-i merkeziyetçi ilkelerinin tam manasında kaldırılmadığını göstermektedir. Yine buna ek olarak Belediye Kanunu'nun 48. Maddesine göre belediyelerin nüfus, coğrafya ve sosyo-ekonomik ekonomik gereksinimlerine göre belediyelere çeşitli birimler oluşturma yetkisi tanımakla beraber bu düzenlemelerin belediye meclislerinin kararına bağlı olduğu belirtilmiştir. Bu sayede yerel yönetimlerin belirli çerçevede de olsa örgütsel esnekliğe sahip olarak merkezi idarenin koordinasyonunun dışında olduğu anlaşılmaktadır.

Elde edilen bulgular ışığında Türkiye'de 2017 tarihli 6771 sayılı *Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun* ile beraber uygulamaya geçilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin merkezi yapıyı güçlendirerek adem-i merkeziyetçilik ilkelerini de büyük oranda kısıtlayarak çalışmanın hipotezini büyük oranda doğrulandığını göstermektedir. Ancak adem-i merkeziyet ilkelerinin kuvvetlendirilmesi amacıyla bu çalışmada somut reform önerileri desteklenmektedir. Buna göre öncelikle yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliğinin anayasal düzlemde güçlendirilmesi gerekmektedir. Ayrıca yerel idarelerin mali kapasitesinin artırılmasının yanında özellikle borçlanma hususunda daha özerk bir yapıya büründürülmesi ve

düzenleyici yetkilerinin güçlendirilmesi, stratejik planlama ve kaynak tahsisi süreçlerinde yerel yönetim idarelerinin yetki ve sorumluluklarının artırılması, yerel politika süreçlerinin yanında merkezi politika süreçlerine de yerel yönetimlerin aktif olarak dahil edilmesi ile beraber merkezi idarenin yerel yönetimler üzerinde ki idari vesayet yetkilerinin sınırlandırılması ademi merkeziyet ilkelerini kuvvetlendirecektir. Ayrıca çalışmada; yerel yönetimlerin, sivil toplum kuruluşları ve paydaşları ile iş birliğinin güçlendirilmesi Türkiye'nin demokratik yönetim kapasitesini ve yerel yönetimlerin etkinliğini artıracak önemli adımlar olarak belirtilmektedir. Bu adımlar ise yerel demokrasiyi güçlendirerek hizmet sunumunda etkinliği artıracak ve merkezi idare ile yerel idareler arasında sürdürülebilir bir güç dengesi sağlayacaktır. Bu bağlamda adem-i merkeziyetçiliğin ve yerel demokrasinin güçlendirilmesinin desteklenmesi hem merkezi idarenin etkinliğini koruyan hem de yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarını artıran yapısal reformlarla mümkün olabilecektir.

Yerel yönetimlere yönelik yetki genişliği ilkesinin genişletilmesinin yanında merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet yetkisinin daraltılması adem-i merkeziyetçi kapasitenin artırılması açısından bu çalışmanın kritik bir reform önerisidir. Bu doğrultuda çalışmada özellikle planlama, imar, çevre yönetimi, personel yönetimi ve sosyal hizmetler gibi yerel nitelikli alanlarında yerel yönetimlere politika oluşturma ve denetiminin sağlanmasında yerel idarelere daha geniş yetkiler tanınması önerilmektedir. Yerel idarelerin subjektif özelliklerine özgü ihtiyaçlarını esas alacak şekilde politika oluşturma süreçlerine katılması ve geliştirme kapasitesinin artırılması, merkezi idarenin karar alma süreçlerini tamamlayıcı ve destekleyici bir modelin temelini oluşturacaktır. Reforma önerilerinin temel amacı, merkezi idarenin etkinliği ve politika uyumunu korumasının yanında yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliklerini artırarak karar alma ve politika oluşturma kapasitelerini artırmaktır. Bu sayede Türkiye'de merkeziyetçilik ve adem-i merkeziyetçilik arasında dengeli bir yönetim anlayışı oluşturabilecektir.

Bu dengeli yönetim anlayışı ile hem merkezi idarenin karar alma kapasitesi korunmakta hem de yerel idarelerin özerkliğini artırarak yerel anlamda demokrasiyi ve yerel hizmetlerin etkinliği güçlendirilecektir. Ayrıca merkezi idarenin, ulusal nitelikte politika üretme, koordinasyon ve denetim yetkilerinin sürdürülmesinin yanında yerel yönetimlerin kendi subjektif uygun karar alabilmeleri, kamu hizmetlerinin daha kaliteli,

hızlı ve verimli olmasına olanak sağlayacaktır. Dengeli yönetim anlayışı, yetkinin tek elde toplanmasını engelleyerek farklı idareler arasında görev ve yetki paylaşımına katkı sunarak idari meşruiyeti artırmaktadır. Nihayetinde merkeziyetçi ve adem-i merkeziyetçi yönetim arasında oluşturulan bu karma model, yönetim kalitesini artıran önemli aktörlerden biri olarak değerlendirilebilir.



KAYNAKÇA

- Afyoncu, E. (2014), *Sorularla Osmanlı İmparatorluğu*, Yeditepe Yayınevi.
- Ahışhalı, R. (1999). *Divan-ı Hümayun Teşkilatı*. E. Güler, K. Çiçek ve C. Oğuz (Ed.), *Osmanlı içinde*. Yeni Türkiye Yayınları.
- Ahmet Cevdet Paşa, 2019, *19.yy. da Osmanlı Devlet Yönetimi*, (Haz. Seyit Ali Kahraman), Cilt IV, Yeditepe Yayınları, İstanbul
- Akarçay-Gürbüz, A., Kentel, F., vd., *Geçmişten Günümüze Türkiye*. A. Kuyaş (Ed.) *Tarih 2002 içinde*. Türk Sanayiciler ve İş Adamları Derneği, 2022
- Akbay, M. (1950). Amerika Birleşik Devletleri Anayasa Metinleri. Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 7(1-2), 446-493.
- Akcagündüz, E. (2021) "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kilit Bir Aktör: Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı", *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 4 (2) pp. 422-438. Doi: 10.33712/mana.963043
- Akçakaya, M. (2003). Fransa’da Yerel Yönetimler ve Halkın Karar Alma Sürecine Katılımı. *Gazi Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 5(1), 153-174.
- Akıncı, B., (2017). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Olası Demokratik Ve Ekonomik Etkileri. *Turkish Studies*,12(24). DOI Number: <http://dx.doi.org/10.7827/TurkishStudies.12179>
- Akman, Ç. ve Kalender, M., (2018). Yerelde Yeni Bir Merkezi Yönetim Birimi: Yatırım İzleme Ve Koordinasyon Başkanlığı. *Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Fakültesi Dergisi*, 73(4), 1025-1056
- Akman, Ç., (2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yerel Yönetimler Yapbozu:1 Gelişmeler ve Öneriler, *Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi*, 13(19). DOI: 10.26466/opus.594624
- Aktel, M., (1998). Tanzimat Fermanının Toplumsal Yansıması, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 3(güz).
- Altıparmak, A. (1991). *İngiltere’de Mahalli İdareler Ve Merkezi Kontrol* [Yayımlanmamış yüksek lisans tezi]. İstanbul Üniversitesi.
- Anayurt, Ö., (1997). 1924 Anayasası’nda Meclis-Yürütme İlişkileri. *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi*, 8(39), 673-94.

- Apan, A., (2021). İdari Vesayet, Belediye Başkanlarının Görevden Uzaklaştırılması ve “Kayyum” Görevlendirmesi: Teori ve Uygulama. *Türk İdare Dergisi*, 93(492), 71- 105
- Arıkboğa, E., (2018). Yerinden Yönetim ve Merkezileşmiş Büyükşehir Sisteminde Yetkilerin Dağıtılması. *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi*, 6(1). DOI: 10.14782/marusbd.412624
- Armaoğlu, F., (2019), *19.Yüzyıl Siyasi Tarihi (1789-1914)*, Kronik Kitap, 18.Baskı
- Arslan, E., (2019). Fransa’da ve Türkiye’de Yerelleşme Politikaları: İl Özel İdareleri ve Büyükşehir Belediyeleri Üzerinden Karşılaştırmalı Bir Değerlendirme. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 28(3).
- Atar, Y. (2019). Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi Ve Anayasallık Denetimi, *Anayasa Yargısı Dergisi*, 36(1), 241-259
- Atay, E. E. (2022). Osmanlıda Devlet Anlayışı. *Journal of Social Sciences And Humanities*, 6(1).
- Ateş, D. (2019), *Demokratik Siyaset: Siyaset Biliminin Çağdaş Temelleri*, Dora Basım-Yayım. 2. Baskı
- Avaner, T., ve Çelik, M., (2021), Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin İki Yılı: Karşılaştırmalı Analiz, *Akademi Sosyal Bilimler Dergisi*, 8(23), 242-259 Doi: 10.34189/asbd.8.23.002
- Ayan, S., (2007), Siyasi Yapılanma Sürecinde 1961 ve 1982 Anayasası, *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 8(2)
- Bagehot, W., (1873), *The English Constitution*, 2. Baskı
- Balcıoğlu, M., (2011). *Direnen Millet – Milli Mücadele: Ya İstiklâl ya Ölüm , Türkiye Cumhuriyeti Tarihi (Cilt:1)*, (10. baskı). Atatürk Araştırma Merkezi.
- Batal, S. (2022). Tanzimat Döneminden Günümüze: Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Reform Tarihi. *Journal of History School*, (59), 2648-2686.
- Bayansar, R., (2016). Büyükşehir Belediyesi Ve Yerel Demokrasi. *Düşünce Dünyasında Türkiz*, 7(40), 107-122.
- Bayrak, B. ve Ölmez, M., (2024b), Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile ABD Başkanlık Sisteminin Yönetiş Denetim Açısından Karşılaştırılması, *İstanbul Gelişim Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 11(2), 462-477 DOI:10.17336/igusbd.1290003

- Bayrak, B., ve Ölmez, M., (2024a), Türkiye’de Parlamenter Sistem İle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Açısından Siyasal Denetimin Değişen Rolü, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi* (81), 41-59
<https://doi.org/10.51290/dpusbe.1392455>
- Bekadze, I. (2017). Osmanlıda Kullanılan Vilâyet Tabiri Üzerine. *Karadeniz Uluslararası Bilimsel Dergi*, 36(36).
- Bektaş, E. (2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi nde Yasama-Yürütme İlişkisi Ve Bu Sistemin Türkiye Demokrasisine Etkileri. *Yasama Dergisi* (39), 199-218
- Belediye Kanunu Kanunu (3 Temmuz 2005). Kanun No: 5393.
<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5393&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5> (Erişim Tarihi: 02.12.2025).
- Beriş, H. E. (2015). Demokratik Ülkelerde Hükümet Sistemleri. *Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi*, 50(1), 92-109.
- Beriş, H. E. (2023). *Adı Konulmayan Darbe: 12 Mart Muhtırası*, TBMM Yayınları
- Beriş, H. E., (2022), *Demokrasiye Kara Bir Leke 12 Eylül 1980*, TBMM Yayınları
- Beşinci Cumhuriyet Anayasası, 1958. <https://www.elysee.fr/en/french-presidency/constitution-of-4-october-1958#moduleAnchor-171572> (Erişim Tarihi: 13.12.2025).
- Bilgin, M., Candan, K., Şencan, H. (vd)., Konularına Göre Karşılaştırmalı Dünya Anayasaları. TBMM Basımevi, 2022
- Bilir, F. (2015). *100 Soruda Başkanlık Sistemi*, Stratejik Düşünce Enstitüsü.
- Birecikli, İ.B. (2008). Yüzüncü Yılında II. Meşrutiyet’in İlanı Üzerine Bir İnceleme, *Akademik Bakış*, 2(3).
- Birol, S. (2012). 1961 Anayasasında İfade Özgürlüğü. *İstanbul Üniversitesi İletişim Fakültesi Dergisi* (43), 39-54. <https://doi.org/10.17064/iüifhd.33411>
- Bisson, T. N., Wright vd. (2025). Fransa. *Encyclopedia Britannica*.
<https://www.britannica.com/place/France> (Erişim Tarihi: 06.04.2025).
- Bodur, B. (2013) *Kronolojik 20.Yüzyıl Siyasi Tarihi*, Yeditepe Yayınevi, 2.Baskı, İstanbul
- Bowman, A. O. ve Kearney, R. C. (2011). *State And Local Government*. Wadsworth, Cengage Learning.

- Boyalı H. ve Gümüş, K. (2022). Bürokrasi ve Siyaset İlişkisinin Parlamenter Sistem ile Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Özelinde Analizi, *Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* (55), 232-247
- Boyunsuz, Ş.Ö. (2013). Başkanlık Sisteminin Anayasal, Kurumsal, Davranışsal Dinamikleri ve Türkiye İçin Başkanlık Sistemi Tercihi. *Yeni Türkiye Dergisi*, 9(51).
- Britannica Editors (2019). *Senior Courts of England and Wales*. Encyclopedia Britannica. <https://www.britannica.com/topic/Senior-Courts-of-England-and-Wales> (Erişim Tarihi: 13.12.2025).
- Bulut, Y. ve Bimay, M. (2020). Karşılaştırmalı Yerel Yönetimler Analizi: İngiltere ve Türkiye Örnekleri, *Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi*, 16(9). Doi: 10.26466/opus.735795
- Buran, H. (2009), Siyasal Rejim Sınıflandırmalarının Yeniden Gözden Geçirilmesi Üzerine. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 14(1), 88- 110.
- Burgess, M. ve Gagnon, A. G. (2016), *Federal Democracies*. Ersin Erkan(Çev.) İskenderiye Kitap.
- Büyükşehir Belediyesi Kanunu (23 Temmuz 2004). Kanun No: 5216 Sayılı Kanun. <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5216&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5> (Erişim Tarihi: 01.12.2025).
- Büyüktolu, R. (2021,). *Köy Kanunu*. Atatürk Ansiklopedisi. Erişim adresi: <https://ataturkansiklopedisi.gov.tr/detay/560/K%C3%B6y-Kanunu>(Erişim Tarihi: 12.08.2025).
- Central Intelligence Agency, 2025. *France*. <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/france/> (Erişim Tarihi: 27.03.2025).
- Council of Europe, 1997, *Structure and operation of local and regional democracy: France*, Council of Europe Publishing
- Courts and Tribunals Judiciary,(2025), *The Justice System And The Constitution*, <https://www.judiciary.uk/about-the-judiciary/our-justice-system/jud-acc-ind/justice-sys-and-constitution> (Erişim Tarihi: 11.04.2025).
- Çadircı, M. (1970), Türkiye'de Muhtarlık Teşkilâtının Kurulması Üzerine Bir İnceleme, *Belleten*,34(135). Doi: <https://doi.org/10.37879/ttkbelleten.1190930>

- Çadırcı, M. (1989). Türkiye’de Kaza Yönetimi (1840-1876). *Belleten*, 53(206), <https://doi.org/10.37879/belleten.1989.237>
- Çam, E. (2000). *Çağdaş Devlet Sistemleri*, Der Yayınları
- Çamurcuoğlu G. (2016), *1921 Anayasası ve Egemenliğin Gelişimi*, Astana Yayınları
- Çavdar T. (2008). *Türkiye’nin Demokrasi Tarihi: 1839-1950*, İmge Kitabevi, 4.Baskı
- Çekiç, M. (2016). 1982 Anayasası’nın Hükümet Sistemi Açısından Değerlendirilmesi, *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi* (7), 441-478
- Çelebi, F. (2012), Fransa Millet Meclisi Üzerine, *Yasama Dergisi* (21)
- Çınar, H. ve Yıldız, G. (2023). *Osmanlı’dan Günümüze Demokrasi Tecrübesi Ve Parlamento*, TBMM Basımevi.
- Çiçek, Ç. (2022). Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Yer Yönünden Yerel Yönetimlerin Mevzuatında Yapılan Yasal Düzenlemeler, *Anlambilim MTÜ Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi* , 2(2), 78-91
- Çiçek, Y. (2014). Geçmişten Günümüze Türkiye’de Yerel Yönetimler. *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 11(1), 53-64.
- Çürüksulu Usta, G. (2018). *Yerelleşme Ve Yerel Yönetimlerin Güçlendirilmesi Stratejileri*. Hamza Ateş, Mustafa Çöpoğlu ve Mücahit Bıyıklıoğlu (Ed.), Yeni sistemde yerel yönetimler içinde, Savaş Yayınevi.
- Dalgıç, I. (2023). Katılım Hakkının Temeli: Köy Kanunu, *TİHEK Akademik Dergisi*, 6(1).
- Demir, A. (2016). Osmanlı Hukukunda Devletin Yapısı. *Avrasya Sosyal ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, 3(1).
- Demir, F. (2013). Yarı Başkanlık Hükümet Sistemi ve Türkiye. *Yaşar Üniversitesi E-Dergisi*, 8(Özel).
- Demirbağ, C. (2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yasama Organı, Yasama Süreci Ve Yasama Sürecinde Yasama-Yürütme İlişkisi. *Yasama Dergisi* (39), 13-50
- Democracy Reporting International, (2012). *Systems Of Government: Semi-Presidential Models*, Brifing Numarası NO 27
- Department of the Environment, Transport and the Regions, (1998). *Modernising Local Government: Improving Local Services Through Best Value*, DETR.
- Derdiman, R. C. (2011). *Anayasa Hukuku*. Alfa Akademi, 2. Baskı

- Dinç, Y. D. ve Atmaca, Y. (2023). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kamu Politikası Sürecinin Yeni Aktörleri: Politika Kurulları Ve Ofisler. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi* (76). Doi: 10.51290/dpusbe.1202489
- Doğan, B. ve Geyik, A. F. (2020). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kuvvetler Ayrılığı İlkesi, *Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 10(2), 19-46
- Dursunoğlu, İ. (2019). Kuvvetler Ayrılığı Perspektifinden Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yasama, *Turkish Studies-Economics, Finance, Politics*, 14(4). Doi: 10.29228/TurkishStudies.40014
- Duverger, M. (1980). *A New Political System Model: Semi-Presidential Government*, *European Journal of Political Research* (8).
- Düzdağ, M. E. (2020). *Said Halim Paşa: Buhranlarımız ve Son Eserleri*. İz Yayıncılık.
- Efe, S. ve Kandeğer, B. (2023). Belediyelerde Kayyımlık Uygulaması “Mardin Büyükşehir Belediye Örneği, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 32(4), 69-110
- Egemen, E.E. (2024). *Yürütme Organı Bakımından 1961 ve 1982 Anayasalarının Karşılaştırılması*, Atatürk Araştırma Merkezi. <https://atam.gov.tr/wp-content/uploads/2024/10/Emir-Efe-EGEMEN.pdf> (Erişim Tarihi: 26.06.2025).
- Ekmekçi, M. (2022). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Cumhurbaşkanlığı İdari Teşkilatına Etkileri. *Gaziantep University Journal Of Social Sciences*, 21(3), 1283-1301
- Elitok, M. Y. ve Değirmenci, F. (2023). *Hükümet Sistemleri Üzerinden Mukayeseli Bir Analiz (Parlamenter Sistem–Başkanlık Sistemi)*. *Current Perspectives in Social Sciences*, 27(4), 329-340. <https://doi.org/10.5152/JSSI.2023.23472>
- England, R. E., Pelissero, J. P. ve Morgan, D. R. (2016). *Managing Urban America*. Cq Press.
- Erbay, Y. (1999), Fransa’da İdari Sistem ve Yerel Yönetimler, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 8(2).
- Erbay, Y. ve Akgün H. (2025), *Türkiye’de ve Avrupa’da Yerel Yönetimler*. <https://yerelyonetimler.info/fransa/#3.3>. (Erişim Tarihi: 06.05.2025)
- Erdem K. ve Tunçkaşık, T. (2023). *Çift Meclisli Parlamentolar Ve İkinci Meclisler*. TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları

- Erdem, A. (2015). Belediyeler Özelinde Türkiye-İsveç Yerel Yönetimleri Karşılaştırması. *Akdeniz İİBF Dergisi*, 15(30).
- Erdoğan, M. (2017). *Anayasal demokrasi*. Siyasal Kitabevi.
- Erdoğan, O. (2019). Belediyelere Kayyum Atanması Uygulaması Üzerine Bir Değerlendirme. *Türk İdare Dergisi*, 91(488), 245-264
- Erdoğan, R. T. (1998), *Cumhuriyetimizin 75.Yılında Yerel Yönetimler ve Demokrasi*. Güzel, Hasan Celal (ed.). *Cumhuriyet (Cilt 5)* içinde, Yeni Türkiye Yayınları
- Erdoğan, S. (2022). Türkiye’de Hükümet Sistemi Tartışmaları Ve Rasyonelleştirilmiş Parlamenter Sistem. *Anadolu Akademi Sosyal Bilimler Dergisi*, 4(2), 341-365.
- Erdoğan, T. (ed.) (2008). 2. *Meşrutiyet'in İlk Yılı: 23 Temmuz 1908-23 Temmuz 1909*. Yapı Kredi Yayınları
- Ertaş, H. (2016). Türkiye’de Yerel Yönetim Birimlerinin Görev Ve Sorumlulukları İle İlgili Mevzuat Ve Karşılaştırmalı Analiz. *Selçuk Üniversitesi Sosyal ve Teknik Araştırmalar Dergisi (11)*.
- Erten, M. (1999), Nasıl Bir Yerel Yönetim?. Anahtar Kitaplar Yayınevi
- Eryılmaz, B. (1998), *Yerel Yönetim Tecrübemize Genel Bir Bakış*. Güzel, Hasan Celal (ed.), *Cumhuriyet (5.Cilt)* içinde, Yeni Türkiye Yayınları
- Esen A. (2021). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Üzerine Düşünceler. *Avrasya Dosyası Dergisi*, 12(2), 15-75.
- Esen, E. ve Kalağan, G. (2020). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde Merkezi İdarenin Dönüşümü, *Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi*, 11(Ek), 260-277, Doi: 10.21076/vizyoner.754765
- Eşki, H. (2009). Düzenleyici Kurumlara İngiltere Örneği Üzerinden Bakmak. *Sayıştay Dergisi (72)*, 67-84
- Fanid, N. A. ve Akman, F. (2021). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin İdari Teşkilat Yapısı Üzerine Etkisi. *Medeniyet Araştırmaları Dergisi*, 6(2), 31-51. <https://doi.org/10.52539/mad.995929>
- Fedayi, C. (2014). *Siyaset Bilimi*. Kadim Yayınları
- Fendoğlu, H. T (2012). Başkanlık Sistemi. *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 3(1),44
- Fendoğlu, H. T. (2003). Parlamenterizm-Başkanlık Sistemi Tartışmaları Üzerine. *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 7(7), 1-34.

- Fendoğlu, H. T. (2015). *Türkiye’de Başkanlık Sistemi*. Yetkin Yayınları.
- Fendoğlu, H.T. (2002, 1876 Anayasası Veya Monarşik Modernleşme Dönemi (1876–1908). H. C. Güzel, K. Çiçek, ve S. Koca (Ed.). *Türkler* (Cilt 14, 1329–1352). Yeni Türkiye Yayınları.
- Fidan, H. (2010), *1920-2010 Türk Siyasi Tarihi*, Nobel Yayın Dağıtım
- Findley, C. V. (2012). *Modern Türkiye Tarihi*. G. Ayas (Çev). İstanbul: Timaş Yayınları.
- French General Code of Local Authorities, 2023 , <https://french-business-law.com/french-legislation-art/article-l2121-2-of-the-french-general-code-of-local-authorities/> (Erişim Tarihi: 15.12.2025).
- Gay, O. (2013), *Parliamentary Privilege: Current Issues*, House Of Commons Library. <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN06390/SN06390.pdf> (Erişim Tarihi: 12.12.2025)
- Gerston, L. N. (2007). *American Federalism: A Concise Introduction* . M.E.Sharpe
- Gök, U., Qasimov, C. ve Kimya, O. (2021). Klasik Dönem Osmanlı Devlet Teşkilatında Sancak Biriminin İdarî Yapısı ve İşleyişi. *Uluslararası Türk Dünyası Bilimsel Araştırmalar Dergisi*, 2(1)
- Gönenç, L. ve Kontacı, A. E. (2019). 2017 Tarihli Anayasa Değişikliği Sonrasında Yasama- Yürütme İlişkileri, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi* (145)
- Görücü, V. (2024). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Merkezden Yönetim Üzerinde Yansımaları. *Kırıkkale Hukuk Mecmuası*, 4(2), 527-554
- Göze, A. (1989). *Siyasal Düşünceler ve Yönetimler*. Beta Yayınları (5.Baskı)
- Göze, A. (2009). *Siyasal Düşünceler ve Yönetimler*, Beta Yayınları (12.Baskı)
- Gözler, K. (2013a), Anayasa Hukukuna Giriş, 21. Baskı, Ekin Basım Yayın
- Gözler, K. (2007), *Devlet Genel Teorisi*, Bursa: Ekin Kitapevi Yayınları
- Gözler, K. (2008), *Anayasa Hukukuna Giriş*, Bursa: Ekin Kitapevi Yayınları.
- Gözler, K. (2011), *Anayasa Hukuku Genel Teorisi*, Cilt: 1, Ekin Basım Yayın Dağıtım
- Gözler, K. (2013b), *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*, Ekin Basım Yayın Dağıtım, 4.Baskı
- Gözler, K. (2017). *Cumhurbaşkanlığı Sistemi mi, Başkanlık Sistemi mi, Yoksa Neverland Sistemi Mi?*, 16 Nisan’da Neyi Oylayacağız?, <https://www.anayasa.gen.tr/neverland.htm>, (Erişim Tarihi: 26.09.2025).

- Gözler, K. (2019). *Devletin Genel Teorisi* (10. baskı). Ekin Basım Yayın.
- Gözübüyük, Ş. (2010). *Anayasa Hukuku*, Turhan Kitabevi Yayınları, 17. Baskı
- Gül, C. (2018). Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Sisteminin Dinamikleri Ve Yürütmenin Yeni Konumu, *Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 13(2), 235-262
- Gül, H. (2013). Amerikan Federal Sisteminde Yerel Yönetimler. Okcu, Murat ve Özgür, Hüseyin (ed.), *Dünyada Yerel Yönetimler* içinde. Seçkin Yayıncılık.
- Gül, H. (2016). *Türkiye’de Yerel, Metropolitan ve Bölgesel Ölçekte İdari Reformlar*. Demirkaya, Yüksel (ed.), *Türkiye’de Yeni Kamu Yönetimi: Yerel Yönetim Reformu* içinde. Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Vakfı.
- Gülekli, N. C. ve Onaran, R. (1973). *Türkiye Birinci Büyük Millet Meclisi*, İstanbul. Milli Eğitim Basımevi
- Güler, E. ve Çiçek, A. (2023), Türkiye’de Hükümet Sistemlerinin Yerel Yönetimler Üzerindeki Etkisi, *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 6(2), 439-449, Doi: <https://doi.org/10.33712/mana.1274880>
- Güler, T. (2018). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Ve Kamu Yönetimine Etkileri, *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 21(39), 299-322, Doi: 10.31795/baunsobed.443821
- Güler, T. (2020). 2000’li Yıllar Türkiye’de Merkez- Yerel İlişkilerinin Gelişimi. *Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, 18(2), 59-69, <http://dx.doi.org/10.11611/yead.607379>
- Gümüş, K. (2025). *Yerel Özerkliğin Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Üzerinden Değerlendirilmesi*. Emine Çeliksoy (Ed.), *Çağdaş Kamu Yönetimi Araştırmaları* içinde. Özgür Yayınları.
- Güneş, İ. (1997). *Türk Parlamento Tarihi: Meşrutiyete Geçiş Süreci: I. Ve II. Meşrutiyet (Cilt I)*, TBMM Vakfı.
- Güneş, İ. (2020). Teşkilatı Esasiye Kanunu’nun (1921 Anayasası’nın) Yapılış Süreci, *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 20(2).
- Güven, A., ve Alan, Ç. (2018). Türkiye’de Yerel Yönetim Yasaları Çerçevesinde Yönetişim Anlayışının İncelenmesi. *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 11(61). <http://dx.doi.org/10.17719/jisr.2018.2976>

- Güvenç C. ve Turan, T. (2024). Yasama, Yürütme Ve Yargı Organları Çerçevesinde 2017 Anayasa Değişikliği Ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, *Memleket Siyaset Yönetimi*, 19(42), 81-108, Doi: 10.56524/msydergi.1296750
- Hamza Çelikyay, H. (2018). Türkiye’de Yerel Yönetim Reformları Bağlamında Yeni Kent Yönetim Yapısı. *Avrasya Uluslararası Araştırmalar Dergisi*, 6(14), 128-140. <https://doi.org/10.33692/avrasyad.510634>
- Hasırcı, M. (2016), *II.Abdülhamid’in Derin Devleti*, Olympia Yayınları
- Hirsch, E., ve Kanadoğlu, O. (2011). 1982 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası. *Milletlerarası Hukuk Ve Milletlerarası Özel Hukuk Bülteni*, 19(1-2), 423-472.
- İnalcık, H. (2021). Tanzimat Nedir?. İnalcık, Halil ve Seyitdanlıoğlu, Mehmet (ed.), *Tanzimat Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu* (s. 48-49). Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları. 10.Baskı
- İçişleri Bakanlığı (2025). Türkiye Mülki İdare Bölümleri Envanteri. <https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx> (Erişim Tarihi: 24.11.2025).
- İl Özel İdaresi Kanunu (22 Şubat 2005). Kanun No. 5302 Sayılı Kanun. <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5302&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5> (Erişim Tarihi: 17.12.2025).
- İnanç, H. ve Ünal, F. (2006). İngiltere’de Yerel Yönetimler. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi* (16).
- İpşirli, M. (1994). *Klasik Dönem Osmanlı Teşkilatı (Osmanlı Devleti ve Medeniyet Tarihi*. İhsanoğlu, Ekmeleddin. (ed.). *Osmanlı Devleti ve Medeniyeti (1. Cilt)* içinde. İslam Tarih, Sanat Ve Kültür Araştırma Merkezi
- Kalaycıoğlu, E. (1983). *Karşılaştırmalı Siyasal Katılma: Siyasal Eylemin Kökenleri Üzerine Bir İnceleme*. İstanbul University Presss.
- Kalaycıoğlu, E. (2016). *Çoğunlukçu Kurumsallaşmış Parlamenter Rejim: Birleşik Krallık (Britanya)*. Kalaycıoğlu, Ersin ve Kağnıcıoğlu, Deniz (ed.). *Karşılaştırmalı Siyasal Sistemler* içinde. 7. Baskı
- Kalkar, Ö. Ş. ve Yemen Öcal, A. (2020). Bir İçerik Analizi: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi. *Balıkesir Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 1(2).

- Kama, S. (2016). Parlamenter Hükümet Sistemi Olarak “Westminster Modeli” Britanya Örneği Üzerine Bir Deneme. *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*. 22(2), 161.
- Kaman, N. (2020). Mahalli İdarelerin Yetkilerinin ve Sınırlarının Kaynağı Olarak Mahalli Müşterek İhtiyaç. *İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 7(1), 73-87
- Kanun-i Esasi (1876). Osmanlı Anayasası, <https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/onceki-anayasalar/1876-k%C3%A2n%C3%BBn-i-es%C3%A2s%C3%AE/> (Erişim Tarihi: 25.08.2025).
- Kara, F. (2012). Birleşik Krallık Avam Kamarası Çalışma Usul ve Esasları Üzerine. *Yasama Dergisi* (21), 7-50.
- Karaarslan, M. (2013). Nasıl Bir Yerel Yönetim? 6360 Sayılı Kanun Üzerine Bir Değerlendirme. *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* (17-18)
- Karabekir, K. (2020). *İttihat ve Terakki Cemiyeti*, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul. 7.Baskı
- Karacan, E. ve Berkün, S. (2023). Türk İdare Teşkilatında Mahalli İdare Birimi Olarak Köyün Yeri ve Denetimi. *Yönetim ve Ekonomi*, 30(100. Yıl Özel Sayısı), 65-82, Doi number:10.18657/yonveek.1279218
- Karal, E. Z. (1988). *Büyük Osmanlı Tarihi (Cilt:5)*. Türk Tarih Kurumu Yayınları
- Kaya, T. P. ve Pekkuşukşen, Ş. (2019). *Türkiye’de İdarenin Bütünlüğü İlkesi Ve Yerel Yönetimler Üzerinde İdarî Vesayet Denetimi*, Iksad Publications.
- Kaymal, C. (2017). The Relation Between Presidential System and Political Stability. *Strategic Public Management Journal*, 3(6), 150-167. <https://doi.org/10.25069/spmj.342234>
- Keleş, K. (1994). Fransa da Yerel Yönetimler. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 3(1).
- Keleş, R. ve Özgül, C. G. (2017). Belediye Organlarına “Kayyım” Atamaları Üzerine Bir Değerlendirme. *Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Fakültesi Dergisi*, 72(2), 299-313
- Kılıç, F. ve Atalay, Y. (2023). 1982 Anayasasında 2010 Tarihine Kadar Yapılan Değişiklikler. *Sosyal, Beşerî ve İdari Bilimler Dergisi*, 6(5), Doi:10.26677/TR1010.2023.1227

- Kılıç, S. K. (2010). *Osmanlı Devletinde Meşrutiyete Geçiş: İlk Anayasanın Hazırlanması*, Berikan Yayınevi
- Kırıışık, F. ve Öztürk, K. (2020). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi. *Adalet Dergisi* (65), 167-200
- Kızıltan, Y. (2006). I. Meşrutiyetin İlânı ve İlk Osmanlı Meclis-i Mebusan'ı. *Gazi Eğitim Fakültesi Dergisi*, 26(1).
- Koç, A. (2021). Türkiye’de Hükümet Sistemi Tartışmaları ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi. *Avrasya Dosyası Dergisi*, 12(2).
- Koçak, H., Durna, F. Z. ve Gencer, M. (2021), Hükümet Sistemleri Ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi. *Social Mentality And Researcher Thinkers Journal (Smart Journal)*, 17(54), 3606-3618. Doi : <http://dx.doi.org/10.31576/smryj.1247>
- Korkmaz, M. (2025). 1924 Anayasası ve Devlet Başkanlığı. *Çukurova Üniversitesi Hukuk Araştırmaları Dergisi* (7), 1-20. <https://doi.org/10.59399/cuhad.1525253>
- Koyuncu, N. (2012). Hukuk Mektebinin Doğuşu. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, XVI(3).
- Kösecik, M. (2000). 4 Mayıs 2000 Büyükşehir Belediyesi Seçimlerinin Getirdikleri: Londra’da Yeni Dönem. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 9(3).
- Köy Kanunu, 1924, 442 sayılı Kanun, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.442.pdf> (Erişim Tarihi: 11.10.2025)
- Köylü, M. ve Ayçiçek, H. İ. (2022). Tanzimat Dönemi`nden, 1921 Teşkilat-ı Esasi’ye Kadar Anayasallaşma Hareketlerinin Analizi. Parlak, Murat Alper (ed.), *1921 Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu ve Makaleler* içinde, Atatürk Araştırma Merkezi Yayınları
- Kurt, A. (1999), Osmanlı Devletinin Merkezi Hükümet Teşkilatı (Divan-ı Hümayun). *Diyanet İlmi Dergisi*, 35(1).
- Kuzu, B. (2017). *Her Yönü İle Başkanlık Sistemi*. BKY Yayınları. İstanbul
- Levush, R. (2020). *The Constitutional Council and Judicial Review in France*. Library of Congress Blogs. <https://blogs.loc.gov/law/2020/11/the-constitutional-council-and-judicial-review-in-france/> (Erişim Tarihi: 10.04.2025).

- Lieber, F. (1853). *On Civil Liberty And Self-Government*, The Online Library Of Liberty. https://oll-resources.s3.us-east-2.amazonaws.com/oll3/store/titles/1943/Lieber_1382_EBk_v6.0.pdf (Erişim Tarihi: 09.08.2025).
- Lijphart, A. (2012). *Patterns of Democracy Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. Yale University Press (Second Edition), New Haven & London.
- Linz, J. J. (1990). *The Perils of Presidentialism*. Journal of Democracy, 1(1).
- McCormick, J. (2020). Karşılaştırılmalı Siyaset ve Yönetim Sistemleri. Musa Ceylan (Çev.). Felix Kitap.
- Milard, A. S. (2023). *Introduction To English Law: Le Livre Incontournable Pour Les Étudiants En Droit*. Ellipses
- Mill, J. S. (2017). *Considerations On Representative Government*. Özgüç Orhan (Çev.). Pinhan Yayıncılık.
- Mumcu, A. (1986). 1924 Anayasası. *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi*, 2(5), 383-400.
- Musil, P. A. (2013). *Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemi ve Parlamenter Sistem*. İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Neustadt, R. E. (1990). *Presidential Power and The Modern Presidents*. (3. Baskı). The Free Press
- Newton K. ve Deth, J. W. V., (2014). Karşılaştırılmalı Siyasal Sistemler. Esin Saraçoğlu (Çev.). Phoenix Yayınevi
- Neziroğlu, İ. (2008). *Türk Parlamento Hukukunun Temel Kavramları*. Seçkin Yayıncılık
- Norton, P. (2018). *The House Of Commons At Work*. B. Jones, P. Norton ve O. Dadow (Ed.), *UK Politics* içinde (s. 360-392). Routledge.
- Ocaklı, F. Ç., Palabıyık, vd. (2019). *Fransa Ulusal Meclisinde Yasama, Denetim Ve Bütçe Süreçleri*, TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı.
- Odyakmaz, Z., Kaymak, Ü. ve Ercan, İ. (2012). *Anayasa Hukuku- İdare Hukuku*. (15. Baskı). On İki Levha Yayınları.
- Oktay, T. (2020). 1855-2020 Döneminde Türkiye’de Büyükşehir Belediye Yönetiminin Gelişimi. *Strategic Public Management Journal*, 6(12). Doı: <https://doi.org/10.25069/spmj.788976> (<https://doi.org/10.25069/spmj.788976>)

- Ortaylı, İ. (1977). Türkiye'de Yerel Yönetim Geleneği. *Mimarlık*, 15(2).
- Ortaylı, İ. (1994). *Tanzimat Devri ve Sonrası İdari Teşkilat*. İhsanoğlu, Ekmeleddin (ed.). *Osmanlı Devleti ve Medeniyeti Tarihi (Cilt 1)* içinde. İslam Tarih , Sanat ve Kültür Araştırma Merkezi.
- Ortaylı, İ. (2008). *Osmanlıda Değişim ve Anayasal Rejim Sorunu* (3. Baskı). Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Ortaylı, İ. (2018). *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880)*, (3. Baskı). Türk Tarih Kurumu Yayınları.
- Ortaylı, İ. (2020). *Türkiye'nin Yakın Tarihi*, (39. Baskı). Kronik Kitap.
- Ortaylı, İ. (2023). *Yakın Tarihin Gerçekleri* (13. Baskı). Kronik Kitap.
- Öner, Ş. (2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi nin Yerel Yönetim Mevzuatına Etkileri, *Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi*, 4 (2), 303-332
- Öner, Ş. (2020). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi: Merkez-Yerel İlişkilerinde Kurumsal Değişim Ve Dönüşüm, *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 19(75), 1335-1353, Doi:10.17755/esosder.625959
- Örmeci, O. (2024). Fransa Siyasetinde Belirsizlikler Dönemi: İkinci Macron İktidarı Ve Sonrasına Dair Bir Analiz. *Florya Chronicles of Political Economy*, 10(2), 137-155
- Özaslan, R. K., ve Alıcı, O. V. (2015). Türkiye'de Yerel Yönetim Bakanlığı Deneyimi ve Günümüzdeki Gerekliliğinin Sorgulanması. *Turkish Studies*, 10(1). Doi: <http://dx.doi.org/10.7827/TurkishStudies.7627>
- Özbudun, E. (2013), *Türk Anayasa Hukuku*, (14. Baskı). Yetkin Yayınları.
- Özden, K. (2016). *Türkiye’de Yerel Yönetim Reformları: Yönetimsel Ve Siyasal Arka Plan*. Yüksel Demirkaya (Ed.), *Türkiye’de Yeni Kamu Yönetimi: Yerel Yönetim Reformu* içinde. Dünya Yerel Yönetim Ve Demokrasi Akademisi Vakfı.
- Özer, B. ve Ökmen, M. (2013). *Türkiye’de Yerel Yönetimler: Yapısal-İşlevsel Görünüm, Sorunlar Ve Arayışlar*. Mustafa Ökmen ve Fikret Elma (Ed.). *Türk Dünyasında Yerel Yönetimler* içinde, Türk Dünyası Belediyeler Birliği
- Özer, M. A. ve Kartal, M. (2023). Türkiye'de Yerel Siyasetin Yerelliği; Yerel Yönetimler Üzerine Değerlendirme. *Turkish Studies-*

- Özhazinedar, T. (2023). Tanzimat Fermanı, Islahat Fermanı, Adalet Fermanı. 21. *Yüzyılda Eğitim ve Toplum*, 12(36).
- Özkul, F. (2012). Başkanlık Sistemi Üzerine Amerika Birleşik Devletleri ve Azerbeycan Modeli Karşılaştırması. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 103.
- Özkul, F. (2023a). 1961 Anayasası'nın Türk Anayasacılığındaki Yeri ve Önemi. *Hasan Kalyoncu Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 13(25). 15-61
- Özkul, F. (2023b). Teorik Çerçeve de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi. *Kırklareli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 1(1), 47-104.
- Özmen, A. (2012). Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Anayasalarda Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri. *International Journal of Social and Economic Sciences*, 2(2), 171-175
- Öztekin, A. (2014). *Siyaset Bilimine Giriş*, (9. Baskı) Siyasal Kitabevi
- Öztop S. ve Namlı, Z. (2023). *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Merkezî Yönetim Ve Yerel Yönetim İlişkileri*. İnanc, Hüsamettin ve Öztürk Kübra (ed.). *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kamu Yönetimi* içinde. Nobel Akademik Yayınları
- Öztürk, N. K. (2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Temel Dinamikleri. *ASSAM Uluslararası Hakemli Dergi (ASSAM-UHAD)*, 6(15), 49-65
- Öztürk, N. K. ve Tozak, E. (2021). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi nde Cumhurbaşkanının Konumu Ve Kamu Politika Yapım Sürecine Etkisi, *Turkuaz Uluslararası Sosyo-Ekonomik Stratejik Araştırmalar Dergisi*, 3(1).
- Parla, T. (2002). *Türkiye'de Anayasalar*, İletişim Yayınları
- Parlak, B. ve Cantürk, C. (2005) *Karşılaştırmalı Siyasal ve Yönetişel Yapılar*. Alfa Akademi Basım ve Yayım
- Parlak, B. ve Ökmen, M. (2015). *Yerel Yönetimler*, (4. Baskı). Ekin Basım Yayın Dağıtım
- Pinson, G. (2016). Sub-National Governments And Central-Local Relationships İn France, Université Jean Monnet de Saint-Etienne. <https://wsu.edu/~frg/Research/Pinson-subnational-gov.pdf> (Erişim Tarihi: 19.03.2025).

- République Française, 2024, <https://www.welcometofrance.com/en/fiche/state-and-regional-organization> (Erişim Tarihi: 20.03.2025).
- Roskin, M. (2012). *Çağdaş Devlet Sistemleri: Siyaset, Coğrafya, Kültür* Bahattin Seçilmişoğlu (Çev.), Adres Yayınları.
- Sakınç, S. (2012). *Yerel Yönetimler Maliyesi: Teori-Politika-Uygulama*, (3. Baskı). Orion Kitabevi
- Sarıaslan, F. (2022). 1876 Anayasası (Kanun-I Esâsî) Ve İlk Osmanlı Parlamentosu, *Yasama Dergisi* (46),
- Sarınay, Y. (2014a), *Türk Parlamento Tarihi: Milli Güvenlik Konseyi Ve Danışma Meclisi* (Cilt :1). TBMM Yayınları
- Sarınay, Y. (2014b). *Türk Parlamento Tarihi: Milli Güvenlik Konseyi Ve Danışma Meclisi* (Cilt:2), TBMM Yayınları
- Sartori, G. (1997). *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği*. Ergun Özbudun (Çev.). Yetkin Basım Yayım
- Sencer, İ. S. (2009). *Sened- İttifak*. Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi, Cilt 36, Türkiye Diyanet Vakfı
- Supreme Court of the United States, 2025, About the Court, <https://www.supremecourt.gov/about/about.aspx> (Erişim Tarihi: 14.04.2025).
- Swift, H. (2024). *Researching the Law of the United Kingdom*, https://www.nyulawglobal.org/globalex/united_kingdom1.html (Erişim Tarihi: 11.04.2025).
- Swift, N. ve Kervella, G. (2023). *A Complex System Aims To Bring French Local Government Closer To The People*. http://www.citymayors.com/france/france_gov.html (Erişim Tarihi: 19.03.2025)
- Şencan, H., Candan, K. ve Erdem, K. (2017). *Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Yarı-Başkanlık Sistemi (Fransa, Polonya ve Rusya Örnekleri)*, (2. Baskı). TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları
- Şinik, B. (2012). *Avrupa'dan Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Örnekleri*. Türkmen Kitabevi
- Şinik, B., Yılmaz Uçar, A. ve Dik, E. (2016). 1924 ve 1926 Tarihli Belediye Kanunu Layihaları: Cumhuriyet Belediyecilik Anlayışının Kurucu Adımları, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 25(2).

- Tanıyıcı, Ş. ve Akgün, B. (2008), *Amerikan Başkanlığı Cumhuriyetten İmparatorluğa*, Orion Kitabevi
- Targonski, R. (2000). Ana Hatları ile ABD Devlet Yapısı. <https://usa.usembassy.de/etexts/turkish/oagt.pdf> (Erişim Tarihi: 14.04.2025).
- Tartop, N. (1996). Fransa’da Yerel İdare Bütçeleri. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 5(1)
- Taybuğa, T. (2020). *İngiltere’de Fetret Devri (1649-1660)* [Yayımlanmamış yüksek lisans tezi]. Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi.
- Tekel, A. (2016). Türkiye’de Geçmişten Günümüze Değişen Metropolen Alan Yönetimi. Demirkaya, Yüksel(ed.). *Türkiye’de Yeni Kamu Yönetimi: Yerel Yönetim Reformu* içinde, Dünya Yerel Yönetim Ve Demokrasi Akademisi Vakfı
- Torrance, D. (2025). *The United Kingdom Constitution - A Mapping Exercise*. House of Commons Library.
- Tuğluoğlu, F. (2019). 1961 Anayasa Referandumu ve DP Tabanı. *Gazi Akademik Bakış*, 12(24), 135-162.
- Tuncer, S. (2016). II. Meşrutiyet Döneminde Bir İdari Reform: 1913 İdare-i Umûmiye-i Vilâyat Kanun-ı Muvakkatı. *II. Türk Hukuk Tarihi Kongresi Bildirileri*, 573-599.
- Turan, A. (2020). Osmanlı’dan Günümüze Türkiye’de Belediye Başkanlarının Göreve Gelmesi ve Görevden Alınması. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 29(2), 1-19
- Turan, A. M. (2018). Türkiye’nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, *Social Sciences Research Journal*, 7(3). 42-91
- Turan, H. C. (2017). Amerika Birleşik Devletleri’nde Yerel Yönetimler. *International Journal Of Education Technology and Scientific Researches*(2).
- Turan, H. T. (2013). Bölgeler Avrupasında Fransız Yerel Yönetimleri. Okcu, Murat ve Özgür, Hüseyin (ed.). *Dünyada Yerel Yönetimler* içinde, Seçkin Yayıncılık, 250-252
- Türkiye Büyük Millet Meclisi (2018). Çevre Kanunu Ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (Kanun No: 7153). <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/12/20181210-4.htm> (Erişim Tarihi: 02.12.2025).

- Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Hizmetleri Başkanlığı. (2016). Anayasa Komisyonu Raporu, Türkiye Büyük Millet Meclisi Anayasa Komisyonu Tutanak Dergisi, 1(2).
- Türkiye Büyük Millet Meclisi. (1999). Birinci Büyük Millet Meclisi. Ankara: TBMM Basımevi
- Türkiye Büyük Millet Meclisi. (2005a). Türkiye'de Yasama ve Yürütme. Ekşi, Ömer (ed.), Ankara: TBMM Basımevi.
- Türkiye Büyük Millet Meclisi. (2005b). Türkiye’de Anayasalar. Ekşi, Ömer (ed.). Ankara: TBMM Basımevi
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1921, 85 Sayılı Kanun, <https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/oncelki-anayasalar/1921-anayasasi/> (Erişim Tarihi: 01.08.2025)
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1924, 491 Sayılı Kanun <https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/oncelki-anayasalar/1924-anayasasi/> (Erişim Tarihi: 23.08.2025).
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1961, 334 Sayılı Kanun, <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/10859.pdf> (Erişim Tarihi: 05.09.2025).
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982, 2709 Sayılı Kanun, <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/17844.pdf> (Erişim Tarihi: 15.09.2025).
- Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı. (2018, 10 Temmuz). Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi No: 1 – Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. Resmî Gazete (Sayı: 30474). <https://www.resmigazete.gov.tr> (Erişim Tarihi: 17.11.2025).
- Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı. (2024, 28 Aralık). Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi No: 174 –. Bazı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. Resmî Gazete (Sayı: 32766. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2024/12/20241228-1.pdf> (Erişim Tarihi: 14.10.2025).
- Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı. (2025a, 8 Ocak). Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi No: 177 –. Siber Güvenlik Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. Resmî Gazete (Sayı: 32776.

- <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2025/01/20250108-1.pdf> (Erişim Tarihi: 20.10.2025).
- Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı. (2025b, 28 Mart). Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi No: 183 –. Bazı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. Resmî Gazete (Sayı: 32855. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2025/03/20250328-11.pdf> (Erişim Tarihi: 21.11.2025).
- Türkiye Cumhuriyeti Dışışleri Bakanlığı, (2025). *Fransa*. <https://www.mfa.gov.tr/fransa-kunyesi.tr.mfa> (Erişim Tarihi: 17.12.2025).
- Türkiye İstatistik Kurumu (2025). Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi Sonuçları, 2024. <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Adrese-Dayal%C4%B1-N%C3%BCfus-Kay%C4%B1t-Sistemi-Sonu%C3%A7lar%C4%B1-2024-53783&dil=1> (Erişim Tarihi: 28.11.2025).
- Türköne, M. (2010). *Siyaset*, (11. Baskı). Opus Yayınları
- Uğurluel, T. (2017). *II. Abdülhamid Han*, (2. Baskı). Timaş Yayınları
- Uğurluel, T. ve Özgen C. C. (2016). *Osmanlının Şifreleri*. Timaş Yayınları. 3. Baskı
- UK Supreme Court (2025) The Court and Legal System, <https://www.supremecourt.uk/about-the-court> (Erişim Tarihi: 05.04.2025)
- Urhan, V. F. (2008). Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması. *Sayıştay Dergisi* (70), 85-102.
- Uzunparmak, M. (2025). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi: Partili Cumhurbaşkanı Modeli Üzerine Anayasal ve Siyasal Bir İnceleme. *Türk İdare Dergisi*, 501(Haziran), 13-44
- Ünal, F. (2011). Tanzimattan Cumhuriyete Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yasal ve Yapısal Dönüşümü, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*(30).
- Ünal, M. A. (2018), *Taşra Teşkilatı/Timar Sistemi, Eyalet, Sancak ve Kaza Düzeni*. Turan, Ahmet ve Öz, Turan (ed.). *Osmanlı Merkez ve Taşra Teşkilatı* içinde. Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir
- Wilson, J. Q. ve Dilulio, J. J. (2007), *American Government; Institutions and Policies*, (Eleventh Edition), Houghton Mifflin Company Boston New York.
- Wood, E. (1998). *The Greater London Authority Bill: A Mayor and Assembly for London*, House Of Commons Library, 98(115).

- Yahşi, F. (2023). Cumhuriyet Senatosunun 1961 Anayasası'nda Yer Alış Süreci Ve Kurucu Meclisteki Müzakereleri. *Akademik Hassasiyetler*. 10(22), 541-560. <https://doi.org/10.58884/akademik-hassasiyetler.1316139>
- Yamaç, M. (2014). Tarihsel Gelişim İçinde Üniter Bir Yapıda Yerel Yönetim: İngiltere Örneği, *Namık Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Metinleri* (4)
- Yaman, A. (2014). Başkanlık Sistemi, Uygulamaları ve Türkiye'de Uygulanabilirliği, *Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 24(1).
- Yaman, A. ve Ünal, H. (2021). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Yürütme Erki Bağlamında Değerlendirilmesi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 26(2), 225-246
- Yayla, A. (2014), *Karşılaştırmalı Siyasal Sistemler*, Liberte Yayınları.
- Yayman, H. (2016). *Türkiye'de Devlet Reformu ve Başkanlık Sistemi*, Doğan Egmont Yayıncılık, 1. Baskı
- Yıldırım, M. A. (1990). Tarihi Gelişimi İçinde İngiliz Mahalli idareleri, *Türk İdare Dergisi*, 62(389).
- Yıldız, H. (2013). Türkiye 'de Parlamentarizm Uygulamaları, *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 4(1). <https://doi.org/10.21492/inuhfd.239836>
- Yıldız, M. (2018). Başkanlık, Yarı Başkanlık Ve Parlamenter Sistem Üzerine Bir Değerlendirme. *Türkiye Siyaset Bilimi Dergisi*, 1(2).
- Yılmaz, A. (1998). Türkiye'de Demokrasinin Gelişimi ve Sorunları. (Güzel, Hasan Celal (ed). *Cumhuriyet Cilt :2* içinde. Yeni Türkiye
- Yılmaz, A., Güler, T. ve Güven, Y. (2020). Parlamenter Sistemden Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Geçiş Sürecinde Türkiye'de Mülki İdare Sisteminin Dönüşümü. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 29(4), 45-71
- Yılmaz, İ. (2021). 1982 Anayasasına Göre Yasama Organı Üye Sayısı Ve Yasama Organı Üye Sayısında Meydana Gelen Değişiklikler. *Hacettepe Hukuk Fakültesi Dergisi*, 11(2), 932-960. <https://doi.org/10.32957/hacettepehdf.892169>
- Yılmaz, V. ve Yıldız, M. Ş. (2022). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Üzerine Tartışmalar Ve Yeni Sistemin Etkileri. *Bingöl Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 6(2), 507-532, Doi: 10.33399/biibfad.1133083
- Yokuş, S. (2020). Özgürlükler Bağlamında 1982 Anayasası'nın Evrimi. *Anayasa Yargısı*, 37(2).

Yüksek Seçim Kurulu. (2017). 16 Nisan 2017 Anayasa Değişikliği Halkoylaması. <https://www.ysk.gov.tr/tr/16-nisan-2017-anayasa-degisikligi-halkoylamasi/5002> (Erişim Tarihi: 11.12.2025).

Zengin, M. A. (2016). ABD Başkanlık Sisteminde Fren ve Denge Mekanizması Üzerine Bir İnceleme. *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi* (28), 1-28.

Zengin, O. (2019). Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi ve İdari Yapıya Etkisi. *Emek Araştırma Dergisi*, 10(15).

703 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname (9 Temmuz 2018). Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname. <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=703&MevzuatTur=4&MevzuatTertip=5> (Erişim Tarihi: 02.12.2025).