

DERLEME MAKALESİ / REVIEW ARTICLE

## CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ'NDE MERKEZİ İDARENİN DÖNÜŞÜMÜ\*

### THE TRANSFORMATION OF THE CENTRAL ADMINISTRATION UNDER PRESIDENTIAL GOVERNMENTAL SYSTEM

Erdi ESEN<sup>1</sup>

Dr. Öğr. Üyesi Gökhan KALAĞAN<sup>2</sup>

#### ÖZ

Dünyada demokrasi ile yönetilen ülkelerin hükümet sistemleri incelendiğinde üç tip demokratik hükümet sistemden söz edilmektedir. Bunlar parlamenter sistem, yarı başkanlık ve başkanlık sistemidir. Ancak ülkelerin sistemleri benzer olsa bile bütün ülkelerin hükümet sistemlerinin ortaya çıkmasında ve uygulanmasında tarihsel, kültürel ve siyasal yapılarından bahsedebiliriz. Ülkemizde de 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan referandum ile başkanlık sistemine geçilmiştir. Bu sistem kendi iç dinamikleri ile incelendiğinde başkanlık sisteminden ayrılarak Türk Tipi Cumhurbaşkanlığı şeklinde adlandırabiliriz. Referandum, ardından 24 Haziran 2018 genel seçimleri ile Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine fiilen geçiş yapılmıştır. Yeni sistem ile birlikte Türk siyasi hayatında ve hükümet sisteminde köklü değişimler ve dönüşümler başlamıştır. Bunlardan biri bakanlıkların teşkili, bakanların atanması ve üst bürokraside merkezi idarenin dönüşümüdür. Yeni sistemde anayasal değişikliklerle birlikte cumhurbaşkanı tek başına yürütme erki olarak kabul edilmiştir. Buna göre bakanlar başta olmak üzere mevzuatta tanımlanan üst kamu bürokrasisi yöneticilerinin atama ve görevden alma işlemleri rutin bir idari işlem şekline dönüştürülmüştür. Bu değerlendirmede Türk Tipi başkanlık sisteminin genel özelliklerini ortaya koymaya çalışacağız.

**Anahtar Kelimeler:** Hükümet Sistemleri, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Merkezi İdare, Üst Düzey Yönetici Atama.


**JEL Sınıflandırma Kodları:** K10, K16, L38.

#### ABSTRACT

When the government systems of countries governed by democracy in the world are examined, three types of democratic government systems are mentioned. These are the parliamentary system, the semi-presidential and presidential system. However, even if their systems are similar, we can talk about their historical and political structures in their emergence and implementation in integrated government administration. When this system is examined with its own internal dynamics, we can leave the presidential system and name it as Turkish Type Presidency. With the referendum and general elections on 24 June 2018 a transition to the Government System of the Presidency has been realised. With the new system, radical changes and transformations have started in Turkish political life and the government system. One of them is the formation of ministries, the appointment of ministers

\* Bu çalışma Dr. Öğr. Üyesi Gökhan KALAĞAN danışmanlığında Erdi ESEN tarafından hazırlanan ve 22.10.2019 tarihinde savunulan "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde Merkezi İdarenin Dönüşümü" başlıklı yüksek lisans tezinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

<sup>1</sup>  T.C. Ticaret Bakanlığı, Hopa Gümrük Müdürlüğü, erdi590@gmail.com

<sup>2</sup>  Burdur Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, gkalagan@mehmetakif.edu.tr

and the transformation of the central administration in the upper bureaucracy. With the constitutional changes in the new system, the president is accepted as the sole executive power. Accordingly, the appointment and dismissal of the top public bureaucracy managers defined in the legislation, especially ministers, has been transformed into a routine form of administrative procedure. In this evaluation, we try to reveal in general the Turkish Type presidency.

**Keywords:** Government System, Presidential Government System, Central Government, Appoint Senior Manager.

**JEL Classification Codes:** K10, K16, L38.

## 1. GİRİŞ

Toplumların siyasi, kültürel ve tarihi gelişim sürecinde demokratik ilkeler merkeze alınmak koşulu ile hükümet sistemleri kendilerine uygun bir model veya yapı teşkil etmektedir. Türkiye’de geçmişten günümüze kadar her dönem hükümet sistemi tartışmaları meydana gelmiştir. Türkiye’deki uygulanan sistemler incelendiğinde sistemlerin dünyadaki sistemler benzerliklerinin yanında kendi öz yapıları olduğu gözlenmektedir. 24 Haziran 2018 anayasa referandumundan sonra Türkiye’de uygulanmaya başlayan başkanlık sistemiyle dünyadaki başkanlık sistemlerini karşılaştırdığımızda Türkiye’nin coğrafi, siyasi, kültürel yapısına uygun özellikler taşıdığını görmekteyiz.

Yeni sistemle birlikte parlamenter sistemden vazgeçilmiştir. Cumhurbaşkanlığı sistemi ile birlikte merkezi idarede daha önceki parlamenter sistemde yer almayan pek çok düzenlemeye gidilerek fiili yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına verilmiştir. Örneğin Anayasanın 104. maddesinde yapılan değişiklikler ile cumhurbaşkanının görev ve yetkilerinde “yasama ile ilgili olanlar”, “yürütme alanına ilişkin olanlar” ve “yargı ile ilgili olanlar” fıkraları kaldırılmış ve yeni anayasada cumhurbaşkanının görev ve yetkilerinde herhangi bir sınıflandırma yapılmamıştır. Bunun yerine Cumhurbaşkanına, kendi kadrolarını oluşturmasına dair görevlendirme ve atamalarda, rutin bir idari işlem yetkisi verilmiştir. Bu yeni sistemle birlikte parlamenter sistemdeki çift başlı yapı olan başkanlık ve cumhurbaşkanlığı organlarından başkanlık organı kaldırılmıştır. Yeni sistemle birlikte Cumhurbaşkanına meclis adına yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarma yetkisi vermiş ve bu yetkinin sınırlarını anayasada belirtilmiştir. Anayasada belirtilen çerçevede temel haklar, kişi hakları ve ödevleri, siyasi haklar ve ödevler ile ilgili, anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda, kanunda açıkça düzenlenen konularda, cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacaktır. Buradan anlaşılacağı üzere normlar hiyerarşisinde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi kanunların altında yer almaktadır.

Merkezi idarenin ve bakanlıklar nezdinde bakıldığında bakan ve üst bürokratların atamaları Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile gerçekleştirilmesinin yolu açılmıştır. Ayrıca meclis dışından bakan atanmasının önu açılmıştır. Cumhurbaşkanlığı sisteminden önceki parlamenter sistemde bazı üst bürokratların atamalarındaki üçlü kararname gibi uygulamalar söz konusu iken yeni istemde bu durum kaldırılarak Cumhurbaşkanlığı kararnamesi atanması sistemi getirilmiştir. Daha hızlı, etkili ve amaç odaklı atamalar ile devlet mekanizmasının hantallıktan arındırılması amaçlanmıştır.

Hükümet sistemi değişikliğinin sistemin istikrarına yönelik etkilerinin yanında muhtemelen en fazla etkiyi kamu yönetimi üzerinde, özelinde ise kamu personel yönetimi üzerinde göstermesi beklenmektedir. Bu bağlamda yeni dönemle birlikte yürütme erkinin hızlı ve etkili kararlarını; etkin, verimli ve tarafsız sunulmasını sağlayacak liyakat esasına göre atanan idari bürokrasi tarafından yürütülmesi önemli bir husus olarak kendini göstermektedir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle birlikte kamu personel yönetiminden sorumlu olan başbakanlık makamının ve bakanlar kurulunun kaldırılmasıyla ortaya çıkan yeni düzende bakanların atanması, daha sonra kamu hizmetlerini sunacak üst düzey kamu görevlilerinin kim tarafından nasıl atanacağı, kim tarafından görevden alınacağı, politikaları ve daha da önemlisi yeni sistemin ruhuna uygun misyon ve vizyona sahip kişilerin karar alma süreçlerindeki pozisyonlarının açıkça tanımlanması gerekmektedir. Bu bağlamda bakanların ve üst düzey kamu görevlilerinin kim olduğunun ve kurumsal yapı içerisindeki yerinin tespiti önem arz etmektedir. Bu çalışmada Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte, bakan ve üst düzey bürokratların atanma usulleri ve çalışma şekilleri ile Türk kamu yönetiminin merkezi idare ayağındaki değişimi ve dönüşümü hakkında incelemeler yapılmıştır.

Bakanların ve üst bürokratların atanması konularında getirilen anayasa hükümleri ve 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararname temel referanslar olmuştur.

## 2. HÜKÜMET SİSTEMLERİ VE TÜRKİYE’DE CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ

Hükümet sistemlerin sınıflandırılmasında en önemli unsur kuvvetler ayrılığı ilkesidir. Dolayısıyla hükümet sistemlerinin sınıflandırılması yasama yürütme organlarının birbiri ile olan ilişkileri göz önüne alınarak yapılmaktadır. Hükümet sistemlerinin genel özellikleri ve Türkiye için siyasal olarak önemli bir dönüm noktası olan Cumhurbaşkanlığı Sisteminin genel özellikleri incelenmiştir.

“Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi” olarak adlandırılan yeni sistemin genel olarak incelendiğinde dünyadaki tipleri incelendiğinde ABD başkanlık sisteminden esinlendiği görülmekle birlikte bu sistemden ayrılan önemli yönlerinin olduğu karşımıza çıkmaktadır. Bu yeni sistem herhangi bir başkanlık sistemin kopyası değil Türkiye’ye has olduğu göz önüne alınmalıdır (Güler, 2018: 311).

### 2.1. Hükümet Sistemleri

Üzerinde uzlaşmış genel bir tanımla bulunmama ile birlikte, hükümet sistemini kavramsal olarak açıklayan Hekimoğlu (2009)’na göre; devleti teşkil eden kuvvetlerin dağılımı ile bunların işleyişlerinin düzenlenmesi bakımından konulan normlar veya kurallar yapısı olup, demokratik olan veya olmayan sistemlerde hükümet kavramı yer almaktadır. Başka bir açıdan hükümet sistemi devleti ve kurumları işleten yapıdır denilebilir. Siyasal sistem ise devleti ve kurumları işleten yapının kullandığı yazılı veya yazılı olmayan yöntemler bütünüdür (Hekimoğlu, 2009: 6).

Hükümet sistemi denilen olgunun tek biçimi veya formu bulunmadığından bu sistemler için bir sınıflama yapılmaktadır. Hükümet sisteminde ve siyasal sistemde (eğer varsa) partiler, hükümet etmek ve kendi görüşlerine göre siyasal sistemde yer almak üzere teşkil etmiş kurumlar olarak görülmektedir. Teziç (2013)’e göre “hükümet sistemlerinin tasnifinde genellikle devletin temel kuvvetleri arasındaki ilişki esas alınmaktadır. Fakat günümüzde hemen hemen tüm demokratik hukuk devletlerinde yargı kuvvetinin bağımsız, ayrı bir kuvvet olması gerektiği kabul edildiği için hükümet sistemlerinin tespitinde, yargı kuvveti dışında kalan iki temel kuvvet, yasama ve yürütme kuvvetleri arasındaki ilişkiler belirleyici olmaktadır” (Teziç, 2013: 394-395).

Özbudun (2013)’a göre pozitif anayasa hukukunda hükümet sistemlerinin sınıflandırılmasında parlamenter sistem, meclis hükümeti sistemi ve başkanlık hükümeti sistemi şeklinde yapılan temel ayırım yasama ve yürütme kuvvetlerinin birbirleri ile olan ilişkileri temel alınmaktadır. Örneğin kuvvetler ayrılığının derecesi ve şekline göre sert kuvvetler ayrılığı başkanlık hükümeti sisteminde, kuvvetlerin ılımlı ayrılığı ise parlamenter sisteminde görülebilmektedir. Öte yandan kuvvetler birliği ise kuvvetlerin birleştiği organa göre: yasama ve yürütme seçilmiş olmayan bir kişide birleşir ise monarşi, diktatörlük vb. seçilmiş bir mecliste birleşirse meclis hükümeti sisteminden bahsedilebilmektedir. Ancak her ülkenin, temel normlarda benzerlik göstermek üzere, hükümet sistemlerinin yapısı ve işleyişi birbirinden farklı olabilmektedir (Özbudun, 2013: 313).

Kavramsal ve kuramsal arka planı oldukça geniş bir alana yayılmakla birlikte genel olarak hükümet sistemleri izah edilirken başkanlık hükümet sistemine ABD, parlamenter hükümet sistemine İngiltere, yarı-başkanlık hükümet sistemine Fransa örnek gösterilmektedir. Bu ülkelerin uyguladıkları sistemler görünüşte çok farklı olmasına karşın taşıdıkları ortak bir özellik vardır; her üçünün de nabızı adeta “seçimle gelmiş bir hükümdar” da atmaktadır. ABD’de başkan, İngiltere’de Başbakan, Fransa’da Cumhurbaşkanı, yürütmenin merkezinde yer aldıkları için seçimle gelmiş hükümdara benzetilmektedirler (Duverger, 1975: 7-8’den akt. Yavuz, 2007: 6).

#### 2.1.1. Parlamenter Sistem

Temsili rejim türlerinden birisi olan parlamenter rejim temelde kuvvetler ayrılığına dayanır. Parlamenter sistem için İtalyan siyaset bilimci Giovanni Sartori “kuvvetlerin paylaşılması” ifadesini kullanmıştır (Bal, 2011: 23). Sistem, “kuvvetlerin işbirliği” ya da “ılımlı (yumuşak) kuvvetler ayrılığı” olarak da adlandırılmaktadır. Bu sistemde yasama ve yürütme arasındaki ilişkiler, sistematik olarak, kuvvetler arasındaki karşılıklı ilişkidir dolaylı kolaylaştırılır ve artırılır.

Parlamenter sistemde yürütme fonksiyonu yine yasamanın içinden çıkan ayrı bir yürütme erkine verilmiştir. Birçok demokratik ülkede kullanılan parlamenter sistem yürütme yasamanın içinden çıktığı ve birbirlerini daha kolay etkileme gücüne sahip oldukları için kuvvetler ayrımı yumuşak ve daha dengelidir. Yasama içinden çıkan yürütme her zaman yasamanın güvenine ihtiyaç duymaktadır (Gözler, 2004: 82-110).

Yasama ve yürütme organlarının ayrılığı parlamenter rejimin ilk ve olmazsa olmaz koşuludur. Bu ise kuvvetler ayrılığı teorisinin bir ürünüdür. Ancak parlamenter rejimin ne kuvvetler ayrılığı prensibinden kaynaklandığı ne de

onun sonucu olduğu söylenmiştir. Parlamenter rejimin uzun bir zaman dilimi içerisinde ampirik olarak yerleştiği belirli olay ve rastlantılara dayalı olarak geliştiği söylenmiştir. Yürütmenin iki başlılığı, devlet başkanının siyasi olarak sorumsuzluğu, bakanların yasama organına karşı siyasi sorumlulukları ve yürütmenin yasamayı fesih hakkı parlamenter rejimin dört temel özelliğini ortaya koymaktadır (Kütük, 2012: 116; Akçakaya ve Özdemir, 2018: 924).

Başkanlı parlamenter sisteme sahip ülkeler çoğulcu demokratik geleneğe sahip, çoğulculuğun ekonomik ve sosyal hayata da egemen olduğu ülkelerdir. Bu sistemde cumhurbaşkanları ile hükümetler arasında krizlere yol açacak çatışma halleri yaşanmamaktadır. Cumhurbaşkanlarının istikrarlı olarak sembolik konumda kaldıkları tespit edilmiştir. Ancak çoğunlukçu yapıların hakim olduğu sert ideolojik bölünmelerin bulunduğu sistemlerin başkanlı parlamentarizm için uygun olmadığı öne sürülmüştür (Özsoy, 2009: 182).

### 2.1.2. Başkanlık Sistemi

Başkanlık sisteminin özelliklerinden bahsetmeden önce tarihsel olarak gelişimine bakacak olursak 1787 tarihinde ABD anayasasının kabul ettiği bir sistemdir. Başkanlık sisteminin tarihçesine bakıldığında parlamenter sistem gibi tarihi bir gelişimden söz edilemez. Başkanlık sistemi ABD'deki değişik düşünce tarzındaki insan topluluklarının uzun tartışmaları sonucu olarak ortaya konulmuş ve doktrin şekli verildikten sonra uygulanmış bir sistemdir (Memiş, 2007: 174).

Kısaca başkanlık sistemini özetleyecek olursak ABD yönetim modeli; cumhuriyetçi bir devlet yapısı, başkanlık hükümeti sistemi, çoğulcu ve seçkin bir demokrasi ve iki hakim partiden oluşan bir yapı olarak özetlenmiştir. Sistemin kişisel iktidara dayandığı ifade edilmiştir (Eroğul, 2004: 56; Kuzu, 2011: 19).

Halkın temsil hakkını doğrudan doğruya kullandığı demokratik ve siyasi bir sistem olan başkanlık sistemi sert kuvvetler yani yasama, yürütme ve yargının kesin çizgilerle birbirinden ayrıldığı sistemdir. Başkanlık sisteminin tanımı ve unsurlarına bakıldığında başkanlık sistemini tanımlayıcı üç kıstas öngörülmüştür. Birincisi zorunlu ve fakat yeterli olmamakla birlikte devlet başkanının belirli bir dönem için halk tarafından doğrudan ya da benzer bir yöntemle seçilmesidir. İkinci unsur hükümetin parlamentonun oyuyla atanmaması ve düşürülmesidir. Üçüncü olarak başkanın yürütme organını yönlendirmesi sayılır ve bu üç şartın yerine gelmesinin saf başkanlık sistemini doğruladığı ifade edilir (Köksoy, 2011: 11-12).

Başkanlık sisteminde halkın doğrudan seçtiği ve üstün yetkilerle donatılmış bir başkan bulunur. Ülkedeki bütün kurumlar doğrudan ve dolaylı olarak halkın görevlendirdiği bu başkana bağlı olarak çalışırlar. Başkan ayrıca ordunun da başkomutanı olarak da görev yapar (Yaman, 2014: 85).

Başkanlık sisteminde başkana geniş haklar verilmiş olmasına rağmen başkan mahkeme kararlarına veya hakimlere müdahale hakkı yoktur. Başkanlık sisteminde tüm yetkiler ve sistemdeki güç neredeyse tamamen başkanda toplanmıştır. Başkanlık sisteminin parlamenter sistemden ayıran en önemli farkı ise cumhurbaşkanı ile hükümet arasında denge amaçlı güç dağılımının başkanlık sisteminde bulunmadığıdır. Parlamenter sistemde ülkenin başında bulunan cumhurbaşkanı ülkeyi yöneten hükümetin çalışmalarını denetlerken yüksek kamu görevlilerini de atarken başkanlık sisteminde bu atamaları halkın doğrudan seçtiği başkan atamaktadır. Yarı başkanlık sisteminde ise başkanın yetkileri meclis tarafından seçilmiş başbakan ile paylaştırılmıştır (Siyasi Gündem, 2011).

Genel olarak ifade edilirse; başkanlık sistemini parlamenter sistemden ayıran iki temel özellikten ilki, bir parlamenter sistemde yürütmenin başı ve onun kabinesi yasama organına karşı sorumludur. Bunlar, yasama organının güvenine dayanıp, yasama organını güvensizlik oyuyla görevlerinden uzaklaştırabilirler. Bir Başkanlık sisteminde ise, yürütmenin başı anayasanın belirlediği bir dönem için seçilir ve yasama organı güvensizlik oyuyla istifaya zorlanamaz. İkinci fark ise, parlamenter sistemde devlet başkanının meclis tarafından seçilmesine karşılık, başkanın halk tarafından seçilmesidir (Yazıcı, 2011: 22-26). Başkanlık sistemiyle ilgili çalışmalar yapan kişilerin, sistemle ilgili tanımlamalarında temel ortak nokta, yasama ve yürütme erklerinin birbirinden mutlak bir şekilde ayrılıp ayrı ayrı organlara verildiği "Kuvvetler Ayrılığı" sisteminin bir parçası olduğudur (Gözler, 2006: 91).

### 2.1.3. Yarı Başkanlık Sistemi

Yarı başkanlık sistemi başkanlık sistemi ile parlamenter sisteminin bir karışımı olarak karşımıza çıkmaktadır. Yürütme gücü halk tarafından seçilen devlet başkanı ile meclis güvenine dayanan hükümet başkanı arasında paylaşılır. Kendi içinde görev dağılımı olmasına rağmen fiili olarak bakıldığında yürütmenin başı halk tarafından seçilmiş olan devlet başkanıdır.

Sisteminin tarihçesine bakacak olursak sistem, Fransa’da 1962 yılında 1958 tarihli V. Cumhuriyet Anayasasına yapılan değişiklikle ortaya çıkmıştır. Değişikliğe göre, Cumhurbaşkanı artık parlamento tarafından değil aksine doğrudan halk tarafından seçilecekti. Bu sistem aslında ilk kez Alman Weimar Cumhuriyeti tarafından uygulanmıştı. Sistem, “iki kutuplu yürütme, bölünmüş yürütme, yarı başkanlık sistemi, yarı parlamenter sistem” gibi isimlerle adlandırılmıştır (Yazıcı, 2002: 91-92).

Yarı başkanlık sistemini meydana getiren üç unsurdan bahsedebiliriz bunlar;

Cumhurbaşkanının halkoyu ile seçilmesi, yasama erkinin güvenine dayanan bir hükümetin varlığı ve Cumhurbaşkanının başbakan ve ilgili bakanların karşı imzaları olmadan tek başına kullanabileceği önemli anayasal yetkilere sahip olmasıdır.

Kurt’a (2014: 49-50) göre “bu sistemin başkanlık sistemi ile en büyük ortak noktası, devlet başkanının doğrudan halk tarafından seçilmesidir. Fakat yarı başkanlık sistemi, iki başlı yürütmeye sahip olması nedeniyle (cumhurbaşkanı ve başbakan) başkanlık sisteminden ayrılmaktadır. Başkanlık sisteminde başkan, yasama organının müdahalelerinden korunmuştur. Her ikisi de birbirinden izole ve bağımsızdır. Başkan ve kongre birbirlerinin varlığına son veremezler. Yarı başkanlık sisteminde ise, cumhurbaşkanı iktidar erkini başbakanla birlikte kullanır. Başbakan ve bakanlar kurulu, tıpkı parlamenter rejimdeki gibi, meclisin güvenini kazanmak ve desteğini sağlamak durumundadır.” Yarı başkanlık sisteminin uygulanmasında yürütme, parlamenter sistemde olduğu gibi iki başlıdır. Bundan dolayı, yürütme erkinde ikili bir otorite veya iktidar söz konusudur.

## 2.2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi

Türkiye’de yasal altyapısı 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan referandum ile tesis edilen ve 24 Haziran 2018 genel seçimleri ile fiili olarak geçiş yapılan Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin kendine has nitelikleri bulunmaktadır. Konunun daha iyi anlaşılabilmesi ve Türk Tipi Başkanlık Sistemi olarak nitelenen yeni sistemin daha iyi anlaşılabilmesi için sürecin arka planına bakılmasında fayda olduğu düşünülmektedir.

16 Nisan 2017 tarihinde gerçekleştirilen ve 6771 Sayılı “Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile yapılan referandum; içeriğindeki 18 madde ve anayasada da yer alan 69 maddede değişiklik yapan oldukça kapsamlı bir referandum olma özelliği taşımakla birlikte Türkiye’de, medyada ve halk arasında “Cumhurbaşkanlığı Referandumu” olarak adlandırılmıştır. Bu referandumu önemli hale getiren başlıca özellik ise hükümet etme sistemini komple değiştirmesi bakımından “başkanlık” veya “Türk tipi başkanlık” sistemini getiriyor olmasıdır. Referandumda “evet” i savunan çevrelerce ifade edilen adı ise “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”dir. Yapılan adlandırmalar, lehte ve aleyhte pek çok görüş bulunması ile beraber Türkiye’nim yönetimi ve yasama sisteminde köklü değişikliklerin ilk adımı olduğu gerçeğidir (www.star.com.tr, 09.06.2017).

Ocak 2017’de bir ay kadar süren görüşmeler sonucunda, Ak Parti ve MHP, üzerinde uzlaştıkları 18 maddelik paketi, referanduma sunulması için gerekli olan onayı almak amacıyla meclise getirmiştir. Paketin anayasa değişikliği olarak kabul edilmesi için gerekli olan 367 oya ulaşmaması ve 339 oyda kalması neticesinde Cumhurbaşkanı tarafından referanduma gitme kararı verildi. Referandum 16 Nisan 2017’de yapıldı yüzde 51,3 oranında “Evet” oyunun çıkmasıyla sistem değişikliği kabul edilmiş oldu. Böylece fiilen başkanlık sistemine geçilmek üzere Türkiye yeni bir sürece adım atmış oldu (Uluslararası Referandum Gözlem Heyeti, 2017: 2-6).

21 Ocak 2017 tarihinde mecliste kabul edilen ve 11 Şubat 2017 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanan 6771 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile birlikte 16 Nisan 2017’de halk oylamasında kabul edilen maddelerin bazıları aşağıda sıralanmıştır.

Madde 2; Daha önce “Madde 75 – 2709 sayılı Kanununun 75 inci maddesinde yer alan “beş yüz elli” milletvekili sayısı “altı yüz” şeklinde değiştirilmiştir. Buna göre mecliste yer alacak milletvekili sayısı 550’den 600’e çıkarılmıştır. Bu madde üzerindeki tartışmalara bakıldığında ise muhalefet ve de daha çok ana muhalefet partisi kanadından iktidarın güçlü olduğu yerlerden daha fazla sayıda milletvekili çıkarabilmek için olduğu eleştirisi gelse de ülkenin değişen nüfus yapısı temsil oranlarında bir değişimin yapılmasını gerekli kılmıştır denilebilir. Ayrıca bu maddenin konulmasındaki amaç vatandaşların kendi ilinde daha fazla temsilciye sahip olmasını sağlamak ve Avrupa Birliği standartlarında bir temsil gücü getirmektir. Nitekim vekil başına düşen seçmen sayısı AB ülkelerinde 40.497 bin iken, Türkiye’de bu rakam 103.544’tür. Vekil başına düşen nüfus AB ülkelerinde 53.764 iken, Türkiye’de 143.166’dır. Bu açıdan bakıldığında Türkiye’deki mevcut milletvekili sayısı temsil gücü bakımından yetersiz kalmaktadır (Haberturk.com, 2014; Coşkun, 2017: 8).

Madde 4; Değiştirilen Madde 77’de Cumhurbaşkanı ve yasama organı olan TBMM seçimlerinin eş zamanlı olarak aynı gün ve beş (5) yılda bir yapılması kararlaştırılmıştır. Cumhurbaşkanının mevcut sistemde olduğu gibi iki turda seçilme usulü ise korunmuştur. Bu maddedeki gaye yasama ile yürütmenin tam bir uyum içerisinde çalışabileceği bir zemini seçimlerden itibaren hazırlamaktır. Bu madde ile ilgili sorun teşkil edebilecek iki adet senaryonun varlığından bahsedilebilir. Birinci olarak, cumhurbaşkanı adayı ve adayın genel başkanlığı yaptıği siyasi partinin aynı anda seçimlerde galip geldiği varsayılın. Bu durumda mecliste güç yoğunlaşması, tek tip düşünce ve karar mekanizması hakim olacaktır. Eğer cumhurbaşkanlığı ve milletvekilliği seçimlerinde bir müddet ara bulunsaydı, halk da bu süre içinde mevcut cumhurbaşkanının icraatlarına bakarak, milletvekilliği seçimlerinden onun partisini veya farklı bir partiyi seçebilirdi. İkinci ihtimal ise cumhurbaşkanı ile seçimleri kazanan siyasi partinin farklı partiler olmasıdır. Bu durumda pek çok kriz ortaya çıkabilir. Örneğin; meclisin onayladığı tasarılar cumhurbaşkanının onayından geçemeyebilir. Bu durumda yasama mekanizmasında tıkanıklıklar meydana gelebilir (Coşkun, 2017: 10).

Madde 5; Daha önce Madde 98’de düzenlenen denetleme mekanizmalarında değişikliğe gidilmiştir. Madde 5 ile TBMM’nin yürütmeyi denetleme mekanizmalarından olan meclis araştırması, genel görüşme ve meclis soruşturması korunurken, “soru” mekanizmasının sadece yazılı biçimde kullanılması esası benimsenmiştir. Bir diğer deyişle, mevcut sistemde var olan “gensoru” kaldırılmış ve “meclis soruşturması” açılması oldukça zorlaştırılarak normal şartlarda ulaşılması imkânsız denebilecek sayıda milletvekili oyu gerektiren bir statüye gelmiştir. “Soru” ise cumhurbaşkanı yardımcılara ve bakanlara yazılı soru olarak şekilde kapsamı daraltılmıştır (www.mecliste.org, 2017).

Mevcut sistemde var olmasına rağmen ne derece işlevsel olduğu tartışmalı olan gensorunun, aslında başkanlık sisteminde zaten tamamen işlevini yitirecek olmasından dolayı kaldırılacak olması mantıklıdır. Çünkü başkanlık sisteminde, parlamenter sistemde olduğu gibi gensoru verilebilecek bir bakanlar kurulu ve başbakan bulunmamaktadır. Ancak meclis soruşturmasının bu kadar yüksek kabul oyu gerektirir hale getirilmesi denetleme mekanizmalarının işleyişi açısından sıkıntı yaratabilecek durumdadır (Türkiye Barolar Birliği, 2017).

Madde 6; Anayasa’nın 101. ve 102. maddeleri birleştirilerek cumhurbaşkanının adaylık ve seçim usulü yeniden düzenlenmiştir. Aday göstermede bir araya gelerek bir cumhurbaşkanı adayı çıkarabilecek partilerin almış olmaları gereken oy %10’dan %5 e çekildi ve 100.000 seçmen bir aday çıkarabilme hakkına sahip olmuştur. Böylece gösterilen adaylardaki çeşitlilik de artırılmıştır. Bu çoğulculuk, dolayısıyla demokrasi açısından olumlu bir gelişme olarak görülmelidir. Ancak mevcut sistemde 20 milletvekilinin bir aday çıkarabilmesi hakkının kaldırılması sorunlu olarak görülebilir. Bunun nedeni ise milletvekillerinin partilerinden bağımsız hareket etmesinin önünü kesiyor olmasıdır (www.mecliste.org, 2017).

Yine bu madde ile değişikliğe uğrayan başka bir husus ise cumhurbaşkanının “tarafsızlık” ilkesinin kaldırılmış olmasıdır. Bu değişiklik her ne kadar bazı çevreler tarafından tepki çektiyse de aslında başkanlık sistemlerinde başkanın partili olması olağan bir durumdur. Ayrıca, Türk siyasi tarihine bakıldığında da, eski cumhurbaşkanlarının tamamen tarafsız olduğunu, partili olmadıklarını savunmak gerçek dışıdır. Kısacası başkanlık sisteminde, başkanın partili olması anayasal bir sorun değildir. Ancak burada tartışma yaratacak başka bir konu vardır ki, o da cumhurbaşkanının bağlı bulunduğu partisinden genel başkanı olmasıdır. Türkiye’de herkesin bildiği gibi siyasi partilerin kaderi, genel başkanların iki dudağı arasındadır. Kendi içerisinde en demokratik uygulamalara sahip olduğunu iddia eden siyasi partilerde dahi, genel başkanın etkisi yadsınmaz. Bu durumda parti genel başkanı olan bir cumhurbaşkanı, milletvekilleri seçimlerinde de bağlı bulunduğu siyasi partinin hükümet olması sonucunda yasama organı olan mecliste dilediği kararı alabilme yetisine sahip olacaktır. Maddelerde bu durumu denetleyebilecek herhangi bir mekanizmadan bahsedilmemektedir. Anlaşıldığı üzere, yasama organı olan meclisin, yürütmenin başı olan başkan tarafından doğrudan kontrol edilebilecek olması demokrasi bakımından son derece sakıncalıdır. Bu iki maddenin değişikliği ile söz konusu olan bir diğer yenilik ise cumhurbaşkanının 3 döneme kadar cumhurbaşkanlığı yapabilecek olmasıdır. Mevcut sisteme göre bir cumhurbaşkanı ancak iki dönem görevde kalabiliyordu ancak yapılan değişiklik ile bu süreyi 14 yıla kadar uzatmak mümkün olacaktır. Bunun nedeni ise ikinci 5 yıllık döneminin sonuna yaklaşırken meclisteki partisine, ki eğer bu iktidar partisiyse bunu gerçekleştirebilmek çok daha kolay olacaktır, seçim kararı alabilirse ve seçimden galip çıkarsa 3 dönem cumhurbaşkanlığı yapabileceği hakkına sahip olacaktır (www.mecliste.org, 2017).

Madde 7; Kamuoyunda en çok tartışma yaratan maddelerden biri de madde104’tür. Bu madde ile yapılan iki ana değişiklik bulunmaktadır. Bunlar cumhurbaşkanına kararname çıkarma ve çıkardığı kararnamelerle üst düzey kamu yöneticilerini atama ve görevden alabilme yetkisi verilmesidir. İlk olarak, savunucunun cumhurbaşkanına kararname çıkarma yetkisi verilmesi için gösterdiği gerekçe özellikle ekonomik konularda, hızlı karar alma ve uygulayabilmektir. Mevcut sistemde yürütmenin aldığı pek çok karar yasama ile reddedilebilmekte veya alınan karara

uygun kanun çıkarılması uzun zaman alabilmektedir. Yeni sistem de bu harcanan zamanın önüne geçmeyi hedeflemektedir. Bu alanda çıkarılan kararnamelerin hız kazanmak açısından uygulanabilirliğini zaman gösterecektir.

Bu değişiklik ile ilgili bir diğer mesele üst-düzey kamu yöneticilerinin kararname ile cumhurbaşkanı tarafından atanabilecek veya görevden alınabilecek olmalarıdır. Bu maddede “üst-düzey kamu yöneticileri” neden kastın ne olduğu açık olarak ifade edilmemiştir.

Madde 8; Anayasa'nın 105. maddesinde gerçekleştirilen değişiklik ile cumhurbaşkanının, bu zamana kadar yürürlükte olan “vatana ihanet” suçu dışında hiçbir suçtan dolayı yargılanamayacağı hükmü kaldırılmış, onun yerine göreviyle ilgili olan veya olmayan cezai suçlarından ötürü meclis tarafından suçlanıp Yüce Divan “da yargılanabileceği maddesi gelmiştir. Başka bir deyişle, cumhurbaşkanı sade vatandaş gibi işlediği hafif veya ağır her suçtan dolayı yargılanabilecektir.

Yargılama için Meclis 301 vekilin imzası ile soruşturma açabilir ve 400 vekilin oyu ile de cumhurbaşkanı Yüce Divan'a sevk edebilir. Ek olarak, hakkında soruşturma açılmasına karar verilen cumhurbaşkanı seçim kararı alamaz” kuralı getirilmiştir. Yüce Divan'da seçilmeye engel bir suçtan mahkûm edilen cumhurbaşkanının görev süresinin sona ermesi kuralı da getirilmiştir (Coşkun, 2017: 10).

Cumhurbaşkanı hakkında soruşturma açılabilmesi için gerekli ve yeter oy sayısının yüksek olması halkın pek çok kesimi tarafından eleştirilmiştir. Bunun nedeni, örneğin, trafik cezası gibi basit bir suçtan dolayı soruşturma açılmak istenirse gereken oy sayısı ile vatana ihanet gibi oldukça ağır bir suçtan dolayı soruşturma açılmak istenmesi durumunda gereken oy sayısının aynı olmasıdır. Bir perspektiften bakıldığında değişiklik, cumhurbaşkanının işlediği her suçtan yargılanmasını sağlamaya yönelik görünürken, başka bir perspektiften ise hiçbir suçtan yargılanamayacağı sonucu doğurduğu görülmektedir. Bir diğer tartışılmalı husus ise Yüce Divan kararı ile suçlu bulunan cumhurbaşkanının görev süresi bitinceye kadar görevde kalabilecek olmasıdır. Yüce Divan tarafından suçlu görülmüş kişinin ülke başkanlığına devam etmesinin ne derece doğru olduğu da ayrıca tartışılmalıdır.

Madde 9; Anayasanın 106. maddesi ile cumhurbaşkanına kendisine bir veya birden fazla yardımcı atama yetkisi verildi ve yardımcısının cumhurbaşkanının yokluğunda makamına vekâlet edeceği belirtildi. Bu madde de kamuoyunda yoğun tartışılan maddelerden biri oldu. Bunun nedenlerinden biri, cumhurbaşkanının yokluğunda makamına vekâlet edecek olan cumhurbaşkanı yardımcılarının seçimle değil atamayla göreve gelecek olmasıydı. Bir diğer neden, cumhurbaşkanına istediği sayıda yardımcı atama yetkisi verilmesiydi (Eğilmez, 2017; Türkiye Büyük Millet Meclisi, 2017)

Bu madde ile ilgili bir diğer tartışma konusu ise cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanların yargılanma şekilleri oldu. Buna göre görevleri ile ilgili bir suç işlediklerinde cumhurbaşkanı ile aynı yargılama prosedürüne tabi tutulacaklar, görevleri dışındaki cezai suçlar ile ilgili olarak ise milletvekillerinin sahip olduğu dokunulmazlık haklarından yararlanacaklardır. Tıpkı cumhurbaşkanının yargılanması için gerekli olan yeter oy sayısına sahip olduktan sonra soruşturmaya tabi tutulup, yine 400 milletvekili imzası ile de yüce divana sevk edileceklerdir.

Cumhurbaşkanının yargılanmasıyla alakalı olarak eleştirilen Yüce Divanda suçlu bulunsada dahi görev süresi bitene kadar makamında kalması kuralı yardımcıları için de geçerli olmuştur. Başka bir husus, cumhurbaşkanının atadığı yardımcı ve bakanların milletvekili olmaları durumunda milletvekilliklerinin düşürülecek olmasıdır. Burada tartışmaya açık olan konu ise yasama faaliyetleri içerisinde görev yürüten bir vekilin cumhurbaşkanı yardımcılığı veya bakanlık için seçilebilecek olmasıdır. Bu durum yasamanın bağımsızlığını etkileyebilir. Başka bir deyişle, vekiller cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakan olma umudu ile objektifliğini kaybederek yürütmenin getirdiği her konuda taraflı davranabilir (Coşkun, 2017: 12).

Madde 10; Değiştirilen Madde 116. madde ile Cumhurbaşkanı ve TBMM'nin karşılıklı olarak seçimlerin yenilenmesine karar verebileceği karara bağlanmıştır. Buradaki karşılıklılık ilkesi, cumhurbaşkanı tek başına seçimlerin yenilenmesine karar verebilirken, TBMM'nin üye tam sayısının beşte üç çoğunluğu yani, 360 milletvekilinin onayı ile karar verebilmesiyle bir çelişkiye düşmüştür. Buna ek olarak karşılıklı görevleri sonlandırma aslında parlamenter sistemin parçası olan bir uygulamadır. Başkanlık sistemlerinde ise yasama ile yürütmenin birbirinden tamamen bağımsız çalışması esas alınmıştır. Bu kanun ile ilgili, kimi taraflar meclisin ve cumhurbaşkanının birbirini karşılıklı olarak dengede tutmaya zorlayacağı ve anlaşmazlık olması durumunda uzlaşmaya daha istekli olacağını kanaatinde bulunmaktadır. Ancak daha önce de belirtilen, cumhurbaşkanının aynı zamanda iktidar partisi genel başkanı olması durumunda ise karşılıklılık ilkesi yine anlamını yitirebilecek ve kanunun getirilmesine gerekçe olarak gösterilen denge kontrol mekanizması da çökmüş olacaktır (Demirel, 2017: 142-143).

Madde 11; Değiştirilen Madde 119 ile birçok demokratik ülkenin anayasasında var olan olağanüstü hal yönetimi düzenlenmiştir. Yürütme yetkisinden dolayı cumhurbaşkanına olağanüstü hâl ilan etme yetkisi ve meclise bunu onaylama, süresini uzatma veya kaldırma yetkisi verilmektedir. Siyasi parti genel başkanı olan bir cumhurbaşkanının, önceki maddelerde de belirtildiği gibi, olağanüstü hal ilanının onaylanması konusunda önünde hiçbir engel olmadığı yine kamuoyunda tartışma yaratan konulardan biridir. Bu madde ile meclise savaş durumu dışında olağanüstü hali 4 aya kadar uzatabilme yetkisi verilmiş ancak peş peşe kaç defa olağanüstü hal ilan edebileceği ile ilgili kısıtlama getirilmemiştir. Bu madde ile ilgili olumlu bulunan husus 1982 anayasasından kalma sıkıyönetim uygulamasının anayasadan çıkarılması olmuştur (Erdoğan, 2016: 25-27; Coşkun, 2017: 19).

Madde 12; Değiştirilen Madde 125'in yerine gelen Madde 12 ile idarenin bütünlüğü ile merkezden yönetim ve yerinden yönetim esasına dayanması ilkesi korunmaktadır. Kamu tüzel kişilikleri düzenleme yetkisinde belirtilen ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak ifadesinin yerine "kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle" ifadesinin gelmesine karar verilmiştir. Böylece kamu tüzel kişiliğinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle de kurulabilmesine imkân tanınmaktadır (Gözler, 2017: 14).

Madde 13; Değiştirilen Madde 126'in yerine gelen Madde 13 ile anayasanın ilgili maddelerinde kanunla düzenleneceği belirtilenler dışında cumhurbaşkanı, merkezi idare kapsamındaki kamu kurum ve kuruluşlarının; kuruluş, görev, yetki ve sorumluluklarını düzenleme hakkını elde etmiştir. Bu madde özellikle halkın milliyetçi kesimleri ve milliyetçi siyasi partiler tarafından çok yoğun bir biçimde eleştirildi. Bunun nedeni ise bu madde ile cumhurbaşkanına özerklik ilan etme, federasyon kurabilme gibi yetkiler verilmesi idi (Gözler, 2017: 14).

Madde 17 ve Madde 18; Daha önce yürürlükte olan 161. ve 164. maddeler bütçe ile ilgili maddeler olup yapılan değişiklik ile birleştirilip sadeleştirilerek yeni sisteme adaptasyonu sağlanmıştır. Buna göre bütçe kanunu cumhurbaşkanı tarafından hazırlanarak meclise sunulacaktır. Bütçe kanununun yürürlüğe girememesi durumunda, yeni bütçe hazırlanmaya kadar geçici bir bütçe kanunu çıkarılması, eğer geçici bütçe kanunu da çıkarılmamassa yeni bütçe kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesinin yeniden değerlendirilme oranı baz alınarak artırılarak uygulanması kuralı getirilmiştir. Bunun nedeni ise kuvvetler ayrılığı ilkesinin korunması ve yürütmede istikrarın devamının sağlanmasıdır. Bu maddenin yasallaşmasının nedeni bütçenin zamanında hazırlanamaması sonucunda oluşabilecek sistem tikanıklıklarının önünü kesmektir. Cumhurbaşkanlığı sistemi ve diğer değişikliklere uygun olarak; anayasa maddelerindeki gerekli kelime ve ibareler değiştirilir, eklenir ve metinden çıkarılırken sisteme uygun olarak bazı maddelerin yürürlükten kaldırılması hükme bağlanmıştır (Coşkun, 2017: 25-29).

Türkiye'deki Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin, literatürde sözü edilen diğer sistemlerle karşılaştırılarak nerede olduğu veya nasıl konumlandığına bakıldığında net bir statünün tarif edilemediği görülmektedir. Örneğin Fransa'daki gibi yarı başkanlık sisteminde başbakanlık kurumu ve yasama çoğunluğu yapısı ile Cumhurbaşkanı dengelenmekte, ABD'deki gibi başkanlık sisteminde Başkan senato tarafından dengelenmekte iken Türkiye'de meclis çoğunluğu yine etkili olmakla birlikte Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi müessesesi ile yasama çoğunluğu çoğunluğuna karşı bir güç merkezi üretilmiştir.

Türkiye'deki Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi için Cumhurbaşkanının halk tarafından seçildiği Başkanlı Parlamentar Sistemine yakın olduğu ifade edilebilir. Fakat Özsoy (2009)'a göre seçimin halka bırakılmış olması sınıflandırma yapabilmek için yeterli bir ölçü olmadığı gibi Cumhurbaşkanı ya da Devlet Başkanının halk tarafından seçilerek iş başına getirildiği sistemler de ortak tanımlamalarla açıklanabilecek bir grup oluşturmazlar. Zira ülkelerinde anayasalarındaki güçler ayrılıklarının durumu ve derecesi birbirinden farklıdır (Özsoy, 2009: 1-2).

Başkanlık sistemi olmayan ancak devlet başkanının/cumhurbaşkanının halk tarafından seçildiği hükümet sistemleri kendi içinde oldukça farklı anayasal ve siyasal yapılar oluşturmaktadır. Bu ülkelerdeki hükümet modelinin tanımlanması noktasında farklı görüşler ileri sürülmüştür. Bir görüşe göre, bu model her ne kadar cumhurbaşkanı halk tarafından seçilmiş olsa da, parlamenter sistemin bir alt türüdür. Diğer görüşe göre ise, cumhurbaşkanının yetkilerinin derecesine bakmaksızın bu sistemin yarı-başkanlık olduğu ifade edilmiştir. Bu iki uç noktanın arasında ise, cumhurbaşkanının yetkilerinin derecesine göre sistemin parlamenter ya da yarı-başkanlık modelini oluşturacağı savunulmuştur (Özsoy, 2009: 3).

Üçüncü görüş ise daha tutarlı gözükmektedir. Şöyle ki sırf devlet başkanının genel oyla halk tarafından seçilmesi dolayısıyla, sistemin farklılaştığını savunmak mantık kurallarına uygun olmayacaktır. Eğer, devlet başkanı halk tarafından seçilmesine karşın, anayasada fazlaca yetki tanınmış olmasına rağmen, uygulamada bu yetkilerini kullanmıyorsa ve sistem aynen parlamenter sistem gibi işliyorsa, ya da devlet başkanı halk tarafından seçilmekle birlikte, devlet başkanının yetkileri hala sembolik ise, bu durumda bu sisteme "başkanlı parlamenter sistem"



denilmesi yerinde olacaktır (Sartori, 1997: 167-168; Onar, 2001: 362-364; Gönenç, 2007: 39-42; Uluşahin, 2007: 140; Kükner, 2012: 383).

Erim, (2017)'e göre Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi devlet erkinin etkinliğinin sağlanmasında, devlet yönetiminde ve güçlü meşruiyetin gerçekleştirilmesinde istikrarlı bir yapının inşasını ortaya çıkarmaktadır. Bu yapı ve özellikler ile yönetebilen bir demokrasi inşa etmek devleti diğer hükümet sistemlerine göre daha etkin hale getirebilecektir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi yalnızca güçlü yönetim ve salt istikrar için değil aynı zamanda gelişme ve daha iyi demokrasinin tesis edilebilmesinde bir çıkış kapısıdır (Erim, 2017: 143). Özbudun, (200)'a göre yeni sistemde, "yürütmenin ve yasamanın organlarının seçilmesinde ve iş başına gelmesinde temel kaynak halkın bizzat kendisidir. Bundan dolayı, organların, yasamanın içerisinden teşekkül ettiği parlamenter sistemlere göre, cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin meşruiyeti daha güçlüdür" (Özbudun, 2005: 106). Türkiye'nin yönetim sistemine köklü değişimler getiren Türk Tipi CHS'nin temel yapısı yürütmeyi Cumhurbaşkanında toplamış olmasıdır denilebilir.

Cumhurbaşkanı Seçilme Koşulları ve Görev Süresi; Cumhurbaşkanı seçimi ile ilgili 7140 sayılı Kanun ile 6271 sayılı Cumhurbaşkanı Seçimi Kanununda yapılan düzenlemelere göre; Cumhurbaşkanı olabilmek için öncelikle Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olmak koşulu aranmaktadır. Bununla birlikte T.C. vatandaşı olan anne babadan olmak ve seçimlerin yapıldığı esnada en az 15 yıldan beri T.C. sınırlarında ikamet/yaşamak koşulu getirilmiştir. Seçim Kanunu ve ilgili diğer yasalarda ayrıntılara yer verilmekle birlikte daha önce anayasanın 101. maddesinde yer alan 2547 Sayılı Yüksek Öğretim Kanununa göre üniversite/yükseköğrenim mezunu olma koşulu en az lise mezunu olmak şeklinde değiştirilmiştir. Son olarak yine Anayasanın 101. maddesinde yer alan Milletvekili seçme ve seçilme yeterliliğine sahip bulunmak koşulu korunmuştur. Görev süresi olarak 5 yıl belirlenmiş ve bu sürenin uzatılamayacağı belirtilmekle birlikte, başkanın yeniden seçilebilme ve bir siyasi parti ile üyeliğinin devam edebilme olanağı vardır. Bu durum partili cumhurbaşkanı ifadesinin kaynağıdır (7140 Sayılı Kanun; 6771 sayılı Kanun).

Yeni sistemde cumhurbaşkanı olağan genel seçimlerde halk tarafından iki türlü sistemlerle seçilmektedir. İlk turda çoğunluğu yani yüzde 50'nin üzerinde oy sağlayan cumhurbaşkanı olmaktadır. Eğer çoğunluk sağlanamazsa ikinci turda geçerli oyların çoğunluğunu alan cumhurbaşkanı seçilebilmektedir. Eğer tek adaylı seçim yapılırsa bu defa oyların en az yüzde 40'ını alması gerekmektedir (7140 Sayılı Kanun; 6771 sayılı Kanun). Cumhurbaşkanı devletin ve yürütmenin başıdır. Cumhurbaşkanı görev yapacak bakanları meclis üyesi olmayanlardan atamakla birlikte üst bürokrasiyi de kendisi atamaktadır. Ancak anayasal denetime tabi olan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri dışından CHS'de kanun yapma, kanun teklif etme, kanun kaldırma yetkisi ve kanun değiştirme yetkileri yasama organındadır. Eski sistemde olduğu gibi bütçe kanununu onaylama yetkisi parlamentodadır. Cumhurbaşkanı tarafından yasamanın kabul ettiği bir kanunun veto edildikten sonra, veto edilen kanunun kabulü aynen kabul ile değil ancak salt çoğunluk ile tekrar kabul edilirse yasalaşmaktadır (Gergerlioğlu, 2017:127).

### 3. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ'NDE MERKEZİ İDARENİN DÖNÜŞÜMÜ

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte merkezi idarenin taşra uzantısından merkeze yardımcı kuruluşlara varıncaya kadar atamada yetkili makamın Cumhurbaşkanlığı olması bu örgütü gerek yetki gerekse sorumluluk açısından en tepeye taşımaktadır. Yeni hükümet sistemi ile birlikte merkezi idarede yapılan değişimlere değinilmiştir.

#### 3.1. Cumhurbaşkanlığı İdari Yapısındaki Değişiklikler

Cumhurbaşkanı ile idari yapı arasındaki ilişkiler anayasada düzenlenen yürütmeye dair yetki ve hükümlere dayanmakta olup Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile uygulanmaktadır. Kararnameler yürütme organı olarak cumhurbaşkanının tek tarafı gerçekleştirdiği düzenleyici asli işlemlerdir.

Boyar, (2017)'a göre: "Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hem organik, hem de fonksiyonel açıdan yürütme organı işlemi olduğu söylenebilir. Tam da bu nedenle cumhurbaşkanı tarafından çıkarılacak kararnamelerin Anayasa Mahkemesinin değil, Danıştay'ın inceleme yetkisi alanında yer alması daha uygun olacaktı. Hâlihazırda Danıştay, Kanunun 24. maddesindeki değişikliklerle cumhurbaşkanlığı kararlarının Danıştay tarafından inceleneceği öngörülmüştür. Uygulamada bu iki işleme ait isimlendirmenin karışabileceği ihtimali de bulunduğundan, bunları tek bir makamın incelemesi ve yine işlemin hukuki niteliği hakkında karar vermesi daha yerinde olurdu" (Boyar, 2018: 23-24)." Kararnamelerin ikinci hali ise olağanüstü haller dönemindeki durumudur. Olağanüstü dönemlerde Cumhurbaşkanlığı kararnameleri kanun hükmünde olup yasama onayına da sunulmamaktadır.

Cumhurbaşkanı ile İdari Yapı Arasındaki İlişkilerin durumu, işleyişi ve çerçevesi kamuoyunda 703 sayılı KHK olarak bilinen “09.07.2018 tarih ve 703 Nolu Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname”dir. Çalışmanın devam eden kısımlarına anayasa değişiklikleri, 703 sayılı KHK ile yeni sistemin ilk kararnamesi olan “10.07.2018 tarihli 1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” ne göre Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Türk idare sistemindeki değişimler hakkında açıklamalar yapılmıştır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Merkezi Yapı, Atamalar, Görevden Alınmalar, birimlerin kurulması ve bunlara dair tüm hususlar 1 nolu kararnemeye göre tanzim edilmiştir. 1 Nolu kararnemenin birinci maddesinde anayasanın 104. maddesindeki hüküm ile paralel şekilde “(1) Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir. (2) Cumhurbaşkanı, Devlet başkanı sıfatıyla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil eder; anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını temin eder. (3) Cumhurbaşkanı, yetkilerinden bir kısmını gerektiğinde sınırlarını yazılı olarak belirterek astlarına devredebilir. Ancak devrettiği yetkiyi, gerek gördüğünde kendisi de doğrudan kullanabilir” denilmektedir. Buna göre cumhurbaşkanında devletin başı, yürütme yetkisi, Türk Milletini temsil, anayasanın uygulanması ve devletin işlerliğinin temini görevi yüklenmiştir. Bu kapsamda Cumhurbaşkanlığı idari yapısı oluşturulmuş ve merkez teşkilatlarının üst yöneticilerinin statüleri ile atama/görevden alma usulleri belirlenmiştir. Bu yapı aşağıda Şekil 1 ve Tablo 1’de gösterilmiştir.



Şekil 1. Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı

Kaynak: (Yenisafak.com, 2018).

Buna göre 3 bakanlık kapatılmış, 8 bakanlığın statüsü değiştirilmiş ve 16 yeni bakanlık kurulmuştur. Bunları takiben 9 kurul, 8 başkanlık ve 4 ofis kurulmuştur. Cumhurbaşkanlığı yürütme görevi esnasında teşkil eden birimlerin ayrıntıları Tablo 1’de gösterilmiştir.

**Tablo 1.** Cumhurbaşkanlığı Hükümeti ve Birimleri

1	Cumhurbaşkanlığı Makamı	Cumhurbaşkanı Cumhurbaşkanı Özel Kalem Müdürlüğü Cumhurbaşkanı Başdanışmanı ve Danışmanı Özel temsilci Cumhurbaşkanlığı Yüksek İstişare Kurulu
2	Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı	İdari İşler Başkanı Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü Personel ve Prensipier Genel Müdürlüğü Güvenlik İşleri Genel Müdürlüğü Destek ve Mali Hizmetler Genel Müdürlüğü Koruma Hizmetleri Genel Müdürlüğü
3	Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve Cumhurbaşkanına Vekâlet Edenler	Cumhurbaşkanı Yardımcıları Cumhurbaşkanı Yard. Özel Kalem Müdürlükleri
4	Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları	Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu Ekonomi Politikaları Kurulu Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu Hukuk Politikaları Kurulu Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu Sosyal Politikalar Kurulu Yerel Yönetim Politikaları Kurulu
5	Cumhurbaşkanlığına Bağlı Kurum ve Kuruluşlar	Devlet Arşivleri Başkanlığı Devlet Denetleme Kurulu Diyanet İşleri Başkanlığı İletişim Başkanlığı Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı Savunma Sanayi Başkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Türkiye Varlık Fonu
6	Bakanlıklar	Adalet Bakanlığı Dışişleri Bakanlığı İçişleri Bakanlığı Milli Savunma Bakanlığı Milli Eğitim Bakanlığı Sağlık Bakanlığı Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Tarım ve Orman Bakanlığı Kültür ve Turizm Bakanlığı Gençlik ve Spor Bakanlığı Çalışma, Sosyal Hizmetler ve Aile Bakanlığı Hazine ve Maliye Bakanlığı Ticaret Bakanlığı Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı
7	Cumhurbaşkanlığı Ofisleri	Dijital Dönüşüm Ofisi Finans Ofisi İnsan Kaynakları Ofisi Yatırım Ofisi

Kaynak: Resmî Gazete 10.07.2018 tarihli ve 30474 sayılı “1 nolu Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” ne göre düzenlenmiştir.

Tablo 1’de yer alan birimlerin de kendi içinde teşkilatları, yapıları, kadro özellikleri vb. bulunmaktadır. Çalışmanın devam eden kısımlarında söz konusu kararname uyarında Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde bakanlıklar ve üst bürokraside merkezi idarenin dönüşümü hakkında açıklamalar yapılmıştır. Ancak daha önce de ifade edildiği üzere Türkiye’de sistemin henüz olması, geçiş süreçleri, idari yapı, uygulamalar vb. bakımından yeni sistemler ilgili literatür de gelişmeye devam etmektedir.

Genel olarak Lamba’ya (2019: 217) göre Hükümet sistemleri özünde, yasama ve yürütme organlarının nasıl teşkil edeceğine ve bu organlar arasındaki ilişkilerin nasıl kurgulanacağına dair tercihleri yansıtmaktadır. Bu bakımdan hükümet sistemleri ayrımı yapılırken bu kuvvetler arasındaki ilişkinin sınırlarının kalın bir şekilde çizildiği sisteme başkanlık, sınırların daha belirsiz olduğu sisteme ise parlamenter sistem adı verilmektedir. Parlamenter sistemde cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu’ndan oluşan iki başlı (düalist) bir yürütme organı bulunmaktadır. Yürütme yetkisinin her iki organ tarafından kullanıldığı bu sistemde, yürütmenin aktif ve sorumlu kanadını Bakanlar Kurulu, sorumsuz kanadını cumhurbaşkanı temsil etmektedir. Başkanlık sistemlerinde ise yürütme organı, adı ülkeden ülkeye farklılık gösterse de tek bir kişiden yani başkandan oluşmakta ve yürütmeye ait tüm sorumluluk da kendisine verilmektedir.

### 3.2. İdari ve Bürokratik Yapıdaki Dönüşüm

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesi ile birlikte bu siyasal sistemin içinde en kritik görülen konuların başında bürokrasinin ve bürokratik kurumların bu dönüşümde ne şekilde dizayn edileceğidir. Yeni sisteme geçilmek istenmesindeki en önemli itici güçlerden biri bürokratik vesayeti kaldırmak, dolayısıyla kamu yönetimi alanını hızlı ve rasyonel iş üreten bir alan haline getirebilmektir (Genç, 2019: 124). AK partinin 2018 yılı seçim beyannamesinde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte bürokrasinin azaldığına, hızlı icraat yapan etkin bir yönetim modelinin hakim kılınacağına güçlü bir vurgu yapılmıştır. Yeni idari yapının ekonomik büyüme, refah ve kalkınmanın garantisini olacağı söylenmiş, ayrıca 2023 stratejisi ve sonrası hedeflere ivme kazandıracağı da eklenmiştir (AK Parti, 2018). Ayrıca bürokrasiyi azaltıp, bilgi teknolojisi sistemleri ve e-devlet uygulamalarının daha da yaygınlaştırılacağı söylenmiş, kamu istihdamında erişimin kolaylaştırılması ve bürokratik yükün azaltılması amacıyla Elektronik Kamu İstihdam Portalı (EKİP) kurulacağı belirtilmiştir (Devlet Personel Başkanlığı, 2017: 24).

Türkiye’de hukuki olarak kamu personel sisteminde yöneticilik ayrı bir idari sınıf olarak tanımlanmamıştır. Üst düzey yöneticilerin kimler olduğu, yetki ve sorumlulukları, atama usul ve esasları ile özlük hakları birbirinden bağımsız ve net olmayan bir biçimde düzenlenmişti. Yeni sistemde üst düzey idarecilerin nitelikleri, atama usulleri ve seçimleri gibi konuların Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenleneceği anayasa değişikliğinde açıkça belirtilmiştir, 10 Temmuz 2018 üst kademe kamu yöneticileri ile kamu kurum ve kuruluşlarında atama usullerini düzenleyen Cumhurbaşkanlığı kararnamesi yayınlanmıştır (Genç, 2019: 125).

Yeni sistemle birlikte daha önce var olan pek çok kurum kaldırılmış, dönüştürülmüş veya birleştirilmiştir. Doğal olarak bu kurumların başında görev yapacak bürokratların da atama ve görevden alma usulleri de değişmiştir. Genel olarak üst düzey bürokrasiye yapılan atama ve görevden almaların bakanlıklarda olduğu rutin idari eylem şeklinde cumhurbaşkanı tarafından yapılmaktadır. Yani daha önceki sistemde yer alan örneğin üçlü kararname/müşterek kararname gibi uygulamalar devreden çıkarılmıştır.

Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanların atamalarında merkezi idarenin dönüşümünün başlangıç noktası bürokrasideki değişim olmakla birlikte uygulayıcılar olarak bürokratların durumu ayrı bir önem ve özellik arz etmektedir. Zira kamu yönetimi alanında araştırma ve çalışma yapan pek çok araştırmacı ve yazarın, kamu yönetiminde bürokrasiye dair sorunlardan söz ettiği görülmüştür. Örneğin hantallık, direnç gösterme, siyasi tutum, yavaşlatma vb. yönünde eleştiriler yapılmaktadır. Yeni sistemde bürokrasinin mevcut ve kronik olduğu ileri sürülen bahsi geçen bu durumların önüne geçilerek ya da en aza indirilerek hız ve etkinliğin sağlanması amaçlandığı ifade edilmektedir (Karatepe, Alkan, Atar, Bingöl ve Durgun, 2017: 73-76).

Örneğin önceki sistemde genel müdür, kurum ve daire başkanı vb. gibi atamaların yapılabilmesi için başbakan teklifi ile cumhurbaşkanı onayı, ya da meclis, başbakan ve cumhurbaşkanı gibi müşterek (üçlü) bir yapıda imza veya onay süreci söz konusu idi. Diğer yandan tüzükler, bakanlar kurulu, yönetmelik veya kararnameleri cumhurbaşkanın imzası/onayı olmadan yürürlüğe girememektedir. Bu noktada tartışmalar yoğunlaşmaktadır. Zira anayasa tarafından cumhurbaşkanına verilen “devletin başı”, “organlar arasında uyum”, “hukuk devleti ilkesinin özetilmesi” vb. görevler bakımından cumhurbaşkanının kendisine gelen hususları imzalamadan önce “hukukilik” ve “yerindelik” denetimi yaparak imzalama/imzalamama kararı vermesi doğaldır. Ancak eski sistemde “sembolik”

olduğu nitelenen cumhurbaşkanının özellikle “direnc gösterme veya imzalamama” tutumu sistem üzerinde baskılara yol açmıştır denilebilir.

Kamu politikaları bağlamında üst düzey veya üst kademe yöneticilik denildiğinde ise kamu hizmetlerinin sunulmasında, idari ve teknik hususların düzenlenmesinde, mevzuat çerçevesinde işleyişin sağlanmasında, devlet politikalarına göre sistem işleyişinde, hem uygulama hem karar verme noktasında kanunlar çerçevesinde kendisine yöneticilik tevdi edilmiş kişilerin kast edildiği kabul edilebilir. Üst kademede yer alan kamu yöneticilerinin kendi alanlarında mesleki bilgi deneyim ve yetkinlik bağlamında belli alanlarda uzmanlıklarının olması söz konusudur. Örneğin Fransa’da üst düzey kamu yöneticileri için “grandes ecoles” yani “üst düzey teknik kadrolar” anlamında bir terim kullanılmaktadır (Sobacı ve Köseoğlu, 2018: 11).

Kamadaki üst düzey kadroların önemi, bunların mevcut anayasal, kanun ve diğer idari düzenlemeler çerçevesinde merkezi idarenin aldığı karar ve politikalarını uygulamaya geçiren unsurlar olması bakımından önem arz etmektedir. Zira merkezi idarenin aldığı karar ve sergilemek istediği yönetimin deyim yerindeyse “saha” daki tatbik unsurları bürokrasinin başındaki üst düzey yöneticilerdir. Dolayısı ile üst düzey yöneticiler vatandaş nezdinde devleti temsil ettiğinden uygulamadaki tutumu oldukça önemlidir. Üst düzey kamu yöneticilerine çözüm getiren vatandaş odaklı hizmet anlayışı ile engelleyici ve statükocu tutumlarının hem siyasi hem de idari sonuçları olmaktadır. Bundan dolayı bu kimselerin idari ve politik rol ve sorumlulukları vardır. Onların bu durumları, politika yapanların hedeflerini pratiğe dönüştürme sürecinde köprü görevi görmelerini sağlar (Sobacı ve Köseoğlu, 2018: 11-12).

### 3.3. Üst Düzey Bürokrat Atamaları

Günlük kullanımda bürokrasi sözcüğü, işlerin zorlaştırılması, geciktirilmesi, mevzuat sarmalında döndürülmesi, bekletilmesi sureti ile verimsizleştirilmesi vb. gibi olumsuz çağrışımlarla anılmaktadır. Esasen bürokrasi ideal bir yönetim sisteminin işler kılınabilmesi için rasyonel kararların alınması, sağlam örgütsel yapıların inşa edilebilmesi ve hizmetlerin sunulabilmesi için oluşturulan bir sistemdir.

Yönetim sisteminde bürokratik karakterin nasıl olacağı ise ayrı bir konudur. Ülkelerin idari ve siyasi yapıları birbirinden farklılık gösterdiği gibi bunlara bağlı olarak kamu bürokrasisindeki atama usul, ilke ve yöntemleri de farklılık göstermektedir. Genel olarak yukarıda da ifade edildiği kamu politikalarının uygulama ayağında politik ve idari rolleri bakımından merkezi idare ile vatandaş(kamu) arasında oldukça önemli bir köprü işlevi gören bürokratlarında atanmalarında üç tür yöntemden söz edilebilmektedir.

Birinci yöntem; İngiliz modeli olarak ifade edilen tarafsız atamalara dayanmaktadır. Liyakat ilkesi belirgin bir şekilde gözetilerek yapılan atamalar, belli bir konuda uzmanlığı ve yetkinliği bulunan kişilerin bazı kurum ve kuruluşları başına getirilmesi şeklinde gerçekleştirilmektedir. Siyasi idare ile bağı oldukça az veya hiç olmayan bu modelde atanan yöneticilerin, uzmanlıklarından yararlanılması ve insan sermayesi olarak değerlendirilmesi amaçlanmaktadır. Devletin ve sistemin kurumsallaşmasında bu model değerli bulunmaktadır (Şahin ve Aksoy, 2016: 26).

İkinci yöntem; Üst düzey bürokrasiye yapılan atamalarda siyasi iradenin kendine yakın olan kişileri seçerek görevlendirmeyi yeğlediği atama usulüdür. Liyakat ilkesinin görece daha geride kaldığı bu modelde, ataması yapılan bürokratlar genellikle siyasi kişilikleri olan veya siyasi kişiliklerce desteklenen, nüfuz ve ilişkilerle desteklenen, görece nepotizmden beslenen, etkinlik ve verimlilikten ziyade siyasi iradeye hizmet eden anlayışla hareket eden olgular üzerinden atanmaktadır. Bu türden atamalarda siyasal kontrol oldukça belirgindir. Bu tür bürokrasi için “eleştirilen bürokrasi” ifadesi de kullanılabilir (Eryılmaz, 2008: 14-15; Aydın, 2012: 55-56). İkinci yöntemin en büyük zaafı, bürokrasi ile siyaset arasında yakın ilişkilerin ya da zıtlıkların söz konusu olması ve önceliklerinin tarafların siyasi çıkarlarını gözetmesidir. Siyaset bürokrasi üzerinde baskı kurabildiği gibi siyasi alanla kendi görüşü arasında terslik olması halinde bürokrasi engelleyici bir faktör olabilmekte yani siyasallaşma söz konusu olabilmektedir (Bayram ve Çınar, 2007: 14-15).

Üçüncü yöntem; bürokrasiye atanacak üst düzey yöneticilerin görevlendirilmesinde genellikle parti üyeliğine bağlı olarak değerlendirildiği yöntemdir. Bu yöntemde, liyakat oldukça arka planda kalmakla birlikte, partideki statü ile eşdeğer bürokratik vazife verilmesi söz konusu olabilmektedir. Otoriter ya da totaliter rejimlerde görülen bu tür yöntemler parti devletlerine has olmakla birlikte verimsizlik ve etkinsizlik en ileri seviyelerde görülebilmektedir. Bürokrasi ile siyasal güç bütünleşik halde olduğundan kamu hizmetinden değil sorunlu kamu yönetimi ya da emirler yönetiminden söz edilebilir. Sosyalist sistemlerde bu tür yöntemleri “bürokratik kolektivizm” olarak

nitelenmekte birlikte eliter bir yönetici sınıf meydana gelmektedir (Kapani, 1997:112-114; Özer, Akçakaya, Yaylı ve Batmaz, 2015: 162).

Araştırmacı olarak bu üç yönetime dair Türkiye açısından bir değerlendirme yapıldığında şunlar ifade edilebilir; geçmişteki siyasal yapının ve de özellikle koalisyonlu yılların getirdiği kadrolaşma anlayışı Türk bürokrasi sisteminde yukarıda ifade edilen ikinci durumu beslemiştir denilebilir. Siyaset ile bürokrasi arasında yakınlık veya zıtlık bağlamında ilişkiler söz konusu olmuştur. Üçüncü yöntem ise dünyada artık karşılığı kalmamış ya da çok az sayılabilecek sosyalist sistemlere has bir durumdur. Ancak birinci yöntem ülkemiz için bir an önce geçilmesi gereken bir yöntemdir denilebilir. Bahsi geçen üç yöntem bir çerçeve çizmekle birlikte karşılaştırmalar yapılabilmesi için Kariyere dayalı ve pozisyona dayalı yöntemler de kullanılmaktadır.

Kamuda üst düzey bürokrasiye yönetici atama kriterleri ülkelerin kendi dinamiklerine göre özellikler arz edebilmekte ve genel bir standart uygulamadan söz edilememektedir. Örneğin Türkiye’de kariyere dayalı atama yöntemi olarak akademik düzey, KPSS, dil sınavları vb. seçici bir yöntem olarak kullanılmakla birlikte Cumhurbaşkanlığı bağlı birimleri ile bazı kamu kurumlarında nitelik, deneyim vb. gibi unsurlar bakımından “sözleşmeli” statüsünde kadrolar teşkil edebilmektedir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişte ifade edilen başlıca gerekçeler arasında klasik nitelikte olduğu ve engeller oluşturduğu ileri sürülen mevcut bürokratik yapının değiştirilmesi, vatandaş ve hizmet odaklı, süratli kararlar alınabilen, alınan kararların merkezden sahaya doğru uygulanması sağlanabilen bir yapının oluşturulmasıdır. Bu konuda dönem itibariyle Başbakan olan Recep Tayyip Erdoğan’ın katıldığı bir açılışta yaptığı konuşmanın bazı kısımları şu şekildedir;

*“Özel sektör hızla başarıyorsa, niçin bunun önüne bariyer çekiyoruz? 'Bu ülkede taş üstüne taş koyanın başımız üstünde yeri var' dedik, biz yolları açtık. 'Peki yüzde yüz başarılı oldunuz mu?' Hayır, olamadık, çünkü Türkiye’de bu bürokratik oligarşi olduğu sürece bunu başarmak zor. Tabii yarın medya yazacak, 'Çözün bunu' diyecek. Dünyanın hiçbir yerinde yasama organları bunu çözememişler ki biz çözelim. Çünkü yine gelip takıldığı yer bürokratik oligarşi. Bunun çözülme yolu var ama o da demokrasiyle bağdaşmıyor. Sıkıntı burada. Demokratik kurallar içinde bunu aşmanın gayreti içindeyiz. Derdimiz şu; eğer Türkiye sanayi ve teknolojide büyük patlama yapacaksa, Cumhuriyet’in 100. yıl dönümünde dünyanın ilk 10 ekonomisi arasına girecekse, bunu başarmak zorundayız. Türkiye’de sadece bürokratik oligarşi bariyer oluşturuyor..... siyasetin içinde olanlar da bariyer oluşturuyor. .... bunlara birçok engeller konuldu. Nereden? Her yerden. ....Bir girişimci yatırım yapacak ama bakıyorsunuz ki hop bariyer var önünde.”(NTV Haber, 2009).*

Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan’ın geçmişte sıklıkla yargı, askeri ve sivil bürokrasiden rahatsızlığını dile getirdiği bilinmekle birlikte bu durum yeni sisteme geçişin önemli gerekçelerinden bir olmuştur. Zira Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan, “bürokratik oligarşi bariyeri” neden söz ederken siyaset ve bürokrasi ilişkisine atfen “siyasetin içinde olanlar da bariyer oluşturuyor” demiştir. Buna göre kendisinin sadece bürokrasinin tutumundan değil aynı zamanda siyasallaşmış bürokrasiden rahatsız olduğu anlaşılmaktadır. Bu kapsamda yapılması planlanan değişikliklerin hayata geçirilebilmesi için yeni sistemde, bürokraside üst düzey yönetici atamalarının usul, ilke ve kuralları “10.07.2018 tarihli 3 sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticileri İle Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” düzenlenmiştir.

Ancak; Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş için 16 Nisan 2017’de referandum yapılmış ve “evet” sonucu çıktıktan yaklaşık 14 ay sonra Cumhurbaşkanlığı ve milletvekili genel seçimleri 24 Haziran 2018 tarihinde yapılmıştır. Yeni sisteme geçilmesinin üzerinden çalışmanın hazırlandığı dönem itibariyle aradan yaklaşık olarak bir yıl geçmiştir. Bundan dolayı sistem değişikliğinin halen devam ettiği ve bürokraside hedeflenen dönüşümün sağlanıp sağlanmadığı hakkında sağlıklı yorum yapabilmek için zamana gereksinim olduğu ifade edilebilir.

#### 4. SONUÇ

Devlet teşkilatlı bir insan topluluğu olarak insan unsurunun en gelişmiş cemiyet yapılanması olup yapısal ve işlevsel olarak daima gelişim göstermektedir. Herhangi bir topluluk için devlet kavramının kullanılabilmesi, o topluluğun nüfusla birlikte yapısal görünümüne sahip olması yani örgütlenmesi gerekmektedir. Dolayısı ile devlet, belirli bir toprak parçası ile sınırlandırılan, en büyük yasal ve meşru yaptırım gücüne sahip olan siyasal ve

kurumsallaşmış bir iktidar şeklidir. Başka bir deyişle, belli bir insan topluluğunun huzur ve güven içerisinde bir arada yaşamasını sağlayan, toplumsal birlik ve kamu düzenini tesis etmek ve devam ettirmek için ve tek taraflı yaptırım gücüne sahip, hukuki ve tüzel kişiliği olan sosyal bir örgütlenmedir.

Hükümet kavramı ise devletten ayrı bir yerdedir. En kısa hali ile devleti ve kurumları işleten yapı olarak görülebilir. Hükümet sisteminde ve siyasal sistemde (eğer varsa) partiler, hükümet etmek ve kendi görüşlerine göre siyasal sistemde yer almak üzere teşkil etmiş kurumlar olarak görülmektedir. Diğer yandan devletin üç ana fonksiyonunu ve erkini konu edinmesi itibarı ile hükümet sisteminin diğer siyasal sistem konuları içerisinde öncelikli bir öneme haiz olduğu vurgulanabilmektedir. Temel karakteristiğinin hükümet sistemi tarafından belirlendiği ifade edilen siyasal rejim siyasal sisteme göre daha dar ancak hükümet sistemine göre daha geniş bir alanı ifade etmektedir.

Dünya üzerinde yaklaşık kırk kadar ülkede başkanlık veya buna benzer sistemler kullanılmakla birlikte her ülkenin kendi koşullarına göre gelişmiş ve yerleşmiş bir hükümet sistemi bulunmaktadır. Hükümet sistemlerine yönelik yapılan değerlendirme ve sınıflama genel nitelikte olup ülkelerin uyguladıkları sistemler kendine has özellikler arz etmektedir. Türkiye’de uygulanmakta olan parlamenter hükümet sistemi, pek çok siyasetçi ve devlet adamı tarafından uzun yıllar eleştirilmiş ve sistem değişikliğinin başkanlık biçiminde değişmesi gerektiği dile getirilmiştir. Parlamenter sisteme yöneltilen eleştirilerin başında; istikrarlı hükümetlerin teşkil etmesinin güç olduğu bundan dolayı da yürütmenin icrai işlemlerinde sürdürülebilirliğinin sağlanamamasıdır. Nitekim Türkiye’de, Cumhuriyet tarihinde, 65 hükümet kurulmuş ve ömürleri ortalama 17 ay gibi kısa olmuştur. Diğer yandan koalisyonlardan ileri gelen istikrarsızlıklar Türkiye’de pek çok siyaset kurumunun enerjisini ülke meselelerine vermesine engel olmuştur. Parlamenter sistemin eleştirilebilecek ve savunulabilecek yanları olmakla birlikte, uzun tartışma ve müzahalardan sonra değişiklik kararı alınmış, adına “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi” denilen bu yeni sistem 16 Nisan 2017 tarihinde referanduma sunulmuştur. Sonucun “evet” şeklinde olması ile birlikte anayasa değişikliği ve diğer yasal/idari değişimler için süreç başlamıştır. Yeni sistemin ilk seçimi 24 Haziran 2018 tarihinde yapılmış ve yeni sistemde Türkiye Cumhuriyeti’nin ilk Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan seçilmiştir.

Yeni dönemde pek çok değişiklik söz konusu olmakla birlikte bu çalışmanın inceleme konusu olan Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde bakanlıklar ve üst bürokraside merkezi idarenin dönüşümüne bakıldığında iki önemli adım atılarak dönüşümün başladığını ifade etmek mümkündür. Birincisi 02.7.2018 Tarihli, Resmi Gazete; 09.07.2018 tarih ve 30473 sayılı “703 No’lu Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname”dir. Bu kararname ile pek çok kurum kapatılmış, statüsü değiştirilmiş veya birleştirilmiştir. Uyum sürecinde 3 bakanlık kapatılmış, 8 bakanlığın statüsü değiştirilmiş ve 16 yeni bakanlık kurulmuştur. Bunları takiben 9 kurul, 8 başkanlık ve 4 ofis kurulmuştur. Bu değişikliğin hemen ardından “10.07.2018 tarihli 1 nolu Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” yayımlanmıştır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Merkezi Yapı, Atamalar, Görevden Alınmalar, birimlerin kurulması ve bunlara dair tüm hususlar 1 nolu kararnameye göre tanzim edilmiştir. 1 Nolu kararnamenin birinci maddesinde anayasanın 104. maddesindeki hüküm ile paralel şekilde “(1) Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir. (2) Cumhurbaşkanı, Devlet başkanı sıfatıyla Türkiye Cumhuriyeti’ni ve Türk Milletinin birliğini temsil eder; anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını temin eder. (3) Cumhurbaşkanı, yetkilerinden bir kısmını, gerektiğinde sınırlarını yazılı olarak belirterek, astlarına devredebilir. Ancak devrettiği yetkiyi, gerek gördüğünde kendisi de doğrudan kullanabilir” denilmektedir. Buna göre cumhurbaşkanında devletin başı, yürütme yetkisi, Türk Milletini temsil, anayasanın uygulanması ve devletin işlerliğini temini görevi yüklenmiştir. Bu kapsamda Cumhurbaşkanlığı idari yapısı oluşturulmuş ve merkez teşkilatlarının üst yöneticilerinin statüleri ile atama/görevden alma usulleri belirlenmiştir. Genel olarak hem bakanlar (cumhurbaşkanı yardımcısı dahil) hem de bürokrasideki üst yöneticiler eski sistemde olduğu gibi değil cumhurbaşkanının rutin idari tasarrufuna göre görev yapar hale gelmiştir. Ayrıca üst yönetici sınıfındaki bürokratların görev süreleri de cumhurbaşkanının görev süresi ile bir tutulmuştur. Siyaseten sorumluluğu üzerinde alan hükümet ve meclis, siyaseten sorumsuz olan cumhurbaşkanının onay/onaylamama kararlarına “mecbur” kaldığı gerekçesi ile bürokrasinin siyasi sorumluluğu paylaşması düşüncesi gelişmiştir. Yeni sistemle birlikte bürokratların görev süreleri cumhurbaşkanının görev süresi ile sınırlı olması hem yeni seçilecek olan cumhurbaşkanı için problem olmayacağı gibi, parlamenter sistemde üst bürokratlar daha sonra hükümetle uyuşmadıklarında alt kadrolara atanmadığı için merkezde müşavirlik kadrolarında görevlendiriliyor ve kadrolarda hiçbir iş yapmadan mali olarak yükümlülükler getiriyordu. Yeni sistemle birlikte bunlar da ortadan kalkmış olacak. Bu sistemle

birlikte bürokraside tecrübe ile birlikte verimlilik esas alınacak ve böylelikle halka hizmet odaklı hizmet ön plana çıkacaktır.

Kamu bürokrasisi yönetiminde önemli adımlardan bir diğeri de 1 Nolu kararname ile birlikte çıkan “10.07.2018 tarihli 3 sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticileri İle Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” dir. Bu kararname ile Türk kamu bürokrasisinin köklü şekilde değiştirilmesi hedeflenmektedir. Kamu bürokrasisinde üst düzey yöneticilerin atanmalarında dünyada farklı model ve örnekler olduğu görülmektedir. Birinci yöntem; İngiliz modeli olarak ifade edilen tarafsız atamalara dayanmaktadır. Liyakat ilkesi belirgin bir şekilde gözetilerek yapılan atamalar, belli bir konuda uzmanlığı ve yetkinliği bulunan kişilerin bazı kurum ve kuruluşları başına getirilmesi şeklinde gerçekleştirilmektedir. Siyasi idare ile bağı oldukça az veya hiç olmayan bu modelde atanan yöneticilerin, uzmanlıklarından yararlanılması ve insan sermayesi olarak değerlendirilmesi amaçlanmaktadır. Devletin ve sistemin kurumsallaşmasında bu model değerli bulunmaktadır. İkinci yöntem; Üst düzey bürokrasiye yapılan atamalarda siyasi iradenin kendine yakın olan kişileri seçerek görevlendirmeyi yeğlediği atama usulüdür. Liyakat ilkesinin görece daha geride kaldığı bu modelde, ataması yapılan bürokratlar genellikle siyasi kişilikleri olan veya siyasi kişiliklerce desteklenen, nüfuz ve ilişkilerle desteklenen, görece nepotizmden beslenen, etkinlik ve verimlilikten ziyade siyasi iradeye hizmet eden anlayışla hareket eden olgular üzerinden atanmaktadır. Bu türden atamalarda siyasal kontrol oldukça belirgindir. Bu tür bürokrasi için “eleştirilen bürokrasi” ifadesi de kullanılabilir. İkinci yöntemin en büyük zaafı; bürokrasi ile siyaset arasındaki yakın ilişkilerin ya da zıtlıkların söz konusu olması ve önceliklerinin tarafların siyasi çıkarlarının gözetilmesidir. Siyaset bürokrasi üzerinde baskı kurabildiği gibi siyasi alanla kendi görüşü arasında terslik olması halinde bürokrasi engelleyici bir faktör olabilmekte yani siyasallaşma söz konusu olabilmektedir. Üçüncü yöntem; bürokrasiye atanacak üst düzey yöneticilerin görevlendirilmesinde genellikle parti üyeliğine bağlı olarak değerlendirildiği yöntemdir. 1 Nolu kararname ile yeni sistemde ilk yöntemin ortalama bir yönü oluşturulmuş denilebilir. Yani liyakat ilkesi sistem değişikliği sürecinde sıkça vurgulanmış, bürokrasinin siyaset kurumu üzerinde vesayetinden şikayet edilmiş sonuç itibarıyla de liyakat ve siyasi iradeye bağlılık şeklinde yorumlanabilecek bir yapı oluşturulmaya çalışılmıştır. Bununla birlikte Türkiye’de kamu personeli alımlarında merkezi sınavlarda başarılı olma ölçütü uzun yıllardan beridir uygulanmakta olduğundan, yeni sistemde, kariyere dayalı yani eleme aşamalarını geçmiş olma koşulu pek çok kademe için geçerlidir. Ancak yeni sistemde liyakat ve performans vurgusu öne çıktığından, alanında başarılı özel sektörden kişilerin de sözleşmeli istihdam statüsü ile üst yönetici olarak atanabilir olmasının yolu açılmıştır.

Türkiye’de siyasal dönüşüm bahsinde görüş bildirenlerin pek çoğunun öteden beridir vurgu yaptığı hususların başında bürokrasi üzerinden değerlendirmeler yaptıkları anlaşılmıştır. Ancak araştırmacı olarak tüm devlet kademelerinde dünyada örnekleri bulunan liyakat, yetkinlik, deneyim vb. ölçütlerin öncelikleri arasına alınması gerektiğidir. Burada sayılan ilkelerin tam anlamıyla gerçekleştirilmesi için İngiltere’deki “Hizmeti koruma kurulu” ya da Amerika’daki “Liyakati koruma kurulu” gibi bir kuruluş kurularak cumhurbaşkanı kararnamesi ile atanan kişilerin veya görevden alınan kişilerin şikâyet konularını çözüme kavuşturulması sağlanabilir. Diğer yandan, üst kademe yetiştirme anlamında daha etkili ve geniş kapsamlı uygulamaların devreye alınması gerekmektedir. Türkiye için partili cumhurbaşkanlığı sistemi yabancı bir kavram olmamakla birlikte güçler arasındaki dengelerin zaman içerisinde ve demokrasi geleneği ile birlikte olgunlaşmaya ihtiyacı vardır.

Dünyada her ülkenin yönetim sistemi kuramsal olarak benzerlik gösterse de uygulama bakımından benzersizdir. Bundan dolayı Türkiye’de sistem tartışmalarında ülkenin kendi dinamikleri gözetilerek görüşlerin ileri sürülmesi gerekmektedir.

## KAYNAKÇA

- Akçakaya, M. ve Özdemir, A. (2018). Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ve siyasal istikrar. *Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi*, 53(3), 922-944.
- Aydın, N. (2012). Weberyen bürokraside liyakat ve Türk kamu bürokrasisinden bir kesit: Siyasetin bürokrasi ironisi. *Sayıştay Dergisi*, (85), 51-67.
- Bal, B. (2011). *İstikrarsız parlamentarizme karşı başkanlık sistemi*. İstanbul: Der Yayınları.



- Bayram, A. B. ve Çınar, K. (2007). İktidar ve siyasetin gölgesinde bürokrasi ve demokrasi ilişkisi: İdealler, zorunluluklar, gerilimler. *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 9(1), 11-24.
- Boyar, O. (2018). Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve “executive orders: Karşılaştırmalı gözlemler. *Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyum Bildiriler Kitabı* içinde (15-28), İstanbul: Marmara Üniversitesi Yayınları: No. 861.
- Coşkun, V. (2017). 16 Nisan 2017 tarihinde kabul edilen anayasa değişikliklerinin değerlendirilmesi. *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 22(36), 3-30.
- Duverger, M. (1975). *Siyasi partiler*. E. Özbudun Ergun (Çev.) Ankara: Bilgi Yayınları.
- Eroğul, C. (2004). *Anatüze giriş (“Anayasa Hukuku”na Giriş)*. Ankara: İmaj Yayıncılık.
- Eryılmaz, B. (2010). *Kamu yönetimi*. Ankara: Okutman Yayıncılık.
- Genç, E. (2019). Türk kamu bürokrasisi. H. Ateş (Ed.), *Türk kamu yönetimi* içinde (115-137), Ankara: Savaş Kitap.
- Gergerlioğlu, M. T. (2017). *Türk tipi cumhurbaşkanlığı kurumların vesayetinden halkın iktidarına*. İstanbul: Hayyikitap.
- Gönenç, L. (2007). Hükümet sistemi tartışmalarında ‘başkanlı parlamenter sistem’ seçeneği. *Güncel Hukuk*, (8), 39-43.
- Gözler, K. (2004). *Anayasa hukukuna giriş*. Bursa: Ekin Kitabevi.
- Gözler, K. (2006). *Anayasa hukukuna giriş*. Bursa: Ekin Kitabevi.
- Gözler, K. (2017). *Elveda anayasa: 16 Nisan 2017’de oylayacağımız anayasa değişikliği hakkında eleştiriler*. Bursa: Ekin Yayın.
- Güler, T. (2018). Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ve kamu yönetimi etkileri. *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 21(39), 299-322.
- Haberturk.com. (2014). *Tarafsız cumhurbaşkanı olmayacağım*. 08.07.2014, Erişim adresi: <https://www.haberturk.com/gundem/haber/966765-tarafsiz-cumhurbaskani-olmayacagim>, (11 Mayıs 2019).
- Hekimoğlu, M. M. (2009). *Anayasa hukukunda karşılaştırmalı “demokratik hükümet sistemleri” ve Türkiye*. Ankara: Detay Yayıncılık.
- Kapani, M. (1997). *Politika bilimine giriş*. Ankara: Bilgi Yayınevi.
- Karatepe, Ş., Alkan, H., Atar, Y., Bingöl, Y. ve Durgun, G. B. (2017). *Sorularla cumhurbaşkanlığı sistemi*. Yayın No: 24, Ankara: Memur-Sen Yayınları.
- Köksoy, F. (2011). *Demokratik sistemler ve iç güvenlik yapılanmalarının karşılaştırılması: ABD, Fransa ve Türkiye örneği*. Yüksek Lisans Tezi, T.C. Polis Akademisi Güvenlik Bilimleri Enstitüsü, Ankara.
- Kuzu, B. (2011). *Her yönü ile başkanlık sistemi*. İstanbul: Babıali Kültür Yayıncılığı.
- Kükner, B. (2012). Hükümet sistemi seçeneklerinden “başkanlı parlamenter sistem” seçeneği ve Türkiye açısından uygulanabilirliği. *Ankara Barosu Dergisi*, (2), 277-304.
- Kütük, A. (2012). *Demokratik hukuk devleti ve hükümet sistemleri perspektifinden Türk anayasal tarihinde cumhurbaşkanlığı*. Yüksek Lisans Tezi, Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Antalya.
- Memiş, H. H. (2007). *Diken... hükümet sistemleri*. Ankara: Akasya Kitap.
- NTV Haber, (2009). *Erdoğan: Bürokratik oligarşi en büyük engel*. 09.05.2009, Erişim adresi: <https://www.ntv.com.tr/turkiye/erdogan-burokratik-oligarşi-en-buyuk-engel,6gl7qYSfjky5aYBQ6nGfjQ>, (15 Mayıs 2019).

- Onar, E. (2001). *Türkiye'nin başkanlık veya yarı-başkanlık sistemine geçmesi düşünülmeli midir?*. Uluslararası Anayasa Hukuku Kurultayı, Ankara: TBB Yayınları.
- Özbudun, E. (2013). *Türk anayasa hukuku*. Ankara: Yetkin Yayınları.
- Özbudun, E., (2005). Başkanlık sistemi tartışmaları. T. Ergül (Ed.), *Başkanlık sistemi içinde* (104- 113), Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayını.
- Özer, M. A., Akçakaya, M., Yaylı, H. ve Batmaz, N. Y. (2015). *Kamu yönetimi klasik (Yapı ve Süreçler)*. Ankara: Adalet Yayınevi.
- Özsoy, Ş. (2009). *Başkanlı parlamenter sistem cumhurbaşkanının halk tarafından seçildiği parlamenter hükümet modeli ve Türkiye için tavsiye edilebilirliği*. İstanbul: Oniki Levha Yayıncılık.
- Resmi Gazete. 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti anayasasında değişiklik yapılmasına dair kanun. 11.02.2017, Sayı: 29976.
- Resmi Gazete. 7140 sayılı Seçimlerin temel hükümleri ve seçmen kütükleri hakkında kanun ile bazı kanunlarda değişiklik yapılmasına dair kanun. 25.04.2018, Sayı: 30402.
- Sartori, G. (1997). *Karşılaştırmalı anayasa mühendisliği, yapılar, özendiriciler ve sonuçlar üzerine bir inceleme*. E. Özbudun (Çev.), Ankara: Yetkin Yayınları.
- Sobacı, M. Z. ve Köseoğlu, Ö. (2018). *Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde üst kademe yöneticiler*. Ankara: SETA Rapor.
- Şahin, T. ve Aksoy, M. (2016). *İngiltere kamu yönetimi ve kamu personel sistemi*. T.C. Devlet Personel Başkanlığı Ankara.
- T.C. Devlet Personel Başkanlığı. (2017). *2017 Yılı faaliyet raporu*. Ankara, Erişim adresi: [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:gQNNrOITft8J:www.dpb.gov.tr/F/Root/dosyalar/strateji\\_raporlari/Devlet\\_Personel\\_Baskanligi\\_2017\\_Yili\\_Faaliyet\\_Raporu.doc+&cd=2&hl=tr&ct=clnk&gl=tr](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:gQNNrOITft8J:www.dpb.gov.tr/F/Root/dosyalar/strateji_raporlari/Devlet_Personel_Baskanligi_2017_Yili_Faaliyet_Raporu.doc+&cd=2&hl=tr&ct=clnk&gl=tr).
- Teziç, E. (2013). Başkanlık rejimini anlamak. *Yeni Türkiye Dergisi*, (51), 366-371.
- Uluşahin, N. (2007). *Saf hükümet sistemleri karşısında iki başlı yürütme yapılanması*. Ankara: Yetkin Yayınları.
- Yaman, A. (2014). Başkanlık sistemi, uygulamaları ve Türkiye'de uygulanabilirliği. *Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 24(1), 83-98.
- Yavuz, B. (2007). *Parlamenter hükümet sistemlerinde ve 1982 anayasasında başbakanın konumu*. Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Yazıcı, S. (2002). *Başkanlık ve yarı başkanlık sistemleri*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Yazıcı, S. (2011). *Başkanlık ve yarı başkanlık sistemleri, Türkiye için bir değerlendirme*. (2. Baskı). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Yenisafak.com. (2018). *Cumhurbaşkanı Erdoğan yeni sistemi tek tek açıkladı: 16 bakanlık olacak*. 22.06.2018, Erişim adresi: <https://www.yenisafak.com/gundem/cumhurbaskani-erdogan-yeni-sistemi-tek-tek-acikladi-16-bakanlik-olacak-3359678>, (2 Mayıs 2019).