

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin İdari Teşkilatlanma Üzerine Etkisi

The Effects of the Presidential Government System on the Administrative Structure

Journal of Civilization Studies

Volume 6, Issue 2, pp. 31-51

December 2021

DOI: 10.52539/mad.995929

Received: 15.09.2021

Accepted: 26.12.2021

© The Author(s) 2021

For reprints and permissions:

<https://dergipark.org.tr/tr/pub/mad>

Nematollah A. FANİD¹

Ferdanur AKMAN²

Öz

Türkiye'de tarihsel süreç içerisinde tıpkı diğer ülkelerde de olduğu gibi birçok hükümet sisteminin denendiği görülmektedir. Osmanlı İmparatorluğu ile başlayan süreçte monarşi, meşrutî monarşi, meclis hükümeti sistemi, parlamenter sistem ve başkanlık hükümet sistemlerinin varlığı ile donatılmıştır. Türkiye'de 1961 Anayasası döneminden itibaren uygulanan parlamenter demokrasi hükümet sistemi siyasi krizlere yol açarak eleştirilere sebep olmuştur. Siyaset gündemi içerisinde bu eleştirilere çözüm olarak Başkanlık hükümet sisteminin varlığı sık sık dile getirilmiş ve 2017 Anayasa değişikliği sonucunda parlamenter hükümet sistemi terk edilerek Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçilmiştir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile yasama, yürütme organında köklü değişiklikler gerçekleştirilmiş, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri aracılığıyla yapılan yeni düzenlemelerle yönetimde istikrar ve verimliliğin artırılması amaçlanmıştır. Literatür ve mevzuat incelemesi yöntemine dayanılarak yapılan bu çalışmanın temel amacı hükümet sistemi değişikliği neticesinde yapılan değişikliklerin idari teşkilat üzerindeki etkilerini incelemek ve kuvvetler ayrılığı ilkesi bağlamında değerlendirmektir. Çalışmada elde edilen temel bulgu; Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde yapılan bazı değişikliklerin kuvvetler ayrılığına aykırılık teşkil etmesi ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin asli nitelikte bir düzenleyici işlem olmasına rağmen sınırlarının net bir şekilde belirlenmemiş olmasıdır. Bu bağlamda Anayasa değişikliği neticesinde yeniden düzenlenen yasama yürütme ve yargı organlarının yapı ve işleyişinde aksaklığa sebep olan sorunların ortadan kaldırılması gerekmektedir.

Anahtar Kelimeler: Kuvvetler Ayrılığı, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, İdari Teşkilat

Abstract

It is seen that many government systems have been tried in the historical process in Turkey, just as in other countries. In the process that started with the Ottoman Empire, it was equipped with the existence of monarchy, constitutional monarchy, parliamentary government system, parliamentary system and presidential government systems. The parliamentary democracy government system that has been implemented in Turkey since the 1961 Constitution period (let's write whichever year it is) has caused criticism by causing political crises. The Presidency government system was frequently mentioned as a solution to these criticisms in the political agenda, and as a result of the 2017 Constitutional amendment, the parliamentary government system was abandoned and the Presidential Government System was adopted. With the Presidential Government System, radical changes were made in the legislative and executive organs, and it was aimed to increase the stability and efficiency in the administration with the new regulations made through the Presidential decrees. The main purpose of this study, which is based on the literature and legislation review method, is to examine the effects of the changes made as a result of the

¹ Dr. Öğr. Üyesi, Burdur Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, nfanid@mehmetakif.edu.tr, ORCID: 0000-0003-4846-5491

² Bilim Uzmanı, Burdur Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, ferdanurakman34@gmail.com, ORCID: 0000-0002-3838-8333

government system change on the administrative organization and to evaluate them in the context of the principle of separation of powers. The main finding of the study; Some changes made in the Presidential Government System are contrary to the separation of powers and although the presidential decrees are an essential regulatory act, their borders are not clearly defined. In this context, it is necessary to eliminate the problems that cause disruption in the structure and functioning of the legislative, executive and judicial organs, which were reorganized as a result of the constitutional amendment.

Key Words: *Separation of Powers, Presidential Government System, Presidential Decrees, Administrative Structure.*

GİRİŞ

Geçmişten günümüze süregelen zaman içerisinde demokratik niteliğe sahip tüm devletler kendilerine en uygun olacak hükümet sisteminin arayışı içerisinde olmuşlardır. Türk yönetim tarihi de bu anlayış doğrultusunda Dünya’da yaşanan gelişmelere paralel olarak birçok değişime uğramıştır. Osmanlı Devleti döneminde mutlak monarşi ile başlayan hükümet sistemi ilerleyen zamanlarda meşrutî monarşiye dönüşmüştür. Ancak uygulanan bu hükümet sistemleri Osmanlı Devleti’nin yıkılmasına engel olamamıştır. İstanbul Hükümeti’nden bağımsız olarak Ankara merkezli başlayan milli mücadele hareketiyle birlikte, dönemin olağanüstü şartlarında meclis hükümeti sistemi uygulanmış, ilerleyen zaman zarfında parlamenter demokrasiye geçiş yapılmıştır. Zaman içerisinde ortaya çıkan yönetim sorunlarına halkın ihtiyaçlarının karşılıksız kalması gibi durumlar da eklenince, Parlamenter demokrasi sisteminde yapılan ara düzeltmelerle erk kullanma yetkisindeki pay yasama ve yürütme arasında zaman zaman değişime uğramıştır. Son köklü değişim ise 2017 referandumuyla geçilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi olmuştur.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi diğer hükümet sistemlerinden farklı olarak tarihsel bir gelişim içinde oluşmayıp, yapısı ve tüm yönleriyle birlikte Türkiye’ye özgü tasarlanmış bir hükümet sistemidir. Bu sistem yasama ve yürütme organlarının seçimine ilişkin düzenlemelere ek olarak yargı organına ilişkin değişiklikleri de kapsamaktadır. Yürütmenin güçlendirilmesi eğiliminin bir yansıması olan bu hükümet sisteminde eski sistemde Bakanlar Kurulu ve Cumhurbaşkanı arasında paylaşılan yürütme yetkisi, yalnız Cumhurbaşkanı’nda toplanmıştır. Bununla birlikte her bir kuvvetin kendi görev alanına ilişkin faaliyetleri sürdürmesi hedeflenerek, kuvvetler ayrılığı ilkesi doğrultusunda daha etkin ve verimli bir yönetim anlayışının hayata geçirilmesi amaçlanmıştır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde yaşanan asıl dönüşümler merkezi idare teşkilatında gerçekleştiğinden, yapılan çalışmaların içeriği genel anlamda bu yönde ilerlemiştir. Çalışmanın asıl amacı Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde gerçekleşen değişimleri bir bütüncül anlayış ile ele alarak yapılacak sonraki çalışmalara ışık tutmaktır. Kendine özgü bir biçimde değişen ve tarihsel bir dayanağı olmayan bir hükümet sistemini her yönü ile anlatmak güçtür. Keza böyle bir sistemin tam olarak anlatılabilmesi için belirli bir dönemin geçmesi gerekmele birlikte sisteme yönelik eleştirilerin hukuksal bir zemine dayandırılması gerekmektedir.

Bu çalışma, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin idari teşkilat üzerindeki etkisini incelemeye yönelik yapılmıştır. Bu bağlamda hükümet sisteminin kabul edildiği andan itibaren yapılan değişiklikler ilgili kararname ve kanunlara dayanılarak açıklanmaya çalışılmış ve sisteminin eksikliklerine yönelik yapılan eleştirilerin bazılarını hukuki anlamda yanıt aranmaya çalışılmıştır. Ancak çalışmanın konusu olan hükümet sisteminin daha ilk döneminde olması ve uygulamaya yönelik çalışmaların yeni yeni yapılmaya başlanması sisteme yönelik literatür eksikliğini beraberinde getirmiştir. Dolayısıyla konuyla ilgili var olan kaynakların yetersizliği çalışmamıza ciddi bir sorun teşkil etmektedir. Buradan hareketle yapılan çalışma oldukça yeni olan bu hükümet sisteminin ABD modeli başkanlık sistemi gibi hükümet sisteminden farkını ortaya koymakla birlikte kuvvetler ayrılığı noktasında nasıl bir değişim öngördüğünü aktarma açısından önem taşımaktadır. Bu çalışma Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde oluşturulan yeni yapıların ve kararnamele açısından öngörülen eksikliklerin ifade edilmesini amaçlamakla birlikte konuya yönelik eksikliklere ilişkin bilinç oluşturularak sosyal ve hukuksal çözümlerin sağlanması da çalışmanın diğer bir amacını oluşturmaktadır. Literatür ve mevzuat taraması yöntemi ile yapılan bu çalışmada bilimsel niteliğe sahip kitaplar, süreli yayınlar, yüksek lisans ve doktora tezleri, kanunlar ve Cumhurbaşkanlığı kararnamele ile gazete ve dergilerden yararlanılmıştır.

1. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ

16 Nisan 2017 tarihinde yapılan halk oylaması sonucunda kabul edilen Anayasa değişikliği sonrasında, 24 Haziran seçimlerinin yapılmasıyla fiilen yürürlüğe giren Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, isim olarak Türkiye’ye özgü bir çeşit başkanlık sistemidir. Bundan dolayı bu sisteme birçok bilimsel çalışmada “Türk Tipi Başkanlık Sistemi” adı da verilmiştir (Çalışkan ve Önder, 2017: 573). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Türkiye’nin yönetim sisteminden kaynaklanan birtakım aksaklık ve krizlerin ortaya çıkmasını engellemek ve yönetimde hukukilik çerçevesinin oturtulması açısından önemli bir adım olarak görülen rasyonelleştirilmiş bir hükümet sistemini ifade etmektedir (Akıncı, 2017: 8).

Bu sistem yasama ve yürütme organlarının seçimi, yargı organına ilişkin birtakım düzenlemeler, Cumhurbaşkanına kararname çıkarma yetkisi verilmesi, seçimlerin yenilenme biçimi, cumhurbaşkanının yargılanma ve soruşturma usulleri, seçimlerin yenilenme biçimi, bütçenin onaylanması gibi birden fazla konuda yenilikler ortaya koymaktadır. 2017 Anayasa değişikliği ile kabul edilen hükümet sistemi, parlamenter sistem gibi tarihi bir gelişim içinde oluşmayıp, yapısı ve tüm yönleriyle birlikte Türkiye’ye özgü bir hükümet sistemidir. Kuvvetler arası ayırımın ve bu kuvvetler arasındaki görev dağılımının keskin bir şekilde sağlandığı Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde, kuvvetler arasına getirilen denge ve denetim mekanizmaları sayesinde kuvvetlerin hepsi birbirini gözetleyebilmektedir (Akıncı, 2017: 7).

Yapılan değişiklik sonrasında, Bakanlar Kurulu kaldırılarak çift başlı yürütme yapısına son verilmiş ve tek başlı bir yürütme yapısı ortaya çıkmıştır. Bu şekilde yönetimde istikrarın sağlanması hedeflenmiştir. Yönetimde istikrarın sağlanması için güçlü bir yürütme yapısı gerektiğinden ötürü yürütme tek kişiden yani Cumhurbaşkanından oluşacak şekilde düzenlenmiştir (Bülbül, 2017: 27).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile yürütme alanında yapılan en önemli değişikliklerden biri ise Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri arasında sayılan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarma yetkisidir. Bu değişikliğe göre Cumhurbaşkanı yürütme alanındaki yetkisini kapsayan konularda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarma yetkisini elinde bulundurmaktadır (Alkan, 2018: 137).

2. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ’NİN MERKEZDEN YÖNETİM TEŞKİLATI ÜZERİNDE ETKİSİ

2017 Anayasa değişikliği neticesinde Türkiye’nin Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi aracılığıyla Cumhuriyetin 100. yılında küresel bir güç haline gelmesi hedeflenmiştir. Bu anlayış doğrultusunda “dev ekonomi, dijital dönüşüm, bilimsel atılım, sosyal devlet ve lider ülke” anlayışını esas alan Türk tipi bir hükümet sistemi oluşturulmuştur. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi oldukça yalın bir anlayışla kurulan, karar alma süreçlerini en etkili ve hızlı bir biçime uyarlayan, ortak aklın çerçevesinde yetki ve sorumlulukları düzenleyen, insan kaynaklarının gelişmesine destek veren, küresel çaptaki yeniliklere oldukça hızlı uyum sağlayabilen yeni bir yönetim anlayışını temsil etmektedir (Anadolu Ajansı, 2018).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Türkiye’nin idari teşkilat yapısına ilişkin birtakım düzenlemeleri beraberinde getirmiştir. Bu düzenlemelerin bir kısmı 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan referandum neticesinde kabul edilen 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun aracılığıyla gerçekleşmiştir. Bu anayasa değişikliğinin sonucunda Bakanlar Kurulu ve Başbakanlık kaldırılmış ve bu iki kuruma ait yetkiler Cumhurbaşkanına verilmiştir. Cumhurbaşkanlığı makamı ve Bakanların atanmasına ilişkin oldukça önemli düzenlemeler yapılmış, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği makamı kaldırılarak bu makama ilişkin düzenlenmiş olan Anayasa’nın 107. maddesi mülga edilmiştir. Anayasa değişikliğinin ardından çıkarılan uyum KHK’ları ve 9 Temmuz 2018 tarihinde yayımlanan “Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” ile bu temel sağlaştırılmıştır (Turan, 2018: 60).

Yapılan düzenlemeler neticesinde yürütme organında köklü değişiklikler yapılarak, yeniden yapılandırılmıştır. Ancak Cumhurbaşkanlığı Teşkilatına ilişkin temel düzenlemeler 10 Temmuz 2018 tarihinde yayımlanan 30474 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 1 No’lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile gerçekleşmiştir¹. Bu kararnemeye göre, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde yeni bir örgütlenme

¹ Bkz. 10 Temmuz 2018 Tarih ve 30474 sayılı Resmî Gazete.

anlayışı benimsenerek Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatında önemli değişiklikler yapılmıştır. Örneğin; merkezi teşkilat “Cumhurbaşkanlığı Makamı” ve “İdari İşler Başkanlığı” şeklinde oluşturulmuş, Cumhurbaşkanına bağlı olan bakanlıkların sayısı 17'ye indirilerek Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı içine dahil edilmiştir. Bununla birlikte cumhurbaşkanlığına bağlı ofisler kurularak, strateji ve politika kurulları oluşturulmuş ve cumhurbaşkanlığına bağlı olarak faaliyet gösteren bağlı kamu kurum ve kuruluşları yeniden düzenlenerek Cumhurbaşkanlığı teşkilatına dahil edilmiştir (Turan, 2018: 60). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle birlikte merkezi idarenin taşra teşkilatında da önemli değişiklikler yaşanmış olup, il ve ilçe idaresine ilişkin birtakım düzenlemeler yapılmıştır.

2.1. Yeni Sistemin Merkezi İdarenin Başkent Teşkilatı Üzerindeki Etkisi

Merkezi yönetim teşkilatlanması iki kısımdan oluşmaktadır. Bu kısımlardan ilki merkez (başkent) teşkilatı ikincisi ise merkezi yönetimin hiyerarşik yapısı içerisine dahil edilen taşra teşkilatıdır. Yeni sistemle birlikte merkezi yönetimin başkent teşkilatını Cumhurbaşkanı, taşra teşkilatı ise il, ilçe ve bölge yönetiminin olduğu üçlü bir yapıdan oluşmaktadır. Bununla birlikte merkezi yönetim teşkilatında Cumhurbaşkanına görevlerinde yardımcı olmak, denetim yapmak ve danışmanlık sağlamak amacıyla kurulmuş yardımcı kuruluşlar da bulunmaktadır (Eryılmaz, 2014: 137).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile kabul edilen ve yayımlanan 1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle Cumhurbaşkanlığı idari yapısı oluşturulmaktadır. Bu kararnameye göre, merkezi idarenin başkent teşkilatının üst yöneticilerinin statüleri ile atama ve görevden alma şekilleri de belirlenmektedir. Anayasanın 104. maddesindeki hüküm ile paralel bir şekilde düzenlenen 1. maddeye göre; “*Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir. Cumhurbaşkanı, Devlet başkanı sıfatıyla Türkiye Cumhuriyeti'ni ve Türk Milletinin birliğini temsil eder; Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını temin eder. Cumhurbaşkanı, yetkilerinden bir kısmını gerektiğinde sınırlarını yazılı olarak belirterek astlarına devredebilir. Ancak devrettiği yetkiyi, gerek gördüğünde kendisi de doğrudan kullanabilir*” denilmektedir. Buna göre Cumhurbaşkanı, yürütme organının başı haline getirilmiş ve Türk milletinin temsili, Anayasanın uygulanması gibi konularda görevlendirilmiştir (1 No'lu CBK, m.1).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde, ABD'deki yürütme organının teşkilat yapısına benzer özellikler taşıyan ancak Türkiye'nin kendine özgü siyasal kültürünü, stratejik önceliklerini ve özgün yönetim yapısını yansıtan bir teşkilat yapılanmasına gidilmiştir (Güler, 2018: 311). Bu doğrultuda yeni düzenlenen teşkilat yapısında Cumhurbaşkanı Yardımcısı, Özel Kalem, İdari İşler Başkanlığı, Politika Kurulları, Ofisler ve Başkanlıklardan oluşan bir yönetim yapısı benimsenmiştir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde de farklı ülkelerde uygulanan Başkanlık sistemlerinde olduğu gibi yürütmenin başındaki Başkan'ın kamu politikası geliştirmesine yardımcı olan kurullara, danışma ve tavsiye işlerini üstlenmesi amacıyla yeni teşkilat yapılanması içerisinde yer verilmiştir. Yeni teşkilat yapısında toplam dokuz adet kurul oluşturulmuştur. Oluşturulan bu kurulların politika geliştirmek amacıyla Cumhurbaşkanı ile doğrudan doğruya iletişim içinde olmaları ve bakanların uygulayacağı kurullara ilişkin bir çerçeve oluşturmaları beklenmektedir. Kurullar aracılığıyla teknoloji ve dış politika alanlarında, iş dünyasında ve bilim ve sanat çevresinde kendi alanlarında uzman kişilerin politika oluşturma sürecine katılımları sağlanarak paydaş sayısının yükseltilmesi hedeflenmiştir. Böylelikle ortak bir aklın çerçevesinde oluşturulacak politikalar aracılığıyla etkili ve verimli bir yönetim anlayışı hedeflenmiştir (Sobacı vd., 2018: 2).

Başkan'ın kamu politikası geliştirmesine yardımcı olacak kurullara ilaveten oluşturulan bir diğer yapı ise ofislerdir. Finans Ofisi, İnsan Kaynakları Ofisi, Teknoloji Ofisi ve Yatırım Ofisi olarak adlandırılan bu ofislerin bürokrasiye takılmadan doğrudan doğruya Cumhurbaşkanına bağlı bir biçimde ve onun öncelikleri doğrultusunda projeler hayata geçirmesi beklenmektedir (Sobacı vd., 2018: 2-3).

Yeni teşkilat yapısı içerisinde düzenlemeye gidilen bir diğer yapı bakanlıklardır. Parlamenter sisteminin uygulandığı eski hükümet sisteminde 26 tane bakanlık bulunmaktaydı. Yeni Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı'nda Cumhurbaşkanı'na bağlı bakanlık sayısı 17'ye düşürülerek daha sade bir yapı oluşturulmuştur. Yeni sistemle birlikte bazı bakanlıklar devam ederken, bazıları birleştirilmiş, bazılarının adı değiştirilmiş ve bazılarının da yapısında değişikliğe gidilmiştir (Demirkaya, 2018: 210).

Yeni hükümet modelinde başkanlık ya da farklı şekilde isimlendirilen bazı yapıların da Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak çalışması hüküm altına alınmış ve bu doğrultuda 8 tane başkanlık birimi

oluşturulmuştur. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde yürütme organının başında olan Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerinin genişlemesi neticesinde İletişim Başkanlığı ile Strateji ve Bütçe Başkanlığı da oluşturularak bu sayı 10'a yükseltilmiştir. Cumhurbaşkanı tarafından önerilecek olan bütçenin, mali disiplin ve verimliliğinin kontrol edilmesi ve verimli bir şekilde yönetilmesi açısından bütçe başkanlığı önemli bir konum arz etmektedir.

2.2. Cumhurbaşkanlığı Makamı

Cumhurbaşkanlığı teşkilatı 10 Temmuz 2018 Tarihli Resmî Gazetede yayınlanan 1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanlığı teşkilatının temel birimi “Cumhurbaşkanı İdari İşler Başkanlığı”dır. Ancak Cumhurbaşkanlığı makamı, 1 No'lu kararnamenin 1. ve 4. maddeleri arasında düzenlenen ve doğrudan doğruya Cumhurbaşkanıya bağlı olan “Cumhurbaşkanı Özel Kalem Müdürlüğü”, “Cumhurbaşkanı Başdanışmanı” ve “Cumhurbaşkanı Danışmanları” ile “Özel Temsilciden” oluşmaktadır. 1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 1. maddesine göre; “*Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir*”. Bu madde ile yeni teşkilat yapısında ikili yönetim anlayışının yerini Cumhurbaşkanlığı makamının aldığı açıkça belirtilmektedir.

1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 2. maddesinde de açıkça belirtildiği gibi Cumhurbaşkanı Özel Kalem Müdürü, Cumhurbaşkanı makamına ilişkin hizmetleri yürütmek, Cumhurbaşkanının resmi ve özel yazışmalarını yürütmek gibi önemli görevlere sahip olmakla birlikte özel kalem müdürüne büyükelçi unvanı da verilmektedir. Cumhurbaşkanı Başdanışmanı ve Danışmanına ilişkin hususlar ise 1 No'lu kararnamenin 3.maddesinde; “*Cumhurbaşkanı, kendisine danışmanlık ve verdiği diğer görevleri yapmak üzere Cumhurbaşkanı Başdanışmanı ve Cumhurbaşkanı Danışmanı atayabilir*” şeklinde ifade edilmektedir.

1 No'lu kararnamenin 4. maddesi ise özel temsilcilere ilişkin düzenlemeyi kapsamaktadır. Söz konusu maddeye göre; “*Cumhurbaşkanı, özel bilgi ve uzmanlık gerektiren konularda, dış ülkelerde veya uluslararası kuruluşlar nezdinde özel bir görevi ifa etmek üzere özel temsilci görevlendirebilir. Bu şekilde görevlendirilecekler Büyükelçi unvanı verilebilir. Büyükelçilik unvanı özel temsilcilik görevi müddetince devam eder. Özel temsilcilerin giderleri Cumhurbaşkanlığı bütçesinden karşılanır. Bunlara ödenecek harcırah hakkında Cumhurbaşkanı Başdanışmanlarına ilişkin hükümler uygulanır*”.

14 Mayıs 2019 tarih ve 36 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle kurulan Cumhurbaşkanlığı Yüksek İstişare Kurulu hakkında ise; “*Millete ve devlete hizmeti geçmiş, bilgi ve birikim sahibi kişilerin bu kazanımlarından istifade edilebilmesi amacıyla Cumhurbaşkanlığı Yüksek İstişare Kurulu oluşturulmuştur. Kurul üyeleri Cumhurbaşkanınca belirlenir. Kurulun çalışma usul ve esasları ile Kurul üyelerine yapılabilecek ödemeler Cumhurbaşkanınca belirlenir*” denilmektedir. Cumhurbaşkanlığı makamı altında bahsi geçen bu kişiler doğrudan doğruya Cumhurbaşkanı tarafından atanmakta veya görevden alınmaktadır (1 No'lu CBK, m.4/A).

2.3. Cumhurbaşkanı Yardımcılığı

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin getirdiği önemli yeniliklerden biri de merkezi yönetim örgütü içerisinde bulunan ve Cumhurbaşkanıdan sonra gelen en önemli makam olan Cumhurbaşkanı yardımcılığı müessesedir. Anayasanın 21 Ocak 2017 tarihli ve 6771 sayılı Kanunla değişik 106. maddesiyle getirilen Cumhurbaşkanı yardımcılarının ilişkin temel hususlar 1 No'lu Kararnamenin 17. maddesine göre; “(1) Cumhurbaşkanı yardımcılarını, Cumhurbaşkanı tarafından verilen görevleri yaparlar. (2) Cumhurbaşkanı yardımcılarını, Cumhurbaşkanıya karşı sorumludur” şeklinde ifade edilmiştir. Bu maddeden açıkça anlaşılacağı üzere Cumhurbaşkanı yardımcılarının sayısına ilişkin herhangi bir sınırlama yapılmamış bir veya birden fazla Cumhurbaşkanı yardımcısı olabileceği hüküm altına alınmıştır.

1 No'lu Kararnamenin 18. maddesinde ise; “(1) Cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir nedenle boşalması halinde, yenisi seçilene kadar en yaşlı Cumhurbaşkanı yardımcısı Cumhurbaşkanlığına vekâlet eder ve Cumhurbaşkanıya ait yetkileri kullanır. (2) Cumhurbaşkanının hastalık ve yurtdışına çıkma gibi sebeplerle geçici olarak görevinden ayrılması hallerinde, Cumhurbaşkanının görevlendirdiği yardımcısı Cumhurbaşkanıya vekâlet eder ve Cumhurbaşkanıya ait yetkileri kullanır” denilmektedir. Cumhurbaşkanı yardımcılarını doğrudan doğruya Cumhurbaşkanı tarafından atanmakla birlikte

Cumhurbaşkanı istediği zaman yardımcı sayısında değişiklik yapabilir veya mevcut yardımcıları görevden alabilir.

Söz konusu maddelerden de anlaşılacağı üzere Cumhurbaşkanı yardımcısının esas görevlerinden biri Cumhurbaşkanının yokluğunda Cumhurbaşkanına vekalet etmektir. 1 No'lu Kararnamenin 18. maddesinde sayılan her iki vekalet durumunda Cumhurbaşkanına vekillik eden yardımcısı “Cumhurbaşkanına ait yetkileri kullanır”. Cumhurbaşkanına ait yetkilerin atanmış bir bürokrat tarafından kullanılabilmesi konusu eleştiriye açık bir konudur (İzci ve Sarıtürk, 2017: 521). Çünkü Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanı yardımcıları ABD'deki başkanlık sisteminde olduğu gibi başkan ile eş zamanlı olarak seçim yoluyla görev başına gelmemektedir (Anayurt, 2019: 315).

Cumhurbaşkanı yardımcıları, Cumhurbaşkanına vekalet eden ve oldukça geniş güçlerle donatılmış bu makama atanacak kişi sayısının belli olmaması ve bu kişilerin kimler olacağıın seçmen tarafından bilinmemesi hususu demokratik meşruiyet ve şeffaflık açısından önem arz etmektedir (Coşkun, 2017: 23). Ayrıca Cumhurbaşkanı yardımcılara Anayasa'da tanımlı olan Cumhurbaşkanına vekalet ve Milli Güvenlik Kurulu ile ilgili görevleri haricinde, Kanunla veya Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle de görev ve yetkiler verilmektedir. Bu konuya ilişkin Anayasa'nın 104/7. maddesine göre; “*Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir*” denilmektedir (Mutlu, 2019: 125). Bu yüzden yalnızca Cumhurbaşkanına karşı sorumlu olan bu kişilerin nitelikli olması ve vekalet görevini yerine getirirken yönetimde istikrarı engelleyici unsurlardan uzak durması demokrasi açısından oldukça önem arz etmektedir. Çünkü görevi nedeniyle suç işleyen bir Cumhurbaşkanı yardımcısının cezai sorumluluğuna ilişkin Yüce Divan'a sevk prosedürü Partili Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin geçerli olduğu meclis oluşumunda etkisiz kalmaktadır. Nitekim Cumhurbaşkanı yardımcılarını hakkında TBMM'de görevleriyle ilgili işledikleri suç iddiasıyla meclis soruşturması açılabilmesi için Anayasa madde 106/5-7'de belirtilen nitelikli çoğunluğun sağlanması gerekmektedir (Kaboğlu, 2016: 41).

2.4. Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı

Cumhurbaşkanının kendine ait görevleri gerçekleştirebilmesi için etkin bir idari teşkilat yapısına ihtiyacı vardır. Bu bağlamda 2017 tarihli Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği kaldırılmıştır. Daha önce bir kısmı Genel Sekreterlik tarafından yapılan işlerin yanı sıra 1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile oluşturulan İdari İşler Başkanlığının görev ve yetkileri yeni sisteme uygun olarak genişletilmiştir (Turan, 2018: 62). Yeni sisteme uyum sağlamak amacıyla çıkarılan 703 sayılı KHK'nın 179. maddesinin geçici 32. maddesi ile müsteşar ve müsteşar yardımcılığı kadroları kaldırılmakla birlikte eski sistemde en yüksek devlet memuru olarak kabul edilen Başbakanlık Müsteşarının yerini yeni sistemde Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanı almıştır (Gözler, 2019a: 109-110).

Doğrudan doğruya Cumhurbaşkanı tarafından atanarak göreve getirilen İdari İşler Başkanı, Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığının en üst amiri konumundadır. İdari İşler Başkanı, İdari İşler Başkanlığında bütün birimlerin faaliyetlerini, işlemlerini ve hesaplarını denetlemekle görevli ve yetkili olup Başkanlığın sorumlu olduğu hizmetlerin mevzuata, Cumhurbaşkanının politika ve talimatlarına uygun olarak yürütülmesinden Cumhurbaşkanına karşı sorumludur (1 No'lu CBK, m. 5-12).

İdari İşler Başkanı, yalnız en yüksek devlet memuru olmayıp, bütün idareyi denetleyen ve aynı zamanda kontrol eden yüksek müfettiş gibidir. Bu bağlamda İdari İşler Başkanı, Cumhurbaşkanının vermiş olduğu emir ve politikalara yönelik gerekli işlemlerin yapıp yapılmadığını en üst düzeyde denetleyen kişi olmakla birlikte bu denetime yönelik gerekli işlemleri yapma yetki ve göreviyle donatılmıştır (Öztürk, 2019: 1284).

İdari İşler Başkanlığı tüm görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinde yardımcı olacak dört alt müdürlüğe sahiptir. Bu müdürlükler 1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 6. maddesine göre; “*Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü, Personel ve Prensipier Genel Müdürlüğü, Güvenlik İşleri Genel Müdürlüğü, Destek ve Mali Hizmetler Genel Müdürlüğü, Koruma Hizmetleri Genel Müdürlüğü*” olarak sıralanmıştır. Bu birimler Cumhurbaşkanlığının temel hizmet birimlerini oluşturmakla birlikte kendilerine ait görev ve yetkileri 1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 6. ve 10. maddeleri arasında sayılmıştır (1 No'lu CBK, m. 6-10).

İdari İşler Başkanı, Cumhurbaşkanlığı Özel Kalem Müdürü, başdanışmanlar, danışmanlar ve genel müdürler dışında kalan diğer personel hakkında atama yetkisine de sahiptir. (703 sayılı KHK, 2018; 1 No'lu CBK, 2018; Turan, 2018: 62; Gözler, 2019a: 110). İdari İşler Başkanının görevleri 1 No'lu

Kararnamenin 6. maddesinde açık bir şekilde sıralanmıştır. Başkanlık ve alt birimlerin kadrolarının durumuna ilişkin bilgiler ise adı geçen Kararnamenin 11. maddesinde; “Cumhurbaşkanlığı Makamı, Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı, Cumhurbaşkanlığı Yardımcılıkları ve Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarından oluşan Cumhurbaşkanlığı Merkez Teşkilatının kadroları, Cumhurbaşkanı kararıyla belirlenir” şeklinde ifade edilmiştir.

2.5. Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde kamu politikası oluşturma sürecinin değiştiği ve yeni aktörlerin ortaya çıktığı görülmektedir. Bu gelişmeler kamu politikası analizcileri açısından uzun süre tartışılacak gibi durmaktadır. Yeni hükümet sisteminde Başkanlık sistemindeki yapıya benzer olarak, yürütmenin başı durumundaki başkanın kamu politikası oluşturmada yardımcı olacak kurullar oluşturulmuştur. Kurmay bir birim olarak hareket eden bu yapılar temelde daha çok danışma ve tavsiye işlerini üstlenmektedir (Sobacı vd., 2018: 3-4).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi içerisinde yeni ve önemli bir aktör olan politika kurulları; Cumhurbaşkanı ve bakanlıklarla beraber çalışarak politika oluşturma ve bu politikaları geliştirme sürecine ilgili paydaşların katılımını sağlama açısından birtakım avantajlara sahip yapılardır. Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları, Amerika Birleşik Devletleri’ndeki “Executive Office of the President”, “Başkanın Yürütme Ofisi” ya da “Başkanın Yönetim Ofisi” şeklinde tercüme edilen yapılar ile benzerlik taşımaktadır. ABD’deki Başkanın Yürütme Ofisleri, başkanın yönetim sorumluluğunu daha etkili ve verimli bir şekilde hayata geçirebilmesi adına ofis ya da konsey şeklinde oluşturulmuştur. Güvenlik, bütçe, uzay, ekonomi, teknoloji ve politika geliştirmeye yönelik pek çok alanı kapsayan bir yapıda kurulmuşlardır (Akman, 2019: 664).

Politika kurulların oluşturulmasıyla birlikte eski sistemde Bakanlar Kurulu ya da bakanlıkların kendi içlerinde sürdürdükleri politika oluşturma ve üst düzey kararların alınmasına yönelik süreçler, teşkilat içerisinde oluşturulan bu yeni yapıya devredilmiştir. Bundan dolayı Politika Kurulları, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin en üst karar organı niteliğine sahiptir. Bu şekilde bir yapılanma ile bakanlıklar karar alıcı rollerinden uzaklaştırılarak icracı birimler haline getirilmiştir. Geliştirilen bu sistemle birlikte bakanların halka karşı siyasi sorumlulukları bulunmaması onların, siyasetten çok yönetsel bir sistemin aktörü haline gelmelerini sağlamaktadır (Gözler, 2019a: 111).

2.6. Cumhurbaşkanlığı Ofisleri

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde, Cumhurbaşkanı’na bağlı olarak oluşturulan bir diğer yapı ise ofislerdir. Ofisler kendi uzmanlık alanlarına giren konularda gerekli bilgileri toplayarak kamu politikaları oluşturmakla birlikte söz konusu politikaları Cumhurbaşkanına raporlamakla görevlidir. Ofisler bu yönleriyle Cumhurbaşkanı’nın kamu politikası geliştirmesine yardımcı olmakla birlikte uygulama kapasitesinin de geliştirilmesine oldukça önemli katkı sağlamaktadır. Ofisler 1 No’lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 525. maddesinde; “verilen görevleri yerine getirmek üzere Cumhurbaşkanlığına bağlı, özel bütçeli, kamu tüzel kişiliğini haiz, idarî ve malî özerkliğe sahip, Dijital Dönüşüm Ofisi, Finans Ofisi, İnsan Kaynakları Ofisi ve Yatırım Ofisi kurulmuştur” şeklinde ifade edilmiştir. Cumhurbaşkanlığı Ofisleri kamu tüzel kişilikleri olması nedeniyle politika kurullarından farklılaşmakta ve Türk idari teşkilat yapısında özgün bir yer elde etmektedirler (Ocak, 2019: 169).

Cumhurbaşkanına en yakın kadrolardan biri olarak devlet yönetimi içerisinde oldukça yeni bir yapıyı temsil eden bu birimler, Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan’ın nitelendirmesiyle politikalara yön verecek projelerin hayata geçirilmesinde bir nevi arka bahçe görevi taşıyacaktır (Sobacı vd., 2018: 2-3).

1 No’lu Kararnamenin 530. maddesinde ise; Ofislerin bütçe kaynaklarına ilişkin olarak, “Genel bütçeden Cumhurbaşkanlığı bütçesine konulacak ödenekler ile Ofis tarafından ücret karşılığı sağlanabilecek çeşitli hizmetler karşılığında elde edilecek gelirler ve Gerçek ve tüzel kişilerden sağlanan yardım ve bağışlar” ofislerin bütçesini oluşturan kaynaklar olarak ifade edilmektedir.

2.7. Cumhurbaşkanlığına Bağlı, Cumhurbaşkanı ile İlgili veya İlişkili Kurum ve Kuruluşlar

1 No’lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 37. maddesinde Cumhurbaşkanlığına bağlı kurum ve kuruluş sayısı 11 olarak belirlenmiştir. Ancak 4 No’lu Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve

Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Genelkurmay Başkanlığı'nın Millî Savunma Bakanlığı'na bağlanmasıyla bu sayı 10'a düşmüştür. Fakat bu sayı bazı kurum ve kuruluşların bakanlıklara bağlılığının gösterildiği 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi ile Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'nun Cumhurbaşkanlığına bağlanması sonucunda tekrar 11'e yükselmiştir. Cumhurbaşkanlığına doğrudan doğruya bağlı bir şekilde düzenlenen bu kurum ve kuruluşların teşkilat yapıları ve görev ve işlevlerine yönelik oluşturulan kurallara ilişkin düzenlemeler ise daha sonra çıkartılan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile daha detaylı bir şekilde ele alınmıştır (Turan, 2018: 64; 1 No'lu CBK, 2018).

Bazı bağlı kurum ve kuruluşların teşkilat yapıları Cumhurbaşkanlığı kararnameleri aracılığıyla ilk kez düzenlenirken bazıları ise yeniden düzenlenmiştir. Oluşturulan Kararnamelerde Diyanet İşleri Başkanlığı, Millî İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı ile Türkiye Varlık Fonu'nun görev, yetki ve teşkilat yapıları ayrıca düzenlenmemiştir (Lamba, 2018: 61).

2.8. Bakanlıklar

Merkezi idari teşkilatı adına hizmetleri yürüten bakanlıklar, görev dağılımına göre uzmanlaşmış birimlerdir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde re'sen Cumhurbaşkanı tarafından atanan bakanların parlamento üyelikleri bulunması halinde bu üyelikleri sona ermektedir (Akyılmaz vd., 2018: 201; Eryılmaz, 2014: 142-144; Güleler ve Miş, 2017: 9). Cumhurbaşkanı ve Bakanlardan oluşan Cumhurbaşkanlığı Kabinesinde bakanlar, 2017 Anayasa değişikliğinden önceki etkinliği kaybetmiştir. Dolayısıyla bakanların ülke yönetimine ilişkin icracı kararlar alabilmesi söz konusu olmamaktadır (Karatepe vd., 2017: 78; Karatepe, 2013: 123-124; Gözübüyük, 2003: 74-75).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde bakanların atanması ve görevden alınmasına ilişkin usullerde de değişiklik yaşanmıştır. Yeni sistemde Bakanlar, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip kişiler arasından doğrudan Cumhurbaşkanınca atanmakla beraber yine aynı şekilde Cumhurbaşkanı tarafından görevden alınmaktadır (1982 Anayasası, m. 104-106; Çakır, 2019: 45; Akyılmaz vd., 2018: 202). Dolayısıyla Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde bakan atamalarında, öneri usulünün ve yasama güvenoyunun kaldırıldığı ve bu yetkinin tamamen Cumhurbaşkanına verildiğini söylemek mümkündür.

2017 Anayasa değişikliğinden önceki yumuşak kuvvetler ayrılığı ilkesi gereği olarak bakanların aynı zamanda yasama organı üyesi olmaları Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde son verilerek onların siyasi kimlikleri ile yasama organında yer almasının önüne geçilmiştir. Yeni hükümet sisteminde Bakanlar, sadece idari bir kimliğe sahip olurken, yönetsel alanlarda faaliyet gösterebilmektedirler. Buradan da anlaşılacağı üzere Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde kişilerin siyasi ve idari kimlikleri arasında bir tercihte bulunmaları gerekmektedir (Nacak, 2020: 148).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde gerçekleşen birçok değişiklikle beraber Bakanlıkların yapısında ve sayısında da oldukça önemli ve köklü değişiklikler yaşanmıştır. Buna yönelik olarak Anayasanın 113. maddesi mülga edilerek yürütmenin yeni yapısına ve yeni hükümet sistemine uygun bir teşkilat yapısı inşa edilmiştir. Anayasanın 106. maddesinde; *“bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle düzenlenir”* hükmüne yer verilmiştir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde bakanlıkların sayısında birtakım düzenlemeler yapılarak 21 olan icracı bakanlık sayısı 16'ya düşürülerek daha etkili ve kısa süreli etkileşimin sağlanabileceği bir teşkilat düzeni oluşturulmaya çalışılmıştır (Nacak, 2020: 149-150). Ancak bu sayı daha sonra iki bakanlığın ayrılmasıyla 17'ye yükselmiştir.

2017 Anayasa değişikliği sonucunda bakanlıkların yapısında yaşanan değişiklikleri şu şekilde anlatmak mümkündür. Bakanlıkların ilk yapısının düzenlendiği 10.07.2018 tarihli 30474 sayılı “1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” ile Adalet, Çevre ve Şehircilik, Enerji ve Tabii Kaynaklar, Gençlik ve Spor, İçişleri, Kültür ve Turizm, Millî Eğitim, Millî Savunma ve Sağlık bakanlıklarında herhangi bir değişiklik yapılmamış olup varlığını Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde devam ettirmiştir. Bu kararnameyle yeni hükümet sisteminde 9 bakanlık aynı şekilde devam etmiş, 8 bakanlık birleştirilerek 4 yeni bakanlık ortaya çıkarılmış, 2 bakanlığın yapısında ve 1 bakanlığın adında değişikliğe gidilmiştir. Ancak 21.04.2021 tarihli ve 31461 sayılı “73 No'lu Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın Kurulması ile Kamu Personel İşlemlerinin Yürütülmesine İlişkin Bazı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” ile bakanlıkların yapısı yeniden düzenlenerek Aile, Çalışma ve Sosyal

Hizmetler Bakanlığı adı altında birleştirilen Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ile çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tekrar ayrılarak Şekil 3’deki son görünümüne kavuşturulmuştur.

Bununla birlikte yeni hükümet sisteminde önceden İçişleri Bakanlığı’na bağlı olan Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü adıyla hizmet birimi noktasında evre ve Şehircilik Bakanlığına bağlanırken idari vesayete dair konular açısından da İçişleri Bakanlığı bünyesinde olmaya devam etmiştir. Yine daha önceden Maliye Bakanlığına bağlı olan Milli Emlak Genel Müdürlüğü, evre ve Şehircilik Bakanlığı’na bağlanmıştır (Polat, 2019: 130).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde bakanlıkların üstlendiği rol ve fonksiyonlarda değişlik yaşanarak, bakanlıklar, Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen kamu politikalarını hayata geçiren birimler haline getirilmişlerdir. Dolayısıyla bakanlıkların kamu politikası oluşturma süreçlerine ilişkin rolleri, politikaların oluşturulması görevinden ziyade bu politikaların uygulanması Şekline doğru bir geçiş göstermiştir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde bakanlıkların kamu politikası oluşturma süreçlerine ilişkin rollerinin yeni teşkilat yapısı içerisinde oluşturulan Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları ile Cumhurbaşkanlığı Ofislerine geçtiğini söylemek mümkündür. Çünkü söz konusu kurul ve ofislerin, Cumhurbaşkanına yardımcı olmak amacıyla, bakanlıklar ve diğer ilgili kurumlarla koordinasyon içinde kamu politikalarının oluşturulması sürecinde görevli ve yetkili olduğu bilinmektedir (Turan, 2018: 63- 74; Sobacı vd., 2018: 2-4).

1 No’lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin bakanlıkların temel kuruluşları ve hiyerarşik kademelerinin düzenlendiği 509. maddesine göre; “*Bakanlıklar, merkez teşkilatı ile ihtiyaa göre kurulan taşra ve yurtdışı teşkilatından ve bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlardan meydana gelir*” denilmektedir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile bakanlıkların merkez teşkilat yapısında olduğu önemli değişiklikler yaşanmıştır.

2013 yılında 643 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile bakan yardımcılıkları kadrosunun getirilmesinden sonra müsteşarlar ile bakan yardımcıları arasındaki hiyerarşinin sıralanmasına ilişkin tartışma söz konusu olmuştur. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde siyasi ve idari olarak ikiye ayrılan müsteşarlık makamının siyasi olanı tercih edilerek bakan yardımcılığı makamı korunmuştur (Lamba, 2018: 71).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde bakanlık teşkilatına ilişkin bir diğer düzenleme ise bakan yardımcısının sayısı ile ilgilidir. Yeni düzenlemeye göre bir bakanlığa birden fazla bakan yardımcısı atanabilmektedir. 1 No’lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 504. maddesinde bakan yardımcılıklarına birden fazla atama yapılabileceğine dair yasal bir zemin oluşturulmuştur. Böylelikle bütün yetki ve sorumlulukların tek bir kişi üzerinden yürütülmesi yerine birden fazla bakan yardımcısı arasında paylaştırılarak yürütülmesi, bakanlığın görev alanına giren kamu hizmetinin daha etkin ve verimli bir Şekilde hayata geçirmesini sağlamaktadır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde Bakanlık teşkilatında meydana gelen bir diğer değişlik ise, bir bakana veya bakanlığa başka bir bakanın vekalet etmesi durumunun kaldırılmış olmasıdır. (Nacak, 2020: 153-154). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde yapılan değişlikle beraber bakan atamalarına ilişkin bir düzenlemeyle Anayasanın 113. maddesi mülga edilmiş ve belirlenen 15 günlük sınırlandırma kaldırılmıştır. Bu konuya ilişkin yetki tamamen Cumhurbaşkanına bırakılmıştır. Bakanlıklarda gerçekleştirilen bir diğer değişlik ise bakan müşavirliği kadrosuna ilişkindir. 1 No’lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 505. maddesinde bu konuya ilişkin olarak; “*Bakanlıklarda sayısı onbeşi geçmemek üzere Bakan Müşaviri istihdam edilebilir*” denilmektedir. Buradan da anlaşılacağı üzere yeni sistemde bakan müşavirliği kadrosuna ilişkin bir sınırlandırma söz konusu olmaktadır (Nacak, 2020: 155).

Bakanlıklara bağlı, ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşlara dair 3046 sayılı Kanun’daki düzenlemeler kaldırıldığı için bu kurum ve kuruluşların 1 No’lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 524. maddesine göre kendi kanunları ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerindeki hükümlere tabi olacakları söylenmektedir.

2.9. Başkentteki Yardımcı Kuruluşlar

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde başkent teşkilatında Danıştay, Sayıştay, Milli Güvenlik Kurulu (MGK) ve Yüksek Askeri Őura’dan (YAŞ) oluşan yardımcı kuruluşlar bulunmaktadır. Bunlara danışma organı da denilmektedir. Bunlarla birlikte yeni sistemde bazı yardımcı kurulların görev ve

yetkilerini yürütmesi amacıyla “Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları” kurularak danışma işlevinin etkinliği arttırılmaya çalışılmıştır. (Gözler, 2019a: 127).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile bu kuruluşların yapısında ve görevlerinde birtakım düzenlemeler yapılmıştır. Anayasada yapılan değişikliklere uyum sağlanması amacıyla çıkarılan 2018 tarihli ve 703 sayılı KHK ile yapılan düzenlemeler sonucunda Danıştay'ın imtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleriyle ilgili danışma görevi dışında bir idari görevi kalmamıştır (Gözler, 2019a: 128).

Yeni hükümet sistemi ile Mili Güvenlik Kurulu'nun yapısında da birtakım değişiklikler yapılmıştır. MGK, “Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği” adı altında bir teşkilata sahip olmakla birlikte bu teşkilatın yeni üye yapısı; Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanmak üzere, Cumhurbaşkanı yardımcıları, Adalet, Millî Savunma, İçişleri, Dışişleri Bakanları, Kara, Deniz ve Hava kuvvetleri komutanları ile Genelkurmay Başkanından oluşmak üzere düzenlenmiştir (1982 Anayasası, m.118).

Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri “Cumhurbaşkanlığı kararnamesi” ile düzenlenmektedir. 6 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine göre, MGK Genel Sekreteri, Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır (Gözler, 2019a: 132). Cumhurbaşkanının Milli Güvenlik Kurulu toplantısına katılmaması durumunda ise, Cumhurbaşkanı yardımcısı toplantıya başkanlık etmektedir (1982 Anayasası, m.118/5; 6 No'lu CBK, m. 3). Milli Güvenlik Kararlarının alınması usulü ise çoğunluk esasına dayanır. Fakat eşitlik durumunun söz konusu olması halinde Kurul Başkanının bulunduğu taraf çoğunluğu elde etmiş sayılır (6 No'lu CBK, m. 5). Son olarak ise, alınan kurul kararları Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekterliği tarafından Cumhurbaşkanına sunulur. (6 No'lu CBK, m. 5).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde merkezi idarenin başkent teşkilatında yardımcı olan bir diğer kuruluş olan ve 2018 tarihli 8 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yeniden düzenlenen YAŞ'ın üyeleri, Cumhurbaşkanı Yardımcıları, Adalet Bakanı, Dışişleri Bakanı, İçişleri Bakanı, Hazine ve Maliye Bakanı, Millî Eğitim Bakanı, Millî Savunma Bakanı ve Genel Kurmay Başkanı ile Kuvvet Komutanları olarak belirlenmiştir. Söz konusu kararnemeye göre Cumhurbaşkanı gerekli gördüğü takdirde Yüksek Askerî Şûra toplantılarına katılmakla birlikte başkanlığını da yürütür. Cumhurbaşkanının katılmadığı durumlarda ise toplantıya görevlendireceği yardımcısı başkanlık eder. Yüksek Askerî Şûra toplantıları, Cumhurbaşkanı tarafından başkan olarak görevlendirilen Cumhurbaşkanı Yardımcısının çağrısı neticesinde yılda en az bir kez toplanmakla birlikte söz konusu toplantı gerekli görüldüğü takdirde bizzat Cumhurbaşkanı tarafından da yapılabilir.

Yüksek Askerî Şûranın Kuruluş ve Görevleri Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin (sayı 8) 5/4. Maddesine göre, “Yüksek Askerî Şûra toplantıları gizli bir şekilde yapılmakla birlikte görüşmeye ilişkin alınan kararların açıklanması ve yayınlanması kesinlikle yasaktır. Fakat Yüksek Askerî Şûra tarafından açıklanmasına müsaade edilen konulara ilişkin bilgi paylaşımı, Millî Savunma Bakanlığı aracılığıyla yayınlanır. Yüksek Askerî Şûra kararları Cumhurbaşkanının onayı ile tekemmül etmektedir”.

2.10. Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde, taşra teşkilatında başkent teşkilatına kıyasla mülki idare yapısındaki birtakım değişiklikler dışında önemli bir değişiklik gerçekleştirilmemiştir.

1982 Anayasasınının 126/1. maddesi, taşra teşkilatını şu şekilde açıklamıştır; “*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 ili içine alan merkezî idare teşkilatı kurulabilir. Bu teşkilatın görev ve yetkileri kanunla düzenlenir*”.

Görüldüğü gibi, 2017 Anayasa değişikliği neticesinde 126. maddede farklı bir düzenleme yapılmamakla birlikte iller, taşra idaresinin temel birimi olarak belirtilmiştir.

5442 sayılı “İl İdaresi Kanunu” ile illerin altında yer alacak taşra birimlerine ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. Söz konusu Kanunun 1. maddesine göre; “*Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafya durumuna, iktisadi şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere; iller ilçelere ve ilçeler*

de bucaklara bölünmüştür". Ancak tüm illerdeki bucaklar 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda bulunmasına rağmen 2014 yılında kaldırılmıştır.¹

2017 Anayasa değişikliğine esasen, yeni sisteme uyuma sağlama maksadıyla merkezi idarenin taşra teşkilatında birtakım değişiklikler gerçekleşmiştir. Bu değişiklikleri şu şekilde özetleyebiliriz;

5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 2. maddesine göre; *"İl ve ilçe kurulması, kaldırılması, merkezlerinin belirtilmesi, adlarının değiştirilmesi, bir ilçenin başka bir ile bağlanması kanun"* ile gerçekleşeceğinden söz konusu konulara ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi düzenlenememektedir. Ancak maddenin devam eden kısmında; *"Bucak kurulması, kaldırılması, merkezinin belirtilmesi, il ilçe ve bucak sınırlarının ve bucak adlarının değiştirilmesi bir köyün veya kasabanın veya bucağın başka bir il ve ilçeye bağlanması, mühim mevki ve tabii arazi adlarının değiştirilmesi Cumhurbaşkanlığı onayı"* ile olmaktadır denilerek 02.07.2018 tarihli ve 703 sayılı KHK'nin 138. maddesiyle, eski sistemde geçerli olan İçişleri Bakanlığının kararı ve Cumhurbaşkanının onayı ibaresi kaldırılarak Cumhurbaşkanlığı onayı şeklinde düzenlenmiştir.

Merkezi idarenin en büyük taşra teşkilatını temsil eden illerin idaresi vali, il idare şube başkanları ve il idare kurulunun bulunduğu üçlü bir sınıflandırmadan oluşmaktadır. 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 4. maddesine göre; *"İl genel idaresinin başı ve mercii validir. Bakanlıkların kuruluş mevzuatına göre illerde lüzumu kadar teşkilat bulunur. Bu teşkilatın her birinin başında bulunanlar il idare şube başkanlarıdır. Bunların emri altında çalışanlar ilin ikinci derecede memurlarıdır. Bu teşkilat valinin emri altındadır"* denilerek bu durum açık bir şekilde belirtilmiştir. Bununla birlikte 2018 tarihli ve 703 sayılı KHK'nin 138. maddesiyle, bu fıkrada geçerli olan "kanunlarına" ibaresi "mevzuatına" şeklinde yeniden düzenlenmiştir.

Eski sistemde İçişleri Bakanlığının önerisi, Bakanlar Kurulunun kararı, Cumhurbaşkanının onayı ile atanan valilerin atama şekli, hukuki durumları, görev ve yetkileri yeni sistemle birlikte birtakım değişikliklere uğramıştır. 2018 tarihli Resmî Gazetede yayınlanan 3 sayılı Üst Kademe Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 2/2. maddesine göre; *"valilerin doğrudan doğruya Cumhurbaşkanlığı kararıyla atanacakları hüküm altına alınmıştır"*. Söz konusu atamaya ilişkin başka bir makamın önerisi gerekmemektedir (Gözler, 2019a: 138).

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 2018 tarihli ve 703 sayılı KHK ile değişik 9. maddesine göre; *"Vali, ilde Cumhurbaşkanının temsilcisi ve idari yürütme vasıtasıdır. Valiler, ilin genel idaresinden Cumhurbaşkanına karşı sorumludur"* denilmektedir. Bu maddenin yeni şekline göre valilerin artık siyasi bir yönü kalmamıştır. Vali eski sistemde ilde devletin, hükümetin ve ayrı ayrı her Bakan'ın temsilcisi iken yeni sistemde vali ilde yalnızca Cumhurbaşkanının temsilcisidir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanı valiler üzerinde hiyerarşi yetkisini kullanarak onlara emir ve talimat verebilir.

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 9. maddesinin devam eden kısmında ise; *"Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlar, görevlerine ait işleri için valilere re'sen emir ve talimat verirler"* denilmektedir. Bu maddeden anlaşılacağı üzere bir bakan kendi bakanlığının görev alanını kapsayan konularda valiye emir ve talimat verebilir. Bunun için Cumhurbaşkanından onay istemesine gerek yoktur.

Valilerin görev ve yetkileri 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 9. ila 26'ncı maddeleri arasında ayrıntılı bir şekilde sayılmıştır. Bu maddeler de ayrı ayrı birçok fıkradan oluşmaktadır. Örneğin 9. maddenin 13 ayrı fıkradan oluştuğu görülmektedir. Valilerin sahip olduğu görev ve yetkilerin detayları çalışmanın konusunu oluşturmamaktadır. Ancak yeni sistemle birlikte bu görev ve yetkilerde birtakım düzenlemeler yapılmıştır. Örneğin 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 9. maddesinin Ç fıkrasında; *"Kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuatın verdiği yetkiyi kullanmak ve bunların yüklediği ödevleri yerine getirmek için valiler genel emirler çıkarabilir ve bunları ilan ederler"* denmektedir. Böylelikle Cumhurbaşkanlığı kararnamesi aracılığıyla, valilerin kendisine verilen ödevleri yerine getirebileceği hüküm altına alınmıştır (Gözler, 2019a: 140). Aynı maddenin C fıkrasına göre de *"vali, kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuatın neşir ve ilanını ve uygulanmasını sağlamak ve talimat ve emirleri yürütmekle ödevlidir. Bu işlerin gerçekleştirilmesi için gereken bütün tedbirleri almaya yetkilidir"* denilmektedir.

¹ 11.09.2014 tarih ve 29116 sayılı Resmî Gazetede Yayımlanan 6552 sayılı "İş Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması ile Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun" ile bucaklar kaldırılmıştır.

5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 2018 tarihli ve 703 sayılı KHK ile değişik 11. maddesine göre; *“Vali, il sınırları içinde bulunan genel ve özel bütün kolluk kuvvet ve teşkilatının amiridir. Vali, kamu düzeni veya güvenliğinin olağan hayatı durduracak veya kesintiye uğratacak şekilde bozulduğu ya da bozulacağına ilişkin ciddi belirtilerin bulunduğu hâllerde on beş günü geçmemek üzere ildeki belirli yerlere girişi ve çıkışı kamu düzeni ya da kamu güvenliğini bozabileceği şüphesi bulunan kişiler için sınırlayabilir; belli yerlerde veya saatlerde kişilerin dolaşmalarını, toplanmalarını, araçların seyirlerini düzenleyebilir veya kısıtlayabilir ve ruhsatlı da olsa her çeşit silah ve merminin taşınması ve naklini yasaklayabilir”* denilerek söz konusu ek paragraf eklenmiştir. 2018 tarihli ve 703 sayılı KHK'nin 138. maddesiyle, 11. maddenin bu ve diğer fıkralarında yer alan “Bakanlar Kurulu” ibareleri “Cumhurbaşkanı” şeklinde, “Bakanlar Kurulunca” ibaresi “Cumhurbaşkanınca” şeklinde, “Hükümetin” ibaresi “Cumhurbaşkanının” şeklinde, “Başbakanın” ibaresi “Cumhurbaşkanının” şeklinde değiştirilmiştir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle birlikte il idare şube başkanlarını düzenleyen maddede birtakım değişiklikler gerçekleşmiştir (Gözler, 2019a: 142).

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 21. maddesine göre; *“İl idare şube başkanları kendi şubelerine taalluk eden işlerin yürütülmesinden ve şubeleri memur ve müstahdemlerinin kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuatta belirtilen ödev ve görevlerinin sürat ve intizamla yapılmasından valiye karşı sorumludurlar”*. Maddenin devam eden 2. fıkrasında ise; *“İl idare şube başkanlarının her biri kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuatın verdiği ödev ve görevleri ve valinin emirlerini yürüterek aldıkları işler üzerinde gereken incelemeleri yaparak bilgi ve düşüncelerini zamanında bildirmek ve valinin istediği her türlü malumatı vermekte ödevlidirler”* denilmektedir.

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 22. maddesinde ise; *“İl idare şube başkanları ve kaymakamlar, kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuat ile Cumhurbaşkanınca alınmış bulunan karar ve tedbirleri uygulama sırasında istizana muhtaç gördükleri cihetleri validen sorarlar, vali o meseleyi ait olduğu şube başkanıyla görüşüp inceledikten sonra bir sonuca varamadığı takdirde keyfiyeti merciinden sorar ve alacağı cevaba göre gereğini yapar”*.

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 23. maddesinde ise; *“İl idare şube başkanları ve kaymakamlar vali tarafından re 'sen verilen emirlerin kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuat ile Cumhurbaşkanınca alınmış bulunan karar ve tedbirlere uygun olmadığı içtihadında buldukları takdirde keyfiyeti valiye yazarlar. Vali, emrin mevzuata uygun bulunduğu ısrar ederse yazılı olarak emir verir ve aynı zamanda işi ilgili mercie yazar. Cevap gelinceye kadar valinin verdiği emir kendi sorumluluğu altında uygulanır”* denilmektedir.

703 sayılı KHK'nin 138. maddesiyle, 21. maddesinin 1. fıkrasında yer alan “kanun, tüzük, yönetmelik ve hükümet kararlarıyla” ibaresi “kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuatta” şeklinde, 2. fıkrasında yer alan “kanun, tüzük, yönetmelik ve hükümet kararlarının” ibaresi “kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuatın” şeklinde, 22. maddesinin 1. fıkrasında yer alan “kanun, tüzük, yönetmelik, hükümet kararları ve emirlerini” ibaresi “kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuat ile Cumhurbaşkanınca alınmış bulunan karar ve tedbirleri” şeklinde değiştirilmiştir.

Merkezi idarenin taşra teşkilatının ikinci bölümü “ilçe (kaza)” idaresinden oluşmaktadır. İller birden fazla ilçeden meydana gelmektedir. Türkiye’de 2021 yılı itibarıyla 922 adet ilçe bulunmaktadır (Gözler, 2019a: 143). 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 27. maddesine göre; *“İlçe genel idaresinin başı ve mercii kaymakamdır. Kaymakam, ilçede Cumhurbaşkanının idari yürütme vasıtasıdır. İlçenin genel idaresinden kaymakam sorumludur”*.

3 No’lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 2/2. maddesine göre kaymakamlar; *“Cumhurbaşkanı onayı”* ile atanmaktadır. Yani Kaymakam Cumhurbaşkanı tarafından onaylanmış İçişleri Bakanının kararı ile atanmaktadır. Bilindiği üzere eski sistemde kaymakamlar, İçişleri Bakanlığının önerisi, Başbakanın kararı, Cumhurbaşkanının onayı ile atanabilmekteydi. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde Bakanlar Kurulu ve Başbakanlık kaldırıldığı için valiler ve kaymakamlar yürütmenin tek yetkili makamı olan Cumhurbaşkanı'nın onayı ile atanmaktadır.

Kaymakam olmak için 3 No’lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 3. maddesinin 2. fıkrasında sayılan koşulların yerine getirilmesi gerekmektedir. Kaymakam adaylarının 1 No’lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 274/A maddesi uyarınca; *“ üniversitelerin en az dört yıllık lisans eğitimi veren*

fakültelerinin uluslararası ilişkiler, siyaset bilimi, kamu yönetimi, iktisat, işletme, maliye ve finans, sosyoloji, halkla ilişkiler ve tanıtım, psikoloji bölümlerinden veya bu bölümlerden herhangi birinin müfredatında yer alan derslerin en az yüzde seksenine sahip olan diğer bölümlerden ya da hukuk fakültelerinden mezun olmaları veya üniversitelerin sosyal bilimler, mühendislik fakülteleri ile tarih bölümlerinde en az dört yıllık lisans eğitimi yapmış ve uluslararası ilişkiler, siyaset bilimi, kamu yönetimi, hukuk ve iktisat alanlarında lisansüstü eğitim yapmış olmaları gerekir”.

703 Sayılı KHK ile değişikliğe gidilerek, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 27. maddesine göre; “*kaymakam, ilçede Cumhurbaşkanının idari yürütme vasıtasıdır*” denilmiştir. Maddenin eski şeklinde “*kaymakam, ilçede hükümetin temsilcisidir*” deniyordu. Kanunda, kaymakamların Cumhurbaşkanını temsil etmesine ilişkin bir düzenlemeye yer verilmediği halde, 28.07.2018 tarihli Resmî Gazetede yayımlanan Valilik ve Kaymakamlık Birimleri Teşkilat, Görev ve Çalışma Yönetmeliği'ne, “*valinin ilde devleti; kaymakamın ilçede cumhurbaşkanını temsil ettiği*” hükmü eklenmiştir.

703 Sayılı KHK ile değişik 27. madde göz önünde alındığında, yapılan yeni düzenleme de kaymakamlara, valiler gibi “*cumhurbaşkanını temsil*” etme vasfının kanunla verilmesi daha doğru olacaktır (Güven, 2019: 137). Gözler'e göre; “*bu hükme bir anlam vermek çok zordur. Kaymakam nasıl olacak da Cumhurbaşkanının “yürütme vasıtası” olacaktır. Cumhurbaşkanı valiyi atlayıp doğrudan doğruya kaymakama emir ve talimat mı verecektir? Keza kaymakam, valiye değil, doğrudan doğruya cumhurbaşkanına karşı mı sorumlu olacaktır? Bu sorulara olumlu cevap vermek mümkün değildir.*” (Gözler, 2019a: 144). Zira, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 31. maddesinde de açıkça “*Kaymakam, valinin talimat ve emirlerini yürütmekle ödevlidir*” denilmektedir. Yine aynı maddede “*Valiler, ilçeye ait bütün işleri doğrudan doğruya kaymakama yazarlar. Kaymakamlar da ilçenin işleri hakkında bağlı buldukları valilerle muhaberede bulunurlar.*” ibaresi yer almaktadır. Ancak Cumhurbaşkanının doğrudan bir şekilde kaymakama yazması veya kaymakamın valiyi atlayıp Cumhurbaşkanına doğrudan yazması söz konusu değildir. 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 31. maddesine göre; “*ancak olağanüstü hallerde kaymakamlar İçişleri Bakanlığı ve diğer Bakanlıklarla muhabere edebilirler ve bu muhabereleden valiye bilgi verirler*”. Bu maddeden de anlaşılacağı üzere diğer düzenlemenin de yer aldığı aynı kanunda kaymakamlara olağanüstü hallerin ortaya çıkmasında dahi Cumhurbaşkanı ile doğrudan yazışma yetkisini veren bir hüküm bulunmamaktadır (Gözler, 2019a: 144).

Kaymakamın görev ve yetkileri 5442 sayılı İl idaresi Kanununun 31 ila 40. maddelerinde detaylı bir şekilde sayılmıştır. 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 31. maddesine göre; “*Kaymakam kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuatın neşir ve ilanını, uygulanmasını sağlar ve bunların verdiği yetkileri kullanır ve ödevleri yerine getirir. Kaymakam, valinin talimat ve emirlerini yürütmekle ödevlidir*”.

Aynı maddenin C fıkrasına göre; “*Kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuat ile ve bunlara dayanılarak valiler tarafından verilecek talimat ve emirler ilçe idare, şube başkanlarına kaymakamlar yolu ile tebliğ olunur.*” denilmektedir.

2018 tarihli ve 703 sayılı KHK'nin 138. maddesiyle 31. maddenin A fıkrasında yer alan “*kanun, tüzük yönetmelik ve hükümet kararlarının*” ibaresi “*kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuatın*” şeklinde, C fıkrasında yer alan “*Kanun, tüzük, yönetmelik ve hükümet kararları ve*” ibaresi “*Kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuat ile*” şeklinde değiştirilmiştir.

5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 29. maddesi 703 sayılı KHK'nin 138. maddesi ile tamamen yürürlükten kaldırılmıştır. Kaymakamların atama şeklinin ve kaymakam görevde olmadığı durumda yerine geçecek mülki idare amirinin vekâlet konusunu düzenleyen bu madde kanun metninden çıkarılmış, ancak yerine böyle bir durumda ne olacağını düzenleyen yeni bir düzenleme getirilmemiştir.

Kaymakamın kolluk yetkileri de bulunmaktadır. 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 32. maddesinin A fıkrasına göre; “*Kaymakam, ilçe sınırları içinde bulunan genel ve özel kolluk kuvvet ve teşkilatının amiridir*” denilmekte ve aynı maddenin C fıkrasında ise; “*Suç işlenmesini önlemek, kamu düzen ve güvenini korumak için gereken tedbirleri alır. Bu maksatla Devletin genel ve özel kolluk kuvvetlerini istihdam eder. Kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuat ile Cumhurbaşkanıca alınmış bulunan karar ve tedbirlerin yürütülmesi için emirler verir. Bu teşkilat amir ve memurları kaymakam tarafından verilen emirleri derhal yerine getirmekle ödevlidir*” denilmektedir. 2018 tarihli ve 703 sayılı

KHK'nin 138. maddesiyle, bu fıkrada yer alan “Kanun, tüzük, yönetmelik ve hükümet kararları hükümlerinin” ibaresi “Kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuat ile Cumhurbaşkanınca alınmış bulunan karar ve tedbirlerin” şeklinde değiştirilmiştir.

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 27. maddesine göre; “bakanlıkların kuruluş mevzuatına göre ilçede lüzumu kadar ilçe teşkilatı bulunur”. Buradan da anlaşılacağı üzere, bakanlıkların ilçelerde bulunan teşkilatlarının başındaki yöneticiye “ilçe idare şube başkanı” ya da “ilçe müdürü” denilmektedir. 5442 sayılı Kanununun 37. maddesine göre; “İlçe idare şube başkanları, kendi şubelerine taallük eden kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuat ile kendi dairelerine tevdi edilmiş olan görevlerin sürat ve intizam dahilinde görülmesinden doğrudan doğruya kaymakama karşı sorumludur”. 38. maddesine göre; “İdare şube başkanları kaymakam tarafından re'sen verilen emrin kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuat ile Cumhurbaşkanınca alınmış bulunan karar ve tedbirlere uygun olmadığı içtihadında bulunurlarsa keyfiyeti kaymakama yazarlar. Kaymakam, işin mevzuata uygun bulunduğu ısrar ederse yazılı olarak emir verir ve aynı zamanda keyfiyeti valiye de bildirir. Cevap gelinceye kadar kaymakamın emri sorumluluğu altında uygulanır”.

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 39. maddesinde ise; Kaymakam, ilçede kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuat ile Cumhurbaşkanınca alınmış karar ve tedbirlerin uygulanmasından doğan şikayetleri dinler, gerekli tedbirleri alır ve emirleri verir” denilmektedir.

2018 tarihli ve 703 sayılı KHK'nin 138. maddesiyle, 37. maddenin 1. fıkrasında yer alan “kanun, tüzük, yönetmelik ve hükümet kararlarıyla” ibaresi “kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuat ile” şeklinde, 38. maddenin 1. fıkrasında yer alan “kanun, tüzük, yönetmelik ve hükümet kararlarına” ibaresi “kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuat ile Cumhurbaşkanınca alınmış bulunan karar ve tedbirlere” şeklinde, 39. maddenin 1. fıkrasında yer alan “kanun, tüzük, yönetmelik ve hükümet kararlarının” ibaresi “kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuat ile Cumhurbaşkanınca alınmış karar ve tedbirlerin” şeklinde değiştirilmiştir.

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 60. maddesine göre; “İdare kurulları, idari, istişari ve kazai olmak üzere türlü karar alırlar. İdare kurullarının idari yetkileri kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuatla kendilerine verilen vazifelerdir” denilmektedir. 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 62. maddesinde ise; “İl idare kurulları, il idare şubelerinin, kaymakamların ve ilçe idare şubeleriyle bucak müdürlerinin, bucak meclis ve komisyonlarının, köy muhtarlarının ve köy ihtiyar kurullarının yürütülmesi gerekli kararları aleyhine menfaati haleldar olanlar tarafından bu kararların esas, maksat, yetki ve şekil itibariyle kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuata muhalefetlerinden dolayı açılan iptal davalarına birinci derecede bakarlar”. 2018 tarihli ve 703 sayılı KHK'nin 138. maddesiyle, 60. maddenin 1. fıkrasında yer alan “ve tüzüklerle” ibaresi “Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuatla” şeklinde, 62. maddenin 1. fıkrasında yer alan “ve tüzüğe” ibaresi “Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuata” şeklinde değiştirilmiştir.

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 68. maddesinin ek madde 1'e göre; “....., mülki idare amirinin görev, yetki ve sorumluluklarına ilişkin uygulama düzeni, Maliye, Sağlık, Ulaştırma, Turizm bakanlıkları ile Gümrük Müsteşarlığının bağlı olduğu bakanın görüşü alınmak suretiyle İçişleri Bakanlığınca hazırlanacak, Cumhurbaşkanı tarafından yürürlüğe konulacak yönetmelikle düzenlenir” denilmektedir. 2018 tarihli ve 703 sayılı KHK'nin 138. maddesiyle, bu maddede yer alan “Bakanlar Kurulu” ibaresi “Cumhurbaşkanı” şeklinde değiştirilmiştir.

3. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ'NİN YERİNDEN YÖNETİM TEŞKİLATI ÜZERİNE ETKİSİ

Yerinden yönetim teşkilatları, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde de yer yönünden ve hizmet yönünden olmak üzere ikiye ayrılmıştır. Genel esaslarında, parlamenter sistemde olduğu gibidir ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişten sonra da çok önemli bir değişiklik olmamıştır.

3.1. Yerel Yönetimler

Anayasanın 127. maddesinde yerel yönetimler (mahalli idareler); “il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir...” şeklinde tanımlanmaktadır.

Yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları olarak da bilinen yerel yönetimler yeni sistemde de il özel idareleri, belediyeler ve köyler olarak üçe ayrılmaktadır. 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan referandumda yerel yönetimlerle ilgili temel değişiklik yerel yönetimlerin seçimlerine ilişkindir. Buna göre Anayasa'nın 127. maddesinin 2. fıkrasının ikinci cümlesi, ilga edilmeden önce mahalle idareler organlarının veya bu organların üyelerine ilişkin genel veya ara seçimlerin milletvekili genel veya ara seçimini bir yıl öncesine veya sonrasına gelmesi durumunda birlikte yapılmasını öngörüyordu. Bu madde mülga edilerek mahalli idare seçimlerinin beş yılda bir yapılmasını ilave bir husus olmaksızın hüküm altına almıştır. Bununla birlikte aynı maddede yerel yönetimlerin Bakanlar Kurulunun iznine tabi tutulan birlik kurmaları, Cumhurbaşkanının iznine bağlanmıştır. Bunların haricinde, sistem değişikliği genel olarak yerel yönetim kuruluşlarında değişikliğe yol açmamıştır.

3.2. İl Özel İdareleri

İl özel idaresi parlamenter sistemin yerele uygulanmış bir şeklidir. Buna göre il özel idaresi; il genel meclisi, il encümeni ve validen oluşur. İl genel meclisi, il özel idaresinin halk tarafından seçilen karar organıdır. İl encümeni ise, valinin başkanlığında genel sekreter ve beş üyeden oluşur. Bu beş üyenin üçü il genel meclisi tarafından il genel meclisi üyeleri arasından her yıl, iki üyesi ise vali tarafından birim amirleri içerisinde her yıl seçilmek suretiyle belirlenir. İl encümenin görevleri il özel idaresi kanununda on beş başlık halinde sayılmıştır. Bu görevlerin büyük bölümü icraî niteliktedir. Vali ise il özel idaresinin başıdır ve yürütme organıdır. Aynı zamanda il özel idaresinin tüzel kişiliği vali ile temsil edilir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçiş ile il özel idare işleyişine yönelik olarak 2 ayrı madde de değişiklik gerçekleşmiştir. Bunlar; Encümen toplantıları ve Borçlanma konuları olmak üzere iki grupta toplanmaktadır.

5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 27. maddesine göre; *“Vali kanun ve diğer mevzuat hükümleri ile il genel meclisi kararlarına aykırı gördüğü encümen kararının bir sonraki toplantıda tekrar görüşülmesini isteyebilir...”* Aynı kanunun 51. maddesinde ise; *“İl özel idarelerinin ileri teknoloji ve büyük tutarda maddi kaynak gerektiren alt yapı yatırımlarında Cumhurbaşkanınca kabul edilen projeleri için yapılacak borçlanmalar (d) bendindeki miktarın hesaplanmasında dikkate alınmaz...”* denilmektedir.

3.3. Belediyeler

Türkiye'de belediyelere ilişkin düzenlemeler parlamenter sistem döneminde olmuştur. Özellikle 5393 sayılı kanun ile belediyelerle ilgili birçok düzenleme yapılmıştır. Bu düzenlemelerin en dikkat çekici yanlarından birisi belediye ile ilgili idari ve mali özerklik vurgusunun yapılmış olmasıdır. Bununla birlikte eskiden belediye kurmak için aranan asgari nüfus, çıkarılan yeni kanunla 2000'den 5000'e çıkarılmıştır. Ayrıca köylerin belediye olmaları ya da birleşerek belediye olmaları için en yakın meskûn mahale olan uzaklık 500 metreden 5000 metreye artırılmıştır (5393 Sayılı Belediye Kanunu, 2005).

Önemli değişikliklerden birisi de belediyelerin vazifelerine ilişkindir. Buna göre 5393 sayılı kanunda liste olarak belirlenmiş bulunan belediyenin görevleri yeni düzenleme ile yetki ve genel liste ilkeleri doğrultusunda düzenlenmiştir. Bir diğer değişiklik ise belediyelerin örgütlenmeleri üzerinedir. Bu çerçevede belediyelerin zorunlu olan birimlerinin yanında ihtiyaçları ve sunduğu hizmetlere yönelik olarak kendi içerisinde çeşitli birimler (müdürlükler) kurabilmesi yolunda düzenlemeler yapılmıştır (Özer ve Önen, 2017: 333-335).

Belediyelerde olduğu gibi büyükşehir belediyelerine ilişkin düzenlemeler de parlamenter sistem döneminde olmuştur. Bu çerçevede ilk olarak 2004 yılında 5216 sayılı Büyükşehir Kanunu hazırlanmıştır. 5216 sayılı kanuna göre Büyükşehir belediyesi, Büyükşehir ilçe belediyesi ve ilk kademe belediyesini kapsayacak şekilde teşkilatlandırılmıştır.

Yapılan tüm değişikliklere ilişkin hem olumlu hem de olumsuz birçok görüş bulunmaktadır. Ancak yerel yönetimlerle ilgili 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı kanunla yapılan düzenlemeler çok köklü değişikliklere yol açmış ve bu değişikliklerle oluşturulan yapı, parlamenter sistemden Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçişle birlikte devam etmiştir. Hem belediye teşkilatı hem de büyükşehir belediye teşkilatı esasen kendi içerisinde parlamenter sistemdeki yönetim yapısına benzer bir şekilde teşkilatlanmıştır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle belediyelerin yapısında ve sistematüğinde çok fazla bir değişiklik yaşanmamıştır.

Yürürlüğe girdikten sonraki süreçte ise 5393 sayılı kanun mevzuatında 2009 yılı hariç hemen hemen her yıl bazı maddelerinde değişikliğe gidilmiştir. 2018 Cumhurbaşkanlığı ve TBMM seçimleri sonrasında Belediye Kanunu Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile uyumlu hale getirilmeye yönelik önemli değişimi “tüzel kişiliğinin kurulması ve kaldırılması” olmuştur.

Belediye tüzel kişiliğinin kurulmasına ilişkin olarak 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 4. maddesinde; *“Köylerin veya muhtelif köy kısımlarının... İşlem dosyası valinin görüşüyle birlikte Çevre ve Şehircilik Bakanlığına gönderilir. Cumhurbaşkanı kararı ile o yerde belediye kurulur.... Yeni iskân nedeniyle oluşturulan nüfusu 5.000 ve üzerinde olan herhangi bir yerleşim yerinde, Cumhurbaşkanı kararı ile belediye kurulabilir.”*

Görüldüğü üzere Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçişle birlikte 703 sayılı KHK'nin 200. maddesi ile 4. maddenin beşinci fıkrasında yer alan “Danıştay'ın görüşü alınarak müşterek kararname” ibaresi “Cumhurbaşkanı kararı” şeklinde, altıncı fıkrasında yer alan “İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine müşterek kararnameyle” ibaresi “Cumhurbaşkanı kararı ile” şeklinde değiştirilmiştir. Bununla birlikte, Belediye Kanunu'nun 4. maddesinde yer alan İçişleri Bakanlığı ibaresi Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ifadeleri şeklinde değiştirilerek yeni bir görünüme kavuşturulmuştur. Sonuç olarak, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda yer verilen ve belediye kurulması için gerekli Danıştay'ın görüşünün kaldırılması konusunun Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde yapılan önemli bir değişiklik olduğunu söylemek mümkündür.

Belediye tüzel kişiliğinin sona erdirilmesine ilişkin olarak 5393 sayılı Belediye Kanununun 11. maddesinde; *“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 tüzel kişiliği; genel imar düzeni veya temel alt yapı hizmetlerinin gerekli kılması durumunda, Cumhurbaşkanı kararı ile kaldırılarak bu belediyeye katılır. Nüfusu 2.000'in altına düşen belediyeler, Cumhurbaşkanı kararı ile köye dönüştürülür...”* denilmektedir. Eski sistemde Danıştay'ın görüşü alınarak, müşterek kararname ile belediye tüzel kişiliği sona erdirilmekteydi. Burada görüldüğü üzere eski sistemde geçerli olan “Danıştay görüşünün alınması” şartı kaldırılmış, Başbakanlık kurumu kaldırıldığı için müşterek kararname hükmü de ortadan kalkmıştır. Sonuç olarak CHS'de gerekli koşulların sağlanması durumunda belediye tüzel kişiliğinin kaldırılmasının “Cumhurbaşkanı Kararı ile” olacağı hükmüne bağlanmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun çeşitli maddelerinde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne uyum sağlamaya yönelik olarak bazı yetkili makamlara ilişkin teknik değişiklikler yapılmıştır. Söz konusu değişiklikler madde olarak aşağıda yer almakta ve incelenmektedir.

5393 Sayılı Belediye Kanununun 8. maddesinde düzenlenen birleşme ve katılma konusunda değişiklik yapılarak, *“Belde, köy veya bunların bazı kısımlarının bir başka beldeye katılabilmesi için...”* gerekli şartların oluştuğu takdirde yapılan katılımın sonucu eski sistemde İçişleri Bakanlığınca bildirilirken yeni sistemde ilgili bakanlık “Çevre ve Şehircilik Bakanlığı” olarak değiştirilmiştir.

Yine aynı kanunda meclisin görev ve yetkilerinin düzenlendiği 18. maddede belediye meclislerinin, *“Çevre ve Şehircilik Bakanlığının izniyle yurt dışındaki belediyeler ve mahallî idare birlikleriyle karşılıklı iş birliği yapabileceği...”* hüküm altına alınmıştır. Söz konusu maddede görüleceği üzere eski sistemde İçişleri Bakanlığının izniyle yapılan iş birliği yeni sistemde, “Çevre ve Şehircilik Bakanlığı” olarak düzenlenmiştir.

Norm kadro ve personel istihdamının düzenlendiği 5393 Sayılı Belediye Kanununun 49. maddesinde; *“Norm kadro ilke ve standartları Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirlenir...”* denilmektedir. Bu düzenlemeye göre belediyelere ilişkin norm kadro yetkisi Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde İçişleri Bakanlığından “Çevre ve Şehircilik Bakanlığına” aktarılmıştır.

Zabıta ve itfaiye teşkilatı mensupları ve birimlerine yönelik usul ve esasların belirlenmesine yönelik 51. ve 52. maddelerde ifade edilen İçişleri Bakanlığının görüşü alınmak üzere yapılan işlemler Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde İçişleri Bakanlığının görüşü saklı olmak suretiyle Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenecektir.

5393 Sayılı Kanun'un Faaliyet Raporlarının Düzenlendiği 56. maddesine göre; *“Belediye başkanı, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 41 inci maddesinin dördüncü fıkrasında belirtilen biçimde; stratejik plân ve performans programına göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans*

ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapsmaların nedenlerini ve belediye borçlarının durumunu açıklayan faaliyet raporunu hazırlar. Faaliyet raporunda, bağlı kuruluş ve işletmeler ile belediye ortaklıklarına ilişkin söz konusu bilgi ve değerlendirmelere de yer verilir. Faaliyet raporu nisan ayı toplantısında belediye başkanı tarafından meclise sunulur. Raporun bir örneği Çevre ve Şehircilik Bakanlığına gönderilir ve kamuoyuna da açıklanır.” Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde gerçekleştirilen değişiklik sonucunda İçişleri Bakanlığı’nın bu konudaki yetkisi kaldırılmış yerine faaliyet raporunun bir örneğinin Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’na gönderilmesi hükme bağlanmıştır. Buna ilaveten faaliyet raporunun kamuoyuna açıklanması durumu aynen korunmuştur (Öner, 2019:316).

5393 sayılı Kanun’un Belediye bütçesi ve Borçlanmaya ilişkin konularının düzenlendiği 62. 65. ve 68. maddelerinde belirtildiği üzere Belediye bütçesi üzerinde yetkili olan İçişleri Bakanlığına ait tüm yetkiler yeni düzenlemeyle birlikte Çevre ve Şehircilik Bakanlığına geçmiştir.

5393 sayılı Kanun’un 74. maddesinde düzenlen belediyelerin yurtdışı teşekkül ve organizasyonlarla ilişki kurabilmelerine yönelik iş birliği öncesinde alınması gereken İçişleri Bakanlığı izni Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’nın izni alınması şeklinde değiştirilmiştir.

5393 sayılı Kanunun 76. ve 77. maddelerinde düzenlenen kent konseyine ve Belediye hizmetlerine gönüllü katılım sağlayacak kişilerin niteliklerinin ve çalışma usul ve esaslarının belirlendiği İçişleri Bakanlığı tarafından yapılan yönetmelik çıkarma yetkisi Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’na geçmiştir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde Belediyelere yönelik 5393 sayılı Kanun çerçevesinde yapılan son değişiklikler ise ek madde 3’te sunulduğu gibi e-Belediye bilgi sistemine yönelik yetkili makamın İçişleri ile Çevre ve Şehircilik Bakanlıklarının müştereken yetkili kılınması, kararlarının uygulanması ve nüfus başlığının düzenlendiği 12. madde içeriğinde bulunan ilgili yerlerin “Cumhurbaşkanlığı Kararı” ve “Çevre ve Şehircilik Bakanlığı” şeklinde güncellenmesi ve Belediyenin yetkileri ve imtiyazları düzenlendiği 15. madde içeriğinde “Çevre ve Şehircilik Bakanlığı” şeklinde güncellemelerin gerçekleştirilmesi ile olmuştur.

5393 Sayılı Belediye Kanunu’nda gerçekleştirilen değişiklikler büyükşehir belediyelerini de kapsamaktadır. Ancak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nda da birtakım değişiklikler gerçekleşmiştir. Kanunun 8. maddesinde düzenlenen Altyapı Hizmetlerine ilişkin birtakım değişiklikler meydana gelmiştir. Altyapı Koordinasyon Merkezi (AYKOME) “kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşlar tarafından büyükşehir içinde yapılacak alt yapı yatırımları için kalkınma plânı ve yıllık programlara uygun olarak yapılacak taslak programları birleştirecek kesin program hâline getirmektedir”. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde yeniden düzenlenen Ulaşım Koordinasyon Merkezinin (AYKOME) çalışma esas ve usulleri ile bu kurullara katılacak kamu kurum ve kuruluş temsilcilerinin belirlenmesi için yönetmelik çıkarma yetkisi İçişleri Bakanlığından alınarak Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’na geçmiştir. Buna ilaveten ulaşım hizmetlerinin düzenlendiği 9. maddede yer verilen her türlü taşımacılık işlerinin koordinasyon içinde yapılmasını hedefleyen Ulaşım Koordinasyon Merkezinin çalışma esas ve usulleri ile bu kurullara katılacak kamu kurum ve kuruluş temsilcilerine ilişkin yönetmelik çıkarma yetkisi Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile İçişleri Bakanlığından alınarak Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile İçişleri Bakanlığı’nın müşterek şekilde çıkaracağı bir düzene kavuşturulmuştur.

5216 sayılı Büyükşehir Kanununun personel istihdamını düzenleyen 22. maddesinde Büyükşehir Belediye Başkanının teklifi üzerine gerçekleşen Büyükşehir belediyesi genel sekreteri atama yetkisi İçişleri Bakanından alınarak Çevre ve Şehircilik Bakanına verilmiştir.

Son olarak, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile Büyükşehir engelli hizmet birimlerinin kuruluş, görev, yetki, sorumluluk ve işleyişine ilişkin usul ve esaslarına yönelik yönetmelik hazırlama yetkisi Özürlüler İdaresi Başkanlığının görüşü alınması suretiyle İçişleri Bakanlığından alınarak Çevre ve Şehircilik Bakanlığına verilmiştir.

3.4. Köyler

442 sayılı Köy Kanununda Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin hukuken uygulanması ve güvenlik korucuları ile ilgili iki teknik güncelleme yapılmıştır. İlk olarak, Güvenlik korucusu uygulamasının hayata geçirileceği illerin belirlenmesine ilişkin Bakanlar Kuruluna ait olan yetki yeni sistemde Cumhurbaşkanına verilmiştir. İkinci olarak ise, “güvenlik korucuları ile korucu başlarının; görevlendirme şekilleri, göreve alınmalarında aranacak şartlar, görevleri vb. konularda uygulanacak ilke ve esasların” belirlendiği yönetmeliğin Milli Savunma Bakanlığı ve Maliye Bakanlığının görüşü üzerine İçişleri Bakanlığınca hazırlanıp Bakanlar Kurulunca yayınlanmasına ilişkin hüküm kaldırılarak, Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenleneceği karara bağlanmıştır. Asıl önemli değişiklik ise KHK ile köy tüzel kişiliğinin kaldırılması sürecinde Danıştay görüşünün alınması hükmünün kaldırılmasıdır. Yeni sistemde mevcut kriterlerin sağlanması durumunda köy tüzel kişiliğinin Cumhurbaşkanı kararı ile kaldırılacağı hüküm altına alınmıştır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanununda sistemdeki kurumsal değişiklikleri yansıtan değişiklikler şu şekilde belirtilebilir (Öner, 2019: 326-327):

- 5355 Sayılı Kanun'un 4. maddesine göre; “Mahalli İdare Birliklerinin tüzel kişilik kazanması için Bakanlar Kuruluna ait olan izin yetkisi Cumhurbaşkanına verilmiştir”.
- 5355 Sayılı Kanun'un 5. maddesine göre; “Birlik tüzüklerinin belirlenmesi yetkisi tek başına İçişleri Bakanına ait iken Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi sonrasında bu yetkinin kullanımı yerel yönetim türlerine göre farklı bakanlıklara verilmiştir. İl özel idareleri ve köyler tarafından birlikler için oluşturulan tüzükler İçişleri Bakanının, belediyeler tarafından kurulan birliklerin tüzükleri ise Çevre ve Şehircilik Bakanının onayı ile kesinleşecektir”.
- 5355 Sayılı Kanun'un 18. maddesine göre; “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile köylere hizmet götürme birliklerinin kuruluşunda Bakanlar Kuruluna ait yetki Cumhurbaşkanına geçmiştir”.
- 5355 Sayılı Kanun'un 20. maddesine göre; “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı, il özel idarelerinden oluşan Mahalli İdare Birlikleri ile ilişkilendirilmiştir”.
- 5355 Sayılı Kanun'un geçici 3. maddesine göre; “Turizm hizmet birliklerinin kuruluşuna ilişkin süreci izlemek üzere görevlendirilecek valiliği belirleme yetkisi Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile İçişleri Bakanlığından alınıp Çevre ve Şehircilik Bakanlığına geçmiştir”.

3.5. Hizmet Yerinden Yönetimler

Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları belirli bir uzmanlık ya da teknik donanım gerektiren alanlarda yürütülen hizmetlerde devlet veya yerel yönetimler dışında hizmet veren kamu tüzel kuruluşlarıdır. Bu kurumların ayrı bir tüzel kişiliği olduğu gibi aynı zamanda bir kamu idaresinin vesayet denetimine tabidir. Ancak kendilerini kuran kamu idareleri karşısında da belirli oranda özerklikleri bulunmaktadır. Bu kuruluşların en temel özelliği birer uzmanlık kuruluşu olmalarıdır. Türkiye'nin parlamenter sistem ile yönetildiği dönemde hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının kurulmaları Anayasa'nın 123. maddesinde yer alan “Kamu tüzel kişiliği, ancak kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur” ifadesine göre kanunla yapılmıştır (Gözler, 2018: 251).

Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları öncelikle Merkezi ve yerel olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Merkezi kurumlar ülkenin tamamında; yerel olanlar ise belirli bir bölümde hizmet vermektedirler. Millî kurumların vesayet denetimi merkezi idare tarafından yapılırken mahalli olanları ise mahalli idareler tarafından yapılmaktadır.

Ülke düzeyindeki kuruluşlar beş kategoride toplanmaktadır. Bunlardan ilki idari kamu kuruluşlarıdır. Bu kurumlar merkezi idarenin ya da mahalli idarelerin klasik kamu hizmetlerini gördürmek için kurdukları kurumlardır. Bunlar; idari kamu kurumları, iktisadi kamu kurumları, sosyal kamu kurumları, bilimsel, teknik ve kültürel kamu kurumları, düzenleyici ve denetleyici kamu kurumlarıdır.

Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının mahalli olanları ise mahalli idarelerin vesayet denetimine tabi olan, kamu tüzel kişiliğine sahip, belirli oranda özerk uzmanlık kuruluşlarıdır.

Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarına ilişkin esaslar yukarıda bahsedildiği gibi parlamenter sistem dönemindeki gibidir. Ancak 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan referandum neticesinde

bu kuruluşlarla alakalı bazı değişiklikler olmuştur. Öncelikle yapılan değişiklik söz konusu kuruluşların kurulması ile ilgilidir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçmeden önce, kamu tüzel kişiliği ancak kanunla verilebilirdi. Ancak yeni sistemde kamu tüzel kişiliği, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulacak şekilde düzenlenmiştir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kurulan birçok yeni kuruluş olmuştur. Bununla birlikte 54 adet yerinden yönetim kuruluşunun görev ve yetkileri 4 sayılı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenmiştir. Kamu kuruluşlarının kaldırılması da yine yetki ve usulde paralellik ilkesine göre kanunla kurulduysa kanunla; Cumhurbaşkanı kararnamesiyle kurulduysa Cumhurbaşkanı kararnamesiyle kaldırılabilir.

SONUÇ

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Türkiye'nin yönetim sisteminden kaynaklanan birtakım aksaklık ve krizlerin ortaya çıkmasını engellemek ve yönetimde hukukilik çerçevesinin oturtulması açısından önemli bir adım olarak görülen rasyonelleştirilmiş bir hükümet sistemidir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde, taşra teşkilatında başkent teşkilatına kıyasla mülki idare yapısındaki birtakım değişiklikler dışında önemli bir değişiklik gerçekteleşmemiştir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin yerinden yönetim teşkilatı üzerine de birtakım etkileri olmuş ancak bu etkiler yeni sisteme uyum sağlamak amacıyla yapılan teknik düzenlemelerle sınırlı kalmıştır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçişle il özel idaresi, belediye ve köylerden oluşan yerel yönetim kuruluşlarında meydana gelen değişiklikler daha çok ele alındıkları kanunlardaki teknik düzenlemelerden ibaret olmuştur. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununda, Encümen toplantıları ve Borçlanma konularına ilişkin iki değişiklik meydana gelmiştir. Bu düzenlemelerde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine uyum sağlamak amacıyla bu hükümlerin ele alındığı maddelerdeki “tüzük” ve “yönetmelik” ibareleri kaldırılarak “Bakanlar Kurulu” ibaresi yerine “Cumhurbaşkanı” ifadesi kullanılmıştır. Bununla birlikte Belediyelerin ele alındığı 5393 sayılı Kanun ile Büyükşehir Belediyelerinin ele alındığı 5216 sayılı Kanunda da bazı değişiklikler meydana gelmiştir.

Belediyelere ilişkin en önemli değişiklik tüzel kişiliğinin kurulması/kaldırılması için gerekli Danıştay görüşünün kaldırılması olmuştur. Bununla birlikte 5393 sayılı Belediye Kanununun çeşitli maddelerinde bazı yetkili makamlara ilişkin olarak düzenlemeler yapılmıştır. Söz konusu maddelerin çoğunda eski sistemde yetkili makam olan “İçişleri Bakanlığı” ibaresi kaldırılarak yerine “Çevre ve Şehircilik Bakanlığı” ibaresi getirilmiştir. Belediyelerin birleşme ve katılmaları, iş birliği kurmaları ve norm kadro yetkileri gibi birçok konuda bu tür düzenlemeler yapılmıştır. 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nda gerçekteleşen değişiklikler de bunlardan farklı olmamakla birlikte teknik düzenlemelerle sınırlı tutulmuştur. Belediyelerin Altyapı Koordinasyon Merkezi'nin düzenlendiği 8. Maddesi ile taşımacılık işlerinin koordinasyonunu düzenleyen 9. maddede söz konusu yapılarla ilişkin yönetmelik çıkarma yetkisi İçişleri Bakanlığı'nın elinden alınarak müşterek bir görünüme kavuşturulmuştur.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin idari teşkilat üzerindeki etkisi üzerine genel bir değerlendirmenin yapıldığı bu çalışmada değişiklik yapılan Anayasa hükümlerine ve literatürdeki çalışmalara bakıldığında söz konusu sistemin Başkanlık sistemine benzer bir şekilde ancak kendine özgü bir yapıda oluştuğunu söylemek mümkündür. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, parlamenter sistemin aksine daha hızlı ve etkili bir şekilde işleyen yönetim yapısının oluşturulması amacıyla tasarlanırsa da yasama, yürütme ve yargı organlarına ilişkin yapılan yetki düzenlemeleri kuvvetler ayrılığı açısından dengeli olmamıştır. Yapılan değişiklikler her ne kadar yürütmenin güçlendirilmesi eğiliminin bir göstergesi olsa da Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi gibi önemli bir yetkinin sınırlarının belirlenmesi, kanuni idare ilkesine dayanan bir yönetim anlayışı içerisinde yasamanın işlevselliğini kaybetmemesi açısından önem arz etmektedir. Kanaatimizce Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi rasyonelleştirme çabalarının ortaya çıkacağı uzun bir dönem içerisinde daha etkili bir yapıya kavuşacaktır. Nitekim Türkiye'de uygulanan hükümet sistemlerinin çoğu tıpkı Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi gibi başlangıçta birtakım eksiklikler ve aksaklıklar barındırır da uygulama içerisinde geçirdikleri dönüşümlerle bugünkü görünümlerine kavuşmuştur. Gelecekte bu konuyu çalışmak isteyen araştırmacılara temel hak ve özgürlükler özelinde Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin araştırılması literatüre katkı sağlaması açısından önerilmektedir. Çünkü yapılan literatür taramasında bu konunun yeterince araştırılmadığı kanaatine varılmıştır. Mevcut çalışmaların daha çok Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi öncesi sistemi açıklamaya dönük olduğu tespit edilmiştir.

KAYNAKÇA

- Akıncı, B. (2017). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin olası demokratik ve ekonomik etkileri. *International Periodical for the Languages, Literature and History of Turkish or Turkic*, 12(24), 1-16. doi: <http://dx.doi.org/10.7827/TurkishStudies.12179>.
- Akman, Ç. (2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Politika Kurulları: Sosyal Politikalar Kurulu Üzerinden Bir Değerlendirme, *Route Educational And Social Science Journal Volume*, 6(3), 659-676.
- Akyılmaz, B., Sezginer, M., Kaya, C. (2018). Türk İdare Hukuku (9. Baskı), Savaş Yayınları.
- Alkan, H. (2018). Kurumsalcı yaklaşım ışığında yeni siyasetin analizi: Cumhurbaşkanlığı sistemi. *Liberte Yayınları*.
- Anadolu Ajansı, (22 Haziran 2018). Yeni sistemle hedef güçlü koordinasyon verimli yönetim. <https://www.aa.com.tr/tr/gunun-basliklari/yeni-sistemle-hedef-guclukoordinasyon-verimli-yonetim/1181830> (20.05.2020)
- Anayurt, Ö. (2019). Anayasa hukuku (temel kavramlar ve Türk Anayasa hukuku) (2. Baskı). Seçkin Yayıncılık.
- Bülbül, K. (2017). Etkin, istikrarlı ve güçlü bir Türkiye için Cumhurbaşkanlığı sistemi (nedenler, tepkiler, beklentiler), Tezkire Yayıncılık.
- Coşkun, V. (2017). 16 Nisan 2017 tarihinde kabul edilen Anayasa değişikliklerinin değerlendirilmesi. *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 22(36), 3-30.
- Çakır, M. H. (2019). “Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Cumhurbaşkanını Bakan İlişkisi”. *Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyum Bildiri Kitabı*. Marmara Üniversitesi Yayınları.
- Çalışkan, E. ve Önder, M. (2017). Başkanlık sistemi ve mevcut kamu kurumları üzerine olası etkileri. *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 10(49), 570-578.
- Demirkaya, Y. (2018). Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi kamu yönetiminde değişim (1. Baskı). Hiperlink Yay.
- Eryılmaz, B. (2014). Kamu yönetimi (7. Baskı). Umuttepe Yayınları.
- Gözübüyük, Ş. (2003). Yönetim hukuku. (18. Baskı). Turhan Kitabevi.
- Güler, T. (2018). Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ve kamu yönetimine etkileri. *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 21(39), 299-322.
- Güven, Y. (2019). *Türkiye’de parlamenter sistemden cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine: Mülki idare yapısının değişim süreci*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Balıkesir Üniversitesi.
- İzci, F., ve Sarıtürk, M. (2017). Yeni Anayasa değişikliği ile getirilen Cumhurbaşkanlığı sisteminin idari yapı ve işleyişe etkisi. *Uluslararası Bilimsel Araştırmalar Dergisi*, 517-532. doi:
- Karatepe, Ş. (2013). Hükümet Sistemleri ve Türkiye. *Yeni Türkiye Dergisi*, (51), 223-235.
- Karatepe, Ş. Tar Y., Alkan H., Bingöl Y. , Bayraktar-Durgun G. (2017). Sorularla Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, Memur-Sen Yayınları.
- Lamba, M. (2018). “Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde merkezi yönetimin yapısal dönüşümü” (Ed. Prof. Dr. Hamza Ateş, Dr. Mustafa Çöpoğlu, Mücahit Bıyıkoglu). Yeni sistemde yerel yönetimler (Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde merkezî idare ve yerel yönetimlerin geleceği). Savaş Yayınevi.
- Mutlu, A.E. (2019). Hukuki statüsü ve idari teşkilattaki yeriyle Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Cumhurbaşkanı yardımcıları, *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 10(1), 119-132. doi: 10.21492/inuhfd.551882.



- Nacak, O. (2020). Parlamenter ve Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemlerinden hareketle bakan ve bakanlıkların karşılaştırmalı analizi , *Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, 18(1), 138-157. doi: <https://doi.org/10.11611/yead.678462>.
- Ocak, K. (2019). Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile idari vesayet yetkisi düzenlenmesinin bir örneği olarak Cumhurbaşkanlığı ofisleri. *Anayasa Yargısı Dergisi*, 36(1), 163–193.
- Öner, ř. (2019). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin yerel yönetim mevzuatına etkileri. *Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi*, 4(2), 303-332. doi: <https://doi.org/10.31454/usb.634731>.
- Özer, M. A., ve Önen, S. M. (2017). 200 soruda kamu yönetimi. Gazi Kitabevi.
- Öztürk, N. M. (2019). Cumhurbaşkanlığı sisteminde üst düzey memurların atanması. *İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 33(4), 1279-1297.
- Polat, A. (2019). *Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi.
- Sobacı, M., Mış, N., Köseoğlu, Ö. (2018). Türkiye'nin yeni yönetim modeli ve Cumhurbaşkanlığı teşkilatı. *Seta Perspektif*, (206), Haziran, 1-6.
- Sobacı, M.Z. ve Köseoğlu, Ö. (2018). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde üst kademe yöneticiler (1. Baskı). Seta Yayınları. Sayı: 111.
- Turan, M. A. (2018). Türkiye'nin yeni yönetim düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi. *Sosyal Bilimler Araştırma Dergisi*, 7(3), 42-91.