

TÜRKİYE'DE CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNİN YASAMA, YÜRÜTME, YARGI ORGANLARI İLE TAŞRA VE YEREL YÖNETİMLERE ETKİLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Evaluation of the Effects of the Presidential Government System on the Legislative, Executive, Judiciary Bodies and the Provincial and Local Administration in Turkey

Yusuf Durani DİNÇ* - Doç. Dr. Vedat YILMAZ**

Geliş Tarihi: 16.04.2022 | Yayına Kabul Tarihi: 20.06.2022

Öz

16 Nisan 2017 tarihli Anayasa değişikliği birlikte Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmiştir. Hükümet sistemi değişikliğiyle yasama, yürütme ve yargı organlarında yapısal ve fonksiyonel düzenlemeler yapılmıştır. Bu yeni düzenlemeler özellikle yasama ve yürütme organları arasındaki anayasal ilişkileri farklı derinlik ve boyutta etkilemiştir. Yürütme organının tek temsilcisi olan Cumhurbaşkanı, görev ve yetkilerinde yaşanan artış ve genişlemeyle merkezi idarenin kuruluşunda ve üst düzey kamu yöneticilerinin atanmasında önemli bir aktör haline gelmiştir. Yeni hükümet sisteminin merkezi idarenin taşra teşkilatına ve yerel yönetimlere de etkileri olmuştur. Literatür taraması ve gözlem yöntemi kullanılarak hazırlanan bu çalışmanın amacı Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle yasama, yürütme ve yargı organlarında meydana gelen değişiklikleri ve bu

Abstract

With The Constitutional amendment dated April 16, 2017, the Presidential government system has been introduced in Turkey. Along with the change of government system, structural and functional arrangements have been made in the legislative, executive and judicial bodies. These new arrangements have affected the constitutional relations especially between the legislative and executive bodies in various depths and dimensions. The President,

who is the sole representative of the executive body, has become an important actor in the formation of the central administration and the appointment of senior public administrators with the increase and expansion in her/his duties and powers. The new government system has also effects on provincial organization of the central government and local governments. The purpose of this study which has been prepared by using the literature review and observation method is to examine the changes made in the legislative,

* Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Öğrencisi, İçişleri Bakanlığı Mülki İdare Amiri, y.d.dinc01@gmail.com., ORCID ID: 0000-0001-9323-3011

** Malatya Turgut Özal Üniversitesi Sosyal ve Beşeri Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü, vedatylimaz1977@gmail.com., ORCID ID: 0000-0003-4624-9824

organların birbirleriyle olan karşılıklı yeni ilişkilerini ve merkezi idarenin başkent teşkilatında yaşanan değişimi ve dönüşümü ve son olarak da genel hatlarıyla taşra teşkilatında ve yerel yönetimlerde ortaya çıkan yeni durumu incelemektir. Ayrıca bu çalışma tarihsel olarak Türkiye'de uygulanan farklı hükümet sistemi tercihleri ile Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesi nedenleri hakkında değerlendirme yapmayı amaçlanmaktadır. Nitel araştırma yönteminin uygulandığı bu çalışmada yukarıdaki konulara ilişkin bilgiler özgün ve yorumlayıcı bir bakış açısıyla sunulmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Yasama-Yürütme İlişkileri, Taşra Teşkilatı, Yerel Yönetimler.

executive and judicial bodies following the Presidency government system, and the new mutual relations of these organs with each other, and to examine the change and transformation in the capital organization of central government and lastly the new situation occurred in the provincial organization and local governments in generally. In addition, this study aims to evaluate the different government systems that have been applied historically in Turkey and the reasons for the transition to the Presidential government system. In this study, in which the qualitative research method is applied, the information on the above topics is presented with an original and critical perspective.

Keywords: Presidential Government System, Legislative-Executive Relations, Presidential Offices, Provincial Organization, Local Governments.

GİRİŞ

Cumhuriyetin ilanından 21. Yüzyılın ilk çeyreğine kadar olan neredeyse bir asra yakın sürede Türk siyasal hayatında hükümet etme biçimi olarak parlamenter hükümet sistemi uygulanmıştır. Parlamenter hükümet sistemi modeline ve işleyişine dair özellikle 1970'li yıllardan itibaren artan bir ivmeyle sağ partilerin eleştirilerinin yoğunlaştığı görülmektedir. Sağ partiler tarafından hükümet sistemi olarak başkanlık sisteminin Türkiye'nin tarihsel yönetim pratiğine daha uygun olduğu her seferinde çeşitli şekillerde dile getirilmiştir. Yakın zamana kadar yaşanan siyasi, ekonomik ve toplumsal istikrarsızlıkların parlamenter hükümet sisteminden kaynaklandığı belirtilen görüşler de bir hayli fazladır.

Zaman içerisinde istikrarlı bir yönetim için istikrarlı hükümet modelinin nasıl olacağı konusunda gerek politik gerekse akademik platformlarda birçok tartışma yapılmış dahası bu yönde kurumsal ve yapısal olarak anayasa değişiklikleri hayata geçirilmiştir. Yapılan anayasal değişikliklerle kimi zaman yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkiler yeniden dizayn edilmiş kimi zaman da münferiden yürütme organını güçlendiren düzenlemelerle istikrarlı hükümet modeli oluşturmak istenmiştir. Ancak süreç içerisinde yürürlüğe konulan palatyatif yasal değişikliklerle Türkiye'nin önünde duran sorunlara çözüm olunamamış, istikrarlı bir yönetim modeli ile devletin erkleri arasında arzulanmanan uyum yakalanamamıştır. Hatta Türk siyasal hayatında yakın dönemde yaşanan

“367 Kararı” gibi krizlerde de görülmüştür ki istenildiği zaman bir devlet erki tüm siyasal düzlemi değiştirecek/bozacak kadar da kontrolsüz/sorumsuz idare beyanında bulunabilecek yetkiye sahiptir (Eren ve Akıncı, 2018: 37-72). Dolayısıyla asıl olan tüm devlet erkleri arasında muntazam bir işleyiş ile milletin tevaccühüyle yönetime gelmiş, iktidar olabilmiş, güçlü, istikrarlı ve sorumlu bir hükümet modeli inşa edebilmektir.

Bu bağlamda Türkiye 2017 yılında yapılan Anayasa değişikliği sonrası parlamenter hükümet sisteminden başkanlık-Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçmiştir. Yeni sistemle birlikte başta parlamenter sistemden kaynaklandığı düşünülen siyasi ve ekonomik istikrarsızlıkların sona erdirilmesi, devlet idaresinin baştan aşağı yenilenerek daha etkin ve rasyonel hale getirilmesi, güçlü ve istikrarlı bir yürütme erkinin oluşturulması ve yasama ve yürütme organlarının kendi faaliyet alanlarında daha etkin, hızlı ve verimli kararlar alabilmesi ve ayrıca karşılıklı münasebetlerinde birbirlerine engel olan değil, destek olan ve uyum içinde çalışan bir denge ve denetim mekanizmasının kurulması hedeflenmiştir. Hiç kuşkusuz yeni hükümet sistemiyle birlikte başta yasama, yürütme ve yargı erklerine yönelik çok ciddi değişiklikler yapılmış, merkezi idarenin başkent teşkilat yapısı yeniden düzenlenmiş, kamu politikası yapım sürecinde daha önce var olmayan yeni kurumlar-aktörler ihdas edilmiştir, yürütme organında yaşanan değişim ve dönüşüm sonucu taşra teşkilatında ve mahalli idarelerde yeni güncellemeler gerçekleştirilmiştir.

Yukarıda anlatılanlar çerçevesinde nitel araştırma yönteminin kullanıldığı bu çalışmada yapılan literatür taraması ve gözlem analiz tekniği ile Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin yasama, yürütme ve yargı organlarında yol açtığı değişiklikler ve bu organların birbirleriyle olan karşılıklı yeni etkileşimleri-temasları ile Cumhurbaşkanlığı merkez idarenin başkent teşkilatında yaşanan değişim ve dönüşüm ve genel hatlarıyla taşra teşkilatı ve yerel yönetimlerde ortaya çıkan yeni duruma ilişkin bilgiler verilerek özgün ve yorumlayıcı bir bakış açısıyla değerlendirme yapılması amaçlanmıştır. İlâveten bu çalışmada Türkiye’de tarihsel süreçte uygulanan hükümet sistemi modelleri ile Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş nedenleri hakkında da özgün değerlendirmeler yapılmıştır.

1. TÜRKİYE'DE HÜKÜMET SİSTEMLERİNİN TARİHSEL SÜRECİNE BAKIŞ

Türkiye Cumhuriyeti Devleti tarihsel olarak içinde bulunduğu siyasal, toplumsal, kültürel ve ekonomik konjoktüre göre farklı hükümet sistemi deneyimine sahip olmuştur. 1921 Anayasasının mecliste kabulüyle başlayan ve 1923 yılına kadar devam süreçte meclis hükümeti sistemi uygulanmıştır. Bu hükümet sistemine göre meclisin üstünde bir güç yoktur, yasama, yürütme, yargı erkleri tek bir meclis çatısı altında toplanır. Yargı yetkisi meclis tarafından kurulan İstiklal Mahkemeleri vasıtasıyla, yürütme yetkisi ise bizzat meclisin kendi üyeleri arasından seçerek oluşturduğu Bakanlar Kurulu aracılığıyla yerine getirilmektedir. Aslında her iki organın da yegâne görevi meclisin aldığı kararları uygulamaktır. Sonuç itibarıyla hem hükümetin hem de yargının meclise karşı tam anlamıyla bağımlı/bağlı olduğu bir hükümet modelinden bahsedebilir.

1921 Anayasasının ilk halinde bulunmayan devlet başkanlığı makamının 1923 tarihinde yapılan değişiklikle ilk defa Anayasada düzenlenmesi, hükümetin oluşumu bakımından bakanların tek tek meclis tarafından seçilmesi yerine Başbakan tarafından seçilip Cumhurbaşkanı'nca meclisin onayına sunulması ve son olarak da meclisten güvenoyu alamayan Bakanlar Kurulunun düşürülmesi usulünün kabul edilmesi neticesinde meclis hükümeti sisteminden parlamenter sistemine yönelik konusunda önemli ancak kısmi bir adım atılmıştır. Yapılan değişiklik sonrası Başbakanı Cumhurbaşkanı; Cumhurbaşkanı'nı ise meclis, kendi üyeleri arasından seçmektedir. Yürütmede çift başlılığın olduğunu söylemek güç; çünkü yürütme yetkisi meclis tarafından Bakanlar Kurulu eliyle yerine getirilir, gerek görürse Cumhurbaşkanı hem meclis hem de Bakanlar Kurulu toplantısına başkanlık edebilir.

1924 Anayasasının kabulüyle başlayan ve 1961 Anayasasının ilanına kadar geçen sürede meclis hükümeti ile parlamenter sistemin kimi benzer özelliklerini barındıran karma bir hükümet modeli uygulanmıştır (Keskinsoy ve Kaya, 2018: 76-77). Millet adına egemenlik hakkını kullanan tek yetkilinin meclis olması, yasama yetkisi ve yürütme gücünün mecliste toplanması, yürütmenin aksine yasamanın her zaman hükümeti denetleme ve fesih hakkına sahip olması meclis hükümeti sisteminin benimsendiğini göstermektedir. Buna karşılık yasama yetkisini doğrudan kullanan meclisin, yürütme yetkisini Bakanlar Kurulu ve Cum-

hurbaşkanı eliyle kullanması, gerektiğinde güvenoyu mekanizması ile hükümeti denetleyip düşürebilmesi, hükümetin kuruluşu bakımından bakanların Başbakan tarafından seçilip, Cumhurbaşkanınca onaylanıp meclise sunulması ve son olarak karşı imza kuralı ile tam sorumlu Bakanlar Kurulu karşısında sorumsuz Cumhurbaşkanının bulunması sistemin parlamenter hükümete doğru kaydığını ortaya koymaktadır. Meclis hükümeti sisteminde, yasama hem kendini hem de yürütmeyi bağımsız zaman tek taraflı olarak feshedilebilir; ancak yürütmenin yasama karşısında böyle bir yetkisi bulunmamaktadır. Lakin özellikle yürütmenin (Bakanlar Kurulunun) meclis tarafından güvenoyu yoluyla denetlenip düşürülmesi de sistemin parlamenter hükümet kimliğine sahip olduğu şeklinde yorumlanabilir. 1924 Anayasasında yargı yetkisinin millet adına kanunun belirlediği çerçevede bağımsız mahkemeler tarafından kullanılacağı, hakimlerin, davaların görülmesinde ve kararlarında özgür ve her türlü müdahaleden uzak kalarak yalnızca kanuna tabi olacakları ve yargılamanın aleni yapılacağı gibi hükümlerin kabul edilmesi, yargı gücünü meclis karşısında nispeten ayrı ve bağımsız yapmış, sonuç olarak da klasik meclis hükümeti sisteminden ciddi bir kopuş yaşanmıştır.

1961 Anayasasının kabulüyle Türk siyasal hayatında gerçek manada ilk defa klasik parlamenter sisteme geçildiği ifade edilmektedir (Yıldırım, 2017: 40). Bu anayasa ile millet adına egemenlik hakkını yalnızca yasama organı değil yürütme ve yargı organlarının da kullanılacağı düzenlenmiştir. Yürütme görevinin yerine getirilmesi konusunda 1921 ve 1924 anayasalarından farklı olarak Bakanlar Kurulu ile birlikte ayrı bir yürütme aygıtı veya aktörü olarak Cumhurbaşkanı makamı da sayılmıştır. Parlamenter sistemde Cumhurbaşkanının tüm kararları, başbakan ve ilgili bakan tarafından imzalanır ve bu kararlardan yalnızca başbakan ve ilgili bakan sorumlu olur. Cumhurbaşkanı göreviyle ilgili işlemlerden sorumlu değildir, yalnızca vatana ihanet suçundan belli koşullar gerçekleştiğinde sorumlu tutulabilir. Hükümet görev sırasındaki güvenoyu veya gensoru oylaması neticesinde meclis tarafından güvensizlik oyu ile düşürülmesi durumlarında Cumhurbaşkanı isterse genel seçimlerin yenilenmesine karar verebilir. Dolayısıyla yasama organı sahip olduğu yetkilerle Bakanlar Kurulunu düşürdüğü taktirde, Cumhurbaşkanı da meclis seçimlerinin yenilenmesine karar verebilir, netice de yasama ve yürütme organları arasında karşılıklı seçimlerinin yenilenmesi hususunda bir nevi denge-fren mekanizması sağlanmış olmaktadır.

Diğer taraftan yürütmenin güçsüzlüğü veya yasama organına olan bağımlılığı açısından oldukça eleştirilen 1961 Anayasası zaman içerisinde bir dizi değişiklikler geçirmiş olsa da yine arzulanan seviyede bir devlet idaresi tesis edilememiştir. Bu anayasa ile yargı yetkisi ise ayrı ve tam anlamıyla bağımsız bir örgütlenmeye veya işleyişe kavuştuğu söylenebilir. Yargı erkinin yetkilerini kullanılması, 1924 Anayasasında olduğu gibi, kanunların insafına veya düzenlemesine bırakılmamış, Anayasa ile teminat altına alınarak yargının bağımsızlığı anayasal güvence altına alınmıştır.

Devlet otoritesinin yeniden güçlü bir şekilde sağlanması için kaleme alınan 1982 Anayasası ile bir kez daha parlamenter sistem tercih edilmiş, yasama karşısında yürütmenin; yürütme organı içinde de münhasıran Cumhurbaşkanının konumu güçlendirilmiştir. 1961 Anayasasından farklı olarak olağanüstü yetkilerle donatılmış Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri her bir organa ilişkin ayrı ayrı düzenlenmiş; tek başına yapabileceği işlemler dışındaki tüm karar ve işlemlerin Başbakan veya ilgili bakan tarafından imzalanacağı ve sorumluluğun onların uhdesinde kalacağı belirtilmiştir. Anayasada yer aldığı şekliyle Cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği işlemlerin sayısının oldukça fazla olduğu ve bunların mühim konuları içerdiği şüphesizdir. Örneğin, Cumhurbaşkanı, Başbakanı atamak ve istifasını kabul etmek; meclis seçimlerinin yenilenmesine karar vermek, anayasa değişikliklerini gerektiğinde halkoyuna sunmak ve Kanun, Kanun Hükmünde Kararname ve Meclis İçtüzüğü aleyhine Anayasa Mahkemesinde iptal davası açmak gibi konularda önemli yetkilere sahip olmuştur. Dolayısıyla yürütme organının ve özellikle Cumhurbaşkanının yasama ve yargı organlarına nazaran rolünün bu denli güçlendirilmesi, devlet otoritesini sağlama konusunda uygun bir politik araç olması nedeniyledir. Zaman içerisinde Cumhurbaşkanının, saf parlamenter sistemdeki devlet başkanının konumunu aşan birçok yetki ve görev elde etmesi sebebiyle sistemin sanki yarı başkanlık veya başkanlık parlamenter hükümete doğru kaydığı şeklinde düşünceler hasıl olabilmektedir.

Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesine ilişkin 2007 yılında yapılan anayasa değişikliği referandumu ile parlamenter sistemden ilk esaslı vazgeçiş yaşanmıştır (Zengin, 2019: 2). 2014 tarihinde yapılan seçimlerle Cumhurbaşkanı ilk defa doğrudan halk tarafından seçilmiştir.

2007'den 2018 tarihine kadar olan süreçte hükümet sistemin niteliğine ve adlandırmasına dair bir dizi tartışmanın yaşandığını görülmektedir. 2007 tarihli Anayasa değişikliğiyle başlayan ve 2018 yılı Cumhurbaşkanlığı seçimine kadar olan süre zarfında hükümet sisteminin yarı başkanlık olduğunu savunan görüşler de mevcuttur (Elgie, 2011: 9). Ancak aksini iddia eden sistemin özünde parlamenter hükümet olarak devam ettiğine dair yorumlara da rastlanılmaktadır (Özbudun, 2015b: 11). Gözler ise (2017: 250-252) Cumhurbaşkanının ilk defa halk tarafından seçildiği 2014 yılına kadar olan dönemin hükümet sistemi anlamında klasik parlamenter olduğu, bu tarihten sonra ise yarı başkanlık olarak adlandırılması gerektiğini dile getirmektedir.

2007 öncesi dönemin saf parlamenter sistem, 2007 ile 2014 arası dönemin ise yarı başkanlık sistemine yakınlaşan; ancak özünde yürütme organının hükümet etme teşekkülü, görevde bulunan mevcut hükümetin kendine ait pozisyonu ve parlamenter hükümet sisteminin sahip olduğu kurum ve araçların devam etmesi nedeniyle parlamenter hükümet modeli olduğu söylenebilir. 2014 ile 2017 arası geçiş döneminde ise esasında saf yarı başkanlık sisteminin uygulandığı ifade edilebilir. 2017 yılında yapılan Anayasa değişikliğine ilişkin maddelerin kabulüyle de sistemin tam anlamıyla başkanlık hatta kendine has özellikleriyle Türk tipi başkanlık olduğu söylenebilir.

Türkiye'de 2007 öncesi saf parlamenter hükümet sistemi uygulanıyordu dememizdeki temel sebep, yürütme gücünün yani Bakanlar Kurulunun/hükümetin meşruiyetini her ne kadar halk tarafından seçimler yoluyla elde ediyor olsa da bu meşruiyetin -göreve gelişin, bakan olarak seçilmenin- tescili yine halkın temsilcisi olan yasama organı tarafından yapılması ve hükümetin ona karşı sorumlu olmasıdır. Bu sistemde hükümet yasama organının içinden doğmaktadır. Yürütme organı büyük ölçüde yasama organının denetimi altında bulunmakta ve yasama organı sahip olduğu denetim araçları ile yürütmeyi her an kontrol altında tutmaktadır. İlaveten bakanların yasamaya karşı tam sorumlulukları bulunmaktadır. Yürütme çift başlı olarak dizayn edilmiş, hükümet etme işlemlerinde devlet başkanının pozisyonu genel anlamda sorumsuzluk olmaktadır -ki bu yetkisizliği de beraberinde getirmiştir-, hükümetin ise tam sorumluluğu prensibi kabul edilmiştir. 2007 ile 2014 yılları arasında hükümet sistemi olarak yarı başkanlık sistemine yakınlaşıldığını söylememizin temel nedeni ise çift başlı olarak dizayn edilen yürütme organının devlet başkanı kanadı halk tarafından doğrudan se-

çimle gelerek yasama organına karşı sorumsuzluk konumuna sahip olması, diğer kanat olan hükümetin ise siyasi sorumluluğunun bulunması ve meşruiyetini seçimini yasama organı eliyle elde etmesidir. Devlet başkanı yasama organına karşı sorumlu olmayıp oldukça fazla yetki ile donatılmışken, hükümet kanadı ise yasamaya karşı tam sorumluluğunu devam ettirmekte ve yetkisinin birçoğunu devlet başkanı ile paylaşmaktadır. 2017 yılı sonrası başkanlık sistemi uygulanıyor söyleminin temel nedeni devlet başkanının halk tarafından doğrudan seçilerek göreve gelmesi, tek başlı yürütme yapısının olması ve yürütmenin yasamanın içinden doğmaması ve Türk tipi başkanlık sistemi dememizin sebebi ise klasik başkanlık sistemde bulunmayan şu konular nedeniyedir: devlet başkanının sahip olduğu yetkilerden çok daha fazla yetkilerle Cumhurbaşkanının donatılması, meclis ve başkanın seçimleri karşılıklı yenileme yetkisi, her iki organa ait seçimlerin aynı tarihte yapılması zorunluluğu, Cumhurbaşkanının olağanüstü hal ilan etme yetkisi ile referanduma ilişkin yetkileri, kamu tüzel kişiliği oluşturabilmesi, ofisleri kurma konusunda yasama ile yetkilerini paylaşmamasıdır.

Türk siyasi hayatında hükümet etme sistemine ilişkin olarak yapılan son değişiklik ise 16 Nisan 2017 tarihli başkanlık sistemine geçişi sağlayan anayasa değişikliğine dair referandumdur. Bu referandum ile halk parlamenter hükümet sisteminden Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişe onay vermiş ve 24 Haziran 2018'de seçimleriyle birlikte tam anlamıyla uygulamaya geçtiği söylenebilir (Öner, 2019: 304; İzci ve Yılmaz, 2019: 386; Aydın ve Akıncı, 2018: 1031; Tunç ve Belli, 2018: 253).

2. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNE GEÇİŞ NEDENLERİ ÜZERİNE KISA BİR DEĞERLENDİRME

Türkiye'de 16 Nisan 2017 tarihinde yeni hükümet sisteminin teşekkülüne ilişkin anayasa değişikliğini içeren maddelerin yapılan referandumda kabulü sonrası 24 Haziran 2018 tarihli Cumhurbaşkanlığı seçimi ve seçilen Cumhurbaşkanının 9 Temmuz 2018 tarihinde Mecliste ettiği yeminle birlikte yeni sistem fiilen başlamıştır.

Hiç kuşkusuz hükümet sistemi değişim talebinin altında yatan birçok neden olabilir. Bakıldığında 1921-1924 yılları arasında uygulanan meclis hükümeti sis-

temini saymazsak neredeyse bir asra yakındır Türk siyasal hayatında yönetim pratiği açısından parlamenter sistemin hâkim olduğu görülecektir.

Esasında süreci başkanlık sistemine götüren temel neden gerek kamuoyunda gerekse farklı siyasal mecralarda bizatihi parlamenter sisteme veya arzulanan/hedeflenen hükümet sistemine dair yapılan uzun soluklu tartışmalardır. Hükümet sistemine ilişkin değişiklik gerekliliği son kırk yıl içinde çeşitli yoğunluklarda dile getirilmiş, özellikle parti programlarında veya tüzüklerinde yer almıştır (Aşık, 2017: 307-314, Yenişafak, 2018); ancak değişiklik için gereken siyasal ve toplumsal destek zemini bulunamayarak sadece bir teklif ve/veya tavsiyeden öteye gidememiştir (Gül, 2018: 239). Hatta kendi dönemlerinde siyasi figür olarak güçlü konumda olan Alparslan Türkeş, Necmettin Erbakan, Turgut Özal, Süleyman Demirel ve Muhsin Yazıcıoğlu gibi devlet ve siyaset adamları tarafından da başkanlık sistemine geçiş niyeti açık şekilde dile getirilmiştir (Sabah, 2018).

Türkiye'nin yeni hükümet sistemine ihtiyacı olduğu yönündeki temel savın nedeni ise bizatihi parlamenter sisteminin kendisi olduğu, bu sistemin ülkenin içinde bulunduğu veya karşılaştığı ekonomik, siyasal ve toplumsal sorunlarının çözümüne ilişkin vadettiği işlevini yerine getirememesi/getirmemesi olduğu ifade edilmektedir (Fendoğlu, 2003: 2). Halka karşı doğrudan sorumlu olmayan yürütme, güçsüz ve istikrarsız hükümetler, rekabet içine girebilen ve birbiriyle çatışma potansiyeli taşıyan yürütmenin çift başlılığı ve halka karşı siyasal sorumlunun belirsizliği parlamenter sisteme yöneltilen başlıca eleştirel argümanlardır (Kuzu, 2011: 81-91; Belli, 2016: 392; Avaner ve Çelik, 2021: 257).

Özellikle çok partili siyasi hayata geçişle neredeyse on yıl süren Demokrat Parti iktidarının 1960 askeri darbesiyle sona erdirilmesi ve akabinde yarım yüz yıla yakın süren siyasi istikrarsızlıkların, ekonomik krizlerin, askeri darbeler ve müdahalelerin nedeninin Türk parlamenter hükümet sisteminin doğası gereği yarattığı bürokratik vesayet odakları ve güçsüz hükümetler olduğu çeşitli akademik ve politik çevrelerce dile getirilmiştir (Hürriyet, 2021; Uluşahin, 1999: 79; Gözler, 2010; 249; Erdoğan, aa.com.tr, 2017).

Tarihsel süreçte ortaya çıkan kimi zaman yasama kimi zaman da yürütme organını tahakküm altına alan askeri, sivil ve yargı bürokrasisinin oluşturduğu vesayet odaklarının güçlü siyasal iktidarlar dönemi dahil değişik zamanlarda sahip oldukları politik, hukuki ve idari argümanlar ve araçlar vasıtasıyla siyasetin

toplumsal taleplere ve süreçlere göre vücut bulmasına, seçilmişlerin -yasama ve yürütme organını oluşturanlar- toplumsal sorunlar karşısında bağımsız politika üretme, kararlar alma ve uygulama iradesine engel oldukları yadsınamaz bir gerçektir.

Türkiyede vesayetçi bürokrasi ile seçilmişlerin karşılıklı etkileşimine ilişkin tarihsel bir değerlendirme yapılacak olunursa derin ve köklü güç mücadelesinin varlığı görülecektir. Özellikle 1961 Anayasasının kabulü sonrası politik ve yönetsel süreçlerin en önemli iki aktörü olan vesayetçi bürokratlarla seçilmişler açısından alan hakimiyeti ve güç değerlendirmesi yapıldığında terazinin bürokratlar lehine ağır bastığı anlaşılacaktır. Son yarım asırdır siyaset kurumu, parlamenter sistem sayesinde güçlenen ve varlığını sürdüren bürokratik vesayeti ve kökleşmiş kurumlarını ortadan kaldırmak maksadıyla birçok hukuki düzenlemeyi hayata geçirmiştir. Arzu edilenin atanmış bürokratların seçilmiş siyasilere karşı yönetsel süreçlerde ve karar alma mekanizmalarında daha üstün olması değil, demokratik seçimlerle yönetime gelen ve meşruiyetini bu yolla kazananların modern devlet aygıtının yönetimine ve bu yönetimin siyasi ve idari çıktıklarına ilişkin merhalelerde görece daha etkin rol almasıdır.

Öte taraftan tasarlanan yeni hükümet sisteminin temel önermeleri; parlamenter hükümet sisteminin yol açtığı veya güçlendirdiği vesayetçi bürokrasinin kontrol altına alınarak devlet aygıtının daha işler ve etkin hale getireceği, tek başlı yürütmenin yönetimde yetki karmaşasını sona erdireceği ve halka karşı sorumsuzluk problemini çözeceği, kuvvetler ayrılığı prensibini güçlendirerek erkler arasında ortaya çıkması muhtemel siyasi krizlerin önleneyeceği, güçsüz hükümetler yerine meşruiyetini halkın çoğunluğundan alan, dirayetli hükümetlerin istikrarı sağlayacağı ve vesayetçi parlamentarizm anlayışından toplum merkezli siyasete geçişin hızlanacağı şeklinde sıralanabilir (Aslan, 2015: 9, 33-34;).

2017 yılı anayasa değişikliği referandumu ve ardından yapılan Cumhurbaşkanlığı seçimi ile Türkiyede Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmiş, bu sayede vesayetçi bürokratik oluşumların önlenmesi amaçlanmış (Mercimek, 2018: 143) ve yürütmede tek başlılık ile halkın oylarıyla seçilen Cumhurbaşkanı hem siyasetin hem de bürokrasinin tepesinde konumlandırılması amaçlanmıştır.

16 Nisan 2017 tarihinde yapılan halk oylamasında kabul edilen Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair 6771 Sayılı Kanun

ile yeni sistemin ana omurgası oluşturulmuştur. Adı geçen kanun gerek içinde barındırdığı temel 18 madde gerekse Anayasanın 69 maddesinde yaptığı değişikliklerle yakın Türk anayasa tarihinin ve Türk siyasal hayatının en önemli değişiklikleri ihtiva eden kanun olma özelliğini taşımaktadır. İlgili kanun esas olarak yürütme organına dair köklü yenilikler getirirken aynı zamanda hem her organa ilişkin münferit düzenleme hem de bu organların karşılıklı iç içe geçmiş işlevlerine dair yer yer denge-fren sistemi de öngören değişiklikler sunmaktadır.

3. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE YÜRÜTME ORGANI

Klasik parlamenter sistemde yürütme organı sorumsuz, ancak kimi zaman icrai yetkilerle donatılmış Cumhurbaşkanı ile siyasi sorumluluğu olan başında Başbakanın bulunduğu ve bakanların oluşturduğu hükümetten oluşmaktadır. 2007 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile daha önce meclis tarafından seçilen Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi yöntemi kabul edilmiş ve 2014 yılında yapılan Cumhurbaşkanlığı seçimiyle de Cumhurbaşkanı ilk defa doğrudan halk tarafından seçilmiştir.

Özellikle 2014-2017 yılları arası dönem için meşruiyetini halkın yüksek oylarıyla seçilerek elde eden Cumhurbaşkanının klasik parlamenter sistemin aksine yürütmede Başbakana göre daha edilgen görev, yetki ve sorumluluk üstlenmesi doğal olarak beklenemezdi. Kaldı ki yarı başkanlık sistemini andıran böylesi bir döneme ait siyasal zeminde halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanı ile yine halk tarafından seçilen başbakan arasında özellikle farklı siyasal fraksiyonlardan geldiklerini düşünecek olursak olası siyasi tartışmaların yaşanması kaçınılmaz olacaktı. Kaldı ki 2014 yılından itibaren Cumhurbaşkanının Devlet idaresindeki rolü ve yetkileri sistematik bir şekilde genişlemiş ve yürütmede çift başlılığa -Cumhurbaşkanı ve Başbakanın Rollerine- ilişkin tartışmalar artarak devam etmiştir.

2017 yılında Anayasanın 8. maddesinde yapılan değişiklik sonrası yürütme yetkisi ve görevi Anayasa ve kanunlara uygun olarak yalnızca Cumhurbaşkanı tarafından kullanılacağı kabul edilerek mevcut çift başlı yürütme tartışmalarına böylelikle son verilmiştir. 2007 yılında anayasal olarak bir siyasi tercih değişikliğine gidilerek meşruiyet ve varlık sebebi halka dayandırılan Cumhurbaşkanı artık yürütmenin tek patronu olmuştur. Başkanlık sisteminin temel zorunlu koşulu olan yürütme organında tek başlılık tesis edilerek parlamenter sistemin yü-

rütme erkinde var olan çift başlılığın yaratabileceği yetki ve görev karmaşasının önüne geçilmiştir.

Her ne kadar yeni sistemin adı Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi olarak adlandırılrsa da parlamenter sistemde olduğu gibi bu sistemde doğrudan meclise karşı siyasi sorumluluğu olan bir bakanlar kurulunun veya hükümetin varlığı söz konusu değildir. Dahası bu sistemde yürütme organı Cumhurbaşkanının şahsında olduğu için, toplanan Cumhurbaşkanlığı kabinesi, teknik ve hukuki anlamda bir yürütme organı veya hükümet vasfına sahip olmayıp, Cumhurbaşkanı politikalarına ilişkin danışma niteliğinde kararların alındığı ve Cumhurbaşkanının iradesiyle varlığını kazandığı bir yeni kurumdur. Bu manada yürütme organının Cumhurbaşkanı, yardımcısı ve bakanlar tarafından oluşmadığı açık şekilde ifade edilebilir. Bakanlar ise Cumhurbaşkanının yardımcısı veya sekreteri olarak, yapılan Cumhurbaşkanlığı kabine toplantılarında icrai karar alma yetkileri bulunmayan, Başkanın genel siyasetine uygun olarak istişari mahiyette görüşler ileri sürebilen kimi zaman bürokratik ve teknik özellikleri kimi zaman da siyasi nitelikleri ön plana çıkan atanmış kimselerdir.

Anayasanın 104. maddesine göre Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanlar, Cumhurbaşkanı tarafından atanır ve görevden alınır. Bu sistemde bakanlar tek tek veya toplu halde meclise veya halka karşı değil yalnızca Cumhurbaşkanına karşı sorumludur.

3.1. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanı Seçimi ve Adaylık Süreci

2007 tarihinde gerçekleşen Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanının halk tarafından beş yıllığına ve en fazla iki defa seçilmesi kabul edilmiş, iki türlü çoğunluk sisteminin benimsendiği bu düzenlemeye göre genel oyla yapılacak seçimlerde geçerli oyların salt çoğunluğunu alan adayın Cumhurbaşkanı seçilmesi kararlaştırılmıştır.

2017 tarihinde yürürlüğe giren 6771 sayılı Kanunla Anayasanın 101. ve 102. maddeleri bir araya getirilerek Cumhurbaşkanının adaylık ve seçim usulü yenilenmiştir. Seçilme ve aday olmaya ilişkin mevcut koşullara (bkz. Anayasa m. 101) ilave şu yeni düzenlemeler yürürlüğe konulmuştur: Daha önce siyasi parti grupların tek başlarına veya birlikte toplam geçerli oyların yüzde onu ile Cum-

hurbaşkanı adayı gösterebilirken yeni düzenlemeyle bu oran yüzde beş bandına indirilmiş ilaveten en az yüz bin seçmenin de bir aday çıkarabilme yolu açılarak aday göstermede çeşitlilik sağlanarak demokratikleşme açısından önemli bir adım atılmıştır.

Eski düzenlemede var olan yirmi milletvekilinin ortak aday gösterme usulüne ise son verilmiştir. Bu düzenlemenin amacına yönelik olumsuz yaklaşımlar (Türkiye Barolar Birliği, 2017) yer almakla birlikte milletvekillerinin partilerinden bağımsız hareket etmelerini engellenmeye çalışılarak parti iç disiplinin ve meclis siyasi parti grubu aritmetiğinin korunmasına da olumlu katkı sağlayacağı söylenebilir.

Getirilen diğer bir yenilik ise Cumhurbaşkanının üç döneme kadar seçilme olanağının önünün açılmasıdır. Bilindiği üzere Cumhurbaşkanının görev süresi beş yıl olup en fazla iki defa seçilebilmektedir. Anayasanın 116. maddesinde yapılan değişiklikle Cumhurbaşkanının ikinci döneminin herhangi bir aşamasında örneğin dördüncü yılında meclis tarafından seçimlerin yenilenmesine karar verirse aynı maddeye göre zorunlu olarak Cumhurbaşkanlığı seçimleri de yenileneceği için mevcut Cumhurbaşkanı yeniden aday olabilecek ve tekrardan seçildiği takdirde de toplam görev süresini neredeyse on beş yıla kadar uzatmak imkânı elde edebilecektir. Yeni sistemde hem Cumhurbaşkanlığı hem de milletvekilliği seçiminin aynı gün olması zorunludur. Bir kimse hem cumhurbaşkanlığına hem de milletvekilliğine aday olamaz. Meclis istediği zaman gereken sayısal koşulu sağlamak koşuluyla hem kendi seçimini hem de cumhurbaşkanlığı seçimini yenileme yetkisine sahiptir. Buradan da görüleceği üzere klasik başkanlık sisteminde bulunmayan Meclisin, Cumhurbaşkanını aldığı seçim kararı yoluyla adeta fesih etme yetkisine sahip olduğu bir yeni yöntemin kabul edildiği anlaşılmaktadır.

3.2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanının Niteliği ve Yetkileri

2017 yılı Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanının tarafsızlığı ve niteliğini düzenleyen 101. madde kenar başlığı yürürlükten kaldırılmış, getirilen düzenlemeyle seçilen Cumhurbaşkanının partisiyle ilişkisinin kesilmesine son verilmiş; ancak madde metninde parti üyeliğinin devam edeceğine veya partili Cumhurbaşkanı olabileceğine dair bir açık ifade de yer almamaktadır. Kaldı ki bu yönde hüküm yalnızca Anayasada değil, Cumhurbaşkanlığı Seçim Kanunu veya

Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde de yer almamaktadır. Cumhurbaşkanı seçilenin partisiyle ilişkisi kesilir hükmünün Anayasadan çıkarılması sonrası oluşan mevcut partili Cumhurbaşkanlığı hukuki değil fiili bir durumdur. Kaldı ki yukarıda yazılı hükmün Anayasadan çıkarılmış olması, Cumhurbaşkanının partisiyle ilişkisinin devam edeceğine doğal olarak izin verildiği anlamına gelmemektedir. Dolayısıyla bu konuya ilişkin ya Anayasada ya da Cumhurbaşkanlığı Seçim Kanununda değişiklik yapılması zorunludur. Yoksa meclis aritmetiği açısından Cumhurbaşkanının partisi azınlıkta kaldığı durumda, 301 milletvekiline sahip muhalefet partileri yasamanın genelliği ilkesine binaen Anayasada "Cumhurbaşkanı seçilenin partisiyle ilişkisi kesilir" yönünde yasa teklif etse ve Cumhurbaşkanı'nca da bu değişiklik teklifi meclise iade edilse ve yine meclis salt çoğunlukla (301 milletvekili) bu kararında ısrar etse, değişiklik teklifi kabul edilmiş dahası partili Cumhurbaşkanlığı kurumu ortadan hem fiilen hem de hukuken kalkmış olacaktır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Cumhurbaşkanı seçilen kişinin isterse partisiyle ilişkisini sürdürebileceği yönünde görüşler de bulunmaktadır (Gülener ve Miş, 2017: 19-20). Bu konuda Cumhurbaşkanının tarafsızlığının zedelendiğine ilişkin olumsuz eleştirilere rastlamak mümkün olsa da (Türkiye Barolar Birliği, 2017) aslında başkanlık sistemlerinde başkanın partili olmasının olağan karşılanması gereken bir durum olduğunu savunan görüşler de mevcuttur (Esen ve Kalağan, 2020: 265).

Tarihsel olarak yasama, yürütme ve/veya yargı organları arasında yaşanan krizlere bakılacak olunursa, bu krizlerde eski Cumhurbaşkanlarının da tamamen tarafsız olduğunu, partili olmadıklarını savunmak gerçek dışıdır. Kaldı ki yakın Türk siyasi hayatı incelendiğinde belli bir bürokratik zümrenin tavsiye ve telkiniyle meclis tarafında seçilen Cumhurbaşkanının ne kadar tarafsız olduğu veya yaşanan krizlerde tarafsız kaldığı şüphesiz tartışmaya açıktır. Halkın büyük oy çoğunluğuyla yönetime gelen bir Cumhurbaşkanının mevcut konumunu sürdürmek ve yeniden seçilebilmek için disiplinli ve organize olmuş bir parti teşkilatına doğal olarak bağlılığı devam edecektir.

Anayasanın 104. maddesiyle Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerine ilişkin önemli yenilikler getirilmiştir. Değişiklik öncesi ilgili maddenin ilk halinde var olan Cumhurbaşkanı Devletin başıdır, yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına ait-

tir hükümleri olduğu gibi korunmaktadır. Ancak ilgili maddede yapılan değişiklikle Cumhurbaşkanı “Devletin başı” olarak değil, “Devlet başkanı” sıfatıyla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil eder, denilmektedir. İlâveten değişiklik öncesi Cumhurbaşkanı Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını *gözetmekle* yetkiliyken; değişiklik sonrası Cumhurbaşkanı devlet erkleri arasındaki uyumu, düzeni ve Anayasanın sorunsuz uygulanmasını *temin* etmekle görevlidir. Yeni sistemde artık Cumhurbaşkanı Anayasanın uygulanmasına veya Devlet organları arasındaki çalışmada ahenge ve düzene önem veren, özen gösteren veya bu organların arasındaki krizlerde edilgen anlamda hakem veya arabulucu rolünü üstlenen değil, aksine gerek Anayasal olarak Devlet başkanı sıfatıyla gerekse halkın ekseriyetinin oyuyla yönetime gelen ve halka karşı siyasi sorumlu olan kimliğiyle Devletin temel erkleri arasındaki ilişkinin sağlıklı şekilde yürütülmesi veya Anayasanın sorunsuz olarak uygulanmasını etkin olarak bizatihi kendisi sağlayacaktır.

Cumhurbaşkanı geleneksel görev ve yetkilerinin yanı sıra yine sistemle birlikte önemli görev ve yetkilere de sahip olmuştur. Parlamenter sistemde Başbakan ve meclise karşı sorumluluğu olan bakanlar Başbakanın teklifi üzerine Cumhurbaşkanı atanmaktaydı. Yeni sistemin doğası gereği artık her bir bakan doğrudan Cumhurbaşkanı atanmakta ve yalnızca ona karşı sorumlu olmaktadır.

Daha önce Bakanlar Kurulunca ataması yapılan Diyanet İşleri Başkanı, Vali veya Büyükelçi gibi üst düzey kamu yöneticileri artık Cumhurbaşkanı tarafından atanmakta ve gerektiğinde yine onun tarafından görevlerine son verilmektedir. Bu noktada klasik başkanlık sisteminde var olan bazı üst düzey kamu yöneticilerinin atama onayının parlamento tarafından yapılması usulü Türk tipi başkanlık sisteminde kabul edilmemiştir.

Anayasanın 106. Maddesinde yapılan değişiklikle Cumhurbaşkanı tarafından atanan ve ona karşı sorumlu olan bir Cumhurbaşkanı yardımcılığı makamı ihdas edilmiştir. ABD tipi başkanlık sisteminden farklı olarak Başkan yardımcısı halk tarafından seçilmeyip, doğrudan Cumhurbaşkanı atanmakta ve yine onun tarafından görevden alınmaktadır. Cumhurbaşkanı yardımcıları, Cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir nedenle boşalması veya Cumhurbaşkanının hastalık veya yurtdışına çıkması gibi nedenlerle geçici olarak görevinden ayrılması hallerinde ona vekâlet edecekleri ve ona ait yetkileri kullanacakları düzen-

lenmiştir. ABD tarzı klasik başkanlık sisteminde başkan yardımcısı, Meclisin Senato kanadıyla teması bulunmakta ve hatta onun başkanlığı görevini yerine getirmektedir. Bu sistemde Başkan yardımcısı adeta yasama organı ile yürütme organı arasında aktif bir koordinasyon sağlayıcısıdır.

Cumhurbaşkanı yardımcılığı makamı hakkında kamuoyunda bazı tartışmalar yaşanmıştır. Bunun sebeplerinden biri Cumhurbaşkanının yokluğunda ona ait olan çok önemli yetkileri ve görevleri kullanacak ve tüm kamu yönetimine hâkim olacak Cumhurbaşkanı yardımcısının halk tarafından seçilerek değil de atanarak göreve gelmesidir. Aslında bu konuda yapılan tartışmaların daha çok Cumhurbaşkanı yardımcısının göreve geliş şekline dair meşruiyetini halktan almaması nedenine dayandırıldığı görülmektedir.

Anayasanın 167. maddesi göre, dış ticaretin ülke ekonomisinin yararına olmak üzere düzenlenmesi amacıyla ithalat, ihracat ve diğer dış ticaret işlemleri üzerine vergi ve benzeri yükümlülükler dışında ek mali yükümlülükler koymaya ve bunları kaldırmaya kanunla Cumhurbaşkanına yetki verilebilir, denilmektedir. Bu yetkinin halkın büyük oy çoğunluğuyla yönetime gelen seçilmiş Cumhurbaşkanı haricinde atanmış birinin kullanmasını sakıncalı bulanlar olmuştur (Eğilmez, 2017). Bir diğer sebep ise Cumhurbaşkanının istediği sayıda yardımcı atayabilmesi hususudur.

Kamuoyunda gördüğümüz diğer bir tartışma konusu ise Cumhurbaşkanına Anayasa ile kararname çıkarma yetkisi verilmesi ve bu yetkinin kapsamı ve niteliğinin ne olacağıdır. Bir nevi bu yeni düzene ruhunu veren Cumhurbaşkanlığı Kararnemeleriyle yasama yetkisinin genelliği ilkesinin zedelendiği veya yürütme yetkisinin ilkelliği (asliliği) prensibinin kabul edildiği veya kuvvetlendirildiği hususları iddia edilmektedir (Gözler, 2018a: 611-613; Ülgen, 2018: 17-22; Yıldırım, 2017: 13-28; Yeniay, 2019: 112). Örneğin, üst kademe kamu yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esaslar, bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapıları ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması, Devlet Denetleme Kurulu'nun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri konuları daha önceden yasama organı tarafından kanunla düzenlenirken, artık münhasıran Cumhurbaşkanlığı Kararnemeleriyle düzenlenecektir. Bu konulara ilişkin olarak Anayasanın 104. maddesinden yetkisini alan Cumhurbaşkanının kanuna

dayanma zorunluluğu olmadan doğrudan asli düzenleme yetkisine sahip olduğu iddia edilmektedir (Yıldırım, 2017: 24-27; Açıl, 2018; 731-36). Hatta Gözler'e (2018a: 611-613) yukarıda sayılan bu konular, Meclisin düzenleme yapmasına kapatılmış olduğunu, adeta bu konularda yürütme organına mahfuz/saklı bir alan tanındığını ve yasama yetkisinin genelliğinin sınırlandırıldığını iddia etmektedir.

Yukarıda belirtilen şekilde dile getirilen savlara katılmak mümkün görülmemektedir. Anayasanın yürütme organını görev ve yetkisini düzenleyen 8. ve 104. maddeleri ile yasama organı görev ve yetkisini düzenleyen 7. ve 87. maddelerine bakıldığında münhasıran yürütmeye mahfuz/saklı bir düzenleme alanı/konuları belirtilmediği gibi kesinlikle yasama organının asli düzenleme yapmasına kapatılmış bir alan/konu da hüküm altına alınmamıştır. Kaldı ki, Anayasanın 104. maddesinin 17. bendinde Cumhurbaşkanının yürütmeye ilişkin konularda kararname çıkarabileceği belirtilmiş olması durumu, yürütmeye mahfuz/saklı/özerk bir alan tanındığı şeklinde yorumlanamaz. Bilakis Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konular ile açıkça kanunda düzenlenen konular hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarılamayacağına garanti altına alınması durumu, yürütmeye mahfuz alan açılmasından çok yasamanın mahfuz alan ilkesinin pekiştirildiği anlamına gelmektedir. Dahası yasama organının işlemi olan Kanun ile Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin konu açısından Anayasal olarak nasıl sınırlandırıldığı da yine aynı maddeden çıkarılmaktadır. Ayrıca bu maddede yürütmeye ilişkin konularda yasama organının herhangi bir sınırlamaya tabi olmaksızın Kanun çıkarabileceği açık şekilde düzenlenmişken, Anayasal olarak münhasıran yürütme organına, yasama organının düzenleme yapamayacağı bir alanın/konunun da verildiğini kesinlikle söyleyemeyiz. İlaveten Anayasanın 8. maddesi Cumhurbaşkanına ait olan yürütme yetki ve görevinin ancak Anayasa ve Kanunlara uygun olarak kullanılacağını düzenlediği için, Kanunda düzenlenmemiş bir konunun da ilk defa Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenmesi hukuk tekniği açısından mümkün görülmemektedir. Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine göre normlar hiyerarşisinde daha üstte bulunan kanunları engelleyecek veya onları adeta hükümsüz kılacak şekilde düzenledikleri bir konu hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin çıkarılamayacağı hususu da özellikle Anayasal teminat altındadır.

Cumhurbaşkanı Kararnamelerinin hangi alanlarda/konularda çıkarılabileceği, niteliği ve sınırlıkları Anayasal olarak şu şekilde düzenlenmiştir: Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle aynı zamanda dördüncü bölümünde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle düzenlenemez. Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan Kanun Hükmünde Kararnamesinden farklı olarak meclis tarafından verilmiş bir yetki kanununa ihtiyaç duymayan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile sosyal ve ekonomik haklar ve ödevlerin düzenlenmesi önünde Anayasal bir engel yoktur. Olağanüstü hallerde ise temel haklar ve ödevler dâhil tüm haklar ve ödevler konusunda herhangi bir sınırlama olmaksızın Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarılabilir. Anayasada özellikle Kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarılamaz. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, Kanun hükümleri uygulanır. Yasamanın aynı konuda Kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi hükümsüz hale gelir. Diğer taraftan Anayasanın 119. maddesinde belirtilen durumların ortaya çıkması halinde Cumhurbaşkanı, olağanüstü hâl ilan edebilir ve bu halin gerekli kıldığı her konuda temel haklar ve ödevler de dahil herhangi bir sınırlamaya tabi olmaksızın kararname çıkarılabilir. Kanun hükmündeki bu kararnameler Resmî Gazetede yayımlanır ve aynı gün Meclis onayına sunulur

Anayasanın 123. maddesine göre, Cumhurbaşkanına kamu tüzel kişiliği kurabilme yetkisi verilmiştir. Cumhurbaşkanı tarafından ihdas edilecek kamu tüzel kişiliğinin hukuki metni Cumhurbaşkanlığı Kararnameleridir. Önceki sistemde kamu tüzel kişiliği, kanunla veya kanunu açıkça verdiği yetkiye dair idari işleme tesis edilebilirken, mevcut anayasal durumda kanunla veya Cumhurbaşkanı kararnamesi ile kurulabilmektedir. Cumhurbaşkanı, böylelikle kamu yararının gerçekleşmesi için çalışan, kamu gücü ve ayrıcalıklarına sahip hem kural koyan hem de koyduğu kuralı uygulayan, gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerinin üstünde yer alan, hak ve hükümlülüklere sahip soyut ve gayrişahsi bir varlığı doğrudan belirleme yetkisi elde etmiştir. Klasik başkanlık sistemlerinde kamu tüzel kişiliği anayasayla veya kanunla kurulabilirken, Türk tipi başkanlık sisteminde kanunla veya bir idari işlem olan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle kurulabilmektedir.

Yeni sistemle Cumhurbaşkanına verilen diğer önemli bir yetki de bütçeyi ve kesin hesabı hazırlamaktır. Buna göre; Cumhurbaşkanı bütçe kanun teklifini,

malî yılbaşından en az yetmiş beş gün önce, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar. Bütçe teklifi Bütçe Komisyonunda görüşülür. Komisyonun elli beş gün içinde kabul edeceği metin Genel Kurulda görüşülür ve malî yılbaşına kadar karara bağlanır. Merkezî yönetim bütçesiyle verilen ödenek, harcanabilecek tutarın sınırını gösterir. Harcanabilecek tutarın Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle aşılacağına dair bütçe kanununa hüküm konulamaz. Merkezî yönetim kesin hesap kanunu teklifi, ilgili olduğu malî yılın sonundan başlayarak en geç altı ay sonra Cumhurbaşkanı tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur. Başkanlık sisteminin doğal sonucu olarak Cumhurbaşkanı uygulayacağı kamu politikalarına ve sunacağı kamu hizmetlerine ilişkin gereken kaynağı yaratmak ve bu kapsamda lazım gelen harcamaları yapmak üzere bütçe hazırlama konusunda tek yetkili olmuştur. Bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde, geçici bütçe kanunu çıkarılır. Geçici bütçe kanununun da çıkarılmaması durumunda, yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilme oranına göre artırılarak uygulanır. Dikkat edilecek olunursa bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması durumlarına karşın geliştirilen pratik çözümlerle Meclisin bütçe kanun teklifi yoluyla yürütme organını siyaseten zor duruma sokması ve yürütme organının politikalarını etkilemesi önlenmiştir.

Yeni hükümet sistemine göre, Cumhurbaşkanı milli güvenlik politikalarını belirler ve bunun için gerekli tedbirleri alır. Eski sistemde bu konu Bakanlar Kurulu tarafından belirleniyordu. Cumhurbaşkanı, ülkenin iç ve dış siyasetine ilişkin Meclise mesaj verebilir, gerekli gördüğü takdirde, yasama yılının ilk günü Mecliste açılış konuşması yapar ve Başkomutan sıfatıyla Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar verebilir.

3.3. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı

1982 Anayasasınının 123. maddesine göre Türkiye Cumhuriyeti idaresi, kuruluş ve görevleriyle bir bütün olup, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanmaktadır. **Üniter** devlet yapısının bir sonucu olarak Türk kamu yönetiminin organik ve fonksiyonel kurgulanışında hep bir merkezîyetçi düşünce eğilimi olmuştur. Yeni sistemle birlikte önceden var olan merkezi yönetimdeki görece parçalanmış yapının bütünüyle Cumhurbaşkanlığı özelinde toplanarak sona erdirilmiştir. Önceleri görece daha parçalı bir görünüm arz eden merkezi

yönetimin Cumhurbaşkanlığı özelinde toplanması neticesinde merkezi idaredeki bu ayrık ve çok aktörlü görüntü sona ermiş, yetki ve yaptırım gücü tüm idareyi temsilen Cumhurbaşkanlığı üzerinden ifade edilir hale gelmiştir. Taşra teşkilatını oluşturan il ve ilçelerde yer alan mülki idare amirler ve üst kademe yöneticiler ile merkez teşkilatında yer alan bakanlar ve üst kademe yöneticiler doğrudan kararname veya kanunlarla Cumhurbaşkanına bağlandıkları için bu üst düzey kamu yöneticilerin temsilinde olan tüm idari teşkilat adeta Cumhurbaşkanlığı teşkilatıyla bütünleşmiştir.

Cumhurbaşkanlığı Teşkilatının temelleri 21 Ocak 2017 tarihinde mecliste kabul edilerek 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan referandumda onaylanan 6771 sayılı Anayasada Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile bu değişikliğe uyum sağlamak amacıyla 2 Temmuz 2018 tarihinde Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan 703 sayılı son Kanun Hükmünde Kararnameyle atılmıştır. 6771 sayılı Kanunla kabaca Bakanlar Kurulu kaldırılarak yürütme tek başlı hale getirilmiş, Cumhurbaşkanlığı Yardımcılığı Makamı ihdas edilmiş, Bakanların meclis dışından atanması yolu kural içerden atanması ise istisna olmuş ve Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Makamı ilga edilmiştir. Asıl olarak Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı hakkında kurucu düzenlemeler 10 Temmuz 2018 tarihli 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yapılmıştır. Bu kararnameyle devlet teşkilatının ana omurgası yeniden örgütlenmiş, buna ilişkin hem kurumsal hem de personel rejimine dair yeni düzenlemeler-modeller benimsenmiştir. Bu teşkilat Cumhurbaşkanlığı Makamı, Cumhurbaşkanlığı Yardımcılığı, İdari İşler Başkanlığı, Politika Kurulları, Bağlı Kurum ve Kuruluşlar ile Bakanlıklardan oluşmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı Makamı: Cumhurbaşkanı, Özel Kalem Müdürlüğü, Başdanışman-Danışman, Özel Temsilci ve Yüksek İstişare Kurulu Üyelerinden oluşmaktadır. Anayasaya göre Cumhurbaşkanı, Devletin başıdır, yürütme yetkisinin yegâne sahibidir. Devlet başkanı sıfatıyla Türkiye Cumhuriyetinin ve Türk Milletinin birliğini temsil eder, Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının uyum içinde çalışmasını temin eder. Özel Kalem Müdürlüğü, görevleri kabaca Cumhurbaşkanı makamına ilişkin resmi ve özel yazışmaları yapmak, yurtiçi yurtdışı gezileri düzenlemek ve makama ilişkin diğer iş ve hizmetleri yerine getirmektir. Müdür yardımcılığı kadrosu da olan ve gerektiğinde ihtiyaç duyulan yerlerde çalışma ofisi açan ve özel kalem müdürünün büyükelçi unvanına sahip olduğu bir teşkilattir. Başdanışman-Danışman, Cumhurbaşkanı tarafından

kendisine belirli konularda danışmanlık yapmak için atanırlar. Özel Temsilci, Cumhurbaşkanınca özel bilgi ve uzmanlık gerektiren konularda, dış ülkelerde veya uluslararası kuruluşlarda büyükelçi sıfatıyla görev ifa etmek üzere görevlendirilebilir. Yüksek İstişare Kurulu, devlete ve millete uzun yıllar hem siyaset hem de bürokrasi alanında hizmet etmiş, bilgi ve birikimiyle deneyimlerinden istifade edilmesi gereken akil üyelerden oluşan ve üyelerinin Cumhurbaşkanınca belirlendiği Devletin en stratejik ve kritik bilgilerinin değerlendirildiği bir teşkilattır (İletişim Başkanlığı, 2021). Bu yapı, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin ilk halinde var olmayıp, 2019 yılında yapılan değişiklikle ilgili kararnameye eklenmiştir.

İdari İşler Başkanlığı: 2017 tarihli 6771 sayılı Kanunla mülga Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ile Başbakanlık Müsteşarlığı ve birimlerinin karışımı olan bir yapıdır (Zengin, 2019: 11). Başkanı, Cumhurbaşkanınca atanmakta olup, en yüksek devlet memuru olarak eski sistemdeki Başbakanlık Müsteşarına denk gelmektedir. Kendisine tevdi edilen görev ve yetkileri yerine getirirken Cumhurbaşkanı adına hareket ederek ona karşı sorumludur. Devlet Teşkilatının düzenli ve etkin bir biçimde çalışmasını temin etmek için gereken ilkeleri belirlemek, yasama organı ile münasebetlerin sağlıklı yürütülmesi dahil tüm kamu kurum ve kuruluşlarının arasında güçlü ve etkili iletişimi sağlamak, iç-dış güvenlik ve terörle mücadele konusunda koordinasyonu tesis etmek, yapılan çalışmaların kamuoyundaki tesirlerinin izlenmesi ve değerlendirilmesini yapmak İdari İşler Başkanının başlıca görevleridir. Başkanlık sırasıyla Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü, Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü, Güvenlik İşleri Genel Müdürlüğü, Destek ve Mali Hizmetler Genel Müdürlüğü ve son olarak 2019 yılında kurulan Koruma Hizmetleri Genel Müdürlüğünden oluşmaktadır. Her bir genel müdürlüğün görev ve yetkisi, ilgili görev alanının gerektirdiği hususlar göz önüne alınarak 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 7 ile 10. maddeleri arasında tek tek sayılmıştır.

Cumhurbaşkanı Yardımcıları: Cumhurbaşkanı tarafından verilen görevleri yapar ve ona karşı sorumludurlar. Klasik ABD tipi başkanlık sistemi aksine halk tarafından seçilmeyip, Cumhurbaşkanınca atanmaktadır. Cumhurbaşkanınca kaç adet yardımcı atanacağı hususu Anayasada ve 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde düzenlenmemiştir. Ancak kanaatimizce Anayasanın 106. Maddesine göre en az bir Cumhurbaşkanı Yardımcısı atamanın sistemin

kurgulanışı gereği zorunlu olduğunu düşünmekteyiz, aksi halde yardımcının görev, yetki ve özlük haklarına ilişkin hukuki durumunu düzenleyen yasal metinlerin bir anlamı kalmayacaktır. Anayasa birden fazla yardımcı atanabileceğini söylemesine rağmen, Cumhurbaşkanı makamının boşalmasını belirten durum ve şartların gerçekleşmesi halinde hangi yardımcının vekalet edeceği konusunu düzenlenmemiş, aksine sanki tek bir yardımcının olduğu/olacağı bir tablo tasvir etmiştir. Vekaletle ilişkin husus 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle biraz daha açığa kavuşturulmaya çalışılmış ve iki ayrı vekalet durumundan bahsedilmiştir. İlki Cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir nedenle boşalması halinde, yenisi seçilene kadar en yaşlı yardımcısının Cumhurbaşkanlığına vekâlet edeceğini ve ona ait olan yetkileri kullanacağını, ikinci olarak Cumhurbaşkanının hastalık veya yurtdışına çıkma gibi sebeplerle geçici olarak görevinden ayrılması hallerinde, görevlendirdiği yardımcısının makama vekâlet edeceği ve ona ait yetkileri kullanacağını belirtmektedir. İlk duruma ilişkin yeni Cumhurbaşkanı seçilene kadar gerek Devlet yönetimin sorunsuz işleyip zaafa uğramaması gerekse her türlü doğabilecek siyasi tartışma ve kaos halinin önüne geçmek için pratik bir yöntem bulunmuştur. Yardımcıların her türlü resmi ve özel yazışmalarını yapmak ve işlerini düzenlemekle sorumlu olan özel kalem müdürlükleri de oluşturulmuştur (Akıncı, 2019: 68-69).

Politika Kurulları: Esasında hem tekil anlamda (Hakimler Savcılar Kurulu) hem de birçok kurumun/kişinin yer aldığı (Milli Güvenlik Kurulu) biçimiyle kurul tipi örgütlenme yapıları Türk kamu yönetimi pratiğine yabancı değildir; ancak ABD Başkanlık sistemindekine benzer bir biçimde “politika kurulları” (policy council/board/commission) daha önceki hükümet sistemimizde mevcut değildi (Storey, 2011:346; Welch vd., 2012: 377-378).

Türk İdari Teşkilat yapısında yerini alan kurulların oluşumuna bakıldığında en az üç üyeden oluştuğunu, Cumhurbaşkanının kurulların başkanı olduğunu, üyelerin onun tarafından atanacağını ve aralarından birini başkan vekili olarak görevlendireceğini görmekteyiz. Bilim, Teknoloji ve Yenilik, Eğitim ve Öğretim, Ekonomi, Güvenlik ve Dış Politika, Hukuk, Kültür ve Sanat, Sağlık ve Gıda, Sosyal Politika ve Yerel Yönetimler olmak üzere toplam dokuz farklı alanda görev ifa eden kurullar mevcuttur.

Yeni sistemle birlikte kurulların politika yapım sürecine eklenen önemli bir aktör olduğu düşünülmektedir (Karatepe ve Altunok, 2019: 33). Bu kurullar sayesinde Cumhurbaşkanı, kamu politikası yapımının merkezine oturmuş, sorunların teşhisi ve buna ilişkin politikaların belirlenmesi, uyarlanması, uygulanması, değerlendirilmesi ve analizinde etkinliği artmıştır (Örselli, Babahanoğlu ve Bilici, 2018: 316). Cumhurbaşkanı tarafından etkin şekilde kullanıldığında/ yararlandığında hiç şüphesiz politika yapımının önemli ve etkili bir aracı olacaktır. Kurulları önemli hale getiren husus doğrudan Cumhurbaşkanı ile çalışabilmesi, bürokrasiyi engelleyen bir yapıya sahip olması, bakanlıklar ve diğer kurum ve kuruluşlarla birlikte etkin ve hızlı çalışabilmesi ve politika oluşturma ya da geliştirme süreçlerine ilgili tüm paydaşların katılımını sağlama avantajına sahip olmasıdır (Akman, 2019: 664).

Kabaca kurullar Cumhurbaşkanınca oluşturulan politika ve stratejiler hakkında destekleyici alternatif politika önerileri geliştirmek ve bunlara ilişkin olarak uygun görülenler hakkında gerekli çalışmaları yapmak; küresel rekabetin getirdiği ani değişimlere karşı uygulanabilir politika üretmek; görev alanlarına giren konularda kamu kurum ve kuruluşlarına tavsiye niteliğinde görüş sunmak; başta bakanlıklar olmak üzere kamu kurum ve kuruluşları, kamu ve özel sektör temsilcileri, sivil toplum kuruluşları, uzman kişiler ve ilgili diğer tüm paydaşlarla karşılıklı bilgi alışverişinde bulunmak maksatlı genişletilmiş toplantılar düzenlemek ve uygulanan politika ve süreçleri izleyerek yapılan çalışmalarla ilgili Cumhurbaşkanına rapor sunmak; bakanlıklar ile diğer kurum ve kuruluşların yıl içindeki uygulamalarını izleyerek bunların Cumhurbaşkanı programına uygunluğuna dair Cumhurbaşkanına rapor sunmak şeklinde görevleri bulunmaktadır. İlave her bir kurula ait görev ve yetkiler ayrı ayrı olacak şekilde kendi başlığı altında düzenlenmiştir (Akıncı, 2018:2128-2146).

Genel olarak kurullar kendilerine verilen konular hakkında gerekli çalışmaları yapmak; bu konulara ilişkin politika üretmek, geliştirmek, önermek; politika uygulama süreçlerini analiz etmek, izlemek ve değerlendirmek, paydaşlarla karşılıklı bilgi alışverişinde bulunmak, kamu kurum ve kuruluşların uygulamalarının Cumhurbaşkanlığı politikasına uygunluğunu izlemek ve rapor hazırlamaktır. Kurullar tavsiyede bulunmak, öneri geliştirmek ve görüş bildirmek gibi görevlerinden dolayı kamu politikası oluşturma süreçlerinde yer yer bir danışma kurulu veya yardımcı kuruluş gibi hareket ederek istişari bir organ görünümüne sahip-

ken; politika üretmek ve kamu kurum ve kuruluşlarının uygulamalarını izlemek görevlerinden dolayı da icrai bir organ görünümüne sahip olduğu söylenebilir.

Cumhurbaşkanlığı Ofisleri: Yeni sistemle ortaya çıkan diğer bir önemli kamu politikası aktörü ise ofislerdir. Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak Dijital Dönüşüm, Finans, İnsan Kaynakları ve Yatırım alanlarında olmak üzere dört adet ofis kurulmuştur. Ofisler, özel bütçeli, kamu tüzel kişiliği haiz, idari ve mali özerkliğe sahip olarak kuruldukları için idari teşkilatta hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarıdır. Ofis başkanı ve üyeleri Cumhurbaşkanına karşı sorumlu olup, onur emir ve direktifleri altında mevzuatta belirtilen görevleri yerine getirmekle sorumludur. Başkan ve üyeler 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin 1 sayılı cetvelinde yer alan üst kademe yöneticiler arasında yer aldıklarından gerek Anayasa gerekse bu kararnameye göre Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Ofisler genel olarak görev ve yetki alanına giren konulara ilişkin çalışma yapmak, koordinasyon sağlamak, proje üretmek, yürütmek ve geliştirmek, kurumlarla işbirliği yapmak, analiz, raporlama, aracılık etmek, görüş vermek, kurumlardan bilgi ve belge isteme, strateji belirlemek ve geliştirmek, kurumlara destek sağlamak ve gelişmeleri takip etmek gibi görevleri vardır. Aslında tıpkı politika kuruluşları gibi ofisler de gerek Cumhurbaşkanına gerekse diğer kurum ve kuruluşlarına yönelik görevlerini yerine getirirken kimi zaman aracılık eden, görüş veren ve koordinasyon sağlayan bir danışma ve yardımcı kurum pozisyonuna sahipken kimi zaman da proje ve strateji geliştiren, analiz ve raporlama yapan, kurumları destekleyen ve yönlendiren yapısıyla da icrai bir kurum görünümü sunmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı ofisleri kurumlar arası çalışmaların yürütülmesinde rol üstlenmekle birlikte; personel, e-devlet, yatırım ve üretim konularında Cumhurbaşkanına doğrudan bilgiler sunmaktadır (Avaner ve Volkan, 2019: 119).

Bakanlıklar-Bakanlar: 2017 yılı Anayasa değişikliği ve sonrası yürürlüğe giren uyum yasaları ve 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile Başbakanlık kapatılmış, bazı bakanlıklar kaldırılmış bazıları ise başka bakanlıklarla birleştirilmiş veya adları değiştirilmiştir. Yirmi dört olan bakanlık sayısı ilk etapta on altıya düşürülmüş, 21 Nisan 2021 tarihinde yapılan değişiklikle de Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmet Bakanlığı ikiye ayrılarak Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı kurulmuş ve bakanlık sayısı böylece on yediye çıkmıştır. Başta 703 sayılı son Bakanlar Kurulu Kararnamesi ve ardından

çıkarılan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile bakan yardımcılığı kadrosu korunurken, bakanlıkların tüm merkez, taşra, yurtdışı, bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşları yeniden düzenlenmiştir.

Bakan, bakanlık teşkilatının en üst amiri olup, bakanlık görevlerinden ve emri altındakilerin işlem ve eylemlerinden sorumlu, bakanlığa bağlı, ilgili veya ilişkili tüm kurum ve kuruluşların faaliyetlerini, işlemlerini ve hesaplarını denetlemekle görevli ve yetkilidir. Bakanlar, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olanlar arasından Cumhurbaşkanlığı tarafından atanır ve ona karşı sorumludur. Yeni dönemde bakanlıkların/bakanların siyasi bir makam olma niteliğini yitirdiğini, sadece Cumhurbaşkanlığına karşı kamu hizmetlerin sunulmasında ve politikaların oluşturulmasında yardımcı olan bir sekreter veya kâtip durumuna geldiğini, eski sistemin aksine Cumhurbaşkanlığı teşkilatının dışında ayrı bir merkezi yönetim birimi olduğu yönünde görüşler bulunmaktadır (Gözler, 2018b: 98). Bakanlıkların/bakanların Cumhurbaşkanlığına yardımcı olan sekreter veya kâtip olduğu yönündeki söylem, esasında eski sistemde var olan bakanların seçimle göreve gelmesi, güvenoyuna tabi olması, yasa teklifi yapabilmesi, meclise karşı siyasi sorumlu olması ve gensoru gibi yerleşik kurumların ilga edilmesi ve meclisle bağının kopmuş olmasından kaynaklanmaktadır (Zengin, 2019: 12). Kısaca seçimle değil atamayla gelmelerinden dolayı siyasi kimliklerinin son bulduğu bu yüzden kâtip olarak değerlendirildiği, Cumhurbaşkanının konumu ve yetkileri de düşünüldüğünde aralarındaki ilişkinin idari nitelik arz ettiği ve yürütme oluşumunda artık bakanların, siyasi bir figür olarak bakanlık teşkilatının en üst amiri olma durumunu da kaybettiğini dile getirilmiştir (Ardıçoğlu, 2017: 26). Ancak bakanın siyasi rolünü yitirdiği yönündeki görüşün yalnızca seçimle değil atanarak gelmesine, istenildiğinde Cumhurbaşkanlığı tarafından görevden alınabilmesine ve meclisle eskiden olduğu gibi bağının kopmasına indirgenmesinin doğru olmadığı düşünmekteyiz. Yeni sistemde bakanların bazılarının teknokrat kimliği ön plana çıkmaktayken bazılarının ise siyasi kimliği oldukça ağır basmaktadır. Dolayısıyla bütüncül bir yaklaşımla bakanların siyasi yönünün yeni sistemde yok olduğu yönünde yaklaşımın doğruluğu için her bir bakanın uygulamadaki konumlanışına, işlem ve eylem tarzları ile büründüğü misyona bakılması gerektiğini düşünmekteyiz.

Bağlı Kurum ve Kuruluşlar: 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle Devlet Arşivleri Başkanlığı, Devlet Denetleme Kurulu, Diyanet İşleri Başkanlığı,

İletişim Başkanlığı, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, Milli İstihbarat Teşkilâtı Başkanlığı, Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı, Savunma Sanayi Başkanlığı, Strateji ve Bütçe Başkanlığı ve Türkiye Varlık Fonu adlarında on adet bağlı kurum ve kuruluş düzenlenmiştir. Bu sayılanlar dışında da Cumhurbaşkanlığına bağlı kurum ve kuruluşlar da kurulabilir. Bunların tamamı ya daha önce Cumhurbaşkanlığına veya Başbakanlığa bağlı olarak görev ifa etmekteyken yeni sisteminde tamamı Cumhurbaşkanlığına bağlanmıştır. Kurulların, işleyişi, görev ve yetkileri, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle düzenlenir. Bu kurum veya kuruluşlardan bazıları ayrı bir kamu tüzel kişiliğine haiz ve bağımsız bütçeli olarak görev yapmaktadır. Örneğin, Devlet Arşivleri Başkanlığı ve Diyanet İşleri Başkanlığı gibi bazılarının ayrı bir kamu tüzel kişiliği olmadığı için, bunlar devlet tüzel kişiliğine sahip olup, Cumhurbaşkanı ile aralarındaki ilişki hiyerarşidir, dolayısıyla bunlar doğrudan Cumhurbaşkanı'nın emri ve talimatları altında görev ifa etmektedir. Savunma Sanayi Başkanlığı ve Türkiye Varlık Fonu gibi olanlar ise bağımsız bütçeli, özerk ve ayrı bir kamu tüzel kişiliğine sahiptir. Bunlar ile Cumhurbaşkanı arasındaki ilişki vesayet olup, doğrudan Cumhurbaşkanı'nın bunlar üzerinde emir ve talimat verme yetkisi bulunmamaktadır; ancak durum hukuken böyle olsa bile görevlerini yerini getirirken Cumhurbaşkanı'nın genel siyasetine uygun davranmak zorundadırlar.

4. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE YASAMA ORGANI

2017 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile yasama organında başlıca yapılan düzenlemeler şu şekildedir: Milletvekili sayısı beş yüz elliden, altı yüze çıkarılmış; Yirmi beş olan milletvekili seçilme yaşı on sekize düşürülmüş ve milletvekili seçilme şartını düzenleyen “yükümlü olduğu askerlik hizmetini yapmış olanlar”, ibaresi “askerlikle ilişkisi olmamak” biçiminde değiştirilmiştir. Bu düzenlemelerin temel sebebi ise demokratik siyasal katılımın artırılması önündeki engellerin kaldırılması, daha genç ve dinamik bir yasama organı kompozisyonu oluşturulması ve milletin temsil kabiliyetinin genişletilmesi noktasında daha adil bir noktaya ulaşılmıştır. Meclis ve Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin beş yılda bir ve aynı günde yapılacağı kabul edilmiş, böylelikle her iki seçimde de seçmenlerin benzer eğilim göstermesi halinde aynı partiden olan adayların kazanma olasılığının yüksek olacağı varsayımıyla yeni sistemin temel iddiası olan etkin ve istikrarlı bir yönetim de tesis edilmiş ve sürdürülmüş olacaktır.

Bakanlar Kurulu kaldırıldığı için kanun tasarısı hazırlanması sona ermiş, kanun teklifinin ise sadece milletvekilleri tarafından yapılabileceği kabul edilmiş; Cumhurbaşkanı tarafından veto edilerek Meclise geri gönderilen kanun teklifi Meclis tarafından üye tamsayısının salt çoğunluğu -301 milletvekili- ile kabul etme zorunluluğu getirilmiştir. Daha önceki durumda Cumhurbaşkanı tarafından kısmen veya tamamen uygun bulunmayan kanun teklifi veto edilerek Meclise iade edildiğinde, meclis aynı sayıda milletvekili ile bu kanun teklifini tekrar kabul edebilirdi. Yeni sistemde Cumhurbaşkanı tarafından meclise iade edilen kanun teklifinin meclis tarafından yeniden kabulü için nitelikli çoğunluk aranmaktadır.

Asıl önemli değişiklik ise meclisin bilgi edinme ve denetim yolları/araçları konusunda olmuş, denetim yollarından/araçlarından olan güvenoyu ve gensoru kaldırılmıştır. Meclis tarafından kullanılacak başlıca denetim yolları ise meclis araştırması, genel görüşme, meclis soruşturması ve yazılı soru olarak yeniden düzenlenmiştir. Esasında hem gensoru hem de güvenoyu kurumlarının başkanlık sisteminde olmaması yürütmenin oluşumu açısından başkanlık sisteminin türevsel bir özellik ihtiva etmemesi yani parlamenter sistemde olduğu gibi yürütmenin yasamanın içinden doğmaması nedeniyledir. Yeni sistemde Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar yasama organı tarafından seçilmediği veya atanmadığı için Meclise karşı da siyasi olarak sorumlu değildir, meşruiyetini doğrudan halktan alan yürütmenin ve uzantılarının -Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar- gensoru veya güvenoyu gibi yollarla meclis tarafından denetlenmesi de yeni sistemin doğasına aykırı olacaktır. Meclisin denetim yollarından meclis soruşturması ise yalnızca Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar hakkında Anayasanın 106. maddenin beşinci, altıncı ve yedinci fıkralarında belirtildiği şekliyle yapılmaktadır. Yine meclis yazılı soru yoluyla da yürütme organının uzantısı-alt aktörleri olan bakanlar ve Cumhurbaşkanı yardımcısı ile daha sıcak etkileşime geçebilir. Ancak burada bazı tartışmaların gündeme gelmesi muhtemeldir. Şöyle ki yazılı sorunun muhatabı Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlardır; oysa ki bu sistemde yürütmenin tek yetkilisi ve sorumlusu Cumhurbaşkanıdır, dolayısıyla yöneltilecek yazılı bir sorunun da tabii muhatabının Cumhurbaşkanı olması beklenendir.

Her ne kadar Başkanlık sistemi yasama ile yürütme kuvvetleri arasında sert bir ayrılığın varlığını kabul etse de yine karşılıklı olarak birbirini etkileyecek du-

rumlar-kurumlar bulunmaktadır. Örneğin, Anayasanın 7., 87 ve 104/17. maddeleri gereğince meclis isterse Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenen bir alanı veya konuyu yasama yetkisinin genelliği kapsamında asli olarak düzenleyebilir ve ilgili kararnameyi böylece geçersiz hale getirebilir.

Asıl olarak yürütmenin yasama organı ile olan en sıcak ilişkisini ise Anayasanın 105. maddesinde düzenlenen Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu konusunda görülmektedir. Cumhurbaşkanı eskiden olduğu gibi yalnızca vatana ihanet suçundan değil, artık görevindeyken işlediği her türlü suçtan sorumlu olabilecektir. Bu düzenlemenin uzun zamandır Cumhurbaşkanının sorumluluğu hakkında yapılan tartışmalara netlik kazandırması açısından olumlu olduğunu değerlendirmektedir. Cumhurbaşkanı hakkında, bir suç işlediği iddiasıyla meclis tarafından üye tamsayısının salt çoğunluğunun vereceği önergeyle soruşturma açılması istenebilir. Meclis, önergeyi en geç bir ay içinde görüşür ve önerge üye tamsayısının beşte üçünün gizli oyuyla kabul edildiği takdirde Cumhurbaşkanı hakkında soruşturma açılmasına karar verebilir. Ayrıca hakkında soruşturma açılmasına karar verilen Cumhurbaşkanı, seçim kararı alamaz, dolayısıyla bu hükümler hakkında cezai soruşturma açılmasına karar verilen Cumhurbaşkanı'nın Anayasanın 116/2. maddesine göre seçimleri yenilenme yetkisiyle milletin temsilinin tecelligahı olan meclisin siyasi kompozisyonunu bozması önlenmiş, ülkede çıkabilecek olası siyaset boşluklarının da önüne geçilmiştir. En nihayetinde soruşturma sonunda Cumhurbaşkanının Yüce Divana sevk kararı için en az dört yüz milletvekilinin oyu gerekmektedir. Eski sistemden farklı olarak bir bakanın Yüce Divana sevk edildiği takdirde bakanlığı son buluyor, Başbakanın sevk halinde ise hükümet istifa etmiş oluyordu; ancak yeni istemde istikrar vurgusunun bir sonucu olarak Yüce Divana sevk edilen Cumhurbaşkanının görevi sona ermemekte aksine devam etmektedir.

Gözler (2017: 288), genel olarak Cumhurbaşkanının siyasi sorumluluğunun olmadığı, kişisel suçlarından ötürü cezai ve hukuki sorumluluğunun bulunduğu ve görevsel olarak ise hem cezai hem de hukuki sorumluluğunun bulunmadığından bahsetmektedir.

Yasama ile yürütme organları arasındaki diğer sıcak ilişki ise Anayasanın 116. maddesinde düzenlendiği şekilde Meclisin ve Cumhurbaşkanının karşılıklı seçim kararı alması durumudur. Buna göre, meclis, üye tamsayısının beşte üç ço-

ğunluğuyla (360 Milletvekili) seçimlerin yenilenmesine karar verebilir. Bu halde milletvekili seçimi ile Cumhurbaşkanlığı seçimi birlikte yapılır. Cumhurbaşkanının seçimlerin yenilenmesine karar vermesi halinde, milletvekili genel seçimi ile Cumhurbaşkanlığı seçimi birlikte yapılır. Cumhurbaşkanının ikinci döneminde meclis tarafından seçimlerin yenilenmesine karar verilmesi halinde ise, mevcut Cumhurbaşkanı bir kez daha aday olabilir.

Cumhurbaşkanı, Anayasanın 116/2. maddesine göre istediği zaman seçimlerin yenilenmesine karar verebilir, yasama organı ise seçimlerin yenilenmesine karar verebilmesi için ancak üye tamsayısının beşte üç çoğunluğu yani üç yüz altmış milletvekilinin bu yönde karar almasına ihtiyaç duymaktadır. Özellikle Cumhurbaşkanının yasamaya göre seçimleri daha kolay yenileme kararı alabilmesi, yürütmenin yasama üzerinde daha baskın/baskılayıcı veya kısıtlayıcı role sahip olduğu şeklinde yorumlanabilir. Oysaki her iki organ da halktan meşruiyetini alarak seçimlerle göreve gelmektedir. Kaldı ki bu sistemde tüm Devlet yönetiminin ve siyasetinin belirlenmesinde asli yetkili ve sorumlu organ yürütmedir. Eğer Cumhurbaşkanı, ülkenin genel gidişatında herhangi bir sorum olmamasına rağmen seçimlerin yenilenmesine karar verirse, bunun siyasi faturasını da elbette kendisi ödeyecektir; ancak yasama organı tarafından kanunlarla Cumhurbaşkanının almış olduğu kararlar veya kararnameler engelleniyorsa, bu taktirde yürütmenin yasama organını tek dengeleme enstrümanı seçimleri yenilemesidir.

Yasama organı ise Cumhurbaşkanının genel siyasetinin ve uygulamalarının ülkeyi içerde veya dışarda zor duruma soktuğunu hatta bunların bir suç niteliği taşıdığını düşünüyorsa elindeki kullanabileceği en öncelikli araç Anayasanın 105. maddesine göre Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu müessesesidir, bu taktirde Meclis bu sayıya ulaştığında Cumhurbaşkanı hakkında soruşturma açabilir hatta yeter sayıya ulaşırsa Yüce Divana sevk ederek yürütme gücüne ve yetkisine son verebilir; bu durumda da yasama kendi seçimlerini yenilemediği için ülkenin olası siyasi çalkantılı bir sürece girmesine mani olabilecektir. Ancak meclis seçimlerin yenilenmesine karar verirse her iki devlet erkinde de boşluk oluşacağından ülkedeki var olan/olacak siyasi istikrarsızlık veya huzursuzluk daha da artabilme potansiyeline sahip olacaktır.

Hangi organ tarafından seçimlerin yenilenmesine karar verilirse verilsin hem cumhurbaşkanlığı hem de milletvekilliği seçiminin eş zamanlı olarak yapılma-

sı hususu artık Anayasal bir zorunluluktur. Daha önce parlamenter sistemde Cumhurbaşkanı yalnızca belli koşulların gerçekleşmesi halinde –Bakanlar Kurulunun güvenoyu alamaması veya güvensizlik oyuyla düşürülmesi veya belirtilen sürede Bakanlar Kurulunun kurulmaması– ve meclis başkanına danışarak milletvekili seçimlerin yenilenmesine karar verebilirken, Meclis de her zaman yasama organının yenilenmesine karar verebilirdi. Dikkat edilecek olunursa eski sistemde cumhurbaşkanı ancak belli koşulların gerçekleşmesi halinde yasamanın tekrar seçim yapmasına karar verirken kendi oluşumuna dair herhangi bir yenilemeye anayasal olarak zorlanmamaktadır.

Yeni sistemde ise Cumhurbaşkanı kendi değerlendirmeleri sonucu siyasi konjonktürün gerekli kıldığı her zaman herhangi bir gerekçelendirmeye dayanmadan seçimlerin yenilenmesine karar verebilir. Parlamenter sistem aksine bir organ diğerinin varlığını ortadan kaldırmaya yönelik seçim kararı alamaz, çünkü yeni sistemde alacağı seçim kararıyla kendi varlığını da sona erdirmek zorundadır. Bu değişiklikte amaç ülkenin içine gireceği herhangi bir siyasi kriz anında her iki organın da bu krize yönelik çözüm üretememesi neticesinde konuyu hakem olarak bizatihi halka götürerek mevcut tıkanıklıklara çözüm olabilmektir (Alkan, 2017). Yeni sistem yasamanın ve yürütmenin karşılıklı olarak birbirini belli bir dengede tutmaya mecbur bırakacağı ve aralarında ihtilaf olması durumunda uzlaşma arzusunda daha istekli olacakları bir zemin kurgulamaktadır.

5. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE YARGI ORGANI

Yeni sistemde hem yargı organlarına hem de yargı sistemine ilişkin olarak sınırlı sayıda düzenleme yapılmıştır. Anayasanın yargı yetkisi başlığı altındaki 9. Maddesinde yapılan değişiklikte daha önceden yargı yetkisi, Türk Milleti adına bağımsız mahkemeler tarafından kullanılırken yeni düzenlemeyle *bağımsız* ibaresinden sonra gelmek üzere *tarafsız* ibaresi eklenerek “...*bağımsız ve tarafsız mahkemelerce...*” kullanılacağı hüküm altına alarak başkanlık sisteminin ruhuna uygun olarak yargının konumunu güçlendiren veya pekiştiren düzenleme hayata geçirilmiştir.

Disiplin mahkemeleri dışında askerî mahkemeler kurulamayacağı kabul edilmiş, Askeri Yargıtay ve Askeri İdare Mahkemeleri ilga edilmiş bu konuya ilişkin yer alan ibareler Anayasadan çıkarılmıştır. Anayasa Mahkemesi üye sayısı

on yediden on beşe düşürülmüş, Yüce Divan sıfatıyla yargıladığı kişilere yenileri eklenmiş, Anayasa Mahkemesine iptal davası açabilecek olanlara ilişkin değişiklik yapılmıştır. Asıl önemli yenilik ise Hakimler ve Savcılar Kurulu konusunda yaşanmıştır. Öncelikle bu kurumun adının başındaki Yüksek ifadesi kaldırılmış, üye sayısı yirmi ikiden on üçe indirilmiş, daire sayısı üçten ikiye düşürülmüştür. Daha önce Kurulun doğal üyesinin Adalet Bakanlığı Müsteşarı olduğu ifadesi, 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile müsteşarlık makamı kaldırıldığından bakan yardımcısı ibaresi olarak değiştirilmiştir. Kurula Cumhurbaşkanı tarafından dört, meclis tarafından da yedi üyenin seçimi kuralı getirilmiş, herhangi bir sebeple üyelere boşalma olması halinde en geç otuz gün içinde üye seçiminin yapılacağı benimsenmiştir.

6. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNİN TAŞRA TEŞKİLATINA OLAN ETKİLERİ

Yeni hükümet sistemiyle birlikte doğrudan halk tarafından seçilerek göreve gelen Cumhurbaşkanı şahsında temerküz eden yürütme organı, yapısı ve işlevleriyle köklü değişimler geçirmiştir. Parlamenter sistemde Bakanlar Kuruluna veya bakanlara verilen birçok görev ve yetki artık yeni sistemle Cumhurbaşkanı'na devredilmiştir. Ancak yürütme faaliyetlerinin yalnızca Cumhurbaşkanı tarafından yerine getirilmesi mümkün olmadığından ona yardımcı olması amacıyla merkezi (başkent) teşkilatta cumhurbaşkanı yardımcılığı, idari işler başkanlığı, ofisler, politika kurulları, bakanlıklar, bağlı ve ilgili kuruluşlarla diğer idari makamlar-birimler ihdas edilmiştir. Tabii olarak yürütmenin yeni yapısı ve pozisyonu bir bütün olarak idareyi de önemli ölçüde etkilemiştir. Merkez (başkent) teşkilatında var olan değişim ve dönüşümünle birlikte taşra teşkilatında da yadsınamayacak ölçüde yeni düzenlemeler yapılmıştır.

Taşra teşkilatında yaşanan değişim denildiğinde Anayasaya göre taşra teşkilatlanma biçiminde veya türünde bir değişimin kastedilmediğini ifade etmek gerekir. Bir karışıklığa sebebiyet vermemek amacıyla ilgili konuyu kısaca açıklığa kavuşturmaya çalışacağız. Bilindiği üzere Anayasa'nın 126. maddesine göre Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. Benzeri bir hüküm 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda da düzenlenmiş olup, mülki idare bölümlerinin kuruluşu/teşkilatlanması veya başka

bir anlatımla merkezi idarenin teşkilatlanması anlamında il, ilçe ve bucak örgütlenmesinden bahsedilmiştir. Aynı kanun il ve ilçe kurulması, kaldırılması, merkezlerinin belirtilmesi, adlarının değiştirilmesi veya bir ilçenin başka bir il'e bağlanmasının kanun ile yapılacağını, 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 değiştirilmesini ise yeni hükümet sistemiyle birlikte Cumhurbaşkanı onayına tabi olacağını düzenlemiştir. Dikkat edilecek olunursa mülki teşkilatlanma anlamında il veya ilçenin kurulması veya kaldırılması hususunda bir değişikliğe gidilmezken, bucak kurulması veya kaldırılması konusunda önceden var olan "İçişleri Bakanlığının Kararı ve Cumhurbaşkanının tasvibi" işlemi yerine "Cumhurbaşkanının onayı" işlemi kabul edilmiştir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişle devletin mülki örgütlenmesi olan il, ilçe ve bucak haricinde yeni bir takım alt veya üst kademeli teşkilatlanma biçimlerine dair herhangi bir düzenleme yapılmamıştır. Ayrıca belirtmek gerekir ki 2014 yılında yapılan değişiklikle tüm illerdeki bucaklar kaldırılmış olup, her ne kadar 5442 sayılı yasada bucak ifadesi yer alsa da fiili anlamda artık Türkiye'de yönetim kademesi olarak bir bucak idaresi bulunmamaktadır.

Merkezi idarenin taşra düzeyinde teşkilatlanma/kuruluş biçimleri Anayasa ve İl İdaresi Kanunu'na göre yalnızca il, ilçe ve bucak şeklinde olacaktır. Tekraren vurgulamak gerekirse yeni sistemle birlikte merkezi idarenin taşra düzeyindeki teşkilatlanma biçiminde-türlerinde bir değişime gidilmediği görülecektir. Son olarak da Anayasa'nın 126. maddesinin son fıkrasında kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatının kurulabileceğini ve bu merkezi teşkilatın da görev ve yetkilerinin kanunla düzenleneceği yer almaktadır. Burada birden çok ili içine alan merkezi idari teşkilattan kastın ne olduğunun da ayrıca aydınlatılması gerekmektedir. Üniter devlet yapısına sahip olan Türkiye'de il üstü bölge düzeyinde teşkilatlanmış başında vali veya üst düzey atanmış kamu idarecisinin olduğu bir mülki (taşra) teşkilatlanma biçimi-türü bulunmamaktadır. Gerek Anayasa'da gerekse İl İdaresi Kanunu'nda yer aldığı şekliyle merkezden yönetimin taşra teşkilat biçimleri il, ilçe ve bucaktır. Anayasanın anladığı şekliyle bölge valiliği vb. bir mülki teşkilatlanma biçimi bulunmamaktadır. Yalnızca 1987 yılında 285 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile yapılan düzenleme gereği sayma yoluyla belirtilen illeri kapsam suretiyle olağanüstü hâl bölge valiliği kurulmuştur.

Anayasa'nın 123. maddesi idarenin, kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğunu ve yalnızca kanunla düzenleneceğini, idarenin kuruluş ve görevlerinin ise merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanacağını belirtmektedir. Merkezden yönetim denildiğinde Cumhurbaşkanının başkanlığında teşekkül eden başkent ile valinin yönetimi altında bulunan taşra teşkilatının anlaşılması gerektiği, il üstü tarzında bir mülki bölge teşkilatının ise Anayasal anlamda veya fiilen bulunmadığı ifade edilebilir.

Anayasa'nın 126. maddesi kapsamında birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulur ifadesi bakanlıkların taşra teşkilatını belirten bölge müdürlükleridir. Bölge müdürlükleri bakanlıkların taşra teşkilatı bölge kuruluşlarında veya bakanlığa bağlı idarelerin taşra teşkilatında karşımıza çıkar. 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi bakanlıkların taşra teşkilatı kapsamında bölge müdürlükleri kurabileceğini ifade etmektedir. Eğer kamu tüzel kişiliği bulunmuyor ve özerk bütçeli değilse örneğin, Ticaret Bakanlığının Gümrükler ve Dış Ticaret Bölge Müdürlükleri gibi taşra teşkilatı kuruluşu olarak bölge düzeyindeki örgütlenmedir. Eğer bir bakanlığa bağlı olarak kurulmuş kamu tüzel kişiliği bulunuyor ve özerk bütçeli ise örneğin, Ulaştırma ve Alt Yapı Bakanlığına bağlı kamu kurumu olarak Karayolları Genel Müdürlüğü'nün Bölge Müdürlüğü ise hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşudur.

Taşra teşkilatında yaşanan değişim ile asıl kastedilenin ve konumuz açısından önemli olanın herhangi bir bakanlığın veya bağlı ve ilgili kurum/kuruluşların organik veya kuruluş dayanağı bağlamında taşra teşkilatlarında (il ve ilçe müdürlükleri) ve bu teşkilatların patronları olan vali/kaymakamların temsili niteliği ve görevleri hakkında bir değişim yaşanıp yaşanmadığıdır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi öncesi bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri, yetkileri ve teşkilatı (merkez, taşra ve yurtdışı) kanunla düzenlenirken yeni sistemle birlikte Anayasa'nın 106. maddenin son fıkrasına göre tüm bu sayılanlar hatta taşra teşkilatlarının kurulması dahi Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle yapılacağı belirtilmiştir. Dolayısıyla artık bakanlıkların il ve ilçe müdürlükleri anlamında taşra teşkilatlarının kuruluşunun Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenecektir. Bu konuya dair akademik anlamda temel de iki tartışma yürümektedir. İlk olarak Anayasa'nın 123. maddesi idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğunu ve ancak kanun ile düzenleneceğini belirt-

miş olsa da 106. maddenin son fıkrası bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle düzenlenir, diyerek bakanlığın merkez veya taşra teşkilatı özelinde ihdas edilecek bir yeni kuruluşun kanunla mı yoksa Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile mi düzenleneceği, ikinci olarak 106. maddenin münhasıran bu konuda yürütme organına mahfuz alan verildiği, kanun ile bu konuların düzenlenemeyeceği tartışmalarıdır.

Anayasa'nın 106. maddesi bakanlığın taşra teşkilatı kuruluşunun Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile yapılacağı belirtilmiş olmasına rağmen, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi bir adım daha ileri giderek bazı bakanlıkların -Millî Eğitim, Adalet ve İçişleri Bakanlığı- kendi taşra teşkilatını kurmaya yetkili olduğunu söylemektedir. Belirtmek gerekir ki, 1 sayılı kararnamenin taşra teşkilatını kurmaya bakanlıkların yetkili olduğu şeklindeki bir düzenlemenin Anayasa'nın 106. maddesine aykırı olduğu düşünülebilir. Aynı kararnamede taşra teşkilatı olarak bakanlıkların bölge müdürlükleri kurabileceğini belirtmektedir.

Türkiye'de son durumda 81 il ve 922 ilçe bulunmaktadır. İl genel idaresinin başı ve mercii vali, ilçenin ise kaymakamdır. Taşra teşkilatının belki de en önemli bu iki aktörünün temsil niteliğine ve görevlerine ilişkin olarak da yeni sistemde bazı değişiklikler yapılmıştır. Valinin temsil niteliğine ilişkin, İl İdaresi Kanunu 9. maddesi valinin, ilde Cumhurbaşkanının temsilcisi ve idari yürütme vasıtası olduğunu belirtmektedir. Daha önceden ise vali, ilde Devletin ve Hükümetin ve ayrı ayrı her Bakanın temsilcisi ve ayrıca bunların idari ve siyasi yürütme vasıtasıdır. Yeni durumda siyasi yürütme vasıtası ibaresi kaldırılmış idari yürütme vasıtası rolü ise devam etmiştir. Buna karşılık Valilik ve Kaymakamlık Birimleri Teşkilat, Görev ve Çalışma Yönetmeliğinde ısrarla vali ilde Devleti temsil eder ibaresinin korunması dikkat çekicidir. Esasında zaman zaman tartışma konusu olan valinin bürokrasi siyaset arasında kalan konumunu belirlemek açısından mevzuatta yazılı düzenlemelerin yeterli olmadığı görevlerini yerine getirirken uygulamadaki fiili durumun irdelenmesi gerektiği düşünülmektedir. Ayrıca sadece doğrudan Cumhurbaşkanının temsilcisi olması, pratikte artık her bakanın veya yeni sistemle ihdas edilen Cumhurbaşkanı yardımcısının temsilcisi olacağı anlamı gelmemektedir. Çünkü 2018 tarihinde 5442 sayılı yasanın 9/A maddesinde yapılan değişiklikle Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanlar görevlerine ait işler için valilere re'sen emir ve talimat verebilir denilmektedir. Vali,

bu makamlara ait görevlere ilişkin emir ve talimatları yerine getirirken yalnızca onlara karşı sorumlu değil aynı zamanda görevlerin yerine getirilmesinde onların aktif temsilcisi olduğunu da belirtmek gerekir. Yine sadece Cumhurbaşkanının temsilcisi değil aynı zamanda Devletin de temsilcisi olduğu düşünülmektedir. 5442 Sayılı Kanunda valinin devlete ait birçok görevi, yetkisi veya temsili aktif bir şekilde devam etmektedir.

Kanaatimizce yeni sistemde valinin başta kalkınma planları, yıllık programlar ve yatırım programları, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, kararları ve kabinenin genel politikası ve kamu hizmeti sunma misyon, vizyon ve hedeflerine uygun olarak daha performans odaklı ve teknik uzmanlığa dayalı görev icra eden bürokratik role sahip olduğu ifade edilebilir. Son dönemde mevzuatta yapılan değişikliklerin de etkisiyle valilerin gerek taşradaki pozisyonlarının yenilendiğini gerekse kamu hizmetlerini yürütme ve koordinasyonunu sağlama noktasında hareket kabiliyetlerinin bir hayli genişlediği ve arttığı düşünülmektedir. 657 sayılı Kanun'un 59. maddesine göre istisnai kamu görevlisi olan vali 3 sayılı kararnamenin 1 sayılı cetvelinde yer alan üst kademe kamu yöneticisi olup doğrudan cumhurbaşkanı kararıyla atanmaktadır. Aynı kararnameye görev sürelerinin ise atandıkları taktirde mevcut Cumhurbaşkanının görev süresi kadar olacağı düzenlenmiştir.

Valilere yeni hükümet sistemi sonrası 5442 Sayılı Kanun'da 2018 tarihinde yapılan değişiklikle klasik görevlerine ilave olarak şu görevler verilmiştir. Valiler ilin genel idaresinden Cumhurbaşkanına karşı sorumlu olup, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar görevlerine ait işler için valilere emir ve talimat verebilir, vali de bunları yerine getirmekle mükelleftir. Vali, Kanun, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ve diğer mevzuatın neşir ve ilanı ile uygulaması sağlamakla sorumlu olup, mevzuatın verdiği yetkiyi kullanmak ve görevleri yerine getirmek maksatlı genel emir çıkarır ve bunları ilan eder. İl sınırları içinde huzur ve güvenliğin, kişi dokunulmazlığının, tasarrufa müteallik emniyetin, kamu esenliğinin sağlanması ve önleyici kolluk yetkisi valinin ödev ve görevlerindedir. Bunları sağlamak için vali gereken karar ve tedbirleri alır. Vali, kamu düzeni veya güvenliğinin olağan hayatı durduracak veya kesintiye uğratabilecek 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.

İlçe teşkilatının başı olan kaymakamın temsil niteliğine dair, 5442 sayılı Kanununun 27. maddesi kaymakamın, ilçede Cumhurbaşkanının idari yürütme vasıtası olduğunu belirtmiş, eski halinde de ise kaymakamın, ilçede hükümetin temsilcisi olduğunu ifade ediliyordu. Fakat Valilik ve Kaymakamlık Birimleri Teşkilat, Görev ve Çalışma Yönetmeliğinde ise kaymakamın, Cumhurbaşkanının temsilcisi ve idari yürütme vasıtası olduğu söylenmektedir. Dikkat edilecek olunursa yeni hükümet sisteminde valinin siyaset-bürokrasi ikilemi içindeki konumuna nazaran kaymakamın rolünün ve temsilinin çok daha belirgin olduğu görülmektedir. Her şeyden önce valilik bir istisnai memuriyetken kaymakamlık bir meslek memurluğudur. Kaldı ki Cumhurbaşkanının idari yürütme vasıtası olmasından ne anlaşıldığının da açıklığa kavuşturulma ihtiyacı vardır. Hiçbir şekilde Cumhurbaşkanı, kaymakama vali makamını atlayarak hem teorikte hem de pratikte emir ve talimat vermez veya doğrudan yazı yazmaz. İl İdaresi Kanunu'na göre Kaymakam, valinin talimat ve emirlerini yürütmekle görevlidir.

1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanuna göre valilik gibi istisnai değil, bir meslek memurluğudur. Kaymakam, 3 sayılı kararnamenin II sayılı cetvelinde yer alan üst kademe kamu yöneticileri arasında sayılmakta olup, İçişleri Bakanının kararı ve Cumhurbaşkanının onayı ile atanacağı düzenlenmektedir. Ancak kim tarafından atanacağına dair ne 1 ve 3 sayılı kararnamelerde ne İl İdaresi ve Dahiliye Memurları Kanunlarında bir düzenleme bulunmamaktadır. Eskiden ise kaymakamların atanmaları müşterek kararname ile yapılıyordu.

Görev süresine ilişkin olarak kaymakamı atayan bakanın ve onaylayan Cumhurbaşkanı'nın görevde kalış süresine tabi olmaksızın görevlerini sürdürürler.

Yeni hükümet sisteminde Kaymakamın görevlerine ilişkin olarak valilerde olduğu gibi bir artış yaşanmamıştır.

Son olarak da yeni hükümet sistemiyle birlikte veya hemen sonrasında valilik ve kaymakamlık taşra teşkilatlarında kurulan yeni kurumlara kısaca göz atılacaktır. Bilindiği üzere valiliklerin il müdürlüğü, şube müdürlüğü ve şeflik; kaymakamlıkların ilçe müdürlüğü ve şeflik şeklinde teşkilatlanmasının esas olduğu

bilinmektedir. 2018 yılında yapılan değişiklikle Valiliklerde idare ve denetim müdürlükleri, nüfusu elli bin ve üzerinde olan ilçelerde bulunan kaymakamlıklarda ise idare ve denetim şeflikleri kurulmuştur. Valiliklerde kurulan bu müdürlüklerin temel görevleri yerel yönetimler mevzuatı gereğince valiliğe gönderilen kararlarla ilgili işlemleri yapmak, mahalli idare birliklerinin denetimini yapmak, valiliğin mahalli idareler ve mahalli idare birlikleri üzerinde bulunan vesayet görev ve yetkilerinin kullanılmasına ilişkin işlemleri yerine getirmek, muhtarlarla ilgili izin, hastalık, görevden uzaklaştırma, ölüm ve istifa gibi işlemleri yürütmek, güvenlik korucuları ve geçici güvenlik korucularla ilgili işlemleri yapmak şeklindedir. Kaymakamlıklarda kurulan idare ve denetim şeflikleri de temelde yukarıda yazılı olan görevleri yerine getirmekle birlikte Valilik ve Kaymakamlık Birimleri Teşkilat, Görev ve Çalışma yönetmeliğinde bu şefliğin açıkça görevleri sayılmadığı için her kaymakamlık ilçenin özel durumlarına bağlı olarak bu birimlere ilave görev ve sorumluluklar verebilmektedir.

7. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNİN YEREL YÖNETİMLERE OLAN ETKİLERİ

Yeni sisteme geçişle birlikte başta Anayasanın mahalli idareleri düzenleyen 127. maddesi olmak üzere yerel yönetimlerle ilgili kanunlarda bazı değişiklikler yapılmıştır. Anayasanın 127. maddesi 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, dedikten sonra devamı iki fıkrada önemli değişiklik yapılarak kanunun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebileceği ve mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile kendi aralarında Cumhurbaşkanının izni ile birlik kurabileceği düzenlemeleri yürürlüğe konulmuştur.

Yerel yönetimlerle ilgili kanunlarda yapılan değişikliklere değinilecek olursak, 5302 sayılı İl Özel İdare Kanununun 27. maddesinde yer alan tüzük ve yönetmelik ibaresi yeni sistemle uyumlu olarak kaldırılmış, yerine “diğer mevzuat” ibaresi eklenmiştir. Borçlanma konusunu düzenleyen 51/f maddesi “il özel idarelerinin ileri teknoloji ve büyük tutarda maddi kaynak gerektiren alt yapı yatırımlarında Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca kabul edilen projeler için yapılacak borçlanmalar...” şeklindeyken bu maddede

yer alan aktörler kaldırılmış yerine Cumhurbaşkanı ifadesi eklenmiş, il özel idarelerince yapılan ve önemli maddi kaynak gerektiren projelerin kabulünde yeni sistemin ruhuna uygun olarak Cumhurbaşkanı yetkili olmuştur. Sonuç olarak 5302 sayılı kanunda yapılan değişiklikler yalnızca teknik düzenlemeler mahiyetindedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu incelenecek olunursa, belediye tüzel kişiliği kurulma yöntemlerinden birisi olan ve kanunun 4. maddesinin 5. fıkrasında yer alan bir veya birden fazla köyün birleşerek belediye kurması için kanunda yazılı kurum veya seçilmiş yerel yönetim organlarının gerekli usuli şartları yerine getirmesine müteakip “belediye, Danıştay’ın görüşü alınarak müşterek kararname ile kurulur” ibaresi yerine “Cumhurbaşkanı kararıyla kurulur” şeklinde değiştirilmiştir. İlave olarak bu fıkra göre belediye kurulması için valinin görüşüyle birlikte işlem dosyası İçişleri Bakanlığına gönderilir ifadesindeki bakanlık Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı olarak değiştirilmiştir. Yine kanunun 4. maddesinin 6. fıkrasında düzenlenen ve diğer bir belediye tüzel kişiliği kurma yöntemi olan, yeni iskân nedeniyle oluşturulan ve nüfusu 5.000 ve üzerinde olan herhangi bir yerleşim yerinde “İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine müşterek kararnameyle belediye kurulabilir” şeklinde olan ibare yerine “Cumhurbaşkanı kararıyla” ibaresi kabul edilmiştir. Burada dikkat edilecek iki husus vardır. Birincisi artık belediye tüzel kişiliğinin sadece Cumhurbaşkanı kararıyla kurulabilmesi ve madde metninde daha önceden var olan “müşterek kararname, Danıştay görüşü veya İçişleri Bakanlığının önerisi” gibi ifadeler kaldırılmıştır. İkincisi Anayasanın 123. maddesine göre kamu tüzel kişiliği ancak kanun veya Cumhurbaşkanı kararnamesi ile oluşturulabilir, dolayısıyla 5393 sayılı yasanın 4. maddesinde yer alan “Cumhurbaşkanı kararıyla belediye tüzel kişiliği kurulabilir” ifadesindeki karar sözcüğünün hukuk tekniği açısından yanlış olduğunu düşünülmektedir.

Belediye tüzel kişiliğinin son ermesini düzenleyen 5393 sayılı Kanun’un 11. maddesinde yer alan “meskûn saha ve nüfus” kriterleri varlığını korumasına rağmen daha önce madde metninde var olan “Danıştay’ın görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığının teklifi üzerine müşterek kararnameyle belediye tüzel kişiliği kaldırılır” ibaresi yerine “Cumhurbaşkanı kararıyla” ifadesi kabul edilmiştir. Bu maddede de yine Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi yerine Cumhurbaşkanlığı kararı kullanılmıştır. Hem belediye tüzel kişiliğinin kurulmasında hem de sona ermesinde tek yetkili karar merci yeni sistemle birlikte Cumhurbaşkanı olmuştur.

Belde, köy veya bunların bazı kısımlarının bir başka beldeye katılabilmesi veya bir belde veya köyün veya bunların bazı kısımlarının meskûn sahasının, komşu bir beldenin meskûn sahası ile birleşmesi konusunda 5393 sayılı Kanun'un 8. maddesinde yer alan "birleşme veya katılma" ile ilgili konularda daha önceki düzenlemede var olan İçişleri Bakanlığına bildirilir ifadesindeki bakanlık Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı olarak değiştirilmiştir. Borçlanma konusunu düzenleyen 68. maddenin 1/f fıkrası gereği "belediyelerin ileri teknoloji ve büyük tutarda maddi kaynak gerektiren alt yapı yatırımlarında Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca kabul edilen projeler için yapılacak borçlanmalar..." şeklindeyken bu maddede yer alan aktörler kaldırılmış yerine Cumhurbaşkanı ifadesi eklenmiştir.

Kentsel dönüşüm ve gelişim alanı konusunda 5393 sayılı Kanun'un 73. maddesinin 1. fıkrasına göre kamunun mülkiyetinde veya kullanımında olan yerlerde kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanı ilan edilebilmesi ve uygulama yapılabilmesi için ilgili belediyenin talebi ve "Çevre ve Şehircilik Bakanlığının teklifi üzere Bakanlar Kurulunca" bu yönde karar alınması ifadesi "Cumhurbaşkanınca" olarak değiştirilmiştir.

Yeni sistemle uyumlu olarak 5393 sayılı Yasanın çeşitli maddelerinde yapılan uyarılma veya teknik düzenlemelerle idari işlem/eylem süreçlerinde rol alan yetkili veya sorumlu makamlara dair kim zaman değişiklikler kimi zaman da güncellemeler yapılmıştır. Diğer bir durum ise her ne kadar yukarıda sayılı kimi maddelerde Danıştay'ın rolü sona ermiş gibi görüle de yine ilgili kanunun birçok maddesinde idari eylem ve işlem anlamında varlığını sürdürmektedir.

Yerel yönetimlerle ilgili başka bir gelişme ise İçişleri Bakanlığı ile Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı arasındaki görev ve yetki taksimatına da iridir. Yerel yönetim mevzuatındaki değişikliklerle İçişleri Bakanlığına ait kimi yetkiler Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına devredilmiştir. 5216 sayılı Kanun'da alt yapı hizmetleri/AYKOME ile ilgili yönetmelik çıkarma yetkisi İçişleri Bakanlığından Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına aiten, ulaşım hizmetlerine/UKOME dair yönetmelik çıkarmak konusunda her iki bakanlık da müştereken yetkilidir.

442 sayılı Köy Kanununda yeni sisteme entegre olarak yapılan güncellemeyle köy tüzel kişiliği Danıştay'ın görüşünün alınmasına müteakip İçişleri Bakanlı-

ğının teklifi üzere müşterek kararnameyle kaldırılabilir yerine Cumhurbaşkanı kararıyla kaldırılabilceğı kabul edilmiştir.

5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanununa göre birliklerin tüzel kişilik kazanma yetkisi eski sistemde var olan Bakanlar Kurulundan Cumhurbaşkanına geçmiştir. Yine özel idare ve köyler tarafından kurulacak birliklerin tüzükleri İçişleri Bakanlığınca il, ilçe ve Büyükşehir belediyelerinin birlik tüzükleri ise Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının onayı ile kesinleşecektir.

Yeni sistemle birlikte daha önce İçişleri Bakanlığına bağlı olan Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına dahil olmuş, vesayet yetkisinin kullanımı açısından ise ikili bir ayırım kabul edilerek mahalli idarelere ilişkin görevden uzaklaştırma, soruşturma, teftiş, inceleme ve denetim gibi konularda yetki İçişleri Bakanlığına, yerel yönetimlere ilişkin teknik konularda yetki ise Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına verilmiştir.

Sonuç olarak, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle yerel yönetimlerle ilgili mevzuatta birçok değişiklik yürürlüğe konulmasına rağmen, onların idari teşkilat içerisindeki konumuna veya özgün teşkilat yapılarına dair değişiklikler yapılmamıştır. Diğer bir ifade ile yeni sisteme geçiş yerel yönetimlerin yapısında esasa ilişkin önemli yenilikler getirmemiştir (Salihoğlu, 2019: 155), iyileştirme, güçlendirme, yetki devri, hizmet sunumu ve görev tanımı üzerinde düzenlemeler yürürlüğe konulmuştur (Akman, 2019: 2523). Mahalli idareler alanında gerek vesayet gerekse yasal düzenleme yapma veya yapılan düzenlemeleri onaylama anlamında ise bakanlık sayısının ikiye yükseldiği söylenebilir.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Türk siyasal hayatında yönetim pratiğı açısından 1921-1924 yılları arasında uygulanan meclis hükümeti sistemini saymazsak neredeyse bir asra yakındır parlamenter hükümet sisteminin hâkim olduğu görülecektir. Özellikle 1960 ile 2000 yılları arasında yoğun bir şekilde yaşanan siyasal, ekonomik ve toplumsal istikrarsızlıklara karşı parlamenter hükümet sisteminin geleneksel araçlarıyla ve kurumlarıyla çözüm bulmaya ve yönetimde etkin olmaya çalışan sayısız hükümetler başarısız olmuş ve yeni hükümet sistemine geçiş talebi/zorunluluğı her seferinde daha da güçlü bir biçimde çeşitli devlet ve siyaset adamları tarafından dile getirilmiştir.

Yıllar içinde özellikle sağ hükümetler tarafından yapılan **çeşitli** anayasal ve yasal düzenlemelerle yaşanan siyasal, ekonomik ve toplumsal krizlere karşı müdahale edebilen daha güçlü, etkili, sorumlu ve istikrarlı bir hükümet-yürütme organı tesis edilmesi amaçlanmıştır. Diğer bir amaç ise devlet erkleri arasında ortaya çıkabilecek ve devleti adeta yönetilemez hale getirebilecek politik ve hukuki sorunlara karşı daha akılcı çözümler üretebilen, rasyonel kurumlara sahip ve erkler arasında muntazam bir denge-fren modelini öngören yeni hükümet modeli kurmaktır

Nihayetinde Türkiye 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan Anayasa Değişikliğine Dair Referandum ile temellendirilen ve 24 Haziran 2018 tarihli Cumhurbaşkanlığı ve Milletvekilliği Seçimleri sonrası fiilen uygulanmaya başlanan Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş yaparak uzun zamandır amaçladığı ve kurguladığı hükümet modeline kavuşmuştur. Hükümet sistemi değişikliği yasama, yürütme ve yargı organları ile tüm idareyi etkilemiştir. Münhasıran yeni sistemle birlikte yapılan düzenlemeler neticesinde yasama ve yürütme erkleri arasındaki ilişkinin boyutu ve derinliği farklılaşmıştır. İlâveten yürütme organındaki yapısal ve fonksiyonel değişiklikler haliyle başkent ve taşra teşkilatında da önemli değişimlere yol açmış ve tabi olarak bu değişimlerin yerel yönetimlere de yansımaları olmuştur.

Yasamaya ilişkin olarak milletvekili sayısının arttırılması, seçilme yaşının düşürülmesi ve seçilme şartlarının kolaylaştırılması gibi yapılan düzenlemeler ile demokratik siyasal katılımın artırılması ve daha adil bir temsil kabiliyetinin ortaya konulması amaçlanmıştır. Meclisin denetim ve bilgi edinme araçlarından olan gensoru ve güvenoyu kurumları başkanlık sisteminin doğası gereği yürütmenin yasamadan kaynaklanmaması ve yasamaya karşı sorumlu olmaması nedeniyle kaldırılmıştır. Bundan böyle Meclis yürütmeyi yazılı soru, meclis araştırması, meclis soruşturması ve genel görüşme kurumları vasıtasıyla denetlemeye devam edecektir. Meclis, yürütmenin temsilcisi ve tek yetkilisi olan Cumhurbaşkanını eskiden olduğu gibi yalnızca vatana ihanetten değil, görevde bulunduğu süre zarfında işlemiş olduğunu iddia ettiği tüm suçlardan dolayı soruşturma açmaya ve Yüce Divana sevk etmeye yetkili hale gelmiştir.

Yasama ve yürütme organları seçimlerinin aynı gün ve birlikte yapılması yönündeki düzenlemeyle seçmenlerin siyasi eğiliminin tek sandıkta ve aynı doğ-

rultuda yönlendirilerek, mecliste ve yürütmede benzer siyasal çoğunluk kompozisyonu oluşturulmaya çalışılmış, bu sayede de yönetimde istikrar ve etkinlik sağlanması hedeflenmiştir. Her iki organın da görev sürelerinin aynı olması ve karşılıklı seçimleri yenilemeye yetkili kılınmasıyla aralarında hassas bir denge-fren mekanizması sağlanmış ve bu sayede ülkede ortaya çıkabilecek olası toplumsal ve siyasal krizlerle mücadelede başarısız olan yürütmeyi veya istikrarın tesisinde üzerine düşen yükümlülükleri yerine getirmeyen meclisi yenileme yönünde klasik başkanlık sisteminde bulunmayan pratik bir yöntem geliştirilmiştir.

Yargı alanında yapılan düzenlemelere bakıldığında daha tarafsız, bağımsız ve özerk yargı vurgusunu pekiştirmek amacıyla Anayasanın 9. maddesinde yer alan “bağımsız mahkemeler” vurgusu “bağımsız ve tarafsız mahkemeler” olarak değiştirilmiş, demokratik bir sivil yargının ve kurumlarının yerleşmesi için Askeri Yüksek İdare Mahkemeleri, Askeri Yargıtay ve askeri mahkemeler kaldırılmış, disiplin Mahkemeleri haricinde askeri mahkemelerin kurulmayacağı hüküm altına alınmış ve Anayasa Mahkemesi ile Hâkimler ve Savcılar Kurulunun üye sayılarında güncellemeler yapılmıştır.

Yeni hükümet sisteminin asıl üzerine kurgulandığı organ ise yürütme olmuştur. Yürütmenin tek yetkilisi ve görevlisi olan Cumhurbaşkanı sahip olduğu hukuki araçlar ve yetkilerle adeta tüm Devlet idaresinin Anayasa ve kanunlara uygun olarak sorunsuz bir şekilde işleminin temininden sorumlu olmuştur. Cumhurbaşkanlığı Merkez Teşkilatında gerçekleştirilen yapılanmayla kamu politikası yapım sürecinde Cumhurbaşkanına yardımcı olmak maksadıyla danışma, rehberlik ve koordinasyon nitelikleri ön plana çıkan politika kurulları ve tüzel kişiliğe sahip ofisler gibi yeni kurumsal aktörler ihdas ettirilerek kamu hizmetleri sunumunda daha akılcı, verimli ve etkin kararların alınması sağlanmaya çalışılmıştır.

Cumhurbaşkanı, Anayasaya göre bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulmasına ilişkin düzenlemeler yapmak maksadıyla kararname çıkarabilme ve ayrıca üst düzey kamu yöneticilerini doğrudan atama veya atamasını onaylama yetkilerine sahip olarak adeta tüm idarenin yapısal ve personel oluşumunu belirler hale gelmiş, bu sayede Cumhurbaşkanı tarafından yönetim aygıtının sorunsuz olarak daha etkin, verimli ve hızlı bir şekilde işleyişini temin etmesi istenmiştir. Özellikle Cumhurbaşkanı tarafından yapılacak tüm üst düzey kamu görevlilerinin

ataması yönündeki düzenlemeyle parlamenter hükümet sisteminin doğası gereği ortaya çıkardığı bürokratik vesayet odaklarına ve onların seçimle yönetime gelen hükümetlere ve siyaset kurumuna olan müdahaleci uygulamalarına böylelikle son verilmiştir

Ayrıca Cumhurbaşkanı değişiklikle kamu tüzel kişiliği kurabilme yetkisine sahip olmuştur. Merkezi idarenin taşra teşkilatında olan değişime bakıldığında özellikle mülki idare amirlerinin (vali/kaymakam) Cumhurbaşkanını temsili noktasında yeni güncellemeler yapılmıştır. Kanaatimizce hem valinin hem de kaymakamın yeni sistemde siyasi bir aktör olmasından ziyade Cumhurbaşkanının genel siyasetine, yatırım programları ile yıllık ve performans programlarına uygun kamu hizmeti sunan bürokratik aktör olma nitelikleri ön plana çıkacaktır. Merkez ve taşra teşkilatında yaşanan değişimin ve dönüşümün elbette ki yerel yönetimlere de yansımaları olmuştur. Yerel yönetimleri düzenleyen mevzuatta yeni duruma uygun güncellemeler yapılmış, belediye tüzel kişiliğinin kurulmasında ve kaldırılmasında ayrıca belediyelerin bazı yatırımlar için borçlanma yapabilmesi için hazırlanan projelerin onaylanmasında Cumhurbaşkanı yetkili olmuştur. Belediyelerin kurulması ve sona erdirilmesine dair usul ve esaslarda değişiklik yapılsa da yerel yönetimlerin idari teşkilat içerisindeki yeri ve yapıları değiştirilmemiş hem Cumhurbaşkanına hem de Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına yerel yönetimlerle ilgili bazı yeni yetkiler tevdi edilmiştir. İlavenen geleneksel olarak İçişleri Bakanlığının mahalli idarelerin organları ve işlevleri üzerinde kullandığı vesayet benzeri yetkiler Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı ile paylaşılmıştır.

Sonuç olarak, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişle başta yürütme organı olmak üzere diğer devlet erklerinin işlevleri ve yapılarında değişimler yaşanmış, bu organların birbirini karşılıklı olarak etkileyebilecekleri Anayasal kurumlarda/mekanizmalarda farklılaşmalar olmuştur. Halkın yüksek oylarıyla seçilerek meşruiyetini perçinleyen Cumhurbaşkanı, yürütme organının tek sorumlusu olarak elde ettiği anayasal yetkiler ile başta başkent teşkilatı ve taşra teşkilatını kurumsal ve personel rejimi açısından belirler duruma gelmiş, yerel yönetimler mevzuatında yapılan düzenlemelerle de eskiye nazaran bu kuruluşların işleyiş süreçlerinde daha etken ve etkili bir role kavuşmuştur. Böylelikle büyük bir devlet aygıtının etkin ve verimli bir biçimde yürütülmesinden Cumhurbaşkanı millet karşısında daha da sorumlu hale gelmiştir.

KAYNAKÇA

- Açıl, M. (2018). 2017 Anayasa Değişiklikleri Çerçevesinde Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, İstanbul Hukuk Mecmuası, 76, 2, 725-756.
- Akıncı, B. (2018). Türkiye'de Kamu Politikası Oluşturma Sürecinde Yeni Aktör: Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları. OPUS Uluslar arası Toplum Araştırmaları Dergisi, 13(19), 2128-2146.
- Akıncı, B. (2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi: Sisteme Yönelik Tartışmalar ve Çözüm Önerileri. Nobel Akademik Yayıncılık.
- Akman, Ç. (2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Politika Kurulları: Sosyal Politikalar Kurulu Üzerinden Bir Değerlendirme, Route Educational and Social Science Journal, 6(3), s. 659-676.
- Akman, Ç. (2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yerel Yönetimler Yapbozu: Gelişmeler ve Öneriler. OPUS Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi, 9(16), 2499-2532.
- Alkan, Haluk. (2017). Cumhurbaşkanlığı sisteminde fesih yetkisi yok, <https://www.yenisafak.com/bilgi/anayasa-degisikligi-karsilastirmali-maddeleri-2624102/se-cimlerin-yenilenmesi-anayasanin-116-maddesi-1717>, Erişim Tarihi: 16.11.2021
- Ardıçoğlu, A. (2017) "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi", Ankara Barosu Dergisi, 3, 19-51.
- Aslan, A. (2015). Türkiye İçin Başkanlık Sistemi Demokratikleşme, İstikrar, Kurumsallaşma. SETA Yayınları, 122.
- Aşık, S., (2017) Türk Siyasal Hayatında Milli Nizam Partisi Kitap Tanıtımı, Uluslararası Tarih ve Sosyal Araştırmalar Dergisi, 17, 307-314.
- Avaner, T. ve Çelik, M. (2021). "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin İki Yılı: Karşılaştırmalı Analiz", Akademi Sosyal Bilimler Dergisi, 8(23), 242-259.
- Avaner, T. ve Volkan, M. (2019). " Hikmet-i Hükümet ve Yeni Reform: Türk Tipi Başkanlık Sistemi ve ABD Başkanlık Sisteminin Etkisi Üzerine", Yasama Dergisi, Sayı 39, s.105-130.
- Aydın, A ve Akıncı, B. (2018) "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kamu Personel Sisteminin Dönüşümü: Üst Düzey Kamu Görevlilerinin Atanması", Route Educational and Social Science Journal, 5(10), 1024-1033.

- Belli, A. (2016). "Yürütme (s. 391-393)", Kamu Politikaları Ansiklopedisi, (Ed.: Hatice Altunok ve Fatma Gül Gedikkaya), Nobel Yayınevi, Ankara.
- Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığı, (27 Ocak 2021). Cumhurbaşkanlığı Yüksek İstişare Kurulu, Cumhurbaşkanı Erdoğan başkanlığında toplandı, Toplantıda, batı toplumlarında yükselişe geçen yabancı ve İslam düşmanlığı konusu ele alındı. <https://www.iletisim.gov.tr/turkce/haberler/detay/cumhurbaskanligi-yukse-istisare-kurulu-cumhurbaskani-erdogan-baskanliginda-toplandi2701>, Erişim Tarihi: 17.11.2021.
- Eğilmez, M. (12 Nisan 2017) Anayasa Değişikliğiyle Mali ve Ekonomik Hükümler Nasıl Değişecek? Kendime Yazılar, <http://www.mahfiegilmez.com/2017/04/anayasa-degisikligiyle-mali-ve-ekonomik.html>, Erişim Tarihi: 14.11.2021.
- Elgie, R. (2011). "Semi-Presidentialism: An Increasingly Common Constitutional Choice". R. Elgie, S. Moestrup and Y. S. Wu (Eds.), *Semi-Presidentialism and Democracy*. First Published, New York: Palgrave Macmillan, pp. 1- 20.
- Erdoğan, R. T. (2017). Parlamenter demokrasi aslında bir vesayet sistemidir, 25 Şubat 2018 tarihinde <http://aa.com.tr/tr/gunun-basliklari/cumhurbaskani-erdogan-parlameter-demokrasi-aslinda-bir-vesayet-sistemidir/779489> adresinden erişildi.
- Eren, V., Akıncı, B. (2018). Yasama Yürütme İlişkileri Açısından Başkanlık Sistemi ile Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Karşılaştırılması, (Ed.) Demirkaya Yüksel, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi: Kamu Yönetiminde Değişim (ss. 35–70). Hiperyayın: İstanbul.
- Esen, E., ve Kalağan, G. (2020). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Merkezi İdarenin Dönüşümü, Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner dergisi Yıl: 2020, Cilt: 11, Sayı: Ek, 260-277.
- Fendoğlu, H. T. (2003). Parlamenterizm-Başkanlık Sistemi Tartışmaları Üzerine. Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 7: 1-34.
- Gözler, K. (2010). Anayasa Hukukunun Genel Esasları Ders Kitabı (3. baskı). Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa.
- Gözler, K. (2017). Kısa Anayasa Hukuku, Ekin Yayınevi, Bursa.
- Gözler, K. (2018a) Türk Anayasa Hukuku, Ekin Yayınevi, Bursa.
- Gözler, K. (2018b) Türkiye'nin Yönetim Yapısı, Ekin Yayınevi, Bursa.

- Gül, C. (2018). "Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı Sisteminin Dinamikleri ve Yürütmenin Yeni Konumu", ERÜHFD, 13(2): 235-262.
- İzci, F. ve Yılmaz, V. (2019). "Yerel Yönetim Politika Kurulunun Yapısal ve İşlevsel Boyutlarının İncelenmesi", Journal of Academic Value Studies, 5(3), 385-394.
- Karatepe, Ş. ve Altunok, H. (2019). Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları Kamu Politikasının Yeni Aktör ve Süreçleri. Püf Yayıncılık, Ankara.
- Kuzu, B. (2011). Her Yönüyle Başkanlık Sistemi, Babıali Kültür Yayıncılığı, İstanbul.
- Salihoglu, E. (2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yerel Yönetimler ve Denetimi. Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları, İstanbul.
- Şentop, M. (2021). Darbeler parlamenter sistemle bağlantılı, <https://www.hurriyet.com.tr/gundem/tbmm-baskani-mustafa-sentop-darbeler-parlamenter-sistemle-baglantili-41825520>, Erişim Tarihi: 15.11. 2021.
- Storey, W. (2011) US Government and Politics, Edinburgh University Press, Edinburgh.
- Örselli, E., Babahanoğlu, V., ve Bilici, Z. (2018), "Kamu Politikalarında Yeni Aktörler: Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları ve Ofisleri", Turkish Studies Economics, Finance and Politics, 13(30), ss. 303-318.
- Özbudun, E. (2015b). Hükümet Sistemi Tartışmaları, 14 Kasım 2019 tarihinde <http://www.birarada.org/tr/22645/Prof-Dr-Ergun-Ozbudun-Hukmet-Sistemi-Tartis-malari>, Erişim Tarihi: 14.11.2019.
- Sabah, (2018, 11 Aralık). Eski Liderler Başkanlık Sistemi İçin Bakın Ne Demişti. <https://www.sabah.com.tr/galeri/turkiye/eski-liderlerin-baskanlik-sistemi-icin-bakin-ne-demisti>.
- Tunç, A. ve Belli A. (2018). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler. (Ed.) Arpacı, Işıl ve Ağır Osman, Türkiye'de Devlet Politikaları, (ss. 225-255), Nobel Yayınevi: Ankara.
- Türkiye Barolar Birliği, (2 Ocak 2017). Anayasa Değişiklik Teklifinin Karşılaştırmalı ve Açıklamalı Metni, 15 Kasım 2021 tarihinde <http://anayasadegisikligi.barobirlik.org.tr> adresinden erişildi.
- Ülgen, Ö. (2018) "Cumhurbaşkanlığı Kararnemelerinin Niteliği ve Türleri", Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 1, 3-39.

- Welch, S., Gruhl, J., Rigdon, S. M. ve Thomas, S. (2012) *Understanding American Government, USA*: Wadsworth.
- Yenişafak, (2018, 24 Aralık). 11 partinin tüzüğünde başkanlık var. <https://www.yenisafak.com/secim/11-partinin-tuzugunde-baskanlik-var-2643453>.
- Yeniay, L. ve G.. (2019). Türk Hukukunda Yürütme Organının Düzenleme Yetkisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. *Anayasa Yargısı*, Cilt: 36, Sayı: 1, (2019), 105–138.
- Yıldırım, H. (2017). *Parlamentar Sistem Krizleri ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi*. Pozitif Yayınları, İstanbul.
- Yıldırım, T. (2017) “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, 23, 2, 13-28.
- Zengin, O. (2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve İdari Yapıya Etkisi, *Emek Araştırma Dergisi (GEAD)*, Cilt 10, Sayı 15, 1-24.

