

TÜRK İDARİ TEŞKİLATINA HÂKİM OLAN TEMEL İLKELERE ETKİSİ BAKIMINDAN CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİ

Benazir ÖZTÜRK¹

Öz

Çalışmada yürütmenin gücünü yeniden şekillendiren bir hükûmet sistemi olarak nitelendirilebilecek Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi idari teşkilata hâkim olan temel ilkelere olan önemli etkileri açısından incelenmiştir. Hükûmet sistemi değişikliği ile idari teşkilat yapısındaki bürokratik işleyişe yönelik değişimler daha çok uyum ve uygulama birliği sağlaması, kanun maddelerindeki teknik hususların düzenlenmesi şeklindedir. Ancak idari teşkilata hâkim olan ilkelere yönelik farklı uygulamaları ortaya çıkartan bir etkinin olduğu, özellikle bürokratik işleyişte ve yasal süreçlerde söz konusu etkinin varlığı açıktır. Bu kapsamda mevzuat ve literatür incelemesi yapılmış, yeni hükûmet sistemin getirdiği yasal düzenlemelerin idari teşkilata hâkim olan temel ilkelere etkisi bürokratik ve yasal süreçler açısından değerlendirilmiştir. Çalışmanın temel bulgusu yürütmenin sahip olduğu asli nitelikte düzenleyici işlem yapma yetkisinin idari teşkilata hâkim olan temel ilkelerin işlevselliğini etkilediği ve yapılan değişimlerin doğrudan olmasa da dolaylı olarak işleyişte ikili uygulamalara neden olduğudur.

Anahtar Kelimeler: İdari Yapı, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, Vesayet Denetimi, Hiyerarşi, Kamu Tüzel Kişiliği, İdarenin Bütünlüğü, İdarenin Kanuniliği
JEL Sınıflandırması: D73, H11, H83, K23

PRESIDENTIAL DECREES IN TERMS OF THEIR OF THEIR IMPACT ON THE BASIC PRINCIPLES DOMINATING THE TURKISH ADMINISTRATIVE ORGANIZATION

Abstract

In this study, the Presidential Government System, which can be described as a government system that reshapes the power of the executive, is analysed in terms of its significant effects on the basic principles that dominate the administrative organisation. The changes in the bureaucratic functioning in the administrative organisation structure with the change in the government system are mostly in the form of harmonisation and unity of practice, and regulation of technical issues in the articles of law. However, it is clear that there is an effect that brings out different practices regarding the principles that dominate the administrative organisation, especially in bureaucratic functioning and legal processes. In this context, the legislation and literature were analysed and the impact of the legal regulations introduced by the new government system on the basic principles governing the administrative organisation was evaluated in terms of bureaucratic and legal processes. The main finding of the study is that the authority of the executive to make substantive regulatory acts affects the functionality of the basic principles that dominate the administrative organisation and that the changes made indirectly, if not directly, cause dual practices in the functioning.

Keywords: Administrative Structure, Presidential Decrees, Administrative Tutelage, Hierarchy, Public Legal Entity, The Integrity of the Administration, Legality of Administration
JEL Classification: D73, H11, H83, K23

¹ Dr. Öğr. Üyesi, Ardahan Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, e-posta: benazirozturk@ardahan.edu.tr, ORCID iD: <https://orcid.org/my-orcid?orcid=0000-0003-2333-8509>

1. GİRİŞ

Türkiye'ye özgü Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemine 2017 yılında yapılan Anayasa Değişikliğini öngören referandum ile geçilmiş, 2018 seçimleriyle de Türk Tipi Başkanlık Sistemi (Çalışkan ve Önder, 2017:573) uygulanmaya başlamıştır. Yeni hükûmet sistemi özellikleri ve yapısı itibarıyla dünyadaki örneklerinden farklı niteliklere sahiptir (Öztürk, 2023). Yönetimde istikrar, bürokratik işleyişte verimliliğe sebep olacağı düşüncesiyle getirilen Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi yasama ve yürütme organlarının yapısında, hukuki statüsünde önemli değişiklikler getirmiştir (Kuzu, 2017; Akıncı, 2017; Gönenç, 2018). Yeni hükûmet sistemiyle birlikte devlet yönetiminin daha rasyonel olacağı, etkin bir yürütme organının oluşturulacağı vurgulanmıştır. Yürütme ve yasama erklerinin kendi çalışma kapsamlarında daha hızlı ve etkin kararlar alabilmesi ve aralarında uyum sağlanarak bir denge denetim mekanizmasının kurulması öngörülmüştür. (Bulut ve Duygulu, 2023:41) Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi ile birlikte sadece yürütme organına yönelik değil, yasama ve yargı organlarına yönelik önemli değişiklikler yapılmıştır. Anayasal organlara yönelik yapılan değişiklikler idari teşkilat yapısında da örgütsel işleyişin ve bürokratik yapının oluşturulmasında önemli değişimler getirmiştir. İdari teşkilat örgütlenmesindeki merkezi yönetimin başkent teşkilatı yeni hükûmet sistemi kapsamında yeniden yapılandırılmıştır (Öner, 2020). Başkent teşkilatı yeniden yapılandırılırken kamu politikası yapma ve yürütme sürecinde yeni kurumlar idari yapıda yerini almıştır. Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi ile yerel yönetim birimlerinde çok kapsamlı değişiklikler söz konusu olmayıp idari yapının mevcut bürokratik hafızasına yönelik değişimler ve yasal düzenlemeler söz konusudur. Yeni hükûmet sistemi idari teşkilat yapısını yeniden şekillendirmeye ve idari birimleri bu değişime uyum sağlamaya yönelik düzenlemelerle dönüştürmeyi hedeflemektedir. İl özel idaresi, belediye ve köy idarelerine yönelik çıkarılan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile yerel yönetim birimlerinin kurumsal yapısında değişiklik söz konusu olmayıp, yasal mevzuat yeni sistem doğrultusunda şekillendirilmiş ve bürokratik işleyiş sağlanmıştır (Öner, 2019:307). Yeni hükûmet sistemi Türk İdari Teşkilat Yapısının işleyişine dair hukuki ve idari karar alma süreçlerini de değiştirmiş, mevzuat değişiklikleri ve teknik düzenlemeler söz konusu olmuştur.

Anayasalar, kanunlar, yönetim sistemleri, idari teşkilat yapısı, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, yönetmelikler, tüm bunlara ilişkin esaslar değiştirilemez metinler veya düzenlemeler elbette değildirler. Ülkeler ihtiyaca uygun zamanın gereklerine göre ifade edilen metinleri düzenleyebilir veya uygulamaları değiştirebilirler. Burada önemli olan husus değişim yapılırken yeni ile eski arasındaki farklılıkları gözeterek değişimi çatışmalara ve karmaşaya yol açmayacak şekilde yönetebilmektir. Anglo Amerikan Hukuk Sistemi'nin getirdiği olan hükûmet sistemi değişikliği yapılırken; Kıta Avrupası Hukuk Sistemi'nin kurucu role sahip olduğu idari teşkilat yapısı (Yıldız, 2018:198) ile uyumlu olacak düzenlemelerinde aynı anda düşünülmesi ve düzenlenmesi sistemin tutarlılığı açısından önem arz etmektedir. Hükûmet sisteminin getirdiği değişimin mevcut Anayasa ve idari teşkilat yapısında uyumun gözetilmesi gerekmektedir. Aksi halde uygulama farklılıkları nedeni ile parça, bütün ilişkisi bozulmakta idarenin bütünlüğü ilkesi tahrip olmaktadır. Hükûmet sistemi değişikliği yapılırken geçmişte idari teşkilat yapısını oluşturan yasal çerçeve gözetilmeden Anayasa değişikliği yapılması sistem sorununu sürekli gündemde tutmaktadır. Anayasa ve yasalar kapsamında hükûmet sisteminin idari teşkilata hâkim olan temel ilkelerle uyumlaştırılması şart olup, aksi halde idari teşkilat yapısında önemli bürokratik işleyiş sorunlarına yol açacağı düşünülmektedir.

Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi'ni Türk İdari Teşkilat yapısının belirli ilkeleri ile aslında çatışır kılan husus idari teşkilatlanmanın Kıta Avrupası Hukuk Sistemi çerçevesinde şekillendirilmesi, Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi'nin ise Anglo Amerikan Hukuk Sistemine göre şekillendirilmiş başkanlık sistemine benzer bir teşkilatlanma oluşturmaktır. Yapılması gereken Anayasal ve yasal düzenlemelerle yeni hükûmet sistemi ve idari teşkilat yapısının uyumu sağlanmalı, aksi halde mevzuat ve uygulama açısından uygulama farklılıkları hep tartışılmaya devam edecektir.

Yapılan literatür taramasında Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi'ni açıklayan, ülkedeki idari yapılara etkisinin neler olduğuna yönelik tespitler yapan, ofisler ve politika kurulları bağlamında açıklamalar içeren, sistem değişikliğinin idari teşkilata etkilerini ifade eden çalışmalar (Arslan, 2022; Akman Ç. , 2019; Batal ve Çakıcı, 2019; Bölükbaşı, 2020; Fanid ve Akman, 2021; Çalışkan ve Önder, 2017; Güler T. , 2018; Gürsel, 2019; İzci ve Sarıtürk, 2017) tespit edilmiştir. Ancak idari teşkilata hâkim olan kanuni idare ilkesi, merkezden yönetim ilkesi, yerinden yönetim ilkesi, kamu tüzel kişiliği ilkesi, idarenin bütünlüğü ilkesi şeklindeki beş temel ilkeye (Gözler, 2019:19) olan etkileri bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerini değerlendiren, doğrudan bu konuyu odağına alan bir çalışmaya rastlanmamıştır. Literatür ve mevzuatın incelenmesine dayalı çalışmamızda hükûmet sistemi değişikliği ile Cumhurbaşkanlığı tarafından çıkartılan Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Türk İdari Teşkilatı'na hâkim olan temel ilkelerde yaptığı etki değerlendirilmektedir. Çalışmada hükûmet sistemi değişiminin Türk İdari Teşkilatı'na hâkim olan temel ilkeler üzerinde hukuki açıdan yarattığı sorunlar ele alınmıştır. Çalışma kapsamında yapılan mevzuat incelemeleri neticesinde temel bulgumuz; yürütmenin sahip olduğu asli nitelikte düzenleyici işlem yapma yetkisinin idari teşkilata hâkim olan temel ilkelerin işlevselliğini etkilediği ve yapılan değişimlerin doğrudan olmasa da dolaylı olarak işleyişte ikili uygulamalara ve bürokratik işleyişte kafa karışıklığına neden olduğudur. Bu durumun en belirgin örneği Cumhurbaşkanlığı Ofislerinin hizmet yönünden yerel yönetim birimlerinin niteliklerini taşımasına rağmen merkezi idare teşkilatında yer olmasıdır (Nacak, 2021). Bu ve bu duruma benzer durumların idari teşkilata hâkim olan temel ilkelerin yapısı ve işleyişinde aksaklıklara sebep olduğu açıktır. Söz konusu belirsizliğe netlik kazandırmak idari teşkilata hâkim olan temel ilkelerin işlevselliği açısından gerekmektedir.

Çalışmada öncelikle Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemine ilişkin genel hatlar ortaya koyularak, yeni hükûmet sisteminin temel niteliklerinden hareketle yürütmeye ilişkin nasıl bir değişimin gerçekleştiği betimlenmiştir. Hükûmet sisteminin bir getirisi olan Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine ilişkin Anayasal çerçeve ifade edilmiştir. Yürütmenin ortaya koyduğu kamu politikalarının uygulayıcısı ve takipçisi olan Türk İdari Teşkilat yapısına ve bu yapıya hâkim olan temel ilkelere etkisi bakımından Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri değerlendirilmiştir. Çalışmada genel itibariyle Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi mevzuattaki düzenlemeler açısından incelenmiştir. Yapılan literatür taramasında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Anayasal dayanağı, yetki sınırları ve hukuki işlem niteliğinin idari teşkilata hâkim olan temel ilkelere etkisi tespit edilmeye çalışılmıştır. Bu kapsamda Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin idari teşkilata hâkim olan temel ilkelere etkisinin ne yönde olduğu mevzuat incelemesi yapılarak değerlendirilmiştir.

2. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÛMET SİSTEMİ VE CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİ

Tarihsel süreç incelendiğinde Osmanlı Devleti'nden günümüze değin monarşi, meşrutî monarşi, meclis hükûmeti sistemi, parlamenter sistem gibi hükûmet sistemlerinde olduğu gibi Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi de Türkiye'nin hükûmet sistemine yön vermektedir (Fanid ve Akman, 2021:32). Osmanlı Devleti döneminde monarşi ve meşrutî monarşi hükûmet sistemleriyle, Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşu ile meclis hükûmeti sistemi ve parlamenter sistem hükûmet sistemleri ile yola devam edilmiştir. 1921 Anayasası ile sadece Meclis Hükûmet Sistemi, 1924 Anayasası ile Meclis Hükûmet Sistemi ve Parlamenter Sistem birlikte, 1961 Anayasası ile Parlamenter Sistem uygulanmıştır. Türkiye'de 1960'ların sonu itibariyle başkanlık sistemi tartışmaları yapılmaya başlanmıştır (Akman E., 2019). 1982 Anayasası'nda ise 2007 yılında yapılan referandum ile parlamenter sistemden başkanlık sistemine geçişe yönelik bir değişim süreci başlatılmış, Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçilmesi sağlanmıştır. 2017 yılı itibariyle de 1982 Anayasası'nda değişim yapılmış, referandum neticesinde Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemine geçilmiş, dünyadaki başkanlık sistemi örneklerine benzer bir hükûmet sistemi oluşturulmuştur (Akman Ç., 2019:660).

16 Nisan 2017 tarihinde gerçekleştirilen halk oylaması ile Anayasa değişikliği kabul edilmiş, hükûmet sistemi Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi olarak değiştirilmiştir. 2018 yılında yapılan genel seçim neticesinde Türkiye’de yeni hükûmet sistemi olarak Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi uygulanmaya başlanmıştır (Turan, 2018:43). Yeni hükûmet sistemine geçişle, idari teşkilat yapısında önemli ve köklü değişimler söz konusu olmuş, yeni kurumsal yapılar ortaya çıkmıştır. Söz konusu hükûmet sistemi değişikliğinin odağında başkanlık sistemi olduğu, cumhurbaşkanlığı teşkilat yapısındaki yeni merkezi birimlerle Amerika Birleşik Devletleri’ndeki Başkanın Yürütme Ofisine öykünüldüğü gözlemlenmektedir (Öztürk, 2023:167). Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi ABD’deki Başkanın Yürütme Ofisi’nin teşkilatlanmasına benzer nitelikler taşıyan fakat Türkiye’nin kendine özgülük olarak ifade ettiği birtakım özelliklere sahip ve siyasi kültürle uyumlu bir teşkilatlanma oluşturulmuştur (Güler, 2018:311). ABD’deki Başkanın Yürütme Ofisi yapılanmasına benzer bir Cumhurbaşkanlığı Teşkilat yapısı oluşturulmuş, bu teşkilat çerçevesinde idari yürütmeye ilişkin değişiklikler yapılmış, daha önce idari teşkilatta olmayan yeni örgütlenmeler oluşturulmuştur.

Başkanlık sistemi denildiği zaman klasik örneği olarak ABD’deki Başkanlık Sistemi akıllara gelmektedir. Zira ABD dışındaki başkanlık sistemleri kontrol ve denge mekanizması açısından başkanlık sistemi olarak kabul edilmeyecek uygulamalar barındırmaktadır. Söz konusu sistemlerin temel özelliği, sistemi domine eden başkanların bulunmasıdır. 2017 yılında Anayasa değişikliği ile kabul edilen hükûmet sistemi de ifade edilen modelde bir hükûmet sistemidir. Türkiye’deki hükûmet sisteminde Cumhurbaşkanı etkin bir aktör olarak Anayasal sistemi domine edebilecek yetkilere sahiptir (Tunç, 2019:555).

Türkiye Kıta Avrupası Hukuk Sistemi çerçevesinde idari teşkilatlanmasını oluşturmuş bir ülkedir. İdare hukuku Fransız Hukuku etkisi altında şekillendirilmiştir. (Yıldız, 2018:200) Türk idari hukuku ve idari teşkilat yapısı Fransız idari hukukundan yapılan politika transferi kapsamında oluşturulmuştur. Söz konusu yapıya yeni hükûmet sistemi değişimi ile ABD hükûmet sistemi modelinin kurumsal yapılarının eklenmesiyle idari teşkilat yapısında kavramsal, hukuki ve teşkilat yapısı açısından bir dönüşüm ve değişim söz konusudur. Anglo Amerikan Hukuk Sistemi ve Kıta Avrupası Hukuk Sistemi çerçevesinde oluşturulan yapılanmaların bir arada yürütülmesinin yarattığı kavram karmaşası sebebiyle uygulamada birtakım uyumsuzluklar, idari teşkilat yapısına hâkim olan ilkelere yönelik tartışmalı durumlar ve uygulamalar ortaya çıkarmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi parlamenter sistemden kaynaklanan krizlerin ve aksamaların önüne geçilmesi, siyasi istikrarsızlığın engellenmesi, yürütmenin hem cezai hem de siyasi sorumluluğunun bulunması, seçmenin yasama ve yürütme organlarını doğrudan seçmesi ve yönetimin hukuki çerçevesinin kuvvetler ayrılığı kapsamında oluşturulması bakımından rasyonel hale getirilmiş bir hükûmet sistemi olarak tanımlanmaktadır (Akıncı, 2017:7-8). Bir başka tanıma göre ise devlet başkanının halk tarafından seçildiği, siyasal anlamda bir sorumluluğu bulunan hükûmetin olmadığı, üniter devlet yapısına sahip bir hükûmet sistemidir (Turan, 2018:79). TBMM’nin yeni sisteme göre hazırlamış olduğu Yasama El Kitabı’nda ise Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi yürütme yetkisine sahip, doğrudan halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanı’nın olduğu kuvvetler ayrılığı ilkesine dayanan, yasama ve yürütmenin tam anlamı ile ayrıldığı hükûmet sistemidir. Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi kararname ve atamaların meclis onayı olmadan uygulanmasına dayanmaktadır (Akman E., 2019:43).

Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi Türk İdari Teşkilat yapısına yönelik bürokratik süreçlere ilişkin belirli düzenlemeler getirmiştir. İlk olarak Anayasa da yapılan değişikliklere uyum sağlamak amacıyla mevzuatta değişiklik yapılması hakkında yetki kanunu çıkartılmıştır. Sonrasında ise ilki 9 Temmuz 2018 tarihinde yayınlanan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile yürütmeye ilişkin önemli değişimler yapılmış, yeni bir Cumhurbaşkanlığı teşkilat yapısı oluşturulmuştur. Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi ile 1982 Anayasası’nda geçerli olan yürütmenin cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulu

şeklindeki iki başlı yapısı sona erdirilmiş, bakanlar kurulu kaldırılmıştır. Yürütme yetkisinin Cumhurbaşkanlığın da olduğu bir sistem oluşturulmuş, parlamenter sisteme son verilmiştir. Hükûmet sisteminde ve yürütmenin yapısındaki bu değişim, yürütmenin sahip olduğu düzenleme yetkisinde de bir dönüşüme sebep olmuştur. Bakanlar Kurulu'nun kaldırılmasıyla, kurul tarafından çıkarılan kanun hükmünde kararnamelerin ve tüzüklerin Anayasal varlığı da son bulmuştur. Yeni hükûmet sisteminde yürütmenin başı olan Cumhurbaşkanı, yürütmeye ilişkin konularda 'Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi', 'Olağanüstü Hal Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi' ve 'Cumhurbaşkanlığı Yönetmeliği' çıkarma yetkisine sahiptir (Gözler, 2019:105). Anayasa değişikliğiyle yürütme organının kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi kaldırılmış, buna karşılık Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri çıkarılması kabul edilmiştir (Atar, 2019:241). 'Olağanüstü Hal Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi' ise kanun hükmünde kabul edilmiştir. 2017 Anayasa değişikliğinin en önemli değişimlerinden biri olan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleridir. Söz konusu Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri kanun hükmünde kararnamelere benzese de hukuki açıdan yürütmenin sahip olduğu yeni bir düzenleyici işlemdir.

Bakanlar Kurulu tarafından çıkartılan Kanun Hükmünde Kararnamelerden, yürütmenin başı olan Cumhurbaşkanı tarafından çıkartılan Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine geçilmiştir. Yasama organının takdirine bağlı olan yetki kanununa dayalı kararname uygulaması yerine doğrudan Anayasa'ya dayalı kararname uygulaması söz konusudur. (Eren, 2019:16) Anayasa Hukuku açısından bakıldığında yasama organının sahip olduğu düzenleme yetkisinin ilk elden veya asli olduğu kabul edilmektedir (Gürsel, 2019:393). Bu anlamda kural koyma, düzenleme yapma denildiği zaman ilk akla gelen hukuki düzenleme kanun olup, Anayasa da kanun yapma yetkisi yasama organına aittir (Tunç, 2018:113; Özbudun, 2018:209). Cumhurbaşkanlığının Anayasa'da belirtilen hususlarda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarması da sadece yürütme organına ait ilk elden düzenleme yetkisidir (Eren, 2019). Anayasası'nın 104. maddesinde ifade edilen Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, yürütmenin kanuna dayanmaksızın sahip olduğu, Anayasa'nın doğrudan vermiş olduğu yetkiyle ilk-elden düzenleme yetkisi özelliği olan düzenleyici bir işlem niteliğine sahiptir.

Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Anayasa'da kanunla düzenleneceği öngörülmemiş ve kanunda açıkça düzenlenmemiş konularda Anayasa'nın vermiş olduğu yetki çerçevesinde Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan düzenleyici işlemdir (Atar, 2019:279). Kamu politikalarının yapım ve uygulama sürecinde yürütme organı en temel role sahipken; yürütmenin düzenleyici işlem yapabilmesi ile söz konusu rolünün önemi de artırmıştır. (Akman E., 2019:41) Kamu politikalarına ilişkin gündemin belirlenmesinde parlamenter sistemde en etkin aktörler yürütme ve yasama organları iken; kanun tasarısının kaldırılmasıyla yasamanın etkinliği zayıflamıştır. Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi ile yasama organı sadece kanun teklifi ile politika yapımına dahil olmaktadır. Yeni sistemde kanun teklifleri komisyonlarda görüşülmekte, sonrasında genel kurula getirilmektedir. Komisyon toplantılarında yürütmeyi temsilen Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bir bakan bulunmakta; yürütme kanun teklifi yapım sürecine komisyon ve genel kurul aşamasında dahil olmaktadır. Bu minvalde yeni sistemde yürütmenin sahip olduğu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkartma yetkisinin varlığı yürütmeyi kanun teklifi mekanizmasının sık kullanılmasına yönlendirmemektedir. (Akman E., 2019:43) Yeni sistemde Cumhurbaşkanını önemli bir aktöre dönüştüren en önemli husus belirli bir politika yapım sürecinde kanun teklifi mekanizmasını işletmek yerine Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri çıkartabilmesidir. Yeni sistemdeki en önemli değişim olarak değerlendirilebilecek bu yetki ile cumhurbaşkanı görev ve yetkileri arasında ifade edilen alanlarda, yürütme yetkisi kapsamında cumhurbaşkanı kararnamesi çıkarmaktadır. Yürütme organı yasama faaliyetlerinin içerisinde işletilen kanun teklifi mekanizmasını kullanmadan da farklı bir mekanizma ile kamu politikalarını uygulamaktadır. Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sisteminde politika kurulları ve ofisler tarafından tasarlanan politikalar Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ya da yasama organı tarafından verilen kanun teklifleri ile hayata geçirilmektedir (Akman E., 2019:42).

Hükûmet sistemi değişikliğini getiren Anayasa değişikliği ile yasama organının sahip olduğu asli düzenleme yetkisine yürütme organı da sahip olmuş, kanunların yanında Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri de olan bir hükûmet sistemi oluşturulmuştur. Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine Anayasa'nın 104. maddesinin 17. fıkrasında yürütmeye ilişkin konularda kararname çıkarılması ifadesi ile bir sınır oluşturulsa da yürütme yasama karşısında güçlü kılınmıştır. Yürütmeye ilişkin bir sistem değişimi öngören Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sisteminin odak noktası Anayasa değişiklikleri, KHK'lar ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri olmuştur (Turan, 2018:81). Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi yürütmeyi yeniden düzenleyen bir sistem olup, Cumhurbaşkanı yürütmeye ilişkin önemli yetkilere sahip olmuştur. Bu anlamda bakanların atanması, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve üst düzey bürokratları atama ve görevine son verme yetkisi Cumhurbaşkanı'na aittir. Cumhurbaşkanı'na verilen en önemli yetki ise yürütmeye ilişkin konularda 'Cumhurbaşkanı Kararnamesi' çıkarma yetkisidir. Önemlidir zira kanuna gerek kalmaksızın bakanlıkların kaldırılması veya kurulması, yetki ve görevlerin belirlenmesi, yeni sisteme uygun cumhurbaşkanlığı teşkilatının oluşturulması ve idari teşkilat yapısındaki değişiklikler Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yapılmaktadır. 6771 sayılı kanun ile gerçekleşen Anayasa değişikliği Türk İdari Teşkilat yapısında ve hâkim olan temel ilkelere önemli etkiler oluşturmuş, idari teşkilat mevzuatında dönüşüm başlamıştır. Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi örgütsel yapı açısından bir değişim olmayıp, özellikle Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile yeni sistemin yapılandırılması sürecinde cumhurbaşkanlığı teşkilat yapısı şekillendirilmiş ve idari teşkilat yapısında gerekli değişimler yapılmıştır.

Hükûmet sistemi değişikliğinin etkisinin en çok hissedildiği yapı kamu bürokrasisi, başkent örgütlenmesi ve değişimden doğrudan etkilenen kurumlar olmuştur. Söz konusu değişimi domine eden makam olarak Cumhurbaşkanlığı ise bürokratik atamaları, idari yapıyı ve işleyişi şekillendiren düzenlemeleri Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile gerçekleştirmektedir (Güler, 2018:299). İdari teşkilatta merkezi yönetimin başkent teşkilatı yeni hükûmet sistemi kapsamında yeniden yapılandırılmıştır (Özdemir, 2021:286). Yeni tip yapılanmadaki değişim sadece merkezi yapıyla sınırlı kalmamış, uzmanlık kurumları olan hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları ayrı kamu tüzel kişilikleri bulunsun da işleyiş kapsamında cumhurbaşkanına bağlanmıştır (Zengin, 2019:21). Başkent örgütlenmesindeki değişim bakanlıklar ve taşra uzantılarının, il ve ilçe mülki idare örgütlenmelerinin doğrudan Cumhurbaşkanı'na bağlanmasıyla söz konusu kurumların Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı bünyesinde değerlendirilmesini beraberinde getirmiştir. Bakanlıklarla idari vesayet ilişkisinde olan hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları Cumhurbaşkanlığı teşkilatı ile bağlı, ilgili ve ilişkili hale getirilmiştir. (Zengin, 2019:10)

Yerel yönetim birimlerinin varlık sebebi hükûmet sistemleri olmayıp, kamu hizmetinin verimli ve etkin sunumu, katılımcı yönetim anlayışı ve arayışıdır (Arslan ve Çiçek, 2018:711). Ancak hükûmet sistemleri yerel örgütlenmelerin yasal ve yapısal işleyişine yönelik değişimler ve dönüşümleri beraberinde getirebilmektedir. Yeni hükûmet sistemi ile yerel yönetimler örgütlenmesi açısından köklü bir değişimler olmadığı gözlemlense de (Güler ve Çiçek, 2023:442) etkin ve verimli bürokratik süreçler için yerel yönetimler açısından bürokratik süreçlerde önemli değişimler söz konusudur. Yerel yönetim örgütlenmesine ilişkin değişimler mevzuata dair teknik düzenlemeler ve idari karar alma süreçlerine ilişkindir. Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi ile yerel yönetimler mevzuatını uyumlu hale getirmek amacıyla yapılmış değişiklikler olduğu, yerel yönetimler işleyişine ilişkin karar alma süreçlerindeki bürokratik aksaklıkları gidermeyi hedeflediği ifade edilmektedir (Öner, 2019; Güler ve Çiçek, 2023).

Yerel yönetim birimlerine yönelik kuruluş ve görevleri bakımından kapsamlı bir düzenleme yapılmasa da kısmi özellikle de hükûmet sistemi ile uyumu sağlamaya yönelik düzenlemeler yapılmıştır. 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Yerel Yönetimler Politikaları Kurulu oluşturulmuş, yerel kamu hizmetlerine ilişkin karar verme, hizmet üretme ve yürütme hususlarında asli görevler Çevre Şehircilik Bakanlığı'na verilmiştir. Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün adı değiştirilerek Yerel

Yönetimler Genel Müdürlüğü olmuş, İçişleri Bakanlığı bünyesinde iken Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na bağlanmıştır. İçişleri Bakanlığı'nın idari vesayet kapsamındaki görev ve yükümlülükleri devam etmektedir. Yerel yönetim birimleri idari ve mali özerkliklerini sınırlayıcı düzenlemelerden nasibini almış, 12 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi ile yerel yönetimlerin yatırım programlarının Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığınca orta vadeli programa ve mali plana uyumu noktasında kontrol edileceği ifade edilmiştir. 17 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı ile yerel yönetimler tek hazine kurumlar hesabına dahil edilmiş; harcama yapma, tahsilat tahminlerinin bildirimi, bütçe fazlasını kullanma borçlanma gibi hususlarda Hazine ve Maliye Bakanlığı'na bağlı kılınmış, izne tabi kaynak aktarımının bakanlık gözetiminde yapılması kararı alınmıştır (Zengin, 2019:21).

Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi'nin yerel yönetimler kapsamında en önemli değişimi ise Yerel Yönetimler Politika Kurulu olmuş, yerel yönetimlere ilişkin konularda kamu politikası oluşturulması, uygulanması hususunda merkezi yapıya yardımcı bir birim olarak yapılandırıldığı gözlemlenmektedir. Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı yapısındaki politika kurullarının her biri ilgili bakanlıklarla bağlantılı olup, ilişkili oldukları bakanlık için politika üretirken; sadece Yerel Yönetimler Politika Kurulu herhangi bir bakanlıkla doğrudan bağlantılı değildir (Batal ve Çakıcı, 2019:179). Bakanlıklar ile Politika Kurulları arasındaki ilişki düşünüldüğünde Politika Kurullarının politikayı üretmekle bakanlıkların ise uygulamakla görevlendirilmiştir. Bu anlamda Yerel Yönetimler Politika Kurulu'nun ürettiği politikaların uygulamadaki aracısının hangi bakanlık olduğu ya da hangi kurum olduğu konusu önemlidir. Ancak Yerel Yönetimler Politika Kurulu'nun görevleri incelendiğinde birçok bakanlıkla ilişkili politikalar üretebileceği ifade edilmiştir. Buradan hareketle tek bir bakanlıkla olmasa bile birden fazla bakanlık aracılığıyla ürettiği politikaları uygulamaya koyduğu ifade edilse bile yine de bu durumun netlik kazanması önemlidir. Yerel Yönetimler Politika Kurulu'nun herhangi bir bakanlık ile ilişkilendirilmemiş olması merkezi idarenin politika kurulundan yerine getirmesini beklediği görevleri gerçekleştirmede sorunlar yaşayacağı öngörülmektedir (Öner, 2020:1341).

Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi kapsamında yerel yönetim mevzuatında yapılan düzenlemeler neticesinde Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın önemli bir aktör olduğu gözlenmektedir. Yerel yönetimler üzerinde denetim yetkisi bulunan İçişleri Bakanlığı'nın dışında bir bakanlık daha yerel yönetim örgütlenmesi üzerinde önemli yetkilere ve görevlere sahip olduğu gözlemlenmektedir. İdari vesayet denetimine ilişkin yetkiler İçişleri Bakanlığı'nda kalsa da (Arslan, 2022:173) İçişleri Bakanlığı'na ait bazı yetkiler Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'na geçmiştir (Öner, 2020:1349). 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 97.maddesinde Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın görevlerinden biri "mahalli idareleri ve bunların merkezi idare ile olan alaka ve münasebetlerini düzenlemek" şeklinde ifade edilmiştir. Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi ile yerel yönetim örgütlenmesinde çok kapsamlı değişiklik olmadığı yönünde bir algı olsa da yerel yapının mevcut bürokratik hafızasına yönelik önemli değişimler ve yasal düzenlemeler söz konusudur. Yeni hükûmet sisteminin önemli etkilerinden biri idari teşkilata hâkim olan temel ilkeler üzerine olmuştur. Zira yeni sistemdeki Cumhurbaşkanlığı tarafından çıkartılan kararnameler idari teşkilata hâkim olan ilkelerde esnekliklere, uygulama farklılıklarına yol açmıştır. Anayasal düzen içerisinde bütüncül bir yaklaşımla idari teşkilattaki işleyiş gözetilerek değişimin tesisi gereklidir.

Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi kapsamında yapılan değişimler Türk İdari Teşkilatı yapısına ilişkin birtakım değişimler ve düzenlemeler gerektirmiştir. Söz konusu değişimlerin bazıları 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan referandum ile gerçekleşmiş, bazıları ise 24 Haziran 2018 tarihinde yapılan seçimler neticesinde sistemin uygulanmaya başlaması ile çıkartılan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile gerçekleştirilmiştir. Yeni sistemin gerektirdiği düzenlemeler için Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile değişim süreci tamamlanmış olmayıp, süreç devam etmektedir. Yeni sistemin getirdiği ve gerektirdiği değişiklikler neticesinde Başbakanlık ve Bakanlar Kurulu kaldırılmış, söz konusu örgütlenmelerin Parlamento Sistemi'deki yetkileri Cumhurbaşkanı'na devredilmiştir. Sisteme ilişkin

yapılan düzenlemeler yürütmeye önemli ve köklü değişiklikler getirmiş, idari teşkilatlanma yeniden yapılandırılmıştır. 10 Temmuz 2018 tarihinde yayımlanan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine göre, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatı için yeni bir örgütlenme ve teşkilat yapısı öngörülmüştür. Bu kapsamda eski sistemdeki Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği kaldırılarak yerine İdari İşler Başkanlığı kurulmuş, Bakanlar Kurulu ise tamamen kaldırılmış Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı bünyesinde Bakanlıklar oluşturulmuş, Cumhurbaşkanlığı'na bağlı yeni kurumlar olan Ofisler ve Politika Kurulları kurulmuş ve Cumhurbaşkanlığı'na bağlı olan kamu kurum ve kuruluşları yeniden düzenlenmiştir (Turan, 2018). Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı'nda yapılan değişiklikler dışında idari teşkilat yapısında da birtakım değişiklikler gerçekleşmiş, merkezi idarenin taşra teşkilatında bulunan il ve ilçe idaresine ilişkin, yerinden yönetim birimlerine ilişkin birtakım düzenlemeler yapılmıştır. Söz konusu düzenlemelerin idari teşkilatta yarattığı değişim idari teşkilata hâkim olan temel ilkeler açısından da birtakım etkilere yol açmıştır.

3. TÜRK İDARİ TEŞKİLATINA HAKİM OLAN TEMEL İLKELER

Türkiye'nin yönetimine hâkim olan Anayasal ilkeler olduğu gibi Anayasa'da ifade edilmiş Türk İdari Teşkilatı'na hâkim olan temel ilkelere bulunmaktadır (Gözler, 2019:19). İdari teşkilata hâkim olan temel ilkeler kanuni idare ilkesi, merkezden yönetim ilkesi, yerinden yönetim ilkesi, kamu tüzel kişiliği ilkesi, idarenin bütünlüğü ilkesi olup; ilkeler Anayasa'ya dayanmaktadır. İdarenin bütünlüğü ilkesi, kanuni idare ilkesi ve kamu tüzel kişiliği ilkesi Anayasa'da 123. maddede ifade edilirken; merkezden yönetim ilkesi ve yerinden yönetim ilkesi 123. 126. 127. maddelerinde ifade edilen Anayasal ilkeler olup idari teşkilata hâkim kılınmışlardır. Değişen hükümet sistemi kapsamında yapılan Anayasa değişikliği ve yürütmeye sağlanan ilk elden düzenleyici işlem (Can, 2020:148; Eren, 2019:27) yapma yetkisinin idari teşkilattaki hâkim olan ilkeleri ne derece etkilediği önemli olup incelenmesi gerekmektedir. İdari teşkilata hâkim olan temel ilkelere ve idari teşkilata yönelik değişimler yapıyı tamamen değiştiren köklü değişimler değildir. Hükümet Sistemi değişimi daha çok bürokratik işleyişte uyum ve uygulama birliği sağlamak (Dinç ve Yılmaz, 2022:176) kanunlarda geçen belirli ibareleri değiştirmek şeklindedir. Ancak idari teşkilata hâkim olan ilkelere yönelik farklı uygulamaları ortaya çıkartan bir etkinin olduğu, özellikle bürokratik işleyişte ve yasal süreçlerde söz konusu etkinin varlığı açıktır.

3.1. Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Kanuni İdare İlkesine Etkisi

Kanuni idare ilkesi, idarenin işlem ve eylemlerinde kanuna dayanması ve kanuna aykırı eylem ve işlemlerde bulunulmaması anlamına gelmektedir. Kanuna dayanma ilkesi idari işlemlerin kanuna dayanması, idarenin düzenleme yetkisinin kanundan kaynaklanması ve kanunun izlenmesidir. İdarenin kanuni dayanağı olmayan bir konuda genel düzenleme yapma yetkisi bulunmayıp, düzenleme yapma yetkisi kanuna dayanmak zorundadır. İdare inisiyatif kullanamaz ancak kanunları uygulamalıdır. Bu noktada idare yasama organının önceden düzenlediği konularda faaliyette bulunabilir. Yasama yetkisi asli bir yetki olup, ilk elden bir yetki anlamı taşımaktadır (Gözler, 2019:20-21).

Anayasa değişikliği ile yürütmeye verilen 'ilk-elden düzenleme yetkisi', Anayasal bir ilke olan kanuni idare ilkesi açısından önemlidir. Anayasa'nın 123. maddesinde belirtilen "İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir" ifadesinin teminat altına aldığı kanunilik ilkesi; idarenin kuruluşu, görev ve yetkileri bakımından kanuni güvence sağlamaktadır. Ancak 6771 sayılı Kanun kapsamında yapılan 2017 Anayasa değişikliği ile kanuni idare ilkesi esnetilmiş, yürütmeye ilk-elden düzenleme yetkisi verilmiştir. Anayasa'nın 106. maddesinde belirtilen "bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması" süreçlerine ilişkin izlenecek usullerin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenleneceği ifade edilmiştir. Anayasa'nın 123. maddesinde ise kamu tüzel kişiliğinin kanunlar dışında Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile de kurulabileceği belirtilmiştir. Bu değişim kapsamında idarenin kuruluş ve

görevlerinin kanunla düzenlenmesini öngören kanuni idare ilkesine yönelik önemli bir düzenleme söz konusudur. Hükûmet sistemi öncesinde idarenin işlem ve eylemlerinin kanuna dayanması gerekli iken yeni hükûmet sistemi ile idarenin işlem ve eylemlerinin kanuna ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine dayanabileceği Anayasa’da ifade edilmiştir. Kanunların idari eylem ve işlemlerin hem sınırı hem de dayanağı olması durumu Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri içinde geçerli olmuştur.

İdarenin kanuniliği ilkesi Anayasal ilke olup, Anayasanın 123. maddesinde “idare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir” denilmektedir. Kanuni idare ilkesinin ilgili madde kapsamında iki farklı anlamı bulunmaktadır. İlk olarak idarenin işlem ve eylemleri kanuna dayanmalı, ikincisi de idarenin işlem ve eylemleri kanuna aykırılık barındırmamalıdır. (Gözler, 2019:20) Anayasa 123. maddenin devamında ise “Kamu tüzel kişiliği, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle kurulur.” ibaresi yer almaktadır. Kanuni idare ilkesine istisna getirilmiş, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile belirli konularda asli düzenleme yapılabileceği Anayasal güvence altına alınmıştır (Yıldırım, 2019:304).

Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile kanuni idare ilkesine iki istisna getirilmiştir (Gözler, 2019:21). İlk istisna Anayasa 104. madde uyarınca çıkartılan olağan dönem Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri iken ikinci istisna Anayasa 119. madde uyarınca çıkartılan olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı Kararnameleridir. Cumhurbaşkanı her iki istisnai durumda kararname çıkartmak için kanuna dayanmak zorunda değildir. Yetkinin kaynağı doğrudan Anayasa olduğu için kanuna gerek kalmaksızın kararname çıkartabilmektedir. Olağan Dönem Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve Olağanüstü Hal Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri yürütme organının istisnai olarak sahip olduğu asli düzenleme yetkileridir (Gözler, 2019:22). Olağan Dönem Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin yargısal denetimi Kanun Hükmünde Kararnamelerde olduğu gibi iptal ve itiraz davası yolu ile Anayasa Mahkemesi’ne bırakılmış, Olağanüstü Hal Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ise daha önce olduğu gibi yargı denetimine kapalıdır (Eren, 2019:16).

1982 Anayasası’nın 104. maddesi ve 119. maddesinde yapılan düzenlemeler Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine ilişkin Anayasal dayanağı oluşturmaktadır. Söz konusu düzenlemelerden ilki 104. madde 17. fıkrada ifade edilen “Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarabilir. Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle düzenlenemez. Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarılamaz. Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarılamaz. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır. Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi hükümsüz hale gelir” şeklindedir. İkinci düzenleme olan Anayasa’nın 119. maddesinde ise hangi durumlarda olağan üstü hal ilan edilebileceği 1. fıkrada “Cumhurbaşkanı savaş, savaşı gerektirecek bir durumun baş göstermesi, seferberlik, ayaklanma, vatan veya Cumhuriyete karşı kuvvetli ve eylemli bir kalkışma, ülkenin ve milletin bölünmezliğini içten veya dıştan tehlikeye düşüren şiddet hareketlerinin yaygınlaşması, Anayasal düzeni veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik yaygın şiddet hareketlerinin ortaya çıkması, şiddet olayları nedeniyle kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması, tabii afet veya tehlikeli salgın hastalık ya da ağır ekonomik bunalımın ortaya çıkması hallerinde yurdun tamamında veya bir bölgesinde, süresi altı ayı geçmemek üzere olağanüstü hal ilan edebilir” şeklinde belirtilmiştir. Anayasa’nın 119. maddesinin 6. fıkrasında ise “Olağanüstü hallerde Cumhurbaşkanı, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda 104.maddenin 17.fıkrasında belirtilen sınırlamalara tabi olmaksızın Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarabilir. Kanun hükmündeki bu kararnameler Resmi Gazete’de yayımlanır, aynı gün Meclis onayına sunulur” şeklinde olağan üstü dönemlere ilişkin Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin çıkarılacağı ifade edilmiştir.

Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine ilişkin ifade edilen Anayasa maddeleri kararnamelerin hukuki rejimini ortaya koyarken kararnamelerin yetki sınırlarını ve normlar hiyerarşisindeki yerini belirlemektedir. Ancak yürütme yetkisine ilişkin çıkartılacak olan kararnamelerin konuları ve kapsamı net değildir. Yürütmeye ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarılabileceği hükmü, kararnamelerin konu ve kapsamının belirliliği olarak değerlendirilse de söz konusu sınırın belirsizliği de dikkat çekmektedir (Özbudun, 2018:251).

Parlamente sistemde Bakanlar Kurulu'nun karar alabilmesinin ve kararname çıkarabilmesinin şartı kanuna dayanması iken yeni hükümet sistemi Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin aynı konuyu düzenleyen bir kanun bulunmaması halinde çıkartılabileceğini düzenlemiştir (Bölükbaşı, 2020). Ancak kanunla da düzenleme mümkün, TBMM'nin aynı konuda kanun çıkarması durumunda ise Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri hükümsüz hale gelmektedir. Doğrudan Anayasa'ya dayanan olağanüstü hâl Kanun Hükmünde Kararnamelerinden farklı olarak olağan dönem Kanun Hükmünde Kararnamelerinin bir yetki kanununa dayandırılması zorunludur. Kanun Hükmünde Kararnameler ile dayandıkları yetki kanunu arasında sıkı bir bağ bulunmaktadır (Zengin ve Altın, 1999:32). Kanun Hükmünde Kararname ile yetki kanunu arasındaki bağ Kanun Hükmünde Kararnameyi aynen ya da değiştirerek kabul eden kanun ile kesilmektedir. Kanun Hükmünde Kararnamenin Anayasa'ya uygunluğunun ön koşulu bir yetki kanununa dayanmasıdır. Bir yetki kanununa dayanmadan çıkartılan ya da yetki kanunu iptal edilen Kanun Hükmünde Kararnameler Anayasa'ya aykırı olmasa bile Anayasa'ya uygunluğu söz konusu değildir.(Anayasa Mahkemesi Kararı, 2024) Hükümet sistemi değişikliği ile kararname çıkarma yetkisi tek başına Cumhurbaşkanı'na geçmiş, sert kuvvetler ayrılığı anlayışı kapsamında yetki kanununa dayalı Kanun Hükmünde Kararname uygulamasından doğrudan Anayasaya dayalı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi uygulamasına geçilmiştir (Eren, 2019:1). Bu durum Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin güçlü niteliğine işaret etmektedir. İdari birimlerin kurulması konusunda Anayasa Cumhurbaşkanı'na Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarma yetkisi vermiştir. Örneğin Milli Güvenli Kurulu Genel Sekreterliği'nin teşkilatı ve görevlerine ilişkin düzenlemelerin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yapılacağı Anayasa'nın 118. maddesinin 7. fıkrasında belirtilmiş, yine 123. maddenin son fıkrasında kamu tüzel kişiliğinin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kurulabileceği ifade edilmiştir (Bölükbaşı, 2020:48).

Kanuna aykırı olmama idarenin eylem ve işlemlerinin kanunun belirlediği sınırlar içinde gerçekleştirilmesi kanuna uygun eylem ve işlemlerde bulunulmasıdır. Anayasa'nın 8. maddesinde “yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir” şeklinde ifade edilmiştir. Kanunların uygulama aşaması olarak değerlendirilen yürütme yetkisinin yerine getirilmesinde yasalara uygun şekilde kullanılması anlamını taşımaktadır (Gözler, 2019:22). Olağan dönem ve olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ayırımından kaynaklı olarak farklı sınırlara sahip olmaları kapsamında değerlendirildiğinde ise farklı bir bakış açısı ile Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin sınırları kanuni idare anlayışının bir gereği olarak değerlendirilmekte, yürütme yetkisinin yerine getirilmesinde kullanılan bu yetkinin Anayasaya dayandırılması anlamını taşımaktadır.

3.2. Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Merkezden Yönetim İlkesine Etkisi

Anayasa'nın 123. maddesinde “İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır” ibaresi kapsamında merkezden yönetim ilkesinin Anayasal bir ilke olduğu belirtilmektedir. Merkezden yönetim ilkesi kamu hizmetlerinin kamu tüzel kişilikleri olan yerel yönetim birimlerince yürütülmesi yerine, doğrudan devlet tüzel kişiliği tarafından yürütülmesini gerektiren bir ilkedir (Gözler, 2019:23). Bu ilke kapsamında vatandaşa sunulan hizmetin devlet tüzel kişiliğine sahip kurumlar tarafından yürütülmesi esastır. Merkezi yönetim kapsamında teşkilatlandırılmış hiçbir kurum devlet tüzel kişiliğinin dışında ayrı bir kamu tüzel kişiliğine sahip olmaması gerekmektedir. Merkezi

yönetim ilkesi kapsamında merkezi yönetimin niteliklerine bakıldığında merkezi idarededeki kurumların kamu hizmetinin yürütülmesinde tek bir tüzel kişiliği olan devlet tüzel kişiliğine sahip olması en belirgin niteliktir. Bu özelliğin bir getirisi olarak hiyerarşik bir düzen söz konusu olup, bu düzen hiyerarşik denetim mekanizmasını ortaya çıkarmaktadır. Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi merkezi yönetim ilkesini güçlendiren bir sistemdir. Merkezi idareyi güçlü kılmaya yönelik bir hükûmet sistemi amaçlanması bakımından Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi merkezi yönetim ilkesini güçlü kılmaya yönelik değişimler gerçekleştirmektedir.

6771 sayılı kanunla gerçekleştirilen Anayasa değişikliği neticesinde Cumhurbaşkanı yürütme yetkisi ve görevini doğrudan üstlenmiştir. Yeni hükûmet sistemi ile Cumhurbaşkanı hem kendi teşkilatının hem de genel idari teşkilatın en üst amiri olmuştur (Akyılmaz vd., 2019:201) yürütme organındaki değişim doğal olarak merkezi yapılanmayı da etkilemiş, merkezi idarenin başkent teşkilatı Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile şekillendirilmiştir (Koç, 2021:37). Cumhurbaşkanlığı Teşkilat Yapısı adı altında başkent teşkilatı yeniden hükûmet sisteminin bir gereği olarak yapılandırılmıştır. Cumhurbaşkanı'nın teşkilat yapısı ve yürütme için ne anlam taşıdığı 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin ilk maddesinde "Cumhurbaşkanı devletin başıdır. Yürütme yetkisi devletin başına aittir" şeklinde ifade edilmiştir. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 11. maddesinde teşkilat kadrolarının nasıl şekillendirileceği "Cumhurbaşkanlığı makamı, Cumhurbaşkanlığı idari işler başkanlığı, Cumhurbaşkanı yardımcılığı ve Cumhurbaşkanı politika kurullarından oluşan Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatının kadroları, Cumhurbaşkanı kararıyla belirlenir" şeklinde ifade edilmiştir. Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi'nin getirdiği önemli bir yenilikte merkezi teşkilat içerisinde Cumhurbaşkanı'ndan sonra gelen Cumhurbaşkanı yardımcısıdır. Cumhurbaşkanı yardımcılığına ilişkin konular 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 17. ve 18. maddelerinde ifade edilmiştir. Söz konusu kararnamenin 17. maddesinde "Cumhurbaşkanı yardımcılarını Cumhurbaşkanı tarafından verilen görevleri yaparlar ve Cumhurbaşkanı'na karşı sorumludurlar" şeklinde ifade edilmiş, 18. maddesinde ise "Cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir nedenle boşalması halinde, yenisi seçilene kadar en yaşlı Cumhurbaşkanı yardımcısı Cumhurbaşkanlığına vekalet eder ve Cumhurbaşkanlığına ait yetkileri kullanır. Cumhurbaşkanı'nın hastalık ve yurtdışına çıkma gibi sebeplerle geçici olarak görevinden ayrılması halinde, Cumhurbaşkanı'nın görevlendirdiği yardımcısı Cumhurbaşkanı'na vekalet eder ve Cumhurbaşkanı'na ait yetkileri kullanır" hususları belirtilmiştir. Yeni sistemde Cumhurbaşkanı yardımcılarını doğrudan Cumhurbaşkanı'nın atamakta, Cumhurbaşkanı'na vekalet etmekte, Cumhurbaşkanı'na ait yetkileri kullanmaktadır. Cumhurbaşkanı yardımcılarının söz konusu yetkilere sahip olmaları atanmış bir yardımcı olarak seçilmiş bir Cumhurbaşkanı'nın sahip olduğu yetkilere sahip olması anlamını taşımaktadır. Dünyadaki başkanlık sistemleri örneklerine bakıldığında Cumhurbaşkanı yardımcılarını da seçim yoluyla iş başına gelmektedir. Türkiye'deki durum kendine özgü bir sistem oluşturulduğunun göstergesidir. Yeni sistem ile atanmışlar seçilmiş Cumhurbaşkanı'nın yerine vekalet etmekte Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanlar atanmışlar olarak devlet tüzel kişiliğinin temsilcisi durumundadır.

Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi bünyesinde cumhurbaşkanı tarafından atanan bakanlar ise yürütmedeki etkinliklerini kaybetmiş, bakanlıklar artık icracı kararlar alamamaktadır (Bölükbaşı, 2020:49). Bakanlıklar ve bakanlar artık yasama üyelikleri olmayan, idari kimliğe sahip Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı'nda faaliyet yürüten birimlere dönüşmüştür. Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı içerisinde Cumhurbaşkanı'nın atamasıyla oluşturulmuş tüm birimlerdeki atanmış bakanların ve bürokratların meclise karşı bir sorumlulukları olmayıp, tüm sorumluluk Cumhurbaşkanı'na karşıdır (Bölükbaşı, 2020:52). Yeni sistem ile Anayasa'nın 113. maddesi mülga edilmiş, Bakanlıkların kurulması ve kaldırılmasına ilişkin düzenlemeler yapılmış, yürütmenin yeni yapısına uygun bir teşkilat yapısı oluşturulmuştur. Bu kapsamda Anayasa'nın 106. maddesinin son fıkrasında "Bakanlıklar kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması

Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenir” şeklindeki ifade ile bakanlıkların kurulması, kaldırılması ve teşkilat yapılarının oluşturulmasına ilişkin yeni usul belirtilmiştir. Bakanlıklar yeni sistem ile politika üreten değil, politika kurulları tarafından üretilen kamu politikalarını uygulayıcı işleve sahip yürütmenin idari organlarına dönüşmüştür.

Bakanlıkların statülerindeki bu değişim bir tür gerileme olarak değerlendirilebileceği gibi devlet yapılanması içerisindeki konumunu da etkilemektedir. Zira bakanlıklar artık yürütme yetkisini kullanan yapının tarafı veya ortağı değildir. Yalnızca Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı’nda idari bir kimliği bulunan bakanlıklar devlet tüzel kişiliğini temsil etmemekte, Cumhurbaşkanlığı makamı üzerinden devlet tüzel kişiliğinin içinde yer almaktadır. Söz konusu değişim 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nde bakanlıkların yeni rollerini içeren görev ve yetkileri kapsamında da ifade edilmiştir. (Zengin, 2019:12-13)

Parlamentar sistemde bakanlıklara ait olan politika oluşturma süreçleri Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi ile ofislere ve politika kurullarına devredilmiştir. Politika Kurulları ve Ofislerin Cumhurbaşkanı’na yardımcı olmak amacıyla kamu politikaları oluşturdukları, bakanlıklarında kamu politikalarının uygulanabilmesi açısından koordinasyon sağladıkları ifade edilebilir (Sobacı vd., 2018:2; Turan, 2018:63). Bakanlıklar kamu politikası oluşturma süreçlerinde pasif hale getirilirken; politikaların uygulanması noktasında koordinasyon sağlayıcı aktif birimlere dönüştürülmüşlerdir. Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı’nda yeni yapılara işaret eden ofislere bürokratik anlamda rahat hareket edebilmeleri açısından hizmet yönünden yerel yönetim birimlerinin sahip olduğu varlık şartları tanınmıştır (Sobacı vd., 2018:3).

Ofisler merkezi teşkilatta cumhurbaşkanlığı teşkilat yapısı içerisinde devlet tüzel kişiliği kapsamında değerlendirilen birimler olmalarına rağmen kamu tüzel kişiliğine sahip birimler olarak nitelendirilmeleri idari teşkilatlanma içerisinde istisnai bir durum olarak değerlendirilebilir. Kamu tüzel kişiliği tanınmış ofislerin devlet tüzel kişiliğini temsil eden merkezi teşkilat içerisinde yürütmeye yer alması ihtilafli bir duruma sebep olmaktadır. Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı bünyesinde kurulmuş olan ofislerin kamu tüzel kişiliğine haiz olmaları devlet tüzel kişiliği bünyesinde bulunan hiyerarşik denetime tabi teşkilat bünyesinde çalışmalarını farklılaştıran bir durum yaratmaktadır. Merkezi idarenin başkent teşkilatı içerisinde devlet tüzel kişiliği değil kamu tüzel kişiliği tanınmış olması denetim şeklinin idari vesayet olması anlamını taşıırken; merkezi yönetimle denetim ilişkisi hiyerarşik denetim şeklinde tayin edilmiştir. Bu durumda açıkça denetimin nasıl tayin edilmesi gerektiğini tartışmaya açmaktadır.

Yeni hükûmet sistemi ile merkezin taşra teşkilatında köklü değişimler olmamakla birlikte birtakım değişimler söz konusudur. Parlamentar sistemde İçişleri Bakanlığı’nın önerisi, Bakanlar Kurulu kararı, Cumhurbaşkanı’nın onayı bir diğer ifade ile üçlü kararname usulü ile atanan valiler 2018 yılında yeni sistem değişikliğinin bir gereği olarak 3 sayılı Üst Kademe Yöneticileri ile Kamu Kurumu ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 2.maddesi çerçevesinde valilerin atama usulü ifade edilmiştir. I Sayılı Cetvel Atamaları kapsamında olan valilerin Cumhurbaşkanı kararıyla doğrudan atanacakları hükûm altına alınmıştır (Çağlayan, 2023:23). 5442 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nda yapılan değişiklik ile valiler için “Vali ilde Cumhurbaşkanının temsilcisi ve idari yürütme vasıtasıdır. Valiler, ilin genel idaresinden Cumhurbaşkanına karşı sorumludur” şeklinde tanımlama yapılmıştır. Parlamentar sistemde vali bulunduğu ilde devlete, hükûmete ve ayrı ayrı her bir bakanlığa karşı sorumlu ve temsilci olarak nitelendirilir iken; Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi ile vali bulunduğu ilde sadece Cumhurbaşkanının temsilcisi konumuna getirilmiştir (Koç, 2021:54-55). Değişiklik öncesinde valiler ilde devletin, hükûmetin ve ayrı ayrı bakanlıkların temsilcisi iken hükûmet sistemi değişikliği ile yapılan değişiklikler neticesinde kanunda sadece cumhurbaşkanının temsilcisi olarak tanımlanmaktadır. Bu duruma “Yetki Genişliği İlkesi” açısından bakıldığında yeni yapılanmada kamu politikalarının yürütülmesinde Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı’nın bir parçası olarak valilere kendiliğinden emir

ve talimat vermektedir. Bir diğer taşra teşkilatı olan ilçede ise ilçe genel idaresinin en büyük mülki idare amiri olan kaymakam ise ilçede Cumhurbaşkanının idari yürütme vasıtası olarak ifade edilmektedir. 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 2. maddesinde ifade edilen II sayılı Cetvel Atamaları kapsamındaki kaymakamlar Cumhurbaşkanı onayı İçişleri Bakanlığı kararı ile atanmaktadır (Çağlayan, 2023). Parlamenter sistemde İçişleri Bakanlığı önerisi, Başbakan'ın kararı, Cumhurbaşkanı onayı ile atanmaktaydı. Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sisteminde vali ve kaymakamların ataması yürütmenin tek yetkilisi olan Cumhurbaşkanı onayı ile olmaktadır. Vali ve kaymakam artık il ve ilçelerde hükûmet temsilcisi değil, cumhurbaşkanı temsilcisidir. (Gözler, 2019:144; Koç, 2021:60) Dolayısıyla Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi'nin merkezi idarenin başkent ve taşra teşkilatlarını şekillendirmesi merkezden yönetim ilkesini güçlendirmeye yönelik çabalar barındırmaktadır.

3.3. Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Yerinden Yönetim İlkesine Etkisi

Anayasa'nın 123. maddesinde "İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır" şeklinde ifade edilmiş, bu kapsamda yerinden yönetimde merkezi yönetim gibi Anayasal bir ilkedir. İdari teşkilata hâkim olan ilkelere yerinden yönetim ilkesi ile vatandaşlara sunulan kamu hizmetinin merkezi idare ve hiyerarşisi dışındaki kamu tüzel kişiliklerince yürütülmesi amaçlanmaktadır. Yerinden yönetim kuruluşlarını merkezi idareden farklılaştıran ve ayırtıran üç önemli varlık şartı bulunmaktadır (Gözler, 2019:27). Söz konusu varlık şartları kamu tüzel kişiliği, merkezi idare karşısında özerklik ve merkezi yönetimin vesayet denetimine tabi olmasıdır.

Yerinden yönetim ilkesinin varlık şartlarından biri olan kamu tüzel kişiliği kaldırılırsa o kuruluşun yerinden yönetim kuruluşu olma vasfı sona ermekte ya da merkezi idarenin bir birimi haline gelmektedir. Bir başka varlık şartı olan özerklikten bahsedebilmek içinde kendine ait kararlar alabilmesi ve yönetim organının olması gerekmektedir. Yerinden yönetim kuruluşlarının mali özerkliği ise kendine özgü gelir kaynağı ve bütçesinin bulunmasıdır. Merkezi idare tarafından atanan bir yerinden yönetim kuruluşunun karar ve yönetim organının özerkliği sözde kalmaktadır. Karar organlarının seçimle iş başına getirildiği yerinden yönetimler özerklik açısından gerekliliktir (Gözler, 2019:28). Bir diğer varlık şartı vesayet denetimi olup, söz konusu denetim merkezi idarenin yerel yönetim birimleri üzerinde sahip olduğu sınırlı denetimdir. Vesayet denetimi idarenin bütünlüğü ilkesinin de bir gereğidir (Günday, 2011:85). Söz konusu denetim yerinden yönetim kuruluşlarının merkezin denetimine tabi olduğunu ve merkez karşısında tam bir bağımsızlığın bulunmadığının göstergesidir.

Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi teşkilat yapısındaki ofislerin kamu tüzel kişiliği olması, hizmet yönünden yerel yönetim birimi nitelikleri taşımaları ve merkezi teşkilatta konumlandırılmaları hem tüzel kişilikleri konusunda hem de denetimi konusunda ihtilaflıdır. Ofislerin hizmet yönünden yerel yönetim birimlerinin varlık şartlarına sahip olmasına karşın merkezi teşkilatta Cumhurbaşkanlığı'nın emir ve talimatları kapsamında faaliyette bulunmaları, hiyerarşik denetime tabi kurumlar olarak konumlandırılmaları yerinden yönetim ilkesi ile çelişkiler barındıran bir durum ortaya çıkarmaktadır. Kamu tüzel kişiliğine sahip, idari ve bütçe özerkliği bulunan bir kamu kurumu hiyerarşik denetim kapsamında değerlendirilemez. Yerinden yönetim ilkesinin uygulanabilirliği açısından uygulama farklılıkları barındıran bu durumda tartışmaya açıktır.

Türkiye'nin üniter yapıya sahip bir devlet olması ve yerel yönetim birimlerinin de vesayet denetimine tabi olması bakımından Cumhurbaşkanlığı Ofisleri'nin nasıl denetlendiği önemli olup, bürokratik işleyişte merkezin emir ve talimatlarıyla iş ve işlemlerini yürütmesinde herhangi bir sakınca görünmese de tüzel kişiliğin devlet tüzel kişiliği mi kamu tüzel kişiliği mi olduğu konusunda ihtilaf oluşturmaktadır. Anayasa ve kanunların önem arz ettiği bir hukuk devletinde devlet tüzel kişiliği ve kamu tüzel kişiliği konusunda bir netlik ortaya konulması hukuk devleti ilkesinin bir gereğidir.

Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile Cumhurbaşkanlığı Teşkilat yapısı oluşturulurken ve işleyişine ilişkin hususlar düzenlenirken Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı'nda bulunana birçok kurumun ve kuruluşun yetkileri ve görev alanları belirlenmiştir. Bu durumda idari yapıda belirli değişikliklerin yapılmasını gerektirmiştir. Örneğin bakanlıkların görev alanlarının kararnamelerle belirlenmesi idari teşkilat bünyesindeki merkezi ve yerel birimlerle olan ilişkilerin yeniden düzenlenmesini ve mevzuatta değişikliklere neden olmuştur. Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi yerinden yönetim ilkesi açısından köklü bir değişim yaratmamış, ancak önemli birtakım değişimler olmuştur. Bu değişimler yerinden yönetimin varlık şartlarından olan kamu tüzel kişiliği ve vesayet denetimi hususlarına ilişkin olup daha çok merkezi teşkilat ile ilişkileri yeniden şekillendirmek adına yapılmış değişimlerdir. Yerinden yönetim ilkesine ilişkin en önemli değişim Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun uyumlu hale getirilmesi amacıyla kanunda yapılan değişiklikler olmuştur. Yerinden yönetim birimi olan belediyelerin tüzel kişiliğinin kurulması ve kaldırılmasına yönelik 703 sayılı Kanun Hükûmde Kararname'nin 200. maddesinde 5393 sayılı kanunun 4. maddesinde yer alan Belediye kurulması için gerekli olan Danıştay görüşü kaldırılmış, "Danıştay görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığının teklifi üzerine müşterek kararname" ibaresi "Cumhurbaşkanı kararı ile" ibaresiyle değiştirilmiştir. Parlamenter sistemde Danıştay görüşü alınmak suretiyle müşterek kararname ile belediye tüzel kişiliği sonlandırılmakta iken Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi ile müşterek kararname yerine Cumhurbaşkanlığı kararı getirilmiş, belediye tüzel kişiliğinin Cumhurbaşkanlığı kararı ile kaldırılması sağlanmıştır. 5393 sayılı kanun 4. maddesi "Köylerin veya muhtelif köy kısımlarının birleşerek belediye kurabilmeleri için meskun sahalarının, merkez kabul edilecek yerleşim yerinin meskun sahasına azami 5.000 metre mesafede bulunması ve nüfusları toplamının 5.000 ve üzerinde olması... Bir veya birden fazla köyün köy ihtiyar meclisinin kararı veya seçmenlerinin en az yarısından bir fazlasının mahallin en büyük mülki idare amirine yazılı başvurusu ya da valinin kendiliğinden buna gerek görmesi durumunda, valinin bildirimi üzerine... İşlem dosyası valinin görüşüyle birlikte Çevre ve Şehircilik Bakanlığına gönderilir. Cumhurbaşkanı kararı ile o yerde belediye kurulur. Yeni iskan nedeniyle oluşturulan ve nüfusu 5.000 ve üzerinde olan herhangi bir yerleşim yerinde, Cumhurbaşkanı kararı ile belediye kurulabilir" şeklinde düzenlenmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun tüzel kişiliğin sona erdirilmesini düzenleyen 11. maddesinde "Meskun sahası, bağlı olduğu il veya ilçe belediyesi ile nüfusu 50.000 ve üzerinde olan bir belediyenin sınırına, 5.000 metreden daha yakın duruma gelen belediye ve köylerin tüzel kişiliği, genel imar düzeni veya temel alt yapı hizmetlerinin gerekli kılması durumunda, Cumhurbaşkanı kararı ile kaldırılarak bu belediyeye katılır... Nüfusu 2.000'in altına düşen belediyeler, Cumhurbaşkanı kararı ile köye dönüştürülür." ifadelerine yer verilmiştir. Belediye tüzel kişiliğinin kaldırılmasına ilişkin "Danıştay"ın görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığının teklifi üzerine müşterek kararname ile" ibaresi "Cumhurbaşkanı kararı" şeklinde, "Danıştay"ın görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine müşterek kararname ile" ibaresi "Cumhurbaşkanı kararı" şeklinde değiştirilmiştir.

5393 sayılı kanunun 12. maddesinin 3. fıkrasında "müşterek kararname" ibaresi "Cumhurbaşkanı kararı" ibaresiyle 68. madde 1. fıkrada "Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca" ibaresi "Cumhurbaşkanınca" şeklinde değiştirilmiştir. 5393 sayılı kanunun 73. maddesi 1. fıkrada yer alan "Çevre ve Şehircilik Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca" ibaresi "Cumhurbaşkanınca" şeklinde değiştirilmiştir. Yine aynı maddenin ilk fıkrasında yer alan "Bakanlar Kurulunca" ibaresi "Cumhurbaşkanınca" şeklinde değiştirilmiştir. 5393 sayılı kanunda mahalli idarelerde görevden uzaklaştırma, soruşturma izninin verilmesi, inceleme, denetim, teftiş gibi hususlar ile izin ve onay gibi idari vesayet denetiminden kaynaklanan ve vesayet denetiminin gereklilikleri olan tüm yetkilerin İçişleri Bakanlığı tarafından kullanılacağı, İçişleri Bakanlığı yetki ve görev alanı dışındaki görevlerin Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'na verileceği yönünde değişim gerçekleştirilmiştir. Yerel yönetim birimlerine ilişkin teknik konularda yetkili makam olarak

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı görevlendirilmiş iken, vesayet denetimi yetkisinin kullanımı ve gereklilikleri kapsamında İçişleri Bakanlığı'nın görev ve yetkileri korunmuştur. (Turan, 2018:77-78)

Belediyelerin faaliyet raporları yeni sistemle yapılan düzenlemelerle İçişleri Bakanlığı'na değil, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'na gönderilmesi hükmü getirilmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanunu 56. maddesinde faaliyet raporunun kamuoyuna bildirilmesi kısmında raporun bir örneğinin Çevre ve Şehircilik Bakanlığına gönderilerek kamuoyuna açıklanması gerektiği ibaresi bulunmaktadır. Önceki durumda İçişleri Bakanlığı'na gönderilmekteydi. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile 5393 sayılı kanunda İçişleri Bakanlığı'nın yetkili kılındığı birçok yetki Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'na devredilmiştir. İçişleri Bakanlığı'nın mahalli idareler üzerindeki bir takım görev, yetki ve sorumluluğu Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'na verilmiştir.

Belediye bütçesi kapsamında İçişleri Bakanlığı'na tanımlanmış olan görev ve yetkiler Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın görev ve yetki alanı olarak tanımlanmıştır. 5393 sayılı kanun gereği Kent Konseyi ve belediye hizmetlerine gönüllü katılıma ilişkin yönetmelik çıkarma yetkisi İçişleri Bakanlığı'ndan alınarak Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'na verilmiştir. 5393 sayılı kanunun 76. maddesinde "Kent konseyinin çalışma usul ve esasları Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca hazırlanacak yönetmelikle..." belirleneceği, 77. maddesinde ise "Gönüllülerin nitelikleri ve çalıştırılmalarına ilişkin usul ve esaslar Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle..." belirleneceğine yer verilmiştir. 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu 4. maddeye göre "Birlik, birlik tüzüğü'nün kesinleşmesinden sonra Cumhurbaşkanının izni ile kurulur ve tüzel kişilik kazanır." Yapılan değişiklikler kapsamında yerel yönetim birliklerinin bakanlık iznine tabi olma durumu Cumhurbaşkanlığı iznine tabi olmuştur.

Hükümet sistemi değişimi kapsamında yapılan değişiklikler yeni yapılanmadaki yetkili makamlarla ilişkileri düzenlemek noktasında teknik düzenlemeler olarak değerlendirilebilir. Yerel yönetimler mevzuatındaki teknik düzenlemeler ve yapılan değişiklikler sistem değişiminde merkez ile yerel arasında uyum sağlamak, uygulama birliği oluşturmak amacıyla yapılmış değişikliklerdir. Ancak yapılan düzenlemelerin teknik boyuttan ziyade bürokratik ve yasal süreçlere yönelik değişimler içerdiği, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile idari teşkilata hâkim olan temel ilkeler açısından istisnai uygulamaların olduğu, bürokratik hafızanın yeniden şekillendirildiği gözlenmektedir. Zira Cumhurbaşkanlığı Ofislerine hem yerel yönetimlerin varlık şartlarının tanınması hem de merkezi yönetimin hiyerarşisinde yapılandırılması yerinden yönetim ilkesini uygulamada zayıflatmakta, idari teşkilata hâkim olan temel ilkelerin bürokratik işleyişte esnetilebilir olduğuna yönelik algı oluşturmaktadır.

3.4. Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Kamu Tüzel Kişiliği İlkesine Etkisi

Anayasa'nın madde 29, madde 82, madde 128, madde 161'de devlet ve diğer kamu tüzel kişileri şeklinde ayırım yapılmış, Anayasa devleti bir kamu tüzel kişisi olarak kabul etmiştir. Devletin tüzel kişiliği tektir ve bir bütün olarak tek bir tüzel kişiliktir. Devlet bir diğer ifade ile merkezi idare dışında kalan kamu kuruluşlarını kamu tüzel kişiliği şeklinde ifade edilmektedir. Yapılan ayırımın sebebi kamu tüzel kişiliğine sahip olan kuruluşların merkezi idare dışında faaliyette bulunmaları, hak sahibi olabilmeleri, hukuki işlemler yapabilmeleri, borç altına girmeleri, mal varlığına sahip olmaları, personel çalıştırmaları, mahkemede davalı veya davacı olabilmeleridir (Özta, 2001:28). Kamu kurum ve kuruluşları kamu tüzel kişiliğini doğrudan Anayasadan aldığı gibi kanunla veya Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile de alabilmektedir. Merkezi idare tüzel kişiliğini Anayasa'dan almakta, yer yönünden yerinden yönetim birimlerinin her biri kamu tüzel kişiliğini doğrudan Anayasa'dan almaktadır. Son Anayasa değişikliğiyle kamu tüzel kişiliğinin sadece kanunla değil aynı zamanda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'yle de alınabileceği Anayasa'da ifade edilmiştir.

Anayasa'nın 123. maddesi 3. fıkrası "Kamu tüzel kişiliği, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle kurulur" şeklindedir. 21 Ocak 2017 tarihli ve 6771 sayılı Kanunun 16. maddesinde, kamu tüzel kişiliğinin kurulmasına ilişkin 123. maddedeki "kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak" ibaresi "kanunla veya Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle" şeklinde değiştirilmiştir. İdari teşkilatta kamu tüzel kişiliğinin kanun dışında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile de verilebileceği Anayasal ilke olmuştur. Söz konusu yetki yasama ve yürütmeyi kamu tüzel kişiliğinin kurulması açısından karşı karşıya getirebilecek niteliktedir (Koç, 2021:570). Değişiklik kapsamında idarenin kanunla kurulması, işlemesi ve kaldırılması hükmü önemli ölçüde değişmiş, bakanlıkların merkezi ve taşra örgütlenmelerinin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle düzenlenmesi sağlanmıştır (İzci ve Sarıtürk, 2017:527).

Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı'nda ofislere verilen kamu tüzel kişiliği söz konusu Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle verilmiş olması sebebiyle bu durumun somut bir örneğidir. Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı'nı düzenleyen 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 525. maddesinde Ofisler "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin bu kısmında; verilen görevleri yerine getirmek üzere Cumhurbaşkanlığına bağlı, özel bütçeli, kamu tüzel kişiliği haiz, idari ve mali özerkliğe sahip, Dijital Dönüşüm Ofisi, Finans Ofisi, İnsan Kaynakları Ofisi ve Yatırım Ofisi kurulmuştur" şeklinde ifade edilmiştir. Anayasa'da kamu tüzel kişiliğinin kanunla veya Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kurulacağı açıkça ifade edilmiş, idari teşkilata hâkim olan temel bir ilke olan kamu tüzel kişiliği ilkesi açısından bakıldığında kamu tüzel kişiliklerinin kurulması gibi önemli bir yetki Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile yürütme organının başına verilmiş, yasama organına ait olan bir yetki yürütme organı ile paylaşılmıştır (Yeniay ve Yeniay, 2019:129). Bu durum yürütmeyi önemli bir konuma getirirken önemli bir belirleyici haline de getirmiştir. Mevcut durumun mecliste çoğunluğu elinde bulunduran ittifak ile cumhurbaşkanının fikir birliği içerisinde olması sebebiyle sorun alanı yaratmadığı algısı oluşsa da yürütmenin ve yasamanın farklı düşünmesi durumunda (Koç, 2021:570) önemli bir sorun alanı yaratabilme potansiyelinin olduğu açıktır. Yasama tarafından çıkartılmış bir kanun ile kurulmuş olan bir kamu kurumu veya kuruluşunun kaldırılmasına ilişkin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkartılamaz. Cumhurbaşkanı'nın kamu tüzel kişiliklerinin kurulması ile ilgili kararname çıkarması mümkündür. Kanunlar kurucu ve feshedici nitelikte iken Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri sadece kurucu niteliktedir (Koç, 2021:573).

Merkezi yönetim teşkilatlanmasında bulunan kuruluşlar devlet tüzel kişiliğinin bir parçasıdır. Devlet tüzel kişiliğinin dışında ayrı bir tüzel kişilikleri bulunmamaktadır. Yasama, yürütme ve yargı organlarının da devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir tüzel kişilikleri bulunmamaktadır. Ancak bazı kuruluşlar açısından istisna olup, kamu tüzel kişiliği bulunmaktadır. Bağlı kuruluşlar olan hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları Cumhurbaşkanı ve Bakanlıklarla ilgili ve ilişkili olan kuruluşlar ayrı bir kamu tüzel kişiliğine sahiptir. (Gözler, 2019:41) Yer yönünden yerinden yönetim birimlerinin her birinin kamu tüzel kişiliği bulunmaktadır. Hizmet yönünden yerinden yönetim birimlerinin de her biri kamu tüzel kişiliğine sahiptirler. Merkezi idare içerisindeki cumhurbaşkanlığı teşkilat yapısı bünyesindeki istisnai durum ise ofislere yöneliktir. Cumhurbaşkanlığı Ofisleri kamu tüzel kişiliğine sahip olup, devlet tüzel kişiliğine değil kamu tüzel kişiliğine sahip oldukları Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile ifade edilmiştir. Cumhurbaşkanlığına bağlı kuruluşlara kamu tüzel kişiliği verilmesi teşkilat bünyesinde devlet tüzel kişiliğine sahip kurumlar içerisinde bir istisnai durum ortaya çıkartmıştır (Yasin, 2019:326). Kamu tüzel kişiliğinin oluşmasının iki şartı bulunup; ilki "tüzel kişi devlet tarafından kanunla veya Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle kurulmuş olmalı", ikincisi "tüzel kişi kamu gücü ayrıcalıklarıyla donatılmış olmalı" şeklinde ifade edilebilir (Gözler, 2019:47). Söz konusu durum cumhurbaşkanlığı teşkilatında bulunana ofislerin denetiminin niteliğini de tartışmalı hale getirmekte zira hiyerarşik denetim kapsamında mı yoksa vesayet denetimi kapsamında mı değerlendirilmesi gerektiği tartışmalıdır.

10 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi idari teşkilat üzerinde Cumhurbaşkanlığı'na dolaylı olarak denetim yetkisini tanıyan bir düzenlemedir. 10 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 6. maddesinin ilk fıkrası "Bakanlıklar ile kamu kurumları tarafından hazırlanan ve Resmi Gazete'de yayımlanmak üzere gönderilen yönetmelik, tebliğ ve diğer düzenleyici idari işlemlere ilişkin taslaklar Anayasaya, kanunlara, Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine, genel hukuk kurallarına, Cumhurbaşkanı programı ile kalkınma plan ve programlarına uygunluğu yönünden incelenir. Üniversiteler ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları tarafından hazırlanan ve Resmi Gazete'de yayımlanmak üzere gönderilen yönetmelik, tebliğ ve diğer düzenleyici idari işlemler ise Anayasa ve diğer mevzuata uygunluğu yönünden incelenir." Yine 6. maddenin 2. fıkrasında "Birinci fıkra kapsamında yapılan inceleme sonucunda uygun bulunmayan ve hukuka aykırı olduğu tespit edilen taslaklar kurumuna iade edilir." Söz konusu madde düzenleyici idari işlem yetkisi bulunan kurum ve kuruluşların idari özerkliğine aykırı bir durum ortaya çıkarmaktadır. Düzenleyici idari işlem yapma yetkisi bulunan kamu tüzel kişilerinin dolaylı bir şekilde engellenmesi söz konusu olmakta, bir belirsizlik ortaya çıkmaktadır. 10 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kamu kurum ve kuruluşlarına tanınan düzenleyici idari işlem yapma yetkisini bir diğer ifade ile idari özerkliği merkezi idarenin müdahalesine açık hale getirmektedir. Söz konusu müdahale idari işlem üzerinde yerindelik ve hukukilik denetimi yapılması anlamını taşımaktadır. Yapılan düzenlemede yerindelik ve hukukilik denetimi yapılması uygun bulunmaması halinde ret edilmesi anlamı taşımaktadır. Merkezi idare veya yürütmenin başı olarak Cumhurbaşkanlığı kamu kurumları üzerinde denetim yetkisine sahip olabilir ancak söz konusu yetkinin kapsamı Anayasa, Kanun veya Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile net bir şekilde ifade edilmeli, farklı uygulama durumları ortaya çıkarmamalıdır. Zira idari işlemlere yönelik hukuka uygunluk ve yerindelik denetimi içeren söz konusu madde Anayasa'ya aykırılık teşkil etmektedir.

Sınırları belirsiz olan "düzenleme yetkisini" Cumhurbaşkanı'nın onayına tabi tutan sınırsız denetim yetkisi idari ve mali özerklik kavramlarını işlevsiz kılmaktadır. 10 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 6. maddesinde ifade edilen hukukilik ve yerindelik denetiminin sınırının ne olduğu belirsiz olduğu için kamu tüzel kişiliklerinin sahip oldukları idari özerklik tahrip edilmekte, düzenleyici idari işlem yapma yetkileri sınırlandırılmakta, idari teşkilata hâkim olan temel ilkeler Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile işlevselliğini yitirmektedirler. Bu anlamda idari teşkilat yapısında idari teşkilata hâkim olan temel ilkelerin işlevselliği bakımından yasal düzenlemelerin yapılması hükümet sistemi kapsamında değişiklikler getirmiştir.

Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kamu tüzel kişiliği kurulması ve kaldırılması gibi önemli bir yetki yürütmeye tanınmıştır. Örneğin 10 Temmuz 2018 tarihli resmi gazetede yayınlanan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 273. maddesi gereğince "Büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonu, acil çağrı, afet ve acil yardım hizmetlerinin koordinasyonu ve yürütülmesi, ilin tanıtımı, gerektiğinde merkezi idarenin taşrada yapacağı yatırımların yapılması ve koordine edilmesi, temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerinin yürütülmesi, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edilmesi ve bunların denetlenmesini gerçekleştirmek üzere valiye bağlı olarak kamu tüzel kişiliği haiz ve özel bütçeli Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kurulmuştur." Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kamu tüzel kişiliği kurulmakta, idari teşkilat şekillendirilmektedir. Söz konusu şekillendirme idari teşkilata hâkim olan ilkelerin işlevselliği açısından tartışmalı bir durum oluşturmaktadır.

Anayasa'da kamu kurumlarının tüzel kişiliğinin kaldırılmasına ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır. Ancak idari işlemler yerine getirilirken uygulanan yetki ve usulde paralellik ilkesi gereği kanunda aksi bir hüküm yok ise idari işlem o işlemi yapan makam tarafından, kuruluşun yapıldığı usulde kaldırılmalıdır. Bu anlamda bir kamu kurumu hangi usulde kuruldu ise o usulle de kaldırılmalıdır. Kanun ile kurulmuş bir kamu kurumu yetki ve usulde paralellik ilkesi gereği Cumhurbaşkanlığı

Kararnamesi ile kaldırılmamalıdır. (Gözler, 2019:247) Anayasa'nın 104. maddesine göre "Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarılmaz. Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarılamaz. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır. Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi hükümsüz hale gelir". Hükümet sistemi değişikliğinin Cumhurbaşkanı'na ilk elden düzenleyici işlem yapma yetkisi getirmesiyle (Eren, 2019:27) kamu tüzel kişiliklerini kurması ve kaldırılması hususunda Cumhurbaşkanı'na önemli yetkiler vermektedir. Bu durum Anayasal bir ilke olan kamu tüzel kişiliğinin kanunla kurulması ve kaldırılması ilkesinde iki farklı uygulama oluşturmuştur. Zira Cumhurbaşkanlığı Teşkilat yapısı oluşturulurken kaldırılan, devredilen, tüzel kişiliğinde değişiklik olan kamu kurumlarının kanunla değil Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlendiği uygulamalar söz konusu olmuştur (Yeniay ve Yeniay, 2019:130).

6771 sayılı Kanun ile Anayasa'da yapılan değişiklikler kapsamında Türk İdari Teşkilatı açısından ve idari teşkilata hâkim olan ilkelere etkisi bakımından Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri önemli bir değişiklik olarak değerlendirilebilir. Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin hükümsüz hale gelmesi ancak yasama organının benzer konuda kanun yapmasıyla mümkün olduğu için bu durum Cumhurbaşkanı'nın mensup olduğu siyasi partinin meclis çoğunluğunu alması halinde kararnamelerin düzenlediği hususlarda yasamanın kanun çıkarmayacağı, büyük ölçüde Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile idari teşkilata yön verileceği yönünde yorumlanmıştır (Ocak, 2019:167).

Kamu tüzel kişiliği ilkesi kapsamında değerlendirildiğinde belediyelerin tüzel kişiliklerinin kurulması veya kaldırılması için gerekli olan 'Danıştay görüşü' yerine 'Cumhurbaşkanlığı kararı' yeterli kılınmıştır. Belediyelerin ve köylerin kamu tüzel kişiliğinin cumhurbaşkanı kararı ile kaldırılması sağlanmıştır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 4. maddesi 5. ve 6. fıkrada "İşlem dosyası valinin görüşüyle birlikte Çevre ve Şehircilik Bakanlığına gönderilir. Cumhurbaşkanı kararı ile o yerde belediye kurulur. Yeni iskan nedeniyle oluşturulan ve nüfusu 5.000 ve üzerinde olan herhangi bir yerleşim yerinde, Cumhurbaşkanı kararı ile belediye kurulabilir" şeklinde değişim söz konusu olmuştur.

Belediye tüzel kişiliğinin kaldırılmasına yönelik 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 11. maddesinin 1. fıkrasında "Meskun sahası, bağlı olduğu il veya ilçe belediyesi ile nüfusu 50.000 ve üzerinde olan bir belediyenin sınırına, 5.000 metreden daha yakın duruma gelen belediye tüzel kişiliği, genel imar düzeni veya temel alt yapı hizmetlerinin gerekli kılması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararı ile kaldırılarak bu belediyeye katılır." Aynı maddenin devam eden fıkrasında "Nüfusu 2.000'in altına düşen belediyeler, Cumhurbaşkanı kararı ile köye dönüştürülür" şeklinde değiştirilmiştir. Hükümet sistemi değişikliği öncesinde belediye tüzel kişiliğinin sona ermesi Danıştay görüşü alınmak şartıyla, müşterek kararname ile mümkün iken değişim sonrası 'Danıştay görüşünün alınması' şartı kaldırılmış, gerekli koşulların oluşması halinde belediye tüzel kişiliğinin 'Cumhurbaşkanı Kararıyla' kaldırılacağı hükme bağlanmıştır. Köylerin kurulması ve kaldırılması bakımından değerlendirildiğinde de köy tüzel kişiliğinin sona erdirilmesi sürecinde Danıştay görüşünün alınması hükmü kaldırılarak, köy tüzel kişiliğinin kaldırılması yönünde kanunda ifade edilen durumların oluşması halinde Cumhurbaşkanı kararı ile köy tüzel kişiliğinin kaldırılması mümkün hale gelmiştir. Kamu tüzel kişiliğinin kurulması ve kaldırılmasında kanun gerekli ve yeterli olacakken Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi de eklenmiştir.

3.5. Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin İdarenin Bütünlüğü İlkesine Etkisi

Türk İdari Teşkilat yapısı parçalı bir yapıya sahip olup, devlet tüzel kişiliğini temsil eden sayısız kuruluş, ayrı kamu tüzel kişiliklerine sahip birçok yerinden yönetim kuruluşunun bir bütün olarak algılanması ve işlevsel kılınması idarenin bütünlüğü ilkesi ile mümkündür. (Gözler ve Kaplan, 2016:46) İdarenin bütünlüğü ilkesi etkili yönetimin ve demokrasinin gereği olup, devleti tek bir organizma olarak görmekte, kamu görevlileri ve kurumları arasında birliği sağlamaktadır (Eryılmaz, 2017:217). İdarenin

bütünlüğü ilkesi etkili yönetimin ve eşyanın tabiatı gereğidir. Parçalı yapıda bulunan devlet örgütlenmesinin idarenin bütünlüğü ilkesine ihtiyacı bulunmaktadır. (Gözler ve Kaplan, 2016) Etkili yönetim ve demokrasinin gereği olarak söz konusu parçalı yapıda bir koordinasyona bir bütünlüğe ihtiyaç bulunmaktadır. Bu bütünlüğü sağlamanın yolu ise idari vesayet ve hiyerarşidir (Gözler, 2019:62; Gözler ve Kaplan, 2016:46). Bu anlamda hiyerarşi “tek bir tüzel kişilik içinde yer alan çeşitli makam ve birimler arasında idarenin bütünlüğünü” sağlarken; idari vesayet “merkezi idare ile yerinden yönetim kuruluşları veya mahalli idare ile mahalli idareye bağlı mahalli kamu kurumları arasında idarenin bütünlüğünü” sağlamaya yöneliktir (Gözler, 2019:62). Hiyerarşi ilişkisi tek bir tüzel kişilik içinde, idari vesayet denetimi ise iki ayrı tüzel kişilik arasında mümkündür (Gözler, 2019:63). Hiyerarşi ilişkisi merkezi idare bünyesinde ya da belirli bir kurumun kendi iç işleyişinde söz konusu olan denetim mekanizmasıdır. (Gözler ve Kaplan, 2016:46) İdari vesayet ilişkisi ise merkezi idare ile yer yönünden yerel yönetim birimleri, merkezi idare ile kamu kurumları, yer yönünden yerel yönetim birimleri ile yerel yönetim kamu kurumları arasında oluşan bir denetim mekanizmasıdır.

İdari vesayet idarenin bütünlüğünü sağlamaya yönelik merkezi idare ile yerinden yönetim kuruluşları arasında hukuki bir denetim aracıdır (Günday, 2011:71). Anayasa 127. madde 5. fıkra vesayet denetimi hakkında olup, “Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir” şeklinde ifade edilmiştir.

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nde düzenlenmiş olan ofisler Dijital Dönüşüm Ofisi, Finans Ofisi, İnsan Kaynakları Ofisi, Yatırım Ofisi adı altında kurulmuştur. 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 525. maddesine göre “Cumhurbaşkanlığına bağlı, özel bütçeli, kamu tüzel kişiliği haiz, idari ve mali özerkliğe sahip...” ofislerin kurulduğu ifade edilmiştir. Ofislerin bütçesinin hangi kaynaklardan sağlandığını ifade eden 530. maddenin 1. fıkrasında ofis bütçesinin “Genel bütçeden Cumhurbaşkanlığı bütçesine konulacak ödenek, ofis tarafından ücret karşılığı sağlanabilecek çeşitli hizmetler karşılığında elde edilecek gelirler, gerçek ve tüzel kişilerden sağlanan yardım ve bağışlardan...” oluşacağı ifade edilmiştir. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 530. maddesinin 2. fıkrasında ise “Ofislerin bütçelerinin gelir, gider ve muhasebesine ve denetimine ilişkin usul ve esaslar cumhurbaşkanınca çıkarılacak yönetmelikle düzenleneceği...” ifade edilmiştir.

Ofislerin sorumluluk ve koordinasyonuna ilişkin düzenlenen 528. madde de “Başkan, ofisin en üst amiri olup, ofisin genel yönetim ve temsilinden Cumhurbaşkanına karşı sorumlu” olduğu ifade edilmiştir. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 533. maddesinde “Ofiste görev yapan her kademedeki yöneticiler yapmakla yükümlü bulundukları hizmet veya görevleri, cumhurbaşkanı tarafından verilecek emir ve direktifler ile sıralı yöneticiler tarafından verilecek emir ve talimatları mevzuata uygun olarak düzenlemek ve yürütmekten bir üst kademeye karşı sorumludur.” ibaresine yer verilerek, ofislerin doğrudan Cumhurbaşkanına karşı sorumlu oldukları ifade edilmiştir. Bu kapsamda ofisler ile cumhurbaşkanlığı arasında hiyerarşik ilişki söz konusudur. Bu anlamda ofislerin kamu tüzel kişilikleri sebebiyle vesayet denetimine değil devlet tüzel kişiliğinin bir gereği olan hiyerarşik denetime tabi tutulması idarenin bütünlüğü ilkesi açısından idari teşkilatta örneği olmayan bir uygulama ortaya çıkarmaktadır.

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin ofislere ilişkin maddeleri değerlendirildiğinde birer kamu kurumu niteliğinde olan ofislere kamu tüzel kişiliği, özel bütçe, idari ve mali özerklik gibi varlık şartları tanınması hizmet yönünden yerel yönetim birimi olarak değerlendirilmesine neden olmuştur. İdari teşkilat içerisinde hizmet yönünden yerel yönetim birimlerinin merkezi idare ile arasında idarenin bütünlüğü ilkesi gereği bir denetim mekanizması işletilmelidir. Devlet tüzel kişiliği ile kamu tüzel kişiliği şeklinde iki ayrı tüzel kişiliğe sahip olmaları sebebiyle aralarında bir idari vesayet ilişkisi

mümkündür. Ancak kararnamedeki ilgili maddeler ışığında ofisler merkezi idarenin birer organı şeklinde cumhurbaşkanlığı teşkilatında konumlandırılmış, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 533. maddesinde ifade edildiği üzere Cumhurbaşkanı'nın bu kurumlara emir ve talimat verme yetkisine sahip olduğu gözlemlenmektedir. Türk idari teşkilat yapılanmasında emir ve talimat verme hiyerarşik denetim kapsamında olup, aynı tüzel kişiliğin temsilcileri arasında mümkündür. Farklı tüzel kişiliklere sahip olan birimler arasında bu durum mümkün değildir.

İdarenin bütünlüğü ilkesi kapsamında idari vesayet denetiminin doğrudan olmasa da dolaylı olarak Cumhurbaşkanı'na tanındığı gözlenmektedir. Cumhurbaşkanı'nın yerel yönetim birimleri üzerinde doğrudan idari vesayet denetimi yetkisi bulunmayıp, dolaylı olarak bulunmaktadır. Yerel yönetimler üzerinde idari vesayet yetkisi bulunan bakan, vali ve kaymakam gibi üst düzey idari amirlerinin cumhurbaşkanı tarafından atanması ve Cumhurbaşkanı'na bağlı Devlet Denetleme Kurulu'nun yerel birimleri denetleme yetkisinin bulunması Cumhurbaşkanı'nın yerel birimler üzerinde adı vesayet olmasa da bir tür dolaylı denetim yetkisine sahip olduğu şeklinde nitelendirilebilir. (Küçük, 2020:107)

İdarenin bütünlüğü ilkesi açısından bakıldığında merkezi yapılanma ile ilişkileri düzenleyen denetim mekanizmasının tesisi noktasında net bir durum söz konusu değildir. Zira varlık şartları bakımından idari vesayet denetimi kapsamında merkezle ilişki içerisinde olması gereken ofisler Cumhurbaşkanlığı'ndan doğrudan emir ve talimat almaları, Cumhurbaşkanlığı Teşkilat yapısında konumlandırılmaları sebebiyle hiyerarşik denetimine tabi bir yapı ortaya koymaktadır. Ofislerin en yüksek hiyerarşik amire tabii olmaları ve vesayet denetimi gerektiren varlık şartları ve tüzel kişilikleri idarenin bütünlüğü ilkesini etkilemekte, iki farklı bakış açısı ile değerlendirilebilecek uygulamalar ortaya çıkarmaktadır. Hiyerarşi aynı tüzel kişilik içinde mümkündür, ayrı tüzel kişilikleri bulunan yapılar arasında hiyerarşik ilişki kurulamaz. Söz konusu durum ile bürokratik süreçlerde idari teşkilata hâkim olan temel ilkelerin etkisiz hale getirildiği, ilkelerin teoride ve pratikte uyum sağlamayan uygulamalar ile işletildiği düşünülmektedir.

Ofislerin idari teşkilattaki yerleri ve hukuki statüleri netleştirilerek, idari vesayet denetimine mi yoksa hiyerarşik denetime mi tabi oldukları belirlenmelidir. Aksi halde merkezi birimler olarak cumhurbaşkanlığından emir ve talimat olan hiyerarşik denetim mekanizmasının olduğu kamu tüzel kişiliğine sahip kurumlar olarak idari teşkilatta yeni bir yapılanma ortaya çıkmakta, tüzel kişiliklerin sahip oldukları özerklik kavramı pratikte anlamını kaybetmektedir. Söz konusu durum idari teşkilata hâkim olan temel ilkeleri hem yasal zeminde hem de uygulamada tartışılır kılmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı ofislerinin durumu sebebiyle kamu tüzel kişiliğine sahip olmaları bakımından idari vesayet yetkisi Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine dayanmaktadır. Kamu tüzel kişiliği bulunan kurumlar ile merkezin ilişkisinin denetimi idari vesayete dayanmakta, Anayasal bir ilke olan idarenin bütünlüğü ilkesinin bir gereği olan idari vesayet kararnameler ile ortaya çıkartılmaktadır. Anayasa ve kanun kapsamında ortaya çıkması gerekirken idari vesayet ilişkisi kararnamelerle ortaya çıkartılmaktadır. Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı'nda devlet tüzel kişiliğinin bir parçası olarak değil kamu tüzel kişiliğine sahip kurumlar olarak yapılandırılan ofisler Cumhurbaşkanı'nın hiyerarşisi altında emir ve talimatlar alması sebebiyle de farklı bir yapılanma oluşturmaktadır. Cumhurbaşkanı'na tanınan bu yetkilerin vesayet denetimi bakımından değerlendirilmesi, ofislerin kamu tüzel kişiliği kapsamında bir gereklilik gibi görülse de cumhurbaşkanlığı ile ofisler arasındaki ilişki ve kanuni dayanak iki denetim mekanizmasını da mümkün kılmaktadır. 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde Cumhurbaşkanı'na farklı bir kamu tüzel kişiliği üzerinde hiyerarşik denetimi de gerektirecek nitelikte yetkiler verilmesi hukuka uygun olmadığı gibi önemli de bir tartışma konusudur (Ocak, 2019:169).

Kamu tüzel kişiliği haiz olan ofislerin idari ve mali anlamda özerk oldukları ifade edilerek hizmet yönünden yerel yönetim birimlerinin sahip oldukları varlık şartlarına sahip oldukları aynı

zamanda Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı içerisinde doğrudan Cumhurbaşkanı'ndan emir ve talimat almaları denetim türünün tayininde farklı bir durum yaratmaktadır. Ofislerin hiyerarşik denetime mi tabi oldukları, vesayet denetimine mi tabi oldukları sorularının cevabı iki denetim türüne de tabi olabileceğini göstermektedir. İdarenin bütünlüğü ilkesi gereği hizmet yönünden yerel yönetim biri olarak kabul edersek ofisler vesayet denetimine tabidir. Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı içerisinde doğrudan sorumlu olması ve emir talimat alması açısından hiyerarşik denetime tabidir. Ofisler Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı'nda olmaları sebebiyle hiyerarşik denetim hizmet yönünden yerel yönetim birimlerinin varlık şartlarına sahip olmaları sebebiyle vesayet denetim kapsamında değerlendirilmektedir. İdari teşkilata hâkim olan temel ilkeler açısından idarenin bütünlüğü ilkesinin tesisinde bu duruma netlik kazandırılması gerekmektedir. İdari teşkilatın geleceği ve hâkim olan ilkelerin uygulanabilirliği noktasında söz konusu netlik bir gerekliliktir.

SONUÇ

Çalışmada idari teşkilata hâkim olan ilkelerin idari örgütlenmedeki işlevsellikleri açısından ne derece önemli oldukları ve yeni hükümet sistemi değişikliğinin söz konusu temel ilkelere olan etkisi değerlendirilmiş ve yapılması gerekenler ifade edilmiştir. Hükümet sistemindeki söz konusu değişim idari teşkilat yapısında başkent teşkilatı dışında yapısal bir değişim olmasa da idari teşkilata hâkim olan temel ilkelere etkisi bakımından yasal anlamda değişimi kaçınılmaz kılmıştır. Söz konusu değişim yeni sisteme uyum sağlamak amacıyla idari teşkilatta teknik düzeyde olmakla birlikte eski-yeni çatışmasından kaynaklı belirli uygulama farklılıkları ortaya çıkarmıştır. İkili uygulamalar netlik kazanmamış, hukuki zeminde yer bulamamış farklı uygulamaların ve işlemlerin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Türk İdari Teşkilat yapısında teknik anlamda düzenlemeler yapılmış mevzuatta uyum sağlanmak istenmişse de idari teşkilata hâkim olan temel ilkeler açısından Cumhurbaşkanı Kararnameleri ile Cumhurbaşkanı'nın sahip olduğu yetkinin boyutu uygulamada netlik kazanmamış temel ilkeleri olumsuz etkileyen uygulamalar oluşmuştur. Fanid ve Akman (2021) Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile idari teşkilata ilişkin yapısal bir değişim yapılmadığı söz konusu değişimlerin teknik boyutta olduğunu, merkezi yönetim ve yerel yönetim birimlerini düzenleyen kanunlardaki değişimleri teknik düzenlemeler olarak değerlendirmektedirler. Ancak yapısal bir değişim olmasa da idari teşkilat yapısının ve idari teşkilata hâkim olan temel ilkelerin etkilendiği, yeni hükümet sisteminin getirisi olarak ilkelerin uygulamasında belirli değişikliklerin, netlik kazanmamış uygulamaların olduğunu ifade etmek mümkündür.

Genel bir değerlendirme yapmak gerekirse Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin getirisi olan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri idari teşkilata hâkim olan temel ilkeler üzerinde etkiye sahip olduğu, ilkelerin nitelikleri ve uygulamaya yönelik etkide bulunduğu ifade edilebilir. Anayasa değişikliği ve mevzuat incelendiğinde dünyadaki örneklerinden farklı bir uygulama ortaya koyan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi idari teşkilata hâkim olan ilkelere de etkide bulunmakta, dayandıkları hukuk rejimi açısından farklı olmaları bakımından belirsizlik taşıyan durumlar ortaya çıkmaktadır. Dünyadaki örneklerine birebir uymayan nevi şahsına münhasır bir hükümet sistemi olarak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi temelde Anglo Amerikan Hukuk Rejiminin bir getirisi olan başkanlık sisteminden etkilenecek oluşturulmuştur. İdari teşkilata hâkim olan temel ilkeler ise Kara Avrupası Hukuk Sistemi temel alınarak oluşturulmuştur. Özünde Anglo Amerikan ve Kara Avrupası Hukuk Sistemlerinin ilkeleri üzerinden ortaya çıkan bir çatışması neticesinde idari teşkilata hâkim olan temel ilkeler üzerinde Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin etkisi söz konusudur. Uygulamada netlik kazanmamış yetki sınırları dışında hükümet sisteminin ve idari teşkilat yapısının dayandıkları hukuki sistemleri itibariyle de tartışılmasına neden olmaktadır.

Türk İdari Teşkilat yapısı parlamenter hükûmet sistemi kapsamında oluşturulmuş, söz konusu hükûmet sisteminin teamülleri gereği çerçevesi ve sınırlılıkları belirlenmiş bir idari teşkilat örgütlenmesidir. Dolayısıyla idari teşkilata hâkim olan temel ilkelere bu kapsamda yapılanmaya işlevsellik katmaktadır. Yeni hükûmet sisteminin dünyadaki başkanlık sistemlerinden öykünülerek oluşturulduğu ve başkanlık sistemi örneklerinin de dayanak aldıkları hukuk sistemi göz önüne alındığında idari teşkilat yapısı açısından tam anlamıyla birbirini tamamlayan mevzuat düzenlemelerinin bile yapılamadığı, yerleşmiş bürokratik hafızanın değişiminin kolay olmadığını veya olmayacağını göstermektedir.

Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi'nin ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin idari teşkilata hâkim olan temel ilkelere etkisine dair yapılan değerlendirmede yapılan literatür ve mevzuat incelemesi neticesinde farklı bir iddia ortaya koyan sistem değişimi söz konusudur. Dünyadaki örneklerinden farklı olarak kendine özgü nitelikler oluşturmuştur. Yasama, yürütme ve yargı organlarının yetkileri kuvvetler ayrılığı açısından bir denge oluşturmamış, yürütme önemli yetkilere sahip güçlü bir organ olarak tasarlanmıştır. Yürütme organını güçlü kılan en önemli yetki Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri olmuştur. İdari teşkilata hâkim ilkelere kanuni idare ilkesine dayalı yönetim anlayışında önemli bir yetki olan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri yasamanın etkinliğini azaltması açısından da önem arz etmektedir. Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi'nin idari teşkilata hâkim olan temel ilkelere açısından mevzuata ilişkin düzenlemelerde teknik boyutta düzenlemeler dışında temel ilkelere etkisi bakımından önemli birtakım etkileri söz konusudur. Değişiklik yasal mevzuattaki değişimle sınırlı kalmamıştır. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu olmak üzere idari teşkilat yapısını ilgilendiren birçok kanunda yeni sisteme uyum sağlamak kapsamında teknik düzenlemelerin dışında yasal süreçlerde ve bürokratik işleyişte değişim gerçekleştirilmiştir.

Beş yılı aşkın süredir uygulanan Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi geçen süreye rağmen idari örgütlenmedeki değişimi devam ettirmekte, yeni hükûmet sistemine ilişkin cumhurbaşkanlığı teşkilatı ve idari teşkilatta birtakım değişiklikler yapılmasının gerekliliği her fırsatta ifade edilmektedir. Geline nokta da yeni Anayasa tartışmaları da gündemdedir. Oysaki değişikliğin sadece hükûmet sistemi veya Anayasa değişikliği ile mümkün olmadığı; yeni sistemin gerekliliği olan ikincil mevzuatta ve bürokratik gelenekte değişikliklerle pekiştirilmedikçe değişen hükûmet sisteminden mucize beklemek anlamsızdır. Yapılması gereken idari teşkilatta ve Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı'nda topyekûn bir değişim yapılmalı, hızlı bir şekilde adımlar atılmalıdır. Aksi takdirde yeni sisteme ilişkin bir siyasi kültür oluşmamakta, idari yapıda bir teamül oluşmamakta, çalışmamız özelinde idari teşkilata hâkim olan temel ilkelere işlevsiz ve etkisiz kalmasına neden olmakta, yeni sisteme ilişkin bürokratik hafıza oluşturulamamaktadır. Netice itibarıyla Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile idari teşkilatın şekillendirildiği, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile idari teşkilata hâkim olan temel ilkelere müdahalenin söz konusu olduğu, mevzuattaki teknik düzenlemelerin bir takım önemli değişiklikleri de içerdiği, bürokratik süreçlere Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile müdahale edildiği, bürokratik işleyişte yeni bir bilinç oluşturulduğu açıktır. Dolayısıyla Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerin idari teşkilattaki temel ilkelere olan etkisi bürokratik bilinci dönüştürücü niteliktedir.

Etik Beyan

“Türk İdari Teşkilatına Hâkim Olan Temel İlkelere Etkisi Bakımından Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri” başlıklı çalışmanın yazılması ve yayınlanması süreçlerinde Araştırma ve Yayın Etiği kurallarına riayet edilmiştir. Çalışma için etik kurul izni gerekmemektedir.

Katkı Oranı Beyanı

Çalışmadaki yazar çalışmanın yazılmasından taslağın oluşturulmasına kadar tüm süreçlere katkı yapmış ve nihai halini okuyarak onaylamıştır.

Çatışma Beyanı

Yapılan bu çalışma gerek bireysel gerekse kurumsal/örgütsel herhangi bir çıkar çatışmasına yol açmamıştır.

KAYNAKÇA

- Akıncı, B. (2017). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Olası Demokratik ve Ekonomik Etkileri. *Turkish Studies*, 1-16.
- Akman, Ç. (2019). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde politika kurulları: Sosyal politikalar kurulu üzerinden bir değerlendirme. *Route Educational and Social Science Journal*, 659-676.
- Akman, E. (2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kamu Politikası Aktörleri. *Paradoks Ekonomi, Sosyoloji ve Politika Dergisi*, 35-54.
- Akyılmaz, B., Sezginer, M., ve Kaya, C. (2019). *Türk İdare Hukuku*. Ankara: Savaş Yayınevi.
- Anayasa Mahkemesi Kararı, 2024/68 (Anayasa Mahkemesi Mayıs 16, 2024).
- Arslan, E. (2022). Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Yerel Yönetimlerin Denetimine Yansımaları. K. A. Demir, ve A. Çiçek içinde, *Kamu Yönetimi* (ss. 151-180). Ankara: Orion Kitapevi.
- Arslan, E., ve Çiçek, A. (2018). Farklı hükümet sistemleri yerel yönetimlerde değişimi gerektirir mi? *12.Uluslararası Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, (ss. 706-716). Kırıkkale.
- Atar, Y. (2019). Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi. *Anayasa Yargısı Dergisi*, 36(1), 241-259.
- Atar, Y. (2019). *Türk Anayasa Hukuku*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Batal, S., ve Çakıcı, K. (2019). Yerel Yönetimler Açısından Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi: Yerel Yönetim Politikaları Kurulu Üzerine Bir Değerlendirme. *Uluslararası Kamu Yönetimi Formu 17. Bildiriler Kitabı*, (ss. 169-189). Karaman.
- Bölükbaşı, M. O. (2020). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Bakanlıkların Statüsü (Önceki Hükümet Sistemi ile Mukayeseli Olarak). *Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 41-69.
- Bulut, Z. E., ve Duygulu, V. İ. (2023). Türk Tipi Başkanlık Sisteminde Denge ve Denetim Mekanizmaları. *Karatekin Hukuk Dergisi*, 41-59.
- Can, O. (2020). Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi Anayasa Mahkemesi Yaklaşımı. *Anayasa Yargısı*, 37(1), 133-192.
- Çağlayan, R. (2023). Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Atanmasına İlişkin Anayasa Mahkemesi Kararı Üzerine. *Karar İncelemeleri Dergisi*, 2(1), 23-48.
- Çalışkan, E., ve Önder, M. (2017). Başkanlık Sistemi ve Mevcut Kamu Kurumları Üzerine Olası Etkileri. *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 570-578.
- Dinç, Y. D., ve Yılmaz, V. (2022). Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Yasama, Yürütme, Yargı Organları ile Taşra ve Yerel Yönetimlere Etkilerinin Değerlendirilmesi. *Ombudsman Akademik*, 8(16), 167-213.

- Öztürk, B. (2025). Türk İdari Teşkilatına Hâkim Olan Temel İlkelere Etkisi Bakımından Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri. *KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 27(48): 159-184.
- Eren, A. (2019). Anayasa Mahkemesinin Kanun Hükmünde Kararnamelere İlişkin İçtihadı Doğrultusunda Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Değerlendirilmesi. *Anayasa Yargısı*, 1-72.
- Eryılmaz, B. (2017). *Kamu Yönetimi Düşünceler, Fonksiyonlar, Yapılar, Politikalar*. İstanbul: Umuttepe Yayınları.
- Fanid, N. A., ve Akman, F. (2021). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin İdari Teşkilatlanma Üzerine Etkisi. *Medeniyet Araştırmaları Dergisi*, 3151.
- Gönenç, M. L. (2018). Uygulamada Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi. *Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV)*, 1-6.
- Gözler, K. (2019). *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*. Bursa: Ekin Basım Yayın.
- Gözler, K., ve Kaplan, G. (2016). *İdare Hukukuna Giriş*. Bursa: Ekin Basım Yayın.
- Güler, E., ve Çiçek, A. (2023). Türkiye'de Hükümet Sistemlerinin Yerel Yönetimler Üzerindeki Etkisi. *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 439-449.
- Güler, T. (2018). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Kamu Yönetimine Etkileri. *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 299-322.
- Günday, M. (2011). *İdare Hukuku*. Ankara: İmaj Yayıncılık.
- Gürsel, E. (2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yürütmenin Düzenleme Yetkisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Sınırları. *ASBÜ Hukuk Fakültesi Dergisi*, 391-424.
- İzci, F., ve Sarıtürk, M. (2017). Yeni Anayasa Değişikliği ile Getirilen Cumhurbaşkanlığı Sisteminin İdari Yapı ve İşleyiş Etkisi. *Journal of International Scientific Researches*, 517-532.
- Koç, E. (2021). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Taşra Teşkilatına Yansımaları. *Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 35-68.
- Kuzu, B. (2017). *Her Yönü ile Başkanlık Sistemi*. İstanbul: Babıali Kültür Yayınları.
- Küçük, Ü. (2020). *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Merkez Yerel İlişkileri ve Vesayet Denetimi*. Ankara: Akademisyen Kitabevi.
- Nacak, O. (2021). Cumhurbaşkanlığı Ofislerinin Yapısına İlişkin Değerlendirme. *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 23(3), 1023-1041.
- Ocak, K. (2019). Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile İdari Vesayet Yetkisi Düzenlenmesinin Bir Örneği Olarak Cumhurbaşkanlığı Ofisleri. *Anayasa Yargısı*, 163-193.
- Öner, Ş. (2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Yerel Yönetim Mevzuatına Etkileri. *ÇOMÜ Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi*, 303-332.
- Öner, Ş. (2020). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi: Merkez-Yerel İlişkilerinde Kurumsal Değişim ve Dönüşüm. *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 1335-1353.
- Özbudun, E. (2018). *Türk Anayasa Hukuku "2017 Değişikliklerine Göre Gözden Geçirilmiş"*. Ankara: Yetkin Yayınları.
- Özdemir, A. (2021). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Türkiye Cumhuriyeti İdari Teşkilatına Getirdiği Yenilikler. *Journal of Academic Value Studies*, 284-297.
- Öztan, B. (2001). *Tüzel Kişiler*. Ankara: Turhan Kitabevi.

- Öztürk, B. (2025). Türk İdari Teşkilatına Hâkim Olan Temel İlkelere Etkisi Bakımından Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri. *KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 27(48): 159-184.
- Öztürk, B. (2023). Bir politika transferi örneği: Cumhurbaşkanlığı politika kurulları ve ofisleri. *Ardahan Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 163-172.
- Sobacı, M. Z., Miş, N., ve Köseoğlu, Ö. (2018). Türkiye'nin Yeni Yönetim Modeli ve Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı. *Seta Perspektif*, 1-6.
- Tunç, H. (2018). *Türk Anayasa Hukuku*. Ankara: Gazi Kitabevi.
- Tunç, H. (2019). Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku Açısından Yasama ve Yürütme Organlarının Oluşumu ve Yetkileri Kapsamında Başkanlık Sistemi ve Türkiye. *Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 557-602.
- Turan, M. (2018). Türkiye'nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi. *Social Sciences Research Journal*, 42-91.
- Yasin, M. (2019). Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Türk İdari Teşkilat Hukukuna Etkileri. *Anayasa Yatgısı*, 315-333.
- Yeniay, L., ve Yeniay, G. (2019). Türk Hukukunda Yürütme Organının Düzenleme Yetkisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. *Anayasa Yargısı*, 36(1), 105-138.
- Yıldırım, T. (2019). İdarenin Kanuniliği İlkesi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Sınırı. *Anayasa Yargısı*, 36(1), 293-314.
- Yıldız, H. (2018). İdare Hukukunun Kısa Tarihçesi. *Ankara Hacı Bayramı Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 197-223.
- Zengin, E., ve Altın, S. (1999). Türk Hukukunda Kanun Hükmünde Kararname Uygulaması. *Sayıştay Dergisi*, 29-45.
- Zengin, O. (2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve İdari Yapıya Etkisi. *Emek Araştırma Dergisi*, 1-24.

Extended Abstract

Presidential Decrees in Terms of Their Impact on the Basic Principles Dominating the Turkish Administrative Organization

Turkish unique presidential system of government was introduced through a referendum on constitutional amendments in 2017, and the Turkish Type Presidential System was put into practice with the 2018 elections. The new government system is different from its global counterparts in terms of its features and structure. The presidential government system, which was introduced with the idea that it would lead to increased stability and efficiency, brought significant changes in the structure and legal status of the legislative and executive branches. With the new government system, it is emphasized that the state administration will be more rational and an effective executive body will be established. It is envisaged that the executive and legislative powers will be able to take faster and more effective decisions within their respective scopes of work and that a balance and control mechanism will be established by ensuring harmony between them. With the presidential government system, important changes have been made not only for the executive branch but also for the legislative and judicial branches. The changes in the constitutional bodies have also brought significant changes in the administrative organization structure, both in terms of organizational functioning and organizational structure.

In the administrative organization, the capital city organization of the central government was restructured under the new government system. While the capital organization was restructured, new institutions took their place in the administrative structure in the process of public policy making and execution. With the presidential government system, there are no comprehensive changes in local government units, but there are changes and legal arrangements for the existing bureaucratic memory of the administrative structure. The new government system aims to reshape the administrative organizational structure and transform administrative units through regulations to adapt to this change. With the Presidential Decrees issued for special provincial administrations, municipalities and village administrations, there is no change in the institutional structure of local government units, but the legal legislation has been shaped in line with the new system and bureaucratic functioning has been ensured. The new government system has also changed the legal and administrative decision-making processes regarding the functioning of the Turkish administrative organizational structure, resulting in legislative amendments and technical arrangements.

One of the important impacts of the new government system has been on the basic principles governing administrative organization. Presidential decrees issued by the President of the Republic have led to flexibilities in the principles governing administrative organization, differences in practice and the emergence of controversial situations. The changes are mostly in the form of harmonization and unity of practice, and changing certain phrases in the laws. However, it is clear that there is an effect on the principles that dominate the administrative organization, especially in bureaucratic functioning and legal processes. In this study, the Presidential Government System is evaluated in terms of its impact on the basic principles governing the administrative organization since it is a change in the government system that reshapes the power of the executive. In this context, a review of legislation and literature has been made, and the impact of the legal regulations brought by the new government system on the basic principles governing the administrative organization has been evaluated in terms of bureaucratic and legal processes.

This study analyses how the legislative amendments made within the framework of the government system affect the basic principles governing the administrative organisation. The main finding of the study is that the authority of the executive to make substantive regulatory acts affects the functionality of the basic principles governing the administrative organisation and the changes made indirectly, if not directly, cause dual practices in the functioning. As a result, it is concluded that the changes brought by the Presidential Government System in terms of the administrative organisation structure are contrary to the principle of separation of powers, the limits of the Presidential Decrees are unclear, the limits of the authority of the Presidential Decrees, which provide the authority to make regulatory acts on almost the entire administrative organisation, are unclear, and this situation causes disruptions in the structure and functioning of the basic principles that dominate the administrative organisation.
