ANKARA ÜNİVERSİTESİ YAYINLARI NO: 685
A.Ü. SİYASAL BİLGİLER FAKÜLTESİ YAYINLARI NO: 624
KAMU YÖNETİMİ UYGULAMA ve ARAŞTIRMA MERKEZİ (KAYUAM): 14

TÜRKİYE'DE KAMU POLİTİKALARI: GÜNCEL KONULAR ve EĞİLİMLER

Editör
Can Umut Çiner

Ankara, 2020

TÜRKİYE'DE BAŞKANLIK SİSTEMİ: SİYASAL SİSTEMİN NİTELİĞİ VE YÖNETSEL YAPIDAKİ DEĞİŞİM*

Ozan Zengin

Siyasal sistem kavramı, devlet egemenliğinin kullanımı kapsamında yetki olarak kuvvetlerin tanımlanmasına, konumlandırılmasına ve kuvvetler arası ilişkilerin belirlenmesine dönük bir içeriğe sahiptir. Modern devlette yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerinin işlevsel ayrılığı söz konusudur. Kıta Avrupası'ndaki hukuk devleti, Anglo-Sakson yönetim geleneğindeki hukukun üstünlüğü anlayışı gereği "yargı"nın diğer iki kuvvetten, özellikle de yürütmeden ayrı olması gerektiği çağdaş yönetim anlayışı çerçevesinde sorgulanmaz olandır. Yüksek yargı mensuplarının atanması dışında siyasal sisteme farklılık kazandırarak onu tanımlayacak olan esas, yasama ve yürütme arası ilişkilerdir.

Bu yazıda konu edilen siyasal sistem/hükûmet sistemi olarak başkanlık sistemi, kuvvetlerin sert ayrılığına dayalı bir siyasal sistem olarak değerlendirilmektedir. "İdeal tip" olarak başkanlık sisteminde (Poguntke ve Webb, 2007: 2-3; Lijphart, 2008: 14, 149-151),

- Yürütme, yasama içinden çıkmamaktadır. Tek başlı olan yürütme, parlamento üyeleri gibi (dereceli/turlu seçim mekanizmaları olsa bile) doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Milletvekilleri gibi başkan da meşruiyetini genel seçimler aracılığıyla halktan almaktadır.

---

* Bu bölüm, yazarın Emek Araştırma Dergisi'nde yayımlanan "Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi ve İdari Yapıya Etkisi" başlıklı makalesi (10/15, 2019, s. 1-24) esas alınıp geliştirilerek yazılmıştır.

- Başkanın ve ona bağlı kabinenin göreve başlaması için yasamanın onayına gerek yoktur. Ayrıca parlamento, yürütmeyi güvenoyu yoklamasıyla görevden alamaz/düşüremez. Başkan, parlamentoya karşı siyaseten sorumlu değildir.
- Başkan da parlamentoyu feshetme yetkisine sahip değildir.
- Kabine üyesi olan bakanlar aynı zamanda parlamento üyesi olamazlar. Kanun teklifi veremezler.

İlkesel anlamda ayrılığa dair kabul gören bu unsurlara karşın yasama ile yürütmenin karşılıklı yetkileri de söz konusudur. Yürütmenin yetkisi ve sorumluluğunda olan bütçe, uluslararası antlaşmalar, üst düzey kamu yöneticisi ve yargı mensubu atamaları yasamanın onayına tabidir. Başkan da kanunları (tasarılarını) onaylayarak yayımlama ya da onaylamama yetkisine sahiptir. Başkan, kanunların yeniden görüşülmesi için geri gönderebilir. Bu yetki, parlamentonun ısrar edebilme yeter sayısına göre veto yetkisine dönüşebilir.

Başkanlık sistemi uygulamaları incelendiğinde kuvvetler arası ve devlet kurumları arası dengeli ilişkiler kuranlar (Örneğin; Amerika Birleşik Devletleri (ABD)) ile yürütmenin baskın olduğu, "başkancı", merkeziyetçi olanlar (Örneğin; Latin Amerika ve Afrika ülkeleri) şeklinde başkanlık sistemleri ikiye ayrılabilir.[1] Bu ayrımı tabii ki sadece siyasal sistem türleri üzerinden değerlendirmek mümkün değildir. Sosyo-ekonomik yapı üzerinden şekillenen siyaset-yönetim-demokrasi kültürü ve gelenekleri hükûmet sistemini belirlemektedir (bkz. O'Donnell, 1993: 1-8; Lijphart, 2008; Larkin, 1998).

Hukukun üstünlüğü ilkesi çerçevesinde kapsayıcı bir demokrasi anlayışı, katılımcı bir karar alma-politika belirleme mekanizması, kurumsallaşma, kurumlar arası açık ve tanımlanmış ilişkiler çoğulcu ve gelişkin bir yönetsel yapının

1 Bkz. Linz, 1990: 54-57; Özsoy Boyunsuz, 2017: 163-181; Teziç, 2015: 539-541; Uluşahin, 1999: 206-224.

özellikleridir. Diğer tarafta seçim galibiyetinin mutlak iktidar hakkı olarak görüldüğü, oturmuş bir kurumsal yapıdan çok siyasal partilere, kişilere göre değişken yönetsel ilişkilerin var olduğu, yürütme kuvvetinin diğer kuvvetler ile siyasal ve yönetsel kurumlara nazaran belirgin bir şekilde ön planda olduğu toplumlar bulunmaktadır. İkinci tarafta yer alan toplumlar çoğunlukçu, delegasyoncu, otoriter eğilimler gösteren siyasal yapıların da taşıyıcıları olarak değerlendirmektedirler.

Bu ikili toplumsal yapı karakteri, başkanlık sistemlerindeki ikili ayrımın da temelini oluşturmaktadır. Çoğulcu liberal demokrasinin geçerli olduğu başkanlık sistemlerinde başlangıçta belirtilen "ideal" başkanlık sisteminin özellikleri gözlenebilmektedir. Delegatif (yetkici) başkanlık sistemlerin de ise başkanın, anayasa üzerinden geniş yetkilere sahip olduğu ya da kimi zaman anayasayı aşarak kararlar aldığı, parlamentoyu feshedebildiği, olağanüstü hal ilan edebildiği, kanun hükmünde kararnameler çıkardığı, yargı mensuplarını ve üst düzey bürokratları tek yanlı işlemlerle atayabildiği bir yapı görülmektedir. Kimilerince bu yapı, hiper-başkanlık olarak da adlandırılabilmektedir (bkz. Larkin, 1998: 4-6).

Avrupa ülkeleri göz önünde bulundurularak demokratik ve gelişmiş sayılan ülkelerde geçerli olan ve tercih edilen siyasal sistemin çoğunlukla parlamenter sistemi olduğu düşünüldüğünde ABD gibi başkanlık sistemini demokratik bir düzlemde sorunsuz bir biçimde işleten ülke sayısı azdır (Lijphart, 2008: 156-158; Bağce, 2016: 145-146, 153). Çoğunluğun despotizminin baskın çıkması, seçimi kazananın her şeyi alması durumu, stabil olmayan ve heterojen bir nitelik arz eden sosyo-ekonomik yapı, gelir dağılımındaki adaletsizlik, kişiselliğin ağır bastığı siyasi liderlik, iç işleyişi demokratik olmayan parti düzeni, hukuk devleti bilincinin noksanlığı, anayasal devlet anlayışını içselleştirememe, yargı bağımsızlığının tesis edilememesi, katı seçim dönemlerine bağlı olarak sistemin kilitlenmesi, çifte meşruiyet gibi olumsuzlanabilecek uygulamalarla ikinci tip başkanlık sistemi örnekleri toplam içinde ağır basmaktadır (bkz. Lijphart, 2008: 80;

141-142, 151-153; Linz, 1994: 6-18; Aslan-Akman, 2014: 229-237).

I. ABD'nin Öncülüğünde Başkanlık Sistemi

Başkanlık sisteminin hem tarihsel açıdan hem de sorunsuz işleyiş açısından referans ülkesi Amerika Birleşik Devletleri'dir. Yukarıda belirtilen ilkelerin vücut bulduğu yer de ABD'dir. ABD, kendi tarihsel gelişim süreci içinde başkanlık sistemini liberal ideoloji ve demokrasi anlayışıyla, konfederasyondan federasyona giden devletleşmeyle, kuvvetlerin yetki ve sorumlulukların, temel hak ve özgürlüklerin genel çerçevesini çizen anayasacılıkla harmanlayarak oluşturmuştur. Özel mülkiyet ekseninde temel hak ve özgürlükler hassasiyetini; hem bireylerin hem de kolonilerden itibaren yerel toplulukların sahip olduğu ve hiç vazgeçmedikleri özgürlük istencini; monarşiden, merkeziyetçi devlet mekanizmasından azade özerk yaşam kültürünü; kutsallık mertebesine yükseltilmiş anayasal kurallarca, kongreyle ve demokrasi ülküsüyle dengelenmiş etkin yönetim anlayışını dikkate almadan Amerika'da başkanlık sistemini düşünmek mümkün değildir. 19'uncu yüzyılın ikinci yarasından itibaren mekanizasyonla, fabrikalaşmayla, şirketleşmeyle, rasyonalizasyonla, üretkenlik ve etkinlik-verimlilik artışıyla sanayi kapitalizminin lider ülkesi görünümünü 20'nci yüzyılda siyasal güçle birleştirip dünyanın hamisi sıfatıyla pekiştirince güçlü, etkin yönetim ve onun yürütme mekanizması ön plana çıkmış olsa da demokrasi, anayasal devlet, kongre hükümeti gibi değerler her zaman ulusal merkezi yönetimi ve başkanı dizginlemiştir.

ABD başkanlık sistemi, "fren ve denge" anlayışı çerçevesinde şekillenmektedir. Kuvvetler ayrılığına dayalı ilk anayasa, ABD anayasasıdır. Devletin işleyişi, kuvvetlerin dengeli ilişkilerine bağlanmıştır. Federatif bir devlet biçimiyle de özgün bir ilişki düzeni yakalanmıştır. Anayasal bir cumhuriyet olarak kurulan devlette öne çıkan yasamadır (Kongre'dir) (4'üncü Madde, 4'üncü Bölüm). Anayasa değişikliklerinin nihai olarak eyalet

meclislerince onaylanması, çift kanatlı kongre yapısı ve eyaletlerin eşit temsiline dayanan Senato'nun varlığı, Senato'nun Başkanın yaptığı antlaşmaları ve atamaları onaylaması gibi anayasal düzenlemeler devlete ve kuvvetler arası ilişkilere rengini vermektedir (bkz. Greenberg ve Page, 2007: 288; Kalaycıoğlu, 2005: 15; Turan, 2005: 116).

Yürütmenin sahibi, çoğunlukla iki partinin (Demokrat ve Cumhuriyetçi Parti)[2] temsilcisi olarak girilen iki dereceli seçimlerle iş başına gelen başkandır. Başkanın yetkileri, Kongre'nin yetkileri gibi sıralanıp net bir şekilde Anayasada belirtilmemiştir. Anayasanın farklı maddelerinde yer alan yetkileri dışında "yürütme"nin düzenlediği 2'nci Madde'de yalın bir biçimde "yürütme yetkisi"nin başkana verileceği ifade edilmiştir. Bu yalınlık, güçlü yürütme kapsamında başkana serbestlik tanındığı şeklinde yorumlandığı gibi başkanın yetkilerinin Kongre karşısında sınırlı olduğu şeklinde de yorumlanmaktadır (bkz. Neustadt, 1990: 3-9; Cronin ve Genovese, 2010: 2-23).[3]

---

2 Whig Partisi'nin Cumhuriyetçi Parti'nin öncülü olduğu kabul edilirse 8'nci başkanlık seçiminden (1836) itibaren iki parti geleneğinin başladığı söylenebilir. Bkz. https://www.whitehouse.gov/about-the-white-house/presidents/; https://www.britannica.com/place/United-States/Political-parties (Erişim Tarihi: 06.02.2020).

3 İngiltere'ye karşı verilen bağımsızlık mücadelesi deneyimiyle tiranlık kaygısı, monarşi ve güçlü bir devlet korkusu ve tüm bunların başkan tarafından sembolize edilmesi durumu ortaya çıkmıştır. Bu durum, anayasanın oylanması sürecinde yürütmeye karşı bir tutumun oluşmasında etkili olmuştur (bkz. Morris, 2010: 57, 60). Öbür taraftan devletler sahnesine yeni çıkan ve iktisadi olarak da gün geçtikçe rekabet edebilir bir üretim potansiyeline sahip birleşik devletlerde ulusal bir lidere ihtiyaç duyulmaktadır.

Ana metinde de belirtildiği gibi anayasada başkanın yetkilerin net ve köşeli yazılmaması durumu kimilerine göre, başkanın sınırlandırmaya tabi tutulmayan makamına içkin geniş yetkilere sahip olması anlamına gelirken kimilerine göre başkanı yetkilendirmekten çekinme şeklinde de anlamlandırılmaktadır. Siyasal kültür itibarıyla ikincisinin daha baskın olduğu söylenebilir. Af yetkisi dışında başkana verilen hemen hemen her yetkinin ya kongreyle paylaşıldığı ya da yargı tarafından denetime tabi tutulduğu görülmektedir (Cronin ve Genovese, 2010: 27, 115). Amerika'da siyasal liderlik, kuvvetlerin birlikteliği kapsamında değil kuvvetlerin

Başkan yardımcısı başkanla birlikte seçilmektedir. Başkan yardımcısı Senato'nun başkanıdır. Oy eşitliği dışında oy hakkı yoktur (1'inci Madde, 3'üncü Bölüm). Başkanın ölüm, istifa, yetki ve sorumluluklarını yerine getirmede yetersiz kalması ve cezai sorumluluk dolayısıyla görevden uzaklaştırılması hallerinde başkanlık sıfatını üstlenmektedir (2'nci Madde, 1'inci Bölüm).

Kanun tasarılarının kanunlaşması sürecinde başkan önemli bir geri gönderme yetkisine sahiptir. Temsilciler Meclisi'ne ya da Senato'ya geri gönderilen tasarı, yeniden görüşüldükten sonra ancak her iki meclisin 2/3 çoğunluğuyla başkana iletebilecektir.

Başkanın, başkomutanlık, Kongre'ye mesaj verme ve olağanüstü koşullarda toplantı çağrısında bulunmak gibi görevleri de bulunmaktadır (2'nci Madde, 2'nci ve 3'üncü Bölüm).

Diğer yandan başkan, senatörlerin 2/3'ünün onayıyla uluslararası antlaşmalar yapabilmekte; yine Senato'nun onayıyla federal devletin bürokratlarını ve yüksek yargı organlarının üyelerini atayabilmektedir (2'nci Madde, 2'nci Bölüm).

Başkan ve yardımcısı vatana ihanet, rüşvet, görevi kötüye kullanmakla suçlanır ve mahkum olurlarsa görevlerinden

---

ayrılığı anlayışı çerçevesinde değerlendirilmektedir. Siyasal kültürü biçimlendiren güç, yetki ve sorumluluk, görev gibi unsurlardan çok özgürlük, demokrasi, birey temelli eşitlik gibi değerlerdir. Başkan figürü, olağan durumlarda bu değerler bütünü içinde anlam kazanmaktadır.

Siyasi ve iktisadi krizler ile doğal afetlerin yaşandığı durumlarda ve emperyal bir güç olarak küresel terörle mücadele kapsamında ise başkanın, diğer kuvvetlere ve kurumlara nazaran baskın bir rol üstlendiği görülmektedir (Cronin ve Genovese, 2010: 92-95, 169). Aciliyet ve "gereklilik" arz eden durumlarda Locke'a referansla yürütme ayrıcalığı; Hamilton'a referansla enerjik, yetki sahibi başkan; başkomutan sıfatıyla anayasanın ve anayasal kurumların korunmasını üstlenen başkan gibi göndermelerle kuvvetler ayrılığını belli ölçüde askıya alabilen, anayasayı ve temel hukuk kurallarını zorlayan güçlü bir yürütme kuvveti savunulmaktadır. 20'nci yüzyıl itibarıyla liderlik rolünü üstlenen ve ulusal Amerikan politikalarına yön veren güçlü başkan profili, beklenen ve istenen bir durum olmuştur. Konjonktürel gelişmelerle birlikte W. Wilson'un görüşleri ve yaptıkları bu eğilime ivme kazandırmıştır (bkz. Tulis, 2010: 13-23; Cronin ve Genovese, 2010: 139-145).

alınabilmektedirler (2'nci Madde, 4'üncü Bölüm). Yüce Mahkeme Başkanının (*Chief Judge of the Supreme Court*) başkanlık edeceği oturumlarla Senato, (2/3 çoğunlukla) başkanı yargılama yetkisine sahiptir (1'inci Madde, 3'üncü Bölüm).

Başkanlık seçimleriyle kongre seçimleri aynı tarihte yapılmamaktadır ve görev süreleri birbirlerinden farklıdır. Başkan, dört yıllığına, Temsilciler Meclisi üyeleri ise iki yıllığına seçilmektedir. Senato seçimleri de iki yılda bir yapılmaktadır ama senatörlerin görev süresi altı yıldır. İki yıllık üç dönem halinde Senato'nun yapısı kısmi olarak değişmektedir.

Anayasada yer almayan, belirli durumlarda başkanın fiilen kullandığı bir uygulaması daha söz konudur; o da yürütme kararnamesidir (*executive order*). ABD Başkanı bu düzenleme aracını kanunların uygulanması, savaş ya da terör benzeri olağanüstü durumların yönetimi, idari ve mali yapının işleyişi, yeni kurumların kurulması ya da kapatılması için kullanmaktadır (Greenberg ve Page, 2007: 339-340; Storey, 2011: 346-347). Bu kararnameler, bazı olağanüstü durumlarda Kongre sessiz kalmayı tercih etse de Kongre'yi devre dışı bırakmak için de kullanılabilmektedir. Bu tür durumlarda bu kararnameler, "başkan emri"ne dönüşebilmektedir (O'Connor ve Sabato, 2009: 302-303). Hem iç egemenlik hem de dış egemenlik açısından güçlü başkan imajının ve icraatlarının gerekli görüldüğü zamanlarda, siyasal-iktisadi-sosyal kriz dönemlerinde, hızlı karar verilmesi gereken durumlarda yürütme kararnamelerinin sayısında artış olduğu gözlenmektedir (Rudalevige, 2010: 474-475).[4]

ABD'de sistemin çatı örgütlenmesi başkan, başkan yardımcısı, Başkanın Yürütme Ofisi (*Executive Office of the President*) ve kabineden oluşur. Kamu hizmetlerinin örgütlenmesi açısından "department" usulü bakanlık kurumsallaşması söz

4 20'nci yüzyılın ilk yarısı en yoğun yürütme kararnamesinin çıkarıldığı dönemdir. Bu dönemde yılda ortalama 250 kararname yayımlanmıştır. https://www.presidency.ucsb.edu/statistics/data/executive-orders (Erişim Tarihi: 28.01.2020).

konusudur. Bakanlar, siyasi ilişki açısından ise başkanın "sekreterleri" konumundadırlar. Senato'nun onayıyla başkan tarafından atanırlar. Kabinenin, kolektif bir niteliği yoktur.

2020 yılı itibarıyla 15 bakanlık ve ajans-büro başlığı altında toplanabilecek bakanlıkların ilgilisi 261 yönetsel birim bulunmaktadır. Bunlar dışında spesifik konulara ilişkin Kongrenin ve başkanın yönettiği 43 adet kurul-komisyon-komite bulunmaktadır.[5]

Yürütme Ofisi, Beyaz Saray'ın gözetimi altındadır. Beyaz Saray; Başkanın Ofisi, Başkan Yardımcısının Ofisi, Beyaz Saray Genel Sekreteri, İletişim ve Basın Ofisleri ile danışmanlardan oluşmaktadır.

Verdiği teknik bilgi desteği ve danışmanlık hizmetleriyle yürütme kuvvetinin kullanılabilir olmasını sağlayan yapı, Başkanın Yürütme Ofisi'dir. Ofis, komite ve konsey gibi kuruluşların bütünü olarak Yürütme Ofisi'nin asli görevi, Başkana ve Başkan dolayımıyla bakanlara kamu politikalarının belirlenmesi sürecinde danışmanlık yapmaktır. Yürütme Ofisi kapsamında öne çıkan yapılar[6]; Yönetim ve Bütçe Ofisi[7], Bilim ve Teknoloji Politikaları Ofisi[8], Ekonomik Danışmanlar Konseyi[9],

5 Ayrıntılı bilgi için bkz. https://www.archives.gov/founding-docs/constitution-transcript (Erişim Tarihi: 05.04.2019); https://www.usa.gov/branches-of-government (Erişim Tarihi: 08.05.2020).

6 https://www.usa.gov/branches-of-government (Erişim Tarihi: 06.02.2020).

7 Bütçenin hazırlanmasına, bütçeyle federal fonların harcanmasının koordine edilmesine yönelik görevler üstenmişlerdir (Morris, 2010: 79). Düzenleyici politikalar, kurum performansları, insan kaynakları, federal düzeyde tedarik gibi konular da ön plana çıkan ofistir.

8 Başkana ve Yürütme Ofisi içindeki diğer yönetsel birimlere ekonomi, ulusal ve iç güvenlik, uluslararası ilişkiler, sağlık, çevre, kaynakların kullanımı gibi konularda bilim, teknoloji ve mühendislik açısından tavsiyelerde bulunmaktadır.

9 Verilere, kayıtlara ve araştırma sonuçlarına dayalı olarak ulusal ve uluslararası ekonomi politikalarının geliştirilmesine yönelik tavsiyelerde bulunmaktadır.

Çevre Kalitesi Konseyi[10], Ulusal Güvenlik Konseyi[11], Ulusal Uyuşturucu Kontrol Politikaları Ofisi[12]'dir. Bunlara ek olarak Yürütme Ofisi'yle ABD Ticaret Temsilciliği, Beyaz Saray İletişim Ofisi, Beyaz Saray Basın Ofisi de ilişkilendirilmektedir. Yürütme Ofisinde atamaları Senato tarafından onaylanan 1.800'i aşkın çalışan bulunmaktadır.[13]

II. Başkanlık Sistemi Yolunda Türkiye

Türkiye, 13'üncü Cumhurbaşkanı'nın yemin edip göreve başlamasıyla resmi olarak 9 Temmuz 2018 tarihi itibarıyla başkanlık sistemine geçiş yapmıştır. 17 Nisan 2017 referandumu sonucunda kabul edilen anayasa değişikliği paketi[14] ile başlayan siyasal sistem değişikliği 24 Haziran 2018 tarihinde birlikte yapılan Cumhurbaşkanlığı ve Milletvekili Genel Seçimi'yle nihayete erdirilmiştir.

Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesine ilişkin 2007 tarihli anayasa değişikliği[15] sonrasında parlamenter sistemden ilk ciddi kopuş gerçekleşmişti. 10 Ağustos 2014 tarihli seçimle de yürütmenin siyaseten sorumsuz tarafı olan Cumhurbaşkanının, başkanlık sistemlerindekine benzer bir biçimde doğrudan halk tarafından seçilerek belirlenmesi usulüne geçilmişti. Değişikliğin anayasa metnine işlenmesinden sonra

10 Ulusal düzeyde çevre politikalarının oluşturulması, çevresel kalitenin geliştirilmesi, çevreye dair gözden geçirmelerin yapılması gibi sorumlulukları yerine getirmektedir.

11 Başkanın ulusal güvenlik ve dış politika konusunda güvenlik uzmanları ve bakanlık görevlileriyle bir araya geldiği en önemli platformdur.

12 Uyuşturucuyla mücadele ve uyuşturucu kullanımının azaltılması konusunda politikalar geliştiren ofistir.

13 Bkz. Storey, 2011: 342-346; O'Connor ve Sabato, 2009: 294-295, 302; Wilson vd., 2011: 372-377.

14 21.01.2017 kabul tarihli 6771 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, RG: 11.02.2017, S. 29976.

15 31.05.2007 kabul tarihli 5678 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, RG: 16.06.2007, S. 26554.

Türkiye'deki sistemin niteliğine ilişkin "başkanlı parlamenter sistem", "yarı-başkanlık" gibi tartışmalar baş göstermişti (Gönenç, 2007; Özsoy Boyunsuz, 2014; Kükner, 2012; Kamalak, 2014; Demir, 2014; Gözler, 2018a). Bununla birlikte ilk defa halk tarafından seçilme uygulamasına ve hatta 2017 referandumuna kadar sistemin özünün parlamenter sistemi yansıttığına dair yorumlar da bulunmaktaydı (Özbudun, 2011).

2014 sonrasında mevcut sistemin, parlamenter sistemle bağının giderek daha da zayıfladığı söylenebilir. Teorik olarak yarı-başkanlık sistemine yaklaşıldığı düşünülse bile Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı, o dönemki anayasal yetkiler dolayısıyla yarı-başkanlık sisteminin öne çıkan ülke örneği Fransa'daki meslektaşının yetkilerine sahip değildir.[16] Yine de Türkiye'de, siyasal iktidarın temsili ve devlet politikalarının belirlenmesi noktasında yürütme içindeki güç dengesi, Başbakanın başında olduğu Bakanlar Kurulundan Cumhurbaşkanına doğru kayma eğilimi göstermiştir. Milli Güvenlik Kurulu toplantıları ve Bakanlar Kurulu toplantıları Cumhurbaşkanının başkanlığında Beştepe'deki yeni yerleşkesinde toplanmaya başlanmıştır. Bundan sonra da bu toplantı usulü devam ettirilmiştir. Ayrıca Cumhurbaşkanlığı teşkilatında değişiklik yapılarak bazı temel hizmet/politika alanlarına ilişkin yeni başkanlıklar kurulmuş ve var olan yönetim birimleri de bu yeni yapılanma bağlamında dönüştürülmüşlerdir.[17] Genel Sekreter Yardımcılarının

16 T.C. Cumhurbaşkanı, hükûmetinin başı değildir; Bakanlar Kuruluna başkanlık etmesi istisnadır; Başbakan ve Bakanlar, Cumhurbaşkanına sorumlu değildir; Cumhurbaşkanı olağanüstü dönemlerde yetkilerini Bakanlar Kuruluyla birlikte kullanmak durumundadır; meclis seçimlerini yenileme (fesih) yetkisini Anayasa'da belirtilen haller çerçevesinde kullanabilecektir; uluslararası ilişkiler ve güvenlik konularında Bakanlar Kuruluyla birlikte hareket etmek zorundadır (Özbudun, 2011: 354-360; Zengin, 2013: 301).

17 https://www.kaysis.gov.tr/Devlet_Teskilat_Detsis (Erişim Tarihi: 08.09.2015); Hürriyet Gazetesi http://www.hurriyet.com.tr/gundem/27744744.asp (Erişim Tarihi: 10.12.2014); Sabah Gazetesi, http://www.sabah.com.tr/gundem/2014/12/02/cumhurbaskanligindaki-baskanlik-sayisi-degisiyor (Erişim Tarihi: 02.12.2014).

sorumluluğu altında güvenlik politikaları (demokrasi ve güvenlik, genel güvenlik, istihbarat değerlendirme müdürlükleri), uluslararası ilişkiler (bölgesel araştırmalar, kamu diplomasisi, küresel araştırmalar müdürlükleri), ekonomi izleme ve koordinasyon (sektörel ve yatırımları izleme ve değerlendirme müdürlükleri) başkanlıkları gibi yeni başkanlıklar kurulmuştur. Bu başkanlıklar aracılığıyla Cumhurbaşkanı, daha önceki dönemlere nazaran politika belirleme ve yönlendirme konusunda daha aktif bir rol izlemiş, adeta bir gölge kabine inşa edilmiştir. Güçlü siyasal kimliğiyle 12'nci Cumhurbaşkanı, "sembolik bir Cumhurbaşkanı" nitelemesine son vermiştir.

III. Siyasal Sistemde Hat Değişikliği: Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi

Pratiğe dökülmesi açısından 9 Temmuz 2018 itibarıyla resmen başlayan sistemin adlandırılmasında farklılıklar göze çarpmaktadır. Yalın bir şekilde başkanlık sistemi, Cumhurbaşkanına da "başkan" diyenler olduğu gibi niteliği değişim gösterse de yerleşik Cumhurbaşkanlığı makamı üzerinden Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi diyenler de bulunmaktadır. Ortada bir "hükûmet" kalmadığı için bu adlandırmaya itiraz edenler de mevcuttur. 17 Nisan 2017 referandumundan itibaren geçen yaklaşık iki yıl sonunda "Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi" tanımlamasının yaygın kullanımı ve kabulü çerçevesinde uzlaşıya varıldığı söylenebilir.

Yeni sistemin köşe taşları 6771 Sayılı Kanun'la döşenmiştir. 1982 Anayasası'nda kapsamlı değişiklikler yapan bu Kanun sonrasında;

Yürütmenin oluşumuna bakılırsa,

- Anayasaya göre yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir (md. 104/1) ve görev olarak da yalnızca Cumhurbaşkanı tarafından

kullanılır (md. 8).[18] Başkanlık sistemlerinde olduğu gibi yürütme tek başlı hale gelmiştir. Parlamenter sisteme özgü olan iki başlı yürütme (Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu birlikteliği) uygulamasına son verilmiştir.

- "Devletin başı" değil artık "devlet başkanı" sıfatıyla yetkili olan bir Cumhurbaşkanı söz konusudur (md. 104/2).
- Doğrudan halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanı, parlamentoya karşı siyaseten sorumlu değildir; halka karşı sorumludur.[19]
- Cumhurbaşkanı, yardımcıları ile bakanları seçer ve atar. Bakanlar aynen Cumhurbaşkanı gibi TBMM'ye değil, doğrudan Cumhurbaşkanına karşı sorumludur. Bakanlar, Cumhurbaşkanının kabinesinin bir üyesidir.
- Mecliste yer alan siyasal partilerin aday gösterebilmesi dışında hem var oluşu hem göreve başlama itibarıyla yürütmenin parlamentoyla bağı kopmuştur. Güvenoyu mekanizması kaldırılmıştır.
- Cumhurbaşkanı ve bakanlar, doğrudan kanun teklif edemez. Bakanlar, aynı zamanda milletvekili olamaz.
- Cumhurbaşkanı, artık tarafsız değil siyasal partili bir Cumhurbaşkanıdır.

Yürütmenin Yasamayla ilişkisi irdelenirse,

Başkanlık sistemleri kuvvetlerin sert ayrıldığı sistem olarak değerlendirilse bile yasama ve yürütme arasında birbirlerini etkileyebilecek bir ilişki olmadığını söylemek gerçekçi değildir.

- Türkiye'de de bu bağlamda Cumhurbaşkanı, ülkenin iç ve dış siyaseti hakkında TBMM'ye mesaj verme yetkisine sahiptir.

18 8'inci maddede "yetki ve görev", 104'üncü maddede ise sadece "yetki" olarak yürütmenin düzenlenmesi, dikkate değer bir farklılık ya da başka bir değerlendirmeyle de uyumsuzluktur.

19 Başlangıçta da belirtildiği gibi bu usul, 2007 yılı Anayasa değişikliğiyle yürürlüğe girmiş ve 10 Ağustos 2014 seçimleriyle ilk defa uygulamaya geçirilmiştir.

- TBMM'nin Cumhurbaşkanını, Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanları cezai sorumluluk kapsamında denetleme yetkisi vardır.[20] TBMM, Cumhurbaşkanı hakkında üye tam sayısının salt çoğunluğuyla soruşturma açılmasını isteyip üçte ikisinin oyuyla Cumhurbaşkanını yargılanması için Yüce Divan'a gönderebilir (md. 105).

  Buna ek olarak denetimden daha çok bilgi edinmeye yönelik olarak yazılı soru, genel görüşme ve meclis araştırması mekanizmaları da vardır. Gensoru ve sözlü soru ise kaldırılmıştır.

- Yasama, mevzuat düzenlemeleri kapsamında yürütmeyi denetleyebilmektedir. TBMM, -(daha sonraki kısımlarda açıklanacak olan) mahfuz alanlar dışındaki- Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenen bir alana ya da konuya ilişkin bir kanun çıkarıp kararnameyi hükümsüz bırakarak yürütme üzerinde bir denetim kurabilmektedir.

  - Türkiye'de Anayasa'da bir gerekçeye dayandırmadan Cumhurbaşkanına fesih (md. 116/2), TBMM'ye de nitelikli çoğunlukla seçimleri yenileme hakkı tanınmıştır (md. 116/1).
  - Cumhurbaşkanlığı seçimleri ile TBMM'nin seçim dönemleri aynıdır (md. 106/1 ve md. 116/1, 116/2, 116/5).

Yürütmenin yetkileri irdelenirse,

- Cumhurbaşkanı, parlamentodan yetki almadan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri (CK) adı altında düzenleyici işlemler yapabilmektedir.

---

20 105'inci Madde'de, "Cumhurbaşkanı hakkında, bir suç işlediği iddiasıyla" soruşturma açılabileceği belirtilmiştir. Bu maddede, sorumluluğa (daha doğrusu sorumsuzluğa) ait 1961 Anayasası'nın 98'inci Maddesi'nde geçen "görevleriyle ilgili işlemler" gibi bir ifadeye ve maddenin önceki halinde yazan "vatana ihanet" ifadesine rastlanmamaktadır. Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar için ise "görevleriyle ilgili suç" ifadesi net bir şekilde belirtilmiştir (md. 106/5). Görevleriyle ilgili suçlara ilişkin sürecin görevleri bittikten sonra uygulanacağı ve görevleriyle ilgili olmayan suçlarda da yasama dokunulmazlığına sahip oldukları açıkça düzenlenmiştir (md. 106/8 ve 106/10). Cumhurbaşkanının sorumluluğunun aynı netlikte düzenlenmediği görülmektedir.

- 123'üncü Madde'de ifadesini bulan "kanuni idare" ilkesiyle çelişir bir biçimde, Cumhurbaşkanı kararnameyle bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulmasını düzenleyebilmektedir.
- Kamu tüzel kişiliği, anayasa ve kanun dışında CK ile de kurulabilmektedir.
- Cumhurbaşkanı, üst kademe kamu yöneticilerinin atamasını yapar ya da atamalarını onaylar.
- Cumhurbaşkanı, olağanüstü hal ilan edebilir.
- Cumhurbaşkanı, Devlet Denetleme Kurulu (DDK)'nu daha aktif ve yaptırım gücü kazanmış şekilde kullanabilecektir. Her türlü inceleme, araştırma ve denetleme işlemi yanında DDK aracılığıyla Cumhurbaşkanı, idari soruşturma yapma yetkisine de sahip olmuştur.
- Cumhurbaşkanı, kanunların yeniden görüşülmesini parlamentodan isteyebilir.[21]

1. Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri (CK): Yasama Yetkisinin Genelliği Sınırlandırıldı mı?

Anayasa değişiklik paketi kapsamında öne çıkan ve tartışılmaya başlayan; 2018 yılı itibarıyla da uygulamaya dökülen yeni bir düzenleme biçimiyle karşı karşıyayız. 10 Temmuz 2018'den itibaren yeni sisteme ruhunu veren CK'lar, baskın kural koyma mekanizması olmuştur.[22] Amerika Birleşik Devletleri (ABD) başkanlık sisteminde başkanlara fiilen verilen ya da başkanların

21 Ancak mevcut düzenlemeyle TBMM artık toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla değil, üye tam sayısının salt çoğunluğuyla direnebilmektedir (md. 89/3). Rakam yukarı çekilerek, direnme imkanı zorlaştırılmıştır.

22 10 Temmuz 2018 - 18 Mayıs 2020 tarih diliminde Resmi Gazete incelemesi yapıldığında 90 kanun, 49 Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ve 2.598 adet Cumhurbaşkanı Kararının çıkarıldığı görülmektedir. Yeni sisteme geçişten sonra mevzuat düzenlemeleri içinde "Yürütme ve İdare Bölümü"ne ait düzenlemeler, çoğunluğu oluşturmaktadır.

fiilen uyguladığı "yürütme/başkan kararnameleri", Türk tipi başkanlık sisteminde anayasal bir form kazanmıştır.

CK'lar olağanüstü hal döneminde çıkarılanlar dışında normlar hiyerarşisinde kanunlarında altında yer alan düzenleyici işlemlerdir. Anayasa'nın 104'üncü Maddesi'nin 17'nci fıkrasına göre "*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.*" Kanunla ilişki bakımından ve aynı zamanda CK'larla düzenlenemeyecek alanlar açısından aynı fıkrada başka bir düzenleme daha vardır: "*Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz.*"

Kanun hükmünde kararnamelerden (KHK) farklı bir biçimde yetki kanununa ihtiyaç duyulmadan çıkarılan CK'lar ile Cumhurbaşkanı, temel haklar ve ödevler kategorisinden sosyal ve ekonomik haklar ve ödevleri doğrudan düzenleyebilmektedir. Başka bir ifadeyle temel haklar ve ödevlere ilişkin genel hükümler, kişinin hakları ve ödevler ile siyasi haklar ve ödevler CK'lar ile düzenlenememektedir. Önceki dönemde sosyal ve ekonomik haklar ve ödevler KHK ile düzenlenebilmekle birlikte Bakanlar Kuruluna TBMM tarafından kanunla amacı kapsamı, ilkelerini, süresini ve kaç adet kararname çıkarılıp çıkarılmayacağını belirten bir yetki verilmekteydi. Yeni dönemde TBMM devreden çıkarılarak Cumhurbaşkanı doğrudan yetkili kılınmıştır. Olağanüstü hallerde ise Cumhurbaşkanı, tüm haklar ve ödevler kategorisinde CK çıkarabilir ve bunlar, kanun hükmündedir (md. 119/6).[23]

23 Eski dönemde olağanüstü hal KHK'sı çıkarılabilmesi için Cumhurbaşkanının başkanlığındaki bakanlar kurulunun yetki kanununa ihtiyacı yoktu. Bu KHK'lar ile tüm temel haklar ve ödevler kategorilerinde düzenleme yapılabilmekte, haklar

CK ile yürütmeye yani Cumhurbaşkanına tanınan yetkilerin niteliği tartışma konusu olmuştur. CK'lar ile yasama yetkisinin genel ve asli olması durumunun yürütme lehine aşındırılıp aşındırılmadığı hukukçularca masaya yatırılmıştır.[24] Anayasada açık bir şekilde CK'lar ile düzenlenen alanlar belirtilmiştir:

- Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması,
- Üst kademe kamu yöneticilerini atanması, görevlerine son verilmesi ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esaslar,
- Devlet Denetleme Kurulu'nun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri,
- Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği'nin teşkilatı ve görevleri.

Sosyal ve ekonomik haklar ve ödevler konusunda CK ile açıkça "düzenlenir" ifadesi yazmamakla birlikte bu hak ve ödevler kategorisini buraya dahil etmek gerekir.

CK'lardan bahsedildiği 104'üncü Madde'nin yedinci fıkrasında CK'ların yürütme yetkisine ilişkin konularda çıkarılabileceği ve 8'inci Madde'de yürütme yetkisi ve görevinin de anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılacağı ve yerine getirileceği belirtilse de Gözler'in ve Ülgen'in yorumuna katılarak CK'lar ile yürütmeye mahfuz/saklı bir alan tanınıp yasama yetkisinin genelliğinin sınırlandırıldığı söylenebilir (Gözler, 2018a:

sınırlandırılmakta ve hatta kullanılmaları durdurulabilmekte idi. Olağanüstü hal KHK'larının TBMM tarafından onaylanması gerekirdi. Anayasa Mahkemesi, denetimine tabi değillerdi (mülga md. 91, eski md. 104, 121, 148). Bu hususlar, yeni Anayasa düzeninde olağanüstü hallerde çıkarılan CK'lar için aynen geçerlidir. Tek fark, olağanüstü halde çıkarılan CK'nın kanun hükmünde olduğu ifadesidir. Gerçi önceki dönemde de olağanüstü hal KHK'larının aynı maddelerle birebir kanun formunda TBMM tarafından onaylandığı hatırlanırsa nihai olarak benzer olduğu söylenebilir (Özbudun, 2018: 250; Gözler, 2018a: 907-910, 921-922).

24 Bkz. Ardıçoğlu, 2017; Ülgen, 2018; Yıldırım, 2017; Açıl, 2018.

611-613; Ülgen, 2018: 17-22).[25] Doğrudan bu konularda anayasadan yetki alan Cumhurbaşkanı, kanuna dayanmadan asli düzenleme kapsamında kararname çıkarabilir (Yıldırım, 2017: 24, 27; Açıl, 2018: 731, 733-736). Ayrıca bu alanlar, TBMM'nin düzenleme yapmasına kapatılmış durumdadır (Gözler, 2018a: 611).[26]

CK ile Cumhurbaşkanına verilen diğer bir yetki, kamu tüzel kişiliği kurma yetkisidir. Önceki dönemde kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak idari bir işlemle kurulabilirken mevcut anayasal düzende kanunla veya CK ile kurulabilmektedir

25 Gözler, ilkesel olarak yürütmeye tanımış bir mahfuz alan olmamakla birlikte son anayasa değişiklikleriyle istisna olarak Anayasa'da belirtilen alanların mahfuz alanı oluşturduğunu söylemektedir (2018a: 732-733). Değişlik öncesi Anayasa metninde tek istisna vardı. O da Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği'ni kuran ve çalışma esaslarını düzenleyen -şu an ki kararnamelerden niteliksel olarak farklı olan- Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiydi (mülga md. 107). Özbudun, bakanlıkların kurulmasına yönelik yetki kapsamında CK'ları değerlendirirken anayasada bu yetkinin açıkça düzenlenmesinin yürütmeye mahfuz alan bırakılıp bırakılmadığına ilişkin tartışmaları beraberinde getireceğini söylemektedir. Anayasa metninde açık bir cevabı olmayan bu meselenin, bir uyuşmazlık olduğunda Anayasa Mahkemesi tarafından çözüleceğini belirtmiştir (2018: 249).

26 Bu değerlendirmeye katılmayanlar da bulunmaktadır. Ardıçoğlu'na göre "*Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceği belirtilen alanların yasa konusu olmaktan çıktığını ileri sürmek, pratik bir çözüm olabilir ancak anayasallığı konusunda tereddüt edilmelidir. Her şeyden önce, Anayasa değişiklikleri ile yasakoyucuya kapatılmış ve yürütmeye 'münhasır' olarak verilmiş bir düzenleme yetkisinden bahsedebileceğimiz bir anayasa normu yoktur. Bilakis m. 104/17 hükmünde kanuna münhasır alanlar tanınmıştır ve ayrıca aynı konuda Meclis tarafından kanun çıkarılması durumunda Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hükümsüz hale geleceği düzenlemesine yer verilmiştir. Anayasanın, yasama yetkisin asliliğinin yanı sıra genelliğine ilişkin 7 ve 87'inci maddelerinde kanun koyma, değiştirme ve kaldırma yetkisine ilişkin bir sınırlama da bulunmamaktadır. Kanuna eş bir hukuk kaynağı olmayan Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin, kanun önünde bir engel oluşturduğunu kabul etmek sistematik açıdan mümkün görünmemektedir*" (2017: 37-38, ayrıca bkz. 44). Söyler de mevcut Anayasa'da yürütmenin doğrudan anayasadan kaynaklı asli düzenleme alanları olmakla birlikte yasama organının yürütmeye müdahale edemeyeceği, yürütmeye özgülenmiş yasa karşısında "özerk" alan bir tanınmadığını belirtmektedir. Söyler'e göre böyle bir özerk alan tanınsaydı bunun Anayasa'da net bir şekilde yazılması gerekirdi (2018: 113-121).

(md. 123/3). Cumhurbaşkanı, böylelikle kamu gücü ayrıcalıklarına sahip, hem kural koyma hem de bu kuralların uygulanması konusunda yurttaşların ve özel hukuk tüzel kişilerinin üstünde yer alan, hak ve yükümlülüklere sahip gayrişahsileşmiş soyut, kapsayıcı bir hukuki varlığı/kurumu doğrudan belirleyebilmekte ve yetkili kılabilmektedir.

Yeni dönemde bakanlıkların ve taşra teşkilatlarının kanunla ve/veya kanuna dayanarak bir idari işlemle kurulması usulüne son verilmiştir. Özellikle merkezi yönetim (başkent yapılanması/merkezi yönetimin merkezi/Ankara ve onun taşra yönetimi/mülki idare/il ve ilçe genel idaresi) ve Cumhurbaşkanlığı ile bakanlıkların bağlı[27], ilgili ve ilişkili kuruluşları olarak merkezi yönetimle idari vesayet ilişkisi içinde olan hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları CK'lar ile düzenlenip kurulmaktadır.[28] Burada, yerel yönetimler dışında[29] neredeyse devlet teşkilatlanmasının tamamının düzenlenmesinin Cumhurbaşkanına bırakıldığı yeni bir kamu örgütlenmesi anlayışını görmekteyiz. Bu durum, daha önce de belirtildiği gibi idarenin bütünlüğü başlığı altında ifadesini bulan 123'üncü Madde'nin ilk fıkrasıyla çelişmektedir. Türkiye Cumhuriyeti'nde

27 Bakanlığın ana hizmetlerini yerine getirmekle birlikte bakanlık merkez teşkilatının dışında ayrı bir biçimde teşkilatlanması siyasal iktidarca uygun görülen bağlı kuruluşların bir kısmı devlet tüzel kişiliği içinde yer alır, bir kısmının ise ayrı kamu tüzel kişiliği vardır. Devlet tüzel kişiliği içinde yer alanlar, merkezi yönetim kısmında; ayrı kamu tüzel kişiliğine sahip olanlar ise "kamu kurumu" olarak hizmet yönünde yerinden yönetim kısmında bulunmaktadır.

28 Taşra teşkilatının kurulması ile il ve ilçenin kurulması birbiriyle karıştırılmamalıdır. 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu'na göre bir il ve ilçenin kurulması, kaldırılması, merkezlerinin belirtilmesi, adlarının değiştirilmesi, bir ilçenin başka bir il'e bağlanması ancak kanun ile olabilir (md. 2/A). Aynı şekilde kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan bölge valiliği benzeri bir merkezi idare teşkilatı kurulacaksa bunun da usulü kanun olmak zorundadır (Anayasa, md. 126/3).

29 Anayasamızdaki yerinden yönetim ilkesi gereği yerel yönetimlerin CK'lar ile düzenlenmesi mümkün değildir. "Mahalli İdareler" başlıklı 127'nci Madde'nin ikinci fıkrasına göre yerel yönetimlerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak ancak kanunla düzenlenebilir.

"idare"nin kurucu başlangıç maddesi olarak niteleyebileceğimiz bu maddeye göre "*İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.*" Kamu tüzel kişiliğinin de CK ile kurulabileceği göz önünde bulundurulursa Cumhurbaşkanının idari yapıyı ve bu yapı içinde yer alan kurumların mevcudiyetini esas belirleyen makam olduğu yalın gerçeği karşımızda durmaktadır.

2. Üst Kademe Kamu Yöneticileri ve Atanmaları

Başkanlık sistemi gereğince başkanın bakanlarla birlikte üst düzey kamu görevlilerini belirleyebileceği prensibi genel kabul görmektedir. Türkiye'de de Cumhurbaşkanı, bu atamaları aracısız bir biçimde yapabilmektedir. ABD örneğinde olduğu gibi Senato onay süreci benzeri bir parlamento kademesi olmadan Cumhurbaşkanı salt kendi iradesiyle atamalara karar verebilmektedir. Kadro ihdasında kanun yerine artık CK'ların geçerli olduğu yeni dönemde 3 Sayılı CK[30] ile Cumhurbaşkanı ile gelip Cumhurbaşkanı ile gidecek olan üst kademe kamu yöneticileri belirlenmiş ve Cumhurbaşkanı tarafından atanma usulü düzenlenmiştir.

Bu kararnamenin ekinde üç cetvel bulunmaktadır. I Sayılı Cetvel'de yer alanların görev süresi, -III Sayılı Cetvel'de bulununlar hariç- Cumhurbaşkanının süresi ile sınırlıdır. Bu listede yer alan kadro, pozisyon ve görevlere Cumhurbaşkanı doğrudan atama yapmaktadır. Bu iki özellik dolayısıyla "üst kademe kamu yöneticisi" sıfatının asıl olarak bu cetvelde yer alanlar için kullanılabileceği söylenebilir. Bu cetvelde yer alanlara örnek verilirse; MİT Başkanı, Cumhurbaşkanlığı Ofis Başkanları, TOKİ Başkanı, Valiler, Büyükelçiler, Bakan Yardımcıları, Gelir İdaresi Başkanı, SGK Başkanı, Bakanlıkların Teftiş Kurulu, Rehberlik ve Teftiş, Rehberlik ve Denetim, Denetim Hizmetleri Başkanları ile

30 Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, RG: 10.07.2018, S. 30474.

Diğer Kurul Başkanları, Genel Müdürler, Strateji Geliştirme Başkanları vb.

I Sayılı Cetvel'de yer almakla birlikte görevlerinin niteliği gereği yerleşik hale gelmiş görev sürelerine sahip makamlara Cumhurbaşkanı, kendi süresine bağlı olmaksızın atama yapmaktadır. Örneğin; Rektörler (4 yıl), Diyanet İşleri Başkanı (4 yıl), Merkez Bankası Başkanı ve Başkan Yardımcıları (4 yıl), -kapatılıp yeninden açılan- Türkiye Adalet Akademisi Başkanı (3 yıl), Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Başkanı (3 yıl).

II Sayılı Cetvel'de yer alanların atanmaları ise doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından yapılmamaktadır. Başka merciler tarafından yapılan atamalar Cumhurbaşkanı tarafından onaylanmaktadır. Örneğin; TOKİ Başkan Yardımcıları, TİKA Başkan Yardımcıları, Genel Müdür Yardımcıları, Bakanlık Daire Başkanları, Bakanlık Müfettişleri, Hazine Kontrolörleri, Sigorta Denetleme Uzmanları, Sigorta Denetleme Aktüerleri, I. Hukuk Müşavirleri, Vali Yardımcıları ve Kaymakamlar, Bakanlık İl Müdürleri vb.

Kamu görevlileri dışında sosyal güvenlik kurumlarına tabi olmak kaydıyla uluslararası kuruluşlar ile özel sektörde veya serbest olarak çalışanlar da bu iki cetveldeki görevlere atanabilmektedir. 3 Sayılı CK ile devlete dışarıdan atama yapılması usulü resmiyete dökülmüştür (md. 3). Bu usulün Cumhurbaşkanı kabinesindeki beş bakan için de uygulandığı görülmektedir.[31]

31 Milli Eğitim, Sağlık, Kültür ve Turizm, Tarım ve Orman ile Ticaret Bakanları şirket sahibi veya özel sektörde üst düzey yönetici olarak görev yapan kişilerden seçilmiştir. https://www.dw.com/tr/türkiyenin-özel-sektör-ağırlıklı-yeni-hükümeti/a-44595156 (Erişim Tarihi: 26.05.2019), https://bianet.org/bianet/siyaset/199041-ozel-sektorden-kabineye-atanan-bes-bakan. (Erişim Tarihi: 26.05.2019).

IV. Yeni İdari Yapı: Cumhurbaşkanlığında Temerküz Eden Devlet Teşkilatı

Türkiye Cumhuriyeti kuruluş ve görevleriyle bütünlük arz eden üniter bir devlettir ve merkezden yönetim ile yerinden yönetim esaslarına göre örgütlenmiştir. Hem üniter yapının gereği hem de Cumhuriyet rejiminin inşasındaki zorunluluklar gereği Türk kamu yönetiminde merkeziyetçi bir yönelim hep olmuştur. Ancak Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemine geçiş ile birlikte merkeziyetçi yönelim, Cumhurbaşkanlığı özelinde yoğunlaşarak başka bir üst aşamaya geçmiştir. Yetki ve yaptırım gücü Cumhurbaşkanı üzerinden ifade edilmeye başlanmıştır. Cumhurbaşkanlığı teşkilatı artık önceki dönemler gibi Cumhurbaşkanlığının tekil bürokrasisini temsil eden bir yapı değildir. Her ne kadar 2014 seçimi sonrası 12'nci Cumhurbaşkanı'yla Cumhurbaşkanlığının etkisinde bir artış gözlenmesine karşın tüm devlet yapılanmasıyla ve özellikle de merkezi yönetimle gözetim çerçevesinde ilişki kuran bir Cumhurbaşkanı ve Cumhurbaşkanlığı makamı söz konusuydu. Günümüzde merkezi yönetim, Cumhurbaşkanlığı ile eşitlenmiştir. Başkent yapılanmasının bel kemiğini oluşturan bakanlıklar ve onun taşradaki uzantısı il ve ilçe mülki idare teşkilatları, bakan ve mülki idare amirleri olarak sorumlu kamu görevlilerinin Cumhurbaşkanına doğrudan bağlanmasıyla Cumhurbaşkanlığı teşkilatı içinde erimişlerdir. Bakanlık ile idari vesayet ilişkisi içinde olan hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları olarak bağlı, ilgili ve kuruluşlar da Cumhurbaşkanlığıyla bütünleşmenin dışında değildirler. Hiyerarşik ilişki içinde olmamaları bu kuruluşları yer yönünden yerinden yönetim kuruluşlarıyla aynı kefede değerlendirmeyi gerektirmeyecektir. Yerel yönetimlerin, temsili demokrasi aracılığıyla hem insan topluluğu hem de hizmetlerin niteliği itibarıyla yerleşim yerini temsil etmesinden kaynaklı sahip olduğu yerel özerklik, idari ve mali özerkliği aşan bir yerinden yönetim anlayışını yansıtmaktadır.

Devlet teşkilatının kurucu kararnamesi olan Cumhurbaşkanlığı 1 Sayılı CK'ya[32] göre Cumhurbaşkanlığı beş alt birimde oluşmaktadır:

Cumhurbaşkanı Yardımcıları,

a) İdari İşler Başkanlığı,

b) Bakanlıklar,

c) Cumhurbaşkanlığı Ofisleri,

d) Bağlı Kuruluşlar,

e) Politika Kurulları.

Cumhurbaşkanı Yardımcıları

Yeni sistemde seçilmeyip Cumhurbaşkanı tarafından atanan, Cumhurbaşkanınca verilen görevleri yapmakla yükümlü kılınan Cumhurbaşkanı yardımcısı makamı oluşturulmuştur. En fazla kaç yardımcı atanabileceği kararnamede belirtilmemiştir. "Yardımcıları" ifadesinden birden fazla yardımcı atanabileceğini çıkarabiliyoruz. Haziran 2019 tarihi itibarıyla bir Cumhurbaşkanı yardımcısı bulunmaktadır.

Cumhurbaşkanı yardımcıları kişiye bağlı bir idari makamdır ve teşkilatı yoktur. O yüzden yukarıda belirtilen beş ayak içinde sayılmamıştır.

Cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir nedenle boşalması halinde, seçim yapılana kadar birden fazla yardımcı varsa en yaşlı yardımcı ve Cumhurbaşkanının hastalık ve yurt dışına çıkma gibi sebeplerle geçici olarak görevinden ayrılması hallerinde Cumhurbaşkanının görevlendireceği yardımcı, Cumhurbaşkanına vekâlet eder ve Cumhurbaşkanının yetkilerini kullanır. Hatırlanırsa önceki dönemde benzeri durumlarda TBMM

32 Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, RG: 10.07.2018, S. 30474.

Cumhurbaşkanlığı teşkilatının kararnameyle düzenlenmesine ilişkin Anayasada bir hüküm bulunmamaktadır. Yetki açısından 1 Sayılı Kararname'nin hukuki niteliği, hukukçulara bırakılmıştır.

Başkanı, Cumhurbaşkanına vekalet ederdi. Vekalet durumunda da Cumhurbaşkanı yardımcısı hiyerarşik olarak bakanların üstünde yer alır (Gözler, 2018b: 116).

a) İdari İşler Başkanlığı

Mülga Cumhurbaşkanı Genel Sekreterliğinin ve Başbakanlık birimlerinin karışımı yeni bir yapıdır. Başkanlığı, gözetleyici bir Cumhurbaşkanının bürokrasisinin devamı olarak görmemek gerekir. Yetkileri ve görevleriyle devlet yapılanmasının aktif merkezi haline gelen Cumhurbaşkanlığın, Başbakanlık'taki yerleşik idari birimler üzerine kurulu yeni kumanda odasıdır. Başkanı, en yüksek devlet memurudur. Eski dönemdeki Başbakanlık Müsteşarına denk gelen bir makamdır.

İdari İşler Başkanı, devlet teşkilatının düzenli ve etkin bir şekilde işlemesini temin edecek prensiplerin tespiti; iç güvenlik, dış güvenlik ve terörle mücadele konusunda koordinasyonun sağlanması; TBMM ile olan ilişkilerin yürütülmesi ve kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyonun sağlanması; yapılan çalışmaların kamuoyundaki tesirlerini izlenmesi ve değerlendirmesini yapmak gibi görevleri üstlenmiştir.

Başkanlık, beş genel müdürlükten oluşmaktadır. Bunlardan üçünün zemini Başbakanlık'ta bulunmuştur. Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü (GM) ile Mevzuatı Geliştirme ve Yayın GM birleşiminden ➔ Hukuk ve Mevzuat GM; Başbakanlık Personel ve Prensipler GM, İdareyi Geliştirme Başkanlığı ile eski bağlı kuruluş Devlet Personel Başkanlığı'nın[33] birleşiminden ise ➔ Personel ve Prensipler GM oluşmuştur. Başbakanlık Güvenlik İşleri GM ise aynı isimle devam etmektedir. 2019 yılı itibarıyla Cumhurbaşkanı ve aile fertleri ile Cumhurbaşkanı Yardımcıları, Bakanlar, İdari İşler Başkanı,

33 1960 yılında kurulmuş olan ve 2011 yılına kadar Başbakanlık'ın, 2011 yılından itibaren de yeni ismiyle Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'nın bağlı kuruluşu olan köklü devlet kurumu Devlet Personel Başkanlığı, 2019'un Temmuz ayında resmen kapatılmıştır (703 Sayılı KHK, Geçici md. 3).

Cumhurbaşkanının korunması talimatı verdiği kişilerin maddi ve manevi şahsiyetlerine yönelik her türlü saldırıya karşı koruma tedbirleri almaya yönelik Korumu Hizmetleri GM kurulmuştur. Bu dört genel müdürlük dışında bu ana hizmetlerin yürütümünü idari ve mali açıdan kolaylaştırmakla görevli Destek ve Mali Hizmetler GM bulunmaktadır.

b) Bakanlıklar[34]

Bakanlıkların Cumhurbaşkanlığı teşkilatı içinde olup olmamasına ilişkin farklı değerlendirmeler bulunmakla birlikte[35] yeni sistemin Cumhurbaşkanı etrafında inşa edildiği düşünüldüğünde eski dönemdeki gibi eşit düzeylerde merkezi yönetim ana birimleri olduğunu söylemek güçtür. Başkanlık sistemiyle ilişkilendirilerek bakanların, Cumhurbaşkanının bir nevi sekreterleri olarak değerlendirilmesi yaygın bir söylem haline gelmiştir. Bu söylem; bakanların Cumhurbaşkanına sorumlu olma, onun tarafından atanıp istendiği zaman görevden alınabilme, üyelik, yasama sürecine doğrudan etki (yasa teklifi) ve gensoru bakımından TBMM ile bağının kopması gibi yeni durumlar itibarıyla doğrudur. Seçilmiş değil, atanmış kamu görevlileri olarak bakanlar, artık bakanlar kurulunun değil Cumhurbaşkanının kabinesinin üyeleri olarak bir nevi sekreter konumuna gerilemişlerdir. Sekreter konumuna gelmeleri bakanların siyasi kimliklerinin de yitimi anlamında gelmektedir.

34 Mayıs 2020 itibarıyla Türkiye'de 16 bakanlık bulunmaktadır: Adalet Bakanlığı, Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Gençlik ve Spor Bakanlığı, Hazine ve Maliye Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Tarım ve Orman Bakanlığı, Ticaret Bakanlığı, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı.

35 Gözler, bakanların siyasi makam olma vasfını yitirdiğini ve artık bakanlara "sekreter, katip ya da vekilharç" denmesi gerektiğini söylemekle birlikte bakanları/bakanlıkları eski sistemdekine benzer bir biçimde Cumhurbaşkanlığı teşkilatının dışında ayrı merkezi yönetim birimleri olarak değerlendirmektedir (2018b: 98, 117-118). Devlet tüzel kişiliğini temsil etme açısından da yeni sistem sonrasında değişim yaşandığına dair bir yorum yapmamıştır (2018b: 119).

Bakanlar, 3 Sayılı CK'da belirtilmemiş olmalarına karşın artık atanmış üst düzey kamu görevlileri kategorisinin yeni bir türüdür. Cumhurbaşkanı ile bakanlar arasındaki ilişki "idari" nitelikli bir ilişkidir. Ardıçoğlu'na göre de Cumhurbaşkanının konumu ve yetkileri göz önünde bulundurulduğunda bakanların, yeni yürütme kompozisyonunda siyasi bir kişi olarak bakanlıkların en üst amiri olma niteliği son bulmuştur (2017: 26).

Bakanların statülerindeki bu gerileme, bakanlıkların devlet teşkilatlanmasındaki yeri için de geçerlidir. Bakanlıklar, artık yürütme yetkisinin ortağı olan bir yapının idari uzantıları olarak değerlendirilemez. Yalnız idari kimliğe sahip olan bakanlar ve onların başlarında oldukları bakanlıklar doğrudan devlet tüzel kişiliğini temsil etmemektedirler. Bakan ve bakanlıklar ancak Cumhurbaşkanı dolayımıyla devlet tüzel kişiliği içinde yer almaktadırlar. Bakanlıklar, diğer alt birimleri gibi Cumhurbaşkanlığının bir alt birimi haline gelmişlerdir. Bakanlıkların özgülendikleri kamu hizmeti alanlarına göre tek tek görevlerinin sayılarak kuruldukları 1 Sayılı CK'nın "Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında" şeklindeki başlığı da bu yeni konumlandırmanın bir göstergesidir.

Benzeri bir yeniden konumlandırma taşra yönetimi ve bu yönetimin başında olan mülki idare amirleri için de geçerlidir. Aracısız bir biçimde devleti temsil etme yetisini kaybeden bakan ve bakanlıklara bağlı mülki idarenin de "siyasi" anlamda devlet egemenliğini doğrudan temsil etme vasfının kalmadığı söylenebilir. Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlarla valiler arasında hiyerarşik ilişkinin devam etmesi valilerin en üst siyasal iktidar yapılanması olan "devlet"i temsil ettiği anlamına gelmemektedir.

5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu'nun yeni sistem öncesi halinde valiler, "devletin ve hükûmetin" (md. 9/1), kaymakamlar ise "hükûmetin" (md. 27/2) temsilcisi olarak tanımlanmışlardı. Kanun'un ilgili maddelerinin yeni hallerinde valinin, Cumhurbaşkanının temsilcisi ve idari yürütme vasıtası olduğu,

kaymakamın ise Cumhurbaşkanının idari yürütme vasıtası olduğu belirtilmektedir (703 Sayılı KHK, md. 138). Eski halindeki "devlet", en üst siyasal iktidar olan egemenliği ve yasama-yürütme-yargı kuvvetleri ile devlet aygıtlarının bütününü kapsamak anlamında "siyasal" bir niteliğe sahiptir. "Hükûmet" ise devlet aygıtlarının örgütlenmesine ve örgütsel işleyişine ilişkin "idari" nitelikli bir kavrama/olguya denk düşmektedir. Vali özelinde irdelenirse, "devlet" yerine "Cumhurbaşkanı" değişikliği yapılması basit bir değişiklik olarak değerlendirilemez. "Devlet"e hasredilen özelliklerin göz ardı edilerek sadece yürütme kuvvetinin temsilcisi olmaya indirgenmek valilerin "devlet görevlisi" olma sıfatının kaybolması demektir. Bu durumda il yönetimlerine anayasayla tanınmış olan (md. 126/2) "yetki genişliği" de "devlet"in değil yürütmenin sahibi Cumhurbaşkanının temsili kapsamında yorumlanabilir.[36]

Önceki dönemde olduğu gibi bakanlık sistemi içerisinde "bağlı", "ilgili" ve "ilişkili" kuruluşlar bulunmaktadır. Bağlı ve ilgili kuruluşların tanımları, bakanlıkların kuruluş ve görev esaslarını düzenleyen 3046 Sayılı Kanun'da geçmekteydi (md. 10 ve 11) (bu Kanun, hala yürürlükte olmakla birlikte maddelerinin büyük bir kısmı mülga edilmiştir. Bakan yardımcılarının mali haklarına yönelik bir içeriğe büründürülmüştür). İlişkili kuruluşun tanımı ise yürürlüğe giremeyen -kamuoyunda Kamu Yönetimi Temel Kanunu olarak geçen- 5227 Sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun'da piyasalaşmış kamu hizmeti alanlarında düzenleyici ve denetleyici görevler dolayısıyla tanımlanmaktaydı (md. 26). Yeni sistemde bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlara ilişkin doğrudan 4 Sayılı CK

36 İl İdaresi Kanunu'ndan sonra "Valilik ve Kaymakamlık Birimleri Teşkilat, Görev ve Çalışma Yönetmeliği"nde de bu hususa ilişkin değişiklik yapılmıştır (md. 72/A, RG: 28.072019, S. 30492). Ancak bu yönetmelikte valiler açısından "devlet"in temsilciliği ifadesi çıkarılmayarak Cumhurbaşkanının temsilciliği ile birlikte yazılmıştır. Yönetmelikte devletin temsilciliği ifadesinin korunması mülki idare amirlerinin devletin temsilciliği sıfatını bırakmak istememesinin bir göstergesi olarak değerlendirilebilir (Yeni sistemin İçişleri Bakanlığına etkilerinin değerlendirilmesi için bkz. Akkoç ve Ergün, 2018).

olmasına, bu kuruluşlar yasal düzenlemelerde sıklıkla geçmesine (Örneğin; 1 Sayılı CK, md. 524) ve içeriği dönüştürülmüş 3046 Sayılı Kanun'da bu kuruluşların Cumhurbaşkanlığına ve bakanlıklara ilgilendirilmelerine yönelik bir madde (19/A) bulunmasına rağmen bu kuruluşların tanımlarını içeren herhangi bir mevzuat düzenlemesi bulunmamaktadır. Bu kuruluşları tanımlayan ilgili maddelerinin neden mülga edildiği ve mülga edildikten sonra da yeni bir mevzuat düzenlemesinde yeniden ya da baştan neden tanımlanmadığı merak konusudur.

Yeni sistemle birlikte bakanlık merkez teşkilatı kapsamında 3046 Sayılı Kanun'a dayalı olarak anahizmet birimleri, danışma ve denetim birimleri ve yardımcı hizmet birimleri sınıflandırması sona ermiştir. 2011 yılındaki KHK'larla yapılan bakanlık düzenlemelerindeki hizmet birimlerini alt alta sıralama usulü, genel usul olmuştur.[37]

Bunların yanı sıra bakanlık bürokrasisinin en üstteki idari makamı "müsteşarlık" yeni sisteme alt yapı oluşturmak amacıyla hazırlanan 703 Sayılı son KHK[38] ile kaldırılmıştır.[39] 2011 yılında bakanlık teşkilatlanmasına dahil edilen "bakan yardımcısı"yla ortaya çıkan hiyerarşik üstünlük tartışması da böylelikle son bulmuştur (bkz. Gözler ve Kaplan, 2012). Gerçi ikisinin de mevcut olduğu yaklaşık yedi yıllık süreçte bakan yardımcısı atanmasında bakandan ve bakanlar kurulundan çok Cumhurbaşkanının etkili olması ve bakanlık teşkilatlanmalarında yaygın bir biçimde bakan

37 Bu üçlü kategorizasyon yeni kurulan Cumhurbaşkanlığı Ofislerinde düzenlenmişti ancak 2019 yılında çıkarılan 48 Sayılı CK ile ofisler için de hizmet birimleri sınıflandırılması sona ermiştir.

38 Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, RG: 09.07.2018, S. 30473.

39 Hakimler ve Savcılar Kurulu'na (HSK) ilişkin Anayasa'nın 159. Maddesi'nde "Adalet Bakanlığı Müsteşarlığı" ifadesi yer almaktadır. 6771 Sayılı Kanun'la bu maddede değişiklik yapılması öngörülebilirdi. Uygulamada Adalet Bakanlığı'nda müsteşar ve müsteşar yardımcıları yerine bakan yardımcıları görev yapmaktadır. HSK'nın bir üyesi de bakan yardımcılarından birisidir.

yardımcısının müsteşarın üzerinde konumlandırılması bakan yardımcısını daha ön plana çıkartmaktaydı. Devam eden bakan yardımcılığı makamının uygulanma usulünde ise değişiklik yapılmıştır. Eskiden her bakanlıkta bir bakan yardımcısı var iken artık bir bakanlıkta birden fazla bakan yardımcısı görev yapabilmektedir. Bu uygulama da eski yapıdaki müsteşar yardımcılığı makamını bize hatırlatmaktadır.

c) Cumhurbaşkanlığı Ofisleri

CB'lığına bağlı, özel bütçeli, kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip dört ofis kurulmuştur. Bunlar da Devlet Teşkilatı Merkezi Kayıt Sistemi'ne göre Cumhurbaşkanlığının "bağlı kuruluşları" olarak değerlendirilmektedir.[40]

Ofislerden kısaca bahsedilecek olursa Dijital Dönüşüm Ofisi, e-devlet, siber güvenlik, yapa zeka; Finans Ofisi ise İstanbul Finans Merkezi Projesi, uluslararası bankacılık ve finans sektörü analizleri, uluslararası fonların Türkiye'ye getirilmesi gibi konularda görev üstlenmişlerdir.

İnsan Kaynakları Ofisi; kapanacak olan Devlet Personel Başkanlığı'nın, mülga Başbakanlık Personel Prensipler GM, Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat ve Mali Kontrol GM ve mülga Bütçe ve Mali Kontrol GM'den destek alarak kurulmuştur. Bu ofis, özel sektöre ait "insan kaynakları" ifadesini benimseyerek insan kaynakları envanterini çıkartmak; kamuda kariyer yönetimi, performans yönetimi ve diğer modern insan kaynağı yönetim modellemelerinin hayata geçirilmesi için projeler geliştirmek; politika kurullarının öncelediği alanlarda küresel düzeyde insan kaynağının tespitini yaparak milli projelere kazandırılmasını sağlamak gibi görevlerle ilişkilendirilmişlerdir.

Son ofis olan Yatırım Ofisi, Başbakanlık Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı'nın yerine kurulmuştur. Türkiye'de yatırım yapılmasını özendirmeye yönelik çalışmalar yapmak;

40 Elektronik Kamu Bilgi Yönetim Sistemi (KAYSİS), https://www.kaysis.gov.tr (Erişim Tarihi: 01.06.2019).

yatırım ortamının iyileştirilmesine ilişkin reform sürecine katkı sağlamak, bu kapsamda öneriler geliştirmek gibi görevlere odaklanmaktadır.

Ayrı kamu tüzel kişiliğine sahip oldukları için tüzel kişilik üzerinden yapılacak sınıflandırmaya göre bu ofisler, merkezi yönetim içinde değil hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları (kamu kurumları) içinde yer almaktadırlar. Cumhurbaşkanı ile ilişkinin idari vesayet ilişkisi olması gerekirken 1 Sayılı CK'da Cumhurbaşkanı tarafından verilecek emir ve direktiflere göre yönetilecekleri belirtilmiştir (md. 533). Hiyerarşi ilişkisini içeren bu ifadeye ek olarak genel bütçeden Cumhurbaşkanlığı bütçesine konulacak ödenekle faaliyet yürütecekleri belirtilmiştir.

Bu ofisler kapsamında dört alan, hem spesifik bir uzmanlık alanı olarak belirlenmiş hem de Cumhurbaşkanlığı kapsamında genele ilişkin, kamu yönetimi bütününe etki eden görevleri üstlenen birimlerle temsil edilir olmuşlardır.

2019 yılının Ekim ayında çıkan 48 Sayılı CK[41] ile ofisler, daire başkanlıkları temelinde ayrıntılı düzenlenmiştir. Örgütlenme aşaması tamamlanmıştır. Bakanlıklar dışında Cumhurbaşkanlığı teşkilatı içinde en örgütlü yapılar olmuşlardır. Dijital Dönüşüm Ofisi ve bu ofisin başkanı ön plana çıkmıştır. "Kamu Dijital Dönüşüm" hareketi başlatılmış ve ofis başkanı, bu hareketin "lider"i olarak tanımlanmıştır. Geçici ve sözleşmeli personel istihdamı üzerinden işleyen bu yapılarda liderlik, performans yönetimi, verimlilik, kamu-özel ortaklığı, yatırım ortamının iyileştirilmesi gibi işletmeci ilkeler çerçevesinde çalışmak benimsemiştir.

d) Bağlı Kuruluşlar

Önceden de belirtildiği gibi yeni sisteme dair mevzuatta "bağlı kuruluşlar"ın tanımı bulunmamaktadır. Ayrıca 1 Sayılı

41 Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, RG: 24.10.2019, S. 30928.

CK'da aşağıda belirtilen kuruluşları içeren "bağlı kurum ve kuruluşlar" başlığının da kamu yönetimi ve idare hukuku düzeninde karşılığı olan ya da var olan bir niteleme değildir. Türk kamu yönetiminde "bağlı kurumlar" diye bir kurum kategorisi yoktur.

Tanım maddeleri ilga edilen 3046 Sayılı Kanun'a dönüp bağlı kuruluşları tanımlamaya çalışırsak (mülga md. 10) bakanlığın ya da (yeni sistemde) Cumhurbaşkanlığının hizmet ve görev alanına giren ana hizmetleri yürütmek üzere özel kanunla ya da (yeni sistemde) CK ile kurulan, ayrı kamu tüzel kişiliği yoksa genel bütçeli, ayrı kamu tüzel kişiliği varsa özel bütçeli kuruluşlardır. Bu kuruluşlar, bakanlıkların ana hizmetlerinden birini üstlenmekle birlikte bakanlığın merkez teşkilatı içinde genel müdürlük olarak yer alan kuruluşlar değildirler; ayrı teşkilatlanmaları uygun görülen kuruluşlardır.

Bağlı kuruluşların merkez teşkilatına ek olarak ihtiyaca göre taşra teşkilatı da olabilir. Taşra teşkilatları; bölge, il ve ilçe kuruluşları şeklinde veya doğrudan kendine bağlı olarak kurulabilmektedir.

Cumhurbaşkanlığının on adet bağlı kuruluşu bulunmaktadır: Devlet Arşivleri Başkanlığı, Devlet Denetleme Kurulu, Diyanet İşleri Başkanlığı, İletişim Başkanlığı (mülga Başbakanlık Tanıtma Fonu ve mülga Basın – Yayın Enformasyon GM), Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı, Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı, Savunma Sanayi Başkanlığı, Strateji ve Bütçe Başkanlığı (mülga Kalkınma Bakanlığı (DPT)), Türkiye Varlık Fonu.

e) Politika Kurulları

Türk kamu yönetiminde hem tekil örnek olarak hem de birçok kurumun temsilcisinin katılarak oluşturduğu kurul tipi yapılar mevcuttur. Ancak ABD başkanlık sistemindekine benzer bir biçimde "politika kurulları" (*policy council/board/commission*) söz konusu değildi (Storey, 2011: 346; Welch vd., 2012: 377-378).

Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemiyle birlikte temel nitelikli kamu hizmetlerine ilişkin üst düzey kararların belirlenmesi, ilgili kurumların bu kararlar çerçevesinde yönlendirilmesi, kişi ve kurumlara tavsiyelerde bulunulması gibi amaçlarla politika kurulları oluşturulmuştur. Dokuz adet politika kuruluyla[42] kamu hizmetlerinin planlanmasının, programlanmasının ve sunulmasının başlıca yerleşik mekanı olan bakanlıklara eş yeni yapılar gelmiştir. Hatta bu kurullarla kamu hizmetlerine ilişkin politika belirleme ile bu politikaların icrası kurumsal olarak ayrılmıştır. Bakanlıklar, politika belirleme sürecinden dışlanarak ve belli ölçüde ikincil konuma getirilerek politika kurulları tarafından belirlenen kararların uygulayıcısı haline getirilmişlerdir. Mevcut durum ve yakın gelecekte bakanlıkların ve diğer ilgili kurumların politika belirleme yetilerini doğrudan politika kurullarına devredeceğini beklemek gerçekçi olmasa da yeni sistem kapsamında uzun vadede istenen, ayrışmış bu ikili yapıdır.

Kurulların başkanı Cumhurbaşkanıdır. Kurullar genel olarak Cumhurbaşkanı tarafından alınacak kararlar ve oluşturulacak politikalarla ilgili öneriler geliştirmek; geliştirilen politika ve strateji önerilerinden Cumhurbaşkanı tarafından uygun görülenler hakkında gerekli çalışmaları yapmak; görev alanlarına giren konularda kamu kurum ve kuruluşlarına görüş vermek; görev alanlarına giren konularda bakanlıklar, kurum ve kuruluşlar, sivil toplum ve sektör temsilcileri, alanında uzman kişiler ve ilgili diğer ilgililerin görüşünü alarak uygulanan politikaları ve gelişmeleri izlemek, yapılan çalışmalarla ilgili Cumhurbaşkanına rapor sunmak; Cumhurbaşkanının programına uygunluk açısından, bakanlıklar ile kurum ve

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

kuruluşların uygulamalarını izlemek ve Cumhurbaşkanına rapor sunmak gibi görevleri yerine getireceklerdir (1 Sayılı CK, md. 22).

Her bir politika kurulunun görev tanımlarının yapıldığı 1 Sayılı CK'da bu kurullar, doğrudan Cumhurbaşkanına sunulmak üzere belirli kamu hizmeti alanlarına ilişkin kamu politikaları geliştirmek ve politika önerilerinde bulunmakla yükümlülerdir.

Kararnamede "koordinasyon toplantıları" başlığı altında kurumlar arası iletişimi, eşgüdümü sağlamaya dönük toplantılar öngörülmüştür. İlgili maddedeki ifade özellikle bakanlıklar ile politika kurulları arasındaki ilişki açısından dikkat çekicidir (md. 32): "*Koordinasyon toplantılarına Cumhurbaşkanı veya görevlendireceği politika kurulu başkanvekili ya da bakan başkanlık eder.*" İkili ayrım dışında yeni sistemde politika kurulları, bakanlıklarla en az eşit düzeyde görülmektedir (Oyan, 2019: 112-113).

Koordinasyon toplantılarına katılım düzeyleri dışında politika kurullarının yukarıda belirtilen "*uygulanan politikaları ve gelişmeleri izlemek, yapılan çalışmalarla ilgili Cumhurbaşkanına rapor sunmak; Cumhurbaşkanının programına uygunluk açısından, bakanlıklar ile kurum ve kuruluşların uygulamalarını izlemek ve Cumhurbaşkanına rapor sunmak*" gibi görevleriyle bakanlık faaliyetlerini izleyen ve denetleyen bir pozisyonda konumlandırıldıkları da görülmektedir.

Sonsöz: ABD-Türkiye Karşılaştırması ve Değerlendirme

Türkiye'deki sistem, ABD'deki başkanlık sisteminin örgütlenmesini örnek almakla beraber siyasal sistemin kuruluş ve işleyiş mantığını sahiplenmemiştir.

ABD'deki sisteme öykünülerek benzer bir başkanlık örgütlenmesi kurulmuştur. Aşağıdaki durum, politika

aktarmacılığı (*policy transfer*)[43] ve benzeşim (*isomorphism*)[44] durumunu yansıtmaktadır. Aynı zamanda bu benzerlik, bir öğrenme sürecinin[45] göstergesi olarak da değerlendirilebilir:

- Cumhurbaşkanı ve Cumhurbaşkanı yardımcılarının özel kalem müdürlükleri, danışmanlar, Cumhurbaşkanı Sözcüsü[46] ➔ Beyaz Saray
- İdari İşler Başkanlığı, Ofisler, Bağlı Kuruluşlar ve Politika Kurulları ➔ Başkanın Yürütme Ofisi
- İdari İşler Başkanı ➔ Beyaz Saray Genel Sekreteri
- Strateji ve Bütçe Başkanlığı ➔ Yönetim ve Bütçe Ofisi
- Bakanlıklar ➔ Başkanın Kabinesi

Ancak siyasal sistemin niteliği açısından ciddi farklılıklar söz konusudur. ABD başkanlık sistemi bağımsızlık mücadelesi kapsamında Birleşik Krallık'a verilen mücadele ve tepki sonra ortaya çıksa da Westminster tipi parlamenter sisteme ait birbiriyle eş güce sahip kuvvetlerin ayrılığına dayanır (Kalaycıoğlu, 2005: 14-16). Kuvvetler ayrılığı ilkesi ilk defa ABD'de bir yönetim pratiği haline gelmiştir (bkz. Akçalı, 2016: 65-72).

Hem iktisadi hem de siyasi olarak hegemonik bir ülke olmakla birlikte güçlü yürütme istencinin gün geçtikçe artmasına

---

43 Politika belirleme ve uygulama sürecinde amaç, içerik, program, kurum, düşünce, araç vb. unsurlar açısından farklı siyasal ve yönetsel deneyimlerin göz önünde tutulması ve bu deneyimlerin aynen aktarımdan, uyarlanarak alımına kadar farklı düzeylerde kendi politika yapım sürecine dahil edilmesidir (bkz. Dolowitz ve Marsh, 2000: 12-13; Hill, 2005: 88-89; Cairney, 2012: 245-250).

44 Kurum(lar) temelinde başka bir yönetsel sistemi bire bir örnek alma durumudur (Hill, 2005: 80; Jann ve Wegrich, 2007: 51).

45 Politika tasarımı aşamasında ve/veya mevcut politikaların değiştirilmesi gerektiğinin düşünüldüğü zamanlarda diğer politika aktörlerinde var olan bilgi birikiminin edinilmesi; yerleşik hale gelmiş ilişki düzeninin ve problem çözme yöntemlerinin öğrenilmesidir (bkz. Grin ve Loeber, 2007: 210-214; Weible ve Nohrstedt, 2013: 130-134; Cairney, 2012: 244).

46 Cumhurbaşkanı Sözcüsü makamı, Cumhurbaşkanlığı teşkilatını düzenleyen 1 Sayılı Kararname'de geçmemektedir.

karşın, ABD'nin kuruluşundan itibaren devlete güvensizlik temelli bir "kongre hükûmeti" ya da "sınırlandırılmış hükûmet" yaklaşımı da söz konusudur. Buna göre başkanın asli görevi, kanunların uygulanmasıdır (Landy ve Milkis, 2010: 94; Greenberg ve Page, 2007: 5; Ataöv, 2011: 133; Özsoy Boyunsuz, 2017: 60). Egemenlik paylaşımına dayalı federatif bir ilişki düzeniyle de bu yaklaşım desteklenmiş ve tamamlanmıştır (O'Connor ve Sabato, 2009: 46-47; Ataöv, 2011: 137-143; Zengin, 2017: 21). Türkiye'deki yaygın algını aksine ABD, tarihsel olarak etkin, istikrarlı bir yürütme kadar yürütmenin yasama ve yargı tarafından kontrolünü içeren, karşılıklı yetkilere sahip bir siyasal sistemi tercih etmektedir.

Türkiye ile ABD'deki sistem (bkz. O'Connor ve Sabato, 2009: 280-285; Tannahill, 2012: 285-286) karşılaştırmalı bir biçimde aşağıdaki tabloda ele alınırsa;

ABD	**Türkiye**
Başkan, asli olarak kanunların uygulanmasından sorumludur.	Yürütme yetkisi Cumhurbaşkanı tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılmakla birlikte TBMM'den yetki almadan çıkardığı CK'lar aracılığıyla Cumhurbaşkanı, asli düzenleme yapma yetkisine sahiptir.
Yürütme Kararnameleri, Anayasada düzenlenmemektedir.	CK'lar Anayasada açıkça düzenlenmiştir.
Yasamanın yetki alanı daraltılması söz konusu değildir.	CK'lar ile yürütmeye mahfuz alan oluşturularak yasamanın yetki alanı daraltılmıştır.
Bakan, üst düzey kamu yöneticisi ve yüksek yargı organları üyelerinin atanma işlemi Senato tarafından onaylanmaktadır.	TBMM'nin onaylama yetkisi yoktur.
Başkanın fesih yetkisi, Kongre'nin de seçimleri yenileme yetkisi yoktur.	Cumhurbaşkanının fesih, TBMM'nin de seçimleri yenileme yetkisi vardır.

Yürütme ile yasama arasında organik bir bağ olarak Başkan Yardımcısı, aynı zamanda Senato'ya başkanlık eder.	Cumhurbaşkanı Yardımcısının, TBMM ile organik bir bağı yoktur.
Başkan Yardımcısı, başkanla birlikte halk tarafından seçilir.	Cumhurbaşkanı yardımcısı, Cumhurbaşkanınca atanır.
Başkanın Yürütme Ofisi içinde yer alan ofislerden bir kısmı da Kongre tarafından kurulmaktadır.	Cumhurbaşkanlığı teşkilatı içinde yer alan yönetim birimleri yalnızca Cumhurbaşkanı tarafından kurulmaktadır.
Başkanın Yürütme Ofisi içinde yer olan birçok ofis, komite ve konsey yöneticisi Başkan tarafından atanmakla birlikte Senatonun onayı gerekmektedir.	Cumhurbaşkanlığı teşkilatı içinde yer alan bakanlık, ofis, bağlı kuruluş ve politika kurullarının üyelerinin atanmasında TBMM onayı aranmamaktadır.
Başkanlık seçimleri ile kongre seçimleri farklı tarihlerde yapılmaktadır.	Cumhurbaşkanlığı seçimleri ile milletvekili genel seçimleri aynı tarihte yapılmaktadır.
Başkanın, olağanüstü hal ilan etme yetkisi yoktur.	Cumhurbaşkanının, olağanüstü hal ilan etme yetkisi vardır.
Kamu tüzel kişiliği esas olarak anayasa veya kanunla kurulmaktadır.	Anayasa ve kanuna ek olarak Cumhurbaşkanı da kamu tüzel kişilikleri kurabilmektedir.
Başkanın Anayasa değişikliklerini ve kanunları referanduma götürme yetkisi yoktur.	Cumhurbaşkanının referandum yetkisi vardır.

Türkiye'deki sistem değerlendirildiğinde Cumhurbaşkanını yasama ve yargı karşısında belirgin bir şekilde güçlendiren, ayrıcalıklı kılan yetkiler göze çarpmaktadır. CK'lar, bakan ve üst düzey kamu yöneticisi atamalarında parlamentonun onayının gerekmemesi, fesih yetkisi, yüksek yargı organlarının ve Hakimler ve Savcılar Kurulu'nun üyelerinin doğrudan belirlenmesi gibi hususlar dikkate alındığında kuvvetler arasında egemenliğin asli kullanıcısının ve temsilcisinin Cumhurbaşkanı olarak tasarlandığı görülmektedir. Egemenliğin kurulması, kullanılması ve temsil

edilmesinde parlamentonun belirleyici olma durumu örselenmiştir.[47]

Yukarıdaki tabloda belirtilenler yinelenerek söylenirse;

- TBMM ile Cumhurbaşkanlığı seçim takviminin aynı olması,[48]
- anayasal olarak tanımlanmış ve mahfuz düzenleme alanını ifade eden CK'ların varlığı,
- parlamento tarafından onaylanmayan bakan, üst düzey kamu yöneticisi ve yüksek yargı organı üyesi atamaları,
- parlamentonun feshi,[49]
- bütçe kanunu olmaksızın vergi toplamaya ve harcama yapmaya devam etme yetkisi (Anayasa, md. 161/4),[50]
- olağanüstü hal ilanı,[51]

47 Başkanlık ve yarı-başkanlık sistemlerinde parlamento çoğunluğu ile başkanın temsil ettiği siyasal görüş uyuşmadığı zamanlarda siyasal krizler ortaya çıkabilmekte ve sistem tıkanabilmektedir. Yeni sistemin geçerli olduğu kısa bir dönemde Türkiye'de böyle bir durumla karşılaşılmamıştır. Seçim usulünü düşündüğümüzde Cumhurbaşkanı seçimi için geçerli oyların en az yarısının alınması gerekmektedir. Bu da, siyasal partileri ittifaka zorlamaktadır. Her bir seçim dönemi yeni ittifak görüşmelerine gebedir. İttifak zorunluluğu, uzlaşıya dönük iletişimi teşvik etmesi açısından olumlu karşılanabilir. Ancak bu ittifak sisteminin kurulamadığı ya da çözüldüğü durumlarda Türkiye'de sistem krizi yaşanması muhtemeldir.

48 Yasamanın ve yürütmenin aynı tarihli seçimlerle belirlenmesi, yürütmenin yasamayı biçimlendirmesine sebebiyet vermiştir. Ayrıca tüm ülkeden geçerli oyların en aşağı %50'sine sahip bir oranla seçilen Cumhurbaşkanının meşruiyeti, 600 milletvekilinin meşruiyetinden daha üstün bir konuma gelmiştir.

49 Anayasada belirgin bir neden belirtilmemiştir.

50 Bütçe kanununun onaylanmasında TBMM geçici olarak *baypas* edilebilmektedir. Gözler (2017), bu maddede yapılan değişiklik ile yasamanın yürütme üzerindeki nihai yetki silahını kaybettiğini belirtmektedir.

61/4: "*Bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde, geçici bütçe kanunu çıkarılır. Geçici bütçe kanununun da çıkarılamaması durumunda, yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerleme oranına göre artırılarak uygulanır.*"

51 Daha önce de belirtildiği gibi Cumhurbaşkanının ilan ettiği olağanüstü hal döneminde çıkardığı kararnameler kanun hükmündedir. Ayrıca olağanüstü hallerde ise Cumhurbaşkanı, tüm haklar ve ödevler kategorisinde CK çıkarabilir.

- kamu tüzel kişiliği kurabilme,
- kanunların geri gönderilmesi ve iptali için yargıya başvurma,
- parlamentoya mesaj verme,
- anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları gerekli gördüğünde halkoyuna sunma

gibi unsurlar dolayısıyla Türkiye, "başkancı" bir sistem niteliği göstermektedir (bkz. Özbudun, 2018: 322-323).

Yeni sistemle yasama ile yürütme arası işbirliğine dayalı ilişki zayıflamıştır. Yasama içinden çıkan ve yasamaya karşı kolektif siyaseten sorumlu bir bakanlar kurulu yoktur; bakanlar aynı zamanda milletvekili olamamaktadır. Bu durum, TBMM ile yürütme arasındaki ilişkinin zayıflamasına sebebiyet vermiştir. Bunu aşmak için -ayrıksı denebilecek- nöbetçi bakan uygulamasına geçilmiştir. Bakanlar yasama sürecine "teklif" (ve tasarı) vererek doğrudan dahil olamamaktadırlar; güvenoyu, gensoru ve sözlü soru mekanizmaları kaldırılmıştır

İdari yapı açısından bakıldığında da doğrudan Cumhurbaşkanına bağlı, kendisini onunla tanımlayan merkezi yönetimle (yürütme yetkisinin ortağı olma sıfatını yitiren bakanlar kurulu-bakanlıklar ve bunların taşra teşkilatı); üst kademe kamu yöneticilerinin doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atanması usulüyle; Başbakanlık birimlerinin devamı niteliğinde etkili çatı örgüt İdari İşler Başkanlığı'nı, politika kurullarını, ofisleri ve hassas sayılabilecek kamu hizmeti alanlarında başkanlıklar olarak görev yapan bağlı kuruluşları bünyesinde barındıran Cumhurbaşkanlığı teşkilatlanmasıyla partili anlamda siyasi kimlikli Cumhurbaşkanı etrafında yeni tip bir merkeziyetçi yönetim yapısı kurulmuştur.

Değişim yalnızca merkezi yönetimle ilgili değildir. Merkezi yönetimin uzantısı hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları, uzmanlık kurumları olarak ayrı kamu tüzel kişiliklere sahip olsalar da işlevsel olarak Cumhurbaşkanlığına bağlanmışlardır.

Henüz kuruluş (varoluş) ve görevleri bakımından doğrudan kapsamlı düzenlemeye tabi tutulmayan birimler, yerel yönetimlerdir. Ancak yaklaşık bir yıllık süreçte yerel yönetimlere hiç dokunulmadığı söylenemez.[52] Yerel yönetimler de merkeziyetçilikten nasibini almıştır. İdari ve mali özerkliklerini kısıtlayıcı düzenlemelerle yerel yönetimlere müdahale edilmiştir.[53]

52 Anayasamızın 123'üncü ve 127'nci Maddelerinde belirtildiği üzere yerinden yönetim ve/veya yerel özerlik anlayışı gereğince yerel yönetimlerin kuruluş ve görevlerine ilişkin asli düzenlemeler ancak kanunla yapılabilmektedir. Yeni sistemde, kanunla bu tarz köklü bir düzenleme yapılmamakla birlikte farklı konulara ilişkin düzenlemeler yapılmıştır.

1 Sayılı CK ile Yerel Yönetim Politikaları Kurulu oluşturulmuştur. Bu kurul kısaca; kentleşme, yerel yönetim, göç ve iskan, çevre, orman, su, akıllı şehirler, Boğaziçi imar uygulama programları gibi alanlarda politika ve strateji önerileri geliştirmekle görevli ve yetkili kılınmıştır.

Yine aynı Kararname ile yerel kamu hizmetlerine ilişkin karar verme, hizmet üretme ve bunların yürütümüne dair asli görevler Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na (ÇŞB) verilmiştir. İçişleri Bakanlığı'na bağlı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (GM), adı değiştirilerek Yerel Yönetimler GM olarak ÇŞB'ye bağlanmıştır. Ancak İçişleri Bakanlığı, idari vesayet kapsamında denetim ve soruşturma yetkilerini korumaktadır.

İçişleri Bakanlığı'ndan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na geçiş, yerel yönetimlere bakış açısında önemli bir değişikliğe delalet etmektedir. Artık yerel yönetime ilişkin hizmetler, kısaca ifade edilirse yerel hizmetler artık il genel idaresine ilişkin hizmetlerle birlikte bir bütün olarak değerlendirilmemektedir. Şehircilik ve buna ilişkin konular etrafında düşünme, "ulusal kamu hizmetleri kapsamında yerel hizmetler parçası" şeklinde düşünmeye ağır basmıştır.

Milli Emlak GM ve TOKİ ile birlikte Yerel Yönetimler GM'nin ÇŞB'ye bağlandığı düşünüldüğünde yerel yönetimlerin kentsel ve kırsal mekanın değerlendirilmesi kapsamında kurgulandığı görülmektedir.

53 8 Ağustos 2018 tarihli 17 Sayılı Cumhurbaşkanı Kararı ile yerel yönetimler, tek hazine kurumlar hesabına dahil edilmiştir. Böylelikle ortak nakit yönetim havuzuna katılan yerel yönetimler, Hazine ve Maliye Bakanlığı (HMB) başta olmak üzere merkezi yönetime daha da sıkı bir biçimde bağlı kılınmışlardır. Harcama yapma, günlük ve aylık nakit talep ve tahsilat tahminlerinin bildirimi, bütçe fazlasını kullanma, borçlanma gibi konularda HMB'nin gözetiminde izne tabi kaynak aktarımı söz konusudur (Eğilmez, 2018).

Ayrıca 10 Ekim 2018 tarihli 12 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi'yle bu tarihten itibaren yerel yönetimlerin yatırım programları, Orta Vadeli Program ve Mali Plan ile uyumlu bir biçimde Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığınca kontrol edilecektir.

Merkezden yönetim ve yerinden yönetim esasları açısından iki ayaklı devlet örgütlenmesi geçerliliğini korumaktadır; ancak yeni sistemle ilişkilerin yürütümü ve idarelerin-kurumların işleyişi bakımından 9 Temmuz 2018 tarihi itibarıyla Cumhurbaşkanlığında yoğunlaşmış bir devlet örgütlenmesi söz konusudur.

Anayasal yetkilerle düzenleme açısından yasamaya alternatif bir hale bürünme, yüksek yargı organlarının ve kurulların üyelerinin atanmasında söz sahibi olma[54] ve idari yapının da Cumhurbaşkanlığınca doğrudan ilişkilendirilmesiyle Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi hem siyasal sistem hem de idari sistem açısından sorgulanır hale gelmiştir. Sorgulamanın referans noktaları da kuvvetler ayrılığı prensibi ile yönetimde yetki ve sorumluluk paylaşımı, işbölümü, (idari) özerklik, eşgüdüm, birlikte karar alma gibi değerlerdir.

Kaynakça

Açıl, M. (2018), "2017 Anayasa Değişiklikleri Çerçevesinde Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri", *İstanbul Hukuk Mecmuası*, 76/2, s. 725-756.

Akçalı, P. (2016), *Karşılaştırmalı Devlet Sistemlerine Giriş*, Ankara: İmge.

Akkoç, Y. S. ve Ergün, T. (2018), "Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemine Geçişe İlişkin Mevzuatta Yapılan Düzenlemelerin İçişleri Bakanlığına Etkileri", *İdarecinin Sesi*, Temmuz-Ağustos, s. 30-36.

Ardıçoğlu, A. (2017), "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi", *Ankara Barosu Dergisi*, 3, s. 19-51.

Aslan-Akman, C. (2014), "Başkanlık Sistemlerinin Latin Amerika Deneyimi: Çok-Partili Sistemlerdeki Çeşitlilikler, Sorunlar ve Fırsatlar", Kamalak, İ. (Der.), *(Yarı) Başkanlık Sistemi ve Türkiye*, İstanbul: Kalkedon, s. 223-253.

54 Anayasa Mahkemesi üyelerinin 12'si Cumhurbaşkanınca, 3'ü TBMM tarafından; Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ve Başsavcıvekili ile Danıştay üyelerinin 1/4'ü Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır (3/4'ü HSK tarafından). Hakimler ve Savcılar Kurulu'nun 6 üyesi (4 üye ve Adalet Bakanı ile bakan yardımcısı) doğrudan Cumhurbaşkanınca belirlenmektedir. 7 üye ise TBMM'de seçilmektedir. TBMM'deki çoğunluğun Cumhurbaşkanının siyasi görüşüyle uyuşması durumunda HSK'daki seçim, Cumhurbaşkanının takdiri çerçevesinde gerçekleşecektir. Bu durumda Danıştay üye seçimi de Cumhurbaşkanının tamamen kontrolü altında yapılmış olacaktır. Benzer bir durum Anayasa Mahkemesi için de geçerlidir (bkz. Anayasa md. 146, 154, 155 ve 159).

Ataöv, T. (2011), *Federasyon, Başkanlık, Yarı-Başkanlık*, İstanbul: Destek Yayınevi.

Bağce, H. E. (2016), *Parlamenter Sistem mi, Başkanlık mı?: Yoksulluktan Hukukun Üstünlüğüne Ülkelerin Dünyadaki Yeri*, İstanbul: Gonca Yayınevi.

Cairney, P. (2012), *Understanding Public Policy: Theories and Issues*, UK: Palgrave Macmillan.

Cronin, T. E. ve Genovese, M. A. (2010), *The Paradoxes of the American Presidency*, New York: Oxford University Press.

Demir, F. (2014), "Yarı Başkanlık Sistemi ve Türkiye", *Yaşar Üniversitesi Dergisi*, 8 (Özel Sayı), s. 831-876.

Dolowitz, D. P. ve Marsh, D. (2000), "Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making", *Governance*, 13/1, s. 5-24.

Gönenç, L. (2007), "Hükümet Sistemi Tartışmalarında 'Başkanlı Parlamenter Sistem' Seçeneği", *Güncel Hukuk*, 44, s. 39-43.

Gözler, K. (2017), "Cumhurbaşkanlığı Sistemi mi, Başkanlık Sistemi mi, Yoksa Neverland Sistemi mi?", http://www.anayasa.gen.tr/neverland.htm (Erişim Tarihi: 16.11.2018).

Gözler, K. (2018a), *Türk Anayasa Hukuku*, Bursa: Ekin.

Gözler, K. (2018b), *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, Bursa: Ekin.

Gözler, K. ve Kaplan, G (2012), "Bakan Yardımcıları Bakanlık Hiyerarşisine Dâhil midir?", *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 98, s. 11-24.

Greenberg, E. S. ve Page, B. I. (2007), *America's Democratic Republic*, New York: Pearson Longman.

Grin, J. ve Loeber, A. (2007), "Theories of Policy Learning: Agency, Structure, and Change", Fischer, F, Miller, G. J. ve Sidney, M. S. (Ed.), *Handbook of Public Policy Analysis*, Boca Raton: CRC Press, s. 201-219.

Hill, M. (2005), *The Public Policy Porcess*, UK: Pearson Longman.

Jann, W. ve Wegrich, K. (2007), "Theories of Policy Cycle", Fischer, F, Miller, G. J. ve Sidney, M. S. (Ed.), *Handbook of Public Policy Analysis*, Boca Raton: CRC Press, s. 43-62.

Kalaycıoğlu, E. (2005), "Başkanlık Rejimi: Türkiye'nin Diktatörlük Tehdidiyle Sınavı", Ergül, T. (Yay. Haz.), *Başkanlık Sistemi*, Ankara: Türkiye Barolar Birliği, s. 13-29.

Kamalak, İ. (Der.) (2014), *(Yarı) Başkanlık Sistemi ve Türkiye*, İstanbul: Kalkedon.

Kükner, B. (2012), "Hükümet Sistemi Seçeneklerinden 'Başkanlı Parlamenter Sistem' Seçeneği ve Türkiye Açısından Uygulanabilirliği", *Ankara Barosu Dergisi*, 2, s. 277-304.

Landy, M. ve Milkis, S. M. (2010), A*merican Government: Balancing Democracy and Rights*, USA: Cambridge University Press.

Larkin, C. (1998), *The Legacies of Hyper-Presidentialism: Executive-Judical Relations, Constitutional Cultures, and the Future of Democratic Governance in Argentina and Peru*, Unpublished Dissertation, USA: University of South California.

Lijphart, A. (2008), *Thinking About Democracy: Power Sharing and Majority Rule in Theory and Practice*, USA: Routledge.

Linz, J. J. (1990), "The Perils of Presidentialism", *Journal of Democracy*, 1/1, s. 51-69.

Linz, J. J. (1994), "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?", Linz, J. J. ve Valenzuela, A. (Ed.), *The Failure of Presidential Democracy*, USA: Johns Hopkins University Press, s. 3-87.

Morris, I. L. (2010), *The American Presidency*, USA: Cambridge University Press.

Neustadt, R. E. (1990), *Presidential Power and the Modern Presidents*, New York: The Free Press.

O'Connor, K. ve Sabato, L. J. (2009), *American Government: Roots and Reform*, USA: Pearson Longman.

O'Donnell, G. (1993), "Delegative Democracy?", *Kellogg Institute, Working Paper No. 192*.

Oyan, O. (2019), "Yeni Anayasa ve Yeni Devlet Yapılanması", *Çalışma ve Toplum*, 1, s. 105-126.

Özbudun, E. (2011), *Türk Anayasa Hukuku*, Ankara: Yetkin.

Özbudun, E. (2018), *Türk Anayasa Hukuku*, Ankara: Yetkin.

Özsoy Boyunsuz, Ş. (2017), *Dünyada Başkanlık Sistemleri*, Ankara: İmge.

Özsoy Boyunsuz, Ş. (2014), *Başkanlı Parlamenter Sistem*, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.

Poguntke, T. ve Webb, P. (2007), "The Presidentialization of Politics in Democratic Societies: A Framework for Analysis", Poguntke, T. ve Webb, P. (Ed.), *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*, UK: Oxford University Press, s. 1-25.

Rudalevige, A. (2010), "The Presidency and Unilateral Power: A Taxonomy", Nelson, M. (Ed.), *The Presidency and the Political System*, Washington DC: CQ Press, s. 463-488.

Söyler, Y. (2018), *Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*, Ankara: Seçkin.

Storey, W. (2011), *US Government and Politics*, Edinburgh: Edinburgh University Press.

Tannahill, N. (2012), *American Government: Policy and Politics*, USA: Pearson.

Teziç, E. (2015), *Anayasa Hukuku*, İstanbul: Beta.

Tulis, J. K. (2010), "The Two Constitutional Presidencies", Nelson, M. (Ed.), *The Presidency and the Political System*, Washington DC: CQ Press, s. 1-33.

Turan, İ. (2005), "Başkanlık Sistemi Sevdası: Zayıf Temelli Bir Özlem", Ergül, T. (Yay. Haz.), *Başkanlık Sistemi*, Ankara: Türkiye Barolar Birliği, s. 112-124.

Uluşahin, N. (1999), *Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi*, Ankara: Yetkin.

Ülgen, Ö. (2018), "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri", *Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, s. 1, 3-39.

Weible, C. M. ve Nohrstedt, D. (2013), "The Advocacy Coalition Framework: Coalitions, Learning and Policy Change", Araral Jr., E., Fritzen, S., Howlett, M., Ramesh, M. ve Wu, X. (Ed.), *Routledge Handbook of Public Policy*, London: Routledge, s. 125-137.

Welch, S., Gruhl, J., Rigdon, S. M. ve Thomas, S. (2012), *Understanding American Government*, USA: Wadsworth.

Wilson, J. Q., Dilulio, J. J. ve Bose, M (2011), *American Government: Institutions and Policies*, USA: Wadsworth.

Yıldırım, T. (2017), "Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri", *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, 23/2, s. 13-28.

Zengin, O (2017), "Denge Arayışı Üzerine Kurulu Bir Yapı: ABD Başkanlık Sistemi", *III. Stratejik Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildiri Özet Kitabı*, Marmara Üniversitesi, 13-14 Nisan 2017, s. 21-22.

Zengin, O. (2013), "Hükümet Sistemleri ve Türkiye-Latin Amerika Değerlendirmesi", Zengin, O. (Ed.), *Latin Amerika Çalıştayı Bildiler Kitabı*, TİKA ve AÜ LAMER, Ankara: Ankara Üniversitesi Yayınları, s. 285-310.

İnternet Kaynakları

Eğilmez, M. (2018) "Tek Hazine Hesabı Değişti", http://www.mahfiegilmez.com/2018/08/tek-hazine-hesab-degisti.html (Erişim Tarihi: 06.12.2018).

https://bianet.org/bianet/siyaset/199041-ozel-sektorden-kabineye-atanan-bes-bakan (Erişim Tarihi: 26.05.2019).

https://www.archives.gov/founding-docs/constitution-transcript (Erişim Tarihi: 05.04.2019).

https://www.britannica.com/place/United-States/Political-parties (Erişim Tarihi: 06.02.2020).

https://www.dw.com/tr/türkiyenin-özel-sektör-ağırlıklı-yeni-hükümeti/a-44595156 (Erişim Tarihi: 26.05.2019).

https://www.usa.gov/branches-of-government (Erişim Tarihi: 06.02.2020).

Hürriyet Gazetesi, http://www.hurriyet.com.tr/gundem/27744744.asp (Erişim Tarihi: 10.12.2014)

KAYSİS, https://www.kaysis.gov.tr/Devlet_Teskilat_Detsis (Erişim Tarihi: 08.09.2015).

Sabah Gazetesi, http://www.sabah.com.tr/gundem/2014/12/02/cumhurbaskanligindaki-baskanlik-sayisi-degisiyor (Erişim Tarihi: 02.12.2014).