



**CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNİN
TÜRK KAMU YÖNETİMİNE ETKİLERİ**

(Yüksek Lisans Tezi)

Yusuf ÇETİN

Kütahya – 2019

T.C.
KÜTAHYA DUMLUPINAR ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

**CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNİN
TÜRK KAMU YÖNETİMİNE ETKİLERİ**

Danışman:
Doç. Dr. Fatih KIRIŞIK

Hazırlayan:
Yusuf ÇETİN

Kütahya – 2019

Kabul ve Onay

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğüne,

Bu çalışma, jürimiz tarafından Kamu Yönetimi Anabilim/Anasanat Dalında YÜKSEK LİSANS TEZİ ÇALIŞMA RAPORU olarak kabul edilmiştir.

Başkan.....

(İmza)

Üye.....

(İmza)

Üye.....

(İmza)

Onay

Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

İmza

Doç. Dr. Ayhan KAHRAMAN

Enstitü Müdürü

Bilimsel Etik Bildirimi

Yüksek Lisans tezi olarak hazırladığım “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Türk Kamu Yönetimine Etkileri” adlı çalışmanın öneri aşamasından sonuçlandığı aşamaya kadar geçen süreçte bilimsel etiğe ve akademik kurallara özenle uyduğumu, tez içindeki tüm bilgileri bilimsel ahlak ve gelenek çerçevesinde elde ettiğimi, tez yazım kurallarına uygun olarak hazırladığımı, bu çalışmamda doğrudan veya dolaylı olarak yaptığım her alıntıya kaynak gösterdiğimi ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu beyan ederim.

...../...../2019

Yusuf ÇETİN

Özgeçmiş

1975 yılında Eskişehir’de doğdu. İlk ve orta öğrenimini Eskişehir’de tamamladı. 2001 yılında Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Uluslar arası İlişkiler bölümünden mezun oldu. Mezun olduktan sonra 2 yıl özel sektörde çalıştı. 2005 yılından itibaren Bilecik İli Bozüyük ilçesi Kaymakamlığında çalışmaya başladı.



ÖZET

CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNİN TÜRK KAMU YÖNETİMİNE ETKİLERİ

ÇETİN, Yusuf

Yüksek Lisans Tezi, Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı

Tez Danışmanı: Doç. Dr. Fatih KIRIŞIK

Ağustos, 2019, 123 sayfa

Bu çalışmada, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Türk kamu yönetimine ne gibi etkilerinin olduğunu tespit etmek amaçlanmıştır. Uzun yıllardır Parlamenter Hükümet Sisteminin uygulandığı ülkemizde bu sistemin aksayan yönlerinin olduğu birçok sorunlara yol açtığı genellikle kabul edilen bir görüştür. Bu sistemden kaynaklanan sorunları gidermek için sistem içinde değişiklikler yapılmasını öneren bazı yaklaşımlar olduğu gibi yeni bir hükümet sistemine geçilmesini savunanlar da olmuştur. Tüm bu sistem tartışmaları en sonunda Başkanlık Sistemine çok yakın bir sistem önerisi olan ancak kendine özgü bazı tasarımları da içinde barındıran Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan referandum ile uygulamaya geçmesiyle nihayete ermiş bulunmaktadır. Sert kuvvetler ayrılığına dayanan, yürütmenin tek başlı olarak tasarlandığı hükümet sisteminin siyasi, idari ve hukuki düzlem başta olmak üzere pek çok önemli değişimleri de beraberinde getirmesi kaçınılmaz gözükmektedir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin çeşitli etkilerinin olabileceği alanlardan birisi de kamu yönetimi alanıdır. Yeni hükümet sistemine geçilmesiyle birlikte kamu yönetiminde politika belirleme, uygulama, örgütlenme ve işleyiş alanlarında ne gibi etkilerinin olduğu ya da olabileceği bu çalışmanın konusunu oluşturmaktadır. Çalışma ile elde edilen sonuçlar neticesinde yeni hükümet sisteminin, kamu yönetiminin daha etkin, verimli, hesap verebilirlik düzeyi yüksek, politika belirleme süreçlerinin daha aktif olarak kullanılabileceği, denetimin daha kolay ve geniş bir alanı kapsayacak şekilde yapılabileceği bir alana evrilmesini kolaylaştıracağını söylemek mümkündür.

Anahtar Kelimeler: Hükümet Sistemleri, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Cumhurbaşkanlığı, Kamu Yönetimi, Yönetim, Denetim

ABSTRACT**SUMMARY THE EFFECTS OF THE GOVERNMENT SYSTEM OF THE
REPUBLIC OF TURKEY ON TURKISH PUBLIC ADMINISTRATION****ÇETİN, Yusuf****Master Thesis, Department of Public Administration****Supervisor: Assoc. Prof. Fatih KIRIŞIK****August, 2019, 123 pages**

In this study, it is aimed to determine the effects of the Presidential Government System on Turkish public administration. It is generally accepted that in our country where the Parliamentary Government System has been implemented for many years, this system causes many problems with disruptions. There have been some approaches to propose changes within the system to address problems arising from this system, as well as advocates for a new government system. All these system discussions ended with the implementation of the Presidential Government System, which was a proposal for a system very close to the Presidential System but which included some specific designs, with the referendum held on 16 April 2017. It is inevitable that the government system, which is based on the separation of hard forces and which the executive is designed by itself, will bring about many important changes especially in the political, administrative and legal levels. One of the areas where the Presidential Government System may have various effects is the area of public administration. With the transition to the new government system, the effects of or may have an impact on policy-making, implementation, organization and functioning of public administration constitute the subject of this study. As a result of the results of the study, it is possible to say that the new government system will facilitate the evolution of public administration to a more effective, efficient, high accountability level, where policy-making processes can be used more actively, auditing can be made more easily and covers a wide area.

Keywords: Government Systems, Presidential Government System, Presidency, Public Administration, Administration, Supervision

İÇİNDEKİLER

Sayfa

ÖZET.....	v
ABSTRACT.....	vi
İÇİNDEKİLER	vii
KISALTMALAR	xi
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

HÜKÜMET SİSTEMLERİ VE TÜRKİYE'DE HÜKÜMET SİSTEMİ

1.1. HÜKÜMET SİSTEMLERİ	7
1.1.1. Kuvvetler Birliğine Dayanan Hükümet Sistemleri.....	7
1.1.1.1. Kuvvetlerin Yürütmede Birleştiği Sistem.....	8
1.1.1.2. Kuvvetlerin Yasamada Birleştiği Sistem	8
1.1.2. Kuvvetler Ayrılığına Dayanan Hükümet Sistemleri.....	9
1.1.2.1. Parlamenter Hükümet Sistemi	9
1.1.2.2. Başkanlık Hükümet Sistemi.....	12
1.1.2.3. Yarı Başkanlık Hükümet Sistemi.....	15
1.2. TÜRKİYE'DE UYGULANAN HÜKÜMET SİSTEMİ MODELLERİ.....	17
1.2.1. Meclis Hükümeti Sistemi.....	17
1.2.2. Parlamenter Hükümet Sistemi	18
1.2.2.1. Türkiye'de Parlamenter Hükümet Sisteminden Kaynaklanan	
Sorunlar.....	19
1.2.2.1.1. Hükümet İstikrarsızlıkları.....	19
1.2.2.1.2. Cumhurbaşkanı - Bakanlar Kurulu Çatışması.....	20
1.2.2.1.3. Siyaset-Bürokrasi Çatışmasından Kaynaklanan Sorunlar	21

İKİNCİ BÖLÜM

CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ

2.1. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ	26
2.1.1. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Özellikleri.....	27
2.1.1.1. Sert Kuvvetler Ayrılığı	27
2.1.1.2. Yürütmede Tek Başlılık.....	28
2.1.1.3. Cumhurbaşkanının ve Meclisin Karşılıklı Olarak Seçimleri	
Yenileyebilmesi	29
2.1.1.4. Partili Cumhurbaşkanlığı	29
2.1.1.5. Cumhurbaşkanı Yardımcılarının Atama İle Göreve Gelmesi.....	30
2.2. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ İLE YASAMA, YARGI	
VE YÜRÜTME ALANLARINDA YAPILAN DEĞİŞİKLİKLER.....	31

2.2.1. Yasama Alanına İlişkin Değişiklikler.....	31
2.2.1.1. Türkiye Büyük Millet Meclisinin Görev Ve Yetkilerinin Yeniden Düzenlenmesi	31
2.2.1.2. Türkiye Büyük Millet Meclisinin Bilgi Edinme ve Denetim Yollarına İlişkin Düzenleme.....	32
2.2.1.3. Cumhurbaşkanlığı ve Milletvekili Seçim Usulüne İlişkin Düzenleme	32
2.2.1.4 Cumhurbaşkanlığı ve Milletvekili Seçimlerinin Yenilenmesi Usulüne İlişkin Düzenleme	33
2.2.1.5. Kanun Teklifi Verme Yetkisine İlişkin Düzenleme	33
2.2.1.6. Milletvekili Sayısına İlişkin düzenleme.....	33
2.2.1.7. Milletvekili Seçilme Yaşına İlişkin Düzenleme	34
2.2.2. Yargı Alanına İlişkin Düzenlemeler	34
2.2.2.1. Anayasaya Yargının Tarafsızlığı İbaresinin Eklenmesi	34
2.2.2.2. Hakimler ve Savcılar Kurulunun Kurulması	35
2.2.2.3. Askeri Yargının Kaldırılması.....	36
2.2.2.4. Yargı ile İlgili Yapılan Diğer Bazı Değişiklikler.....	37
2.2.3. Yürütme Alanına İlişkin Değişiklikler	37
2.2.3.1. Cumhurbaşkanının Genel Yürütme Yetkisine İlişkin Düzenleme.....	37
2.2.3.2. Cumhurbaşkanının Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisine İlişkin Düzenlemeler	38
2.2.3.2.1. Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri	38
2.2.3.2.2. Olağanüstü Hal Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri	39
2.2.3.2.3. Cumhurbaşkanlığı Yönetmelikleri	40
2.2.3.3. Cumhurbaşkanının Üst Kademe Kamu Yöneticilerini Atamasına İlişkin Düzenleme	40
2.2.3.4. Anayasanın Bütçe İle İlgili Hükümlerinde Yapılan Değişiklikler.....	41
2.2.3.5. Cumhurbaşkanının Cumhurbaşkanı Yardımcıları İle Bakanları Atama Yetkisine İlişkin Düzenleme	43
2.2.3.6. Cumhurbaşkanının Olağanüstü Hal İlan Etme Yetkisine İlişkin Düzenleme	43
2.3. CUMHURBAŞKANLIĞI TEŞKİLATI	43
2.3.1. Cumhurbaşkanı	44
2.3.1.1. Cumhurbaşkanının Anayasal Konumu	44
2.3.1.2. Cumhurbaşkanının Yetki ve Görevleri	45
2.3.1.3. Cumhurbaşkanının Sorumluluğu	47
2.3.1.3.1. Cumhurbaşkanının Siyasi Sorumluluğu	48
2.3.1.3.2. Cumhurbaşkanının Hukuki Sorumluluğu.....	49
2.3.1.3.3. Cumhurbaşkanının Cezai Sorumluluğu.....	50
2.3.2. Cumhurbaşkanlığı Makamı.....	51
2.3.3. Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı, Politika Kurulları, Ofisler İle Cumhurbaşkanlığına Bağlı Kurum ve Kuruluşlar.....	52
2.3.3.1. Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı	52
2.3.3.2. Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları.....	53
2.3.3.3. Cumhurbaşkanlığı Ofisleri.....	55
2.3.3.4. Cumhurbaşkanlığına Bağlı Kuruluşlar	55

2.3.4. Cumhurbaşkanı Yardımcıları.....	56
2.3.4.1. Cumhurbaşkanı Yardımcılarının Statüsü.....	56
2.3.4.2. Cumhurbaşkanı Yardımcılarının Atanma ve Göreve Başlama Usulleri	57
2.3.4.3. Cumhurbaşkanı Yardımcılarının Görev ve Yetkileri.....	58
2.3.4.4. Cumhurbaşkanı Yardımcılarının Sorumluluğu.....	58
2.3.4.4.1. Cumhurbaşkanı Yardımcılarının Siyasi sorumluluğu	58
2.3.4.4.2. Cumhurbaşkanı Yardımcılarının Cezai Sorumluluğu	59
2.3.4.4.3. Cumhurbaşkanı Yardımcılarının Hukuki Sorumlulukları	60
2.3.5. Bakanlar ve Bakanlık Teşkilatı.....	61
2.3.5.1. Bakanlar	61
2.3.5.1.1. Bakanların Statüleri	62
2.3.5.1.2. Bakanların Atanma ve Görevden Alınma Usulleri	62
2.3.5.1.3. Bakanların Görev ve Yetkileri.....	63
2.3.5.1.4. Bakanların Sorumlulukları	64
2.3.5.2. Bakan Yardımcıları.....	65
2.3.5.3. Bakan Müşavirliği.....	66
2.3.5.4. Bakanlık Teşkilatı	67

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNİN TÜRK KAMU YÖNETİMİNE ETKİLERİ

3.1. TEK BAŞLI YÜRÜTME MODELİNE GEÇİLMESİYLE BİRLİKTE KAMU YÖNETİMİNDE BİRLİK VE UYUMUN SAĞLANMASI	71
3.1.1. Çift Başlı Yürütme Modelinde Başbakan-Cumhurbaşkanı Çatışmasının Kamu Yönetiminde Birlik ve Uyumun Sağlanması Güçleştirilmesi	71
3.1.2. Tek Başlı Yürütme Modeli Tercihi İle Kamu Yönetiminde Birlik Ve Uyumun Sağlanması	75
3.2. ÜST KADEME KAMU YÖNETİCİLİĞİNDE PROFESYONEL YÖNETİCİ İSTİHDAMININ SAĞLANMASI	76
3.2.1. Üst Kademe Kamu Yöneticisi Kavramı	76
3.2.2. Üst kademe Kamu Yöneticiliğinde Profesyonel Yönetici İstihdamına İlişkin Yapılan Düzenlemeler.....	79
3.2.2.1. Üst Kademe Yönetici İstihdamında Pozisyona Dayalı İstihdam Modeli.....	80
3.2.2.2. Profesyonel Yönetici İstihdamında Teşvik Edici Ücret politikaları	80
3.2.2.3. Profesyonel Yöneticilerin Eğitimine İlişkin Yapılan Düzenlemeler ...	82
3.2.3. Profesyonel Yönetici İstihdamının Kamu Yönetimi Üzerindeki Etkileri	82
3.3. BAKAN - MİLLETVEKİLİ AYRIMI İLE BAKANLARIN RASYONEL KARAR VERMELERİNİN SAĞLANMASI	83
3.3.1. Bakanların Aynı Zamanda Milletvekili Olmasının Bakanların Karar Verme Sürecinde Sebep Olduğu Sorunlar	83

3.3.2. Milletvekillerinin Bakan Olması Uygulamasına Son verilmesiyle Bakanların Daha Rasyonel Kararlar Vermesinin Sağlanması	85
3.4. BAKANLIK TEŞKİLATINDA BAKAN YARDIMCISI - MÜSTEŞAR ÇATIŞMASININ ORTADAN KALDIRILMASI.....	87
3.4.1. Bakan Yardımcısı ile Müsteşar Arasındaki Sorunlar	89
3.4.1.1. Bakan Yardımcısı ile Müsteşar Arasında Yetki Paylaşımı Sorunu	89
3.4.1.2. Bakan Yardımcısı ile Müsteşar Arasında Hiyerarşik Kademenme Sorunu	89
3.4.1.3. Bakan Yardımcısı ile Müsteşar Arasında Yetki Devri Sorunu.....	90
3.4.2. Bakanlık Teşkilatından Müsteşarlık Makamının Kaldırılmasının Etkileri....	91
3.5. KAMU YÖNETİMİNDE POLİTİKA OLUŞTURUCU – KURMAY BİRİMLERİN TEŞKİL EDİLMESİ.....	92
3.5.1. Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarının Oluşturulması	93
3.5.2. Cumhurbaşkanlığı Ofislerinin Oluşturulması	95
3.5.3. Politika Oluşturucu – Kurmay Birimlerin Teşkil Edilmesinin Kamu Yönetimine Etkileri	96
3.6. İDARENİN DENETİMİNDE BİRLİK VE SADELEŞMENİN SAĞLANMASI.....	97
3.6.1. Devlet Denetleme Kuruluna İlişkin Düzenlemeler.....	97
3.6.2. Kamu Görevlileri Etik Kuruluna İlişkin Düzenlemeler.....	100
3.6.3. Türkiye İnsan Hakları Ve Eşitlik Kurumuna İlişkin Düzenlemeler	101
3.6.4. Bilgi Edinme Değerlendirme Kuruluna İlişkin Düzenlemeler	102
3.6.5. Cimer – Bimer Uygulamalarına İlişkin Düzenlemeler	102
3.6.6. İdarenin Denetimine İlişkin Yapılan Düzenlemelerin Kamu Yönetimine Etkileri	103
SONUÇ.....	104
KAYNAKÇA	110
DİZİN	123

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ANAP	Anavatan Partisi
AYİM	Askeri Yüksek İdare Mahkemesi
BİMER	Başbakanlık İletişim Merkezi
CİMER	Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi
CMK	Ceza Muhakemesi Kanunu
DDK	Devlet Denetleme Kurulu
İMKB	İstanbul Menkul Kıymetler Borsası
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
MGK	Milli Güvenlik Kurulu
OHAL	Olağanüstü Hal
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TC	Türkiye Cumhuriyeti
TCK	Türk Ceza Kanunu



TEZ METNİ

GİRİŞ

Modern devlet yapılarının ortaya çıkmasıyla birlikte devletin yetkilerinin kuvvetler arasında dağıtılması ve bu yetkileri kullanan kuvvetler arasındaki ilişkilerin yapısı hükümet sistemi kavramıyla tanımlanmaktadır. Modern hükümet sistemlerinde devletin yetkileri yasama, yürütme ve yargı kuvvetleri tarafından paylaşılmaktadır. Yargı kuvveti bir yana bırakılarak yasama ve yürütme kuvveti arasındaki yetki paylaşımı ve aralarındaki ilişkilerin biçimi ise hükümet sisteminin türünü belirlemektedir.

Yetkilerin kuvvetlerden birinde toplanması kuvvetler birliğine dayanan hükümet sistemlerinin ortaya çıkmasına sebebiyet vermektedir. Bu sistemlerde yetkiler yasama ya da yürütme organlarından birinde toplanmaktadır. Yetkilerin yürütmede toplandığı sistemler genellikle diktatoryal sistemler olarak tanımlanırken yetkilerin yasamada toplandığı sistemler ise meclis hükümeti sistemleri olarak tanımlanmaktadır. Yetkilerin kuvvetler arasında paylaşıldığı sistemlere ise kuvvetler ayrılığı sistemleri denilmektedir. Bu sistemler kuvvetlerin ayrılık derecesine göre yumuşak ya da sert kuvvetler ayrılığı sistemleri olarak ikiye ayrılmaktadır. Yumuşak kuvvetler ayrılığı sisteminin en bilinen örneği Parlamenter Hükümet Sistemidir. Sert kuvvetler ayrılığı sistemi ise Başkanlık Hükümet Sistemi olarak bilinmektedir. 20. Yüzyılın ikinci yarısında bunların haricinde bu iki sistemin özelliklerini de barındıran Yarı-Başkanlık Hükümet Sistemi Fransa gibi bazı ülkelerde uygulanmaya başlamıştır.

Ülkemizde modernleşme hareketlerinin neticesinde 1876 Anayasasının ilan edilerek meşrutiyet döneminin başlaması aynı zamanda modern hükümet sisteminin oluşturulduğu dönemdir. Kuvvetler ayrılığı ilkesine dayanan Parlamenter Hükümet Sistemi, olağanüstü koşulların hakim olduğu 1921 Anayasası dönemi hariç olmak üzere yürürlükte olan hükümet sistemi olagelmıştır. Bazı kişiler ve kesimler ise ülkemizde gerçek manada Parlamenter Hükümet Sisteminin 1961 Anayasası ile vücut bulduğunu savunmaktadırlar. Ancak 1961 Anayasası ile oluşturulan hükümet sisteminin vesayete açık yapısı eleştiri konusu olmuştur. Sivil, yargı ve askeri bürokrasinin demokratik sistemle uyumlu olmayan konumlanmasının sivil hükümetlerin halkın iradesinden kaynaklanan hükümet etme gücünü kısıtladığı ifade edilmiştir. Gerçekten de bu dönemde yaşanan hükümet krizleri, artan şiddet ve terör ülkeyi yönetilmez hale getirmiş

kamu yönetiminde de istenilen sonuçlar elde edilememiştir. Bunun neticesinde 1980 askeri darbesi gerçekleşmiş ardından kabul edilen 1982 Anayasası ile de demokratik ilkelerden uzak, vesayet egemenliğinin hakim olduğu hükümet sistemi tam anlamıyla yerleşmiştir.

Bütün bu gelişmeler neticesinde ise ülkede demokratik değerlere dayanan, yaşanan hükümet krizlerine çözüm olabilecek, kamu yönetiminde temel ilkeler çerçevesinde sonuç alınmasını sağlayacak yeni bir hükümet modeli arayışı başlamıştır. Bu arayışlar çerçevesinde ise Başkanlık Hükümet Sistemi ön plana çıkmıştır. Özellikle Cumhurbaşkanı Turgut Özal başkanlık sistemi tartışmalarını başlatan isim olarak ön plana çıkarken, birçok politikacı, yazar ve akademisyende bu sistemin yaşanan hükümet sistemi sorununa çözüm olabileceği görüşünü savunmuştur. Bu arayış ve tartışmalar neticesinde 2007 yılında yapılan Anayasa referandumu ile hükümet sistemi kısmi olarak değişmiş ancak eski sistemin birçok özelliği yürürlükte kalmaya devam etmiştir. Bu durum yeni arayışların devam etmesine sebep olmuştur. Bunun sonucunda ise kamuoyunda “Türk Tipi Başkanlık Sistemi” olarak bilinen hükümet sistemi önerisi ortaya çıkmıştır. Bu sistem önerisinin kamuoyunda geniş kesimlerce tartışılması ve ciddi şekilde destek bulması neticesinde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi olarak 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan referandum ile halkın onayına sunulmuş, referandumda yeni hükümet sistemi kabul edilerek yürürlüğe girmiştir.

16 Nisan 2017 tarihinde yapılan referandum ile yürürlüğe giren Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, sert kuvvetler ayrılığına dayanan, bu özelliği ile Başkanlık Sistemine benzeyen ancak bazı yönleri ile ülke gerekleri ve şartları dikkate alınarak oluşturulan kendine özgü bir hükümet sistemidir. Bu hükümet sistemi, bir hükümet sisteminde bulunması gereken özellikler bakımından eski hükümet sisteminden tamamen farklı bir yapı arz ederken, kamu yönetiminin yapısı ve işleyişi bakımından da önemli değişiklikleri beraberinde getirmektedir.

Bu hükümet sisteminin kendine özgü yapısı, hükümet etme biçimini tamamen değiştirmesi ve Türk Kamu Yönetimini ciddi biçimde etkilemesi bu sistemin incelenmesini ve araştırılmasını, ilgilenen kişiler ve kamuoyunun bilgi sahibi olması için gerekli kılmaktadır. Bu çalışmada da Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin, Türk

kamu yönetimine etkilerinin neler olduğu sorunsalı üzerinden konu ile ilgili bazı sonuçlara ulaşmaya çalışılmıştır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesiyle birlikte değişen hükümet sisteminin oldukça yeni bir düzenleme olması neticesinde bu konuda araştırma yapmak isteyen araştırmacıların ve bu konuyla ilgilenenlerin bilgi sahibi olmasını güçleştirmektedir. Bu çalışmayı önemli kılan nokta ise bu konuyu araştıran kişilerin bilgi sahibi olmasını sağlayabilecek olmasıdır.

Bu çalışmanın amaçlarından ilki Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Türk Kamu Yönetimine ne gibi etkileri olduğu konusunda konuyla ilgilenen kişilerin bilgi sahibi olmasını sağlamaktır. Çalışmanın ikinci amacı ise Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi uygulamaya yeni geçmiş bir model olduğundan ve bu sistem ile ilgili literatürde fazlaca yayın olmadığından bu çalışma ile literatüre katkı sağlamaktır. Çalışmanın üçüncü amacı ise Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile ilgili olarak kamuoyunda yer bulan spekülasyon ve yanıltıcı iddialara karşın bu sistemle ilgili doğru ve gerçek bilgileri kamuoyuna ve konuyla ilgilenenlere sunmaktır.

Çalışmanın hipotezi ise; Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Türk kamu yönetimini politika belirleme, uygulama, örgütlenme ile kamu yönetiminin işleyişi alanlarında olumlu yönde etkileyecektir.

Bu çalışma, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi modeli ile Anayasa, kanunlar, kararname ve diğer mevzuatta yapılan değişiklikler ile sınırlı bulunmaktadır.

Bu çalışmada tercih edilen araştırma metodu ise literatür taramasıdır. Konu ile ilgili bilgi edinilebilecek kitap, makale, gazete ve diğer basılı ve dijital kaynaklar vasıtasıyla literatür taranarak gerekli bilgi ve verilere ulaşılarak konu ile ilgili sorunların cevaplarına ulaşılması hedeflenmiştir.

Bu çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde öncelikle hükümet sistemleri tanıtılarak bu sistemler hakkında bilgi verilmiştir. Hükümet sistemleri hakkında literatürde yer alan kuvvetler birliği ve kuvvetler ayrılığı dayanan hükümet sistemleri ayrımı çerçevesinde kuvvetler birliğine dayanan hükümet sistemlerinden, yasamada birleşmeye ve yürütmede birleşmeye dayanan hükümet sistemleri hakkında bilgi verilmiştir. Kuvvetler ayrılığına dayanan hükümet sistemlerinden de yumuşak kuvvetler ayrılığına dayanan Parlamenter Hükümet Sistemi ile sert kuvvetler ayrılığına

dayanan Başkanlık Hükümet Sistemi ve bu iki sistemin karması olarak kabul edilebilecek olan Yarı-Başkanlık Hükümet Sistemi hakkında bilgi verilmiştir. Birinci bölümde ayrıca Türkiye’de uygulanan hükümet sistemi hakkında bilgi verilerek bu sistemden kaynaklanan sorunlara değinilmiştir.

Çalışmanın ikinci bölümünde ise Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi hakkında bilgi verilmeye çalışılmıştır. Bu çerçevede Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin özellikleri belirtilmiş, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile yasama, yargı ve yürütme alanında yapılan değişikliklere değinilerek, sistem değişikliği ile yapısı önemli ölçüde değişen Cumhurbaşkanlığı teşkilatının parçalarını oluşturan Cumhurbaşkanının, Cumhurbaşkanı yardımcılarının ve bakanların yetki, görev ve sorumlulukları ile teşkilata yeni eklenen Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı, Politika Kurulları ve Ofislerin yetki, görev ve sorumlulukları hakkında bilgi verilmeye çalışılmıştır.

Çalışmanın üçüncü bölümünde ise Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Türk Kamu Yönetimine ne gibi etkilerinin olduğu incelenmiştir. Bu çerçevede çift başlı yürütme modelinde Başbakan ile Cumhurbaşkanı arasında yaşanan çatışma ve uyumsuzlukların kamu yönetimini nasıl etkilediği buna mukabil yürütmenin tek başlı olarak düzenlenmesi ve yürütme görevinin Cumhurbaşkanıya verilmesinin kamu yönetimine ne yönde etkilediği incelenip değerlendirilmiştir. Bu bölümde incelen diğer bir konu ise Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesiyle birlikte kamuda profesyonel yönetici istihdamının önünün açılmasının etkilerinin neler olduğu ve ne gibi sonuçlar doğurduğudur. Bölümde değerlendirilen bir diğer konu ise bakanlık teşkilatlarında müsteşar ile bakan yardımcısı arasında çeşitli sebeplerden dolayı yaşanan çatışma ve yeni hükümet sistemi ile birlikte müsteşarlık makamının kaldırılmasının bakanlık teşkilatına olan etkileridir. Bir diğer inceleme ve değerlendirme konusu ise Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları ve Cumhurbaşkanlığı Ofislerinin kurulması neticesinde kamuda politika oluşturucu, kurmay birimlerin ihdas edilmesinin kamu yönetimine ne gibi etkilerinin olduğunun araştırılması konusudur. Bu bölümde değinilen bir diğer konu ise yeni hükümet sistemiyle birlikte milletvekillerinin bakan olması uygulamasına son verilmesinin bakanların karar alma süreçlerine olan etkileridir. Son olarak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesiyle birlikte denetim alanında yapılan düzenlemelerin kamu yönetimine olan etkileri ele alınmıştır.

Bu çalışmanın sonuç bölümünde ise Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesiyle birlikte yapılan hükümet sistemi değişikliğinin kamu yönetimine etkilerine ilişkin elde edilen ve ulaşılan sonuçların değerlendirilmesi yapılmıştır.





BİRİNCİ BÖLÜM

HÜKÜMET SİSTEMLERİ VE TÜRKİYE'DE HÜKÜMET SİSTEMİ

1.1. HÜKÜMET SİSTEMLERİ

Hükümet sistemlerinin belirlenmesinde ve tasnifinde temel belirleyici kriter devleti oluşturan kuvvetlerinin birbirleriyle olan ilişkileridir. Bir ülkede devlet mekanizmasını oluşturan yasama, yürütme ve yargı kuvvetleri arasındaki ilişkilerin o ülkenin hükümet sistemini belirlediğini söylemek mümkündür. Fakat günümüz demokratik değerleri yargı kuvvetini diğerlerinden ayırmakta, yargının bağımsız ayrı bir güç olması gerektiği kabul edilmektedir. Dolayısıyla hükümet sistemlerinin tespit ve tasnifinde yargı kuvveti dışındaki iki temel kuvvet olan yasama ve yürütme arasındaki ilişki düzeni belirleyici olmaktadır (Tunç ve Yavuz, 2009: 3). Eğer bir tanımlama yapmak gerekirse hükümet sistemi devlet içinde siyasi ve hukuki işlevlere ilişkin yetkilerin ne şekilde dağıtıldığını ve bu yetkileri kullanan organlar arasındaki ilişkileri göstermektedir (Erdoğan, 2017: 443).

Yasama ve yürütme erkleri arasındaki ilişkiler dikkate alındığında genel olarak iki çeşit hükümet sistemi ortaya çıkmaktadır. Bunlar kuvvetler birliği sistemleri ve kuvvetler ayrılığı sistemleridir (Keskinsoy ve Kaya, 2018: 70-71). Kuvvetler birliği sistemleri de kendi içinde genel olarak ikiye ayrılır. Birincisi kuvvetlerin yürütmede birleştiği sistemlerdir. İkincisi ise kuvvetlerin yasamada birleştiği sistemlerdir (Teziç, 2017: 497). Kuvvetler ayrılığı sistemleri ise kendi içinde üç çeşide ayrılırlar. Bu ayırım sistemlerin ayrılık derecesinin sertliğine göre değişmektedir. Kuvvetler arasında sert bir ayırım var ise buna başkanlık sistemi denilmektedir. Eğer sistemler arasındaki ayırım yumuşak ise buna parlamenter sistem denilmektedir. Birde yasama ve yürütme arasındaki ayırımın yanı sıra devlet başkanının sistem içindeki ağırlığının fazla olduğu yarı başkanlık sisteminden söz etmek mümkündür (Parsak, 2012: 2).

1.1.1. Kuvvetler Birliğine Dayanan Hükümet Sistemleri

Kuvvetler birliğine dayanan hükümet sistemlerinde kuvvetlerden birinin yani yasama organının ya da yürütme organının devlet yetkilerini elinde bulundurması durumu ortaya çıkmaktadır. Bu kuvvetlerden yasama kuvvetinde birleşme ortaya çıkarsa meclis hükümeti ya da konvansiyonel hükümet sistemi olarak tanımlanan hükümet sistemleri ortaya çıkmakta, yürütme kuvvetinde birleşme ortaya çıkarsa monarşi ve diktatörlük olarak tanımlanan hükümet sistemleri ortaya çıkmaktadır (Gözler, 2017: 223-225).

1.1.1.1. Kuvvetlerin Yürütmede Birleştiği Sistem

Kuvvetlerin yürütmede birleştiği sistem, yürütme ve yasama yetkilerinin bir kişi ya da grubun elinde toplandığı hükümet sistemidir. Bu sistemlerde genellikle yasama, yürütmeye bağlı olarak faaliyet göstermektedir. Yasama organı tümüyle ortadan kaldırılmamaktadır. Bu sistem diktatörlük rejimlerinin hakim olduğu ülkelerde uygulanan bir sistem olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu sistemde seçim ya da halk oylaması ile iktidara gelmek mümkün olsa da iktidar halkın iradesinden kaynaklanmaması ve halkın muvafakatının baskı altında ortaya çıkması nedeniyle demokratik sistem olarak kabul edilememektedir (Teziç, 2017: 497-498).

Diktatörlük rejimleri ise kendi içinde geleneksel diktatörlük ve totaliter diktatörlük olarak ikiye ayrılmaktadır. Geleneksel diktatörlükler, yönetimi elinde bulunduranların sınırsız gücünün olduğu buna mukabil ekonomik hayat ve bireylerin özel hayatının hükümet faaliyetinin dışında kaldığı diktatörlük türüdür. Ayrıca baskı ve zorlama geleneksel diktatörlüğün önemli bir özelliğidir. Totaliter diktatörlükte ise ekonomik, sosyal ve kültürel tüm faaliyetler ile bireylerin özel hayatı yönetimin müdahale alanında bulunmakta bütün toplumsal alanlar demokratik hak ve özgürlüklerden yoksun bir şekilde yönetilmektedir (Teziç, 2017: 498).

1.1.1.2. Kuvvetlerin Yasamada Birleştiği Sistem

Bu hükümet sistemi, yasama ve yürütme işlevlerinin yasama organında toplandığı, yürütme faaliyetleri için ayrıca bir organın teşkil edilmediği bu faaliyetleri yasama organının yerine getirdiği bir hükümet sistemidir. Meclis hükümeti olarak da tanımlanan bu sistemde meclis yürütme faaliyetleri için icra komiteleri oluşturarak dilediği kişileri bu komitelere atamakta gerektiğinde görevden almaktadır. Meclis ayrıca komite kararlarını dilediği değiştirebilmekte ya da geçersiz kılabilir. Bu hükümet sisteminde yürütme görevini yerine getiren görevlilerin siyasi görüşleri bakımından benzerliklerinin olması şart değildir. İç dayanışmada olmayabilmektedir. Ayrıca fiili olarak devlet başkanlığı da bulunmamaktadır. Devlet başkanı sembolik niteliktedir (Erdoğan, 2017: 460).

Meclis hükümeti sistemi olarak anılan bu sistemin ilk uygulandığı ülke Fransa'dır. 1792-1795 yılları arasında Fransa'da "Ulusal Konvansiyon Meclisi" döneminde bu hükümet sistemi fiilen uygulamaya girmiştir. Ülkemizde de 1921

Anayasasının geçerli olduğu dönemde meclis hükümeti sistemi uygulanmıştır. Bu sistem için önemli bir örnek olarak gösterilen İsviçre hükümet modelinde ise yasama organının yürütme organını yani federal konseyi görevden alma yetkisinin olmaması bu ülkede uygulanan hükümet sisteminin meclis hükümeti modelinden kısmi sapma gösterdiğini söylemek mümkündür (Gözler, 2017: 228-229).

1.1.2. Kuvvetler Ayrılığına Dayanan Hükümet Sistemleri

1.1.2.1. Parlamenter Hükümet Sistemi

Parlamenter sistemlerin ortaya çıkışını ilk olarak İngiltere’de görüldüğünü söylemek mümkündür. Ancak temelinde demokratik yönetimlere sahip olma mücadelesinin yattığı bir gerçektir. Aydınlanma ile birlikte kişilerin hak ve özgürlüklerini koruma mücadelesi neticesinde giderek karmaşıklaşan ve büyüyen toplumlarda insanların haklarını koruma amacıyla seçilen temsilciler vasıtasıyla oluşturulacak temsil organları oluşturma düşüncesi neticesinde ortaya çıkan ulusal meclisler bugünkü parlamentolarında özünü oluşturmuştur. Ulusal meclislere yurttaşların aralarından temsilciler seçerek göndermeleri temsili demokrasinin doğuşunu sağlamıştır (Duverger, 1986: 17).

Parlamenter sistem ‘‘Yürütme iktidarının, yasama iktidarından kaynaklandığı ve ona karşı sorumlu olduğu anayasal demokrasi tipi’’ olarak tanımlanmaktadır. Epstein tarafından yapılan bu tanımlama genel kabul görmüş tanımlamadır (Kılınç, 2016: 451). Parlamenter sistemin düalist (İkici) bir yapıya sahip olduğu genel olarak kabul edilen bir yaklaşımdır. Sistemde yürütmenin bir kanadını sorumsuz ve tarafsız olan devlet başkanı oluştururken diğer tarafta siyasi sorumluluğu yüklenmiş olan bakanlar kurulu oluşturmaktadır (ağlar, 2017: 113-114). Devlet başkanı İngiliz Monarşisinde olduğu gibi bizzat yasama organı vasıtasıyla seçilmiş bir kişide olabilmektedir (Akg l, 2010: 92-93).

Parlamenter sistem belli başlı bazı özelliklere dayanır. Bu  zelliklerin en önemlilerinden birisi kuvvetler ayrılığı ilkesidir. Parlamenter sistem kuvvetler ayrılığı ilkesine dayanmaktadır. Burada önemli olan yürütme ve yasama kuvvetleri arasında ilişkidir. Yargı organı ise tam bağımsız bir organ olarak yasama ve yürütme arasındaki uyumsuzluğların çözümünü sağlamaktadır (Teziç, 2010: 403).

Parlamenteer sistemin bir diğer önemli özelliği de yürütmenin yasama organından doğmasıdır. Bu sistemde yürütmenin sorumsuz kanadını oluşturan devlet başkanı parlamento tarafından seçilirken yürütmenin sorumlu kanadını oluşturan kabine yani bakanlar kurulu da parlamento içinden belirlenmektedir. Yani yürütme organı halk tarafından doğrudan seçilmemektedir (Caner, 2013: 186).

Parlamenteer sistemin önemli bir diğer unsuru da yürütmenin çift başı olarak düzenlenmiş olmasıdır. Yürütme yetkisi siyaseten sorumluluğu olmayan devlet başkanı ile bakanlar kurulu arasında paylaştırılmıştır. Burada devlet başkanı hükümdar olabileceği gibi cumhurbaşkanı da olabilmektedir (Özer ve Özmen, 2017: 22). Bu sistemde devlet başkanı olan hükümdar ya da cumhurbaşkanı sembolik yetkilere sahiptir asıl yetki siyasi sorumluluğu taşıyan bakanlar kuruluna aittir (Kılınç, 2016: 452).

Bu sistemin özelliklerinden biriside devlet başkanının siyasi sorumluluğunun bulunmamasıdır. Devlet başkanı aynı zamanda vatana ihanet suçu haricinde yargılanamamaktadır. Parlamenteer sistemlerde devlet başkanının sorumsuzluğu doğal olarak yetkilerinin de kısıtlı olması sonucunu doğurmuştur. Böylelikle devlet başkanlığı sistemde siyasi çatışmalardan üstünde, devleti ve milleti temsil eden tarafsız bir makam olarak ortaya çıkmaktadır (Parsak, 2012: 5).

Parlamenteer sistemin bazı güçlü ve zayıf yanları mevcuttur. Bu sistemin güçlü yanlarından biri sistemdeki tikanıklara çözüm bulunabilmesidir. Bu sistemde yürütme yasamanın içinden çıkmakta ve yasamanın güvenine dayanmaktadır. Bu yüzden bu iki organ arasında bir uyuşmazlık çıkma ihtimali zayıftır. Eğer bu tür bir durum ortaya çıkarsa parlamento güvensizlik oyu ile hükümeti düşürebilirken, hükümette parlamentoyu fesih edebilmektedir. Böylece her iki durumda da seçime gidilerek uyuşmazlığın halk tarafından çözüme kavuşturulması sağlanabilmektedir (Tunçkaşık, 2017: 14).

Parlamenteer sistemlerin bir diğer avantajı da esnek sistemler olmalarıdır. Bu sistemlerde iş göremeyen, halkın desteğini yitirmiş hükümetleri seçim zamanını beklemeden değiştirmek imkanı vardır. Parlamenteer sistemde siyasi krizlerin ortaya çıktığı durumlarda hükümete karşı güvensizlik oyu verilerek veya erken seçime

gidilerek siyasi tıkanlıkların çözümünü sağlamak mümkün olmaktadır. Bu da sistemin esnek bir yapısının olduğunun göstergesidir (Korkmaz, 2016: 50).

Parlamente sistemlerin kutulaşmaya engel olan yapıları güçlü yanlarından biridir. Başkanlık sistemlerindeki kazanan her şeyi alır prensibinin aksine kazananın yani yürütmeyi ele geçirenin görevde kalması için parlamentonun güvenine ihtiyaç duyması ve seçimi kaybedenlerin de muhalefet görevini üstlenerek parlamento içinde yer bularak kanunların yapılmasına ve hükümetin denetimine katılmaları sistemdeki kutuplaşmaları törpülemektedir (Gözler, 2017: 248).

Parlamente sistemin bazı zayıf yanları da mevcuttur. Bu sistemin zayıf yönlerinden biri bu sistemin hükümet istikrarsızlığına yol açmasıdır. Parlamente sistemde ise hükümetin devamı için parlamentonun güveni gerekmektedir. Parlamentonun her an için hükümeti güvensizlik oyuyla düşürebilmesi imkanı vardır. Bu durum istikrarsız hükümetlerin ortaya çıkmasına sebep olabilmektedir (Caner, 2013: 190).

Bu sisteme getirilen bir diğer eleştiride zayıf hükümete yol açmasıdır. Bunun birkaç temel sebebi vardır. Bunlardan birisi hükümetin daima parlamentoda çoğunluk gücüne ihtiyaç duyması, bir diğer sebep yürütmenin iki başlı karakterinden dolayı devlet başkanı ile hükümet arasında çatışma yaşanması ihtimali, her ne kadar devlet başkanı sorumsuz dolayısıyla yetkisiz gibi gözükse de uygulamada çatışma yaşanması olasıdır. Bir diğer sebep hükümetin kolektif yapısının karar almasının güçlüğüdür. Yani kabineyi oluşturan başbakan ve bakanlar ile bakanlar arasında uyumsuzluk yaşanması her zaman mümkündür. Bir diğer sebepte parlamente sistemin genellikle koalisyon hükümetlerine yol açmasıdır. Siyasal sistem içinde birbirinin rakibi olan partilerin bir araya gelerek karar almaları kolay değildir. Koalisyon hükümetlerinde genellikle hızlı karar alamazlar. Alınan kararlar bazen tarafları memnun etmez ve koalisyon dağılır. Bütün bu sebeplerden dolayı parlamente sistemin zayıf hükümete yol açtığı bununda sistemin zayıf yönünü oluşturduğu savunulur (Tunçkaşık, 2017: 16).

Parlamente sistemin zayıf yönlerinden biriside düşük nitelikli demokrasiye yol açtığı düşüncesidir. Bunun sebeplerinden birinin halkın hükümeti doğrudan seçememesi olarak öne sürülmektedir. Gerçekte bu sistemde halk parlamentoyu seçmekte parlamentoda hükümeti belirlemektedir. Yine bu sistemde hesap sorulabilirlik

bakımından kimin sorumlu olduğunu belirlemek her zaman kolay değildir. Özellikle koalisyon hükümetlerinde hükümet ortakları sorumluluğu birbirlerinin üzerine atabilmekte halk ise gerçek sorumluyu görüp cezalandıramayabilmektedir. Bu sistemin demokratik niteliğini zayıflatan bir diğer sebep ise önceden bilinebilirlik açısından sistemin zayıf kalmasıdır. Örneğin bu sistemde seçmen tarafından seçilen milletvekilinin başbakan olarak kimi destekleyeceğini seçmen bilememektedir (Gözler, 2017: 250).

1.1.2.2. Başkanlık Hükümet Sistemi

Başkanlık sistemi tarih sahnesine Amerika Birleşik Devletleri'nde çıkmış bir hükümet sistemidir. Temsili demokrasinin bir başka hükümet sistemi olan bu sistem 1787 yılında kabul edilen Amerikan anayasası ile uygulanmaya başlanmış bir modeldir. Başkanlık sistemi parlamenter sistemden farklı olarak tarihsel süreçle birlikte ortaya çıkan bir sistem değildir. Locke ve Montesquieu gibi düşünürler tarafından doktrin haline getirildikten sonra Amerikan kurucu meclisince uzun müzakereler sonunda kabul edilerek uygulamaya geçilmiş bir sistemdir (Kuzu, 1996: 13).

Başkanlık hükümeti sistemi yürütmenin başı olan devlet başkanının halk tarafından seçildiği, yürütmenin yasamayı fesih etme yasanın da yürütmeyi görevden alma yetkisinin bulunmadığı, sert kuvvetler ayrılığına dayanan bir hükümet sistemidir (Kılınç, 2016: 460).

Başkanlık sisteminin kendine has birtakım özellikleri mevcuttur. Bu özelliklerden belki de en önemlilerinden bir tanesi de yasama ve yürütme organları arasında sert kuvvetler ayrılığı ilkesinin tatbik edilmesidir. Bu sistemde yasama ve yürütme gücü kesin olarak ayrı organlar arasında paylaştırılmıştır. Bu organlar gerek göreve geliş usulleri bakımından gerekse görevlerini icra etme bakımından tamamen birbirlerinden bağımsızdırlar. Her iki kuvvetin organları ayrı seçimlerle işbaşına gelmekte ve birbirlerini görevden alma ya da fesih yetkileri bulunmamaktadır. Böylece kuvvetler arasında denge sağlanmaktadır (Tunç ve Yavuz, 2009: 8).

Başkanlık sisteminin bir diğer özelliği ise yürütme organının etkin konumudur. Bu sistemde yürütme görevini yerine getiren başkanın yetkileri sistemi diğer hükümet sistemlerinden ayırıcı önemli bir özelliktir (Kuzu, 1996: 14). Başkanlık sisteminde

yürütme kuvveti tekçi bir karakter gösterir. Bu yetki tek bir organa verilmiştir. Yani yürütme yetkisini başkan tek başına kullanır. Parlamenter sistemlerden farklı olarak devlet başkanı ve hükümetin başı aynı kişidir. Parlamenter sistemlerde devlet başkanlığı ve hükümet başkanlığı ayrılırken ve de devlet başkanlığı sembolik yetkilerle donatılmışken başkanlık sisteminde başkan karar alma yetkisini münhasıran kullanmaktadır (Gözler, 2017: 231-232). Yürütmenin başı olan başkan parlamenter sistemdeki bakanlara denk kabul edilen sekreterleri senatonun da onayını alarak atayabilir ve görevden alabilir. Sekreterler doğrudan başkana bağlı olarak çalışmaktadırlar ve sadece başkana karşı sorumludurlar yasama organına karşı sorumlulukları yoktur. Sekreterlerin siyasi bir ağırlığı yoktur, politika belirlemede etkili değillerdir. Başkan tarafından belirlenen politikaları uygulayan icracılardır. Dolayısıyla bu sistemde kabine benzeri bir oluşumdan söz edilemez (Teziç, 2017: 532-533).

Başkanlık sisteminin bir başka özelliği de kuvvetlerin birbirini kontrol etmesinin sağlanmasıdır (Kuzu, 1996: 17). Bu sistemde yürütme ve yasama görev süreleri boyunca kendi yetkilerini tam olarak kullanabilmektedirler. Yürütme organı yasama faaliyetlerine katılmamakta, yasama organı da yürütme faaliyetlerine karışmamaktadır. Daha da önemlisi yürütmenin organı olarak faaliyet gösteren başkan yasama organını feshedememekte, yasama organı da başkanın görevden alınmasını sağlayamamaktadır. Bu durumun tek istisnası yasama organının, başkanın cezai sorumluluğu (İmpeachment) gereği görevden uzaklaştırabilmesidir (Teziç, 2017: 533-534).

Başkanlık sisteminin taşıdığı farklı özelliklerden dolayı diğer hükümet sistemlerine göre güçlü veya zayıf yönlerinin olduğuna ilişkin birçok görüşler mevcuttur. Bu görüşlerden birisi başkanlık sisteminin güçlü ve istikrarlı bir yönetim sağladığı görüşüdür. Buna göre sert kuvvetler ilkesinin bir gereği olarak yasam kuvveti ile yürütme kuvveti arasında bir bağımlılık ilişkisinin bulunmaması neticesinde yürütmenin, yasama organı tarafından alınabilecek bir güvensizlik oyu korkusu yaşamaması daha kuvvetli bir icra faaliyeti göstermesini sağlayabilmektedir (Tunç ve Yavuz, 2009: 14-15). Başkanın görev süresinin sabit olması ve nadiren uygulanan bazı mekanizmalar haricinde başkanın görevine son verilememesi sistemin istikrarlı bir şekilde işlemlerini sağlamaktadır. Ancak bu durum halk tarafından yeterli görülmeyen veya tepki çeken bir başkanın görev süresinin sonuna kadar bu tepkiye rağmen görevde

kalmasını sağlamaktadır. Bu durum bazen zafiyet olarak algılanmaktadır (Akçalı, 2013: 408).

Başkanlık sistemini güçlü kılan yanlarından biriside başkanın doğrudan halkın oyuyla seçilmesidir. Halk oy verirken kime yetki verdiğini bilmiş olmaktadır. Yani yürütme yetkisini kimin kullanacağı bellidir. Buda temsil ilişkisi bakımından daha doğrudan bir bağ kurulmasını sağlamaktadır (Gözler, 2017: 239). Ayrıca yürütmenin sorumluluğunun kimde olduğu belli olduğundan başkanın hesap vermekten kaçınması gibi bir durum söz konusu olamamaktadır. Seçmenler politikalarını ve icraatlarını beğenmedikleri başkanları tekrar seçmeyerek sorumluluk sahibi başkanı cezalandırabilmektedirler (Efe ve Kotan, 2015: 75).

Başkanlık sistemini güçlü kılan yönlerinden biride yasama işlevinin verimli bir şekilde yerine getirilmesini sağlamasıdır. Bu sistemin doğası gereği yasama organı sadece görev alanı ile ilgili faaliyet göstermesini sağlamaktadır. Yasama ile yürütme arasında organik bir bağ olmamasından dolayı yani yasama üyelerinin kabineye girme, bakan olma gibi beklentilerinin olmaması sebebiyle yasama faaliyetlerine daha verimli katkı sunabilmektedirler. Yasama işlevinin daha verimli olmasını sağlayan bir diğer şey ise yasama organının yasama görevini yerine getirirken yürütmenin etkisi altında kalmamasıdır. Sistemde yasama faaliyeti icra edilirken hükümetin beklentilerinden çok kararın içeriği dikkate alınabilmektedir (Tunç ve Yavuz, 2009: 21-22).

Başkanlık sistemini zayıf kılan yönlerinden birisinin yasama ve yürütme erklerinin birbirlerine tesir etme imkanının ciddi ölçüde kısıtlanmış olması sebebiyle yaşanabilecek bir kriz durumunda sorunların çözülmesinin çok güç olduğu şeklindeki görüştür. Her iki organının farklı seçimlerle göreve gelmesi ikili bir meşruiyet ortaya çıkarmaktadır. Bu durum özellikle yasama organına hakim olan parti ile başkanın farklı partilerden gelmesi halinde ciddi uyuşmazlıkların ortaya çıkmasına sebep olabileceği savunulmaktadır (Caner, 2013: 198-200).

Başkanlık sistemini zayıf kılan noktalardan biri olarak sistemin katılımı gösterilmektedir. Bu sistemde başkan seçildikten sonra halk desteğini yitirmiş olsa bile görev süresi boyunca göreve devam etme imkanı bulunmaktadır. Bu bakımdan katı bir sistemdir (Korkmaz, 2016: 46).

Başkanlık sistemine getirilen eleştirilerden biriside iktidarın kişiselleşmesine sebebiyet verdiği görüşüdür. Başkanlık sisteminde başkan belirli bir süre için göreve getirilmekte ve görev süresi boyunca istisnalar hariç görevinden alınamamaktadır. Başkan hem devlet başkanı hem de hükümet başkanı olarak görev yapmaktadır. Güçlü yetkilerle donatılan başkanın zamanla kendisini halkın tek temsilcisi olarak görerek iktidarının kişiselleştirebileceği ve özellikle yasama kuvvetiyle doğabilecek sorunlarda uzlaşmaz tavır takınabileceği savunulmaktadır (Gözler, 2017: 240).

1.1.2.3. Yarı Başkanlık Hükümet Sistemi

Yarı başkanlık (semi-presidential) tanımlaması ilk olarak Fransız Hubert Beuve-Mery tarafından kullanılmış olmakla birlikte bu kavramın içeriğini dolduran ve tanıtan kişi ise Maurice Duverger'dir. Fransa'da 5. Cumhuriyet anayasasında 1962 yılında yapılan değişiklik ile cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmeye başlanmasıyla birlikte gerçek manada uygulamaya geçtiğini söylemek mümkündür (İnaç, Caner ve Bozaslan, 2015: 45).

Yarı başkanlık sistemi hem başkanlık sisteminin hem de parlamenter sistemin bazı özelliklerini içinde barındıran bir ara model olarak kabul etmek mümkündür. Bu sistem bir yandan başkanlık sisteminin başkanın halk tarafından seçilmesi ve güçlü yetkilerle donatılması ilkesini barındırırken diğer yandan parlamenter sistemin meclise karşı sorumlu olan başbakan ve bakanlar kurulu mevcudiyeti ilkesini barındırmaktadır (Parsak, 2012: 12). Yarı başkanlık sisteminin 3 temel özelliği vardır.

Bu sistemin özelliklerinden birisi devlet başkanının halkoyuyla seçilmesidir. Bu sistemde başkanlık sistemine benzer bir şekilde başkan yapılan seçimlerde halk tarafından seçilmektedir. Başkanın bu şekilde seçilmesi hem meşruiyetini arttırmakta hem de sistem içinde daha güçlü bir konumda olmasını sağlamaktadır (Erim, 2017: 51).

Bu sistemin bir diğer özelliği ise devlet başkanının güçlü yetkilerle donatılmasıdır. Yarı başkanlık sisteminde devlet başkanı parlamenter sistemdeki gibi sembolik değil gerçekten güçlü yetkilerle donatılmıştır. Devlet başkanı yasama faaliyetleri, atama yetkileri ve olağanüstü dönemdeki kullanabildiği yetkiler bakımından parlamenter sistemdeki devlet başkanından önemli ölçüde ayrılmaktadır. Örneğin devlet başkanına tanınan çok önemli yetkilerden biri parlamentoyu fesih

yetkisidir. Başkan herhangi bir sebep aranmaksızın anayasada belirlenen koşullarda parlamentoyu fesih edebilmektedir (Demir, 2013: 832). Ancak devlet başkanının bakanlar kurulu üzerindeki yetkisi bu kadar güçlü değildir. Başkan, başbakanı ve bakanları azledememektedir (Parsak, 2012: 12-13).

Yarı başkanlık sisteminin bir başka özelliği ise başbakan ve bakanların parlamentoya karşı siyasi sorumluluğunun olmasıdır. Yarı başkanlık sisteminde gerek bakanlar kurulunun gerekse tek tek bakanların parlamentoya karşı siyasi sorumluluğu vardır. Bakanlar kurulu soru, gensoru, meclis soruşturması ve meclis araştırması gibi denetim mekanizmaları vasıtasıyla meclis tarafından denetlenebilmekte ve meclisin güvenoyunu alarak görevine devam edebilmektedir. Yani yürütmenin icraatlarından doğan sorumluluk bakanlar kuruluna aittir. Devlet başkanı siyasi sorumluluk taşımamaktadır (Kılınç, 2016: 466).

İki başlı bir yürütme sistemine sahip yarı başkanlık sisteminin bazı güçlü yanları vardır. Bu güçlü yanlarından birisi siyasi sistemin gücün paylaşımına müsait bir yanının olmasıdır. Birbirleriyle rekabet halinde olan güçler arasında işbirliği ve yetki paylaşımı mümkün olmaktadır. Taraflardan biri başkanlığı elinde bulundururken diğeri başbakanlığı ele geçirebilir bu da aralarında yetki paylaşımını sağlar ve işbirliği imkanı doğar. Böylece kazananın her şeyi aldığı başkanlık sisteminden farklı olarak tüm tarafların sistemi desteklemesini sağlar. Yarı başkanlık sisteminin bir diğer güçlü yanı ise devlet başkanının halk tarafından ve sabit bir süre için seçilmesidir. Böylece parlamentoda ve hükümette istikrarsızlık ve karmaşa yaşansa bile sistemin istikrarı ve meşruiyetini sağlamak mümkün olabilmektedir. Bu durum yarı başkanlık sistemini parlamenter sisteme göre daha güçlü kılabilmektedir (Erdem, 2017: 4-5).

Yarı başkanlık sisteminin güçlü yanlarından birisi de başkanın tekrar seçilebilmesi konusunda bir kısıtlama olmamasıdır. Özellikle Fransız sisteminde görülen bu uygulama ile başkanlık sisteminde tekrar seçilme yasağının başkanın hesap vermesini engelleme sorununa çözüm bulunmuş olmaktadır (Polater, 2014: 154).

Yarı başkanlık sisteminin bazı noktalarda diğer hükümet sistemlerine göre zayıf kaldığına dair görüşlerde mevcuttur. Bu sistemin zayıf yönlerinden biri başkanın halk tarafından seçilmesiyle siyasi sürecin kişiselleşmesi ihtimalinin ortaya çıkabilmesidir. Başkanlık sistemine benzer bir şekilde devlet başkanın kendisini siyasal

süreçlerin üzerinde görerek hukuk kurallarını hiçe saymaya kalkması mümkün olabilecektir (Erdem, 2017: 5).

Bu sistemin bir diğer zayıf yanı da devlet başkanı ile başbakanın farklı siyasi partilerden olması durumunda ortaya çıkan parçalı siyasi yapının getirdiği zafiyetlerdir. Yürütmenin parçalı yapısının kohabitasyon dönemlerinde siyasi tıkanıklığa yol açabileceği endişesine sebebiyet vermektedir (Polater, 2014: 155).

Yarı başkanlık sistemlerinde başkan, başbakan ve siyasi partilerin parlamentoda yeterli çoğunluğu sağlayamadığı durumlarda ortaya çıkan siyasi istikrarsızlık ve kaygan siyasal yapıların, hükümet değişikliklerine ve başkanın müdahale etmesine sebebiyet vermesi de sistemin zayıf noktalarından biri olarak kabul edilmektedir (Erdem, 2017: 6).

1.2. TÜRKİYE'DE UYGULANAN HÜKÜMET SİSTEMİ MODELLERİ

1.2.1. Meclis Hükümeti Sistemi

Konvansiyonel sistem olarak da bilinen meclis hükümeti sistemi ülkemizde 1921 yılında Teşkilat-ı Esasiye Kanununun kabul edilmesiyle uygulanmaya başlanmıştır. 1921 Anayasası, Kurtuluş Savaşı döneminin olağanüstü şartlarının da etkisiyle yasama ve yürütme yetkilerinin yasama organında toplandığı “meclis hükümeti” modelini öngörmüştür. Meclis hükümeti sisteminde düzenleme yetkisine haiz meclisin çıkardığı kanunların uygulanması yine meclis üyeleri arasından seçilen vekiller vasıtasıyla yerine getirilmektedir (Keskinsoy ve Kaya, 2018: 71). Bu sistemde yasama ve yürütme yetkisinin meclise verilmesi buna karşın devlet başkanlığı makamının bulunması meclis hükümeti modelinin temel unsurlarından birisi olarak göze çarpmaktadır. Bu sistemde ortaya çıkan önemli sorunlardan birisi de yürütmenin gücü ve konumuna ilişkindir. Yürütmenin meclise bağlı olması bir kural olarak kabul edilmesine rağmen gerçekte tam tersi bir işleyişin olduğu yürütmenin meclise karşı üstünlük sağladığı yönünde görüşlerle uyuşacak şekilde ülkemiz uygulamasında da icra vekilleri heyetinin gücü ve otoriteyi ele geçirmesi sonucu sistemden sapıldığına ilişkin görüşler mevcuttur. Kısa bir süre yürürlükte kalan bu sistem 1924 anayasasının kabul edilmesiyle yerini parlamenter hükümet sistemine bırakmıştır (Turhan, 1991: 456-462).

1.2.2. Parlamenter Hükümet Sistemi

Türkiye’de modern parlamenter hükümet sistemi uygulamasının 1876 Anayasasının kabul edilmesiyle birlikte başladığı genel kabul görmekte birlikte bu anayasanın parlamenter sistemin özelliklerini taşıyan bazı hükümlerine karşın tam bir parlamenter sistem kurmayı başardığından söz etmek mümkün değildir. Ancak 1909 yılında kabul edilen anayasa değişiklikleri ile parlamenter sistem için gerekli olan anayasal çerçeve oluşturulabilmiştir (Şahin, 2014: 47-48).

Cumhuriyet döneminde 1924 Anayasası ile şekli olarak parlamenter sisteme geçilmiş olmakla birlikte meclis hükümeti sisteminin bazı özelliklerinin uygulanmaya devam edilmesi sebebiyle karma bir sistemin yürürlükte olduğunu söylemek mümkündür. Bu sistem bazı yazarlar tarafından “kuvvetler birliği, görevler ayrılığı” şeklinde tanımlanmıştır (Asilbay, 2013: 258).

Türkiye’de kuvvetlerin ayrılığına dayanan ve parlamenter sistemin tüm özelliklerini taşıyan hükümet sistemine geçiş 1961 Anayasasının kabul edilmesiyle gerçekleşmiştir. Yürütme yetkisinin Bakanlar Kuruluna bırakıldığı ve yasama organına karşı sorumlu tutulduğu bu sistemde Cumhurbaşkanının sorumsuzluğu ve milletvekilliği seçimlerini yenileme yetkisi de anayasal olarak düzenlenmiştir. Meclis üyesi olma şartı aranan Başbakan ise hükümetin genel siyasetini yürütmekle görevlendirilmiştir (Şahin, 2014: 51).

1982 Anayasasında ise hükümet sistemi olarak parlamentarizm net olarak yer almasına karşın anayasa tarafından Cumhurbaşkanına tanınan görev ve yetkilerinin fazlalığından dolayı saf bir parlamenter sistemden söz etmek mümkün gözükmemektedir. Anayasanın Cumhurbaşkanının sorumsuz olduğuna dair hükümlerine rağmen Cumhurbaşkanına tanımlanan görev ve yetkiler bu makamın sembolik olarak tasarlanmadığını ortaya koymaktadır. Bu görev ve yetki tanımlaması ile Cumhurbaşkanı bir aktör olarak tanımlanmış gözükmemektedir ve de sistemin bu haliyle rasyonelleştirilmiş parlamentarizm şeklini aldığına dair görüşler mevcuttur. (Coşkun ve Davut, 2013: 188-189).

2007 yılında yapılan anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi usulü anayasa yer almıştır. Yapılan bu düzenleme ile 1982 Anayasasının öngördüğü hükümet sisteminin yarı- başkanlık sistemine biraz daha yaklaştığına ilişkin

görüşler mevcuttur. Ancak bu düzenleme sonrası Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerinin yarı- başkanlık modelinin özellikleri dikkate alındığında zayıf kaldığı gözükmektedir. Bu düzenleme sonrasında hala güçlü bir başbakanlık makamı ile Cumhurbaşkanlığının bir arada olması yürütmeye iki başlılığı arttırmış gözükmektedir. Bu durumun siyasal sistemin işleyişinde sorunlara yol açabileceği savunulmuştur (Şahin, 2014: 52-53).

1.2.2.1. Türkiye’de Parlamenter Hükümet Sisteminden Kaynaklanan Sorunlar

1.2.2.1.1. Hükümet İstikrarsızlıkları

Türkiye’de parlamenter hükümet sistemine yönelik en önemli eleştirilerden biriside hükümet istikrarsızlıklarına ve dolayısıyla siyasal istikrarsızlığa yol açmasıdır. Bu sistemin kısa ömürlü ve başarısız koalisyon hükümetlerine sebep olduğu yönünde eleştiriler mevcuttur (Asilbay, 2013: 259). Gerçekten de saf parlamenter sisteme geçişin başlangıcı olarak kabul edilen 1961 Anayasasının kabulünden 2011 yılına kadar olan dönemde tam 38 hükümet kurulmuştur. Bu dönemde kurulan koalisyon hükümetlerinin ortalama görev süresi sadece 1 yıldır. Örneğin 1960-1980 arası dönemde 5 genel seçim yapılmış buna karşın 17 hükümet kurulmuştur. Bu durum siyasi istikrarsızlığı ve bunun neticesinde de ekonomik krizleri beraberinde getirmiştir. Bu dönemde yaşanan krizler neticesinde 12 Mart 1971 muhtırası verilmiş ve seçilmiş hükümet istifa etmek zorunda kalmıştır. Muhtıradan sonrada durum değişmemiş ve koalisyon hükümetleri kurulmaya devam edilmek zorunda kalınmıştır. (Gidersoy, 2017: 515). Sonunda 12 Eylül askeri müdahalesi ile demokrasi dışı bir döneme geçilmiştir. Dolayısıyla bu dönemdeki hükümet istikrarsızlıklarının askeri müdahalelerin sebebi olduğunu belirtmek çok da yanlış olmayacaktır (Asilbay, 2013: 259).

1982 Anayasası ile hükümet istikrarını sağlamak için hükümet kurmayı kolaylaştıran buna karşın hükümet düşürmeyi zorlaştıran bazı düzenlemeler getirilmiştir. Bu çerçevede Cumhurbaşkanına meclis seçimlerini yenileme yetkisi tanınmış, hükümet kurulması esnasında güven oylamasında basit çoğunluk esası getirilmiş, hükümetin düşürülmesi için yapılan güven oylamasında nitelikli çoğunluk aranması şartı getirilmiş ayrıca Cumhurbaşkanı ve meclis başkanı seçiminde bazı düzenlemeler yapılmıştır (Ay, 2004). Ancak özellikle ANAP iktidarının sona ermesiyle

birlikte 1990'lı yıllar boyunca sürekli kısa dönemli ve başarısız koalisyon hükümetleri ortaya çıkmıştır.(Tataroğlu, 2006: 113). Özellikle bu dönemdeki istikrarsız ve kısa süreli koalisyon hükümetlerinin devlet işlerini gereği gibi yerine getirmekte aciz kalması ve sorunları çözememesi parlamenter sisteme ilişkin eleştirilerin artmasına ve yeni bir hükümet sistemi olarak başkanlık sisteminin gündeme gelmesine yol açmıştır (Gidersoy, 2017: 515).

1.2.2.1.2. Cumhurbaşkanı - Bakanlar Kurulu Çatışması

Türkiye'de parlamenter sistemden kaynaklanan bir diğer sorunda Cumhurbaşkanının bu sistemle uyumlu olmayan konumu ve yetkileridir. Parlamenter sistemin hükümet istikrarsızlığına sebep olduğu ve güçlü bir yürütme gücünün oluşmasını engellediği düşüncesinden hareketle 1982 anayasası ile bir takım düzenlemeler yapılmıştır (Asilbay, 2013: 260). Yapılan düzenlemelerden birisi cumhurbaşkanına gerekli gördüğü hallerde bakanlar kuruluna başkanlık etme yetkisinin tanınmasına ilişkindir. Bu yetki devlet başkanının hükümet işlerine müdahale edebilmesine olanak tanımaktadır. Cumhurbaşkanına tanınan bir diğer önemli yetkide MGK'ya başkanlık etme yetkisinin tanınmasıdır. MGK kararları tavsiye niteliğinden çok daha fazla etkiye sebep olabilen ve siyasi krizlere sebep olabilen kararlardır. Dolayısıyla Cumhurbaşkanına MGK'ya başkanlık etme yetkisi tanınarak hükümet işlerine müdahale edebilmesine imkan tanınmış olmaktadır. Ayrıca anayasa değişikliklerini meclise geri gönderebilmekte ve birçok yargı mensubunu atayabilmektedir. Yapılan bu düzenlemeler ile parlamenter sistemin mantığına uygun olmayan bir şekilde devlet başkanının görev ve yetkileri arttırılmıştır (Ay, 2004). Vesayetçi bir mantıkla yapılan bu düzenleme ile devlet başkanının, Bakanlar Kurulu ve Başbakanı karşı konumu güçlendirilmiştir. Özellikle Anayasa'nın 119-122. maddeleriyle olağanüstü hallerde devlet başkanına tanınan yetkiler, devlet başkanlığı makamını sistemin temel unsuru haline getirmiştir. Parlamenter sistemde devlet başkanlığı makamına etkin bir güç verilerek fren ve denge unsuru olarak sisteme yerleştirilmeye çalışılması sistemdeki denge ve uyumu korumak bir yana çatışma ve uyumsuzluğun artmasına yol açmıştır. Özellikle devlet başkanı ile parlamento çoğunluğu arasındaki siyasi eğilim farklılıklarının olduğu dönemlerde bu durum açıkça gözlemlenebilmiştir. Böylece bu düzenleme yürütmenin iki kanadını oluşturan devlet

başkanı ve hükümet kanadı arasında gerilimlerin artmasına yol açmış gözükmektedir (Asilbay, 2013: 261). Tarafsız ve sorumsuz olması gereken bu makamın vesayetçi bir anlayışla güçlendirilmesi sistemin işleyişinde sorunlara neden olmuştur.

1.2.2.1.3. Siyaset-Bürokrasi Çatışmasından Kaynaklanan Sorunlar

Türkiye’de iktidar ile kamu yönetimi ilişkisinde belirleyici olan esas unsur siyasal sistem tercihidir. Buna uygun olarak tercih edilen siyasal sistemin şekillenmesinde etkili olan en önemli faktörlerden birisinin de yine bürokrasinin olduğunu söylemek mümkündür (Tataroğlu, 2016b: 83).

Ülkemizde modern bir siyasal ve bürokratik yapının oluşması Osmanlı imparatorluğundan günümüze kadar uzanan uzun bir süreç içinde gerçekleşmiştir (Sevil, 2005: 99). Osmanlı İmparatorluğunda uzun zamanlar boyunca bürokrasi ulema hariç olmak üzere “kul” adı verilen asker kökenli kişilerden oluşmuştur (Güler, 2014: 317). Tanzimat dönemi ile birlikte bu yapı değişmeye başlamış modern siyasal ve bürokratik yapının temelleri atılmaya başlanmıştır. Bu dönem güçlü ve merkezi bir yapıya sahip ancak halktan kopuk bir bürokratik yapı ortaya çıkmıştır (Fidan, Şahin ve Çelik, 2011: 122-123).

Cumhuriyet döneminin ilk yıllarında güçlü bürokratik yapı ve geleneğin varlığını devam ettirdiği gibi bu yapının geliştirilmesi için bürokratların ellerindeki imkanları kullanma anlayışının da sürdüğünü söylemek mümkündür. Bu dönem aynı zamanda siyaset ile bürokrasinin iç içe olduğu bürokrasinin egemen olduğu bir dönemdir. Devlet, rejim ve temel kamusal kurumlar bu dönemde bürokrasi tarafından şekillendirilmiştir (Tataroğlu, 2006: 110). Tam vesayet sistemi olarak tanımlanabilecek bu dönemde, siyaset bürokrat seçkinlerin kontrolünde ve devletin sınırları dışına taşmayan bir faaliyet alanı olarak görülmüştür. Meclis ise siyasal katılımın ve temsilin vasıtası olarak değil, seçkinlerin gerçekleştirdikleri politikaların meşruiyetini sağlamak amacıyla kullanılacak bir bürokratik kurum olarak kabul edilmiştir (Söğütü, 2010: 50-53). Bürokrasi kendine muhalif olabilecek siyasi oluşumları tehlike olarak görmüş bu nedenle çok partili demokratik hayata geçiş denemeleri başarısız olmuştur (Tataroğlu, 2016b: 84). Nitekim bu dönemde Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası (1924) ve Serbest Cumhuriyet Fırkası (1930) gibi siyasal partiler kurulmuş ancak kısa zaman

sonra rejimin ve devletin güvenliğini tehdit ettikleri gerekçesiyle kapatılmışlardır (Aslan, 2015: 25).

İkinci dünya savaşından sonra dünya siyasetinde yaşanan gelişmeler Türkiye’de siyasal rejim ve bürokrasi-siyaset ilişkilerinde de önemli değişikliklerin yaşanmasına yol açmıştır. Bu dönemde dünyanın iki kutba ayrılması ve Türkiye’nin batı dünyası içinde yer alması ile birlikte çok partili siyasal yaşama geçilmesi siyaset-bürokrasi ilişkilerinde yeni bir dönemin başlangıcı olmuştur (Söğütü, 210: 60). Demokrat Parti’nin iktidarda olduğu bu dönem cumhuriyetin ilk yıllarından farklı olarak bürokrasi ile siyasetin iç içe olduğu dönemler değil bürokrasi ile siyasetin güç mücadelesinin ve çatışmanın yaşandığı dönemlerin başlangıcı olmuştur. Bürokrasi bu dönemde kendi görüşlerini siyasete kabul ettirmeye çalışmış ancak başarılı olamamış ve güç kaybetmeye başlamıştır. Bu durum bürokraside büyük bir hoşnutsuzluk yaşanmasına sebebiyet vermiştir (Eser, Baltacı ve Arslan, 2012: 76).

Ancak mücadeleden vazgeçmeyen, özellikle orta sınıfın yükselişinden ve Türk siyasetindeki başat konumunu kaybetmekten rahatsız olan bürokrasi 1960 askeri darbesini desteklemiş, hatta bir parçası ile katılmış ve yeniden güç kazanmak için bir fırsat olarak değerlendirmiştir. Darbe sonrasında ise siyasi seçkinleri kontrol altında tutmak isteyen bürokrat seçkinler ve aydınlar yeni bir vesayet rejimi oluşturmanın gayreti içine girmişlerdir. 1971 muhtırası ise sivil-asker bürokrasinin yarı vesayet rejimindeki konumunu korumak için gerçekleştirdiği bir diğer eylemdir. Nitekim bu müdahale ile gerek hukuken gerekse fiilen vesayet rejimi etkinlik alanını arttırmıştır (Söğütü, 2010: 62-63).

Ancak bu dönemde yaşanan ekonomik ve sosyal bunalımlar siyasi iktidarları güçlendirecek bazı anayasa değişikliklerinin de yapılmasına sebep olmuştur. Ayrıca bürokrasi bu dönemde bir takım kazanımlar elde etmekle birlikte toplumun giderek gelişmesi ve modernleşmesi, sivil kesimlerin güçlenmesi neticesinde sivil toplumsal kesimler karşısında gittikçe gücünü kaybeder hale gelmiştir. Toplumsal değişim ve dönüşüm ile farklılaşma da bürokrasinin kendi içindeki bütünlüğü ve aydınlar ile olan işbirliğini zedeler hale gelmiştir (Tataroğlu, 2006: 111).

1980 askeri müdahalesinin ardından kabul edilen 1982 Anayasası ile daha önceki dönemlerden gelen zayıf iktidar ve yürütme eleştirileri de dikkate alınarak

yürütme organının güçlendirilmesine çalışılmıştır. Böylelikle siyasi iktidar bürokrasiye karşı daha güçlü hale getirilmeye çalışılmıştır. Bu dönemde kamu yönetiminin düzenlenmesi için yürütme organına önemli güç sağlayan “kanun hükmünde kararname” çıkarma yetkisi de bu dönemde Bakanlar Kuruluna verilmiştir (Tataroğlu, 2016b: 85). 1983 yılında yapılan seçimler ile demokratik hayata geri dönülmesi sürecinde ise Anavatan Partisi seçimleri kazanarak tek başına iktidar olmuştur. Böylelikle yapılan düzenlemelerin etkisi ve güçlü bir halk desteği elde edilmesinin de katkısıyla iktidar partisi bürokrasiyi kendi iradesine uygun biçimde kullanabilmiştir. İktidar bu dönemde bürokrasinin gücünü kısıtlayıcı düzenlemeler ve uygulamalar yapabilmiştir. Özelleştirme uygulamaları, formalitelerin azaltılması, liberal bakış açısına sahip bürokratların kurumların başına getirilmesi gibi uygulamalar bu dönemde göze çarpan önemli faaliyetlerdir (Tataroğlu, 2006: 112).

Anavatan Partisinin iktidarının sona ermesinden sonra ortaya çıkan hükümetlerin koalisyon hükümetleri olması bu hükümetlerin gücünün zayıf olmasına yol açmıştır. Bununla birlikte yürütmenin diğer kanadını oluşturan Cumhurbaşkanlığının da hükümetlerle yetki çatışmasına girmesi siyasetin bürokrasi üzerindeki gücünün yeniden azalmasına ve karar alma noktasında bürokrasinin daha etkili olmasına yol açar hale gelmiştir. Bu dönemde hükümetler uygulanabilir ve etkin kamusal politikalar üretememiş bürokrasiyi belirlenen politik hedefler noktasında mobilize edememiştir (Tataroğlu, 2016b: 86-87).

2002 yılında yapılan genel seçimler neticesinde Adalet ve Kalkınma Partisinin tek başına iktidara gelmesiyle siyaset bürokrasi ilişkilerinde yeni bir dönem başlamıştır. Bu parti güçlü bir şekilde iktidara gelmenin verdiği avantaj ile bürokrasiyi azaltma, bürokratik engelleri kaldırma söylemini savunmuş, siyaset mekanizmalarının vatandaşların taleplerinin muhatabı olması gerektiğini savunarak siyaset kurumunun tekrar itibar kazanmasının gerekliliğini belirterek, sivil ve askeri bürokrasinin asli görev sınırlarına çekilmesinin sağlanmasının önemini belirtmiştir (Yılmaz ve Güler, 2016: 300-302). Gerçekten de bu dönemde iktidar bürokrasi ve bürokratik vesayet kurumlarına karşı önemli kazanımlar elde etmiştir. Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin de Adalet ve Kalkınma Partisi adayları tarafından kazanılmasıyla yürütmenin iki kanadı arasında uyum yakalanmış ve iktidar yapmak istediği yasal düzenlemeleri ve üst düzey atamaları daha rahatlıkla yapabilmiştir. (Tataroğlu, 2016b: 89).

Ancak son zamanlarda bürokratik vesayete karşı alınan mesafeye rağmen istenilen noktaya gelinemediği de aşıkardır. Nitekim Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş için gerekli anayasal değişiklikleri düzenleyen 6771 sayılı kanunun genel gerekçesinde yürürlükteki anayasaların tercih ettiği hükümet sistemlerinin vesayete karşı bir güvence oluşturamadığı belirtilmektedir (<http://anayasadegisikligi.barobirlik.org.tr/pdf/anayasadegisikligikanunteklifi.pdf>, 2018).

Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan'da 16 Mayıs 2018 tarihinde İngiltere ziyareti sırasında yaptığı açıklamada bürokratik oligarşinin egemenliğinin sürdüğünü belirterek Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin en önemli getirisinin bürokratik oligarşinin egemenliğinin sona ermesi olacağını belirtmiştir (<http://www.mebpersonel.com/ozluk-haklari/cumhurbaskani-erdogan-secimle-burokratik-oligarsi-sona-erecek-h222672.html>, 2018).



İKİNCİ BÖLÜM

CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ

2.1. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ

Ülkemizde hükümet sistemi tartışmaları uzun süreden beri gündemde olan bir husustur. Parlamenter sistemin kendi yapısal özelliklerinden kaynaklanan zafiyetlerinin yanı sıra ülkemiz uygulamasında ortaya çıkan sorunlar yeni bir hükümet sistemine geçilmesi hususunda talepleri de beraberinde getirmiştir. Ayrıca siyaset ile bürokrasi arasındaki mücadelenin ve bürokratik vesayetin gerek demokratik siyasetin işleyişine gerekse yönetimin işleyişine olan olumsuz yansımaları da yeni bir hükümet sistemine geçilmesi hususunda taleplerin önemli sebeplerinden birisidir.

Hükümet sistemi tartışmaları uzun süre başkanlık sistemi etrafında yoğunlaşmış olup bu sistemin sorunların çözümü noktasında faydalı olabileceğine ilişkin görüşler birçok kişi tarafından beyan edilmiştir. 1990'lı yıllarda zamanın Cumhurbaşkanı Turgut Özal başkanlık sistemine geçilmesi gerektiğini beyan etmiştir (Kaya, 2017: 28). Daha sonra Süleyman Demirel'de bu sistemin yararlı olabileceğini savunan görüşlerini kamuoyu ile paylaşmıştır (Arı, 2018: 94). Adalet ve Kalkınma Partisi iktidarı döneminde ise başkanlık sisteminin ülkemiz koşullarına uygun biçimde düzenlemesi fikrine dayanan yeni bir hükümet sistemi modeli olarak "Türk Tipi Başkanlık Modeli" kamuoyunda tartışılmaya başlanmıştır (Küçük, 2016: 26). Bu modelin üzerinde yapılan tartışmalar ve modelin geliştirilmesine ilişkin çalışmalar neticesinde genel olarak başkanlık sisteminin özelliklerini taşıyan ancak kendine özgü bazı özellikleri de olan bir hükümet sistemi modeli olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi hükümet tarafından kamuoyu ile paylaşılmıştır. Adalet ve Kalkınma partisi ile Milliyetçi Hareket Partisi arasında gerekli mutabakatın sağlanmasında sonra yeni sisteme geçilmesine ilişkin anayasa değişikliklerini içeren yasa değişikliği teklifi TBMM'ye sunulmuştur. TBMM'de kabul edilen yasa değişikliği 16 Nisan 2017 tarihinde halk oylaması sunulmuş, oylama neticesinde yasa değişikliğinin halk tarafından onaylanmasıyla birlikte Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine resmen geçilmiş bulunmaktadır (Kaan, 2019: 20).

Gerek siyasi sistemde gerekse idari sistemde önemli değişiklikleri beraberinde getiren Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin, kavramsal tanımını yapmak ya da hükümet sistemleri içindeki yerini belirtmek istersek bu sistemin başkanlık sistemine karşılık geldiğini söylemek mümkündür. Bu sisteme Cumhurbaşkanlığı Hükümet

Sistemi adının verilmesi ise topluma daha yakın geldiğinden dolayı yasama organı tarafından kullanılan bir tercihin sonucudur (Erim, 2017: 15).

2.1.1. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Özellikleri

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin demokratik hükümet tipolojisi içinde başkanlık sistemine tekabül ettiğini söylemek mümkün olup sistem bu haliyle hem tipoloji içinde yer bulduğu başkanlık sisteminin özelliklerini taşımakta hem de kendine has bazı özellikleri barındırmaktadır.

2.1.1.1. Sert Kuvvetler Ayrılığı

Bilindiği gibi hükümet sistemleri tasnifinde temel belirleyici etken devletin yapısını oluşturan kuvvetler arasındaki ilişkilerin şekli ve niteliğidir. Yani devlet sisteminin temelini oluşturan yasama, yürütme ve yargı kuvvetleri arasındaki ilişkilerin biçimi ve bu kuvvetlere verilen yetki ve görevler hükümet sisteminin niteliğini belirlemektedir (Akıncı, 2017a: 2). Burada önemli olan nokta yasama ve yürütme erkleri arasındaki ilişkilerin biçimidir. Zira yargı erkinin bağımsızlığı bütün sistemlerde kabul gören bir anlayıştır. Yasama ve yürütme erkleri arasındaki ilişkilerin niteliğine göre ise iki farklı sistem ortaya çıkmaktadır. Bunlar güçler birliğine dayalı hükümet sistemleri ve güçler ayrılığına dayalı hükümet sistemleri olarak tanımlanan sistemlerdir. Güçler birliğine dayanan sistemlerde yasama ve yürütme fonksiyonları aynı organ tarafından yerine getirilirken, güçler ayrılığı sistemlerinde yasama ve yürütme fonksiyonları organlar tarafından paylaşılmıştır (Parsak, 2012: 1-2).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, başkanlık sistemine benzer şekilde sert kuvvetler ayrılığı ilkesinin uygulanmasına dayalı bir sistemdir. Bu sistem kuvvetler arasındaki ayırımın son derece keskin düzenlendiği bir sistemdir. Bununla birlikte kuvvetler arasında sağlam bir denge mekanizması oluşturularak tüm kuvvetlerin birbirlerini kontrol etmesi sağlanmaktadır. Böylece bir yandan kuvvetlerin esnek hareket edebilmesinin önü açılırken diğer yandan denge ve fren mekanizmaları ile güçlü bir kontrol sisteminin olduğu bir sistem oluşturulmuş olmaktadır (Akıncı, 2017b: 6-7).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemindeki kuvvetler ayrılığı hem fonksiyonel hem de organik olarak kuvvetlerin birbirinden ayrılması sağlamaktadır. Fonksiyonel

bakımdan değerlendirildiğinde, bu sistemde her kuvvet kendi alanına giren alanda fonksiyonlarını yerine getirmektedir. Yasama organı yasama fonksiyonunu icra ederken yürütme organı yürütme fonksiyonunu icra etmektedir. Yani yasama organı yasa yapma görevini yerine getirmekte yürütme organı ise yasama tarafından çıkarılan yasaları uygulama görevini yerine getirmektedir. Organik anlamda bakıldığında ise her kuvvet kendi görev alanında faaliyet göstermekte, yasama organı yasama faaliyetini yürütme organı ise yürütme faaliyetini yerine getirmekte ve birbirinden tamamen bağımsız hareket etmektedirler. Burada önemli olan husus organların hem göreve geliş bakımından hem de görevlerini yürütme bakımından birbirlerinden bağımsız olmalarıdır (Bilir, 2017: 528).

2.1.1.2. Yürütmede Tek Başlılık

Parlamenter sistemlerde yürütme çift başlıdır. Bu sistemde yürütmenin bir kanadını Cumhurbaşkanı oluştururken diğer kanadını Başbakan ve Bakanlar Kurulu oluşturmaktadır. Cumhurbaşkanı devletin başıdır ve sorumsuzdur. Başbakan ve bakanlar ise meclise karşı sorumludurlar. Başbakan ve onun bakanlarından oluşan hükümet meclis içinden çıkmakta ve meclisin güvenine dayanmaktadır (Kılıç, 2016: 291). Ülkemizde de parlamenter sistemin doğasına uygun olarak yürütme iki başlı olarak düzenlenmiştir. Ancak özellikle 1982 anayasası ile Cumhurbaşkanının yetkilerinin fazlasıyla artırılması buna karşın sorumsuzluk halinin devamı neticesinde cumhurbaşkanları ile hükümetler arasında birçok krizlerin yaşanmasına sebebiyet vermiştir. Ayrıca 2007 anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmeye başlanmasıyla birlikte yürütmede çift başlılığının yarattığı sorunların daha da keskinleşmesi kaçınılmaz olmuştur. Bu durum aynı siyasi görüşten olan Cumhurbaşkanı ile hükümet arasında çok fazla soruna yol açmayabilir ancak siyasi görüşleri farklı Cumhurbaşkanı ve hükümet arasında sorunların daha da şiddetli yaşanması son derece mümkündür (Gül, 2017: 141-142).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ise yürütme kuvvetinin başının doğrudan halk tarafından seçildiği ve tek başlı olduğu bir sistemdir. Yapılan anayasa değişikliği ile Bakanlar Kurulu kaldırılarak, yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına bırakılmıştır. Cumhurbaşkanı cezai sorumluluktan kaynaklanan “suçlama” dışında görevinden düşürülemez (Fendoğlu, 2017: 90). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi,

Ülkemizin ihtiyaçları dikkate alınarak oluşturulmuş, kuvvetler ayrılığına dayanan, demokratik ilkelerle uyumlu, yapısı ve içeriği kendine özgü bir hükümet sistemidir. Her ülkenin sosyal, kültürel, politik ve ekonomik yapısı farklıdır. Bu farklılıklar ülkelerin hükümet sistemlerini de etkilemektedir. Ancak hükümet sistemlerinin temel noktalarda benzerlikler içermesi kaçınılmazdır. Bu benzerlikler Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin zgn bir hükümet sistemi gerçeğini değiştirmemektedir (Bilir, 2017: 530).

2.1.1.3. Cumhurbaşkanının ve Meclisin Karşılıklı Olarak Seçimleri Yenileyebilmesi

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin en özgün yanlarından biriside denge ve fren mekanizmalarının dzenlenişindeki farklılıktır. Başkanlık sisteminin en önemli özelliklerinden olan denge ve fren mekanizması olarak Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yürütme ve yasamaya seçimleri karşılıklı olarak yenileme yetkisi tanınmaktadır (Akçay, 2016: 63). şöyle ki bu sistem ile Cumhurbaşkanına ve meclise karşılıklı olarak seçimleri yenileme olanağı tanınmış bulunmaktadır. Parlamenter sistemlerde sıkça yaşanan meclis ile Cumhurbaşkanı arasında uyuşmazlık ya da çatışma yaşanması durumu da dikkate alınarak sistemin tıkanma yaşamaması için taraflara karşılıklı olarak seçimlere giderek millet iradesine başvurma hakkı tanınmış olmaktadır. Böylelikle sistemin denge unsuru bizzat millet iradesinin kendisi olmaktadır. Bu düzenlemenin fren mekanizması olarak tanımlanabilecek noktası ise cumhurbaşkanı ve meclis seçimlerinin aynı zamanda yapılacak olmasıdır. Böylelikle diğer başkanlık sistemlerinde yasama ve yürütme seçimlerin farklı zamanlarda yapılmasından kaynaklanan sorunlarda ortadan kaldırılmış olmaktadır (Alparslan, 2017: 395).

2.1.1.4. Partili Cumhurbaşkanlığı

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin önemli özelliklerinden biriside Seçilen Cumhurbaşkanının partisiyle ilişinin kesilmesi uygulamasına son vermesidir. Ülkemizde Cumhurbaşkanı seçilen kişinin partisiyle ilişinin kesilmesi uygulaması 1961 Anayasası ile uygulamaya girmiş daha sonra 1982 anayasası ile bu uygulama devam ettirilmiştir. 1921 ve 1924 anayasalarında Cumhurbaşkanı seçilen kişinin partisiyle ilişinin kesilmesine ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır. Dolayısıyla bu

hükümün darbe dönemlerinin bir ürünü olarak anayasamıza yerleştiğini söylemek mümkündür (Yıldırım, 2017: 168).

Cumhurbaşkanlarının halk tarafından seçildiği sistemlerde parti üyesi olması genellikle yadırganan bir durum değildir. Nitekim başkanlık, yarı başkanlık ve başkanlı parlamenter sistemlerde Cumhurbaşkanları siyasi faaliyetlerine devam etmektedirler. Hatta parlamenter sistemlerde Cumhurbaşkanının partili olamayacağına dair bir kesin bir kural olduğunu söylemekte mümkün değildir. Doğrudan halk tarafından seçilecek olan Cumhurbaşkanının seçim faaliyetlerini ya da diğer siyasi faaliyetlerini bir parti desteği olmadan yürütmesi ise pratikte oldukça zordur (İyimaya, 2017: 80).

Cumhurbaşkanının partili olmasının onun tarafsızlığını ortadan kaldıracağına dair iddialar ise temelsiz gözükmektedir. Cumhurbaşkanının partili olması onun taraflı davranacağına kesin bir delili olamayacağı gibi partisiz bir Cumhurbaşkanının da tarafsız davranacağını söylemek asla mümkün değildir. Ayrıca Cumhurbaşkanının partili olması siyasetin daha rasyonel bir zemine oturmasını sağlayacak, Cumhurbaşkanının parti teşkilatı ve dolayısıyla halkla olan irtibatını devam etmesi politika geliştirme sürecini de kolaylaştıracaktır (Fendoğlu, 2017: 96). Cumhurbaşkanının tarafsızlığı noktasında ise anayasanın 103. maddesindeki yeminle düzenlenen tarafsızlık kavramını her vatandaşa hizmet sunarken eşit davranılması olarak anlamak daha gerçekçi olacaktır (Gül, 2017: 148).

2.1.1.5. Cumhurbaşkanı Yardımcılarının Atama İle Göreve Gelmesi

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde, diğer başkanlık modellerinden farklı olarak Cumhurbaşkanı ve yardımcılarının birlikte seçimle gelmesi uygulaması tercih edilmemiştir. Başkanlık sistemlerinde seçimle gelen başkan yardımcısının yasama organındaki rolü dikkate alındığında bu durumun Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin diğer başkanlık sistemlerinden farklı özelliklerinden birisi olarak görüldüğünü söylemek mümkündür (Durgun, 2017: 497). Örneğin Amerika Birleşik Devletlerinde Başkan yardımcısı iki kanattan oluşan yasama organının bir kanadını oluşturan Senatonun başkanı pozisyonundadır. Her ne kadar Başkan yardımcısının senatoda oy hakkı olmasa da yapılan oylamada oyların eşit çıkması durumunda istisnai olarak oy kullanma hakkı bulunmaktadır (Yıldız, 2018: 519). Cumhurbaşkanlığı

Hükümet Sisteminde ise yasama organı tek kanattan oluşmakta olup başkan yardımcısının yasama organının faaliyetlerine katılımı mümkün değildir.

Seçilmiş başkan yardımcılarının uygulamasının getirdiği sorunlardan birisi de başkan yardımcısının sistem içinde vesayet odağı haline gelerek başkanı görevden uzaklaştırmaya kadar uzanabilecek demokratik olmayan girişimlerin içinde yer alabilmesi durumudur. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile bu tür durumların ortaya çıkmasını engellemek amacıyla başkanlık makamının boşalması durumunda seçim takvimi belirlenerek, seçimler yoluyla bu boşluğun ortadan kaldırılması uygulaması tercih edilmiştir. Sistem bu haliyle başkanlık sisteminin uygulandığı diğer ülkelere de örnek olabilecek niteliktedir (Durgun, 2017: 497).

2.2. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ İLE YASAMA, YARGI VE YÜRÜTME ALANLARINDA YAPILAN DEĞİŞİKLİKLER

Ülkemizde halen yürürlükte olan 1982 Anayasasında daha önce 18 defa değişiklik yapılmıştır. 21 Ocak 2017 tarihinde TBMM Genel Kurulunda kabul edilen ve Anayasanın 175. maddesi gereğince referanduma sunulan 6771 sayılı kanun, 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan referandum ile kabul edilmiştir. Böylelikle fiilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmiştir. 6771 sayılı kanun ile anayasanın birçok maddesinde değişiklik yapılmıştır. Yapılan bu düzenlemeye uyum için düzenleme sonrası yapılan değişiklikler ile de yeni hükümet sisteminin tam anlamıyla oturabilmesine yönelik adımlar atılabilmektedir. Yapılan bu anayasa değişikliklerini yasama, yürütme ve yargı alanına ilişkin değişiklikler olarak üç ana başlıkta toplamak mümkündür.

2.2.1. Yasama Alanına İlişkin Değişiklikler

2.2.1.1. Türkiye Büyük Millet Meclisinin Görev Ve Yetkilerinin Yeniden Düzenlenmesi

Yasama alanına ilişkin önemli düzenlemelerden birisi Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri yeniden düzenlenmesidir. Yapılan değişiklik sonrasında Anayasanın 87. maddesine göre Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri şunlardır:

“Kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak, bütçe ve kesin hesap kanun tekliflerini görüşmek ve kabul etmek, para basılmasına ve savaş ilanına karar vermek, milletlerarası antlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak, TBMM üye tam sayısının 5’te 3 çoğunluğunun kararı ile genel ve özel af ilanına karar vermek, anayasanın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmek” (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982: 87).

Bu düzenleme ile meclisin yasama ilişkin görev ve yetkiler yeniden düzenlenerek meclisin yasama ilişkin görev ve yetkilerinin Başkanlık Sistemine uygun hale getirilmesi sağlanmış olmaktadır.

2.2.1.2. Türkiye Büyük Millet Meclisinin Bilgi Edinme ve Denetim Yollarına İlişkin Düzenleme

6771 sayılı Kanun değişikliği ile TBMM’nin bilgi edinme ve denetim yollarına ilişkin bazı değişikliklere de gidilmiştir. Bu düzenleme ile TBMM’nin belli bir konuda Meclis araştırması yapması, Genel Kurulda Genel Görüşme açılması, milletvekillerinin cumhurbaşkanı yardımcılarını ile bakanlara cevaplanması istemiyle yazılı soru sorabilmesi bilgi edinme ve denetim mekanizmaları olarak kabul edilmiştir (Önsay, 2017:15-16). Bir denetim mekanizması olarak cumhurbaşkanı yardımcılarını ile bakanlar hakkında açılacak meclis soruştırmalarının ise anayasanın 106. maddesinin ilgili hükümlerinden ibaret olduğu belirtilmiştir (İpek, 2017: 237). Eski sistemde yer alan gensoru mekanizması ise kaldırılmıştır. Gensoru parlamenter sistemin doğasından kaynaklanan bir denetim mekanizmasıdır. Yürütmenin yasamaya karşı sorumluluğun gereği olarak uygulanan bir denetim mekanizmasıdır. Oysa Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yürütme doğrudan halka karşı sorumludur (Gülener ve Miş, 2017: 12).

2.2.1.3. Cumhurbaşkanlığı ve Milletvekilliği Seçim Usulüne İlişkin Düzenleme

Yasama alanına ilişkin önemli düzenlemelerden bir diğeri de milletvekilliği genel seçimleri ve Cumhurbaşkanlığı seçimi usulüne ilişkin düzenlemedir. Bilindiği üzere 2007 yılında yapılan anayasa değişikliği ile milletvekilliği seçim süresi 5 yıldan dört yıla indirilmiştir (Yavuz, 2008: 1175-1176). Anayasanın 77. maddesinde yapılan değişiklik ile bu süre yeniden beş yıla çıkarıldı. Ayrıca Cumhurbaşkanlığı seçimleri ile TBMM seçimlerinin aynı gün yapılması kuralı getirildi. Bu düzenleme ile Cumhurbaşkanlığı seçimleri iki turlu hale getirilmektedir. İlk turda hiçbir aday gerekli

çoğunluğu sağlayamazsa anayasanın 101. maddesindeki usule göre ikinci tur seçimler yapılmakta ilk turda en çok oy alan iki aday arasında yapılan seçimde en fazla oyu alan aday Cumhurbaşkanı seçilmektedir. Burada amaçlanan yasama ile yürütme arasında uyumu sağlayarak istikrarlı bir yönetim oluşturmaktır (Coşkun, 2017: 10).

2.2.1.4 Cumhurbaşkanlığı ve Milletvekilliği Seçimlerinin Yenilenmesi Usulüne İlişkin Düzenleme

6771 sayılı Kanun değişikliği ile yasama alanında yapılan düzenlemelerden bir başkası da Cumhurbaşkanlığı ve TBMM seçimlerinin yenilenmesine ilişkindir. Buna göre anayasanın 116. maddesinde yapılan değişiklik ile TBMM 3/5 çoğunlukla, Cumhurbaşkanı ise herhangi bir koşula gerek duymaksızın seçimlerin yenilenmesine karar verebilecektir. TBMM ya da Cumhurbaşkanlığı seçimlerin yenilenmesi kararı alırsa TBMM ve Cumhurbaşkanı seçimi birlikte yapılacaktır. Düzenleme ile Cumhurbaşkanı ve meclise karşılıklı seçimleri yenileme yetkisi tanınmıştır. Bu düzenleme Cumhurbaşkanlığı Hükümet sisteminin en özgün yanlarından birini oluşturmaktadır. Böylelikle sistemde bir tıkanma olduğunda ülke yönetilemez hale geldiğinde taraflardan biri seçimlerin yenilenmesine karar verebilecektir (Gül, 2017: 153-155).

2.2.1.5. Kanun Teklifi Verme Yetkisine İlişkin Düzenleme

Anayasa değişikliği ile kanun teklifi verme yetkisinde de değişikliğe gidilerek bu yetki sadece milletvekillerine tanınmaktadır. Böylece kanun tasarısı kavramı kalkmakta kanun teklif etme yetkisi ise münhasıran milletvekillerine tanınmış olmaktadır. Ayrıca bu madde ile anayasanın 89. maddesinde de değişikliğe gidilerek Cumhurbaşkanı'nca bir daha görüşülmek üzere TBMM'ye geri gönderilen kanunların TBMM tarafından aynen kabul edilebilmesi için üye tamsayısının aranması şartı getirilmiştir (İpek, 2017: 236-237).

2.2.1.6. Milletvekili Sayısına İlişkin düzenleme

Yasama alanına ilişkin bir başka değişiklik ise milletvekili sayısının 550'den 600'e çıkarılmasıdır. Bazı çevreler yapılan bu değişikliği milletvekillerine dağıtılan bir rüşvet olarak ifade etmişlerdir. Ancak bu bilimsel ve gerçekçi bir bakış değildir.

Nitekim AB ülkelerinde milletvekili başına düşen seçmen sayısı 40.497 iken, Türkiye’de 103.544’tür. Yapılan bu değişiklik ile daha sıkı bir temsil ilişkisi kurmak ve meclisi daha güçlü kılmak amaçlanmıştır (Coşkun, 2017: 8).

2.2.1.7. Milletvekili Seçilme Yaşına İlişkin Düzenleme

Bu değişiklik ile ayrıca milletvekili seçilme yaşı 25’den 18’e indirilmekte ve milletvekili seçilme şartları arasında yer alan “yükümlü olduğu askerlik hizmetini yapmış olmak” şartı “askerlik ile ilişkisi olmamak” şeklinde değiştirilmektedir. Askerlik ile ilişkisi bulunmayan birinin milletvekili seçilmesi halinde askerlik hizmetini yerine getirmeyi erteleme hakkına sahip olması sağlanmaktadır. Böylelikle seçme ehliyetine sahip kişilerin seçilme ehliyetine de sahip olması sağlanmaktadır (Önsay, 2017: 15).

2.2.2. Yargı Alanına İlişkin Düzenlemeler

2.2.2.1. Anayasaya Yargının Tarafsızlığı İbaresinin Eklenmesi

6771 sayılı kanun düzenlemesi ile yargı alanında yapılan önemli düzenlemelerden birisi anayasanın 9. maddesinde yargının bağımsızlığı ibaresinin yanına yargının tarafsızlığı ibaresinin eklenmesidir (Turan, 2018: 51). 1982 Anayasası’nda yargı bağımsızlığı 138 ve 139. maddelerle açık bir şekilde düzenlenmiştir. Fakat yargı bağımsızlığına açık biçimde yer verilirken yargının tarafsızlığı ilkesine yer verilmemiştir. 6771 sayılı kanun ile getirilen anayasa değişiklikleri ile bu eksiklik giderilmek istenmiştir. Bu bağlamda teklifin 1. maddesi ile anayasanın yargı yetkisini düzenleyen 9. maddesine “tarafsız” ibaresi eklenerek yargının bağımsızlığı yanında tarafsızlığı da vurgulanmıştır (Uzun, 2018: 413).

Anayasada açıkça yer almasa bile bazı hükümlerin tarafsızlığı içerdiğine ilişkin görüş bazı görüşler mevcuttur. Öden (1993:64) anayasanın 138. maddesinde yer alan hakimlerin görevlerinde bağımsız oldukları, hukuk kuralları çerçevesinde vicdani kanaatlerine göre hüküm verdiklerin ilişkin hüküm ile anayasa da atıfta bulunulan demokratik hukuk devleti, adalet, kanun önünde eşitlik gibi temel ilkeler ile yine anayasanın 36. maddesinde atıfta bulunulan hak arama özgürlüğünün özünde tarafsızlık ilkesinin barındırdığı savunmaktadır.

Ayrıca uluslararası temel insan hakları belgeleri incelendiğinde “tarafsızlık” ilkesinin açıkça vurgulandığı gözükmektedir. Örneğin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin adil yargılanma hakkını düzenleyen 6. maddesinde herkesin davasının yasayla kurulmuş, bağımsız ve tarafsız bir mahkeme tarafından, kamuya açık olarak ve makul bir süre içinde görülmesini isteme hakkına sahip olduğu belirtilmektedir keza Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinin 10. maddesinde ise “Herkesin, hak ve yükümlülükleri belirlenirken ve kendisine bir suç yüklenirken, tam bir şekilde davasının bağımsız ve tarafsız bir mahkeme tarafından hakça ve açık olarak görülmesini istemeye hakkı vardır” denilerek bağımsız ve tarafsız yargı kurumlarına işaret edilmektedir (Abdulahkimoğulları, 2013: 564-596).

2.2.2.2. Hakimler ve Savcılar Kurulunun Kurulması

6771 sayılı kanun değişikliği ile yapılan değişikliklerin birisinde Hakimler ve Savcılar Kurulunun kurulmasına ilişkindir. Bu düzenleme ile 1982 Anayasanın 159. maddesinde bazı değişiklikler yapılmıştır. Bu maddede yapılan değişiklik ile Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulunun ismindeki “yüksek” kelimesi ve mülga kavramlar çıkartılmaktadır. Bu düzenleme ile kurulun üye sayısı da değiştirilmektedir. 22 asil ve 12 yedek üyeden oluşan kurulun üye sayısı 13’e düşürülmektedir. Ayrıca 3 olan daire sayısı da 2’ye indirilmektedir (Çelik, 2018: 1080-1081). Kurul üyelerinin seçimi usulünde de değişikliğe gidilmekte ve kurul üyelerinin hakim ve savcılar tarafından doğrudan seçilme usulüne son verilerek üyelerin Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhurbaşkanı tarafından seçilmesi usulüne geçilmektedir. Buna göre Adalet Bakanı ve müsteşar doğal üye olmak kaydıyla bunların haricindeki dört üyeyi Cumhurbaşkanı belirlemekte kalan yedi üye ise Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından seçilmektedir. Kurul üyelerinin Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından seçiminde ilk turda 2/3 çoğunluk aranmakta eğer ilk turda üyeler seçilemezse ikinci turda 3/5 çoğunluk aranmaktadır. Üyeler ikinci turda da seçilemezse en çok oy alan iki aday arasında kur’a çekilmektedir (Fendoğlu, 2017: 105-106). Bu düzenleme sonrasında çıkarılan 703 sayılı KHK ile bakanlıklardaki müsteşar kadroları kaldırılması sonucunda Adalet Bakanı yardımcısı müsteşar yerine kurulun doğal üyesi olarak görev yapmaya başlamıştır (Turan, 2018: 52).

2.2.2.3. Askeri Yargının Kaldırılması

Ülkemizde askeri yargı gerek ilk derece mahkemeleri gerekse yüksek mahkemeleriyle hukuk sistemine 1961 anayasasının getirdiği düzen ile girmiştir. Nitekim Askeri Yargıtay ve sonrasında 1971 yılında AYİM bu dönem kurulmuş askeri yargı organlarıdır. Bu dönem de kurulan bu organlar vesayet sisteminin en önemli unsurları arasında yer almıştır. Bu çerçevede askeri yargının anayasal statüye kavuşturulması, adli yargının yanında ve ona paralel ikinci bir yargı organı olarak tesisi edilmesi ve yetki alanının sivilileri de içine alacak şekilde genişletilmesi vesayetçi yaklaşımın askeri yargı vasıtasıyla etki alanını genişletmek attığı bazı adımlar arasında sayılabilir (Erdem ve Coşkun, 2009: 96-97). 1982 anayasasının 145. maddesi ise bu yargı organlarının görev alanlarını sivilileri de kapsayacak şekilde genişletmiştir. Bu kapsamda sivililerin askeri mahkemelerde yargılanabilmeleri, kapsamı son derece geniş askeri suç kavramı ciddi sorunlara yol açmıştır. Ayrıca askeri hakimlerin yeterli hakimlik teminatına sahip olmamaları bir diğer sorunlu nokta olarak ortaya çıkmıştır (Demirağ, 2005: 120-150).

Bütün bu sorunlu noktaları çözmek adına 210 yılında yapılan referandum ile kabul edilen anayasa değişiklikleri ile askeri mahkemelerin savaş hali haricinde sivilileri yargılama yetkisi ortadan kaldırılmış, “askeri mahallerde işlenen suçlar” tabiri anayasadan çıkartılmıştır. Ayrıca devletin güvenliğine, anayasal düzene ve bu düzenin işleyişine karşı suçlara ait davaların adliye mahkemelerinde görülmesinin önü açılmıştır. Bu düzenleme ile ayrıca askeri hakim ve savcılarının özlük işlemlerine ilişkin kriterlerden olan “askerlik hizmetinin gerekleri” ibaresi kaldırılarak özlük işlemlerinin “mahkemelerin bağımsızlığı” ve “hakimlik teminatları” esasları dikkate alınarak düzenleneceği belirtilmiştir (Hakyemez, 2010: 396-397).

6771 sayılı kanun ile kabul edilen anayasa değişiklikleri ile askeri yargı da çok önemli adımlar atılmış ve anayasasının askeri yargıyı düzenleyen 145. maddesi kaldırılmıştır. Böylelikle disiplin mahkemeleri dışında askeri yargının tamamen kaldırılması kabul edilmiştir. Bu kapsamda anayasasının 142. maddesine bir fıkra eklenmiştir. Buna göre disiplin mahkemeleri dışında askeri mahkeme kurulamamaktadır. Bu durumun tek istisnası ise savaş halinde, askeri kişilerin görevleri ile ilgili olarak işledikleri suçlara ait davalara bakmakla görevli askeri mahkemeler

kurulabilmesidir (İpek, 2017: 237). Anayasanın 156. maddesi yürürlükten kaldırılarak Askeri Yargıtay ortadan kaldırılmaktadır. 157. maddenin yürürlükten kaldırılmasıyla da Askeri Yüksek İdare Mahkemesi kaldırılmaktadır. 158. maddenin kaldırılmasıyla da mülga kavramlar anayasa metninden çıkarılmaktadır (Fendoğlu, 2017: 105).

2.2.2.4. Yargı ile İlgili Yapılan Diğer Bazı Değişiklikler

6771 sayılı kanun ile yapılan anayasa değişikliklerinin yargı alanına ilişkin getirdiği temel düzenlemelerin yanı sıra bazı tali konularda da bir takım yeni hükümler getirdiği görülmektedir. Bu hükümlerden birisi Anayasa Mahkemesinin üye sayısı düşürülmesidir. Askeri Yargıtay ve AYİM'in kaldırılması ile bu iki mahkemeden Anayasa Mahkemesine atanan üyeliklerde düşürülmüştür. Böylece Anayasa Mahkemesinin üye sayısı 17'den 15' e düşürülmüş olmaktadır (Yasan, 2017: 200). Düzenleme ile getirilen bir diğer değişiklik ise anayasanın 150. maddesinde yer alan Anayasa Mahkemesine iptal davası açma yetkisine sahip "iktidar ve ana muhalefet partisi meclis grupları" ibaresinin "Türkiye Büyük Millet Meclisinde en fazla üyeye sahip iki siyasi parti grubu" olarak değiştirilmesidir (Gözler, 2019: 442). Yargıyla ilgili bir diğer düzenleme ise Yüksek Askeri Şura kararlarını yargı denetimi dışında bırakan hükmün anayasadan çıkarılmasıdır. Böylece Yüksek Askeri Şura kararlarına karşı yargı yolu açılmış olmaktadır. Bir diğer değişiklik ise kanun tasarısı ve tüzüklerin hazırlanmasında Danıştay'ın görüş bildirme görevinin anayasadan çıkarılmasıdır. Bakanlar Kurulunun kanun tasarısı ve tüzük hazırlarken Danıştay'a danışması uygulamada yer bulmadığı için işlevi olmayan bu hüküm pratiğe uygun olarak ortadan kaldırılmış olmaktadır (Uzun, 2017: 19).

2.2.3. Yürütme Alanına İlişkin Değişiklikler

2.2.3.1. Cumhurbaşkanının Genel Yürütme Yetkisine İlişkin Düzenleme

1982 Anayasasının 104. maddesi Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini düzenlemektir. 6771 sayılı kanun değişikliği ile kabul edilen anayasa değişikleri sonucunda Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini düzenleyen 104. maddede bir takım değişikliklere gidilmiştir. Yapılan değişiklik ile yürütme görev ve yetkileri Cumhurbaşkanında toplanmıştır. Nitekim 104. maddede "Cumhurbaşkanı devletin

başdır, yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir, Cumhurbaşkanı, Devlet başkanı sıfatı ile Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil eder; Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını temin eder denilerek” bu durum açıkça belirtilmektedir (Lamba, 2018: 51).

2.2.3.2. Cumhurbaşkanının Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisine İlişkin Düzenlemeler

Yürütme organlarının düzenleyici işlemleri, genel, soyut, objektif nitelikte ve uyulması zorunlu kurallar koyan işlemlerdir. İçerik açısından kanuna benzer nitelik taşırlar. Ancak normlar hiyerarşisinde yasama organı tarafından çıkarılan kanunların altında yer alırlar (Kent, 2011: 485-486). Yasama organlarının her konuda kanun düzenlemesi yapmasının mümkün olmamasından dolayı devlet başkanlarına, bakanlar kurullarına, başbakanlara ya da bakanlara düzenleme yetkisi tanıyan anayasal hükümlerin ister parlamenter sistemle yönetilsin ister başkanlık sistemiyle yönetilsin pek çok ülkenin mevzuatında yer aldığını söylemek mümkündür (Gözler, 2017: 376).

Ülkemizde de yürütmenin düzenleyici işlem yapma yetkisi anayasadaki ilgili hükümler ile düzenlenmiştir. 6771 sayılı Kanun ile anayasanın 104. maddesinde yapılan değişiklik ile Anayasanın ilgili hükümlerine istinaden yürütme organı tarafından yapılan düzenleyici işlemlerde önemli değişikliklere gidilmiştir. Yapılan düzenleme ile kanun hükmünde kararnameler, tüzükler, bakanlar kurulu yönetmelikleri ve kararları adı altında çıkarılan düzenleyici yürütme işlemleri kaldırılmıştır (Kahraman ve Balkan, 2018: 241). Buna karşılık Cumhurbaşkanının yürütme yetkisini tek başına kullanmaya başlamasıyla Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve yönetmelikleri hukuk düzenimize dahil olmuştur.

2.2.3.2.1. Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri

Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri 1982 anayasası ile birlikte mevzuatta yer bulan bir düzenleyici işlem türüdür. Anayasanın 107. maddesinin hükümlerine göre Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu, teşkilat ve çalışma esasları ve personel atama işlemleri Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmekteydi. Bu madde hükümlerinden de anlaşılacağı üzere Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri sadece

Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğine ilişkin konuları düzenlemekteydi (Taşdöğen, 2016: 940-941)

6771 Sayılı Kanun değişikliği ile Anayasanın Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini düzenleyen 104. maddesinde yapılan değişiklikler sonrasında bu durum tamamen değişmiştir. Bu maddeye göre Cumhurbaşkanı, “yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarabilmektedir” (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982: 104). Bu bakımdan kararname çıkarma yetkisinin sınırlı ve istisnai bir yetki olduğunu söylemek mümkündür (İyimaya, 2017: 82). Ayrıca Cumhurbaşkanının kararname çıkarma yetkisi bazı konularda kısıtlanmıştır. Örneğin Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler bu kararnameler ile düzenlenememektedir (Aydın, 2017: 41). Zira anayasanın 13. maddesi temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılmasının ancak kanun düzenlemesi ile yapılabileceğini açıkça belirtmektedir (Gözler ve Kaplan, 390). Cumhurbaşkanı'nın kararname çıkarma yetkisine ilişkin dikkat çekici bir diğer nokta ise Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda da Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamamasıdır. Ayrıca kanunla açıkça düzenlenen konularda da Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz (Açıl, 2017: 742). Dolayısıyla bir konuda kararname çıkarmak için hukuki boşluğun olması şartı aranmaktadır. Yine bu düzenlemeye göre Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde kanun hükümlerinin uygulanacağı belirtilerek kararname ile kanun arasında çatışma yaşanması halinde kanuna üstünlük tanınmaktadır. Düzenleme ile ilgili bir diğer noktada Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale geleceğinin belirtilerek yasama organına kararnameyi hükümden düşürme yetkisinin tanınmış olmasıdır (Gözler ve Kaplan, 2018: 390-391).

2.2.3.2.2. Olağanüstü Hal Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri

6771 sayılı Kanun düzenlemesi ile Anayasanın 119. maddesinde yapılan değişiklikler olağanüstü hallerde Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılması konusuna ilişkin hükümleri düzenlemektedir. Bu düzenlemeye göre olağanüstü hallerde Cumhurbaşkanı, olağanüstü halin gerektirdiği konularda anayasanın 104. maddesinde belirtilen kısıtlamalara tabi olmadan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilmektedir

(Ardıçoğlu, 2017: 33). Kanun hükmünde olan bu kararnameler Resmi Gazetede yayımlanıp, aynı gün içinde meclisin onayına sunulmak zorundadır. Savaş ve mücbir sebep durumları sebebiyle Türkiye Büyük Millet Meclisinin toplanamaması saklı kalmak kaydıyla, olağanüstü hal sırasında çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri üç ay içerisinde Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşölmek ve karara bağlanmak zorundadır. Aksi halde olağanüstü hallerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi yürürlükten kalkmış sayılmaktadır (Kuzu, 2017: 115). Düzenleme öncesinde Bakanlar Kurulunun yetkisinde olan olağanüstü hal ilanına ilişkin kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi yapılan düzenleme ile Cumhurbaşkanına verilmiş olmaktadır (Boztepe, 2018: 380). Ayrıca Anayasanın 119, 120, 121 ve 122. maddelerinde düzenlenen olağanüstü hal kararnamelerine ilişkin hükümler düzenleme ile tek maddede toplanmıştır.

2.2.3.2.3. Cumhurbaşkanlığı Yönetmelikleri

Anayasada belirtilen yürütmenin düzenleyici işlemlerinden birisi de yönetmeliklerdir. Nitekim anayasanın 124. maddesi yönetmeliklerin çıkarılmasına ilişkin hükümler içermektedir. Bu madde hükümlerine göre “Başbakanlık, Bakanlıklar ve kamu tüzel kişileri kendi görev alanlarını ilgilendiren konularda kanun ve tüzüklere aykırı olmamak şartıyla ve bunların uygulanmasını sağlamak üzere yönetmelikler çıkarabilmektedir” (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982: 124).

6771 sayılı kanun değişikliği ile getirilen önemli düzenlemelerden birisi de Cumhurbaşkanına da yönetmelik çıkarma yetkisinin tanınmış olmasıdır. Bu kanun düzenlemesi ile anayasanın 104. maddesinde yapılan değişiklik sonrası Cumhurbaşkanı kanunların uygulanmasını sağlamak üzere ve kanunlara aykırı olmamak şartıyla yönetmelik çıkarabilmektedir (Gözler, 2019: 329).

2.2.3.3. Cumhurbaşkanının Üst Kademe Kamu Yöneticilerini Atamasına İlişkin Düzenleme

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile getirilen önemli bir düzenleme de Cumhurbaşkanına üst kademe kamu yöneticilerini atama yetkisinin tanınmasıdır. 6771 sayılı Kanun ile Anayasanın 104. maddesinde yapılan değişiklik sonrası Cumhurbaşkanına üst kademe kamu yöneticilerini atama yetkisi verilmiştir. Kanun

değişikliği sonrası anayasanın 104. maddesinde “ Cumhurbaşkanı üst kademe yöneticileri atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle düzenler” denilmektedir (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982: 104).

2.2.3.4. Anayasanın Bütçe İle İlgili Hükümlerinde Yapılan Değişiklikler

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesine ilişkin hükümleri düzenleyen ve 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan halk oylaması ile kabul edilen anayasa değişiklikleri arasında anayasanın bütçe ve kesinhesap ile ilgili hükümler içeren maddelerinde yapılan değişikliklerde yer almaktadır. Bu değişiklikler ile daha önce 161, 162,163 ve 164. maddelerde düzenlenen bütçe ve kesinhesap konuları tek maddede düzenlenmiş olup bu konunun düzenlendiği 162,163 ve 164. maddeler yürürlükten kaldırılmıştır (Fendoğlu, 2017: 107).

Bu düzenleme ile daha önce 161. maddeyle düzenlenen ve bütçenin hazırlanması ve sunulmasına ilişkin olan hükümlerde önemli bir değişikliğe gidilmemiştir. Buna göre, kamu idarelerinin ve kamu iktisadi teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamaları yıllık bütçelerle yapılacaktır. Mali yıl başlangıcı ile merkezi yönetim bütçesinin hazırlanması, uygulanması ve kontrolü ile yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usuller kanunla düzenlenir. Yine bu maddeye göre, bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamamaktadır. (Kuzu, 2017: 116).

Bu düzenleme ile getirilen önemli bir değişiklik ise bütçe kanun teklifinin verilmesine ilişkindir. 6771 sayılı kanun değişikliği öncesinde anayasanın 162. maddesinde bütçenin görüşülmesi ve karara bağlanmasına ilişkin hususlar düzenlenmektedir. Anayasanın 162. maddesinin ilga edildiği yeni düzenlemede ise Cumhurbaşkanı bütçe kanun teklifini, mali yılbaşından en az yetmiş beş gün önce Türkiye Büyük Millet meclisine sunmak zorundadır. Cumhurbaşkanı tarafından sunulan bütçe teklifi bütçe komisyonunda görüşülüp elli beş gün içinde kabul edilerek Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kuruluna sunulmaktadır. Meclis genel kurulun da görüşülen bütçe kanunu mali yılbaşına kadar karara bağlanmaktadır (Yılmaz ve Biçer, 2018: 399). Burada bütçe kanunu teklifi verme yetkisine ait çok önemli bir değişiklik göze çarpmaktadır. Daha önceden bakanlar kuruluna ait olan bütçe kanunu teklifi verme

yetkisi yapılan düzenleme ile Cumhurbaşkanına verilmiştir (Demir, Çuhadar ve Gök, 2017: 144). Bu durum aynı zamanda yeni düzenleme içinde önemli bir istisnai duruma işaret etmektedir. Çünkü 6771 sayılı kanun ile yapılan anayasa değişikliğine göre kanun teklifi verme yetkisi milletvekillerine aittir. Oysa buradaki hüküm ile bütçe kanunu teklif etme yetkisi Cumhurbaşkanına tanınmaktadır (Yılmaz ve Biçer, 2018: 402). Bu düzenleme ile getirilen bir diğer önemli değişiklik ise bütçenin süresinde yürürlüğe giremediği hallerde neler yapılacağına ilişkindir. Şöyle ki bütçe kanunu süresinde yürürlüğe giremez ise geçici bütçe kanunu çıkarılabilmektedir. Geçici bütçe kanunu da çıkarılamazsa, yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilme oranına göre arttırılarak uygulanabilmektedir (Kuzu, 2017: 116).

6771 sayılı kanun düzenlemesi ile bütçelerde değişiklik yapabilme esaslarına ilişkin hükümlerde de bir takım değişikliklere gidilmiştir. Düzenlemeye göre, merkezi yönetim bütçesiyle verilen ödenek, harcanabilecek miktarın sınırını göstermektedir. Bu düzenlemenin bir diğer hükmüne göre ise bütçelere Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile harcanabilecek miktar sınırının aşılabileceğinde dair hüküm konulamamaktadır. Bu maddenin düzenlediği bir diğer hususta cari yıl bütçesinde ödenek artışını öngören tasarılarla ilişkindir. Buna göre cari yıl ve ileriki yıl bütçelerine mali yük getirecek nitelikteki kanun tekliflerinde, belirtilen giderleri karşılamaya yönelik mali kaynak gösterilmesi zorunlu tutulmaktadır (Kuzu, 2017: 116).

6771 sayılı kanun değişikliği ile anayasanın kesinhesap kanununa ilişkin hükümlerine de önemli değişikliklere gidilmiştir. Düzenleme ile yapılan değişikliklere göre merkezi yönetim kesinhesap kanunu teklifi, ilgili mali yılın sonundan başlayarak altı aylık süre içinde Cumhurbaşkanı tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulmaktadır. Sayıştay ise genel uygunluk bildirimini, ilişkin olduğu kesinhesap kanun teklifinin verilmesinden başlayarak en geç 75 gün içinde Türkiye Büyük Millet Meclisine sunmak durumundadır. Kesinhesap kanun teklifi, yeni yıl bütçe kanunu teklifiyle birlikte mecliste görüşülüp karara bağlanmaktadır. Kesinhesap kanun teklifi ve genel uygunluk bildiriminin Türkiye Büyük Millet Meclisine verilmiş olması, ilgili yıla ait Sayıştayca sonuçlandırılmamış denetim ve hesap yargılamasını önlememekte ve bunların karara bağlandığı anlamına gelmemektedir (Fendoğlu, 2017:107).

2.2.3.5. Cumhurbaşkanının Cumhurbaşkanı Yardımcıları İle Bakanları Atama Yetkisine İlişkin Düzenleme

Anayasanın 106. maddesinde yapılan değişiklik ile Cumhurbaşkanına, Cumhurbaşkanı yardımcıları ile bakanları atama yetkisi tanınmaktadır. Bu madde ile Cumhurbaşkanına, milletvekili seçilme yeterliliği taşıyanlar arasından Cumhurbaşkanı yardımcıları ile bakanları atama ve görevden alma yetkisi tanınmaktadır. Bu düzenleme ile Cumhurbaşkanı yardımcıları seçime katılmayacaklar, bakanlar ise milletvekilleri arasından atanırsa milletvekillikleri düşecektir (Coşkun, 2017: 22). Düzenleme ile Cumhurbaşkanı gerektiğinde yardımcılarında birisini vekil olarak atayabilmektedir. Ayrıca Cumhurbaşkanlığı makamı herhangi bir nedenle boşalırsa 45 gün içinde Cumhurbaşkanı seçimi yapılmakta yeni Cumhurbaşkanı seçilene kadar Cumhurbaşkanı Yardımcısı Cumhurbaşkanlığına vekalet etmekte ve Cumhurbaşkanına ait yetkileri kullanmaktadır. Genel seçimlere de 1 yıl ve daha az bir süre kalmışsa TBMM seçimleri Cumhurbaşkanı seçimleri ile birlikte yenilenmektedir (Dilipak, 2017: 322). Genel seçimlere 1 yıldan fazla süre kalmış ise seçilen Cumhurbaşkanı TBMM seçimlerinin yenilenme tarihine kadar görevde kalmakta, kalan süre Cumhurbaşkanı açısından dönem olarak sayılmamaktadır (Kuzu, 2017: 113).

2.2.3.6. Cumhurbaşkanının Olağanüstü Hal İlan Etme Yetkisine İlişkin Düzenleme

Anayasanın 119. maddesinde yapılan düzenleme ile Cumhurbaşkanına olağanüstü hal ilan etme yetkisi verilmekte, olağanüstü hal' in gerekli kıldığı konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılmasına olanak tanınmaktadır (Gözler, 2019: 403). Bu kararnamelerin üç ay içinde TBMM'de görüşülüp karar bağlanması gerekmekte olup aksi takdirde kararname kendiliğinden yürürlükten kalkmaktadır. Bu düzenlemenin getirdiği çok önemli bir değişiklik ise sıkıyönetim uygulamasının kaldırılmasıdır (İpek, 2017, 239-240).

2.3. CUMHURBAŞKANLIĞI TEŞKİLATI

Parlamente Hükümet Sisteminde yürütmenin bir parçası olan Cumhurbaşkanı, belirli yetki ve görevleri olan ancak sorumluluğu olmayan bir pozisyonda bulunmaktadır. Cumhurbaşkanının kullandığı yetki ve görevlerin ise sınırlı olması sebebiyle Cumhurbaşkanlığı teşkilatı da yetki ve görevlerinin yanı sıra teşkilat yapısı

itibariyle de dar bir faaliyet alanına sıkışmış vaziyetteydi. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesiyle birlikte Cumhurbaşkanının yetki, görev ve sorumluluklarının artması bu teşkilatında bu durumu paralel olarak yeniden düzenlenmesini gerekli kılmıştır.

2.3.1. Cumhurbaşkanı

2.3.1.1. Cumhurbaşkanının Anayasal Konumu

Bilindiği üzere Parlamenter hükümet sistemi yasama ve yürütme fonksiyonlarının ayrı organlar tarafından kullanıldığı hükümet sistemidir. Bu hükümet sisteminde yasama fonksiyonu parlamento tarafından icra edilirken, yürütme fonksiyonu ise Bakanlar kurulu tarafından icra edilmektedir. Devlet başkanı yürütmenin bir parçasıdır ancak asıl yürütme yetkisi Bakanlar Kurulundadır (Erdoğan, 2017: 453). Yürütmenin iki kanadından birini oluşturan hükümet parlamentoya karşı sorumlu iken Devlet başkanının siyasi sorumluluğu bulunmamaktadır (Tunçşık, 2017:5).

Ülkemizde ise 1982 anayasasının getirdiği hükümet sisteminin klasik parlamenter sistemden önemli ölçüde ayrıştığını söylemek mümkündür. Parlamenter sistemin önemli özelliklerinden biri olan devlet başkanının yetkilerinin sınırlandırılması ilkesi göz ardı edilerek Cumhurbaşkanına yasama, yürütme ve yargı alanlarında önemli yetkiler tanınmıştır. Örneğin anayasanın 104. maddesi ile Cumhurbaşkanına gerekli gördüğü hallerde Bakanlar Kuruluna başkanlık etme yetkisi tanınmış, 107. madde ile Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisi verilmiş, 104. ve 108. maddeler gereğince DDK'ya talimat vererek Türk Silahlı Kuvvetleri ve yargı organları hariç olmak üzere tüm kamu kurum ve kuruluşlarında denetim yapma yetkisi verilmiştir (Korucu, 2017: 555-556). Yürütme organını güçlendirmek amacıyla Cumhurbaşkanına birçok yetkinin tanınması buna karşın Cumhurbaşkanının sorumluluğunun olmaması nedeniyle bu sistemi “zayıflatılmış parlamentarizm” olarak tanımlamak mümkündür (Coşkun ve Davut, 2013: 188-189).

1982 anayasası ile tanıdığı yetkiler neticesinde Cumhurbaşkanına; yasama, yürütme ve yargı organları arasında bir çeşit denge ve denetleme rolünün verildiğini söylemek mümkündür. Böylece 1961 anayasası ile Cumhurbaşkanının fiilen yüklediği vesayet fonksiyonuna 1982 anayasası ile kurumsal bir nitelik kazandırılmıştır.

Cumhurbaşkanının güçlü şekilde yetkilendirilmesi buna karşın sorumluluğunun olmaması hükümet ile cumhurbaşkanı arasında siyasi krizlerin yaşanmasını da kaçınılmaz kılmaktadır. Hükümet ile Cumhurbaşkanının farklı siyasi görüşten olmaları ya da aynı siyasi görüşten olsalar bile kişisel uyuşmazlıklar yaşamaları ihtilafları da beraberinde getirmektedir (Zariç, 2013: 3-4).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile Cumhurbaşkanının anayasal konumundan kaynaklanan bu sorunların ortadan kaldırılması amaçlanmaktadır. Yeni hükümet sisteminde yürütme yetkisi tamamen Cumhurbaşkanına verilmektedir. Cumhurbaşkanı devletin ve hükümetin başı olarak tanımlanmaktadır. Cumhurbaşkanı devletin başı olmanın yanı sıra hükümetin de başı olduğu için Cumhurbaşkanı yardımcıları ile bakanları atayabilmekte ve görevden alabilmektedir (Aydın, 2017: 40). Düzenleme ile Cumhurbaşkanının sorumsuzluğu ortadan kaldırılmakta Cumhurbaşkanı doğrudan halka karşı siyasi sorumlu hale gelmiş olmaktadır. Bununla birlikte bakanlarında siyasi sorumluluğu değişmekte bakanlarda Cumhurbaşkanı yardımcıları ile birlikte Cumhurbaşkanına karşı sorumlu hale gelmektedir. Dolayısıyla bakanların parlamentoya karşı sorumlu olması uygulamasına son verilmektedir (Korucu, 2017: 556).

2.3.1.2. Cumhurbaşkanının Yetki ve Görevleri

Anayasanın 104. maddesi ile Cumhurbaşkanına genel yürütme yetkisinin yanı sıra yürütmeye ilişkin bir takım görev ve yetkilerde tanınmıştır. Bu genel yetki ve görevlendirme dışında Cumhurbaşkanının bir takım yetki ve görevleri de mevcuttur.

Cumhurbaşkanı, anayasanın 104. maddesinde yapılan değişikliğe istinaden yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Cumhurbaşkanı, kanunların uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikte çıkarabilir. Bu yönetmelikler, yayımdan sonraki bir tarih belirlenmemişse, Resmi Gazetede yayımlandıkları gün yürürlüğe girerler. Anayasanın 104. maddesinde yapılan değişiklik ile Cumhurbaşkanına, Cumhurbaşkanı yardımcıları ile bakanları atayabilmektedir. Bu madde ile Cumhurbaşkanına, milletvekili seçilme yeterliliği taşıyanlar arasından Cumhurbaşkanı yardımcıları ile bakanları atama ve görevden alma yetkisi de tanınmaktadır (Lamba, 2018: 52-53)

Cumhurbaşkanının önemli bir yetkisi de üst kademe kamu yöneticilerini atama ve görevlerine son verme yetkisidir. Anayasanın 104. maddesinde bu yetki açıkça belirtilmiştir. Ayrıca bu kişilerin atanmasına ilişkin usul ve esaslarda Cumhurbaşkanınca belirlenebilecektir (Yıldırım, 2017: 167).

Anayasanın 104. maddesi Cumhurbaşkanına meclise mesaj verme yetkisi de tanınmıştır. Cumhurbaşkanı, gerekli gördüğü takdirde, yasama yılının ilk günü Türkiye Büyük Millet Meclisinde açılış konuşmasını yapar. Ülkenin iç ve dış siyaseti hakkında meclise mesaj verir. Mesaj yetkisi birçok ülkenin anayasasında var olan, Türk Anayasa hukukuna ise yeni giren bir uygulamadır. Bu yetkiyi genel olarak devlet başkanlarının meclislere gönderdiği işbirliği ve uzlaşma teklifi, ortak politikalar oluşturma inisiyatifi olarak tanımlamak mümkündür. Ayrıca Devlet Başkanları uyurma ve etkileme görevlerini de mesaj verme yetkilerini kullanarak yerine getirmektedirler. Ülkemizde ise düzenlemenin ilgili hükmü ile devlet organlarını uyumlu çalıştırma görevi verilen Cumhurbaşkanına bu görevin bir aracı olarak mesaj verme hakkı tanınmaktadır (Uslu, 2017: 404-405).

Ayrıca 104. maddeye göre Cumhurbaşkanı, yabancı devletlere Türkiye Cumhuriyetinin temsilcilerini gönderip, Türkiye Cumhuriyetine gönderilecek yabancı devlet temsilcilerini kabul eder. Milletlerarası anlaşma akdeder ve yayımlar. Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları gerekli gördüğü takdirde halkoyuna sunar. Milli güvenlik politikalarını belirlemek ve gerekli tedbirleri almakla görevlidir. Türk Silahlı Kuvvetlerinin Başkomutanlığını temsil eder. Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar verir. Sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebi ile kişilerin cezalarını hafifletme veya kaldırabilme yetkisi vardır. Kanunları yayımlar ayrıca kanunları tekrar görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet meclisine geri gönderebilir (Kaya, 2018: 149). Ayrıca kanunların, Türkiye Büyük Millet Meclisi iç tüzüğünün tümünün veya belirli hükümlerinin Anayasaya şekil veya esas bakımından aykırı oldukları gerekçesi ile Anayasa mahkemesinde iptal davası açabilmektedir. Cumhurbaşkanı ayrıca Anayasa ve kanunlarda verilen seçme ve atama görevleri ile diğer görevleri yerine getirir ve yetkileri kullanır. (Lamba, 2018: 52-53).

Anayasanın 104. maddesinde belirtilen yetki ve görevler dışında yapılan düzenleme ile Cumhurbaşkanına tanınan çok önemli bir yetkide seçimleri yenileyebilme

yetkisidir. Anayasanın 116. maddesinde yapılan değişiklik ile Cumhurbaşkanına hem Cumhurbaşkanlığı hem de meclis seçimlerini yenileme yetkisi tanınmıştır. Başkanlık sistemlerinde başkan ya da yasama organının hareketsizliğinden dolayı ortaya çıkan kilitlenme (Gridlock) durumunda sorunu ortadan kaldıracak bir yöntem mevcut değildir. Oysa Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile Cumhurbaşkanına Meclis ve Cumhurbaşkanlığı seçimlerini birlikte yenileme yetkisinin tanınması kilitlenme sorunun çözebilecek bir yöntemdir. Üstelik bu yetki ter taraflı olmayıp mecliste aynı yetkiye sahiptir (İyimaya, 2017: 79).

Anayasanın 104. maddesinde belirtilen yetki ve görevler dışında anayasanın 161. maddesinde yapılan değişiklik ile Cumhurbaşkanına bütçe kanunu teklif etme yetkisi tanınmıştır. Yapılan düzenleme ile kanun teklif etme yetkisi milletvekillerine tanınmıştır ancak bu durumun tek istisnası Cumhurbaşkanına bütçe kanun teklifini meclise sunma yetkisinin tanınmasıdır (Durgun, 2017: 496).

Cumhurbaşkanının önemli yetkilerden birisi de olağanüstü hal ilan etme yetkisidir. Anayasanın 119. maddesinde belirtilen koşulların ortaya çıktığı hallerde Cumhurbaşkanı süresi 6 ayı geçmemek üzere olağanüstü hal ilan edebilecektir. Cumhurbaşkanının tarafından ilan edilen olağanüstü hal kararının TBMM tarafından onaylanması gerekmektedir. Ayrıca Cumhurbaşkanı olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda da, olağan dönemlerdeki kısıtlamalara tabi olmadan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilecektir (Fendoğlu, 2017: 103).

2.3.1.3. Cumhurbaşkanının Sorumluluğu

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile ilgili düzenlemeleri içeren 6771 sayılı kanun düzenlemesi ile anayasada Cumhurbaşkanının sorumluluğunu düzenleyen hükümlerde önemli değişiklikler değişikliklere gidilmiştir.

Bilindiği gibi 1982 anayasası parlamenter sistemin özüne uygun olamayacak şekilde Cumhurbaşkanına bir yandan önemli yetkiler verirken diğer yandan cumhurbaşkanını sorumsuz olarak konumlandırmıştır (Gözübüyük, 1997: 71). Cumhurbaşkanlığı Hükümet sisteminde ise Cumhurbaşkanı yürütmenin başı olarak tanımlanmakta ve hükümet etmenin gereği olarak sorumluluk yüklenmektedir. Yeni

hükümet sisteminde Cumhurbaşkanının sorumluluğunu siyasi, hukuki ve cezai olarak üç ayrı kategoride değerlendirmek yerinde olacaktır (Korucu, 2017: 556).

2.3.1.3.1. Cumhurbaşkanının Siyasi Sorumluluğu

Siyasi sorumluluğu, siyasi temsil ilkesinin bir gereği olarak, seçmenlerin hükümetlerle hatta halkın siyasi temsilcileri ile münasebetini sağlayan bir bağ olarak tanımlamak mümkündür. Demokratik sistemlerde siyasi sorumluluğun bir gereği olarak hükümetler seçmene hesap vermekte ve gerektiğinde seçimler vasıtasıyla görevden uzaklaştırılabilmektedir (Kılıç, 2016: 271).

Parlamente sistemde siyasi sorumluluk Bakanlar Kurulu yani hükümete aittir. Yürütmenin iki başlı olduğu bu sistemde asıl yürütme yetkisi hükümette bulunmaktadır. Bu sistemde hükümet yasama organından çıkmaktadır dolayısıyla yasama organına karşı sorumludur. Parlamento hükümetin tüm faaliyetlerini denetlemekte ve gerektiğinde gensoru mekanizması ile hükümeti düşürebilmektedir. Hükümetin yasamaya karşı sorumluluğu hem bireysel hem de kolektif nitelikte olabilmektedir. Bu çerçevede gensoru mekanizması ile hem hükümet hem de tek tek bakanlar düşürülebilmektedir. Cumhurbaşkanı ise eylem ve işlemlerinden dolayı siyasi sorumluluk taşımamaktadır. Cumhurbaşkanı karşı güvensizlik oyu gibi mekanizmalarla görev süresi bitmeden görevden düşürebilmek mümkün değildir (Teziç, 2017: 506-512).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde ise parlamente sistemin bir unsuru olan çift başlı yürütme yapısı değiştirilerek yürütmenin tek elde toplanması sağlanmaktadır. Cumhurbaşkanının yürütme yetkisini tek başına kullanması beraberinde siyasi sorumluluğunu da getirmektedir. Cumhurbaşkanı siyasi sorumluluğu da nitelik olarak hükümetin siyasi sorumluluğundan farklıdır. Hükümet siyasi olarak parlamentoya karşı sorumlu iken cumhurbaşkanı doğrudan halka karşı sorumludur. Bu değişikliğin sonucunda parlamentonun hükümeti denetim mekanizmalarından en ön önemlisi olan gensoru mekanizması da kaldırılmış olmaktadır (Yıldız, 2019: 4-6).

2.3.1.3.2. Cumhurbaşkanının Hukuki Sorumluluğu

Cumhurbaşkanının hukuki sorumluluğunu görevleriyle ilgili eylem ve işlemlerden doğan sorumluluk ve görevleri dışındaki eylem ve işlemlerinden doğan sorumlulukları olmak üzere iki şekilde değerlendirmek yerinde olacaktır (Gözler, 2017: 366).

Cumhurbaşkanının görevi dışındaki kişisel eylem ve işlemler ile kişilere verdikleri zarardan dolayı doğan sorumlulukları diğer bireyler gibidir. Yani bu eylem ve işlemlerden dolayı sorumlulukları vardır (Gözübüyük, 1997: 73).

Cumhurbaşkanının görevleriyle ilgili eylem ve işlemlerden dolayı hukuki sorumluluğuna ilişkin ise karşı imza kuralı gereği yaptığı işlemler ve tek başına yaptığı işlemler olmak üzere ikili bir ayırım yapmak gerekmektedir (Tunç, Bilir ve Yavuz, 2014: 224).

Parlamenter sistemde karşı imza kuralı Devlet Başkanının yazılı bir işlem yaptığında Başbakanın, ilgili bakanın ya da ikisinin de imza atması şeklinde gerçekleşmektedir. Bu kuralın temel işlevi yapılan işlemde kaynaklanabilecek sorumluluğun Başbakan veya ilgili bakan tarafından üstlenilmesini sağlamaktır (Gözler, 2017:367). Ülkemizde 1982 Anayasası ile getirilen düzenlemeler ile Cumhurbaşkanının sorumluluğu karşı imza kuralına uygun şekilde düzenlenmiştir. Anayasanın 105. maddesine göre Cumhurbaşkanı, Bakanlar kurulu ile birlikte yaptığı işlemlerden sorumlu sayılmamakta, sorumluluk Başbakan ve ilgili bakana ait kabul edilmektedir (Korucu, 2017: 558).

Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemlerden dolayı da herhangi bir hukuki sorumluluğu bulunmamaktadır. Nitekim anayasanın 105. maddesinde Cumhurbaşkanının resen imzaladığı kararlar ve emirler aleyhine Anayasa Mahkemesi de dahil olmak üzere yargı mercilerine başvurulamayacağı açıkça belirtilmektedir (Tunç, Bilir ve Yavuz, 2014: 224-225).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde ise yürütme yetkisi sadece Cumhurbaşkanınca kullanılacak şekilde düzenleme yapılarak yürütme yetkisinin tek elde toplanması sağlanmaktadır (Fendoğlu, 2016: 26). Bu durumda doğal olarak Cumhurbaşkanının birlikte ve tek başına yapacağı işlemler gibi bir ayırma gerek kalmamaktadır. Yeni sistemde Cumhurbaşkanının yaptığı tüm işlemleri yargı

denetimine tabi hale getirecek bazı adımlar atılmıştır. Bu çerçevede anayasanın 105. maddesinde yapılan değişiklikle karşı imza kuralı ve Cumhurbaşkanının resen imzaladığı kararlar ile emirler aleyhine yargıya başvurulamayacağı hükmü kaldırılmakta, 125. maddede yapılan değişiklik ile de Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemleri yargı denetimi dışında bırakan düzenleme iptal edilmektedir. Böylelikle Cumhurbaşkanının hukuki sorumluluğunun önü açılmış olmaktadır (Korucu, 2017: 558).

2.3.1.3.3. Cumhurbaşkanının Cezai Sorumluluğu

Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğuna ilişkin olarak görevi ile ilgili sorumluluk ve kişisel suçları ile ilgili sorumluluk olmak üzere ikili bir ayırım yapmak gerekmektedir (Tunç, Bilir ve Yavuz, 2014: 221).

Parlamentar sistemde Cumhurbaşkanının kişisel suçlarından yani görevi dışında işlediği suçlardan dolayı sorumlu olduğu genel kabul gören bir yaklaşımdır. Ancak bazı ülke anayasalarında Cumhurbaşkanına görev süresi boyunca kişisel suçlardan dolayı dokunulmazlık tanınabilmektedir (Gözler, 2017: 365).

Parlamentar sistemlerde Cumhurbaşkanının görevi ile ilgili cezai sorumluluğu ise yoktur. Bu yüzden hakkında ceza kovuşturması yapılamamaktadır. Bu durumun tek istisnası ise vatana ihanet suçudur (Teziç, 2017: 507). Nitekim ülkemizde de 1982 anayasasının 105. maddesinin üçüncü fıkrası bu konuyu düzenlemektedir. Bu maddeye göre Cumhurbaşkanı, vatana ihanetten dolayı, meclis üye tamsayısının en az üçte birinin teklifine istinaden üye tamsayısının en az dörtte üçünün vereceği kararla suçlandırılır (Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, 2013: 241).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde ise Cumhurbaşkanının göreviyle ilgili suçlardan dolayı cezai sorumluluğu önceki düzenlemeden farklı şekilde düzenlenmiştir. Anayasanın 105. maddesinde yapılan değişikliğe göre Cumhurbaşkanı hakkında bir suç işlediği iddiası ile TBMM üye tamsayısının salt çoğunluğu ile verilen bir önerge soruşturma açılması istenebilmektedir (Gülener ve Biricikoğlu, 2016: 83). Mecliste 1 ay içinde görüşülen bu önergeye istinaden yapılan gizli oylamada önerge beşte üç çoğunlukla kabul edilirse soruşturma açılabilir. Soruşturma için partilerin meclisteki güçleri oranında verecekleri üyelerden oluşan bir komisyon kurulmaktadır.

15 kişiden oluşan bu komisyon soruşturmayı yürütmekle görevlendirilir. Komisyon 2 ay içinde soruşturmayı tamamlar. Ancak sürenin yetmemesi durumunda 1 ay ek süre istenebilir. Komisyon bu sürenin sonunda bir rapor hazırlar. Hazırlanan rapor TBMM Genel Kurulunda görüşülür ve suçlanan kişi TBMM üye tamsayısının üçte ikisinin gizli oyuyla yüce divana gönderilir. Yüce divan 3 ay içinde yargılamayı tamamlar. Yargılama bu süre içinde tamamlanamazsa 3 ay ek süre verilir ve bu süre içinde mutlaka tamamlanır. Bu yargılama sonunda Cumhurbaşkanının seçilmeye engel teşkil eden bir suçtan dolayı suçlu bulunması durumunda görevi sona ermektedir (Gülener ve Miş, 2017: 14). Cumhurbaşkanının görevi ile ilgili olmayan suçlardan sorumluluğunda da anayasanın 105. maddesindeki hükümler aynı şekilde geçerli olup Cumhurbaşkanı göreviyle ilgili olmayan suçlardan dolayı suçlu bulunursa görevi sona ermektedir (Gözler, 2019: 339). Bu düzenlemede önemli bir noktada hakkında soruşturma kararı alınan Cumhurbaşkanının seçim kararı alamayacağı hükmünün getirilmiş olmasıdır. Bu düzenleme ile soruşturma kararı alınan Cumhurbaşkanının TBMM’yi etkileyebilme ihtimali ortadan kaldırılmış olmaktadır (Gül, 2018: 244).

2.3.2. Cumhurbaşkanlığı Makamı

Cumhurbaşkanlığı İdari Teşkilatını düzenleyen 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Cumhurbaşkanlığı Makamının, Özel Kalem Müdürlüğü, Başdanışman ve Danışman ile Özel Temsilciden teşkil olduğu görülmektedir. Bu sayılanlardan Özel Kalem Müdürlüğü’nün başında Özel Kalem Müdürü bulunmakta olup aynı zamanda büyükelçi ünvanına da sahiptir. Özel Kalem Müdürüne yardımcı olmak üzere Özel Kalem Müdür Yardımcıları da görevlendirilebilmektedir (Turan, 2018: 62). 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Cumhurbaşkanlığı Özel Kalem Müdürlüğü’nün “Cumhurbaşkanı makamına ilişkin hizmetleri yürütmek, yazışmalarını yürütmek, Cumhurbaşkanının resmi ve özel yazışmalarını yürütmek, yurt içi ve yurt dışı gezi işlerini düzenlemek, protokol, halkla ilişkiler faaliyetlerini yürütmek” gibi görevlerinin olduğu belirtilmektedir (1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2018: 2).

Cumhurbaşkanı Başdanışmanı ve Danışmanı ise Cumhurbaşkanına danışmanlık yapmak ve kendilerine verilen görevleri yerine getirmek üzere

Cumhurbaşkanınca atanmaktadır. Özel temsilci ise özel bilgi ve uzmanlık gerektiren konularda, dış ülkelerde veya uluslararası kuruluşlar nezdinde görev yapmak üzere Cumhurbaşkanınca görevlendirilir. Giderleri Cumhurbaşkanlığı bütçesinden karşılanan Özel Temsilciye de büyükelçi ünvanı verilebilmektedir (Kaya, 2018:155).

2.3.3. Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı, Politika Kurulları, Ofisler İle Cumhurbaşkanlığına Bağlı Kurum ve Kuruluşlar

2.3.3.1. Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı

Cumhurbaşkanının yerine getirmesi gereken birtakım görevler vardır. Bu görevlerini yerine getirebilmesi için ise idari bir teşkilata ihtiyaç duyulmaktadır. Cumhurbaşkanının görevlerini yerine getirmesinde yardımcı olmak amacıyla Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmeden önce “Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği” adı altında kurulan ve faaliyet gösteren bu teşkilat yerine 10 Temmuz 2018 tarihinde yayınlanan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile “Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı” kurulmuştur (Gözler, 2018: 144).

Cumhurbaşkanı Genel Sekreterliği Anayasanın 107. maddesindeki “Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği’nin kuruluşu, teşkilat ve çalışma esasları, personel atama işlemleri Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenir” şeklindeki hükme istinaden anayasanın 123. maddesindeki idarenin kanunla düzenleneceği hükmünden ayrılan bir şekilde kararname ile kurulan anayasal bir teşkilat olarak karşımıza çıkmaktadır (Aliefendioğlu, 2007: 348). Anayasanın 107. maddesindeki bu hükme istinaden 18.08.1983 tarihinde yayınlanan 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile de Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği kurulmuştur (Taşdöğen, 2016: 940).

6771 sayılı kanun değişikliği ile anayasada yapılan değişikliklerden biriside Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğini düzenleyen anayasanın 107. maddesinin kaldırılması olmuştur. Bu düzenleme ile Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği de fiilen kaldırılmıştır. Yeni hükümet sistemiyle birlikte Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kaldırılmasından sonra 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yeni hükümet

sistemine uygun olarak daha geniş yetki ve görevlerle donatılan Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı kurulmuştur (Turan, 2018: 62).

İdari işler başkanlığının görevleri 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde “mevzuatla verilen görevleri yapmak ve Cumhurbaşkanı tarafından verilen diğer görevleri yapmak olarak” belirtilmektedir. (1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2018: 5).

İdari İşler Başkanlığı teşkilatının başında idari İşler Başkanı bulunmaktadır. İdari İşler Başkanı en yüksek devlet memuru olup aynı zamanda İdari İşler Başkanlığının en üst amiri statüsündedir (<https://memurunyeri.com/memur/manset-haber/17944-1-sayili-cumhurbaskanligi-kararnamesi-cikti.html>, 2018). İdari İşler Başkanının, görevlerin yerine getirilmesinde ve yetkilerinin kullanılmasında Cumhurbaşkanına hizmet sunmak, TBMM ve diğer kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyonun sağlanması için gerekli çalışmaları yapmak, devlet teşkilatının düzenli ve etkin bir şekilde işlemesi için çalışma yapmak, güvenlik ve terörle mücadele de koordinasyonun sağlanması için gerekli çalışmaları yapmak gibi önemli görevleri bulunmaktadır. (Turan, 2018: 63)

Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığına bağlı dört alt birim bulunmaktadır. Bu birimler; Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü, Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü, Güvenlik İşleri Genel Müdürlüğü, Destek ve Mali Hizmetler Genel Müdürlüğüdür. Bu genel müdürlüklerin her birinin kendi alanına giren konularda görevleri vardır. Bu görevlerin neler olduğu 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 7, 8, 9, ve 10. maddelerinde açıkça belirtilmektedir (<http://www.alomaliye.com/2018/07/10/cumhurbaskanligi-teskilati-1/>, 2018).

İdari işler başkanlığında kadrolu personel, kadroya bağlı süreli personel, kadroya bağlı olmayan süreli personel, kısmi zamanlı personel ve sözleşmeli personel olmak üzere çeşitli usullerde personel istihdam edilmektedir (1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2018: 13).

2.3.3.2. Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin kamu politikaları alanında önemli değişiklikler meydana getirmiştir. Yeni hükümet sisteminde yürütme görevinin

Cumhurbaşkanınca yerine getirilecek olması Cumhurbaşkanlığına bağlı yeni politika yapıcı bazı mekanizmaların oluşturulmasını zorunlu kılmıştır.

Başkanlık sisteminin çok önemli karakteristik özelliği yürütme yetkisinin devlet başkanınca tek başına kullanılmasıdır. Bu sistemde devlet başkanı yürütme yetkisinin bir parçası olan kamu politikaları oluşturma sürecinde ise genellikle kurulların tavsiye danışmanlık işlevlerinden yararlanmaktadır. Örneğin başkanlık sisteminin en bilinen örneklerinden olan Amerika Birleşik Devletlerinde başkana bağlı olan ve Başkanlık Yürütme Ofisinde faaliyet gösteren birçok kurul ve komite bulunmaktadır. Bu kurulların bazıları daimi bazıları ise geçicidir. Kurul üyeleri ise bakan ya da bürokratlardan oluşabildiği gibi sivil sektör temsilcileri de bu kurullara dahil edilebilmektedir (Sobacı, Miş ve Köseoğlu, 2018: 3).

Bu bağlamda Cumhurbaşkanlığı teşkilatın da çeşitli siyasi ve idari işleri yerine getirmekle görevli yardımcı birimler ile birlikte kamu politikası oluşturma ve uygulama sürecinde önemli görevler üslenebilecek olan kurmay birimler oluşturulmuştur. Cumhurbaşkanlığı politika kurulları da politika oluşturucu kurmay birimler arasında yer almaktadır (Örselli, Babahanoğlu ve Bilici, 2018: 313) Politika kurulları uygulamasının önemli bir getirisinin ülkemizde politika uygulama sürecinin devamı olan değerlendirme ve geri bildirim aşamasındaki eksiklikleri kapatma potansiyeli taşımasıdır. (Akman, 2019: 47)

Politika kurullarının yasal dayanağı 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesidir. Kararname ile 9 kurul oluşturulmuştur. Bu kararname ile Cumhurbaşkanlığı teşkilatı içinde Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları adı altında oluşturulan kurullar şunlardır: 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 ve Yerel Yönetim Politikaları Kuruludur (Akman, 2019: 665).

Her Politika Kurulunun kendi görev alanıyla ilgili belli görev ve yetkileri olmakla birlikte politika kurullarının 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde belirtilmiş bir takım genel görev ve yetkileri vardır. Bu yetki ve görevlerini, çeşitli öneriler geliştirerek bunları Cumhurbaşkanına sunmak, uygun görülen önerilerin uygulamaya geçmesi için gereken çalışmaları yapmak, bakanlıklar ve diğer kamu

kurum ve kuruluşlarının faaliyetlerini izleyerek bunlar hakkında Cumhurbaşkanına rapor sunmak şeklinde sıralamak mümkündür (https://acikders.ankara.edu.tr/pluginfile.php/99456/mod_resource/content/0/%28II.D%C3%96NEM%29%20hafta1-2.pdf, 2019).

2.3.3.3. Cumhurbaşkanlığı Ofisleri

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesiyle birlikte Cumhurbaşkanlığı teşkilatı içerisinde oluşturulan birimler arasında Cumhurbaşkanlığı ofisleri de bulunmaktadır. Ofisler özellikle başkanlık sistemiyle yönetilen ülkelerde uzmanlık alanlarıyla ilgili konularda veri toplamak ve bu veriler üzerinden alternatif politika önerileri geliştirip taslak haline getirerek başkan raporlama görevini yerine getirirler (Sobacı, Miş ve Köseoğlu, 2018: 2-3). Ülkemizde de benzer görevleri yerine getirmek üzere 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanlığına bağlı, tüzel kişiliğini haiz, özel bütçesi olan, idari ve mali özerkliğe sahip Dijital Dönüşüm Ofisi, Finans Ofisi, İnsan Kaynakları Ofisi, Yatırım Ofisi olmak üzere dört ofis kurulmuştur. Bu ofislerin Cumhurbaşkanlığınca oluşturulacak politika belirleme sürecindeki projelerin hazırlanmasında önemli katkılar sağlayabilecekleri öngörülmektedir (Turan, 2018: 74).

Bu ofislerden Dijital Dönüşüm Ofisi kamunun dijital dönüşümü ve siber güvenlik alanında görevlendirilirken, Finans Ofisi yurt içi ve yurt dışı bankacılık ve finans sektörlerini izleme, finans kaynaklarını geliştirme gibi görevleri yerine getirmektedir. İnsan Kaynakları Ofisi ise ülkenin insan kaynakları envanterini çıkarma ve insan kaynaklarını geliştirme alanında faaliyet göstermektedir. Yatırım ofisi ise ülkeye yatırım yapma önündeki engelleri tespit etme, yatırımlara için gerekli veri akışını sağlama gibi faaliyetler ile yatırım yapılmasını özendirici faaliyetlerde bulunmakla görevlidir (Akman, 2019: 48).

2.3.3.4. Cumhurbaşkanlığına Bağlı Kuruluşlar

Cumhurbaşkanlığına bağlı kurum ve kuruluşlar 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yeniden düzenlenmiştir. Bu kararnamenin 37. maddesine göre “Devlet Arşivleri Başkanlığı, Devlet Denetleme Kurulu, Diyanet İşleri Başkanlığı, İletişim Başkanlığı, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, Milli istihbarat Teşkilatı

Başkanlığı, Milli Saraylar Dairesi Başkanlığı, Savunma Sanayi Başkanlığı, Strateji ve Bütçe başkanlığı ve Türkiye Varlık Fonu” Cumhurbaşkanlığına bağlı kurum ve kuruluşlar olarak belirtilmektedir (Kaya, 2018: 162-163).

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanlığına bağlı kurum ve kuruluşlar arasında sayılan Genelkurmay Başkanlığı ise 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile Milli savunma Bakanlığına bağlanmıştır. Tasarruf Mevduatı sigorta Fonu ise bu kararnamede sayılan kuruluşlara arasında olmamasına rağmen sonradan çıkarılan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı genelgesi ile Cumhurbaşkanlığına bağlı kuruluşlar arasına katılmıştır (Turan, 2018: 64). Cumhurbaşkanlığına bağlı kurum ve kuruluşların, kurum ve kuruluşların kuruluş kanunlarında yapılacak değişikliklerle veya çıkarılacak Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile değiştirilmesi, sayılarının arttırılması yada azaltılması mümkündür (Gözler ve Kaplan, 2018: 147).

2.3.4. Cumhurbaşkanı Yardımcıları

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesine ilişkin anayasa değişikliklerinin getirdiği önemli yeniliklerden birisi de Cumhurbaşkanı yardımcılığı makamının ihdas edilmesidir. Nitekim Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini düzenleyen Anayasanın 104. maddesinde değişiklikler içeren 6771 sayılı Kanuna göre Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcıları atayabilmekte ve görevlerine son verebilmektedir. 6771 sayılı Kanun ile yapılan düzenleme sonrasında Anayasanın 106. Maddesinde de Cumhurbaşkanı yardımcılarının görev ve yetkileri, sorumlulukları, atanma ve görevden alınma koşulları açıkça belirtilmektedir (Mutlu, 2019: 123).

2.3.4.1. Cumhurbaşkanı Yardımcılarının Statüsü

Yeni hükümet sisteminde Cumhurbaşkanı yardımcıları da atama ile göreve gelmektedirler. Yani Cumhurbaşkanı yardımcıları bizzat Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadırlar. Dolayısıyla göreve gelme usulü bakımından başkanlık sistemiyle idare edilen birçok ülkedekinden farklı bir usulün tercih edildiğini söylemek mümkündür (Gülener ve Miş, 2017: 15). Göreve gelme usulündeki farklılık Cumhurbaşkanı yardımcısını siyasi ve hukuki statüsü bakımından başkanlık sistemindeki Başkan yardımcısından farklı kılmaktadır. Örneğin Amerika Birleşik Devletlerinde başkan yardımcısı yapılan seçimler sonucu başkan ile birlikte göreve gelmektedir. Herhangi bir

nedenle başkanlık makamının boşalması durumunda da normal seçim süresine kadar başkan yardımcısı ülkeyi yönetmekte ve başkana ait tüm yetkileri kullanabilmektedir. Bu durumda Başkan yardımcısının siyaseten göreve gelen ve gerekli şartlar oluştuğunda başkana ait yetkileri kullanabilen siyasi bir aktör olduğunun kabul etmek mümkündür (Yıldız, 2018: 513-519). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde ise Cumhurbaşkanı yardımcısının Cumhurbaşkanının herhangi bir nedenle görevinden ayrılması durumunda kalan süreyi tamamlamasına müsaade edilmeyerek kanunun öngördüğü süre içinde yapılacak seçimlere kadar Cumhurbaşkanıya vekalet etmesine ve Cumhurbaşkanıya tanınan yetkileri kullanmasına izin veren bir model tercih edilmiştir (Alkan, 2018: 71-73). Dolayısıyla atama yoluyla göreve geldikleri de dikkate alındığında Cumhurbaşkanı yardımcılarını istisnai kamu görevlileri olarak tanımlamak mümkündür (Önsay, 2017: 27).

Cumhurbaşkanı yardımcılarının statülerine ilişkin önemli bir noktada bakanlar ile aralarında bir ilişki ya da hiyerarşinin olup olmadığı olduğu hakkındadır. Bakanlar gibi Cumhurbaşkanı yardımcıları da Cumhurbaşkanı tarafından atanmakta ve Cumhurbaşkanıya karşı sorumlu olmaktadır. Bu yüzden bunlar arasında bir ilişki ya da hiyerarşiden söz etmek mümkün değildir. Bu durumun tek istisnasının Cumhurbaşkanı yardımcısının Cumhurbaşkanıya vekalet ettiği hallerde Cumhurbaşkanının yetkilerini kullanması sebebiyle hiyerarşi yetkisine sahip olmasının olduğunu söylemek mümkündür (Gözler ve Kaplan, 2018: 151).

2.3.4.2. Cumhurbaşkanı Yardımcılarının Atanma ve Göreve Başlama Usulleri

Cumhurbaşkanı yardımcıları, Cumhurbaşkanı tarafından göreve atanmakta ve gerektiğinde görevden alınabilmektedir. Cumhurbaşkanı Yardımcılarının atanabilmeleri için milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olmaları şartı aranmaktadır. Milletvekilleri Cumhurbaşkanı yardımcısı olarak atanırlar ise kanun gereği Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelikleri sona ermiş olmaktadır (Kaya, 2018: 159). Cumhurbaşkanı yardımcıları anayasanın 81. maddesinde yazılı olan şekilde ve Türkiye Büyük Millet Meclisi önünde and içerek göreve başlarlar. Cumhurbaşkanı yardımcısı, Cumhurbaşkanı tarafından atanmış olsa dahi and içme töreni tamamlanmadıkça göreve başlayamamaktadır (Gözler, 2019: 346).

2.3.4.3. Cumhurbaşkanı Yardımcılarının Görev ve Yetkileri

Cumhurbaşkanı yardımcılarının kaynağını anayasadan alan bazı görev ve yetkileri mevcuttur. Bu yetkilerinden birisi Cumhurbaşkanlığı makamının anayasada sayılan sebeplerden birinin gerçekleşmesi sebebiyle boşalması durumunda yeni cumhurbaşkanı seçilinceye kadar Cumhurbaşkanına vekalet etmesi ve bu süre boyunca Cumhurbaşkanına ait yetkileri kullanmasıdır (Gülener ve Miş, 2017: 15). Anayasanın 106. maddesine göre cumhurbaşkanlığı makamının boşalması durumunda 45 gün içinde Cumhurbaşkanlığı seçimi yapılır ve yeni Cumhurbaşkanı seçilir. Yeni Cumhurbaşkanı seçilinceye kadarda Cumhurbaşkanı yardımcısı Cumhurbaşkanına vekalet eder ve Cumhurbaşkanının yetkilerini kullanır. Ancak genel seçimlere bir yıl veya daha az bir zaman kalmışsa Cumhurbaşkanlığı seçimi için Türkiye Büyük Millet Meclisi seçim tarihi beklenir. Ayrıca hastalık ya da yurt dışına çıkma gibi sebeplerle Cumhurbaşkanının geçici olarak görevden ayrıldığı hallerde, Cumhurbaşkanı Yardımcısı, Cumhurbaşkanına vekalet etmekte ve Cumhurbaşkanına ait yetkileri kullanabilmektedir (Fendoğlu, 2017: 100).

Cumhurbaşkanı yardımcısının anayasal bir diğer görev ve yetkisi ise Mili Güvenlik Kurulu toplantılarına katılmak ve Cumhurbaşkanının katılmadığı kurul toplantılarında kurula başkanlık etmektir (Gözler ve Kaplan, 2018:150).

2.3.4.4. Cumhurbaşkanı Yardımcılarının Sorumluluğu

Anayasanın 106. maddesinin 5. fıkrasında Cumhurbaşkanı yardımcılarının Cumhurbaşkanına karşı sorumlu oldukları belirtilmektedir. (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982: 106/5). Ancak anayasadaki bu sorumluluk tanımlaması genel bir genel tanımlama olup daha geniş bir değerlendirmeyi gerekli kılmaktadır. Bu nedenle Cumhurbaşkanı yardımcılarının sorumluluklarını siyasi, cezai ve hukuki sorumlulukları olmak üzere üç ayrı sorumluluk türünde incelemek uygun olacaktır.

2.3.4.4.1. Cumhurbaşkanı Yardımcılarının Siyasi sorumluluğu

Cumhurbaşkanı yardımcılarının siyasi sorumluluğunu anayasanın 104. ve 106. maddelerinde yapılan değişikliklerini değerlendirerek ortaya koymak yerinde olacaktır. Nitekim anayasanın 104. maddesindeki değişiklikte Cumhurbaşkanı yardımcılarının

Cumhurbaşkanı tarafından atanıp yine cumhurbaşkanı tarafından görevlerine son verileceği belirtilmektedir. Anayasanın 106. maddesinde ise Cumhurbaşkanı yardımcılarının Cumhurbaşkanına karşı sorumlu oldukları açıkça ifade edilmektedir. Bu durumda Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcılarını istediği zaman ve istediği sebepten görevden alabilmektedir. Yani Cumhurbaşkanı çalışmalarını siyaseten beğenmediği Cumhurbaşkanı yardımcısını herhangi bir gerekçe göstermeden görevden alabilmektedir. Bu durum dikkate alındığında Cumhurbaşkanı yardımcılarının siyasi sorumluluğunun Cumhurbaşkanına karşı olduğunu söylemek mümkündür (Gözler, 2019: 350).

2.3.4.4.2. Cumhurbaşkanı Yardımcılarının Cezai Sorumluluğu

6771 sayılı kanun değişikliği ile yeniden düzenlenen anayasanın 106. maddesinde Cumhurbaşkanı yardımcılarının cezai sorumluluğuna ilişkin hükümler açıkça belirtilmiştir. Bu maddede Cumhurbaşkanı yardımcılarının cezai sorumluluğun olduğu belirtilmektedir. Cumhurbaşkanı yardımcılarının cezai sorumluluğunda kabul edilen usulün Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğuyla aynı usul olduğunu söylemek mümkündür (Gülener ve Miş, 2017: 67-69). Cumhurbaşkanı yardımcılarının cezai sorumluluklarını görevleriyle ilgili olanlar ve görevleriyle ilgili olmayanlar olmak üzere ikiye ayırmak mümkündür.

Cumhurbaşkanı yardımcılarının görevleri ile ilgili cezai sorumlulukları anayasanın 106. maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddeye göre Cumhurbaşkanı yardımcılarını hakkında görevleriyle ilgili suçlarla ilgili olarak meclis üye tamsayısının salt çoğunluğunun vereceği önerge ile meclis soruşturma açılması istenebilir. Bu önerge en geç bir ay içinde görüşülür ve yapılan gizli oylama neticesinde meclis üye tamsayısının 3/5'ü tarafından kabul edilirse soruşturma açılabilir (Kaya, 2018: 159-160). Bu soruşturma kararına istinaden siyasi partilerin gönderdiği temsilcilerden kurulan 15 kişilik komisyon tarafından soruşturma yapılır. Komisyon soruşturma sonucunu belirten raporu iki ay içinde meclis başkanlığına sunar. Komisyonun verdiği raporun Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülmesi sonucunda, yapılan gizli oylamada meclis üye tamsayısının 2/3'nin verdiği karar ile Cumhurbaşkanı yardımcısının Yüce Divana sevk edilme kararı alınabilir (Kuzu, 2017: 113). Bu durumda Cumhurbaşkanı yardımcısı yüce divanda 3 ay içinde sonuçlandırılacak şekilde

yargılanır. Ancak gerektiğinde yargılamanın tamamlanabilmesi için 3 ay daha ek süre verilebilir. Tamamlanan yargılama sonucunda Yüce Divanda seçilmeye engel bir suçtan mahkum edilen Cumhurbaşkanı yardımcısının görevi sona erer (Mutlu, 2019: 127).

Cumhurbaşkanı yardımcılarının görevleriyle ilgili olmayan suçlardan yani kişisel suçlardan dolayı cezai sorumluluğu bulunmamaktadır. Nitekim Anayasa'nın 106. maddesinde cumhurbaşkanı yardımcılarının görevleri ile ilgili olmayan suçlarda yasama dokunulmazlığına ilişkin hükümlerden yararlanacakları açıkça belirtilmiştir. Cumhurbaşkanı yardımcılarını görevleri ile ilgili olmayan suçlardan dolayı yüce divanda değil suçu işledikleri yerin ceza mahkemelerinde Türk Ceza Kanunu ve Ceza Muhakemesi Kanununun ilgili hükümlerine göre yargılanırlar. Ancak bunun gerçekleşebilmesi için Türkiye Büyük Millet Meclisinin ilgili kişinin yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına karar vermesi gerekmektedir. (Gözler, 2019: 352)

2.3.4.4.3. Cumhurbaşkanı Yardımcılarının Hukuki Sorumlulukları

Cumhurbaşkanı yardımcılarının hukuki sorumluluklarını görevleriyle ilgili olmayan eylem ve işlemlerinden doğan sorumlulukları ve görevleriyle ilgili işlemlerden doğan sorumlulukları açısından ayı ayrı incelemek gerekmektedir.

Cumhurbaşkanı yardımcılarını her birey gibi özel hukuk alanında eylem ve işlem yapabilirler ve diğer tüm gerçek kişiler gibi eylem ve işlemlerinden dolayı sorumludurlar. Dolayısıyla bu tür eylem ve işlemlerinden dolayı hukuki sorumluluğu tamdır. Cumhurbaşkanı yardımcısı, görev alanına girmeyen konularda yaptığı hukuki sorumluluk doğuran eylemler ve işlemler sebebiyle yetkili ve görevli hukuk mahkemelerince yargılanır ve kararın icrası gerçekleştirilir (Mutlu, 2019: 128).

Cumhurbaşkanı yardımcılarının görevleriyle ilgili işlemlerinden dolayı hukuki sorumluluklarının tam olduğunu söylemek mümkündür. Ancak Cumhurbaşkanı yardımcılarının tıpkı bakanlar gibi hizmet kusuru teşkil eden eylem işlemlerinden dolayı sorumluluğu aslında idarenin kusurlu sorumluluğu olarak ortaya çıkmaktadır. Yani görevli olan Cumhurbaşkanı yardımcısının hizmet kusuruna sebep olan eylem ve işlemleri neticesinde ortaya çıkan zarar kendi sorumluluğundan değil idarenin sorumluluğundan kaynaklanmış olarak kabul edilir. Bu durumda zarar gören tarafından

açılacak dava Cumhurbaşkanı yardımcısına karşı değil devlet tüzel kişiliği olan Cumhurbaşkanlığına karşı açılacaktır (Gözler, 2019: 353).

2.3.5. Bakanlar ve Bakanlık Teşkilatı

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi bakanlar ve bakanlık teşkilatı ile ilgili olarak önemli değişiklikleri beraberinde getirmektedir. Yeni hükümet sistemi ile birlikte bakanların atanmaları ve görevden alınmaları ile görev, yetki ve sorumluluklarında önemli birçok değişiklik getirilirken aynı şekilde de bakanlıklarında kuruluş, teşkilat yapıları, bakanlıklara ilişkin usul ve esaslar ile görevlerinde önemli bazı değişikliklere gidilmiştir.

2.3.5.1. Bakanlar

Bakan, belli bir kamu hizmetinde icrai karar alma ve kamu gücü kullanma yetkisine sahip olan en yüksek makamdır (Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, 2013: 250). Bakanların makamlarından kaynaklanan belli yetki, görev ve sorumlulukları vardır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesinden önce ülkemizde bakanların bu yetki, görev ve sorumlulukları parlamenter hükümet sisteminin gerektirdiği şekilde düzenlenmiştir.

6771 sayılı Kanun değişikliği ile Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesiyle birlikte Cumhurbaşkanı ve Cumhurbaşkanı yardımcıları ile birlikte Cumhurbaşkanı hükümetini oluşturan unsurlar arasında yer alan bakanlarında yetki, görev ve sorumluluklarında önemli değişikliklere gidilmiştir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesiyle birlikte bakanların yetki, görev ve sorumluluklarında yapılan değişiklikler bakan tanımlamasında da bazı değişiklikleri beraberinde getirmiştir. Nitekim 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 503. maddesinde bakan, “bakanlığın en üst amiri, bakanlık icraatından ve emri altındaki kişilerin faaliyet ve işlemlerinden sorumlu, bakanlık merkez, taşra, yurtdışı teşkilatı, bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların faaliyetlerini, işlemlerini ve hesaplarını denetlemekle görevli ve yetkili kişi” olarak tanımlanmaktadır (1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2018: 503).

2.3.5.1.1. Bakanların Statüleri

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişi düzenleyen 6771 sayılı kanun değişikliği ile bakanların statülerinde önemli değişiklikler meydana gelmiştir. Ülkemizde Cumhurbaşkanlığı hükümet Sistemi öncesinde parlamenter sistemde yürütme yetkisi Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından paylaşılmaktaydı yani yürütmede bir çift başlılık söz konusu idi. Yürütme yetkisini kullanan taraflardan biri olan Cumhurbaşkanı sorumsuz iken Bakanlar kurulunun kolektif bakanlarında bireysel olarak parlamentoya karşı sorumlulukları mevcuttu. Bakanlar, Bakanlar kurulunun bir parçası olarak yürütme yetkisini kendilerine tanınan ölçülerde kullanmaktaydılar (Gözler, 2018:152).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesiyle birlikte bakanların statüleri de tamamen değişmiştir. 6771 sayılı kanun düzenlemesi ile Anayasanın 8. maddesinde yapılan değişiklik sonrasında yürütme yetkisi tamamen cumhurbaşkanına tanınmış olup bakanların genel yürütme yetkileri ortadan kalkmış olmaktadır (Akçakaya ve Özdemir, 2018: 928). Bunun yanında bakanların sorumluluklarında değişiklikler meydana gelmiştir. Yeni hükümet sisteminde bakanlar Cumhurbaşkanı tarafından göreve atanmakta ve görevden alınmaktadırlar. Böylece bakanların parlamentoya karşı olan bireysel ve kolektif sorumlulukları ortadan kalkmakta sadece Cumhurbaşkanına karşı sorumlu hale gelmektedirler. Bu durumda başkanlık sisteminde bakanların konumuna uygun bir şekilde bir nevi başkanın sekreteri olarak görev yapmalarının önü açılmış olmaktadır (Coşkun, 2017: 12).

2.3.5.1.2. Bakanların Atanma ve Görevden Alınma Usulleri

1982 Anayasanın 109. maddesine göre Bakanlar, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri veya milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olanlar arasından Başbakanca seçilip ve Cumhurbaşkanınca atanmaktaydı ancak gerektiğinde Başbakanın önerisi üzerine Cumhurbaşkanınca görevlerine son verilebilmekteydi (Atay, 1993: 135).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesiyle birlikte bakanların atanma ve görevden alınma usulleri tamamen değişmiştir. Bu sistemde bakanların göreve atanma ve göreve başlama usulleri Cumhurbaşkanı yardımcılıkları ile benzerlikler göstermektedir. Bakanlarda, Cumhurbaşkanı yardımcılığı gibi Cumhurbaşkanı tarafından göreve atanmakta ve gerektiğinde görevden alınabilmektedir. Bakan olmanın

yeter şartlarından birisi de milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olmaktır. Milletvekillerinin bakan olarak atanmaları durumunda ise Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelikleri düşmektedir (Kaya, 2018: 159). Bakanlar anayasanın 81. maddesinde yazılı olan şekilde ve Türkiye Büyük Millet Meclisi önünde and içerek göreve başlarlar. Bir bakan, Cumhurbaşkanı tarafından atanmış olsa dahi and içme töreni tamamlanmadıkça göreve başlayamamaktadır (Gözler, 2019: 346).

2.3.5.1.3. Bakanların Görev ve Yetkileri

Bakanların idari nitelikte bir takım görev ve yetkileri vardır. Bu görev ve yetkileri idare hukuku mevzuatı ve hukuki düzenlemeler ışığında şu şekilde sıralamak mümkündür (Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, 2013: 250):

- Bakanlar devlet tüzel kişiliğini temsil etmektedirler
- Bakan, bakanlık kuruluşunun en üst amiridir. Hiyerarşik amir olduğu için, her bakan hiyerarşik yetkilere de sahiptir yani hiyerarşi gücünün verdiği atama, emir verme ve disiplin cezası verme gibi yetkilerini kullanma görev ve yetkisine sahiptirler
- Bakanlar idari vesayet yetkisi kullanır
- Bakanlar yönetmelik çıkartır ve tüzük dışında diğer düzenleyici işlemleri yapar
- Bakanlar birinci derecede ita amiridir. Bakanlık adına harcama yetkisine sahiptirler.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesi ile birlikte bakanların görev ve yetki tanımlamaları da bir takım değişimlere uğramıştır. Bakanların sorumluluklarının değişmesi görev tanımlarının da değişmesine yol açmıştır. Nitekim 10 Temmuz 2018 tarihinde Resmi Gazete de yayınlanan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde bakanların yetki ve görevleri şu şekilde belirtilmiştir:

“Bakanlar, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanımı amacıyla, bakanlık hizmetlerini mevzuata, Cumhurbaşkanının genel siyasetine, Cumhurbaşkanı karar ve talimatlarına, kalkınma planlarına ve yıllık programlara uygun olarak yürütmekle, bakanlığın faaliyet alanına giren konularda diğer bakanlıklarla işbirliği ve koordinasyonu

sağlamakla görevli ve Cumhurbaşkanına karşı sorumludur” (1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2018:503).

2.3.5.1.4. Bakanların Sorumlulukları

Bilindiği üzere 1982 anayasasına göre bakanlar, Başbakanın teklifi ve Cumhurbaşkanının onayı ile atanmakta ve yine başbakanın teklifi ve Cumhurbaşkanının onayı ile görevden alınmakta idiler (Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, 2013: 250). Yeni hükümet sistemine geçilmesi ile birlikte bu durum değişmiş ve Anayasanın 106. maddesinde yapılan değişiklik ile bakanların atanması ve görevden alınması yetkisi Cumhurbaşkanına tanınmıştır. Aynı maddenin bir diğer fıkrasında ise bakanların Cumhurbaşkanına karşı sorumlu oldukları açıkça belirtilmiştir. Bu durumda Cumhurbaşkanı kendisi tarafından atanan ve kendisine karşı sorumlu olan bakanları siyaseten görevden alabilmektedir. Bu durumda bakanların Cumhurbaşkanına karşı siyasi sorumlu olduklarını açıkça göstermektedir (Gözler, 2019: 350).

Bakanların görevleri ile ilgili cezai sorumlulukları Cumhurbaşkanı yardımcılarının cezai sorumluluklarıyla birlikte anayasanın 106. maddesinde düzenlenmiştir. Bu madde hükmüne göre bakanlar hakkında görevleriyle ilgili suçlarla ilgili olarak meclis üye tamsayısının salt çoğunluğunun vereceği bir önerge ile meclis soruşturma açılması istenebilir. Bu önerge en geç bir ay içinde görüşülür ve oylamaya sunulur. Mecliste yapılan gizli oylama neticesinde meclis üye tamsayısının 3/5’ü tarafından önerge kabul edilirse soruşturma açılabilir. Bu soruşturma kararına istinaden siyasi partilerin gönderdiği temsilcilerden kurulan 15 kişilik komisyon tarafından soruşturma yapılır. Komisyon soruşturma sonucunu belirten raporu iki ay içinde meclis başkanlığına sunar. Komisyonun verdiği raporun Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülmesi sonucunda, yapılan gizli oylamada meclis üye tamsayısının 2/3’nin verdiği karar ile bakanın Yüce Divana sevk edilme kararı alınabilir. Bu durumda bakan Yüce Divanda 3 ay içinde sonuçlandırılacak şekilde yargılanır. Ancak yargılamanın zamanında tamamlanamaması durumunda 3 ay daha ek süre verilebilir. Tamamlanan yargılama sonucunda Yüce Divanda seçilmeye engel bir suçtan mahkum edilen bakanın görevi sona erer (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982:106).

Bakanların görevleriyle ilgili olmayan suçlardan yani kişisel suçlardan dolayı cezai sorumluluğu bulunmamaktadır. Nitekim Anayasa’nın 106. maddesinde

cumhurbaşkanı yardımcılarını ile birlikte bakanlarında görevleri ile ilgili olmayan suçlarda yasama dokunulmazlığına ilişkin hükümlerden yararlanacakları açıkça belirtilmiştir (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982:106). Bakanların görevleriyle ilgisi olmayan kişisel suçlardan dolayı yargılanabilmesi için yasama dokunulmazlığının kaldırılması gerekmektedir. Bu kararı verebilecek mercii ise Türkiye Büyük Millet Meclisidir. Bakanların meclis tarafından yasama dokunulmazlığının kaldırıldığı durumlarda dokunulmazlığı kaldırılan bakan suçun işlendiği yerin ceza mahkemesi tarafından TCK ve CMK'nın ilgili hükümlerine göre yargılanır (Gözler, 2019: 352).

Bakanların görevleriyle ilgili işlemlerinden dolayı hukuki sorumluluklarının mevcut olduğunu söylemek mümkündür. Ancak bakanların hizmet kusuru teşkil eden eylem işlemlerinden dolayı sorumluluğu aslında idarenin kusurlu sorumluluğu olarak ortaya çıkmaktadır. Yani görevli olan bakanın hizmet kusuruna sebep olan eylem ve işlemleri neticesinde ortaya çıkan zarar bakanın sorumluluğundan değil idarenin sorumluluğundan kaynaklanmış olarak kabul edilir. Bu durumda zarar gören tarafından açılacak dava bakana karşı değil devlet tüzel kişiliği olan bakanlığa karşı açılabilir (Gözler ve Kaplan, 2018: 156).

Bakanlar özel hukuk alanındaki diğer tüm gerçek kişiler gibi eylem ve işlemlerinden dolayı sorumludurlar. Bakan, görev alanına girmeyen konularda yaptığı hukuki sorumluluk doğuran eylemler ve işlemler sebebiyle yetkili ve görevli hukuk mahkemelerince yargılanır ve kararın icrası gerçekleştirilir (Gözler, 2019: 353).

2.3.5.2. Bakan Yardımcıları

Ülkemizde bakan yardımcılığı uygulaması ilk kez 1937 yılında İsmet İnönü hükümeti döneminde siyasi müsteşarlık adı altında gündeme getirilmiştir. Bu uygulamanın getiriliş amacı ise ve bakanların yükünü azaltmaktır. Milletvekilleri arasından uzmanlık bilgisi olanların ilgili bakana yardımcı olması ve iş yükünü azaltması hedeflenmiştir. Ancak uygulama çok kısa sürmüş sadece 8 ay sonra bu uygulama kaldırılmıştır. Bu uygulama daha sonra Turgut Özal'ın başbakanlığı döneminde de uygulanmak istenmiş ancak milletvekilleri arasından seçilen bakan yardımcılarının bakanların ve çevrelerinin iş takipçiliğini yaptıkları görülünce ve istenen işlevleri yerine getiremedikleri anlaşılınca kısa sürede bu uygulamaya son verilmiştir. Aradan uzun bir süre geçtikten sonra 2011 yılında kabul edilen 643 sayılı

Kanun Hükmünde Kararname ile bakan yardımcılığı uygulaması yeniden başlatılmıştır (Yılmaz, 2013: 34-37).

2011 yılında kabul edilen 643 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye göre Bakana bağlı olarak ve bakanlık ve Bakana verilen görevlerin yerine getirilmesinde Bakana yardımcı olmak üzere Bakan yardımcısı atanabilmektedir. Bakan yardımcılarının görevlerin yerine getirilmesi noktasında Bakana karşı sorumludurlar. Ayrıca bu düzenlemeye göre bakan yardımcılarının görev süresi hükümetin görev süresi ile sınırlıdır. Ancak şartlar gerektirdiğinde hükümetin görev süresi dolmadan da bakan yardımcılarını görevden alınabilmektedir (Dik, 2013:126).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet sistemine geçildikten sonra da bakan yardımcılığı uygulaması devam etmiştir. Nitekim 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 504. maddesinde “bakan yardımcılarının bakanın emrinde ve onun yardımcısı” pozisyonunda oldukları açıkça belirtilmektedir (1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2018: 504). Bakan yardımcılarını atama yetkisi Cumhurbaşkanına aittir. Bakan yardımcılarının görevleri bakanlık hizmetlerini bakan adına ve bakanın direktif ve emirlerine uygun olarak düzenlemek ve yürütmek olup bu görevleri yerine getirirken bakanlık teftiş kurulu hariç olmak üzere bakanlık kuruluşlarına gereken emirleri verip bunların uygulanmasını gözetmek durumundadırlar. Bakan yardımcılarının bu hizmetlerin yürütülmesinde bakan karşı sorumlu oldukları açıkça belirtilmiştir (<http://www.bask.org.tr/cumhurbaskanligi-hukumet-sistemini-sifreleri--ii--politika-kurullari-bakanliklar-hiyerarsik-yapi-ofisler-1368.html>, 2019).

2.3.5.3. Bakan Müşavirliği

Yeni hükümet sistemi ile bakan müşavirliğine ilişkin düzenleme yapılmıştır. Bu konu ile ilgili olarak 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 505. maddesinde bakanlıklarda müşavirlerin istihdam edilebileceği belirtilmektedir (1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2018: 505). Ancak düzenlemeye göre bir bakanlıktaki bakan müşaviri sayısı on beşi geçmemektedir (Kaya, 2018: 168).

2.3.5.4. Bakanlık Teşkilatı

Ülkemiz mevzuatında bakanlıklara ilişkin en üst hukuksal düzenlemeler anayasadaki bakanlıklara ilişkin hükümlerdir. Nitekim 1982 anayasasının 113. maddesinde “bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri, yetkileri ve teşkilatının kanunla düzenlenir” denilmektedir (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982: 113). Anayasadaki bu hükme istinaden çıkarılan 2680 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Kuruluş, Görev ve Yetkilerinin Düzenlenmesi İle İlgili Yetki kanununa dayanarak çıkarılan 174 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Esasları Hakkında Kanun Hükmünde Kararname çıkarılmıştır. Daha sonra bu kararname ile bu kararnamenin bazı maddelerini kaldırılması ve değiştirilmesi hakkındaki 202 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkındaki 3046 sayılı kanunun kabul edilmesiyle bakanlıkların kuruluşu, görevleri, bakanlıklara ilişkin usul ve esaslar ile teşkilatları düzenlenmiştir (Lamba vd., 2014: 180).

Cumhurbaşkanlığı hükümet Sistemine geçilmesine ilişkin düzenlemeleri içeren 6771 sayılı Kanun ile bakanlıklarla ilgili önemli düzenlemelerin önü açılmıştır. Bu kanun düzenlemesi ile bakanlıkların kurulması, kaldırılması, kuruluş, teşkilat yapısı, görevlerini düzenleyen anayasanın 113. maddesi yürürlükten kaldırılmıştır (6771 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 2017: 16). Buna mukabil anayasanın 106. maddesinde yapılan değişiklik ile bakanlıkların kurulması, kaldırılması, teşkilat yapısı, merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması ile yetki ve görevlerinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesine olanak tanınır hale gelmiştir (Açıl, 2018: 734). Nitekim bu düzenlemeye istinaden çıkarılan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile bakanlıkların görev ve yetkileri ile teşkilatları düzenlenmiştir.

Bakanlık teşkilatı ise, merkez, taşra ve yurt dışı teşkilatları ile bağlı, ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşlardan oluşmaktadır. Merkez teşkilatı bakanlığın sorumlu olduğu hizmetlerin yürütülmesinden sorumlu olan ve bu hizmetlerin yürütülmesiyle ilgili amaç ve politikaların tayin edilmesi, planlama yapılması, kaynakları düzenleme ve sağlama, koordinasyon sağlama, gözetim ve takip faaliyetlerinde bulunma, idareyi geliştirme ve denetim yapma gibi görevleri yerine getirmek üzere görevli birimlerden oluşmaktadır. Merkez teşkilatında bakan, bakan yardımcısı, bakan yardımcısına bağlı

genel müdürlük, kurul ve daire başkanlıkları ile genel müdürlük ve kurul başkanlıklarına bağlı daire başkanlıklarından oluşmaktadır (Kaya, 2018: 169-170).

Taşra teşkilatı ise bakanlığın kuruluş amaçlarını gerçekleştirmek ve yürütmekte oldukları hizmetleri vatandaşlara sunmakla görevlidir. Bakanlık taşra teşkilatı il valisine bağlı il kuruluşları, kaymakam bağlı ilçe kuruluşları ve doğrudan merkeze bağlı taşra kuruluşlarından oluşur (1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2018: 509/3).

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine göre bakanlıkların yurtdışı teşkilatları ise kamu kurum ve kuruluşlarının yurtdışında devamlı veya geçici görev yapan, dış temsilcilik niteliği taşıyan veya taşımayan bütün kuruluşlarından oluşur (1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2018: 510). Kararnamenin ilgili maddesinden de anlaşılabilceği üzere yurtdışı teşkilatları dış temsilcilik niteliği taşıyan ve taşımayan olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Bu teşkilatların görevleri, görevlileri, görevlilerinde aranan nitelikler, aralarındaki ilişkiler ve yazışmalar 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 510 ile 519 maddeleri arasında bu iki madde de dahil olmak üzere ayrıntılı şekilde belirtilmiştir (Gözler ve Kaplan, 2018: 157).

Bakanlık teşkilatları arasında merkez, taşra ve yurtdışı teşkilatının yanı sıra bağlı ve ilgili kuruluşlar ile ilişkili kurum ve kuruluşlarda yer almaktadır. Bunlardan bağlı kuruluşlar olanlar bakanlığa bağlı olarak özel kanunla kurulan, bakanlığın hizmet ve görev alanına giren hizmetleri yürütmekle görevli ayrı veya özel bütçeli kuruluşlardır. İlgili kuruluşlar ise genellikle iktisadi, teknik, bilimsel ve kültürel konularda faaliyet göstermeleri amacıyla kurulan, hukuki, mali ve idari statüleri farklı, özerk ve tüzel kişiliği haiz, hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşlarıdır. İlişkili kurum ve kuruluşlarsa devlet tüzel kişiliğinden ayrı kamu tüzel kişiliği olan düzenleyici ve denetleyici kurumlardır (Gözler ve Kaplan, 2018: 159).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesiyle birlikte bakanlıklara bağlı ve ilgili kuruluşlar ile ilişkili kurum ve kuruluşlara ilişkin en önemli düzenleme 4 Sayılı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesidir. Toplam 802 maddeden oluşan

bu kararname ile bu kurum ve kuruluşların görev ve yetkileri, teşkilatları, görevlileri ve işleyişleri düzenlenmiştir (Turan, 2018:70).





ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNİN TÜRK KAMU YÖNETİMİNE ETKİLERİ

3.1. TEK BAŞLI YÜRÜTME MODELİNE GEÇİLMESİYLE BİRLİKTE KAMU YÖNETİMİNDE BİRLİK VE UYUMUN SAĞLANMASI

3.1.1. Çift Başlı Yürütme Modelinde Başbakan-Cumhurbaşkanı Çatışmasının Kamu Yönetiminde Birlik ve Uyumun Sağlanmasını Güçleştirmesi

Parlamente sistemin önemli bir özelliği yürütmenin çift başlı olarak düzenlenmiş olmasıdır. Yürütme yetkisi siyaseten sorumluluğu olmayan devlet başkanı ile bakanlar kurulu arasında paylaştırılmıştır. Burada devlet başkanı hükümdar olabileceği gibi cumhurbaşkanı da olabilmektedir (Özer ve Özmen, 2017: 22). Bu sistemde devlet başkanı sembolik yetkilere sahiptir asıl yetki siyasi sorumluluğu taşıyan bakanlar kuruluna aittir (Kılınç, 2016: 452).

Parlamente sistemde bakanlar kurulu, başbakan ve bakanlardan oluşmakta ve kolektif bir yapıdan oluşmaktadır. Bakanlar kurulu aynı zamanda hükümet ya da kabine olarak adlandırılmaktadır. Bu sistemde Başbakan eşitler arasında birinci pozisyonunda iken zamanla hiyerarşik olarak güçlenerek bakanların üstünde bir pozisyonda yer almaya başlamıştır (Asilbay, 2013: 253-254).

Başbakanın kabine içinde üstünlüğünün en önemli sebebi ise bakanlar kurulunun diğer üyelerini yani bakanları seçebilmesi yani hükümeti kurma yetkisine sahip olmasıdır. Ayrıca Başbakan gerektiğinde yasama organının feshine karar verebilmektedir. Bunun yanında Başbakan'ın hükümetin genel siyasetini de belirlemesi de Başbakanı güçlü kılan faktörler arasında yer almaktadır (Erdoğan, 1989: 229).

Başbakanı güçlü kılan bazı faktörlerin yanı sıra gücünü kısıtlayan bazı faktörlerde mevcuttur. Bu faktörlerden birisi de başbakanın atama ve görevden alma yetkisinin sınırlı olmasıdır. Başbakan, bakanları ve üst kademedeki kamu yöneticilerini atayabilmekte ve görevden alabilmektedir. Ancak bu yetkisinin sınırsız olduğunu söylemek mümkün değildir. Başbakan atama ve görevden alma yetkilerini kullanırken parti içi dengeleri gözetmek durumundadır. Koalisyon hükümetleri döneminde de koalisyon ortaklarının isteklerini ve taleplerini göz ardı edememektedir. Bunun yanında fesih yetkisini kullanırken de parti teşkilatının ve bakanların görüşlerini dikkate almak durumunda kalmaktadır. Ayrıca Başbakan'ın görevinin süreli olması ve hükümetin genel politikasını belirlerken her konuyu bilmesi her şeye yetişmesi imkansız

olduğundan birçok kararı alma ya da atama görevini yerine getirirken bu görevleri ilgili görevlilerce yapılanları onaylamak şeklinde hareket edebilmektedir (Erdoğan, 1989: 229).

Ülkemizde de özellikle 1982 Anayasasının kabul edilmesiyle birlikte gülcü bir yürütme organı tesis edilmeye çalışılmış bu çerçevede başbakan'ın konumu önemli ölçüde güçlendirilmiştir (Türe, 2001: 72). 1982 Anayasasına göre Başbakan Cumhurbaşkanınca Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri arasından atanmaktadır (Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, 2013: 244). Ancak bu işlemi bir atama işleminden ziyade seçme işlemi olarak kabul etmek mümkündür. Atama işlemi Bakanlar Kurulunun oluşturulması, Cumhurbaşkanına sunulması ve Cumhurbaşkanınca onaylanması ile tamamlanmış olmaktadır. Cumhurbaşkanı Başbakanı atama görevini yerine getirirken yasama organından güvenoyu alabilecek bir milletvekilini Başbakan olarak seçmek durumundadır yani fiilen kimin başbakan olacağını yasama organı belirlemiş olmaktadır (Özkul, 2013: 76-77).

1982 anayasası ile konumu güçlendirilen Başbakan'ın görev ve yetkilerinden birisi bakanları atamak ve görevlerine son vermek üzere Cumhurbaşkanına önermektir. Anayasanın 109. maddesine göre Başbakan bakanları ataması ve görevden alması için Cumhurbaşkanına öneride bulunabilmektedir (Tunç, Bilir ve Yavuz, 2014: 246-247). Bakanların atanmasında milletvekilliği yeter şartlarına sahip olma koşulu ise Başbakan'a bakan seçme konusunda takdir yetkisinin geniş tutulduğunu ortaya koymaktadır. Başbakan'ın bir başka yetki ve görevi ise Bakanlar Kuruluna başkanlık etmesidir. Her ne kadar Bakanlar Kurulu kolektif hareket ediyor olsa da karar alma Başbakan'ın görüşü belirleyici olmaktadır (Özkul, 2013: 77-78). Başbakan'ın bir diğer görevi ise bakanların görevini yerine getirmesini sağlamak, hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetmek ve bakanlar arasında işbirliğini sağlamaktır. Başbakan bakanlar arasındaki uyuşmazlıkları çözmek ve hükümetin birlik halinde hareket etmesini sağlamakla görevlidir. Bakanların Başbakana karşı sorumlu olmaları ve başbakan tarafından görevden alınabilmeleri bu konuda Başbakanın elini güçlendirmektedir (Türe, 2001: 72). Milli Güvenlik Kuruluna katılmak ve yönetmelik çıkarmakta Başbakan'ın görevleri arasında yer almaktadır (Özkul, 2013: 79). Bütün bu yetkileri dikkate alındığında Başbakan'ın hükümet sistemi açısından önemi net bir biçimde ortaya çıkmaktadır.

Türkiye’de uygulanan parlamenter sistemde yürütme organının diğer önemli parçası ise Cumhurbaşkanlığı makamıdır. Ülkemiz uygulamasında Cumhurbaşkanı Parlamenter sistemle uyumlu olmayacak şekilde güçlü yetkilerle donatılmıştır. Parlamenter sistemin hükümet istikrarsızlığına sebep olduğu ve güçlü bir yürütme gücünün oluşmasını engellediği düşüncesi neticesinde özellikle 1982 anayasası ile Cumhurbaşkanının yetki ve görevlerini arttıran bazı düzenlemeler yapılmıştır (Asilbay, 2013: 260).

Örneğin anayasanın 104. maddesinde göre Cumhurbaşkanına “Gerekli gördüğü hallerde Bakanlar Kuruluna başkanlık etmek veya Bakanlar Kurulunu başkanlığı altında toplantıya çağırmak” yetkisi tanınmaktadır oysa anayasanın 109. maddesinde “Bakanlar Kurulu, Başbakan ve bakanlardan kurulur” denilmektedir. Anayasanın 112. maddesinde de “Başbakan, Bakanlar Kurulunun başkanı olarak, bakanlıklar arasında işbirliğini sağlar ve hükümetin genel siyasetini gözetir” denilmektedir. Bunun yanında birde anayasanın 119, 120 ve 122. maddelerinde olağanüstü hal ve sıkıyönetim ilan etme yetkilisinin “Cumhurbaşkanının başkanlığında” toplanan Bakanlar Kurulunda olduğu, 121 ve 122. maddelerde de olağanüstü hal ve sıkıyönetime ilişkin konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisinin “Cumhurbaşkanının başkanlığında” toplanan Bakanlar Kurulunda olduğu belirtilmektedir. Cumhurbaşkanına tanınan bir diğer önemli yetkide MGK’ya başkanlık etme yetkisinin tanınmasıdır. MGK kararları tavsiye niteliğinden çok daha fazla etkiye sebep olabilen ve siyasi krizlere sebep olabilen kararlardır. Dolayısıyla Cumhurbaşkanına MGK’ya başkanlık etme yetkisi tanınarak hükümet işlerine müdahale edebilmesine imkanı tanınmış olmaktadır. Ayrıca anayasa değişikliklerini meclise geri gönderebilmekte ve birçok yargı mensubunu atayabilmektedir. Yapılan bu düzenlemeler ile parlamenter sistemin mantığına uygun olmayan bir şekilde Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri arttırılmıştır (Ay, 2004: 18-19). Vesayetçi bir mantıkla yapılan bu düzenleme ile Cumhurbaşkanının, Bakanlar Kurulu ve Başbakana karşı konumu güçlendirilmiştir. Özellikle Anayasa’nın 119-122. maddeleriyle olağanüstü hallerde Cumhurbaşkanına tanınan yetkiler, Cumhurbaşkanlığı makamını sistemin temel unsuru haline getirmiştir. Parlamenter sistemde devlet başkanlığı makamına etkin bir güç verilerek fren ve denge unsuru olarak sisteme yerleştirilmeye çalışılması sistemdeki denge ve uyumu korumak bir yana çatışma ve uyumsuzluğun artmasına yol açmıştır.

Özellikle Cumhurbaşkanı ile parlamento çoğunluğu arasındaki siyasi eğilim farklılıklarının olduğu dönemlerde bu durum açıkça gözlemlenebilmiştir. Böylece bu düzenleme yürütmenin iki kanadını oluşturan Cumhurbaşkanı ve hükümet kanadı arasında gerilimlerin artmasına yol açmış gözükmektedir (Asilbay, 2013: 261). Tarafsız ve sorumsuz olması gereken bu makamın vesayetçi bir anlayışla güçlendirilmesi sistemin işleyişinde sorunlara neden olmuştur.

Özellikle Cumhurbaşkanının anayasal yetkilerinin arttırıldığı dönemler de devletin başı olarak konumlanan Cumhurbaşkanlarının, göreve geldikten sonra anayasa da belirtilen “tarafsızlık” ilkesini tam anlamıyla özümseyerek bu ilke çerçevesinde hareket ettiklerini söylemek mümkün değildir. Nitekim 1983-1987 döneminde iktidar da olan Anavatan Partisi Cumhurbaşkanının müdahalelerinden yakınmıştır. 1991 yılında kurulan Süleyman Demirel başbakanlığındaki hükümet döneminde de Cumhurbaşkanı Özal ile hükümet arasında gerilim yaşandığı da bilinen vakialara arasında yer almaktadır. Aynı şekilde Özal’dan sonra Cumhurbaşkanı olan Demirel’de farklı davranmamış, hükümet işlerine müdahale etmeye çalışmış bu durum da hükümet ile arasında gerilim yaşanmasına sebep olmuştur. Bu konu ile ilgili bir diğer örnek ise Ahmet Necdet Sezer’in Cumhurbaşkanı olduğu dönemdir. Herhangi bir parti mensubu olmayan Sezer, Anayasa Mahkemesi başkanı olduğu dönemde Cumhurbaşkanlarının hükümet işlerine karışmasını eleştirmiş buna karşın kendisi Cumhurbaşkanı seçilince o dönem iktidarda olan koalisyon hükümetinin icraatlarına karışmış, hükümetin aldığı kararları yetkilerine dayanarak iptal etmiş ve hükümetin başı gibi hareket etmiştir (Tekin, 2015: 173-174).

1982 Anayasasının vesayetçi karakterine uygun olarak Cumhurbaşkanının yetkilerinin arttırılması sonucunda ortaya çıkan gerilimleri ortadan kaldırmak adına 2007 yılında Cumhurbaşkanının seçilmesini ve niteliklerini düzenleyen Anayasanın 101 ve 102. maddelerinde değişiklikler öngören bir referandum yapılmıştır. Partili Cumhurbaşkanlığı modelinin önerildiği bu referandumda kabul edilen değişiklikler ile Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi kabul edilmiş ancak görev ve yetkilerine ilişkin herhangi bir düzenleme yapılmamıştır. Ancak bu düzenlemede sistemden kaynaklanan çifte meşruiyete ve bundan kaynaklanan sorunlara çözüm olamamıştır. Nitekim 2016 yılında aynı partiden gelmelerine rağmen Cumhurbaşkanı ile Başbakan

arasında yaşanan anlaşmazlık ve yaşanan kriz neticesinde Başbakan Davutoğlu istifa etmek zorunda kalmıştır (Korkmaz, 2016: 54-55).

Parlamente hükümet sisteminin Türkiye uygulamasında yürütmeye çift başlıktan kaynaklanan çatışma ve gerilimlerin kamu yönetimini de etkilemesi kaçınılmaz olmuştur. Bir yanda Başbakan başkanlığında Bakanlar Kurulu diğer yanda ise vesayetçi mantıkla güçlü yetkilerle donatılan Cumhurbaşkanı arasındaki mücadele ve gerilim kamu politikalarının belirlenmesi ve uygulanması noktasında gerekli birlik ve uyumun sağlanmasını engellemiştir (Kırışik, 2018: 147).

3.1.2. Tek Başlı Yürütme Modeli Tercihi İle Kamu Yönetiminde Birlik Ve Uyumun Sağlanması

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesiyle birlikte hükümet sisteminde önemli bir değişiklik yapılarak yürütmeye tek başlı bir modele geçilmiştir. Bu sistem değişikliği ile birlikte Bakanlar Kurulu kaldırılmış dolayısıyla Başbakanlık makamı da ilga edilmiştir. Anayasanın 104. maddesinde yapılan değişiklik ile genel yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına tanınmıştır. Ayrıca bu maddeye göre Cumhurbaşkanı “Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını” sağlamakla görevlidir (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982: 104). Yine bu maddeye göre Cumhurbaşkanı milli güvenlik politikalarını belirlemek ve gerekli tedbirleri almakla görevlidir. Bunların yanı sıra Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanları atama ve görevlerine son verme, üst kademe kamu yöneticilerini atama ve görevlerine son verme, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkileri ile donatılmıştır. Cumhurbaşkanına ayrıca anayasanın 161. maddesinde yapılan değişiklik ile “bütçe kanun teklifini hazırlama yetkisi” de verilmiştir (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982:161).

Yürütmeye ilişkin kararname çıkarma yetkisine istinaden çıkarılan kararnameler ile Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları ve Cumhurbaşkanlığı Ofisleri gibi kamu politikası belirleme sürecinde etkili olabilecek kuruluşlar oluşturularak kamu yönetiminin düzenli ve uyumlu bir şekilde çalışmasını temin etmeye yönelik önemli adımlar da atılmıştır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi çerçevesinde Cumhurbaşkanına tanınan ve yukarıda belirtilen yetkiler ve uygulamaya ilişkin atılan adımlar dikkate alındığında gerek kamu yönetiminin teşkil edilmesi ve idare edilmesinde gerekse kamu politikası oluşturulması süreçlerinde tek elden idarenin getirdiği avantajların kamu yönetiminde birlik ve uyum içinde hareket edilmesini sağlayacağını ve böylelikle kamu hizmetlerinin halka ulaşmasında ve kalitesinde ciddi gelişmelerin yaşanacağını söylemek mümkündür.

3.2. ÜST KADEME KAMU YÖNETİCİLİĞİNDE PROFESYONEL YÖNETİCİ İSTİHDAMININ SAĞLANMASI

Devletin temel icra aracı olan bürokrasinin etkinliği üzerinde önemle durulması gereken bir konudur. Bürokrasi, hükümet sistemleri incelemelerinde tarafsız bir araç olarak görülmekte ve hükümet sistemi üzerindeki etkisi genellikle göz ardı edilmektedir. Oysa bürokrasinin etkin bir şekilde çalışması devletin meşruiyetinin en önemli göstergelerinden sayan bazı görüşlerde mevcuttur. Örneğin Lipset'e göre devletin hizmet kapasitesinin etkinliği devletin meşruiyetini arttıran etken olarak ortaya çıkmaktadır (Öztürk, 2018: 200).

Devletin bürokratik kapasitesini arttıran önemli etkenlerden birisi de etkin bir personel istihdam politikasının mevcut olmasıdır. Günümüzde nitelikli, iyi eğitim almış, risk alabilen kişilerin kamu yönetiminde istihdam edilmesi için uygun bir istihdam politikasının tercih edilmesi zaruriyet haline gelmiştir.

Günümüzde devlet bürokrasisinin yani kamu yönetiminin özellikle üst kademe yöneticilerinin profesyonel, uzman kişiler arasından seçilmesinin bir gereksinim olarak ortaya çıktığını söylemek mümkündür. Zira yöneticilik eğitimi almayan ve asıl işi yöneticilik olmayan kamu görevlisi kişilerin kamuda üst kademe görevlere atanması bazı sorunlara yol açmaktadır (Kırışık, 2018: 151).

3.2.1. Üst Kademe Kamu Yöneticisi Kavramı

Ülkemizde üst kademe yöneticilik kavramı tartışma konusu olmuş bir kavramdır. Üst kademe yönetici tanımının nasıl yapılacağı, kimleri kapsayacağı, hangi görevlerde bulunanların bu kategoride yer aldığı, mevzuattaki eksiklikten dolayı tartışmalı ola gelmiştir.

Oysa bazı uluslararası örgütlerin ve bazı ülkelerin mevzuatlarında bu konuya ilişkin bazı tanımlamalar bulunmaktadır. Örneğin Birleşmiş Milletler “kamu kurum ve kuruluşlarının üst düzeylerinde görev yapan ve ana politikaların formüle edilmesiyle uğraşan, en üst düzeylerde politika konularında danışmanlık yapan, yönetsel politikaya ilişkin kararlar verme sorumluluğuna sahip olan ve bakanlar ya da yönetim kurulları tarafından belirlenen temel politikaları, işlemsel politikalar ve program kararlarına dönüştüren kişileri” üst düzey yöneticiler olarak tanımlanmaktadır (Ergun, 1988: 6). Bir diğer tanımlamaya göre ise üst kademe yöneticiler, kamu kuruluşlarında politika formüle eden, danışmanlık yapan, oluşturulan politikaları uygulanabilir hale getiren kamu görevlileridir (Sobacı ve Köseoğlu, 2018: 11).

Üst düzey kamu yöneticiliği kavramı bazı ülke mevzuatlarında açıkça düzenlenmiştir. Örneğin İngiltere’de bakanlara yardımcı olarak politika yönlendirmesine çalışan, kamu kurumları arasında koordinasyon sağlayan, halka hizmet sunan her birimin denetim görevini üstlenmişler kişiler, üst düzey yönetici olarak tanımlanmaktadır. İngiltere’de üst düzey yönetici kavramını belirleyen asıl etken yapılan görevin niteliğidir (Amanvermez, 1981: 12-13).

Fransa’da ise kamu görevlileri ifa ettikleri görevler bakımından dörtlü bir sınıflandırmaya tabi tutulmuştur. Hiyerarşik sınıflandırmaya dayanan bu sistemde üst kademe yöneticiler A sınıfı adı altında sıralanarak belirtilmiştir (Güler, Karahanoğulları ve Karasu, 2004: 56).

Ülkemizde ise gerek mevzuat gerekse uygulama bakımından Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilerek gerekli tanımlama ve düzenlemelerin yapılmasına kadar üst kademe kamu yöneticileri konusunda belirsizlik olduğunu söylemek mümkündür. Anayasanın 128. maddesi, üst düzey yöneticilerin yetiştirilme usul ve esaslarının kanun ile düzenlenebileceğini belirtmekte ancak bu yöneticilerin kimler olduğunu belirtmediği gibi bu yöneticilerin atama usul ve esaslarına da yer vermemiştir (<https://www.yenisafak.com/yazarlar/ahmetunlu/yeni-duzenlemeye-gore-ust-duzey-kamu-yoneticilerinin-atama-usulu-nasil-olacak-2034789>, 2019).

Anayasadaki bu hüküm dışında başkaca bir düzenleme olmaması sebebiyle bu konuda oluşan belirsizliği gidermek üzere bir kanun teklifi hazırlanmış ve meclise sunulmuştur. Hazırlanan 3149 sayılı Kanun teklifi 10 Ocak 1985 tarihinde meclis

tarafından kabul edilmiştir. Bu kanuna göre; müsteşar, müsteşar yardımcısı, genel müdür, başkan, kurul başkanı, genel müdür yardımcısı, daire başkanı, büyükelçi, vali, kaymakam, bölge müdürü üst kademe yöneticiler olarak sıralanmaktadır. Buna ilave olarak Devlet Personel Başkanlığı'nın teklifi ve Bakanlar Kurulunun kararıyla tespit edilecek diğer üst kademe yöneticiler ifadesi ile bunlara gerektiğinde eklemeler yapılabileceğini belirtmektedir. Meclis tarafından kabul edilen bu kanun düzenlemesi Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir (Önsay, 2017: 36-37). Anayasa Mahkemesinin bu kanun teklifine ilişkin iptal gerekçesinde ise üst kademe yönetici tanımının net olarak yapılmadığı ve sınırlarının kesin olarak çizilmediği, bu tanımlama yapılmadığı için de Devlet Personel Başkanlığının teklifi ve Bakanlar Kurulu kararıyla yapılacak üst kademe yöneticiler hakkındaki düzenlemelerinin memurlar arasında eşitlik ilkesine uygun olmayacağı, sık sık değişikliğe sebebiyet verebileceği ve bu nedenle istikrarsızlığa sebep olacağı belirtilmiştir (<http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/b43c7248-6229-4bd9-9705-1d16c2b7939c?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, 2018).

Üst kademe kamu yöneticilerinin istihdamında genel olarak tercih edilen iki yöntem mevcuttur. Bu yöntemlerden birisi “kariyere dayalı” istihdam diğeri ise “pozisyona dayalı” istihdamdır. Kariyere dayalı istihdam usulünde üniversite mezunları yapılan rekabetçi sınavlarda gösterdikleri akademik başarı neticesine istihdam edilmekte yahut Fransa örneğinde olduğu doğrudan kamuya üst kademe personel yetiştiren okullardan başarı ile mezun olanların kamuda istihdamı yolu tercih edilmektedir. Ancak bu sistemin kamuya dışarıdan istihdamı kapatması ve hali hazırda kamu görevinde olanların başarılı olmasına, yüksek performans göstermesine rağmen üst kademe görevlere atanmasına engel olması sebebiyle kapalı bir yapı arz etmesi önemli bir dezavantaj oluşturmaktadır (Şengül, 2009: 297). Pozisyona dayalı istihdam usulünde ise profesyonel yeterliliğe sahip, yöneticilik vasfı gelişmiş kişiler politik tercihler çerçevesinde istihdam edilmektedir. Bu sistemde seçimde belirli kriterlere sahip kişiler mülakat ve sınavları da içeren bir dizi prosedür neticesinde istihdam edilmektedir. Bu sistemde özel sektörden gelenlere istihdam yolu açıldığı gibi kamuda çalışanların da kriterleri yerine getirmeleri halinde üst kademedeki istihdamları mümkün olmaktadır. Bu tür istihdamda tecrübe unsuru ön plana çıkmaktadır (Sobacı ve Köseoğlu, 2018: 14-15).

3.2.2. Üst kademe Kamu Yöneticiliğinde Profesyonel Yönetici İstihdamına İlişkin Yapılan Düzenlemeler

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin kamu yönetiminde getirdiği önemli yeniliklerden birisi de kamuda üst kademe yönetici istihdamında profesyonel yönetici istihdamının önünü açmış olmasıdır. 3 sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticileri İle kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi bu konuda önemli düzenlemeler içermektedir.

3 sayılı Kararnamenin atama şartlarının düzenlendiği 3. maddesinde kamuda istihdam edilecek üst kademe yöneticilerde aranan vasıflar açıkça belirtilmektedir. Buna göre kararnameye ekli I sayılı cetvelde sayılan kadro, pozisyon ve görevler için atanacaklarda (3 Sayılı Kamu Yöneticileri İle Kamu Kurum Ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2018:3);

- 657 sayılı Kanunun 48. maddesinde sayılan genel şartları taşımak
- En az 4 yıllık yüksek öğrenim mezunu olmak
- Kamuda ve/veya sosyal güvenlik kurumlarına tabi olmak kaydıyla uluslar arası kuruluşlar ile özel sektörde veya serbest olarak en az beş yıl çalışmak.

Kararnameye ekli II sayılı cetvelde sayılan kadro, pozisyon ve görevler için atanacaklarda ise;

- 657 sayılı Kanunun 48. Maddesinde sayılan genel şartları taşımak
- En az dört yıllık yüksek öğrenim mezunu olmak
- Kamuda en az 5 yıllık hizmeti bulunmak
- İl ve bölge müdürü kadro, pozisyon ve görevine atanacaklar için kamuda ve/veya sosyal güvenlik kurumlarına tabi olmak kaydıyla uluslararası kuruluşlar ile özel sektörde veya serbest olarak, alanında 5 yıl çalışmış ve temayüz etmiş olmak
- Yurt dışı daimi görevlere atanabilmek için birinci fıkranın (a) ve (b) bentlerinde yer alan şartlara ilave olarak, 657 sayılı Kanunun 59. maddesi kapsamında yapılacak atamalar dahil, yeterli dil bilgisine sahip olunduğunu belgelemek şarttır.

3.2.2.1. Üst Kademe Yönetici İstihdamında Pozisyona Dayalı İstihdam Modeli

Kararnamenin 3. maddesinde belirtilen şartlar incelendiğinde kararnamenin hem I hem de II sayılı cetvelde sayılan üst kademe yönetici pozisyon, görev ve kadrolarına özel sektörden, uluslararası kuruluşlardan hem de alanında kendini ispatlamış kişilerden serbest olarak çalışanlardan atama yapılabildiği görülebilmektedir. Yani dış kaynaktan istihdamın önü açılmış olmaktadır. Böylelikle kamuda özellikle üst kademe yönetici istihdamında kamunun gelişime ve değişime kapalı yapısından kaynaklanan sorunların aşılma çalışıldığını söylemek yanlış olmayacaktır. Bu noktada üst kademe kamu yöneticisi istihdamında kariyere dayalı istihdam yerine pozisyona dayalı istihdam ilkesinin tercih edildiğini söylemek mümkündür.

Diğer yandan kararnamenin 3. maddesinde belirtilen atamaya ilişkin şartlar incelendiğinde kararnamenin ekli I sayılı cetvelindeki kadro, pozisyon ve görevler için; “657 sayılı Kanununun 48. maddesinde sayılan genel şartları taşımak, en az yıllık yüksek öğrenim mezunu olmak, bunun yanında kamu, özel sektör ve uluslararası kuruluşlarda en az 5 yıl çalışmak” şartlarının arandığı görülmektedir (3 Sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticileri İle Kamu Kurum Ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2018: 3). Kararnamenin ekli II sayılı cetvelinde de bunlara ek olarak yurt dışı daimi görevlere atanacaklarda yeterli dil bilgisini belgelemek şartı da aranmaktadır (3 Sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticileri İle Kamu Kurum Ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2018:3). Üst kademe kamu yönetici atamalarında aranan bu şartlar atamalarda liyakat ilkesinin de göz ardı edilmediğini hatta önemle dikkate alındığını da göstermektedir. Bilindiği üzere pozisyona dayalı atamalar genellikle siyasi atamalardır. Bu bakımdan pozisyona dayalı atamalarda liyakat ilkesinin göz ardı edildiğine dair görüşlerde mevcuttur. Ancak 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 3. maddesinde atanacaklara ilişkin aranan şartların atanacak kişilerin belirli vasıflara sahip olmasını gerekli kıldığını dolayısıyla liyakate dayalı bir atama usulünün tercih edildiğini söylemek yanlış olmayacaktır.

3.2.2.2. Profesyonel Yönetici İstihdamında Teşvik Edici Ücret politikaları

Kamuda profesyonel yönetici istihdamında önemli bir noktada profesyonel yöneticilerin istihdamını kolaylaştıracak ücret ve çalışmadan kaynaklanacak diğer

hakların belirlenmesi hususunda gerçekçi ve teşvik edici adımların atılmasının sağlanmasıdır.

Günümüzde kamu kuruluşları genellikle çok büyük bütçelere sahiptirler. Bu büyük bütçelerin harcanması ve bütçelerle ilgili karar verme yetkisine sahip olan kamu yöneticileri ise genellikle düşük ücretlerle görev yapmakta buna karşın ciddi sorumluluk ve risk taşımaktadırlar. Bu durum ise yöneticilerin bu konuda sorumluluk almadan çalışmasına dolayısıyla istenilen performansa ulaşmasına engel olmaktadır (Kırışık, 2018: 152).

3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kamuda istihdam edilecek üst kademe kamu yöneticilerinin ücret ve diğer haklarıyla ilgili önemli düzenlemeler yapılarak profesyonel yöneticilerin istihdamını kolaylaştıracak ve istenen performans seviyesinde çalışmalarını sağlayacak adımlar atılmıştır.

Nitekim kararnamenin 5. maddesinde yer alan hükümlere göre kararnameye ekli cetvellerde sayılan kadro, pozisyon ve görevlerde istihdam edilecekler 657 sayılı kanunun ve diğer kanunların sözleşmeli personel çalıştırılmasına ilişkin hükümlere tabi olmadan çalışabileceklerdir (3 Sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticileri İle Kamu Kurum Ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2018: 5). Böylece bahsi geçen düzenlemelerin ücret ve diğer haklara ilişkin hükümlerine tabi olmadan istihdam sağlanabilecektir. Daha da önemlisi atanacakların sözleşme tavan ve taban ücretleri hizmetin güçlüğü, sorumluluğu ve riskleri, iş yoğunluğu, çalışılacak yerin coğrafi ve sosyo-ekonomik durumu gibi şartlar dikkate alınarak bizzat Cumhurbaşkanınca belirlenecektir. Yine kararnamenin 6. maddesine göre kamu görevlisi olmayan üst kademe yöneticilere tazminat ödenebilmekte, kamu görevlisi olanlar ise görev süreleri sona erdiğinde yahut görevden alındığında daha önce buldukları ya da öğrenim durumu itibariyle ihraz etmiş oldukları kadro ve pozisyonlara, denetim elemanı ve uzman kadro ve pozisyonlarına, araştırmacı kadro ve pozisyonlarına veya uygun görülen diğer kadro ve pozisyonlara atanabilmektedir (3 Sayılı Üst Kademe Kamu yöneticileri İle Kamu Kurum Ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2018: 6).

Böylece ister kamu görevlisi olsun ister olmasın üst kademe kamu yöneticisi olarak atanacakların ücret ve diğer haklar ile görevden ayrılmaları sonrası durumları

hakkında kaygı duymadan her türlü riski ve sorumlulukları alarak, yüksek performansla çalışmalarını sağlayacak düzenlemeler yapılmış olmaktadır.

3.2.2.3. Profesyonel Yöneticilerin Eğitimine İlişkin Yapılan Düzenlemeler

Kamuda profesyonel yönetici kamuda profesyonel- uzman yönetici istihdamını sağlamak için yapılan düzenlemeler bu yöneticilerin eğitimi konusunda da bazı düzenlemelerin yapılmasını gerekli kılmıştır. Bu konuda yapılan önemli bir düzenlemede Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığının üst kademe kamu yöneticilerinin eğitimi konusunda görevlendirilmesidir.

1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kurulan Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığına bağlı Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğünün üst kademe kamu yöneticilerine ilişkin görevleri arasında üst kademe kamu yöneticilerinin hizmet içi eğitim faaliyetlerini gerçekleştirmek de yer almaktadır (<http://www.bask.org.tr/konfederasyondan-haberleri-cumhurbaskanligi-hukümet-sisteminde--personel-politikalari-i---ust-kademe-yöneticiler-1386.html>, 2018). Bu görevlendirme ile bu konuda aslında uzun zamandır var olan açıkta kapatılmış olacaktır.

3.2.3. Profesyonel Yönetici İstihdamının Kamu Yönetimi Üzerindeki Etkileri

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesiyle birlikte özellikle üst kademe kamu yöneticilerinin istihdamında profesyonel-uzman yönetici atanması modelinin tercih edilmesi, kamuda nitelikli, iyi eğitim almış, risk alabilen ve dolayısıyla sonuca odaklı çalışabilen kişilerin istihdam edilmesini ve dolayısıyla kamu hizmetlerinin daha sağlıklı ve başarılı bir şekilde halka sunulmasını sağlayacak önemli bir adım olarak gözükmektedir.

3.3. BAKAN - MİLLETVEKİLİ AYRIMI İLE BAKANLARIN RASYONEL KARAR VERMELERİNİN SAĞLANMASI

3.3.1. Bakanların Aynı Zamanda Milletvekili Olmasının Bakanların Karar Verme Sürecinde Sebep Olduğu Sorunlar

Yumuşak kuvvetler ayrılığına dayanan hükümet sistemi olarak da tanımlanan Parlamenter Hükümet Sistemi, başkanlık sisteminden farklı olarak organların birbirleriyle etkileşim içinde oldukları hükümet sistemleridir.

Yürütmenin çift başlı olarak faaliyet gösterdiği bu hükümet sisteminde yürütme organının sorumlu kanadını oluşturan Bakanlar Kurulu, yasama organının içinden çıkmaktadır. Bakanlar Kurulu aynı zamanda yasama organı olan parlamentoya karşı da sorumludur. Buna karşın yürütmenin sorumsuz parçasını oluşturan devlet başkanının yasama organına karşı sorumluluğu bulunmamaktadır.

Parlamenter sistemin özelliklerinden birisi de yürütme organı üyelerinin aynı zamanda yasama organının da üyesi olabilmesidir. Parlamento üyesi olan milletvekilleri aynı zamanda Başbakan ya da bakan olabilmektedirler. Bu hükümet sisteminde bakanların mutlaka milletvekili olması şart değildir ancak uygulama da çoğunlukla bakanlar milletvekilleri arasından seçilmektedir. Parlamento üyelerinin yani milletvekillerinin bakan olabilmesi aynı zamanda yürütme organının üyesi olarak yasama organının faaliyetlerine de katılmasına imkan vermektedir. Örneğin yürütme organı olan Bakanlar Kurulu kanun teklifi verebilmektedir (Gözler, 2017: 246-247).

Ülkemizdeki parlamenter sistem uygulaması da benzer şekilde düzenlemeler içermektedir. Parlamenter sistemin yürütmede çift başlılık ilkesine uygun olarak yürütme yetkisi sorumsuz olan Cumhurbaşkanı ile sorumlu kanat olan Bakanlar Kurulu tarafından paylaşılmaktadır. Nitekim Anayasa'nın 8. maddesinde “ yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, Anayasa ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir” denilerek bu durum açıkça belirtilmektedir (Tunç, Bilir ve Yavuz, 2014: 245).

Bakanlar Kurulu hakkında hükümler içeren Anayasa'nın 109. Maddesinde “Başbakan'ın Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri arasından Cumhurbaşkanı tarafından” atandığı, bakanların ise “Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri arasından

yahut milletvekilliğine seçilme yeterliliğine sahip olan kişiler arasından Başbakan tarafından seçilip, Cumhurbaşkanı tarafından atandığı” belirtilmektedir. Bu madde de ayrıca “bakanların, Başbakan’ın önerisi ile Cumhurbaşkanı tarafından görevden alınabilecekleri” de hüküm altına alınmıştır (Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, 2013: 244-245). Bu madde hükmünden anlaşılacağı üzere Başbakan’ın yasama organı yani Türkiye Büyük Millet Meclisi üyesi olması zorunlu iken bakanlar için böyle bir zorunluluk aranmamaktadır. Ancak bakanların milletvekilleri arasından atanması neredeyse teamül haline gelmiş olup meclis dışından bakan atanması nadiren uygulanan bir yöntem olagelmıştır.

Ülkemizde parlamenter sisteme uygun olarak bakanların yani yürütme organı üyelerinin yasama organının faaliyetlerine katılması mümkündür. Örneğin kanun yapılması sürecinde bakanlar kurulu üyesi olmayan milletvekilleri kanun teklifi verme yetkisini kullanarak kanun yapılma sürecine dahil olabilirken, Bakanlar Kurulu üyesi olan milletvekilleri yani bakanlarda kanun tasarısı hazırlanma ve teklif etme sürecine katılabilmektedir. Bakanlar Kurulu tarafından hazırlanan kanun tasarılarının bütün bakanlarca imzalanması ve gerekçesi ile meclis başkanlığına sunulması gerekmektedir (Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, 2013: 52).

Parlamenter sistemde Bakanlar Kurulu ve bakanlar parlamentoya karşı siyasi sorumludurlar ve parlamentonun güvenine sahip olmak durumundadırlar (Kılıç, 2016: 291). Bu siyasi sorumluluk kolektif sorumluluk ve bireysel sorumluluk olarak ikiye ayrılmaktadır. Kolektif sorumlulukta şartlar oluştuğunda Bakanlar Kurulunun görevi sona ererken, bireysel sorumlulukta bakanın görevi sona ermekte olup Bakanlar Kurulunun diğer üyeleri görevine devam etmektedir (Tunç, Bilir ve Yavuz, 2014: 264).

Ülkemizde Parlamenter Hükümet Sistemine uygun olarak 1982 anayasasında Bakanlar Kurulu’nun ve Bakanların sorumluluğu gereği TBMM tarafından denetimine ilişkin bazı denetim mekanizmalarına yer verilmiştir. Bu denetim mekanizmaları sözlü ve yazılı soru, genel görüşme, meclis araştırması, meclis soruşturması ve gensoru’dan oluşmaktadır. Bu denetim mekanizmalarından bakanlar açısından en önemlisi gensoru mekanizmasıdır. Bir parti grubu yada en az 20 milletvekili tarafından verilen gensorunun Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kabul edilmesi durumunda ilgili

bakanın ya da Bakanlar Kurulunun görevi sona ermektedir (Tunç, Bilir ve Yavuz, 2014: 189-197).

Milletvekillerinin bakan olabilmesi ya da tersinden söylersek bakanların milletvekili olmasının karar verme noktasında bazı sorunlara yol açması aslında kaçınılmazdır. Parlamenter sistemde meclisin denetim mekanizmalarından olan gensoru uygulamasının bakanların sağlıklı karar verme noktasında bir tehdit oluşturduğu açıktır. Özellikle koalisyon hükümetleri dönemlerinde koalisyon ortağı olan partilerin icraatlarını beğenmedikleri bakanlar aleyhine verilen gensorularını destekleme ihtimali mevcuttur ayrıca bazı milletvekillerinin parti disiplini dışında hareket ederek bakan aleyhine verilen gensoruyu destekleme olasılıkları da vardır (Tunç, Bilir ve Yavuz, 2014: 195-198). Bunun yansısı aynı partiden olsa bile herhangi bir konuda bakan ile anlaşmazlık yaşayan ya da bakanın icraatlarını beğenmeyen milletvekillerinin de gensoruya destek vermesi ihtimalini de göz ardı etmemek gerekir. Böyle bir risk karşısında bakan milletvekillerini karşısına alacak kararlar veremeyebilir.

Bakanların milletvekili olmasının karar verme noktasında mahzurlu sayılabilecek bir noktası da milletvekili olan bakanların karar verme noktasında vatandaşların yani seçmenlerin tesiri altında kalması durumudur.

Parlamenter sistemde milletvekilleri temsil zinciri olarak tanımlayabileceğimiz vatandaştan bakanlara ve Başkana uzanan mekanizmada vatandaşların yani seçmenlerin temsilcisi durumundadırlar. Seçmenler yani vatandaşların temsilcisi olan milletvekili parlamenter sistemde aynı zamanda yasama organının yani Bakanlar Kurulu'nun bir üyesi yani bakan olarak da görev yapabilmektedir (Kılıç, 2016: 290-292). Bu durumda bakan olan milletvekilinin özellikle temsil ettiği seçmenlerinin istekleri, ya da parti üyesi olan ve bakandan bazı istekleri olan kişilerin istekleri karşısında kayıtsız kalamayabilir. Bu durumda bakan olan milletvekili karar verme noktasında vatandaşların yani seçmenlerin tesiri altında kalarak rasyonel karar veremeyebilir.

3.3.2. Milletvekillerinin Bakan Olması Uygulamasına Son verilmesiyle Bakanların Daha Rasyonel Kararlar Vermesinin Sağlanması

6771 sayılı kanun ile anayasada yapılan değişiklikler sonrası Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesiyle birlikte bakanların, nitelikleri, görev yetkileri ile

sorumlulukları önemli ölçüde değişmiştir. 6771 sayılı kanun değişikliği ile Anayasanın 106. maddesinde yapılan değişiklik sonrasında bakanlar milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olanlar arasından Cumhurbaşkanınca atanmakta ve görevden alınmaktadır. Meclis üyeleri yani milletvekilleri bakan olarak Cumhurbaşkanı tarafından atanırlarsa meclis üyelikleri yani milletvekillikleri sona ermektedir (Fendoğlu, 2017: 100). Böylece yapılan bu düzenleme ile yasama organı içinde yürütme organının üyeleri, yürütme organının içinde de yasama organı üyeleri yer alamayacaktır (Coşkun, 2017: 23).

Düzenleme öncesinde “hükümet üyesi” ve aynı zamanda “idarenin başı” olarak çifte nitelikli görevliler konumunda olan bakanlar hükümetin üyesi olarak genel siyasetin belirlenmesine katılmakta ve katılmanın bir sonucu olarak Türkiye Büyük Millet Meclisine karşı kolektif ve bireysel sorumluluk sahibiydiler. Yapılan düzenleme sonrasında ise bakanlar cumhurbaşkanınca atanmakta ve ona karşı siyasi sorumluluk taşımaktadırlar. Yürütme yetkisinin Cumhurbaşkanına verilmesiyle de yürütme yetkisinin parçası olma vasıfları da ortadan kalkmıştır. Yürütme yetkisini kolektif olarak paylaştıkları Bakanlar Kurulu da ortadan kalkmıştır. Görev ve yetkileri ise Anayasa, kanunlar ve cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle belirlenmiş belirli görev ve yetkilerden ibaret hale gelmiştir (Gözler ve Kaplan, 2018: 152).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesiyle birlikte nitelikleri, görev, yetki ve sorumlulukları önemli ölçüde değişen bakanların aynı anda yasama organı hem de yürütme organı üyesi olması uygulamasına son verilmesi ise bakanların özellikle karar verme noktasında daha serbest hareket etmelerine ve daha rasyonel yani akılcı kararlar verebilmelerine olanak sağlayacaktır. Zira yeni sistemde sadece Cumhurbaşkanına karşı sorumlu olan bakanlar, parti teşkilatlarından, seçmenlerden ya da koalisyon hükümeti olması durumunda koalisyon ortağı olan parti ya da partilerden gelen isteklerden bağımsız hareket ederek sadece Cumhurbaşkanının direktifleri ile görevlerini yerine getireceklerdir. Böylece görevlerini yerine getirirken ve karar alırken daha az etkiye maruz kalacaklardır. Bu uygulama ile birlikte kamu yönetimi mekanizmasının önemli bir parçasını oluşturan bakanların ve bakanların yönetiminde faaliyet gösteren bakanlık teşkilatlarının daha rasyonel kararlar alabilmesi sağlanmış olacaktır.

3.4. BAKANLIK TEŞKİLATINDA BAKAN YARDIMCISI - MÜSTEŞAR ÇATIŞMASININ ORTADAN KALDIRILMASI

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesiyle birlikte kamu yönetimine ilişkin yapılan önemli düzenlemelerden birisi de bakanlık teşkilatlarından müsteşarlıkların kaldırılmasıdır. Böylece bakanlık teşkilatında müsteşar ile bakan yardımcısı arasındaki yetki, görev ve sorumlulukların paylaşımı ile hiyerarşik konumdan doğan kargaşa ve çatışma kaldırılmış olmaktadır.

Ülkemizde bakanlıklar 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun ile düzenlenmiştir. Bu kanun bakanlıkların kurulmasını, teşkilatlarını, hiyerarşik kademelenme ve unvanları, bakanların görev ve yetkileri ile sorumluluklarını düzenlemektedir.

3046 sayılı Kanuna göre bakanlık teşkilatında bakandan sonra gelen en üst hiyerarşik amir müsteşardır. Nitekim bu kanunun hiyerarşik kademeler ve birim unvanlarının belirtildiği 15. maddesinde hiyerarşik kademelerin ilk sırasında müsteşar bulunmaktadır (Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, 2013: 252). Yine 3046 sayılı Kanunun 22. maddesinde göre ise;

“Müsteşar, bakanın emrinde ve onun yardımcısı olup bakanlık hizmetlerini bakan adına ve bakanın direktif ve emirleri yönünde, bakanlığın amaç ve politikalarına, kalkınma planlarına ve yıllık programlara, mevzuat hükümlerine uygun olarak düzenler ve yürütür. Bu amaçla bakanlık teftiş kurulu hariç bakanlık kuruluşlarına gereken emirleri verir ve bunların uygulanmasını gözetir ve sağlar. Müsteşar yukarıda belirtilen hizmetlerin yürütülmesinden bakana karşı sorumludur” (3046 Sayılı Bakan Yardımcılarının Mali Hakları Ve Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun, 1984: 22).

Müsteşarlar, meslekten yetişme, uzman idari memurlar olup aynı zamanda bakana yardımcı olmakla görevli makamdırlar. Kabine değişimleri sebebiyle idarenin işleyişinde sorunlar oluşmaması için idari işlerin başında müsteşarların bulunmasının tercih edildiği yönünde görüşlerde mevcuttur (Dik, 2013: 129). Müsteşarlar teknokrat vasfı olan yani bilgi ve tecrübeleri ile karar verme sürecinde etkili olan üst noktadaki devlet memurlarıdır (Acar, 2015: 83).

Bakan yardımcılığı ise yeni bir statü olarak idari teşkilata 2011 yılında yayınlanan 643 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 3046 sayılı Bakanlıkların

Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanunda yapılan değişiklik sonrası dahil olmuştur (Uyanık, 2012: 101).

Ülkemizde bakan yardımcılığı uygulaması daha önceki tarihlerde de denenmiş bir uygulamadır. Bu uygulama ilk kez 1937 yılında ismet İnönü hükümeti döneminde siyasi müsteşarlık adı altında gündeme getirilmiştir. 3115 sayılı Kanun ile anayasada yapılan değişiklikler ile ihdas edilen bu uygulamanın getiriliş amacı ise ve bakanların yükünü azaltmaktır. Milletvekilleri arasından uzmanlık bilgisi olanların ilgili bakana yardımcı olması ve iş yükünü azaltması hedeflenmiştir. İstisnai memur olarak meclis üyeleri içinden Başbakan tarafından siyasi müsteşarlık uygulaması çok kısa sürmüş sadece 8 ay sonra bu uygulama kaldırılmıştır. Bu uygulama daha sonra Turgut Özal'ın başbakanlığı döneminde de uygulanmak istenmiştir. İngiltere'deki uygulama örnek alınarak uygulanmaya çalışılan siyasi müsteşarlık uygulaması siyasi bir makam olarak düşünülmüş meclis üyeleri arasından atama yapılmıştır. Ancak milletvekilleri arasından seçilen bakan yardımcılarının bakanların ve çevrelerinin iş takipçiliğini yaptıkları görülünce ve istenen işlevleri yerine getiremedikleri anlaşılınca kısa sürede bu uygulamaya son verilmiştir (Yılmaz, 2013: 34). Dönemin Cumhurbaşkanı'nın uygulamaya ilişkin teklifi veto etmesi ve yasal düzenleme olmadan uygulama yapılması da siyasi müsteşarlık uygulamasının kaldırılmasının sebeplerinden birisi olmuştur (Dik, 2013: 131).

Türk idari teşkilatında bakan yardımcılığı statüsü 2011 yılında kabul edilen 643 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile yeniden girmiştir (Acar, 2015: 76). Bu kararnamenin 3. maddesine göre bakana bağlı olarak ve bakanlık ve bakana verilen görevlerin yerine getirilmesinde "Bakana yardımcı olmak üzere Bakan yardımcısı atanabilmektedir. Bakan yardımcılarını görevlerin yerine getirilmesi noktasında Bakana karşı sorumludurlar". Ayrıca bu düzenlemeye göre bakan yardımcılarının görev süresi hükümetin görev süresi ile sınırlıdır. Ancak şartlar gerektirdiğinde hükümetin görev süresi dolmadan da bakan yardımcılarını görevden alınabilmektedir (Yılmaz, 2013: 37-38).

Bakan yardımcılığının ihdas edilmesindeki amacın özellikle bakanlığın siyasi görev ve yetkilerinin bakan yardımcısı marifetiyle gerçekleştirilmesini sağlamak olduğunu söylemek mümkündür. Ancak bu durum bakan yardımcılarının idari görev ve

yetkileri kullanmasına engel değildir. Fakat asıl amacın Türkiye Büyük Millet Meclisi ile bakanlık teşkilatı arasında koordinasyonun sağlanması daha doğrusu koordinasyona aracılık etmesinin sağlanması olarak gözükmektedir. Bunun yanında bakanın toplumla iletişim faaliyetlerini düzenlemek ve siyasi teşkilatla uyum içerisinde çalışmasını sağlamak gibi amaçlarda gözetilmiştir (Uyanık, 2012: 102).

643 sayılı kararname ile bakan yardımcılığı statüsünün yeniden ihdas edilmesi buna karşın müsteşarlık makamının da bakanlık teşkilatı içinde yer almaya devam etmesi bazı sorunları da beraberinde getirmiştir.

3.4.1. Bakan Yardımcısı ile Müsteşar Arasındaki Sorunlar

3.4.1.1. Bakan Yardımcısı ile Müsteşar Arasında Yetki Paylaşımı Sorunu

Müsteşarlık ile bakan yardımcılığının bakanlık teşkilatı içinde beraber görev yapmalarının yarattığı önemli sorunlardan birisi görev ve yetkilerindeki benzerlik ve görev paylaşımının net olmamasıdır. Nitekim 3046 sayılı Kanunun 22. maddesinde “Müsteşar, bakanın emrinde ve onun yardımcısı” olarak tanımlanmakta ve “hizmetlerin yürütülmesinden bakana karşı sorumlu” olduğu belirtilmektedir. Kanunun 21/A bendinde ise “Bakana (Milli Savunma Bakanı dahil) bağlı olarak ve Bakana ve Bakanlığa verilen görevlerin yerine getirilmesinde Bakana yardımcı olmak üzere Bakan Yardımcısı atanabilir. Bakan yardımcısı bu görevlerin yerine getirilmesinden Bakana karşı sorumludur” denilmektedir. Bu düzenleme ile bakan yardımcılarının görev ve yetkilerinin ayrıca düzenlenmediğini söylemek mümkündür (Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, 2013: 252-253). Kanunun bu iki maddesinde müsteşar ve bakan yardımcılarının bakan yardımcı olmakla görevlendirilmeleri görev ve yetkileri bakımından çatışma yaşanması olasılığını ortaya çıkarmaktadır.

3.4.1.2. Bakan Yardımcısı ile Müsteşar Arasında Hiyerarşik Kademelenme Sorunu

Bakan yardımcısı ile müsteşarın bir arada görev yapması noktasında önemli sorunlardan birisi de bakan yardımcısının hiyerarşik konumunun ne olduğu noktasında ortaya çıkan ihtilaftır. Bilindiği üzere 3046 sayılı Kanunun 21. maddesinde bakan yardımcısının bakana yardımcı olmakla görevli olduğu belirtilirken aynı kanunun 22. maddesinde ise müsteşarın bakanın yardımcısı olduğu belirtilmektedir. Bu durumda

bakanlık teşkilatında bakandan sonra gelen hiyerarşik yetkilinin kim olduğu sorusu ortaya çıkmaktadır. Bu noktada ortaya çıkan görüşlerden birisi bakan yardımcısının bakana bağlı olması sebebiyle müsteşarın üstünde olduğu ve dolayısıyla kanunda müsteşara verilen yetkiler haricinde müsteşara emir ve talimat verebileceği şeklindedir. Ancak bir diğer görüşe göre ise bakan yardımcısı, bakanlık teşkilatının hiyerarşik kademelenmesinin sayıldığı 3046 sayılı Kanunun 15. maddesinde hiyerarşik birimler arasında yer almamaktadır. Dolayısıyla bakan yardımcısı danışman niteliğindedir ve müsteşarın üstünde yer alamaz görüşü savunulmaktadır (Dik, 2013: 134-136). Aslında 643 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 2451 Sayılı Kanun'un müşterek kararla atama yapılacak ünvanları gösteren 2 sayılı cetveline müsteşar ve yardımcılarını ibaresinden önce bakan yardımcısı ibaresi eklenmiştir. Bu durum dikkate alındığında bakan yardımcısının hiyerarşide müsteşardan önce geldiğini söylemek mümkündür (Tataroğlu, 2016a: 536). Fakat 643 sayılı kararnameden sonra çıkarılan kararnamelerde müsteşarın bakandan sonra gelen en üst düzey kamu görevlisi olarak tanımlanmaya devam etmesi bu noktada çelişkili bir durumun ortaya çıkmasına sebebiyet vermektedir. (Uyanık, 2012: 110).

3.4.1.3. Bakan yardımcısı İle Müsteşar Arasında Yetki Devri Sorunu

Bakanlık teşkilatlarında bakan yardımcısı-müsteşar ikileminin soruna sebep olduğu noktalardan birisi de yetki devri konusudur. Nitekim 3046 sayılı kanunun 38. maddesinde bakanın, müsteşar ve her kademedeki yöneticilere açık ve yazılı olarak yetkilerinden bir kısmını devredebileceği belirtilmektedir. Bu maddede yetki devredilebilecek en üst makam olarak müsteşarlık makamı belirtilmiştir (Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, 2013:252). Bu maddede yetki devredilecek makamlara arasında bakan yardımcısının sayılmaması bu konuda bu noktada bakan yardımcılarının görev üstlenen ancak makam sahibi olmayan bir pozisyonda olduklarına dair görüşlerin ortaya çıkmasına sebep olmuştur (Dik, 2013: 140-141). Ancak 643 sayılı kararnamenin 5. maddesinde bakan yardımcılığı kadrosunun bakanlık teşkilatı içinde sayılması ve bakan yardımcısının bakanın hiyerarşik astı olduğu ve dolayısıyla bakanın bakan yardımcısına yetki devretmesinin önünde bir engel olmadığına dair görüşlerde mevcuttur (Tataroğlu, 2016a: 536). Bu konudaki yasal düzenlemelerde net olarak düzenleme yapılmaması ise

bu konuda bakanlık teşkilatı içinde bakan yardımcısı ve müsteşar arasında çatışma yaşanması olasılığını ortaya çıkardığını söylemek mümkündür.

3.4.2. Bakanlık Teşkilatından Müsteşarlık Makamının Kaldırılmasının Etkileri

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesiyle birlikte Anayasanın 106. maddesinde yapılan değişiklik sonrasında “bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görev ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir” denilerek bu konuda düzenleme yapma yetkisi Cumhurbaşkanına verilmiştir (Kaya, 2018: 167). Nitekim 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenen bakanlık merkez teşkilatında hiyerarşik kademeler arasında bakan yardımcılığı yer alırken müsteşarlık makamına ise yer verilmemiştir. Böylece bakanlık teşkilatlarında müsteşarlık makamı uygulaması kaldırılmış olmaktadır (Gözler ve Kaplan, 2018: 156-157).

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde bakan yardımcılarının bakanın emrinde ve onun yardımcısı pozisyonunda oldukları açıkça belirtilmektedir. Bakan yardımcılarını atama yetkisi Cumhurbaşkanına aittir. Bakan yardımcılarının görevleri “bakanlık hizmetlerini bakan adına ve bakanın direktif ve emirlerine uygun olarak düzenlemek ve yürütmek olup bu görevleri yerine getirirken bakanlık teftiş kurulu hariç olmak üzere bakanlık kuruluşlarına gereken emirleri verip bunların uygulanmasını gözetmek” durumundadırlar. Bakan yardımcılarının bu hizmetlerin yürütülmesinde bakan karşı sorumlu oldukları açıkça belirtilmiştir (<http://www.bask.org.tr/cumhurbaskanligi-hukümet-sisteminin-sifreleri--ii--politika-kurullari-bakanliklar-hiyerarsik-yapi-ofisler-1368.html>, 2019).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesi sonrasında yapılan düzenlemeler ile bakanlık teşkilatlarından müsteşarlık makamının kaldırılması buna mukabil bakan yardımcılığı makamının bakanlık teşkilatı içinde yer almaya devam etmesi bu iki görevlinin yetki ve görev paylaşımı, hiyerarşik kademelenmede belirsizlik ve yetki devri konusundaki belirsizliklerden kaynaklanan sorunların ortadan kalkarak bakanlık teşkilatı içinde ikilik ve çatışmanın son bulmasını sağlamaktadır. Bu durum bakanın astları ile uyum ve koordineli biçimde çalışmasını sağlayacak kamu yönetimindeki önemli adımlardan birisi olarak gözükmektedir.

Ayrıca bu konuda göz ardı edilmemesi gereken bir noktada müsteşarlık makamının kaldırılması ile bakanlığın politikaları ve faaliyetleri konusunda bakan ile anlaşmazlık yaşayan memurun görev yapmasından kaynaklanan uyuşmazlık yaşanması veya bürokratin bakanın taleplerinin yerine getirmemesi sorununun ortadan kaldırılmış olmasıdır.

Nitekim daha 2011 yılında bakan yardımcılığı makamı ihdas edildiğinde Başbakan Erdoğan vatandaşların bakanlıklarda sorunları ile ilgilenecek muhatap bulamadıklarını, bürokratların bu konudaki görevlerini yerine getirmediğini ve bakanlara yardımcı olmadıklarını belirtmiştir (Uçman, 2015: 206-207). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde müsteşarlık makamının kaldırılmasına karşın bakan yardımcılığı uygulamasına devam edilerek bakanların bu konuda yaşadığı sorunlar ortadan kaldırılmış olmaktadır.

3.5. KAMU YÖNETİMİNDE POLİTİKA OLUŞTURUCU – KURMAY BİRİMLERİN TEŞKİL EDİLMESİ

Temel bir tanımlama ile kamu yönetimi, hukuka uygunluk prensibine bağlı kalarak amaçlara erişmek için araçların değerlendirilerek seferber edilmesidir (Sabuktay, 2015: 67). Kamu politikası ise kamunun ihtiyaçlarının dikkate alınarak ulaşılmak istenen sonuçlara erişmek adına hükümetlerin uyguladığı ya da uygulamadığı tercihli eylemler bütünüdür. Kamu politikalarını oluşturulması belirli bir süreç içinde yürür. Bu süreç sorun tanımlama ve gündeme getirme, alternatif çözüm önerileri tespit etme, politika oluşturma ve uygulama, sonuçları değerlendirme ve gerektiğinde süreci yeniden başlatma aşamalarından oluşmaktadır (Akıncı, 2018: 2130-2134). Kamu politikalarını oluşturma sürecine birçok aktör katılmaktadır bu aktörlerden bazıları bu sürece müdahil olup tercih hakkını kullanabilirken bazıları ise tercihleri yapan aktörleri etkileme işlevini yerine getirmektedirler. Bu bağlamda başlıca politika aktörleri ise yürütme, yasama, bürokrasi, partiler, sivil toplum yapıları ile vatandaşlar ola gelmiştir (Kaya, 2017: 31-32).

Kamu politikası oluşturma süreçleri birçok aktörünün katılımıyla birlikte yürüyen bir süreç olsa da yürütme organı bu sürecin hem uygulayıcısı hem de sevk ve idare edicisi konumundadır (Örselli, Babahanoğlu ve Bilici, 2018: 308). Yürütme organının düzenleniş biçimi ise kamu politikası oluşturma ve uygulama sürecini

doğrudan etkileyen faktör olarak ortaya çıkmaktadır. Örneğin Başkanlık sisteminin çok önemli karakteristik özelliği yürütme yetkisinin devlet başkanınca tek başına kullanılmasıdır. Bu sistemde devlet başkanı yürütme yetkisinin bir parçası olan kamu politikaları oluşturma sürecinde genellikle kurulların tavsiye danışmanlık işlevlerinden yararlanmaktadır. Örneğin başkanlık sisteminin en bilinen örneklerinden olan Amerika Birleşik Devletlerinde başkana bağlı olan ve Başkanlık Yürütme Ofisinde faaliyet gösteren birçok kurul ve komite bulunmaktadır. Bu kurulların bazıları daimi bazıları ise geçicidir. Kurul üyeleri ise bakan ya da bürokratlardan oluşabildiği gibi sivil sektör temsilcileri de bu kurullara dahil edilebilmektedir (Sobacı, Miş ve Köseoğlu, 2018: 3).

Ülkemizde de 6771 sayılı Kanun düzenlemesi ile Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesiyle birlikte kamu yönetiminde kamu politikaları oluşturma ve uygulama süreci konusunda bir yandan kamu kesimi aktörlerinin yetki ve sorumluluklarını düzenleme konusunda önemli düzenlemeler yapılırken diğer yandan yeni aktörlerin katılımını sağlayan önemli adımlar atılmıştır. Yeni hükümet sistemi ile genel yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına verilmekte ve Cumhurbaşkanı politika belirleme sürecinin ana aktörü haline gelmektedir. Cumhurbaşkanına ayrıca genel yürütme yetkisi ile uyumlu olacak şekilde yürütmeyi düzenleyici işlemler konusunda yetkilendirilmekte özellikle yürütmeye ilişkin kararname çıkarma yetkisi verilmekte, kamu personeline ilişkin önemli düzenlemeler yapılarak Cumhurbaşkanının üst kademe kamu yöneticilerini atayabilmesi sağlanmakta ve bütçeyi hazırlama görev ve yetkisi tanınmaktadır (Akman, 2019: 39-44). Yapılan bu düzenlemeler ile politika oluşturma ve uygulama sürecinin kamu tarafını oluşturan idarenin bir yandan var olan teşkilatlarını yeniden düzenleme gerekliliği ve imkanı ortaya çıkarken diğer yandan da yeni politika oluşturma ve uygulama aktörlerinin oluşturularak teşkilatlandırıldıkları görülmektedir.

3.5.1. Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarının Oluşturulması

Yeni hükümet sisteminde yürütme görevinin Cumhurbaşkanınca yerine getirilecek olması Cumhurbaşkanlığına bağlı yeni politika yapıcı bazı mekanizmaların oluşturulmasını zorunlu kılmıştır. Bu bağlamda Cumhurbaşkanlığı teşkilatın da çeşitli siyasi ve idari işleri yerine getirmekle görevli yardımcı birimler ile birlikte kamu politikası oluşturma ve uygulama sürecinde önemli görevler üstlenebilecek olan kurmay birimler oluşturulmuştur. Yeni oluşturulan kurmay birimlerden en önemlileri arasında

Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları yer almaktadır (Örselli, Babahanoğlu ve Bilici, 2018: 313). Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarının “Cumhurbaşkanı ile doğrudan çalışabilme, bürokrasiyi engelleme, bakanlıklar ile birlikte çalışma ve politika oluşturma ve geliştirme sürecine ilgili paydaşların katılımını sağlama avantajına sahip” önemli kurmay birimler olduklarını söylemek mümkündür (Akman, 2019: 664). Politika kurulları uygulamasının önemli bir getirisinin de ülkemizde politika uygulama sürecinin devamı olan değerlendirme ve geri bildirim aşamasındaki eksiklikleri kapatma potansiyeli taşımasıdır. (Akman, 2019: 47)

Politika kurullarının hukuksal dayanağı 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesidir. Kararname ile 9 kurul oluşturulmuştur (Akman, 2019: 665). Bu kararname ile Cumhurbaşkanlığı teşkilatı içinde Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları adı altında oluşturulan kurullar şunlardır: “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” (1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2018: 20).

Cumhurbaşkanlığı politika kurullarının genel görev ve yetkileri ise 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde şu şekilde belirtilmiştir:

- Cumhurbaşkanınca alınacak kararlar ve oluşturulacak politikalarla ilgili öneriler geliştirmek
- Geliştirilen politika ve strateji önerilerinden Cumhurbaşkanınca uygun görülenler hakkında gerekli çalışmaları yapmak
- Küresel rekabetin getirdiği ani değişimlere karşı strateji ve politika önerileri geliştirmek
- Görev alanına giren konularda kamu kurum ve kuruluşlarına görüş vermek
- Görev alanına 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

- Cumhurbaşkanı programına uygunluk açısından, bakanlıklar ile kurum ve kuruluşların uygulamalarını izlemek ve Cumhurbaşkanına rapor sunmak
- Bakanlıklar, kurum ve kuruluşlar, sivil toplum ve sektör temsilcileri, alanında uzman kişiler ve ilgili diğer ilgililerin davet edilmesi suretiyle genişletilmiş kurul toplantıları yapmak
- Görev alanına giren konularda, talep ihtiyaç ve etki analizi yapmak ve/veya yaptırmak
- Cumhurbaşkanınca verilen diğer görevleri yerine getirmek.

Bu genel görev ve yetkiler dışında her kurulun kendi alanına giren konularla ilgili görev ve yetkileri de 1 sayılı cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde açıkça belirtilmiştir. Yapılan düzenleme ışığında kamu politikası süreçlerinde politikaların icrasının bakanlıklar ile ilgili kurum ve kuruluşlar ve yerel yönetimlerce yerine getirilirken politika belirleme ve Cumhurbaşkanına önerme görevinin Cumhurbaşkanlığı politika kurullarına bırakılmakta olduğunu söylemek mümkündür. Politika kurulları uygulamasının önemli bir getirisi ise ülkemizde politika uygulama sürecinin devamı olan değerlendirme ve geri bildirim aşamasındaki eksiklikleri kapatma potansiyeli taşımasıdır (Akman, 2019: 46-47).

3.5.2. Cumhurbaşkanlığı Ofislerinin Oluşturulması

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesiyle birlikte kamu politikaları oluşturma sürecine etki edebilecek yeni oluşturulan kurmay birimler arasında Cumhurbaşkanlığı Ofisleri de yer almaktadır. Başkanlık sisteminin uygulandığı ülkelerde uzmanlık alanlarına ilişkin konularda kamu politikası oluşturulması aşamasında gerekli veri ve bilgileri toplayan, saha bilgisi üzerinden alternatif politika üretimini gerçekleştiren ve bunları raporlayarak başkana sunan ofisler önemli birer kamu politikası aktörü olarak faaliyet göstermektedirler. Ofisler görevleri itibariyle başkanın kamu politikası oluşturma ve uygulamasında önemli fonksiyonlar icra etmektedirler (Sobacı, Miş ve Köseoğlu, 2018: 2-3). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte başkanlık modeline uygun olarak ülkemizde de Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak Cumhurbaşkanlığı ofisleri kurulmuştur.

Cumhurbaşkanlığı ofisleri 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kurulmuşlardır. Bu kararnamenin 525. maddesine göre “verilen görevleri yerine getirmek üzere Cumhurbaşkanlığına bağlı özel bütçeli, kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip, Dijital Dönüşüm Ofisi, Finans Ofisi, İnsan Kaynakları Ofisi ve Yatırım Ofisi” kurulmuştur (1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2018: 525). Ofislerin her birinin görevleri kararnamenin 527. maddesinde açıkça belirtilmektedir. Bu görevler dikkatle incelendiğinde ofislerin analiz, raporlama, proje geliştirme ve üretme, ilgili kurumlarla koordinasyon ve işbirliği sağlama, yapılan çalışmalarını yürütme ve takip etme, öneri geliştirme gibi önemli fonksiyonları yerine getireceklerini söylemek mümkündür. Bu fonksiyonlar içinde özellikle analiz yapma fonksiyonunu layıkıyla yerine getirmeleri Türk kamu yönetiminde kamu politikası süreçlerinde önemli bir eksikliğin giderilmesini sağlayacaktır (Akman, 2019: 48-49).

3.5.3. Politika Oluşturucu – Kurmay Birimlerin Teşkil Edilmesinin Kamu Yönetimine Etkileri

Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları ve Cumhurbaşkanlığı Ofislerinin oluşturulmasıyla birlikte ülkemizde kamu politikası oluşturma süreçlerindeki çok önemli bir eksiklik giderilmiş olmaktadır. Kamu politikası oluşturma sürecinin aktörleri olan yürütme, yasama, bürokrasi, siyasi partiler, sivil toplum ve vatandaşlar arasındaki etkileşimi sağlayacak ve politika oluşturma sürecinin önemli bir aşamasını oluşturan politika önerisi oluşturma ve geliştirme, analiz, raporlama, koordinasyon ve işbirliğini sağlama gibi görevleri yerine getirecek olan bu yapılar aynı zamanda kamu politikası oluşturma sürecinin en önemli aktörü olan ve politika geliştirip uygulama yetkisine sahip olan Cumhurbaşkanına danışmanlık ve tavsiye görevini yerine getireceklerdir. Ayrıca oluşturulup uygulanan politikalardan alınan geri bildirimler ile politikaların aksayan yönlerini tespit edip düzeltme noktasında da önemli bir noksanlık giderilmiş olacaktır. Böylece ülkemizde kamu politikaları geliştirme ve uygulama noktasında politika yapıcı – kurmay birim eksikliğinden kaynaklanan hatalı politikaların önüne geçilmesi mümkün olacaktır.

3.6. İDARENİN DENETİMİNDE BİRLİK VE SADELEŞMENİN SAĞLANMASI

Bir işin gereklerine uygun olarak yürütülüp yürütülmediğini kontrol etmek olarak tanımlanabilecek denetim kavramı aynı zamanda yönetim faaliyetlerinin önemli bir parçasını oluşturmaktadır (Saygın ve Yamak, 2018: 6). Devlet yönetiminin de önemli bir parçasını kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyetlerinin denetlenmesi oluşturmaktadır. İdarenin yani kamu kurum ve kuruluşlarının eylem ve işlemlerinin gerek hukukilik gerekse yerindelik denetimine tabi tutulması hukuk devletinin önemli göstergelerindendir (Tögel, 2017: 92).

Kamu yönetimlerinin yani idarenin denetiminde çeşitli yöntemler mevcuttur. Bu yöntemleri siyasi denetim, idari denetim, kamuoyu denetimi, yargı denetimi ve ombudsman denetimi olarak sıralamak mümkündür (Ateş, 2018: 94)

İdarenin denetimindeki yöntemlerden birisi olan idari denetim ise idare yine idari kuruluşlar tarafından denetlenmektedir. Bu denetim türünde idare bir başka kuruluş tarafından denetlenebileceği gibi idari kuruluş kendi kendisini de denetleyebilmektedir. İdarenin kendi organları vasıtasıyla denetimine iç denetim, dışarıdan başka bir kamu denetim organı tarafından denetlenmesine ise dış denetim denilmektedir (Ateş, 2018: 97).

Ülkemizde kamunun yani idarenin denetimi yönetimin sorunlu alanlarından birisi olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Gerek idarenin yine idare tarafından denetimi gerekse diğer denetim yöntemlerinin başarıyla çalıştığını söylemek mümkün değildir. İdarenin denetimi konusundaki sorunların en sebeplerinden birisi de uygulanan hükümet sistemi olagelmıştır. Parlamenter sistemin özelliklerinden birisi olan yürütmede çift başlılık idarenin denetiminde de önemli sorunlara yol açmıştır. Bu sistemin doğal sonucu olan yürütmede çift başlılığın Türkiye’de idarenin denetimine de aynen yansması sonucu denetimde çok başlılık meydana gelmiş. Böylece denetim organları layıkıyla görevlerini yerine getiremezken, kaynak ve zaman israfı, denetim dışı alanların fazlalığı, denetimde etkinliğin sağlanamaması gibi birçok sorun ortaya çıkmıştır.

3.6.1. Devlet Denetleme Kuruluna İlişkin Düzenlemeler

2017 yılında kabul edilen 6771 sayılı Kanun ile Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesiyle birlikte idarenin denetiminde yaşanan sorunları ortadan

kaldırmaya yönelik bazı önemli düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemelerden bir tanesi de Devlet Denetleme Kurulunun yetki, görev ve sorumluluklarına ilişkindir (Tögel, 2017: 101).

Ülkemizde parlamenter sistemin bir gereği olarak iki başlı yürütmenin bir kanadını oluşturan Cumhurbaşkanına bağlı bir idari denetim organı oluşturma düşüncesi 1961 anayasası döneminde tartışılmaya başlanmış ancak uygulamaya 1982 anayasası döneminde Devlet Denetleme Kurulunun kurulmasıyla geçebilmiştir (Tögel, 2017: 92).

Anayasal olarak düzenlenen Devlet Denetleme Kurulu, idarenin hukuka uygun, düzenli ve verimli bir şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak çalışan bir denetim organıdır (Aslan, Çakıroğlu, Zengin, Yıkarbaba ve Durna, 2017: 10). Anayasanın 108. maddesine göre Devlet Denetleme Kurulu “Cumhurbaşkanının isteği üzerine tüm kamu kurum ve kuruluşlarında, sermayesinin yarısından fazlası kamu kurum ve kuruluşlarına ait olan kuruluşlarda, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı dernek ve vakıflarda her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeleri” yapabilmektedir. Bu düzenleme de silahlı kuvvetler ile yargı organları kurulun denetim görev alanında bulunmamaktadır (Kuluçlu, 2006: 10).

Anayasanın 108. maddesindeki bu hükümlere istinaden 1981 yılında 2443 sayılı Kanun ile Devlet Denetleme Kurulu fiilen oluşturulmuştur. Bu kanun ile Devlet Denetleme Kurulunun kuruluşu, görev ve yetkileri ile üyeleri belirlenmiş ve denetim usulü ile denetim işlemlerine ilişkin prosedür tanımlanmıştır. Bu kanuna göre kurul Cumhurbaşkanlığına bağlıdır ve tüm üyeleri Cumhurbaşkanınca atanmaktadır. Devlet Denetleme Kurulu bu kanuna göre resen değil Cumhurbaşkanının talebi üzerine denetim yapabilmektedir. Yapılan denetim sonucu hazırlanan rapor ise gereği yapılmak üzere Başbakanlığa intikal ettirilmekte ve sonuçlar ise Başbakanlık vasıtasıyla cumhurbaşkanlığına iletilmektedir (Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, 2013: 242-244).

6771 sayılı Kanunun halk oylamasında kabul edilmesiyle birlikte Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesi Devlet Denetleme Kurulunun yapısı ve işleyişinde de bazı değişiklikleri beraberinde getirmiştir.

Öncelikle 6771 sayılı Kanun ile Anayasanın 108. maddesinde değişikliğe gidilerek DDK denetimi dışında bulunan Silahlı Kuvvetler bu organın denetim

kapsamına dahil edilmiştir. Buna karşın yargı organları bu organının denetimi dışında kalmaya devam etmiştir (Gözler ve Kaplan, 2018: 148). Bu düzenleme ile denetim dışındaki alanların denetime tabi olması noktasında önemli bir adım olarak gözükmektedir. Ayrıca anayasanın 108. maddesinde yapılan değişiklikler kapsamında kurulun denetim faaliyetlerine ilişkin yetkileri genişletilerek kurula idari soruşturma yapma yetkisi sağlanmıştır (Tögel, 2017:103). Bilindiği üzere denetim kapsamında soruşturma yapma yetkisi Başbakanlık Teftiş Kurulu tarafından kullanılan bir yetkiydi (Atay, 1997: 153). Bu düzenleme ile Devlet Denetleme kuruluna bu yetkinin verilmiş olması kurulun denetim faaliyetlerinde kullandığı yetkiler açısından önemli bir değişiklik olarak göz çarpmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesiyle birlikte Devlet Denetleme Kurulunun yapısına ilişkin en önemli değişiklikler ise 5 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile hayata geçirilmiştir. 5 Sayılı Devlet Denetleme Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kurulun kuruluşu, görev ve yetkileri yeniden düzenlenmiştir.

Kararnamenin 3. maddesinde kurulun Cumhurbaşkanına bağlı bir üst denetim organı olduğu kurul başkanı ve üyelerinin Cumhurbaşkanına karşı sorumlu olduğu ve Cumhurbaşkanınca atandığı açıkça belirtilmektedir. Kurul, karar organı, denetim ve soruşturma grupları, idari sekreterlik ve sekreterliğe bağlı hizmet birimlerinden oluşmaktadır (Kaya, 2018: 163). Kurul, “denetim kapsamında denetime tabi kuruluşlarla denetime ilişkin her türlü yazışma yapmaya, bilgi ve belge istemeye, kurum ve kuruluşlardan temsilci çağırma, denetime yardımcı olması amacıyla kurum ve kuruluşlardan personel görevlendirmeye, bilirkişi görevlendirmeye” yetkilidir (5 Sayılı Devlet Denetleme Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2018: 3).

Devlet Denetleme Kurulunun denetimleri ile ilgili önemli bir uygulamada denetime tabi personel için görevden uzaklaştırma kararı alınabilmesidir. Buna göre Devlet Denetleme Kurulunun denetimleri sırasında “denetimi güçleştiren veya engelleyen davranışlarda bulunan, görevde kalması durumunda kamu zararını arttıracak şüphesi oluşan, suç delillerini karartacak anlaşılabilir, kamu hizmetinin gerekleri yönünden görev başında kalması sakıncalı görülen görevliler hakkında” denetimi yapan grup başkanı görevden uzaklaştırma tedbiri uygulayabilmekte veya bu tedbir kararının

uygulanması için yetkili makamlara öneride bulunabilmektedir (Gözler ve Kaplan, 2018: 149).

İdarenin denetiminde Devlet Denetleme Teşkilatına ilişkin yapılan düzenlemelere paralel olarak Başbakanlık Teftiş Kurulunun da kaldırılmasını bu alanda önemli bir gelişme olarak değerlendirmek mümkündür. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesiyle birlikte yürütmede tek başlı bir modelin seçilmesi sonucu Başbakanlık Makamının kaldırılması buraya bağlı olan teşkilatlarında kaldırılmasını beraberinde getirmiştir. Başbakanlık Teftiş Kurulu da kaldırılan kuruluşlar arasında yer almaktadır.

Kamudaki önemli denetim teşkilatlarından biri olan Başbakanlık Teftiş Kurulu Başbakanlık ve Başbakanlığa bağlı ve ilgili kuruluşların yanı sıra tüm kamu kurum ve kuruluşlarında denetim yapabilen bir denetim kuruluşudur (Atay, 1997: 153). Bu kurulunun kaldırılması ile Devlet Denetleme Kurulu ile arasında yetki ve görevlerden kaynaklanabilecek ikilik ve sorunların önüne geçilmesi sağlanmış ayrıca bünyesinde çalışan personelin Devlet Denetleme Kurulu bünyesine alınması ile Devlet Denetleme Kurulunun daha güçlü bir yapı haline gelmesi noktasında önemli bir adım atılmıştır.

3.6.2. Kamu Görevlileri Etik Kuruluna İlişkin Düzenlemeler

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesiyle kamu yönetiminde denetimi kolaylaştırmak ve sadeleştirmek adına atılan önemli adımlardan biriside Kamu Görevlileri Etik Kuruluna ilişkin yapılan düzenlemelerdir.

2004 yılında çıkarılan 5176 sayılı Kanun ile Başbakanlığa bağlı olarak kurulan Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulunun görevi, etik davranış ilkelerinin ihlal edilmesine ilişkin durumlarda resen veya başvuru üzerine gerekli inceleme ve araştırmaları yapmaktır. Kurul, en az genel müdür ve eşiti seviyedeki üst düzey kamu görevlileri hakkında inceleme ve araştırma yapmaktadır (Tögel, 2017: 99).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesiyle birlikte Başbakanlık makamının ve teşkilatının kalkmasıyla birlikte Kamu Görevlileri Etik Kurulu 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile yeniden düzenlenmiştir. Bu kararname ile kanunun 1. maddesinde yer alan “başbakanlık bünyesinde” ibaresi kaldırılmış, yine aynı maddede yer alan “bakanlar kurulu üyeleri” ibaresi değiştirilerek “Cumhurbaşkanı Yardımcıları

ve Bakanlar” ibaresi getirilmiştir. Bu düzenleme ile kurulun denetim kapsamı dışında kalan teşkilat ve kişiler de değişmiş olup yeni düzenleme ile “Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve Bakanlar, Türk Silahlı Kuvvetleri ve yargı mensupları ve üniversiteler” kurulun denetim alanı dışında bırakılmıştır (703 Sayılı KHK). 5176 sayılı Kanunda yapılan değişiklik ile kurul üyelerini atama ve görevden alma yetkisi Cumhurbaşkanına tanınmıştır. Buna göre, Cumhurbaşkanı, “bakanlık görevi yapmış olanlar arasından, il belediye başkanlığı yapmış olanlar arasından, rektörlük ve dekanlık yapmış olanlar arasından, meslek kuruluşlarında en üst kademede görev yapmış olanlar arasından, müsteşarlık, valilik, büyükelçilik yapmış olanlara arasından” üyeler atayabilmekte ve kanunun öngördüğü şekilde gerektiğinde görevden alabilmektedir (5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 2004: 2).

3.6.3. Türkiye İnsan Hakları Ve Eşitlik Kurumuna İlişkin Düzenlemeler

İdarenin denetimine ilişkin faaliyet gösteren önemli bir kurumda Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumudur. 6701 sayılı Kanun ile kurulan bu kuruluş, 2012 yılında kabul edilen 6332 sayılı Kanun ile kurulan Türkiye İnsan Hakları Kurumunun kaldırılması sonrasında “insan haklarının korunması ve geliştirilmesi konusunda çalışmalar yapmak” üzere kurulmuştur. Görevlerinde tam bağımsız olan bu kurum hiçbir kurum, kurul, makam, merci ve kişiden emir ve talimat almaz, bu sayılanların tavsiye ve telkinlerini dikkate almaz. Bu kuruma ayrımcılık yasağı ilkesinin ihlalinin zarar gördüğü iddiasında olan tüm gerçek ve tüzel kişiler başvurabilmektedir. Kurumun kararları bağlayıcıdır ve kurum yasak ihlalinin tespiti durumunda idari yaptırım kararları alabilmektedir (Gözler ve Kaplan, 2018: 744).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesiyle birlikte bu kuruma ilişkin bazı düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemelerden birisi kurumun karar organı olan “İnsan Hakları ve Eşitlik Kurulu” başkan ve üyelerinin Cumhurbaşkanı tarafından atanmaya başlanmasıdır (703 Sayılı KHK). Böylece “Cumhurbaşkanının görevlendireceği bakan ile ilişkili” olan kuruluşun kara verici organının doğrudan Cumhurbaşkanınca atanması sağlanmış olmaktadır (Gözler ve Kaplan, 2018: 744).

3.6.4. Bilgi Edinme Değerlendirme Kuruluna İlişkin Düzenlemeler

İdarenin denetimi konusunda faaliyet gösteren önemli kuruluşlardan biriside Bilgi Edinme Değerlendirme Kuruludur. Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından 2003 yılında çıkarılan 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ile kurulan bu kurul “Bilgi edinme başvurusuyla yapılacak itirazlar üzerine (...) verilen kararları incelemek ve kurum ve kuruluşlar için bilgi edinme hakkının kullanılmasına ilişkin olarak kararlar vermek üzere” görevlendirilmiştir (4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, 2003:14). Bu kanun ile üyeleri Bakanlar Kurulu tarafından belirlenen kurulun üyeleri yeni hükümet sistemine geçilmesi sonrasında çıkarılan 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile yapılan değişiklik sonrasında Cumhurbaşkanı tarafından belirlenmektedir. Bu kararname ile ayrıca “kurulun görev çalışma ilişkin esas ve usullerin Cumhurbaşkanlığınca hazırlanacak ve yürürlüğe konulacak bir yönetmelik” ile düzenleneceği belirtilmektedir (703 Sayılı KHK). Nitekim buna istinaden çıkarılan Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulunun Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ile kurulun çalışma usul ve esasları yeni hükümet sistemine uygun olacak şekilde yeniden düzenlenmiştir.

3.6.5. Cimer – Bimer Uygulamalarına İlişkin Düzenlemeler

Ülkemizde Bilgi Edinme Hakkı Kanununa göre bilgi edinme hakkının kullanılabilceği örgütler şunlardır (Kırışik, 2016: 83-84);

- Merkezi idare kapsamındaki kamu idareleri ile bunların bağı, ilgili veya ilişkili kuruluşları
- Köyler hariç olmak üzere yerel yönetimler ve bunların bağı ve ilgili kuruluşları ile birlik veya şirketleri
- Sosyal güvenlik kurumları
- Üniversiteler
- Kamu iktisadi teşebbüsleri
- Döner sermayeli kuruluşlar

- İMKB ve TC Merkez Bankası da dahil, kamu tüzelkişiliğini haiz olarak kurul, üst kurul, kurum, enstitü, teşebbüs, teşekkül, fon ve sair adlarla kurulmuş olan tüm kamu kurum ve kuruluşları
- Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları.

Bu kanunda belirtilen kurum ve kuruluşlardan tüm gerçek ve tüzel kişiler ile karşılıklılık ilkesi çerçevesinde şartları yerine getiren Türkiye’de ikamet eden yabancılar ile yabancı tüzel kişiler bilgi edinme hakkından yararlanabilmektedir (<https://www.cimer.gov.tr/sorular>, 2019). Bu hakkın kullanılabilmesi için geliştirilen önemli uygulamalardan birisi Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi’dir (Cimer). Cimer uygulaması ile gerçek ve tüzel kişiler ilgili kurum ve kuruluşlardan bilgi ve belge isteyebilmektedir (<https://www.cimer.gov.tr/sorular>, 2019). Yeni hükümet sistemine geçilmesinden önce aynı konuda Başbakanlık İletişim Merkezi (Bimer) de faaliyet göstermekteydi. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesiyle birlikte Başbakanlığa bağlı olarak faaliyetlerini sürdüren Bimer uygulamasına son verilerek bilgi edinme hakkı çerçevesinde yapılan başvuruların Cimer tarafından ilgili kurum ve kuruluşlara iletilmesi sağlanır hale gelmiştir. Böylece aynı alanda iki ayrı uygulamanın bulunmasından kaynaklanan sakıncalar giderilmiş olmaktadır. Böylece idarenin denetiminde birliği sağlayacak önemli bir adım atılmış olmaktadır.

3.6.6. İdarenin Denetimine İlişkin Yapılan Düzenlemelerin Kamu Yönetimine Etkileri

Yapılan bütün bu düzenlemeleri dikkate aldığımızda ise kamunun denetiminde önemli bir sorun olan kamunun yani idarenin denetiminde görülen karmaşıklık ve bölünmüşlüğü sona erdirilmesi hususunda önemli adımlar atıldığını böylelikle denetimde kaynakların daha etkili ve verimli kullanıldığını, sonuç almanın kolaylaştığını, hesap verebilirlik düzeyinin arttığını, denetim dışında kalan alanların azaldığını, vatandaşların denetime katılımının kolaylaştığını söylemek mümkündür.

SONUÇ

Bu çalışma Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Türk kamu yönetimine etkilerini incelemek amacıyla konuyla ilgili kaynaklardan da yararlanmak suretiyle hazırlanmıştır.

16 Nisan 2017 tarihinde yapılan referandum ile kabul edilen 6771 sayılı Kanun anayasamızın birçok maddesinde değişiklikleri beraberinde getirmiştir. Referandum ile kabul edilen bu kanun düzenlemesini salt anayasada değişiklikler getiren bir basit bir düzenleme olarak addetmek mümkün değildir. Zira bu kanun düzenlemesi ile yapılan anayasa değişiklikleri ile ülkemizde uzun zamandır yürürlükte olan hükümet sistemi tamamen değişmiştir.

Ülkemizde modern hükümet sistemine geçişin miladı olan 1876 Anayasasının kabul edilmesiyle birlikte cari olan hükümet sistemi parlamenter sistemdir. Kuvvetlerin yumuşak ayrımı ilkesine dayanan Parlamenter Hükümet Sistemi yürütmenin iki başlı olarak düzenlendiği bir model olarak görülmektedir. Bu sistemde yürütme yetkisi yetkileri kısıtlı ve sorumsuz olan devlet başkanı ile yetkileri güçlü olan aynı zamanda hükümet etmenin sorumluluğunu paylaşan bakanlar kurulu arasında paylaşılmaktadır. 1921 Anayasasının cari olduğu, kurtuluş savaşının olağanüstü şartlarının yaşandığı ve bu yüzden meclis hükümeti modelinin uygulandığı kısa dönem hariç ülkemizde Parlamenter Hükümet Sistemi uygulanmış gelmiştir. Bu hükümet sistemi, gerek kendi özelliklerinden kaynaklanan sebepler gerekse ülkemiz uygulamasındaki bazı sapmalar sebebiyle birçok sorunu da beraberinde getirmiştir. Bu sistemin doğası gereği yürütmenin iki başlı yapısının yürütme yetkisini kullanmada beraberinde getirdiği sorunlar, yasama ile yürütme organlarının iç içe girmişliğinden kaynaklanan problemlerin yanı sıra ülkemizde bu hükümet sisteminin dizayn edilirken vesayetçi bir anlayışla hareket edilmesi neticesinde güçlü bir hükümet yapısının oluşturulmasının zorlaştırılmış olması hükümet krizlerini, yetki ve sorumluluk paylaşımından doğan problemleri de beraberinde getirmiştir. Bütün bu sorunları aşmak için atılan adımlar ise paliyatif tedbirlerden ibaret olduğu için bir türlü istenilen sonuçlar alınamamıştır. Nitekim gerek 1961 Anayasası ile gerekse 1982 Anayasası ile getirilen değişiklikler sorunlara çare olamamıştır. 2007 yılında yapılan referandum ile kabul edilen anayasa değişiklikleri ile Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmeye başlaması da hükümet

sisteminden kaynaklanan sorunlara çözüm üretememiştir. Konu ile ilgilenen kimi yazarlar tarafından “Rasyonelleştirilmiş Parlamenterizm” kimileri tarafından da “Yarı-Başkanlık” modeline daha yakın bir model olarak tanımlanan bu model de henüz uygulamaya geçtikten kısa bir süre sonra yaşanan hükümet krizi ile çözüm sağlanamayacağı ortaya çıkmıştır. Hükümet sisteminden kaynaklanan tüm bu sorunlar doğal olarak kamu yönetiminde olumsuz etkilemiştir. Kamu yönetiminde politika belirleme ve uygulama süreçlerinde ortaya çıkan sorunlar kamu yönetiminin çağımızın gereklerine uygun olarak yürütülmesini mümkün kılmaz hale getirmiştir.

Ülkemizde yaşanan hükümet sistemi sorununa çözüm olarak getirilen öneriler ve uygulamaların sonuç vermemesi bu konuyla ilgili arayışları daha da hızlandırmıştır. Bu noktada öne sürülen çözüm önerilerinden birisi de “Başkanlık Sistemi” olmuştur. Başta Amerika Birleşik Devletleri olmak üzere birçok ülkede uygulanmakta olan bu sistem, sert kuvvetler ayrılığı ilkesine dayanan ve yürütmenin tek başlı olarak düzenlendiği alternatif model olarak özellikle Turgut Özal’ın Cumhurbaşkanlığı döneminde bizzat Özal’ın kendisi tarafından kamuoyu ile paylaşılmıştır. Cumhurbaşkanı Özal’dan sonra Cumhurbaşkanı Süleyman Demirel de bu sistemin bir alternatif hükümet modeli olarak uygulanabileceğini beyan etmesinden sonra bu sistemle ilgili tartışmalar ve arayışlar giderek hızlanmıştır. 2002 yılında Adalet ve Kalkınma Partisinin iktidara gelmesiyle birlikte bu sistem ile ilgili önerilerin içeriği önemli ölçüde doldurularak kamuoyuna yeni bir hükümet sistemi modeli olarak duyurulmuştur. Başkanlık sistemi referans alınarak oluşturulan bu yeni modele “Türk Tipi Başkanlık Modeli” adı verilmiştir. Kamuoyu tarafından tartışılan bu model 15 Temmuz 2016 tarihinde Fethullahçı Terör Örgütü tarafından gerçekleştirilmeye çalışılan darbe girişimi ve sonrasında yaşananlar sonrasında yaşanan hükümet sistemi sorunlarına çare bulmak amacıyla anayasa değişikliği tasarısı haline getirilerek 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan referandum ile halkın onayına sunulmuştur. Yapılan referandum ile anayasa değişikliklerinin kabul edilmesiyle birlikte “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi” olarak adlandırılan yeni hükümet sistemi modeline geçilmiştir.

16 Nisan 2017 tarihinde yapılan referandum ile kabul edilen 6771 sayılı Kanun ile yapılan değişikliklerin 24 Haziran 2018 tarihinde yapılan Cumhurbaşkanlığı ve Milletvekilliği genel seçimlerinin sonucunda uygulamaya geçmesiyle birlikte fiilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi modeline geçilmiş bulunmaktadır. Dünyadaki

başkanlık sistemi uygulamaları referans alınarak geliştirilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi sert kuvvetler ayrılığına dayanan, yürütmenin tek başlı olarak düzenlendiği bir hükümet sistemi modelidir. Anayasanın 104. maddesinde yapılan değişiklikle genel yürütme yetkisinin Cumhurbaşkanında toplandığı bu model, yasama, yürütme ve yargı organlarının görev, yetki ve sorumlulukları ile işleyişlerine ilişkin önemli değişiklikleri beraberinde getirmektedir. Bu önemli değişikliklerin etkilediği alanlardan birisi de şüphesiz kamu yönetimi alanıdır. Genel olarak yürütmeye ilişkin yapılan düzenlemelerin yanı sıra kamu yönetiminde politika belirleme ve uygulama noktasında ve kamu yönetiminin işleyişi noktasında da yeni hükümet sisteminin bir takım değişiklikleri beraberinde getirmesi kaçınılmaz gözükmektedir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi çerçevesinde yapılan düzenlemelerin kamu yönetiminde politika belirleme ve uygulama süreçleri ile kamu yönetiminin işleyişine olan etkileri, bu etkilerin neler olduğunu ve kamu yönetimini nasıl etkilediğini belirlemeyi zorunlu kılmaktadır. Böylelikle yeni sistemle birlikte gelen düzenlemelerin ve uygulamaların ne gibi sonuçlar doğurduğunu tespit ederek oluşabilecek aksaklıkları düzeltebilmek mümkün olabilecektir. Bu çalışma ile yeni hükümet sisteminin Türk kamu yönetimine etkilerinin neler olduğunu tespit edilmesi noktasında bir takım sonuçlara ulaşılarak bu konuda bazı verilerin elde edilmesi sağlanmış olacaktır. Nitekim konu ile ilgili kaynaklarda ve hukuksal metinlerdeki yazılı ve dijital bilgi ve verilerin incelenmesi ve değerlendirmesi bu konuda bazı sonuçlara ulaşılmasını kolaylaştırmıştır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Türk kamu yönetimini etkileri açısından önemli bir nokta kamu yönetiminde birlik ve uyumun sağlanmış olmasıdır. Tek başlı yürütme modelinin tercih edildiği bu sistem ile önceki sistemde yürütmenin çift başlı olmasından kaynaklanan sorunlar aşılmış olmaktadır. Zira önceki sistemde yürütme yetki ve görevi Bakanlar Kurulu ile Cumhurbaşkanı arasında paylaşılmaktaydı. Bakanlar Kurulunun başı yani hükümetin başı gibi hareket eden Başbakan yürütmeye ilişkin bazı yetkileri Cumhurbaşkanı ile paylaşmaktaydı. Bu durum ise Cumhurbaşkanı ile arasında çatışma yaşanmasını kaçınılmaz kılmaktaydı. Bir yandan hükümet sisteminin doğası gereği güçlü bir Başbakanlık makamı diğer yanda aslında sistemden sapma olarak görülebilecek güçlü Cumhurbaşkanlığı makamı arasındaki uyuşmazlıklar, yürütmenin ve doğal olarak kamu yönetiminin de işleyişini olumsuz etkilemekteydi. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesiyle birlikte Bakanlar Kurulunun ve

Başbakanlık makamının kaldırılmasıyla ve yürütme yetkisinin Cumhurbaşkanında toplanmasıyla birlikte Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanları atama, bakanlık kurma veya kaldırma ile bakanlık teşkilatlarını düzenleme, yürütmeye ilişkin kararname çıkarma, üst kademe kamu yöneticilerini atama, politika kurulları oluşturma gibi önemli yetkilere kavuşmuş olmaktadır. Böylelikle Cumhurbaşkanı ile Başbakan arasında doğabilecek anlaşmazlıklar neticesinde kamu yönetiminde yetki, görev ve sorumlulukların belirlenmesi, politikaların oluşturulması ve işleyişin düzenlenmesi noktasında oluşabilecek sorunlar ortadan kalkmış olmaktadır.

Yeni hükümet sisteminin kamu yönetiminde getirdiği önemli değişikliklerden birisi de kamuda profesyonel yönetici istihdamına ilişkin yapılan düzenlemedir. Anayasanın 104. maddesinde yapılan değişiklik ile Cumhurbaşkanına üst kademe kamu yöneticilerini atama ve görevden alma yetkisi verilmiştir. Bu düzenlemeye istinaden çıkarılan 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile de atanacak olan üst kademe yöneticilerin atanmasına ilişkin usul ve esaslar ile bunların alacakları ücret ve tazminatları belirlenmiştir. Bu düzenleme incelendiğinde üst kademe yöneticilerin profesyonel kişiler arasından seçilmesinin önünün açıldığı görülmektedir. Atanacaklar için aranan şartlar incelendiğinde alanında uzman ve profesyonel kişilerin gerekli öğrenim ve tecrübe şartlarına sahip olmaları durumunda kamuda görev yapıyor olmaksızın yani özel sektörden veya serbest çalışanlar arasından da olmak kaydıyla istihdam edilmeleri mümkün hale gelmektedir. Böylelikle kamu yönetiminde personel istihdamında kariyere dayalı istihdam yerine pozisyona dayalı istihdam modelinin öne çıktığını söylemek mümkündür. Bu tür atamalar siyasi atamalar olarak gözükse de aranan eğitim ve tecrübe şartları liyakat ilkesinin de dikkate alındığını ortaya koymaktadır. Bu düzenlemede bu kişilerin istihdamını cazip kılmak için ücret, tazminat ve diğer haklar konusunda da düzenlemeler yapılmıştır. Ayrıca bu kişilerin eğitimi konusunda da Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığına bağlı Personel ve Prensipler Müdürlüğü'nün görevlendirildiği görülmektedir. Yapılan bu düzenleme neticesinde kamuda profesyonel yönetici istihdam edilerek etkin, verimli ve hesap verebilir bir kamu idaresi yapısının amaçlandığını ve buna yönelik önemli bir adım atıldığını söylemek mümkündür.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet sisteminin kamu yönetimi bakımından getirdiği önemli yeniliklerden birisi de bakanlık teşkilatlarından müsteşarlık makamının

kaldırılmasıdır. Böylece bakanlıklardaki müsteşar ile bakan yardımcıları arasındaki çatışma ve bu çatışmadan doğan sorunların ortadan kaldırılması sağlanmaktadır. Bakanlık teşkilatlarında müsteşar ile bakan yardımcısı arasında yetki ve sorumluluk paylaşımı, hiyerarşik kademedeki konum ve yetki devrinin net olmamasından kaynaklanan sorunlar bu iki makam arasında çatışma yaşanmasına sebebiyet vermekteydi. Geçmişte bir dönem siyasi müsteşarlık olarak da uygulamada yer bulan bakan yardımcılığı makamının yeniden ihdas edilmesi bakanın en yakınında olan bu iki makam arasında sorunların doğmasını kaçınılmaz kılmaktaydı. Yeni hükümet sistemine geçilmesiyle birlikte bu sorun ortadan kalkmış olmaktadır. Bu düzenlemenin olumlu bir diğer yanı da kariyer dayalı en üst makam olan müsteşarlık makamındaki kişinin bakanlık politikaları ve uygulamaları nedeniyle bakan ile uyuşmazlık yaşaması durumunda ortaya çıkabilecek sorunların önüne geçilmiş olmasıdır. Zira bakan yardımcılarının siyasi olarak atanan ve bakan ile benzer tercihlere sahip olması beklenen kişiler olduğunu söylemek mümkündür. Ayrıca bakan yardımcılarının görev sürelerini bakanın görev süresi ile sınırlı olması da ileride yeni bakan göreve geldiğinde çatışma yaşanması ihtimalini ortadan kaldırmaktadır. Böylece bakanlık teşkilatının daha sağlıklı çalışmasının önü açılmış olmaktadır.

Yeni hükümet sisteminin kamu yönetiminde meydana getirdiği önemli değişikliklerden birisi de kamuda politika oluşturucu-kurmay birimlerin teşkil edilmesidir. Özellikle Başkanlık Sisteminin uygulandığı ülkelerde politika geliştirme ve üretme süreçlerinde güçlü danışma birimlerinin olduğu görülmektedir. Kamu politikası oluşturma süreçleri birçok aktörü içine alan ve işbirliği içinde hareket edilmesini gerektiren süreçlerdir. Ancak bu süreçlerin en önemli aktörü yürütme aktörüdür. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesiyle birlikte yürütme yetkisinin cumhurbaşkanında toplanmasıyla, politika belirleme süreçlerinde Cumhurbaşkanına yardımcı olacak birimlerin tesis edilmesi zaruri hale gelmiştir. Bu duruma istinaden de Cumhurbaşkanlığına bağlı Politika Kurulları ve ofisleri oluşturularak bu noktadaki eksiklik giderilmiş olmaktadır. Böylece kamu politikaları belirlenirken daha doğru sonuçlara ulaşmak, bu sonuçlara dayanan politikaları uygulamak ve alınan geri dönüşler ile politikaları daha kolay revize etmek imkanı doğmuş olmaktadır.

Hükümet sistemi değişikliği ile gerçekleştirilen önemli düzenlemelerden birisi de milletvekillerinin bakan olması uygulamasına son verilmesidir. Parlamenter sistemin

yumuşak güçler ayrılığı modeli milletvekillerinin bakan olabilmesine imkanı tanımaktaydı. Yani yürütme ile yasama bir ölçüde iç içe çalışmaktaydı. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesiyle sert kuvvetler ayrılığı ilkesinin gereği olarak milletvekillerinin bakan olması uygulamasına son verildi. Böylece bakanların parti içi baskılar ve seçmen baskısından etkilenmeden kamuya ilişkin karar alma süreçlerinde daha rasyonel karar verebilmelerinin önü açılmış olmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesiyle birlikte kamunun denetimiyle ilgili de önemli düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemelerden en önemlilerinden birisi Devlet Denetleme Kuruluna soruşturma yapma yetkisinin tanınması ve silahlı kuvvetlerin kurulun denetimine tabi hale gelmesidir. Böylece kurul daha etkin ve geniş kapsamlı denetim yapma imkanına kavuşmuştur. Bu düzenlemeye paralel olarak Başbakanlık Teftiş Kurulunun da kaldırılması ve personel ve diğer imkanlarının Devlet Denetleme Kuruluna dahil edilmesiyle denetimde birlik ve sadeleşmenin de önü açılmış olmaktadır. Ayrıca Kamu Görevlileri Etik Kurulu, Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu, Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu gibi denetim alanıyla ilgili kurum ve kurulların Cumhurbaşkanına bağlı, ilgili, ilişkili olacak şekilde yeniden düzenlenmesi ve vatandaşların kamunun denetimine dijital yollardan katılımını sağlayan Bimer- Cimer uygulamaları arasında ayrımın ortadan kaldırılarak Bimer uygulamasına son verilmesiyle birlikte kamunun denetiminde birlik ve sadeleşmenin sağlanması noktasında önemli adımlar atılmış olmaktadır.

Sonuç itibariyle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin getirdiği yeniliklerin ve değişikliklerin, Türk kamu yönetiminde politika geliştirme süreçlerinde, uygulamada, örgütlenmede ve kamu yönetiminin işleyişinde uzun yıllardır var olan sorunların çözümü ve kamu yönetiminin temel amacı olan kamu hizmetlerinin vatandaşlara ulaştırılması noktasında etkin, verimli, hesap verebilir, denetim süreçlerinin şeffaflaştırıldığı ve basitleştirildiği bir noktaya gelmesini sağlama açısından önemli adımlar içerdiğini söylemek mümkündür.

KAYNAKÇA

- Abdulahakimoğulları, E. (Ed.) (2013). *Türk Anayasa Hukuku Mevzuatı* (2. Baskı). Ankara: Adalet Yayınları.
- Acar, A. (2015). Kamu Yönetimi ve Siyaset Biliminde Karar Verme. Fatih Kırışık, Özgür Önder (ed.), *Bakanlık Örgütünde Karar Verme: Milli Eğitim Bakanlığı Örneği* (s.73-119). Ankara: Detay Yayınları.
- Açıl, M. (2018). 2017 Anayasa Değişiklikleri Çerçevesinde Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri. *İstanbul Hukuk Mecmuası*, 76(2): 725-756.
- Akçakaya, M., Özdemir, A. (2018). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Siyasal İstikrar. *Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi*, 53(3): 922-944.
- Akçalı, P. (2013). Genel Özellikleri Yararları Ve Sakıncaları Işığında Başkanlık Sistemleri. *Yeni Türkiye Dergisi*, 51: 406-411.
- Akçay E. (2016). Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Siyasi Denetim: İdarenin TBMM tarafından Denetlenmesi. *Ombudsman Akademik*, 5: 37-68.
- Akgül, M. E. (2010). Kuvvetler Ayrılığı İlkesinin Dönüşümü Ve Günümüz Demokratik Rejimlerindeki Anlamı. *Ankara Barosu Dergisi*, 4: 79-101.
- Akıncı, B. (2017a). Hükümet Sistemleri ve Ülkemizde Olası Hükümet Sistemi Değişikliğinin Etkileri, *Journal Of Social And Humanities Sciences Research*, 4(8): 1-21.
- Akıncı, B. (2017b). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Olası Demokratik Ve Ekonomik Etkileri. *Turkish Studies İntarnational Academic Journals*, 12(24): 1-16.
- Akıncı, B. (2018). Türkiye’de Kamu Politikası Oluşturma Sürecinde Yeni Aktör: Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları. *OPUS Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi*, 9(16): 218-2146.
- Akman, Ç. (2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Politika Kurulları: sosyal Politikalar Kurulu Üzerinden Bir Değerlendirme. *Route Educational And Social Science Journal*, 6(3): 659-676.

- Akman, E. (2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kamu Politikası Aktörleri. *Paradoks Ekonomi, Sosyoloji ve Politika Dergisi*, 15(1): 35-54.
- Akyılmaz, B., Sezginer, M ve Kaya, C. (2013) *Türk İdare Hukuku* (4. Baskı). Ankara: Seçkin Yayınları.
- Aliefendioğlu, Y. (2007). 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanının Yürütme İçerisindeki Yeri, Seçimi ve Sorumsuzluğu, Yasama Dokunulmazlığı. *TBB Dergisi*, 94: 329-358.
- Alkan, H. (2018). *Kurumsalci Yaklaşım Işığında Yeni Siyasetin Analizi: Cumhurbaşkanlığı Sistemi* (1. Baskı). Ankara: Liberte Yayınları.
- Alparslan, M. (2017). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi. *Yeni Türkiye Dergisi*, 94: 393-396.
- Amanvermez, Y. (1981). *İngiltere’de Kamu Personel Rejimi*. Ankara: Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu.
- Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, *T.C. Resmi Gazete*, 30473, 9 Temmuz 2018.
- Ardıçoğlu, M. A. (2017). Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. *Ankara Barosu Dergisi*, 75(3): 19-51.
- Arı, M. (2018). Yeni Anayasa Tartışmaları Ve Hükümet Sistemi Arayışları. *Politik Ekonomik Kuram Dergisi*, 2(1): 87-102.
- Asilbay, İ.H. (2013). Parlamenter Sistem Ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 104: 247-264.
- Aslan, O.E., Çakıroğlu, A., Zengin, O., Yıkarbaba, S., Durna, D. (2017). *Türkiye Cumhuriyeti Devlet Teşkilatı Rehberi* (4. Baskı). Ankara: Öncü Yayınları.
- Atay, C. (1993). *Karşılaştırmalı Türk Anayasaları (Değişme ve Gelişme)* (2. Baskı). Bursa: Ekin Yayınları.
- Atay, C. (1997). *Devlet Yönetim ve Denetim* (1. Baskı). Bursa: Marmara Yayınları.

- Ateş, H. (Ed). (2018). *Türk Kamu Yönetiminin Örgütlenmesi ve Denetimi: Sorunlar, Çözüm Önerileri ve Yeni Yönelimler*. Ankara: Devlet Personel Başkanlığı Teşkilat ve Yönetimi Geliştirme Dairesi Başkanlığı.
- Aydın, A. (2017). Büyük Ve Güçlü Bir Türkiye İçin, İstikrar, İstiklal Ve İstikbal. *Yeni Türkiye Dergisi*, 94: 38-42.
- Bakan Yardımcılarının Mali Hakları ve Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun, *T.C. Resmi Gazete*, 18540, 27 Eylül 1984.
- Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, *T.C. Resmi Gazete*, 25269, 24 Ekim 2003.
- Bilir, F. (2017). Türkiye'ye Özgü Yeni Bir hükümet Modeli: Cumhurbaşkanlığı Sistemi. *Yeni Türkiye Dergisi*, 94: 525-530.
- Boztepe, M. (2018). Olağanüstü Hal Rejiminde Yürütmenin Düzenleyici Bir İşlemi Olarak Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri Ve OHAL Kanun Hükmünde Kararnameleri İle Mukayesesi. *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 1(3): 378-395.
- Caner, Z. (2013). Parlamenter Sistem İle Başkanlık Sisteminin Analizi Ve Başkanlık Sisteminin Türkiye'de Uygulanabilirliği. *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 21(1): 183-206.
- Coşkun, Ş. ve Davut, Ş. (2013). Cumhurbaşkanının Seçimi, Yetkileri ve Görevleri Açısından Türkiye ve Fransa'nın Karşılaştırmalı Olarak İncelenmesi. *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, 3: 182-229.
- Coşkun, V. (2017). 16 Nisan Tarihinde Kabul Edilen Anayasa Değişikliklerinin Değerlendirilmesi. *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 22(36): 3-30.
- Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, *T.C. Resmi Gazete*, 30474, 10 Temmuz 2018.
- Çağlar, N. (2017). Avantaj ve Dezavantajlarıyla Parlamenter Hükümet Sistemi. *Kastamonu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 19(4): 111-117.

- Çelik, B. (2018). 16 Nisan Anayasa Değişikliği ve Hakimler ve Savcılar Kurulu Üzerine Bir Değerlendirme. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 73(4): 1057-1094.
- Demir, C., Çohadar, Ö. ve Gök, G. (2017). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Yönetişimin Temel İlkeleri Bağlamında İncelenmesi. *Strategic Public Management Journal*, 3: 138-153.
- Demir, F. (2013). Yarı Başkanlık Hükümet Sistemi ve Türkiye. *Journal Of Yaşar University*, 8(özel): 0-876.
- Demirağ, F. (2005). Hukuk Devleti Adil Yargılanma Hakkı Ve Askeri Yargı. *TBB Dergisi*, 59: 116-197.
- Devlet Denetleme Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, *T.C. Resmi Gazete*, 30479, 15 Temmuz 2018.
- Dik, E. (2013). 643 Sayılı KHK İle Düzenlenen Bakan Yardımcılığı Ve Hiyerarşik Örgütlenme İçerisindeki Konumu. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 68(4): 121-145.
- Dilipak, A. (2017). Milletimizin Anayasa İle İmtihanı Ve 16 Nisan Anayasa Referandumu. *Yeni Türkiye Dergisi*, 94: 316-324.
- Durgun, G, B. (2017). Anayasa Referandumu ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi. *Yeni Türkiye Dergisi*, 94: 494-499.
- Duverger, M. (1986). *Siyasal Rejimler* (T. Tunçdoğan, Çev.) (1. Baskı). İstanbul: Sosyal Yayınlar.
- Efe, H., Kotan, M.L. (2015). Türkiye’de Hükümet Sistemi Tartışmaları Çerçevesinde Başkanlık Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği. *KAÜ İİBF Dergisi*, 6(9): 65-94.
- Erdem, F.H., Coşkun, V. (2009). Askeri Yargı ve Askeri Vesayet. *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 14(20-21): 87-136.
- Erdem, K. (2017). Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri Yarı-Başkanlık Sistemi Fransa, Polonya ve Rusya Örnekleri. Semra Gökçimen (ed.), *Yarı- Başkanlık Sistemi: Teori, Pratik ve Tartışmalar* (s.1-18). (2. Baskı). Ankara: TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı.

- Erdoğan, M. (1989). Başbakanlık Hükümeti mi? *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 44(3): 229-247.
- Erdoğan, M. (2017). *Anayasal Demokrasi* (13. Baskı). Ankara: Siyasal Yayınları.
- Ergun, T. (1988). *Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesi*. Ankara: Todaie Yayınları.
- Erim, R. O. (2017). *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi* (1. Baskı). İstanbul: İşaret Yayınları.
- Eser, H.B., Baltacı, C., Arslan, M. (2012). Türk Siyasal Sisteminde 1960 Müdahalesi Ve Vesayet Kurumsallaşması Üzerine Bir Analiz Denemesi. *SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 25: 69-97.
- Fendoğlu, H, T. (2017). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi. *Yeni Türkiye Dergisi*, 94: 90-109.
- Fendoğlu, H.T. (2016). Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Ombudsman Denetimi: İdarenin kamu Denetçiliği Kurumu tarafından Denetlenmesi. *Ombudsman Akademik*, 5: 13-36.
- Fidan, S., Şahin K., Çelik, F. (2011). Osmanlı Modernleşmesinin Temel Olgularından Biri: Bürokrasi. *SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 2011(23): 113-128.
- Gidersoy, B. (2017). Başkanlık Hükümet Sistemi Ve Türkiye İçin Geçerliliği. *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 9(19): 500-519.
- Gözler, K. (2017). *Anayasa Hukukun Genel Esasları* (9. Baskı). Bursa: Ekin Yayınları.
- Gözler, K. (2019). *Türk Anayasa Hukuku Dersleri* (23. Baskı). Bursa: Ekin Yayınları.
- Gözler, K. ve Kaplan, G. (2018). *İdare Hukuku Dersleri* (20. Baskı). Bursa: Ekin Yayınları.
- Gözübüyük, Ş. (1997). *Yönetim Hukuku* (10. Baskı). Ankara: Turhan Yayınları.
- Gül, A. (2017). Milletın Özne Olduğu Sistem: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, *Yeni Türkiye Dergisi*, 94: 129-159.
- Gül, C. (2018). Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Sisteminin Dinamikleri ve Yürütmenin Yeni Konumu. *Erciyes üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 13(2): 235-262.

- Gülener, S. ve Biricikoğlu, H. (2016). Türkiye’de Bürokrasinin Hesap Verebilirlik Açığı ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde yürütmenin Hesap Verebilirliği. *Ombudsman Akademik*, 5: 69-89.
- Gülener, S. ve Miş, N. (2017). *Cumhurbaşkanlığı Sistemi*. İstanbul: Seta Yayınları.
- Gülener, S. ve Miş, N. (2017). Cumhurbaşkanlığı Sisteminin Anayasal Tasarımı, *Türkiye’de Siyasal Sistemin Dönüşümü ve Cumhurbaşkanlığı Sistemi*, Nebi Miş ve Burhanettin Duran, (ed.), (1. Baskı). Ankara: Seta Yayınları.
- Güler, B.A., Karahanoğulları, O., ve Karasu, K. (2004). *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*. Ankara: Kayaum Yayınları.
- Güler, T. (2014). Osmanlıda Siyaset Ve Bürokrasi İlişkilerinin Tarihi Seyri. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 19(4): 311-336.
- Hakyemez, Y.Ş. (2010). 2010 Anayasa Değişiklikleri Ve Demokratik Hukuk Devleti. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 14(2): 387-406.
- İpek, H. (2017). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi. *Yeni Türkiye Dergisi*, 94: 235-250.
- İyimaya, A. (2017). Anayasa Değişikliği Ekseninde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi (Anatomik Ve Diyalektik Bir yaklaşım). *Yeni Türkiye Dergisi*, 94: 71-89.
- Kaan, O. (2019). 2017 Anayasa Değişikliği’nde Yeni Hükümet Sistemi. *Kırklareli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 8(1): 14-28.
- Kahraman, M., Balkan, A. (2018). Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve Denetimi. *International Journal Of Academic Value Studies*, 4(19): 239-246.
- Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, *T.C. Resmi Gazete*, 25486, 8 Haziran 2004
- Kaya, A. (2017). Kamu Politikalarının Ulusal Etkinliğini Yönlendiren Küresel Yapılanmaların Yetki Uyuşmazlıkları ve Çözüm Önerileri. *Sosyal ve Beşeri Bilimler Araştırmaları Dergisi*, 18(40): 25-41.

- Kaya, B. (2017). Türk Tipi Başkanlık Sistemi Önerisinden Partili Cumhurbaşkanlığı Sistemine. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 15(30): 27-50.
- Kaya, M. (2018). *İdare Hukuku ve Türk İdari Teşkilatı* (1. Baskı). İzmit-Kocaeli: Temsil Yayınları.
- Kent, B. (2011). Türk Ve Alman Hukukunda Genel Düzenleyici İşlemler. *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 69(1-2): 485-503.
- Keskinsoy, Ö., Kaya, S.B. (2018). Türkiye'nin Hükümet Sistemleri Üzerine Bir Değerlendirme. *TBB Dergisi*, 137: 67-96.
- Kılıç, A. (2016). Siyasi Sorumluluk Kurumunun Hükümet Sistemleri Açısından Değerlendirilmesi. *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, 0(8): 269-299.
- Kılınc, D. (2016). Türkiye'de Bitmeyen Tartışma: Hükümet Sistemi Üzerine Değerlendirmeler. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 20(1): 447-510.
- Kırışık, F. (2015). Kamu Yönetimi Ve Siyaset Biliminde Karar Verme. Fatih Kırışık, Özgür Önder (ed.), *Devlet Kuvvetleri Arasında ve Yürütme Kuvveti İçerisindeki İlişkiler Boyutundan Bakanlar Kurulunda Karar Verme Sorunu* (s.49-72). (2. Baskı). Ankara: Detay Yayınları.
- Kırışık, F. (2016). *Yönetişel Dönüşüm Sürecinde Şeffaflık Ve Bilgi Edinme Hakkı* (1. Baskı). Bursa: Ekin Yayınları.
- Kırışık, F. (2018). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Merkezi İdare ve Yerel Yönetimlerin Geleceği. Yeni Sistemde Yerel Yönetimler. Hamza Ateş, Mustafa Çöpoğlu, Mücahit Bıykoğlu (ed.), *Devletin Rolü ve Sınırları* (s. 135-157). (1. Baskı). Ankara: Savaş Yayınları.
- Korkmaz, T. (2016). Hükümet Sistemleri Ve Türkiye Üzerine Bir Analiz. *Akademik Hassasiyetler Dergisi*, 6: 43-57.
- Korucu, S. (2017). Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Cumhurbaşkanının Siyasi,Hukuki ve Cezai Sorumluluğu. *Yeni Türkiye Dergisi*, 94: 555-560.
- Kuluçlu, E. (2006). Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine. *Sayıştay Dergisi*, 63: 3-37.

- Kuzu, B. (1996). Türkiye İçin Başkanlık Sistemi-I-. *Liberal Düşünce Dergisi*, 1(2): 13-43.
- Kuzu, B. (2017). Anayasa Değişikliği Ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Genel Faydaları, *Yeni Türkiye Dergisi*, 94: 110-128.
- Küçük, A. (2016). Ak Parti'nin Başkanlık Sistemi Modelinin ABD'deki Başkanlık Sistemi Modelinden Farklılık Arz Eden Yönleri. *Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 6(1): 25-64.
- Lamba, M. (2018). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Merkezi İdare ve Yerel Yönetimlerin Geleceği. Yeni Sistemde Yerel Yönetimler. Hamza Ateş, Mustafa Çöpoğlu, Mücahit Bıyıkoglu (ed.), *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Merkezi Yönetimin Yapısal Dönüşümü* (s.49-76) (1. Baskı). Ankara: Savaş Yayınları.
- Lamba, M., Aktel, M., Altan, Y. ve Kerman, U. (2014). Türkiye'de Bakanlık Tipi Örgütlenme: Tarihsel ve Yasal Süreç. *Yönetim ve Ekonomi: Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 21(1): 173-189.
- Mutlu, A. E. (2019). Hukuki Statüsü ve İdari Teşkilattaki Yeriyle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanı Yardımcıları. *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 10(1): 119-132.
- Öden, M. (1993). Anayasa Yargısında Yargıcın Davaya veya İşe Bakamaması. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 43(1): 61-124.
- Önsay, M. (2017). *16 Nisan'dan Sonra Türkiye'nin Yeniden İnşası* (1. Baskı). İstanbul: Taş Mektep.
- Örselli, E., Babahanoğlu, V. ve Bilici, Z. (2018). Kamu Politikalarında Yeni Aktörler: Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları Ve Ofisler. *Turkish Studies Economics, Finance And Politics*, 13(30): 303-318.
- Özer, M.A., Özmen, B. (2017). Parlamenter ve Başkanlık Sistemleri Arasında Konumunu Arayan Bürokrasi. *Strategic Public Management Journal*, 3: 17-34.
- Özkul, F. (2013). 1982 Anayasasında Başbakan. *Hacettepe Hukuk Fakültesi Dergisi*, 3(2): 75-90.

- Öztürk, N. K. (2018). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi. Kamu Yönetiminde Değişim. Yüksel Demirkaya (ed.), *Amerikan Başkanlık Sistemi ve Bürokrasi* (s.199-247). (1. Baskı). İstanbul: Hiperyayın.
- Polater, Y.Z. (2014). Modern hükümet Sistemlerinden Yarı- Başkanlık Sistemi Ve Türkiye’de Uygulanabilirliği. *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, 4: 133-175.
- Sabuktay, A. (2015). Türkiye’de Kamu Yönetimi ve Kamu Politikaları. Filiz Kartal (ed.), *Hukuk-Siyaset Kuramı ve Kamu Yönetimi* (s. 67-72). Ankara: Todaie Yayınları.
- Saygın, E. ve Yamak, T. (2018). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde İdari Denetim: Kamu ‘Denetim’ Modeli. *Denetim Dergisi*, 17: 1-14.
- Sevil, M. (2005). *Türkiye’de Modernleşme ve Modernleştiriciler* (2. Baskı). Ankara: Vadi Yayınları.
- Sobacı, M. Z. ve Köseoğlu, Ö. (2018). *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Üst Kademe Yöneticiler* (1. Baskı). İstanbul: Seta Yayınları.
- Söğütlü, İ. (2010). Cumhuriyet Türkiye’sinde Modernleşme Ve Bürokratik Vesayet. *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 19: 49-68.
- Şahin, K. (2014). Türkiye’deki Hükümet Sistemi Tartışmalarına Siyasi Kültür ve Demokrasi Eksenli Bir Yaklaşım. *Sakarya İktisat Dergisi*, 3(3): 29-71.
- Şengül, R. (2009). Kamu Yönetiminde Yüksek Yöneticilerin Yetiştirilmesinde Okul Modeli: Fransa’da ENA Örneği. *Dumlupınar Üniversitesi SBE Dergisi*, 24: 291-297
- Taşdöğen, S. (2016). Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 65(3): 937-966.
- Tataroğlu, M. (2006). Parlamenter ve Başkanlık Sistemlerinde Siyasi İktidar ve Bürokrasi İlişkileri ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme. *Yönetim ve Ekonomi: Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 13(1): 97-119.

- Tataroğlu, M. (2016a). Hükümet Yapısında Genişleme: Bakan Yardımcılığı. *Yönetim ve Ekonomi: Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 23(2): 519-544.
- Tataroğlu, M. (2016b). Yürütmede Etkinlik Bakımından Başkanlık Sisteminin Değerlendirilmesi. *Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 5(1): 74-97.
- Tekin, Y. (2015). *Başkanlık Sistemi ve Kuvvetler Ayrılığı Tartışması* (1. Baskı). Ankara: Kesit Yayınları.
- Teziç, E. (2017). *Anayasa Hukuku* (21. Baskı). İstanbul: Beta Yayınları.
- Tögel, A. (2016). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Devlet Denetleme Kurulunun İdari denetimdeki Rolü. *Ombudsman Akademik*, 5: 91-110.
- Tunç, H., Bilir, F. ve Yavuz, B. (2014). *Türk Anayasa Hukuku* (5. Baskı). Ankara: Adalet Yayınları.
- Tunç, H., Yavuz, B. (2009). Avantaj ve Dezavantajlarıyla Başkanlık Sistemi. *TBB Dergisi*, 81: 1-39.
- Tunçkaşık, H. (2017). Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri Parlamenter Sistem Almanya, Güney Afrika, Hindistan, İngiltere, İtalya ve Japonya Örnekleri. Semra Gökçimen (ed.), *Parlamenter Sistem: Teori, Pratik ve Tartışmalar* (s. 1-30). (2. Baskı). Ankara: TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları.
- Turan, A. M. (2018). Türkiye'nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi. *Social Sciences Research Journal*, 7(3): 42-91.
- Turhan, M. (1991). Meclis Hükümeti (Konvansiyon Kuramı). *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 46(1): 453-463.
- Türe, İ. (2001). Koalisyon Hükümetlerinde Başbakanlık. *Mülkiye Dergisi*, 25(227): 71-86.
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, *T.C. Resmi Gazete*, 17863, 9 Kasım 1982.
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, *T.C. Resmi Gazete*, 29976, 11 Şubat 2017.

- Uçman, H. (2015). Türk Kamu Yönetiminde Bakan Yardımcılığı Uygulaması Üzerine İnceleme Ve Değerlendirmeler. *Akademik Hassasiyetler Dergisi*, 2(3): 191-225.
- Uslu, A. (2017). Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Mesaj Yetkisi veya Mesaj Etkisi. *Yeni Türkiye Dergisi*, 94: 404-405.
- Uyanık, H. (2012). Bakan Yardımcılığı Statüsünün İdare Hukuku Açısından Değerlendirilmesi. *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, 15(2): 101-114.
- Uzun, C. D. (2017). *Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yargı*. İstanbul: Seta Yayınları.
- Uzun, C. D. (2018). 6771 Sayılı Kanunla Anayasada Yargıyla İlgili Yapılan Düzenlemeler. *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, 11: 409-433.
- Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, *T.C. Resmi Gazete*, 30474, 10 Temmuz 2018.
- Yasan, A. (2017). Neden Evet? Devlet Ve Anayasa. *Yeni Türkiye Dergisi*, 94: 183-208.
- Yavuz, B. (2008). 2007 Anayasa Değişikliğinin Doğurduğu Tereddütler Ve Çözüm Yolları. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 12(1-2): 1173-1214.
- Yıldırım, H. (2017). *Parlamentar Sistem Krizleri ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi*. (1. Baskı). İstanbul: Pozitif Yayınları.
- Yıldız, A. (2018). Amerika Birleşik Devletleri'nde Başkan Yardımcısı İle Türkiye'de Cumhurbaşkanı Yardımcısının Karşılaştırılması. *Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 13(1): 509-534.
- Yıldız, A. (2019). Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Cumhurbaşkanının Sorumluluğu Meselesi. *Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 9(1): 1-20.
- Yılmaz, A., Güler, T. (2016). Ak Parti Hükümetleri Döneminde Siyaset Ve Bürokrasi Arasındaki Güç Mücadelesinin Devlet Planlama Teşkilatı Üzerinden Okunması. *Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, 14(2): 294-316.
- Yılmaz, B. (2013). Türkiye'de Bakan Yardımcılığı Uygulamasına İlişkin Genel Bir Değerlendirme. *Kastamonu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 1(1): 33-41.

Yılmaz, H., Biçer M. (2018). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi. Kamu Yönetiminde Değişim. Yüksel Demirkaya (ed.), *Başkanlık ve Parlamenter Hükümet Sistemlerinde Bütçe sürecinde Hesap verebilirlik: Anayasa Değişikliği İle Türkiye’de Öngörülen Yeni Yapı* (s.365-412). (1. Baskı). İstanbul: Hiperyayın.

İnternet Kaynakları

Aslan, A. (2015). *Türkiye İçin Başkanlık Sistemi Demokratikleşme, İstikrar, Kurumsallaşma*. http://file.setav.org/Files/Pdf/20150405220930_turkiye-icin-baskanlik-sistemi-demokratiklesme-istikrar-kurumsallasma.pdf, (03.03.2019).

Ay, Ş. (2004). Türkiye’de Parlamenter Sistem ve Hükümet Sistemi Tartışmaları. *Mevzuat Dergisi*, 77. <https://www.mevzuatdergisi.com/2004/05a/01.htm>, (14.05.2018).

Gülener, S., Miş, N. (2017). *Cumhurbaşkanlığı Sistemi*. <https://setav.org/assets/uploads/2017/02/AnalizCumhurbaskanligiSistemi.pdf>. (18.03.2018).

İnaç, H., Caner, C. ve Bozaslan, B.M. (2015). *Türk Tipi Başkanlık Sistemi*. <http://grtc.org.tr/masterwow/uploads/cms/297261491504706T%C3%9CRK%20T%C4%B0P%C4%B0%20BA%C5%9EKANLIK%20S%C4%B0STEM%C4%B0.pdf>. (17.12.2017).

Parsak, M. (2012). *Parlamenter/Başkanlık/Yarı Başkanlık Hükümet Sistemlerine Genel Bir Bakış ve Türkiye Cumhuriyeti’nin Hükümet Sistemi*. <https://docplayer.biz.tr/21174983-Makale-mehmet-parsak-parlamenter-baskanlik-yari-baskanlik-hukümet-sistemlerine-genel-bir-bakis-ve-türkiye-cumhuriyeti-nin-hukümet-sistemi.html>. (18.03.2018).

<http://www.alomaliye.com/2018/07/10/cumhurbaskanligi-teskilati-1/>, (25.09.2018).

<http://www.bask.org.tr/konfederasyondan-haberleri-cumhurbaskanligi-hukümet-sisteminde--personel-politikaları-i---ust-kademe-yöneticiler-1386.html>, (25.09.2018).

<http://www.bask.org.tr/cumhurbaskanligi-hukümet-sisteminin-sifreleri--ii--politika-kurulları-bakanlıklar-hiyerarsik-yapı-ofisler-1368.html>, (25.09.2018).

<https://www.cimer.gov.tr/sorular>, (10.05.2019).

http://acikders.ankara.edu.tr/pluginfile.php/99456/mod_resource/content/0/%28II.D%C3%96NEM%29%20hafta1-2.pdf, (19.05.2019).

<http://anayasadegisikligi.barobirlik.org.tr/pdf/anayasadegisikligikanunteklifi.pdf>, (11.06.2018).

<http://www.mebpersonel.com/ozluk-haklari/cumhurbaskani-erdogan-secimle-burokratik-oligarsi-sona-erecek-h222672.html>, (17.09.2018).

<https://memurunyeri.com/memur/manset-haber/17944-1-sayili-cumhurbaskanligi-kararnamesi-cikti.html>, (10.07.2018).

<https://www.yenisafak.com/yazarlar/ahmetunlu/yeni-duzenlemeye-gore-ust-duzey-kamu-yoneticilerinin-atama-usulu-nasil-olacak-2034789>, (18.03.2019).

<http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/b43c7248-6229-4bd9-9705-1d16c2b7939c?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, (10.06.2018).

Sobacı, M.Z., Miş, N., Köseoğlu, Ö. (2018). *Türkiye'nin Yeni Yönetim Modeli ve Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı*. <https://www.setav.org/perspektif-turkiyenin-yeni-yonetim-modeli-ve-cumhurbaskanligi-teskilati/>, (10.07.2018).

Zariç, S. (2013). 1982 Anayasasın'da Cumhurbaşkanı Ve Klasik Parlamenter Sisteme Göre Yeni Anayasa'da Cumhurbaşkanı'nın Konumuna İlişkin Öneriler. *Akademik Bakış Dergisi*, 36. https://www.academia.edu/31675725/1982_ANAYASASINDA_CUMHURBA%5%9EKANI_VE_KLAS%C4%B0K_PARLAMENTAR_S%C4%B0STEME_G%C3%96RE_YEN%C4%B0_ANAYASADA_CUMHURBA%5%9EKANININ_KONUMUNA_%C4%B0L%C4%B0%5%9EK%C4%B0N_%C3%96NER%C4%B0LER_THE_PRESIDENT_IN_CONSTITUTION_OF_1982_AND_NEW_PROPOSALS_FOR_THE_POSITION_OF_THE_PRESIDENT_IN_THE_NEW_CONSTITUTION_PURSUANT_TO_THE_CLASSICAL_PARLIAMENTARY_SYSTEM., (28.06.2018).

DİZİN

-A-

Anayasa, 2, 3, 20, 33, 37, 46, 49, 60, 64, 73, 74, 78, 83, 86, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 117, 119, 120, 121, 122

-B-

Bakan Yardımcısı, x, 89
 Bakanlar, vii, ix, 16, 18, 20, 23, 28, 37, 40, 44, 48, 49, 57, 61, 62, 63, 65, 71, 72, 73, 75, 78, 83, 84, 85, 86, 101, 102, 106, 116
 Bakanlar Kurulu, vii, 18, 20, 23, 28, 37, 40, 44, 48, 62, 72, 73, 75, 78, 83, 84, 85, 86, 102, 106, 116
 Başbakan, ix, 4, 18, 28, 49, 71, 72, 73, 74, 75, 83, 88, 92, 106, 117
 Başkanlık Sistemi, v, 2, 32, 105, 108, 112, 113, 116, 117, 118, 119, 121

-C-

Cumhurbaşkanı, vii, viii, ix, 2, 4, 18, 19, 20, 24, 26, 28, 29, 30, 33, 35, 37, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 71, 72, 73, 74, 75, 83, 86, 93, 94, 95, 100, 101, 102, 105, 106, 117, 120, 122
 Cumhurbaşkanı Yardımcısı, 43, 58, 120
 Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, iii, v, vii, 2, 3, 4, 5, 24, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 40, 41, 44, 47, 48, 49, 50, 53, 61, 62, 68, 75, 76, 79, 82, 85, 86, 91, 92, 93, 95, 97, 98, 99, 100, 101, 103, 104, 105, 106, 108, 109, 110, 111, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121

-D-

Denetim, v, viii, 32, 110, 111, 118

-H-

Hükümet Sistemi, v, vii, 1, 2, 3, 4, 12, 15, 26, 27, 28, 30, 95, 104, 106, 110, 111, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 121

-K-

Kamu Politikaları, 115, 117, 118
 Kamu yönetimi, 105
 Kararname, xi, 54, 66, 67, 87, 88, 90, 94, 100, 102, 111

-M-

Milletvekili, viii, ix, 33, 34, 83

-P-

Parlamentar Hükümet Sistemi, v, vii, 1, 3, 9, 18, 19, 43, 83, 84, 104, 112
 Profesyonel Yönetici, ix, 79, 80, 82

-S-

Sorumluluk, 116

-T-

Türkiye Büyük Millet Meclisi, viii, xi, 31, 32, 35, 37, 39, 40, 41, 42, 46, 57, 58, 59, 60, 62, 63, 64, 65, 72, 83, 84, 86, 89, 101, 102

-Ü-

Üst Kademe Kamu Yöneticisi, ix, 76

-Y-

Yargı, viii, 1, 9, 34, 37, 113, 120
 Yasama, viii, 7, 8, 14, 27, 28, 31, 32, 33, 38, 111
 Yürütme, viii, ix, 9, 10, 13, 18, 37, 38, 44, 54, 62, 71, 75, 86, 92, 111, 116

