

İntihal | Plagiarism: Bu makale, en az iki hakem tarafından incelendi ve intihal içermediği teyit edildi.

| This article has been reviewed by at least two referees and scanned via a plagiarism software.

# CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNİN MERKEZDEN YÖNETİM ÜZERİNDE YANSIMALARI

## PRESIDENTIAL GOVERNMENT SYSTEM REFLECTIONS ON CENTRAL MANAGEMENT

Dr. Öğr. Üyesi Veysel Görücü\*

### ÖZ

16 Nisan 2017 tarihinde Türkiye’de yapılan referandum sonrasında hükümet sisteminde değişme yaşanmış ve 24 Haziran 2018 Cumhurbaşkanlığı seçimleriyle de yeni hükümet sistemi modeli olan Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmiştir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi modeli özellikle, parlamenter hükümet sisteminin yarattığı aksaklıkların giderilmesi, siyasal kriz aşımı ve yönetimde istikrar sağlanması açılarından düşünülmüştür. Yeni sistemle birlikte yürütme organı, bu organın işleyişi ve içerisindeki idari teşkilat yapısında büyük değişiklikler meydana gelmiştir. Yürütme organı ve yürütme organı içerisinde yer alan idari teşkilat üzerinde yeni sistemle birlikte etkin bir değişimin meydana geldiğini söylememiz mümkündür. Özellikle 2017 yılında yapılan Anayasa değişikliği kapsamında yeni modelin çerçevesi, anayasal görünümü ve Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri kapsamında merkezi yönetimde ortaya çıkan son durum ve meydana gelen son değişiklikler ile oluşan yansımalar çalışmamızın ana temasını oluşturmaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Türkiye Cumhuriyeti İdari Teşkilatı, Merkezden Yönetim Teşkilatına Yansımalar.

\*Hasan Kalyoncu Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Ana Bilim Dalı.

☎ 0000-0002-3578-7646 ✉ veysel.gorucu@hku.edu.tr



Bu eser Creative Commons Atıf-GayriTicari 4.0 Uluslararası Lisansı ile lisanslanmıştır.

This work is licensed under Attribution-NonCommercial 4.0 International.

## ABSTRACT

After the referendum held in Turkey on April 16, 2017, there was a change in the government system, and with the Presidential elections of June 24, 2018, the new government system model, the Presidential government system, was introduced. The Presidential government system model was especially considered in terms of eliminating the problems caused by the parliamentary government system, overcoming the political crisis and ensuring stability in the administration. With the new system, major changes have occurred in the executive body, the functioning of this body and the administrative organization structure within it. It is possible to say that there has been an effective change in the executive body and the administrative organization within the executive body with the new system. Especially within the scope of the Constitutional amendment made in 2017, the framework of the new model, its constitutional view and the latest situation in the central government within the scope of the duties and powers of the President and the reflections caused by the latest changes constitute the main theme of our study.

**Keywords:** Presidential Government System, Administrative Organization of The Republic of Turkey, Reflections on the Central Government Organization.

## GİRİŞ

9 Temmuz 2018’de yürürlüğe giren Anayasa değişikliği ile “parlamentar sistemden Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi modeline” geçilmiştir. 2017 yılı Anayasa değişikliği öncesi parlamentar sistemde yürütme, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulundan oluşmaktaydı. 2017 yılı Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesiyle yürütme ve idare alanında olduğu gibi idari teşkilatta birçok değişiklikler yapılmıştır<sup>1</sup>. Bu sistem değişikliğiyle Bakanlar Kurulu ile Başbakanlık<sup>2</sup> kaldırılmış ve yürütmeye ilişkin yetkiler Cumhurbaşkanlığına geçmiştir.

Yeni sistem ile genel idarenin Cumhurbaşkanlığından oluştuğunu söylememiz mümkündür. Nitekim genel idare içindeki Bakanlar Kurulu ile Başbakanlık kurumları kaldırılmıştır. Bakanlıkların merkez ve taşra teşkilatı korunmakla birlikte, bakanların eski konumlarından farklı olarak hukuken Cumhurbaşkanının astı konumuna indirildiği ve bakanlıkların cumhurbaşkanlığının hizmet birimleri konumuna getirildiğini söyleyebiliriz. 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nde (CBK) bakanlıklar, cumhurbaşkanlığı teşkilatı birimleri olarak Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK) içinde düzenlenmiştir.

Genel idare kapsamında devlet tüzel kişiliği içerisinde yeni sistemle birlikte idari teşkilat içerisinde yer alan kurumları Cumhurbaşkanlığından ayrı olarak düşünmek artık doğru olmayacaktır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminden önce, kamu tüzel kişiliği ancak kanunla verilebilirdi. Ancak yeni sistemde kamu tüzel kişiliği, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulacak şekilde düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanlığının düzenleyici işlemleriyle veya diğer isimlerle özerk idarelere talimat vermesi ve bağlayıcı nitelikte kurallar koyulması veya bunlar üzerinde kanunla öngörülme idari denetim yetkileri kullanılması konusunda bu tür işlemlerin hukuka uygun olabilmesi için kanunda bu konuda açık yetki verilmiş olması gerekir. Zira genel/ merkezi idare adına cumhurbaşkanlığının özerk idareler üzerinde kullanabileceği denetim yetkisi ancak idari vesayet denetimi olabilir ki bunun içinde açık yasal izin gereklidir. Buna karşın kamu tüzel kişiliğine sahip olmakla birlikte genel idare içinde görülen hizmet yerinden yönetim kuruluşları (1 ve 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi CBK ile veya özel kanunlarıyla düzenlenen ve cumhurbaşkanlığının veya bakanlıklara bağlı ilgili ilişkili kuruluşlar) üzerinde cumhurbaşkanlığı ve/ veya bakanlıklar yeni sistemde sadece facto değil de jure de hiyerarşik denetim uygulayabildiklerinden bunlara genelge veya diğer idari işlemler ile emir ve talimat verebilirler<sup>3</sup>. Çalışmamız yeni sistemde merkezden yönetim teşkilatının yeni sistem içerisindeki yansımalarını ele almaktadır.

<sup>1</sup> Ramazan Çağlayan, İdare Hukuku Dersleri Temel Bilgiler, Adalet Yayınevi, Ankara, 2023, s. 142.

<sup>2</sup> 17.02.2006 tarihli ve 26083 sayılı RG’de yayımlanarak yürürlüğe giren Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, “Başbakanlık bakanlıklar, bağlı, ilgili, ilişkili kurum ve kuruluşlar ile diğer kamu kurum ve kuruluşları tarafından hazırlanacak kanun, kanun hükmünde kararname, tüzük, yönetmelik, Bakanlar Kurulu kararı eki kararlar ve diğer düzenleyici işlemlerin taslak metinlerinin hazırlanmasına ilişkin usul ve esasları düzenlemek” (m. 1) amacıyla çıkarılmış olmakla birlikte Cumhurbaşkanlığı Hükümet sistemi ile birlikte uygulama alanı daralmıştır. Kaldı ki Yönetmelik hükümleri idare için daha çok yönetmelik hazırlamada uyulacak usul ve esaslara ilişkin hükümler içermektedir.(Erişim Tarihi: 01.02.2024)

<sup>3</sup> Ali Dursun Ulusoy, Türk İdare Hukuku, Yetkin Yayıncılık, Ankara, 2023, s.191.

## I. CUMHURBAŞKANLIĞI TEŞKİLATI

Anayasanın 104. Maddesine göre “Yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir. Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcıları ile Bakanları atar ve görevlerine son verir. Üst kademe bürokratları atar<sup>4</sup>, görevlerine son verir<sup>5</sup> ve üst kademe bürokratların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenler.” Cumhurbaşkanlığı teşkilatı merkezden yönetimin yürütülmesi bakımından önem arz etmektedir.

6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun aracılığıyla yeni sistem uygulamaya geçirilmiştir. Anayasa değişikliği ile “Bakanlar Kurulu ve Başkanlık kurumları kaldırılmış ve bu iki kuruma ait yetkiler Cumhurbaşkanına” verilmiştir. Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterlik makamı kaldırılarak bu makama ilişkin düzenlenmiş olan Anayasa'nın 107. maddesi mülga edilmiştir. Anayasa değişikliğinin ardından çıkarılan ve 9 Temmuz 2018 tarihinde yayımlanan KHK ile Cumhurbaşkanı ile idari teşkilat arasındaki ilişkilerin durumu, belirlenmiş ve devamında yürürlüğe koyulan 1 nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile çerçeve genişletilerek temel düzenlemeler oluşturulmuştur.

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile (CBK) “bakanlıkların teşkilatları Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde (CBK)” düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanlığı teşkilatının, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK) ile düzenleneceği hususu Anayasada açıkça belirtilmemiştir. Ayrıca Anayasa m.123/1 uyarınca “idarenin kuruluş ve görevlerinin kanunla düzenlenmesi zorunlu olduğundan” ve Anayasa m.104/17 uyarınca “Anayasa da kanunla düzenleneceği belirtilen konularda. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK) ile düzenleme yapılması yasaklandığından,” Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanlığı teşkilatının düzenlenemeyeceği hususu gündeme gelmiştir. Bu konuda doktrinde de tartışma bulunmaktadır.

Ulusoy'a göre “1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin (CBK), cumhurbaşkanlığı teşkilatını düzenleyen hükümleri anayasaya aykırı değildir. Zira her ne kadar bakanlıklar ve DDK için öngörülmesi gibi Cumhurbaşkanlığı teşkilatının Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK) ile düzenlenebileceği açıkça öngörülmesi de yürütme erki içinde genel idareyi oluşturan cumhurbaşkanlığı ile bakanlıkları birbirinden ayırıştırmanın teknik açıdan mümkün olmaması ve bakanlıkların sistemde doğrudan cumhurbaşkanlığına bağlı olması ve Cumhurbaşkanlığı hiyerarşisinin bir parçası olmaları düşünüldüğünde (aynı durum devlet denetleme kurulu için de geçerlidir.) bakanlıklar ve DDK'nin CBK ile düzenlenebileceğini öngören anayasanın

<sup>4</sup> Bkz. AYM, E: 2018/120, K: 2023/171, KT:11.10.2023, Resmi Gazete Sayısı: 32386, RG: 01.12.2023, 10/7/2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan (3) numaralı Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin; “Bu itibarla dava konusu CBK kuralının olmaması durumunda (3) numaralı CBK'ya ekli (II) Sayılı Cetvel'de yer alan kadro, pozisyon ve görevler arasında yer alan spor müşavirlerini atamaya yetkili merci ve atama usulü bakımından 3289 sayılı Kanun'un 30. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan hükmün uygulanacağı açıktır. Dolayısıyla dava konusu kuralın spor müşavirleri yönünden kanunun açıkça düzenlediği bir konuya ilişkin olduğu anlaşılmaktadır.” İptaline karar verilmiştir. (Erişim Tarihi : 03.02.2024)

<sup>5</sup> Hasan Tahsin Fendoğlu, Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınları, Ankara, 2022, s. 669.

evleviyetle. (a priori) Cumhurbaşkanlığı teşkilatının da CBK ile düzenlenebilmesine imkân taniyacağı” şeklinde yorumlamaktadır.<sup>6</sup>

Bu noktada Anayasanın m. 106/son hükmünü cumhurbaşkanlığı, bakanlıklar ve bunlara bağlı ve ilgili/ilişkili kuruluşlarından oluşan ve özerk idareler dışında kalan tüm genel idareyi kapsayacak şekilde anlamak gerekir. Böylece özerk idareler, ayrık tutulmak kaydıyla genel idarenin kuruluş ve görevlerinin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK) ile düzenlenebilmesinin yeni Anayasal sistem açısından bir tutarsızlık doğurması da söz konusu olmayacaktır<sup>7</sup>. Bu konuda emsal olarak önceki sistemde Anayasada (m.124) yönetmelik çıkarabilecek olan idari makamlar arasında bakanlıklar ve kamu tüzel kişilerinin sayılması ancak Bakanlar Kurulu sayılmamasına rağmen Anayasa Mahkemesi kararıyla bakanlıklara verilen bu yetkinin evleviyetle Bakanlar Kuruluna da verilmiş olması gösterilebilmektedir<sup>8</sup>.

Bakanlıkların, kuruluş ve görevleri yanında cumhurbaşkanlığı teşkilatının kuruluş ve görevlerinin de Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK) ile düzenlemenin idarenin kanuniliği ilkesinin Anayasal istisnası olarak kabul etmek mümkündür. İkinci istisnaya göre, kamu tüzel kişilerinin yine kanun dışında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK) ile kurulabilmesidir (AY m.123/3). Bu hususa örnek olarak Türkiye uzay ajansının kurulmasına dair 23 nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK) gösterilebilir<sup>9</sup>. Üçüncü istisna ise, Devlet Denetleme Kurulu'nun Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK) ile kurulup düzenlenebilmesi hususudur (AY m.108 /son). Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş sürecinde 2017'de Anayasa'da yapılan bu değişiklikle DDK'nın denetim alanı silahlı kuvvetleri de içine alacak şekilde genişletilmiş; ayrıca denetim kapsamındaki bütün idareler ve özel hukuk tüzel kişilerine de "*idari soruşturma yapma*" yetkisiyle donatılmıştır<sup>10</sup>.

Anayasa değişikliği sonrasında yeni sistemde Cumhurbaşkanı seçilebilmek için “40 yaşını doldurmuş olmak, Yükseköğrenim yapmış olmak şartı ve Milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olmak” şartları varlığını sürdürmeye devam etmektedir. Milletvekili seçilme yeterliliği Anayasanın 76'ncı maddesinde belirlenmiş olup, buna göre “kısıtlı olanlar, askerlik ile ilişkili olanlar, kamu hizmetlerinden yasaklı olanlar, bir yıl veya daha fazla hapis cezasıyla mahkûm olanlar ve daha kısa süreli olsa da affa uğramış olsalar bile yüz kızartıcı suçlar veya terör suçlarından mahkûm olanlar, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olmadıkları değerlendirilmesinden hareketle Cumhurbaşkanı da seçilemeyeceklerdir.”

Anayasa'da belirlenmiş olan yükseköğrenim yapmış olmak ifadesiyle en az 4 yıllık bir lisans diplomasının mı yoksa lise eğitimi üzerine yapılan (2 yıllık ve üzeri) her tür yüksek öğrenim diplomasının mı kastedildiği açık değildir. Bu konuda tartışmalar bulunmaktadır. Anayasanın anılan hükmünde en az 4 yıllık şeklinde bir belirleme yapılmadığına göre<sup>11</sup> Türk eğitim sisteminde iki yıllık ön lisans ile 4 yıllık lisans ve lisansüstü olmak üzere lise eğitimi üzerine

<sup>6</sup> Ulusoy, Türk İdare Hukuku, s. 129.

<sup>7</sup> Ulusoy, Türk İdare Hukuku, s.129.

<sup>8</sup> Bkz. AYM 23-25.10.1969 E.1967/41 RG. 12.3.1971-13776 (Erişim Tarihi: 04.02.2024)

<sup>9</sup> Bkz. RG 13.12.2018-30624. (Ei)

<sup>10</sup> Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer, Cemil Kaya, Türk İdare Hukuku, Ankara, 2023, s. 253

<sup>11</sup> Böyle bir belirleme Anayasa m.101 hükmünün ilk orijinal halinde de bulunmamaktadır.

yapılan eğitimin ortak adı olarak yükseköğrenim terimi kullanıldığından kanaatimizce Anayasa yapıcı iktidarın iradesinin de bu yönde olduğunu varsaysak bile Cumhurbaşkanlığı makamı için 4 yıllık lisans eğitimi olarak bu hususun anlaşılmasında kamu yararı bulunmaktadır. Öte yandan, Anayasa ve AİHS ile güvence altına alınan seçilme hakkı düşünüldüğünde, böyle bir temel hak ve özgürlüğün kullanımı için Anayasa'nın lafzının ötesinde kısıtlayıcı yorumlanması da doğru olmayacaktır. İlgili mevzuatta açık ve bariz sınırlamalar bulunmadıkça temel hak ve özgürlüklerin kullanımını kısıtlayıcı değil, genişletici nitelikte yorum yapılması modern hukuk devleti ve insan hakları yaklaşımının gereğidir. Ayrıca cumhurbaşkanının görev süresi 5 yıl olup bir kimse en fazla iki defa cumhurbaşkanı seçilebilir (AY m.101/2) hükmü de yeni sistemde cumhurbaşkanının görev süresi ve sınırını çizmektedir.

Milletvekili genel seçimlerinin TBMM tarafından yenilenmesine karar verildiği takdirde<sup>12</sup> cumhurbaşkanlığı seçimleri de yenileneceğinden, ikinci döneminde bulunan cumhurbaşkanı bir defa daha aday olabilir (AY m.116/3). Aynı durumun bir defadan fazla tekrarlanması durumunda sürekli aynı kişinin Cumhurbaşkanı seçilebilmesi şeklinde bu durumun anlaşılması kanaatimizce mümkün görünmemektedir. Anayasadaki bu durum için anlaşılacak ifade oldukça açık olup, kural sadece iki dönem cumhurbaşkanlığı yapılabilmesi olduğuna göre buna istisna getiren hükmünde istisnai biçimde en fazla bir dönem daha adaylığa izin verildiği şeklinde anlaşılması gerekir.

1 sayılı CBK, sadece cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatı birimlerini değil aynı zamanda tüm bakanlıkları ve ayrıca cumhurbaşkanlığına bağlı kuruluşlarını da (kamu tüzel kişiliğine sahip olsalar bile) doğrudan cumhurbaşkanlığı teşkilatı bünyesine almaktadır ve böylece cumhurbaşkanının tüm bu kuruluşlar nezdinde ki hiyerarşik pozisyonunu ortaya koymaktadır. Bu bağlamda kamu tüzel kişiliğine sahip olan ve 4 sayılı CBK de düzenlenmiş bulunan ve bakanlıklara bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların dahi cumhurbaşkanlığı teşkilatı ve dolayısıyla genel idare içinde görüldüğü söylenebilir. Bu kuruluşlara bakıldığında da tamamının idari, iktisadi ve sosyal kamu kurumları oldukları görülmektedir<sup>13</sup>.

## II. CUMHURBAŞKANLIĞI MERKEZ TEŞKİLATINA YANSIMALARI

Merkezden yönetime (devlet tüzel kişiliği), “merkezi idare” ya da “genel idare” yahut Devlet idaresi adı da verilmektedir<sup>14</sup>. Parlamenter sistemden cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesiyle ve 9 Temmuz 2018 tarihinde bütünüyle yürürlüğe giren anayasa değişiklikleri sonrasında Cumhurbaşkanlığı teşkilatı yeniden düzenlenmiştir. T.C. idari teşkilatında yeni sistemle uyumlaştırmak adına merkezi idarenin de bütünüyle yeniden dizayn edilmesi gerekmektedir. Bu kapsam da çıkarılan 1 sayılı<sup>15</sup> Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK) genel olarak tüm cumhurbaşkanlığı teşkilatını ve Bakanlıkların teşkilatını (merkez ve taşra teşkilatı dâhil)

<sup>12</sup> Bunun için TBMM de en az 3/5 çoğunluk gerekmektedir.

<sup>13</sup> Ulusoy, Türk İdare Hukuku, s. 170.

<sup>14</sup> Bkz. Daha ayrıntılı bilgi için Ender Ethem Atay, İdare Hukuku, Turhan Kitapevi, Ankara, 2022., A. Şeref Gözübüyük, Turgut Tan, İdare Hukuku Genel Esaslar, C.1, Yetkin Yayınları, Ankara, 2021.

<sup>15</sup> Bkz. RG.10.07.2018.

düzenlemiştir. 4 sayılı<sup>16</sup> CBK ise bakanlıkların bağlı, ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşlarını ayrıca düzenlemiştir.

Genel idare teşkilatını düzenleyen en önemli pozitif hukuk metinleri olarak 1 ve 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri (CBK) gösterilebilir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle önemli değişikliklerin yapıldığı kamu yönetimi alanı idari teşkilatın bütünü bağlamında düşünüldüğünde, merkez teşkilatı olmuştur. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile Türkiye'nin kendine özgü siyasal birikimini ve stratejik hedeflerini ve kendine özgü yönetim yapısını yansıtan bir teşkilat yapılanmasına gidilmiştir<sup>17</sup>.

Cumhurbaşkanlığı Merkez Birimleri: 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine (CBK) göre Cumhurbaşkanlığı Merkez Teşkilatı; Cumhurbaşkanının özel sekreteryası (özel kalem müdürlüğü, başdanışmanlar, danışmanlar, özel temsilcileri), Cumhurbaşkanı yardımcıları, Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı, Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları, Cumhurbaşkanlığı Ofisleri (ayrı tüzel kişilikleri vardır) şeklinde doğrudan Cumhurbaşkanlığına bağlı kurum ve kuruluşlardan oluşmaktadır.

Cumhurbaşkanının özel sekreteryası, Cumhurbaşkanının gündelik faaliyetlerini ve programını organize eden özel kalem müdürlüğü; kendisine doğrudan özel danışmanlık hizmeti veren başdanışmanlar, danışmanlar ve özel temsilcilerinden oluşur ve bunlar doğrudan Cumhurbaşkanınca atanır<sup>18</sup>. Cumhurbaşkanı, 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesine göre, “kendisine danışmanlık ve verdiği diğer görevleri yapmak üzere Cumhurbaşkanı başdanışmanı ve Cumhurbaşkanı danışmanı” atayabilmektedir. Başdanışmanlar, danışmanlar ve özel temsilcilerin sayılarının belirsiz olması, nitelikleri itibariyle tercihin tamamıyla cumhurbaşkanının kişisel tercihinin bırakılmış olması nedenleriyle hukuk devletinde belirlilik ilkesi açısından kanaatimizce doğru değildir.

Üst kademe kamu yöneticilerinin atanması, görevlerine son verilmesi ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esaslarının belirlenmesi; bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulmasına ilişkin esaslar; Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri; Devlet Denetleme Kurulunun<sup>19</sup> işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri Anayasamıza göre Cumhurbaşkanlığı

<sup>16</sup> Bkz. RG.15.07.2018.

<sup>17</sup> Ferdanur Akman, Nematollah A. Fanid, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin İdari Teşkilatlanma Üzerine Etkisi” *Medeniyet Araştırmaları Dergisi*, 6(2) 2021, s. 33.

<sup>18</sup> Bkz. 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK) m.2, 3, 4, 12.

<sup>19</sup> DDK, Cumhurbaşkanlığına bağlı olup bir başkan ve sekiz üye olmak üzere toplam dokuz kişiden müteşekkil bir üst denetleme organıdır. DDK başkan ve üyeleri Cumhurbaşkanına karşı sorumludur. (CBK sy 5, m. 3). Kurul başkanı ve üyeleri, yükseköğrenimlerini bitirdikten sonra en az on iki yıl devlet hizmetinde başarıyla çalışmış ve temayüz etmiş olan kişiler arasından Cumhurbaşkanınca atanır. (CBK sy 5, m. 10). DDK başkan ve üyelerinin görev süresi atandıkları tarihte görevde bulunan Cumhurbaşkanının görev süresi kadardır. Yeniden atanmaları mümkündür. Görev süresi dolmadan da Cumhurbaşkanınca görevden alınabilirler. (CBK sy 3, m. 4).

Kararnamesiyle<sup>20</sup> düzenlenecektir. Cumhurbaşkanına verilen bu yetki “sınırlı” ve “özel” bir yetkidir<sup>21</sup>.

Kararnamenin 2. maddesine göre, Cumhurbaşkanı Özel Kalem Müdürlüğü, Cumhurbaşkanı makamına ilişkin hizmetleri yürütmek; Cumhurbaşkanının resmi ve özel yazışmalarını yürütmek; Cumhurbaşkanının tören, yurtiçi ve yurtdışı gezi işlerini düzenlemek ve yürütmek; Cumhurbaşkanlığı makamının protokol, halkla ilişkiler ve kurumsal iletişim hizmetlerini bünyesindeki birimler aracılığıyla yürütmek; Cumhurbaşkanının Milli Saraylar ve Devlet Arşivlerine ilişkin talimat, iş ve işlemlerini yürütmek ve Cumhurbaşkanı tarafından verilen diğer görevleri yapmakla yetkili ve görevlidir. Özel kalem müdürü doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır.

#### A. CUMHURBAŞKANI YARDIMCILARI

Anayasanın 106. maddesine göre, Cumhurbaşkanı, seçildikten sonra bir veya daha fazla Cumhurbaşkanı yardımcısı atayabilir. Cumhurbaşkanının hastalık ve yurt dışına çıkma gibi sebeplerle geçici olarak görevinden ayrılması hallerinde, Cumhurbaşkanı yardımcısı Cumhurbaşkanına vekalet etmektedir. Bu süre zarfında Cumhurbaşkanı yardımcısı, Cumhurbaşkanına ait yetkileri kullanabilmektedir<sup>22</sup>. Cumhurbaşkanı tarafından atanan Cumhurbaşkanı yardımcılarının milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olmaları zorunludur. Anayasa göre bir veya birden fazla cumhurbaşkanı yardımcısı atanması mümkündür. Anayasada cumhurbaşkanı yardımcılarının sayılarının net olarak belirlenmemesi kanaatimizce yine hukuk devletinde belirlilik ilkesine aykırı bir durum oluşturmaktadır.

Cumhurbaşkanı yardımcılarının temsil ve vekâlet görevleri ile birlikte icrai bir görev yerine getirebilmeleri için cumhurbaşkanı tarafından kendilerine yetki devri yapılması gerekmektedir<sup>23</sup>. Yeni sistemde Cumhurbaşkanına yokluğunda TBMM başkanının vekalet etmesi uygulamasına son verilmiş olup; Anayasada Cumhurbaşkanına “hastalık ve yurt dışına çıkma gibi geçici görevde olması gibi durumda bu geçici süre için veya ölüm gibi nedenlerle makamın bütünüyle boşaltılması halinde yerine 45 gün içinde yenisi seçilinceye kadar, cumhurbaşkanı yardımcısının vekalet edeceği öngörülmüştür (m.106).”

Cumhurbaşkanınca birden fazla cumhurbaşkanı yardımcısı atanması halinde hangi yardımcının cumhurbaşkanına vekalet edeceği hususu anayasada belirsiz bırakılmıştır. Bu konudaki düzenleme boşluğu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK) ile doldurulmaya çalışılmıştır. Cumhurbaşkanlığı makamının sürekli boşalması halinde (yenisi seçilinceye kadar) en yaşlı Cumhurbaşkanı yardımcısının geçici biçimde görevde bulunmama halinde ise cumhurbaşkanının önceden açıkça belirlediği Cumhurbaşkanı yardımcısının kendisine vekâlet edeceği

<sup>20</sup> Anayasaya göre kanunda açıkça düzenlenen konularda, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarılamayacağı gibi; Anayasa'nın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde: yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez

<sup>21</sup> Akyılmaz-Sezginer-Kaya, Türk İdare Hukuku, s. 46.

<sup>22</sup> Fendoğlu, s. 683.

<sup>23</sup> Turan Yıldırım, Türkiye'nin İdari Teşkilatı, İstanbul Onikilevha Yayınları 8. bs. 2020, s. 84.



kararnamede belirtilmiştir<sup>24</sup>. Kanaatimizce, bu konunun doğrudan Anayasada düzenlenmesi ve konunun kararname ile doldurulmaya çalışılmaması daha isabetli olurdu.

## B. CUMHURBAŞKANLIĞI İDARİ İŞLER BAŞKANLIĞI

Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatının her türlü idari işleri, Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı tarafından yürütülmektedir. Parlamenter sistemde cumhurbaşkanlığı kurumu içerisinde yer alan ve teşkilatı düzenleyen en önemli kurum rolündeki Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği yeni sistemle birlikte kaldırılmıştır. Sekreteryaya görevlerini yürütmek üzere merkez teşkilatında Cumhurbaşkanı Özel Kalem Müdürlüğü ve Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı<sup>25</sup> kurulmuştur. Cumhurbaşkanlığı teşkilatının yeni sistemdeki etkinliği, rolünün ağırlığı düşünüldüğünde, bu yükü kaldırmak üzere oluşturulan kapsamlı cumhurbaşkanlığı kurumları kanaatimizce isabetlidir. Uygulamada da bu kurumların sistemin yükünü kaldırabilmek adına önemli rol oynadıkları görülmektedir.

Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanı, parlamenter sistemdeki Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği kurumu ile başbakanlık müsteşarlığının görevlerinin birleşimi benzeri bir fonksiyon icra etmektedir. Bu itibarla yeni sistemde tüm idare içindeki en yüksek devlet memuru Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanıdır ve doğrudan cumhurbaşkanınca atanmaktadır<sup>26</sup>. Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanına, Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatında bütün birimlerin faaliyetlerini işlemlerini ve hesaplarını denetlemek görevi verilmesi de önemlidir (1 sayılı CBK m.5/3). Cumhurbaşkanlığı teşkilatı personeli, kadrolu personel (kadrosu diğer kamu ve kuruluşlarda olup 3 yıl için kadroları geçici biçimde cumhurbaşkanlığına aktarılan) kadroya bağlı süreli personel, kadroya bağlı olmayan süreli personel, kısmi zamanlı personel ve sözleşmeli personel kategorilerinden oluşmaktadır<sup>27</sup>.

Anayasanın 128/2 hükmünde tüm kamu görevlilerinin atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işlerinin kanunla düzenlenmesi zorunlu tutulurken ve m.104/9 hükmünde tüm kamu görevlilerinin değil sadece üst düzey kamu yöneticilerinin atanmasının usul ve esaslarının Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK) ile düzenlenebilmesi öngörülmüştür. Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatındaki personelden sadece üst düzey kamu yöneticileri konumunda olanların usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK) ile düzenlenebilecek ve bunlar dışındaki personelin atanma ve diğer özlük hakları Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK) ile değil ancak kanunla düzenlenecektir. Nitekim genel olarak Cumhurbaşkanlığı personelinin 657 sayılı kanuna tabi olacağı

<sup>24</sup> 1 sayılı CBK m.18.

<sup>25</sup> 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile “Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği’nin yerini İdari İşler Başkanlığı” almıştır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte “Başbakanlık kurumuna bağlı Başbakanlık Müsteşarlığı” makamı da ilga olmuş ve müsteşarlığın yetkileri “Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı”na devredilmiştir.

<sup>26</sup> Bkz. 1 sayılı CBK m.5 vd. “İdari İşler Başkanlığı, mevzuat ve Cumhurbaşkanı tarafından verilen görevleri yapmakla mükelleftir ve İdari İşler Başkanı direkt olarak Cumhurbaşkanıya karşı sorumludur.”

<sup>27</sup> 1 sayılı CBK m.12. “Kadrolu personel istisnai memuriyet statüsünde olup bir kısmı cumhurbaşkanı tarafından doğrudan atanmaktadır ve bu şekilde atananlardan önceden emekli olmuş olanların emekli aylıkları kesilmez. Cumhurbaşkanlığı personeli kural olarak 657 sayılı devlet memurları kanununa tabi olmakla birlikte herhangi bir görev güvenceleri bulunmamaktadır. Bunlar istenildiğinde diğer kamu kurum ve kuruluşlarına naklen atanabilirler.”

öngörüldüğünden ve 657 sayılı kanuna tabi personelin özlük hakları ayrıntılı biçimde bu kanunda düzenlendiğine göre Anayasa m.104/17 hükmü uyarınca kanunla düzenlenmiş olan konularda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK) çıkartılması da zaten mümkün değildir.

Anayasanın 104.maddesi, üst düzey kamu yöneticilerinin atanma usûllerinin CBK ile düzenleneceğini hükme bağlamaktadır. Bu hükme göre, CBK ile üst düzey kamu yöneticilerinin atanma usulleri düzenlenebilir. Bu kapsamda olmayan kamu görevlilerinin atanma usulleri, Anayasa'nın 128. maddesi uyarınca kanunla düzenlenmelidir. Çünkü bunların CBK ile düzenlenmesi Anayasaya aykırı olur. Anayasanın 104. maddesinde "üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir" hükmü yer almaktadır. Bu hüküm üst kademe kamu yöneticilerinin atanması ve görevlerine son verilmesi yetkisini münhasıran Cumhurbaşkanına vermektedir. Bir görüşe göre; Cumhurbaşkanının bu yetkisini başka mercilerle paylaşması, başka mercilerin teklifi (önerisi) üzerine "onaylama" şeklinde bu yetkiyi kullanması, anayasa hükmüne aykırılık teşkil edecektir<sup>28</sup>. Oysa, bizatihi Cumhurbaşkanının kendisinin böyle bir usul öngörmesinin Anayasayla verilen yetkisini kullanma usulünü belirlemekten ibaret olacağı, böylesi bir CBK düzenlemesinin Anayasaya aykırılık taşıdığına söylenemeyeceğini değerlendirmekteyiz.

### C. CUMHURBAŞKANLIĞI POLİTİKA KURULLARI

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK) ile belirlenen dokuz temel konuda çalışmalar yapmak üzere kurulan politika kuralları, doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atanmakta olup, en az 3 üyeden oluşmaktadır. Her bir kurulun başkanı Cumhurbaşkanıdır ve her bir kurul için ayrıca Cumhurbaşkanı tarafından bir başkan vekili seçilir. (m.20 vd.)<sup>29</sup>

Cumhurbaşkanının yürütme yetkisini kullanırken ülke politikalarının oluşturulması ve politika uygulayıcısı Bakanlıkların, belirlenen politikaları etkin bir şekilde hayata geçirip geçirmedikleri hususunda denetim yapacak yardımcı bir birimin bulunması gerekir. Bundan dolayıdır ki Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş öncesi dönemde politika oluşturma ve

<sup>28</sup> Ramazan Çağlayan, "Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Atanmasına İlişkin Anayasa Mahkemesi Kararı Üzerine" <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/3575873>, s.35-36, ET:27.02.2024.Bkz. Anayasa Mahkemesi kararı Anayasa Mahkemesi, E.2018/120, K.2023/171, T.11.10.2023. "Dava konusu kural ile CBK'ya ekli (II) Sayılı Cetvel'de yer alan kadro, pozisyon ve görevlere Cumhurbaşkanı onayı ile atama yapılması öngörülmektedir. Kurala göre (II) Sayılı Cetvel'de yer alan kadro, pozisyon ve görevlere doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atama yapılamayacak ancak yetkili merciin teklifi üzerine Cumhurbaşkanı onayı ile atama işlemi gerçekleştirilecektir. Dolayısıyla (II) Sayılı Cetvel'de yer alan herhangi bir kadro, pozisyon ve göreve Cumhurbaşkanı'nın onayı ile atama yapılması, öncesinde bu onay işlemine ilişkin bir atama teklifinin bulunmasını zorunlu kılmaktadır" (p.43). "Daha önce açıklandığı üzere (3) numaralı CBK'ya ekli (II) Sayılı Cetvel'de yer alan kadro, pozisyon ve görevleri üstlenenlerin bir kısmının üst kademe kamu yöneticisi olduğu anlaşılmaktadır. Söz konusu kadro, pozisyon ve görevlere atamanın Cumhurbaşkanı kararıyla değil, onayıyla yapılmasını düzenleyen dava konusu kurala göre üst kademe kamu yöneticisi olarak yapılacak atama için Cumhurbaşkanı'nın iradesi yeterli olmayıp birden fazla iradenin aynı sonuca yönelik biçimde açıklanması gerekmektedir" (p.44). "Anayasa'nın 104. maddesinin dokuzuncu fıkrasında üst kademe kamu yöneticilerinin Cumhurbaşkanı tarafından atanacağı belirtilerek bu konuda Cumhurbaşkanı tek başına yetkili kılınmıştır. Dolayısıyla Cumhurbaşkanı'nın üst kademe yöneticilerini atama yetkisi bir başka makamın onayına tabi tutulamayacağı gibi bir başka makamın teklifine de bağlı tutulamaz. Bu itibarla kuralla (II) Sayılı Cetvel'de yer alan kadro, pozisyon ve görevlerden üst kademe yöneticisi olanların atanmasının Cumhurbaşkanı onayı ile yapılmasının öngörülmesi Anayasa'nın 104. maddesinin dokuzuncu fıkrasına aykırılık teşkil etmektedir" (p.45).

<sup>29</sup> Bunlar "bilim teknoloji ve yenilik politikaları kurulu, güvenlik ve dış politikalar kurulu, eğitim öğretim politikaları kurulu, hukuk politikaları kurulu, kültür ve sanat politikalar kurulu, sağlık ve gıda politikalar kurulu, sosyal politikalar kurulu, yerel yönetim kuruludur."

üst düzey kararların alınmasında görevli olan bakanlıkların bu yetki ve görevleri idari teşkilat şemasında yerini alan ve yeni bir yapı olan Politika Kurullarına bırakılmıştır. Bu yönüyle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin bir numaralı karar organının Politika Kurullarının olduğunu söylemek mümkündür<sup>30</sup>.

Bakanlıkların politikaları uygulama sürecinden önce politika kurulları, yürütme yetkisini kullanmakla yetkili cumhurbaşkanının benimsediği politikalar ekseninde politika ve strateji tavsiyelerini geliştirip biçimlendirir. Oluşturulan politikalar Cumhurbaşkanının emir veya talimatları doğrultusunda Bakanlıklar tarafından uygulanır ve uygulanan politikalar ayrıca Politika Kurulları tarafından denetim altında tutulur. Politikaları değerlendirme ve ilgili raporları Cumhurbaşkanına sunma görevi de yine bu Kurullara aittir<sup>31</sup>.

Görevleri; kendi aralarında öneriler geliştirmek ve cumhurbaşkanına sunmak; bu önerilerden cumhurbaşkanınca uygun görünenlerin uygulanması için gerekli çalışmaları yapmak ve bakanlıkların ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının uygulamalarını ve faaliyetlerini izlemek ve cumhurbaşkanlığına raporlamaktır (m.22). Politika kurulları, “ayrıca Bakanlıklar dâhil her tür kamu kurum ve kuruluşlarından bilgi ve belge isteyebilir ve uzman çağırabilir (m.33).” Politika kurullarınca, Bakan vekilleri ile o alanda ilgili makam ve üst yöneticiler arasında koordinasyon toplantıları yapılması öngörülmüş olup, bu toplantılara Cumhurbaşkanının yokluğunda, Cumhurbaşkanının görevlendireceği politika kurul başkanvekili veya Bakan başkanlık edecektir (m.32). Bu hususta net bir prensip belirlenmemesi ve adeta kararsız kalındığı izlenimi verilmesi isabetli değildir. Cumhurbaşkanının bazı koordinasyon toplantıları için ilgili bakanı, bazıları için ise ilgili bakan dururken politika kurulları başkanvekillerini başkanlık yapmak üzere belirlemesi devletin üst yönetimin de ahengi bozabilecektir.

Türk idari teşkilatlarında tamamen yeni bir oluşum olan politika kurullarına ilişkin olarak uygulamada önemli sorunlar çıkma potansiyeli bulunmaktadır. En ciddi sorun ise kurulların bakanlıklarla görev çatışması riskidir. Politika kurullarının oluşturulmuş olan temel alanların her birinin bir veya bazen birden çok bakanlığın yetki alanı ile doğrudan çatışması, bu kurulların görev alanları ile bakanlıkların görev alanlarının kesişmesini kaçınılmaz kılmaktadır. Bu sakıncaya karşı savunma olarak politika kurulunun icra fonksiyonu bulunmadığı ve salt o alanda politika önerileri belirleme yani danışmanlık görevi bulunduğunun ifade edilmesi mümkündür. Ne var ki politika kurullarına bakanlıkların faaliyetlerini izlemek ve raporlamak ve ayrıca belirlenen politikaların yaşama geçirilmesi için çalışmalar yapmak görevlerinin de verilmiş olması, bu kurullarının fonksiyonlarının sadece istişari nitelikte olmadığını da göstermektedir.

1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile oluşturulan önemli bir kurumda Yüksek İstişare Kurulu'dur<sup>32</sup>. Üyelerinin tamamının Cumhurbaşkanı tarafından belirlendiği bu kurulun kurulmasıyla, kararnameye göre, “*millete ve devlete hizmeti geçmiş, bilgi ve birikim sahibi*

<sup>30</sup> Akman ve Fanıd, a.g.e. s.37.

<sup>31</sup> Abdulkadir, Özdemir, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Türkiye Cumhuriyeti İdari Teşkilatına Getirdiği Yenilikler”, *Journal of Academic Value Studies* 7(3) (2021) 284-297. [https://javstudies.com/files/javstudies\\_makaleler/871c88ca-9cda-45ed-ba6b-d90c9cad3400.pdf](https://javstudies.com/files/javstudies_makaleler/871c88ca-9cda-45ed-ba6b-d90c9cad3400.pdf) ET:19.12.2023

<sup>32</sup> <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180710>

*kişilerin bu kazanımlarından istifade edilebilmesi*" amaçlanmıştır<sup>33</sup>. Anayasa Mahkemesi'ne göre Yüksek İstişare Kurulu, icrai bir karar alma ve bunu uygulama yetkisi bulunmayan, istişari nitelikte bir birimdir. Kurul üyeleri ancak kurul halinde çalışmakta olup tek başlarına hizmet yapmamaktadırlar. Kurul üyelerinin yaptıkları görev Anayasa'nın 128. Maddesi kapsamında kamu hizmetinin gerektirdiği asli ve sürekli bir görev niteliğinde değildir<sup>34</sup>.

#### D. CUMHURBAŞKANLIĞI OFİSLERİ

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK) ile kurulmuş olan Cumhurbaşkanlığı ofisleri, tüm ülke düzeyinde dört ayrı konuda proje geliştirme, raporlama, izleme ve analiz görevleriyle donatılmıştır. Diğer bir ifadeyle görevleri, sadece cumhurbaşkanlığı teşkilatı ile sınırlı olmayıp bütün ülke düzeyindedir. Ofislerin de kamu tüzel kişilikleri bulunmakta olup, idari, mali özerkliğe ve özel bütçeye sahip olmaları da bu kurumları ayrıcalıklı kılan ayrı özelliklerdir. Bu özerk yapılarıyla birlikte cumhurbaşkanlığına doğrudan bağlı oldukları ve cumhurbaşkanlığı tarafından verilen emir ve direktiflere uymakla yükümlü oldukları ayrıca vurgulanmıştır (m.533). Bu durumda, kurumların özerk yapıda olduklarının düzenlenmesi anlamsızlaşmakta, aslında doğrudan hiyerarşi ilişkisine tabi tutulmuş olmaktadır.

Aslında özerk bir kuruluş üzerinde merkezi idarenin ancak idarenin bütünlüğünün sağlanması bağlamında vesayet yetkisine sahip olması gerekir. İdari vesayet yetkisi bağlamında kullanılacak yetkilerin kesin bir biçimde sayılması mümkün değildir. Zira üzerinde vesayet kullanılan idarenin özerklik derecesine göre kanunla şu ana kadar kullanılan yetkilerden farklı bir yetki de öngörülebilir<sup>35</sup>. Ancak kanunlarda ve uygulamada sık karşılaşılan vesayet yetkileri: "Vesayete tabi makamın kararını kaldırma yetkisi, onama yetkisi, kararı iade yetkisi, vesayete tabi makamın kararına karşı dava açma yetkisi, vesayete tabi makamın bazı hallerde işlem den önce vesayet makamından izin alması, mahalli idari organlarının ve meslek kuruluşlarının sorumlu organlarının geçici olarak görevden uzaklaştırılma yetkisi" şeklinde olabilmektedir<sup>36</sup>.

Ofislerin ayrı kamu tüzel kişiliklerinin bulunması ve 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanına Ofisler üzerinde tanınan yetkiler birlikte söz konusu olduğundan durumun idari vesayet ilkesi kapsamında değerlendirilmesi gündeme gelmektedir. Bu husus birçok akademik çalışmaya konu olmuş, doktrinde sıkça tartışılan bir konu haline gelmiştir. Kamu tüzel kişiliğini haiz bu yapıya devlet tüzel kişiliğini temsil eden Cumhurbaşkanı tarafından emir ve talimat verilebilmesinin kamu tüzel kişiliğine sahip bir kurum üzerinde idari vesayet yetkisini aşarak hiyerarşik denetime dönüştüğü de söylenebilmektedir<sup>37</sup>.

Bu ofislere ayrı kamu tüzel kişiliği tanınmasının tanımsız ve gereksiz olduğu konusunda da öğretilerde görüşler bulunmaktadır<sup>38</sup>. Kanaatimizce bu husus idari yerindelik ve siyasi tercih kapsamına girmekle birlikte asıl fonksiyonları proje geliştirme, raporlama, izleme ve analiz

<sup>33</sup> Özdemir, a.g.e. s.284-297.

<sup>34</sup> Bkz. daha ayrıntılı bilgi için, AYMK, 23/01/2020 Tarih, E.2019/78-K.2020/6.

<sup>35</sup> Gözler-Kaplan, İdare Hukuku Dersleri, s. 123.

<sup>36</sup> Çağlayan, İdare Hukuku Dersleri Temel Bilgiler, s. 69.

<sup>37</sup> Gözler-Kaplan, s.129.

<sup>38</sup> Bkz. Daha ayrıntılı bilgi için Gözler ve Kaplan, İdare Hukuku Dersleri kitabı.

olarak belirlenmiş olan bu ofislere ayrı kamu tüzel kişiliği tanınmasının, bu ofislerin rahat çalışmaları bakımından yararlı olduğu söylenebilir.

Değerlendirme yapısı, işleyişi, görev ve yetkileri bakımından ofisleri idari teşkilat içinde ayrı bir kategori olarak değerlendirmek olasıdır. Ayrı tüzel kişiliğine sahip buldukları için, devlet tüzel kişiliği dışında oldukları açıktır. Ancak devlet tüzel kişiliğini temsil eden Cumhurbaşkanlığına bağlı ve Cumhurbaşkanının emir ve talimatlarına göre faaliyette bulunmaları, diğer kamu kurumlarından da farklı olduklarını göstermektedir<sup>39</sup>.

Bu ofislere ayrı kamu tüzel kişiliği tanınmakla birlikte bu organa devlet tüzel kişiliğinin temsilcisi tarafından emir ve talimat verebileceğinin de öngörülmesi, böylece kamu tüzel kişiliği tanınmış kurumlar üzerine idari vesayet denetimini bütünüyle aşan biçimde hiyerarşik denetim öngörülmesi idare hukukunun temel kavramlarıyla açıkça çelişmektedir. Bu itibarla durumların temel idare hukuku normlarına uygun hale getirilebilmesi için ofislerin ya kamu tüzel kişiliklerinin kaldırılması veya tüzel kişilikler kaldırılmıyorsa üzerlerindeki idari denetim yetkisinin, hiyerarşik denetimden idari vesayet denetimine indirgenmesi düşünülmelidir. Bu ofislerin benzer fonksiyona sahip politika kurulları ile aynı konuma alınması önerilebilir.

#### E. CUMHURBAŞKANLIĞINA DOĞRUDAN BAĞLI KURUM VE KURULUŞLAR

Bazı kurum ve kuruluşlar özel önemleri nedeniyle bakanlıklara değil doğrudan Cumhurbaşkanlığına bağlanmış olup, asıl olarak istişari değil icracı bir fonksiyon icra ettiklerinden politika kurullarından sayılmamışlardır. Bunlardan bazıları kendi özel kanunları ile düzenlenirken (MİT başkanlığı, diyanet işleri başkanlığı gibi) bazıları ise CBK'lar ile düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanlığına bağlı bu kurum ve kuruluşların bazılarında açıkça kamu tüzel kişiliği tanınmıştır. Bazılarına ise kamu tüzel kişiliği tanınmamıştır. Ancak bu kurumlara mevzuatla kamu tüzel kişilerinin kullanabileceği türden yetkiler tanındığı için dolaylıda olsa bir bakıma kamu tüzel kişilerine benzer bir konuma sahip olduklarını söyleyebiliriz. Yani kamu tüzel kişiliği şeklen bulunmasa da esasında var olduğunu söylememiz mümkündür. Diğer bazı kurumların ise kamu tüzel kişiliği bulunmamaktadır. Hatta bu kurumlardan Diyanet İşleri Başkanlığı<sup>40</sup> için devlet tüzel kişiliği dışında ayrı kamu tüzel kişiliği tanınması anayasa tarafından açıkça yasaklanmıştır (AY m.136.)

Cumhurbaşkanlığına bağlı olan Strateji ve Bütçe Başkanlığının, Hazine ve Maliye Bakanlığına bağlamak yerine doğrudan Cumhurbaşkanlığına bağlı bir birim olmasının bazı nedenleri bulunmakla birlikte hizmet gerekleri ve objektif ölçüler açısından doğrudan Cumhurbaşkanlığına bağlı olması isabetli görünmemektedir. Bu nedenle kanaatimizce bu birimin Hazine ve Maliye Bakanlığı bünyesinde ana hizmet birimi veya bağlı/ilgili kuruluş olarak örgütlenmesi daha uygun olacaktır.

<sup>39</sup> Çağlayan, age., s.61.

<sup>40</sup> Daha önce Başbakanlığa bağlı olan Diyanet İşleri Başkanlığı da yeni sistemde Cumhurbaşkanlığına bağlandı. Yeni hükümet sistemine geçişin ardından Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle, Diyanet İşleri Başkanlığı'nın görev ve yetkilerini de içeren yeni düzenlemeler yapıldı.

Devlet Denetleme Kurulu<sup>41</sup>, Anayasa (m.108) uyarınca idarenin hukuku uygunluğunun idari faaliyetlerin düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulur. DDK cumhurbaşkanının isteği üzerine tüm kamu kurum ve kuruluşlarında, sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluştaki, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeyde işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle, vakıflarda her türlü idari soruşturma ve denetleme yapmakla görevlidir. DDK<sup>42</sup>'nin yaptığı bu denetimler üzerine bağlayıcı karar alma yetkisi Cumhurbaşkanına aittir. 2017 yılı Anayasa değişikliği öncesinde DDK'nın askeri makamlar üzerinde denetim yetkisi bulunmamaktaydı. Devletin en üst düzey denetim biriminin askeri makamları da yeni sistemde denetim kapsamına alması isabetlidir. Yargı mercileri üzerinde denetim yetkisinin olamaması ise kuvvetler ayrılığı kapsamında doğrudur<sup>43</sup>.

2017 yılı Anayasa değişikliği sonrasında yeni sistemde yürürlüğe konulan bağlayıcı düzenlemelere göre gerek cumhurbaşkanlığı teşkilatı gerek bakanlıklara bağlı. veya ilgili kamu tüzel kişiliğine sahip idari, iktisadi ve sosyal kamu kurumları ile kamu tüzel kişiliğine sahip olmayan diğer idari birimler arasında merkezi idarenin/hükümetin hiyerarşisine tabi olmak konusunda hiçbir fark görülmemiştir<sup>44</sup>.

### III. BAŞKENT TEŞKİLATI VE BAKANLIKLARA YANSIMALAR

Türkiye'de uygulanan parlamenter sistemde başkent teşkilatı; cumhurbaşkanı, başbakan, başbakan yardımcısı, bakanlar kurulu, bakanlıklar ve merkezdeki yardımcı kuruluşlardan oluşmaktaydı<sup>45</sup>. Bakanlar kurulu, başbakan ve bakanlardan oluşmaktaydı<sup>46</sup>. Başbakan, bakanlar kurulunun başkanı olarak hükümetin genel siyasetinin yürütülmesinden sorumluydu<sup>47</sup>. Başbakan yardımcısı başbakana yardımcı olmaktaydı. Parlamenter sistemde başbakanlığa

<sup>41</sup> Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş sürecinde 2017'de Anayasa'da yapılan bu değişiklikle "DDK'nın denetim alanı silahlı kuvvetleri de içine alacak şekilde genişletilmiş; ayrıca denetimi kapsamındaki bütün idareler ve özel hukuk tüzel kişileri "idari soruşturma yapmak" yetkisiyle" donatılmıştır. Bu konuda daha ayrıntılı bilgi için Bkz. Akyılmaz-Sezginer-Kaya, Türk İdare Hukuku kitabı.

<sup>42</sup> Kuruluşu ile görev yetkileri 5 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK) ile düzenlenmiştir.

<sup>43</sup> Yeni düzenlemeyle eskiden Cumhurbaşkanlığı, "Devlet Denetleme Kurulunun üyelerini ve üyeleri içinde başkanını, kanunla belirlenen nitelikteki kişiler arasından atarken, Başkan ve üyeleri Cumhurbaşkanlığı bizzat kendi takdiri ve iradesiyle Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle atayacaktır." 1982 Anayasasının başından itibaren Devlet Denetleme Kurulu'nun denetimine tabi olmayan Silahlı Kuvvetler kurulunun denetimine tabi olmuştur. Devlet Denetleme Kurulu'na ilk defa idari soruşturma yapma yetkisi tanınmıştır. "Devlet Denetleme Kurulu'na ilk defa idari soruşturma yapma yetkisi verilmiştir. Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işlerinin kanun yerine Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle düzenlenmesi hükme bağlanmıştır."

<sup>44</sup> Ulusoy, s. 169.

<sup>45</sup> Kübra Öztürk, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Uygulamada Yaşanan Sorunlar ve Çözüm Önerileri", Doktora Tezi, Kütahya Dumlupınar Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, 2022 s. 196.

<sup>46</sup> Gözübüyük ve Tan, İdare Hukuku Genel Esaslar, s.209.

<sup>47</sup> Mustafa Oğuzhan Bölükbaşı, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Bakanlıkların Statüsü (Önceki Hükümet Sistemiyle Mukayeseli Olarak)", Erzincan Binalı Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 24(1-4), ss.41-69, 2020, s. 46.

bağlı olan kurum ve kuruluşlardan daha stratejik olduğu değerlendirilenlerin bir kısmı doğrudan başbakana, diğerleri ise görev alanlarına göre başbakan yardımcılarında bağlanmıştır<sup>48</sup>.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile birlikte Başkent teşkilatı, merkezi idare içerisinde Cumhurbaşkanlığı idari teşkilatın ve Bakanlıkların faaliyetlerinin organize edildiği ve yönetildiği merkez noktayı yani tek noktadan ve tek elden yönetimi ifade etmektedir. 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin (CBK), "Bakanlıkların temel kuruluşları ve hiyerarşik kademeler" başlıklı 509. maddesine göre Bakanlık merkez, taşra teşkilatları ile bağlı ve ilgili kuruluşların hiyerarşik kademeleri; "hizmetin özelliklerinden kaynaklanan farklılıklar dikkate alınmak kaydıyla;"

-Bakanlık merkez teşkilatında: "Bakan Yardımcılığı, Bakan Yardımcılığına bağlı Genel Müdürlük, Kurul Başkanlığı veya Daire Başkanlığı, Genel Müdürlük veya Kurul Başkanlığına bağlı Daire Başkanlığı",

-Bağlı kuruluşlarda: "Genel Müdürlük, Daire Başkanlığı, İhtiyaca göre kurulacak Şube Müdürlüğü",

-Taşra teşkilatı il kuruluşlarında: "Vali, İl Müdürlüğü, Şube Müdürlüğü, Şeflik",

-Taşra teşkilatı ilçe kuruluşlarında ise "Kaymakam, İlçe Müdürlüğü, İhtiyaç bulunan ilçelerde Şube Müdürlüğü, Şeflik" şeklindeki kademelerden oluşacaktır<sup>49</sup> şeklindedir.

Başkent teşkilatı: Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatı, bakanlıkların merkez teşkilatı ve başkentteki yardımcı kuruluşlardan oluşmaktadır. Anayasada yapılan 2017 yılı değişikliği ile parlamenter hükümet sisteminden, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine (başkanlık) geçildi. Bu sistem değişikliği ile bakanlar kurulu kaldırılmış, bakanlıkların yapısında ve bakanların hukukî statüsünde de değişiklikler gerçekleşmiştir<sup>50</sup>.

Yeni sistem ile yetkilerin Cumhurbaşkanlığı makamında toplandığını görmekteyiz. Cumhurbaşkanlığı makamı altında yetkilerin birleştiği dikkate alındığında, Cumhurbaşkanlığı makamı ve teşkilatı yanında bakanlıkların ve taşra teşkilatının da tek başına herhangi bir hukuk öznesi olma kapasiteleri ve özellikleri bulunmamaktadır. Bu itibarla yeni sistemde genel idare ile Cumhurbaşkanlığı arasında matematiksel bir denklemin kurulması mümkündür<sup>51</sup>.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile değişiklik yapılan konulardan biri de bakanların atanması ve görevden alınmasına dair usullerdir. Anayasa'nın 104 ve 106.maddelerinde yapılan değişiklik ile birlikte yeni sistemde bakanların cumhurbaşkanı tarafından atanması ve aynı şekilde görevden alınması, bakanların cumhurbaşkanına karşı sorumlu olmaları, milletvekili olma zorunluluklarının kaldırılmış olması hususları değerlendirildiğinde bu noktada bakanların siyasi kimliklerinin sona erdiğini söylememiz mümkündür. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş öncesinde parlamentonun elinde bulunan bakanların göreve devam etmelerine veya görevden

<sup>48</sup> Tahsin Güler, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Kamu Yönetimine Etkileri", Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 21(39), ss.299-322.2018, s.314.

<sup>49</sup> Akyılmaz- Sezginer-Kaya, Türk İdare Hukuku, s. 210.

<sup>50</sup> Çağlayan, s.142.

<sup>51</sup> Ulusoy, a.g.e. s.177.

alınmalarına ilişkin “güvenoyu” ve “gensoru” müesseseleri de ortadan kalkmıştır. Bundan dolayı parlamento ile bakanlar arasında etkin hukuksal bir bağ kalmadığını söylemek mümkündür<sup>52</sup>.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde merkezi yönetimde yer alan bakanlıklar konusunda önemli değişiklikler yaşanmıştır. Parlamenter sistemde, bakanların ikili bir fonksiyonu bulunmaktaydı. Bakanlar hem siyasi kimliğiyle yasama organında yer alıp, yasama faaliyetlerine katılmakta hem de idari kimliğiyle yürütme organında yer alıp yönetsel faaliyetlere katılabilmekteydi<sup>53</sup>. Nacak’ın da ifade ettiği üzere yeni sistemle birlikte bakanların ikili fonksiyonu son bulmuş ve bakanlar, siyasi kimliğiyle yasama organında yer alamamakta yalnızca idari kimliğiyle yönetsel alanda yer alabilmektedir. Parlamenter sistemde, bakanlar hem bireysel olarak hem de bakanlar kurulu olarak kolektif bir biçimde yasama organına karşı sorumlu olmaktadır<sup>54</sup>. Parlamenter sistemde bakanlar, doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından görevden alınmaktayken<sup>55</sup>, yeni sistemle cumhurbaşkanı tarafından doğrudan atanmakta ve görevden alınabilmektedir<sup>56</sup>. Ayrıca yine yeni sistemde bakanların sorumluluğu Cumhurbaşkanına karşıdır<sup>57</sup>.

Parlamenter sistemde bakanların, hem siyasi hem idari kimlikleri bir arada bulunmaktadır. Nitekim anılan siyasi kimlikleri gereği (her ne kadar başbakan önerisi ve cumhurbaşkanının onayı ile göreve başlasalar bile) göreve devam etmeleri ancak parlamento tarafından güvenoyu verilmesiyle mümkün olabilmekteydi. Ayrıca Parlamento tarafından gensoru ile de görevden alınabilme kurumu işletilebilmekteydi. Aynı şekilde hükümetin ve yürütme erkinin asli karar organı olan Bakanlar Kurulu üyesi olarak ve Bakanlar Kurulu kararları oy birliği ile alındığı için bakanlar siyaseten uygun bulmadıkları bir kararı imzalamadıkları sürece kararlar yürürlüğe giremiyordu. Hatta başbakanın bakanlar karşısında eşitler arasında birinci değerlendirmesi söz konusuydu. Bütün bunlar bakanların idari makam olmaları yanında önemli birer siyasi figür olmalarının da kanıtları olduğunun göstergesidir<sup>58</sup>. Başkanlık sistemlerinde bakanlara siyasi kimlikleri bulunmaması nedeniyle ve başkan ile aralarındaki hiyerarşik bağa dikkat çekmek için bakan sıfatı yerine genellikle devlet sekreteri sıfatı verildiğine tanık olunmaktadır. Yeni sistemle bu modelle benzerlik gösterse de tam olarak Başkanlık sistemindeki bir kimliğin yeni sistemimizde olduğunu söylemek de güç olacaktır.

<sup>52</sup> Ulusoy, a.g.e., s.184.

<sup>53</sup> Akyılmaz, 2018, s.202; Eryılmaz, 2014, s.142-143’den aktaran Nacak, Osman, “Parlamenter ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemlerinden Hareketle Bakan ve Bakanlıkların Karşılaştırmalı Analizi”, Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi, 18(1), ss.138-157 2020, s.148.

<sup>54</sup> Nacak, s.148.

<sup>55</sup> Hamza Ateş ve Soner Ünal, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Bakanlıklar” E.Akman (Ed) Farklı Boyutlarıyla Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Nobel Yayıncılık, 1. Baskı, Ankara, 2021, s. 162.

<sup>56</sup> Haluk Alkan, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Siyaset Süreci:Potansiyel ve Olasılıklara Yönelik Bir değerlendirme” E.Akman (Ed.) Farklı Boyutlarıyla Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Nobel Yayıncılık, 1. Baskı Ankara, 2021 s.39.

<sup>57</sup> Ozan Zengin, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve İdari Yapıya Etkisi”, Emek Araştırma Dergisi, 10(15), 2019, s. 4.

<sup>58</sup> Ulusoy, s. 192-193.



Yeni sistemde<sup>59</sup> gerek Bakanlıkların hukuksal kimliklerinde gerekse de Bakanlıkların teşkilatlanma usul ve esaslarında çok önemli değişiklikler olmuştur. Zira yeni sistemde Bakanlar doğrudan Cumhurbaşkanınca atanıp yine Cumhurbaşkanınca görevden alınabilmektedirler. Parlamento artık Bakanların göreve devamında veya görevden alınmalarında hiçbir dâhili ve yetkisi kalmamıştır. Yeni sistemde güvenoyu, gensoru gibi parlamentonun hükümeti/yürütme-yi denetimi için parlamenter sisteme özgü denetim yolları ortadan kalkmıştır. Yasama ve yürütme erkleri arasındaki bağ çok büyük ölçüde koparıldığı için bakanlar ile parlamento arasında da etkin hukuksal bir bağ kalmamıştır<sup>60</sup>. Ancak Anayasa 108.maddesi uyarınca Yazılı soru, “yazılı olarak en geç on beş gün içinde cevaplanmak üzere milletvekillerinin, Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlara yazılı olarak soru sormalarından ibarettir.” hükmü gereğince TBMM ile Bakanların bağının kurulması ancak bu yolla devam etmektedir. Bu da oldukça zayıf bir bağdır ve uygulamada etkisiz kalmaktadır. Bakanlar yeni sistemde sadece Cumhurbaşkanı karşı sorumludurlar.

Bakanların, Bakanlar Kurulu üyesi olma ve hükümetin ve yürütmenin asli karar alma mekanizması olan Bakanlar Kurulu kararlarını imzalama/imzalamama yetkileri de son bulmuştur. Dolayısıyla bakanların kendi bakanlıkları içerisindeki idari işler dışında, yürütme erkinin ve hükümetin<sup>61</sup> geneline yönelik konularda herhangi bir bağlayıcı karar alma, kararlara katılma veya buna yönelik konularda herhangi bir bağlayıcı karar alma veya buna yönelik icrai yetkileri kalmamıştır. Yeni sistemde uygulamada adına kabine<sup>62</sup> ismi verilen cumhurbaşkanlığının başkanlığında bakanların, zaman zaman toplandığına tanık olunmaktadır. Ancak yeni sistemdeki bu kabine toplantılarının hukuken sadece Cumhurbaşkanının istişare niteliğindeki toplantıları olarak algılanması gerekir. İcrai ve bağlayıcı karar alma noktasında yeni sistemde yetkinin tek başına Cumhurbaşkanının da olduğu kuşkusuzdur. Ülkeyi yönetme konusunda sorumluluğun tek başına cumhurbaşkanında olması da bu modelin tartışılması gereken önemli noktalarından birisidir.

Bakanlıkların idari teşkilatlanmasının usul ve esasları açısından da yeni sistemde anayasanın m.106 son hükmüne göre; Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görev ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile

<sup>59</sup> Önceki sistemde bakanlıkların idari teşkilatlanması ise anayasa gereği kanunla yapılmaktaydı. Bu kapsamda öncelikle kısa bir çerçeve kanunla bakanlıkların teşkilatlanmalarının usul ve esasları belirlenmiş (Bkz. Mülga3046 sayılı bakanlıkların kuruluş ve görev esasları hakkındaki kanun) sonrasında her bir bakanlığın teşkilatlanması ayrı kanunlarla (veya KHK'lerle) ayrıntılı olarak düzenlenmişti. Anılan çerçeve kanuna göre “Bakanlıklar merkez teşkilatı taşra ve/veya yurtdışı teşkilatı ile bağlı ve ilgili kuruluşlardan oluşmaktaydı (m.5).” “Merkez teşkilatı ise her bir bakanlığın merkezdeki asli faaliyetlerini yerine getiren ana hizmet birimleri teftiş kurulları ve hukuk müşavirlikleri gibi danışma ve denetim birimleri veya daire başkanlıkları gibi yardımcı birimlerden meydana gelmekteydi. Bakanlık merkez teşkilatının hiyerarşik kademelerinde ise müsteşar, müsteşar yardımcılarını genel müdürler, genel müdür yardımcılarını daire başkanları şube müdürleri ve şefler bulunuyordu.”

<sup>60</sup> Her ne kadar yeni sistemde cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlar için meclis soruşturması öngörülmüş olsa da bunun etkili ve hukuksal yaptırımını bulan bir yol olduğunu söylemek mümkün değildir.

<sup>61</sup> “Hükümet terimi Türkiye de genellikle yürütmenin siyasi kanadını ifade etmek için ve eski sistemde bakanlar kuruluna eş anlamlı olarak kullanılmasına karşın bu terimin İngilizce karşılığı olan Government (Fr: Gouvernement) terimi bu anlamın yanında daha genel olarak Türkçedeki devlet terimini de karşılamaktadır.”

<sup>62</sup> Aslında “kabine” terimi teknik olarak parlamenter sisteme özgü bir terim olup Bakanlar Kurulu ve hatta hükümet terimiyle eş anlamlıdır. Burada cumhurbaşkanının başkanlığında tüm Bakanların toplanmasını karşılayan başka bir terim bulunmadığı için kabine teriminin kullanıldığı tahmin edilmektedir.

düzenlenmektedir. Bu çerçevede Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK) ile düzenlemeye yer açmak için 3046 sayılı kanunla ayrıca tüm bakanlıkların kuruluş ve görevleri ile idari teşkilatlanması hakkında daha önce çıkarılmış olan kanunlar, 703 sayılı KHK ile neredeyse tamamen yürürlükten kaldırılmış ve sonrasında tüm bakanlıkların teşkilatı ile görev ve yetkileri 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı teşkilatı hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK)<sup>63</sup> ile düzenlenmiştir<sup>64</sup>. 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde her bir bakanlığın idari teşkilatını ayrı ayrı düzenlediğini görmekteyiz.

Çağlayan'a göre Bakanlar yürütme organını tek başına oluşturan Cumhurbaşkanı tarafından atanmakta ve görevden alınmaktadır. Söz konusu atama ve görevden alma işlemleri, idare hukuku bakımından basit idari işlem<sup>65</sup> niteliğindedir. Bakanların, Cumhurbaşkanıya bağlılıkları sadece siyasi değil, idari yönden de söz konusudur. Cumhurbaşkanı ile bakanlar arasındaki ilişki, normal devlet memurları bakımından geçerli olan hiyerarşik ilişkisi gibi de değildir. Buradaki hiyerarşik ilişkinin, kendine özgü bir yapısı olduğu ifade edilmektedir<sup>66</sup>.

Bakanlıklarda yapılan değişikliklerle, müsteşarlıklar kaldırılmış müsteşarlık görevleri bakan yardımcılara verilmiştir. Bakan yardımcıları bakana karşı sorumludur ve teftiş kurulu hariç bakanlık kuruluşlarına gereken emirleri verir ve bunların uygulanmasını gözetir ve sağlar. 3 sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde bakan yardımcıları, 1 sayılı cetvelde yer almaktadır. İlgili kararnameye göre atamaları Cumhurbaşkanı kararıyla yapılmaktadır. Görev süreleri atandıkları tarihte görevde bulunan Cumhurbaşkanının görev süresini geçmemekle birlikte bakan yardımcılarının sözleşmeli olarak çalıştırılabilecekleri de ilgili kararnamenin 5. Maddesinde ifade edilmektedir. Görev sürelerinin atandıkları tarihte görevde bulunan cumhurbaşkanının görev süresini geçmemesi kuralı devletin devamlılığı açısından tartışılabilir, tek oyun kurucu konumunda bulunan cumhurbaşkanının kendi yönetim ekibini kurabilmesi ve kendi ekibiyle görevi sona erdiğinde ayrılması itibarıyla da doğru olduğunu ifade etmek mümkündür.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile idari teşkilatımızda yeniden yapılan düzenleme sonrasında artık "bağlı kuruluş", "*ilgili kuruluş*" ve "*ilişkili kuruluş*" kavramları yerine "bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluş" kavramını kullanmak daha uygun olacaktır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, öncesinde 3046 sayılı Kanunun 703 sayılı KHK ile mülga 10. maddesinde bağlı kuruluşlar, "*bakanlığın hizmet ve görev alanına giren ana hizmetleri yürütmek üzere, bakanlığa bağlı olarak özel kanunla kurulan, genel bütçe içinde ayrı bütçeli veya katma bütçeli veya özel bütçeli kuruluşlar*" olarak; ilgili kuruluşları ise mülga 11. maddede "*özel kanun veya statü ile kurulan, iktisadi devlet teşekkülleri ve kamu iktisadi kuruluşları ile bunların müessese ortaklık ve iştirakleri veya özel hukuki, malî ve idari statüye tabi, hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları şeklinde düzenlenir*" şeklinde tanımlamıştı. Diğer taraftan ilgili kuruluş kavramı ise

<sup>63</sup> RG. 10.07.2018-30474

<sup>64</sup> Anayasa m.106/son hükmüne ve 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine (CBK) rağmen "Bakanlıkların teşkilatlanması ile kuruluş ve görevlerinin yeni bir kanunla düzenlenip düzenlenmeyeceği diğer bir ifade ile Bakanlıkların düzenlenmesi konusundaki CBK ile düzenleme yetkisinin münhasır olup olmadığı ve bu konuda kanunla düzenlenmeye anayasal engel bulunup bulunmadığı hususunda" bkz. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi

<sup>65</sup> Tek bir kamu görevlisinin iradesiyle yapılan işlem (amirin memuruna uyarma cezası vermesi gibi) basit işlemdir.

<sup>66</sup> Çağlayan, s.91.

233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ekinde Bakanlık ya da Bakanlıklarla bağılıkları belirtilen kamu tüzel kişiliğine sahip KİT'ler için kullanılmaktaydı. İlişkili kurum kavramı ise hepsi kamu tüzel kişiliğine sahip düzenleyici ve denetleyici kurumlar için tercih edilmekteydi<sup>67</sup>.

1, 4, 7, 11, 12, 13, 23, 34, 38, 47, 95 ve 117 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile 2018/1 ve 2018/2 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgelerine bakıldığında bakanlık "bağlı", "ilgili" ve "ilişkili" kurum ve kuruluşu sayılan idarelerin 3046 sayılı Kanun'da yer alan tanımlar ile tam olarak örtüşmediği ve bunları birbirinden ayıran kesin ve belirli bir ölçüt belirlenmediği görülecektir<sup>68</sup>. 4 sayılı "Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar İle Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi"<sup>69</sup> ile bir dizi bağlı, ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluş kurulmuş, teşkilatları ile görev ve yetkileri belirlenmiştir." 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK) ile gösterilen bağlı, ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşlardan "bağlı kuruluş" olarak nitelendirilenlerin bir kısmı tüzel kişiliğe sahip değildir. Buna karşılık ilgili ve ilişkili kuruluşlar tüzel kişiliği haizdir. 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde (CBK) bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların bir kısmı için sadece "tüzel kişiliği" haiz olduğu ifade edilmişken, bazıları için açıkça "kamu tüzel kişiliğini haiz olduğu" vurgulanmıştır<sup>70</sup>.

Bağlı kuruluş, Devlet tüzel kişiliği içinde yer alıyorsa ayrı kamu tüzel kişiliğine sahip değildir. Bağlı kuruluş, Devlet tüzel kişiliği dışında ise ayrı kamu tüzel kişisidir. Bu nedenle, her bağlı kuruluşun "zorunlu olarak kamu tüzel kişiliğine sahip olmadığı" şeklinde bir sonuca da gitmemek gerekir. Devlet tüzel kişiliği dışında yer almasına rağmen bağlı kuruluş olarak yapılandırılan idareler dışındaki diğer kamu idareleri ilgili kuruluş olarak adlandırılmaktadır. İlişkili kuruluşlar ise genel olarak düzenleyici ve denetleyici kurumlar için kullanılmaktadır<sup>71</sup>. Kamu tüzel kişiliğinin Anayasal dayanağını, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle, kamu tüzel kişiliği kurabileceğini öngören Anayasanın 123.maddesinin 3. Fıkrası oluşturur<sup>72</sup>. Bu bağlamda önceki sistemde kamu tüzel kişiliği kurabilme yetkisi, yasama organına (TBMM'ye) verilmişken 2017 Anayasa değişikliği sonrasında yeni sistemde, TBMM bu yetkisini doğrudan kendisi kanunla kullanabileceği gibi kamu tüzel kişiliğinin doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK) ile de kurulabilmesinin yolu açılmıştır.

Yeni sistemde, TBMM kamu tüzel kişiliği kurma konusunda tek yetkisine, yani mutlak imtiyaza sahip değildir. Cumhurbaşkanı da (Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi CBK) ile herhangi bir kanuna dayanmadan bu yetkiyi doğrudan kullanabilir<sup>73</sup>. Bununla birlikte kanunla kurulmuş ve kazanılmış kamu tüzel kişiliği statüsünü kaldırmak konusunda cumhurbaşkanı doğrudan yetkili değildir. Yani kanunla kurulmuş kamu tüzel kişiliği Cumhurbaşkanlığı

<sup>67</sup> Akyılmaz-Sezginer-Kaya, s. 258-259.

<sup>68</sup> Bu kuruluşların kendi kuruluş kanunlarında ve ilgili mevzuatta hukuki statülerinin nasıl düzenlendiğine bakılmalıdır.

<sup>69</sup> RG. 15.07.2018, sy. 30479.

<sup>70</sup> Akyılmaz-Sezginer-Kaya, Türk İdare Hukuku, s. 257.

<sup>71</sup> Zehra Odyakmaz, Ümit Kaymak, İdare Hukuku, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2022, s.309-310.

<sup>72</sup> Ulusoy, s. 144.

<sup>73</sup> Ulusoy, s. 146.

Kararnamesi (CBK) ile kaldırılamaz. Zira Anayasa m.104 /17 uyarlanamayacağı gibi kanunla düzenlenen konularda zaten Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK) de çıkaramaz. Buna karşın Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK) ile kurulmuş kamu tüzel kişiliği elbette kanunla kaldırılabilir. Zira Anayasa (m.104/17) kanunların Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinden (CBK) mutlak üstünlüğü prensibini benimsemiştir<sup>74</sup>.

#### IV. MERKEZDE YARDIMCI KURULUŞLARA YANSIMALAR

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile birlikte merkezde yardımcı kuruluşlar üzerinde de bazı değişikliklere gidilmiştir. Bu kuruluşlardan MGK, 2945 sayılı MGK ve MGK Genel Sekreterliği Kanunu yürürlükten kaldırılarak 6 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'yle MGK yeniden düzenlenmiştir. Yeni sistemle MGK üyeleri arasına cumhurbaşkanı yardımcıları da eklenmiştir. Başbakanlık ve başbakan yardımcılığı kaldırdığı için MGK üyeleri arasından da çıkartılmışlardır. Parlamenter sistemde, MGK toplantılarına cumhurbaşkanının katılmadığı zamanlarda toplantıya başbakan başkanlık ederken yeni sistemle birlikte cumhurbaşkanının toplantılara katılmadığı zamanlarda MGK toplantıları cumhurbaşkanı yardımcısının başkanlığında toplanmaktadır<sup>75</sup>.

Parlamenter sistemde MGK genel sekreteri, başbakanın önerisi üzerine cumhurbaşkanının onayı ile atanmaktaydı. Cumhurbaşkanlığı sisteminde MGK genel sekreterinin atanma usulü değişmiştir. MGK genel sekreteri, 1 sayılı cetvelde yer almaktadır. Dolayısıyla da yeni sistemle Cumhurbaşkanlığı genel sekreteri, doğrudan cumhurbaşkanı kararıyla atanmaktadır<sup>76</sup>.

Cumhurbaşkanlığı sisteminde Danıştay'da da bazı değişiklikler yapılmıştır. Danıştay'ın hükümetle ilgili olan işleri başbakan aracılığıyla değil artık cumhurbaşkanı aracılığıyla yürütülmektedir. "Hükümetle ilgili" ifadesi de "yürütmeye" şeklinde değiştirilmiştir<sup>77</sup>. Cumhurbaşkanlığı sisteminde Danıştay üyeliğine seçilebilecek olanlar arasına cumhurbaşkanı yardımcılığı makamı da eklenmiştir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde, Danıştayın görevlerinde bazı değişiklikler yapılmıştır. Danıştay idari dairesinin, başbakanlık ya da bakanlar kurulu tarafından gönderilen kanun tasarı ve teklifleri, başbakanlıktan gönderilen tüzük tasarıları, başbakanlık tarafından gönderilen idari makamlar arasında görev ve yetkiden doğan anlaşmazlıklar da Danıştayın görüşünün ve incelemesinin istenmesi, başbakanlıktan gönderilen işlerin incelenip görüş bildirme ve karara bağlama gibi yetkileri kaldırılmıştır<sup>78</sup>. Bu değişiklikler özellikle bürokratik süreçlerin kaldırılması gibi görünmekle birlikte idari konularda hem yüksek mahkeme hem merkeze yardımcı kuruluş olan Danıştay'ın bu fonksiyonlarının devre dışı kalması yönüyle eleştirmek mümkündür.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde, Sayıştay konusunda da bazı değişiklikler yapılmıştır. Sayıştayın denetim alanına sermayesine doğrudan doğruya ya da dolaylı olarak kamu

<sup>74</sup> Ulusoy, s. 146.

<sup>75</sup> Nacak, s. 376-377.

<sup>76</sup> Nacak, s.382.

<sup>77</sup> Bkz. 2575 sayılı kanun, madde 2.

<sup>78</sup> Öztürk, s.217.

payı olan Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle kurulan anonim ortaklıklar ve diğer kamu idareleri (kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları hariç) de eklenmiştir<sup>79</sup>. Bu değişiklikler özellikle şeffaflık ve hesap verilebilirlik noktasında denetim açısından isabetli olmuştur.

Yeni sistemle birlikte Sayıştay başsavcı ve savcılarının nitelikleri ve atanma yönteminde de değişiklikler yapılmıştır. Sayıştay başkanının görüşü alınmak suretiyle Hazine ve Maliye Bakanlığınca yapılan teklif üzerine ortak kararname ile atanan Sayıştay başsavcı ve savcılarını yeni sistemde üst kademe kamu yöneticileri ile kamu kurum ve kuruluşlarında atama usullerine dair Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle atanmaktadır. Sayıştay başsavcı ve savcılarının nitelikleri Sayıştay kanunundan çıkarılarak söz konusu nitelikler üst kademe kamu yöneticileri ile kamu kurum ve kuruluşlarında atama usullerine dair Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle belirlenmiştir<sup>80</sup>. Yüksek mahkeme niteliğinde olmasa da hesap yargısı olarak devletin kurumlarını denetleyen Sayıştayın hesap denetimi yönünde atanma usullerinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle belirlenmiş olması da tartışılan diğer bir konudur. Devletin başı sıfatına haiz Cumhurbaşkanlığı makamının parlamenter sistemde de yüksek mahkemelere yaptığı önemli atamalar düşünüldüğünde, Sayıştay için yapacağı atamaların yadsınmaması gerekir. Bu yanlıgı, özellikle yeni hükümet sistemi ile Cumhurbaşkanlığı sisteminin birleşmesinden kaynaklandığını söylememiz mümkündür.

## V. TAŞRA TEŞKİLATINA YANSIMALAR

Merkezi yönetimin taşra teşkilatı, il, ilçe ve bölge idarelerinden oluşmaktadır<sup>81</sup>. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle birlikte merkezi yönetimin taşra teşkilatında yer alan il ve ilçe idaresinde de değişikliklere gidilmiştir. 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK),<sup>82</sup> Cumhurbaşkanlığı teşkilatını ve bakanlıkların teşkilatını (taşra teşkilatı dâhil) düzenlemiştir. 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK)<sup>83</sup> ise bakanlıklara bağlı, ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşlarını ayrıca düzenlemiştir. Valilerin<sup>84</sup> ilde Cumhurbaşkanının temsilcisi olarak siyasi iktidara yardımcı olma misyonu, parlamenter sistemde hem Cumhurbaşkanının hem de hükümetin ayrı ayrı temsilcisi olma görevi ve rolünü yeni sistemde Cumhurbaşkanı üzerinden devam ettirdiğini söylememiz mümkündür.

Cumhurbaşkanlığı sisteminde il genel idaresinin başı olan valilerin atanma usulünde değişikliğe gidilmiştir<sup>85</sup>. Parlamenter sistemde valiler, İçişleri Bakanlığı'nın önerisi, bakanlar

<sup>79</sup> Bkz. 6085 sayılı kanun, md. 4

<sup>80</sup> Öztürk, s. 22.

<sup>81</sup> Gözler ve Kaplan, s. 82.

<sup>82</sup> Bkz. RG.10.07.2018.

<sup>83</sup> Bkz. RG 15.07.2018.

<sup>84</sup> Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmeden önce İl İdaresi Kanunu'nun 9/1. maddesinde, "Valilerin ilde Devletin ve Hükümetin temsilcisi ve ayrı ayrı her Bakanın mümessili ve bunların idari ve siyasi yürütme vasıtası olduğu" yazmaktaydı. Ancak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçildikten sonra, 09.07.2018 tarihi itibarıyla, Kanunun 9/1. maddesi "Valilerin ilde Cumhurbaşkanının temsilcisi ve idari yürütme vasıtası olduğu" şeklinde değişmiştir. 28.07.2018 tarihli Resmi Gazete'de İçişleri Bakanlığı tarafından yayımlanan Valilik ve Kaymakamlık Birimleri Teşkilat, Görev ve Çalışma Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik ile Valilik ve Kaymakamlık Birimleri Teşkilat, Görev ve Çalışma Yönetmeliğine 72 nci maddeden sonra gelmek üzere 72/A maddesi eklenmiştir: "Vali ilde **Devletin** ve Cumhurbaşkanının temsilcisi ve idari yürütme vasıtası; kaymakam ilçede Cumhurbaşkanının temsilcisi ve idari yürütme vasıtasıdır".

<sup>85</sup> Gözler ve Kaplan, s.76.

kurulunun kararı ve cumhurbaşkanının onayı ile atanmaktaydı<sup>86</sup>. Vali, ilde cumhurbaşkanının temsilcisi ve idari yürütme vasıtasıdır. Yeni sistemde Valilerin atanma usulü Cumhurbaşkanlığı Kararı ile atanmaktadır<sup>87</sup>. Valilerin görev süresi atandıkları tarihte görevde bulunan Cumhurbaşkanının görev süresini geçmemesi düzenlemesi kanaatimizce isabetli olmamıştır. Özellikle yine devlette devamlılık açısından cumhurbaşkanı değişse bile cumhurbaşkanının hangi valilerle yola devam edip etmeyeceği veya değiştirip değiştiremeyeceği hususları yeni cumhurbaşkanının takdirinde olan bir husus olarak kalmalıdır.

İl İdaresi Kanununa göre “İl genel idaresinin başı ve mercii validir. Bakanlıkların kuruluş mevzuatına göre illerde lüzumu kadar teşkilât bulunur” (m. 4). Bu düzenlemeler çerçevesinde 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nde bazı bakanlıkların il müdürlükleri kurulmuştur. Kararname ile bazı bakanlıkların taşra teşkilâtları doğrudan kurulurken bazı bakanlıklar açısından ise (yine bakanlıklara) yetki verilmiştir. Kararnameye göre bazı bakanlıklılar, idari işlem ile kendi taşra teşkilâtlarını kurabileceklerdir. Ancak bu düzenlemeler, bakanlıkların kuruluşunun kararnameler ile düzenleneceğini öngören Anayasa m. 106/son ile uyumlu değildir. Anayasa m. 106/son ‘a göre “Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilât yapısı ile merkez ve taşra teşkilâtlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle düzenlenir”. Kararname ile sadece bakanlıklara yetki verilmesi ile bu teşkilatların bakanlıklarca kurulması “kararname ile düzenlenme” şartının yerine getirildiğini söylemek açısından doğru olmayacaktır<sup>88</sup>. Ayrıca kararname ile bakanlık bölge teşkilâtlarının kurulmasının mümkün olduğunu da ifade etmek gerekir.

Parlamentar sistemde Vali; kanun, tüzük, yönetmelik ve hükümet kararlarının neşir ve ilanını ve uygulanmasını sağlamak ve bakanlıkların talimat ve emirlerini yürütmekle ödevliydi<sup>89</sup>. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Vali, kanun, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ve diğer mevzuatın neşir ve ilanını ve uygulanmasını sağlamak, talimat ve emirleri yürütmekle ödevlidir<sup>90</sup>. Valiler, yeni sistemle 5442 sayılı kanunda yapılan değişiklikle yalnızca cumhurbaşkanının temsilcisi olarak konumlandırılmış ve idari yürütmenin vasıtası olarak nitelendirilmiştir. Vali, yeni sistemde artık kanun, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, diğer mevzuatın verdiği yetkiyi kullanmak ve bunların yüklediği ödevleri yerine getirmek için genel emirler çıkarıp ilan edeceği hususu hüküm altına alınarak tüzük ve hükümet kararları ibarelerinin kanundan kaldırıldığını görmekteyiz.

Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlar, görevlere ait işleri için valilere re'sen emir ve talimat verebilmektedirler. Bakanlıklar ve tüzelkişiliğe haiz genel müdürlükler, il genel idare teşkilâtına ait bütün işleri doğrudan doğruya valiliklere yazarlar (5442 s. Kanun, m. 9). Gözler

<sup>86</sup> Ender Ethem Atay, *İdare Hukuku*, 2. Baskı, Ankara: Turhan Kitapevi 2009, s.253.

<sup>87</sup> Emin Koç, “*Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Taşra Yansımaları*”, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/1688201>, s. 44. SDÜHFD 11(1), 2021 erişim tarihi:10.01.2024, s.247.

<sup>88</sup> Bkz. Daha ayrıntılı bilgi için Emin Koç, “*Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Taşra Yansımaları*”, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/1688201>, s. 44. SDÜHFD, 11/1, 2021 erişim tarihi:10.01.2024.

<sup>89</sup> 5442 sayılı kanun, md.9/C)

<sup>90</sup> Yusuf Durani Dinç ve Vedat Yılmaz, “Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Yasama, Yürütme, Yargı Organları ile Taşra ve Yerel Yönetimlere Etkilerinin Değerlendirilmesi”, *Ombudsman Akademik Dergisi*, 16, 2022, s. 201.

ve Kaplan'a göre bu düzenleme ile bakanlıklar, cumhurbaşkanlığının aracılığına ihtiyaç duymadan bakanlık görev alanına giren konularda doğrudan vali ile yazışabilirler, emir ve talimat verebilirler<sup>91</sup>. Bu durum aslında bakanlıkların tümüyle cumhurbaşkanlığına bağlı birimler haline gelmediğinin de önemli göstergesidir.

İlçeler açısından yeni sisteme bakıldığında 2018 yılı 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine göre kaymakamlar Cumhurbaşkanlığı onayı ile atanmaktadırlar. Parlamenter sistemde kaymakamlar, İçişleri Bakanlığı Müdürler Encümeninin intihabı ve bakanın tasvibi ile müşterek karar ve cumhurbaşkanının tasdiğiyle atanmaktaydı. Yeni sistemle birlikte Cumhurbaşkanı onay makamıyken karar makamı İçişleri Bakanı olmuştur<sup>92</sup>. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle birlikte 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 27. Maddesinde değişiklik yapılarak kaymakamın ilçede idari yürütme vasıtası olduğu belirtilerek, eski düzenlemedeki ilçede kaymakamın hükümetin temsilcisi olduğu ibaresi kaldırılmıştır. Kanaatimizce kaymakamların yeni sistemde ve yeni model kapsamında cumhurbaşkanının temsilci olması hususu da mevzuatta yer almalıydı.

Yeni sistemde, bakanlıkların taşra teşkilatlanmasında bölge müdürlükleri modeli ile 5442 sayılı il idaresi kanunundaki taşra teşkilatlanmasının dizaynı arasında gereken koordinasyon oluşturulmadığından, idare hukuku teorisi yönünden uygulamada ciddi sorunların ortaya çıkabilmesi mümkündür. Bu koordinasyon ise iki şekilde sağlanabilecektir. Ya Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK) ile öngörülen model kanuna uydurulacak ve bu durumda 1 ve 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde (CBK) değişiklik yaparak bakanlıkların bölge teşkilatları kaldırılacaktır. Bu noktada kanun Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine (CBK) uyarlanacak ve 5442 sayılı il idaresi kanununda köklü bir değişiklik yapılarak merkezi/genel idarenin taşra teşkilatı birimi olarak ilçe ve il idareleri üzerinde bölge idareleri ve bölge valilikleri ihdas edilecektir. Sonuçta bu iki çözümden biri benimsendiği sürece 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin (CBK) bakanlıklar için bölge müdürlükleri kurulmasına yönelik hükümleri anayasaya aykırı olacaktır. Zira yukarıda açıklandığı üzere Cumhurbaşkanlığı Kararnamesindeki (CBK) bu hükümler 5442 sayılı kanun ile çelişmektedir. Anayasaya göre (m.104/17) Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK) kanuna aykırı olamayacağı gibi kanunla düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK) de çıkarılmayacaktır<sup>93</sup>.

İdari teşkilatlanmada kalkınma ajansları ve kalkınma idareleri örneklerinde görüldüğü gibi bölgesel kamu hizmeti odaklı bölge teşkilatları bulunmaktadır. Anayasa gereği Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kamu tüzel kişiliği kurulabilmesinin (m. 123/3) bir sonucu olarak bölgesel idari birimlerin (hizmetsele kuruluşların) kararname ile de kurulabileceğini ifade etmek gerekir<sup>94</sup>. 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde (CBK) bakanlıkların taşra teşkilatı bölge kuruluşlarında "bölge müdürlükleri" kurulabileceği ifade edilmiştir. Bu doğrultuda 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde (CBK) Ticaret Bakanlığının bölge müdürlüklerinden bahsedilmiş (m. 458/2) ve on sekiz (18) ilimizde "Gümrükler ve Dış Ticaret Bölge Müdürlükleri" kurulmuştur. Yine 1

<sup>91</sup> Gözler-Kaplan, s. 171.

<sup>92</sup> Koç, s.60.

<sup>93</sup> Ulusoy, s. 199.

<sup>94</sup> Koç, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Taşra Yansımaları", s. 42.

sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin (CBK) Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığına ait kısmında (1) sayılı cetvel ile bu bakanlıkta on üç (13) bölge müdürlüğü kurulmuştur.

Ayrıca 4 sayılı CBK ile bakanlıklara bağlı bazı idarelerin taşra teşkilatında bölge müdürlükleri kurulmuştur. Örneğin Tarım ve Orman Bakanlığının "bağlı kuruluşu" olan "Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü'nün (m. 122) (26 adet); Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığının "bağlı kuruluşu" olan "Karayolları Genel Müdürlüğü'nün (m. 212) (18 adet); Milli Savunma Bakanlığının "bağlı kuruluşu" olan "Milli Savunma Bakanlığı Akaryakıt İkmal ve NATO POL Tesisleri İşletme Başkanlığı'nın (m. 321) (2 adet); Tarım ve Orman Bakanlığının "bağlı kuruluşu" olan "Orman Genel Müdürlüğü'nün (m. 339) (28 adet); Çevre ve Şehircilik Bakanlığının "bağlı kuruluşu" olan "Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü'nün (m. 483/3) (24 adet); Hazine ve Maliye Bakanlığının "bağlı kuruluşu" olan "Türkiye İstatistik Kurumu'nun (m. 608) (26 adet); Kültür ve Turizm Bakanlığının "bağlı kuruluşu" olan "Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün (m. 719) (25 adet); Kültür ve Turizm Bakanlığının "bağlı kuruluşu" olan "Türkiye Yazma Eserler Kurumu Başkanlığı'nın (m. 724/4) (3 adet) taşrada bölge müdürlükleri bulunmaktadır<sup>95</sup>.

Merkezi yönetim teşkilatına ilişkin 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine (CBK) göre bakanlıklar ilçelerde taşra teşkilatı kurabileceklerdir. İl İdaresi Kanunu bunlara (m.37 ve m.38) "ilçe idare şube başkanları" deyimini kullanmaktadır<sup>96</sup>. Kararnameler ile bu yolun açılmış olmasını idarenin kanuniliği prensibinin istisnai bir durumu olarak yeni sistemin yansımaları olarak değerlendirmek mümkündür.

## SONUÇ

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, en başta yürütme organı üzerinde etkili olmakla birlikte, yürütme organı içerisinde yer alan idari teşkilatı ve merkezden yönetimi de önemli ölçüde etkilemiştir. Yeni sistemin beraberinde getirdiği düzenlemeler sonucunda, yürütme organındaki yapısal ve fonksiyonel değişikliklerin doğal bir sonucu olarak merkezden yönetimin başkent ve taşra teşkilatında da önemli değişimler meydana gelmiştir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde, özellikle başkent teşkilatında önemli ve köklü değişiklikler yaşanmış, taşra teşkilatında ise kısmi değişiklikler yapılmıştır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile Türk idari teşkilatında daha önce yer almayan ancak yeni düzenlemeler ile birlikte, güçlü yetkilerle donatılmış yeni kurumlar hayata geçirilmiştir. Cumhurbaşkanlığı teşkilatının yeni sistemin yükünü kaldırabilmesi için dizayn edilmesi ve kapsamlı değişikliklerin yapılması yeni sistemin yerleşmesi açısından önemli yansımalar olarak kabul edilebilir.

Yürütme içerisinde yer alan idari teşkilat kurumları yeni modeldeki değişikliklerden ciddi oranda etkilenmiştir. Yeni sistemle yürütmenin dolayısıyla idari teşkilatın düzenlenmesi hukuki bir zorunluluğun da yansıması olarak ele alınabilir. Daha önceki sistemde yer almayan

<sup>95</sup> Akyılmaz-Sezginer-Kaya, Türk İdare Hukuku, s.295-296.

<sup>96</sup> Çağlayan, s.103.



politikalar kurulu, Cumhurbaşkanlığı ofisleri<sup>97</sup>, Cumhurbaşkanı yardımcılığı gibi yeni birim ve makamların oluşturulduğu, başbakanlık ve bakanlar kurulu gibi parlamenter sistemde çok büyük öneme sahip kurumların kaldırıldığı ve yetkilerin yürütmenin başı olan cumhurbaşkanında birleştiği yeni sistem, Türk idari teşkilatı yapısını da bu değişimlere uygun şekilde yapılandırmaya devam ettirmektedir. Yürütmenin tek kişide toplanılması, bu gücün hukuki niteliği, yetkilerin kapsamı ve denetlenebilirliği konusundaki olumsuz değerlendirmeler de yapılmakla birlikte yönetimde istikrar ve bürokrasinin daraltılması anlamında yeni sistemin olumlu yönlerini de vurgulamak mümkündür. Aynı şekilde yürütmenin yasamaya karşı sorumlu olmaması ve güvenoyuna ihtiyaç duymamasının, yürütme organını ciddi oranda güçlendirdiğini söylememiz mümkündür.

Diğer bir önemli konu ise bu yetkilerin kullanımı amacıyla normlar hiyerarşisinde yerini alan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesidir. Cumhurbaşkanı, Anayasal yürütme yetkisini Cumhurbaşkanı Kararnamesi ile kullanabilir. Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen ve Cumhurbaşkanının kararname çıkararak kullanabildiği, yürütme ve idare için ciddi önem arz eden hukuki araç olan CBK yeni sistemin önemli değişikliklerindedir. 2017 Anayasa değişikliği ile yürütme erkinin tümüyle Cumhurbaşkanı tarafından temsil edilmesi, genel idareler dışında yerinden yönetim niteliğinde özerk idarelerin ve özellikle yerel idareler üzerinde Cumhurbaşkanının hiyerarşik üst konumuna geldiği anlamı elbette taşımamaktadır. Anayasal dayanakları olan özerk idareler üzerinde Cumhurbaşkanı; kanunilik ilkesi çerçevesinde idari vesayet denetim yetkilerini kullanmaya devam etmektedir. Kararnameler ile bakanlıkların ve taşra teşkilatlarının ve merkezi yapının oluşturulabilmesi karşısında idarenin kanuniliği prensibi kapsamında bu ilkenin Anayasa Mahkemesi kararları da dikkate alınarak ihlal edilmemeye özen gösterilmesi gerekliliği de ortadadır.

Yeni sistemle birlikte değişiklikler yapılırken, parlamenter sistemde yürütmedeki çift başlı yapının doğurduğu zaafiyetlerin ve sistemsizliklerin giderilmesinin amaçlandığı ve süreçlerde daha hızlı kararlar alınıp, bu kararların uygulanması açısından, süreçlerdeki tıkanıkların giderilmek istendiğini söylememiz mümkündür. Cumhurbaşkanının hem siyaseten hem de bürokratik açıdan yeni sistemle hiyerarşik yapının tam anlamıyla başı haline geldiğini söylememiz yanlış olmayacaktır. Elbette güçlü merkezi tek yapı sisteminin işlemlerini zorlaştıran taraflarının olması da kaçınılmazdır. Sistemin tek merkez etrafında toplanması ve merkeziyetçi yapının oldukça artmasının yönetim anlamında birtakım zorlukları da beraberinde getireceği şüphesizdir. Zaman içerisinde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi modelinin de güncel gelişmeler doğrultusunda daha etkili ve verimli hale gelmesi için gelişmeler göstereceği belki de yeniden dizayn edilerek sistemin idari teşkilata uyarlanması devam edeceğini bekleyebiliriz.

<sup>97</sup> 1 sayılı CBK uyarınca cumhurbaşkanlığı ofisleri cumhurbaşkanı tarafından verilecek emir ve direktiflere göre yönetilir.(m.533) cumhurbaşkanı tarafından belirlenen amaç politika ile bağlı olup cumhurbaşkanına karşı sorumludurlar(m.528).7 sayılı CBK ya göre savunma sanayi başkanı başkanlık hizmetlerinin yürütülmesinden cumhurbaşkanına karşı sorumludur (m.4).

## KAYNAKÇA


- Akman, Ferdanur, Nematollah A. Fanıd, *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin İdari Teşkilatlanma Üzerine Etkisi* Medeniyet Araştırmaları Dergisi, 6(2), Ekim 2021.
- Akyılmaz, Bahtiyar, Sezginer, Murat, Kaya, Cemil, *Türk İdare Hukuku*, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2023.
- Alkan, Haluk, *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Siyaset Süreci: Potansiyel ve Olasılıklara Yönelik Bir Değerlendirme* E.Akman (Ed.) *Farklı Boyutlarıyla Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi*. Ankara: Nobel Yayıncılık, 1. Baskı, 2021.
- Atay, Ender Ethem, *İdare Hukuku*, 2. Baskı, Ankara: Turhan Kitapevi, 2009.
- Atay, Ender Ethem, *İdare Hukuku*, Ankara: Turhan Kitapevi 2022.
- Ateş, Hamza ve Ünal, Soner, *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Bakanlıklar* E.Akman (Ed) *Farklı Boyutlarıyla Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi*, Ankara: Nobel Yayıncılık, 2021.
- Bölükbaşı, Mustafa Oğuzhan, *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Bakanlıkların Statüsü (Önceki Hükümet Sistemiyle Mukayeseli Olarak)*, Erzincan Binalı Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 24(1-4), 2020, s.41-69.
- Çağlayan, Ramazan, *İdare Hukuku Dersleri Temel Bilgiler*, Ankara: Adalet Yayınevi, 2023.
- Dinç, Yusuf Durani ve Yılmaz, Vedat, *Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Yasama, Yürütme, Yargı Organları ile Taşra ve Yerel Yönetimlere Etkilerinin Değerlendirilmesi*, Ombudsman Akademik Dergisi, 16, 2022, s.167-213.
- Fendoğlu, Hasan Tahsin, *Anayasa Hukuku*, Ankara: Yetkin Yayınları, 2022.
- Gözübüyük, A. Şeref, Tan, Turgut, *İdare Hukuku Genel Esaslar*, C.1, Ankara: Yetkin Yayınları, 2021.
- Gözler, Kemal, Kaplan, Gürsel, *İdare Hukuku Dersleri*, Bursa: Ekin Yayıncılık, 2018.
- Güler, Tahsin, *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Kamu Yönetimine Etkileri*, Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 21(39), 2018, s. 299-322.
- Koç, Emin, *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Taşra Yansımaları*, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/1688201>, SDÜHFD, 11(1), 2021.
- Nacak, Osman, *Parlamentar ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemlerinden Hareketle Bakan ve Bakanlıkların Karşılaştırmalı Analizi*, Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi, 18(1), 2020, s.138-157
- Odyakmaz, Zehra, Kaymak, Ümit, *İdare Hukuku*, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2022,
- Özdemir, Abdulkadir, *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Türkiye Cumhuriyeti İdari Teşkilatına Getirdiği Yenilikler* Journal of Academic Value Studies 7(3) 2021.
- Öztürk, Kübra, *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Uygulamada Yaşanan Sorunlar ve Çözüm Önerileri*, Doktora Tezi, Kütahya Dumlupınar Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, 2022 s.196
- Yıldırım, Turan, *Türkiye’nin İdari Teşkilatı*, İstanbul: Onikilevha Yayınları 8. bs. 2020.
- Ulusoy, Ali Dursun, *Türk İdare Hukuku*, Ankara: Yetkin Yayınları, 6.bs, 2023.
- Zengin, Ozan, *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve İdari Yapıya Etkisi*, Emek Araştırma Dergisi, 10(15), 2019, s.1-24.

## **EXTENDED SUMMARY**

### **PRESIDENTIAL GOVERNMENT SYSTEM REFLECTIONS ON CENTRAL MANAGEMENT**

**Veysel Görücü, Assist. Prof.**

veysel.gorucu@hku.edu.tr

 <https://orcid.org/0000-0002-3578-7646>

With the comprehensive constitutional amendment made in 2017 and fully entered into force on July 9, 2018, a transition was made from the parliamentary system to the presidential system. It can be said that this system change means the same thing, where the general administration and the presidential office intersect both in theory and practice, as a result of the abolition of the council of ministers and the prime ministry and the unification of the entire executive presidential office. In this context, considering that the chairmanship of the council of ministers in the previous system has now melted and dissolved under the presidency in the new system, these three authorities are a single body, that is, merged, within the general administration/central administration. In addition to the Presidency, the provincial organization of the central administration and its ministries do not have the capacity or characteristics to be a legal subject on their own. In this respect, it is quite possible to establish a mathematical equation in the form of general administration and presidency in the new system.

As of July 9, 2018, the Presidential government system was introduced and the organizational structure of the Turkish public administration has changed and continues to change. In order to examine the organizational structure of public administration in Turkey, it is possible to group the organizational structure or public institutions and organizations under three headings: The first is central administration (central administration, general administration) and consists of capital and provincial organizations. The second is decentralization and consists of local governments, functional (service) decentralization organizations and professional organizations that are public institutions. Thirdly, other structures other than central and decentralized management organizations (such as independent administrative authorities and Development Agencies). Centralized management means that administrative services are carried out by the center and organizations within the hierarchical structure of the center. With the swearing-in of the President in the Turkish Grand National Assembly on July 9, 2018, Turkey moved from the parliamentary system to the Presidential government system. As a result of this radical change, there was a radical change in the administrative structure of the state, especially in the capital organization.

The presidential organization was reorganized after the 2017 constitutional amendment, which transitioned from the parliamentary system to the presidential

system and came into full force on July 9, 2018. Because with the transition to the new system, with the development of the council of ministers and the prime ministry, the executive power is represented by the president alone. In its administrative organization, the general administration and the central administration had to be completely redesigned. CBK No. 1 (OG.10.07.2018) issued in this context generally regulated the entire presidential organization (including affiliated and related institutions and organizations) and the organization of all separate ministries (including central and provincial organizations). CBK No. 4 (OG 15.07.2018) regulates the relevant and related institutions and organizations affiliated with the ministries separately. In this respect, it can be said that in the new system, the general administration consists of the presidency, both de facto and de jure. As a matter of fact, when considered in the context of the state legal entity within the general administration, the fact that the council of ministers and the prime ministry were abolished and merged with the presidency, as well as the ministries and the central and provincial organization of the ministries were preserved, but unlike their former positions, the political identities of the ministers ended and they were legally reduced to the position of hierarchical subordinates and highest-level bureaucrats of the president and It is seen that the ministries have become the main service units of the presidency.

As a matter of fact, in CBK No. 1, all organizations of all ministries are organized in the format of sub-units of the presidential organization and within the same CBK. In this respect, it would no longer be correct to think of ministries as administrative units that are separate and distinct from the presidential organization. In this context, if it is possible to see the central auxiliary institutions in the new system (such as the Council of State, Court of Accounts, HSK, Board of Information, Board of Public Ethics, etc.) in the general administration as separate from the presidency, this detail and exception does not seem to be at a level that would prevent us from assuming that the general administration consists of the president anymore. On the other hand, as explained above, although having separate public legal entities, administrative, economic and social public institutions (service decentralization organizations), which were considered to be relevant or related organizations affiliated with the presidency or ministries, were ultimately subjected to the hierarchy of the president both de facto and de jure. For this reason, in the final analysis, it is not possible to see them as separate from the presidency. In this context, the main theme of our study is to discuss and interpret the consequences of the new system on centralized management and the reflections of the changes in the administrative organization. The study is especially important in terms of examining the changes that the new system has brought about in the current situation..