

Türkiye’de Kararnamelerin Bürokrasi Üzerindeki Etkisi: Parlamenter ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemlerinin Karşılaştırması

The Effect of Decrees on Bureaucracy in Turkey: A Comparison of Parliamentary and Presidential Government Systems

Recep KAYA

Dr. Öğr. Gör., Afyonkarahisar Sağlık Bilimleri Üniversitesi,
Atatürk Sağlık Hizmetleri MYO, Tıbbi Hizmetler ve Teknikler Bölümü,
Sağlık Kurumları İşletmeciliği Programı, recepkaya03@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0001-9072-232X>

Makale Başvuru Tarihi: 16.10.2024

Makale Kabul Tarihi: 31.12.2024

Makale Türü: Araştırma Makalesi

ÖZET

Anahtar Kelimeler:

Kararname,
Bürokrasi,
Hükümet Sistemi,
Bakanlar Kurulu,
Cumhurbaşkanı,

Makalenin konusu, Parlamenter sistem ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi karşılaştırmasında Türkiye’de kararnamelelerin bürokrasi üzerindeki etkisidir. Bu çalışmada Parlamenter dönemde ve özellikle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde kararnamelelerin bürokrasi kurumu üzerindeki etkilerinin nasıl ve ne denli olduğu ele alınmaktadır. Makalenin kapsamını, Parlamenter dönemde yürütmenin sıklıkla başvurduğu düzenleyici işlemlerden biri olan ve günümüzde uygulanma imkânı kalmayan kanun hükmünde kararnameleler ile Türkiye’ye özgü hükümet sistemi modeli olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi döneminde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleleri oluşturmaktadır. Çalışmada ilk olarak bürokrasinin özellikleri ele alınmış, sonrasında ise Parlamenter ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemleri açıklanmıştır. Daha sonra da kararname konusuna değinilmiştir. Ayrıca hükümet sistemleri temelinde kararnamelelerin bürokrasi üzerinde etkileri ve bürokrasi kurumundaki değişim ve dönüşümde oynadığı roller belirtilmiştir. Çalışma, bürokrasi ve hükümet sistemleri ile kararnameleler kapsamında bugüne kadar yayınlanan literatür çalışmalarından faydalanılarak hazırlanmıştır. Bu kapsamda çalışmanın Kanun Hükmünde Kararnameler ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri arasındaki farklılık ve bürokrasi üzerindeki etkilerinin nasıl ve ne şekilde olduğunu ortaya koyması bakımından literatüre katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

ABSTRACT

Keywords:

Decree,
Bureaucracy,
Government System,
Council of Ministers,
President,
President,

The article focuses on the impact of decrees on bureaucracy in Turkey, comparing the parliamentary and presidential government systems. This study examines how and to what extent decrees have an effect on bureaucratic institutions in the parliamentary period and especially in the presidential government system. The scope of the article consists of decrees having the force of law, which are among the regulatory procedures frequently resorted to by the executive in the parliamentary period and which are no longer applicable today, and presidential decrees issued during the presidential government system period, which is a government system model specific to Turkey. The study first addresses the characteristics of bureaucracy and then explains parliamentary and presidential government systems. Then, the subject of decrees is addressed. In addition, the effects of decrees on bureaucracy on the basis of government systems and the roles they play in the change and transformation in the bureaucracy institution are stated. The study was prepared by utilizing the literature studies published so far within the scope of bureaucracy and government systems and decrees. In this context, the study will contribute to the literature by revealing the differences between the Decree Laws and Presidential Decrees and how and in what way their effects on the bureaucracy are.

Önerilen Alıntı (Suggested Citation): KAYA, Recep (2024), “Türkiye’de Kararnamelerin Bürokrasi Üzerindeki Etkisi: Parlamenter ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemlerinin Karşılaştırması”, *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, S.7(4), ss.1134-1147, Doi: <https://doi.org/10.33712/mana.1568756>

1. GİRİŞ

Toplumların gereksinim duyduğu kamusal hizmetlerin yerine getirilmesinde ve devletlerin görev alanındaki fonksiyonların gerçekleştirilmesinde iktidarı elinde bulunduran siyaset kurumu ile siyasal kararların uygulayıcısı konumunda bulunan bürokrasi kurumu yürütmeyi oluşturmaktadır. Devlet yönetimindeki üç temel fonksiyondan biri olan yürütme içinde bu iki kurum arasında iktidarın kullanımı noktasında mücadele söz konusudur. Siyasi iktidarı elinde tutan gücün iktidardaki pozisyonuna bağlı olarak ortaya çıkan bu mücadelede bürokrasi kendine özgü bazı özellikler nedeniyle iktidara kimi zaman ortak olmakta kimi zaman da iktidarı yönlendirebilmektedir.

Parlamentar dönemde yürütme gücü Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulundan oluşan ikili bir yapı üzerinde şekillenmiştir. Bu ikili yapıda, Cumhurbaşkanı sorumsuz kanadı temsil ederken Bakanlar Kurulu ise sorumlu kanadı temsil etmektedir. 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanı sembolik olarak nitelendirilen görevlerle temsil edilmekte olarak ifade edilse de görev alanı ve temsiliyetinin bir hayli geniş olduğu söylenebilir. Bakanlar Kurulu ise Başbakan ve Bakanlardan oluşan yürütmenin ön planında yer alan kanadı temsil etmektedir. Devletin kamusal hizmet ve politikalarının oluşturulmasında, uygulanmasında ve temsil edilmesinde daha çok Bakanlar Kurulunda yer alan görevliler rol oynamaktadır.

Yürütme gücüne Anayasal olarak tanınmış olan bazı haklar vardır ki, bu haklar yürütmenin yetki ve görev alanlarının duruma göre genişlemesini sağlamaktadır. Olağan dönemde yürütme yetki ve görev alanıyla ilgili olmak ve belirli şekilsel unsurlarla sınırlılığı bulunmak şartıyla çıkarılan Olağan Dönem Kanun Hükmünde Kararnameleri siyasi iktidarın kamusal hizmetlerin sunulmasında ve yerine getirilmesinde elini kuvvetlendiren önemli düzenleyici işlemlerdendir. Olağanüstü Dönem Kanun Hükmünde Kararnameleri ise yürütmenin yetki, görev ve düzenleme alanını fazlasıyla genişleten ve düzenleme yapmasına olanak sağlayan bir şekilde sahiptir. Siyasi iktidar, Olağan Dönem Kanun Hükmünde Kararnameleri ve Olağanüstü Dönem Kanun Hükmünde Kararnameleri ile devletin yönetim perspektifi içerisinde yer alan idari alanı düzenleyebilmekte ve yönlendirebilmektedir.

Çalışmanın kapsamını, Parlamentar dönemde yürütmenin sıklıkla başvurduğu düzenleyici işlemlerden biri olan ve günümüzde uygulanma imkânı kalmayan Kanun Hükmünde Kararnameler ile Türkiye'ye özgü hükümet sistemi modeli olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi döneminde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri oluşturmaktadır. Yeni sistemde yürütmenin tek otoritesi konumunda bulunan Cumhurbaşkanı, Anayasadan aldığı yetkiye dayanarak Parlamentar dönemde çıkarılan Kanun Hükmünde Kararnamelere göre daha geniş bir alanda uygulanma ve çıkarılma durumu bulan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile idari alanda düzenlemeler yapabilmektedir. Cumhurbaşkanı, çıkaracağı kararnameler ile bürokrasi ve bürokratlar üzerinde düzenleme, dönüştürme ve değiştirme yetkilerine sahip olmaktadır. Bu durum yeni hükümet sistemi modelinin siyaset-bürokrasi arasında var olan mücadelede siyaset kurumu lehine sonuç verdiğini göstermektedir.

Çalışmada ilk olarak bürokrasinin özellikleri ele alınmış, sonrasında Parlamentar ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemleri genel olarak açıklanmıştır. Daha sonra çalışmanın da konusunu oluşturan kararname kavramı ele alınmıştır. Bu kapsamda, kararname özellikleri ve hükümet sistemlerine göre değişen isimlendirmelerine göre olağan ve olağanüstü dönemler olarak incelenmiştir. Ayrıca hükümet sistemleri temelinde kararnamelerin bürokrasi üzerinde etkileri ve bürokrasi kurumundaki değişim ve dönüşümde oynadığı roller belirtilmiştir. Çalışma, bürokrasi ve hükümet sistemleri ile kararnameler kapsamında bugüne kadar yayınlanan literatür çalışmalarından faydalanılarak hazırlanmıştır. Bu kapsamda, çalışmanın Kanun Hükmünde Kararnameler ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri arasındaki farklılık ile bürokrasi üzerindeki etkilerinin nasıl ve ne şekilde olduğunu ortaya koyması bakımından literatüre katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

2. BÜROKRASİ VE ÖZELLİKLERİ

Bürokrasi, devletin görev alanına giren işlerin gerçekleştirildiği bürolar, ofisler anlamında olup, Latince "*bureau*" ve Yunanca "*cratie*" kelimelerinin birleşiminden meydana gelmektedir. Genel olarak ifade edilmek istenirse bürokrasi masaların, devlet dairelerinin gücü ve hâkimiyeti anlamlarına gelmektedir (Baransel, 1979:297).

Vatandaşların günlük yaşamında önemli yer tutan ve meydana getirilen hizmetlerden faydalanmasını sağlayan bürokrasi, yönetim bilimleri alanında araştırmacıların geçmişten günümüze dikkate aldığı en temel konulardan birini oluşturmaktadır. Bürokrasi; işbölümü ve uzmanlaşma gibi temel kıstaslar üzerine oturan ve güç odaklarının merkezileştiği ast-üst ilişkileri sonucu ortaya çıkan hiyerarşik yönetimler için kullanılmaktadır.

Bürokrasi denildiğinde ilk olarak kamu örgütleri akla gelse de özel işletmelerin yapısal olarak örgütlenmelerinde de bürokrasiye rastlanmaktadır (Boyalı ve Gümüş, 2022:234).

Bürokrasinin ortaya çıkışına bakıldığında ilk olarak Çin, Mısır ve Mezopotamya Uygarlıkları döneminde devletin yapılanma sürecinde rastlansa da bilimsel literatüre yönelik çalışmaların yeni olduğu söylenebilir (Kaya, 1994:6). Ayrıca bürokrasi, devlet yönetiminde söz sahibi olan otoritenin verdiği idari görevlerin yerine getirilmesinde önemli bir kurum olarak eski dönemlerde oluşsa da modern anlamda örgütlenme şekli olarak ulus devletin geliştiği dönemlere denk gelmektedir (Ergun ve Polatoğlu, 1992:47).

Max Weber bürokrasiyi idari yapı şeklinde dile getirmiş ve bunu ilk kez kuramlaştırmıştır (Şaylan, 1996:298). Kuramlaştırma aşamasında bürokraside var olan güç ve yetki faktörlerine önem vermiştir. Weber, bürokrasideki “*dakiklik, devamlılık, disiplin, güvenilirlik, hız, kesinlik, sağduyu, dosyalama bilgisi, dayanışma, tam itaat ve anlaşmazlıkların giderilmesi*” gibi özelliklerin diğer örgütlerde olmayışına değinerek bürokrasinin ayırt edici ve daha farklı bir örgüt olduğunu öne çıkarmak istemiştir. Bu özelliklerin uygulanması durumunda bürokrasi kurumu diğer örgütlerden daha farklı bir konuma gelecek ve standartlaşacaktır (Şahin, 2004:529). Max Weber, devletin yönetim merkezinde yer alan bürokrasiyi örgütsel bir model olarak ele almış ve rasyonellik açısından incelemeye çalışmıştır.

Bürokrasi kavramının modern anlamda ortaya çıkması devletin kamuya vermekle mükellef olduğu hizmet alanlarındaki görevlerinin ve bu görevleri yerine getirecek görevlilerden oluşan kamu görevlilerinin artmasıdır. Bürokrasinin bilimsel anlamda kabul görerek incelemeye tabi tutulması ise 20. yüzyılın başlarına denk gelmektedir (Jakoby, 1969:11).

Bürokrasi kavramıyla ilgili bu alanda çalışmalar yapan kişiler tarafından çeşitli tanımlamalar yapılmıştır. Bu tanımlamalara bakıldığında genel olarak bürokrasi; kırtasiyecilik, verimsizlik, kurallara ve otoritelere bağlılık, işlerin yavaş yürümesi, gizlilik, var olan ve kullanılan yetkilerin astlara devredilmemesi, işbölümü ve uzmanlaşma, hiyerarşi, yazılı kuralların olması, gayri şahsilik, disiplin gibi kriterlere sahip olan ve bu özellikleri ile kamu politika ve planlarını hazırlayarak devletin yürütme gücünü elinde bulunduran siyasi iradeye yardımcı olan bir kurumdur. Ayrıca bürokrasi işlemlerini yürüten yaptığı işleri büyük bir titizlik çerçevesinde yürüten ve herhangi bir kar elde amacı gütmeyen, profesyonel çalışanların işbaşında olduğu bir örgütlenme modelidir (Kaya, 2023:8-9). Bürokrasinin kendine özgü olan ve onu yürütmede ayrıcalıklı konuma taşıyan birtakım önemli özellikleri vardır;

- **Yasalarla Düzenlenmiş Yetki Alanı:** Bürokraside yerine getirilmesi beklenen iş ve işlemler kanuni olarak daha önceden belirlenen çizgiler çerçevesinde gerçekleştirilmektedir. Yasalarla düzenlenen alan bürokratlara neyi, ne zaman, nasıl, kim tarafından yapılacağı gibi sorulara cevap bulabilme olanağı ve işlemleri gerçekleştirenlere de güven vermektedir. Max Weber’in ifade ettiği bürokratik otorite kavramı, bürokrasinin sistemsal olarak bir bütün şeklinde yürütmesini sağlamaktadır. Yasaların belirlediği alan dâhilinde hareket eden bürokrasinin işleyiş şekli o ülkenin gelişmişlik düzeyi konusunda da önemli bir parametredir (Eryılmaz, 2004:45).
- **Otorite ve Hiyerarşik Yapı:** Bürokraside idari işleyişteki her bir makam kendisinden daha alt düzeydeki bir makamın işleyişinden sorumlu olarak denetlemekle görevli ve onun işleyiş noktasında üstlerine hesap vermekle yükümlüdür. İdarenin işleyiş alanındaki konuların çeşitli ve karmaşık olması sorunu ast üst ilişkileri neticesinde ortaya çıkan hiyerarşik yapılanmayla azaltılmakta, örgütler ise daha verimli hale getirilmektedir. Tüzel kişiliği aynı olan örgütlerde yetki kullanımı yetki genişliği ve işlerin paylaşımı ile olurken, emir-komuta durumu ise hiyerarşi ile sağlanmaktadır. Kararların alınmasında üst düzeyde yer alan makamlar yetkili olmakla birlikte, karar alma ve vermede birlikte hareket etme durumu söz konusudur. Kamu görevinde bulunan her bir makam kendi görev alanı ile ilgili yetki ve sorumlulukları ifa etmekte, bu durumu diğer makamlarla paylaşmamaktadır (Başaran, 1989:63-64).
- **Yazılı Belgelere Dayalı İşlemler:** Vatandaşların devletle olan ilişkilerinde yaşanan birtakım durumlar onları karşı karşıya getirebilir. Bu durumda vatandaşlar yine devlet kurumuna müracaat edeceklerinden işlemlerinin güvence altında olmasını, resmiyet kazanmasını ve devlet kurumunun da tarafsız davranmasını isteme hakkı vardır. Başvuruların ve sonrasında yinelenen işlemlerin takibi ve güvenilir olması için belgelerin yazılı olması ve kayıt altına alınması gerekmektedir (Abadan, 1959:4).
- **İşbölümü, Bilgi ve Uzmanlaşma:** Bürokrasinin en önemli özelliklerinden biri sahip oldukları bilgi ve alanlarındaki uzmanlaşma durumudur. Kamunun ihtiyacı olan iş ve işlemler günden güne değişmekte ve çeşitlenmekte, kamu hizmetleri de bu duruma bağlı olarak farklılaşmakta ve karmaşık hale bürünmektedir.

Kamuda ihtiyaç duyulan işlemlerin gerçekleştirilmesinin sorunsuz bir şekilde devam edebilmesi için iş ve işlemlerin belli ölçütler gözetilerek sınıflandırılması, kamu görevlileri arasında da işbölümünün sağlanması gerekmektedir. Belirli bir dönem aynı alanda görevde yapan kamu görevlileri o alanda uzmanlaşmakta ve bilgiyi tekellerine almaktadırlar. Bu durum bürokrasiyi siyaset karşısında değerli hale getirmekte ve siyasetin ihtiyaç duyduğu bir konuma taşımaktadır. Heper'e göre bilginin ve uzmanlığın ön plana çıktığı modern dönemde siyasetin gücü üst düzeyde yer alan bürokratlarla kurulacak ilişkilere ve iletişime bağlı olarak değişmektedir (Heper, 1983:292).

- **Gayri Şahsilik:** Bürokrasinin bu özelliği, yazılı şekilde başvuru işlemlerinin tarafsız ve rasyonel olarak yaklaşım sergilenerek devam etmesini amaçlamaktadır. Bunun sonucunda bürokratlar duygusal davranış sergilemekten uzaklaşarak bürokratik bir duruş sergilemektedir. Böylece kamusal çıkarların üstün tutulmasının ve kamunun verimlilik durumunun ön plana çıkması sağlanmaktadır (Abadan, 1959:66). Gayri şahsilik ilkesi özellikle aile, akrabalık, hemşericilik, siyasi görüş ve benzeri gibi faktörlerin neden olduğu kayırmacılık durumunun oluşmasını engelleyerek işlemlerin standartlar çerçevesinde ilerlemesini ve herkes için aynı kıstasların geçerli olmasını sağlamaktadır.
- **Kariyer Elde Edebilme:** Bürokraside görev alan kamu görevlileri görevlerini mesleki statü içerisinde sürdürmektedir. Böylece kamu görevlileri için sürdürdükleri görevler güvenceli bir hal almakta ve istikrarlı şekilde bürünmektedir. Kamu görevlisi statüsünde olan kişiler görev zamanları içinde mezuniyet durumları ve meslekteki kıdemlerine bağlı olarak meslekte kariyer elde edebilmeyi amaçlamaktadır (Eryılmaz, 2017:207). Bürokraside görev alan kişiler mesleki statü olarak güvenceli bir halde olduklarından kanuni sınırlar içinde hareket ettikleri sürece azledilme durumuyla karşılaşmamakta, ancak mesleki süreyi doldurarak emekli olma ya da kendi isteğiyle istifa etme durumlarında meslekleriyle ilişkileri kesilmektedir.
- **Ayrıntıya Dayalı Kurallar ve Bu Kurallara Bağlılık:** Kamuda görev alan bürokratların sorumlu oldukları alanlar, yapacakları görevler ve yasal sınırlar içerisinde kullanacakları yetkiler önceden net bir şekilde belirtilmiştir. Örgütlenme temelinde iş analizleri, iş tanımları, iş gerekleri gibi durumlar açık bir biçimde ifade edildiğinden çalışanların subjektif görüş çerçevesinde hareket etmesine olanak tanınmamaktadır. Hiyerarşik yapıda üst konumda bulunan görevliler astlarının iş ve işlemlerini önceden belirlenmiş olan ilkeler ve kurallar dâhilinde takip etmekte ve denetlemektedir. İlke ve kurallara riayet etmeyen ve görevlerini keyfi biçimde sürdüren görevlilere kanunen yaptırım uygulanmakta, bürokratik kurumun da devamlılığı sağlanmaktadır (Hicks ve Gullet, 1981:102).
- **Memurların Yönetimi ve Sürekliliği:** Kamu görevindeki kişiler siyasi ve idari olarak iki şekilde karşımıza çıkmaktadır. Siyasi olarak görevde bulunan kamu görevlileri olan bakan, bakan yardımcısı gibi kişiler seçim süresinin gelmesi, erken seçim kararının alınması ya da siyasi iktidarın temsilcisi olarak yetkiyi elinde bulunduran kişi ya da kişilerin görevden alması sonucu değişebilmekteyken, idari olarak görevde bulunan kişilerin mesleki güvenceleri nedeniyle bu tür durumlardan etkilenmemektedir. Bürokratlar uzun yıllar görevde kalmaları ve alanlarındaki bilgi ve uzmanlık seviyelerinin yüksekliği sayesinde belli bir güce sahip olmaktadır (Tataroğlu, 1997:12).

3. PARLAMENTER SİSTEM VE ÖZELLİKLERİ

Parlamber Hükümet Sistemi modeli ilk olarak İngiltere'de Westminster tarzı hükümet şekli olarak ortaya çıkmış ve dünyaya yayılmıştır. Günümüzde Parlamber Hükümet Sistemi modeliyle idare edilen devletlere bakıldığında parlamento yapıları İngiltere'deki parlamento yapısına benzemektedir (Lijhart, 2012:9). İngiltere'de idareye sahip olan kralın yetkilerini baronlarla paylaşımını öngören ve kralın yetkilerinin ilk kez sınırlandırıldığı "Magna Carta Libertatum" adlı siyasi belge anayasaya dayalı rejimlerin temeli olarak kabul edilmektedir (Özer ve Özmen, 2017:22). İlk olarak İngiltere'de ortaya çıkan ve günümüzde birçok ülkede uygulanma imkânı bulan Parlamber sistemin özelliklerine bakıldığında şunlar görülmektedir (Özer ve Özmen, 2017:22);

- Yürütme organı, Cumhurbaşkanı ile Başbakan+Bakanlardan (hükümet) oluşan ikili bir yapıya sahiptir.
- Cumhurbaşkanı siyasi olarak sorumsuz iken, Bakanlar Kurulu siyasi olarak sorumlu taraftır.
- Hükümet üyeleri meclise karşı bireysel ve kolektif şekilde sorumludur.
- Yasama ve yürütme organları belirli şartlar dâhilinde birbirlerini sonlandırabilmektedir.

Bu sistemde parlamentolarda siyasi iradeler tarafından kabul edilen yasalar ve alınan kararların uygulanmasında görev alan kişilerin işbaşına gelmeleri ehliyet ve liyakat ilkelerine dayalı olarak gerçekleşmesi öngörülmektedir. Ancak ülkelerin gelişmişlik düzeylerine ve siyasi iradelerin yönetimdeki güçlerine bağlı olarak bürokratik örgütlenmedeki bu durum objektiflikten uzaklaşarak aile, akrabalık, parti üyeliği, eğitim alınan okul, hemşericilik gibi faktörlere göre değişebilmektedir. Parlamenter sistemlerin olduğu gelişmiş ülkelerde bürokrasiye girişlerde objektif şartlar ön planda olduğundan standartlaşma sağlanmıştır.

Parlamenter Hükümet Sistemleriyle idare edilen ülkelerde iktidarı elinde bulunduran partiler ülkede mevcut şartların nasıl olduğuyula ilgilenmeden seçimler öncesinde propaganda yoluyla seçmenlere verdikleri sözleri yerine getirmek için işe alımlarda ve politikaların yürütülmesinde bürokratların önerilerini dinlemeden hareket etmektedirler. Hal böyle olsa da karar mercii olan siyasilerin verdikleri kararların uygulayıcısı olan bürokratik yapılara yine de ihtiyaç duyulmaktadır (Kaya, 2023:98-99).

Parlamenter sistemle yönetilen ülkelerde özellikle güçlü bir şekilde iktidara gelen siyasi partiler yapılmasını istedikleri iş ve işlemlerini daha hızlı bir şekilde sonuçlandırabilmek amacıyla yasama organı üzerinde etkinlik ve baskı oluşturabilmektedir. Kamu politikalarının belirlenmesi ve yürütülmesinde kanunlar dışında düzenleyici işlem tesis etmeyi kullanan yürütme güçlü bir şekilde kendini belli etmektedir. Bu durum yürütmenin yasama organı üzerinde etkinlik kurduğu ve daha ön plana çıktığı başkanlık sistemiyle yönetilen ülkelerin hükümet sistemlerine benzerlik göstermekte ve birbirinden farklılığını ortadan kaldırmaktadır. Parlamenter Hükümet Sisteminin avantajları ve dezavantajları arasında faktörler aşağıda (Tablo 1) yer almaktadır;

Tablo 1. Parlamenter Hükümet Sisteminin Avantaj ve Dezavantajları

Parlamenter Hükümet Sisteminin Avantajları	Parlamenter Hükümet Sisteminin Dezavantajları
Rejimde kilitlenmeyi önleyecek mekanizmaların varlığı (Güvensizlik oyu ve Fesih gibi)	Yürütmenin istikrarını garanti eden bir mekanizmanın bulunmaması
Halkın desteğini kaybeden hükümetlerin seçimler aracılığıyla değiştirilebilmesi (Esnek ve çözüm üretebilir sistem olması)	Siyasi iktidara bir partinin tek başına hâkim olamaması sonucu koalisyon hükümetlerinin ortaya çıkması
Uzlaşmacı ve paylaşımcı bir sistem olması	Hükümet istikrarsızlıklarının rejim istikrarsızlıklarına rejim istikrarsızlıklarının da zaman darbelere yol açan bir etkisinin bulunması
Küçük partilerin koalisyonlar aracılığıyla hükümete katılabilmesine ve yönetime ortak olabilmesine olanak sağlaması yoluyla katılımçılığı artırması	Zayıf ve etkinliği düşük hükümetlere yol açması
Devlet başkanının tarafsız ve partiler üstü olması dolayısıyla uzlaştırıcı etkisinin bulunması	Koalisyon hükümetlerinde her partinin farklı düşünebilme durumu nedeniyle karar alabilme hızının yavaş olması
Tüm kesimlere iktidarda temsil edilebilme imkânı vermesi nedeniyle demokratik kültüre uygun olması	Hükümetin yol açtığı olumsuzluklarda hesap verebilme açısından sorumlunun tespit edilebilmesinin güç olması

Kaynak: Kaya, 2023:110-111.

İlk kez İngiltere’de ortaya çıkan ve günümüzde pek çok ülkede uygulanmakta olan Parlamenter sistemin birtakım avantaj ve dezavantajları bulunmaktadır. Parlamenter sistem halkın fikir ve görüşlerinin mecliste temsili, devlet başkanının tarafsızlığı, küçük partilerin de yönetime katılabilmesi, halkın desteğinin kaybedilmesi durumunda seçimler yoluyla iktidarın değiştirilebilmesi bakımından demokratik kültüre uygunluk göstermektedir. Ayrıca Parlamenter sistemde yönetimde ortaya çıkabilecek olan kilitlenmeleri çözecek güvenoyu ve fesih gibi mekanizmalar da bulunmaktadır. Bu sistemin dezavantajları arasında ise koalisyon hükümetleri durumunda karar mekanizmalarının yavaşlığı, sorumluların tespit edilmesinin zorluğu, yürütme fonksiyonunun istikrarlılığı durumunun kesinliğinin olmaması, hükümetlerin istikrarsız olması halinde rejimin tehlikelerle karşı karşıya kalması durumunun bulunmasıdır.

Parlamenter Hükümet Sisteminin avantajları şeklinde yukarıda ifade edilen özelliklerine baktığımızda genel olarak demokrasi ve demokratik kültürle uyumlu olduğu, katılımı artırdığı, sistemin işleyişinde kilitlenme oluşturacak durumları çözen bir niteliğinin bulunduğu ifade edilebilir. Bunun yanında dezavantajlarına bakıldığında ise devletin yönetim anlayışında aksamaya neden olabilecek ve istikrarsızlık oluşturacak yönlerinin bulunması bu hükümet sisteminin olumsuzluk oluşturan yönleri arasında bulunmaktadır. Parlamenter Hükümet Sistemi taşıdığı özellikler açısından demokrasiye ve demokratik kültür ile uyumluluğu bakımından olumlu katkılar ihtiva etmektedir. Ancak bu durumların ortaya çıkabilmesi o ülkenin ekonomik özellikleri, geleneksel şartları, tarihi geçmişi, anayasal durumu ve mevcut siyasi kültürü de önemlidir (Çağlar, 2017:1-7).

4. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ VE ÖZELLİKLERİ

Türkiye’de geçmişte Süleyman Demirel, Turgut Özal gibi siyasetçiler tarafından da yürütmenin işleyişinin daha hızlı ve etkin, bürokratik etkinliğin azaltılarak siyasi iradeye bağlı, vesayet anlayışının yerini seçimle gelen siyasi iradenin aldığı başkanlık sistemi dile getirilmişse de uygulamaya geçme durumu olmamıştır. Türkiye’de 1921 Anayasası döneminden itibaren hükümet sistemi olarak uygulanmaya başlanan Parlamenter model, 2017 yılında gerçekleştirilen anayasa değişikliği ile fiilen 2018 yılında gerçekleştirilen seçimler ile de resmen yerini Türkiye’ye özgü Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine (CHS) bırakmıştır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesinin gerekçeleri arasında hükümetlerin kurulmasında yaşanan zorluk ve koalisyon hükümetleri ile bürokratik vesayetten kurtulma isteği bulunmaktadır. Siyaset kurumunun sivil hale geçmesi ve demokratikleşmesi, yürütmedeki çift başlılıktan kurtulmak, yasama ve yürütmede halkın tercihlerinin daha çok yansıtılması, idarenin işleyişini hızlandırmak, yönetim ve iktisatta istikrarı sağlamak gibi faktörler de bu sistemin hayata geçmesindeki gerekçeler arasında yer almaktadır (Gülener ve Miş, 2017:7).

Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesine Dursunoğlu’na göre; üç önemli etken vardır. Bu etkenlerden ilki Parlamenter sistemde genel olarak sembolik yetkilere sahip olan Cumhurbaşkanının 1982 Anayasasında oldukça geniş yetkilerle donatması ve etkinliğinin fazla olmasıdır. İkincisi 2007 yılında Cumhurbaşkanının seçilmesi sırasında yaşanan 367 krizi sonucu aynı yıl gerçekleştirilen anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanını halkın seçeceğinin kabul edilmesi ve 2014 yılında Recep Tayyip Erdoğan’ın halk tarafından seçilmesiyle fiilen yarı başkanlık sisteminin oluşması durumudur. Sonucu etken ise 15 Temmuz 2016 tarihinde Fetullahçı Terör Örgütü’nün (FETÖ) darbe girişimidir (Dursunoğlu, 2019:1231).

Türkiye’de 2017 Anayasa Değişikliği ile kabul edilen ve başkanlık sisteminden kimi yönleriyle ayrılan ve “*Türk Tipi Başkanlık Sistemi*” olarak adlandırılan yeni model ile yürütmede hızlı karar verme, kamu politikalarının etkin yürütülmesi, bürokrasinin etkin işleyişi ve denetiminin gerçekleştirilebilmesi hedeflenmektedir (Özer ve Özmen, 2017:30-31). 2018 yılındaki seçimlerle resmen uygulamaya konulan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile yasama, yürütme ve bürokratik işleyişte önemli değişiklikler meydana gelmiştir. Yeni hükümet sistemi üniter devlet yapısını esas almakta, halkın seçtiği partili devlet başkanından oluşmakta ve siyasi rejimde herhangi bir değişiklik içermemektedir (Turan, 2018:48-79). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin genel özellikleri arasında şunlar bulunmaktadır (Güler, 2018:312);

- Cumhurbaşkanı, anayasal sınırlar içerisinde kalmak ve yürütmeye ilişkin olmak kaydıyla kararnameler çıkarabilecektir.
- Cumhurbaşkanı halk tarafından 5 yıllık bir süre için seçilecek ve iki dönem kuralına tabi olacaktır. Cumhurbaşkanı ve milletvekilliği seçimleri 5 yılda bir yapılacaktır.
- Başbakanlık ve Bakanlar Kurulu kaldırılarak yürütmedeki iki başlılık ortadan kaldırılmıştır. Yürütme organı sadece Cumhurbaşkanı tarafından temsil edilecek olup, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanları atama yetkisine sahip olacaktır.
- Cumhurbaşkanına cezai sorumluluk getirilmiştir.
- Cumhurbaşkanı ve meclis birbirlerini karşılıklı olarak feshedebilecek olup, seçimleri aynı gün yapılacaktır.
- Parlamenter sistemde var olan gensoru mekanizması bu sistemde halka hesap verme gerekçesi nedeniyle kaldırılması.

Yürütmede etkinlik sağlayabilmek amacıyla Cumhurbaşkanlığı makamı kanunla tekrar düzenlenerek etkinliğinin artırılması, bürokrasinin azaltılarak hızlı işleyişin sağlanması amaçlanmıştır. Bu duruma yönelik ilk olarak “*Cumhurbaşkanlığı Makamı*” ve “*İdari İşler Başkanlığı*” oluşturulmuştur. Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı 28 Aralık 2024 tarihinde yayınlanan 32766 sayılı Resmi Gazetede Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle kaldırılarak yerine Parlamenter Hükümet Sisteminde olduğu gibi “*Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği*” kurulmuştur. Kararname ile önceden “*Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanı*” ve “*Başkanlığına*” yapılan atıflar da “*Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreteri*” ve “*Sekreterliği*” şeklinde değiştirilmiştir. Bunun yanında ilgili alanlarda uzman kişilerden oluşan politika kurulları, ofisler kurularak işlemlerin bürokrasiye takılmadan hızlıca ilerlemesi amaçlanmaktadır.

Parlamenter sistemde yürütmeyi oluşturan ikili yapının (Cumhurbaşkanı + Bakanlar Kurulu) yaptığı hemen hemen tüm işlemler yeni hükümet sisteminde Cumhurbaşkanı tarafından gerçekleştirilmesinin önü açılarak tek

otorite haline getirilmiştir. Yeni sistemde Cumhurbaşkanının en önemli yetkilerinden biri olan atama yetkisi Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmektedir. Cumhurbaşkanı bu kararnameyle üst düzey tüm atamaları direkt olarak gerçekleştirebilmekte ve böylece bürokrasiyi istediği şekilde tasarlayabilme olanağına kavuşmaktadır. Ayrıca yine kararnameyle idarenin görev, yetki ve sorumluluk durumlarına ilişkin belirleyici olma rolünü de elde etmektedir (Kara, 2019:229-230). Cumhurbaşkanının bürokratik kurumların işleyişinin belirlenmesinden atamaların yapılmasına kadar birinci derecede sorumlu ve yetkili olması bürokrasinin Parlamenter sistemde var olan iktidara ortak olmak isteme, iktidarı yönlendirme gibi isteklerinin artık olamayacağını ve siyasete bağlı olarak hareket edebileceğini göstermektedir (Karatepe vd., 2017:56).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine yönelik yapılan eleştirilerin başında, halkın oyları sonucu seçimle gelen Cumhurbaşkanının seçildikten sonra partisiyle ilişkisinin devam etmesidir. Partili Cumhurbaşkanının geniş yetkilerle donatıldığı bu sistemde yürütmenin tek belirleyicisi konumunda bulunan Cumhurbaşkanı gerçekleştireceği üst düzey atamalarla idarenin de tek belirleyicisi durumundadır. Atamalarda siyasi ve fıkri bakımlardan kendisine yakın kişileri göreve getirmesi durumu Cumhurbaşkanının bürokrasiyi de kendine göre belirleme fırsatı sunmaktadır. Cumhurbaşkanının siyasi iktidarı elinde tutan ve mecliste söz sahibi olan partinin genel başkanlığını yapıyor olması yürütmede ihtiyaç duyduğu düzenlemeleri Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile kendisi, kanunlarla da partisinin milletvekilleriyle çıkarabilme imkânı elde etmesini sağlamaktadır. Kısaca yeni sistemde Cumhurbaşkanı yürütmede, bürokraside (idarede), yasamada ve dolaylı olarak da yargı alanında (*kendisi ve yasama organı tarafından üyelerin belirlenmesiyle*) konum itibariyle güç merkezi haline gelmiştir.

5. TÜRKİYE’DE KARARNAMELER

Devlet yönetiminde iktidara sahip olan siyasi iradeye kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde yardımcı olan kurumların başında bürokrasi gelmektedir. Devletin yönetim sisteminin çeşidine, siyasi iktidarın güçlü olup olmamasına, tarihi geçmişi ve siyasi kültürü gibi özellikleri bürokrasinin karar alma mercii ne denli etkileyeceğinin göstergesi olarak ortaya çıkmaktadır. Karar merkezi konumundaki siyasi iktidarın aldığı kararların hayat geçirilmesi ve kamusal hizmetlerin yapılabilmesi için bürokrasi kurumuna ihtiyaç söz konusudur.

Siyasi iktidar anayasanın kendisine verdiği sınırlar içerisinde bürokrasiyi şekillendirebilmekte ve yetki, görev ve sorumluluklarını düzenleyebilmektedir. Bunu gerçekleştirirken hükümet sisteminin özellikleri dikkate alınarak farklı düzenleyici işlemler hayata geçirilmekte, yapılacak işlemlerin boyutu da değişebilmektedir. Parlamenter sistemde kanun hükmünde kararname, Bakanlar Kurulu kararı, tüzük, yönetmelik, genelge ve benzeri gibi isimlerle ifade edilen düzenleyici işlemler; Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Cumhurbaşkanı Kararı, yönetmelik gibi isimlerle belirtilmektedir. Düzenleyici işlemlerin her biri yasama organında kanunla düzenlenmeyen, ancak idarenin iş ve işlemlerinin gerçekleştirilmesinde gerekli olan, siyasi iktidara da anayasal sınırlar içerisinde hak olarak verilen yazılı normlardır. Aşağıda çalışmanın da konusunu oluşturan kararnameleri Parlamenter ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemleri açısından ele alarak bürokrasiye katkıları bakımından açıklamaya çalışılacaktır.

5.1. Kanun Hükmünde Kararnameler ve Bürokrasi

Kanun hükmünde kararname (KHK), devletin üç temel organından biri konumundaki yürütme tarafından çıkarılan ve kanun gücünde olan yazılı hukuk kurallarındandır. Kanun hükmünde kararnameler ilk olarak 1961 Anayasası döneminde yürütme organının etkinliğini artırmak ve yürütmenin gerçekleştireceği iş ve işlemleri hızlandırmak amacıyla çıkarılmıştır. Bu tarihten Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi modelinin uygulamaya geçtiği tarihe kadar yürütme organının Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan kanun hükmünde kararnameler, yerini Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine bırakmıştır. Bakanlar Kurulunun kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi, meclisin vereceği yetki kanununa dayanmakla birlikte, verilen yetki her konuda ve genel bir yetkiyi içermemektedir. Bu durum yasama alanı yetkisinin devrini engelleyen, kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisini de denetleyen bir esası taşımaktadır (Tan, 1995:339-341).

Parlamenter Hükümet Sisteminde siyasi iktidarın idari alandaki kamusal hizmetlerin yerine getirilmesinde kullandığı yetki bağlamındaki düzenleyici işlemlerden biri de, kanun hükmünde kararnamelerdir. Siyasi iktidarın kamusal hizmetlerin gerçekleştirilmesinde kanunla açıkça belirlenmeyen alanlarda ve anayasal olarak belirlenen sınırlar dâhilinde yasama organının verdiği yetki kanununa dayalı olarak kullandığı en önemli düzenleyici işlemler kanun hükmünde kararnamelerdir. Kanun hükmünde kararname idarenin kamusal hizmetleri gerçekleştirmesinde elini güçlendiren ve idareyi daha güçlü hale getiren etkenlerin başında

gelmektedir. Parlamenter sistemde çıkarılan kanun hükmünde kararnamelere bakıldığında olağan dönem kanun hükmünde kararnameleri ve olağanüstü hal kanun hükmünde kararnameleri olmak üzere iki şekilde ortaya çıkmaktadır.

5.1.1. Olağan Dönem Kanun Hükmünde Kararnameleri

Olağan dönem kanun hükmünde kararnameleri Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 91. maddesine istinaden Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından çıkarılan yetki kanununa dayalı olarak Bakanlar Kurulunca çıkarılmaktadır (Gözler, 2000:23). Bu kararnamelerde anayasadaki temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile siyasi haklar ve ödevler düzenlenememekte, sıkıyönetim ve olağanüstü haller de kapsam dışında tutulmaktadır.

1982 Anayasasına göre yasama organının verdiği yetki kanununa dayalı olarak çıkarılan olağan dönem kanun hükmünde kararnamelerinde bulunması gerekli anayasal unsurlar 91. maddede “*Yetki kanunu, çıkarılacak olan kanun hükmünde kararnamenin, amacını, kapsamını, ilkelerini, kullanma süresini ve süresi içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılmayacağını gösterir*” şeklinde ifade edilmiştir. Buna göre yetki kanununda bulunması gerekli unsurlar amaç, kapsam, ilke ve süredir (Kızılkaya, 2022:15). Ayrıca anayasanın 87. maddesinde “*Bakanlar Kuruluna belli konularda kanun hükmünde kararname yetkisi vermek...*” ibaresiyle birlikte Bakanlar Kurulu konu unsuru yönünden de sınırlandırılmıştır. Olağan dönem kanun hükmünde kararnamelerinin çıkarılabilmesi için yetki kanunu olmazsa olmaz olup, çıkarılacak kararnamedeki konular da belirtilmektedir (Tanör ve Yüzbaşıoğlu, 2004:382-383).

Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisinin verildiği yetki kanununda kararnamenin amacı açıkça belirtilmek durumundadır. Burada amaç açık, anlaşılır, sınırlı ve somut bir şekilde ifade edilmelidir (Teziç, 2003:31). Kapsam, ilke ve süre kısımlarında ise kararnamenin neleri kapsadığı (*kişi, nesne gibi*), ilke ile kararnamede uyulması gerekli ölçütler, süre kısmıyla da kararnamenin süresi ve süresi içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılmayacağı ifade edilmektedir (Kızılkaya, 2022:18).

Olağan dönem kanun hükmünde kararnamelerinin konusunun yetki kanununda açıkça belirtilmiş olması gerekmektedir. Yetki kanununda Bakanlar Kuruluna konu sınırlaması olmaksızın yetki verilmesi durumu mümkün değildir. Olağan dönem kanun hükmünde kararnameleri ile 1982 Anayasasında açıkça belirtilen aşağıdaki alanlarda (*savaş ve sıkıyönetim durumları*) bir düzenleme yapılamaz (Günday, 2004:94);

- Temel Haklar ve Hürriyetler
- Kişi Hakları ve Ödevleri
- Siyasi Hak ve Ödevler

Anayasada ifade edilen yukarıdaki alanların dışında kalan sosyal ve ekonomik haklar ve ödevler alanında Bakanlar Kurulu tarafından kanunla düzenlenmemiş ya da kanunla düzenleneceği açıkça ifade edilmemiş alanlarda kanun hükmünde kararname çıkarılabilir. Kanun hükmünde kararnameler farklı bir tarih belirtilmemişse Resmi Gazetede yayımlandıkları gün yürürlüğe girmektedir. Kanun hükmünde kararnameler, Anayasaya aykırı olmamak şartıyla beraber normlar hiyerarşisinde kanunlarla eşit seviyede bulunmakta ve yargısal denetimi Anayasa Mahkemesi tarafından yapılmaktadır (Kızılkaya, 2022:23-25).

Olağan dönemde çıkarılan KHK'ler idari açıdan değerlendirildiğinde yürütme gücünün işleyişinde ona destek veren ve işlemleri hızlandıran, konu bakımından sınırlılığı olan bir düzenlemedir. Ayrıca olağan KHK'lar meclisin vereceği yetki kanununa dayanması gerektiği için amaç, kapsam, ilke, süre ve aynı süre içinde başka bir KHK çıkarılıp çıkarılmaması bakımından net bir şekilde belirli ve çerçevesi belli görünümündedir. Olağan KHK'ların denetimi Anayasa Mahkemesi tarafından yapıldığı için anayasaya ya da kanuna aykırı olması durumları ile yetki kanunundaki unsurlarla çelişmesi halinde iptal edilmesi mümkündür. Olağan dönem KHK'ların bürokrasiye etkisi değerlendirildiğinde bu etkinin sınırlı olduğunu ve bürokrasiye şekil vermesinin söz konusu olmadığını söyleyebiliriz.

5.1.2. Olağanüstü Hal Kanun Hükmünde Kararnameleri

1982 Anayasasına göre Olağanüstü Hal (TBMM, 1982, md.119-122) aşağıdaki gibi tanımlanmıştır;

“savaş, savaşı gerektirecek bir durumun baş göstermesi, seferberlik, ayaklanma, vatan veya Cumhuriyete karşı kuvvetli ve eylemli bir kalkışma, ülkenin ve milletin bölünmezliğini içten veya

dıştan tehlikeye düşüren şiddet hareketlerinin yaygınlaşması, anayasal düzeni veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik yaygın şiddet hareketlerinin ortaya çıkması, şiddet olayları nedeniyle kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması, tabii afet veya tehlikeli salgın hastalık ya da ağır ekonomik bunalımın ortaya çıkması hallerinde yurdun tamamında veya bir bölgesinde, ilan edilen istisnai bir yönetim önlemidir”

Olağanüstü hal ile ilgili düzenlemeler ilk kez 1982 Anayasasında düzenlenmiş olup, bu durumun ilan edilmesi ise Parlamenter dönemde Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kuruluna tanınmıştır. Cumhurbaşkanının başkanlık ettiği Bakanlar Kurulu bu durumda düzenleyeceği kanun hükmünde kararname ile temel hak ve hürriyetlerin özüne dokunmama ve milletlerarası yükümlülük aleyhine eylemde bulunmama şartıyla her konuda düzenleme yapabilme hakkına sahiptir (Tan, 1995:352-353).

Parlamenter Hükümet Sisteminde devletin üç temel fonksiyonundan biri olan yürütme organına olağan dönemlerde meclisin verdiği yetki kanununa dayalı olarak belirli konularda olmak şartıyla amacı, kapsamı, ilkesi, süresi gibi unsurlarının baştan belirli olduğu kararname çıkarma yetkisi verilmektedir. Bu yetki, Başbakanın başkanlığında toplanan Bakanlar Kuruluna tanınmakta ve haricinde hiçbir kişi, kurum ya da kurula böyle bir yetki durumu düzenlenmemiştir.

Devletin olağan işleyişi dışında kalan savaş, seferberlik ve sıkıyönetim gibi zamanlarında ise yürütme organına meclis tarafından yetki verilmeksizin ve konu temelinde hayli genişlemiş bir düzenleme hakkı tanınmaktadır. Olağanüstü halin gerekli kıldığı durumlarda (*kamu düzeninin ciddi anlamda bozulması, ağır ekonomik bunalım, doğal afet*) Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu tarafından yetki kanununa dayanmadan çıkarılmakta ve olağan dönemde çıkarılan kanun hükmünde kararnameler gibi aynı gün Resmi Gazetede yayımlanarak meclisin onayına sunulmakta ve geçerlilik kazanmaktaydı. Sıkıyönetimle ilgili ise savaş, ayaklanma gibi şartlarda ülkenin tümü ya da bir kısmında Cumhurbaşkanı başkanlığındaki Bakanlar Kurulu tarafından kanun hükmünde kararname çıkarılabilmekteydi (Yaldız, 2020:352).

Olağanüstü Hal (OHAL) Kanun Hükmünde Kararnameleri genel olarak değerlendirildiğinde devlet mekanizmasında olağan dışı durumlar oluşturan doğal afet, savaş, sıkıyönetim gibi durumlarda kamu düzeninin sağlanması ve işleyişin devam ettirilmesi amaçlanmaktadır. İlk kez 1982 Anayasasıyla yürürlüğe giren OHAL kanun hükmünde kararnameleri Türkiye Büyük Millet Meclisinin yetki vermesine gerek duymadan Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılmakta ve Anayasa Mahkemesinde iptali için dava açılmamaktadır.

OHAL Kanun Hükmünde Kararnameleri, olağan dönemde çıkarılan KHK’lardan farklı olarak konu bakımından çok daha geniş olup, temel hak ve hürriyetlerin özüne dokunulmama şartıyla her konuda çıkarılabilmektedir. Bunun yanında OHAL ülkenin bir bölgesi için ilan edilmişse OHAL KHK’ları sadece o bölge için geçerliken, ülkenin tümü için de çıkarılabilmektedir. OHAL KHK’ların amacı da, kamu düzeninin yeniden tesis edilmesidir. OHAL dönemi kararnameleri bürokrasiye hem yürütme fonksiyonu içinde hem de idari işlem gücü temelinde geniş yetkiler sağlamak ve bürokratik etkinliği artırmaktadır. Özellikle sıkıyönetim dönemlerinde ve bölgelerinde işlem tesis edilmesinde söz hakkı askeri makamlara geçmekte, bu durum ülkenin demokratik bakış açısıyla örtüşmediği için çokça eleştiriye uğramaktadır.

5.2. Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve Bürokrasi

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Cumhurbaşkanının Anayasadan aldığı yetkiye dayanarak meclisin yetkilendirmesine gereksinim duymadan, kanunla düzenlenmeyen ve Anayasada kanunla düzenleneceği açıkça ifade edilmeyen, yürütme yetki ve görevine giren alanlarda çıkaracağı genel anlamdaki düzenleyici işlemleri “*Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*” olarak ifade edilmektedir (Atar, 2019:242).

Türkiye’de 1920’li yıllardan itibaren uygulamada olan Parlamenter Hükümet Sistemi modeli, 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan anayasa değişikliğine yönelik halkoylaması ile birlikte yerini başkanlık sistemi benzeri, fakat bazı noktalarda bu sistemden ayrılan “*Türkiye’ye özgü Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi*” modeline bırakmıştır. Anayasa değişikliği ile beraber yürütmeye yapısal dönüşümler gerçekleşmiş, Parlamenter dönemde Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulunun oluşturduğu yürütme yetki ve görevleri yeni modelle birlikte Cumhurbaşkanının uhdesinde toplanmıştır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesinin en önemli sebepleri arasında yürütmenin etkinliğinin artırılması, kamudaki iş ve işlemlerin hızlandırılması, bürokratik vesayetin ortadan kaldırılması ve bürokrasinin siyasetin etkisi altına girmesinin sağlanması gibi etkenler bulunmaktadır. Parlamenter dönemde özellikle bilgi

ve uzmanlaşma, uzun yıllar kamuda görev alma, siyasetin periyodik olarak değişmesi, siyasi iktidara tek bir partinin gelememesi nedeniyle koalisyon hükümetlerinin olması gibi faktörlerden dolayı bürokratik etkinlik daha fazla olmuştur.

CHS ile birlikte yürütmede tek otorite haline gelen Cumhurbaşkanı bürokrasinin işleyişi noktasında kendi lehine avantajlar elde etmiştir. Bu yeni yönetim modeliyle birlikte Cumhurbaşkanı, yürütmenin görev alanına giren tüm işlerin belirleyicisi ve tek yetkilisi haline gelmiştir. Parlamenter dönemde Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kuruluna atfedilen tüm yetki ve görevler yeni hükümet sistemiyle Cumhurbaşkanına atfedilerek yürütmede tek yetkin otorite Cumhurbaşkanı olmuştur. Bunun yanında yeni sistemle birlikte Cumhurbaşkanı, olağan ve olağanüstü dönemlerde kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisine sahiptir. Bu kararnamele Cumhurbaşkanı tarafından idari bir işlem esası çerçevesinde imzalanarak ve içeriğinde farklı bir tarih belirtilmişse o tarihte, değil ise Resmi Gazetede yayımlandığı gün yürürlüğe girmektedir (Söyler ve İba, 2019:217).

Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri (CK) de Parlamenter dönemde çıkarılan Bakanlar Kurulu Kararnameleri gibi olağan ve olağanüstü dönem olmak üzere iki durumda çıkarılmaktadır. Olağan dönemde çıkarılan CK'da Cumhurbaşkanı yetkiyi direkt olarak anayasadan almakta ve hiçbir kişi, kurum, kuruluşun onayına ihtiyaç duymamaktadır. Ayrıca yer ve süre bakımından sınırlandırılmamış, idarenin menfaatine ve yürütmenin görev alanına giren işlerde (*kanunla düzenlenen konular ve kanunla düzenleneceği belirtilen konular hariç*) CK düzenlenebilmektedir.

Cumhurbaşkanının olağan dönemde çıkaracağı kanun hükmünde kararnamelerin meclisin vereceği yetki kanununa dayanması gerekmemektedir. CHS modelinde Cumhurbaşkanının partisiyle ilişkisinin kesilmemesi onu yasama üzerinde de etkin bir kişi konumuna getirmekte ve kamu yönetiminde gerekli yasaların çıkarılmasını ve mevcut yasalarda değişiklik yapılmasını partisinin meclisteki milletvekilleri aracılığıyla sağlayabilmektedir.

Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri olağanüstü durumlarda da çıkarılabilmektedir. Parlamenter dönemde iki farklı uygulama şeklinde karşımıza çıkan "*Olağanüstü Hal Yönetim Şekilleri*" Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi modeliyle birlikte Anayasa değişikliğinde her bir etken tek bir maddede ele alınarak düzenlenmiş, ayrıca sıkıyönetim tümüyle kaldırılmıştır (Akyılmaz vd., 2019:41). Olağanüstü Hal Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi OHAL ilanını gerektiren sebebin ortadan kaldırılması amacıyla Cumhurbaşkanı tarafından ülkenin tümünde altı ayı geçmemek üzere konu sınırlaması bulunmaksızın, gereklilik ve ölçülülük ilkeleri ile milletlerarasından doğan yükümlülükleri ihlal etmemek şartıyla ilan edilebilmektedir. Bu konuda Türkiye Büyük Millet Meclisi OHAL Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin süresini uzatabilir, kısaltabilir ya da tümüyle kaldırabilir (Kızılkaya, 2022:64-65).

Olağan dönemde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin yargısal denetimi şekil ve esas bakımından Anayasa Mahkemesi tarafından yapılmaktadır. Ancak olağanüstü dönemlerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri yargısal denetime tabi olmayıp, kapsam dışında tutulmuştur. OHAL Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile ilgili herhangi bir yargısal denetim olmamakla birlikte Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından siyasi denetime tabi tutulması söz konusudur. Bu denetimde sadece idari işlemde yer alması gereken konu, yer, süre, amaç gibi unsurlar bakımından denetim söz konusudur.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi modeliyle birlikte uygulama olanağı bulan CK ile Cumhurbaşkanı, idarenin düzenlenmesi hususunda mahfuz yetki alanlarına kavuşmuştur. Bizzat Anayasadan (madde 104/9) alınan yetkiye dayanarak Cumhurbaşkanı "*Üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenler*" hükmü ile bürokraside (kamu kurumlarında) görev alacak tüm üst düzey personellerin görevleri ile ilgili konularda otorite durumuna gelmiştir (Söyler, 2018:123-127). Yine Anayasada (madde 106/11) "*Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir*" hükmü ile bürokrasiyi meydana getiren tüm merkez ve yerel teşkilatların oluşturulması ve düzenlenmesi de Cumhurbaşkanının yetkisi altına verilmiştir (Fendoğlu, 2019:666).

Anayasada (madde 108) Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenmesi Cumhurbaşkanına tanınan yetki alanları arasında Devlet Denetleme Kurulu da bulunmakta ve "*Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir*" şeklinde ifade edilmektedir (Yayla, 2019:1622; Güler, 2023:180). Anayasada (madde 118) CK ile düzenleneceği belirtilen diğer bir alan ise "*Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği teşkilatı ve görevlerinin düzenlenmesi*" hususudur.

Cumhurbaşkanı, yeni hükümet sistemi modeliyle bürokrasinin belirlenmesinde ve devamında en yetkin otorite konumuna gelmiştir. Bürokrasinin siyasetle birlikte şekillenmesi ve siyasete göre değişmesini sağlayan CHS, özellikle üst düzey kamu görevlilerinin değiştirilebilmesine olanak sağlayarak Cumhurbaşkanına istediği kişilerle çalışma fırsatı vermektedir. Üst düzey kadroları uzun yıllar işgal eden kadroların siyasetle değişebilecekleri kaygısı bu kişileri çalıştıkları alanda daha etkin ve verimli hale getirmesi olumlu olarak ifade edilse de, bürokraside siyasallaşmanın önünü açtığı ve partizanca uygulamalara yol açabileceği kaygısı olumsuz şekilde değerlendirilebilmektedir.

Bürokrasiyi meydana getiren temel kurumlar olan bakanlıkların kurulması, kaldırılması, yetki ve görevleri gibi unsurlarında yetki konumuna Cumhurbaşkanının getirilmesi bürokratik merkezlerin aynı zamanda siyasi bir merkez olarak değerlendirilmesine ve buraların siyasi iktidarı elinde tutan partilerce şekillendirilmesine neden olma ihtimali bulunmaktadır. Cumhurbaşkanına bağlı olarak ve onun direktifleriyle hareket eden Devlet Denetleme Kurulu, Parlamenter dönemde olduğu gibi CHS’de de Cumhurbaşkanı tarafından düzenlenecektir. Ancak yeni hükümet siteminde Cumhurbaşkanının partili olması durumunun denetleme yapılacak yerlerin siyasallaşma neticesinde ne denli tarafsız kalacağı endişesi bir diğer temel muğlak alan olarak ifade edilebilir. Anayasada CK ile düzenlenmesi öngörülen Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin siyasi bir kişilik olan Cumhurbaşkanı tarafından gerçekleştirilmesi bu kurumun sivilleşmesine imkân tanıyacak ve devam ettirilecektir.

Yeni hükümet sistemi modelinde Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile birlikte idari alanda oldukça geniş yetkilerle donatılmıştır. Üst düzey kadroların atanması, temel bürokratik merkezlerin kurulması, kaldırılması ve düzenlenmesinde tek otorite olması, yeni bürokratik merkezlerin oluşturulması noktasında yetkili olması (*politika kurulları, ofisler, ajanlar gibi*) bürokrasinin şekillenmesi hususunda Cumhurbaşkanına geniş yetkiler ve fırsat alanları vermiştir.

6. SONUÇ

Devletin yönetim perspektifi düşünüldüğünde yasama, yürütme ve yargı olmak üzere üç temel fonksiyon karşımıza çıkmaktadır. Yasama ile kamusal düzeninin sağlanması ve devam ettirilmesinde gerekli olan kurullar düzeni meydana getirilirken, yargı fonksiyonu ile devletin işlerliği ve sürdürülebilirliği noktasında aleyhte bulunan kişi, kurum, kuruluşlar gibi sorun alanları ortadan kaldırılmaya çalışılmaktadır. Yürütme fonksiyonu ise, devletin yasama ve yargı fonksiyonları dışında kalan devletin işletim sistemindeki tüm fonksiyonları içine aldığı ve devletin yönetimle ilgili hususlarını kapsadığını söyleyebiliriz.

Yürütmeye bakıldığında bu fonksiyonun uygulanması noktasında siyaset ve bürokrasi gibi iki önemli kurum öne çıkmaktadır. Siyaset kurumunun devletin yönetiminde söz sahibi olan kişi, grup, siyasi parti gibi kişilerden teşekkül ettiğini ve yönetime gelmelerinin yönetim şekline bağlı olarak değiştiğini söylemek mümkündür. Devletin yönetim alanında yer alan siyaset kurumu kamu politikalarının oluşturulmasını ve bunların uygulanmasını sağlamakta, bürokrasi ise siyaset kurumunun yönlendiriciliği altında kamu politikalarının uygulayıcısı konumunda yer almaktadır.

Türkiye’de yürütme gücü cumhuriyetin ilanından 2017 yılında yapılan Anayasa değişikliğine kadar (*askeri darbe dönemleri hariç*) Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulundan oluşan ikili otoritede bulunmuştur. Cumhurbaşkanı tarafsız ve sorumsuz olan tarafı temsil ederken Bakanlar Kurulu sorumlu ve siyasi tarafı temsil etmiştir. Bakanlar kurulu görevlerini Anayasa ve kanunlar dâhilinde gerçekleştirmekle birlikte düzenleyici işlem statüsünde bulunan kanun hükmünde kararname, tüzük ve yönetmelik gibi emredici hukuk kurallarıyla da pekiştirmiştir. Anayasadan başlamak suretiyle her bir norm kendinden daha üstün olan norma uygun ve aykırı olmamak şartıyla çıkarılabilmektedir.

Kanun hükmünde kararnameler, kanun ile eşit statüde olup, Anayasaya aykırı olmamak şartının yanısıra kanunla düzenlenmesi öngörülen alanlar dışında ve kanunla düzenlenmemiş alanlarda çıkarılabilmektedir. Kanun hükmünde kararnameler olağan dönemlerde başbakanın başkanlığındaki Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılmaktayken, olağanüstü dönemlerde Cumhurbaşkanı başkanlığındaki Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılabilmektedir. Olağan dönem KHK’ları Anayasa Mahkemesi tarafından şekil ve esas bakımından denetlenirken, olağanüstü dönemlerde çıkarılan KHK’lar herhangi bir yargısal denetime tabi olmayıp sadece meclisin siyasi denetimine tabi tutulmaktaydı.

2017 yılındaki Anayasa değişikliği ile fiilen başlayan, 2018 yılının haziran ayında yapılan seçimler sonucu resmen uygulamaya konan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi modeli ile birlikte Parlamenter dönemde Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulunun gerçekleştireceği yürütme ile ilgili görev ve yetkileri Cumhurbaşkanına

geçmiştir. Kanun hükmünde kararname de Cumhurbaşkanlığı kararnamesi adını alırken, Cumhurbaşkanının kararname ile gerçekleştireceği görev alanı oldukça genişlemiş, Cumhurbaşkanı yürütme yetki ve görev alanında tek otorite haline gelmiştir.

Parlamente döneminde çıkarılan kanun hükmünde kararnamelerin özellikle olağan dönemde çıkarılanlarının etki alanları oldukça sınırlıdır. Bu sınırlılık konu bakımından olabileceği gibi amaç, yer, süre gibi unsurlar bakımından da olabilmektedir. Olağanüstü dönemlerde çıkarılanları ise yer, süre ve amaç gibi unsurlar bakımından sınırlı olabileceği gibi meclis tarafından kabul edilmeme gibi ihtimali de söz konusu olabilmektedir.

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine bakıldığında konu, süre, yer gibi unsurlar tarafından sınırlandırılma söz konusu olmayıp, bu durumların Cumhurbaşkanının yetkisiyle aşılabilmesi mümkündür. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri yürütme alanında Cumhurbaşkanı oldukça öne çıkarmış ve yürütmenin tek otoritesi olduğunu adeta kanıtlamıştır.

Parlamente döneminde çıkarılan kanun hükmünde kararnamelerin etki alanı sınırlı ve dar olduğu için bürokrasi kurumuna da yansması sınırlı olmuştur. Bu dönem kanun hükmünde kararnamelerinin bürokrasiye yönelik etkinliği kırma ve bürokrasiyi siyasetin etkisi altına alma girişimlerinin sonuç olarak oldukça düşük olduğu ifade edilebilir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi döneminde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile bürokrasi kurumunun siyaset kurumunun etkisi altına girdiğini ve önceki dönemlerde var olan etkinliğini kaybettiğini söylemek mümkündür.

Anayasaya dayalı olarak çıkarılan Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine bakıldığında bu kararnamelerle bürokrasi kurumunun adeta yeniden yapılandırıldığını ifade edilebilir. 1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanlığı teşkilatı yeniden yapılandırılarak yeni hükümet sistemi modeliyle uyumlu hale getirilmiştir. Merkezde yer alan Cumhurbaşkanının yanında Cumhurbaşkanı Yardımcıları, Özel Kalem Müdürlüğü, İdari İşler Başkanlığı, Politika Kurulları, Ofisler, Bakanlıklar gibi yeni modele uygun kamu bürokrasisi oluşturulmuştur.

Cumhurbaşkanı; bakanları, yardımcılarını, ofislerde ve politika kurulunda görev alacak kişileri, özel kalemde ve idari işleri başkanlığında görev alacak kişileri tek başına belirleme yetkisine sahiptir. Ayrıca bakanların atanması ve azledilmesi ile merkez ve taşra teşkilatında görev alacak tüm kamu bürokrasisi görevlilerinin atama ve azillerinde de en yetkin otorite konumuna yükselmiştir. Bunun yanında bakanlıklarla ilgili tüm düzenlemelerde (*kurulması, kaldırılması gibi*) yetkin otorite konumunda yer alması bürokrasinin siyasi merkeze bağlı hareket etmek durumunda kalmasını sağlamış ve bürokratik vesayet etkisini yitirmiştir.

2 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi bürokraside görev alacak kişilere yönelik gerçekleştirilecek kadroların ihdası, değişimi, açıktan ya da naklen atamalara yönelik sayıların belirlenmesini sağlamaktadır. Bu kararname de bürokratik merkezin sayısal durumunu belirleyecek kişinin Cumhurbaşkanı olduğunu belirtmektedir. Kısaca bürokrasi kurumunun sayı ve işlev bakımından siyaset kurumunun tamamen etkisi altına girdiğini söyleyebiliriz. 3 Nolu Kararname ile bürokrasiyi temsil eden üst düzey tüm kamu görevlilerinin atamasında ve azledilmesinde görev süresi içinde tek otorite olarak Cumhurbaşkanı yetkili kılınmıştır. Kamuda görev alan üst düzey görevlilerle ilgili bu madde bürokrasinin etkinliğinin kısırlanarak üstünlüğün net olarak Cumhurbaşkanına yani siyaset kurumuna geçtiğini göstermektedir. 2018 yılından günümüze kadar (Aralık 2024) Cumhurbaşkanı tarafından 174 adet Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi yayınlanmıştır. Bu durum kararnamelerin devletin yönetim aygıtı çerçevesinde ne denli kullanıldığını göstermesi bakımından önemli bir veridir.

Sonuç olarak çalışmanın konusu olan kararnamelerin bürokrasiye etkisi değerlendirildiğinde, Parlamente döneminde çıkarılan kanun hükmünde kararnamelerin bürokrasi kurumuna etkisinin daha sınırlı olduğu söylenebilir. Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin ise bürokrasi kurumunu genel anlamda değiştirip dönüştürdüğünü, bürokratik vesayeti kırdığını ve bürokrasi kurumunu yürütmenin tek otoritesi konumundaki siyaset kurumuna bağlı hale getirdiğini ifade etmek mümkündür. Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri yeni sistemde parlamente sistemde etkinliği bulunan bürokrasiyi ve bürokratik gücü, devletin yönetim gücünü elinde bulunduran siyasi iktidarın direktifleriyle hareket eden bir duruma getirmesi kurumların asli görev alanlarında hareket etmesini sağlaması bakımından önemlidir. Cumhurbaşkanının yeni sistemle birlikte halk tarafından seçilerek işbaşına getirilmesi yürütme alanındaki birçok işlemin kararnamelerle düzenleyebilmesini sağlasa da milletin temsilcisi sıfatını taşıyan milletvekilleri ve Türkiye Büyük Millet Meclisinin görevli olduğu alanı pasifize ettiği görüntüsü ve algısının demokrasi ile çeliştiği de söylenebilir.

YAZAR BEYANI / AUTHORS’ DECLARATION:

Bu makale Araştırma ve Yayın Etiğine uygundur. Beyan edilecek herhangi bir çıkar çatışması yoktur. Araştırmanın ortaya konulmasında herhangi bir mali destek alınmamıştır. Makale yazım ve intihal/benzerlik açısından kontrol edilmiştir. Makale, “*en az iki dış hakem*” ve “*çift taraflı körleme*” yöntemi ile değerlendirilmiştir. Yazar, dergiye imzalı “*Telif Devir Formu*” belgesi göndermişlerdir. Mevcut çalışma için mevzuat gereği etik izni alınmaya ihtiyaç yoktur. Bu konuda yazarlar tarafından dergiye “*Etik İznine Gerek Olmadığına Dair Beyan Formu*” gönderilmiştir. Yazar, çalışmanın tüm bölümlerine ve aşamalarına tek başına katkıda bulunmuştur. / **This paper complies with Research and Publication Ethics, has no conflict of interest to declare, and has received no financial support. The article has been checked for spelling and plagiarism/similarity. The article was evaluated by "at least two external referees" and "double blinding" method. The author sent a signed "Copyright Transfer Form" to the journal. There is no need to obtain ethical permission for the current study as per the legislation. The "Declaration Form Regarding No Ethics Permission Required" was sent to the journal by the authors on this subject. The author contributed to all sections and stages of the study alone.**

KAYNAKÇA

- ABADAN, Nermin (1959), **Bürokrasi**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara.
- AKYILMAZ, Bahtiyar, SEZGİNER, Murat ve KAYA, Cemil (2019), **Türk İdare Hukuku**, Savaş Yayınevi, Ankara, 9. Baskı.
- ATAR, Yavuz (2019), “*Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Rejimi ve Anayasallık Denetimi*”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, S.36(1), ss.241-259.
- BARANSEL, Atilla (1979), **Çağdaş Yönetim Düşüncesinin Evrimi**, İstanbul Üniversitesi İşletme Enstitüsü Yayınları, İstanbul.
- BAŞARAN, İbrahim Ethem (1989), **Yönetim**, Gül Yayınevi, Ankara, 2. Baskı.
- ÇAĞLAR, Nazmiye (2017), “*Avantaj ve Dezavantajlarıyla Parlamenter Hükümet Sistemi*”, **Kastamonu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, S.19(4), ss.1-7.
- DURSUNOĞLU, İsmail (2019), “*Kuvvetler Ayrılığı Perspektifinden Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yasama*”, **Turkish Studies: Economics Finance Politics**, S.14(4), ss.1225-1238.
- ERGUN, Turgay ve POLATOĞLU, Aykut (1992), **Kamu Yönetimine Giriş**, TODAİE Yayınları, Ankara, 4. Baskı.
- ERYILMAZ, Bilal (2004), **Bürokrasi ve Siyaset: Bürokratik Devletten Etkin Yönetime**, Alfa Yayınları, İstanbul, 4. Baskı.
- ERYILMAZ, Bilal (2017), **Kamu Yönetimi**, Umuttepe Yayınları, Kocaeli, 10. Baskı.
- FENDOĞLU, Hasan Tahsin (2019), **Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları, Ankara, 11. Baskı.
- GÖZLER, Kemal (2000), **Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukuki Rejimi**, Ekin Yayınları, Bursa.
- GÜLENER, Serdar ve MİŞ, Nebi (2017), **Cumhurbaşkanlığı Sistemi**, SETA Yayınları, Ankara.
- GÜLER, Fatih (2023), “*Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri: 12. Cumhurbaşkanlığı Dönemi (2018- 2023) Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Analizi ve Anayasa Yargısının Konuya Yaklaşımı*”, **Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kamu Yönetimi** (Ed. Hüsamettin İnanç, Kübra Öztürk), Nobel Yayınları, Ankara, ss.117-202.
- GÜLER, Tahsin (2018), “*Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Kamu Yönetimine Etkileri*”, **Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, S.2(39), ss.299-322.
- GÜNDAY, Metin (2004), **İdare Hukuku**, İmaj Yayınevi, Ankara, 9. Baskı.
- HEPER, Metin (1983), “*Bürokrasi*”, **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, İletişim Yayınları, İstanbul, Cilt 2.

- HICKS, Herbert G. ve GULLET, C. Ray (1981), **Organizasyonlar: Teori ve Davranış**, İstanbul İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi İşletme Bilimleri Enstitüsü Yayınları, İstanbul.
- JAKOBY, Henry (1969), **Bürokratisierung der Welt**, Luchterhand Press, Berlin.
- KARA, Turhan (2019), “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi: Siyasal ve Bürokratik Dönüşüm”, **Uluslararası Batı Karadeniz Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi**, S.3(2), ss.218-234.
- KARAETEPE, Şükrü, ALKAN, Haluk, ATAR, Yavuz, BİNGÖL, Yılmaz ve BAYRAKTAR DURGUN, Gonca (2017), **Sorularla Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi**, Memur-Sen Yayınları, Ankara.
- KAYA, Recep (2023), “Bürokrasi-Siyaset İlişkilerinin Parlamenter ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemleri Üzerinden Değerlendirilmesi (2002-2022)”, **Doktora Tezi**, Necmettin Erbakan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.
- KAYA, Yahya Kemal (1994), **Çağdaşlaşma Yolunda Deve Dikenleri**, Bilim Yayınları, Ankara.
- KIZILKAYA, Saltuk Buğra (2022), “Kanun Hükmünde Kararname ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi: Karşılaştırmalı Bir Analiz”, **Yüksek Lisans Tezi**, Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kayseri.
- LIJPHART, Arend (2012), **Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries**, Yale University Press, New Haven – Connecticut (US), Second Edition.
- ÖZER, Mehmet Akif ve ÖZMEN, Burak (2017), “Parlamenter ve Başkanlık Sistemleri Arasında Konumunu Arayan Bürokrasi”, **Strategic Public Management Journal**, S.3(Special Issue), ss.17-34.
- SÖYLER, Yasin (2018), **Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi**, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- SÖYLER, Yasin ve İBA, Şeref (2019), “Yeni Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanı Kararının Nitelik Farkı ve Hukuki Sonuçları”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, S.36(1), ss.195-223.
- ŞAHİN, Ali (2004), “Yönetim Kuramları ve Motivasyon İlişkisi”, **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, S.11, ss.523-547.
- ŞAYLAN, Gencay (1996), “Cumhuriyet Bürokrasisi”, **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, İletişim Yayınları, İstanbul, Cilt 2.
- TAN, Turgut (1995), “Türk Hukukunda Kanun Hükmünde Kararname Uygulaması ve Sorunlar”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, S.50(1), ss.336-353.
- TANÖR, Bülent ve YÜZBAŞIOĞLU, Necmi (2004), **Türk Anayasa Hukuku**, Beta Yayınları, İstanbul, 11. Baskı.
- TATAROĞLU, Muhittin (1997), “Türkiye’de 12 Eylül 1980 Sonrası Siyasal İktidar Bürokrasi İlişkileri”, **Doktora Tezi**, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.
- TEZİÇ, Erdoğan (2003), **Anayasa Hukuku**, Beta Basım Yayın Dağıtım, İstanbul, 8. Baskı.
- TURAN, A. Menaf (2018), “Türkiye’nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”, **Social Sciences Research Journal**, S.7(3), ss.42-91.
- YALDIZ, Çağlasın (2020), “Olağanüstü Hal Kanun Hükmünde Kararnameleri”, **Kesit Akademi Dergisi**, S.6(24), ss.350-362.
- YAYLA, Ahmet (2019), “Anayasa Değişikliği Sonrasında Cumhurbaşkanlığı Makamının Olağan Döneme İlişkin Düzenleme Alanı ve İdari İşlemlere Etkisi”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, S.21(Özel Sayı), ss.1609-1643.
- T. C. 1982 Anayasası** (09.11.1982 tarih ve 17863(mükerrer) sayılı Resmi Gazete).