

# CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNİN İKİ YILI: KARŞILAŞTIRMALI ANALİZ\*

## Two Years Presidential System of Government: Comparative Analysis

Tekin AVANER<sup>1</sup>, Merve ÇELİK<sup>2</sup>

### ÖZET

Tarihi boyunca sistem değişikliğinin gündemde olduğu Türkiye’de öncelikle 16 Nisan 2017 tarihinde anayasa değişikliği için referandum yapılmış ardından 24 Haziran 2018 tarihinde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş yapılmıştır. Bu çalışma yeni hükümet sistemin ilk iki yılını, önceki dönem ile karşılaştırarak inceleme ve yorumlama amacı taşımaktadır. Çalışmada, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi anlatılmadan önce, bu sistemden önce var olan parlamenter sisteme değinilmiş, başlıca özelliklerinden ve sorunlu yönlerinden bahsedilmiştir. “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi” başlığı altında yeni sistemin özellikleri, beraberinde getirdiği yenilik ve değişimler ortaya konmuştur. Türkiye’nin yeni sisteminin son iki yılının incelenmesi, kendisinden önceki sistemin de iki yıllık sürecinin karşılaştırılması ile gerçekleştirilmiştir. Önceki sistemin Başbakanlık kararları (genelgeler, atama kararları, tebliğler, görevlendirme kararları ve yönetmelikler) iki yıl içerisinde her ay kaç adet çıkarıldığı ve karar türlerinin dağılımına göre incelenmiştir. Yeni sistemde ise öncelikle Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin iki yıl içerisinde aylara göre kaç adet çıkarıldığı ve bu kararnamelerin konu/içerik dağılımları incelenmiştir. Diğer Cumhurbaşkanlığı düzenlemelerinin (genelgeler, atama kararları, tebliğler, yönetmelikler ve Cumhurbaşkanı kararları) de aynı şekilde incelenmesiyle bu iki dönem nicel olarak karşılaştırılmış, yeni sistemle beraber hızlı yönetimin sağlanıp sağlanmadığı sorgulanmış ve yorumlanmıştır. Sonuç olarak Haziran 2018’de değişen sistemin ilk iki yıldaki durumu incelenmiş ve ülkemizin geleceği açısından bu yeni yönetim sisteminin gidişatı tartışılmıştır. Çalışma mevzuat ve literatür taraması yöntemiyle oluşturulmuştur.

**Anahtar Kelimeler:** Parlamenter Sistem, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi.

### ABSTRACT

In Turkey, where the system changes throughout the history of the priorities on the agenda for a referendum on constitutional changes made after April 16, 2017, was switched to the Presidential System of Government on June 24, 2018. This study aims to analyze and interpret the first two years of the new government system by comparing it with the previous period. In the study, before explaining the Presidential Government System, the parliamentary system that existed before this system was mentioned, and its main features and problematic aspects were mentioned. Under the title of “Presidential System of Government”, the features of the new system, the innovations and changes it brought with it were presented. Examination of the last two years of Turkey’s new system, the previous system itself was carried out by comparing the two years. Prime Ministry decisions (circulars, appointment decisions, notifications entrusting decisions, and regulations) of the previous system were analyzed according to how many are issued each month within two years and the distribution of decision types. In the new system, the number of Presidential decrees issued by months in two years and the subject/content distribution of these decrees were examined. By examining other Presidential regulations (circulars, appointment decisions, notifications, regulations, and Presidential decisions) in the same way, these two periods were compared quantitatively, and with the new system, it has been questioned and interpreted whether fast administration is provided. As a result, the situation of the changed system in the first two years in June 2018 was examined and the course of this new management system in terms of the future of our country was discussed. The method of legislation and literature review created the study.

**Keywords:** Parliamentary System, Presidential System of Government, Presidential Decree.

1. ORCID: 0000-0003-4014-0131

2. ORCID: 0000-0002-3202-3325

1. Doç. Dr., Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi, Güvenlik Bilimleri Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, tekinavaner@hotmail.com

2. Yüksek Lisans Öğrencisi, Jandarma Sahil Güvenlik Akademisi, Güvenlik Bilimleri Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, merve.c@hotmail.com

Bu çalışma 26.06.2020 tarihinde AHBV Uluslararası Genç Bilim ve Sanat İnsanları Sempozyumu’nda (GEBSİS) sunulmuştur.

\*AVANER, T. ve ÇELİK, M. (2021). “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin İki Yılı: Karşılaştırmalı Analiz”, *Akademi Sosyal Bilimler Dergisi*, C. 8, S. 23, s. 242-259.

Makale Geliş Tarihi: 06/08/2020 Kabul Tarihi: 15/03/2021

**EXTENDED ABSTRACT**

In Turkey, the system changes and problematic aspects of the parliamentary system have long been in dispute. First, the referendum for constitutional change is made in Turkey on April 16, 2017. On June 24, 2018, the transition from the parliamentary government system to the Presidential Government System was made. System attention has been given to creating the conditions in Turkey that are compatible because socio-cultural, economic, and geographical conditions play an important role in the administration of countries. The parliamentary system is the system that Turkey used before the Presidential System of Government. Britain's parliamentary system, its roots date back to the 13th century, but Turkey has affected over more continental European system. Turkey's parliamentary system of government based ushered in 1920 with the opening of the Grand National Assembly of Turkey. In the parliamentary system, executive power derives from the legislative power and is responsible for the legislative process. Although the problematic aspects of the parliamentary system are discussed, there are also some people such as Lijphardt, Lipset, and Linz who hold the view that the parliamentary system is more stable. Turkey, throughout history, has been a more presidential system advocate; however, it did not apply. One of the reasons for the transition to the new system was the problems and explanations of the parliamentary system. In addition, the new system entered into force with the concepts of "stability and efficiency" expressed by its proposers. The new system brought many changes, but mainly the Council of Ministers and the Prime Ministry were abolished. Offices and policy boards have been set up to ensure that policies are implemented quickly and effectively. At the same time, the fact that the president has become the main actor of the executive and has not been disconnected from his party has been one of the highlights of the new system. There are many changes in the new system, such as these examples. However, it is very important to give the President the power to issue decrees on matters of executive power, and decrees are one of the objects of examination of this study. Also, with the new system, there are changes in the legislative, executive, and judicial areas. The Presidential System of Government has filled two years in Turkey. This study examining the last two years of Turkey's new system and the previous system itself has also been formed by the comparison of the two years. The reason for this comparison is that the performance of different systems in the same period (2 years) is evaluated and interpreted. On the one hand, decisions and decrees will be examined in terms of numerical and subject/content, on the other hand, other Presidency regulations will be discussed to examine the new system more clearly. The period before the new system will also be examined in terms of Prime Ministry decisions, and it will be discussed whether rapid administration has been achieved by making a comparison. Finally, the settlement and development of the Presidential Government System will be questioned. This study has been created with a review of legislation and literature.

## GİRİŞ

Sistem değişikliğinin siyasi tarihinde oldukça tartışıldığı Türkiye’de, 16 Nisan 2017 tarihinde, Anayasa değişikliği için referandum yapılmıştır (RG: 11.02.2017, 29976). Bu referandumun ardından ülke 24 Haziran 2018 tarihinde yapılan seçimler sonucunda yürütme iktidarının yasama iktidarından kaynaklandığı ve ona karşı sorumlu olduğu (Bilir, 2017: 16) *Parlamente Hükümet Sisteminden Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi*’ne geçiş yapmıştır. Parlamento sistemin bünyesinde bulundurduğu bazı sorunlar ve Türkiye’de uzun bir zaman dilimine yayılan sistem değişikliği tartışmaları yeni hükümet sistemini beraberinde getirmiştir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle Cumhurbaşkanının yürütmenin baş aktörü olması durumu başlıca değişikliklerden birisidir. Bunun yanı sıra yeni sistem ile birlikte yasama, yürütme ve yargı alanlarında da değişiklikler mevcuttur.

Bu çalışmada yeni hükümet sistemi karşılaştırma temelinde incelenecektir. İlk olarak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminden önce var olan Parlamento sistem özellikleri ve sorunlu yönleri ele alınarak anlatılmıştır. İkinci başlıkta ise Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi yapılan değişiklikler, Cumhurbaşkanının yeni sistemdeki durumu ve Cumhurbaşkanlığı teşkilatı detaylı bir şekilde ortaya konmuştur. Sonraki başlıkta Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin ilk iki yılı değerlendirilmiştir. Bu başlıktaki incelemede ilk olarak Başbakanlık döneminin aynı şekilde son iki yılı (2016-2018) Başbakanlık kararları çerçevesinde incelenmiştir. Bu incelemede kararlar, karar türlerinin dağılımı ve nicel değerleri baz alınmıştır. Bu dönemin incelenmesinin sebebi, farklı sistemlerin aynı süreç (2 yıl) içerisinde performanslarının karşılaştırılarak yorumlamanın yapılmasıdır. Bu incelemenin ardından yeni sistem ele alınmıştır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte gelen yeniliklerden birisi de Cumhurbaşkanına yürütme ile ilgili alanlarda *Cumhurbaşkanlığı kararnamesi* çıkarma yetkisi verilmesidir. Bu yeni yetkinin önem arz ettiği düşünüldüğünden iki yıl boyunca çıkarılan 68 adet Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılma sıklığı, konu/içerik dağılımı ve bu dağılıma örnek kararnameler şeklinde ayrı bir şekilde ele alınmıştır. Aynı zamanda Başbakanlık kararlarında incelenen karar türleri yeni sistemde de ele alınmış, nicel ve konu/içerik dağılımları ortaya konmuştur. Son olarak sistemin gidişatı hakkında yorum yapabilmek adına iki farklı sisteminin aynı zaman dilimleri karşılaştırılmış ve sonuç kısmında yorumlanmıştır.

### 1. Parlamento Sistem

Devletlerin hükümet sistemlerinin kuvvetler ayrılığı ilkesi ile yakından bağlantılı olduğu incelenen çalışmalar sonucunda anlaşılmıştır. Her yönetim biçiminde kuvvetler ayrılığı nitelik açısından farklılık gösterse de ayrımın kendisinin temel bir ilke olduğu söylenebilir. Kuvvetler ayrılığı yatay ve dikey ayrılık olarak ikiye ayrılır. Dikey ayrılık federatif yapı veya âdem-i merkezîyetçiliği içerirken, yatay ayrılık merkezi iktidarın yasama, yürütme ve yargı olarak üçe ayrılmasıdır. Yatay ayrılık aynı zamanda sert ve yumuşak ayrılık olarak ikiye ayrılır (Yıldız, 2013: 186).

Parlamento sistemi anlayabilmek için başlıca dört özelliği öne çıkarılabilir:

- 1) İki başlı yürütme söz konusudur: Yürütme organı iki başlıdır bu da devlet başkanı ve bir kuruldan oluşur. Bu Türkiye örneğinde sırasıyla Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu’dur.
- 2) Sorumsuz devlet başkanlığı: Bazı kaynaklarda yukarıda bahsedilen iki başlı yürütme sistemin aktörlerine sorumlu kabine ve sorumsuz devlet başkanı da denir (Yıldız, 2013: 189). Böyle ifade edilmesinin nedeni parlamento sistemde bakanlar kurulu yasamaya karşı sorumludur ama Cumhurbaşkanı değildir, imza yetkisi bulunmaktadır. Bu imza yetkisi de sadece biçimsel bir yetki niteliğindedir (Bilir, 2017: 17).
- 3) Parlamentoya karşı sorumlu hükümet: Parlamento sistemde hükümetler parlamentoya karşı sorumludurlar. Hükümetler demokratik meşruiyetlerini parlamentodan alırlar (Yıldız, 2013:

191) ve hükümet parlamentoya dayanmak zorundadır yani aslında hükümetin parlamento tarafından desteklenmesi gerekmektedir (Turhan, 2012: 70).

- 4) Yürütme organının yasamayı feshedebilmesi: Parlamenter sistemlerde yasamanın güvensizlik oyu hakkı ve yürütmenin de buna karşılık olarak yasamayı feshetme hakkı vardır. Bunun sebebi iki organ arasında denge sağlamak olduğu ileri sürülmektedir (Yıldız, 2013: 191).

Parlamenter sistem ile ilgili sorun alanları da mevcuttur. Yukarıda bahsedilen denge mekanizmasının bir sonucu olarak yasama organı hükümeti denetlemek ve düşürme yetkisine sahiptir. Yürütme organı ise, parlamento feshedebilir ve seçimleri yenileyebilir. Fakat siyasi partilerin bu denge durumunu değiştirdiği ifade edilmektedir. Çünkü parlamentoda hükümetin kendi parti üyeleri çoğunluğu oluşturduğunda hükümeti düşürmesi ya da hükümetin kendi parti üyelerinin çoğunlukta bulunduğu parlamento feshetmesi imkânsızlaşmaktadır. Bir diğer sorun ise, yürütmeye karşı etkin bir yasama denetiminin olmamasıdır (Bilir, 2017: 24). Fakat Avaner ve Volkan'ın (2019: 124) çalışmalarının sonuç kısmında anlatılmış olan "3 Li Ekolü"nü içerisinde bulunan Lijphardt, Lipset ve Linz'in parlamenter sistemin savunucuları olduğu, hatta Linz'in parlamenter sistemlerin daha istikrarlı olduğu görüşü başta olmak üzere, destekleyici görüşler de mevcuttur.

## 2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi

Türkiye'de sistem değişikliği veya başkanlık sistemi tartışmaları uzun bir zaman dilimine yayılmaktadır. Daha önce Necmettin Erbakan ve Alparslan Türkeş gibi pek çok siyasi liderin başkanlık sistemini savunduğu ancak bir adım atılmadığı bilinmektedir (Avaner ve Volkan, 2019: 113). Daha sonra, 2007'deki referandum ile Cumhurbaşkanını halkın seçebilmesi olanağı getirilmiş, 2017 referandumunda sistem değişikliği onaylanmış ve 24 Haziran 2018 tarihinde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçilmiştir. Bu yeni sistemi, önericileri (Adalet ve Kalkınma Partisi ve Milliyetçi Hareket Partisi) "istikrar" ve "etkinlik" kavramları ile savunmuştur (Avaner ve Volkan, 2019: 114). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde kuvvetler ayrılığı konusunda düzenlemeler yapılmıştır. Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi, yürütmenin başı olması, kapsamlı bir cezai sorumluluğu olması, yasama ve yürütmenin seçimlerinin yenilenmesi şartı ile birbirlerini feshedebilmesi, bir kişinin aynı zamanda hem yasamada hem de yürütmede görev alamaması ve cumhurbaşkanının kanun teklif edememesi yasama ve yürütme arasındaki kuvvetler ayrılığı düzenlemelerine örnek gösterilebilir (Güler, 2018: 312-313).

Parlamenter sistemden Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle milletvekilliği yaş yeterliliği ve sayısı, askerlik hizmeti, seçim ve seçim kuralları, Cumhurbaşkanının partili olma durumu, sıkıyönetimin akıbeti, yargı vb. birçok alanda yenilikler ve değişiklikler meydana gelmiştir. Bu yenilikler ve değişiklikler şu şekildedir (Avaner ve Volkan, 2019: 115; Gözler, 2019: 1-14; Turan, 2018: 52):

- ✓ Milletvekili yaşı 25'den 18'e düşürülmüştür.
- ✓ Cumhurbaşkanı ve TBMM genel seçimleri 5 yılda bir aynı gün yapılacaktır. İki seçimin aynı gün yapılmasının sebebi yasama ve yürütmenin ayrı eğilimlerde olabilmesi durumunda çıkabilecek olumsuzluklara karşı önlem olarak düşünülmektedir. Cumhurbaşkanı veya meclis seçimi yenileme kararı verirse iki seçim aynı anda gerçekleşecektir.
- ✓ Cumhurbaşkanı ile partisinin ilişkisi kesilmeyecektir.
- ✓ Cumhurbaşkanı kararname çıkarma yetkisine sahiptir.
- ✓ Parlamenter sistemde bahsedilmiş olan "sorumsuz cumhurbaşkanı" sıfatı bu sistem için geçerli değildir. Eski sistemde Cumhurbaşkanlığı ile idare arasında bulunan Bakanlar Kurulu ve Başbakanlık kaldırılmış, bu da Cumhurbaşkanı ve idareyi birbirine daha çok yakınlaştırmıştır.

Çünkü Cumhurbaşkanına üst düzey kamu görevlilerini atama yetkisi verilmiştir ki bu durumun liyakat ehli kişilerin yönetici olarak atanmasında hızlilik sağlayacağı söylenmiştir.

- ✓ Cumhurbaşkanına kurumlar ile ilgili düzenlemeler yapma ve bütçe hazırlama ve sunma gibi yetkiler verilmiştir.
- ✓ Sıkıyönetim uygulaması kaldırılmıştır.
- ✓ Yargının bağımsızlığına, tarafsızlık da eklenmiştir.
- ✓ Yargı sivilleşmiş ve Hâkimler Savcılar Yüksek Kurulu, Hâkimler ve Savcılar Kurulu olarak düzenlenmiştir. Üye sayısı 22’den 13’e, daire sayısı ise 3’ten 2’ye düşürülmüştür.
- ✓ Milletvekili sayısı 600’e çıkarılmıştır.
- ✓ Bakanlıklar ve merkeze bağlı kamu tüzel kişileri Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kurulmaktadır.

## 2.1. Yeni Sistemde Cumhurbaşkanı

Yeni sistemde incelenmesi gereken en önemli makam Cumhurbaşkanıdır. Devletin merkez teşkilatı içinde ilk sırada yer alan Cumhurbaşkanı 40 yaşını doldurmuş, yükseköğrenim yapmış, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip Türk vatandaşları arasından ve doğrudan halk tarafından seçilir (m.101). Gözler (2019: 99) yeni sistemde Cumhurbaşkanı için yapılan idari değişiklikleri altı bölümde ele almaktadır:

- i. Karşı İmza Zorunluluğunun Kaldırılması: Cumhurbaşkanının idari nitelikte görev ve yetkileri arttırılmış ve eski sistemdeki “karşı imza” zorunluluğu kaldırılmıştır. Cumhurbaşkanı bütün işlemlerini tek başına yapabilmektedir.
- ii. Bakanlar Kurulu ve Başbakanlığın Kaldırılması: Cumhurbaşkanlığı ile idare arasında bulunan Bakanlar Kurulu ve Başbakanlık makamları kaldırılması Cumhurbaşkanlığı ve idareyi birbirine daha çok yaklaştırmıştır.
- iii. Bakanlar: Yeni sistemde bakanlar statü, görev ve yetki bakımından eski sistemdeki bakanlara göre daha güçsüzdür. TBMM’ye değil Cumhurbaşkanına karşı sorumludurlar. Aynı zamanda Cumhurbaşkanı tarafından atanmakta ve görevden alınabilmektedirler.
- iv. Birimlerin Doğrudan Cumhurbaşkanına Bağlanması: Yeni sistemde Diyanet İşleri Başkanlığı ve Millî İstihbarat Teşkilatı gibi bazı birimler doğrudan Cumhurbaşkanına bağlanmıştır.
- v. En Yüksek Hiyerarşi Amirliği: Yeni sistemde Cumhurbaşkanı merkezi idare teşkilatının en yüksek hiyerarşik amiridir.
- vi. Denetleme ve İdari Soruşturma Açabilmesi: Cumhurbaşkanı kendisine bağlı olan Devlet Denetleme Kurulu aracılığıyla bütün idari teşkilatı denetleyebilmekte ve idari soruşturma açabilmektedir.

Ek olarak belirtilmesi gereken bazı hususlar yeni sistem ile birlikte üst düzey atamaların Cumhurbaşkanı kararı ya da onaylamasıyla yapılabilmesi (Avaner ve Volkan, 2019: 116), Cumhurbaşkanının, yürütme yetkisine ilişkin konularda *Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi* çıkarabilmesi (m.104), bakanlıkların ve kamu tüzel kişiliklerinin bu kararname ile kurulabilmesi gibi hususlardan bahsedilebilir.

Üst düzey kamu yöneticilerinin atanması hususunda 3 farklı atama söz konusudur (RG:10.07.2018,30474):

1. Cumhurbaşkanı kararıyla yapılan atamalar,

2. Cumhurbaşkanı onayıyla yapılan atamalar,

3. İlgili Cumhurbaşkanı yardımcısı, bakan veya atamaya yetkili amirler tarafından yapılan atamalar.

Cumhurbaşkanı kararıyla yapılan atamalarda, 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde belirtilen I sayılı cetveldeki kadrolara atanmada Cumhurbaşkanı tek karar verici konumundadır. Cumhurbaşkanı onayıyla yapılan atamalarda Cumhurbaşkanı tek karar verici değildir. Söz konusu kadro için Cumhurbaşkanına öneride bulunulur ve Cumhurbaşkanı öneriyi onayladığında atama gerçekleşir. Bu atama şeklinin eski sistemde var olan müşterek kararname yöntemine benzer olduğu söylenebilir. Son olarak İlgili Cumhurbaşkanı yardımcısı, bakan veya atamaya yetkili amirler tarafından yapılan atamalar ise ilk iki atamada sayma yoluyla gösterilmeyen yönetici kadrolarını içermektedir. Buna bağlı ve ilgili kuruluşların daire başkanlıkları örnek gösterilebilmektedir (Albayrak, 2020: 118-123).

### 2.3. Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde cumhurbaşkanlığı teşkilatını; cumhurbaşkanı yardımcılarını, idari işler başkanlığı, ofisler, politika kurulları, başkanın kabinesi ve bağlı kurum ve kuruluşlar oluşturmaktadır.

#### i. Cumhurbaşkanı Yardımcıları

Türkiye’de ilk defa 21 Ocak 2017 tarihinde 6771 sayılı Kanunla Cumhurbaşkanı yardımcılarını getirilmiştir. Bir veya daha fazla sayıda Cumhurbaşkanı yardımcısı olabilmektedir, bu yardımcılar Cumhurbaşkanı tarafından atanabilir ve azledebilir (Gözler, 2019: 115-116).

Cumhurbaşkanı yardımcısının görev ve yetkileri anayasada iki tanedir. Bu görev ve yetkiler;

- 1- “Cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir nedenle boşalması halinde cumhurbaşkanına vekâlet etmek ve yetkilerini kullanmak” (m.106).
- 2- “Milli Güvenlik Kurulu (MGK) toplantılarına katılmak ve Cumhurbaşkanı katılmadığında MGK toplantısına başkanlık yapmak” (m.118).

Şu an için kendisine verilmiş önemli idari görev ve yetkiler yoktur ancak ileride kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile verilmesi mümkündür (Gözler, 2019: 115-116).

#### ii. İdari İşler Başkanlığı

Eski sistemde adı “Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği” olan Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı Cumhurbaşkanının görevlerini yerine getirebilmesi için ihtiyaç duyduğu idari bir teşkilattir. Başkanlığın başında bulunan “İdari İşler Başkanı” yeni sistemde *en yüksek devlet memuru* olarak tanımlanır ve Cumhurbaşkanı tarafından atanır. Görev ve yetkileri: bütün birimlerin faaliyetlerini, işlemlerini ve hesaplarını denetlemek aynı zamanda özel kalem müdürü, başdanışman, danışman ve genel müdürlükler dışındaki personelleri atamaktadır (Gözler, 2019: 109-110).

#### iii. Ofisler

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi içerisinde ofisler **bürokrasiyi** azaltmak ve politika yapımına yön vermek amacıyla kurulmuştur. Burada görevlendirilecek personelin de devlet memuru olması zorunlu kılınmıştır (Avaner ve Fedai, 2019: 155; Saylam, 2019: 25). Ofisler: Cumhurbaşkanlığına bağlı, özel bütçeli, kamu tüzel kişiliğini haiz, idarî ve malî özerkliğe sahip olup günümüzde sayıları dörtttür; Dijital Dönüşüm Ofisi, Finans Ofisi, İnsan Kaynakları Ofisi ve Yatırım Ofisi (RG: 10.07.2018, Sayı: 30474). Yeni sistemin çalışmasında bu ofisler dinamik ve kurumlar arası çalışmaların yürütülmesinde rol oynamaktadır. Aynı zamanda e-devlet, personel, üretim ve yatırım konularında Cumhurbaşkanına doğrudan bağlı bir şekilde çalışmaktadırlar (Avaner ve Volkan, 2019: 119).

#### iv. *Bağlı Kurullar (Politika Kurulları)*

Yeni sistem ile birlikte kurulan politika kurulları, politika önerileri yapmak, strateji ve vizyon geliştirmek adına kurulmuştur (Avaner ve Volkan: 2019, 118). Burada anlaşılması gereken politika kurullarının yardımcı kuruluş veya danışma organı olmalarıdır. Çünkü bu kurulların kararları icraî değil, istişarî niteliktedir (Gözler, 2019: 111). Kurulların başkanı olan Cumhurbaşkanı kurum üyelerini atamakta ve her kurul en az 3 üyeden oluşmaktadır (RG: 10.07.2018, Sayı: 30474). Bu kurullar: Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu, Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu, Ekonomi Politikaları Kurulu, Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu, Hukuk Politikaları Kurulu, Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu, Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu, Sosyal Politikalar Kurulu ve Yerel Yönetim Politikalar Kurulu'dur. Politika kurulları ile Türkiye'de eksik olan politika değerlendirme ve geri bildirim aşamalarındaki açıklar kapatılmak istenmektedir (Akman, 2019: 47).

#### v. *Cumhurbaşkanlığı Kabinesi*

Bakanlıklar, kamu hizmetlerinin konularına göre uzmanlaşmış ve örgütlenmiş bölümlerdir. Yani merkezi teşkilatta her bakanlığa belli bir kamu hizmetini yönetmesi görevi verilmiştir (Gözler, 2019: 117). Yeni sistem ile beraber 26 olan Bakanlık sayısı birleştirme yoluyla 16'ya düşürülmüştür. Yapılan değişiklikler sonucunda bakanlık isimlerinin son halleri şu şekildedir: Adalet Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Millî Savunma Bakanlığı, Millî Eğitim Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Tarım ve Orman Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Gençlik ve Spor Bakanlığı, Çalışma Sosyal Hizmetler ve Aile Bakanlığı, Hazine ve Maliye Bakanlığı, Ticaret Bakanlığı, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı (Turan, 2018: 66).

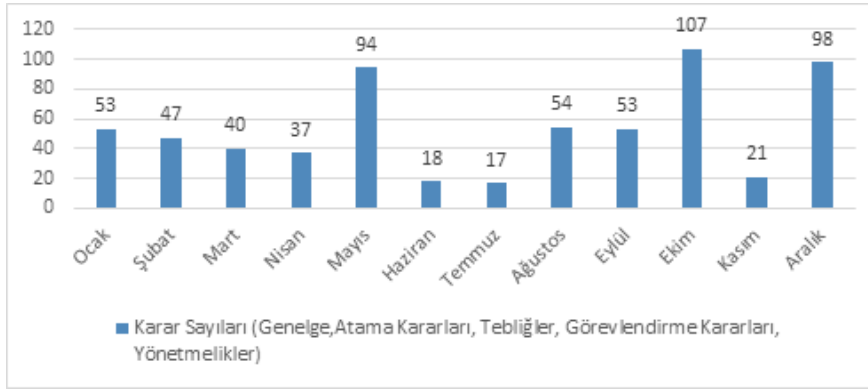
Son olarak Cumhurbaşkanlığı ilgili veya ilişkili kuruluşlarından bahsetmek gerekmektedir. Bu kuruluşlar bilimsel, teknik, kültürel ve iktisadi alanlarda faaliyet gösteren özel hukuki, mali ve idari statüye ve özerkliğe sahip yerinden yönetim kuruluşlarıdır. Kanunla veya Cumhurbaşkanı kararnamesiyle ilgili veya ilişkili kuruluşlar kurulabilir ya da ilişkili kuruluşu olan bir kuruluş Cumhurbaşkanlığı ile ilgilendirilebilir veya ilişkilendirilebilir. Bu kuruluşların tüzel kişiliği olmak ile birlikte Cumhurbaşkanı ile arasında vesayet ilişkisi bulunmaktadır (Gözler: 2019, 113).

### 3. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin İki Yılına İncelenmesi

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi incelenmesi yapılırken öncelikle yeni sistem **öncesi** var olan Başbakanlık döneminin son iki yılı, Başbakanlık kararları (genelgeler, atama kararları, tebliğler, görevlendirme kararları ve yönetmelikler) baz alınarak incelenmiştir. Sonra yeni bir düzenleme olan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri nicelik ve konu bakımından detaylı bir şekilde ele alınmış, aynı zamanda yeni sistemde Başbakanlık kararları ile karşılaştırılabilecek Cumhurbaşkanlığı düzenlemeleri incelenmiştir. Bu incelemelerin nedeni iki yılını doldurmuş bu yeni sistemin eski sistemin de son iki yıllık süresi ile karşılaştırılmasıdır.

#### 3.1. Başbakanlık Dönemi (2016-2018) İncelemesi

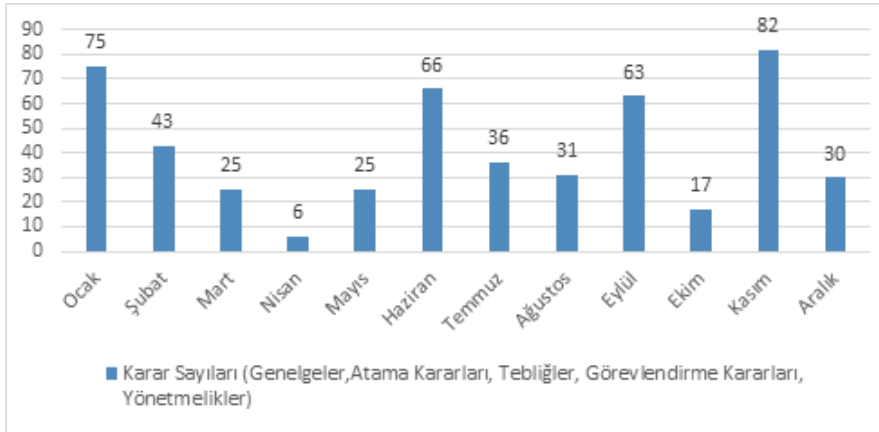
Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin iki yılını yorumlayabilmek ve karşılaştırma yapabilmek adına parlamenter sistem dönemine ait son iki yılın da incelenmesi gerekmektedir. Bu amaçla Başbakanlık kararları (genelge, atama kararları, tebliğler, görevlendirme kararları ve yönetmelikler) her yıl için ay bazlı 3 grafik şeklinde nicel olarak gösterilmiş, aynı zamanda Başbakanlık karar türlerinin dağılımları da incelenmiştir. Bu karar türleri sadece Başbakanlık kurumuna yapılan atamalar ve tüm kurumları ele alan atamalar olarak iki ayrı grafikte gösterilmiştir.



**Kaynak:** Resmî Gazete, Erişim Tarihi: 25.05.2020

Grafik 1 incelendiğinde 2016 yılında 107 ile en çok ekim ayında olmak üzere toplam 639 adet Başbakanlık kararları çıkarıldığı görülmektedir.

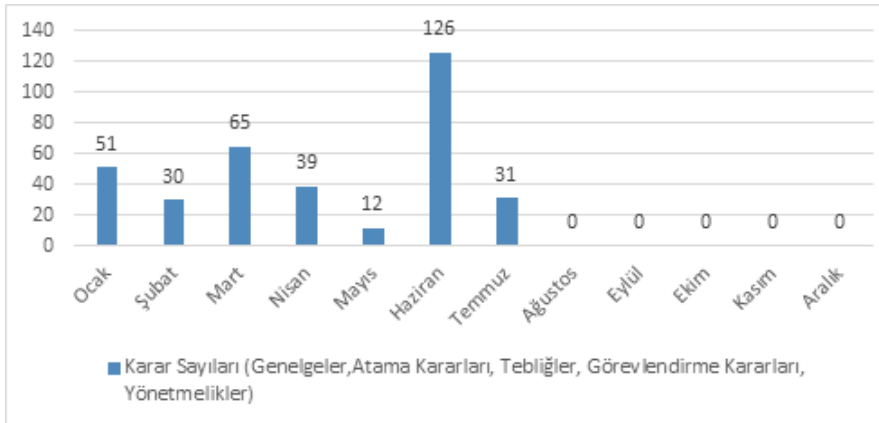
**Grafik 2: 2017 Yılına Ait Aylık Başbakanlık Kararları Sayıları**



**Kaynak:** Resmî Gazete, Erişim Tarihi: 25.05.2020

Grafik 2 incelendiğinde ise 2017 yılında 82 ile en çok kasım ayında olmak üzere toplam 499 adet Başbakanlık kararı çıkarılmıştır.

**Grafik 3: 2018 Yılına Ait Aylık Başbakanlık Kararları Sayıları**

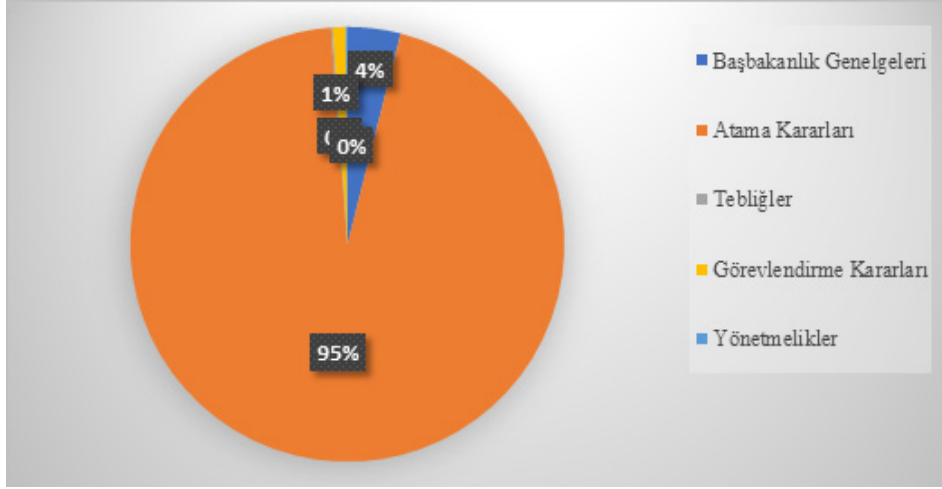


**Kaynak:** Resmî Gazete, Erişim Tarihi: 25.05.2020



Grafik 3 incelendiğinde 2018 yılında 126 ile en çok haziran ayında olmak üzere toplam 354 adet Başbakanlık kararı çıkarılmıştır. Geri kalan aylarda ise yeni sisteme geçiş nedeniyle Başbakanlık kararları mevcut değildir.

**Grafik 4: 2016-2018 Yıllarında Başbakanlık Karar Türleri Dağılımı**



**Kaynak:** Resmî Gazete, Erişim Tarihi: 25.05.2020

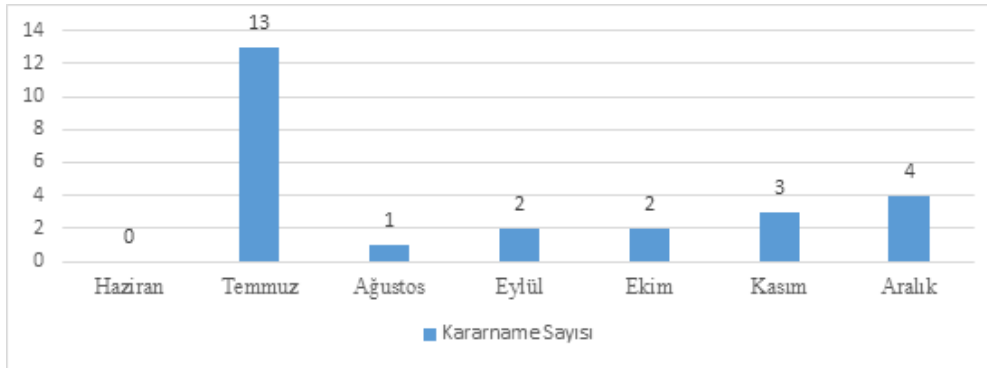
Grafik 4, 2016-2018 yılları arasında Başbakanın imzası bulunan tüm atama kararlarını (müşterek kararnameler) içermektedir. Müşterek kararname veya ortak/üçlü kararnamelerde atama, ilgili kadronun bağlı olduğu bakanın teklifi, Başbakanın ve Cumhurbaşkanının imzası ile gerçekleşmekteydi (Albayrak, 2020: 109). Bu grafikte mevzuat türleri arasında en fazla oranın %95 ile atama kararları olduğu görülmektedir ve onu takip eden %4 ile genelgelerdir. Görevlendirme kararlarının ise %1 oranında olduğu görülmektedir. Bu dağılımda 2 adet tebliğ ve 2 adet yönetmelik dağılımdaki atama kararlarının sayıca fazlalığı nedeniyle oranları grafikte %0 olarak görülmektedir.

### 3.2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi İncelemesi

Bakanlar Kurulu ve Başbakanlığın kaldırılmış olması ile yürütme erki doğrudan Cumhurbaşkanında toplanmıştır. Yürütmede tek başına yetkili olan Cumhurbaşkanı siyasetini uygulayabilmek adına geniş yetkilerle donatılmıştır. Bu yetkiler bağlamında Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisi ile ilgili konularda önemli bir hukuki araç olan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilmektedir (Keskinsoy, Kaya ve Meri, 2020: 1396; Ardıçoğlu, 2017: 3). Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, Cumhurbaşkanı tarafından kanunda açık bir şekilde düzenleme yapılmamış, kanunla düzenleneceği öngörülmemiş yürütme yetkisi ile ilgili konularda, doğrudan Anayasa'nın verdiği yetki ile oluşturulan düzenleyici bir işlemdir (Atar, 2019: 279'dan akt. Yılmaz, 2020: 5). Aynı zamanda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi yürütmeye siyasal, sosyal ve idari alanlarda düzenleme yapma yetkisi vermiştir. Bu düzenleme yetkisinde belirtilmesi gereken: Anayasada kanunla düzenlenmesi öngörülen ya da kanunda açıkça düzenlenen alanların sınır olmasıdır. Bu nedenle kanundan farklı ya da aynı konuda farklı bir hukuki düzenleme yapılırsa Cumhurbaşkanı kararnamesi hükümsüz sayılır (Keskinsoy vd., 2020: 1414). Cumhurbaşkanlığı kararnamesi parlamenter sistemde dar kapsamlı bir düzenlemeye sahiptir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde ise Cumhurbaşkanının yetkilerini arttırıcı düzenlemeler tercih edilmiş ve Cumhurbaşkanına düzenleme alanı bırakılmıştır. Aynı minvalde yeni sistem öncesinde Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin konuları sınırlıyken Cumhurbaşkanlığı sisteminde konuların kapsamı genişletilmiştir (Keskinsoy vd., 2020: 1388). Anayasaya göre Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılabilen konular; üst düzey kamu yöneticilerini atama, görevlerine son verme (md.104), bakanlıkların kaldırılması, kurulması ve teşkilatı, merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması (md.106), Devlet Denetleme Kurumu'nun işleyişi, üyelerin görev süresi ve diğer özlük

işleri (md.108), Milli Güvenlik Kurulu'nun teşkilatı ve görevleri (md.118) ve kamu tüzel kişiliği kurulması (md.123) olarak sıralanabilir. Aynı zamanda "Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez. Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz." (m.104) maddesinden hareketle hangi konularda düzenleme yapılmayacağı belirtilmiştir. Sonuç olarak yasaklanmış olanların dışında tüm alanlarda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılabilir (Keskinsoy vd., 2020: 1389). Bu çalışmanın konusu olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin son iki yılının incelenmesi ve karşılaştırılması da Cumhurbaşkanlığı kararnameleri temel alınarak yapılacaktır. 14 Ekim 2020 tarihine kadar 68 adet Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılmıştır (<https://www.mevzuat.gov.tr/>).

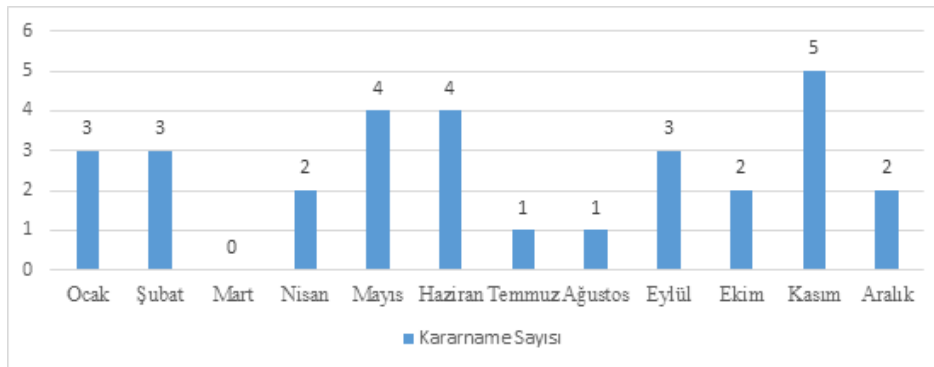
**Grafik 5: 2018 Yılına Ait Aylık Kararname Sayıları**



**Kaynak:** Resmî Gazete, Erişim Tarihi: 25.05.2020

Grafik 5'te görüldüğü üzere 2018 yılında en çok temmuz ayında olmak üzere toplam 13 adet Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılmıştır. Temmuz ayındaki yoğunluğun sebebi yeni sistemin ilk kararnameler ile düzenlenmeye başlaması olarak değerlendirilebilir.

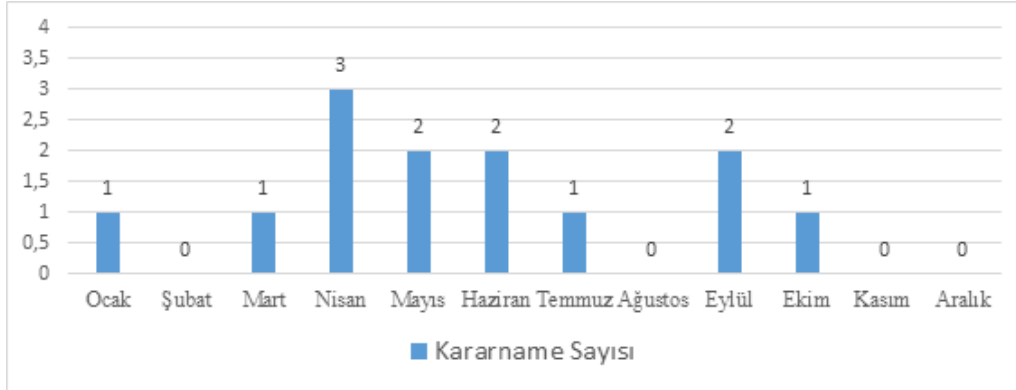
**Grafik 6: 2019 Yılına Ait Aylık Kararname Sayıları**



**Kaynak:** Resmî Gazete, Erişim Tarihi: 25.05.2020

Grafik 6 incelendiğinde ise 2019 yılında en çok kasım ayında olmak üzere 30 adet Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılmıştır.

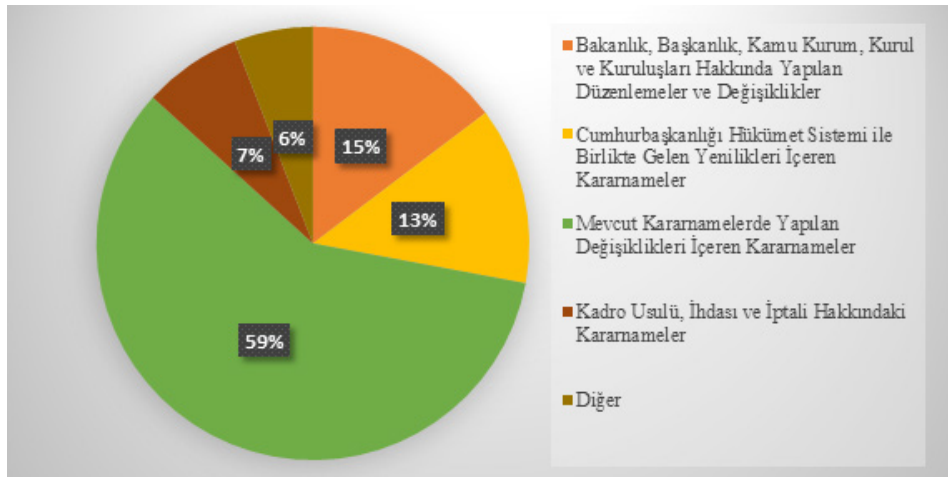
**Grafik 7: 2020 Yılına Ait Aylık Kararname Sayıları**



**Kaynak:** Resmî Gazete, Erişim Tarihi: 02.07.2021

Grafik 7'ye göre 2020 yılında ise en çok kararname nisan ayında çıkarılmış olup toplam 13 adet Cumhurbaşkanlığı kararnamesi mevcuttur.

**Grafik 8: Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Konu/İçerik Dağılımı**



**Kaynak:** Resmî Gazete, Erişim Tarihi: 07.02.2021

Çıkarılmış olan 68 adet Cumhurbaşkanlığı kararnamesi konu/içerik bakımından incelendiğinde en fazla oranın “Mevcut Kararnamelerde Yapılan Değişiklikleri İçeren Kararnamelerin oluşturduğu gözlemlenmiştir. Yeni sistemde oluşan değişiklikler veya eklemeler nedeniyle bu oranın fazla olduğu söylenebilir. Daha sonra en fazla oranı “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile Birlikte Gelen Yenilikleri İçeren Kararnameler” ve “Bakanlık, Başkanlık, Kamu Kurum, Kurul ve Kuruluşları Hakkında Yapılan Düzenleme ve Değişiklikler” hakkındaki kararnameler oluşturmaktadır. Son olarak iki eşit oran olan “Kadro Usulü, İhdası ve İptali Hakkındaki Kararnameler” ve “Diğer” kategorileri ile Cumhurbaşkanlığı kararnameleri konu/içerik dağılımları tamamlanmaktadır.

Tablo 1: Konu/İçerik Dağılımına İlişkin Örnek Kararnameler

Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi	İçeriği
8 Sayılı Yüksek Askeri Şuranın Kuruluş ve Görevleri Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi	Bu kararname: kuruluş, başkan ve üyeler, görevler, toplantı yeri ve zamanı, toplantı çokluğu ve oylama, sekreteryaya, kıdemsizlerin toplantıya katılmaması, kararların gizliliği ve yönetim başlıkları ile Yüksek Askerî Şûra hakkında <b>düzenleme ve değişiklikleri</b> içermektedir.
14 Sayılı İletişim Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi	Bu kararname <b>Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile kurulan İletişim Başkanlığının</b> hizmet birimleri de dahil olmak üzere teşkilat, görev ve yetkileri hakkında usul ve esasları içermektedir.
33 Sayılı İletişim Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi	Bu kararname, <b>14 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde yapılan değişiklik ve eklemeleri içermektedir.</b> Bu değişiklikler: başkanlığın görevlerine bir ekleme yapılması, hizmet birimlerinden biri olan Anadolu Ajansının yetkisinde bir değişiklik yapılması ve yine hizmet birimlerinden biri olan Basın ve Yayın Enformasyon Genel Müdürlüğünün ibaresinin Basın ve Yayın Enformasyon Genel Müdürlüğü ile Anadolu Ajansının olarak değiştirilmesidir.
22 Sayılı Bazı Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Kadro İhdas Edilmesine İlişkin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi	Bu kararname İçişleri Bakanlığı ve Emniyet Genel Müdürlüğüne, belirtilen alanlarda <b>kadro ihdas edilerek</b> , 2 Numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin ilgili bölümüne eklenmesi ile ilgilidir.

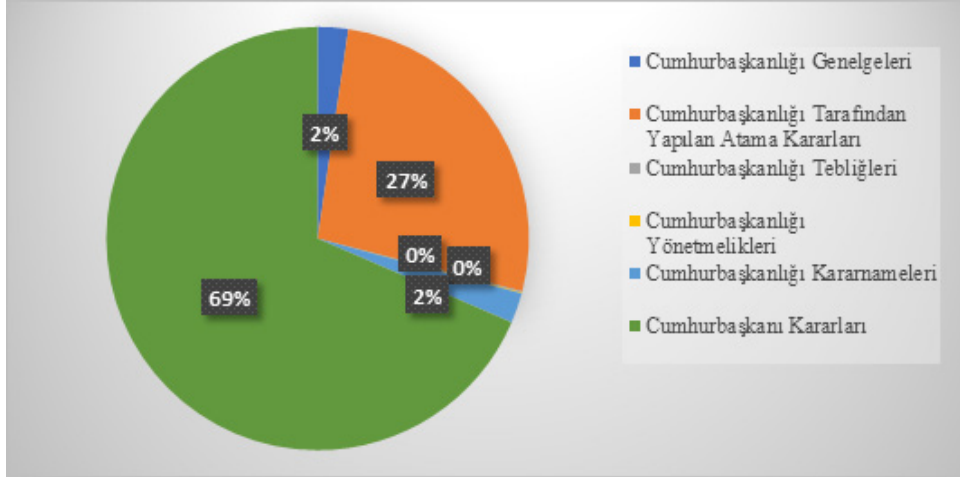
Kaynak: Resmî Gazete, Erişim Tarihi: 10.06.2020

Tablo 1’de çalışmadaki konu/içerik dağılımlarının ayrıştırmasının nasıl yapıldığına dair örnekleme yapılmıştır. Tablo İncelendiğinde 8 Sayılı Yüksek Askeri Şuranın Kuruluş ve Görevleri Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin “Bakanlık, Başkanlık, Kamu Kurum, Kurul ve Kuruluşları Hakkında Yapılan Düzenleme ve Değişiklikler” hakkındaki kararnamelere örnek teşkil ettiği söylenebilir. Kararname, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nden önce de var olan Yüksek Askerî Şûra hakkında düzenleme ve değişiklikleri içermektedir. 14 Sayılı İletişim Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile Birlikte Gelen Yenilikleri İçeren Kararnameler” e örnek gösterilebilir. Çünkü İletişim Başkanlığı yeni sistem ile birlikte kurulan bir başkanlıktır ve bu kararname İletişim Başkanlığının hizmet birimleri dahil olmak üzere görev ve yetkileri hakkında usul ve esasları içermektedir. 33 Sayılı İletişim Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, “Mevcut Kararnamelerde Yapılan Değişiklikleri İçeren Kararnamelere bir örnek teşkil etmektedir. Çünkü bu kararname, 14 Sayılı İletişim Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nde yapılan değişiklikleri ve düzenlemeleri içermektedir. Son olarak 22 Sayılı Bazı Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Kadro İhdas Edilmesine İlişkin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ise olan “Kadro Usulü, İhdası ve İptali Hakkındaki Kararnamelere örnektir denebilir. Bu kararname belirtilen kamu kurum ve kuruluşlarına kadro ihdas edilmesi hakkındadır.

Kararnamelerin incelenmesinin ardından aşağıda yer alan Grafik 9’da Cumhurbaşkanlığı düzenlemeleri görülmektedir. Bu grafik Başbakanlık döneminde incelenen karar türlerinin (genelgeler, atama kararları, tebliğler ve yönetmelikler) eni sistemdeki Cumhurbaşkanlığı düzenlemeleri yansımasını içermektedir. Farklı olarak Cumhurbaşkanı düzenlemelerine dahil olan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve Cumhurbaşkanı kararlarını da içermektedir. Cumhurbaşkanı kararları kanun veya Cumhurbaşkanlığı

kararnamelerine dayanarak ve kararnamelerin kapsamında çıkarilabilen düzenlemelerdir (İba ve Söyler, 2019: 208).

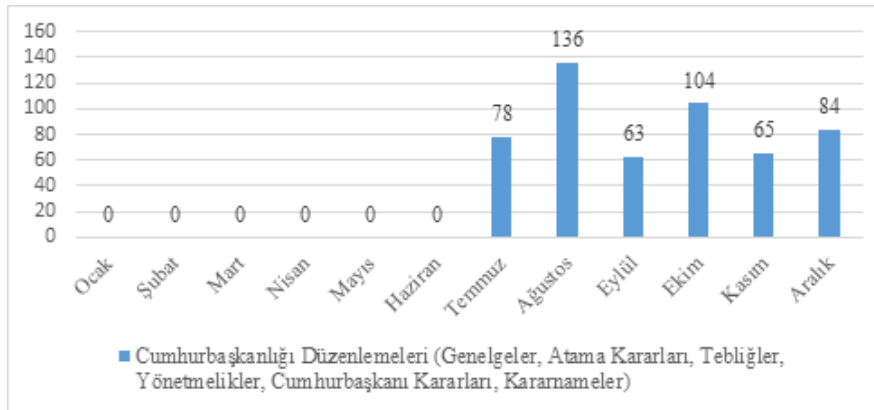
**Grafik 9: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Cumhurbaşkanlığı Düzenlemesi Dağılımı (2018-2020)**



**Kaynak:** Resmî Gazete, Erişim Tarihi: 07.02.2021

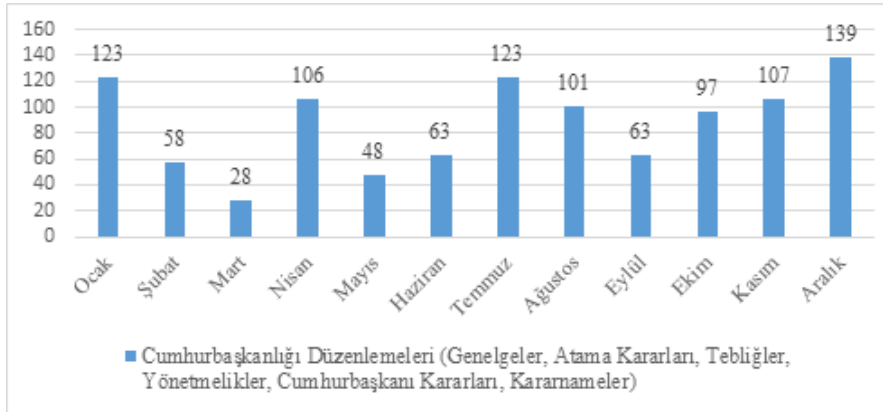
Bu grafiğe göre karar türleri arasında en fazla orana %69 ile Cumhurbaşkanlığı kararlarının sahip olduğu görülmektedir. Bu oranı takiben %27 ile Cumhurbaşkanlığı tarafından yapılan atama kararları ve %2 ile Cumhurbaşkanlığı genelgesi düzenlemelerin dağılımını tamamlamaktadır. Cumhurbaşkanlığı tebliğleri ve yönetmelikleri de mevcut olsa da diğer düzenlemelerin sayıca fazlalığı nedeniyle oranları %0 olarak görülmektedir.

**Grafik 10: 2018 Yılına Ait Aylık Cumhurbaşkanlığı Düzenleme Sayısı**



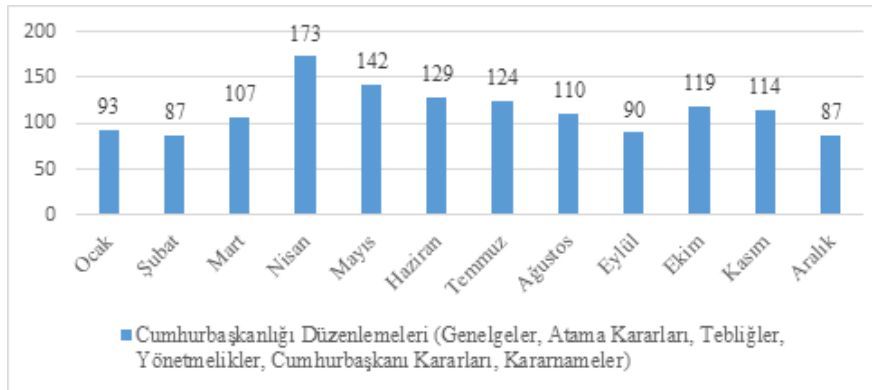
**Kaynak:** Resmî Gazete, Erişim Tarihi: 07.02.2020

Grafik 10 incelendiğinde 24 Haziran 2018’de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne geçişle birlikte 136 ile en fazla ağustos ayında olmak üzere 530 adet Cumhurbaşkanlığı düzenlemesi bulunmaktadır.

**Grafik 11: 2019 Yılına Ait Aylık Cumhurbaşkanlığı Düzenleme Sayısı**

**Kaynak:** Resmî Gazete, Erişim Tarihi: 10.06.2020

Grafik 11 incelendiğinde 2019 yılında 139 ile en çok aralık ayında olmak üzere toplam 1056 adet Cumhurbaşkanlığı düzenlemesi bulunmaktadır.

**Grafik 12: 2020 Yılına Ait Aylık Cumhurbaşkanlığı Düzenleme Sayısı**

**Kaynak:** Resmî Gazete, Erişim Tarihi: 07.02.2021

Grafik 12 incelendiğinde 2020 yılında 173 ile en çok nisan ayında olmak üzere toplam 1375 adet Cumhurbaşkanlığı düzenlemesi bulunmaktadır.

### 3.3. Başbakanlık Dönemi ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Karşılaştırması

Önceki başlıklarda iki döneme ait verilerden hareketle Başbakanlık ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi dönemleri karşılaştırması yapılacaktır. Tablo 2’de iki döneme ait düzenlemelerin sayıları birlikte verilmiştir. Başbakanlık dönemi için Başbakanlık genelgeleri, atama kararları (müşterek kararname), tebliğ, yönetmelikler ve görevlendirme kararları; yeni sistem için Cumhurbaşkanlığı genelgeleri, Cumhurbaşkanlığı tarafından yapılan atama kararları, tebliğler, yönetmelikler, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve Cumhurbaşkanı kararlarının sayıları gösterilmiştir. Aynı zamanda iki dönemin toplam düzenleme sayılarına da bu tabloda yer verilmiştir.

**Tablo 2: Başbakanlık Dönemi ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Karşılaştırması**

	Başbakanlık Dönemi (2016-2018) (Grafik 6)	Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi (2018-2020) (Grafik 11)
Genelgeler	59	69
Atama Kararları	1416	790
Tebliğler	2	3
Yönetmelikler	2	2
Görevlendirme Kararları	14	-
Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri	-	68
Cumhurbaşkanı Kararları	-	2029
<b>TOPLAM</b>	<b>1493</b>	<b>2961</b>

**Kaynak:** Resmî Gazete, Erişim Tarihi: 07.02.2021

Tablo 2 incelendiğinde, müşterek kararnameleri de bünyesinde barındıran Başbakanlık karar türleri sayıları ile Cumhurbaşkanlığı düzenleme sayıları karşılaştırıldığında yeni sistemde Başbakanlık döneminden farklı olarak Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve Cumhurbaşkanı kararları bulunmaktadır. Önceki dönemdeki atama kararları, yeni dönemde Cumhurbaşkanlığı tarafından yapılan atamalar olarak karşımıza çıkmaktadır. Başbakanlık döneminde karar türleri arasında dağılımda en çok oranı atama kararları oluştururken yeni sistemde Cumhurbaşkanlığı düzenlemeleri arasında en çok oranı Cumhurbaşkanlığı kararları oluşturmaktadır. İki dönem arasında genelge, tebliğ ve yönetmeliklerin oranlarının fazla değişmediği gözlemlenirken, önceki dönemden farklı olarak yeni sistemde Cumhurbaşkanı kararlarının dağılımda ilk sırada olduğu görülmektedir. Buradan hareketle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde işlemlerin büyük bir çoğunlukla Cumhurbaşkanlığı kararları ile yürütüldüğü yorumu yapılabilmektedir. İki dönem karşılaştırıldığında yıllık düzenleme sayıları açısından Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi süresince daha fazla düzenleme yapıldığı görülmektedir. Aynı zamanda dağılım incelendiğinde yine önceki dönemden farklı olarak Cumhurbaşkanlığı tarafından yapılan atama kararları yeni sistemde ön plana çıkan düzenlemelerden olmuştur. Çalışmanın inceleme nesnelereinden biri olan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri yeni sistemde iki yıl içerisinde 68 tanedir ancak düzenlemeler arasında %2 oranına sahiptir. Cumhurbaşkanının yeni sistemde yürütmenin başı olduğu düşünüldüğünde, düzenleme sayılarının artmasının da bu konu ile ilgili olduğunu düşündürmektedir. Bahsedildiği üzere müşterek kararnameler Cumhurbaşkanı, Başbakan ve ilgili bakanın onayıyla oluşturulmaktaydı. Müşterek kararname yönteminde Mecliste görev yapan bakanların imzası gerekmekte, toplumsal ve siyasal dengeler gözetilmektedir. Müşterek kararnamelerde üst düzey yöneticilerin atanmasına karşılık yeni sistemde bu atamaların Cumhurbaşkanı onayı, kararı ve ilgili Cumhurbaşkanı yardımcısı, bakan veya atamaya yetkili amirler tarafından üç farklı şekilde yapılması söz konusudur. Yeni sistemde ise Cumhurbaşkanı tek karar vericidir ve denge gözetme zorunluluğu bulunmamaktadır (Albayrak, 2020: 133).

Bu bilgiler ışığında Tablo2 incelendiğinde, yeni sistemde bir tek Cumhurbaşkanının imza yetkisi olması yürütmenin düzenleyici işlemlerini hızlandırmış ve bu nedenle yeni sistemin iki yıllık sürecinde önceki döneme göre işlemlerde artış olmuştur denebilir.

## SONUÇ

Türkiye’de 24 Haziran 2018 tarihinde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne geçilmiştir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nden önce Türkiye’de uygulanan Parlamenter sistem incelendiğinde belli başlı sorunları ve açıkları olduğu gözlemlenmiştir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde “istikrar” ve “etkinlik” kavramları ile yola çıkılmış, yeni sisteme geçişle birlikte pek çok değişiklik yapılmıştır. Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri artırılmış, bakanlık sayıları azaltılmış, yeni olarak Cumhurbaşkanlığına bağlı ofisler ve politika kurulları kurulmuştur.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile beraber Cumhurbaşkanına verilen yetkilerden biri ise bahsedildiği üzere yürütme alanında Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilmesidir. Bu çalışmada 10 Temmuz 2018 tarihinden itibaren çıkarılmış olan 68 adet Cumhurbaşkanlığı kararnamesi incelenmiştir. Bu incelemede aylık kararnama sayılarına bakıldığında 2018 Temmuz ayında olan ilk kararnamelerin art arda yayınlanması ile oluşan artış dışında kararnamelerin oldukça düzenli sayılarda çıkarıldığı ve bir anda bir artış veya azalışın yaşanmadığı gözlemlenmektedir. Kararnamelerin konu/içerik dağılımları incelendiğinde ise mevcut kararnamelerde yapılan değişiklikleri içeren kararnamelerin oranının oldukça fazla olduğu gözlemlenmektedir. Henüz sistemin yeni oluşu ve iki yıl gibi kısa bir sürenin geçmesi sebebiyle yapılan değişiklikler ve düzenlemelerin olması doğal karşılanabilmektedir. Zaman içerisinde sistemin düzene girmesi ile bu oranın azalacağı düşünülmektedir. Bir karşılaştırma yapabilmek adına incelenen son iki yıllık Başbakanlık döneminde ise çıkarılan Başbakanlık kararları (genelgeler, tebliğler, atama kararları, tebliğler, yönetmelikler) göz önüne alındığında özellikle mevcut sistemden farklı olarak bulunan müşterek kararnamelerin de dahil olduğu atama kararları oldukça fazla bir oranı temsil etmektedir. Bahsedilen Başbakanlık kararlarının Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemindeki durumu incelendiğinde ortadan kalkan müşterek kararnamelerin Cumhurbaşkanlığı tarafından yapılan atama kararları karşılığında oranının azaldığı gözlemlenmiştir. Nicel olarak incelendiğinde 2016 yılında 630 adet, 2017 yılında 499 adet ve 2018 yılında 350 adet başbakanlık kararları mevcuttur. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde ise 2018 yılında Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin de dâhil olduğu toplam 530, 2019 yılında 1056 ve 2020 yılında 1375 düzenleme bulunmaktadır. Bu sayıların yeni sistemde yıl bazlı bakıldığında azaldığı gözlemlenmektedir. Yeni sistemde atama kararlarının, başbakanlık dönemine göre oranının azalmış olması nedeniyle Cumhurbaşkanı kararları ve Cumhurbaşkanlığı tarafından yapılan atamalar dağılımında belirgin hale gelmiştir. Aylık sayılara bakıldığında başbakanlık dönemindeki kararlarda gözlenen oldukça inişli çıkışlı farkların yeni sistemde bir nebze daha az olduğu gözlemlenmektedir. Aynı zamanda başbakanlığın iki yılı ve yeni sistemin iki yılı karşılaştırıldığında toplam karar sayılarının arasında oldukça fark olduğu görülmektedir.

Bu çalışmanın ışığında iki genel sonuca ulaşılabılır:

1. Başbakanlık dönemindeki üç farklı kişinin onayından geçerek hazırlanan müşterek kararnamenin yeni sistemde Cumhurbaşkanlığı genelgeleri, Cumhurbaşkanlığı tarafından yapılan atama kararları ve Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile tek elden çıkması işlemleri daha da hızlandırmış ve kolaylaştırmıştır denebilir.
2. Fiilen elbette ortak bir çalışma ve fikir alışverişlerinin bir sonucu olarak ortaya konulan fakat teorik olarak bakıldığında tek imza barındıran Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, müşterek (üçlü) kararnameler gibi üç ayrı kişinin kontrolünden geçerek oluşturulmamaktadır. Bu da kontrolleri azaltabilmekte, kontrollerin az olduğunu düşündürebilmekte ve hata yapma ihtimallerini arttırabilmektedir.



Ek olarak Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan 21.07.2020 tarihli “*Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin İki Yılı*” başlıklı konuşmasında da yeni sistem ile birlikte eksiklik ve aksaklıkların var olduğunu aynı zamanda yine yeni sistem ile birlikte eksikliklerin hızla tamamlanıp aksaklıkların ise süratle düzeltildiğini dile getirmiştir. Her değişim gibi bu sistemin de yerleşmesinin vakit alacağı açıktır (A Haber, 2020).

Yazarların katkı düzeyleri: Birinci Yazar %50, İkinci Yazar %50  
Çalışmada etik kurul iznine gerek yoktur.  
Çalışmada finansal destek alınmamıştır.  
Çalışmada potansiyel çıkar çatışması bulunmamaktadır.

## KAYNAKÇA

- A HABER (2020). *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin İki Yılı! / A Haber* [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=-SOq9gpR7rok>, Erişim Tarihi: 23.07.2020
- AKMAN, E. (2019). "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kamu Politikası Aktörleri", *Paradoks Ekonomi, Sosyoloji ve Politika Dergisi*, Sayı 1, s.35-54.
- ALBAYRAK, S. O. (2020). Türkiye’de Üst Kademe Kamu Yöneticiliğine Atanma. *Memleket Siyaset Yönetim, C, 15*, 101-140.
- ARDIÇOĞLU, A. (2017). "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi", *Ankara Barosu Dergisi*, Sayı 3, s.21-51.
- AVANER, T. ve FEDALİ, R. (2019). Türk Kamu Yönetiminde Ofis Sistemi: E-Devlet Uygulamalarından Dijital Dönüşüm Ofisine. *Amme İdaresi Dergisi*, 52(2), s.149-172.
- AVANER, T., VOLKAN, M. (2019). "Hikmet-i Hükümet ve Yeni Reform: Türk Tipi Başkanlık Sistemi ve ABD Başkanlık Sisteminin Etkisi Üzerine", *Yasama Dergisi*, Sayı 39, s.105-130.
- BİLİR, F. (2017). *100 Soruda Hükümet Sistemleri ve Başkanlık Sistemi*, Adalet Yayınevi, Ankara.
- GÖZLER, K. (2019). *Türkiye'nin Yönetim Yapısı (T.C. İdari Teşkilatı)*, Ekin Basın Yayın Dağıtım, Bursa.
- GÜLER, T. (2018). "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Kamu Yönetimine Etkileri", *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 21(39), s.299-322. <https://www.mevzuat.gov.tr/>, Erişim Tarihi: 10.06.2020
- KESKİNSOY, Ö., KAYA, S. B., VE MERİ, T. (2020). Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 75(4), 1383-1416.
- RG, Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, RG: 10.07.2018, Sayı: 30474
- RG, Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, RG: 24.10.2019, Sayı: 30928
- RG, Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, RG:11.02.2018, Sayı: 29976
- SAYLAM, A. (2019). "Cumhurbaşkanlığı Teşkilatında Yeniden Yapılanma Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımı ile Ne Kadar Örtüşmektedir?", *Yasama Dergisi*, Sayı 40, s.11-32.
- ŞEREF, İ. ve Söyler, Y. (2019). Yeni Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanlığı Kararının Nitelik Farkı ve Hukuki Sonuçları. *Anayasa Yargısı*, 36(1), s.195-223.
- TURAN, M. (2018). "Türkiye'nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi", *Social Sciences Research Journal*, Sayı 3, s.41-97.
- TURHAN, M. (2012). "Anayasa Hukukunda Hükümet Sistemi Tartışmaları", *Liberal Düşünce Dergisi*, (66), s.57-75.
- YILDIRIM, T. (2017). "Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri", *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, 23(2), s.13-28.
- YILDIZ, H. (2013). "Türkiye’de Parlamentarizm Uygulamaları", *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 4(1), s.183-216.
- YILMAZ, B.M. (2020). *Kanuni idare bağlamında Cumhurbaşkanlığı kararnamesi* (Yüksek Lisans Tezi). Bursa Uludağ Üniversitesi, Bursa.