



GAZİANTEP UNIVERSITY JOURNAL OF SOCIAL SCIENCES

Journal homepage: <http://dergipark.org.tr/tr/pub/jss>



Araştırma Makalesi - Research Article

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Cumhurbaşkanlığı İdari Teşkilatına Etkileri

The Effects of the Presidential Government System on Presidential Administrative Organization

Mehmet EKMEKÇİ^{a*}

^a Öğr.Gör. Dr., Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi, Kahramanmaraş / Türkiye
ORCID: 0000-0003-3584-1697

MAKALE BİLGİSİ

Makale Geçmişi:

Başvuru tarihi: 9 Nisan 2022

Kabul tarihi: 25 Haziran 2022

Anahtar Kelimeler:

Cumhurbaşkanlığı sistemi,
Cumhurbaşkanlığı teşkilatı,
Cumhurbaşkanı yardımcılıkları,
Cumhurbaşkanlığı idari işler başkanlığı,
Cumhurbaşkanlığı politika kurulları.

ARTICLE INFO

Article History:

Received: April 9, 2022

Accepted: June 25, 2022

Keywords:

Presidential system,
Presidency organization,
Vice Presidents,
Presidency of administrative affairs,
Presidency policy boards.

ÖZ

21/01/2017 tarih ve 6771 sayılı "Anayasa'da Değişiklik Yapılmasında Dair Kanun" kapsamında yapılan Anayasa değişikliği, 16/04/2017 tarihinde yapılan referandum ile onaylanmış ve 09/07/2018 tarihinden itibaren bütünüyle yürürlüğe girmiştir. Parlamenter sistemin yerini alan ve ABD'deki başkanlık sisteminin Türkiye'ye özgü bir uyarlaması olan Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, 1982 Anayasası'nın 104. maddesine göre yürütme yetkisinin tek başına devletin başı olan Cumhurbaşkanına verildiği monist yapı bir sistemdir. Cumhurbaşkanlığı sisteminin ortaya çıkışında, geçmişte yaşanan hükümet krizleri ve parlamenter sistemin istikrarsız hükümetlere neden olduğu yönündeki kanaat belirleyici etken olmuştur. Cumhurbaşkanlığı sisteminin getirmiş olduğu en önemli yeniliklerden biri, yürütme yetkisinin Cumhurbaşkanı'nda toplanması olmuştur. Parlamenter sistemden farklı olarak Cumhurbaşkanlığı sisteminde, Cumhurbaşkanı'nın geniş görev ve yetkisini kullanırken kendisine yardımcı olan bakanlıklar dışında teşkilata gereksinimi vardır. Bu teşkilat; Cumhurbaşkanlığı makamı, Cumhurbaşkanlığı idari işler başkanlığı, Cumhurbaşkanı yardımcılıkları ve Cumhurbaşkanlığı politika kurullarından oluşmaktadır. Çalışmada, nitel bir yöntem kullanılarak analitik eleştirel çerçevede, genellikle birincil ve ikincil kaynaklardan yararlanmak suretiyle betimsel ve söyleysel bir metodoloji kullanılmaktadır.

ABSTRACT

The Constitutional amendment made within the scope of the "Law on Amending the Constitution" dated 21/01/2017 and numbered 6771 was approved by the referendum held on 16/04/2022 and entered into force as of 09/07/2018. The Presidential government system, which replaces the parliamentary system and is a Turkish-specific adaptation of the presidential system in the USA, is a monistic system in which the executive power is given to the President, who is the head of the state, alone, according to Article 104 of the 1982 Constitution. In the emergence of the presidential system, the government crises in the past and the belief that the parliamentary system caused unstable governments were the determining factors. One of the most important innovations brought by the presidential system was the concentration of executive power in the President. Unlike the parliamentary system, in the Presidential system, the President needs an organization other than the ministries that assist him while exercising his broad duties and powers. This organization; The office of the Presidency consists of the Presidency of Administrative Affairs, Vice Presidents and Presidency Policy Boards. In the study, a descriptive and discursive methodology is used, using a qualitative method, in an analytical critical framework, generally by making use of primary and secondary sources.

* Sorumlu yazar/Corresponding author.
e-posta: mehmetekmekci46@gmail.com

EXTENDED ABSTRACT

The Constitutional amendment made within the scope of the "Law on Amending the Constitution" dated 21/01/2017 and numbered 6771 was approved by the referendum held on 16/04/2017 and published in the Official Gazette dated 09/07/2018 and numbered 30473, the "Constitutional Amendment" numbered 703. The Decree-Law on the Amendment of Certain Laws and Decrees with the Force of Law in order to Adapt to the Amendments Made" and other Presidential decrees and the Presidency government system came into force in its entirety as of 09/07/2018. The Presidential system, which is based on the "republic" as the political regime that is the source of sovereignty, is based on the "unitary state" in terms of sharing sovereign powers. On the other hand, in terms of government systems with executive power, it is a system based on the "presidential system". It can be said that the emergence of the monist structured Presidency system, in which the executive power is given to the President, who is the head of the state, within the scope of Article 104/1 of the Constitution, the existence of the belief that the parliamentary system causes unstable governments, and the developments that marked the Turkish political life with the name "367 crisis". With the presidential system, the prime minister and the council of ministers were abolished, and the executive power was given to the President, who is the head of state, within the scope of Article 104 of the Constitution. In the Presidential system, which has become a single-headed executive with the new system, and which is formed by combining the features of the US-style presidential system, as well as some features of the parliamentary system, it is of great importance to follow the policy-making process of the President, which is the focal point of the system, and the implementation of these policies. offers. In this context, the President needs an organization other than ministries that will assist him in using these powers and duties. Presidential organization; The office of the Presidency consists of the Presidency of Administrative Affairs, Vice Presidents and Presidency Policy Boards.

The Presidency office consists of the Office of the Private Secretary, special representatives, chief advisors, advisors and the Presidency High Advisory Board, which work directly under the President. According to Article 2 of the Presidential Decree on the Presidential Organization No. 1 published in the Official Gazette dated 10/07/2018 and numbered 30474, the President's Private Office, which is responsible for executing the official and private correspondences related to the office of the President, provides the President's protocol, public relations and corporate communication services. According to Article 3 of the aforementioned Decree, the President can appoint the Chief Advisor to the President and the Advisor to the President to advise him and perform other duties assigned to him. Within the scope of Article 4 of the aforementioned Decree, the President may appoint a special representative to perform a special task in foreign countries or before international organizations on matters that require special knowledge and expertise. In addition, within the scope of Article 4/A of the Decree, the Presidency High Advisory Board was established in the Presidency Office in order to benefit from these gains of people who have served the nation and the state and who have knowledge and experience.

According to Article 5/1 of the aforementioned Decree, the President of the Presidency Administrative Affairs, who is the highest civil servant, is in charge and authorized to supervise the activities, transactions and accounts of all units affiliated to him. In addition, he is responsible to the President for the execution of all services within the scope of his duties and powers in accordance with the policies and instructions of the President. According to Article 106/1 of the Constitution, the President can appoint one or more Vice Presidents. Even though it is subject to criticism because its number is not specified in the Constitution, the President can appoint as many vice-presidents as he wishes by using his discretion. Despite this uncertainty, only one Vice President has been appointed since the new system came into effect.

Nine different policy committees have been established in the Presidency organization to work on different issues, contribute to the President's policy development and evaluate the policies implemented, by presenting a report to the President about the results, making suggestions to institutions and organizations. While it was regulated in Article 21 of the aforementioned Decree that these committees would consist of at least three people, it was subject to criticism because it was not specified how many people would be included in the committee. Therefore, the President can appoint as many members as he wishes, using his discretion.

The aim of the study is to examine the administrative organization of the Presidency and to develop solutions by revealing the problems, if any. In the study, brief explanations were made about the changes in government systems in Turkey, the main reasons for the changes, and the government systems that emerged as a result of the changes. In this context; Even if it is short, the basic distinctions of government systems and the changes made with the Presidential system in Turkey have been tried to be explained. In this context, a descriptive and discursive methodology was used in the study, generally using primary and secondary sources, in an analytical critical framework.

Giriş

Kendini oluşturan insanların mutluluğu, huzuru ve güveni için kurallar koyan, sonra bu kurallara uyulup uyulmadığını denetleyen, uymayanlara müeyyide uygulayan ve bunun yanında iç güvenlik, dış güvenlik, adalet, bürokrasi başta olmak üzere birçok farklı fonksiyonları üstlenen bir organizasyon olan devlet, siyasal olaylar ve iktidar ilişkilerini inceleyen siyaset biliminin de temel aktörüdür. 1982 Anayasası'nın 104/1. maddesine göre devletin başı, yürütme yetkisine sahip Cumhurbaşkanı'dır. Siyaset bilimi kapsamında devlet gücünün kim tarafından nasıl kullanılacağı ve hükümet etme hakkının nasıl elde edileceği ile ilgili tartışmalar, hükümet sistemlerinin ortaya çıkmasında belirleyici olmuştur (Güler, 2018, s. 300). Bu noktada egemenliğin kaynağının ne olacağı (hükümetme gücünün kimin elinde olacağı) ile ilgili soruya cevap veren "siyasal rejim" ve egemenlik yetkilerinin nasıl paylaşılacağı ile ilgili soruya cevap veren "devlet şekli" arasındaki farkı ortaya koymak faydalı olabilir.

Egemenliğin kaynağı bakımından hükümet sistemleri; devlet başkanlarının göreve geliş usulü bakımından, veraset usulüyle geliyorsa "monarşi", başka bir usul ile geliyorsa "cumhuriyet" şeklinde ikili ayrıma tabi tutulmaktadır (Gözler, 2012, s. 103-105). Diğer bir ifade ile egemenlik yetkileri kullanan organların göreve geliş veya seçimi bakımından, siyasal rejimleri; cumhuriyet ve monarşi olarak ikiye ayırmak mümkündür (Eren, 2020, s. 276-280). Bu kapsamda, devlet başkanının demokratik olmayan bir usulle mi, yoksa demokratik bir usulle mi göreve geldiğinin öneminin olmadığı bu ikili ayrıma göre monarşi olmayan her rejim cumhuriyettir (Gözler, 2019c, s. 134). Egemenlik yetkilerinin paylaşımı bakımından devlet şekillerini; egemenlik yetkisinin tek merkezde toplandığı "üniter devlet", iç işleri bakımından özerk olan federe devletlerden meydana gelen "federal devlet" ve farklı kimlikli toplulukları içinde barındıran ve bu topluluklara bazı yetkiler veren "bölgesel devlet" olarak üçe ayırmak mümkündür (Eren, 2020, s. 280-300). Diğer bir ifade ile teşkilat yapıları bakımından devlet şekilleri, üniter devlet, federal devlet ve bölgesel devlet şeklinde üçe ayrılmaktadır (Anayurt, 2021, s. 303-348).

Devletleri, idare etme yetkisine sahip seçilmiş kişilerden oluşan, yazılı olan veya olamayan kurallara tabi olan ve mevcut siyasal rejim tarafından yetkileri sınırlandırılmış, hükümetler yönetmektedir (Hekimoğlu, 2010, s. 57). Yasama ve yürütme erkleri arasındaki ilişki dikkate alarak hükümet sistemleri, kuvvetler ayrılığı ve kuvvetleri birliği şeklinde ikili sınıflamaya tabi tutulabilir. Kuvvetler birliği sistemi kapsamında, kuvvetlerin yürütmede birleştiği sisteme diktatörlük ya da mutlak monarşi, kuvvetlerin yasamada birleştiği sisteme ise meclis hükümet sistemi denmektedir. Kuvvetler ayrılığı sistemi kapsamında, başkanlık sisteminde olduğu gibi yasama ve yürütme organlarının kesin çizgilerle birbirinden ayrıldığı sisteme sert kuvvetler ayrılığı sistemi adı verilirken, parlamenter sistemde olduğu gibi yasama ve yürütme organlarının kesin çizgilerle birbirinden ayrılmadığı ve bazı bakımlardan iç içe geçtiği sisteme ise yumuşak kuvvetler ayrılığı sistemi adı verilmektedir (Gözler, 2020a, s. 623). Diğer bir sınıflandırmaya göre hükümet sistemleri; yürütmede tek bir kişinin hükümet etme esasına dayanan "başkanlık sistemi", yürütme organının yasama organından kaynaklandığı ve yasamanın denetimine tabi olduğu "parlamenter sistem", başkanlık ve parlamenter sistemin karışımından oluşan "yarı başkanlık sistemi" ve meclis başkanının aynı zamanda devletin de başı olduğu kuvvetler birliği esasına dayanan "meclis hükümet sistemi" şeklinde dörde ayrılabilir (Doğan ve Doğan, 2020, s. 469-470; Doğan, 2021, s. 384).

Türkiye'de 16 Nisan 2017 tarihli referandum ile yapılan Anayasa değişikliği kapsamında, başkanlık sisteminin Türkiye'ye özgü bir uyarlaması olan Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine (Cumhurbaşkanlığı sistemi) geçilmiş, Cumhurbaşkanı'nın yetkileri ve sorumluluğu artmıştır (Doğan ve Doğan, 2020, s. 467). Cumhurbaşkanlığı sistemiyle birlikte yürütme erkinin doğrudan millet tarafından seçildiği ve yürütmenin tek başlı olduğu kuvvetler ayrılığının sert bir şekilde tatbik edildiği bir sisteme geçiş yapılmıştır (Akıncı, 2018, s.2136).

Bu noktada çalışmanın odak noktası olan Cumhurbaşkanlığı sisteminin yukarıdaki sınıflamalar içerisinde yerinin ne olduğunu ifade etmek faydalı olacaktır. Cumhurbaşkanlığı sistemi, egemenliğin kaynağı olan siyasi rejim olarak “cumhuriyeti”, egemenlik yetkilerinin paylaşımı bakımından “üniter devleti” ve yürütme yetkisine sahip hükümet sistemleri bakımından “başkanlık sistemini” esas alan bir sistemdir.

Çalışmada ilk olarak, Türkiye’yi Cumhurbaşkanlığı sistemine götüren süreçler hakkında kısaca bilgi verilecektir. İkinci olarak çalışmanın odak noktası olan Cumhurbaşkanlığı sisteminin Cumhurbaşkanlığı idari teşkilatına yansımaları hakkında değerlendirme yapılacaktır. Son olarak Cumhurbaşkanlığı sistemi ile gelen değişikliklerin kamu yönetiminde hızlı karar almaya etkisi tartışılacaktır.

Türkiye’yi Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Götüren Süreçler (Tarihsel Gelişim)

Cumhurbaşkanlığı sistemi, 16/04/2017 tarihli referandum ile yapılan Anayasa değişikliği kapsamında, 24/06/2018 tarihinde gerçekleştirilen Cumhurbaşkanlığı ve milletvekilliği seçimleri sonucunda fiili ve resmi olarak uygulanmaya başlanan hükümet sistemidir. Türkiye’de parlamenter sistemin istikrarsız hükümetlere neden olduğu yönündeki görüşler ve Türk siyasi hayatına “367 krizi” adıyla damgasını vuran gelişmeler kapsamında Türkiye Büyük Millet Meclisinin (TBMM) Cumhurbaşkanı seçememesi ile sonuçlanan süreç, Türk siyasi hayatında Cumhurbaşkanlığı sistemine geçişte belirleyici olmuştur (Akıncı, 2019:11-15). Bu noktada Cumhurbaşkanlığı sistemine götüren tarihsel süreci ve bu sistem değişikliğinin gerekçelerini örnekler vererek açıklamak faydalı olacaktır. 06/01/1998 ile 28/09/1998 yılları arasında Anayasa Mahkemesi başkanlığı yapan ve 16/05/2000 tarihinde Türkiye Cumhuriyeti’nin 10. Cumhurbaşkanı olarak seçilen Ahmet Necdet Sezer’in görev süresi 16/05/2007 tarihinde sona ermiştir. Anayasa gereği yeniden seçilemeyecek olan Ahmet Necdet Sezer’in yerine 11. Cumhurbaşkanı’nın seçim süreci Anayasa’nın 102. maddesi kapsamında (ilk turda nitelikli çoğunluk, üçüncü turda salt çoğunluk ve dördüncü turda en fazla oyu alan) Cumhurbaşkanı’nın seçimi ile ilgili süreç devam ederken, Eski Yargıtay Başsavcısı Sabih Kanadoğlu’nun 26 Aralık 2006 tarihinde Cumhuriyet gazetesinde yayımlanan yazısında iddia ettiği; Cumhurbaşkanı seçebilmek için Anayasa’da belirtilen karar yeter sayısının (367 milletvekili) aynı zamanda toplantı yeter sayısı olduğu yönündeki görüşü daha sonra Anayasa Mahkemesi tarafından da benimsenerek yaşanan gelişmeler paralelinde TBMM, Türkiye Cumhuriyeti’nin 11. Cumhurbaşkanı’nı seçememiştir. Bu durum tarihe “367 krizi” olarak geçmiştir. Ana muhalefet partisi olan Cumhuriyet Halk Partisi, 11. Cumhurbaşkanlığı seçiminin ilk tur oylamasına katılan milletvekili sayısının 355 olduğu, toplantı yeter sayısının 367 olduğu ve toplantı yeter sayısının sağlanamadığı iddiası ile Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin ilk tur oylamasının iptal talebi ile Anayasa Mahkemesi’ne başvuru yapmıştır.

Anayasa Mahkemesi’nin, 367 iddiasını kabul ederek 1 Mayıs 2007 tarihinde verdiği kararla 11. Cumhurbaşkanlığı seçimi ile ilgili birinci tur oylamayı iptal etmiştir. Anayasa Mahkemesi’nin iptal kararı doğrultusunda 6 Mayıs 2007 tarihinde gerçekleştirilen ikinci oylamada 367 milletvekilinin toplantıda bulunmayışı nedeniyle 11. Cumhurbaşkanı TBMM tarafından seçilememiştir. Bu süreçte Adalet ve Kalkınma Partisi erken genel seçim yapılması ve Anayasa’da bazı değişikliklerin yapılması yönünde karar almış ve bunu TBMM’ye getirmiştir. TBMM’de erken genel seçim yapılması yönünde karar alınmış, bunun yanında genel seçimlerin beş yıldan dört yıla düşürülmesi, TBMM’nin yapacağı seçimler dahil bütün işlemleri için toplantı yeter sayısının üçte bir olacağı, Cumhurbaşkanı’nın TBMM tarafından değil doğrudan halk tarafından seçileceği, Cumhurbaşkanı’nın görev süresinin beş yıla düşürülmesi ve iki defa seçilebilmesi ile ilgili Anayasa’da bazı değişikliklere gidilmiştir.

TBMM’de 376 oyla kabul edilen değişiklik paketi, görev süresi biten ancak yeni Cumhurbaşkanı seçilinceye kadar görevine devam eden 10. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet

Sezer tarafından veto edilmiş, ancak TBMM tarafından aynen kabul edilen metin veto yetkisi kalmayan Ahmet Necdet Sezer tarafından 15 Haziran 2007 tarihinde halk oylamasına sunma kararı almıştır. Yapılan değişiklik 21 Ekim 2007 tarihinde yapılan halk oylamasında %68 oyla kabul edilmiş ve yürürlüğe girmiştir. Bu süreçte Adalet ve Kalkınma Partisi Genel Başkanı ve dönemin Başbakanı Recep Tayyip Erdoğan'ın, demokrasinin önemi ve demokrasilerde millet iradesinin esas olduğu yönündeki açıklamaları önemlidir. Bu noktada öncelikle parlamenter sistemin eksikliklerini dile getiren ve başkanlık sistemine geçiş vurgusu yapan, buna karşın bu sistem değişikliğini gerçekleştiremeyen siyasetçi ve devlet yöneticilerinin konu ile ilgili fikirleri ve eylemleri hakkında bilgi verilebilir.

Türkiye'nin yakın siyasi hayatına damgasını vuran Turgut Özal¹, bir partinin parlamentonun yanında yürütmeyi kontrol ettiği ve istediği kanunu TBMM'den geçirebildiği, 1950-60 yılları arasındaki Demokrat Parti dönemini, 1965-1971 yılları arasındaki Adalet Partisi dönemini ve 1983-1991 yılları arasındaki Anavatan Partisi dönemlerini bir nevi başkanlık sistemine benzetmektedir (Barlas, 1994, s. 294). Turgut Özal, Cumhurbaşkanlığının Anayasa'da daha farklı biçimde düzenlenmesinin gerektiğine ifade etmiş ve Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından TBMM seçimleri ile eşzamanlı olarak ve beş yıl için seçilmesi önerisini dile getirmiştir (İçener, 2015, s. 318). Necmettin Erbakan², 1970-1971 yılları arasında liderliğini yaptığı Milli Nizam Partisi, 1972-1980 yılları arasında liderliğini yaptığı Milli Selamet Partisi programlarında, devlet ve hükümet başkanlıklarının birleştirilmesi ve halk tarafından seçilmesinin gerektiğini ve bunun önemli olduğunu vurgulamıştır (Yayman, 2016, s. 286). Alparslan Türkeş³, Dokuz Işık Doktrininde tek başkan ve tek meclis sistemini savunmakta, geçmişteki Türk devletlerinin uygulamalarına atıf yaparak yaşadığımız çağda da devletin kuvvetli, adil ve hızlı yürütme sistemine sahip olmasının önemini vurgulayarak, yürütmenin Cumhurbaşkanlığı ve Başbakanlık olarak ikiye bölmenin hatalı olduğu ve bütünleştirilmesi gerektiğini ifade etmektedir (Türkeş, 2017, s. 267). Süleyman Demirel⁴, başkanlık sistemini savunduğunu ve bunu uzun yıllar önce dile getirdiğini, ancak başkanlık sisteminin başkanın halk tarafından seçilmesinden ibaret olmadığını ve çok iyi düşünülmesi gereken bir sistem olduğunu vurgulamıştır (Cumhuriyet, 19/10/2010, www.cumhuriyet.com.tr).

¹ 20 Eylül 1980 ile 14 Temmuz 1982 yılları arasında devlet bakanlığı ve Başbakan yardımcılığı, 6 Kasım 1983 ile 9 Kasım 1989 yılları arasında 17. ve 18. Dönem milletvekilliği, 20 Mayıs 1983 ile 9 Kasım 1989 yılları arasında Anavatan Partisi (ANAP) genel başkanlığı, 13 Aralık 1983 ile 9 Kasım 1989 yılları arasında Türkiye'nin 19. Başbakanı olan Turgut Özal, 9 Kasım 1989 ile 17 Nisan 1993 yılları arasında da Türkiye Cumhuriyeti'nin 8. Cumhurbaşkanı olarak görev yapmıştır.

² 12 Ekim 1969 ile 12 Eylül 1980 yılları arasında 14., 15. ve 16. dönem milletvekilliği, 6 Kasım 1991 ile 22 Şubat 1998 yılları arasında 19. ve 20. dönem milletvekilliği, 11 Ekim 1987 ile 16 Ocak 1998 yılları arasında Refah Partisi genel başkanlığı, 11 Mayıs 2003 ile 30 Ocak 2004 ve 17 Ekim 2010 ile 27 Şubat 2011 yılları arasında Saadet Partisi genel başkanlığı, 26 Ocak 1974 ile 17 Kasım 1974 yılları arasında Bülent Ecevit hükümetinde Başbakan yardımcılığı, 31 Mart 1975 ile 21 Haziran 1977 yılları arasında Süleyman Demirel hükümetinde Başbakan yardımcılığı, 21 Temmuz 1977 ile 5 Ocak 1978 yılları arasında Süleyman Demirel hükümetinde Başbakan yardımcılığı ve 28 Haziran 1996 ile 30 Haziran 1997 yılları arasında Türkiye'nin 23. Başbakanı olan Necmettin Erbakan, milli görüş hareketinin de lideridir.

³ 10 Ekim 1965 ile 12 Eylül 1980 yılları arasında 13., 14., 15. ve 16. Dönem milletvekilliği, 20 Ekim 1991 ile 24 Aralık 1995 yılları arasında 19. Dönem milletvekilliği, 31 Mart 1975 ile 21 Haziran 1977 yılları arasında Süleyman Demirel hükümetinde Başbakan yardımcılığı, 21 Temmuz ile 5 Ocak 1978 yılları arasında Süleyman Demirel hükümetinde Başbakan yardımcılığı yapan Alparslan Türkeş, ülkücü hareketin de lideridir.

⁴ 22 Ekim 1965 ile 12 Eylül 1980 yılları arasında 13., 14., 15. ve 16. dönem milletvekilliği, 14 Aralık 1987 ile 16 Mayıs 1993 yılları arasında 18. ve 19. Dönem milletvekilliği, 29 Kasım 1964 ile 12 Eylül 1980 yılları arasında Adalet Partisi genel başkanlığı, 20 Şubat 1965 ile 27 Ekim 1965 yılları arasında Suat Hayri Ürgüplü hükümetinde Başbakan yardımcılığı, 24 Eylül 1987 ile 16 Mayıs 1993 yılları arasında Doğru Yol Partisi genel başkanlığı, 27 Ekim 1965 ile 26 Mart 1971, 31 Mart 1975 ile 21 Haziran 1977, 21 Temmuz 1977 ile 5 Ocak 1978, 12 Kasım 1979 ile 12 Eylül 1980 ve 20 Kasım 1991 ile 16 Mayıs 1993 yılları arasında 12. Türkiye Cumhuriyeti Başbakanı olarak birçok kez başbakanlık yapan Süleyman Demirel, 16 Mayıs 1993 ile 16 Mayıs 2000 yılları arasında da 9. Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı olarak görev yapmıştır.

Yakın dönem Türk siyasi hayatına (1950-2010 yılları arası) damgasını vuran bu siyasetçilerin açıklamaları birlikte değerlendirildiğinde, Türkiye’de parlamenter sistem uygulamalarının yürütmenin güçlü olmamasına neden olduğu, bunun bir sonucu olarak ta hükümet istikrarsızlıkların ortaya çıktığı söylenebilir. Diğer yandan 1980’li yıllardan bu yana süregelen parlamenter sistemin istikrarsızlık yarattığı ile ilgili tartışmaların kökenine bakıldığında 1961 Anayasası’nın kabul edilmesi sürecinde yaşanan hükümet istikrarsızlıklarını ve siyasi kavgaları görmek mümkündür. Bu kapsamda 1982 Anayasası’nda, 1961 Anayasası’nın kabul edilmesi sürecinde yaşanan bu istikrarsızlıkların ve siyasi kavgaların önüne geçilebilmesi için yürütmenin güçlendirildiğini fakat Batı demokrasilerinin aksine Başbakan ve Bakanlar Kurulu’nun değil Cumhurbaşkanı’nın yetkilerinin artırıldığı görülmektedir (Ay, 2004, s. 11).

Türkiye’de yapılan tüm bu düzenlemelerin ilk amacı hükümet krizlerini önlemek ve istikrarı sağlamaktır. Ancak yakın geçmişe bakıldığında, yürütmenin güçlü olmamasından kaynaklı yaşanan mali krizler ve ekonomik istikrarsızlıklar, kısa süreli hükümetlerin istikrarı sağlayamaması ve istikrarın sağlanması için yürütmenin güçlendirilmesi eğilimi yeni düzenlemelerin yapılmasında etkili olmuştur. Bu kapsamda yapılan düzenlemelerdeki temel amacın, ortaya çıkan eksiklikleri giderebilmek ve özellikle de yürütmede istikrarı sağlamak olduğu söylenebilir. Devlet yönetiminde istikrarın sağlanması ve yürütmenin güçlendirilmesi⁵ adına daha önce hiç yapılmayan bir değişikliğe gidilmiş, yürütmede etkili ve sorumlu yönetimin belirlenmesi, çift başlılığı giderilmesi adına 16/04/2017 referandumu ile kabul edilen Cumhurbaşkanlığı sistemi, 09/07/2018 tarihinden itibaren Türkiye’de tüm yönleriyle uygulanmaya başlanmıştır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi

Türkiye’de parlamenter sistemin uygulanmasında, dönem dönem tek parti iktidarları olabildiği gibi çok parçalı koalisyonların yaşandığı dönemlerde olmuştur. İngiltere gibi ülkelerde çok partili koalisyonların olduğu hükümetlerde parlamenter sistem sağlıklı çalışırken, Türkiye’de çok partili koalisyonların olduğu hükümetlerde parlamenter sistem istikrarsızlık üretebilmektedir. Türkiye’de özellikle çok partili koalisyon dönemlerinde ortaya çıkan hükümetlerin istikrarsızlığa neden olduğu yönündeki kanaat ve yürütmede hızlı karar alınabilmesi adına 16/04/2017 referandumu ile Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı sistemine geçilmiştir. 6771 sayılı Kanun ile Anayasa’da yapılan değişiklik kapsamında, yürütme yetkisine sahip hükümet sistemleri bakımından başkanlık sistemini esas alan Cumhurbaşkanlığı sistemi, kararların Cumhurbaşkanı tarafından daha hızlı ve rasyonel bir şekilde alınması ve koalisyona gerek kalmadan ülkenin etkin bir şekilde yönetilmesi esasına dayanan monist yapılı bir sistemdir (Küçük ve Doğan, 2019, s. 53). Diğer taraftan egemenliğin kaynağı olan siyasal rejim olarak “cumhuriyeti” esas alan Cumhurbaşkanlığı sistemi, egemenlik yetkilerinin paylaşımı bakımından ise “üniter devleti” esas alan bir sistemdir.

Cumhurbaşkanlığı sisteminde Cumhurbaşkanı, kırk yaşını doldurmuş, yükseköğrenim yapmış, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip Türk vatandaşları arasından, doğrudan halk tarafından seçilmektedir (Anayasa, md. 101/1). 31/05/2007 tarih ve 5678 sayılı Kanun ile yürütme organı olan Cumhurbaşkanı’nın doğrudan halk tarafından seçilmesi, Cumhurbaşkanı’nın demokratik temsil kabiliyetini de güçlendirmektedir. Zira Cumhurbaşkanı doğrudan halk tarafından seçilerek, meşruluğunu doğrudan halktan almaktadır. Demokratik bir sistemde, halk adına egemenlik yetkisini kullananların her halükârda halk tarafından seçilme zorunluluğu olmamakla birlikte, siyasal sistem içerisinde en önemli ve yetkili konumda olan

⁵ Türkiye’de yürütmenin güçlendirilmesi hakkında ayrıntılı bilgi için bkz., DOĞAN, Bayram ve SÖNMEZ, Betül, Asena, “Türkiye’de Anayasa Değişiklikleri Kapsamında Yürütmenin Güçlendirilmesi Eğilimi”, Türk Kamu Yönetimi Dergisi, C. 8, S.1, 2021, ss. 29-51.

yürütme şeflerinin halk tarafından seçilmesinin sistemin demokratikliğini arttırdığı yönünde bir kanaat vardır (Gül, 2019, s. 194). Diğer yandan Osmanlı-Türk anayasal gelişmeleri içerisinde, 1876 Kanun-ı Esasi'den başlayarak Cumhurbaşkanlığı sistemine gelinceye kadarki uygulamalara bakıldığında, 1921 Anayasası döneminde kısa süreli meclis hükümet sistemi uygulaması dışında parlamenter sistemin dışına çıkılmadığı görülmektedir (Doğan ve Erdoğan, 2021a, s. 2). Anayasa'nın mülga 104/4. maddesinde yer alan "Cumhurbaşkanı seçilenin, varsa partisi ile ilişkisi kesilir" hükmünün, 21/01/2017 tarih ve 6771 sayılı Kanun ile yapılan değişiklik sonrası Anayasa'dan çıkarılarak partili Cumhurbaşkanı'nın önünün açılması, Cumhurbaşkanlığı sisteminin getirdiği yeniliklerden biridir. Bu düzenleme ile Cumhurbaşkanı seçilen kişinin, partisi ile ilişkisini devam ettirmesi ve partisinin genel başkanlığını sürdürmesi önünde hukuki bir engel kalmamıştır.

Cumhurbaşkanlığı sisteminin yürürlüğe girmesinden önce olduğu gibi yürürlüğü esnasında da Cumhurbaşkanı kararname çıkarabilmektedir. Ancak, Cumhurbaşkanlığı sisteminin yürürlüğe girmesinden önce Anayasa'nın mülga 107. maddesi kapsamında Cumhurbaşkanı'nın kararname çıkarma yetkisi, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu, teşkilat ve çalışma esasları ile ilgili konularda kullanılabilirdi. Diğer yandan Cumhurbaşkanlığı sisteminin yürürlüğe girmesi ile bu yetkinin sınırları genişletilmiştir. Cumhurbaşkanlığı sistemi ile birlikte Anayasa'nın 104/17. maddesi kapsamında yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilmektedir. Yürütme yetkisi kapsamında Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilen Cumhurbaşkanı, üst düzey kamu görevlilerini de bu kararname kapsamında atayabilmekte ve gerekli gördüğünde görevden alabilmektedir. Anayasa'nın 104/17. maddesi kapsamında, TBMM'nin yeni kanun çıkarması veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile mer'î kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanacak, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelecektir.

21/01/2017 tarih ve 6771 sayılı Kanun ile Cumhurbaşkanı'na verilen Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisi, parlamenter sistemde Bakanlar Kurulu'na verilen kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisine kısmen benzemektedir. Parlamenter sistemde yer alan, Anayasa'nın verdiği açık yetki ve TBMM tarafından çıkarılan yetki kanunu kapsamında, dolayısıyla sınırlı bir yetkiye dayanılarak Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan, Türk hukuk sistemine ilk defa 1961 Anayasası'nda 1971 yılında yapılan değişiklikle giren, yasama organının denetimine tabi olan, normlar hiyerarşisinde kanun düzeyinde yer alan bir düzenleyici işlem olan kanun hükmünde kararnamelere kısmen benzemektedir (Doğan, 2019, s. 276, Gözler, 2019a, s. 1419). Ancak, normlar hiyerarşisinde kanun düzeyinde olan; yasama, yürütme ve yargı ile ilgili konularda da çıkarılabilen kanun hükmünde kararnamelere karşın, Cumhurbaşkanı kararnameleri sadece yürütmeye ilişkin konularda çıkarılabilmektedir. Diğer yandan kanun hükmünde kararnamelerde olduğu gibi Cumhurbaşkanlığı kararnameleri de Anayasa'nın 104. maddesi kapsamında, "temel haklar, kişi hakları ve ödevleri" ve "siyasi haklar ve ödevler" konularında ve kanunda açıkça düzenlenen konularda çıkarılamamaktadır. Ayrıca asli ve tali yetki ayrımı bakımından, kanun hükmünde kararnameler kaynağını TBMM'den çıkarılacak yetki kanunundan alırken, Cumhurbaşkanı kararnameleri kaynağını doğrudan Anayasa'dan almaktadır (Eren ve Akıncı, 2018: 56). Dolayısıyla, kanun hükmünde kararnamelerde, dayanağını doğrudan Anayasa'dan almayan ve yetki kanununa dayalı olarak çıkarılan, tali nitelikte (secundum legem) bir düzenleyici işlem söz konusu iken; kaynağını doğrudan Anayasa'dan alan bu nedenle yetki kanununa ihtiyaç duyulmayan Cumhurbaşkanı kararnamelerinde ise asli nitelikte (intra legem) bir yetki söz konusudur (Gözler, 2020b, s. 367; Doğan, vd. 2021, s. 1689). Bu durum, Cumhurbaşkanlığı sistemi kapsamında yürütmenin güçlendirilmesi ve istikrarın sağlanması yönünde atılmış bir adım olarak değerlendirilebilir. Bu kapsamda, Cumhurbaşkanlığı sisteminin yürürlüğe girdiği 9 Temmuz 2018'de tesis edilen 10 Temmuz 2018'de Resmî Gazete'de yayımlanan 1, 2 ve 3 sayılı Kararnameler ile Türk hukuk

sisteminde Cumhurbaşkanlığı kararnameleri döneminin başladığı söylenebilir (Doğan, vd. 2021, s. 1690). Cumhurbaşkanlığı sisteminin yürürlüğe girdiği tarihten 06/04/2022 tarihine kadar 95 Cumhurbaşkanlığı kararnamesi yürürlüğe girmiştir.

Türkiye’de 09/07/2018 tarihinden önceki hükümet sisteminde hem hükümet üyesi olarak siyasi bir makam olan, hem de devletin üstlendiği milli kamu hizmetlerinin teşkilatlanmış bölümleri olan bakanlıkların başı olan bakanlar, TBMM’ye karşı sorumlu iken, Cumhurbaşkanlığı sistemi ile bakanların statüsünde de önemli bir değişikliğe gidilmiş Anayasa’nın 104/8. ve 106/4. maddeleri kapsamında, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olanlar arasından Cumhurbaşkanı tarafından atanan ve görevlerine son verilen, TBMM’ye karşı siyasal sorumlulukları olmayan ve Anayasaya göre yürütme yetkisine sahip Cumhurbaşkanı’na karşı sorumlu olan görevliler haline gelmiştir (Doğan ve Erdoğan, 2021a, s. 3; Gözler, 2019a, s. 372). Devlet tüzel kişiliği dışında tüzel kişilikleri olmayan bakanlıkların en üst amiri olan bakanlar, Cumhurbaşkanı’nın genel siyasetine ve mevzuata göre bakanlıklarını yönetirler. Bugün için Cumhurbaşkanlığı kabinesi; Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcısı ve on yedi bakandan oluşmaktadır. Burada yeni bir düzenleme ile “Çevre ve Şehircilik Bakanlığı”nın adının, 29/10/2021 tarih ve 31643 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 85 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile “Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı” olarak değiştirilmesinden kısaca bahsetmekte fayda vardır. Bu değişiklik ile Türkiye’de ilk defa Avrupa Birliği’ne üyeliğine adaylığın da etkisiyle iklim değişikliklerini düzenlemek ve bu konuda proje üreterek politikalar gerçekleştirmek üzere Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’nın adı, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı olarak değiştirilmiştir. Bu bağlamda Bakanlığın misyonu da değişerek; çölleşme, iklim değişikliği ve erozyonla mücadele kapsamında, su havzalarının geliştirilmesine yönelik planlama yapılması, politika ve stratejilerin belirlenmesi, orman sınırları dışında ağaçlandırma yapılması, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı’nın görevleri arasına dahil edilmiştir.

Cumhurbaşkanlığı sisteminde TBMM’ye karşı bir siyasal sorumluluğu olmayan bakanların, Cumhurbaşkanı’na karşı siyasal sorumluluğu vardır. Anayasa’nın 104/8. maddesine göre Cumhurbaşkanı, TBMM’nin onayına tabi olmadan, Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanları tek başına atayabilmekte ve görevlerine son verebilmektedir (Doğan, 2020, s. 991). Yürütme yetkisinin ya doğrudan Başkan tarafından ya da dolaylı olarak bakanlar (anayasal ifadesi ile sekreter) aracılığı ile kullanıldığı ABD’deki başkanlık sistemine benzer şekilde, Cumhurbaşkanlığı sisteminde de yürütme yetkisi ya doğrudan Cumhurbaşkanı ya da dolaylı olarak bakanlar aracılığı ile kullanılmaktadır (Küçük, 2021a, s. 79). Diğer yandan ABD’de başkanın yasama organı tarafından görev alınamaması ve başkanın yasama organını feshedememesine karşılık, Türkiye’de Anayasa’nın 116. maddesine göre; Türkiye Büyük Millet Meclisi, üye tamsayısının beşte üç çoğunluğuyla ve Cumhurbaşkanı tek başına seçimlerin yenilenmesine karar verebilir ve bu durumda TBMM seçimleri ile Cumhurbaşkanlığı seçimleri birlikte yapılır (Keser, 2021, s. 170). Ayrıca Cumhurbaşkanlığı sisteminde, Başbakanın aldığı kararların Cumhurbaşkanı tarafından onaylanması gereken eski parlamenter sistemdeki aksaklıkların giderilmesi, yürütmede hızlı karar alabilme ve etkinliğin sağlanması için, başbakanlık ve Bakanlar Kurulu kaldırılarak yürütmedeki çift başlılığa son verilmiş ve yürütme yetkisinin Cumhurbaşkanı’nda olduğu Anayasa’da açıkça belirtilmiştir (Anayasa, md.8). Bu kapsamda eski sistemde Başbakan ve Bakanlar Kurulu’na verilen görevler Cumhurbaşkanlığı sisteminde⁶ Cumhurbaşkanı’na devredilmiştir.

⁶ Başkanlık ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet sistemlerinin demokratik yönü hakkında ayrıntılı bilgi için bkz., GÜL, Cengiz, Demokrasi Teorisi Açısından Başkanlık / Cumhurbaşkanlığı Sisteminin Demokratiklik Değeri, Adalet Yayınları, Ankara, 2019. Ayrıca hükümet sistemleri içerisinde Cumhurbaşkanlığı sisteminin yeri hakkında ayrıntılı bilgi için bkz., KAYA, Semih, Batur, Hükümet Sistemi Sınıflandırılmasında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Analizi: Denge-Denetim Ağı ve Demokratiklik Sorunu, Yetkin Yayınları, Ankara.

Anayasa'nın 106/5. maddesi kapsamında Cumhurbaşkanı'na karşı sorumlu olan bakanlar, TBMM tarafından soruşturmanın açılması için gerekli şartların sağlanması ve Yüce Divanda yargılanma bakımından Cumhurbaşkanı gibi aynı hükümlere tabidir (Doğan ve Erdoğan, 2021b, s. 172; Gül, 2018, s. 245). Diğer yandan Anayasa'nın 98/6. maddesi kapsamında milletvekillerinin, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlara 15 gün içerisinde cevaplanmak üzere yazılı soru sorabilmelerini, TBMM'nin denetleme gücünü kullanabildiğinin göstergesi olarak kabul etmek mümkündür (Turan, 2018, s. 51).

Cumhurbaşkanı yardımcılarının ve bakanların TBMM'ye karşı bir siyasal sorumluluğunun olmadığı Cumhurbaşkanlığı sisteminde, TBMM'nin ve Cumhurbaşkanı'nın seçimlerin yenilenmesine karar vermeleri ile ilgili hükmün Anayasa'nın 116. maddesinde yer almasının, Cumhurbaşkanı'nın siyasal sorumluluğu olarak değerlendirilip değerlendirilemeyeceği tartışmalı bir konudur (Doğan, 2020, s. 990; Özbudun, 2017, s. 316). Diğer yandan devlet iktidarını kendi içinde yasama, yürütme ve yargı olarak üç bölere sınırlandırmayı ve böylece vatandaşların devlet karşısında temel hak ve özgürlüklerini güvence altına almayı hedefleyen kuvvetler ayrılığı ilkesinin arka planında, bir şeyin üç farklı noktadan eşit kuvvetle çekildiğinde sabit kalacağı düşüncesi vardır (Gözler, 2020a, s. 604). Anayasa'nın 116/1. maddesine göre yasama organı olan TBMM üye tamsayısının beşte üç çoğunluğuyla seçimlerin yenilenmesine karar verebiliyorken, Anayasa'nın 116/2. maddesine göre yürütme organı olan Cumhurbaşkanı tek başına seçimlerin yenilenmesine karar verebilmektedir. Bu durum, yürütme organı olan Cumhurbaşkanı'nın durumunu, yasama organı olan TBMM karşısında güçlendirmekte ve kuvvetler ayrılığı ilkesini de yürütme yetkisini kullanan Cumhurbaşkanı lehine zayıflatmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı

Cumhurbaşkanlığı teşkilatı ile ilgili düzenlemelerin bir kısmı 16/04/2017 Anayasa değişikliği ile daha sonra da 02/07/2018 tarih ve 703 sayılı "Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" ve muhtelif Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenlenmiştir (Turan, 2018, s. 60). Cumhurbaşkanlığı teşkilatı ile ilgili Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinden en kapsamlı olanlarından biri 10/07/2018 tarih ve 30474 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'dir. Mezkûr Kararname'ye göre Cumhurbaşkanlığı teşkilatı; Cumhurbaşkanlığı makamı, Cumhurbaşkanlığı idari işler başkanlığı, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve Cumhurbaşkanlığı politika kurullarından oluşmaktadır. Diğer bir ifade ile Cumhurbaşkanlığı teşkilatında; eski sistemdeki Başbakanlık müsteşarlığı yerine kurulan ve temel birim olan Cumhurbaşkanlığı idari işler başkanlığı dışında, Cumhurbaşkanı özel kalem müdürlüğü, Cumhurbaşkanı başdanışmanları, danışmanları ve özel temsilciler de vardır. Yine aynı Kararname'nin 11. maddesi kapsamında; Cumhurbaşkanlığı makamı, Cumhurbaşkanlığı idari işler başkanlığı, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve Cumhurbaşkanlığı politika kurullarından oluşan Cumhurbaşkanlığı teşkilatının kadroları, Cumhurbaşkanı kararıyla belirlenmektedir (Doğan, 2019, s. 289).

Cumhurbaşkanlığı Makamı

1982 Anayasası'nın 104. maddesine göre; Devlet başkanı sıfatıyla Türkiye Cumhuriyeti'ni ve Türk Milletinin birliğini temsil eden Cumhurbaşkanı, aynı zamanda Devletin başıdır ve yürütme yetkisi Cumhurbaşkanı'na aittir. Cumhurbaşkanlığı makamı, Cumhurbaşkanı'na doğrudan bağlı olarak görev yapan, özel kalem müdürlüğü, özel temsilciler, başdanışmanlar, danışmanlar ve Cumhurbaşkanlığı yüksek istişare kurulundan oluşmaktadır.

10/07/2018 tarih ve 30474 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 11. maddesi kapsamında; Cumhurbaşkanlığı makamı kadroları, Cumhurbaşkanı kararıyla belirlenmektedir.

Cumhurbaşkanı Özel Kalem Müdürlüğü

10/07/2018 tarih ve 30474 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 2. maddesine göre, ihtiyaç duyulan yerlerde Cumhurbaşkanlığı çalışma büroları açılabilen, Cumhurbaşkanı makamına ilişkin hizmetleri, resmi ve özel yazışmaları yürütmekle görevli olan Cumhurbaşkanlığı özel kalem müdürlüğü, bünyesindeki birimler aracılığıyla Cumhurbaşkanı'nın protokol, halkla ilişkiler ve kurumsal iletişim hizmetlerini de yürütmektedir. Ayrıca Cumhurbaşkanı'nın tören, yurtiçi ve yurtdışı gezi işlerini düzenlemek ve Cumhurbaşkanı'nın milli saraylar ve devlet arşivlerine ilişkin talimat, iş ve işlemlerini yürütmek de Cumhurbaşkanlığı özel kalem müdürlüğünün görevleri arasındadır.

Cumhurbaşkanı Başdanışmanları ve Danışmanları

10/07/2018 tarih ve 30474 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 3. maddesine göre, Cumhurbaşkanı kendisine danışmanlık ve verdiği diğer görevleri yapmak üzere Cumhurbaşkanlığı başdanışmanı ve Cumhurbaşkanı danışmanı atayabilmektedir. Diğer yandan, Cumhurbaşkanlığı başdanışmanlarının ve danışmanlarının üst sayısının mevzuatta yer almamasından dolayı, Cumhurbaşkanı dilediği kadar başdanışman ve danışman atayabilmektedir. İsimlerinin açıklanması milli güvenliğe zarar vermeyecek olan Cumhurbaşkanlığı başdanışmanlarının ve Cumhurbaşkanı danışmanlarının listesi, şeffaflık kapsamında Cumhurbaşkanlığı web sitesinde, Cumhurbaşkanlığı makamı başlığı altında yayınlanabilir.

Cumhurbaşkanı Özel Temsilcisi

1 sayılı Kararname'nin 4. maddesi kapsamında Cumhurbaşkanı, özel bilgi ve uzmanlık gerektiren konularda, dış ülkelerde veya uluslararası kuruluşlar nezdinde özel bir görevi ifa etmek üzere özel temsilci görevlendirebilmektedir. Bu durum Cumhurbaşkanı politikaları ile uyumlu olmayı, aktif, konjonktürel ve sistematik davranabilmeyi gerekli kılmaktadır. Zira Cumhurbaşkanlığı sisteminde, yürütme doğrudan Cumhurbaşkanı'ndan oluşmakta ve bu nedenle Cumhurbaşkanı hem ülke içi hem de uluslararası alanda kendi politikalarını icra edebilecek özel temsilci gibi görevlilere ihtiyaç duyabilmektedir. Bu kapsamda özel temsilciler, ülkenin dış politika ihtiyaçları doğrultusunda özel bir görevi yerine getirmek için görevlendirilen, büyükelçi veya elçi ünvanı taşıyabilen temsilcilerdir. Bunun yanında büyükelçi veya elçi ünvanı taşımayan bazı kişiler, geçici bazı görevler için, Cumhurbaşkanı tarafından özel temsilci sıfatıyla görevlendirilebilir. Bununla birlikte Cumhurbaşkanı temsilcilerinin üst sayısının mevzuatta yer almamasından dolayı, Cumhurbaşkanı dilediği kadar özel temsilci atayabilmektedir. İsimlerinin açıklanması milli güvenliğe zarar vermeyecek olan Cumhurbaşkanlığı özel temsilcilerinin listesi, şeffaflık kapsamında Cumhurbaşkanlığı web sitesinde, Cumhurbaşkanlığı makamı başlığı altında yayınlanabilir.

Cumhurbaşkanlığı Yüksek İstişare Kurulu

10/07/2018 tarih ve 30474 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 1 Kararname'nin 4/A. maddesi kapsamında, millete ve devlete hizmeti geçmiş, bilgi ve birikim sahibi kişilerin bu kazanımlarından istifade edilebilmesi amacıyla Cumhurbaşkanlığı makamında, Cumhurbaşkanlığı Yüksek İstişare Kurulu oluşturulmuştur. Kurulun çalışma usul ve esasları ve üyeleri Cumhurbaşkanı tarafından belirlenmektedir. Adından da anlaşılacağı üzere danışma görevini yerine getiren Cumhurbaşkanlığı Yüksek İstişare Kurulu'nun etkinliği, kurul

üyelerinin kendi bireysel niteliği ve gayreti ile ilgilidir. İsmail Kahraman, Cemil Çiçek, Köksal Toptan, Mehmet Ali Şahin'den oluşan kurul üyelerinin ortak özelliklerine bakıldığında, millete ve devlete hizmeti geçmiş ve özellikle de geçmişte TBMM başkanlığı yapmış devlet tecrübesine sahip kişilerden oluştuğunu söylemek mümkündür.

Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı

Anayasanın uygulanması, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmalarını gözetme yetki ve görevi ile donatılmış Cumhurbaşkanı'nın, bu yetkileri, görevleri ve hizmet gereksinmelerine uyum sağlayacak, bakanlıklar dışında bir teşkilata ve kadrolaşmaya ihtiyacı vardır (Gözler, 2019a, s. 366). Cumhurbaşkanlığı sisteminin yürürlüğe girmesinden önce bu ihtiyacın, Anayasa'nın 107. maddesi kapsamında, teşkilat ve çalışma esasları, personel atama işlemleri Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenen Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği aracılığı ile gerçekleştirileceği belirtilmişti. 6771 sayılı Kanun ile Anayasa'nın 107. maddesi yürürlükten kaldırılmış, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin anayasal dayanağı da kalmamıştır. Dolayısıyla bu kapsamda yeni bir teşkilat modeli benimsenen Cumhurbaşkanlığı sisteminde, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği kaldırılmıştır. Diğer yandan Cumhurbaşkanlığı sisteminde Cumhurbaşkanlığı idari teşkilatı, Anayasa'nın 104/17. maddesi kapsamında, 1 sayılı Kararname ile kurulmuş ve düzenlenmiştir.

1 sayılı Kararname'nin 5/1. maddesine göre en yüksek devlet memuru olan Cumhurbaşkanlığı idari işler başkanı, Cumhurbaşkanlığı idari işler başkanlığının da en üst amiridir. Eski sistemde Başbakanı karşı sorumlu olan Başbakanlık müsteşarında olduğu gibi, Cumhurbaşkanlığı sisteminde Cumhurbaşkanı'na karşı sorumlu olan Cumhurbaşkanlığı idari işler başkanı da mevzuatta en yüksek devlet memuru olarak tanımlanmaktadır. Cumhurbaşkanlığı idari işler başkanı mezkûr Kararname'nin 5. maddesinin 2. fıkrasına göre, mevzuatla verilen görevleri ve Cumhurbaşkanı tarafından verilen diğer görevleri yapmakla görevlidir. Bunun yanında mezkûr Kararname'nin 5. maddesinin 2. fıkrasındaki "*İdari İşler Başkanı bütün birimlerin faaliyetlerini, işlemlerini ve hesaplarını denetlemekle görevli ve yetkili olup yukarıda belirtilen hizmetlerin mevzuata, Cumhurbaşkanı'nın politika ve talimatlarına uygun olarak yürütülmesinde Cumhurbaşkanı'na karşı sorumludur.*" hükmü ile Cumhurbaşkanlığı idari işler başkanı'nın görev çerçevesi düzenlenmiştir. Dolayısıyla Kararname'den de anlaşılacağı üzere Cumhurbaşkanlığı idari işler başkanı, Cumhurbaşkanlığı idari teşkilatının yönetimi ve faaliyetlerinin düzenlenmesi gibi kamu yönetimi açısından çok geniş, önemli yetki ve statü ile donatılmıştır.

Cumhurbaşkanlığı idari işler başkanı 1 sayılı Kararname'nin 6. maddesi kapsamında; bir yandan Anayasa'da belirtilen görevlerinin yerine getirilmesinde ve yetkilerinin kullanılmasında Cumhurbaşkanı'na gerekli olan hizmetleri sunarken, diğer yandan Cumhurbaşkanı'nın TBMM ile olan münasebetlerinin yürütülmesi ve diğer kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyonun sağlanması için gerekli çalışmaları yapar. Ayrıca Devlet teşkilatının düzenli ve etkin bir şekilde işlemlerini temin edecek prensiplerin tespiti için gerekli çalışmaları da yapar. Diğer yandan, iç güvenlik, dış güvenlik ve terörle mücadele konusunda koordinasyonun sağlanması için gerekli çalışmaları yapmak ve yapılan çalışmaların kamuoyundaki tesirlerini izlemek ve değerlendirmek de Cumhurbaşkanlığı idari işler başkanının görevleri arasındadır. Dolayısıyla Cumhurbaşkanlığı idari işler başkanının, bu yetki ve statüsünü aktif bir şekilde kullanabilmesi ve ön plana çıkabilmesi, kendi bireysel niteliği, başarısı ve gayretine bağlı olduğu değerlendirilmektedir. Diğer yandan Cumhurbaşkanlığı idari işler başkanı, kuşkusuz bu tür birçok görev ve yetkiyi icra ederken de kamu yönetimi açısından gerekli olan bir teşkilatlanmaya ihtiyacı olacaktır. Bu kapsamda Cumhurbaşkanlığı idari işler başkanlığının idari birimleri; hukuk ve mevzuat genel müdürlüğü, personel ve prensipler genel

müdürlüğü, güvenlik işleri genel müdürlüğü, destek ve mali hizmetler genel müdürlüğü ve koruma hizmetleri genel müdürlüğü şeklinde ihdas edilmiştir⁷.

Cumhurbaşkanı Yardımcıları

6771 sayılı Kanun ile Anayasa'nın 104. maddesinde yapılan değişiklik kapsamında Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanları atayabilmekte ve görevlerine son verebilmektedir. Cumhurbaşkanlığı sisteminde, 6771 sayılı Kanun ile gerçekleştirilen Anayasa değişikliği ile Türk hukukunda ve hükümet sistemlerinde ilk olarak, Anayasa'nın 106/1. maddesi kapsamında Cumhurbaşkanı, Anayasa'nın verdiği yetki kapsamında, bir veya daha fazla Cumhurbaşkanı yardımcısı atayabilmektedir.

Anayasa'nın 106. maddesine göre Cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir nedenle boşalması halinde yenisi seçilene kadar Cumhurbaşkanlığı'na vekâlet edeceği ve Cumhurbaşkanı'na ait yetkileri kullanacağı belirtilen Cumhurbaşkanı yardımcılarının Anayasa'da belirtilen diğer görevi ve yetkisi, Cumhurbaşkanı'nın hastalık ve yurt dışına çıkma gibi sebeplerle geçici olarak görevinden ayrılması hallerinde, Cumhurbaşkanı'na vekâlet etmek ve Cumhurbaşkanı'na ait yetkileri kullanmaktır. Bu kapsamda, ABD Başkanlık sitemindeki Başkan yardımcısına benzer şekilde, Cumhurbaşkanlığı sisteminde de Cumhurbaşkanı yardımcılığı vardır. Ancak Cumhurbaşkanlığı sisteminde, ABD'deki başkanlık siteminden farklı olarak, Cumhurbaşkanı yardımcısı, Cumhurbaşkanı ile birlikte seçilmemekte ve kaç Cumhurbaşkanı yardımcısının olacağı da Anayasa'da belirtilmemektedir (Küçük, 2021a, s. 76). Bu durum ise, bir şeyi yapmak veya yapmamak konusunda mevzuatın tanıdığı sınırlar içerisinde idareye verilen takdir yetkisi kapsamında değerlendirilebilir (Seçkin ve Üstün, 2015, s. 512). Takdir yetkisi kapsamında idare, işlem yapıp yapmama veya yapacaksa içeriğini belirleme konularında serbest olmakta, ayrıca bu konu ile ilgili düzenleme yetkisini de kullanabilmektedir (Gözler, 2019, s. 1282). Anayasa'da sayısı belirtilmediği için eleştirilere konu olsa bile, Cumhurbaşkanı takdir yetkisini kullanarak dilediği kadar Cumhurbaşkanı yardımcısı atayabilmektedir.

Diğer yandan Cumhurbaşkanı, atadığı yardımcılarının görevlerine tek taraflı olarak son verebilmektedir. Ayrıca, Cumhurbaşkanı tarafından atanan ve Cumhurbaşkanı'na karşı sorumlu olan bakanlarda olduğu gibi Cumhurbaşkanı yardımcılarının da siyasal sorumluluğu yoktur (Doğan ve Erdoğan, 2021b, s. 186). Anayasa'nın 106/5. maddesi kapsamında Cumhurbaşkanı'na karşı sorumlu olan Cumhurbaşkanı yardımcıları, TBMM tarafından soruşturmanın açılması için gerekli şartların sağlanması ve Yüce Divan'da yargılanma bakımından Cumhurbaşkanı gibi aynı hükümlere tabidir (Doğan ve Erdoğan, 2021b, s. 172; Gül, 2018, s. 245). Diğer yandan TBMM'ye karşı bir siyasal sorumluluğu olmayan Cumhurbaşkanı yardımcılarının, Cumhurbaşkanı'na karşı siyasal sorumluluğu vardır.

Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları

Cumhurbaşkanlığı sistemi ile Cumhurbaşkanı'na bağlı olarak, politika önerileri geliştirmek, uygulanan politikaları değerlendirmek, kamu kurum ve kuruluşlarına önerilerde bulunmak, yeni politikalar oluşturulması yönünde araştırma yapmak amacıyla, farklı konularda çalışmak üzere dokuz farklı politika kurulu⁸ oluşturulmuştur (Taş, 2021, s. 15). Başkanlığını

⁷ Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığının birimlerinin görevleri hakkında detaylı bilgi için 10/07/2018 tarih ve 30474 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 7., 8., 9., 10. ve 10/A. maddelerine bakınız: <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=1&MevzuatTur=19&MevzuatTertip=5>

⁸ Cumhurbaşkanlığı politika kurulları hakkında ayrıntılı bilgi için bkz., TAŞ, Işitan, Mehmet, "Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarının Hukuki Niteliği ve İdari Örgütlenmedeki Yeri", Yetkin Yayınları, Ankara.

Cumhurbaşkanı'nın yaptığı bu kurullar, yine Cumhurbaşkanı tarafından atanan en az üç üyeden oluşmaktadır.

Cumhurbaşkanı kurul üyelerinden birini kurulun başkanvekili olarak görevlendirmektedir. 10/07/2018 tarih ve 30474 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 1 sayılı Kararname'nin 21. maddesinde bu kurulların asgari üç kişiden oluşacağı düzenlenmişken, en fazla kaç kişiden oluşacağı ile ilgili sayı belirtilmediği için eleştirilere konu olan bu kurullara, Cumhurbaşkanı takdir yetkisini kullanarak dilediği kadar üye atayabilmektedir. Dolayısıyla çıkarılabilecek bir Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile bu durumun netleştirilmesinin, kamu yönetimi açısından öngörülebilirlik ve şeffaflık sağlayacağı değerlendirilmektedir.

Cumhurbaşkanlığı politika kurulları: Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu, Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu, Ekonomi Politikaları Kurulu, Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu, Hukuk Politikaları Kurulu, Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu, Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu, Sosyal Politikalar Kurulu ve Yerel Yönetim Politikaları Kurulu'ndan oluşmaktadır. Kendini oluşturan insanların mutluluğu, huzuru ve güveni için kurallar koyan, sonra bu kurallara uyulup uyulmadığını denetleyen, uymayanlara da müeyyide uygulayan, bunun yanında farklı fonksiyonları da (asgari olarak; iç güvenlik, dış güvenlik, adalet ve bürokrasi) üzerine alan bir organizasyon olan devlet, bu yükümlülükleri gerçekleştirebilmek adına çok çeşitli konu ve alanlarda politikalar da oluşturmaktadır. Devletin etkinliklerini; amaç, usul ve içerik olarak düzenleme ve gerçekleştirme esaslarının bütününe içeren siyaset olarak da ifade edilebilen politika ve politika belirleme süreci, devlet yönetiminde önem arz etmektedir (TDK, 2011, s. 1937). Bu kapsamda, Bakanlar Kurulu'nun ve Başbakanlığın kaldırılması ile tek başlı bir yürütme haline gelen, birçok özelliği ile ABD tipi başkanlık sisteminin özellikleri yanında kısmen de olsa parlamenter sistemin bazı özelliklerinin birleştirilmesi ile oluşturulan Cumhurbaşkanlığı sisteminde, sistemin odak noktası olan Cumhurbaşkanı'nın politika belirleme süreci oldukça önem taşımaktadır (Doğan ve Erdoğan, 2021b, s. 167). Bu noktadan hareketle, devlet yönetiminde yeni bir teşkilatlanma modeli getiren Cumhurbaşkanlığı sisteminde, Anayasa'nın 104. maddesinin 1. fıkrasına göre, devletin başı ve yürütme yetkisine sahip olan Cumhurbaşkanı'nın devlet politikalarını belirlemesi ve belirlenen politikaların uygulanmasını takip etmesi önemli bir yeniliktir. Kuvvetler ayrılığı teorisinin temelleri üzerine inşa edilen ve ABD Anayasası'nın 1. maddesine göre yürütme yetkisinin Başkan'a ait olduğu ABD'deki başkanlık sistemine benzer şekilde, Cumhurbaşkanlığı sisteminde de yürütmeden nihai ve tek sorumlu kişi (Küçük, 2021a, s. 71) Anayasa'nın 104. maddesine göre Cumhurbaşkanı'dır. Cumhurbaşkanlığı sisteminde Cumhurbaşkanlığı makamı, hem devletin ve milletin birliğini ve bütünlüğünü temsil ederek Anayasa'nın uygulanmasını sağlayacak devletin düzenli ve uyumlu çalışmasını gözeterek devlet başkanlığını temsil edecek, hem de hükümet etme yetkisi ve görevi kapsamında siyasi politikaların uygulayıcısı olarak siyasi kimliğe sahip olması nedeniyle tek kişilik bir yürütme organını bünyesinde barındırmaktadır (Küçük, 2021b, s. 44).

Kuşkusuz Cumhurbaşkanı'nın tüm bu görev ve sorumlulukları tek başına yapamayacağına göre, Cumhurbaşkanı'na çeşitli konularda rapor hazırlayarak, görüş ve önerilerde bulunarak politika belirleme ve belirlenen politikaların uygulama sürecinin takibine katkıları nedeniyle, bir danışma organı olan politika kurulları, istişari mahiyette çok önemli bir misyonu yerine getirmektedir (Akıncı, 2018, s. 2134). Tipik bir kamu hizmeti görmeyen ve kamu politikalarının oluşturulmasında Cumhurbaşkanı'na yardımcı olan Cumhurbaşkanlığı politika kurullarının, yürütme açısından idari işlev değil hükümet işlevi üstlendiğini söylemek

mümkündür (Taş, 2021, s. 87). Diğer yandan, Cumhurbaşkanlığı sisteminden önce de, Türk devlet geleneği içerisinde devlet yönetiminde istişari mahiyette kurullara rastlanmaktadır.⁹

Özet olarak Cumhurbaşkanlığı sisteminde Cumhurbaşkanlığı politika kurulları, gerek Türk devlet sisteminde dolayısı ile Türk idari yapılanmasında gerekse Türk kamu yönetiminde yeni ancak önemli ve etkili bir konuma sahiptir. Ancak mevzuatlarda ileride yapılacak revizyonlarla yukarıda değinilen eksikliklerin giderilmesinin yararlı olacağı değerlendirilmektedir.

Cumhurbaşkanlığı İdari Teşkilatında Yapılan Değişikliklerin Kamu Yönetiminde Hızlı Karar Almaya Etkisi

Kamu yönetimi, bir akademik disiplin olduğu kadar, aynı zamanda kamu politikaları oluşturma ve bunları uygulama, planlama, örgütlenme, yönlendirme, koordinasyon, denetim, sevk ve idare gibi eylem ve işlemlerden meydana gelen faaliyetler ile kamu bürokrasisini ve onun mal ve hizmet sunduğu halkla olan ilişkilerini anlamaya ve geliştirmeye yönelik faaliyetler bütünüdür (Eryılmaz, 2010, s. 8). Kamu yönetiminin faaliyet ve görev kapsamı zaman içinde değişmektedir. Diğer yandan kamu yönetiminde amaçların etkili ve verimli bir biçimde gerçekleştirilmesi için işbirliği ve koordinasyon sağlamaya yönelik faaliyetlerin tümü “yönetim” kavramını ortaya çıkartmaktadır. Kamu yönetiminin ihtiyaçlara cevap verebilmek için değişikliklere ayak uydurabilmesi, farklı ve çağa uygun yöntemlerle faaliyette bulunması veya hizmet sunması gerekmektedir. Bu kapsamda yönetimde iyileştirmeler ve reformlar yapılabilmektedir. Kamu yönetiminin temel amacı, devletin nihai ve asli görevlerinin kapsamını oluşturan kamu düzeni ve toplumsal barışın sağlanması, hizmet sunumu ve dağılımında adaletin sağlanması ve vatandaşların ihtiyaçlarını karşılayarak daha iyi ve kalite düzeyi yüksek bir hayat sürmelerine imkân ve ortam sağlamaktır (İsbir vd., 2013, s. 95). Yapısal anlamda devletin teşkilat yapısını ifade eden kamu yönetimi, demokratik yönetim anlayışlı kapsamında toplum adına karar alan siyasi mekanizmalara, gerek politika belirlemede destek sağlayan ve gerekse bu politikaları uygulayan birimdir (Kutlu ve Kahraman, 2017, s. 2). Anayasa'nın 104/1. maddesine göre devletin başı Cumhurbaşkanı'dır. Anayasa'nın 104/2. maddesine göre devlet başkanı sıfatıyla Türkiye Cumhuriyeti'ni ve Türk Milletinin birliğini temsil eden Cumhurbaşkanı, Anayasa'nın uygulanmasını ve Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını da temin etmektedir. Anayasa'nın 104/1. maddesine göre, yürütme yetkisi Cumhurbaşkanı'na aittir.

Daha açık şekilde ve eski sitemle karşılaştırmalı olarak ifade etmek gerekirse; yürütme yetkisi ve görevinin Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, Anayasa'ya ve kanunlara uygun olarak kullanıldığı parlamenter sistemdeki uygulamadan farklı olarak, Anayasa'nın 104/1. maddesi kapsamında Cumhurbaşkanlığı sisteminde yürütme yetkisini tek başına Cumhurbaşkanı kullanmaktadır. Diğer yandan TBMM'ye karşı siyasal sorumluluğun Cumhurbaşkanı'nda olduğu Cumhurbaşkanlığı sistemi, TBMM'ye karşı siyasal sorumluluğun Bakanlar Kurulu'nda olduğu ve Cumhurbaşkanı'nın TBMM'ye karşı siyasal sorumluluğunun olmadığı parlamenter sistemden de farklıdır. Kamu yönetiminde hızlı ve etkili karar alınması ve uygulanmasının sağlanarak, ülkenin etkin bir şekilde yönetilmesinin hedeflendiği Cumhurbaşkanlığı sistemi ile -parlamenter sistemden farklı olarak- yürütmedeki çift başlılığa son verilmiştir.

Cumhurbaşkanı'nın yetkilerini kullanırken kendisine yardımcı olan, danışma birimlerini de içeren bir teşkilatı vardır. Cumhurbaşkanlığı sisteminde, devlet teşkilatı ile Cumhurbaşkanı arasında kilit noktada, Cumhurbaşkanı tarafından atanan ve gerektiğinde görevlerine son verilebilen bakanlar ve Cumhurbaşkanı yardımcıları vardır. Cumhurbaşkanı

⁹ Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. TAŞ, Işıtan, Mehmet, (2021), Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarının Hukuki Niteliği ve İdari Örgütlenmedeki Yeri, Yetkin Yayınları, Ankara.

tarafından belirlenen politikaların hayata geçirilmesi noktasında önemli görevleri olan ve Cumhurbaşkanı'na karşı sorumlu olan bakanlar ve Cumhurbaşkanı yardımcıları, kamu yönetiminde kararların hızlı şekilde alınması ve etkin bir şekilde uygulanması noktasında önemli bir fonksiyonu yerine getirmektedir.

Cumhurbaşkanı'nın, idari fonksiyon alanında sahip olduğu yetkilerden bazılarını "yetki devri" yolu ile devredebildiği Cumhurbaşkanı yardımcılarının, Anayasa'da yer alan iki temel görevi vardır (Gözler, 2019a, s. 362). Bunlardan birincisi, Anayasa'nın 106/2. maddesine göre, Cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir nedenle boşalması halinde, yenisi seçilene kadar Cumhurbaşkanlığı'na vekâlet etme ve Cumhurbaşkanı'na ait yetkileri kullanmaktır. Bu yetkilerden ikincisi, Anayasa'nın 118/4. maddesine göre, Cumhurbaşkanı'nın katılmadığı zamanlarda Milli Güvenlik Kuruluna başkanlık yapmaktadır. Cumhurbaşkanı yardımcısı aynı zamanda Milli Güvenlik Kurulu üyesidir. Bu kapsamda yürütmenin en etkili ikinci adamı olmakla birlikte, sadece Cumhurbaşkanı'nın imzasını taşıyan -basit bir idari işlem olan- "Cumhurbaşkanı Kararı" ile atanabilen ve görevden alınabilen Cumhurbaşkanı yardımcılarının; geçici veya sürekli olarak Cumhurbaşkanlığı makamında boşalma olması durumunda bu makamı doldurmanın yanında, Cumhurbaşkanı'nın ulusal ve uluslararası politikalarının belirlenmesinde Cumhurbaşkanı'na yardımcı olmak gibi önemli fonksiyonları vardır (Doğan ve Erdoğan, 2021b, s. 4).

Devletin üstlendiği milli kamu hizmetlerinin konularına göre uzmanlaşmış ve örgütlenmiş bölümleri olan, merkezi idare teşkilatı içinde yer alan bakanlıkların başında, bakanlığın en üst amiri olan ve Cumhurbaşkanı tarafından "Cumhurbaşkanı kararı" ile atanan bakanlar yer almaktadır (Gözler, 2019a, s. 372). Bakanlara; Anayasa, kanun ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hangi görev ve yetki vermişse, bakanların görev ve yetkileri bundan ibarettir (Doğan ve Erdoğan, 2021b, s. 18). Cumhurbaşkanı'nın belirleyeceği politikalara uygun olarak bakanlık teşkilatını yöneten bakanlar, Cumhurbaşkanı politikaları ile ters düştüğünde yeni bir Cumhurbaşkanı kararı ile görevden alınabilmektedir. Bu durum, parlamenter sistemin bakanlık verilip verilmemesi merkezli siyasi krizleri ile mukayese edildiğinde, istikrar sağlamak için yürütmenin güçlendirildiğini göstermektedir. Cumhurbaşkanı'nın belirlediği politikalar ile uyumlu olmayan bakanlar bu şekilde kolaylıkla görevden alınabilmekte ve aynı yol ile yenileri atanabilmektedir. Bu durum, yürütmede etkinliğin sağlanmasına katkı sağlamaktadır.

Diğer yandan, kamu yönetiminde hızlı bir şekilde karar alınması ve etkin bir şekilde uygulanmasını sağlamak için, Anayasa'nın 104/9. maddesine göre Cumhurbaşkanı, üst kademe yöneticilerini atayabilmekte, görevlerine son verebilmektedir. Bu kapsamda üst kademe yöneticilerinin atanmasına ilişkin usul ve esaslarla ilgili Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilmektedir. Ayrıca Cumhurbaşkanı, kamu yönetiminde kararların hızlı şekilde alınması ve etkin bir şekilde uygulanmasını sağlamak için, Anayasa'da belirtilen "temel haklar", "kişi hakları ve ödevleri", "siyasi haklar ve ödevleri" başlıkları dışında kalan, yürütme yetkisine ilişkin konularda tek başına Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilmektedir. Cumhurbaşkanı'nın belirlediği politikalar ile uyumlu olmayan üst düzey yöneticiler de 10/07/2018 tarih ve 3 sayılı "Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi"nden alınan yetki kapsamında, "Cumhurbaşkanı kararı" ile görevlerinden alınabilmekte ve aynı yol ile yenileri atanabilmektedir (Doğan, 2019, s. 18). Bunun yanında 1 cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere Cumhurbaşkanı kararıyla, 2 sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere Cumhurbaşkanı onayı ile atama yapılabilmektedir. Bu noktada Cumhurbaşkanı ataması ve Cumhurbaşkanı onayı arasındaki farkı kısaca ifade etmek faydalı olacaktır. 1 sayılı cetvelde yer alan Diyanet İşleri Başkanı, Milli istihbarat Teşkilatı Başkanı, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreteri, Cumhurbaşkanlığına bağlı kurum ve kurul başkanları, Bakan yardımcıları,

Cumhurbaşkanlığı Ofis Başkanları, TRT Genel Müdürlüğü, Merkez Bankası Başkanı, Valiler, Büyükelçiler, Düzenleyici ve denetleyici kurumlar başkanı ve üyeleri, Rektörler ve Genel müdürler gibi üst kademe kamu yöneticileri, Cumhurbaşkanı kararı ile doğrudan doğruya Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Diğer yandan doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atanmayan 2 sayılı cetvelde yer alan Adli Tıp Kurumu Başkan Yardımcıları, Bakanlık Müfettişler, Birinci Hukuk Müşavirleri, Defterdarlar, İl Emniyet Müdürleri, Vali Yardımcıları ve Kaymakamlar, Polis Akademisi Başkanı, Bakanlık Daire Başkanları, Hazine Kontrolörleri, Türkiye Bilimler Akademisi Başkanı, Bakanlık İl Müdürleri, İl Müftüleri gibi görevliler, bakan gibi ilgili makamlar tarafından atanmakta ancak bu atamalar Cumhurbaşkanı tarafından onaylanmaktadır. Bu durum, Cumhurbaşkanı'nın belirlediği politikalar ile uyumlu olmayan üst düzey bürokratların hızlı bir şekilde görevden alınması ve uyumlu olanlarında hızlı bir şekilde atanmasını sağlayarak, kamu yönetiminde etkinliğin sağlanmasına hizmet etmektedir.

Sonuç

Türkiye'de, 16/04/2017 tarihli referandum ile yapılan Anayasa değişikliği 09/07/2018 tarihinde bütünüyle yürürlüğe girmiştir. Anılan değişiklik ile Türkiye'de hükümet sistemi değişikliğine gidilmiş ve parlamenter sistemden, ABD'deki başkanlık sisteminin Türkiye'ye özgü bir uyarlaması olan Cumhurbaşkanlığı sistemine geçilmiştir. Anayasa'nın 104. maddesinin 1. fıkrası kapsamında yürütme yetkisinin devletin başı olan Cumhurbaşkanı'na verildiği monist yapılı Cumhurbaşkanlığı sisteminin ortaya çıkışında, parlamenter sistemin istikrarsız hükümetlere neden olduğu yönündeki kanaatlerin var olması ve Türk siyasi hayatına "367 krizi" adıyla damgasını vuran gelişmelerin belirleyici olduğu söylenebilir. Bu kapsamda yürütme yetkisi ile donatılmış Cumhurbaşkanı'nın bu yetkileri ve görevlerini kullanmasında kendisine yardımcı olacak bakanlıklar dışında bir teşkilata ihtiyaç duyduğunu ifade etmek faydalı olacaktır.

Devletin başı ve yürütme yetkisine sahip Cumhurbaşkanı, Anayasa'nın 104/17. maddesi kapsamında, temel haklar, kişi hakları ve ödevleri, siyasi haklar ve ödevler dışında kalan, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilmektedir. Cumhurbaşkanlığı sisteminin uygulanmaya başladığı günden bugüne kadar çeşitli konularda 95 Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılmıştır. 02/07/2018 tarihinde kabul edilen 700 ve 703 sayılı Anayasa'da Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılması Hakkında KHK'lar ile 450 civarında Kanun ve KHK'da yapılan değişiklikle Cumhurbaşkanlığı kararnemelerinin önü açılmıştır. 10/07/2018 tarih ve 30474 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 1 sayılı "Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi" ile Cumhurbaşkanlığı teşkilatı kurulmuş ve düzenlenmiştir. 1982 Anayasası uyarınca "yürütme yetkisine ilişkin konularda" çıkarılan 23 Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı, bakanlıklar, Cumhurbaşkanlığı'na ve bakanlıklara bağlı idareler, bazı kamu tüzelkişiliğini haiz kurumlar ile üst kademe kamu yöneticilerinin atanma usul ve esaslarına ilişkin hususlar düzenlenmiştir. Ancak, yoğun ve kapsamlı değişikliklerle son derece karışık bir hal alan ve takip edilmesi hayli güçleşen bu 23 Kararname geçmişten günümüze birçok defa değişmiştir. Hatta 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde, daha sonra çıkarılan kararnemelerle 27 defa değişiklik yapılmıştır. Bu değişiklik ile 400'e yakın noktada yeni düzenlemeler yapılmıştır.

Cumhurbaşkanlığı sisteminin parlamenter sistemden farklı olarak getirdiği en önemli yeniliklerden biri; Cumhurbaşkanlığı teşkilatı içerisinde yer alan gerek Cumhurbaşkanı'nın politika geliştirmesine ve gerekse de uygulanan politikaları değerlendirerek sonuçları ile ilgili Cumhurbaşkanı'na rapor sunarak katkı sağlayan, kurum ve kuruluşlara önerilerde bulunan, farklı konularda çalışmak üzere kurulan dokuz farklı politika kuruludur. Politika kurullarının kurulması ve görevleri ile ilgili 1 sayılı Kararname'nin 21. maddesinde bu kurulların asgari üç

kişiden oluşacağı düzenlenmektedir. Ancak bu kurulların en fazla kaç kişiden oluşacağı ile ilgili bir sayı belirtilmemektedir. Bu kapsamda Cumhurbaşkanlığı'nın takdir yetkisini kullanarak bu kurullara dilediği kadar üye atayabilmesi bir sorun alanı olarak değerlendirilmektedir. Yeni kamu yönetimi ve yönetim anlayışı kapsamında, kamu yönetiminde öngörülebilirlik ve şeffaflık sağlaması açısından, çıkarılabilecek bir Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile bu durum netleştirilebilir. Bu sayede, Türk devlet sisteminde dolayısı ile Türk idari yapılanmasında yeni ancak önemli ve etkili bir konuma sahip Cumhurbaşkanlığı politika kurulları ve diğer konularda, mevzuatlarda yapılacak düzenlemelerle yukarıda değinilen eksikliklerin giderilmesinin yararlı olacağı değerlendirilmektedir.

Kaynakça

- Akıncı, B. (2018). Türkiye’de Kamu Politikası Oluşturma Sürecinde Yeni Aktör: Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları. *OPUS Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi*, 9(16), ss. 2128-2146.
- Akıncı, B. (2019), Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi: Sisteme Yönelik Eleştiriler ve Çözüm Önerileri, Nobel Yayıncılık, Ankara.
- Anayurt, Ö. (2021), *Anayasa Hukuku – Genel Kısım*, Seçkin Yayınevi, Ankara.
- Ay, Ş. (2004), Türkiye’de Parlamenter Sistem ve Hükümet Tartışmaları, *Mevzuat Dergisi*, 7 (77), ss. 9-24.
- Barlas, M. (1994), *Turgut Özal’ın Anıları*, Sabah Kitapları, İstanbul.
- Bozlağan, R. (2003), Kamu Yönetimi Paradigmasında Değişim ve Özelleştirme Yaklaşımı, Acar, M. ve Özgür, H. (Ed.), *Çağdaş Kamu Yönetimi I* içinde, Ankara, ss. 276-304.
- Can, İ., Şengöz, Y., Aydın, F. (2015), *Mali Yönetim ve Denetim*, Gelirler Kontrolörleri Derneği Yayını, Ankara.
- Coşkun, A., Karabeyli, L. (2007), *Kamu Yönetimi Reformu Bağlamında Sayıştay Denetimi*, Aksoy, Ş. ve Üstüner, Y. (Ed.), *Kamu Yönetimi – Yöntem ve Sorunlar* içinde, Ankara, ss. 215-233.
- Coşkun, S. (2008), *Kamu Yönetiminde Yönetişim Yaklaşımı*, Balcı, A., Nohutçu, A., Öztürk, N.K., Coşkun, B. (Ed.), *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar* içinde, Ankara, ss. 67-82.
- Doğan, B. (2019), Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanlığı Kararlarının Yargısal Denetimi, *Akdeniz Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 9 (2), ss. 273-298.
- Doğan, B. (2020), Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Yasama Yetkisinin Devredilmezliği İlkesi Bağlamında Değerlendirilmesi, *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 28(3), ss. 965-1003.
- Doğan, B. (2021), Egemenlik Kavramı ve 1921 Anayasası’nda Milli Egemenlik Anlayışı, Koyuncu, N., Yıldız, A. (Ed.), *Necmeddin Erbakan Hukuk Araştırmaları-Kamu Hukuku* içinde, Konya, ss. 359-399.
- Doğan, B., Doğan, İ. (2020), Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığının Sorumluluğu, *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 11(2), ss. 468-483.
- Doğan, B., Erdoğan, D. (2021b), Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanı Yardımcıları ile Bakanların Sorumlulukları Meselesi, *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 23(1), ss. 163-191.

- Doğan, B., Erdoğan, Z. (2021a), Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve Bakanlar, *Necmettin Erbakan Üniversitesi Hukuk Fakültesi*, 4(1), ss. 1-27.
- Doğan, B., Geyik, A. F., Bozkurt, E. E. (2021), Kanun Hükmünde Kararnameler ile Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Karşılaştırılması, *Gaziantep University Journal of Social Sciences*, 20(4), ss. 1687-1721.
- Doğan, B., Geyik, A.F. (2020), Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kuvvetler Ayrılığı, *Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 10 (2), ss. 19-45.
- Ekmekçi, M. (2021), *5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Kapsamında İç Denetim Faaliyetinde Şeffaflık: Uygulamada Ortaya Çıkan Sorunlar ve Çözüm Önerileri*, Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Kahramanmaraş.
- Eren, A. (2020), *Anayasa Hukuku Dersleri*, Seçkin Yayınevi, Ankara.
- Eren, V., Akıncı, B. (2018), Yasama Yürütme İlişkileri Açısından Başkanlık Sistemi ile Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Karşılaştırılması. Demirkaya Yüksel (Ed.), *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi: Kamu Yönetiminde Değişim* içinde ss. 35-70, Hiperayayın, İstanbul.
- Eryılmaz, B. (2010), *Kamu Yönetimi*, Okutman Yayıncılık, Ankara.
- Genç, F.N. (2012), *Yönetişim ve Yönetim Ekseninde Kamu Yönetimi*, Ekin Yayınevi, Bursa.
- Gözler, K. (2012), *Devletin Genel Teorisi*, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa.
- Gözler, K. (2019a), *İdare Hukuku – Cilt I*, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa.
- Gözler, K. (2019b), *İdare Hukuku – Cilt II*, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa.
- Gözler, K. (2019c), *Türk Anayasa Hukuku*, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa.
- Gözler, K. (2020a), *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi – Cilt I*, Türk Anayasa Hukuku, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa.
- Gözler, K. (2020b), *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi – Cilt II*, Türk Anayasa Hukuku, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa.
- Gül, C. (2018), Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Sisteminin Dinamikleri ve Yürütmenin Yeni Konumu, *Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 13(2), ss. 235-262.
- Gül, C. (2019), *Demokrasi Teorisi Açısından Başkanlık/Cumhurbaşkanlığı Sisteminin Demokratiklik Değeri*, Adalet Yayınevi, Ankara.
- Güler, B.A., Keskin, N.E. (2007), Devlet Reformunu Tarihten Çalışmak, Aksoy, Ş. ve Üstüner, Y. (Ed.), *Kamu Yönetimi – Yöntem ve Sorunlar* içinde, Ankara, ss. 101-152.
- Gündoğan, E. (2013), *Yönetişim: Kavram, Kuram ve Boyutlar*, Çukurçayır, M.A., Eroğlu, H.T. (Ed.), Yönetişim içinde, Ankara, ss. 15-55.
- Hekimoğlu, H. B. (2010), *Karşılaştırmalı Siyasal Sistemler*, İstanbul Üniversitesi Açık ve Uzaktan Eğitim Fakültesi, İstanbul.
- İçener, Z. Ç. (2015), Türkiye’de Başkanlık Sistemi Tartışmalarının Yakın Tarihi: Özal ve Demirel’in Siyasi Mülahazaları, *Bilgi Dergisi*, 75, ss. 313-340.
- İsbir, E.G. (2013), *Kamu Yönetiminde Değişim ve Güncel Sorunlar*, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, Ankara.

- Keser, H. (2021), Başkanlık Sisteminde Yasama ve Yürütme Organları Arasındaki Karşılıklı Etkileşim Araçları Açısından Türkiye-ABD Hükümet Sistemlerinin Karşılaştırması, *Akdeniz Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 11 (2), ss. 165-182.
- Kutlu, Ö., Kahraman S. (2017), Türk Cumhurbaşkanlığı Sisteminin Kamu Yönetimi Açısından Değerlendirmesi, Uslu, F. (Ed), *Türk Anayasa Hukukunun Güncel Sorunları* içinde, Beşiköprü Yayınları, Sakarya, ss. 1-26.
- Küçük, A. (2021a), *ABD ve Latin Ülkelerinde Başkanlık Sistemi ve Uygulamaları*, Adalet Yayınevi, Ankara.
- Küçük, A. (2021b), *Türkiye’de Başkanlık (Cumhurbaşkanlığı) Sistemi*, Adalet Yayınevi, Ankara.
- Küçük, A., Doğan, B. (2019), Türkiye’de 2017 Anayasa Değişikliği Kapsamında Yürütmenin Asli Düzenleme Yetkisi ve Mahfuz Düzenleme Alanı, *Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 9 (1), ss. 1-59.
- Özbudun, E. (2017), *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin Yayınları, Ankara.
- Seçkin, S. Üstün, G. (2015), İdari İşlemlerde Takdir Yetkisi ve Gerekçe İlkesi, *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, ss. 509-533.
- Taş, I. M. (2021), *Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarının Hukuki Niteliği ve İdari Örgütlenmedeki Yeri*, Yetkin Yayınları, Ankara.
- TDK, (2011), *Türkçe Sözlük*, Türk Dil Kurumu, Ankara.
- Turan, A. S. (2018), Türkiye’nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, *Sosyal Bilimler Araştırma Dergisi*, 7(3), ss. 42-91.
- Türkeş, A. (2017), *9 Işık*, Hamle Yayınları, İstanbul.
- Yayman, H. (2016), *Türkiye’de Devlet Reformu ve Başkanlık*, Doğan Kitap, İstanbul.
- <https://www.cumhuriyet.com.tr/haber/demirel-baskanlik-sistemini-degerlendirdi-137592>,
Erişim Tarihi: 04/03/2022.