

T.C.
ATILIM ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ VE SİYASET BİLİMİ ANA BİLİM DALI
KAMU YÖNETİMİ VE SİYASET BİLİMİ YÜKSEK LİSANS PROGRAMI

CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNİN TÜRK İDARİ
TEŞKİLATINDA YARATTIĞI DEĞİŞİKLİKLER: İL İDARESİ KANUNU
ÖRNEĞİ

Yüksek Lisans Tezi

Batuhan BAYRAK

Ankara-2023

T.C.
ATILIM ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ VE SİYASET BİLİMİ ANA BİLİM DALI
KAMU YÖNETİMİ VE SİYASET BİLİMİ YÜKSEK LİSANS PROGRAMI

CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNİN TÜRK İDARİ
TEŞKİLATINDA YARATTIĞI DEĞİŞİKLİKLER: İL İDARESİ
KANUNU ÖRNEĞİ

Yüksek Lisans Tezi

Batuhan BAYRAK

Tez Danışmanı

Dr. Aslı YİĞİT

Ankara-2023

KABUL VE ONAY

Batuhan BAYRAK tarafından hazırlanan ‘‘Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Türk İdari Teşkilatında Yarattığı Değişiklikler: İl İdaresi Kanunu Örneği’’ başlıklı bu çalışma, 22.06.2023 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda başarılı bulunarak jürimiz tarafından Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Ana Bilim Dalı, Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Programında Yüksek Lisans Tezi olarak oy birliği ile kabul edilmiştir.

Dr. Öğr. Üyesi Gülden ÇAMURCUOĞLU (Başkan)

Dr. Öğr. Üyesi Aslı YİĞİT (Danışman)

Dr. Öğr. Üyesi Korhan MÜHÜRÇÜOĞLU (Üye)

Doç. Dr. Şule TUZLUKAYA

Enstitü Müdürü

ETİK BEYAN

Atılım Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Yazım Kılavuzuna uygun olarak hazırladığım bu tez çalışmasını;

- Akademik ve etik kurallar çerçevesinde hazırladığımı,
- Tüm bilgi, belge, değerlendirme ve sonuçları bilimsel etik ve ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu,
- Tez çalışmada yararlandığım eserlerin tümüne atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi,
- Bu tezde sunduğum çalışmanın özgün olduğunu bildirir,

Aksi bir durumda aleyhime doğabilecek tüm hak kayıplarını kabullendiğimi beyan ederim.

Tarih ve İmza

Ad SOYAD

ÖZ

BAYRAK, Batuhan. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Türk İdari Teşkilatında Yarattığı Değişiklikler: İl İdaresi Kanunu Örneği, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2023.

Türkiye’de 2018 yılından itibaren Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi uygulanmaktadır. ABD’deki başkanlık sistemine benzer özellikler taşıyan Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin kendine özgü denge denetim mekanizmaları vardır. Anayasa değişikliği sonrası Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine uygun olarak Türk idari teşkilatı da sisteme göre şekillendirilmiştir. Hükümet etme fonksiyonunda yapılan değişiklikler doğal olarak merkezi idarenin taşra temsilcilerinin de atanmasına ilişkin usulde, sorumluluk ve temsiliyetinde değişiklikler yaratmıştır.

Türk idari yapısı, merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkelerine göre şekillenir. Merkezden yönetim olan devlet tüzel kişiliği, başkent ve taşra teşkilatıdır. Yerinden yönetim kuruluşları ise yer yönünden ve hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları olarak teşkilatlanır. Başkent teşkilatında alınan kararlar ve yürütülecek milli hizmetler, başkent teşkilatının ülke çapına yayılan kolları taşra teşkilatı tarafından vatandaşa sunulur. Merkezi idarenin taşra teşkilatını temel olarak düzenleyen 1949 yılında kabul edilen 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, günümüze kadar birçok değişiklik yapılarak taşra teşkilatını düzenleyen temel kanun olarak halen yürürlüktedir. Türkiye’de merkezi idarenin taşra teşkilatı il ve ilçe olarak mülki taksimata ayrılmıştır. 2023 yılı itibariyle seksen bir il ve dokuz yüz yirmi iki ilçenin bulunduğu Türkiye’de, illerin başında mülki idare amiri olarak vali; ilçelerin başında mülki idare amiri olarak kaymakam bulunur. Bu mülki idare amirleri merkezden atanmış, başkent teşkilatının taşradaki temsilcileridir. Vatandaşa dokunma, hizmet sunma ve vatandaşın Devlet’e ulaşma konusunda birinci derecede öneme sahip bu yöneticilerin hükümet sisteminin değişmesiyle doğal olarak temsilcisi ve sorumlu olduğu makamlar değişmiştir. Söz konusu tez Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin Türk idari teşkilatında taşra yönetimine etkilerini ve ortaya çıkan uygulamalarının ilerleyen dönemlerde yapılacak düzenlemeler ile sisteme daha uyum sağlayacağını savunmaktadır.

Anahtar Sözcükler: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, T.C. İdari Teşkilatı, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, Vali, Kaymakam.



ABSTRACT

Changes in the Turkish Administrative Structure Created by the Presidential Government System: The Example of Provincial Administration Law, Master's Thesis, Ankara, 2023.

Since 2018, Turkey has implemented the Presidential Government System, which bears similarities to the presidential system in the United States, but with unique mechanisms of balance and control. As a result of constitutional changes, the Turkish administrative structure has been re-shaped in accordance with the Presidential Government System. These changes have had a profound impact on the procedures, responsibilities, and representation of local officials who serve as the central administration's representatives.

The Turkish administrative structure is organized around the principles of central and local governance. The central government comprises the State's legal personality, the capital, and provincial organizations, while local governance institutions are organized by geography and function. The decisions made in the capital and the national services to be provided are carried out through the local organizations that extend across the country. The Provincial Administration Law, which was adopted in 1949 and regulates the central administration's local representatives, has undergone numerous changes and remains the basic law regulating local organizations. It divides the central administration's local representatives into provinces and districts, with governors and district governors serving as the local administrative heads, respectively. These local officials are appointed by the center and serve as the representatives of the capital organization in the provinces. As a result of changes to the government system, their roles and responsibilities have been naturally altered, impacting their ability to reach out to citizens, provide services, and ensure that citizens can access the state.

Overall, the impact of the Presidential Government System on the Turkish administrative structure has been far-reaching, particularly on the local officials who serve as the primary interface between citizens and the state. These officials now face a new set of responsibilities and challenges, requiring them to adapt to the new political landscape and ensure that they are able to meet the changing needs of their constituents.

Key Words: Presidential Government System, T.C. Administrative Organization, Provincial Administration Law No. 5442, Governor, District Governor.



TEŞEKKÜR

Lisans eğitimim sırasında üzerimde büyük emeği olan, yüksek lisans programına başlamam konusunda desteklerini ve tecrübelerini esirgemeyen saygı değer hocam Prof. Dr. Halil İbrahim Ülker'e; tez çalışmamım her saniyesinde destek ve yönlendirmeleriyle inancımı ve motivasyonumu arttıran kıymetli hocam Dr. Aslı Yiğit'e sonsuz saygı ve Őükranlarımı sunuyorum.

Ömrüm boyunca maddi manevi destekleriyle her zaman yanımda olan kıymetli annem ve babam var olsunlar.

Tez yazma sürecinde desteklerini hissettiren çok değerli arkadaşlarıma teşekkür ediyorum.



İÇİNDEKİLER

ÖZ.....	i
ABSTRACT.....	iii
TEŞEKKÜR	v
İÇİNDEKİLER	vi
ŞEKİL DİZİNİ	viii
SİMGELER ve KISALTMALAR DİZİNİ	ix
GİRİŞ	1
BÖLÜM 1: HÜKÜMET SİSTEMLERİ	6
1.1 Kuvvetler Ayrılığı.....	6
1.1.1 Parlamenter sistem.....	8
1.1.2 Başkanlık sistemi	9
1.1.3 Yarı başkanlık sistemi.....	11
1.2 Kuvvetler Birliği	12
1.2.1 Mutlak monarşi	12
1.2.2 Diktatörlük	13
1.2.3 Meclis hükümeti	14
BÖLÜM 2: CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ ÖNCESİ	
TÜRKİYE'DE HÜKÜMET SİSTEMİ TARİHİ.....	16
2.1 Kanun-I Esasi Dönemi Öncesi.....	16
2.2 Kanun-I Esasi Dönemi	17
2.3 1921 Anayasası.....	20
2.4. 1924 Anayasası.....	21
2.5 1961 Anayasası.....	22
2.6 1982 Anayasası'nın İlk Hali: 2014 Öncesi Saf Parlamenter Sistem	24

2.7 2007 Anayasa Değişikliği	29
2.8 28 Ağustos 2014 ile 9 Temmuz 2018 Arası Hükümet Görünümü.....	33
BÖLÜM 3: TEMMUZ 2018 SONRASI: CUMHURBAŞKANLIğI HÜKÜMET SİSTEMİ	35
3.1 Arka Plan ve Giriş	35
3.2 Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Özellikleri.....	37
3.2.1 Yasama organı	38
3.2.2 Yürütme organı	42
3.2.3 Yargı organı	54
BÖLÜM 4: TÜRK İDARİ YAPISI	57
4.1 İdarenin Tanımı.....	57
4.2 Türkiye Cumhuriyeti Devleti İdaresinin Görevleri	60
4.3 Türk İdaresinin Anayasal Dayanakları	61
BÖLÜM 5: T.C. İDARİ TEŞKİLATI.....	84
5.1 Başkent Teşkilatı	86
5.2. Taşra Teşkilatı	97
BÖLÜM 6: TAŞRA YÖNETİMİNİN KISA TARİHİ	99
6.1 Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Öncesi 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu'nun Genel Çerçevesi.....	101
6.2 Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Sonrası 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu'nda Yapılan Değişiklikler	106
SONUÇ.....	111
KAYNAKÇA	118
ORİJİNALLİK RAPORU	129
ÖZGEÇMİŞ.....	145

ŞEKİL DİZİNİ

Şekil 1: Türk İdari Teşkilatı Genel Görünümü (Gözler ve Kaplan, 2021: 55). . 84



SİMGELER ve KISALTMALAR DİZİNİ

T.C.	: Türkiye Cumhuriyeti
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AKP	: Adalet ve Kalkınma Partisi
AYİM	: Askeri Yüksek İdare Mahkemesi
AYM	: Anayasa Mahkemesi
CBK	: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi
CHP	: Cumhuriyet Halk Partisi
DDK	: Devlet Denetleme Kurulu
FETÖ	: Fethullahçı Terör Örgütü
HSK	: Hâkimler Savcılar Kurulu
HSYK	: Hâkimler Savcılar Yüksek Kurulu
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
MGK	: Milli Güvenlik Kurulu
MHP	: Milliyetçi Hareket Partisi
MİT	: Millî İstihbarat Teşkilâtı
SGK	: Sosyal Güvenlik Kurumu
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCK	: Türk Ceza Kanunu
TİKA	: Türk İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı Başkanlığı
TMSF	: Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu
TRT	: Türkiye Radyo Televizyon Kurumu
TSK	: Türk Silahlı Kuvvetleri
TÜBİTAK	: Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu
YAŞ	: Yüksek Askeri Şûra
YÖK	: Yükseköğretim Kurulu

GİRİŞ

Türklerin üç bin yıllık devletli yaşamı tarihinde; Osmanlı İmparatorluğu'nda Tanzimat sonrası giderek merkezileşen devlet yönetimi Osmanlı İmparatorluğu'nun ardılı olan Türkiye Cumhuriyeti'nin devlet yapılımasında da devam etmiştir. Osmanlı İmparatorluğu'nun hukukî ve idari tarihi benzerlikler Türkiye Cumhuriyeti idari yapılanması açısından tarihsel bir miras görevi görmektedir. Türk tarihinde savaşlar, stresler ve bunalımlar üç bin yıllık devlet tecrübesini oluşturmaktadır. Millî Mücadele sonrası yakın tarihimizde 15 Temmuz 2016 tarihinde yaşadığımız devlet krizi yeni bir refleks oluşturmuştur (Özarslan, 2021). Fethullahçı Terör Örgütü'nün tarafından 15 Temmuz 2016 tarihindeki kalkışma girişiminin Türk demokrasisi adına tarihi bir milat olduğu söylenebilir (Duran ve Uzun, 2022: 109). Türkiye tarihinde bu büyüklükteki bir darbe girişimi ilk kez başarısızlığa uğratılmıştır. Kalkışmanın engellenmesinden sonra Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde bütün siyasi partiler arasında gerçekleşen mutabakat ile devletin bütün kademelerine sızmış bu terör örgütüne karşı kapsamlı ve etkin bir mücadele başlatılmıştır. Yaşanan kalkışma sonrası devletin güvenlik ve savunma birimleri yeniden yapılandırılmış, vesayetle mücadele konusunda; kurumsal, yasal ve yapısal birçok düzenleme yapılmıştır. Bu düzenlemelerden kısa bir süre sonra hükümet sistemi tartışmalarını gündeme getirmiştir. Tartışmalar sonrası TBMM'de uzlaşılan Anayasa değişikliği kanun teklifi halk oylamasına sunulmuş %51.41 evet oyu ile kabul edilmiştir. 1876 Kanun-i Esasi'den itibaren devam eden Türk anayasacılık sürecinde yeni bir sayfa açılmıştır. Parlamenter sistem içerisinde olan Türkiye, 2018 yılında 'Türk tipi başkanlık sistemi' olarak da anılan Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçmiştir.

Ülkemizde 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan Anayasa değişikliği referandumu ile Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi kabul edilmiştir. Türkiye, 6771 sayılı T.C. Anayasası'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Değişikliği ile parlamenter sistemden 9 Temmuz 2018 yılında Recep Tayyip Erdoğan'ın TBMM'de yemin etmesiyle Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçmiştir. Başkanlık sisteminin benzeri olarak gösterilen Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin başlamasıyla Türk idari teşkilatında da değişiklikler olmuştur. Bu hükümet sistemiyle yürütme tek başlı olmuş, Cumhurbaşkanı birçok yetki ve görev bakımından siyasi makamının yanında tipik bir idari makam haline gelmiştir (Gözler ve Kaplan 2021: 58).

9 Temmuz 2018’de, Anayasa’da Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlaması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname Resmî Gazete’de yayınlanması ile Türk idari teşkilatında yapılan değişiklikler yürürlüğe girmiştir. Birçok bakanlık ve kurumları kaldıran 703 sayılı KHK sonrası, Cumhurbaşkanı; Cumhurbaşkanı kararnamesi ile kaldırılan kurumları tekrar ihdas etmiştir. 703 sayılı KHK ile yapılan diğer değişiklikler ilgili kanunların bazı hükümlerini değiştirmiştir. Bu değişikliklerin temelinde T.C. Anayasası’nda yapılan değişiklikler vardır.

Türkiye; Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle beraber yürütmeyi güçlendirmekle kalmamış, siyasi olarak tek kişilik hükümeti halk doğrudan seçerek demokratik katılımı arttırmış bu da Cumhurbaşkanının meşruiyetini arttırmıştır. Cumhurbaşkanı devlet yönetiminde ekibini kurarak beş yıllığına vaatlerini gerçekleştirmek için görev yapacaktır. Sadece iki dönem görev yapabilecek Cumhurbaşkanının sorumluluğu sadece halka karşıdır. Tek kişiden oluşan yürütme önemli yetki ve görevler ile donatılmıştır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi sonrası idare sistemimiz değil hükümet sistemimiz değişmiştir. Yürütme organının bir parçası olan idarenin temel ilkelerinde herhangi bir değişiklik olmamıştır. Ancak sistemin muhteviyatı gereği idari teşkilatta bazı değişiklikler olmuştur. Eski sisteme göre bakanlıkların anlamı ve rolünün değişmesinin yanında, diğer kurumlarca yapılan pek çok faaliyet Cumhurbaşkanlığına verilmiştir. Önemli kamu görevlilerin atanmalarına ve görevden alınmalarına ilişkin kararlar karma işlem yerine Cumhurbaşkanı tarafından basit işlem haline getirilmiştir. Hükümetin tek kişilik Cumhurbaşkanı tarafından oluşmasından dolayı Bakanlar Kurulu gibi kolektif bir organ yoktur o nedenle idari teşkilatta yürütmeye ilişkin temsil, sorumluluk ve üst düzey kamu görevlilerin atanmasında değişiklikler yaşanmıştır.

Merkezi idarenin taşra teşkilatını genel ve temel yapılanması ile taşra teşkilatının üst yöneticilerinin görev ve yetkileri 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nda düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi sonrasında 5442 sayılı İl İdaresi Kanun’da da değişiklikler olmuştur. Hükümet sisteminin değişmesiyle Türk idari yapısının taşra idaresi düzenleyen temel 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’na yansımaları ve sonuçları vardır. Başbakan ve Bakanlar Kurulunun olmadığı Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, Cumhurbaşkanı tarafından atanan bakanların anlam ve

sorumluluğu parlamenter sisteme göre farklı olmuştur. Bunun sonucu olarak hükümet sisteminin değişmesiyle merkezi idarenin taşra teşkilatının en yüksek yöneticileri vali ve kaymakamın atanmaları, temsil ve yürütmeye ilgili değişiklikleri beraberinde getirmiştir.

Literatüre bakıldığında daha önceki tezler incelendiğinde genel olarak Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin mülki idare yapısındaki genel değişim süreci çerçevesinde olmuştur (Güven, 2019). Hükümet sistemlerinden ayrı olarak Türk yönetim yapısında mülki idare amirliği mesleği kapsamında yazılan tezler de vardır (Boztepe, 2013). Özellikle Türk idare tarihinde mülki idare amirliği mesleği ve kamu yönetiminde mülki idare sisteminin sorunları ve geleceği gösterilmiştir (Yaşar, 2011). Literatürde başkanlık sisteminin tartışmalarından başlayarak Türk kamu yönetimine Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin yarattığı sonuçları içeren makaleler vardır ancak taşra yönetimi özelinde yazılmamıştır (Güler, 2018). Taşra yönetimi özelinde Osmanlı Devleti'nin taşra yönetim yapısı ve Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin taşra teşkilatının karşılaştırılması olarak gösterilmiştir (Arsoy, 2021).

Literatürde Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu'nda yarattığı değişiklikler gösterilmiştir. Taşra teşkilatının temel kanunu olan İl İdaresi Kanunu'nda yapılan değişikliklerin hukuki ve pratikte uygulanmasına dair spesifik olarak anayasa ve idare hukuku çerçevesinde gösterilmemiştir. Özellikle merkezi idarenin taşradaki temsilcileri olan vali ve kaymakamların Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi sonrası uygulamada temsil ve yürütmeye ilişkin konularda önce ve sonraki hukuki durumları detaylandırılmamıştır.

Tez yedi bölümden oluşmaktadır. Genel olarak Türk anayasacılık süreci, Türk idari yapısı, Türk idari teşkilatı ve Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi sonrası taşra teşkilatındaki değişiklikler anlatılmıştır.

Birinci bölümde Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemini anlamak adına hükümet sistemleri anlatılmıştır. Hükümet sistemlerinin çıkış noktası ve sıklıkla duyduğumuz hükümet sistemlerinin çerçevesi anlatılmıştır. İngiltere, Fransa ve Amerika Birleşik Devletleri'nin hükümet sistemleri örnekleri verilmiştir.

İkinci bölümde ülkemizde Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine kadar Osmanlı İmparatorluğu'ndan başlayarak günümüze kadar olan kabul edilen

Anayasalarımız, Anayasalarımızın oluşturduğu hükümet sistemlerinin özellikleri anlatılmıştır.

Üçüncü bölümde Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin özellikleri anlatılmıştır. Yasama, yürütme ve yargı organları tarif edilmiştir.

Dördüncü bölümde idare kavramı üzerinde durulmuştur. Türk idaresinin yapısının anayasal dayanakları ve Türk idaresinin görevleri anlatılmıştır.

Beşinci bölümde T.C. idari teşkilatı olarak, başkent ve taşra teşkilatı anlatılmıştır.

Altıncı bölümde Osmanlı İmparatorluğu'ndan itibaren taşra yönetiminin kısa tarihi anlatılmıştır. 1949 yılında kabul edilmiş taşra yönetimini temel olarak düzenleyen 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi öncesi ve sonrası karşılaştırması yapılmıştır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin merkezi idarenin taşra teşkilatında yarattığı değişiklikler gösterilmiştir.

Sonuç bölümünde hükümet sistemine uyum sağlaması amacıyla yapılan 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu'nda değişikliklerin uygulanmasında ve kanun dilinde çıkan sonuçlara yer verilmiştir.

Araştırmanın amacı: Merkezi idarenin taşra teşkilatının temel yapılanmasını, yöneticilerinin görev ve yetkilerini düzenleyen 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi sonrası yapılan değişiklikleri göstermek ve parlamenter sistemden Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçtikten sonra taşra teşkilatına yansıyan hükümet etme fonksiyonu ve idari nitelikte yapılan değişikliklerin bulanık gözükken kısımlarını göstermektedir.

Araştırma hipotezi: Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi sonrası merkezi idarenin taşra teşkilatını düzenleyen 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda değişiklikler yapılmış, hükümet sisteminin değişmesiyle Türk idari teşkilatının taşra teşkilatında yürütmenin; temsil, siyasi ve idari nitelikte değişikliklerini zaruri kılmıştır.

Çalışma, bilimsel araştırma yöntemlerinden nitel araştırma yöntemiyle oluşturulmuş ve literatür taramasına dayandırılmıştır. Literatür taraması hukuki ve akademik konuların yanında tarihsel araştırmalar da içermiştir.

Araştırmanın soruları:

1. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi merkezi idarenin taşra teşkilatında hangi değişiklikler getirmiştir?
2. Parlamenter sistemin yerine Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesiyle taşra teşkilatını düzenleyen 5442 sayılı Kanun'da yapılan değişiklikler ile Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine uyum sağlanmış mıdır?



BÖLÜM 1: HÜKÜMET SİSTEMLERİ

Hükümet sistemlerini tanımlamak için; yasama ve yürütme kuvvetlerinin tek bir organda toplanması veya organların birbirinden bağımsız konumlandırılmalarına göre şekillenir. Dolayısıyla hükümet sistemleri, yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkilere göre tasnif edilir, tasnif edilirken kural olarak yargı erki dışarıda tutulmaktadır. Kuvvet erklerinin varlık sebebi, işlevlerinin ve meşruiyetlerinin kaynağıdır (Atay, 2013). Kuvvetler birliğinin olduğu ülkelerde bile yargı erkinin, yasama ve yürütmenin dışında tutulması sadece güçler birliği ilkesiyle değil yargı görevinin de gereğidir (Gözübüyük, 2006: 78). Yargı erkinin diğer bir kuvvet erkiyle bütünleşmesiyle yargı bağımsızlığından söz etmek mümkün olmayacaktır. Mutlak ve sınırsız bir iktidarın varlığı hukuk devleti anlayışı ile bağdaşması da mümkün değildir (Kapani, 2016: 69). Hukuk devletinden söz etmek isteniyorsa; kuvvetler birliği dahi olsa yasama ve yürütme erkleri arasındaki ilişkiler üzerinde tartışılmalıdır, yargı kural olarak tartışma dışında tutulmalıdır. O halde kuvvetler birliğinde ancak yasama erkinin yürütme erki ile bütünleşmesi görülebilir. Kuvvetlerin yasamada birleştiği sisteme; meclis hükümeti sistemi, kuvvetlerin yürütmede birleştiği sisteme ise mutlak monarşi veya diktatörlük denir (Gözler, 2017: 223). Kuvvetler ayrılığı ilkesinin en katı olarak uygulandığı sistem ise başkanlık sistemidir. Parlamenter sistem yumuşak kuvvetler ayrılığı sistemine dayanır, yasama ve yürütme sıkı bir iş birliği içerisindedir.

Hükümet sistemlerini anlamak için muhakkak erklerin birbiriyle olan ilişkileri üzerinde durulmalıdır. Bu nedenle ilerleyen kısımda erklerin birbiriyle olan ilişkilerine göre hükümet sistemleri tasnif edilecektir.

1.1 Kuvvetler Ayrılığı

Anayasacılık sürecinin çıktığı 18. yüzyıl sonlarına doğru anayasaların fonksiyonel amacı devlet iktidarının sınırlandırılması olmuştur. Devlet iktidarını sınırlamak için en etkili yöntem kuvvetler ayrılığı olmuştur. Kuvvetler ayrılığı, devlet organlarının birbirlerini karşılıklı yetkiler ile denetlemesi, dengelemesi ve frenlemesidir. Montesquieu'nün 'Kanunların Ruhu' ile aklımıza gelen kuvvetler ayrılığı kavramını Montesquieu'den önce Aristoteles kullanmıştır. Aristoteles, hükümet rejimleri içerisinde tercih ettiği sistem kuvvetler ayrılığı olmuştur. Aristoteles düşüncelerin özünde; yasama, yürütme ve yargı organlarının iktidarın

paylaşımı olarak ifade etmiştir (Çelik, 2011). Aristoteles'in kuvvetler ayrılığı teorisinin çıkış noktası mülkiyet hakkına yapılan saldırıları engellemek ve sınırsız çoğunluk egemenliğine karşı oluşturduğu bir teoridir. Kuvvetler ayrılığı teorisi en yalın bir şekilde; devletin organları olan yasama, yürütme ve yargı erklerinin birbirinden bağımsız olmasını ifade eder (Gözler, 2017: 218). Kuvvetler ayrılığı sorumsuz krallara karşı, iktidarı sınırlama amacıyla ortaya çıkmıştır (Gözübüyük, 2006: 78). Kuvvetler ayrılığında, kontrol ve dengenin sağlanması için her bir erkin ayrı ayrı yetkilendirilmesi ve bağımsız olması şarttır. Kuvvetlerin birbirlerini sınırlaması için fren denge mekanizmaları ile donatılmalıdır. John Locke ise bu organların ayrılığını ilk dile getiren kişi olmuştur. John Locke göre, monarşilerin yerini parlamenter sistemlerin alabilmesi ve iktidarın sınırlı olabileceği görüşü vardır. John Locke; yasama, yürütme ve federatif kuvvet olarak organlara ayırmıştır. Locke için bu üç kuvvetten en güçlüsü yasamadır çünkü yasama kuvveti, devletin iktidarının toplumu ne şekilde koruyacağına karar verecek organdır (Abadan, 1959: 78). John Locke yargı organını bir kuvvet olarak tanımlamaz çünkü zaten yargıçlar yasamanın koyduğu kurallar çerçevesinde hareket eden bir organ olarak değerlendirir.

Kuvvetler ayrılığını teorisinin kurucusu olarak bilinen Montesquieu ise yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerini ayırmış, organların aynı elde toplanması sonucunun hürriyetlerin yok olacağı hükmüne bağlamıştır. Montesquieu'ye göre hürriyet, istediğini yapabilmek ve zorla bir şey yaptırmaya zorlanmamaktır. Bu da kanunlara uygun olarak özgürlüğünü yaşamak ve güvenlik olarak tanımlanabilir. Montesquieu'ye göre erki elinde bulunduran herkes bunu kötüye kullanma potansiyeli taşır (Atay, 2012: 140). Bu nedenle her erkin sınırlarını çizilip belirlenmesi gerekmektedir. Her kuvvete sınırlı bir yetki verilip organların görevlerinin sınırlarını aşmaması kuralı getirmiştir. Dolayısıyla kuvvetlerin kötüye kullanılmaması için yapılacak düzenleme ile kuvvetin kuvvetle durdurulması sağlanmalıdır. Ancak yargı kuvvetini yasama ve yürütme kuvvetinden ayrı bir statüde tutmuş, yargı organındaki hakimlerin yorum yoluyla hukuk yaratmalarını kabul edilemez olarak görmüştür (Özbudun, 2017: 14). Bu organların sınırlarını aşmasını yine hürriyetlerin yok olacağı hükmüne bağlamıştır. Montesquieu'nün kuvvetler ayrılığı prensibi zaman içerisinde birçok eleştiriye maruz kalmasına rağmen halen hükümet sistemlerini tanımlarken bir ölçüt olarak kullanılmaktadır.

Kuvvetler ayrılığının olduğu; başkanlık, yarı başkanlık ve parlamenter sistemlerinin hepsi demokratik sistemlerdir (Fendoğlu, 2010). Kuvvetler ayrılığı teorisinde sistemin özelliklerine göre sert kuvvetler ayrılığı ve yumuşak kuvvetler ayrılığı olarak iki şekilde sınıflandırılmaktadır.

1.1.1 Parlamenter sistem

İlk olarak İngiltere’de gördüğümüz yumuşak kuvvetler ayrılığı olarak bilinen Westminster modeli parlamenter sistem, yürütmenin yasama içerisinden çıkmasıyla yasama ve yürütmenin yumuşak şekilde iç içe geçmesidir çünkü hükümet yasama içerisinden çıkar ve parlamentoya karşı sorumludur. Hükümet meclisin güvenini aldığı sürece hükümet görevini icra edebilir. Sistemin bu şekilde olması bir siyasi sorumluluk ve hesap verebilirlik bağı kurar (Kılıç, 2017). Parlamenter sistemde yürütme organı, devlet başkanı ve parlamento üyesi olan başbakan ve Bakanlar Kurulu ile iki başlı bir yapıya sahiptir. Başbakan ve Bakanlar Kurulu yürütmenin sorumlu kanadadır (Atay, 2012: 222). Bu kanat hükümet olarak nitelendirilir. Başbakan ve bakanların parlamentoya siyasi sorumluluğu bulunurken devlet başkanının herhangi bir siyasi sorumluluğu yoktur. Başbakan ve Bakanlar Kurulunun meclise karşı iki türlü sorumluluğu bulunur: Bu sorumluluk türleri kolektif ve bireyseldir. Bu nedenle başbakan ve bakanlar, parlamentonun güvenoyunu almak zorundadırlar. Yasama, yürütmeyi güvensizlik oyu ile düşürebilirken yürütme de yasamayı feshedebilir. Parlamentonun güvensizlik silahına karşılık; hükümetin elindeki parlamento fesih yetkisi, yasama yürütme dengesini sağlamak için şarttır. Hükümete fesih yetkisi verilmemesi sistemin meclis hükümeti sistemine evrilmesine neden olabilir (Özbudun, 2018: 317). Bakanların parlamento çalışmalarına katılmasında bir engel durum olmaması kanun yapma sürecinde bulunması hükümet ile parlamento arasında köprü niteliği kurmaktadır. Başbakan ve Bakanlar Kurulunun yasamaya karşı siyasal sorumluluğu bulunur (Gözler, 2015: 288). Siyasi sorumluluk, parlamentonun Bakanlar Kurulunun görevine son verebilmesidir. Bakanlar Kurulu yani hükümet bir birliktir; başı da başbakandır. Hükümetin; genel siyasetinin yürütülmesinde, hükümet programlarının uygulanmasına karşı yasamaya kabine olarak ortak sorumluluğu bulunur. Ancak Bakanlar Kurulunda demokrasi yoktur, esas olarak başbakanın genel siyaseti ve kararları belirleyicidir. Buna rağmen başbakan ve bakanlar aynı yönde irade açıklamasıyla kolektif nitelik kazanır (Gözler,

2015: 345). Bu kolektif sorumluluk dayanışmalı bir sorumluluktur, kusuru olmayan bakan da sorumlu tutulur (Gözübüyük, 2006: 32).

Yürütmenin diğer kanadı olan devlet başkanının sorumsuzluğu bir anlamda onun yetkisizliğini de ifade eder, çünkü sorumluluk yetki gerektirir. Kural olarak devlet başkanının tek başına yapacağı bir işlem yoktur. Yürütmenin sorumlu kanadı olan başbakan ve bakanlar tarafından önerilen işlemlerini şekilsel nitelikte sadece imzalama yetkisine sahiptir. Parlamenter sistemler birçok yönden eleştirilmiştir. Esnek bir yapıya sahip olması, siyasi krizlerde daha demokratik çözümler bulunması, siyasi hizipleşmelerin ılımlı ve yumuşak şekilde olması, Cumhurbaşkanının veya devlet başkanının tarafsız hakem gibi arabulucu olması sistemin avantajlı yanlarıdır. Parlamenter sistemde hükümet çalışmalarının kilitlenme tehdidi olmadan güçlü istişare ve ortaklık normlarının desteklenmesiyle kuvvetli siyasi istikrarın olduğu İsveç gibi ülke örnekler vardır (Heywood, 2013: 300). Parlamenter sistemin olumsuz eleştirilerinin başında istikrarsız hükümete sebebiyet vermesidir. Hükümet güvenoyuna ihtiyaç duyduğu için görevden her an alınabilir. Koalisyon hükümetlerinin kurulması diğer eleştirisidir; koalisyon ortakları arasındaki siyasi çekişmeler, rekabet ve uyumsuzluklar hükümet krizlerine sebebiyet vermektedir. Türkiye'deki 1961 ile 2002 arası oluşan siyasi konjonktür bu eleştirilerin örnekleri olarak gösterilebilir.

1.1.2 Başkanlık sistemi

Sert kuvvetler ayrılığı olarak bildiğimiz başkanlık sistemi; yasama, yürütme ve yargı erklerinin sert bir şekilde birbirinden ayrılmasına ve dengesine dayanır. Sert kuvvetler ayrılığı doktrinine bağlı olarak başkanlık sisteminde yasama ve yürütme birbirinden kesin çizgilerle ayrılmıştır. (Gözler, 2016: 27). Başkanlık sistemi ilk olarak 18. yüzyılın sonunda Westminster modeli demokrasiye tepki olarak Amerikalılar tarafından uygulanmıştır (Fendoğlu, 2016). Halk başkanlık ve parlamento seçimlerini ayrı ayrı oylar. Sistem, yasama ve yürütmenin birbirinden bağımsız ve ayrı ayrı seçilmeleri ile oluşmasıyla kuvvetler ayrılığı ilkesinin sıkı olarak uygulanması sonucunu doğurur. Parlamenter sistemde görüldüğü gibi yasamanın güvenini alma zorunluluğu bulunmayan hükümet yani başkan, yürütmenin başıdır. Doğal olarak yasamanın yürütmeyi düşürme gibi bir yetkisi bulunmamaktadır. Kuvvetler ayrılığı ilkesi kurumsal anlamda hem de uygulanabilir

olarak başkanlık sisteminde görülür (Gözübüyük, 2006: 80). Yürütmenin tekçi olmasına dayanan başkanlık sisteminin temeli başkanın halka karşı hesap verme sorumluluğu üzerine inşa edilmektedir (Kılıç, 2016). Bu hesap verme sorumluluğu direkt halka karşı yani başkanı belli bir süre yürütmenin başı yapan halka karşı olan bir sorumluluktur. Başkanlık sisteminde yürütme tekli yapıda olduğu için kolektif bir sorumluluk olması da söz konusu değildir. Başkan tek başına sorumlu ve yetkilidir. Kuvvetlerin katı ayrılığından dolayı yasama organının yürütmeye karşı siyasi denetimi engellenmiştir. Başkan istisna olarak sadece ağır cezai durumları düzenleyen suçlama ‘impeachment’ haricinde görevinden uzaklaştırılmaz (Özbudun, 2005). Kuvvetlerin katı ayrılığının bir diğer özelliği ise yasamada bulunan milletvekili yürütmede görev alamamasıdır. Yürütmede görev alan da parlamento üyesi olamaz. Günümüzde başkanlık sistemini klasik olarak uygulayan ülke ABD’dir. ABD’de parlamenter sistemde görüldüğü gibi başbakan, bakan ve Bakanlar Kurulu yoktur. Başkanlık sisteminde bakanlar başkanın sekreterleridir, Bakanlar Kurulu veya kabine gibi kolektif bir irade yoktur. Yürütmenin başı ve sorumluluk başkana aittir. Başkanlık sisteminin en önemli olumlu eleştirileri arasında güçlü ve istikrarlı bir yönetim olmasıdır. Tek kişilik yürütmeyi direkt halk oylaması ile seçilmesi daha demokratik bir sistem niteliği kazandırır. Başkanı direkt halkın seçmesi meşruluk konusunda şüphe yaratmaz. Parlamenter sisteme göre öngörülebilir bir sistemdir çünkü parlamenter sistemde partinin tek başına çoğunluk elde edememesi durumunda koalisyon hükümeti seçmen tarafından önceden tahmin edilemez (Gözler, 2017: 239). Başkanlık sisteminin olumsuz eleştirilerin başında siyasal kutuplaşmaya yol açabileceği gösterilebilir. Kaybeden tarafın tamamen dışlandığı ve iletişim kanallarına ihtiyaç duyulmadığı sistemde, uzlaşmaya ihtiyaç yoktur. Yasama ve yürütmenin ayrı ayrı oylanması çifte meşruluk sorununa işaret edebilmesi bir diğer olumsuz eleştiridir. Başkanlık sisteminde yürütme organının tek kişiden oluşması ve katı bir sistem olmasından dolayı başkanın parlamento ile uzlaşma ihtiyacı yoktur. Başkan, parlamento ile uzlaşmadan görevine devam edebilir. Başkan seçim sürecini tamamlayana kadar görevinden alınmaz. Aynı şekilde halk desteğini yitiren başkan halk tarafından da görevinden alınmaz. Bu olumsuz eleştirilerle neticesinde sistem diğer seçimler yapıncaya kadar kitlenme riski ile karşılaşabilir.

1.1.3 Yarı başkanlık sistemi

Yarı başkanlık sisteminin adı ilk kez Fransız Le Monde gazetesinin sahibi Hubert Beuve-Merry tarafından 1959 yılında kullanılmıştır (Uluşahin, 2003). Daha sonra akademik alanda hukukçu ve siyaset bilimci Fransız Duverger tarafından ifade edilmiştir (Duverger, 1974: 503). Bu sistemin ortaya çıkmasının tarihsel bir öyküsü vardır.

Fransa'da askeri darbe sonucu 1958 yılında hükümet lağvedilmiştir. Askeri darbenin arka planında güçlü bir devlet mekanizması yaratılmasının istenmesi yatmaktadır (Yücel, 2003). Aynı yıl İkinci Dünya Savaşı'nda Fransız ordusu komutanı General de Gaulle siyasete davet edilmiş; yeni anayasa hazırlanması için yetki verilmiş, Fransız Parlamentosu tarafından başkan seçilmiştir. General De Gaulle'ün yetkilendirilmesi özünde parlamenter sistem olan Fransa için yarı başkanlık sistemine geçiş için önemli adım olmuştur. Fransa dört yıl sonra 1962 yılında Anayasa'da yapılan değişiklik ile başkanın artık parlamento tarafından değil halk tarafından seçileceği hükmünü getirerek tam olarak yarı başkanlık sistemine geçmiştir. Yarı başkanlık sisteminde, başkanın halk tarafından seçilmesi yarı başkanlık sistemini parlamenter sistemden ayıran en tipik özelliğidir (Coşkun, Davut, 2013). Ancak halk tarafından seçilen başkanın sembolik yetkilerinin olması sistemi parlamenter sistemden öteye taşımayacaktır. Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçildiği Avusturya, Portekiz, İzlanda gibi Avrupa ülkeleri parlamenter rejimler olarak kabul edilir (Özbudun, 2018: 318). Halk tarafından seçilen başkanın güçlü icrai yetkilere sahip olması gerekmektedir.

Yarı başkanlık sisteminde, yürütme iki başlı olup genel oy ile seçilen ve siyaseten sorumsuz olan başkan ile parlamento içerisinde çıkıp parlamentoya karşı sorumlu olan başbakanın oluşur. Başkanı direkt halk seçtiği için sadece halka karşı sorumludur. Fransa'da halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanı yürütmenin başı olarak; ulusal savunma, dış siyaset ve diplomasi konularında yürütmede tek yetkili olması nedeniyle sembolik nitelikte değildir (Dunbay, 2012). Parlamento içerisinde çıkan başbakanın kurduğu hükümetin, parlamento güvenine ihtiyaç duyması yarı başkanlık sisteminin parlamenter sistem ile benzerlik gösteren tarafıdır. Başbakan ve bakanların parlamentoya siyasi sorumluluk taşımasının yanında başkana da siyasi sorumluluğu vardır. Yarı başkanlık sistemi, yürütme ve yasama iş birliği ve uzlaşmaya dayanan bir hükümet sistemini oluşturur (Coşkun ve Davut, 2013).

Parlamente sistem ile başkanlık sistemi arasında kalmış melez bir sistem gibi gözükken yarı başkanlık sistemi, zaman zaman başkanlık sisteminin zaman zaman parlamente sistemin özellikleri görülür. Bu sistem; yasama ve yürütme arasında yaşanan krizler sonucu kilitlenen parlamente sisteme ve bu nedenle yürütmenin istikrarsız oluşuna çözüm olarak yaratılmıştır (Acar, 2016). Cumhurbaşkanı; yürütmenin hâkim unsuru haline getirilmiş, dolayısıyla bu şekliyle sisteme zayıflatılmış parlamente sistem de denebilir (Özbudun, 2018: 318). Yarı başkanlık sisteminin temel olumlu eleştirisi, icrai yetkilere sahip başkan nedeniyle istikrarlı bir yönetim sağlamaktadır. Fakat başkanın güçlü bir parlamento desteği ile desteklenmesi istikrar bakımından büyük önem taşımaktadır (Kılıç, 2017). Olumsuz eleştirilerin başında yürütmenin iki başlı olması gelir. Başkan ile başbakanın farklı siyasi çizgilerde bulunması, zorunlu olarak uzlaşmaya sebebiyet vermesidir. Bu durumun sakıncası siyasi uzlaşma kültürünün olmadığı ülkelerde siyasi krizlere yol açabileceği gerçeğidir. (Dunbay, 2012). Yarı başkanlık sisteminin günümüzde en tipik örneği halen Fransa'da uygulanmaktadır.

1.2 Kuvvetler Birliği

Hükümet sistemlerinin diğer tasnifi olan kuvvetler birliğinde kural olarak yasama veya yürütmede birleşebileceği yukarıda ifade edilmiştir. Yargı kuvveti dışarıda tutulmaktadır, dolayısıyla bu birleşme iki ihtimalle olabilir. Kuvvetlerin yürütme organında birleşmesi mutlak monarşi ve diktatörlük olarak gösterilir (Gözler, 2017: 223). Yasama ve yürütmenin yasamada birleşmesine ise meclis hükümeti sistemi denir (Teziç, 2021: 400).

1.2.1 Mutlak monarşi

Yasama ve yürütmenin hükümdarda birleştiği rejimler mutlak monarşi olarak tanımlanır. Bu sistemde hükümdar harici başka otorite yoktur. Zaten etimolojik olarak monarşi tek kişinin yönetimi anlamına gelmektedir. Mutlak monarşiyi Alman hukukçu Jellinek ve Fransız hukukçu Carre de Malberg de aynı şekilde tek kişinin egemen olduğu yönetim olarak tanımlar (Gözler, 1999). Genelde mutlak monarşilerde meşruiyetin kaynağı tanrıdır. Tüm yetki hükümdar olarak tanımladığımız: monark, padişah veya kralda birleşir. Hükümdar bu yetkilerini atadığı memurlar aracılığı ile kullanır. Bu memurların hükümdarlara karşı bağımsızlığı olmamakla beraber hükümdarın verdiği talimatlar doğrultusunda

görevlerini yerine getirir. Mutlak monarşide hükümdarın yetkilerinin sınırlandırıldığı sisteme ise meşruti monarşi denmektedir. Mutlak monarşi ile meşruti monarşinin arasındaki temel fark meşruti monarşinin demokratik bir sistem olmasıdır. Meşruti monarşi kuvvetler birliği sistemi değildir (Gözler, 2017: 224). Meşruti monarşinin İngiltere’de 1215 yılında Magna Carta ile ortaya çıktığı kabul edilir. Günümüzde İspanya, İsveç ve Belçika gibi Avrupa ülkelerinde halen devam etmektedir. Türk anayasacılığı tarihinde Osmanlı İmparatorluğu’nda 1876’da hazırlanan Kanun-u Esasisi’de yapılan 1909 değişikliği ile meşruti monarşiye geçildiğini söylemek mümkündür (Gözler, 2015: 22).

1.2.2 Diktatörlük

Kuvvetlerin yürütmede birleştiği diğer bir rejim diktatörlüktür. Kuvvetlerin tek bir kişi veya bir grubun elinde bulunması şeklinde görülebilir. Diktatörlük, tiranlık ve otoriterizm gibi sözcükler ile aynı temelde kullanılan kavramlardır. Aristoteles diktatörlüğün krallıktan tek farkını iktidarın seçimle elde edilmiş olmasına bağlar. Kökeni antik çağlara dayanan diktatörlük kavramı aslında Roma Cumhuriyeti’nin, Cumhuriyeti korumaya yönelik istisnai anayasal müessesedir (Bayra, 2020). Ancak, günümüzde diktatörlük kavramı despotik tek adam rejimleri ile özdeşleştirilmektedir. Diktatörlüklerde; mutlak monarşiler olduğu gibi meşruiyet kaynağı tanrı değil, halktır. Bazı diktatörlüklerde seçimler, halk oylamaları ve onlara karşı muhalefet edenler bulunabilir fakat, muhalefetin iktidara geçme şansı yoktur ve oylamaların sonucunda hep diktatör galip çıkar. Bu yönleriyle diktatörlüğü iki şekilde ayırabiliriz.

Totaliter diktatörlük belli bir ideoloji çevresinde toplanmış tek partinin muhalefete izin vermediği yaygın terörün bulunduğu bir diktatörlüktür. Diktatörler devlet içerisinde iktidar gruplarına tahammül edemez ve çoğulcu yapının olmasına tahammül edemez. Çoğulcu yapıların varlığı diktatörler için tehdit olarak algılanır. Diktatörlerin ideolojileri kapsayıcı olmaktan ziyade hâkim ideoloji ile toplumu şekillendirme amacı vardır. Totaliter diktatörlüklerde katı ideolojiler vardır. Marksizm, faşizm bu ideolojilere örnek gösterilebilir (Gözler, 2017: 225). Diktatörler, muhalefeti ve muhalif kişileri ortadan kaldırmak için baskı ve zor kullanımı amaçlar. Tek partinin ve yaygın terörün bulunduğu totaliter diktatörlüklere

yakın tarihimizden Stalin'in Sovyetler Birliği ile Nazi Almanya'sı örnek gösterilebilir.

Otoriter diktatörlüğü, totaliter diktatörlükten ayıran temel unsur otoriter diktatörlükte sınırlı çoğulculuğu izin verilmesidir. İdeolojiden ziyade zihniyete önem veren, siyasal dışlama ile siyasal katılmayı engelleyen rejim olarak tanımlanabilir. Yoğun siyasal mobilizasyon vardır (Gözler, 2017: 225). Totaliter diktatörlükte toplum hâkim ideoloji göre mühendislik yapılarak şekillendirmek istenmektedir. Otoriter diktatörlükte, toplum mühendisliğinden ziyade hükümeti bırakmama zihniyeti vardır. Bu rejime Irak'ta Saddam, İspanya'da Franco dönemleri örnek verilebilir (Tunç, 2019: 7). Diktatör rejimlerin salt problemini sadece şiddet, baskı ve ideolojik dayatma olarak değerlendirmek doğru olmayacaktır. Diktatörlüklerin uygulandığı rejimlerde sosyal, inanç ve ekonomik vb. buhranlar da yaşanmaktadır (Duverger, 1961).

1.2.3 Meclis hükümeti

Yasama ve yürütme erklerinin yasamada birleştıği hükümet sistemine meclis hükümeti sistemi veya konvansiyonel sistem denir (Turan, 1991). Parlamenter sistemde kuvvetler ayrılığı prensibi gereği parlamento bazı mekanizmalara sahip olduğu için meclis hükümeti sisteminde yasama organına parlamento yerine meclis olarak ifade etmek doğru olacaktır. Meclis hükümeti sisteminin tarihi İngiltere'de yaşanan Ünlü Devrim sonrası 1689'da Haklar Yasası'nın (Bill of Rights) kabulü ile ortaya çıkmıştır. Bu yasa ile parlamentonun üstünlüğu teyit edilmiştir. İngiliz kralı parlamentonun üstünlüğünü ve bağlılığını kabul etmiştir. 1701 Veraset Yasası (Act of Settlement) ile kralın yasama gücü kalmamıştır. Bundan sonra zamanla kralın bakanları, kral olmadan görüşme yapar ve karar almaya başlamıştır. Bu süreç başbakan ve bakanlar kurulu gibi kavramlarının ortaya çıkmasına sebebiyet vermiştir. Devletin başı yani kral ile hükümetin ayrılığı bu tarihsel süreç ile olmuştur. Parlamentonun üstünlüğu ilk kez İngiltere'de kabul edilmesine rağmen meclis hükümeti sistemi İngiltere'de tam anlamıyla kurulamamıştır. Burke'nin İngiliz ve Amerikan Devrimlerinden farklı bir toplumsal paradigma yarattığını söylediği Fransız Devrimi'nin sonrası ilk kez meclis hükümeti sistemi Fransa'da oluşturulmuştur (Canatan, 2007).

Meclis hükümeti sistemi temel olarak Fransız Jean-Jacques Rousseau'nun egemenliğin bölünemez ve tek olduğu kuramına dayanır (Gözler, 2017: 226). Rousseau'ya göre milletin tek elinde olan egemenlik, yasadaki kendini gösterir. Bu egemenlik mutlak ve bölünemezdir ancak yasamaya devredilebilir (Rousseau, 2017: 35). Halkın temsilcileri ile oluşturan meclis milli iradeyi açıklayacaktır dolayısıyla meclis meşruiyetini halktan alır. Halkın seçtiği meclis üyelerinin hepsi yürütmede görev alamayacağı için meclis içerisinde bir heyet yürütme görevini yerine getirir. Bu heyet yürütme görevini icra ederken meclise karşı sorumludur. Heyet üyelerinin her biri temel kamu hizmetleri bölümlerini paylaşarak tıpkı bir bakan gibi görevini yapar. Meclis başkanı da doğal olarak başbakan niteliğindedir (Gözübüyük, 2006). Bu heyet aslında meclisin memuru gibi mecliste alınan kararları yürütme ve uygulamasından sorumludur. Meclis her bir icra heyeti üyesine emir ve talimat verir. Heyet üyelerinin herhangi bir siyasi programı yoktur. Parlamenter sistemde görüldüğü gibi kolektif bir sorumluluk da yoktur. Her bir heyet üyesi sadece kendi görev alanıyla sorumludur. Bireysel sorumluluk söz konusudur. Yürütmede görevlendirilen heyet üyesi bir çalışan gibi patronuna yani meclise hesap verir (Gözler, 2017: 227). Meclis dilediği zaman heyet üyelerinin görevine son verebilir. İcra heyetinin bu duruma karşı herhangi bir hukukî aracı yoktur. Bu sistemde meclis; yürütmenin görevine son verebiliyorken, yürütme meclisin görevine son veremez. Meclis ancak kendini feshedebilir (Gözler, 2017: 226).

Görüldüğü üzere kuvvetler birliği olan meclis hükümeti sisteminde denge ve denetim mekanizmalarından söz etmek mümkün değildir. Heyet üyeleri meclisin memuru gibi görevini yerine getirirler. Yürütmenin meclisin memuru olduğu gibi gözükürken bu sistemde teoride böyle gözükmesine rağmen pratikte kısa bir süre içerisinde yürütme yasama organına karşı üstünlük sağlamıştır (Turan, 1991). Pratikte kalabalık meclislerde küçük oligarşik grup güçlenip iktidarı ele geçirdiği görülmüştür. Örnek olarak 1792-1795 yıllarında Fransa'da uygulanan meclis hükümeti sisteminde yürütme heyeti olan Kamu Selameti Komitesi iktidarı ele geçirmiş, meclisin üstünde bir güç olmuştur. 1920-1923 yılları arasında meclis hükümeti sistemi uygulanmış, 1924 Anayasası ile kuvvetler birliği görevler ayrılığı ilkesi kabul edilmiştir (Gözler, 2015: 31). Türkiye'de uygulanan meclis hükümeti sistemi pratiğinde kısa bir zaman içerisinde İcra Vekilleri Heyeti Meclis'e karşı üstünlüğü almıştır (Özbudun, 1985).

BÖLÜM 2: CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ ÖNCESİ TÜRKİYE'DE HÜKÜMET SİSTEMİ TARİHİ

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemini kavrayabilmek için, Türk anayasacılık tarihini ve dönemlerin ruhunu anlamak önemli olacaktır. Bu dönemleri sadece 23 Nisan 1920'de TBMM'nin açılışından itibaren okumak Türk anayasacılık tarihini anlamak için doğru olmayacaktır. Anayasacılık tarihinde İngiltere'de 1215'te Magna Carta ile başlayan anayasacılık sürecinden sonra dünyada birçok anayasal ve yasal gelişmeleri yedi yüz yıl boyunca etkilemiş ve temelini oluşturmuştur (Başçı, 2021). 1787 yılında Amerikan Anayasası daha sonra 1791 tarihinde Fransız Anayasası'nın kabul edilmesi Türk anayasacılık hareketlerinin de 1808 tarihinde kabul edilen Sened-i İttifak ile başladığını kabul edilirse Batı devletlerine göre çok da geç kalmadığımız görülmektedir (Gözler, 2017: 30). Birinci Dünya Savaşı sonrası birçok Orta ve Doğru Avrupa ülkesi; İkinci Dünya Savaşı sonrası ise İtalya, Batı Almanya ve Japonya gibi ülkeler; 1970'ler sonrası ise Yunanistan, Portekiz ve İspanya gibi ülkelerde değişen rejimler sonrası yeni anayasalar ortaya çıkmıştır (Atar, 1999).

Osmanlı İmparatorluğu'ndan başlayarak günümüze kadar devam eden Türk anayasacılık süreci demokrasinin beşiği olarak addedilen birçok Batı ülkesinden çok daha önce demokratik ve reformist olduğunun göstergesidir. Türk milletinin tarihte en büyük eseri olarak kabul edilen Osmanlı İmparatorluğu diğer Batı ülkeleriyle her anlamda kıyaslanabilecek büyük bir siyasi varlık olduğu aşıkardır (Turan, 2003: 29). Bu nedenle Türk anayasacılık tarihine Osmanlı İmparatorluğu'nda yaşanan anayasal gelişmeler ile başlamak isabetli olacaktır.

2.1 Kanun-I Esasi Dönemi Öncesi

Osmanlı Devleti monarşik yapıda olan bir devlettir (Gözübüyük, 2006: 104). Tüm devlet yetkileri padişahta birleşmiştir. Padişah yetkilerini en başta sadrazam olmak üzere vezirlerden oluşan bir divan aracılığı ile kullanırdı. Osmanlı Devleti'ni mutlak monarşi olarak tanımlamak gerekir. Osmanlı'da anayasacılık sürecini 1808 yılında imzalanan Sened-i İttifak ile başladığı kabul edilir. Bu anayasal belge ile hükümdarın sınırsız yetkileri sınırlandırılarak bir ilk oluşturmuştur (Gözler, 2015: 11). II. Mahmut döneminde imzalanan bu senet sonrası hızlanan ıslahat hareketlerine önemli olarak padişahın yürütme yetkilerine yardımcı olabilmek için kurumsal bir şekilde bakanlıkların kurulması gösterilebilir (Gözübüyük, 2006: 109). II. Mahmut

sonrası, 1839 yılında Abdülmecit tarafından tanzim niteliği taşıyan bir ferman yayınlanmıştır. Bu ferman Tanzimat Fermanı olarak bilinir. Mustafa Reşit Paşa tarafından Gülhane’de okunarak yürürlüğe girmiştir. Hükümleri arasında zamanın ruhuna göre demokratik olan Tanzimat Fermanı, temel hak ve hürriyetler bakımından önemli bir belgedir. Padişah kendi isteği ile yetkilerini sınırlamış, hukuk kurallarına bağlı davranacağını belgelemiştir. İslami hukuk kurallarının yanına Batı hukuk kuralları ilk defa bu belge ile Osmanlı Devleti’nde uygulanmaya başlamıştır. Tanzimat Fermanı sonrası Kırım Harbi’nin sonlarına doğru hazırlanan diğer bir ferman Islahat Fermanı olmuştur. Ferman, Bâbiâli’de okunarak ilan edilmiştir. Dönemin şartlarına göre Ferman’ın ilan edilmesinde dış politikadaki gelişmeler de etkilidir, bu yönüyle Osmanlı Devleti’nde Hristiyan vatandaşlar için önemli haklar ve hukuk kuralları kazandırmıştır. Reform hareketleri doğrultusundaki Ferman, Paris Anlaşmasını hazırlayan devletlere gönderilmiştir. Bazı uzmanlarca bu ferman Batı dünyasının baskısı ile ilan edilmiş bir ferman olarak değerlendirilir. Islahat Fermanı, Tanzimat Fermanı’na göre daha kapsamlı şekilde ele alınmıştır. Islahat Fermanı ile gayrimüslimler ve Müslümanlar arasında eşitlik sağlanmıştır. Ferman sonrası Osmanlı Devleti’nde, Batı’da tanınan çoğu temel hak ve hürriyetlerin kabul edildiği görülmektedir (Gözler, 2015: 14).

2.2 Kanun-I Esasi Dönemi

1876 öncesine kadar Osmanlı Devleti yasama ve yürütmenin padişahta birleştiği bir sistem olduğu ifade edilmişti (Kaan, 2019). Abdülmecit sonrası tahta çıkan Abdülaziz bu önemli iki Ferman’a bağlı kalacağını taahhüt etmiştir. İlerleyen zamanda bu Fermanlara sadık kalmayan padişaha karşı muhalefet artmıştır; özellikle bu dönemlerde Yeni Osmanlılar Cemiyeti olan ve önemli temsilcileri Şinasi, Ziya Paşa ve Namık Kemal gibi isimler padişahın yetkileri sınırlandırılması konusunda muhalefet yaratmışlardır (Gözübüyük, 2006: 112). Abdülaziz’e artan muhalefet ve Şûrayı Devlet Başkanı Mithat Paşa’nın da etkisiyle Abdülaziz tahttan indirilmiştir. Muhalefet neticesinde, meşrutiyet ve anayasa taraftarı olan II. Abdülhamit tahta geçmiştir. Tahta çıkan Abdülhamit, anayasa çalışmaları için bir komisyon kurulmasına izin vermiştir. 1876 tarihinde ilan edilen Kanun-i Esasi, I. Meşrutiyetin başlangıcıdır. Padişah tarafından kurulan bir kurulun hazırladığı anayasayı padişah onaylayarak yürürlüğe girmiştir (Gözler, 2015: 15). Hazırlanan anayasa Türk tarihinin ilk anayasası olarak kabul edilir ayrıca anayasacılık tarihimizde kuvvetler

ayrılığının düzenlendiği ilk hukukî düzenlemedir (Ortaylı, 2018: 15). Diğer ilan edilen iki Ferman anayasal belge niteliği taşımaktadır.

1876 Anayasası ile kurulan parlamento Heyeti Ayan ve Heyeti Mebusan adında çift meclisli yapıdadır. Heyeti Ayan üyeleri padişah tarafından atanır. Heyeti Mebusan'da ise atama ile değil halk tarafından çift dereceli seçimle oluşur (Gözübüyük, 2006: 115). 1876 Kanun-i Esasi ile mutlakiyet rejiminden meşrutiyeye geçmek amaçlanmıştır dolayısıyla hükümet rejimi olarak parlamenter sistem yaratılmak istenmiştir. Parlamento kurulmasına rağmen parlamenter sistem demek oldukça güçtür. Kanun önerisi hakkı Bakanlar Kuruluna verilmiştir. Meclis üyelerin kanun önerileri padişahın iznine bağlıdır (Gözübüyük, 2006: 115). Meclis tarafından kabul edilen kanunlar padişahın onayına tutulmuştur. Padişah kanunlar üzerinde mutlak veto hakkına sahiptir (Gözler, 2018: 16). Yürütme organı olarak, padişah ve Heyet-i Vükela olarak çift başlıdır. Heyet-i Vükela; Bakanlar Kuruludur, başı sadrazamdır. Padişah tarafından atanan hükümet üyelerini, meclis tarafından güvensizlik oyu ile görevden alınmaları mümkün değildir (Gözler, 2018: 18). Hükümetin görevlerine sadece padişah son verebilir. Padişah parlamenter sistemde devlet başkanında bulunan sembolik yetkilerden çok daha güçlü yetkilere sahiptir. Meclisi süresiz tatil etme ve feshetme yetkilerinin yanı sıra hükümet, meclise değil padişaha karşı siyasal sorumluluğa sahiptir. Bu özellikleri bakımından parlamenter sistemden uzak olduğu görülmektedir. Kurulan bu sistemden dolayı sınırlı monarşi veya meşrutî monarşi demek oldukça güçtür (Gözler, 2018: 19). 1876 ile kurulan parlamento ancak iki yıl çalışabilmiştir. İki yıl boyunca 85 kez toplanan Meclis, 14 Şubat 1878 tarihinde Abdülhamit tarafından tatil edilmiş, 1908 yılına kadar bir daha toplantı yapmamıştır (Gözler, 2015: 19)

Otuz yıl boyunca toplantıya çağırılmayan Meclis, 23 Temmuz 1908 tarihinde II. Abdülhamit tarafından toplantıya çağırılmıştır. Osmanlı'nın yaşadığı siyasi bunalım, Balkanlardaki gerilim ve ordunun padişaha karşı muhalefeti özellikle İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin çalışmaları sonucu Abdülhamit Kanun-i Esasi'yi tekrar yürürlüğe koymuştur. 23 Temmuz 1908 günü tekrar yürürlüğe konulan Kanun-i Esasi II. Meşrutiyetin ilanı olarak kabul edilir. İkinci kez yürürlüğe giren Kanun-i Esasi sonrası seçimler yapılmış, İttihat ve Terakki Cemiyeti seçimleri kazanmıştır (Tanör, 2019). Daha sonraki tarihte 31 Mart Vakası olarak bilinen II. Abdülhamit'in tahttan indirilmesi olayı yaşanmıştır. 31 Mart Vakası sonrası Mehmet Reşat tahta

çıkarılmıştır, bu tarihten sonra padişah siyasi etkisini kaybetmiştir (Gözler, 2018: 21). Bu tarihten sonra Osmanlı Devleti'nin mutlak monarşiden sonra meşruti monarşiye geçtiğini söylemek yanlış olmayacaktır. Padişah sembolik yetkileri olan bir makama dönüşmüştür.

Anayasanın değiştirme usulüne uyularak 8 Ağustos 1909'da Kanun-i Esasi'de büyük değişikliklerle yapılmıştır (Tanör, 2019). Buna göre padişah tek başına meclisi feshedemeyecektir, meclisinde bu yönde karar alması gerekecektir (Gözübüyük, 2006: 118). Padişah tek başına karar alamayacak, sadrazam yani başbakan ve ilgili bakanın imza şartı gelmiştir. Çift meclisli yapı korunmuştur artık tüm meclis üyeleri kanun teklif edebilecektir. Padişah kanunları artık mutlak reddedemeyecektir, geciktirici ve güçleştirici veto yetkisine sahip olacaktır (Gözler, 2018: 20). Üçte iki çoğunlukla kabul edilen kanunu padişah yayınlamak durumunda kalacaktır. Padişah artık tek egemen değildir, parlamento kanun koyabilmektedir. Yürütmenin çift başlı yapısı korunarak, sadrazam yine padişah tarafından atanmaya devam etmiştir ancak diğer Bakanlar Kurulu üyelerini sadrazam belirleyip padişaha onaylatacaktır. Heyet-i Vükela'nın bu yapısıyla parlamenter sistem olarak tanımlamak doğru olacaktır (Gözler, 2015: 21). Heyet-i Vükela artık padişaha karşı değil meclise karşı kolektif ve bireysel sorumlu olmaya başlamıştır. Meclis, Heyet-i Vükela'yı güvensizlik oyu ile düşürebilecektir. Bunlar parlamenter hükümet sistemine özgü mekanizmalardır. 1909 değişiklikleri ile yürütmenin asıl kanadı olan artık padişah değil, Heyet-i Vükela olmuştur. 1909 değişiklikleri ile Osmanlı'da hükümet sistemi mutlak monarşiden parlamenter hükümet sistemine evrilmiş, sınırlı monarşi olmuştur (Özbudun, 2018: 25).

Osmanlı Devleti'nin bunalım yıllarında yaşanan bu gelişmeler imparatorluğun çöküşünü engelleyememiştir. 93 Harbi, Trablusgarp derken Balkan devleti olan Osmanlı'nın Balkanlarda ağır toprak kayıpları devlet üzerinde travma yaratmıştır. Ordunun siyasete bulaşması, toplumsal olayların artması başta Rusya ve Avrupa'nın hasta adam olarak nitelendirdiği Osmanlı'da tarihe Bâbîâlî Baskını olarak geçen hükümet darbesi yaşanmıştır. 23 Ocak 1913'ten itibaren İttihat ve Terakki yönetimi ele geçirmiş 1918 yılına kadar etkili olmuştur. Birinci Dünya Savaşı yaklaşırken Meclis tatil edilmiş, hükümet üzerindeki denetimi olmamıştır (Gözübüyük, 2006: 120). 12 Ocak 1920 yılında Osmanlı İmparatorluğunun Meclis'i son kez toplanmıştır. Bu kutlu toplantı oy birliği ile Misak-ı Millî kararlarını kabul

etmiştir. Kısa bir süre sonra tatil edilen Meclis; 11 Nisan 1920’de padişah tarafından resmen dağıtılmıştır, bunun anlamı Osmanlı İmparatorluğu’nda parlamenter hükümet sistemi fiilen ve hukuken sona ermiştir (Gözübüyük, 2006: 120).

Dünyada ilk yazılı anayasa, ABD’de 1787 yılında oluşturulmuştur. 1791 yılında ise ikinci olarak Fransız Anayasası’dır. Bu ülkeleri İspanya, Norveç, Belçika, İtalya, İsviçre, Osmanlı Devleti, Hollanda ve Japonya takip etmiştir. Görüldüğü üzere Türk anayasacılık ve demokratikleşme süreci asla Batı’dan geride kalmış değildir. Türk demokrasi deneyimi Batı kadar tecrübeli ve eskidir. Sened-i İttifak, Tanzimat Fermanı ve Islahat Fermanı gibi anayasal belgeleri bu denkleme eklersek çoğu Batı ülkesinden kat be kat önde olduğu gözükür. Öyle ki Tanzimat Dönemi’nde ve daha sonra ilan edilen fermanlar ve Kanun-i Esasi’nin kabulü siyasi sistem ve rejime muhalefetten dolayı ilan edilmiş hukuk belgeleri değildir ancak 1908 sonrası Kanun-i Esasi’nin tekrar yürürlüğe girmesinde kitlesel olarak muhalefetin etkisi vardır (Çamurcuoğlu, 2011). Hükümet sistemi olarak değerlendirilirse, Osmanlı İmparatorluğu’nda Kanun-i Esasi’de yapılan 1908 değişikliği ile hükümet sistemine parlamenter sistem demek yanlış olmayacaktır.

2.3 1921 Anayasası

1919 ile başlayan Millî Mücadele Dönemi’nde, TBMM’nin açılmasından dokuz ay sonra 1921 Anayasası kabul edilmiştir. 1921 Anayasası, Kanun-i Esasi’yi yürürlükten kaldırmamış çerçeve ve yumuşak bir anayasadır (Gözler, 2018: 24). 1921 Anayasası resmî olarak Teşkilat-ı Esasiye Kanunu olarak bilinir. Savaş anayasası olarak tanımlanan 1921 Anayasası; yeni devletin kuruluş anayasası olarak değil, milli mücadele döneminde ulusal kuvvetlerin idaresini sağlamak adına yapıldığı görülmektedir (Yamaç, 2020). Anayasası’nın ilk maddesinde milli egemenlik vurgusu vardır. İkinci maddesinde bulunan yasama ve yürütme kuvveti TBMM’de toplanır diyerek açık olarak meclis hükümeti sistemini benimsemiştir. Daha önce ifade ettiğimiz meclis hükümeti sistemi ile örtüşür biçimde; TBMM tarafından seçilen Heyet-i Vekiliye bakanlık görevini, meclis başkanı da başbakan olarak meclis tarafından yetkilendirilir ve sorumlulukları meclise karşıdır. 1921 Anayasası’nda devlet başkanı makamı yoktur (Gözler, 2018: 25). Atatürk, TBMM’nin üstünlüğünün yanında kuvvetler birliği ilkesi ve hatta yargının da dahil

olduğu olağanüstü yetkiler ile devletin kurtulacağını öngörmüştür (Gözübüyük, 2006: 126).

1921 Anayasası'nda, 29 Ekim 1923 yılında önemli değişiklikler yapılmıştır. Türkiye Devleti'nin hükümet şekli artık Cumhuriyet olmuştur. Cumhurbaşkanlığı makamı oluşturulmuştur. Cumhurbaşkanı TBMM tarafından seçilmektedir. Cumhurbaşkanı Devlet'in başı olarak; meclis üyeleri arasından başbakanı seçecek, başbakanın meclis üyelerinden seçtiği bakanlar ise Cumhurbaşkanı tarafından TBMM onayına sunulacaktır (Gözübüyük, 2006: 127). Cumhurbaşkanı istediği zaman meclise ve Bakanlar Kuruluna başkanlık etmesi mümkündür. Bu sistemin meclis hükümeti değil, parlamenter sisteme yaklaştığı söylemek doğru olacaktır (Gözler, 2021: 35).

2.4. 1924 Anayasası

1921 Anayasası'nın yeni Türk Devleti'nin ihtiyaçlarını karşılayacak seviyede değildir. 1923 değişikliği ile gelen cumhuriyet rejimi 1924 Anayasası ile değiştirilmesini yasaklamıştır. 1924 Anayasası kuvvetler birliğine dayalı iş bölümü oluşturmuştur (Anayurt, 1997). Yasamanın TBMM'ye ait olduğu ve yürütmenin çift kanatları Cumhurbaşkanı ve İcra Vekilleri Heyet-i vardır. 1923 değişikliği ile parlamenter sistemi anımsatan şekilde, Cumhurbaşkanı tarafından seçilen başbakan yani başvekil, bakanlarını seçer ve İcra Vekilleri Heyeti listesi Cumhurbaşkanı tarafından meclis onayına sunulur. İcra Vekilleri Heyeti TBMM'ye karşı hem kolektif hem de bireysel sorumludur, bu nedenle hükümetin güvenoyuna ihtiyacı vardır (Gözler, 2018: 31). Bu özellikleriyle hükümet sisteminin parlamenter sistem görünümü vermektedir. Ancak milletin sadece temsilcisi TBMM'nin olması, 1924 Anayasası'nın ilgili maddelerinde geçen yasama ve yürütme erklerinin TBMM'de toplanması ve TBMM'nin hükümeti denetleyip düşürebilmesine karşın hükümetin böyle bir yetkisinin olmaması meclis hükümeti sistemi izlenimi yaratmaktadır. Bu nedenle 1924 Anayasası'nın karma sistem yarattığını söylemek zor olmayacaktır (Gözler, 2018: 34). Bu karma sistemi, kuvvetler birliği ve görevler ayrılığı olarak ifade edebiliriz (Özbudun, 2018: 29).

Türkiye'de çok partili hayat II. Meşrutiyet ile başladığı kabul edilir, bu süreç 1923 yılında kesintiye uğrayarak 1946 yılına kadar tek parti sistemi ile devam etmiştir (Karatepe, 2018). 1924'ten itibaren siyasal katılımın artması için çaba

verilmiş ancak 1946 yılında çok partili hayata geçilmiştir (Baştuğ, 2007). Gizli oy, açık sayım döküm ile yapılan 1950 seçimlerinde hükümet değişmiştir.

2.5 1961 Anayasası

Otuz sekiz subaydan oluşan Millî Birlik Komitesi, 27 Mayıs 1960'ta yönetime el koymuş TBMM'yi kapatmıştır (Gözübüyük, 2006: 136). Askeri darbenin sonrası yeni anayasa yapmak için Millî Birlik Komitesi ve Temsilciler Meclisi kurucu meclis olarak görev yapmaya başlamıştır. 1961 Anayasası, 9 Temmuz 1961 yılında yapılan halk oylaması %61,5 kabul oyu ile kabul edilmiştir (Gözler, 2018). 1924 Anayasası'nda mutlak yetkili olan TBMM'nin üzerinde hiçbir etkin sınırlama bulunmamasından dolayı 1961'nin Anayasası'nın hazırlanmasında iktidarı sınırlama amacı güdülmüştür (Özbudun, 2018: 38). 1961 Anayasası, anayasanın üstünlüğünü kabul etmiş daha sonra kanunla yüksek mahkeme olan Anayasa Mahkemesi'ni kurmuştur. Anayasa yargısı, tipi ne olursa olsun demokrasilerin olmazsa olmazlarından (Özbudun, 2007). O nedenle AYM'nin kurulması büyük bir demokratik reformdur.

1961 Anayasası, parlamentoyu çift kanatlı olarak yaratmıştır. 150 üyeden oluşan Cumhuriyet Senatosu ve genel oy ile seçilen 450 milletvekilinden oluşan Millet Meclisi'dir. Meclis'in 450 vekili nispi temsil sistemi ile seçilmektedir. Cumhuriyet Senatosu ise üç gruptan oluşmaktadır: Halkın seçtiği 150 üye, Cumhurbaşkanı'nın seçtiği 15 üye ve diğer daimî üyelerden oluşmaktadır. Bu iki grup üyelerinin görev süreleri 6 yıldır. Daimî üyeler Millî Birlik Komitesi üyeleri ve eski Cumhurbaşkanı'ndan oluşan kısımdır (Gözler, 2018: 36). Yasama, yargı; yetki ve görev olarak düzenlenmişken, yürütme sadece görev olarak düzenlenmiştir. Çünkü kural işlem yapma yetkisini yasama organına ait olduğu, yürütmenin kural işlemleri istisnai bir nitelikte olduğu görüşü hakimdir (Tan, 2011: 65). Bu yönüyle yürütmeyi diğer erkler göre daha zayıf tutma çabasında olduğunu söylemek zor olmayacaktır. Parlamenter sistemde; iktidarın sınırlanması, denetlenmesi ve paylaşılması sadece kuvvetlerin yumuşak ayrılığı ile olmayabilir. Bunun yanında çift meclisli bir yapı oluşturmak da sınırlama, denetim ve paylaşılmayı ifade eder (Özbudun, 2018: 39). Ayrıca çift meclisli yapı ilk değildir, Kanun-i Esasi de çift meclislidir. Millet Meclisi'ni, Cumhuriyet Senatosu'na göre daha yetkilidir (Gözler, 2018: 38). Hükümet, Millet Meclisi'ne karşı sorumludur, çünkü güvenoyunu sadece bu meclis oylar.

Cumhuriyet Senatosu'nun böyle bir oylama yetkisi yoktur. Kanun yapıcı sürecinde son merci Millet Meclisi'dir. Kanunların tasarı ve teklif aşamalarında Cumhuriyet Senatosu'nun yetkileri vardır. Anayasa değiştirme usullerinde ise eşit yetkiler ile donatılmıştır.

Yürütme organı ise yukarıda ifade edildiği gibi sadece görev olarak düzenlenmiştir. Yasama ve yargı gibi hem yetki hem de görev olarak düzenlenmemiştir. Yürütme görevi Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından yani çift başlı şekilde düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanlığı makamı yürütmenin sorumsuz kanadını oluşturmaktadır. Cumhurbaşkanı TBMM tarafından; ilk iki oylamada üye tam sayısının üçte ikisi eğer olmazsa salt çoğunluk ile seçilir. Yürütmenin diğer sorumlu kanadı olan Bakanlar Kurulu ise başbakan ve bakanlardan oluşur. Parlamenter sistemlerde olduğu gibi Cumhurbaşkanı tarafından meclis içerisinde başbakan atanır. Bakanlar ise başbakan tarafından seçilip Cumhurbaşkanı tarafından atanır ve Cumhurbaşkanı'nın onayı ile göreve başlarlar. 1924 Anayasası'nda bu hüküm bulunmamaktadır. 1924 Anayasası'nda sadece meclisin güvenoyu ile yürütmeyi düşürebildiğini ifade edilmiştir. 1961 Anayasası'nda sadece yasama değil yürütmenin diğer iki kanadı Cumhurbaşkanı ve başbakan da yasamayı feshedebilme yetkisi verilmiştir. Hükümetin kuruluş sistemi tamimiyle parlamenter sistem şeklindedir. 1961 Anayasası'nın getirdiği hükümet sistemi parlamenter sistem olmuştur. 1961 Anayasası, 1924 Anayasasına kıyasla çoğunlukçu demokrasiyi değil çoğulcu demokrasiyi benimsemiştir (Özbudun, 2018: 41).

Çoğulcu demokrasiyi benimsemesine rağmen, darbe anayasası olması nedeniyle 1961 Anayasası'nda vesayetçi izler bulmak mümkündür. Örneğin; Cumhurbaşkanı, Cumhuriyet Senatosu'nun doğal üyeleri ve seçtiği üyeler ile Cumhurbaşkanlığı makamının vesayet makamı olarak yaratıldığı söylenebilir. Anayasal bir organ olarak Mili Güvenlik Kurulunun oluşturulması ve Bakanlar Kuruluna görüş vermesi zamanla geniş yorumlanmış bir askeri vesayet oluşturmuştur.

1961 Anayasası'nda ilk 1969'da son kez de 1974'te toplam 7 kez değişiklik yapılmıştır (Gözübüyük, 2006: 144). Bu değişikliklerin en önemli olanları 1971 ve 1973 yılında yapılmıştır. 27 Mayıs üzerinden yaklaşık 11 sene sonra ordu, sivil siyasete müdahale ederek bir muhtıra ile mevcut hükümeti istifaya davet etmiştir. 12 Mart 1971 yılında yayınlanan bu muhtıra sonrası yaklaşık 4 saat sonra hükümet istifa

etmiştir. İstifa sonrası ordu; meclis aritmetiğini değiştirmeyip kendi seçtiği kişilerden bir hükümet kurmuş, seçtiği kişiler partiler üstü hükümetler aracılığı ile ülkeyi yönetmiştir (Ertem, 5). 12 Mart 1971'den 1973 genel seçimlerine kadar geçen sürede askerlerin vesayeti altında hükümetin devam etmesi yarım darbe olarak nitelendirilir (Özbudun, 2008). 1971-1973 ara rejiminde yapılan değişiklik ile 1961 Anayasası'nın görece daha zayıf bıraktığı yürütme güçlendirmeyi hedeflemiştir. Bu nedenle Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkartma yetkisi verilmiştir. Üniversite ve TRT'nin özerkliğinin kaldırılması da yürütmeyi güçlü kılmak için yapılan değişikliklerin diğer örnekleridir. Temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılmasında genel sınırlama hükmünün getirilmesi, yargı denetimine getirilen sınırlamalar, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi'nin kurulması ve Devlet Güvenlik Mahkemeleri'nin kurulması aslında 1982 Anayasası'nın habercisi olmuştur (Özbudun, 2018: 46).

1971-1973 yıllarında yapılan bu önemli değişiklikler tartışmalara son verememiştir. Sokak hareketlerinin başlamış, yaygın şiddet ve siyasal bunalımlar önlenememiştir. Bu olayların yaşanmasının nedeni olarak devlet otoritesinin zayıflığı olarak gösterilmiştir. Bu dönemde siyasal sistemde de ciddi tıkanıklar başlamıştır. Türkiye'de 1975'ten sonra Meclis kanun çıkaramaz, hükümetler ülkede karar alamaz hale gelmiştir. 1980 yılında altı ay boyunca Cumhurbaşkanı seçemeyen Türkiye, siyasi çalkantılar yaşamaya başlamıştır. Yoğun siyasal şiddet ve terör olaylarının artması sistemin tıkanmasına yol açmıştır. Devlet otoritesinin zayıflığı ve yürütmenin güçsüz olmasından kaynaklı yaygın toplumsal olaylar, ekonomik bunalımlar 1961 Anayasası'nın yarattığı güçsüz ve istikrarsız hükümetler sorumlu gösterilmektedir. Parlamenter sistemlerde hükümetin elinde bulunan geniş hukukî yetkiler olsa bile parlamentoda siyasal desteği olmadığı sürece yetkileri kullanacak siyasal iradenin olmaması parlamenter sistemin bir diğer eleştiri konusunu oluşturmuştur. Oysa hukukî olarak kısıtlı yetkileri olan hükümetlerin parlamento desteği ile gereken siyasal iradeyi ortaya koyması daha muhtemel gözükmemektedir. O nedenle parlamenter sistemlerde hükümet otoritesini ve siyasal iradesini değerlendirirken yasama ve yürütmeyi birlikte düşünmek gerekir.

2.6 1982 Anayasası'nın İlk Hali: 2014 Öncesi Saf Parlamenter Sistem

Türkiye siyasi tarihinde kara leke olarak yazılan 1980 askeri darbesinin ürünü olan 1982 Anayasası, 1980 yılında Türk Silahlı Kuvvetleri hükümeti ve TBMM'yi

feshederek sıkı yönetim ilan etmiştir. Emir komuta zinciri içerisinde yapılan askeri müdahale hiyerarşi içerisinde gerçekleşmiştir. Yeni anayasa için 1981 yılında kurucu meclis kurulmuştur. Bu meclis, Danışma Meclisi ve Millî Güvenlik Konseyi'dir. Millî Güvenlik Konseyi, darbeyi gerçekleştiren askerlerin oluşturduğu; Danışma Meclisi ise 160 kişilik sivil danışma kuruludur. Danışma Meclisi ise 40'ı Millî Güvenlik Konseyi tarafından diğer üyeler ise valilerin teklifi Millî Güvenlik Konseyi tarafından seçilen kişilerdir (Gözler, 2018: 42). Dolayısıyla oluşturulan kurul darbeci askerlerin oluşturduğu bir kuruldur. Kurucu meclisin iki kanatlı gözükmesine rağmen asıl söz sahibi darbeci askerler tarafından oluşturulan Millî Güvenlik Konseyi'dir. Anayasa yazım sürecinde siyasi parti mensuplarının hiçbirine yer verilmemiştir. 1982 Anayasası, 7 Kasım 1982'de yapılan halk oylaması ile %91,3 kabul oyu ile kabul edildi. Bu kadar yüksek oy oranının çıkmasında askeri rejimden bıkan halkın bir anca önce demokratik rejime geçme isteğinden kaynaklandığı yadsınamaz bir gerçektir. Daha sonra 6 Kasım 1983'te ise genel seçimler yapılmış, 6 Aralık 1983'te TBMM Başkanlık Divanı kurularak, TBMM'nin çalışmaya başlamasıyla demokratik rejim uygulamada yürürlüğe girmiştir.

Anayasalar devletlerin temel kuruluş felsefesi, haklarını belirten temel metinlerdir. Bu anayasalar çerçeve veya detaylı şekilde düzenlenerek metin haline getirilir. Anayasacılık tarihimizde tek çerçeve anayasanın 1921 Anayasası'nın olduğunu ifade etmişim. 1982 Anayasası çerçeve değil; kazuistik yöntem ile oluşturulmuştur, yani her şey detaylı şekilde düzenlenmiştir. 177 madde, 16 geçici maddeden oluşmuştur. 1982 Anayasası'nın değiştirme şekli diğer kanunlara göre daha zordur. Değişiklik için teklif sayısı, kabul ve Cumhurbaşkanı tarafından onay gibi diğer kanuna göre farkları vardır. Bu da katı bir anayasa anlamına gelmektedir (Gözler, 2015: 45). 1982 Anayasası'nda geçiş dönemini öngörmüştür, altıncı kısımda düzenlenen geçici hükümler vardır. 1961 Anayasası görece yürütme erkini diğer organlara göre güçsüz düzenlenmiştir, 71-73 değişiklikleri ile yürütmeyi güçlendirmeyi amaçlamıştır. 1982 Anayasası da yürütmeyi güçlendirme eğiliminde olmuştur (Gözler, 2015: 46). Çünkü 1961 Anayasası tam bir parlamenter sistem getirdiği için; yürütme, yasamanın bir türevi olmuştur (Gözübüyük, 2006: 234). Dolayısıyla 1982 Anayasası yürütmeyi sadece görev olarak değil görev ve yetki olarak düzenlemiştir. 1961 Anayasası'ndan en belirgin farkı yürütmenin güçlendirilmesi olmuştur. Kural olarak yürütmeden anlamamız gereken yasama ve

yargı işlevlerinin dışında kalan tüm işlevler olarak tanımlamak doğru olacaktır. 1961 Anayasası'nın en temel özelliği temel hak ve hürriyetleri güvenceye alması ise 1982 Anayasası'nın en temel özelliği yürütmeyi güçlendirme olmuştur.

Parlamente sistemlerde olduğu gibi yürütme iki başlı olmuştur. Cumhurbaşkanı, ulusal birliği ve devlet tüzel kişiliğini temsil etmektedir. Devlet organlarının düzenli şekilde çalışmasını ve anayasanın uygulanmasını sağlar. Yürütmenin sorumsuz kanadı olan Cumhurbaşkanı, TBMM tarafından 7 yıllığına seçilir. Cumhurbaşkanı sadece bir kez seçilebilir, ikinci dönem Cumhurbaşkanlığı yapamaz. 1924 Anayasası haricinde, 1961 ve 1982 Anayasaları Cumhurbaşkanı tarafsız ve partiler üstü bir nitelikte düzenlemiştir. 1982 Anayasası'nda Cumhurbaşkanı seçilenin kişinin partisi ile ilişkisi kesilir ve TBMM üyeliği sona erer (Gözler, 2021: 50).

Yürütmenin sorumlu kanadı olan başbakan ve Bakanlar Kuruludur. Karar yetkisi esas olarak sorumlu kanat hükümettedir. Başbakan ve Bakanlar Kurulu parlamentodan çıkar, kolektif ve bireysel olarak TBMM'ye karşı sorumludur. 1961 Anayasası'nın yarattığı çift meclisli yapı yerine tek meclis kurulmuştur. Parlamento seçimleri 5 yılda bir yapılır. Parlamento üye sayısı ilk önce; 400 milletvekili, 450 milletvekili daha sonra 550 milletvekiline çıkarılmıştır. 16 Nisan 2017 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile 600 milletvekiline çıkmıştır (Gözler, 2021:51).

TBMM 5 yıllık süre dolmadan seçimlerin yenilenmesi kararı alabilir ve yeni seçim tarihini tespit edebilir (Gözler, 2015: 176). Türkiye'de 1987, 1991, 1995, 2002, 2007, 2011 ve 2018 yıllarında genel seçimleri yasama dönemi dolmadan, parlamento erken seçim kararı olarak yapılmıştır. Cumhurbaşkanı tarafından seçimlerin yenilenmesi fesih olarak kabul edilir. Cumhurbaşkanı tarafından seçimlerin yenilenmesi kararı aslında 1961 Anayasası'nda vardır fakat zor şartlara bağlanmış pratikte imkânsız kılmıştır, bu nedenle 1970'lerde siyasi bunalımlar yaşanmıştır (Özbudun, 2018: 49). 1982 Anayasası, Cumhurbaşkanı tarafından seçimlerin yenilenmesini pratikte imkânsız olan şartlarını kaldırarak sistemdeki tikanıklara çözüm bulmayı amaçlamıştır. Aslında Cumhurbaşkanı'nın bu fesih yetkisi parlamente sistemlerde temel yetkilerden biridir (Gözler, 2015: 178). Cumhurbaşkanı'nın seçimleri yenilenmesi için, 1982 Anayasası'nın oluşturduğu bazı şartlar şunlardır:

- a. Seçimler sonrası oluşan TBMM’de Başkanlık Divanı seçimleri sonrasında 45 gün içerisinde Bakanlar Kurulunun kurulamaması.
- b. Başbakan istifa ettikten sonra 45 gün içerisinde Bakanlar Kurulunun kurulamaması.
- c. Yeni kurulan Bakanlar Kurulunun göreve başlarken güvenoyu alamaması sonrası 45 gün içerisinde Bakanlar Kurulunun kurulamaması, kurulsada dahi güvenoyu alamaması.
- d. Başbakanın güven isteminin reddedilmesi sonrası 45 gün içerisinde Bakanlar Kurulu kurulamaması veya kurulan Bakanlar Kurulunun güvenoyu alamaması.
- e. Bakanlar Kurulunun gensoru ile güvensizlik oyu ile düşürülmesinden sonra 45 gün içerisinde Bakanlar Kurulunun kurulamaması, kurulsada dahi güvenoyu alamamış olması getirilmiştir.

1961 Anayasası’ndaki tıkanıklardan bir diğeri ise Cumhurbaşkanı seçimindeki aksaklıklardır. 1980 yılında altı ay süre ile Cumhurbaşkanı seçememiş bir Türkiye örneği vardır. 1961 Anayasası’nda Cumhurbaşkanlığı seçimi TBMM’de ilk iki oylamada üye tam sayısının üçte ikisi eğer sağlanamazsa üye tam sayısının salt çoğunluğu aranıyordu. 1982 Anayasası bu hükmü, TBMM üye tam sayısının üçte ikisi ile seçilir eğer seçilemezse üçer gün ara yapılacak diğeroylamalarda önce üye tam sayısının üçte ikisi daha sonra üye tam sayısının salt çoğunluğu aranırđ. Üye tam sayısının salt çoğunluğu sağlanamazsa dördüncü oylamada en çok oy alan iki aday arasında üye tam sayısının salt çoğunluğu aranırđ. Üçüncü oylamada en çok oy almış iki aday arasında son dördüncü oylama yapılır, Cumhurbaşkanı seçilemezse TBMM seçimleri yenilenir hükmünü getirmiştir. Dolayısıyla klasik parlamenter sisteme göre daha 1982 Anayasası’nda Cumhurbaşkanına daha fazla yetki verilmiştir (Özbudun, 2018: 50).

1961 Anayasası’nda diğertıkanıklık yaşanan Meclis Başkanlığı seçiminde olmuştur. 1982 Anayasası üye tam sayısının salt çoğunluğu şartından vazgeçip ilk iki oylamada üye tam sayısının üçte ikisi, üçüncü oylamada üye tam sayısının salt çoğunluğu aranır eğer bu da sağlanamazsa üçüncü oylamada en çok oy alan iki aday arasında en çok oy alan dördüncü oylama ile seçileceği hükmü getirmiştir.

1961 Anayasası’nda TBMM toplantı yeter sayısı partizanca kullanılan bir araç haline gelmiştir (Özbudun, 2018: 54). 1961 Anayasası’nda üye tam sayısının

salt çoğunluğu ile toplanan Meclis, partizanca toplantı yeter sayısını sağlanamadığı için toplantıyı engelleme yöntemi olarak kullanılmıştır. Dolayısıyla 1982 Anayasası bunu önlemek için toplantı yeter sayısını, üye tam sayısının en az üçte biri ile toplanacağını hükmünü getirmiştir. Siyasi parti grubu oluşturmanın sonucu olarak bazı hak ve yükümlükler getirdiği için 1961 Anayasası'nda on kişi ile kurulan siyasi parti grubu nispeten zorlaştırılarak yirmi üyeden kurulur şeklinde değiştirilmiştir. Bu değişiklikler ile dağınık bir parlamentonun önüne geçilmek istenmiş ve siyasi parti gruplarına önemli yetkiler verilmiştir. Daha önce ifade edildiği gibi yasama sürecini uzatan, kanunları yapmayı zorlaştıran çift meclisli yapı kaldırılmış, tek meclis yapısı oluşturulmuştur. Cumhuriyet Senatosu kaldırılarak hantallığın önüne geçilmek istenmiştir. Parlamenter sistemlerde bu tarz tıkanıkları gidermek, işlerlik kazandırma ve bunalımları önlemek için bu tarz değişiklikler ve kurallar ile sistemi inşa etmeye rasyonelleştirilmiş parlamentarizm denir (Özbudun, 2018: 64).

1961 Anayasası'nda Cumhurbaşkanlık makamı görece vesayet makamı olarak düzenlenmiştir. 1982 Anayasası bu vesayetçi düzenlemeyi daha da arttırmıştır. 1982 Anayasasına ilişkin halk oylaması ile darbenin mimarı Kenan Evren'in tek aday olduğu Cumhurbaşkanlığı seçimi ile birleştirilmiştir. Kenan Evren Cumhurbaşkanı seçilerek sivil yönetime geçmiştir. Kenan Evren'inin Anayasa Mahkemesine üye seçimi, HSYK üyeleri, Danıştay üyeleri, Askeri Yargıtay üyeleri, AYİM üyeleri ve Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ve Başsavcı vekili gibi üyelerin seçiminde yetkileri vardır. Yükseköğretim Kurulunun başkan ve üyeleri, rektörlerin seçiminde de Cumhurbaşkanının yetkileri vardır. YÖK 1982 Anayasası ile düzenlenmiş bir kurumdur. Bu kurum Cumhurbaşkanının üniversiteler üzerinde vesayetini düzenlemiştir. Belki de en önemli vesayet aracı olarak Milli Güvenlik Kurulu, 1961 Anayasasına göre çok daha güçlendirilmiştir. MGK kararları Bakanlar Kurulunun özellikle dikkate alacağı kararlar olarak düzenlenmiştir. MGK yapısında yapılan 2001 değişiklikleri ile sivil üye sayısı artırılmış, aldığı tavsiye kararlarını Bakanlar Kuruluna görüş bildirir şeklinde değiştirilmiştir. Ayrıca Bakanlar Kurulu tarafından dikkate alınır ifadesi yerine Bakanlar Kurulu tarafından değerlendirilir şeklinde değiştirilmiştir. MGK kararlarının, öneri ve görüş niteliği alması hukuksal açıdan değer taşıyabilmesi ancak hükümetin tasarrufuna bırakmıştır. Özetle 2001 yılında yapılan bu değişiklikler ile vesayet etkisi kırılmaya çalışılmıştır (Nacak, 2022).

2.7 2007 Anayasa Değişikliği

1982 Anayasası'nın ilk halinde Cumhurbaşkanı TBMM tarafından seçildiği, sadece bir kez yedi yıl görev süresi olduğu hükmü vardır. Türk siyasi hayatında 367 Krizi olarak bilinen kriz sonrası 1982 Anayasası'nda Cumhurbaşkanlığı seçimi hakkında köklü değişiklikler yapılmıştır. Eski Yargıtay Başsavcısı Sabih Kanadoğlu, 26 Aralık 2006'da Cumhuriyet gazetesinde yayımlanan yazısında, Anayasa'da belirtilen Cumhurbaşkanlığı seçimi için TBMM'de 367 oyun sadece karar yeter sayısı değil, aynı zamanda toplantı yeter sayısı olduğunu iddia etti (Kamış, 2019). Anayasa Mahkemesine taşınan kriz; AYM'nin 1 Mayıs ve 2007 E. 2007/45, K. 2007/54 kararıyla, Cumhurbaşkanlığı seçimi için TBMM'de sadece toplantı yeter sayısı ile değil ancak üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu ile toplanacağına hükmetti. Ana muhalefet partisi olan Cumhuriyet Halk Partisi, Cumhurbaşkanlığı seçimlerine katılmaması sonucu TBMM'de Cumhurbaşkanı seçilemedi.

1982 Anayasası'nın rasyonelleştirilmiş parlamentarizm olarak düzenlediği hükümet sistemi maalesef bu krize çözüm bulamamıştır. Anayasa koyucu azınlığın çoğunluğa karşı sistemi tıkamasının önüne geçmek istemiş, sistemi kolaylaştırmak ve tıkanıkları aşmak için çabası göstermiş ancak 367 krizine çözüm bulunamamıştır. (Özbudun, 2018: 319). Muhalefet partisi CHP sistemi tıkayacak şekilde Meclis toplantılarına katılmamayı tercih etmiştir. AYM'nin de bu iddiayı destekler nitelikte kararı sonucu, AYM kararlarının sorgulanacağı bir süreci başlatmıştır (Başlar, 2007). Oysa Anayasamız Cumhurbaşkanını uzlaşmayla seçilmesini istemiş üye tam sayısının üçte ikisini sağlayamazsa salt çoğunluğuna Cumhurbaşkanını seçme yetkisini vermiştir (Gözler, 2007). Cumhurbaşkanlığı seçimi bir parlamento kararıdır; AYM, TBMM'nin Cumhurbaşkanını seçmesini engellemiştir. AYM'nin parlamento kararını denetlemesi hukuksuzdur. İktidar partisi olan Adalet ve Kalkınma Partisi AYM'nin bu kararına tepki göstermiştir. Ayrıca Cumhurbaşkanlığı seçiminin ilk tur oylamasının olduğu gün Genelkurmay Başkanlığı internet sitesinde "27 Nisan E-Muhtıra" şeklinde bilinen bir bildiri yayınlamıştır. Bu gelişmeler sonrası iktidar partisi Cumhurbaşkanlığı seçim usulünün değiştirilmesi için çalışmalar başlamıştır. TBMM, 31 Mayıs 2007 tarihinde 5678 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu'nu kabul etmiştir. Bu değişiklik ile:

- TBMM seçimleri artık 4 yılda yapılacaktır.
- TBMM'nin toplantı yeter sayısı ve karar yeter sayısı açık bir şekilde ifade edilmiştir. Buna göre TBMM yapacağı seçimler dahil bütün işlerinde üye tam sayısının en az üçte biri ile toplanır ve başkaca hüküm yoksa toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar verir ancak karar yeter sayısı hiçbir şekilde üye tam sayısının dörtte birinden bir fazlasından az olamaz.
- Artık Cumhurbaşkanı seçme yetkisi TBMM'den alınıp halka verilmiştir.
- Cumhurbaşkanı görev süresi artık yedi yıl değil, beş yıl olup iki defa seçilebileceği hükmü getirilmiştir.
- 20 milletvekili teklifi ile TBMM içinden veya dışından Cumhurbaşkanı aday gösterilebilecektir. Son milletvekili genel seçimlerinde geçerli toplam oyların toplam yüzde onunu beraber hesapladığında alan siyasi partiler ortak aday gösterebileceği hükmü getirilmiştir.
- Cumhurbaşkanı seçilen kişinin partisiyle ilişkisi kesileceği ve TBMM üyeliği sona ereceği hükmü korunmuştur.
- Cumhurbaşkanlığı seçimleri ise genel oyla yapılacak seçimler sonrası geçerli oyların salt çoğunluğu alan kişi Cumhurbaşkanı olacaktır. Eğer ilk turda geçerli oyların salt çoğunluğunu alamayan aday olursa en çok oy alan iki aday arasında izleyen ikinci pazar günü seçim yapılacağı kabul edilmiştir.
- Son olarak Cumhurbaşkanı seçimine ilişkin düzenlemeler kanun ile yapılacağı belirtilmiştir.

Anayasa Değişikliği Kanunu mevcut Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer ve ana muhalefet partisi CHP tarafından AYM'ye iptal davası açılmıştır. AYM iptal ve yok sayma talebini reddetmiştir. Aynı zamanda Cumhurbaşkanı anayasal yetkisini kullanarak bu yasayı TBMM'ye geri göndermiştir. Meclis, karara direnip yeniden kabul etmiştir. Cumhurbaşkanı Anayasa değişikliğini halk oylamasına sunmak zorunda kalmıştır. Halk oylamasının 21 Ekim 2007 günü yapılması öngörülmüştür. Henüz halk oylaması yapılmadan TBMM tekrar Cumhurbaşkanı seçmek için toplanmıştır. 28 Ağustos 2007'de TBMM'de yapılan oylama sonucu anayasanın aradığı oyu geçerek Anayasa değişikliği yapılmadan Cumhurbaşkanı seçilmiştir. Cumhurbaşkanlığı seçiminde iktidar partisine TBMM'de sandalye sayısı olarak üçüncü parti olan Milliyetçi Hareket Partisi destek vererek krizin çözülmesinde destek olmuştur. Türkiye, Cumhurbaşkanı seçebilmiştir. TBMM'de

Cumhurbaşkanlığı oylaması yapılmadan önce 22 Temmuz 2007’de yapılan genel seçimlerde iktidar partisi olan AKP oylarını arttırarak büyük bir zaferle yüzde 47 oy oranı ile seçimi kazanmıştır. Bu da azınlığın çoğunluğa karşı tahakkümünün halk nezdinde karşılığı olmadığı aksine iktidar partisini daha da güçlendirdiğini göstermektedir.

367 krizinin çözülmesi sonrası TBMM tarafından seçilen Cumhurbaşkanı, seçildiği gün yemin etmiş görevine başlamıştır. Ancak iki ay sonra 21 Ekim 2007 tarihinde, halkın Cumhurbaşkanı seçmesini ve Cumhurbaşkanı’nın iki dönem olarak beş yıllığına görev yapabileceğini düzenleyen Anayasa Değişikliği Kanunu halk oylamasına sunulmuştur. Halk, %68,95 evet oyu ile kabul etmiş Anayasa’nın ilgili maddeleri değişmiştir. Artık Türkiye’de Cumhurbaşkanı’nı halk seçecektir. Anayasa değişikliğinin kabulü sonrası diğer tartışma ise mevcut Cumhurbaşkanı’nın görev süresi olmuştur. Halk oylaması ile kabul edilen Anayasa Değişikliği Kanun’da geçici maddenin bulunmaması nedeniyle görevde olan Cumhurbaşkanı’nın görev süresi beş mi yedi yıl mı olacağı konusunda uzlaşma sağlanamamıştır.

19 Ocak 2012 tarihinde 6271 sayılı Cumhurbaşkanı Seçim Kanunu kabul edilmiştir. Bu kanunda mevcut Cumhurbaşkanı’nın görev süresinin yedi yıl olduğunu geçici madde ile kabul edilmiştir. 31.05.2007 tarihinde kabul edilen, 16.06.2007 günü 26554 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan Anayasa Değişikliği Kanunu’na mevcut Cumhurbaşkanı’nın görev süresi ile ilgili geçici maddeyi koymadan adi bir kanunla koyulmasından dolayı AYM’ye iptal davası açılmıştır. AYM 15 Haziran 2012 tarihinde E. 2012/20, K. 2012/96 sayılı kararı ile bu hükmün Anayasaya aykırı olmadığını hükmetmiştir. Mevcut Cumhurbaşkanı’nın görev süresinin beş yıl olduğuna dair tartışmalar ortadan kalkmıştır. Mevcut Cumhurbaşkanı 28 Ağustos 2007’de göreve başlamış olup yedi yıl görev yapmıştır. AYM’nin bu kararı Gözler tarafından eleştirilmiştir. Kamu hukukunda statüsel değişiklikler hemen uygulanmayı gerektirdiğinden, kazanılmış hak olarak kabul edilmemesi gerektiğini o nedenle mevcut Cumhurbaşkanı’nın görev süresinin beş yıl olması gerektiğini söylemiştir. AYM’nin kararı normlar hiyerarşisine aykırı bir karar olduğunu değerlendirmiştir.

Türkiye’de halk tarafından Cumhurbaşkanlığı seçimi ilk defa 10 Ağustos 2014 tarihinde yapılmıştır. Recep Tayyip Erdoğan bu seçimi ilk turda %51.79 oy oranı ile kazanmıştır. Cumhurbaşkanı 28 Ağustos 2014 tarihinde yemin ederek göreve başlamıştır. Halk tarafından Cumhurbaşkanı’nın seçimi, Türkiye’de hükümet

sistemi tartışmaları da beraberinde getirmiştir. Yetkiyi halk tarafından alan Cumhurbaşkanının sorumluluğu halka karşı olmuştur. Halka karşı sorumlu olan Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri konusunda tartışma çıkmıştır. Anayasa’da sadece görev süresi ve seçim usulü hakkında değişiklik yapılması, halktan yetkiyi alan Cumhurbaşkanının hukukî olarak yürütmenin sorumsuz kanadı olarak sembolik yetkileri olması melez bir sistem yaratmıştır. Cumhurbaşkanının seçim usulü parlamenter sistemden ayrılmaktadır. Parlamenter sistemlerde Cumhurbaşkanını parlamento tarafından seçilir, bir orkestra şefi gibi yasama ile yürütme arasında uzlaştırıcı hakem rolü görevinde bulunur (Atay, 2012: 224).

1982 Anayasası ile yaratılan hükümet sistemi saf parlamenter sistem olarak tanımlanmaktadır (Gözler, 2018: 304). Ancak 1982 Anayasası Cumhurbaşkanlığına sembolik yetkilerin ötesinde klasik parlamentarizmin ötesinde önemli yetkiler vermiştir (Özbudun, 2018: 320). Bunun da Cumhurbaşkanlığı makamının bir vesayet makamı olarak yaratmak istendiğini ifade etmişim. 2007 Anayasa değişikliği sonrası Türkiye’de hükümet sistemi tartışmaları artmıştır. Fransız hukukçu Duverger, doğrudan halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanının olduğu sistemi yarı başkanlık sistemi olarak tanımlamıştır (Duverger, 1974: 502). Dünyada klasik olarak Fransa’da uygulanan yarı başkanlık hükümet sistemi aslında; Cumhurbaşkanı parlamento desteğini aldığı sürece başkanlık sistemi olarak işleyen bir sistemdir, parlamento desteği olmadığı sürece parlamenter sistem olarak işleyen bir sistemdir (Gözler, 2015: 301). Türkiye’de yapılan bu Anayasa değişikliği ile yarı başkanlık sistemine yaklaştığını söylemek yanlış olmayacaktır (Özbudun, 2018: 318). İfade ettiğimiz gibi hükümet sistemlerinde kuvvetlerin erkleriyle birbirleriyle olan ilişkileri üzerinden tasnif etmişim. Ancak hükümet sistemlerini tarif ederken sadece hukuksal düzenlemelere değil siyasal durumlara da bakmak gerekir (Özbudun, 2018: 319). Parlamentoda çoğunluğu elinde bulunduran bir parti lideri veya siyasi etkisi fazla olan bir Cumhurbaşkanı yürütmenin güçlü kanadına dönüşebilir. Dolayısıyla yürütmenin güçlü kanadı Cumhurbaşkanı olursa sistem başkanlık sistemine evrilebilir. O halde Anayasa değişikliğinin hükümet sistemi üzerine hukukî olarak şu şekilde değerlendirebiliriz: Yürütme organı çift başlıdır, Bakanlar Kurulu ve Cumhurbaşkanıdır. Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinden dolayı parlamenter sistem olarak değerlendirilemez. Yürütmenin sorumlu kanadı başbakan ve Bakanlar Kuruludur ancak doğrudan halk tarafından seçilen meşruiyeti doğrudan

halktan alan Cumhurbaşkanı yürütmenin sorumsuz kanadıdır ve yürütme konusunda önemli ölçüde yetkileri yoktur, ülkenin genel siyasetine yön veremez (Tan, 2011: 113). Asli yürütme kanadı Bakanlar Kuruludur. Yürütmede görev alan kişiler yasama çalışmalarına katılabilir; kuvvetler arasında bir ayırım yoktur, yumuşak kuvvetler ayrılığı vardır. Dolayısıyla bu yönüyle de parlamenter sisteme benzemektedir. Cumhurbaşkanının belli şartlar altında, yasamayı feshetme hakkı vardır, bu da parlamenter sistemlerde görülen mekanizmalardandır.

Görüldüğü üzere Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi harici başkanlık sistemine benzeyen bir görünümü yoktur. Duverger'in tanımını referans olarak yarı başkanlık sistemi olarak hükümet sistemini tanımlamak mümkündür. Ancak teorik olarak yarı başkanlık sistemi başladıktan sonra daha önce ifade ettiğim gibi salt hukuk kurallarının yanında siyasal koşullar da sistemin parlamenter veya başkanlık sistemi arasında gidip geleceğini gösterecektir.

2.8 28 Ağustos 2014 ile 9 Temmuz 2018 Arası Hükümet Görünümü

1982 Anayasasına göre Cumhurbaşkanı Devlet'in başıdır. Bu sıfatla "Türkiye Cumhuriyeti'ni ve Türk Milletinin birliğini temsil eder; anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetir". Anayasa koyucunun burada Cumhurbaşkanına tarafsız olarak dengeleme ve uzlaştırmacı bir rol vermiştir. 1982 Anayasası Cumhurbaşkanlığı makamını siyasi saiklerden uzak bir vesayet makamı olarak hakem görevini vermiştir (Çekiç, 2016). 2007 yılında yapılan Anayasa değişikliği sonrası Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi, Cumhurbaşkanının siyasal bir kimliğe sahip olmasını zorunlu kılmıştır. Bu da Cumhurbaşkanının tarafsızlığını düzenleyen hükümlerinin anlamını kaybettiği anlamına gelir (Yavuz, 2008). Ayrıca bu değişiklik sonrası Cumhurbaşkanının bir dönem değil iki dönem seçilmesinin kabul edilmesi de Cumhurbaşkanını siyasi saikle hareket edebileceği bir durum yaratmıştır (Gözler, 2018: 307). Cumhurbaşkanı seçimi kazanmak için seçim vaadi vermek durumunda kalacaktır. Seçimleri kazanmak adına siyasi parti, sivil toplum örgütleri vb. toplulukların desteğine ihtiyaç duyacaktır. Seçim çalışmaları için bütçe ayırmak durumunda kalacak dolayısıyla kurumsal bir seçim kampanyası yapacaktır veya bir siyasi partinin desteğini almak zorunda kalacaktır. Özetle, Cumhurbaşkanı halk tarafından seçilmek için siyasi saikle hareket etmesi gerekecektir.

Bir diğ er görünüm ise yürütmenin çift yapı lı olmasından dolayıdır. Meş ruluğ unu direkt halktan alan Cumhurbaş kanı ve parlamento tarafından oluşturulan Bakanlar Kurulunun varlığı çift e meş ruluk sorununu ö ne çık artmaktadır. Parlamenter sistemlerde meş ruluk yürütmenin tek kanadı üzerine kurulmuştur. Milletvekili seç imi sonrası parlamento oluş ur. Oluş an parlamento hem Bakanlar Kurulunu hem de Cumhurbaş kanını seç er dolayısıyla çift e meş ruluk sorunu olmaz. 2007 sonrası halk tarafından Cumhurbaş kanının seç ilmesi çift e meş ruluk sorununu ortaya çık armıştır. Uluş ahin, 2007 sonrası oluşturulan sisteme “ç ift meş ruluk sistemine dayanan bozulmuş parlamentarizm” adını vermektedir.

Ayrıca siyasi görüş leri farklı olan Cumhurbaş kanı ve Baş bakan arasında kriz çık ması sistemin tıkanmasına da yol açabilir (Uluş ahin, 2011). Anayasal olarak ülkenin genel siyasetinden sorumlu olan baş bakan ve Bakanlar Kuruludur. Ancak direkt halktan meş ruluğ unu alan Cumhurbaş kanı; ülkenin genel siyaseti konusunda siyasi saikler ile hareket ettiğ inde, yürütmenin sorumlu kanadı olan baş bakan ve Bakanlar Kurulu ya Cumhurbaş kanı çizgisine gelecektir ya da Cumhurbaş kanı siyasi saikle hareket etmeyecek anayasal sınırlarına çekilecektir. Eğ er uzlaş ma sağ lanamazsa kriz çık acaktır.

Türkiye’de başkanlık sistemi tartışmaları yaş andığı dönemde 11 Ekim 2016 tarihinde Milliyetçi Hareket Partisi Genel Başkanı Devlet Bahç eli TBMM grup toplantısında sistemin mevcut halini eleşt irmiş başkanlık sistemine geç ilmesine yeş il ış ık yakmıştır (Bahç eli, 2016). Parlamenter sistem olarak tanımlanan, ancak teorik olarak 28 Ağ ustos 2014 ile 9 Temmuz 2018 arası dönem i yarı başkanlık sistemi olarak tanımladığımız sistemin Cumhurbaş kanının yürütmenin asli unsuru haline geldiğ i gerekçesiyle başkanlık sistemine geç ilmesi için Anayasa değ iş ikliğ i teklifinin TBMM’ye getirilmesini için çağ rı yapmıştır. Bu çağ rı üzerine iktidar partisi olan AKP, hükümet sistemi ile ilgili Anayasa değ iş ikliğ i teklifi çalışmalarını hızlandırmıştır. 28 Ağ ustos 2014 ile 9 Temmuz 2018 arası dönemini Gözler; Türkiye’de yaşanan siyasal durumdan dolayı filli başkanlık hükümet sistemi olarak tanımlamış, yarı başkanlık sistemi olarak değ erlendirmemiştir.

BÖLÜM 3: TEMMUZ 2018 SONRASI: CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ

3.1 Arka Plan ve Giriş

Ülkemizde 1982 Anayasası sonrası her zaman sivil anayasa ihtiyacı tartışmaları olmuştur. 1961 ve 1982 Anayasalarının darbe anayasaları olması, bıraktığı vesayetçi izler nedeniyle eleştirilerin odağını oluşturmuştur. Eleştirilerin temel kaynağı, darbeci gelenek kurumsal hale gelerek vesayetçi bir bakış açısıyla milli egemenliğin önüne geçmesi olmuştur. Diğer yandan toplum karşıtı yapıların özellikle Devlet içerisinde kapalı kadrocu bir hareket ile 45 yıllık bir çaba ile örgütlenmiştir. Bu kadrolaşmanın yarattığı askeri ve bürokratik vesayet; egemenliğin kayıtsız şartsız milletin olduğu gerçeğinden uzak seçilmiş, tayin edilmiş vekillerin üzerinde Devlet içerisinde Devlet gibi kendilerini tanımlamışlardır. Sahanın kenarında oyuna girmeye hazır oyuncu gibi sürekli ısınan bu yapılar; dış istihbarat, dış fonlar tarafından proje olarak finanse edilmiştir. Bu yapılar, takiye yaparak Devlet içerisinde ve toplumda aşağıdan yukarıya kadrolaşarak bir gizli istihbarat servisi gibi çalışmaya başlamıştır. Millet egemenliğini devrettikten sonra; vekillerinin bu vesayetçi yapılar ile arka planda verdiği mücadeleyi bazı krizler sonrası daha açık görmek mümkün olmuştur. Bu yapılar özellikle 2010 Anayasa Değişikliği sırasında AYM'nin iptal kararıyla kendilerine açılan alanı işgal ederek açıkça saldırılara başlamıştır. Bu saldırılar artık toplum tarafından görünebilir bir hal almış, savaş cephe hattında görünür olmaya başlamıştır. Bu saldırı 7 Şubat 2012 tarihli MİT Müsteşarı ve yardımcılarının ifadeye çağırılması “7 Şubat Mit Kumpası” olarak tanımlanır (Anadolu Ajansı, 2022). Devlet'te örgütlenen bu vesayetçi örgütlerin açık saldırıları bu tarihten sonra hızlanmış, 17-25 Aralık 2013 emniyet ve yargı bürokrasi üzerinden yapılan saldırı ile devam etmiştir. 45 yıllık gizli örgütlenme çalışan paralel yapı saldırılarına 15 Temmuz 2016 tarihinde filli darbe teşebbüsüyle demokratik merkeze saldırmıştır (Uçum, 2018: 26). FETÖ tarafından TBMM ve Cumhurbaşkanlığı başta olmak üzere Devlet'in hemen hemen tüm kurumlarına saldırıda bulunulmuştur. Önemli stratejik boğazları, havalimanları ve üstleri ele geçirilmek istenmiştir. Söz konusu örgüt TRT'yi almak istemiş, sözde darbe bildirisini dikte etme cesareti göstermiştir.

15 Temmuz gecesi dönemin Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan'ın çağrısıyla 80 ilde 2.596.368 kişi sokağa çıkmış, kalkışmayı engellemeye çalışmıştır (Uçum, 2018: 36). Bu kitlesel direnişler başarılı olmuş, FETÖ demokrasiyi askıya alamamıştır. Halk demokrasisine sahip çıkmış; 15 Temmuz 2016 Türkiye Cumhuriyeti için bir milat olmuş, kalkışma başarısız olmuştur. Kalkışma sonrası hükümet sistemi tartışmaları tekrar gündeme gelmiştir. AKP ve MHP arasında özellikle 'Yenikapı Ruhı' ile başlayan ittifak sonrası, TBMM'ye sunulan 21 maddeden oluşan Anayasa değişikliği teklifi 18 maddeye inerek TBMM Genel Kurul'da 339 oy ile kabul edildi. Bu maddelerin 15 tanesi ana değişikliklerdir, bu ana değişikliklerin 11 tanesi doğrudan hükümet sistemi ile ilgilidir (Uçum, 2018: 65). Cumhurbaşkanı Erdoğan, 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunu 10 Şubat 2017'de onaylayarak halk oylamasına sunulmak üzere Resmî Gazetede yayınladı. 16 Nisan 2017 tarihinde gerçekleştirilen Anayasa değişikliği referandumu %51,41 oyla kabul edilmiştir. 1982 Anayasası, krizleri ve sistem tıkanıklarını rasyonelleştirilmiş parlamenter sistem ile çözmek üzere anayasa hazırlanmıştı. Rasyonelleştirilmiş parlamenter sistem ile yönetimde istikrarın sağlanması, devlet işlerliğinin etkin hızlı çözülmesini amaçlamıştır ancak uygulamada sistem tıkanmış ve birçok bunalım yaşanmıştır.

Bu Anayasa değişikliği ile güçlü yürütme ile yönetimde istikrar sağlanması ve daha güçlü bir devlet yapısının oluşturulması amaçlanmıştır. Cumhur İttifakı olarak adlandırılan AKP ve MHP ittifakı darbe ve muhtıra gibi demokrasi celladı teşebbüslerinin tekrarlanmaması, devlet krizlerinin etkin şekilde çözülmesi ve yürütmenin karar alma süreçlerinde vesayet etkisinden korunması adına yeni bir hükümet rejimi ile Türk demokrasisine yeni bir perspektif getirmiştir. Yürütmenin hızlı karar alma yeteneğine kavuşmasıyla sadece yurt içinde değil, bölgesel ve küresel krizlere karşı hızlı pozisyon alma ve denge kurma yeteneğine sahip olmuştur (Özdemir, 2021: 34). Bugün geldiğimiz noktada dış siyaset ve terörle mücadele konusunda etkin icra kabiliyetinin temelinde Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin yarattığı istikrar ve hızlı karar alma özelliğine bağlanmaktadır (İpek, 2022: 2). Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi yeni bir Türk asrının mukaddimesi olarak değerlendirilmektedir (Bahçeli, 2022: 106).

16 Nisan 2017 tarihi sonrası, 1876 yılında parlamento kavramı ile tanışmış Türk anayasacılık süreci; hükümet rejimi olarak artık parlamenter sistemden, nitekim

başkanlık sistemi olarak gösterilen Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine yerini bırakmıştır. Fiili olarak, Temmuz 2018 yılında Recep Tayyip Erdoğan'ın TBMM'de yemin etmesiyle yürütme yetkisi ve görevi sadece kendisinde olmuştur. Başbakanlık ve Bakanlar Kurulu makamları kaldırılmış, Cumhurbaşkanlığı makamı korunarak yürütmenin sorumlu kanadı olmuştur.

Halk tarafından, genel oy ile geçerli oyların yüzde elliden fazlasını alan aday Cumhurbaşkanı seçilerek 5 yıllığına doğrudan millet iradesinden yetki alarak görevini sürdürecektir. Sorumluluğu sadece halka karşı olan yürütme, tek başlı yapısıyla meşruiyetini doğrudan halktan aldığı için bu yönüyle parlamenter sisteme göre daha demokratik demek yanlış olmayacaktır. Yürütmenin tek başlı olmasıyla başkanın yetki ve görevlerinde vesayetçi bir tahakküm altına girmesi engellenmiş, karar alma süreçlerinde devlet olarak verilecek refleksler konusunda daha etkin bir yönetim sağlanmıştır. Diğer denge, fren mekanizmaları ile sistem güçlendirilmiştir, kuvvetler ayrılığı prensibi güçlendirilmiştir.

3.2 Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Özellikleri

Hükümet sistemlerini yasama, yürütme ve yargı erklerinin birbirleriyle ilişkilerine göre tasnif etmiştik. Türk demokrasisinde hükümet sistemleri sırasıyla mutlak monarşi, meşruti monarşi, meclis hükümeti, parlamenter sistem ve son olarak Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi olarak uygulanmıştır. Hükümet sistemlerindeki değişim ülkenin siyasal durumu ve yaşadığı krizler ile reform ihtiyacını doğurmuştur. Bu sistemlerin uygulanmasını; siyasal zemin, parti mekanizmaları ve tarihsel süreç ile sosyolojik etmenler gibi çeşitlilik arz eder (Miş ve Duran, 2017: 18). Türkiye'de hükümet sistemlerinden başkanlık sistemi sürekli tartışma içerisinde olmuştur. Bu tartışmaların sebebi Cumhuriyet tarihi boyunca hükümetlerin ortalama ömürleri 17 ay gibi kısa ve istikrarsız olmasıdır. Uzlaşma sağlanamaması kriz ve tikanıklara yol açmıştır. Seçimlerin 4 yılda bir yapıldığı düşünüldüğünde; Türkiye'de seçimler zamanında yapılması anormal durum almıştır. 7 kez erken seçim kararı ile TBMM görev süresi dolmadan birçok kez erken seçime gitmek zorunda kalmıştır. Türkiye bu siyasi istikrarsızlığı nedeniyle potansiyel ekonomik, sanayi ve sosyal reformları yapamamakta uzun soluklu krizler yaşamaktadır. Ekonomik krizlerin reçetesi olarak; kuvvetler ayrılığının tam olarak uygulanması, yasama, yürütme ve yargı organlarının birinin ötekine üstünlüğünü önleyecek şekilde oluşturulması, demokrasiyi,

hoşgörüyü ve düşünce özgürlüğünü en üst düzeye çıkaran yapısal reformlar ile anayasa değişikliği olarak görülmüştür (Eğilmez, 2020: 223). Yaşanan krizlerden dolayı başkanlık sistemi tartışmalarını hep güncel tutmuş kırılma noktası ise 15 Temmuz 2016 darbe kalkışması olmuştur. Doğrudan Devlet'i hedef alan kalkışmanın diğer koşullar ile okunduğunda Türkiye'de siyasal istikrarın sağlanması için sistem tartışmalarının ne kadar haklı olduğunu göstermektedir. Temelinde yürütmede istikrarın sağlanması adına geçiş yapılan Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, 9 Temmuz 2018 yılında Recep Tayyip Erdoğan'ın TBMM'de yemin etmesiyle başlamıştır.

Kuvvetlerin sert ayrımına dayanan Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, ABD'de uygulanan başkanlık sisteminden farklılıkları bulunmaktadır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemini anlamak adına; yasama, yürütme ve yargı erklerinin özelliklerini ve birbirlerine karşı denge denetim mekanizmalarını ifade etmek doğru olacaktır.

3.2.1 Yasama organı

TBMM'nin koltuk sayısı 600'e çıkarılmıştır. Türkiye'nin nüfusunun artması siyasi temsil açısından koltuk sayısının artırılması amaçlanmıştır. Milletvekili seçilme yaşı 25'ten 18'e indirilmiştir. Bu gelişme gençlerin daha çok siyasi alanda olmasının önünü açmıştır. Hatırlanacağı üzere 1995 değişikliği ile oy kullanma yaşı da 25'ten 18'e indirilmiştir. 16 Nisan 2017 yılı öncesi milletvekili seçim şartlarında bulunan askerliği yapmış olmak ibaresi yerine askerliği ile ilişkisi bulunmaması hükmü getirilmiştir (Gözler, 2018: 171). Bu değişiklikler temsilde adaleti güçlendirmesi adına yapılmış değişikliklerdir (Uçum, 2018: 66). 2007-2018 yılları arası TBMM seçimleri dört yılda bir yapılmaktaydı, TBMM görev süresi 5 yıla çıkarılmıştır dolayısıyla Cumhurbaşkanı seçimleri ile aynı gün yapılarak, yasama ve yürütme arasında sistemi tıkayacak engellerin önüne geçilmek istenmiştir (Alkan, 2018: 110). Anayasal olarak Cumhurbaşkanı ve milletvekili seçimleri aynı gün yapılır diyerek, yasama ve yürütmede aynı kişi görev alması mantıken mümkün olmayacaktır. Hem yasamada hem de yürütmede görev almak Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde mümkün değildir. Yürütmede görev almak için yasama organından yani milletvekilliğinden istifa etmek gerekmektedir. Parlamenter sisteme ait olan erken seçim lafzı yerine başkanlık sistemine uygun olan seçimlerin

yenilenmesi hükmü getirilmiştir. Bu değişiklik ile halk yasama ve yürütmeyi farklı oyladığı için; farklı tercihlerde bulunabilir dolayısıyla halk bu iki erke uzlaşma görevini vermektedir (Uçum, 2018: 79). Eğer bu iki erk uzlaşmazsa demokratik yaptırımı olan seçimlerin yenilenmesiyle, her iki organ için yani yasama ve yürütmenin görev süresi son bulacak tekrar seçimler yapılacaktır. Parlamenter sistemde; şartların oluşması şartı ile sadece bir organ diğer organı feshederek, erken seçime sebebiyet vermekteydi, Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde eğer seçimler yenilenecekse yasama ve yürütme için görev süreleri sona erecektir. 13 Mart 2018 tarihinde yapılan Milletvekili Seçim Kanunu'nda yapılan değişiklik ile siyasi partilerin seçim ittifakı ile seçimlere girmesinin önü açılmıştır, bu da o dönem %10 olan seçim barajını aşmak için yapılan değişikliklerden biridir (Gözler, 2018: 188). 6 Nisan 2023 itibariyle seçim barajı ülkemizde %7 olarak uygulanacaktır.

TBMM'nin görevleri olarak: kanun koymak, kaldırmak; bütçe ve kesin hesap kanun tekliflerini görüşmek kabul etmek. Savaş ilanı, para basılmasına karar vermek, milletler arası anlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak, genel ve özel affa karar vermek ve Anayasa'nın diğer maddelerinde olan yetkilerini kullanmak.

TBMM'nin diğer görev ve yetkileri; içtüzük yapmak, anayasayı değiştirmek veya yeni anayasa yapmak. Olağanüstü hâl ilanını onaylamak, kaldırmak veya süresini görüşmek karara bağlamak. Anayasa değişikliği sonrası olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnamesi kaldırılmıştır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi sonrası hukuk sistemimize giren yürütmenin düzenleyici işlemi olan olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini görüşmek ve karar bağlamak TBMM'nin yetki ve görevidir. 1982 Anayasası ilk halinde yani parlamenter sistemde, kanun hükmünde kararname çıkartmak Bakanlar Kuruluna aittir. Olağanüstü hâllerde ve sıkıyönetim döneminde olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnameleri, yürütmenin sorumsuz kanadı Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kuruluna aittir. Ancak olağan dönemde kanun hükmünde kararname çıkartmak için parlamentodan, Bakanlar Kuruluna bir yetki kanunu ile yetki verilmesi gerekiyordu (Günday, 2011: 105). Olağanüstü dönemde böyle bir yetki kanununa ihtiyaç yoktur.

TBMM'nin; kalkınma planlarını onaylamak, kamu iktisadi teşebbüslerini denetlemek ve Radyo Televizyon Üst Kurulu üyelerini seçmek, Anayasa Mahkemesine üç üye seçmek, Hakimler ve Savcılar Kuruluna yedi üye seçmek,

Kamu Başdenetçisi ve denetçileri seçmek ve Sayıştay Başkan ve üyeleri seçmek yetki ve görevleridir.

TBMM üye tam sayısının beşte üçü ile seçimlerin yenilenmesi kararı alabilir. Seçimleri yenileme kararı hem yürütme hem de yasama organında seçimlerin yenilenmesidir. İki organında seçimlerinin yenilenmesi, yeni sistemde seçilmişleri uzlaşmaya zorlamaktadır (Uçum, 2018: 78).

Yasamanın organın en önemli görevinden biri de hiç şüphesiz hükümeti denetlemektir (Gözler, 2018: 260). 2017 Anayasa değişikliği ile parlamenter hükümet sistemi yerine Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin gelmesi, TBMM'nin yürütmeyi denetlemesinde radikal değişiklikler yapmıştır (Özbudun, 2018: 292). Anayasa değişikliği sonrası artık TBMM; meclis araştırması, genel görüşme, meclis araştırması ve yazılı soru ile bilgi edinme ve denetleme yetkilerini kullanabilir. Anayasa değişikliği sonrası farkları şu şekilde gösterebiliriz:

- Parlamenter sistemde Bakanlar Kurulunun ve bakanların siyasi sorumluluklarını denetleyen güvensizlik oyu görevden alınmasını sağlayan etkili denetim mekanizmasıdır. Parlamenter sistemin özü olan bakanların siyasi sorumluluğu kaldırılmıştır (Özbudun, 2018: 293). Bakanların siyasi sorumluluğunun kaldırılmasının doğal sonucu olarak gensoru yolu kaldırılmıştır.
- Yazılı soru yolu devam etmiştir ancak daha etkili bir denetim aracı sözlü soru kaldırılmıştır. Yazılı soru, Cumhurbaşkanı yardımcısına ve bakanlara 15 gün içerisinde cevaplanmak üzere soru sorulmasıdır. Başbakanın yetki ve görevleri Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi sonrası Cumhurbaşkanına devredilmiştir ancak 2017 öncesi başbakana soru sormak mümkünken Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi sonrası Cumhurbaşkanına soru sormak mümkün değildir. Sözlü sorunun kaldırılması da Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde doğaldır çünkü yürütmede görevli kişiler yasama çalışmalarına katılamaz dolayısıyla yasama organı, yürütme organına sözlü soru soracak alanı kalmamıştır.
- Genel görüşme ve meclis araştırması muhafaza edilmiştir.

2017 Anayasa değişikliği sonrası, meclis soruşturması çok farklı şekilde düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi öncesi; meclis soruşturması,

başbakan ve bakanların siyasi değil cezai sorumlulukları ile ilgilidir (Gözler, 2018: 260). Siyasi sorumluluğu denetleme yolu ancak gensoru ile olmaktadır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, hükümet TBMM'den güvenoyu alarak göreve gelmemektedir (Karatepe, 2017: 18). Bu nedenle hükümet yani Cumhurbaşkanı, sadece halka karşı sorumludur. Meclis soruşturması, parlamenter sistemlerde başbakan ve bakanların görevleriyle ilgili suç iddialarının soruşturulması ve gerekirse Yüce Divanda yargılanması sağlayan denetim yoludur. Başkanlık sisteminde bu yola suçlama denmektedir. Başkanlık sisteminin uygulandığı ABD'de başkan "impeachment" şeklinde isimlendirilen cezai sorumluluk hali vardır (Gürbüz, 2007: 95). Bu sorumluluk sadece cezaidir, siyasi sorumluluk değildir. 2018 sonrası meclis soruşturması da, "impeachment" yoluna benzetilebilir (Özbudun, 2018: 293). Meclis soruşturması, Cumhurbaşkanı haricinde Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanlar hakkında da uygulanır. Anayasa koyucu 105'inci maddede, Cumhurbaşkanının bir suç işlediği iddiasıyla cezai sorumluluğu olarak düzenlemiştir. Anayasa koyucu vatana ihanet gibi suçlarla sınırlamamış, geniş bir şekilde tüm suç sorumluluğunu kabul etmiştir (Aykanat, 2019: 127). 106'ncı maddede, Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanlar için hakkında ancak görevleriyle ilgili suç işledikleri iddiasıyla meclis soruşturması açılabilir. Yeni oluşturulan Cumhurbaşkanı yardımcısı da bakanlar gibi yasama dokunulmazlığı hükümlerinden yararlanır.

Meclis soruşturması yolu; Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanlar için aynı yol izlenir. TBMM'nin üye tam sayısı ile vereceği önerge ile meclis soruşturması açılması istenebilir. Bu önerge bir ay içerisinde görüşülür, üye tam sayısının beşte üçünün gizli oyu ile kabul edilirse soruşturma açılır. 15 kişilik bir komisyon kurulur ve iki ay içerisinde soruşturma sonucunu raporlaması gerekir. Eğer iki ay yetmezse bir ay ek süre verilebilir. Rapor, Meclis Başkanlığına verildikten sonra on gün içerisinde dağıtılır ve on gün içerisinde Genel Kurulda görüşülür. TBMM Genel Kurulu, üye tam sayısının üçte ikisinin gizli oyu ile Yüce Divana sevk edilebilir. Yüce Divan yargılamasını yapan AYM, üç ay içerisinde yetmezse bir üç ay ek süre verilerek altı ay içerisinde yargılama sürecini kesin olarak tamamlar. Özetle, meclis soruşturması siyasi sorumluluktan değil cezai sorumluluktan dolayı sorumlu tutulmasını hedefleyen bir yöntemdir (Fendoğlu, 2022: 544).

3.2.2 Yürütme organı

2017 Anayasa değişikliğinin temel değişikliği yürütme organında olmuştur. 16 Nisan 2017 yılında yapılan Anayasa değişikliği; 18 madde, 15 ana değişiklik 11 maddesi de direkt hükümet sistemi ile ilgili değişikliklerdir. 21 madde ise ilga edilmiştir. Parlamenter sistemlerde olan çift başlılık yerine, tek başlı bir yürütme organı oluşturulmuştur. Anayasa değişikliği öncesi; yürütme yetki ve görevi Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu tarafından yerine getirilirdi. Anayasa değişikliği sonrası yürütme yetki ve görevi sadece Cumhurbaşkanı tarafından yerine getirilir. Başkanlık sisteminde başkan, yürütmenin tam ve tek başıdır (Fendoğlu, 2016). Halk yürütmenin tek sorumlu kanadını ve parlamentoyu ayrı ayrı oylayacağı için hükümet ve yasama doğrudan seçmen iradesi ile seçilecektir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile halk hükümeti direkt seçecektir (Haniç, 2017: 100). Parlamento ve hükümetin seçiminde doğrudan seçmen iradesi ile belirleneceği için çifte meşruiyete dayanan bir siyasal sistem oluşacaktır (Uçum, 2018: 53). Artık seçmen tek oy ile parlamento oluşturup parlamentonun da istikrarlı bir yönetim çıkarmasını beklemeyecektir. Seçmen yasama ve yürütmeyi ayrı ayrı oylayacaktır, tek oy yerine iki oy kullanacaktır. Yürütmede öngörülebilir beş yıllık süreden dolayı istikrar sağlanacak, Cumhurbaşkanı programını beş yıl süreyle uygulayacaktır.

Halk tarafından seçilen başkanın, yürütmede tek başına yetkili olması, katı kuvvetler ayrılığının uygulandığı sistemler başkanlık sisteminin temel özelliğidir (Gözübüyük, 2006: 37). 2017 Anayasa değişikliği ile sert kuvvetler ayrılığına geçilmiştir (Uçum, 2018: 61). Bu yönüyle Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi başkanlık sistemine benzemektedir. Sert kuvvetler ayrılığına dayanan Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, denge ve denetim mekanizmaları fonksiyonel üstünlük yaklaşımı üzerine kurulmuştur. Meşruiyet açısından eşit olan iki organ olsa da meclis, hükümete karşı fonksiyonel olarak üstün kurulmuştur (Uçum, 2018: 62). Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile her organ kendi içerisinde güçlendirilmiştir. Eğer bir kuvvet diğer kuvveti tahakküm altına alırsa bu güç yoğunlaşması sakatlanır (Uçum, 2018: 63). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde organlara özgürlük sağlarken, denge ve fren mekanizmalarıyla da etkin bir kontrol mekanizması oluşturmuştur. Parlamenter sistemde; yürütmenin yasamaya karşı, yargının da yargısal aktivizm ile diğer organlara karşı kuvvetlerin kendi içinde güç yoğunlaşması zaman zaman sakatlanmıştır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde TBMM'nin ve Cumhurbaşkanının görev süresi aynıdır. Her beş yılda bir hem parlamento hem de hükümet doğrudan kurulacaktır. Cumhurbaşkanı sadece iki dönem görev yapacaktır. İki ayrı oy kullanılması halkın tercih yapmasının önünü açmıştır. Halk, hükümete ve meclise farklı oy kullanabilecektir. Halkın farklı tercihlerde bulunması meşruiyet sorunu yaratmayacaktır. Halkın farklı tercihleri ile yasama ve yürütmeyi uzlaştırıcı bir siyasal duruma getirmesi, eğer uzlaşma olmazsa seçimlerin yenilenmesi ile iki organın görev süreleri dolmadan seçimlerin yenilenmesine sebebiyet verecektir.

Parlamentar sistemde Cumhurbaşkanı aday olmak için, TBMM içinden veya TBMM dışından aday gösterilebilmesi 20 milletvekilinin yazılı teklifi gereklidir. Ayrıca son yapılan milletvekili genel seçimlerinde geçerli oylarla birlikte %10 oranını aşmış siyasi partiler ortak aday çıkarabiliyordu. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde bu oran %5'e indirilmiştir. Artık son yapılan milletvekili seçimlerinde geçerli oyları tek başına veya birlikte %5 oy alan siyasi partiler aday gösterebilecektir. Adaylık şartları kolaylaştığı için halkın tercih hakkı artmıştır (Yıldırım, 2017: 153).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin diğer bir yeniliği ise halkın doğrudan hükümet için aday gösterebilme şansının olmasıdır. Yüz bin seçmen Cumhurbaşkanlığı için aday gösterebilecektir. Bu durum halkın siyasete katılımı açısından önemli bir gelişmedir. Cumhurbaşkanlığı adaylığı; hükümet adaylığı olduğu için, hükümet olma iddiası artık siyasi partilerin tekelinden çıkmıştır (Uçum, 2018: 74). Bu değişiklik aslında halk girişimlerinin önünü açmaktadır. Belki ileride ihtiyaç dahilinde, halkın kanun teklif etme hakkı, itiraz edici referandum, emredici vekalet ve geri çağırma gibi halk girişimlerinin önünün açılması gündeme gelebilir.

Türkiye'deki başkanlık sistemine yakın olduğu ifade edilen sistemin, ABD'de uygulanan başkanlık sisteminden ayrıldığı diğer husus, başkan adaylığında usulünde fark olmasıdır. ABD'de siyasi partiler federe devletlerde ön seçim yaparak delegeleri seçerler. Delegeler, Federal Genel Kurulda başkan adaylarını seçerler.

Cumhurbaşkanı seçimi usulünde herhangi bir değişiklik olmamıştır. 2007 yılında Anayasa değişikliği ile kabul edilen iki turlu, ilk turda geçerli oyların salt çoğunluğunu alan adayının kazandığı eğer ilk turda geçerli oyların salt çoğunluğunu alan aday olmazsa izleyen ikinci pazar günü en çok oy alan iki aday arasında seçim

olur. Dolayısıyla ikinci turda uzlaşmanın sağlandığı adayın seçimin kazananı olması daha muhtemel olacaktır (Miş ve Duran, 2017: 61).

2017 Anayasa değişikliği sonrası kabul edilen Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, siyasi açıdan tek kişilik bir hükümettir (Uçum, 2018: 79). Cumhurbaşkanının sorumluluğu halka karşı tek başınadır. 2017 öncesi olduğu gibi Bakanlar Kurulu gibi bir kurul yoktur. Kolektif sorumluluk söz konusu değildir. Dolayısıyla yürütmenin, yasamaya karşı hiçbir sorumluluğu kalmamıştır. Sadece denge ve denetim mekanizmaları vardır.

Cumhurbaşkanı ihtiyaç halinde Anayasa değişikliği ile hukuk sistemimize giren Cumhurbaşkanı yardımcısı atayabilir. Cumhurbaşkanı yardımcısı için sınırı yoktur, Cumhurbaşkanı istediği kadar Cumhurbaşkanı yardımcısı atayabilir. ABD'deki başkanlık sistemi ile Türkiye'deki sistemdeki Cumhurbaşkanı yardımcılığı makamı ayrılmaktadır. ABD'de başkan yardımcısı tektir. Türkiye'de Cumhurbaşkanı yardımcısı siyasi bir makam değildir, teknik hükümetin bir parçasıdır. ABD'de ise başkan yardımcı seçimle gelir ve siyasi sorumluluğu vardır (Yıldız, 2018). Türkiye'de seçilmiş Cumhurbaşkanı siyasi hükümettir ve tektir. Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar teknik hükümettir (Uçum, 2018: 80). Dolayısıyla siyasi kararlar sadece Cumhurbaşkanı tarafından verilir. Teknik hükümetin siyasi karar alma yetkisi yoktur, Cumhurbaşkanı tarafından alınan siyasi kararları uygulama sorumluluğu vardır. Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanların sorumluluğu sadece Cumhurbaşkanına karşıdır. ABD'deki başkanlık sisteminde bakanlar yani sekreterler, başkan tarafından görevlendirilir ve senato onayı ile göreve başlar (Kuzu, 2017: 54). Bu nedenle başkan senato ile uzlaşmak zorundadır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde; Cumhurbaşkanı bakanları atar, görevine son verir. Bu atamalar veya göreve son vermeler herhangi bir organın veya kişinin onayına tâbi değildir. Teknik hükümet, yani yürütmede görev alan Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanlar yasamada görev alamaz. Yasamanın yürütmede, yürütmenin yasamada görev alamaması sert kuvvetler ayrılığının temel özelliklerindedir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde bürokraside de değişiklikler olmuştur. Bu değişiklik de doğaldır çünkü halk yürütme yetkisini başkana veriyor, başkan 5 yıl boyunca vaatlerini gerçekleştirmek için ekibini kuruyor. Anayasa üst düzey kamu yöneticilerin atanmasına usul ve esaslarını Cumhurbaşkanına bırakmıştır. Anayasa değişikliği ile özel bir hüküm ile üst düzey kademe yöneticilerin atanma usul ve

esasları Cumhurbaşkanının saklı yetkisini oluşturduğundan bu sahada kanun çıkarılması mümkün değildir (Güller, 2021). Üçlü veya ikili kararnameler kalkmıştır. Teknik hükümette görev alan kişiler, bürokrasi ile siyasi bağı kalkarak hizmetlerin daha etkin ve hızlı dağılmasının önü açılmıştır. Üst düzey kamu yöneticilerin atanması ABD’de senatonun oluru ile başkan tarafından görevlendirilmektedir. Başkan bu konuda da senato ile uzlaşması gerekmektedir.

Cumhurbaşkanlığının boşalması halinde, Cumhurbaşkanına vekaleten en yaşlı Cumhurbaşkanı yardımcısı yürütme görevini yürütür ve 45 gün içinde yeni Cumhurbaşkanı için seçim yapılır. Burada da ABD’deki başkanlık sisteminden ayrılmaktadır. ABD’de başkanın istifa veya ölüm sonrası boşalan başkanlık makamına başkan yardımcısı gelir ve kalan süreyi tamamlar (Kuzu, 2017: 28). Türkiye’de vekil hükümet söz konusudur, atanmış Cumhurbaşkanı yardımcısı seçimler tamamlanıncaya kadar Devlet’in rutin işlerini yerine getirir (Uçum, 2018: 83).

ABD’deki başkanlık sisteminden ayrılan diğer özellik ise ABD’de federal yargıçlar senatonun onayı ile başkan tarafından atanmaktadır. Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Hakimler Savcılar Kuruluna dört üyeyi doğrudan atar (Gözler, 2021: 325). Dört yıl görev süreleri vardır tekrar seçilebilirler. HSK’nin yapısı gereği dolaylı olarak iki üye olan Adalet Bakanı ve doğal üye Adalet Bakan yardımcısına da Cumhurbaşkanı atamış olur. ABD’deki gibi herhangi bir organ ile uzlaşmaya gerek yoktur. Aynı şekilde AYM’ye Cumhurbaşkanı dört üyeyi doğrudan sekiz üyeyi ona gösterilen adaylar arasından seçer (Gözler, 2021: 330). On beş kişilik AYM’nin 12 üyesi Cumhurbaşkanı tarafından hiçbir onaya gerek kalmadan on iki yıllığına seçilir. Üyeler tekrar seçilemezler.

Cumhurbaşkanı görev ve yetkilerini hukukî işlemler yaparak yerine getirir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi sonrası daha sık duyduğumuz Cumhurbaşkanlığı kararnameleri aslında yeni bir işlem türü değildir. Parlamenter sistemin olduğu 9 Temmuz 2018 öncesi yürütmenin sorumsuz kanadı olan Cumhurbaşkanı tarafından konusu “Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin Kuruluşu, Teşkilat ve Çalışma Esasları, Personel Atama” işlemleri için çıkartabildiği konu bakımından sınırlı olan bir işlemdir (Gözler ve Kaplan, 2021: 218). 2017 Anayasa değişikliği sonrası önemli bir değişikliğe uğramış yürütmenin sorumlu kanadı olan Cumhurbaşkanı tarafından yürütme yetkisi ilişkin konularda çıkarabildiği bir işlem türü olmuştur. Olağan

dönem Cumhurbaşkanı kararnamelemleri normlar hiyerarşisi açısından açık olarak kanunların altına konulmamışsa da uygulama hiyerarşisi olarak kanunların altında olduğu gözükmeğtedir (Uçum, 2018: 85). 9 Temmuz 2018 sonrası Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini konu unsuru bakımından üç türde inceleyebiliriz. Yasak alan, mahfuz alan ve ihtiyarı alan olarak gösterebiliriz (Gözler ve Kaplan, 2021: 219).

a) Yasak alan:

- Yürütme yetkisine ilişkin olmayan konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkartılamaz.
- Kişî hakları, siyasi hak ve ödevler konusunda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkartılamaz.
- Anayasa'da münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen bir konu varsa Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkartılamaz.
- Kanunda açıkça düzenlenen bir konu varsa bu konuda da Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkartılamaz.

b) Mahfuz alan:

- Yukarıda ifade ettiğim gibi üst kademe kamu yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esaslar sadece Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenir. 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenmiştir.
- Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin muhteviyatının getirdiği bir düzenleme olarak doğal olarak Cumhurbaşkanı teşkilatını direkt kendisi kuracaktır. 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile bu düzenleme yapılmıştır.
- Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğere özlük işleri sadece Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenecektir. Bu da Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin doğal sonucudur. 1982 Anayasası'nın ilk halinde kurulan Devlet Denetleme Kurulu, yürütmenin sorumsuz kanadı olan Cumhurbaşkanının emri ile çalışan üst denetleme organıdır (Gözler ve Kaplan, 2021: 68). Parlamenter sisteme uygun olarak Kurulun kararları icrai nitelikte olmamış, Cumhurbaşkanına sunulan raporlar şeklinde olmuştur. (Tögel, 2016). Raporlar sonrası herhangi yaptırım öngörülmemiş, ihtar niteliğindedir. 2017 Anayasa değışikliği sonrası yürütmenin sorumlu kanadı

haline gelen Cumhurbaşkanına bağlı olarak devam etmiştir. 2017 Anayasa değişikliğinin getirdiği yenilik ise artık Kurul idari soruşturma yapabilecektir. Yargı alanı dışında tüm kurum, kuruluşlarda her türlü inceleneme, araştırma, denetleme ve soruşturma işlemi yapabilen Devlet Denetleme Kurulu, 2017 Anayasa değişikliği sonrasında TSK'yi da denetleme yetkisi verilmiştir (Tögel, 2016). 5 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenmiştir.

- Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenir. Kurul kararları daha önce açıklandığı gibi 2001 yılında yapılan değişiklikle bağlayıcı değil istişari niteliktedir. 2017 Anayasa değişikliği sonrası yeni üye olarak Cumhurbaşkanı yardımcısı katılmış, Jandarma Genel Komutanı üyelikten çıkarılmıştır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde başbakan ve başbakan yardımcıları makamı olmadığı için onlar da çıkarılmıştır. 6 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenmiştir.
- c) İhtiyarı alan: Yasak alan ve mahfuz alana girmeyen bir konu varsa o konuda Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkartabilir ancak Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanun arasında çatışma varsa kanun kazanan taraf olur (Gözler ve Kaplan, 2021: 223).

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri birer idari işlemdir (Gözler ve Kaplan, 2021: 224). Eğer 2017 Anayasa değişikliği sonrası özel olarak Anayasaya hüküm konmamış olsaydı hiç şüphesiz yargısal denetimini Danıştay yapacaktı fakat Anayasa madde 148/1'deki özel hüküm gereği yargısal denetimini AYM yapmaktadır. Soyut norm denetimi ve somut norm denetimine konu olabilir. 2017 Anayasa değişikliği öncesi parlamenter sistemde bulunan kanun hükmünde kararnamelerin de yargısal denetimini AYM yapmaktaydı, bu yönüyle benzerlik göstermektedir.

Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanun hükmünde kararnameler nitelik yönünden tamamen farklıdır. Kanun hükmünde kararnameler, kanun değiştirebilir veya yürürlükten kaldırabilir. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri hiçbir kanunu değiştirmez, yürürlükten kaldıramaz ve kanunların düzenledikleri konularda düzenleme yapamaz. Kanun hükmünde kararnameler; ivedi zorunlu durumlarda, belli konularda ve Anayasanın yasaklamadığı konularda yürütmeye yetki vermektedir (Tan, 2019). Diğer taraftan şekli olarak kanun hükmünde kararnameler için yetki kanununa ihtiyaç olmasına rağmen Cumhurbaşkanlığı kararnamesi için

yetki kanununa ihtiyaç yoktur. Bu nedenle niteliksel olarak birbirlerinden ayrılmaktadır.

Anayasa değişikliği sonrası hukuk sistemimize giren olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı kararnamesi aslında 2017 öncesi olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnamesi yerine konulmuştur (Gözler ve Kaplan, 2021: 226). Olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnameleri ile olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin idari işlemin unsurları bakımından sebep ve konu unsurları ortak noktalar taşımaktadır; yetki, usul ve şekil unsurlarında farklılık bulunmaktadır (Boztepe, 2018). Olağanüstü hâl döneminde çıkarılacak kararnameler olağanüstü hâlin gerekli kıldığı konularda çıkarılır ve kanun hükmündedir. Cumhurbaşkanı olağanüstü hâl döneminde Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkartması için TBMM'den yetki kanununa ihtiyacı yoktur. Cumhurbaşkanının yetkisi direkt olarak Anayasa'dan alır. Olağan dönemde çıkartılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi TBMM onayına sunulmazken, olağanüstü hâl döneminde çıkartılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri TBMM onayına sunulur. Bu kararnameler TBMM'de üç ay içerisinde görüşülüp karara bağlanır. 9 Temmuz 2018 öncesi parlamenter sistemde olduğu gibi olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnameleri, olağanüstü hâl döneminde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine de yargı yolu kapalıdır. AYM'ye dava konusu olamaz.

Görüldüğü üzere Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ABD'deki başkanlık modeline zaman zaman yaklaşan zaman zaman uzaklaşan kendine özgü bir model olduğu görülmektedir. Anlaşılacağı üzere Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin özü yürütmeye ilişkin değişikliklerin yapıldığı dolayısıyla yürütme ve yasamanın ilişkileri üzerinden hükümet sistemi yorumlanmaktadır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin ABD'deki başkanlık sisteminden ayrıldığı kendine özgü bir sistem olduğuna bir örnek olarak yasama ve yürütme ilişkileri arasındaki görevlerine son verebilme özelliği üzerinden yorumlanabilir. Başkanlık sistemi sert kuvvetler ayrılığına dayandığını ifade etmiştik. Bu nedenle yasama ve yürütme birbirlerinin görevine son veremezler. Sert kuvvetler ayrılığı olarak kabul edilen başkanlık sisteminin uygulandığı ABD'de başkan, kongreyi feshedemez; kongre de başkanı istifa etmesi için zorlayamaz (Fendoğlu, 2016). Parlamenter sistemlere yumuşak kuvvetler ayrılığı olarak tanımlamış; belli şartlar altında yürütme yasamanın görevine son verebilir, yasamanın yürütmenin görevine son vermesini mümkün olduğu

yukarıda açıklanmıştı. Bir organın diğer organın görevine son vermesi siyaset hukuku açısından fesih olarak kabul edilir (Uçum, 2018: 97). Fesih tek taraflı sonuç doğurur yani bir organ diğer organın görevine son verirken kendisi görevine devam eder. O nedenle fesih, siyasi sonuç doğuran bir işlemdir. ABD'deki başkanlık sisteminde yasama ve yürütme birbirlerinin görevlerine son veremezler. Yani bir organ diğer organı feshedemez. Başkan sadece halka karşı sorumludur, yasama tarafından görevinden el çektirilemez. Aynı şekilde başkan yasama organını feshedemez. Türkiye'de uygulanan Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde fesih yoktur. Ancak TBMM veya Cumhurbaşkanı seçimlerin yenilemesi kararı alabilir. TBMM üye tam sayısının beşte üçünün oyu ile Cumhurbaşkanı ise tek başına bu kararı aldığında hem TBMM için hem de Cumhurbaşkanı için seçimler yenilenir. Yani iki organın görev süresi biter dolayısıyla buna siyaset hukuku açısından fesih denemez. Bu yetkinin ilk örneği olarak, 10.03.2023 tarihinde Cumhurbaşkanı Erdoğan tarafından alınan seçimlerin yenilenmesi kararı ile Türkiye altmış gün sonra ilk pazar seçim sandığına gidecektir.

Cumhurbaşkanı sadece iki dönem beş yıllığına görev yapabileceği için ilk döneminde seçimlerin yenilemesi kararı alırsa sadece bir dönem daha Cumhurbaşkanı aday olabilir. Çünkü Cumhurbaşkanı kalan zamanından feragat eder ve ilk dönemini tamamlamış olur. Eğer ikinci döneminde seçimleri yenileme kararı alırsa görevi biter ve bir daha Cumhurbaşkanı aday olamaz. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde seçimlerin yenilenmesi kararı; siyasi krizlerin yaşandığı, yürütmenin yasama ile uyumsuz olduğu dönemlerde kullanılacak demokratik bir mekanizmadır (Uçum, 2018: 98). Anayasa koyucu burada bu mekanizmanın kötüye kullanılmasının önüne geçmek için; Cumhurbaşkanının ikinci döneminde TBMM tarafından seçimlerin yenilenmesi kararı alması durumunda, Cumhurbaşkanının bir kez daha aday olma şansını tanımıştır. Hükümetin yani Cumhurbaşkanının ikinci döneminde seçimi kazanması durumunda, Cumhurbaşkanının beş yıllık görevini engellemek için TBMM tarafından seçimlerin yenilenmesi kararı aldığında Cumhurbaşkanıya tekrar aday olabilecek ve halk tekrar sandığa gidecektir hem milletvekili için hem de Cumhurbaşkanı için tekrar oy kullanacaktır. Bu durumun oluşmasında ve Cumhurbaşkanı filli olarak on yıldan fazla görev yapmış olabilecektir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin başkanlık sistemine yakın kendine özgü sistem olduğunu ifade etmemin temel sebebi budur. ABD'deki

sistemden farklıdır, parlamenter sistemlerde olduğu gibi fesih yoktur. Gözler de yasama ve yürütmenin bu karşılıklı ilişkilerinden dolayı ne başkanlık sistemi ne de parlamenter sistem olarak tanımlanamamıştır: Gözler “*Dünyada eşi benzeri görülmemiş bir hükümet sistemi*” olarak nitelendirir. Cumhurbaşkanlığı Hukuk Politikaları Kurulu Başkanvekili Uçum ise “*demokratik başkanlık hükümeti*” olarak tanımlamıştır.

Yasama organı başlığında Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğunu meclis soruşturması ile Yüce Divan’da yargılanması olduğu ifade edilmişti. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi öncesi sadece vatana ihanet suçundan dolayı yargılanabiliyordu. TBMM üye tam sayısının dörtte üçü ile Yüce Divan’a gönderebiliyordu. Ancak Cumhurbaşkanının parlamenter sistemde fiilen cezai sorumluluğu yoktu, çünkü TCK’de vatana ihanet suçu düzenlenmediği için pratikte suçlanması mümkün değildir (Uçum, 2018: 93). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, Cumhurbaşkanı herhangi bir suçla suçlanması mümkündür. Detaylarını yukarda açıkladığım şekilde TBMM üye tam sayısının üçte ikisi ile Yüce Divan’a Cumhurbaşkanı gönderebilir. Hakkında soruşturma açılan Cumhurbaşkanı seçimleri yenileme kararı alması da yasaklanmıştır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi sonrası görüldüğü üzere cezai sorumluluğu bir hayli genişletilmiştir. Cumhurbaşkanı için geniş tutulan cezai sorumluluk, Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanlar için sadece görev suçlarıyla ilgilidir. Teknik hükümetin üyeleri görev suçlarıyla ilgili cezai sorumluluğu kapsamında Yüce Divan’da yargılanabilecektir. Teknik hükümetin görev dışı suçlarında ise milletvekilleri gibi yasama dokunulmazlığından yararlanır. Teknik hükümetin, TBMM tarafından yasama dokunulmazlığını kaldırması halinde genel görevli ceza mahkemelerinde yargılanması mümkündür.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin kendine özgü diğer özelliği tamamlama seçimleridir. Cumhurbaşkanı makamı boşaldığında, Cumhurbaşkanı yardımcısı seçim yapılanaya kadar vekalet edeceği ifade edilmişti. Cumhurbaşkanı makamı seçimlere bir seneden az bir sürede boşalırsa TBMM ile Cumhurbaşkanlığı seçimi birlikte yapılır. Eğer seçimlere bir seneden fazla süre varsa kırk beş gün içerisinde sadece Cumhurbaşkanı seçimi yapılır. Yani seçimlere bir yıldan fazla süre varsa sadece Cumhurbaşkanı seçimi yapılır, bu şekilde seçilen Cumhurbaşkanı sadece kalan dönem süresini tamamlar. Dönemi doldurmak için seçilen

Cumhurbaşkanı için dönemden sayılmaz bu nedenle tamamlama seçimi denir (Uçum, 2018: 98). Tamamlama seçiminde seçilen Cumhurbaşkanı da teknik olarak on yıldan fazla Cumhurbaşkanlığı yapması mümkündür. ABD’de başkanlık makamı boşaldığında seçim yapılmayacağını, başkan yardımcısının başkan yerine geçeceği ifade edilmişti. Bu da Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin kendine özgü olduğunu gösteren özelliklerinden biridir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile kuvvetler ayrılığı tam olarak sağlanmıştır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi siyasi olarak tek kişilik bir hükümettir. Tek irade, tek teşkilat vardır. Tüm yürütme yetkisi ve karar verme gücü Cumhurbaşkanına aittir. Yürütmenin tek sahibi olan Cumhurbaşkanının siyasi sorumluluğu sadece seçmenlere karşıdır (Aykanat, 2019: 23). 2018 yılı öncesi eski parlamenter sistemde olduğu gibi: Kabinde Başbakanın eşitler arasında birinci sayıldığı, bakanların siyasi sorumluluğun olduğu oylama ile oybirliğinin dayandığı bir kabine hükümeti yoktur. Yeni sistem parlamenter sistemdeki kabine sistemindeki oylama esasından ziyade istişare esaslıdır (Uçum, 2018: 116). Bakanlar siyasi karar veremezler, Cumhurbaşkanının siyasetini uygularlar. Bu da siyaseten tek sorumlu Cumhurbaşkanının olmasının doğal sonucudur. Dolayısıyla parlamenter sistemdeki kabineden farklı olarak bu kabine teknik bir ekiptir. Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanlar teknik ekip hükümetini oluştururlar (Uçum, 2018: 116). Hükümetten anlaşılması gereken Cumhurbaşkanıdır. Yürütme yetkisi ve görevi ona aittir. Tek sorumlu Cumhurbaşkanıdır. Anayasamızda ve 1 sayılı CBK’de Cumhurbaşkanına “başkan” sıfatı verilmese de Cumhurbaşkanı harici hiçbir siyasi güç bulunmaması nedeniyle sistem tipik bir başkanlık sistemi özelliği taşımaktadır (Ulusoy, 2017).

2017 Anayasa değişikliği ile partili Cumhurbaşkanının önü açılmıştır. 9 Temmuz 2018 öncesi anayasal olarak Cumhurbaşkanlığının tarafsızlığı esastı. Ancak Cumhurbaşkanının tarafsız olması parlamenter sistemler için anlamlıdır (Gözler, 2018: 327). Başkanlık sistemlerinde Cumhurbaşkanının tarafsız olmasının bir anlamı yoktur. Meşruiyetini halktan alan başkanın partili olması da normaldir. 2017 Anayasa değişikliği sonrası partili Cumhurbaşkanlığının kabul edilmesi hemen yürürlüğe girecek maddeler arasında olmuştur; 2 Mayıs 2017 tarihinde Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan, AKP’ye tekrar üye olmuş, 21 Mayıs 2017 tarihinde olağanüstü kongrede partinin yeniden genel başkanı seçilmiştir (Özbudun, 2018: 304).

Bir diğ er husus ise Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi sonrası, Bakanlıklardaki müsteş arlık makamının kaldırılmasıdır. Bakandan sonra hiyerarşik olarak en üst makam olan müsteş arlık, bakanın siyasi yönünün önüne geç ip bakanlığın uzmanlık alanını gösteren bir makamdır (Bölükbaşı, 2021). Müsteş ar, bakanlığın teknik, uzmanlık ve kurumsal hafızasını temsil eden siyasi değı l tamamıyla teknik meslekten gelen bir uzmandır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi sonrası teknik bürokrat değı l siyasi bürokrat gerektiren bir sistemdir (Uçum, 2018: 117). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde müsteş ar yerini bakan yardımcılığı makamı almıştır (Bölükbaşı, 2021). Yeni bir makam olmayan bakan yardımcılığı, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi öncesi ile yetki ve sorumluluk açısından tamamen farklıdır. Parlamenter sistemde bakan yardımcısı bakan danışmanına benzetilmektedir (Gözler ve Kaplan, 2012). Eski sistemde Müsteş ar güvenceli memuriyetken, bakan yardımcısı hükümetin görev süresi kadar görevini ifa ederdi. Müsteş ar teknik, bakan yardımcılığı siyasi bir makamdı. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi sonrası müsteş arlık makamının kaldırılıp siyasi bir makam olan bakan yardımcılığı müsteş arlık makamı yerine getirilmiştir. Bu da Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde bürokrasinin uyumlu çalışması için yapılmış bir gerekliliktir (Uçum, 2018: 117). Çünkü siyasi teknisyen olan bakan ile yine siyasi teknisyen olan bakan yardımcısı uyumlu çalışmalıdır. Müsteş arlık makamı eğer devam etseydi bürokratik teknisyen ile siyasi teknisyen bakan arasında uyumsuzluk çıkabilirdi. Bürokraside istikrar ve uyumu sağlamak adına müsteş arlık kaldırılmış onun yerine bakan yardımcılığı makamı olmuştur. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi sonrası bu değı ş iklik ile kamu yönetiminde hizmetlerin sunumunda etkinlik yaratılması hedeflenmiştir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin özelliklerinde Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini sıralayarak yürütme organını tamamlayalım:

- Yürütme yetkisi ve görevi tek başına sadece Cumhurbaşkanına aittir. Yürütme artık monist yapıdadır. Başbakan ve Bakanlar Kurulu kaldırılmıştır. Cumhurbaşkanı hükümet sistemindeki Bakanların kolektif ve bireysel siyasal hiçbir sorumlulukları yoktur, ABD’de başkana yardımcı olan sekreter konumundadır (Gözler, 2018: 328).
- Cumhurbaşkanı Devlet’in başıdır. Türkiye Cumhuriyeti’ni ve Türk milletinin birliğini temsil eder.

- Cumhurbaşkanı; Anayasanın uygulanması, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını temin eder.
- TBMM’de yasama yılının ilk günü Cumhurbaşkanı dilerse açılış konuşması yapabilir.
- Cumhurbaşkanı ülkenin iç ve dış siyaseti hakkında Meclise mesaj verir.
- Kanunları tekrar görüşülmek üzere TBMM’ye gönderir. TBMM tekrar üye tam sayısının salt çoğunluğu ile kabul ederse Cumhurbaşkanı kanunu yayınlamak durumundadır.
- Kanunları yayımlama görevi Cumhurbaşkanına aittir.
- TBMM İçtüzüğünü, kanunları şekil ve esas açısından AYM’ye iptal davası açabilir.
- Cumhurbaşkanı yardımcılarını, bakanları ve üst düzey kamu yöneticilerini atar ve görevine son verir. Yukarıda ifade ettiğim gibi bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatının kurulması; üst düzey kamu yöneticilerinin atanma usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenebilecek mahfuz alanı oluşturuyordu.
- Yabancı devletlerin temsilcilerini kabul eder ve yabancı devletlere temsilci atar.
- Milletlerarası antlaşmaların onaylanmasını kanunla uygun bulmak TBMM’ye aittir. Onaylamak ve yayımlamak Cumhurbaşkanının görevidir.
- Anayasa değişikliklerini halk oylamasına sunma Cumhurbaşkanın görevidir.
- Milli güvenlik politikalarını belirlemek ve gerekli tedbirleri almak Cumhurbaşkanına aittir. Cumhurbaşkanı TBMM adına Türk Silahlı Kuvvetlerinin Başkomutanlığını temsil eder. Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar verme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir.
- Cumhurbaşkanı, sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebiyle kişilerin cezalarını hafifletebilir veya kaldırabilir.
- Cumhurbaşkanı yürütme ile ilgili Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkartabilir.
- Cumhurbaşkanı, kanunların uygulamasını sağlamak üzere ve kanunlara aykırı olmamak şartıyla yönetmelik çıkartabilir.

Son olarak; TBMM seçimlerin yenilenmesi kararı vermek, AYM’ye on iki üye, Danıştay üyelerinin dörtte birini, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısını ve Yargıtay

Cumhuriyet Başsavcı vekilini, HSK'ye dört üye seçmek. DDK üyelerini atamak ve DDK'ye her türlü idari soruşturma, inceleme, araştırma ve denetleme görevi vermek. YÖK üyelerini seçmek, Genelkurmay Başkanını atamak. MGK'yı toplantıya çağırarak, olağanüstü hâl ilanına karar vermek ve olağanüstü hâl kararnamesi çıkartmak.

3.2.3 Yargı organı

Hükümet sistemlerini anlatırken kural olarak yargı erkini dışarda tutup tarif etmiştik. Ancak Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemini bütün olarak anlamak adına kısaca yargı organında yapılan değişiklikleri ifade etmek gerekir.

Askeri yargının, Askeri Yargıtay ve AYİM kaldırılmıştır. Bu gelişme Anayasa değişikliği sonrası yargı birliğinin sağlanması için yapılmış önemli adımlardan biri olarak değerlendirilir (Uçum, 2018: 72). Anayasa değişikliği ile sıkıyönetim rejimi kaldırıldığı için sıkıyönetim mahkemeleri de kurulamayacaktır. Savaş hali hariç, askeri mahkemelerin kurulamayacağı hükmüne bağlanmıştır.

Anayasa Mahkemesinin yapısında ve seçim usulünde değişiklikler yapılmıştır. 17 üyesi bulunan AYM'nin üye sayısı asil 15 üye olarak düzenlenmiştir. Askeri Yargıtay ve AYİM kaldırıldığı için artık AYM'ye üye seçemeyecektir.

AYM'nin yapısının oluşmasında 12 üyesi yürütme, 3 üyesi yasama tarafından oluşturulur (Gözler, 2018: 428). Üyelerin seçim usulü:

- TBMM tarafından iki Sayıştay üyesi, bir serbest avukat seçilir.
- Cumhurbaşkanı tarafından; üç Yargıtay üyesi, iki Danıştay üyesi ve üç üniversite öğretim üyesi seçilir. Üst kademe yönetici, serbest avukat, birinci sınıf hâkim ve savcılar ve en az beş yıllık raportörlük yapmış AYM raportörleri arasından 4 üye seçerek toplam 12 üye Cumhurbaşkanı tarafından seçilir.

Cumhurbaşkanı dört üyeyi doğrudan seçebiliyorken, diğer üyeleri gösterilen üçer aday arasından seçmektedir. TBMM'de aynı şekilde kendine gösterilen üçer aday arasından seçmektedir. Dünyada yasama organı tarafından Anayasa Mahkemesine doğrudan üye seçemeyen tek ülke Türkiye'dir (Gözler, 2010: 417).

Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ve Yargıtay Cumhuriyet Başsavcı vekili; Cumhurbaşkanı tarafından, Yargıtay Genel Kurulunun kendisine gösteren beş üye arasından seçilir ve görev süreleri dört yıldır.

Yargıtay üyelerinin tamamı HSK tarafından, Danıştay üyelerinin dörtte biri Cumhurbaşkanı dörtte üçü HSK tarafından seçilmektedir.

Hâkim ve Savcılar Yüksek Kurulu isminde olan kurulun isminden yüksek ibaresi çıkartılmış. HSK olarak düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi sonrası üye sayısı ve seçme usulünde değişiklikler olmuştur. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi öncesi HSYK'da 22 asıl ve 12 yedek üyesi bulunuyordu. 2018 Anayasa değişikliği sonrası üye sayısı 13 olmuştur. Yedek üyelik kaldırılmıştır. 2018 öncesi, Cumhurbaşkanı tarafından seçilen yükseköğretim kurumlarının hukuk dallarında görev yapan öğretim üyeleri veya avukatlar arasından üye seçme yetkisi 2018 sonrası TBMM'ye verilmiştir. TBMM'nin üye seçme yetkisi 2018 öncesi yoktur. Türkiye Adalet Akademisi Genel Kurulunun kendi üyeleri arasından üye seçme usulü kaldırılmıştır. Adli ve idari yargı hâkim, savcılarının kendi aralarında üye seçme usulü kaldırılmıştır. Anayasal olarak kurul üyesi olan Adalet Bakanı ve Adalet Bakanı yardımcısının üyeliği korunmuştur.

HSK'nin 13 üyeli yeni yapısı şu şekilde olmuştur:

- Adalet Bakanı ve Adalet Bakanı yardımcısı kurulun doğal üyesidir.
- Yükseköğretim kurumlarının hukuk dallarında görev yapan öğretim üyeleri ve avukatlar arasından üç üye TBMM tarafından seçilir.
- Yargıtay üyeleri arasından üç üye, Danıştay üyeleri arasından bir üye TBMM tarafından seçilir.
- Birinci sınıf adli yargı hâkim savcı arasından üç üye, birinci sınıf idari yargı hâkim savcı arasından bir üye Cumhurbaşkanı tarafından seçilir.

Özbudun'a göre hakimlerin bağımsızlığı ilkesinin en iyi şekilde uygulanması için hakimlerin atanması, terfi edilmesi, denetim, disiplin ve özlük işleri gibi işlerin yürütme organının tasarrufuna bırakılmaması gerektiğini vurgulamıştır. HSK'ye benzer kurumların üyelerinin seçimi Fransa, İspanya, İsveç, İtalya ve Portekiz gibi ülkelerde yasama, yürütme ve bazı yargı organı çalışanları tarafından seçilmektedir (Gözler, 2018: 424). Hollanda ve İsveç'te kurul üyeleri Bakanlar Kurulu tarafından seçilir. ABD, Almanya, Avusturya, Belçika, İngiltere, Japonya ve Norveç gibi

lkelerde HSK yapısına benzer kurul bulunmamaktadır. Bu ülkelerde yargıçlar direkt yürütme organı tarafından seçilmektedir.



BÖLÜM 4: TÜRK İDARI YAPISI

4.1 İdarenin Tanımı

İdare kavramı Arapçadan Türkçeye geçmiş yönetme anlamı taşıyan bir kelimedir. Bizler genelde idare kelimesinden devlet daireleri olarak anlarız. İdare; belli bir hedef için oluşturulan teşkilatın, varmak istediği hedef için icra ettiği faaliyetler olarak tanımlanır (Gözübüyük, 2014: 1). Türkiye’de devlet yapılanmasında üniter ve merkeziyetçi sistemi esas alınmıştır. Bu nedenle Fransa’nın merkeziyetçi, üniter devlet yapısı olduğu için Türkiye Fransız idari sisteminden esinlenmiştir (Ulusoy, 2022: 36). İsviçre ve Almanya gibi ülkeler federal devlet yapılanmasını tercih ettiği için Türkiye için bir model olmamıştır. Dolayısıyla Türkiye, Anayasamızda ifade edildiği gibi “*Devleti, ülkesi ve milletiyle bölünmez bir bütündür.*” İdarenin Esasları başlığı altında ise idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu hükmüne bağlanmıştır.

İdareyi en yalın biçimde yasama ve yargı dışında kalan tüm devlet kuruluşları olarak tanımlayabiliriz (Tan, 2011: 16). Burada yürütme fonksiyonunu ikiye ayırmak daha doğru olacaktır. Çünkü yürütmeyi, idari fonksiyon ve hükümet fonksiyonu olarak tespit etmek gerekir. Örneğin Cumhurbaşkanının, Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakan atamaları yürütmenin siyasi fonksiyonudur. Cumhurbaşkanın kanunları TBMM’ye yeniden görüşülmesi için geri göndermesi de idari bir fonksiyon olarak değerlendirilmez. Başka bir anlatımla yürütmeye dahil organların işlem ve faaliyetleri idari nitelikte olması genel bir kuraldır (Ulusoy, 2017: 29). Günday’a göre idari fonksiyon, yasama ve yargı fonksiyonunun dışında yürütmenin siyasal nitelikteki faaliyetleri dışında, devletin günlük toplumsal gereksinimlerini karşılamak amacıyla yürüttüğü tüm kamusal faaliyetler olarak tanımlanır.

Devletin günlük toplumsal gereksinimlerini karşılamak amacının altında kamu yararını gerçekleştirmek yatar. İdari fonksiyonun konusunu oluşturan kamusal iş ve faaliyetlerin çok büyük bir kısmı özel sektör tarafından karlı olmaması nedeniyle yürütülemez. Özel kişiler, kar vb. kişisel çıkarlar ile hareket eder. İdare ise kazanç elde etmek değil, tüm topluma hizmet sunarak kamu yararını gerçekleştirmek için faaliyette bulunur (Günday, 2011: 16).

Bireyler arasında ilişkilerde eşitlik ilkesi geçerlidir. Bireyler iradelerinin uzlaşmasıyla oluşan sözleşmeler ile hukukî anlam kazanır. İdarenin kamu yararını

gerçekleştirmesi bireylerin çıkarlarının üstünde yer alır. Dolayısıyla idare, bireylerin çıkarlarının üstünde toplumun ortak çıkarlarını gerçekleştirmek için hareket eder. İdare bunu gerçekleştirmek için bazı hukukî araç ve imkanlara sahip olması doğal bir gerekliliktir. Bu hukukî araç ve gereçlere, kamu kudretinin üstünlük ve ayrıcalıkları denir (Atay, 2012: 14). Kamu yararının somutlaşmış hali olan idare teşkilatı, kamu hizmetlerini yeri getirirken idare ve bireyler arasında eşitlik söz konusu olmaz. Bundan dolayı idare; bireylerin rızası ile hareket etmez, bireylere yükümlülükler getirebileceği gibi icrai nitelikte işlemleri ile üstün ve ayrıcalıklı konumda olduğunun en somut örneğidir. İdarenin etkinliklerinde tek taraflı hareket etmesi ve hareketlerinde bireyler ile eşitsizlik ilkesi üzerine yürütmesinin sebebi kamu yararı düşüncesinin egemen olmasıdır (Günday, 2011: 29). Devletin ayrıcalığından anlayabileceğimiz otoriter ve tek taraflı hareket etmesidir (Atay, 2012: 43).

İdari fonksiyonların özelliklerini şu şekilde sıralayabiliriz:

- İdari işlemler ile yerine getirilir.
- İdare, üstün ve ayrıcalıklı yetkililer ile yani kamu gücü ile donatılmıştır. Kamu yararını gerçekleştirmek için kamu gücü kullanır. Özel kişilere oranla üstün yetki ve ayrıcalıklar ile donatılması bir zorunluluktur çünkü özel kişiler ile eşit görmek, özel çıkarlar karşısında kamu yararını gerçekleştirmeyi imkânsız kılar (Günday, 2011: 16). Burada kamu gücü ayrıcalığını tanımlamak doğru olacaktır. İdare, faaliyetlerini gerçekleştirme adına donatıldığı yetki ve sorumlulukları özel hukukta görülmeyen özel hukuku aşan bir takım üstün yetkililerdir. Bunlardan bazıları:
 - a) İdarenin tek yanlı işlem yapma yetkisi. İdare, karşı tarafın rızası olmadan işlem tesis edebilmesidir. İlgililer tarafından kabul edilip edilmemesi söz konusu değildir (Gözler ve Kaplan, 2021: 20).
 - b) İdarenin aldığı bir kararı resen icra etmesi yani hiçbir mahkeme veya icra dairesine başvurmadan bizzat icra etmesi kamu gücü ayrıcalığı olarak tanımlanır (Gözler ve Kaplan, 2021: 20).
 - c) İdarenin aldığı kararlar tek yanlı olduğu için işlem tesis edildiği anda hukuk aleminde sonuç doğurur. Dolayısıyla aksi ispat edilene kadar hukuka uygunluk karineden yararlanır. İlgililer idari işlemin hukuka aykırı olduğunu düşünüyorsa mahkemede dava açıp iptal edilene kadar

idari işlem hukuka uygun kabul edilir. Bu da idarenin kamu gücü özelliğinden kaynaklanır. İdare bu üstün ayrıcalıklı yetkilerle donatılarak kamu yararını sağlamak adına faaliyette bulunur.

- İdari fonksiyon sürekli bir fonksiyon olmak zorundadır. İdare bireyler ile doğrudan doğruya bağlıdır çünkü idare hayatın her alanında vardır. Güvenlik, sağlık ve eğitim vb. hizmetler sürekli ve kesintisiz devam eder. Bireyler hayatın her alanında idare ile doğrudan ilişki içerisindedir. Oysa bireylerin yasama ve yargı ile olan ilişkileri genelde hukukî bir ilişkidir (Günday, 2011: 18).
- İdari fonksiyonun konusunu kamu hizmetleri oluşturur. Kamu yararını gerçekleştirmek adına idare kamu hizmeti sunar.
- İdari fonksiyon kendiliğinden harekete geçer. İdare, bireyin talebini veya rızası beklemeden kendiliğinden hareket geçer.

İdarenin örgütlenmesi ve faaliyetleri ne kadar evrensel ilkeler ve hukuk kuralları ile oluşturulsa bile idarenin örgütlenmesinde önemli olan ülkenin siyasi, kültürel tarihi ve coğrafi etkenlerin varlığıdır (Duran, 1982: 46). Bu değişkenler ülkeden ülkeye farklılık gösterir. İdarenin toplumsal ihtiyaçlara cevap vermesi de ülkenin toplumun ihtiyaçları ile ilgilidir. Dolayısıyla toplumların ihtiyaçları farklılık göstermektedir. Bu sebeplerden dolayı o ülkede idare hukukunun da milli olması bir zorunluluktur. (Atay, 2012: 45). Özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrası kurulan uluslararası kuruluşlar Batı'nın çıkar ve değerlerine göre hareket etmiştir (Huntington, 2021: 460). Batı'nın küreselleşme ile milli devletleri hukukî olarak etkilemesi ve mevzuat değişikliği ile reform süreci Batı'nın işine geldiği aşıkardır. Bu nedenle devletin kamusal kudretin zayıflatılması ve etkili kuralların bekçisi haline dönüştürülerek idare hukukunun milliliği erozyona uğramıştır (Atay, 2021: 46). Türk idare yapısında idare hukukunun milli olması zorunluluğu özellikle terörle mücadele konusunda büyük bir önem taşımaktadır. Güvenlik ve özgürlük dengesi korunarak idare hukukunun milliliği korunarak geliştirmek zarurettir. Aksi durumda kötü niyetli kişiler sözde kamu hizmeti sunmak adına meşru hukukî yollar ile Devlet'e sızarak ülkenin bölünmez bütünlüğüne karşı eylem cesareti gösterilebilir (Anadolu Ajansı, 2020). İdare hukukunun milliliğinin yanında Batı'nın hukuk ve politika konusunda yarattığı çifte standart genel teamülde kabul edilmiş bir gerçektir. Yakın tarihimizde, 15 Temmuz 2016'da darbe teşebbüsünde bulunan ve 251 Türk

vatandaşının katillerine ülkelerinde güvenli hukukî liman yaratmaları da Batının bu iki yüzlü tutumuna açık örnektir (Erdoğan, 2021: 44).

4.2 Türkiye Cumhuriyeti Devleti İdaresinin Görevleri

Türkiye Cumhuriyeti idaresine düşen en temel görev Devletin bağımsızlığını ve egemenliğini korumaktır. Devletin bağımsızlık ve bütünlüğüne yönelik tehditlerin, iç ve dış tüm tehditlerden korumak T.C. idaresinin görevidir. Anayasal olarak milli güvenliğin sağlanmasından Cumhurbaşkanı sorumludur. Yürütmenin tek sorumlu kanadı olan Cumhurbaşkanıya, olağanüstü hâl kararı alma yetkisi ve olağanüstü hallerde AYM'nin denetimine tâbi olmadan kararname düzenleme yetkisi verilmiştir. Önceki bölümde ifade edildiği gibi bu düzenlemeler sadece TBMM'de üç ay içerisinde görüşülüp karara bağlanır. İnsanlık tarihinde güvenlik ihtiyacı diğer kamu hizmetlerinin ön koşulu olarak gösterilmektedir (Ünsal, 2022). Güvenin ve kontrolün olmadığı, tehlikelerin olduğu bir ortamda diğer kamu hizmetlerinin çok fazla bir anlamı olmayacaktır.

Türk idaresi toplum yararının sağlanması adına kamu hizmetlerini yürütür. Bireylerin ve toplulukların uğraş ve faaliyetlerini kendisi bizzat yürütür. İdarenin toplumun gündelik düzenini korumak için bulunduğu faaliyetlere kolluk denir (Günday, 2011: 22). İdare, toplumun güvenli ve huzurlu bir şekilde yaşamasını sağlamak zorundadır. İdare, kamu düzeninin sağlanması için düzenleme ve denetleme görevi vardır. Bunun yanında idarenin kamuya yararlı faaliyetlerini özendirme ve destekleme çalışmaları da vardır (Günday, 2011: 23). İdarenin bu destekleme ve özendirme faaliyetleri kamu yararını gerçekleştirmek adına gerçekleştirir.

İdarenin topluma yaptığı faaliyetler harici kendi iç düzen faaliyetleri de vardır. Doğrudan kamuya yönelik olmayan bu faaliyetler; idari teşkilatını kurulması, personel temini, eğitimi vb. faaliyetleri kapsar. İdarenin bir diğer faaliyeti ise planlamadır. Anayasamızda da belirtildiği üzere T.C. sosyal bir devlettir, ancak planlama faaliyetini sadece ekonomik olarak ele almak yanlış olacaktır. Bu nedenle idare; toplumsal yaşamı etkileyen her faaliyeti, inceleme ve öngörme çalışmaları ile planlayarak yerine getirme görevi vardır.

4.3 Türk İdaresinin Anayasal Dayanakları

a) Hukuk devleti ilkesi

Hukuk devleti genel bir tanımla sadece vatandaşların değil yöneticilerin de hukuk kurallarına bağlı olduğu, kuralların etkin bir şekilde uygulandığı herkese hukukî güvence sağlayan devleti tanımlar (Ulusoy, 2017: 81). Hukuk devletinin en temel şartı sadece yönetilenlerin değil yöneticilerin de hukuk kurallarına bağlı olmasıdır. Hukuk devleti kavramı Almanya’da ortaya çıkmış bir kavramdır (Günday, 2011: 39). Hukuk devleti sadece yönetilenlere hukukî kural koyan değil, kural koyan devletin de hukuk kurallarına bağlı olmasıdır. Hukuk devleti; oluşturduğu hukuk düzenini, etkili bir şekilde uygulamaya aktaran ve bütün işlem, eylemlerinden dolayı yargı denetimine bağlı olan devlettir (Atay, 2012: 103).

Hukuk devletinin oluşması için bazı gerekliliklere ihtiyaç vardır. Özellikle bu gerekliliklerin anayasal olarak güvence altına alınması hukuk devletinin temel prensiplerindedir. Temel hak ve hürriyetlerin güvence altına alınması, kanunların anayasa uygunluğunun denetlenmesi, kanuni idare ilkesi, devletin faaliyetlerinin belirliliği ilkesi, idarenin yargısal denetimi, idarenin mali sorumluluğu ve mahkemelerin bağımsızlığı, yargıç güvencesi hukuk devletinin gerekliliklerindedir.

Bilindiği üzere Türkiye Cumhuriyeti’nin niteliklerinden biri de hukuk devleti olmasıdır. T.C. Anayasası’nda temel hak ve hürriyetler güvence altına alınmıştır. Anayasal olarak güvence altına alınan hakların altında yatan sebep anayasal metinlerin değiştirilmesi kolay olmadığı için güvence sağlamasıdır. Temel hak ve hürriyetlerin sınırlama rejimleri ise kanunla olmalıdır. Bizim Anayasamızda da temel hak ve hürriyetlerin kanunla sınırlanabileceği II. Meşrutiyetten beri güvence altına alınmıştır (Günday, 2011: 40).

Kanunların Anayasaya uygunluğunun denetlenmesi bir diğer hukuk devleti ilkelerindedir. Kanun koyucu temel hak ve hürriyetleri kanunla sınırlarken, ilgili maddelerde belirtilen özel sebeplere dayanması, özüne dokunmaması, ölçülü olması, laik Cumhuriyet gereklerine uyması ve sınırlamanın demokratik toplum düzenine aykırı olmamasını sağlamak adına kanunların bağımsız bir yargı organı tarafından denetlenmesi şarttır. Anayasamız kanunların Anayasaya uygunluğu denetlemesi için AYM’yi öngörmüştür.

Kanuni idare yani yasal yönetim ilkesi hukuk devletinin gereğidir. İdareye ve faaliyetlerine egemen kanun olmalıdır. Yani idare, kanundan yetki almadan yetki kullanamaması anlamına gelmektedir (Ulusoy, 2017: 120). İdarenin işlem ve eylemleri kanuna aykırı olmamalıdır. Bu ilkenin gereği idarenin tüm birimleri kuruluşu, teşkilatı ve görev alanları kanunla belirlenmelidir. Bu anlamda idarenin düzenlenişi kanuna denk gelen bir hukuk normu ile düzenlenmesi gereğidir. Yönetmelik vb. gibi idari düzenlemeler ile hukuken mümkün olmamasıdır. İdari organlarının kurulması, teşkilatlanması ve görevlendirilmesi kanunla düzenlenmelidir, bu düzenleme idareye bırakılmaması gerekir. Dolayısıyla idarenin kuruluş ve teşkilatlanmasında asli yetki yasama organına aittir (Günday, 2011: 43). Anayasamızın 123.maddesinde ifade edildiği gibi “*İdare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.*” İdarenin kanunla kurulması, yetkisini kanundan alan idarenin işlem ve faaliyetlerinde de öngörülebilir bir durum yarattığı kanuni idare ilkesinin doğal sonucudur. Kanun koyucunun idarenin tüm faaliyetlerini ayrıntılarıyla kanunla düzenlemesi mümkün değildir dolayısıyla kanunla bir çerçeve çizmesi ve bu çerçevenin içerisinde idareyi serbest bırakması yani idareye takdir yetkisini vermesi hukuk devletine zarar vermeyecektir (Günday, 2011: 44). Ancak kanun koyucunun çerçevesini çizdiği düzenlemelerde idarenin takdirine bırakılmayacak dört tane istisna bulunmaktadır. Bu dört istisna yüksek yargı içtihatlarıyla geliştirilen temel istisnalardır, esasa ilişkin tüm içeriği ve kuralları sadece kanunla belirlenecek dört istisna şu şekildedir:

- Anayasa ile güvence altına alınmış temel hak ve hürriyetlerin doğrudan sınırlanması,
- İdari ceza öngörülmesi,
- Vergi veya benzeri mali yükümlülük öngörülmesi,
- Kamu görevlilerin özlük haklarında değişiklik yapılması.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi sonrası, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kamu tüzel kişiliği kurulması kanuni idare ilkesi konusunda tartışma yaratmıştır. Yasamanın tek elinde olan kamu tüzel kişiliğinin kurma yetkisi 2017 Anayasa değişikliği sonrası Cumhurbaşkanına da verilmiştir. 2018 öncesi parlamenter sistemde yasama organının sınırlarını belirleyerek bu yetkiyi yürütmeye devretmesinin daha meşru olduğu ifade edilmiştir (Ulusoy, 2022: 146).

Hukuk devletinde, devlet faaliyetlerinin belirliliği önceden belli ölçüde öngörülebilir olması gerekmektedir. İdarenin faaliyetlerinin öngörülebilir olmalıdır. Anayasamızda bulunan kanun önünde eşitlik ilkesinin gereği idarenin benzer kişi ve olaylar hakkında eşit uygulamayı sağlamakla yükümlüdür. Ancak farklı hukukî statüde bulunan kişi veya topluluklara değişik kurallara bağlamak eşitlik ilkesine aykırılık teşkil etmez (Atay, 2012: 145). İdarenin objektif düzenlemelere uymaması, benzer kişi ve olaylarda farklı uygulamalar ile işlem ve eylem tesis etmesi düzenli idare ilkesine aykırılık teşkil eder. Dolayısıyla idarenin kanunsuz veya keyfi davranışlarına karşı korunmak adına idarenin yargısal denetimi şarttır. İdarenin yargısal denetimi sayesinde idarenin hukuka bağlılığı etkili bir şekilde sağlanmış olur. Hukuk devletinin ilkesinin gereği T.C. Anayasası 125. maddesinde idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açık olduğu hükme bağlanmıştır.

İdarenin yargısal denetimi yapılırken diğer önemli husus yargı yerlerinin ve yargıçlarının bağımsızlığının sağlanmasıdır (Tan, 2011: 29). Yargıçlarının bağımsızlığı sağlanamazsa yapacakları denetiminde bir anlamı kalmayacaktır. O nedenle hukuk devletinin gereği mahkemelerin bağımsızlığı ve yargıçların güvencesi sağlanmış olması gerekir. Anayasamızda 138. ve 139. maddelerinde mahkemelerin bağımsızlığı ve hakimlik savcılık teminatı hüküm altına alınmıştır.

Hukuk devleti ilkesi gereği idare, yürüttüğü faaliyetlerinde verdiği zarardan sorumlu tutulması gerekir. İdarenin mali sorumluluğu uzun bir süre kusur şartına bağlı tutulmuştur (Günday, 2011: 53). Yani idare yürüttüğü hizmetler sırasında gerçekleşen aksaklıkları hizmet kusuru olarak kabul edilmiştir. Daha sonra hukuk devleti ilkesinin daha da gelişmesi sonucu idarenin kusursuz olduğu durumlarda bile sorumlu tutulmuş belli koşullar altında idarenin kusuru olmasa bile sorumlu tutulmaya başlamıştır. İdarenin kusuru olmadan oluşan zararda bile zarar idare tarafından tazmin edilmeye başlamıştır. Anayasamızın 125. maddesinde ifade edildiği gibi; idare, kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararları ödemekle yükümlü olduğu hükmedilmiştir.

Türk edebiyatının ilk siyasetnamesi olan ve Türk Devlet yapısının temel felsefesinin çizildiği Yusuf Has Hacıp'in kaleme aldığı Kutadgu Bilig'de: Egemenliğin kalıcı olması kanunların uygulanması ile mümkün olacağı, devletin kanun ile ayakta durabileceği, kanun koymada ve uygulamada tarafsız bir uygulama ile mümkün olabileceği ifade edilmiştir (İnalçık, 2000: 260). Bu nedenle hukuk

devleti ilkesi, devletlerin devamlılığını sağlaması adına günümüze kadar gelen önemli temel ilkelerden biri olmuştur.

b) Laiklik ilkesi

Yunancada, “laikos” kelimesi ruhban sınıfı olmayan insanlar için kullanılmıştır (Atay, 2012: 147). Daha sonra Latinceye geçen sözcük, kiliseye ait olmayan anlamına gelerek Fransızcadan Türkçeye geçmiştir. Laik kelimesi devletin kiliseye karşı bağımsızlığını savunanlar tarafından siyasi bir kavram olarak kullanılmıştır. Dinin tarafsızlığını sağlamak için yasal düzenlemeler ile kilise ve devletin ayrılmasını öngören bir kavramdır. Ancak laikliğin herhangi bir hukukî tanımı yoktur fakat anayasalar ve hukukî metinlerde kullanılmaktadır (Atay, 2012: 148). Laik olan bir devlette tüm inanç ve kanaat hürriyeti güvence altına alınmış, eğitim ve bilim her türlü dini inançtan uzak olarak akıl ve mantık ışığında gerçekleşir. Kamusal makam ve mercilerin tüm inançlara karşı objektif olması; devletin yapısı ve faaliyetleri hukuk kuralları ile biçimlenmesi, devletin din kurallarından etkilenmemesi gerekir. Anayasamızın 2.maddesinde olduğu gibi Türkiye Devleti, dinsel özgürlükleri güvenceye alarak Devletin inançlara karşı yansız olduğunu laiklik ilkesi ile vurgulanmıştır (Ulusoy, 2022: 100).

c) Eşitlik ilkesi

Anayasamızın 10. maddesinde ifade edildiği gibi “*Herkes dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetmeksizin kanun önünde eşittir.*” Kanun önünde eşitlik ilkesinin anlamı, hukukî açıdan aynı statüde olanlar için hukuksal eşitlik anlamını taşır (Atay, 2012: 143). Eşitlik ilkesi gereği hukuksal durumları aynı olanların kanunlar karşısında aynı işleme tâbi tutulmaları gerekmektedir. Bu ilke uyarınca idare işlem ve eylemlerinde ayırım gözetemez ve hiç kimseye ayrıcalık tanıyamaz (Ulusoy, 2022: 112). Burada anlamamız gereken eşitlik mutlak eşitliktir. AYM’nin E. 1988/7, K. 1988/27 sayılı kararında: Farklı durumlarda olanlara yani eşit olmayanlara farklı kuralların uygulanması eşitsizlik ilkesine aykırı olmadığını “*eşit olmayanların eşitsizliği*” anlamına geldiğini ifade etmiştir. Bu eşitlik kavramı da nispi eşitlik olarak tanımlanmaktadır. Nispi eşitlik gereği farklı durumda olanlara farklı işlemler uygulanabilir (Gözler ve Kaplan, 2021: 27). Anayasamızda 2004 yılında yapılan

değişiklik ile kadın ve erkeğin eşit haklara sahip olduğunu, Devlet'in bunun hayata geçmesi sağlamakla yükümlü olduğunu ifade ederek Devlet'e bu konuda ödev vermiştir. 2010 yılında aynı maddeye Devlet'in kadın erkek eşitliğini hayata geçirmek için alacağı tedbirlerin eşitlik ilkesine aykırı olmayacağını ekleyerek anayasal bir güvence getirmiştir. Aynı değişiklikle; çocuklar, yaşlılar, özürllüler, harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleri ile malul ve gaziler için de alınacak tedbirlerin eşitlik ilkesine aykırı olmayacağı aynı madde içerisinde ifade edilmiştir.

d) Sosyal devlet ilkesi

Sosyal devlet ilkesi; eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik hizmetleri gibi temel sosyal ihtiyaçları bedelsiz veya uygun bir bedelle devlet tarafından karşılanmasını ifade eden ilkedir (Ulusoy, 2022: 95). Sosyal devlet amacı sosyal adaletin gerçekleşmesi, bireyin ve toplumun refahının sağlanması ve sosyal güvenliğin tesis edilmesidir. Sosyal devlet vatandaşlarının insan onuruna yaraşır bir hayat yaşaması için faaliyetlerini planlayıp düzenleyen ve uygulamaya aktaran devlet olarak tanımlanır (Atay, 2012: 165).

1960'lı yıllarda devletin bireyin her türlü ihtiyaçlarını bedelsiz karşılaması sosyal devlet olarak algılanmaktaydı. Bu anlayıştan dolayı 1980'lere gelindiğinde devlet bütçelerini açıkları sürdürülemez bir hale gelmiştir. Sosyal devlet ilkesinin bu kadar geniş anlaşılması hizmetlerin finansmanı için sürekli vergilerin arttırılmasına sebebiyet vermiş devletin her alanda fazlasıyla büyümesine neden olmuştur. Bu çerçevede İngiltere'de Thatcher ABD'de Reagan ve Türkiye'de Turgut Özal yönetimleri neo-liberal politikaları uygulamaya koyarak; devlet bütçesinin küçülmesi, özelleştirme, ekonomik serbestleşme, yeni regülasyonlar ve rekabete açma girişimleriyle devleti küçültmeye çalışmışlardır. Dolayısıyla sosyal devlet ilkesi bu politikalarla zayıflamış 1960'lı yıllarda algılandığı şekliyle algılanmamaya başlamıştır. 2000'lerde sosyal devlet ilkesi, bireyin ve toplumun sağlıklı yaşaması için en asgari temel ihtiyaçlarını devlet tarafından veya özel sektör tarafından karşılanması olarak algılanmaya başlamıştır fakat bireylerin de bu hizmetlerin sunulmasında ekonomik gücü elverdiği şekilde katkı sağlaması beklenmektedir. Böylece daha sürdürülebilir bir sistem amaçlanmıştır. Anayasamızda da bulunan sosyal devlet ilkesinden anlamamız gereken tanım bu olarak kabul edilir (Ulusoy, 2022: 97).

Devletin insan onuruna yaraşır asgari hayatını sağlaması için bazı hakları anayasal olarak güvence altına alınması gerekmektedir. Anayasamızda: çalışma hakkı ve ödevi, adil ücret hakkı, sosyal güvenlik hakkı, konut hakkı, sağlık hizmetleri ve çevrenin korunmasına dair hükümler ve eğitim öğrenim hakkı ve ödevini düzenlenerek güvence altına almıştır.

Anayasamız gelir ve servet farklılıklarının azaltılmasına yönelik tedbirleri; vergi adaleti, kamulaştırma, devletleştirme, toprak reformu ve planlama ile ilişkin hükümleri ile düzenlemiştir.

Anayasamızda Devletin ekonomik ve sosyal hayata müdahalesini ifade eden spesifik özel bir madde bulunmamaktadır. Ancak bazı maddelerinde sosyal ve ekonomik hayata dair bazı hükümler bulunmaktadır. Bunlar:

- a. Beşinci maddesinde bulunan; Devlete kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak, sosyal hukuk Devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak suretle sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmak, insanın maddi ve manevi varlığını geliştirmek için gerekli şartları hazırlamak görevi verilmiştir
- b. Dördüncü maddesinde ise Devlet özel teşebbüslerin milli ekonominin gereklerine ve sosyal amaçlara uygun yürütülmesini, güvenlik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayacak tedbirler alacağı hükmüne bağlanmıştır.
- c. Yüz altmış altıncı maddesinde; Devletin ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı planlayacağına hükmedilmiştir
- d. Yüz altmış yedinci maddesinde; Devlet para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemlerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirler alacağı ifade edilmiştir.
- e. Yüz altmış sekiz ve yüz yetmiş üçüncü maddeleri arasında da Devletin ekonomik hayata müdahalesine ilişkin hükümler içermektedir.

e) İdarenin bütünlüğü ilkesi

İdarenin bütünlüğü idareyi oluşturan tüm birimlerin koordinasyon içerisinde hareket etmesi olarak tanımlanabilir (Ulusoy, 2022: 153). Hizmetlerin aksamadan yürütülmesi doğrudan idarenin bütünlüğüne bağlıdır. İdarenin işlerliği tüm birimlerin

uyumlu çalışmasıyla doğrudan alakalıdır. İdari birimlerin eşgüdümlü çalışmaması hizmetlerde aksamaya neden olacaktır. Türkiye Cumhuriyeti idaresi, devlet tüzel kişiliği ve diğer kamu tüzel kişilerden oluşmaktadır. İdarenin bütünlüğü ilkesi; devlet tüzel kişiliği ve diğer birçok tüzel kişiden oluşan Türk kamu yönetiminde kurumların uyum içinde görevlerini yerine getirmeyi zorunlu kılar (Atay, 2012: 168). İdareyi oluşturan bu örgütler ne kadar ayrı ve parçalanmış olarak görünse de asla bağımsız düşünülemez (Günday, 2011: 80). Bu tüzel kişilikler kanuni idare ilkesi gereği varlığını kanundan almaktadırlar. Daha önce ifade ettiğim gibi yasamanın tek elinde olan kamu tüzel kişiliğinin kurma yetkisi 2017 Anayasa değişikliği sonrası Cumhurbaşkanına da verilmiştir. O nedenle artık yasama organının tek elinden çıkan bu tüzel kişilikler, varlığını Cumhurbaşkanı kararnamesinden de alabilmektedirler. Yerinden yönetimin, yer yönünden ve hizmet yönünden uygulanması diğer kamu tüzel kişilerin çıkmasının doğal sonucudur. Anayasamızda 123. maddesinde ifade edildiği gibi; idare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür, kamu tüzel kişiliği kanun veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kurulur.

Burada kamu tüzel kişiliği kavramını detaylandırmak önemli olacaktır. Detaylandırmadan önce hukukta kişi kavramını tanımlamak gerekir. Kişi hak ve borçlara sahip olan varlıklardır (Gözler ve Kaplan, 2021: 37). Kişi olmanın hukuk alanında somut sonuçları vardır. Bir sözleşme tarafı olabilmek için veya bir taşınmaza sahip olabilmek için kural olarak kişiliğe sahip olmak gerekir. Örneğin: kişiler irade beyan edebilir, hukukî işlem yapabilirler, mal varlığına, hak ve borçlara sahip olabilirler ve mahkemelerde davalı davacı olabilmek gibi sonuçları vardır. Kişiler gerçek kişiler ve tüzel kişiler olarak ayrılır. Gerçek kişilik doğumla başlar, tüzel kişiler ise belli bir amaç için bir araya gelmiş kişilerin oluşturduğu ve kişilerin dışında ayrı bir varlığa sahip olabilen topluluklardır (Gözler ve Kaplan, 2021: 37). Tüzel kişilikler ikiye ayrılır, özel hukuk tüzel kişileri ve kamu tüzel kişileri olarak. Özel hukuk tüzel kişileri özel hukuka tâbi iken kamu tüzel kişileri kamu hukukuna tâbidir. Kamu tüzel kişileri kişi topluluğu ve mal topluluğu olarak ikiye ayrılır. Kamu tüzel kişiliğini özel hukuk tüzel kişiliğinden ayıran özellikler şunlardır:

- Özel hukuk tüzel kişileri serbest irade ile kurulur. Kamu tüzel kişileri kanun veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kurulur.

- Özel hukuk tüzel kişileri birbirleriyle eşit konumdadır. Kamu tüzel kişileri, özel hukuk tüzel kişilerinden üstün konumdadır. Çünkü kamu tüzel kişileri kamu gücü ayrıcalıklarından yararlanır.
- Özel hukuk tüzel kişileri, özel yararı gerçekleştirmek için kurulurken kamu tüzel kişisinin amacı kamu yararını gerçekleştirmektir.

İkinci bölümün başında “*İdarenin Tanımı*” başlığı altında anlatılanlar aslında kamu tüzel kişiliğine sahip olmanın doğal sonucudur. Yani kanun veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kurulan, kamu gücü ayrıcalığı ile donatılan kişilere kamu tüzel kişiliği denir (Gözler ve Kaplan, 2021: 42).

Kamu tüzel kişiliğine sahip olmanın ayrıcalıkları ve yükümlülükleri vardır, bunlar kamu tüzel kişiliği olmanın ayırt edici özelliğidir (Tan, 2011: 106). Kamu tüzel kişisinin amacı kamu yararı, faaliyet konusu da kamu hizmetidir. O yüzden üstün ayrıcalıklı yetkilerle donatılmıştır.

Kamu tüzel kişisi olmanın en önemli unsuru; özerk olması ve dolayısıyla kendi kararlarını alarak hak ve yükümlülükler sahip olmasıdır (Sever, 2020). Kamu tüzel kişilerinin kendine has karar organları vardır. Kendine ait bütçesi, personeli ve mal varlığı bulunur. Personeli özel olarak korunur. Tek yanlı işlem yapabilirler ve aldığı kararı resen icra edebilirler. İşlemleri hukuka uygunluk karinesinden yararlanır. Malları özel olarak korunur; hacedilemez, iflasları istenemez. Düzenleme yetkisine sahiptirler, yani yönetmelik çıkartabilirler. Kamulaştırma yapma yetkisine sahiptirler.

Kamu tüzel kişileri serbest değildir; mal ve hizmet alımları, yapım işlerini istediği kişiden tedarik edemez. Kural olarak ihale usulü ile objektif bir biçimde seçer. Sözleşme hürriyetleri yoktur, ihale düzenlemek durumundadır. Aynı şekilde istediği şekilde personel istihdam edemez, objektif sınav sonucuna göre personel istihdam edebilir. Kamu tüzel kişiliklerinin istisnalar hariç eylem ve işlemlerinden oluşan uyuşmazlıklar idari yargıda görülür.

Kamu tüzel kişileri, kişi topluluğu ve mal topluluğu olarak ikiye ayrılır. Kişi toplulukları: Belli bir coğrafyada bulunan insanların belli bir amaç için bir araya gelmesiyle oluşan topluluklardır (Gözler ve Kaplan, 2021: 44). Ülke sınırları içerisinde bulunan kişilerden oluşursa, devlet. İl sınırları içerisinde bulunan kişilerden oluşan, il özel idaresi. Belde sakinlerinden oluşan, belediye ve köyde

oturanlardan oluşan köydür. Mal toplulukları ise belli bir hizmet konusunda uzmanlaşmış ve bir hizmeti yürütmek için belli bir mal varlığı tahsis edilmiş mal topluluklarıdır.

İdarenin bütünlüğü ilkesi; üniter devlet, kanuni idare ve idarede devamlılık ilkeleriyle sıkı sıkıya ilişkilidir. İdarenin bütünlüğünü sağlamak için bazı mekanizmalara ihtiyaç vardır. İdarenin bütünlüğü sağlamak adına kullanılan hukuksal araçlar, hiyerarşik denetim ve vesayet denetimidir. Bu hukukî araçlar ilerleyen bölümde detaylı anlatılacaktır.

f) Merkezden yönetim-yerinden yönetim ilkesi

Anayasamıza göre idarenin kuruluşu ve görevleri merkezden ve yerinden yönetim esasına dayandır. İdarenin sunacağı hizmetleri, başkentten yani tek elden yürütülmesine merkezden yönetim denir (Günday, 2011: 66). Merkezi idarenin başkentteki teşkilatına başkent teşkilatı, başkent dışında tüm ülkeye yayılan teşkilatına taşra teşkilatı denir. T.C. idaresi için Ankara başkent teşkilatıdır, kalan iller taşra olarak tanımlanır. Taşra teşkilatı, başkentteki yetkililerin emir ve talimatlarına göre hareket ederler ve onlara hiyerarşik olarak bağlıdır. Bir ağacın gövdesine benzeyen teşkilatlanma şeklinde ağacın gövdesi başkent olup dalları ise taşra uzantılarıdır. Merkezde alınan kararlar taşra teşkilatı tarafından yerine getirilir. Bakanlıklar, devletin başkent teşkilatıdır. Bakanlıkların tüm yurda sunacağı hizmetler başkentte planlanır ve düzenlenir. Başkent teşkilatının ve taşra teşkilatının sunduğu kamu hizmetlerinde gelir ve giderler aynı bütçede toplanır. Bakanlıkların değişik kamu hizmetleri sunmasına karşın tek bir tüzel kişiliği temsil eder. Bu devlet tüzel kişiliğidir ve tektir. Merkezi idare kavramı devlet tüzel kişiliğini temsil eder (Gözler ve Kaplan, 2021: 31). Devlet tüzel kişiliği diğer tüm kamu tüzel kişiliklerinin başında gelmektedir. Devlet, siyasi ve sosyal varlığının yanında tüzel kişiliğe de sahiptir ancak bu tüzel kişilik diğer kamu hukuku tüzel kişiliklerinden ve idare tüzel kişiliklerinden farklı bir öneme sahiptir (Tan, 2011: 103). Devlet; diğer kamu tüzel kişilerinde olduğu gibi kamusal veya özel mallardan oluşan, memur veya diğer kamu görevlileri statüsünde personeli olan, davalı, davacı olabilen, sözleşme yapabilen bir varlıktır. Devletin bütçesinin birliği vardır, özel bütçelerin ve fonların olması bu birliği bozmaz. İdari açıdan bakanlıklara bölünerek hizmet verdiği görünse

de aslında bir mağazanın içerisinde bulunan farklı bölümlerin şefi gibidir, mağaza ise devlettir. Mağazanın sahibi ise millettir.

Devlet tüzel kişiliğinin diğer kamu tüzel kişilerinden en önemli farkı ise egemenliğinden kaynaklanmaktadır. Devlet, görev ve yetki alanını anayasası ile kendisi belirlemektedir. Yani devleti var eden aslında devletin ta kendisidir. Diğer kamu tüzel kişileri ise devletin organları tarafından kurulur, görev ve yetkileri belirlenir (Tan, 2011: 104). Devlet tüzel kişiliği her türlü alanda faaliyet gösterebilirken diğer kamu tüzel kişileri kendi görev ve yetkisi çerçevesinde faaliyet gösterir. Devlet tüzel kişiliği ülkenin her yerinde faaliyette bulunurken diğer kamu tüzel kişileri devletin belirlediği alanlarda faaliyette bulunurlar. Bu yüzden devlet, kurumlar kurumudur (Kapani, 2016: 52).

Merkezi idarenin başkent haricindeki teşkilatları ise taşra teşkilatıdır. Başkentteki ve taşradaki hizmetleri yürüten memurlar ve diğer kamu görevlileri merkezi idareye mensuptur ve hizmetlerin gelir, giderleri merkezi idareye aittir (Tan, 2011: 93). Merkezden yönetimin özellikleri şu şekildedir:

- Tek bir tüzel kişilik vardır o da devlet tüzel kişiliğidir, tüm idari hizmetler merkezde toplanmıştır.
- Kamu hizmetlerini konularına bölerek bakanlıklar şeklinde teşkilatlanmıştır.
- Kamu hizmetlerini yürütmek için gelir ve giderler merkezi bütçede toplanır. Tüm kaynaklar merkezde toplanmıştır.
- Kamu hizmetleri, başkentte planlanır ve düzenlenir. Karar alma yetkisi başkentteki merkezi yetkililere aittir.
- Merkezi idarenin taşra teşkilatı vardır. Başkent emir ve talimatlarına göre hareket eder.
- Merkezi idare, başkent ve taşra teşkilatı olarak ayrılmış olsa bile bütündür, merkezi idarenin bütün görevlileri hiyerarşik düzen içerisinde sıralanmıştır.

Merkezden yönetim kamu hizmetlerinin teşkilatlanmasında bir yöntemdir ve yerinden yönetimin karşıtıdır. Bir diğer anlamla yetkinin merkezileştirilmesidir, kamu hizmetlerine ilişkinin tek bir merkezde bulunmasıdır (Atay, 2012: 205). Buna

göre Türkiye’de merkezi idarenin başkent teşkilatı olarak Cumhurbaşkanlığı, bakanlıklar ve yardımcı kuruluşlardır. Taşra teşkilatı ise il ve ilçe yönetimleridir.

Merkezden yönetimin bazı yarar ve sakıncaları mevcuttur. Bunları özetlersek:

- Güçlü bir devlet yönetimi sağlar. Ülkenin tek bir otorite altında toplanmasından dolayısıyla güçlü bir devlet yönetimi sunar ve ulusal birliği güçlendirir. Adalet, eğitim, sağlık ve savunma gibi bazı kamu hizmetlerinin merkezi idare tarafından yürütülmesi elzemdir (Atay, 2012: 211).
- Hizmetler daha az harcama ve daha etkili biçimde yürütülür. Tüm kaynakların merkezde birleşmesinden dolayı hizmetlerin sunulmasında daha rasyonel ve tasarruflu şekilde yürütülür. Kamu hizmetlerinin sunulmasında ihtisaslaşma sonucu maliyetlerin düşürülmesinde yardımcı olur.
- Hizmetler tek elden yürütülür dolayısıyla hizmetlerin yürütülmesinde yöreler ve vatandaşlar arasında eşitlik sağlanır. Hizmetlerin sunumunda yörelerin merkezi idareye bütçesine katkısına göre değil tüm ülkeye orantılı şekilde hizmetlerin sunumu sağlanır. Ülkenin yörelerinin arasında gelişmişlik seviyeleri orantılı tesis edilmiş olur. Hizmetlerin sunumunda tüm ülkede belli bir standartta yürütülmesini sağlar.
- Kamu görevlileri yerel etkilerden uzak kalarak görevlerini yerine getirir.

Merkezi yönetimin sakıncaları ise:

- Merkezden yönetimin en büyük sakıncası bürokrasinin hantallığı ve kırtasiyeciliğe sebebiyet vermesidir. Tüm yetki merkezde toplandığı için merkezi yönetimin taşra örgütlenmesindeki görevliler tek başlarına karar alamaz. Karar almak için merkezle görüşmekte merkezin görüşü doğrultusunda hareket ederler.
- Hizmetlerin yerel ihtiyaçlara göre yürütülmesi güçtür. Kamu hizmetlerinin belirlenmesi ve uygulanmasında siyasal etki ve baskılar önemli rol oynayabilir (Atay, 2012: 212). Aşırı politize olunan durumlarda kamu hizmetlerinin ülkede dengeli ve uyumlu sunulmasında aksaklıklar olabilir.

- Demokratik ilkelere uygun olmayabilir. Yöresel hizmetlerin direkt merkeze ait görevliler tarafından yerine getirilmesinden dolayı halk kendini doğrudan ilgilendiren işlerden uzak kalabilir. Bu nedenle halkın siyasal katılım görevini ihmal etmesine ve yönetime katılmamasına sebebiyet verir (Günday, 2011: 68).

Merkezden yönetimin bu sakıncalarından dolayı tek başına uygulanması mümkün olmamıştır. Özellikle bürokrasi ve kırtasiyecilik nedeniyle taşrada karar alma sürecinde gecikmeler yaşanmaktadır. Bu merkeziyetçiliği yumuşatma ve esneklik sağlamak adına, çıkan uyumsuzlukları ve gecikmeleri önlemek adına yetki genişliği ilkesi bir yönetim tekniği olarak geliştirilmiştir (Atay, 2012: 208). Anayasamızın 126. maddesine göre illerin idaresi yetki genişliği ilkesi esasına dayanmaktadır. Türkiye'deki yetki genişliği ilkesi Fransa'daki uygulamaya benzeyen, valinin yürütmeden sorumlu tek kişi olduğu kapsayıcı valilik sistemidir (Yılmaz, 2007). Bu yetki Türk idari yapısında sadece valilere aittir (Gözler ve Kaplan, 2021:32). Valilik kurumunun istisnai memur olarak özel önemde bir kamu görevlisi olmasının temel sebebi budur (Ulusoy, 2022: 166). Bakanlıkların yetkilerinin bir bölümünü valilere devretmesiyle, valinin devlet tüzel kişiliği içerisinde karar alma yetkisini içermektedir. Böylelikle merkezi idarenin temsilcileri olan valiler sadece başkentte alınan kararların uygulayıcısı olmayacak mahallî ölçekte karar alabilme yetkisine sahip olacaktır. Bu ilke gereği merkezi idare adına karar alan valinin üzerinde merkezi idarenin hiyerarşik bağı bulunmaktadır. Kullanılan yetki merkeze aittir, vali bu yetkiyi merkez adına kullanır. Yetkinin kullanılmasıyla yürütülen hizmetler merkezi idarenin bütçesinden karşılanır gelirler merkezi idarenin bütçesine katılır. Yetkinin kullanılmasıyla yürütülen hizmetler için tahsis edilen mallar da merkezi idareye aittir. Yetki genişliği ilkesiyle yürütülen hizmetler merkezi idareye ait milli kamu hizmetidir (Günday, 2011: 69). Bu nedenle yerinden yönetim ilkesinden ayrılır. Yetki genişliği ilkesi; bürokratik süreçleri azaltması, kırtasiyeciliğin önüne geçmesi ve hızlı karar almayı sağlamasının yanında idareyi bireye yaklaştırarak demokratik talebe de bir nebze yanıt vermektedir.

Anayasamızda merkezden yönetimin yanında, yerinden yönetim ilkesi de kabul edilmiştir. Yukarıda belirtildiği gibi sadece bir ilkenin uygulanmasının mümkün olmayacağı gibi birbirlerini tamamlayan iki ilke olduğu ifade edilmişti. Dolayısıyla yerinden yönetim ilkesi, Türk idari teşkilatına hâkim olan ilkelere

biridir. Yerinden yönetim ilkesi; yönetimin merkezden tek elden yürütülmesi değil, merkezi idarenin hiyerarşisine dahil olmayan kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmesidir. Yerinden yönetimin temel iki boyutu vardır: Kamusal ihtiyaçların bulunduğu yere en yakın noktadan yürütülerek, yönetime ilişkin kararların uzaktan değil bölgeden karar verilmesi ve bu nedenle hizmete ilişkin karar alıcılar merkezi idare tarafından atanmış görevlilerden değil, yörede yaşayanlar tarafından seçilmiş yerel yöneticilerden oluşturulmasıdır (Ulusoy, 2022: 163). Yerinden yönetim ilkesine göre merkezi idarenin dışında teşkilatlanarak, merkezi idarenin hiyerarşisine tâbi olmadan ayrı bir tüzel kişiliğe sahip idarelerce kamu hizmetinin yürütülmesidir.

Yerinden yönetimin bazı varlık şartları vardır. Bir kuruluşun yerinden yönetim kuruluşu olması için temel olarak merkezi idareden ayrı bir kamu tüzel kişiliği olması şarttır (Gözler ve Kaplan, 2021: 33). Kamu tüzel kişiliğine sahip olmanın özelliklerini idarenin bütünlüğü başlığında ifade edilmiştir. Bir diğeri, yerinden yönetim kuruluşu demek için mali bağımsızlık ve personel bağımsızlığına sahip olması gerekmektedir. Bu kuruluşlarda çalışan görevliler merkezi idarenin hiyerarşisine dahil değildir. Yöneticileri merkezi idare tarafından atanırsa yerinden yönetim kuruluşu olarak kabul edilmesi mümkün değildir. Yerinden yönetim kuruluşunun kendine ait bütçesi, geliri, gideri olmalıdır. Yerel yönetimlerin kurucuları bu kuruluşun hizmet sundukları yörenin seçmenleridir dolayısıyla yönetim organları yörenin seçmenleri tarafından oluşturulur.

Yerinden yönetim kuruluşunun yeterli mali ve teknik imkânlarla sahip olmadıkça merkezi idareye karşı özerk kalması söz konusu olamaz. Yerel yönetimler kamu hizmeti sunmak için mali açıdan yeterli özerkliğe sahip olmalıdırlar. Mali açıdan özerk olan yerel yönetimler etkin kararlar alarak daha iyi kamu hizmeti sunmaları mümkün olacaktır (Keleş, 2016: 58). İdarenin bütünlüğü gereği idari ve mali özerkliğin denetimi, vesayet denetimi ile olmaktadır. Yerinden yönetim kuruluşunun üzerinde hiyerarşik denetim olmaması gerekir. Ancak üzerinde merkezi idarenin vesayet denetimi bulunabilir.

Yerinden yönetimden anlaşılan siyasal ve idari yerinden yönetimdir (Arıkboğa, 2018). Türkiye’de siyasal yerinden yönetim kavramına karşılık gelen bir yönetim yoktur. Türkiye üniter bir devlettir o yüzden yerinden yönetimden anlaşılması gereken idari yerinden yönetim olmalıdır. Siyasi yerinden yönetim uygulanan ülkelere örnek olarak ABD, Rusya Federasyonu, Almanya ve İsviçre

gösterilebilir (Keleş, 2016: 115). İdari yerinden yönetim kavramı coğrafi alanı esas olarak veya bir faaliyet, kamu hizmet gibi konuların yönetimini esas olarak yer yönünden ve hizmet yönünden yerinden yönetim olarak ikiye ayrılır (Tan, 2011: 94). Yer yönünden yerinden yönetim, yerel topluluklara tüzel kişilik kazandırılarak toplumun ortak ihtiyaçlarını karşılamak için bir idare oluşturulmasıdır. Günümüzde belli yörede yaşayan insanların salt o yörede yaşamaktan doğan gereksinimlerini karşılamak merkezi idare tarafından tüm ülke düzeyinde yürütülmesi oldukça güçtür (Günday, 2011: 70). Yerel yerinden yönetimler eskiden beri köy, kasaba, şehir gibi yerlerde bir arada yaşayan kişilerin o coğrafi alanda yaşamasından dolayı oluşan ortak ihtiyaçlarını karşılamak adına oluşturulan kişi topluluklarıdır. Anayasamız yer yönünden yerinden yönetim kamu idarelerine mahallî idareler kavramını kullanmaktadır. Anayasamızın 127. maddesine göre mahallî idareler: *“İl, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunda belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir.”*

Anayasamız yer yönünden yönetim kuruluşlarının görevlerini daha özel kılmıştır. Yani yöre halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik hizmetler olmalıdır. Buna göre hizmetlerin sunulmasında mahallî müşterek ihtiyaçları karşılamaya yönelik olursa mahallî idareler, eğer tüm toplumun ihtiyacını karşılamaya yönelik ise merkezi idare yetkili olacaktır. Ulusal savunma, diplomasi, adalet, sağlık ve temel eğitim gibi milli kamu hizmetleri gibi genel görevler merkezi idareye aittir. Şehir içi toplu taşıma, içme suyu dağıtımını, çöp toplama, şehir içi yollar ve parkların yapımı bakımı onarımı mahallî müşterek ihtiyaç olduğu konusunda şüphe yoktur. Bu anlamda Anayasamız hizmet ve görevlerin paylaşımında bir denge kurmuştur.

Yerinden yönetimin diğer çeşidi hizmet yönünden yerinden yönetimdir. Devlet tarafından üstlenilen bazı hizmetler özel uzmanlık ve teknik bilgi istediğinden merkezi idare tarafından yürütülmesi mümkün değildir. Devletin kamu hizmetlerinin çeşitlenmesinden dolayı özel teknik bilgi ve uzmanlaşma gerekmektedir. Özel uzmanlık isteyen hizmetlerin gerçekleştirilmesi için merkezi idarenin dışında kamu tüzel kişiliğine sahip kurumlara hizmet yerinden yönetim kuruluşları denir. Hizmet yönünden yerinden yönetimler, belli bir mal varlığı belli bir amaca tahsis edilmiş mal topluluklarıdır (Gözler ve Kaplan, 2021: 43). Hizmet yönünden yerinden yönetimde

örgütlenme etki bakımından ulusal nitelikte belli bir sektör veya konuda olmaktadır. Örneğin: Karayolları Genel Müdürlüğü, Vakıflar Genel Müdürlüğü, KİT'ler, üniversiteler, TÜBİTAK, TRT, SGK, vb. kurumlardır. Kısaca özetlersek hizmet yönünden yerinden yönetim kurumları; devlet tüzel kişiliğinin dışında belli bir konuda uzmanlaşmış, ayrı bütçesi ve mal varlığı olan, kendine has personeli olan ve Devlet'in hiyerarşik değil vesayet denetimi ile denetlendiği kurumlardır.

Yer yönünden ve hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının her ikisinin de kamu tüzel kişiliği vardır. Bunun gereği olarak kendine ait bütçesi, personeli, gelir ve giderleri vardır. Ancak yer yönünden yönetim kuruluşlarının yönetim organları yörede oturan kişiler tarafından seçilerek oluşur, hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının yöneticileri merkezi idare tarafından değişik usullere göre atanmaktadır. Yer yerinden yönetim kuruluşları ile yer yönünden yönetim kurumları merkezi idarenin ölçüsü değişebilen vesayet denetimine tâbi olmasıdır (Tan, 2011: 96).

Yerinden yönetim ilkesinin fayda ve sakıncaları şunlardır:

- Kırtasiyecilik ve bürokrasiyi azaltır, merkezden yönetimin uygulandığında ortaya çıkan gecikmeler ve aksamalar büyük ölçüde ortadan kalkmaktadır.
- Yer bakımından yerinden yönetimlerin karar organları seçimlerle belirlenmesinden dolayı demokratik ilkelere uygun düşer. Bundan dolayı mahallî idarelere demokrasinin okulu denmektedir (Atay, 2012: 217). Yöre halkının yerel yönetimlere katılmasıyla halkın denetimi söz konusu olduğu için mahallî idarelerde hizmetlerin belirlenmesinde ve yerine getirilmesinde daha akılcı, gerçekçi olacaktır.
- Hizmetler gereksinimlere göre karşılanır. Teknik bilgi ve uzmanlığın ışığında daha rasyonel ve gereklere uygun yürütülmesi mümkün olmaktadır.

Sakıncaları ise:

- Mahallî anlamda tanınan özerkliğin uygulamada kötüye kullanılması mümkün olabilir. Kamu düzenini tehdit etme, ayrımcılık ve bölücülüğe sebebiyet vererek ülke bütünlüğünün ve milli birliğin sarsılma tehlikesi olabilir. Üniter devlet yapılanmasında yerinden yönetimi anlayışında

aşırıya kaçılmasında ülke birliği açısından tehdit ve tehlikeye oluşturabilir.

- Kamu hizmetlerin sunumlarında bölgeye bağlı yürütüldüğü için farklar oluşabilir. Hizmetler merkezden planlanmadığı için bölgeler arası gelişmişlik farkları söz konusu olabilir. Dolayısıyla göç ve göçe bağlı sorunlar oluşturabilir (Atay, 2012: 218).
- Partizanca uygulamalara yol açabilir. Belli bir süre için seçilmiş mahallî idare organları büyük yatırımlardan ziyade kısa süreli yatırımlar ile politik kararlar verebilir. Planlamalarını kısa vadeli yaparak etkinsiz kılabilir. Ellerinde kaynakların dağılımında diğer dönem tekrar seçilebilmek için oy kaygısına göre bölüşüm yapabilir. Parti çıkarları nedeniyle vatandaşlar arasında ayırım yapılmasına yol açarak eşitliğe aykırı hareket edebilir (Günday, 2011: 76).
- Yerinden yönetim kuruluşlarının ayrı bir bütçesi olduğu için mali denetimde güçlükler yaşanabilir. Bu durum mali idaresizliğe ve suistimallere yol açabilir.
- Hizmet bakımından yerinden yönetim kurumlarının uzmanlaşarak ulusal olarak hizmet eder. Uzman personel ve teknik imkânlarla sahip olmasından dolayı olumlu kamu hizmetleri yürütür. Ancak bu uzmanlaşan kurumların sayısı ve konu olarak aşırıya kaçılmasında özel sektörü tam rekabet piyasasında dışarı atma sorunu çıkabilir. Dolayısıyla özel sektörün faaliyet alanı daralarak, devletin ekonomiye müdahale ve etkisini arttırabilir.

g) İdarenin bütünlüğünü sağlama araçları: hiyerarşi ve idari vesayet

İdarenin merkezden yönetim ve yerinden yönetim kuruluşlarıyla beraber bir bütün olduğunu yukarı bölümde ifade edilmişti. Devlet tüzel kişiliği ve diğer kamu tüzel kişileri ile parça parça gözükken idarenin aslında kamu yararını gerçekleştirmek için bir bütün olarak faaliyet göstermektedir. Devlet tüzel kişiliği tek bir tüzel kişilik olarak; başkent teşkilatı ve taşra teşkilatı olarak bölünmüştür. Başkent teşkilatı bakanlıklar olarak bölünmüş, taşra teşkilatı ise illere iller de ilçelere bölünmüştür. Aynı şekilde yerinden yönetim kuruluşları da yer yönünden ve hizmet yönünden ayrılmıştır. Bu gruplarda kendi içerisinde belediyeler, köyler, idari kamu kurumları,

sosyal kamu kurumları, bilimsel teknik kültürel kamu kurumları şeklinde gruplandırılmıştır (Mirzaoğlu, 2020: 69).

Ülkemizde Devlet denilince aklımıza bütün bir sistem gelir. Bakanlıklarından belediyesine, belediyesinden üniversitesine, üniversitelerinden kaymakamlıklarına kadar hepsi aslında Devlet olarak görülür. Bunun mantığı Türkiye’de üniter sistemin varlığıdır. Üniter sistemlerde egemenliğin tekçi olmasından dolayı insanların bu şekilde düşünmesi doğaldır. Devlet tüzel kişiliğinin yanında Devlet yetkisini kullanan birçok kamu tüzel kişisi olsa da egemenliğin tek olmasından dolayı bir bütünlük vardır. Bunu da idarenin bütünlüğü ilkesi ismi verildiği ifade edilmiştir.

Devlet bir organizmaysa bunun tek başı bulunmalı, organizmanın diğer uzuvları bu başa itaat etmelidir, her uzuv kendi başına hareket etmeye kalkarsa karmaşa çıkması olasıdır dolayısıyla parçalı yapıda bulunan idarenin bütünlüğe ve insicama ihtiyacı vardır (Gözler ve Kaplan 2021: 47).

İdarenin bütünlüğünün anayasal bir ilke olduğu daha önce ifade edilmişti. Parçalı yapıda bulunan idarenin bütünlüğünü sağlamaya yönelik iki hukukî araç vardır. Hiyerarşi tek bir tüzel kişilik içerisinde bütünlüğü sağlamaya çalışır, idari vesayet ise merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşları arasındaki bütünlüğü sağlar (Gözler ve Kaplan, 2021: 46). Hiyerarşi, aynı piramit içerisinde yer alan tüzel kişiliğin içinde herhangi bir metinde belirtilmesine gerek olmadan hukukilik ve yerindelik denetimi içeren üstlerin astlarına kullandığı yetkiler hiyerarşik kudrettir (Atay, 2012: 170). Bu piramit içerisinde astlar üstlerinin; emir, talimat, tavsiye, telkin ve yönlendirmesine bağımlıdır. O nedenle aynı piramit içerisinde hiyerarşik yetki oluşum itibarıyla doğal bir yetkidir. Piramidin içerisindeki görevlilerin aşağıdan yukarıya doğru basamak basamak, derece derece birbirine bağlanarak baştaki yetkilere tâbi olmasıdır. Basit anlamda, bir kişi dışında her görevlinin diğer bir görevliye bağlı olmasıdır.

Hiyerarşik sıralamada en üst ve en astın olması doğaldır, bu sıralamada basamaklar arasında ast üst ilişkisi vardır. Türkiye Cumhuriyeti’nde merkezi idarenin yani devlet tüzel kişiliğinin en yüksek hiyerarşik amiri Cumhurbaşkanındır. 9 Temmuz 2018 öncesi başbakan idi. Bakanlar ise kendi bakanlıklarında en üst hiyerarşik amiridir. 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine göre: Bakan; bakanlık kuruluşunun en üst amiri olup, bakanlık icraatından ve emri altındakilerin faaliyet ve

işlemlerinden sorumlu, bakanlık merkez, taşra ve yurtdışı teşkilatı ile bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların faaliyetlerini, işlemlerini ve hesaplarını denetlemekle görevli ve yetkili olduğu ifade edilmiştir. Diğer yerinden yönetim kuruluşlarında örneğin: belediyelerde belediye başkanı, köyde köy muhtarı, üniversitede rektör, SGK'de SGK Genel Müdürü, TİKA'da TİKA Başkanıdır.

Hiyerarşi ilişkisi aynı tüzel kişiliği içerisinde doğal bir ilişkidir; devlet tüzel kişiliği içerisinde ve diğer kamu tüzel kişilerinin her birinin kendi içerisinde kesinlikle hiyerarşi ilişkisi vardır. Bu ilişki o tüzel kişilik içerisinde bütünlüğü ve birliği sağlar. Bu hiyerarşik gücün kapsamı belirlemek için yasal bir izne gerek yoktur (Günday, 2011: 83). O yüzden hiyerarşik yetkinin Anayasamızda olmasının anlamı yoktur. Olağan ve genel yetkililerdir, ilgililerin istemi olmadan da resen bu yetkiler kullanılabilir. Bu yetkilerin kapsam ve özelliklerine bakacak olursak:

- Hiyerarşik ilişki emir ve talimat içerir. Astlar üstlerinin emir ve talimatlarını harfiyen uygulamak zorundalardır. Ancak Anayasamızda ifade edildiği gibi konusu suç teşkil edilen emir, hiçbir suretle yerine getirilmez. Burada kastedilen suç adli bir suç olabileceği gibi idari bir suç da olabilir (Ulusoy, 2022: 156).
- Hiyerarşik amirler, ast memurların memuriyet durumlarına göre bazı işlemler yapmaya yetkilidir. Atama, hizmet yerini değiştirme, görev bölüşümü ve disiplin cezası yetkileri kapsar.
- Üst astın işlemlerini denetleyebilir. Bu denetim hem hukuka uygunluk açısından olabileceği gibi hem de ihtiyaca ve hizmetin gereklerine uygunluğu açısından denetlenmesi mümkündür. Bu nedenle astın işlemi üst tarafından geri alınabilir, düzeltilebilir, değiştirilebilir ve kaldırılabilir. Ast hukuka uygun aldığı bir karar bile olsa üstün emri üzerine farklı bir karar alınabilir. Bir başka anlatımla bu denetim hukukî ve yerindelik denetimini kapsayan genel bir yetkidir (Günday, 2011: 84).
- Hiyerarşik ilişkide astın idari veya yargısal bir başvuru hakkı yoktur (Özay, 2004: 155). Kural olarak ast, üstten aldığı emirlere ve talimatlara karşı dava açamaz.
- Hiyerarşik yetki genel bir yetki olduğu için hiyerarşik üste ayrıca kanunla yetki verilmesine gerek yoktur. Bu yetki kendiliğinden veya ilgilinin talebi ile kullanılabilir, bir sebebe bağlı olmasına gerek yoktur.

- Hiyerarşik amir bu yetkiden vazgeçemez, kullanmak zorunda olduğu bir yetkidir.

İdarenin bütünlüğünü sağlamak için kullanılan ikinci araç idari vesayet yetkisidir. İdari vesayet, merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşları üzerinde eylem ve işlemleri üzerinde sınırları kanunla çevrilmiş sınırlı bir denetim yetkisidir (Tan, 2011: 100). Yer veya hizmet yerinden yönetim kuruluşları merkezi idarenin hiyerarşisi dışında olduğu, kendi karar organları, kendine ait bütçeleri ve personelleri olduğunu ifade edilmişti. Bunun doğal sonucu olarak merkezi idare ve yerinden yönetim kuruluşları arasında ast üst ilişkisi bulunamaz. Aksi takdirde hiyerarşik bir ilişki olsaydı yerinden yönetim kuruluşu olamazdı. Bu bağlamda ortaya çıkması olası sakıncaların önüne geçmek için merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşları üzerinde kanuni bir denetleme yetkisine sahip olması bir zorunluluktur. Bu denetim yetkisi genel olmayıp istisnayı kanunla sınırları belirlenmiş bir yetkidir. İdarenin bütünlüğünü sağlayan bu vesayet yetkisinin altında yatan temel sebep, kamu tüzel kişilerine varlık veren devlet tarafından kamu yararını gözetilerek devlet tarafından kamu tüzel kişilerinin denetlenmesidir (Atay, 2012: 180).

Anayasamızın 127. maddesinde: Merkezi idare, mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahip olduğuna anayasal bir dayanak getirmiştir. Anayasal olarak sadece mahallî idareler ifade edilse de bu yetkinin hizmet yerinden yönetim kuruluşları için de var olduğu şeklinde yorumlamak mümkündür (Önen ve İken, 2016).

Merkezi idarenin yani devlet tüzel kişiliğinin diğer kamu tüzel kişileri üzerinde sınırlı denetime sahip olduğu vesayet yetkisi, zamanla ortaya çıkan ihtiyaçlar doğrultusunda bir kamu tüzel kişisi diğer kamu tüzel kişisi üzerinde bir idari vesayet denetimini kapsayacak şekilde düzenlenmeye başlanmıştır (Günday, 2011: 85). Yani sadece merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşları üzerinde idari vesayet yetkisi bulunmayıp bir kamu tüzel kişisinin diğer kamu tüzel kişisi üzerinde idari vesayet yetkisi verilmeye başlanmıştır. Örnek olarak Türkiye Barolar Birliğinin barolar ile olan ilişkisi, büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeleri üzerindeki denetleme yetkileri idari vesayet olarak değerlendirilmiştir. Örnek verilen kamu tüzel

kişilerinin kuruluş kanunlarında açıkça bu idari vesayetin kapsam ve vesayet makamı belirtilmiştir. Kamu tüzel kişininin biri merkez konumunda olarak diğer kamu tüzel kişisi ile idari vesayet ilişkisi yaratılmıştır (Özay, 1996: 162). AYM'nin de bu denetleme yetkisinin idari vesayet olduğuna dair E. 2004/79, K. 2007/6 sayılı kararında açıkça ifade etmiştir. Bununla birlikte Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun bir kararında idari vesayetin sadece merkezi idare ile yerel yönetimler arasında olduğunu, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının arasındaki ilişkinin idari vesayet ilişkisi olmadığı kararını vererek AYM'den farklı bir karar vermiştir (Ulusoy, 2022: 158).

İdari vesayet yetkisinin özelliklerini şu şekildedir:

- İdari vesayet yetkisi; hiyerarşik denetim yetkisi gibi genel değil, istisnaidir.
- İdari vesayet yetkisinin konusu kanunda açıkça düzenlenmesi gerekmektedir, bu durum kanunsuz vesayet olmaz özdeyişi ile ifade edilir (Gözler ve Kaplan, 2021: 51).
- Vesayet geniş yorum değil dar yoruma tâbi tutulur. Vesayet yetkisini kullanacak makamların hangi işlemler üzerinde kanunda açıkça özel olarak belirtilmesi gerekmektedir (Günday, 2011: 86).
- Vesayet yetkisi kural olarak; emir, talimat ve düzeltme yetkisini içermez. Vesayet makamı hiçbir zaman vesayeti altındaki kuruluşa emir veremez ve onların kararlarını değiştiremez (Atay, 2012: 184).

İdari vesayetin kapsam ve içeriğini genel hatları ile kural olarak çizebiliriz. Merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşları üzerinde; hatalı, eksik tutum ve davranış veya hareketsiz kalmasından dolayı kamu yararının olumsuz etkilenmesini olumlu yönde çözüm sağlamak adına vesayet makamına tanınan yetkiler ve vesayet yetkisinin içeriğini oluşturur. Bu içeriğin kapsamı ve yetkileri kanun koyucu tarafından düzenlenir. Yani merkezi idare vesayet ilişkisi içerisinde bazı kurumlar üzerinde ağır vesayet kapsamı ilişkisi içerisinde olabileceği gibi bazı kurumlara daha esnek vesayet ilişkisinde düzenlemek kanun koyucunun takdiridir. Ancak kanun koyucu tarafından düzenlenen idari vesayetin kapsamı doğru bir amaçla uygulanmaması, hiyerarşik denetime dönüşmesine yol açacak ve yerinden yönetim kuruluşları merkezi yönetimin birer taşra uzantısı olmasının önünü açabilecektir (Aydın, 2007: 179).

Türk idari yapısında bazı kanunlar ile idari vesayet makamlarının sahip olduğu idari vesayet yetkilerinin kapsamlarına örnek verelim.

1. Geçici görevden uzaklaştırma: Türk hukukunda kişiler üzerinde vesayet yetkisi kısıtlıdır (Gözler ve Kaplan, 2021: 52). Örnek olarak Anayasamızın 127. maddesinde, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahallî idare organları veya bu organların üyelerini; İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir.
2. İşlemler üzerinde vesayet yetkisi: Yerinden yönetim kuruluşlarının işlemleri üzerinde vesayet makamları tarafından; iptal, onama, erteleme ve düzeltme gibi vesayet yetkileri verilebilir. 442 sayılı Köy Kanunu'nda bulunan köylünün faydasına olmayan bir işlemi kaymakamın bozması iptal yetkisinin vesayet örneğidir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda belediye meclisinin aldığı mahalle kurulması, cadde, sokak, meydan, park, tesis ve benzerlerine ad verilmesi kararı mülki idare amirinin onayına tâbidir, bu da onama içeren vesayet yetkisidir.
3. Kararın yeniden görüşülmesini isteme yetkisi: Vesayet makamı alınan bir kararın tekrar görüşülmesini isteyebilir. Örnek olarak, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda il genel meclisinin aldığı bir kararı vali tekrar görüşülmesini isteyebilir.
4. Yargıya başvurma yetkisi: Vesayet makamının kendi vesayeti altındaki işlemler hakkında idari yargıya başvurmasıdır. Örnek olarak, 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nda düzenlenen belediye meclisi kararı üzerine mülki idare amirinin idari yargıya başvurmasıdır. Ancak AYM bu fıkrayı E. 2008/27, K. 2010/29 sayılı kararı ile iptal etmiştir. 29 Aralık 2008 itibarıyla Belediye Kanunu'nda böyle bir fıkra yoktur.
5. Erteleme yetkisi: Vesayet makamının vesayeti altındaki işlemi durdurup erteleme yetkisidir. Örnek olarak, 5302 sayılı İl Özel idaresi Kanunu'nda bulunan il encümeninin aldığı kararını valinin durdurup Danıştay'a başvurmasıdır.
6. Düzeltme yetkisi: Vesayet makamının vesayeti altındaki işlemi değiştirerek onamasıdır. Eski Belediye Kanunu'nda belediye meclis kararını mülki idare amirinin değiştirerek onama yetkisi vardı.

7. İzin yetkisi: Vesayet makamının vesayeti altında bulunan işlemlere izin vermesidir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda belediyenin; yurt dışındaki belediyeler ve mahallî idare birlikleriyle karşılıklı iş birliği yapılmasına, kardeş kent ilişkileri kurulmasına Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının izni ile ilişki kurabileceği hükmü vardır. Bir diğer örnek olarak Belediye Kanunu'nun 75. maddesinde düzenlenen; afet, kitlesel göç ve teröre maruz kalan yerleşim birimlerinin belediyeleri aksayan hizmetlerini başka bir belediye tarafından yerine getirilmesini talep edebilir. Bu talep yardım istenilen belediye, meclis kararına gerek olmaksızın İçişleri Bakanının izniyle bu talebi yerine getirebilir.

h) Üniter devlet ilkesi

Üniter devlet ilkesi tanımından sonra Türk idari teşkilatını anlamak daha rahat bir geçiş sağlayacaktır. Çünkü mevzuatımızda yerel yönetimlerin karar organlarının olağan dönemde toplantı süresinin neden kanun koyucu tarafından beş gün olarak sınırlanmasını anlamak, üniter devlet ilkesini anlamaktan geçmektedir. Bir ülkenin idarenin örgütlenmesinde önemli olan ülkenin siyasi, kültürel tarihi ve coğrafi etkenlerin varlığıdır. Bu nedenle Anayasamızın üçüncü maddesinde belirtildiği üzere *“Türkiye Devleti, ülkesi ve milletiyle bölünmez bir bütündür.”*

Modern demokrasilerde üniter devlet ve federal devlet yapılanma modelleri vardır (Ulusoy, 2017: 129). Federal devlet yapılanmasında, federe devletlerin birleşmesiyle çatı bir devlet oluşturularak federal devlet oluşur. Federe devletlerin her birinde yasama, yürütme ve yargı organları bulunmaktadır. Anayasal olarak federe devletler ile federal devlet organları arasında yetki ve görev paylaşımı yapılır ve uyuşmazlıklar federal yüksek mahkeme tarafından çözümlenir (Ulusoy, 2022: 138).

Üniter devlet yapılanmasında devlet tek bir merkezden yönetilir. Tek yasama, tek yürütme ve tek yargı organı bulunmaktadır. Yasama ve yargı organlarının yetkileri yerel makamlara devredilmez (Ulusoy, 2022: 138). Ancak yürütmeye ilişkin bazı yetkiler yerel yönetimlere bırakabilir. Karar organları yörede yaşayanlar tarafından seçilen belediyeler buna örnektir. Ancak ulusal kamu hizmetleri yerel yönetimlere bırakılamaz. Tüm ülkenin menfaatine ilişkin yetkiler paylaşılmaz. Yörede yaşayan insanların menfaatlerine ilişkin yetkiler paylaşılabilir. Bu paylaşım

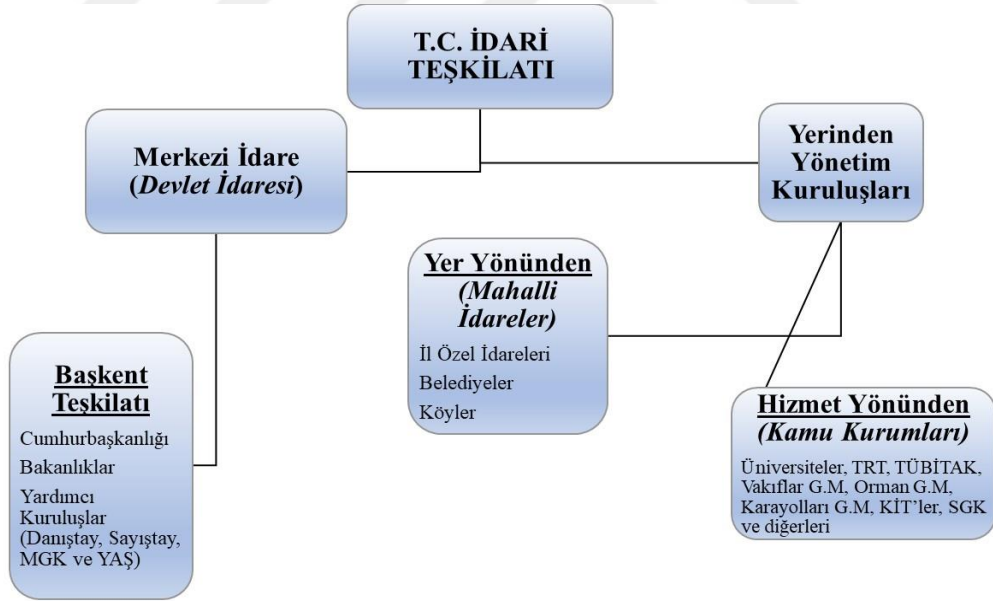
üniter devlet yapılanmasına zarar verecek bir paylaşım değildir, bu paylaşımın çerçevesini ve etkili mekanizmaları anayasal ve kanunlar ile düzenlenir.

Dünyada federal devlet örneği olarak 50 federe devletten oluşan ABD örnek verilirken üniter devlet yapısına en tipik örnek Fransa verilmektedir. Uzun bir süre üniter devlet modeli ile devam eden Belçika ve İspanya bazı etnik problemlerden dolayı federal yapıya geçmiştir. İspanya'da bölgesel devlet olarak adlandırılan sistem aslında federal devlet modeline çok yakın bir sistemdir. Üniter devlet yapılanmasından federal sisteme geçerek çözüm arayışında olan bu iki ülkede, ne yazık ki federal model de etnik ve sosyal problemlerine çözüm bulamamış aksine ayrışma ve kutuplaşma arttırarak bölünmeyi hızlandırıcı etkisi olmuştur (Ulusoy, 2022: 139). Başta ifade edildiği gibi her ülkenin siyasi geçmişi, kültürel tarihi, sosyolojik yapısı ve coğrafyasına göre değerlendirme yapmak en akılcı çözüm olacaktır. Üniter sistem veya federal sistemin hangi coğrafyada çözüm olacağı ancak o ülkenin dinamikleri ile alakalıdır. Yanlış verilen radikal siyasi kararlar yüzyıllar boyunca sürececek geri dönüşü olmayan tahribatlar verebilir.

BÖLÜM 5: T.C. İDARİ TEŞKİLATI

Ülkelerin idari yapılarının oluşmasında tarihsel, sosyal, ekonomik ve coğrafi pek çok değişken vardır. Üniter devlette merkezden yönetim yapısının ağır basmasına karşın federal devlette yerinden yönetim ilkesi ağır basmaktadır. Ancak bu ilkeler bir devlette tek başına uygulanmamaktadır. İfade ettiğim değişkenlere bağlı olarak birbirlerinin tamamlayıcısı olarak uygulanır. Yani merkezden yönetime ağırlık vererek her iki ilkenin kullanıldığı idari yapılanma olabileceği gibi yerinden yönetimin ağırlıklı olduğu idari yapılanmalar mevcuttur. İki ilke birbirinin tamamlayıcısı olarak idari teşkilat örgütlenir. Türkiye merkezden yönetime ağırlık vererek idari yapısını örgütlemiştir (Tan, 2011: 93).

Önceki bölümde merkezi idare olarak ifade edildiği gibi devlet tüzel kişiliğinin başkent ve taşra teşkilatı olarak ikiye ayrıldığı, yerinden yönetim kuruluşlarını ise yer yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları olarak yani mahalli idareler ve hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları olarak ikiye ayrıldığı ifade edilmişti. Türk idari teşkilatının genel görünümü şöyledir:



Şekil 1: Türk İdari Teşkilatı Genel Görünümü (Gözler ve Kaplan, 2021: 55).

Milli kamu hizmetleri devlet tüzel kişiliği tarafından yürütülür. Milli hizmetler Devlet'in başkent teşkilatında planlanır ve yürütülür. Başkent teşkilatında planlanan hizmetlerin ülke düzeyinde gerçekleştirilmesi için başkent dışında taşraya yayılmış bir teşkilata ihtiyacı vardır. Başkent teşkilatının ülkeye yayılmış teşkilatına

taşra teşkilatı ismi verilir. Yerinden yönetim kuruluşları ise mahalli idareler ve belli bir konuda uzmanlaşmış ulusal düzeyde kamu hizmeti sunan hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarıdır. (Gözler ve Kaplan, 2021: 56)

Bütçe esasına göre idari teşkilatın sınıflandırılması 2003 yılında çıkarılan 5018 sayılı Kamu Malî Yönetim ve Kontrol Kanunu'na göre genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerini; merkezi yönetim kapsamında kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idareler olarak üç ana başlıkta sınıflandırmıştır. Merkezi yönetim kapsamında olan idareleri ise genel bütçe, özel bütçe, düzenleyici ve denetleyici kurumların bütçesi olarak ayrılmıştır. (Ulusoy, 2022: 169)

Genel bütçe kapsamında kamu idareleri devlet tüzel kişiliğidir. Yani bu kurumlarda tek bir tüzel kişilik vardır o da Devlet'tir. Örnek olarak; TBMM, Cumhurbaşkanlığı, Bakanlıklar, AYM, Danıştay, Emniyet Genel Müdürlüğü, Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı ve Gelir İdaresi Başkanlığı gösterilebilir. Özel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ise kamu tüzel kişiliğine sahiptir. Yani Devlet tüzel kişiliğinin dışında olan özerk kurumlardır. Yüz otuz bir üniversite ve kırk dört tane özel bütçeli kamu idarelerine örnek olarak; Savunma Sanayi Başkanlığı, Orman Genel Müdürlüğü, Türkiye Uzay Ajansı, Kamu Denetçiliği Kurumu ve Uludağ Alan Başkanlığı'dır. (Ulusoy, 2022: 170)

1980'lerden itibaren dünyada neo-liberalizmin etkisiyle değişen ekonomik sistemler serbest piyasa ekonomisinin sağlanması, mübadele yerine rekabetin yerleşmesi için bazı devlet tüzel kişiliğinin dışında bağımsız regülasyon kurumları ortaya çıkarmıştır (Coşkun, 2017). Türkiye'de ilk 1981 yılında 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu ile ilk bağımsız otorite olan Sermaye Piyasası Kurulu kurulmuştur. Bağımsız idari otoriteleri amacı devletçi politikalar yerine piyasaya müdahale değil, düzenlenmiş piyasa ekonomisinin sağlanmasıdır (Sobacı, 2006). Bu nedenle regülasyon kurumları devlet tüzel kişiliğinin dışında konumlandırılmıştır. 5018 sayılı Kanun'da on bir adet düzenleyici denetleyici kurum bulunmaktadır ve hepsinin doğal olarak kamu tüzel kişiliği vardır. Son olarak iki adet sosyal güvenlik kurumları olan kamu tüzel kişiliğine sahip SGK ve Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü vardır. Sonuç olarak devlet tüzel kişiliği dışında bulunan kurumlar ikinci bölümde ifade edildiği gibi kamu tüzel kişiliğine sahip olmanın yarattığı üstün ayrıcalıklı yetkilere sahiptir. Merkezi idarenin dışındaki bu kurumları bütçe esasına dayalı sınıflandırmaya göre 5018 sayılı Kanun'da görmek mümkündür.

5.1 Başkent Teşkilatı

Merkezi idarenin başkent teşkilatındaki organların hepsi Ankara’da bulunur ancak bu bir zorunluluk değildir (Gözler ve Kaplan, 2021: 57). Bunun sebebi başkent ifadesi fiziki değil sembolik bir ifadedir (Ulusoy, 2022: 177). Başkentimiz Ankara olduğu için doğal olan başkent teşkilatının Ankara’da teşkilatlanmasıdır. Merkezi idarenin başkent teşkilatı 9 Temmuz 2018 öncesi; Cumhurbaşkanı, Başbakanlık, Bakanlar Kurulu ve Bakanlıklardan oluşuyordu. 21 Ocak 2017 tarihinde 6671 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu ile Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi kabul edilmiştir. Bu sistem, 9 Temmuz 2018 yılında Recep Tayyip Erdoğan’ın TBMM’de yemin etmesiyle başlamış oldu. Cumhurbaşkanı yürütmenin tek ve sorumlu kanadı haline gelmiştir. Daha önceki bölümde anlatıldığı gibi Başbakanlık ve Bakanlar Kurulu kaldırılmış, Cumhurbaşkanı yardımcısı makamı getirilmiştir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin doğası gereği bakanların yetki, görev ve statüleri de değişmiştir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi sonrası Türk idari teşkilatında en temel değişiklik Bakanlar Kurulunun kaldırılması ve merkezi idareye ilişkin yetkilerin önemli bir kısmı Cumhurbaşkanlığında toplanmasıdır (Günday ve Sever, 2020). Yeni sistemde başkent teşkilatı; Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatı, bakanlıkların merkez teşkilatı ve başkentteki yardımcı kuruluşlardan oluşmaktadır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi sonrası 1 sayılı CBK ile 4 sayılı CBK genel idare teşkilatını düzenleyen en temel kararnamelerdir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi öncesi merkezi idare teşkilatı ve birçok kurum kanunlar ve KHK’ler ile düzenlenmişti. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde bu kurumların Cumhurbaşkanı tarafından CBK ile düzenlenebilmesinin önünü açmak ve yapılan Anayasa değişikliklerine uyum sağlaması amacıyla 9 Temmuz 2018 tarihinde 703 sayılı KHK ile iki yüze yakın kurum ve kuruluş kaldırılmıştır. Ertesi gün 10 Temmuz 2018 tarihinde 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı kararnamesi Resmî Gazete’de yayımlanarak tekrar Cumhurbaşkanı tarafından kurulmuştur. Bu CBK ile Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatı, bakanlıklar ve bazı kurullar kurulmuştur. 15 Temmuz 2018’de de kalan diğer çoğu kurum ve kuruluş 4 sayılı CBK ile kurulmuş Resmî Gazete’de yayımlanmıştır.

A) Cumhurbaşkanlığı

2017 Anayasa değişikliği sonrası Cumhurbaşkanının idari nitelikte görev ve yetkileri arttırılmıştır (Gözler ve Kaplan, 2021: 58). Bunun sebebi Başbakanlık ve Bakanlar Kurulu artık yeni sistemde Cumhurbaşkanlığı makamında birleşmesinin doğal sonucudur. Genel idare gerek fiilen gerek hukuken Cumhurbaşkanlığında toplanmıştır. Bakanların eski siyasi kimliklerinin hukuken son bulduğundan Cumhurbaşkanının hiyerarşik astları ve üst düzey bürokrat konumuna gelerek Bakanlıklar, Cumhurbaşkanlığının ana hizmet birimleri konumuna gelmiştir (Ulusoy, 2022: 175). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Cumhurbaşkanı yetkilerini tek başına kullanır, eski sistemde olduğu gibi herhangi bir karşı imza kuralına tâbi değildir. 2017 Anayasa değişikliği sonrası hukuk sistemimize giren Cumhurbaşkanlığı yardımcısı makamı, Anayasamızın 106. maddesinin ikinci fıkrasına göre Cumhurbaşkanlığı makamı herhangi bir nedenle boşalması halinde Cumhurbaşkanlığına vekalet eder ve Cumhurbaşkanına ait yetkileri kullanır. 1 sayılı CBK'de Cumhurbaşkanlığı yardımcılarının ait özel bir yetki ve görev verilmemiş, Cumhurbaşkanı tarafından verilen görevleri yapacağı düzenlenmiştir.

Birinci bölümde Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi sonrası Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri detaylı ifade edilmiştir, bu bölümde Cumhurbaşkanlığı teşkilatını detaylandırmak daha doğru olacaktır. O nedenle kısaca Cumhurbaşkanının idari anayasal görev ve yetkileri şunlardır:

- Cumhurbaşkanı artık merkezi idarenin genel karar organıdır.
- CBK, yönetmelik ve diğer düzenleyici işlemler yapmak.
- Üst kademe kamu yöneticilerini atamak ve görevlerine son vermek.
- Olağanüstü hâl ilan etmek, olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkartmak.
- DDK üyelerini ve Başkanını atamak, DDK'ye her türlü idari soruşturma, inceleme, araştırma ve denetleme yaptırmak.
- YÖK üyeleri seçmek ve atamak, üniversite rektörlerini seçmek ve atamak, Genelkurmay Başkanını atamak.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi öncesi Cumhurbaşkanlığı teşkilatı; Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ve Devlet Denetleme Kurulundan oluşmaktaydı. (Akyılmaz ve Sezginer ve Kaya, 2022).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi sonrası, Cumhurbaşkanlığı makamı; Cumhurbaşkanı Özel Müdürlüğü, Cumhurbaşkanı Başdanışmanı, Danışmanı ve Cumhurbaşkanlığı Yüksek İstişare Kurulundan oluşur. Cumhurbaşkanı'nın gündelik faaliyetlerini ve programını organize eden Özel Kalem Müdürlüğü ve kendisine doğrudan danışmanlık yapan başdanışman ve danışmanlardan oluşur.

Şu an eski TBMM başkanlarından oluşan Yüksek İstişare Kurulu; millete ve Devlet'e hizmeti geçmiş, bilgi ve birikim sahibi kişilerin bu kazanımlarından istifade edilebilmesi amacıyla Cumhurbaşkanı'na danışmanlık yapan bir kuruldur. Kurul üyeleri Cumhurbaşkanı tarafından belirlenir.

Yeni sistemde TBMM başkanının Cumhurbaşkanı'na vekalet etmesi uygulamasına son verildiği için, Cumhurbaşkanı'nın yurt dışına çıkma gibi geçici görevde olmaması durumunda ve ölüm gibi nedenlerle boşalması halinde 45 gün içinde yeni Cumhurbaşkanı seçilene kadar Cumhurbaşkanı yardımcısı vekalet eder. Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı yardımcısı Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi sonrası oluşturulan yeni bir makamdır. Birden fazla Cumhurbaşkanı yardımcısı olabilir, birinci bölümde ifade edildiği gibi milletvekili seçilme yeterliğine sahip herkes Cumhurbaşkanı tarafından Cumhurbaşkanı yardımcısı olarak atanabilir. En az bir tane Cumhurbaşkanı yardımcısı olmalıdır çünkü Cumhurbaşkanı'na ihtiyaç halinde vekalet edecek birinin olması şarttır (Gözler ve Kaplan, 2021: 71).

Cumhurbaşkanı kendi görevlerini yerine getirebilmesi için idari teşkilata ihtiyacı vardır. Oluşturulan İdari İşler Başkanlığı, CBK veya diğer mevzuatta özel olarak düzenlenen birimler ve bunlara verilen özel görevler hariç olmak üzere Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatının her türlü idari işleri İdari İşler Başkanlığı tarafından yürütülür. Bu Başkanlığın başında İdari İşler Başkanı bulunur. İdari İşler Başkanlığı, eski sistemde bulunan Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ve Başbakanlık Müsteşarlığının görevlerinin birleşimi şeklinde bir fonksiyon icra etmektedir (Ulusoy, 2022: 180). İdari İşler Başkanı Cumhurbaşkanı tarafından atanır ve en yüksek devlet memurudur, eski sistemde en yüksek devlet memuru Başbakanlık müsteşarı idi (Gözler ve Kaplan, 2021: 65).

İdari İşler Başkanı; İdari İşler Başkanlığının en üst amiri olarak bütün birimlerin faaliyetlerini, işlemlerini ve hesaplarını denetlemekle görevli ve yetkilidir. İdari İşler Başkanlığının Cumhurbaşkanı'nın politika ve talimatlarına uygun olarak

yürütülmesinden Cumhurbaşkanına karşı sorumludur. İdari İşler Başkanı'nın bazı önemli görevleri vardır bunları detaylandırmak önemli olacaktır.

- Anayasa'da belirtilen görevlerinin yerine getirilmesinde ve yetkilerinin kullanılmasında Cumhurbaşkanına gerekli olan hizmetleri sunmak (1 sayılı CBK, 2018).
- TBMM ile olan münasebetlerin yürütülmesi ve kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyonun sağlanması için gerekli çalışmaları yapmak (1 sayılı CBK, 2018).
- Devlet Teşkilatının düzenli ve etkin bir şekilde işlemesini temin edecek prensiplerin tespiti için gerekli çalışmaları yapmak (1 sayılı CBK, 2018).
- İç güvenlik, dış güvenlik ve terörle mücadele konusunda koordinasyonun sağlanması için gerekli çalışmaları yapmak (1 sayılı CBK, 2018).
- Yapılan çalışmaların kamuoyundaki tesirlerini izleme ve değerlendirme çalışmalarını yapmak (1 sayılı CBK, 2018).

Görüldüğü üzere İdari İşler Başkanı'nın önemli görevleri vardır. Bu görevleri icra edebilmesi için beş ayrı Genel Müdürlük şeklinde örgütlenmiştir. Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü, Personel ve Prensipier Genel Müdürlüğü, Güvenlik İşleri Genel Müdürlüğü, Destek ve Mali Hizmetler Genel Müdürlüğü ve Koruma Hizmetleri Genel Müdürlüğü'dür. Genel müdürlüklerin bazı önemli görevlerini sıralayabiliriz:

- Kanunların, TBMM İçtüzüğü'nün tümünün veya belirli hükümlerinin Anayasaya şekil ve esas bakımından aykırı olmaları durumunda, bunlarla ilgili olarak Anayasa Mahkemesi nezdinde açılacak iptal davası hazırlıklarını yapmak (1 sayılı CBK, 2018).
- Kanun ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yayımlanmasına ilişkin işlemleri yapmak (1 sayılı CBK, 2018).
- TBMM üyelerinin dokunulmazlıklarının kaldırılmasına ait işlemleri yapmak (1 sayılı CBK, 2018).
- Kamu personel istihdam planlaması ile personel alım ve yerleştirilmesinde uygulanacak usul ve esasların belirlenmesine ilişkin iş ve işlemleri yürütmek (1 sayılı CBK, 2018).

- Üst kademe kamu yöneticilerinin atamaları ile Cumhurbaşkanınca yapılacak diğer atama ve seçme işlemlerini Anayasa, kanunlar, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve hukukun genel ilkeleri açısından inceleyerek gerekli işlemleri yapmak (1 sayılı CBK, 2018).
- Devlet protokolünün belirlenmesi için gerekli iş ve işlemleri yapmak (1 sayılı CBK, 2018).
- Devletin güvenlik politika ve stratejileri ile ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile koordinasyonu sağlamak, belirlenen politikaların uygulamasını izlemek, değerlendirmek ve raporlamak (1 sayılı CBK, 2018).
- Olağanüstü hâl ilan edilen bölgelerde, olağanüstü hâl ilanına esas olan konularda bilgileri derlemek, değerlendirmek ve bu hususlarda koordinasyonu sağlamak (1 sayılı CBK, 2018).
- Cumhurbaşkanlığı tarafından sunulan hizmetlerin e-Devlet kapsamında verilmesine yönelik altyapı çalışmaları yapmak, kamu ve sivil toplum kuruluşlarına ait projelerde koordinasyon sağlamak (1 sayılı CBK, 2018).
- Cumhurbaşkanı ve aile fertleri ile Cumhurbaşkanı yardımcıları, Bakanlar, Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanı, Cumhurbaşkanının korunması talimatı verdiği kişilerin maddi ve manevi şahsiyetlerine yönelik her türlü saldırıya karşı, Cumhurbaşkanlığı hizmet mahallerinde ve ikametleri ile her türlü ulaşım aracında, yurtiçi ve yurtdışında gerçekleştireceği toplantı, gezi, tören veya açılış gibi faaliyetlerde gerekli koruma tertip ve tedbirlerini almak veya aldirmek (1 sayılı CBK, 2018).

Genel müdürlüklerin başında bir genel müdürü bulunur. Genel müdürler Cumhurbaşkanı tarafından atanır. Genel müdürlükler kendi içerisinde daire başkanlıkları şeklinde örgütlenmişlerdir. Daire başkanları ise İdari İşler Başkanı tarafından atanır.

Cumhurbaşkanlığı bünyesinde danışma organı olarak 9 adet politika kurulu bulunmaktadır. Kurullar en az üç üyeden oluşur ve başkanı Cumhurbaşkanıdır. Kurul üyeleri Cumhurbaşkanı tarafından atanır. Bu kurullar Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi öncesi bulunan; Millî Eğitim Şûrası, Sağlık Şûrası ve Yüksek Planlama Kurulu gibi danışma kurullarına benzetilmektedir (Gözler ve Kaplan, 2021: 67). Kurullar, kendi alanlarında öneriler geliştirmek ve Cumhurbaşkanı tarafından uygun

görülenlerin uygulanması için gerekli çalışmalar yapmak, bakanlıkların ve diğer kamu kurumlarının uygulama ve faaliyetlerini izlemek bunları Cumhurbaşkanına raporlamaktır. Politika kurullarının icrai fonksiyonu bulunmamaktadır, danışmanlık görevi niteliğindedir ancak izlemek ve raporlamak gibi görevleri olduğu için salt istişari olmadığı gözükmemektedir (Ulusoy 2022: 182). 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 Politikaları Kuruludur. 3 Mart 2023 tarihinde Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan, Türkiye Ulusal Risk Kalkanı toplantısı sonrası onuncu bir politika kurulu olarak Afet Yönetimi Politikaları Kurulunun kurulacağını ifade etmiştir o nedenle yakın zamanda kurul sayısı on olacaktır (Habertürk, 2023).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi sonrası 1 sayılı CBK ile kurulan kamu tüzel kişiliğine haiz, idari ve mali özerkliğe sahip dört adet Cumhurbaşkanlığı Ofisi bulunmaktadır. Ofisler; proje geliştirme, raporlama izleme ve analiz görevleri vardır. Ofisler sadece Cumhurbaşkanlığı teşkilatı ile sınırlı değil tüm ülke düzeyinde görevlidir (Ulusoy, 2022: 183). Ofisler; Dijital Dönüşüm Ofisi, Finans Ofisi, İnsan Kaynakları Ofisi ve Yatırım Ofisi'dir. Ofislerin bazı görevlerine örnek vermek gerekirse; e-Devlet hizmetlerinin sunumuna aracılık etmek, ulusal ve uluslararası bankacılık ve finans sektörünü izlemek ve analizler yaparak raporlamak, Türkiye'nin insan kaynakları envanterini çıkarmak ve ihtiyaç duyulan alanlarda yetenek gelişim faaliyetlerini yürütmek ve ülkenin ekonomik kalkınmasında ihtiyaç duyulan yatırımların artırılması için Türkiye'de yatırım yapılmasını özendirilmeye yönelik çalışmalar yapmak gibi görevleri vardır.

Cumhurbaşkanlığına bağlı, ilgili ve ilişkili çeşitli kurum ve kuruluşlar vardır. Bu kurum ve kuruluşlar özel önemleri nedeniyle bakanlıklara değil doğrudan Cumhurbaşkanlığına bağlanmış, istişari değil icrai fonksiyonları vardır (Ulusoy, 2022: 184). Bazılarının kendi özel kanunları vardır, bazıları ise CBK ile düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanlığına bağlı, ilgili ve ilişkili olduğu belirtilen kurum ve kuruluşlar şunlardır: Devlet Denetleme Kurulu, Diyanet İşleri Başkanlığı, MİT Başkanlığı, MGK Genel Sekreterliği, Savunma Sanayi Başkanlığı, Türkiye Varlık Fonu, Strateji Bütçe Başkanlığı, İletişim Başkanlığı, Devlet Arşivleri Başkanlığı ve

Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı'dır. Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu da Cumhurbaşkanlığı ile ilişkilidir.

Bu kurum ve kuruluşlardan Savunma Sanayi Başkanlığı, Türkiye Varlık Fonu ve TMSF'nin kamu tüzel kişiliği vardır. Diğer kurum ve kuruluşlar devlet tüzel kişiliğinin içindedir, hatta Diyanet İşleri Başkanlığı Anayasa tarafından açıkça genel idare içerisinde düzenlendiği için Anayasa değişikliği yapılmadan kamu tüzel kişiliği verilmesi mümkün değildir.

B) Bakanlıklar

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminden önce bakanların hem siyasi hem idari makam özelliği bulunmaktaydı (Ulusoy, 2022: 192). Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi sonrası yürütme tek başlı olduğu için bakanlar artık yürütmenin üyeleri değildir. Temmuz 2018 sonrası yürütme yetki ve görevi sadece Cumhurbaşkanı tarafından yerine getirilir. İlk bölümde bu konu detaylı şekilde açıklanmıştır o nedenle bakanların yeni hükümet sisteminde bulunan idari fonksiyonları üzerinde durmak gerekmektedir çünkü bakanların idari nitelikteki görev ve yetkileri olarak daha önceki sistemde olduğu gibi önemli farkları yoktur (Gözler ve Kaplan, 2021: 72). Bakanlar, salt idari kimliğe sahip olduklarından Cumhurbaşkanı ile hiyerarşik astlık-üstlük ilişkisi söz konusudur (Ulusoy, 2022: 195).

Devlet, üstlendiği milli kamu hizmetlerini konularına göre örgütlenmiş ve uzmanlaşmış bakanlıklar tarafından yerine getirir (Gözler ve Kaplan, 2021: 71). Bakanlıkların herhangi bir tüzel kişiliği yoktur, devlet tüzel kişiliğinin bir parçasıdır. Her bakan da devlet tüzel kişiliğini temsil etmektedir (Tan, 2011: 118). Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi öncesi bakanlıkların idari teşkilatlanması Anayasa gereği kanun ile yapılmaktaydı. Bakanlıklar; önce 703 sayılı KHK ile yürürlükten kaldırılmış daha sonra 1 sayılı CBK ile Cumhurbaşkanı tarafından tekrar düzenlenmiştir bu durumun da Cumhurbaşkanıya Anayasal olarak mahfuz alan olduğu birinci bölümde ifade edilmiştir.

2017 Anayasa değişikliği öncesi Bakanlar Kurulu hükümet olarak tanımlanırdı. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi sonrası Bakanlar Kurulunun kaldırılmasıyla tüm yetki ve görevleri Cumhurbaşkanıya birleşmiştir. Bakanlar Kurulu üyesi bakanlarında kabine olarak Bakanlar Kurulunun kararları imzalama

veya imzalamama yetkisi de doğal olarak son bulmuştur çünkü bakanlar üst düzey bürokratlardan farklı kalmamıştır (Ulusoy, 2022: 194). Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi sonrası sık sık duyduğumuz kabine kelimesinin eski sistemdeki kabine ile alakası kalmamıştır. Kabinenin karar alması mümkün değildir, yürütme yetkisi ve görevi sadece Cumhurbaşkanındadır. Kabinede yapılan görüşmeler istişari nitelikte olan görüşmeler şeklini almıştır (Gözler ve Kaplan, 2021: 71).

Bakanlar yürüttüğü hizmet alanında devlet tüzel kişiliğini temsil eder. Bakanlıklar teşkilatı; merkez, taşra, yurt dışı teşkilatı ve bağlı, ilgili, ilişkili kuruluşlar olarak düzenlenmiştir. Bakan, teşkilatın en yüksek hiyerarşik amiridir. Bakan; bakanlığa bağlı ilgili, ilişkili kuruluşlar üzerinde vesayet yetkisine sahiptir. Bakan kendi yetkisinde olduğu makamlara atama yetkisine sahiptir. Bakanlıklar kendi görev alanlarıyla alakalı anayasal bir hüküm olarak yönetmelik çıkartma yetkisine sahiptir, bir bakanlıkta düzenleme yetkisi yapma bakana aittir (Gözler ve Kaplan, 2021: 74). Bakan iş yoğunluğu sebebiyle pratikte yetkilerini tek başına kullanması mümkün olmaması nedeniyle yetkilerinin bir kısmını, yetki devri ile ast makamlara devredebilir.

Bakan yardımcılığı makamı, Türkiye’de 1924 Anayasası döneminde kanun ile düzenlenmiş Turgut Özal döneminde açık bir kanuni düzenlemeye konu olmadan fiilen uygulanmış daha sonra tartışmalar nedeniyle kaldırıp 2011 yılında tekrar ihdas edilmiştir. Bakan yardımcılığı makamı, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi sonrası bakana yardımcı olması adına Cumhurbaşkanı tarafından atanır ve bakana karşı sorumludur (Atay, 2012: 241). Birinci bölümde ifade edildiği gibi müsteşarlık makamının kaldırılmasıyla bakan yardımcılığı makamı müsteşar uhdesi taşıdığını ancak önceki sistemdeki anlamını karşılamadığı ifade edilmiştir. Bakan yardımcılarının görev süresi Cumhurbaşkanının görev süresini geçemez. Bakan yardımcılarını teftiş kurulları haricinde bakanlığın tüm kuruluşlarına gereken emir ve talimatı verir. Bakana danışmanlık yapması için sayısı on beşi geçmemek üzere bakan müşaviri bakan tarafından atanır ve bakanın görev süresi kadar görev yapar.

Bakanlıkların merkez teşkilatı; bakanlığın sorumlu olduğu hizmetlerin yürütülmesi ve hizmetlerle ilgili amaç ve politika tayini, planlama, kaynakları düzenleme ve sağlama, koordinasyon, gözetim ve takip, idareyi geliştirme ve denetim gibi görevleri yerine getirmek üzere gerekli birimlerden meydana gelir (1 sayılı CBK, 2018). Merkez teşkilat; bakan yardımcılarını, genel müdürler, kurul

başkanlığı ve daire başkanlığı şeklinde hiyerarşik kademeler bulunmaktadır. Bakanlıkların taşra teşkilatı, bakanlığın kuruluş amaçlarını gerçekleştirmek ve yürütmekle oldukları hizmetleri tüm ülke düzeyinde vatandaşlara sunmakla görevlidir (Gözler ve Kaplan, 2021: 77). Taşra teşkilatları; valiye bağlı il kuruluşları, kaymakama bağlı ilçe kuruluşları ve doğrudan merkeze bağlı taşra kuruluşlarından meydana gelir.

Bakanlıkların bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşları 4 sayılı CBK ile düzenlenmiştir. Bazı kurum ve kuruluşların hangi bakanlığa bağlı, ilgili ve ilişkili olduğu kanunla da düzenlenmesi mümkündür. Örneğin; Emniyet Genel Müdürlüğü ve Jandarma Genel Komutanlığı kanunla düzenlenmiş, İçişleri Bakanlığının bağlı kuruluşlardır. Kuruluşlar bakanlığın asli görev alanlarını spesifik bir konuda faaliyet göstermek üzere özel olarak düzenlenen kurumlar olarak tanımlanır.

C) Başkentteki Yardımcı Kuruluşlar

Merkeze yardımcı kuruluşlar deyimi geniş bir kümeyi kapsar. Bu kuruluşlar Cumhurbaşkanı ve bakanlıkların görevlerinde yardımcı olmak, görüş bildirmek üzere kurulmuştur (Tan, 2011: 131). Yardımcı kuruluşlar, yürütülmekte olan kamu hizmetlerinin hukukiliğini ve yerindeliğini tam anlamda sağlamasına yardımcı olmak amacıyla denetimde bulunma gibi idari işlevleri vardır (Atay, 2012: 245). Belli konularda hakemlik ve arabuluculuk gibi görevleri de vardır. Söz konusu yardımcı kuruluşların bazıları anayasal güvenceye sahiptir. Danıştay, Sayıştay ve MGK bu kuruluşlara örnek gösterilebilir. Yüksek Askeri Şûranın da ismi Anayasa'da geçmektedir. Bunlara ilaveten, 1 sayılı CBK'de çeşitli bakanlıklar nezdinde değişik kamu kurum ve kuruluşları ile sivil toplum örgütleri temsilcilerinden oluşan danışmanlık kurulları da bu tür yardımcı kuruluşlardan sayılır (Ulusoy, 2022: 202). Bu kuruluşların bazı özelliklerini şunlardır:

- Bu kuruluşlar devlet tüzel kişiliği içerisindedir, ayrı bir tüzel kişiliği yoktur.
- Devlet tüzel kişiliğinin içerisinde olmasına rağmen belli bir ölçüde özerk kuruluşlardır. Merkezi idarenin hiyerarşisine tâbi değildir.
- Bu kuruluşlar uzmanlık kuruluşlarıdır, kuruluşlarda uzmanlar çalışır.
- Kuruluşlar kurul halinde çalışırlar.

- Kuruluşların; danışma, öneri ve denetim gibi görevleri vardır. Aldığı kararlar kural olarak istişari niteliktedir.

Yüksek mahkeme olarak görev yapan Danıştay; merkezi idareye idari ve hukuki konularda yardımcı olmakla beraber, idarenin faaliyetlerini yargısal yönden denetime tabi tutmakla görevli kuruluştur. Yüksek mahkeme görevini ve idareye yardımcı olmak görevini aynı çatı altında yerine getirir. İdari yargı yerinin zirvesi olan Danıştay; Cumhuriyet'ten eski bir kurumdur, 10 Mayıs 1868'de Sultan Abdülaziz'in konuşmasıyla fiilen çalışmaya başlayan Şûra-ı Devlet günümüze kadar gelmiştir (Şenlen, 1994). Tarihsel işlevinin bir gereği olarak Devlet kimliğinin bir parçası olan Danıştay, devletin sürekliliğini sağlayarak siyasal değişimin etkilerinin yumuşatılmasında önemli bir kurum olarak görev yapmaktadır (Atay, 2012: 250).

İdari yargı kolunda temyiz makamı olarak Danıştay'ın bazı önemli konularda ilk derece mahkemesi olarak görev yapar. İlk derece mahkemesi olarak Danıştay; Cumhurbaşkanının kararlarına, Cumhurbaşkanınca çıkarılan CBK dışındaki düzenleyici işlemlere, bakanlıkların ve diğer kamu tüzel kişilerinin ülke çapında çıkardığı düzenleyici işlemlere, kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan idari davaları ve belediyeler ile il özel idarelerinin seçimle gelen organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri hakkındaki istemleri inceler ve karara bağlar.

Anayasamızın 155. maddesine göre kamu hizmetleriyle ilgili imtiyaz sözleşmelerinde iki ay içinde Danıştay'ın düşünce bildirme gibi idari görevi vardır. Anayasa Danıştay'a mecburi danışma usulünü vermiştir. Danıştay'ın bazı diğer önemli idari görevleri ise: Cumhurbaşkanına sorduğu konularda görüş vermek (Ulusoy, 2022: 203). 5216 sayılı Kanunu'nda bulunan hüküm gereği, büyükşehir belediye meclisi tarafından ilçe belediyelerinin bütçelerinde yapılan değişikliklere karşı ilçe belediyeleri tarafından yapılan itirazları karara bağlamak (Günday, 2011: 427). Derneklerin, kamu yararına çalışan dernek sayılması için yapılacak önerileri karara bağlamak (Tan, 2011: 137). Kamu tüzel kişileri arasında bir malın devri konusunda ilişkin karar vermek, 4483 sayılı Kanun'da bulunan memurların ve diğer kamu görevlilerinin soruşturma izni verilmesine veya verilmemesine ilişkin karar vermek gibi idari görevleri vardır (Altay, 2005).

Sayıştay; TBMM adına bütçeden yapılan kamu harcamalarının mali denetimini yapmak, mali konularda merkezi idareye danışmanlık ve kamu zararının önlenmesi için sorumluların hesap yargılaması yapmak için kurulmuştur. Anayasa’da yargı bölümünde bulunan fakat yüksek mahkeme sayılmamış kendine özgü bir kuruluştur. Sayıştay da Danıştay gibi Cumhuriyet öncesi bir kuruluştur. Sultan Abdülaziz, 29 Mayıs 1862 tarihinde mali konuların düzenlenmesi için Divanı Muhasebat adında bugünkü Sayıştay’ı kurmuştur (Kış, 2012). Sayıştay’da Danıştay gibi yargılama görevleri ile yargılama dışı görevlerini aynı çatı altında yapmaktadır yani yargısal ve idari olmak üzere iki tür görevi vardır. Danıştay’dan farkı yargılama dışı görevlerinin istisnai olmaması TBMM adına yaptığı mali denetim faaliyetinin esas olmasıdır. Dolayısıyla merkezi idareden ziyade TBMM’ye yardımcı kuruluş olarak nitelendirmek doğru olacaktır (Ulusoy, 2022: 207).

Sayıştay, merkezi yönetimin bütçesi kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kuruluşlarının ve mahalli idarelerin gelir, giderlerini ve mallarını denetimi ve kesin hükme bağlanması konusunda Anayasa tarafından yetkilendirilmiştir. Sayıştay’ın denetim görevini düzenlilik ve performans denetimi kapsar. Hesap yargılaması görevi kapsamında ise Sayıştay denetçileri tarafından kamu kurum ve kuruluşların mali faaliyetleri denetlenir. Sayıştay Kanunu gereği hazırlanacak yönetmelikler ve kendisine ilişkin kanun teklifleri hakkında görüş bildirir.

Birinci bölümde adı geçen Milli Güvenlik Kurulu da başkent teşkilatına yardımcı olan bir kuruldur. Anayasaya göre MGK; Devletin milli güvenlik siyasetinin tayini, tespiti ve uygulanması ile ilgili alınan tavsiye kararları ve gerekli koordinasyonun sağlanması konusundaki görüşlerini Cumhurbaşkanıya bildirir. İştışari nitelikte Cumhurbaşkanıya görüş bildiren bir kuruldur. Kurul; Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcıları, Adalet, Millî Savunma, İçişleri, Dışişleri Bakanları ve Genelkurmay Başkanı, Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri komutanlarından oluşur. Cumhurbaşkanlığı başkanlığında kurul toplantılarını iki ayda bir yapar, kararlarını oy çoğunluğu ile alır.

Yüksek Asker Şûra merkezi idareye Silahlı Kuvvetlerle ilgili konularda görüş bildirmek üzere oluşturulan bir kuruldur. 1971 Muhtırasından sonra olarak 17 Temmuz 1972 tarihinde kurulan YAŞ, Genelkurmay Başkanlığınca askeri stratejik ana fikrin tespiti, Silahlı Kuvvetlerin ana programı ve hedefleri ile ilgili konularda görüş bildirmekle görevlidir (Beriş, 2012). Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi

sonrası YAŞ, 8 sayılı CBK ile tekrar düzenlenmiştir. YAŞ üyeleri; Cumhurbaşkanı yardımcıları, Adalet, Dışişleri, İçişleri, Hazine ve Maliye, Milli Eğitim, Milli Savunma Bakanı ve Genelkurmay Başkanı ile Kuvvet Komutanlarıdır. Cumhurbaşkanı gerekli gördüğünde kurul toplantılarına katılır. Toplantılar gizli yapılır, müsaade edilen konular Millî Savunma Bakanlığı tarafından paylaşılır. YAŞ kararları Cumhurbaşkanı onayı tekemmül eder.

Devlet Denetleme Kurulu, Hâkimler ve Savcılar Kurulu, Bildi Edinme Değerlendirme Kurulu, Kamu Görevlileri Etik Kurulu ve Reklam Kurulu diğer başkent teşkilatına yardımcı kurullar olarak gösterilir. 1 sayılı CBK’de sayılan bazı yardımcı kurul, konsey ve komisyonlar: Malvarlığının Dondurulmasını Değerlendirme Komisyonu, Kültür Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu, Ekonomik İşler Olağanüstü Hal Koordinasyon Kurulu, İthalatta Haksız Rekabeti Değerlendirme Kurulu, Bireysel Emeklilik Danışma Kurulu, Asgari Ücret Tespit Komisyonu, Toptancı Hal Konseyi, Göç Kurulu ile Afet ve Acil Durum Kuruludur.

5.2. Taşra Teşkilatı

Devlet idaresinin üstlendiği kamu hizmetlerini tüm ülke düzeyinde yürütebilmesi için başkent dışında örgütlenmeye ihtiyacı vardır. Taşra teşkilatı, başkent teşkilatının tüm ülke düzeyine uzanan kollarıdır. Devlet tüzel kişiliğinin gövdesi başkent teşkilatı ise dalları taşra teşkilatıdır. Bu teşkilat bir bütündür ayrı bir tüzel kişiliği yoktur. Türkiye’de 2023 yılı itibariyle 81 il, 922 ilçe bulunmaktadır (İçişleri Bakanlığı, 2023).

Anayasamızın 126. maddesine göre; Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir. Anayasa; mülki idare taksimatı ve örgütlenmesi il bazında bırakmış, ilin altında yer alacak diğer kademeli bölümlerin oluşturulmasını kanun koyucunun takdirine bırakmıştır (Günday, 2011: 458). Anayasanın 126. maddesindeki şartlara göre kanun koyucu diğer alt kademelere ayırabilecektir. Kanun koyucu mülki idare taksimatını 1924 Anayasası döneminde çıkarılmış bulunan 10 Haziran 1949 tarihli 5442 sayılı İl İdaresi Kanun çerçevesinde düzenlemiştir. Örneğin, kanun koyucu 10 Eylül 2014 öncesi il, ilçe ve bucak

taksimatı yapmışken şu an sadece il ve ilçe taksimatını uygun görmüş bucakları kaldırılmıştır. Mülki idare taksimatı ile oluşturulan taşra örgütlerinin başında merkezden atanan mülki idare amirleri bulunur; il idaresinin başında vali, ilçe idaresinin başında kaymakam bulunmaktadır.

Fransa'nın merkeziyetçi yönetim anlayışının ana vatanı olarak bilinmektedir. Türkiye'nin idari teşkilatı Fransa'ya büyük benzerlik göstermektedir o nedenle Fransa'da Napolyon Dönemi gelişmeleri ve Mitterrand'ın reformları Türkiye'yi büyük ölçüde etkilenmiştir (Çelik, Aksungur ve Bilbay, 2020). Örneğin, birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulmasının 1982 Anayasa tarafından öngörülmesi bunun yansımasıdır.

Anayasal ilkelerimize göre merkezi idarenin taşra teşkilatının kurallarını çerçeveleyen hükümler şunlardır:

- Anayasa, il ve diğer kademeli bölümler ve birden fazla ili içine alan bölge idareleri kurulmasını öngörmüştür.
- Anayasa sadece ilden bahsetmiş diğer mülki taksimatı kanun koyucunun takdirine bırakmıştır.
- Anayasa il ve diğer mülki taksimata; coğrafi durum, ekonomik şartlar ve kamu hizmetlerinin gereklerini şart koymuştur.
- Birden çok ili içine alan bölge idarelerinin kurulmasında kamu hizmetlerinde verim ve uyum sağlama amacını şartı koymuştur.
- Daha önce de ifade edildiği gibi Anayasa illerin idaresini yetki genişliği esasına dayandırmıştır.

BÖLÜM 6: TAŞRA YÖNETİMİNİN KISA TARİHİ

Merkezin dışında kalan bölgeleri mülki taksimata ayrılması Fransa'da Napolyon Dönemi'ne kadar dayanır (Karasu, 2004: 233). Napolyon tarafından kurulan ve tamamı merkez tarafından atanan yeni bir valilik sistemini Osmanlı İmparatorluğu benimsemiş ve uygulamıştır. Osmanlı İmparatorluğu'nda 3 Kasım 1839 Tanzimat sonrası devlet idaresinde ve bürokraside modernleşme adımları atılmış, bu modernleşme isteği vilayet idareleri için de birtakım düzenlemeler getirmiştir (Kılıç, 2005). Tanzimat sonrası Osmanlı İmparatorluğu'nda 1850'lerden itibaren giderek merkezileşen bir devlet yapısı oluşmaktadır. Merkezileşmenin temel adımlarından biri 1864 yılında hazırlanan Vilayet Nizamnamesi ile Fransız sistemini benimsenmiş, eyalet yerine vilayet sistemine geçilmiştir (Ortaylı, 2017: 430). Osmanlı yönetim sistemi ete kemiğe büründüren temel belge olan Vilayet Nizamnamesi, Fransız sistemine benzeyen merkeziyetçi bir sistemdir (Ortaylı, 2017: 497). Vilayet, sancak, kaza ve köy olarak mülki taksimat yapılmıştır (Boztepe, 2013). İllerin başında vali, sancakların başında mutasarrıf, kazaların başında kaymakam ve köylerin başında muhtardan oluşmaktadır. Vali, mutasarrıf ve kaymakamlar doğrudan doğruya merkezden atanmış, muhtar köyde seçimle gelmesi öngörülmüştür (Ortaylı, 2017: 502). Düzenleme ile eyaletlerin adı değişmiş, sınırları daralmış vilayet örgütleri ortaya çıkmıştır. Vilayet sistemi sonrası geniş bir örgütlenme ile idarecilerin görev, yetki ve sorumlulukları net bir şekilde belirlenmiştir (Yiğit, 2022). Vilayetlerin başında geniş yetkilere sahip merkezden atanan vali; idari, mali, güvenlik ve kamu yararını sağlamak adına eğitim, adli, cezai ve bazı kamu işlerinden sorumlu ve yetkili olmuştur. 1864 sonrası; vilayet, sancak, kaza, köy hiyerarşisinde her üst kademe astlarının tüm karar ve icraatlarını sıkı bir biçimde denetlemektedir (Karal, 2011: 153). İl bazlı yönetim tarzını yansıtan bu kapsamlı düzenleme sonrası 1871 yılında kabul edilen İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi, 1864 yılında kurulan sistemin başarılarından dolayı eksiklikleri gidermek için düzenlenmiştir. 1871 İdare-i Umumiye-i Nizamnamesi mülki taksimata ek olarak kaza ve köy arasında bir nahiye adında birim kurmuş, başına merkezden atanan nahiye müdürü getirmiştir. Nahiyeler, köyde yaşayan insanlara en yakın yerden hizmet sunmak adına oluşturulmuş birimlerdir. Bu iki Nizamname bugünkü mülki idare amirliği mesleğinin temeli olarak görülür (Ortaylı, 1979: 290).

Türk tarihinin ilk Anayasası olan 1876 Kanun-i Esasi ile taşra yönetimi ile ilgili konular kapsamlı düzenlenmiştir. Fransız modelini korurken, il idaresinin yetki genişliği ve görev ayrılığı kurallarını anayasal hüküm altına almıştır. Görevler ayrılığı olarak kabul edilen ilke yerinden yönetim ilkesi tarif edilmek istenmiştir (Boztepe, 2013). Daha sonra 15 Mart 1913'te Kanun-u Muvakkat ile il yönetimlerinin; merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkeleriyle beraber merkezden yönetimin yetki genişliği esasını kabul etmiştir. Kanun-i Esasi ve Kanun-u Muvakkat ile 1864 ve 1871 Nizamnameleri ile oluşturulan il yönetimlerinin genel esasları korunmuştur. 1913 yılındaki düzenleme ile valilerin yerinden yönetim ilkesi adına özel idare aracılığıyla Devlet'in yapacağı işleri taşranın ihtiyaçları doğrultusunda kendi görev alanına katmış olmuştur.

1921 Anayasası, savaş anayasası olarak olağanüstü dönemde ihtiyaçları karşılamak adına tek yumuşak ve çerçeve anayasamızdır. İlk bölümde ifade edildiği gibi kuvvetler birliğinin olduğu 1921 Anayasası; ülkeyi il bazlı ayırmış, illerin de kazalara ayrılması, kazaların da nahiyelere ayrılması olarak mülki taksimatı düzenlemiştir. Mülki taksimatta sancak birimi kaldırılmış, mutasarrıflık makamı mülki idare sınıfından çıkarılmıştır. İllerin başında bulunan valiler ve kazaların başında bulunan kaymakamlar TBMM tarafından atanmıştır. Ayrıca 1913'te temelleri atılan genel müfettişlik anayasal hüküm altına alınmıştır. Daha sonra 25 Haziran 1927 tarihli 1164 sayılı Kanun ile genel müfettişlik kurumu yaratılmıştır. Umumi müfettişlik; bölgelerinin asayişin sağlanması, bölgelerin teftiş edilmesi ve Devlet'in ve mahalli idarelere ait görevlerinin denetlenmesi nedeniyle oluşturulmuştur. Temelinde Cumhuriyet'in kuruluş yıllarında asayişi sağlamak adına kurulmuş umumi müfettişlik kurumu 1952 yılında sona ermiştir.

1924 Anayasası, Kanun-i Esasi'de düzenlenen taşra yönetimin benzeyen yapısı ile dikkat çeker. İl, kasaba ve köylerin tüzel kişiliğini koruyarak, illerin yönetimini yetki genişliği ve görevler ayrımı esasını benimsemiştir. Taşra yönetimi ile ilgili diğer düzenlemeleri alt yasal düzenlemelere bırakmıştır. 1924 yılında çıkarılan halen yürürlükte olan 442 sayılı Köy Kanunu'nda mülki idare amirine önemli görevler vermiştir.

1961 Anayasası ise taşra teşkilatının düzenlenmesi adına bazı değişikliklere gitmiştir. 1982 Anayasası'nda bulunduğu gibi ülkeyi illere, illerde kademeli bölümlere ayrılacağı hükmüne yer vermiştir. İl yönetiminde yetki genişliği ilkesini

kabul etmiştir ancak 1924 Anayasası'nda bulunan görev ayırımına yer vermemiştir. 1961 Anayasası, 1924 Anayasası'ndan farklı olarak birden fazla ili içine alan hizmet bazlı bölge kuruluşuna yer vermiştir.

Cumhuriyet büyük ölçüde miras aldığı ülke toprakları ve yöneticileriyle Osmanlı İmparatorluğu'na benzemektedir (Gözübüyük, 2014: 99). Tanzimat sonrası yaratılan merkeziyetçi yapı korunmuştur. 1924 Anayasasına dayanılarak çıkarılan merkezi idarenin taşra örgütünü düzenleyen temel kanun 1929 yılında kabul edilen 1426 sayılı İl İdaresi Kanunu'dur. Bu Kanun daha sonra güncellenmiş ve halen olarak yürürlükte olan 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'dur. Şu an günümüzde 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu merkezi idarenin taşra örgütünü genel olarak düzenleyen temel kanundur.

6.1 Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Öncesi 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu'nun Genel Çerçevesi

1982 Anayasası'nın 123. maddesinde hüküm altına alınan idarenin bütünlüğü ve idarenin kanunla düzenleneceği hükmü doğrultusunda yine Anayasası'nın 126. maddesinde belirtilen esaslarda dayanarak düzenlenen 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu taşra idaresini düzenlemektedir. 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, vali ve kaymakamların genel yetki ve görevlerini düzenleyen kanundur. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemin özü itibarıyla taşra yönetiminde de 703 sayılı Anayasa'da Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlaması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair KHK ile birtakım değişiklikler yapılmıştır. Bu başlıkta Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi öncesi taşra yönetiminin temel kanunu olan 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun genel içeriği anlatılacaktır.

Daha önce ifade edildiği gibi Osmanlı'dan miras alınan taşra yönetimi büyük ölçüde Cumhuriyet sonrası da bu bakiyeyi ve kurumsal hafızayı korumuştur. Örneğin, Kanun-i Esasi'den beri tüm Anayasalarımızın ortak hükmü olan yetki genişliği ilkesi taşra teşkilatını düzenleyen temel ilke olarak devam etmiştir (Gözler, 2015: 19). İl İdaresi Kanunu ilk düzenlendiği 1949 yılında il, ilçe ve bucak olarak mülki taksimata ayırmasına karşın 2014 yılında bucak idaresi kaldırılmıştır. 1949 yılında yani 5442 sayılı Kanun çıkarıldığında 62 il, 416 ilçe bulunmaktadır (İçişleri Bakanlığı, 2023).

İllerin kurulması, kaldırılması, ad, merkez ve sınırlarının belirlenmesi kanun ile olur. Bir ilin ve ilçenin başka bir ile bağlanması da kanunla olur. İl ve ilçe sınırlarının değiştirilmesi, bir köyün başka ile bağlanması, mühim mevki ve tabii arazi adlarının değiştirilmesi İçişleri Bakanlığının hazırlayacağı ortak kararname ile olur (Günday, 2011: 458). 2014 öncesi bucak kurulması da aynı şekilde idari işlem ile olmaktadır.

İl idaresi; vali, il idare şube başkanları ve il idare kurulundan oluşur. Vali il genel idaresinin başı ve en yüksek merciidir. Bakanlıkların yeteri kadar illerde teşkilatı bulunur. Bu teşkilat valinin emri altında çalışır ancak; Cumhuriyet savcısı, yargıçlar ve askeri birlikler teşkilatın dışındadır. Vali; İçişleri Bakanının önerisi, Bakanlar Kurulunun kararı ve Cumhurbaşkanı'nın onayı ile atanır. Müşterek kararname olarak adlandırılan bu atama yöntemi, aynı yönde aynı amaca göre yönelik birden fazla iradenin belli sırada açıklanmasıyla yapılan karma işlem olarak tanımlanır (Gözler, 2015: 292). Valilik güvenceli bir meslek memuriyeti değildir, hükümet valiyi istediği zaman herhangi bir nedenle takdiri olarak görevden alabilir. Valilik özel bir nitelik gerektirmeyen istisnai memurluktur; atama, sınav, kademe ilerlemesi, derece yükselmesine ilişkin hükümlerin olmadığından, ortaokul mezunu bir T.C. vatandaşının vali olması mümkündür.

Vali, devlet tüzel kişiliğinin temsilcisi olduğu için Devlet adına her türlü işlem yapmaya yetkilidir. Vali ilde; Devletin, hükümetin ve ayrı ayrı her bakanın temsilcisidir dolayısıyla ildeki tüm merkezi idare örgütlerinin ve personelin amiridir. İldeki kamu kuruluşları birinci derecede valiye karşı sorumludur. Adli ve askeri kuruluşlar dışında, Devlet daireleri ve il özel idaresi, belediye, köyleri tüm kuruluşları denetleme yetkisine sahiptir. Vali ildeki yerinden yönetim kuruluşlarına kanunlarda öngördüğü çerçevede vesayet yetkisine sahiptir.

Valinin en önemli yetkilerinden biri de kolluk yetkileridir. Vali kamu düzenini sağlamak için gerekli tedbirleri alır. Gerekliğinde düzenleyici veya bireysel tedbirleri almak valinin görevidir. Kolluk makamı olarak bütün kolluk teşkilatının hiyerarşik amiridir.

Valiler ilde hükümetin ve bakanlıkların aldığı kararları uygulamaya görevli ve yetkilidir. Vali; hükümetin ve bakanlıkların idari, siyasi yürütme vasıtasıdır (Günday, 2011: 459). O nedenle vali sadece idari bir amir değil, siyasi sıfatı ve

görevleri olan bir amirdir (Gözler, 2015: 175). Valinin siyasi sıfatından dolayı istisnai memur olması da doğaldır.

Valiler ilin genel idaresinden her bakana karşı tek tek sorumludur. Bakanlar, valilere resen emir ve talimat verebilir. Bakanlar Kurulu, valiler hakkında cezalandırma ve ödüllendirme teklifinde bulunabilir. Valiler; kanun, yönetmelik ve hükümet kararlarını yayınlanması, ilanı ve uygulanmasını sağlamak ve bakanlık talimatlarını yürütmekle ödevlidir.

Vali, ilde Devletin temsilcisi olarak bazı görev ve yetkilere sahiptir. Bu görevler:

- Vali, Devletin temsilcisi olarak ilde resmî törenlere başkanlık eder.
- Vali, Devletin temsilcisi olarak belirli konularda yabancı ülke konsoloslukları ve komşu sınır makamlarıyla görüşebilir.
- Vali, il idaresini mahkemeler önünde kural olarak temsilcisidir ancak mahkemelerde temsiliyet hukuk müşavirleri veya avukatlar tarafından yapılır.

Valinin hükümetin temsilcisi olarak görevlerinde Bakanlar Kuruluna karşı sorumlu olduğu ifade edilmiştir. Bu görevler ise şunlardır:

- Vali, ilin bütün ilçelerini gezerek teftiş eder. Bu teftişler sırasında halkın istekleri ve ihtiyaçlarını gözden geçirerek gereğini yapar. İlin idari, mali, ekonomik, kültürel, sağlık ve sosyal durumları sebebiyle hükümetçe alınan kararların halkın üzerinde olan etkisini bakanlıklara raporlar.
- Vali; kanun, yönetmelik ve hükümet kararlarının ilanını ve uygulamasını sağlar ve bakanlıkların emir ve talimatlarını yürütür.
- Kanun, yönetmelik ve hükümet kararlarını uygulamak adına il genelinde genel emir çıkartmak.

Vali her bir bakanın temsilcisidir. Milli kamu hizmetleri olarak; eğitim, sağlık, güvenlik gibi hizmetlerden dolayı her bakana tek tek sorumludur. Sorumluluk yetki gerektirdiği için vali, ilinde bulunduğu bakanlık teşkilatlarının hiyerarşik amiridir. Bakanlar kendi hizmet alanında valilere emir ve talimat verir. Valinin, bakanlıkların ildeki temsilcisi olarak, milli kamu hizmetlerini yürütme görevini yerine getirir. Dolayısıyla vali, sadece İçişleri Bakanlığının taşradaki temsilcisi değil, tüm bakanlıkların temsilcisidir (Gözler, 2015: 176). Başta ifade edildiği gibi istisna

olarak askeri ve adli makamlar üzerinde valini herhangi bir hiyerarşisi yoktur. Anayasal olarak, hâkimler görevleri itibariyle bağımsızdırlar emir ve talimat alamazlar. Askeri makamlarında kendi içerisinde hiyerarşisi vardır.

Bakanlıkların ildeki teşkilatının başında bulunan kişiler il idare şube başkanlarıdır (Günday, 2011: 461). İl idare şube başkanları başkent teşkilatının taşradaki servisleridir. İl Sağlık Müdürlüğü, İl Milli Eğitim Müdürlüğü ve İl Hukuk İşleri Müdürlüğü bunlara örnektir. Ayrıca bakanlıkların bazı bağlı kuruluşlarının da ilde servisi olabilir. Örnek olarak: İl Nüfus Müdürlüğü, Emniyet Genel Müdürlüğü ve İl Jandarma Komutanlığı gibi.

İl idare kurulu valiye yardımcı olmak ve ona danışma yapmak için oluşturulan kuruldur. Valinin başkanlığında toplanan kurul, istişari nitelikte olan kurul kararlarıyla valiye görüş bildirirler. Yanı sıra il idare kurullarının bazı idari görevleri de vardır.

İlin yanında diğer bir idari birim olan ilçenin en büyük mülki idare amiri kaymakamdır. Kaymakam, ilçenin genel idaresinin başıdır. İlçeler de iller gibi kanun ile kurulur. Büyükşehir olmayan illerde, ilin merkezine merkez ilçe denir. Burada herhangi bir kaymakam yoktur. Merkez ilçenin idaresi doğrudan valinin idaresindedir. Örnek olarak: Büyükşehir statüsünde olmayan Sivas'ın il merkezi valinin idaresi altındadır, il merkezinde bulunan Sivas Belediyesinin aldığı kararlar yedi gün içerisinde valiye gönderilir yani Sivas'ta merkez ilçe kaymakamı yoktur. Sivas'ın diğer ilçe belediyelerinin aldığı kararlar kaymakamlara gönderilmektedir. Büyükşehir olan illerde ise merkez ilçe yoktur, büyükşehir belediyesi ilin tüm mülki alanını kapsar. Büyükşehir belediyelerinin aldığı kararlar valiye, ilçe belediyelerinin aldığı kararlar ise kaymakama gönderilir.

Kaymakam ilçe idaresinin başıdır. İlçe idaresi; kaymakam, ilçe idare şube başkanları ve ilçe idare kurulundan oluşur. Kaymakam ilçede hükümetin temsilcisi ve ilçenin her yönden genel yönetiminden ve denetlemekten sorumludur. Bakanlıklar yeteri kadar teşkilatını ilçelerde teşkilatını bulundurur. İl idaresine benzer şekilde adli ve askeri teşkilat harici kaymakamın emri altında görev yapmaktadır. Kaymakamlık valiliğin tersine güvenceli bir meslek memurluğudur (Günday, 2011: 464). Kaymakam olmak için bazı şartlar vardır. Örneğin, 9 Haziran 1930 tarihli 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu'na göre üniversitelerin belli bölümlerinden eğitim almış

olmak gibi şartlar vardır. Yazılı sınav ve mülakat sonrası başarılı olan adaylar, stajını başarıyla tamamlamasından sonra İçişleri Bakanı, Başbakan ve Cumhurbaşkanının imzalayacağı ortak kararname ile atanırlar.

Valilikten farklı olarak kaymakamlar ilçede Devletin temsilcisi değil hükümetin temsilcisidir. O nedenle kaymakamların devlet tüzel kişiliğini temsil etme yetkisi yoktur dolayısıyla konsolosluk ve yabancı sınır komşuları ile ilişki kurması söz konusu olamaz. Anayasamızda ifade edildiği gibi sadece illerin idaresinde yetki genişliği vardır, ilçe idaresinde yani kaymakamların yetki genişliği ilkesine göre hareket etmeleri mümkün değildir. Kaymakamlar, valilerin emir ve talimatlarına göre görevlerini yürütür. Kaymakamlar da ilçenin işleri hakkında doğrudan bağlı bulunduğu vali ile haberleşir. Kaymakam ancak olağanüstü hallerde İçişleri Bakanlığı veya diğer bakanlıklar ile haberleşebilir. Kaymakam; kanun, yönetmelik ve hükümet kararlarının ilanın uygulanmasını sağlar. Validen farklı olarak genel emir gibi düzenleyici işlem yapma yetkisi yoktur (Günday, 2011: 465). Kaymakam valiye benzer şekilde kamu düzenini sağlamak adına gerekli tedbirleri alır, ilçenin en büyük kolluk amiridir. Kaymakam, merkezi idarenin kuruluş ve personeli üzerinde hiyerarşik güce sahiptir. Devlet dairelerini ve yerinden yönetim kuruluşlarına teftiş ve denetimle yükümlüdür. Mahalli idarelere kanunda öngörülen vesayet yetkisini kullanır. Kaymakam diğer hususlarda valiye benzer şekilde görevleri vardır. Örneğin: Cumhuriyet Bayramı'nda ilçede yapılacak resmî törenlere başkanlık yapması gibi benzer görevleri vardır.

İlçe idare şube başkanları aynı il şube başkanları gibi bakanlıkların ilçe düzeyinde oluşturduğu teşkilatlardır. İlçe idare şube başkanları kaymakamın emri altında görev yaparlar, ilçe idare şube başkanları bakanlıkların ilçedeki en yüksek memurlarıdır. İlçe idare şube başkanları görev alanına giren işlerin yürütülmesinden kaymakama karşı sorumludur (Gözler, 2015: 180). İlçe idare şube başkanları kaymakam aracılığı ile yazışmalarını yaparlar.

İlçe idare kurulları; il idare kurullarına benzer şekilde istişari ve bazı idari görevleri olan kuruldur. Kurulun amacı kaymakama yardımcı olmak ve danışmanlık yapmaktır.

6.2 Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Sonrası 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu'nda Yapılan Değişiklikler

Bu başlıkta Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi sonrası 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda yapılan değişiklikler gösterilecektir. Taşra yönetiminin genel esasları değişmediğinden taşra yöneticilerinin temsil, sorumluluk ve atanmaya ilişkin vb. değişiklikler üzerinde durulacaktır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi sonrası yukarıda ifade edildiği gibi yürütme tek başlı olmuştur. Yürütme yetkisi ve görevi sadece Cumhurbaşkanına aittir. Hükümet sisteminin değişmesiyle doğal olarak Türk idari yapısında da bazı değişiklikler getirmiştir. 5442 sayılı Kanun'a, 703 sayılı Anayasa'da Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlaması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair KHK ile bazı maddeler eklenmiş ve silinmiştir. Düzenli ve anlaşılır şekilde ifade edilmesi adına bu değişiklikleri sırayla göstermek daha açıklayıcı olacaktır.

İl ve ilçe sınırlarının değiştirilmesi, bir köyün başka ile bağlanması, mühim mevki ve tabii arazi adlarının değiştirilmesi artık sadece Cumhurbaşkanı onayı ile gerçekleşecektir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yürütmenin tek başlı olması nedeniyle yürütmenin herhangi bir üyesi ile müşterek kararname mümkün değildir.

Eski sistemde mülki idare amirliği hizmeti sınıfından atanacak valiler için birinci sınıfa yükselmiş ve yükseldikten sonra bu niteliğini kaybetmemiş şartı aranmaktaydı. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi sonrası bu düzenleme kaldırılmıştır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde eğer valinin atanması için özel şartlar aransaydı sistemin özüyle ters düşerdi.

Valilerin atanma şekli artık sadece Cumhurbaşkanı kararı ile olacaktır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi öncesi ifade edildiği gibi müşterek kararname ile atanma söz konusu olamaz, zaten başbakan ve Bakanlar Kurulu bu sistemde bulunmamaktadır. Eski müşterek kararnemelerde Devlet'i temsil ettiği için Cumhurbaşkanının ve hükümeti temsil ettiği için de Başbakanın imzası bulunurdu (Zobacı ve Köseoğlu, 2018). Anayasamızda ifade edildiği gibi Cumhurbaşkanı Devlet'in başıdır ve yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir dolayısıyla valinin tek imza ile atanması gayet doğaldır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi sonrası Cumhurbaşkanı yemin etmesi sonrası çıkartılan 3 sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında atanma usullerine dair CBK ile valinin atanma esasları düzenlenmiştir. Daha önce ifade edildiği gibi Cumhurbaşkanı Anayasal olarak üst kademe kamu yöneticilerini atar ve görevine son verir, bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenir. 3 Sayılı CBK'nin bir sayılı cetvelde bulunan vali için; en az dört yıllık yükseköğrenim mezunu olmak, kamuda veya sosyal güvenlik kurumlarına tabi olmak kaydıyla uluslararası kuruluşlar ile özel sektörde veya serbest olarak en az beş yıl çalışmış olmak şartı aranmaktadır. Ancak 657 sayılı Devlet Memurları Kanun'da vali istisnai memur sayıldığı için vali istisnai memur statüsündedir. İstisnai memurlar için herhangi özel bir şart bulunmamakta genel memur olma şartları vardır. Dolayısıyla bazı yazılı suçlardan ceza almamış, akıl sağlığı yerinde olan, askerlik ile ilişkisi bulunmayan ve 18 yaşını bitiren ortaokul mezunu T.C. vatandaşı vali olabilir. 3 sayılı CBK'nin devamında istisnai memurlar için sadece genel memur olma şartlarının aranacağı hükmü zaten açıkça ifade edilmiştir. Bu açık ifade olmasa dahi hem kanun hem de CBK ile valinin statüsüne dair düzenleme olması Anayasanın 104. maddesinde ifade edildiği gibi; Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümlerinin uygulanacağı ifade edilmiştir dolayısıyla 657 sayılı Kanun'da düzenlendiği gibi vali istisnai memur statüsünde olup genel memur olma şartları yeterlidir.

İstisnai memurlar; hükümet politikalarının oluşmasında, uygulanmasında önemli rol alan kişilerdir dolayısıyla siyasal karar organlarının bu görevlilere güvenmesi beklenir (Zobacı ve Köseoğlu, 2018). Örneğin, Danıştay'da valilerin görevden alınmasında en asgari denetimi uygulamakta ve siyasi iktidarın çok geniş takdir yetkisi olduğuna hükmetmektedir (Ulusoy, 2022: 219). İstisnai memurlar için özel bir koşul söz konusu olmasa da atamalarında yüksek mesleki ölçüt arandığı aşıkardır.

Valilerin görev süresi kendilerini atayan Cumhurbaşkanının görev süresini geçemez. Mevcut Cumhurbaşkanı da istediği zaman görevden alabilir. Kendilerini atayan Cumhurbaşkanı değiştiğinde ise yerlerine yeni atamaya yapılıncaya kadar görevlerine devam eder. Özetle, sistem özü itibariyle meşruiyetini halktan alarak ekibini kuran Cumhurbaşkanının görevi bitince ekibinin de görevi biter.

En önemli değişikliklerden biri de valinin sorumluluğu ve temsiliyetinde meydana gelen değişikliklerdir. Yeni sistemde 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu çerçevesinde valiler ilde Cumhurbaşkanının temsilcisi ve idari yürütme vasıtasıdır. Aynı zamanda valiler, ilin genel yönetiminden Cumhurbaşkanına karşı sorumludur. Valilik ve Kaymakamlık Birimleri Teşkilat, Görev ve Çalışma Yönetmeliği'nde ise vali ilde Devlet'in temsilcisi olarak yönetmelik bazında düzenleme yapılmıştır. Anayasal olarak Cumhurbaşkanı; Devlet başkanı sıfatıyla Türkiye Cumhuriyeti'ni ve Türk milletinin birliğini temsil eder. Dolayısıyla yönetmelik bazında düzenleme olsa dahi Cumhurbaşkanının temsilcisi olarak valinin Devlet'i temsil etmesi aşıkardır (Koç, 2021).

Daha önce ifade edildiği gibi 2018 Anayasa değişikliği sonrası hükümet olarak ifade edilen Bakanlar Kurulu kaldırılmıştır, hükümet sadece Cumhurbaşkanındır. Dolayısıyla yeni sistemde Bakanlar Kurulu veya kabine gibi kolektif bir irade yoktur. Bakanlar Kurulunun görevleri Cumhurbaşkanına verilmiştir. Bu yüzden valinin hükümet olarak sadece Cumhurbaşkanını temsil etmesi doğaldır. Valinin ilde Devlet'i temsil etmesinin asıl görevi kamu düzenini sağlamasıdır, Cumhurbaşkanını yani genel idareyi temsil etmesinde ise idarenin bütünlüğünü sağlamaktır (Ulusoy, 2022: 218).

Eski sistemde vali her bakanı ayrı ayrı temsil ediyor, bakanların siyasi ve idari yürütme vasıtası olarak görev yapıyordu. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde bakanlar hükümet üyesi değildir, parlamenter sistemde olduğu gibi hükümetin üyesi olarak bakanların herhangi bir siyasi iradesi yoktur sadece idarenin başı olarak idari nitelikte görev ve yetkileri vardır. Bakanlar, Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde siyasi yönleri ağır basan kamu görevlileri konumuna yerleştirilmiştir (Çağlayan, 2019: 132). O nedenle valiler, siyasi sıfatı olmayan bakanların siyasi yürütme vasıtası olamaz. Eğer bakanların siyasi sorumluluğu varsa o da Cumhurbaşkanına karşıdır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde bakanlar, başkanlık sistemindeki başkanın sekreteri pozisyonuna benzetilmektedir (Gözler ve Kaplan, 2021: 73).

Yeni sistemde valinin ayrı ayrı bakanları temsil etmesi ve bakanların idari yürütme vasıtası olmasının anlamı yoktur çünkü Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde bakanlar Cumhurbaşkanına karşı sorumludur. Cumhurbaşkanlığı makamı idarenin en önemli öznesi haline gelmiştir. Temmuz 2018 sonrası;

Cumhurbaşkanının karşı imza zorunluluğu olmaması, yürütmenin tek kişiden oluşması, yeni sistemde bakanların statüsü ve yetkisinin eskiye göre zayıf olması, bazı önemli kurumların doğrudan Cumhurbaşkanına bağlanması; Cumhurbaşkanını idarenin en önemli öznesi haline getirmiş, merkezi idarenin en yüksek hiyerarşik amiri konumunda olmuştur (Gözler ve Kaplan, 2021: 58).

Birinci bölümde ifade edildiği gibi 2017 Anayasa değişikliği ile partili Cumhurbaşkanının önü açılmıştır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Cumhurbaşkanı parti mensubu olabilir. Anayasamızda olduğu gibi Cumhurbaşkanı: *“Türkiye Cumhuriyeti’nin şan ve şerefini korumak, yüceltmek ve üzerime aldığım görevi tarafsızlıkla yerine getirmek için bütün gücümle çalışacağıma Büyük Türk Milleti ve tarih huzurunda, namusum ve şerefim üzerine andıçerim.”* şeklinde yemin eder. Başkanlık sistemlerinde Cumhurbaşkanının tarafsızlığının anlamı: Cumhurbaşkanının partili olmasından ziyade partizanca davranmasını yasaklamaktır (Gül, 2018). Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi öncesinde valiler hükümet üyesi olan bakanların siyasi yürütme vasıtasıydı. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi sonrasında valiler, Cumhurbaşkanının siyasi yürütme vasıtası değildir. Cumhurbaşkanlığının tarafsızlığını sağlamak adına valiye herhangi bir siyasi yürütme vasıtası görevi verilmemiştir.

Diğer husus ise valilere Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar, görevlerine ait işleri için valilere resen emir ve talimat vermeleridir. Bakanlar kendi görev alanlarıyla ilgili doğrudan valiye emir, talimat verebilir. Bakanlar valilere emir ve talimat vermek için Cumhurbaşkanında istemesine veya izin almasına gerek yoktur.

İlçe idaresinin başı olan kaymakam da artık Cumhurbaşkanının idari yürütme vasıtasıdır. 5442 sayılı Kanuna göre Kaymakam, Devlet’in temsilcisi değildir dolayısıyla kanundan yetki almadığı sürece devlet tüzel kişiliğini temsil etme ve devlet tüzel kişiliği adına işlem tesis etme yetkisi yoktur (Gözler, 2015: 179). Ancak Danıştay uygulamada devlet tüzel kişiliğinin ilçe bazındaki faaliyetlerinde kaymakamlıkları davalı ve davacı olma ehliyetini kabul etmektedir (Ulusoy, 2022: 221). Kaymakam, Valilik ve Kaymakamlık Birimleri Teşkilat, Görev ve Çalışma Yönetmeliği’nde Cumhurbaşkanının temsilcisi olarak sayılmıştır. Fakat anayasal olarak Cumhurbaşkanı; Devlet başkanı sıfatıyla Türkiye Cumhuriyeti’ni ve Türk milletinin birliğini temsil etmektedir. Bu nedenle Yönetmelik’ten kaymakamın Devlet’i temsil ettiği sonucu çıkarılabilir.

Daha önce ifade edildiği gibi kaymakam istisnai memur değildir. Kaymakamlık mesleği güvenceli devlet memurluğudur (Günday, 2011: 464). 3 sayılı CBK'nin iki sayılı cetvelinde belirtildiği üzere üniversitelerin bazı bölümlerinden mezun olduktan sonra yazılı sınav ve sözlü mülakatta başarılı olan adaylar kaymakam adayı olarak göreve başlarlar. Ayrıca kaymakamlık mesleği için 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu'nda da düzenlenmiş bazı ehliyet şartları vardır. Kaymakamlarının atanması 3 sayılı CBK'ye göre Cumhurbaşkanı onayı ile olmaktadır, yayımlanan atama kararında tek imza olarak Cumhurbaşkanı olmaktadır. Kaymakamlık meslek memurluğu olduğu için görev süresi Cumhurbaşkanının görev süresiyle sınırlı değildir.



SONUÇ

Türk anayasacılık sürecinde Kanun-i Esasi'den itibaren birçok hükümet sistemi uygulanmıştır. Bu süreçte mutlak monarşi, meşruti monarşi, meclis hükümeti, parlamenter sistem uygulanmış; Türkiye'de 2018 sonrası başkanlık sistemine benzetilen Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi uygulanmaktadır. Türkiye Cumhuriyet tarihi boyunca hükümetlerin ortalama ömürleri 17 ay gibi kısa bir süredir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde amaç yürütmeyi istikrarlı kılmaktır. Yasama ve yürütme organları için aynı gün seçim yapılarak eşit görev süresi içinde karşılıklı denge denetim mekanizmaları çerçevesinde görev yapması sağlanmıştır. Halk, Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde tam yetkili yürütmeye ve TBMM çatısı altındaki vekiline oy vererek siyasal katılımı artmıştır. Meşruiyetini halktan alan yürütme ise halka karşı sorumlu kılınmış vaatlerini gerçekleştirmek için beş yıllık süresi vardır.

Cumhurbaşkanı seçimi için halk oylamasında yüzde elli artı bir almak için kesinlikle geniş bir taban ve siyasi desteğe ihtiyaç duyulmaktadır. Bu nedenle sistem doğal olarak Cumhurbaşkanının partili olmasının önünü açmıştır. Cumhurbaşkanının partili olmaması kampanya dönemlerinde ve öncesinde adayların yeteri kadar halka dokunamayacağı sonucunu doğuracaktır. Yüzde elli artı bir sistemi, küçük oya sahip partileri anlamlı hale getirmiştir. Her bir oyun değerli olduğu sistemde, eskiye göre küçük partilerin aldıkları düşük oylar da anlam kazanmıştır dolayısıyla küçük partilere oy veren seçmenlerin oylarının eskiye göre değeri artmıştır. Bu da birden fazla partilerin oluşturduğu ittifakları yaratmıştır. Yanı sıra 2017 Anayasa değişikliği ile en az yüz bin seçmen imzası ile Cumhurbaşkanı adayı gösterebilmesi halkın özgür iradeleri ile aday belirlemeleri konusunda katılımı arttırmıştır. Eski sistemde yirmi milletvekili veya geçerli oyların yüzde onunu alan siyasi partiler ancak Cumhurbaşkanı adayı gösterebiliyordu dolayısıyla halkın aday belirleme konusunda bir iradesi yoktur.

Siyasi uzlaşma sonrası halk oylaması ile kabul edilen Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi kamu hukuku alanında da köklü değişiklikler getirmiştir. Başbakanlık ve Bakanlar Kurulu kaldırılmış, görev ve yetkileri Cumhurbaşkanı makamında birleşmiştir. Tek kişiden oluşan yürütmenin siyasi pozisyonunun yanında idarenin de önemli bir aktörü olmuştur.

Türkiye üniter devlet yapılanması ile merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkelerine göre teşkilatlanır. Bu teşkilat bir bütündür, merkezi idare ve yerinden yönetim kuruluşları ile görev yapar. Yerinden yönetim kuruluşları kendilerine ait konularda belirli özerkliğe sahip olarak görev yaparlar. Merkezi idare, başkent teşkilatı ve taşra teşkilatı olarak ayrılır. Başkent teşkilatı ülke çapında sorumlu olduğu hizmetlerin yürütülmesi, hizmetlerle ilgili amaç ve politika tayini, planlama, kaynakları düzenleme ve sağlama, koordinasyon, gözetim ve takip, idareyi geliştirme ve denetim şeklinde görev yapar. Başkent teşkilatının uzantısı tüm ülkeye yayılan kolları olan taşra teşkilatı vardır. Taşra teşkilatı, başkent teşkilatında alınan kararlarını ülke düzeyinde uygulamak ve hizmetleri sunma konusunda görevlidir. Türkiye’de taşra teşkilatı il ve ilçe bazında mülki taksimata ayrılmıştır. İl ve ilçe olarak ayrılan idari birimlerin başına merkezden vali ve kaymakam atanmaktadır. İlin tüm idaresi valinin, ilçenin tüm idaresi kaymakama aittir, bu sorumluluğundan dolayı il ve ilçelerinde en yetkili kişilerdir. Merkezi idare kuruluşları üzerinde hiyerarşik, yerinden yönetim kuruluşlarına vesayet yetkisi ile denetleme ve teftiş yetkileri mevcuttur. Valiler ve kaymakamlar görev yaptığı il veya ilçede yöre halkı tarafından Devlet olarak gözükür. Devlet soyut bir kavramdır, Devleti ete kemiğe büründüren Devletin millet ile bütünleşmesidir dolayısıyla vali ve kaymakamın insana dokunma adına özel bir misyona sahiptir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi sonrası idare sistemimiz değil hükümet sistemimiz değişmiştir. Yürütme organının bir parçası olan idarenin temel ilkelerinde herhangi bir değişiklik olmamıştır ancak idari teşkilatın genel görünümü daha da merkezi bir hale gelmiştir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi sonrasında merkezi idarenin taşra teşkilatının genel ve temel yapılanması ile taşra teşkilatını düzenleyen 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nun çerçevesi korunmuş Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine uyum sağlaması amacıyla değişiklikler yapılmıştır. Anayasa değişikliği sonrası taşra teşkilatının en üst yöneticilerinin atanmasına ilişkin değişiklikler, temsil ve yürütlemeyle ilgili değişiklikler yaşanmıştır.

Merkezi idarenin taşrada en üst düzey yöneticisi olan vali, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi öncesi üçlü kararname olarak adlandırılan idari işlem ile atanır veya görevden alınır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi öncesi vali; İçişleri Bakanının önerisi, Bakanlar Kurulu kararı ve Cumhurbaşkanı onayı ile göreve gelir veya alınır. Parlamenter sistemde Cumhurbaşkanı sorumsuz sembolik bir makamdır, karşı imza

kuralından kaynaklanan sorumluluk başbakan ve ilgili bakana aittir. Cumhurbaşkanı bu kararnamele siyasi yerindelik düşüncesiyle imzalamayı reddedemez ancak hukuka aykırılık nedeniyle imzalamaktan kaçınır çünkü yetkinin sorumluluk sahibinde olması gerekir. Hükümet olan, Bakanlar kurulu ise kolektif bir organdır ve kolektif sorumluluğu vardır. Parlamenter sistemde valinin atanmasındaki ilişkin usul aynı yönde ve aynı konuda aynı amaca birden fazla iradenin belli bir sıra izlenerek açıklanması ile yapıldığı için karma işlem olarak nitelendirilir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yürütmenin tek başlı ve tek kişiden oluşması nedeniyle vali sadece Cumhurbaşkanı kararı ile tek imza ile atanır. Valinin istisnai memur statüsünden kaynaklı, siyasi karar organının a takımından biri olması beklenir dolayısıyla sorumluluğun sahibi olan kişi tarafından tek imza ile atanması sistemin ruhuna uygundur. Cumhurbaşkanının valiyi atama kararı birel işlem niteliğindedir, kamu görevlisine özgülenen bazı yetkilerin devredilmesi mümkün değildir ancak 1 sayılı CBK'de Cumhurbaşkanının yetkilerinin devredebileceği hüküm altına alınmıştır. Ayrıca 3 sayılı CBK'de valilik makamında boşalma olduğu takdirde Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanların da görevlendirme yapabileceği belirtilmiştir.

Valinin görev süresi mevcut Cumhurbaşkanının görev süresini geçemez, Cumhurbaşkanının görev süresi bittiğinde valilerin görevleri biter ancak yerlerine yeni atama yapılana kadar görevlerine devam ederler. Valinin, Cumhurbaşkanının a takımı olduğu için onu atayan Cumhurbaşkanının görev süresi ile sınırlı olması isabetlidir.

Parlamenter sistemde valiler; Devletin ve hükümetin temsilcisi ayrıca her Bakanın temsilcisi, siyasi ve idari yürütme vasıtasıdır ve ilin genel idaresinden her bakana karşı ayrı ayrı sorumludur. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, yürütme tek kişiden oluşur hükümet Cumhurbaşkanındır dolayısıyla vali Cumhurbaşkanının temsilcisi olmalıdır. Bakanlar Kurulunun kaldırılması nedeniyle sorumlu olacağı hükümet Cumhurbaşkanındır. Bu nedenle artık vali Cumhurbaşkanının temsilcisi ve ilin genel idaresinden Cumhurbaşkanına karşı sorumludur.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde bakanların siyasi sorumlulukları yoktur varsa da Cumhurbaşkanına karşıdır. Bakanlar parlamenter sistemde hükümet üyesi olduğu için siyasi bir kişiliktir, TBMM'ye karşı kolektif ve bireysel olarak siyasi sorumluluğu vardır bunun yanında bir bakanlığın en üst hiyerarşik amiri olarak

idari bir amirdir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde siyasi sorumluluğu olmayan bakanların siyasi yürütme vasıtaları olamaz. Yeni sistemde bakanların ancak idari karakterleri ve idari fonksiyona ait işlemleri vardır.

Parlamente sistemde yürütmenin sorumlu kanadı olan Bakanlar Kurulunun üyesi bakanların siyasi ve idari anlamları Cumhurbaşkanında birleştiği için vali ancak Cumhurbaşkanının siyasi ve idari yürütme vasıtası olabilir. Her ne kadar bakanların Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde parlamente sistemdeki idari nitelikteki görev ve yetkileri benzerlik gösterse de Cumhurbaşkanı idarenin önemli bir öznesi haline gelmiştir. 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu da Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi sonrası valileri Cumhurbaşkanının sadece idari yürütme vasıtası olarak düzenlenmiştir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Cumhurbaşkanı siyaseten taraf konumundadır yani partili Cumhurbaşkanıdır. Yeni sistemde taşra teşkilatını düzenleyen İl İdaresi Kanunu'nda Cumhurbaşkanının siyasi temsilcisi olarak valiye bir temsiliyet verilmemiştir sadece Cumhurbaşkanının idari kimliğinin yürütme vasıtası olarak belirtilmiş, siyasi kimliğine ilişkin eleştirilerin önüne geçilmiştir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi sonrası 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda valilerin Devlet'i temsil ettiği hüküm kaldırılmış, Valilik ve Kaymakamlık Birimleri Teşkilat, Görev ve Çalışma Yönetmeliği'nde valinin Devlet'i temsil edeceği yönetmelik bazında hüküm altına alınmıştır. 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda olmasa dahi Cumhurbaşkanının devleti temsil etmesi nedeniyle vali aynı zamanda devleti temsil etme yetki ve görevine zaten sahiptir. Özetle, eski 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda kolektif bir organ ve her bakanı ayrı ayrı temsil eden vali artık sadece Cumhurbaşkanını temsil edecek, Cumhurbaşkanının idari yürütme vasıtası olacaktır ve ilin genel idaresinden sadece Cumhurbaşkanına karşı sorumlu olacaktır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle beraber yeni oluşturulan Cumhurbaşkanı yardımcısı makamı valilere resen emir ve talimat verebilecektir. Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanların valilere resen emir ve talimat vermeleri normal gözüktüğü de valiler bu emir ve talimatları yerine getirmesinden dolayı Cumhurbaşkanına karşı sorumlu kılınmıştır. Ayrıca Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanların arasında bir hiyerarşi yoktur, doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atanırlar. Cumhurbaşkanı yardımcısının ve bakanların valiye emir talimatları farklı

olduğunda Cumhurbaşkanına vekalet etme kabiliyeti olan Cumhurbaşkanı yardımcısının emir ve talimatını mı uygulayacağı muğlak gözükmektedir.

5442 sayılı Kanun'da bakanlıkların valiye doğrudan doğruya yazabilmesini düzenleyen hüküm değiştirilmemiştir, yani bakanlıklar Cumhurbaşkanı üzerinden değil doğrudan valilere doğrudan yazmaları aslında valilerin ilde halen bakanlıklarının temsilcisi olduğunun göstergesidir. Ayrıca bakanlıkların ildeki teşkilatı valinin emri altında olmasından dolayı 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda olmasa dahi valinin ilde bakanın idari temsilcisi sıfatının devam ettiğini söylemek mümkündür.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi sonrası Cumhurbaşkanına sadece Cumhurbaşkanı yardımcısı vekalet edebilir. Eski sistemde Cumhurbaşkanına vekalet TBMM Başkanına aitti. TBMM Başkanı halk tarafından seçilmiş bir TBMM üyesiydi. Temmuz 2018 sonrası vali, Cumhurbaşkanının geçici olarak görevden ayrılması veya makamın boşalması halinde meşruluğunu doğrudan halktan almayan atanmış bir bürokratin temsilcisi ve idari yürütme vasıtası olacaktır.

Kaymakam, merkezi idare tarafından atanmış ilçe idaresinin başıdır. Kaymakamlık, validen farklı olarak istisnai memur değil, güvenceli meslek memurluğudur. 3 sayılı CBK'de bir sayılı cetvelde değil iki sayılı cetvelde düzenlenmiştir. Bir sayılı cetvelde genelde istisnai memurların düzenlendiği Cumhurbaşkanının a takımı olarak nitelendirilir, görev süreleri Cumhurbaşkanının görev süresi kadardır. İki sayılı cetvelde düzenlenen makamların görev süreleri Cumhurbaşkanının görev süreleriyle sınırlı değildir. Güvenceli meslek memuru olan kaymakamın görev süresi Cumhurbaşkanının görev süresiyle sınırlı olması zaten düşünülemez. Kaymakam, parlamenter sistemde valiye benzer şekilde üçlü kararname ile atanıyordu. Kaymakam, Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde 3 sayılı CBK'de ifade edildiği gibi Cumhurbaşkanının onayı ile atanacağı hüküm altına alınmıştır yani Cumhurbaşkanı tarafından onaylanmış İçişleri Bakanının kararı ile kaymakam atanmaktadır. Diğer yandan Anayasamız üst kademe kamu yöneticilerinin atama yetkisi doğrudan doğruya ve münhasıran Cumhurbaşkanına vermiştir. Anayasamıza göre Cumhurbaşkanı bu yetkisini hiçbir makam ile paylaşamaz. Üst kademe yöneticilerin basit işlem ile atanması gerekmektedir ancak 3 sayılı CBK'nin başlığı "Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usulleridir" kaymakam bu kararnamede iki sayılı cetvelde

düzenlenmiştir. Kaymakam, üst kademe kamu yöneticisi olarak sayılmış ancak Cumhurbaşkanının atama yetkisi bir başka makamın teklifine bağlı tutulmuştur. 3 sayılı CBK’de Cumhurbaşkanı onayı olarak düzenlenmesine rağmen Resmî Gazete’de kaymakam atamaları basit işlem şeklinde yani tek Cumhurbaşkanı imzası ile olmaktadır, kararnamenin dili ile pratikteki uygulaması tutarlı olmamaktadır.

Parlamentar sistemde kaymakam hükümetinin temsilcisi olarak görev yapıyordu. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi sonrası Cumhurbaşkanının idari yürütme vasıtası olarak düzenlenmiştir. Hükümet, Cumhurbaşkanı olduğu için Cumhurbaşkanının idari yürütme vasıtası olması isabetlidir fakat 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu; kaymakamın valinin talimat ve emirlerini yürütmekle ödevli olduğunu, valilerin ilçeye ait bütün işleri doğrudan doğruya kaymakama yazmalarını ve kaymakamların ilçenin işleri hakkında bağlı bulunduğu vali ile iletişimde bulunacağını hükmetmiştir. Valinin, Cumhurbaşkanını temsil etmesinden dolayı düzenlemeye ihtiyaç duyulmaması anlamlıdır ancak kaymakamın Cumhurbaşkanının idari yürütme vasıtası olarak düzenlenmesi, Cumhurbaşkanı valiyi atlayarak kaymakama doğrudan emir ve talimat vermesi ya da kaymakamın doğrudan Cumhurbaşkanı ile iletişimde olması, kaymakamında valiye karşı değil Cumhurbaşkanına karşı sorumlu olduğunu anlamını çıkarmak mümkün olabilmektedir. Oysa 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nda kaymakamın Cumhurbaşkanı ile iletişimde olmasına olanak sağlayan bir hüküm bulunmamaktadır.

Bir diğer husus ise Valilik ve Kaymakamlık Birimleri Teşkilat, Görev ve Çalışma Yönetmeliği’nde, kaymakam Cumhurbaşkanının temsilcisi olarak sayılmıştır. Anayasal olarak Cumhurbaşkanı; Devlet başkanı sıfatıyla Türkiye Cumhuriyeti’ni ve Türk milletinin birliğini temsil etmektedir. Yönetmelik’ten kaymakamın Devlet’i temsil edebileceği anlaşılmaktadır. Kaymakamın 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nda böyle bir temsiliyeti olmadığı için normlar hiyerarşisine göre İl İdaresi Kanunu’nu referans almak doğru olacaktır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi sonrası 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nda 26 yerde değişiklik yapılmış olup 3 madde ve 1 fıkra da kaldırılmıştır. Bunların 27 tanesi doğrudan hükümet sistemi ile ilgilidir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine uyum sağlamak amacıyla yapılan bu değişikliklerin Türk idari teşkilatına yansımaları olmuştur. Hükümet sisteminin değişmesiyle Türk idari teşkilatının temel ilkelerinde değişiklik olmamıştır. Hükümet tek kişilik siyasi hükümetten oluştuğu için

bakanların siyasi fonksiyonu kalmamıştır. Bakanlar Bakanlıkların en yüksek hiyerarşik amiri olarak Bakanlıkların hizmet konusunda idari faaliyetleri devam etmektedir. Siyasi hükümetin yani Cumhurbaşkanının siyasal nitelikteki faaliyetleri dışında kalan idari fonksiyonunun öznesi sadece Cumhurbaşkanı olmuştur.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde; Cumhurbaşkanının önemli bir idari makam haline gelmesi, yürütmenin Cumhurbaşkanında birleşmesi, devlet tüzel kişiliğine bağlı bazı önemli kurumların Cumhurbaşkanının elinde toplanması Türk idari yapısını daha da merkezileştirmiştir. İdareyi bir bütün olarak düşündüğümüzde Türk idari yapısının temel kuralları değişmese bile hükümet sisteminin değişmesiyle tüm idari kurumların etkilenmesi olasıdır ancak merkezi idare çok daha fazla etkilenmiştir. Başkent teşkilatı ve tüm ülkeye yayılan taşra teşkilatında yapılan değişiklikler bunlara örnektir. Bu durumun yarattığı en önemli sonuçlardan biri idarenin taşra teşkilatında sorumluluk ve temsiliyet anlamında değişiklikleri zorunlu kılmasıdır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin ilk dönemi içerisinde olduğumuz için kamu yönetiminin bu değişikliklere tam anlamıyla uyumlu ve sorunsuz olması düşünülemez. Değişikler sonrası yaşanan aksaklıklar ilerleyen dönemler için tecrübe yaratacaktır. Bu tecrübeler doğrultusunda belki yeni yasal ihtiyaçlar doğacak veya kamu yönetiminin geliştirilmesi için çalışmalar hızlanacaktır.

KAYNAKÇA

- Abadan, Y. (1959). *Devlet Felsefesi*. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Fakültesi Yayınları.
- Acar, U. (2016). İstikrar Sağlama Aracı Olarak Yarı-Başkanlık Sistemi: Fransa ve Rusya Örnekleri. *Akademik Hassasiyetler*, 3, (6).
<https://dergipark.org.tr/tr/pub/akademik-hassasiyetler/issue/27316/287585>
- Akyılmaz, B., Sezginer, M., Kaya, C. (2022). *Türk İdare Hukuku*. Ankara: Savaş Yayınları.
- Alkan, H. (2018). *Cumhurbaşkanlığı Sistemi: Kurumsalcı Yaklaşım Işığında Yeni Siyasetin Analizi*. Ankara: Liberte Yayınları.
- Altay, E. (2005). *Danıştay'ın İdari Görevleri ve Kararları*. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 56 189-238. <http://tbbdergisi.barobirlik.org.tr/m2005-56-109>
- Anadolu Ajansı (2022, Şubat). '7 Şubat MİT kumpası' üzerinden 10 yıl geçti. <https://www.aa.com.tr/tr/gundem/7-subat-mit-kumpasi-uzerinden-10-yil-gecti/2495868>
- Anadolu Ajansı (2020, Temmuz). *Belediyeyi PKK'nın sözde anayasası olan 'KCK sözleşmesine göre yönetmekle suçlanıyor*. <https://www.aa.com.tr/tr/turkiye/belediyeyi-pkknin-sozde-anayasasi-olan-kck-sozlesmesine-gore-yonetmekle-suclaniyor-/1919825>
- Anayurt, Ö. (1997). 1924 Anayasası'nda Meclis-Yürütme İlişkileri. *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi*, 8, (39), 673-694.
<https://dergipark.org.tr/en/pub/aamd/issue/61248/911085>
- Arıkboğa, E. (2018). Yerinden Yönetim ve Merkezileşmiş Büyükşehir Sisteminde Yetkilerin Dağıtılması. *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi*, 6, (1), 1-34. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/marusbd/issue/33431/412624>
- Arsoy, M. (2021). *Türk İdare Teşkilatında Taşra İdaresi: XIX. Yüzyılda Osmanlı Devleti Taşra Teşkilatı ile Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Taşra Teşkilatının Karşılaştırılması*. Basılmamış yüksek lisans tezi, Marmara Üniversitesi, İstanbul.

- Atar, Y. (1999). Demokrasiye Geçiş Sürecindeki Ülkelerde Anayasal Değişme (Constitutional Change) ve Anayasal Dönüşüm (Constitutional Transformation). *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 7, (1-2), 197-220. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/suhfd/issue/26618/280619>
- Atay, E., E. (2012). *İdare Hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Atay, E., E. (2013). Yargı Bağımsızlığı ve Tarafsızlığı İlkesi Işığında Danıştay. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 17, (2), 1129-1154. <https://dergipark.org.tr/en/pub/ahbvuhfd/issue/48109/608406>
- Aydın, A. H. (2007). *Türk Kamu Yönetimi*. Ankara: Seçkin Yayınları.
- Aykanat, T. (2019). *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanının Sorumluluğu*. Ankara: Adalet Yayınları.
- Bahçeli, D. (2016). “Milliyetçi Hareket Partisi Genel Başkanı Sayın Devlet Bahçeli'nin TBMM Grup Toplantısında Yaptıkları Konuşma 11 Ekim 2016” 16 Mart 2023 tarihinde https://www.mhp.org.tr/htmldocs/genel_baskan/konusma/4136/index.html adresinden erişildi.
- Başcı, G. (2021). 1808 Sened-i İttifak ve 1839 Tanzimat Fermanının 1215 Magna Carta ile Anayasacılık ve İnsan Hakları Açısından Karşılaştırılması. *Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (46), 227-242. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/pausbed/issue/64762/803116>
- Başlar, K. (2007). “Anayasa Mahkemesinin 367 Kararı Sonrası” 16 Mart 2023 tarihinde <https://www.anayasa.gen.tr/baslar.htm> adresinden erişildi.
- Baştuğ, Turgay. (2007). *1920-1950 Yılları Arasında Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Sosyal ve İktisadi Yapısı*. Basılmamış yüksek lisans tezi, Kırıkkale Üniversitesi, Kırıkkale.
- Bayra, E. (2020). Dr. Jekyll'dan Mr. Hyde'a Modern Devlet'in İki Yüzü: Liberal Hukuk Devleti'nden Anayasal Diktatörlük'e. *İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 7 (1), 7-53. <https://dergipark.org.tr/en/pub/imuhfd/issue/55893/765255>
- Beriş, H. E. (2012). *Yüksek Askerî Şûra (YAŞ) ve Silahlı Kuvvetlerin Demokratik Sistemdeki Yeri: Tespitler-Öneriler, Yüksek Askerî Şûra ve Silahlı Kuvvetlerin*

Demokratik Sistemdeki Yeri Çalıştayı Raporu. Ankara: Stratejik Düşünce Enstitüsü.

Boztepe, Mehmet. (2013). *Türkiye'nin Yönetim Yapısında Mülki İdare Amirliği Mesleği*. Basılmamış doktora tezi, Anadolu Üniversitesi, Eskişehir.

Boztepe, M. (2013). Osmanlı Devleti'nin Taşra Yönetimini Şekillendiren "Merkeziyetçilik" Yaklaşımı ve Günümüze Etkileri. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 36. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/dpusbe/issue/4778/65832>

Boztepe, M. (2018). Olağanüstü Hal Rejiminde Yürütmenin Düzenleyici Bir İşlemi olarak Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve OHAL Kanun Hükmünde Kararnameleri ile Mukayesesi. *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 1, (3), 378-395 <https://dergipark.org.tr/en/pub/mana/issue/42538/473070>

Bölükbaşı, M. O. (2021). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemindeki Bakan Yardımcısı ile Önceki Sistemdeki Bakan Yardımcısı ve Müsteşarın Kıyaslanması. *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 12, (1), 287-30. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/inuhfd/issue/59427/827731>

Bahçeli, D. (2022). *Cumhuriyet, Demokrasi ve İstikrar*. Ankara: Milliyetçi Hareket Partisi Genel Başkanı Sayın Devlet Bahçeli'nin TBMM Grup Toplantısında Yapmış Oldukları Konuşma Metin Yayınları.

Çağlayan, R. (2019). *İdare Hukuku Dersleri*. Ankara: Adalet Yayınevi.

Çamurcuoğlu, G. (2011). *1921 Anayasası'nın Kuramsal Temelleri ve Dayandığı Egemenlik Anlayışı*. Basılmamış yüksek lisans tezi, Gazi Üniversitesi, Ankara.

Canatan, B. (2007). Fransa: Devrim'e Tutsak Ülke. *Muhafazakâr Düşünce Dergisi*, 3, (11), 9-22. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/muhafazakar/issue/55808/764134>

Çekiç, M. (2016). 1982 Anayasası'nın Hükümet Sistemi Açısından Değerlendirilmesi. *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, 0 (7), 0-0. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/mdergi/issue/24952/263394>

Çelik, A., Aksungur, A. B. & Bilbay, Ö. F. (2020). Yönetim ve İç Güvenlik Birimleri Arasındaki İlişkiye Dair Bir İnceleme: Fransa Örneği. *Al Farabi Uluslararası*

- Sosyal Bilimler Dergisi*, 5, (1), 73-85.
<https://dergipark.org.tr/en/pub/farabi/issue/53788/635493>
- Çelik, İ. (2011). Kuvvetler Ayrılığı: Bir İndirgeme ve Dönüşüm. *Liberal Düşünce Dergisi*, 64, 135-159.
<https://dergipark.org.tr/tr/pub/liberal/issue/48185/609822>
- Coşkun, S. Y. (2017). Neoliberal Dönüşüme Rekabet Otoritelerinin Katkısı: Türk Rekabet Kurumu Örneği. *Kesit Akademi Dergisi*, (7), 224-239.
<https://dergipark.org.tr/en/pub/kesitakademi/issue/59839/864729>
- Coşkun, Ş. & Davut, Ş. (2013). Cumhurbaşkanının Seçimi, Yetkileri ve Görevleri Açısından Türkiye ve Fransa'nın Karşılaştırmalı Olarak İncelenmesi. *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, 0 (3), 182-229.
<https://dergipark.org.tr/tr/pub/mdergi/issue/16883/175784>
- Dunbay, S. (2012). 23 Temmuz 2008 Tarihli Anayasa Reformu Işığında Fransa'daki Yarı Başkanlık Sistemi. *Ankara Barosu Dergisi*, 3, (01), 12-18.
<https://dergipark.org.tr/tr/pub/abd/issue/33802/374325>
- Duran, B., Uzun, C. D. (2022). *15 Temmuz Sonrası Türkiye- Siyaset Hukuk Dış Politika Güvenlik*. Ankara: Seta Yayınları.
- Duran, L. (1982). *İdare Hukuku Ders Notları*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları.
- Duverger, M. (1961). Diktatörlük Hakkında. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 16, (01). <https://dergipark.org.tr/tr/pub/ausbf/article/44212>
- Duverger, M. (1974). *Siyasi Partiler*. İstanbul: Bilgi Yayınevi.
- Erdoğan, R. T. (2021). *Daha Adil Bir Dünya Mümkün*. İstanbul: Turkuaz Kitap.
- Eğilmez, M. (2020). *Değişim Sürecinde Türkiye: Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Sosyo-Ekonomik Bir Değerlendirme*. İstanbul: Remzi Kitabevi.
- Eroğul, C. (2009). Anayasa Değişikliği Önerisinde Değişiklik Yapılması. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 64, (01), 89-113.
<https://dergipark.org.tr/tr/pub/ausbf/issue/3077/42642>
- Ertem, B. (2018). 12 Mart 1971 Askerî Müdahalesi Sonrası Ara Rejim ve Türkiye Siyasetine Etkileri (1971-1974). *OPUS International Journal of Society*

Researches, 8, (14), 655-676.
<https://dergipark.org.tr/tr/pub/opus/issue/35921/407560>

Fendoğlu, H. T. (2010). *Başkanlık Sistemi Tartışmaları*. Ankara: Stratejik Düşünce Enstitüsü.

Fendoğlu, H. T. (2016). Başkanlık Sistemi. *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 3 (1), 39-60.
<https://dergipark.org.tr/tr/pub/inuhfd/issue/22416/239952>

Fendoğlu, H. T. (2018). *Anayasa Hukuku*. Ankara: Yetkin Yayınları.

Fendoğlu, H. T. (2022). *Anayasa Hukuku*. Ankara: Yetkin Yayınları.

Gül, C. (2018). Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Sisteminin Dinamikleri ve Yürütmenin Yeni Konumu. *Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 13, (2), 235-262. <https://dergipark.org.tr/en/pub/eruhfd/issue/41696/503624>

Gürbüz, Y. (2007). *Karşılaştırmalı Politik Sistemler*. İstanbul: Filiz Kitabevi.

Güven, Y. (2019). *Türkiye’de Parlamenter Sistemden Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine: Mülki İdare Yapısının Değişim Süreci*. Basılmamış yüksek lisans tezi, Balıkesir Üniversitesi, Balıkesir.

Gözübüyük, A. Ş. (2006). *Anayasa Hukuku Anayasa Metni ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi*. Ankara: Turhan Kitabevi.

Gözübüyük, A. Ş. (2014). *Yönetim Hukuku*. Ankara: Yetkin Yayınları.

Gözler, K. (1999). Hukuk Açısından Monarşi ve Cumhuriyet Kavramlarının Tanımı Sorunu. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 54, 2-6.
<https://dergipark.org.tr/tr/pub/ausbf/issue/3107/42965>

Gözler, K. (2007). “Cumhurbaşkanlığı Seçimi Konusunda Bir Açıklama” 16 Mart 2023 tarihinde <https://www.anayasa.gen.tr/cbnin-secimi-tgunlugu.htm> adresinden erişildi.

Gözler, K. (2010). *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*. Bursa: Ekin Yayın Dağıtım.

Gözler, K., ve Kaplan, G. (2012). Bakan Yardımcıları Bakanlık Hiyerarşisine Dâhil Midir? *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 24, (98), 11-24.
<https://www.jurix.com.tr/article/10937>

Gözler, K. (2015). *İdare Hukuku Dersleri*. Bursa: Ekin Yayın Dağıtım.

- Gözler, K. (2015). *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*. Bursa: Ekin Yayın Dağıtım.
- Gözler, K. (2017). *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*. Bursa: Ekin Yayın Dağıtım.
- Gözler, K. (2016). Elveda Kuvvetler Ayrılığı, Elveda Anayasa 10 Aralık 2016 Tarihli Anayasa Değişikliği Teklifi Hakkında Bir Eleştiri. *Ankara Barosu Dergisi*, 4, (25), 27. <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/398630>
- Gözler, K. (2018). *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*. Bursa: Ekin Yayın Dağıtım.
- Gözler, K. (2021). *İdare Hukukuna Giriş*. Bursa: Ekin Yayın Dağıtım.
- Gözler, K. (2021). *Türk Anayasa Hukukuna Giriş*. Bursa: Ekin Yayın Dağıtım.
- Güler, T. (2003). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Kamu Yönetimine Etkileri. *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 21, (39), 299-322. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/baunsobed/issue/43848/443821>
- Güller, A. (2021). 2017 Anayasa Değişikliği Sonrası Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine Ait Mahfuz Alan Meselesi. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 23 (3), 943-966. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/ahbvuibfd/issue/67734/1015455>
- Habertürk (2023, Mart). *Cumhurbaşkanı Erdoğan'dan Açıklamalar*. <https://www.haberturk.com/son-dakika-cumhurbaskani-erdogan-dan-aciklamalar-3570689>
- Günday, M. (2011). *İdare Hukuku*. Ankara: İmaj Yayınevi.
- Haniç, H. (2017). *Yeni Anayasa Cumhurbaşkanlığı Sistemi Yeni Türkiye*. İstanbul: Hayykitap
- Heywood, A. (2013). *Siyaset*. Ankara: Adres Yayınları.
- Huntington, Samuel. P. (2021). *Medeniyetler Çatışması ve Dünya Düzeninin Yeniden Kurulması*. Ankara: Panama Yayıncılık.
- İçişleri Bakanlığı (2023, Mart). *Türkiye Mülki İdare Bölümleri Envanteri*. <https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx>
- İçişleri Bakanlığı (2023, Mart). *Yıllara Göre Kurulan İl/İlçe Sayısı ve Adı*. <https://www.icisleri.gov.tr/kurumlar/icisleri.gov.tr/IcSite/illeridaresi/%C4%B0statistiki%20Bilgiler/%C4%B01%20%C4%B0daresi%20ve%20M%C3%BC>

İki%20B%C3%B6l%C3%BCmler/yillara%20gore%20kurulan%20il%20ilce
%20sayilari_3.pdf

- İlhan, Özey. (2017). *Günışığında Yönetim*. İstanbul: Filiz Kitabevi.
- İnalcık, H. (2000). *Kutadgu Bilig'de Türk ve İran Siyaset Nazariye ve Gelenekleri Osmanlı'da Devlet, Hukuk, Adalet*. İstanbul: Eren Yayınları.
- İpek, C. D. (2022). *Suriye Krizi: Bölgesel Dinamikler ve Küresel Yansımalar*. Ankara: Türk Akademisi Siyasi Sosyal Stratejik Araştırma Vakfı.
- Kaan, O. (2019). 2017 Anayasa Değişikliğinde Yeni Hükümet Sistemi. *Kırklareli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 8, (01), 14-28.
<https://dergipark.org.tr/tr/pub/klujfeas/issue/40803/357304>
- Kamış, B. (2019). "367 Kararı Nedir? 367 Krizinde Neler Yaşandı?" 16 Mart 2023 tarihinde <https://www.haberturk.com/367-karari-nedir-367-krizinde-neler-yasandi-2455348> adresinden erişildi.
- Kapani, M. (2015). *Politika Bilimine Giriş*. Ankara: BB101 Yayınları.
- Karal, E. Z. (2011). *Osmanlı Tarihi 7. Cilt Islahat Fermanı Devri (1861- 1876)*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.
- Karasu, K. (2004). *Kamu Yönetimi Disiplininin Kökenine İlişkin Bir Not*. Ankara: Hacettepe Üniversitesi Yayınları.
- Karatepe, Ş. (2018). *Sistem Söyleşileri Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Üzerine Röportajlar*. Ankara: A Kitap.
- Karatepe, Ş. (2018). *Türk Anayasa Hukuku*. Ankara: Savaş Yayınları.
- Keleş, R. (2016). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*. İstanbul: Cem Yayınevi.
- Kılıç, A. (2017). Siyasi Sorumluluk Kurumunun Hükümet Sistemleri Açısından Değerlendirilmesi. *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, (08), 269-299.
<https://dergipark.org.tr/tr/pub/mdergi/issue/27377/288139>
- Kılıç, S. K. (2005). 1864 Vilayet Nizamnamesinin Tuna Vilayetinde Uygulanması ve Mithat Paşa. *Tarih Araştırmaları Dergisi*, 24, (37), 99-11.
<https://dergipark.org.tr/tr/pub/tariharastirmalari/issue/47804/603852>

- Kış, S. (2012). *Divan-ı Muhasebatın Tesis Süreci ve İlişkileri Hakkında Bazı Tespitler*. *Sayıştay Dergisi*, (87), 39-60.
<https://dergipark.org.tr/en/pub/sayistay/issue/61542/919085>
- Koç, E. (2021). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Taşra Teşkilatına Yansımaları. *Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 11, (1), 35-68. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/sduhfd/issue/63393/910600>
- Kuzu, B. (2017). *Her Yönü ile Başkanlık Sistemi*. İstanbul: Babıalı Kültür Yayıncılığı.
- Mirzaoğlu, Y. (2020). *İdare Hukuku*. Ankara: Astana Yayınları.
- Miş, N., ve Duran, B. *Türkiye'de Siyasal Sistemin Dönüşümü ve Cumhurbaşkanlığı Sistemi*. Ankara: Seta Yayınlar.
- Ortaylı, İ. (1967). *Türkiye İdare Tarihi*. Ankara: Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları.
- Ortaylı, İ. (2017). *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*. Ankara: Cedit Neşriyat.
- Ortaylı, İ. (2018). *Türkiye'nin Yakın Tarihi*. İstanbul: Kronik Kitap.
- Önen, S. M. & Eken, İ. (2016). Yerel Yönetimler Üzerinde Uygulanan İdari Vesayet Yetkisinin İrdelenmesi. *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 15, (56), 0-0
<https://dergipark.org.tr/tr/pub/esosder/issue/24923/263114>
- Özarslan, B., B. (2021). 15 Temmuz'un Anlamı: Hain Darbe Girişimi ve Ötesi. *Kutlu Sesleniş*, 154, 12-15.
- Özay, İ. (1996). *Günüşığında Yönetim*. İstanbul: Alfa Yayınları.
- Özbudun, E. (1985). Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümeti'nin Hukukî Niteliği. *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi Cilt 1, Sayı 2*, 475-504.
<https://dergipark.org.tr/tr/pub/aamd/issue/54887/751926>
- Özbudun, E. (2005). *Başkanlık Sistemi*. Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayınları.
- Özbudun, E. (2007). Demokrasiye Geçiş ve Demokrasinin Pekişmesi Sürecinde Anayasa Mahkemelerinin Rolü. *Anayasa Yargısı*, 23, (1), 359-364.
<https://dergipark.org.tr/tr/pub/anayasayargisi/issue/52007/678206>
- Özbudun, E (2008). *Çağdaş Türk Politikası*. İstanbul: Doğan Kitap.

- Özbudun, E. (2012). Türkiye’de Anayasa Yargısının Doğuşu: 1961 Anayasası Üzerindeki Kurucu Meclis Görüşmeleri. *Liberal Düşünce Dergisi*, 68, 5-18. <https://dergipark.org.tr/en/pub/liberal/issue/48169/609495>
- Özbudun, E. (2017). *Anayasalcılık ve Demokrasi*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Özbudun, E. (2018). *Türk Anayasa Hukuku*. Ankara: Yetkin Yayınları.
- Özdemir, İ. (2021). *Büyük Türkiye Yolunda Türk Dış Politikasının Güncel Meseleleri*. İstanbul: İlgi Kültür Yayıncılık.
- Rousseau, J.J. (2017). *Toplum Sözleşmesi*. (Çev. Ergül, M.H.). İstanbul: Olympia Yayınları.
- Günday, M. ve Sever, D. Ç. (2020). 2017 Anayasa Değişiklikleri ve Uyumlaştırma Sürecinin İdare Hukukunda Yarattığı Etki Üzerine Bir Değerlendirme. *Atılım Üniversitesi Yayınları*, 63, (01), 623-663.
- Sever, D. Ç. (2020). *Cumhurbaşkanının İşlemleri Hukuki Niteliği, Normlar Hiyerarşisindeki Yeri ve Denetimi- Kamu Hukukçuları Platformu VIII. Toplantısı Tam Metin Bildiri Kitabı*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.
- Sobacı, Z. M. (2006). Türk İdari Teşkilatındaki “Adalar”: Bağımsız İdari Otoriteler. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 55, (02), 157-180. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/auhfd/issue/42623/513766>
- Şenlen, S. (1994). Türkiye’de İdari Yargının Doğuşu ve Tarihi Gelişimi. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 49, (03), 1129 –1154. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/ausbf/issue/3113/43174>
- Tan, T. (1995). Türk Hukukunda Kanun Hükmünde Kararname Uygulaması ve Sorunlar. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 50, (01). <https://dergipark.org.tr/tr/pub/ausbf/issue/3112/43135>
- Tan, T. (2011). *İdare Hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Tanör, B. (2019). *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*. İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.
- Teziç, E. (2021). *Anayasa Hukuku*, İstanbul: Beta Yayınları.

- Tögel, A. (2016). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Devlet Denetleme Kurulunun İdari Denetimdeki Rolü. *Ombudsman Akademik*, (5), 91-110. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/ombudsmanakademik/issue/37916/440021>
- Tunç, A. (2019). *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Yeniden Yapılanan Türk Kamu Yönetimi*. Bursa: Dora Yayınları.
- Turan, M. (1991). Meclis Hükümeti (Konvansiyon Kuramı). *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 46, (7). <https://dergipark.org.tr/tr/pub/ausbf/issue/3225/44916>
- Turan, O. (2021). *Türk Cihân Hâkimiyeti Mefkûresi Tarihi*. İstanbul: Ötüken Neşriyat.
- Uçum, M. (2018). *15-16 Temmuz'dan Cumhurbaşkanlığı Sistemine Türkiye'nin Demokratik Birliği Mücadelesinde Yeni Aşama*. İstanbul: Alfa Yayın Dağıtım.
- Ulusoy, Ali., D. (2017). *Türk İdare Hukuku Cilt I. Genel Esaslar ve İdari Teşkilat*. Ankara: Yetkin Yayınları.
- Ulusoy, Ali., D. (2022). *Türk İdare Hukuku*. Ankara: Yetkin Yayınları.
- Uluşahin, Nur. (2003). Demokratik Siyasal Rejimlerin Sınıflandırılmasında Farklı Bir Yaklaşım: Yarı Başkanlıktan İki Başlı Yürütme Yapısına. *Ankara Hukuk Fakültesi Dergisi*, 52, (02), 201. <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/628988>
- Uluşahin, N. (2011). "Türkiye'de Mevcut Hükümet Sisteminin Niteliği ve Rejimin Başkanlık Sistemine Kaymasının Getireceği Tehdit ve Tehlikeler". *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, 3 (2), 29-38. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/hiad/issue/7650/100136>
- Ünsal, T. (2022). *Genel İdari Kolluk Yetkilerinin Sınırları*. Basılmamış doktora tezi, Medipol Üniversitesi, İstanbul.
- Yamaç, M. (2020). Türkiye Devleti'nin İlk Anayasası 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu. *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, TBMM'nin 100. Yılı ve Millî İrade Özel Sayısı*, 204-220. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/akusosbil/issue/57951/767804>

- Yaşar, M., Ş. (2011). *Türkiye’de Mülki İdare Sistemi ve Mülki İdare Amirliği*. Basılmamış yüksek lisans tezi, Ankara Üniversitesi, Ankara.
- Yavuz, B. (2008). 2007 Anayasa Değişikliğinin Doğurduğu Tereddütler ve Çözüm Yolları. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 12 (1), 1173-1214. <https://dergipark.org.tr/en/pub/ahbvuhfd/issue/48129/608714>
- Yıldız, A. (2018). Amerika Birleşik Devletleri’nde Başkan Yardımcısı ile Türkiye’de Cumhurbaşkanı yardımcısının Karşılaştırılması. *Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 13, (1), 509-534. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/eruhfd/issue/37046/425643>
- Yıldırım, H. (2017). *Parlamentar Sistem Krizleri ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi*. İstanbul: Pozitif Yayınları.
- Yılmaz, D. (2007). "Yetki Genişliği" İlkesi Üzerine Bir İnceleme. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 11, (1), 1245-1254. <https://dergipark.org.tr/en/pub/ahbvuhfd/issue/48130/608774>
- Yiğit, A. (2022). 19. Yüzyılda Osmanlı ve Rus İmparatorluklarında Yerel Yönetim Reformu: 1864 Zemstvo Kanunu ve 1864 Vilayet Nizamnamesi Üzerine Karşılaştırmalı Bir Analiz. *AHBVÜ Amme İdaresi Dergisi*, 55, (2), 1-26. <https://jurix.com.tr/article/31436>
- Yücel, B. (2003). Yarı Başkanlık Sisteminin Hükümet Modeli Üzerine Karşılaştırmalı Bir Çalışma: Fransa Modeli ve Komünizm Sonrası Polona. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 52, (4), 345. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/auhfd/issue/42654/514305>

ORIJİNALLIK RAPORU

ORIJİNALLIK RAPORU

% **18**
BENZERLİK ENDEKSİ

% **18**
İNTERNET KAYNAKLARI

% **5**
YAYINLAR

% **9**
ÖĞRENCİ ÖDEVLERİ

BİRİNCİL KAYNAKLAR

1	acikbilim.yok.gov.tr İnternet Kaynağı	%3
2	auzefkitap.istanbul.edu.tr İnternet Kaynağı	%1
3	docplayer.biz.tr İnternet Kaynağı	%1
4	dergipark.org.tr İnternet Kaynağı	%1
5	pfk.edu.ba İnternet Kaynağı	<%1
6	hukukdershanesi.com İnternet Kaynağı	<%1
7	aofdestekmerkezi.com İnternet Kaynağı	<%1
8	Submitted to Anadolu University Öğrenci Ödevi	<%1
9	dspace.balikesir.edu.tr İnternet Kaynağı	<%1

10	silo.tips İnternet Kaynağı	<% 1
11	www.lexpera.com.tr İnternet Kaynağı	<% 1
12	avukatlarasor.net İnternet Kaynağı	<% 1
13	alonot.com İnternet Kaynağı	<% 1
14	openaccess.cag.edu.tr İnternet Kaynağı	<% 1
15	www.safakbasa.com.tr İnternet Kaynağı	<% 1
16	kaysem12.kku.edu.tr İnternet Kaynağı	<% 1
17	www.scribd.com İnternet Kaynağı	<% 1
18	yateb.akdeniz.edu.tr İnternet Kaynağı	<% 1
19	webadmin.selcuk.edu.tr İnternet Kaynağı	<% 1
20	Submitted to Istanbul Aydin University Öğrenci Ödevi	<% 1
21	core.ac.uk İnternet Kaynağı	<% 1

22	www.mevzuat.gov.tr İnternet Kaynağı	<% 1
23	earsiv.anadolu.edu.tr İnternet Kaynağı	<% 1
24	normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr İnternet Kaynağı	<% 1
25	www.anayasa.gov.tr İnternet Kaynağı	<% 1
26	hukukiblog.com İnternet Kaynağı	<% 1
27	Submitted to The Scientific & Technological Research Council of Turkey (TUBITAK) Öğrenci Ödevi	<% 1
28	Submitted to Istanbul Medeniyet Āniversitesi Öğrenci Ödevi	<% 1
29	slidetodoc.com İnternet Kaynağı	<% 1
30	www.hukukihaber.net İnternet Kaynağı	<% 1
31	spms.sempozyum.marmara.edu.tr İnternet Kaynağı	<% 1
32	megep.meb.gov.tr İnternet Kaynağı	<% 1
33	archive.org İnternet Kaynağı	<% 1

		<% 1
34	slideplayer.biz.tr İnternet Kaynağı	<% 1
35	www.researchgate.net İnternet Kaynağı	<% 1
36	dspace.ankara.edu.tr İnternet Kaynağı	<% 1
37	Submitted to Karabük Üniversitesi Öğrenci Ödevi	<% 1
38	dergipark.ulakbim.gov.tr İnternet Kaynağı	<% 1
39	Submitted to Çankırı Karatekin University Öğrenci Ödevi	<% 1
40	aof.sorular.net İnternet Kaynağı	<% 1
41	dspace.gazi.edu.tr İnternet Kaynağı	<% 1
42	takibiintihal.wordpress.com İnternet Kaynağı	<% 1
43	www.bilgicik.com İnternet Kaynağı	<% 1
44	www.kamufinans.com İnternet Kaynağı	<% 1

45	dspace.atilim.edu.tr İnternet Kaynağı	<% 1
46	abakus.inonu.edu.tr İnternet Kaynağı	<% 1
47	Submitted to Canakkale Onsekiz Mart University Öğrenci Ödevi	<% 1
48	kitaplar.ankara.edu.tr İnternet Kaynağı	<% 1
49	Submitted to Ondokuz Mayıs Üniversitesi Öğrenci Ödevi	<% 1
50	GÖZLER, Kemal. "5018 Sayılı kamu malî yönetimi ve kontrol kanunu ve 6085 sayılı yeni sayıştay kanununda kullanılan "genel yönetim", "merkezî yönetim", "kamu idareleri" terimleri hakkında bir eleştiri", Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi, 2011. Yayın	<% 1
51	edikis.com İnternet Kaynağı	<% 1
52	www.kpsrehber.com İnternet Kaynağı	<% 1
53	Submitted to Beykent Üniversitesi Öğrenci Ödevi	<% 1
54	acikerisim.aku.edu.tr İnternet Kaynağı	<% 1

<% 1

55

tesakademi.net

İnternet Kaynağı

<% 1

56

Submitted to Gumushane University

Öğrenci Ödevi

<% 1

57

doczz.biz.tr

İnternet Kaynağı

<% 1

58

www.academia.edu

İnternet Kaynağı

<% 1

59

www.kozmikoda.com.tr

İnternet Kaynağı

<% 1

60

acikarsiv.ankara.edu.tr

İnternet Kaynağı

<% 1

61

acikerisim.dicle.edu.tr:8080

İnternet Kaynağı

<% 1

62

es.scribd.com

İnternet Kaynağı

<% 1

63

nek.istanbul.edu.tr:4444

İnternet Kaynağı

<% 1

64

www.yumpu.com

İnternet Kaynağı

<% 1

65

Submitted to Hacettepe University

Öğrenci Ödevi

<% 1

66	emlakkulisi.com İnternet Kaynağı	<% 1
67	www.ankarabarusu.org.tr İnternet Kaynağı	<% 1
68	Submitted to Ardahan Üniversitesi Öğrenci Ödevi	<% 1
69	acikerisim.selcuk.edu.tr İnternet Kaynağı	<% 1
70	kongre.akademikiletisim.com İnternet Kaynağı	<% 1
71	tid.gov.tr İnternet Kaynağı	<% 1
72	acikerisim.sakarya.edu.tr İnternet Kaynağı	<% 1
73	www.haberturk.com İnternet Kaynağı	<% 1
74	www.muharrembalci.com İnternet Kaynağı	<% 1
75	Submitted to Dicle University Öğrenci Ödevi	<% 1
76	Submitted to Kahramanmaraş Sütçü İmam University Öğrenci Ödevi	<% 1

77	Submitted to Universitaet Dortmund Hochschulrechenzentrum Öğrenci Ödevi	<% 1
78	depo.pegem.net İnternet Kaynağı	<% 1
79	web.archive.org İnternet Kaynağı	<% 1
80	www.aofsorucoz.com İnternet Kaynağı	<% 1
81	www.atanmak.com İnternet Kaynağı	<% 1
82	www.orduegitimis.org İnternet Kaynağı	<% 1
83	aofdersler.com İnternet Kaynağı	<% 1
84	www.haksozhaber.net İnternet Kaynağı	<% 1
85	www.izceas.org İnternet Kaynağı	<% 1
86	Submitted to Yeditepe University Öğrenci Ödevi	<% 1
87	dspace.kocaeli.edu.tr:8080 İnternet Kaynağı	<% 1
88	Submitted to Kastamonu University	

Öğrenci Ödevi

<% 1

89

Submitted to Galatasaray University

Öğrenci Ödevi

<% 1

90

Submitted to Istanbul Kultur University

Öğrenci Ödevi

<% 1

91

Submitted to Yildirim Beyazit Universitesi

Öğrenci Ödevi

<% 1

92

www.bursa.com

İnternet Kaynağı

<% 1

93

www.csgeb.gov.tr

İnternet Kaynağı

<% 1

94

www.mornota.com

İnternet Kaynağı

<% 1

95

www.trthaber.com

İnternet Kaynağı

<% 1

96

www.webdeogren.com

İnternet Kaynağı

<% 1

97

Submitted to Atilim University

Öğrenci Ödevi

<% 1

98

DOĞANOĞLU, Ali Erdem. "Cumhurbaşkanının görev süresinin belirlenmesi sorunu", TUBİTAK, 2011.

Yayın

<% 1

99	Erhan ÖRSELLİ. "WEB 2.0 UYGULAMALARININ SEÇİM ÇALIŞMALARINDAKİ YERİ: ANAYASA REFERANDUMU VE TWITTER KULLANIMI", Journal of International Social Research, 2018 Yayın	<% 1
100	Submitted to TechKnowledge Turkey Öğrenci Ödevi	<% 1
101	Submitted to Türkiye ve Orta Dogu Amme İdaresi Enstit Öğrenci Ödevi	<% 1
102	Submitted to Uludag University Öğrenci Ödevi	<% 1
103	media4democracy.org İnternet Kaynağı	<% 1
104	www.osmanelihaber.com.tr İnternet Kaynağı	<% 1
105	acikerisim.karabuk.edu.tr:8080 İnternet Kaynağı	<% 1
106	docobook.com İnternet Kaynağı	<% 1
107	setav.org İnternet Kaynağı	<% 1
108	www.atilim.edu.tr İnternet Kaynağı	<% 1

www.bask.org.tr

109	İnternet Kaynağı	<% 1
110	www.yenibilgiler.com İnternet Kaynağı	<% 1
111	Submitted to Marmara University Öğrenci Ödevi	<% 1
112	anayasa.gov.tr İnternet Kaynağı	<% 1
113	ayrintidergi.com.tr İnternet Kaynağı	<% 1
114	dgsaofkpss.blogspot.com İnternet Kaynağı	<% 1
115	dtansikemalizm.blogspot.com İnternet Kaynağı	<% 1
116	iibfdergisi.ksu.edu.tr İnternet Kaynağı	<% 1
117	javstudies.com İnternet Kaynağı	<% 1
118	medenigenel.com İnternet Kaynağı	<% 1
119	mimhukuk.com.tr İnternet Kaynağı	<% 1
120	smmmsendekatil.com İnternet Kaynağı	<% 1

121	taad.taa.gov.tr İnternet Kaynağı	<% 1
122	trakyaka.org.tr İnternet Kaynağı	<% 1
123	www.sp.gov.tr İnternet Kaynağı	<% 1
124	www.tuncelidh.gov.tr İnternet Kaynağı	<% 1
125	www5.tbmm.gov.tr İnternet Kaynağı	<% 1
126	9lib.net İnternet Kaynağı	<% 1
127	istihbaratalani.wordpress.com İnternet Kaynağı	<% 1
128	ms.hmb.gov.tr İnternet Kaynağı	<% 1
129	openaccess.hacettepe.edu.tr:8080 İnternet Kaynağı	<% 1
130	personel.uludag.edu.tr İnternet Kaynağı	<% 1
131	salihlites.com İnternet Kaynağı	<% 1
132	sorular.com.tr İnternet Kaynağı	<% 1

133	www.hurhaber.com İnternet Kaynağı	<% 1
134	www.lebibyalkin.com.tr İnternet Kaynağı	<% 1
135	www.matematikcafe.net İnternet Kaynağı	<% 1
136	www.nedir.org İnternet Kaynağı	<% 1
137	www.specialtygaskets.com İnternet Kaynağı	<% 1
138	Submitted to Abant İzzet Baysal Universitesi Öğrenci Ödevi	<% 1
139	acikerisim.aksaray.edu.tr İnternet Kaynağı	<% 1
140	acikerisim.erbakan.edu.tr İnternet Kaynağı	<% 1
141	acikerisim.istanbulbilim.edu.tr:8080 İnternet Kaynağı	<% 1
142	acikerisimarsiv.selcuk.edu.tr:8080 İnternet Kaynağı	<% 1
143	dspace.akdeniz.edu.tr:8080 İnternet Kaynağı	<% 1
144	eprints.soton.ac.uk İnternet Kaynağı	<% 1

145	forum.memurlar.net İnternet Kaynağı	<% 1
146	hdl.handle.net İnternet Kaynağı	<% 1
147	istihbaratveanaliz.wordpress.com İnternet Kaynağı	<% 1
148	open.metu.edu.tr İnternet Kaynağı	<% 1
149	politikaakademisi.org İnternet Kaynağı	<% 1
150	prezi.com İnternet Kaynağı	<% 1
151	search.trdizin.gov.tr İnternet Kaynağı	<% 1
152	www.akkusilcesi.com İnternet Kaynağı	<% 1
153	www.democraticprogress.org İnternet Kaynağı	<% 1
154	www.karar.com İnternet Kaynağı	<% 1
155	www.kartepezirvesi.com İnternet Kaynağı	<% 1
156	www.mulkiyeteftis.gov.tr İnternet Kaynağı	<% 1

157	www.openaccess.hacettepe.edu.tr:8080 İnternet Kaynağı	<% 1
158	www.perspektif.online İnternet Kaynağı	<% 1
159	www.sabah.com.tr İnternet Kaynağı	<% 1
160	www.tid.web.tr İnternet Kaynağı	<% 1
161	İPEK, Aydın. "11. Cumhurbaşkanının görev süresinin belirlenmesinde kural koyucu iradenin rolü", ERZİNCAN ÜNİVERSİTESİ, 2013. Yayın	<% 1
162	"Black Swan: Economic Crises, Volume II", Springer Science and Business Media LLC, 2023 Yayın	<% 1
163	odatv4.com İnternet Kaynağı	<% 1
164	qdoc.tips İnternet Kaynağı	<% 1
165	tr.wikipedia.org İnternet Kaynağı	<% 1
166	www.guncelkpssbilgi.com İnternet Kaynağı	<% 1

www.kaplanakademi.com

167	İnternet Kaynağı	<% 1
168	www.unibilgi.net İnternet Kaynağı	<% 1
169	ÇEKİÇ, Mahmut. "1982 ANAYASASI'NIN HÜKÜMET SİSTEMİ AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ", Uyuşmazlık Mahkemesi, 2016. Yayın	<% 1
170	DUNBAY, Seda. "23 Temmuz 2008 tarihli Anayasa reformu ışığında Fransa'daki yarı başkanlık sistemi", Ankara Barosu, 2012. Yayın	<% 1
171	SÖNMEZ, Muammer. "Mülki idare sistemini etkileyen faktörler", İçişleri Bakanlığı, 2014. Yayın	<% 1
172	okhamzaok.wordpress.com İnternet Kaynağı	<% 1
173	yenisehir.fandom.com İnternet Kaynağı	<% 1
174	ÇETİNTÜRK, Ekrem. "ANAYASA MAHKEMESİ KARARLARI IŞIĞINDA İDARENİN DÜZENLEYİCİ İŞLEMLERİYLE SUÇ VE CEZA KONULAMAZ İLKESİ", Uyuşmazlık Mahkemesi, 2017. Yayın	<% 1
175	ÖZKUL, Fatih. "Anayasalarımızda Yargının Bağımsızlığı ve Tarafsızlığı", Ankara Barosu, 2016. Yayın	<% 1

ÖZGEÇMİŞ

Adı ve Soyadı: Batuhan BAYRAK

Öğrenim Durumu:

Derece	Alan	Üniversite	Yıl
Lisans	Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi	Atılım Üniversitesi	2017
Yüksek Lisans	Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi	Atılım Üniversitesi	

İş Deneyimi:

Çalıştığı Yer	Görev	Yıl
İçişleri Bakanlığı	Kaymakam Adayı	2023

Yabancı Diller: İngilizce

E-posta:

Tarih: 22.06.2023