

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Ortaya Çıkarılabileceği Fırsatlar ve Sorun Alanları

Opportunities And Issue Areas That May Be Created by The Presidential Government System

Orhan Yalınız^a , İsmail Sevinç^b 

^a *Department of Political Science and Public Administration, Necmettin Erbakan University, Konya, Türkiye, yalinizorhan@hotmail.com (Corresponding Author)*

^b *Department of Political Science and Public Administration, Necmettin Erbakan University, Konya, Türkiye*

Özet

16 Nisan 2017 tarihinde yapılan halkoylaması ile Türkiye, yüzyıldan fazladır uyguladığı parlamenter hükümet sistemi modelini terk ederek başkanlık modelinin bir yansıması olarak ifade edilebilecek olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş yapmıştır. Yeni hükümet sisteminde çift başlı yürütme yetkisi sona erdirilmiş ve Cumhurbaşkanı bizzat hem yürütmenin kendisi hem de devletin temsilcisi olmuştur. Bu sistemde kuvvetler ayrılığı prensibi ve erkler arasındaki dengeler yeniden ele alınmıştır. Özellikle yasama ve yürütme erkleri arasındaki dengeler yeni sisteme göre yeniden dizayn edilmiştir. Söz konusu değişiklikler paradigma değişikliği niteliğinde olup, derinlemesine bir incelemeyi ve literatürde tartışılmayı hak etmektedir. Bu bağlamda çalışmada öncelikle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin temel özellikleri ve getirdiği yenilikler ele alınmış ve bu yeniliklerin beraberinde getirdiği fırsatlar ve sorunlar tespit edilmeye çalışılmış, söz konusu fırsatların yönetim sistemine hız, esneklik ve rasyonelite katacağı sonucuna varılmıştır. Diğer yandan potansiyel sorun alanlarının ise sistemde ve uygulamada yapılacak olan revizyonlarla iyileştirilebileceği düşünülmektedir.

Anahtar Kelimeler: Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Parlamenterizm, Yürütme

Abstract

As a result of the referendum held on 16 April 2017, Turkey has abandoned the parliamentary government system it had adopted for more than a century and switched to the Presidential Government System, which may be regarded as a reflection of the presidential model. In the new government system, the double-headed executive authority has been ended and the President has become both the executive authority as well as the representative of the state. In this system, the principle of separation of powers and the balance between the powers have been reconsidered. In particular, the balance between the legislative and executive powers has been re-established according to the new system. These amendments constitute a paradigm shift and deserve to be analysed in depth and discussed in the literature. In this context, this study has first analysed the main features and innovations of the Presidential Government System and tried to identify the opportunities and problems brought by these innovations, and concluded that these opportunities will render the government system speedy, flexible and rational. In addition, it is considered that potential problem areas may be improved through systemic and practical revisions.

Keywords: President, Presidential Government System, Parliamentarism, Executive Authority

For Citation: Yalınız, O., Sevinç, İ. (2023). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Ortaya Çıkarılabileceği Fırsatlar ve Sorun Alanları. *Journal of Academic Value Studies*, 9(1), 16-28. <http://dx.doi.org/10.29228/javs.68327>

Received: 13.02.2023 Accepted: 25.03.2023

This article was checked by *intihal.net*



1. Giriş

Bir ülke, değişen koşullar ve dinamikler arasında ihtiyaçlara cevap verebilir bir yönetim sistemine sahip olmalıdır. Bu sistemler her ülkenin kendi tarihsel, demokratik, sosyolojik ve kültürel değerlerine göre değişiklikler gösterebilmektedir. Günümüz dünyasının hükümet sistemlerine bakıldığında ortaya parlamenter, yarı-başkanlık ve başkanlık sistemleri çıkmaktadır. Bir ülkede salt o sistem uygulandığı için hükümetlerin başarılı ya da başarısız olması söz konusu olamayacağı gibi sistemler tek başına belirleyici de değildir. Ülkelerin demokratik değerleri ne kadar benimsediği, siyasal partiler ve seçim sistemleri vb. etkenler hükümet sistemlerinin başarısını etkileyen faktörler olarak değerlendirilebilmektedir.

2017 yılında yapılan referandumla gerçekleşen Anayasa değişikliği ile Türkiye’de parlamenter sistemin yerini Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi (CHS) almıştır. Sistem her ne kadar birtakım farklılıklar içerse de kategorik olarak başkanlık sistemi olarak nitelendirilebilecektir. Doğrusu başkanlık sistemi tartışmaları Türkiye’de uzun yıllardan beri tartışılmakta, parlamenter sistemin aksaklıklarına vurgu yapılmaktadır. Türk idare tarihinin en önemli reformlarından birini ifade eden CHS’ye geçiş, sancılı birtakım süreçlerin sonunda gerçekleşmiştir. Zira önemli reformların hayata geçişi ülkemizde büyük oranda önemli krizlerin sonrasında olmuştur. Anayasa Mahkemesi’nin 367 kararıyla başlayan kriz sonrası Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi kararının referandum sonucuyla belli olması başkanlık modeline geçişteki ilk işaret fişeği olmuştur. 15 Temmuz hain darbe girişimi sonrasında ise seçilmiş Cumhurbaşkanı ile seçilmiş Hükümetin birlikte devam edemeyeceği kanaati daha da güçlenmiş ve 2017 yılındaki Anayasa değişikliği ile CHS’ye geçiş sağlanmıştır.

CHS, Osmanlı Devleti’nin son dönemlerinden beri uygulanmakta olan parlamenter sistemden köklü olarak kopuşu ve Türk kamu yönetimindeki etkileri bakımından büyük bir değişimi ifade etmektedir. Bu yeni sistemde yürütme tek başlı monist bir yapıda olup Cumhurbaşkanı tek başına yürütmeyi temsil etmektedir. Cumhurbaşkanı aynı zamanda hem devletin hem de hükümetin başıdır ve partisi ile ilişkisi kesilmemektedir. Türk idari yapısına yeni bir sistem olması nedeniyle sistemin getireceği olası fayda ya da sorunlardan bahsetmek mümkündür. Zira teoride kusursuz görünen sistemler dahi uygulamada sorunlarla karşılaşabilmektedir. Söz konusu çalışmaya CHS’nin Türk idari sistemine ne yönde etki ettiği sorunsalı üzerinden başlanmıştır. Dolayısıyla bu çalışmanın amacı, CHS’nin sağlayabileceği faydaları ve potansiyel sorun alanlarını tespit ederek sistemin nasıl daha iyi duruma getirilebileceğini analiz etmektir. Ayrıca bu çalışma, yürütmede tek başlılığın kurgulanmasıyla siyasi istikrarın da sağlanacağı; Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri (CBK) çıkarma yetkisinin tanınmasıyla hızlı ve esnek karar alma imkanının oluşacağı; kamu politikalarında birliğin sağlanacağı, üst kademe kamu yöneticilerinin görev süresinin Cumhurbaşkanının görev süresiyle sınırlı olmasının olumlu katkılarda bulunacağı düşünülmektedir. Diğer yandan sistem olası sorun alanlarını da bünyesinde barındırmaktadır. Çalışma, kamu personel yönetiminde, denge-fren mekanizmalarında, Cumhurbaşkanının iş yükü konusunda, kamu tüzel kişiliğinin CBK ile kurulup kaldırılabilmesi vb. birtakım alanlarda olası sorunlarla karşılaşılabilceğini tartışmaktadır.

2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Geçişin Ayak Sesleri

Türk siyasal tarihinde başkanlık sistemi tartışmaları 1960 Anayasası’ndan itibaren sistemin fiilen uygulanmaya konulduğu 2017 yılına kadar devam edegelmiştir. Özellikle Türkiye’deki klasik sağ siyaset temsilcilerinin parlamenter hükümet sistemine yönelik tartışmalarda başı çektiği söylenebilir. Bu konuda somut ilk adımın atılmasının meşalesi ise 2007 yılında 11. Cumhurbaşkanı tarafından yakılmıştır. Bilindiği üzere 10. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet SEZER’in görev süresinin sona ereceği 16 Mayıs 2007 tarihinden önce yeni Cumhurbaşkanının seçimi gündeme gelmiş ve iktidar partisi Ak Parti tarafından aday olarak Abdullah GÜL belirlenmiştir. Bu durum karşısında iktidar partisi ile muhalefet ve asker-sivil bürokrasi arasında Cumhurbaşkanının görevleri, yetkileri ve seçilme sürecine ilişkin daha önce Türk siyasal hayatında görülmemiş bir mücadele başlamıştır.

1982 Anayasası’nın 102. Maddesine göre Cumhurbaşkanı seçilebilmek için ilk iki turda nitelikli çoğunluk (367 oy), son iki turda ise salt çoğunluk (276 oy) aranmaktaydı. Eski Yargıtay Başsavcısı Sabih KANADOĞLU ise seçilmek için aranan şartların toplantı yeter sayısı için de geçerli olduğunu iddia etmekteydi (Kanadoğlu, 2006). Ancak Anayasa yürürlüğe girdikten sonraki üç Cumhurbaşkanı seçiminde de böyle bir şartın gerekli olduğu konusunda bir tartışma ortaya çıkmamış, Cumhurbaşkanı seçimine ilişkin bu kriz Anayasa Mahkemesi önüne gelmiş, Mahkeme de seçilme yeter sayısı için toplantı yeter sayısının da aranması gerektiğini ifade etmiştir (AYM, E. 2007/45, K. 2007/54, 1.05.2007). Söz konusu krizin aşılabilmesi üzerine Türkiye Büyük Millet Meclisi, Cumhurbaşkanını halkın seçmesi konusundaki anayasa değişikliğini referanduma sunmuş ve teklif %68,95 “evet” oy oranıyla kabul edilerek yürürlüğe girmiştir (Ün, 2020: 92-93). Böylece Türkiye, parlamenter sistem içerisinde “Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi” usulünü benimsemiştir. Başkanlık sisteminin öteden beri ısrarlı savunucularından Kuzu’ya göre Türkiye’deki hükümet sistemi 2007 Anayasa değişikliği öncesinde bile klasik parlamenter rejim ile yarı başkanlık rejimi arasında “sui generis” bir nitelik

taşımaktadır (Kuzu, 2005: 201). Fendoğlu'na göre ise bu değişiklikle birlikte Türkiye yarı başkanlık sistemine doğru hukuken ilk adımı atmıştır (Fendoğlu, 2020: 585).

2007 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanının doğrudan doğruya halk tarafından seçileceğini öngören düzenleme sonrası, 12. Cumhurbaşkanı Recep Tayyip ERDOĞAN 10 Ağustos 2014 tarihinde halk tarafından seçilen ilk Cumhurbaşkanı olmuştur. Gözler'e göre, 2014-2018 arası dönem Türkiye'de hükümet sistemi açısından teorik olarak yarı başkanlık sistemi gibi görünse de tüm yetkilerin Cumhurbaşkanı'nda toplandığı "fiili bir başkanlık sistemi"ydi (Gözler, 2021: 799). Hem Cumhurbaşkanı'nın hem Başbakan ve Bakanlar Kurulu'nun seçimle işbaşına gelmesi ve siyasal sorumluluğa sahip olmaları sistemde meşruiyet sorgulamalarına ve çift başlılığa neden olmaktaydı. Bu durum her ne kadar Cumhurbaşkanı ile hükümet üyelerinin aynı siyasal partiden gelmeleri ve Cumhurbaşkanı'nın güçlü siyasal figürü nedeniyle sistemsel bir soruna dönüşme de Cumhurbaşkanı ile Başbakan'ın farklı siyasal geleneklerden gelmesi durumunda sistemde bir tıkanmaya yol açacağı da kuşkusuzdu.

15 Temmuz 2016 tarihindeki darbe girişimi Başkanlık sistemine geçişin adımlarını bir kat daha hızlandırmıştır. Darbe girişiminin bertaraf edilmesinin ardından Ak Parti ve MHP arasında sistemsel sorunların çözümüne dair oluşan mutabakat çerçevesinde Başkanlık sistemine geçiş için Anayasa değişikliği teklifi hazırlanması konusunda fikir birliği oluşmuştur. Verilen Anayasa değişikliği teklifi için TBMM'de yapılan oylama üye tamsayısının 2/3'ünden az ve 3/5'inden fazla oranla sonuçlandırıldığı için referandum zorunluluğu oluşmuş ve teklif 16 Nisan 2017 tarihinde tıpkı 2007 Anayasa değişikliğinde olduğu gibi halkın oyuna sunulmuştur. Referandumun %51,41 oranında evet oylarıyla sonuçlanması sonrası Türkiye'de kategorik olarak "Başkanlık Sistemi" kabul edilmiştir. Kategorik olarak denmesinin nedeni sistemin Türkiye'ye özgü olarak geliştirilmesi ve adının "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi" olmasıdır. Referandum sonrasında yeni hükümet sisteminin uygulamaya geçirilişi ise 24 Haziran 2018 tarihli seçim sonrası olmuştur.

3. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Genel Özellikleri

Modern devletlerin ortaya çıkışından beri hükümet sistemleri ülkeden ülkeye değişiklik göstermiş, ülkelerin siyasal geçmişi ve altyapısı, demokratik kültürü, tarihsel arka planı ve yönetim kapasitesi vb. faktörler bu değişiklikleri zorunlu kılmıştır. Kimi zaman klasik parlamenter sistem, kimi zaman yarı başkanlık sistemi ve kimi zaman da başkanlık sistemi devletlerin hükümet etme biçimini belirlemiştir. Türkiye'de hükümet sisteminin tarihsel arka planına bakıldığında ise parlamenter sistemin anayasal demokrasiye geçildiğinden beri tercih edildiği görülmektedir. Her ne kadar sistemsel tartışmalar 1960 Anayasası'ndan beri süregelse de bu tartışmaların sona ermesi ve vücut bulması 2007 yılı ve sonrasına dayanmaktadır. Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçilmesini öngören Anayasa değişikliği sonrası yarı başkanlık sistemine yaklaşan Türk hükümet sistemi, 2018 yılı sonrası ise Başkanlık modeline doğru evrilmiştir. Yeni sistemin fikri mimarlarından Atar'a göre, yeni hükümet sistemi kurgulanırken, Başkan yerine her ne kadar Cumhurbaşkanı kelimesi kullanılmışsa da siyaset bilimi ve anayasa hukuku teorisi bağlamında bu sistem bir başkanlık sistemi olarak ifade edilmektedir (Atar, 2021: 175).

24 Haziran 2018 tarihinde yapılan genel seçimlerle birlikte fiilen yürürlüğe giren yeni hükümet sisteminin en temel özellikleri şu şekilde sıralanabilir:

- Cumhurbaşkanı doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Cumhurbaşkanlığı ve TBMM seçimi beş yılda bir aynı gün yapılmaktadır.
- Yürütme organı monist yapıda olup, yürütme organını tek başına Cumhurbaşkanı temsil etmektedir. Bu sistemde Başbakan ve Bakanlar kurulu bulunmamaktadır. Bakanlar parlamenter olmadıkları için parlamentoya karşı değil, Cumhurbaşkanına karşı sorumludur (Gözler, 2021: 800).
- TBMM ya da Cumhurbaşkanı kararıyla bu iki organın seçimlerinin birlikte yenilenebilmesi öngörülmüştür. Organlardan herhangi birinin gerekli görmesi halinde yasama ve yürütme organlarını seçime götürebilme yetkisine sahip olması, olası çatışma durumlarında krizlerin aşılması adına önemli bir noktadır (Atar, 2021: 177).
- Yeni sistemin önemli özelliklerinden bir tanesi de Cumhurbaşkanına kararname çıkarma yetkisi tanınmasıdır. Ayrıca Cumhurbaşkanı üst kademe kamu yöneticilerini de atamaktadır.
- Parlamenter rejimlerin bir gereği olan gensoru mekanizması, parlamentoya karşı sorumluluk sona erdiği için ortadan kaldırılmıştır.

Yukarıda zikredildiği gibi Başbakanlık ve Bakanlar Kurulu'nun yeni sistemde ortadan kaldırılması ve Cumhurbaşkanlığı altında "tek vücut" olması dikkate alındığında idari teşkilatın "Genel İdare/Merkezi İdare" kısmının "Cumhurbaşkanlığı" ile özdeşleştiğini söylemek mümkündür. Diğer bir anlatımla devlet tüzel kişiliği bu sistemde Cumhurbaşkanlığı ile temsil edilecek olup, bakanlıkları Cumhurbaşkanlığından ayrı ve farklı bir konumda idari birimler gibi değerlendirmek doğru

olmayacaktır. 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde bakanlıklar ve bunların merkez teşkilatları Cumhurbaşkanlığının alt birimleri formatında ve aynı kararnamede düzenlenmiştir. Başkent teşkilatı bu durumda,

- Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatı,
- Bakanlıkların merkez teşkilatı,
- Başkentteki yardımcı kurum ve kuruluşlardan oluşacaktır (Ulusoy, 2021: 165-167).

1 sayılı CBK'ye göre Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatı;

- Cumhurbaşkanlığı Özel Kalem Müdürlüğü, Cumhurbaşkanı Başdanışman ve Danışmanları, Özel Temsilciler ve Yüksek İstişare Kurulu,
- Cumhurbaşkanı Yardımcıları,
- Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı,
- Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları,
- Cumhurbaşkanlığına Bağlı Kurum ve Kuruluşlar,
- Cumhurbaşkanlığı Ofislerinden oluşmaktadır.

Cumhurbaşkanı, seçildikten sonra bir ya da birden fazla Cumhurbaşkanı yardımcısı atayabilir. Cumhurbaşkanı yardımcısı TBMM üyeliğine seçilme yeterliliğine sahip olanlar arasından Cumhurbaşkanı atanır ve görevden alınır. Cumhurbaşkanının hastalık ve yurtdışına çıkma vb. nedenlerle geçici olarak görevde olmaması durumunda Cumhurbaşkanlığına vekalet eder ve yetkilerini kullanır. Cumhurbaşkanı yardımcısı tıpkı bakanlarda olduğu gibi Cumhurbaşkanıya karşı sorumludur (T.C. 1982 Anayasası, m. 106).

İdari İşler Başkanlığı, Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatındaki birimlerin faaliyetlerini, iş ve işlemlerini, hesaplarını denetlemekle görevli ve yetkili kurum olup, eski sistemdeki Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ile Başbakanlık Müsteşarlığının görevlerinin birleştiği bir fonksiyon taşımaktadır (Ulusoy, 2021: 169). İdari İşler Başkanı ise 1 sayılı CBK'ye göre en yüksek Devlet memuru olup Başkanlığın en üst amiridir (1 Sayılı CBK, m. 5). İdari İşler Başkanlığı kendi içerisinde Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü, Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü, Güvenlik İşleri Genel Müdürlüğü, Destek ve Mali Hizmetler Genel Müdürlüğü ve Koruma Hizmetleri Genel Müdürlüğü olmak üzere beş alt birimle örgütlenmiştir

CHS'nin Türk idari sistemine getirdiği yeniliklerin başında "Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları" gelmektedir. Belirlenen dokuz alanda çalışma yapmak üzere Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu, Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu, Ekonomi Politikaları Kurulu, Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu, Hukuk Politikaları Kurulu, Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu, Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu, Sosyal Politikalar Kurulu ve Yerel Yönetim Politikaları Kurulu kurulmuştur. Bu sistemde Cumhurbaşkanı tüm kurulların başı olup, kurul üyeleri Cumhurbaşkanı atanmakta ve kurullar en az 3 üyeye toplanmaktadır. Bu üyelerden bir tanesi kurulun başkanvekilliğini yürütmektedir (1 Sayılı CBK, m. 21). Kurulların görevleri arasında oluşturulacak politikalarla ilgili öneriler geliştirmek, geliştirilecek politikalarla ilgili gerekli çalışmaları yapmak, kendi görev alanlarıyla ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına görüşler sunmak, yürütülen politikalarla ilgili Cumhurbaşkanıya rapor sunmak bulunmaktadır. Bakanlıklar ve kamu kurum ve kuruluşları, kendileriyle ilgili politika kurulu arasında müşterek görev ve faaliyet alanlarına ilişkin konularda koordinasyon toplantısı yapabilecektir (1 Sayılı CBK, m. 32). Türk yönetim teşkilat yapısında tümüyle yeni bir yaklaşımla geliştirilen politika kurullarıyla ilgili değerlendirmelere daha sonraki başlıklarda değinilecektir.

1 No.lu CBK ile kurulmuş olan Cumhurbaşkanlığı Ofisleri de Türk idari sistemine yeni dahil olan kuruluşlardandır. Ofisler Cumhurbaşkanıya verilen görevleri yerine getirmek üzere kurulan, Cumhurbaşkanlığına bağlı, özel bütçeli, kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip kuruluşlardır. Bu ofisler; Dijital Dönüşüm Ofisi, Finans Ofisi, İnsan Kaynakları Ofisi ve Yatırım Ofisi'dir (1 Sayılı CBK, m. 525). Bu ofislerin temel görevleri, alanlarıyla ilgili projeler geliştirmek, raporlamak, izlemek ve analizler yapmak olarak sıralanabilir (Ulusoy, 2021: 172).

Son olarak, yeni sistemin kurgulanmasında Cumhurbaşkanlığına doğrudan bağlı kurum ve kuruluşları zikretmek gerekmektedir. Bu kurumlar nitelik ve icra ettikleri faaliyet alanları gereği herhangi bir bakanlığa değil doğrudan Cumhurbaşkanlığına bağlanmıştır. Söz konusu kurum ve kuruluşlar icracı birimler olduklarından dolayı politika kurullarından da farklılık arz etmektedir. Bu kurum ve kuruluşlar ise Devlet Denetleme Kurulu, Devlet Arşivleri Başkanlığı, Diyanet İşleri Başkanlığı, İletişim Başkanlığı, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı, Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı, Savunma Sanayi Başkanlığı, Strateji ve Bütçe Başkanlığı ve Türkiye Varlık Fonu olarak sıralanabilir (1 Sayılı CBK, m. 37).

4. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Ortaya Çıkarabileceği Fırsatlar ve Oluşabilecek Sorun Alanları

Çalışmanın bu aşamasına gelinceye dek öncelikle CHS'ye geçiş aşamasında geline süreçteki tarihsel ve siyasal arka plan ile cari sistemin temel ve vurucu özellikleri kısaca tanıtılmaya çalışılmış, yeri geldikçe de kısa değerlendirmeler yapılmıştır. Bundan sonraki süreçte ise yeni sistemin Türk kamu yönetimi açısından yaratabileceği fırsatları ve sistem için oluşturabileceği sorun alanları daha kapsamlı biçimde ele alınmaya çalışılacaktır. Hiç şüphesiz bu bağlamda yapılan değerlendirmelerin nesnellığı ve kapsayıcılığı konusu eleştirilere açık olmakla birlikte, fırsatlar ve sorunlar bu çalışmadaki başlıklar çerçevesinde ele alınacaktır. Öncelikle yeni sistemin getirebileceği fırsatları, yürütmenin tek başlı olması ve bu kapsamda siyasi istikrarın sağlanması, CBK'lar eliyle hızlı ve esnek karar alma imkanları oluşması, kamu politikalarında birliğin sağlanması, üst kademe kamu yöneticilerinin Cumhurbaşkanının görev süresi ile bağlı olmaları açısından ele alınacak, daha sonra bu tür fırsatlara karşın sistemin personel rejimine dair getirdiği yenilikler; denge-fren mekanizmalarına dair düzenleme eksiklikleri, kamu tüzel kişiliklerinin kuruluşu şekli, Cumhurbaşkanının iş yüküne ilişkin sorun alanlarına değinilecektir.

4.1. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Yaratabileceği Fırsat Alanları

4.1.1. Yürütmede Tek başlılık: Siyasi İstikrarın Sağlanması

İstikrar kavramı, demokratik siyasal ve hukuk sistemlerinin vazgeçilmez olgularından bir tanesidir. Yürütmenin istikrarı ile siyasi istikrar birbirine denk olmamakla birlikte, etkin bir yürütmenin ölçütleri olarak ifade edilebilir (Kiremitçi, 2019: 196). Siyasal istikrar, yürütme istikrarını da içine alan daha geniş bir kavramdır. Siyasal istikrarı sağlamanın tek ölçütü hükümetlerin istikrarlı olması değildir. Bunun için genel siyasal durum, siyasal katılım ve siyasal partilerin yapısına da bakmak gerekmektedir (Fendoğlu, 2020: 535). Yürütme istikrarı ise daha çok hükümetlerin görev sürelerine ve görevde kalmalarına ilişkin bir durumu anlatır.

Bilindiği üzere parlamenter hükümet sistemlerinde yürütme çift başlı bir yapıda olup, Devlet Başkanı ve Başbakan/Bakanlar Kurulundan oluşmaktadır. Bu yapıda hükümetler parlamento içinden gelmekte ve siyasi sorumluluğun esas sahibi olmaktadır. Dolayısıyla siyasal sorumlulukları parlamentoya karşıdır. Devlet Başkanı ise yürütmenin başı olsa bile siyasal sorumluluk sahibi olmadığı için yürütmenin başı olma fonksiyonu daha çok sembolik olarak kabul edilmektedir. Bu sistemde parlamentoda çoğunluğa sahip olan partiye hükümeti kurma görevi Devlet Başkanı tarafından verilmektedir. Ancak hem yürütmenin çift başlı olması nedeniyle Devlet Başkanı ile hükümet arasında, hem de parlamentoda yeterli çoğunluğun sağlanamaması nedeniyle hükümetlerin koalisyon şeklinde kurulması sonucunda kriz ve çatışmalar olabilmektedir. Bu krizleri aşmak ve uzlaşmayı sağlamak ise her zaman mümkün olmamaktadır. Nitekim bu durumlar sık sık hükümet değişikliklerine ve istikrarsızlıklara neden olabilmektedir. Diğer yandan özellikle koalisyon hükümetlerinde uzlaşmayı sağlamak ise demokratik kültürün de varlığı ve yerleşmesi ile ilgilidir. Demokratik kültürün yeterince gelişmediği coğrafya ve toplumlarda siyasal istikrarı sağlamak da mümkün olmamaktadır. Türkiye'de de özellikle 1970'li ve 1990'lı yıllardaki yaşanan hükümet istikrarsızlıkları Başkanlık sistemine geçişteki argümanlardan bir tanesi olmuştur. Atar'a göre, belirli dönemler dışında Türkiye'de parlamenter sistemin başarılı bir şekilde işlediğini söylemek oldukça zordur. Çünkü ülkemizdeki siyasal kültürün en önemli zaaflarından birisi uzlaşma anlayışının gelişmemesi olarak ifade edilmektedir (Atar, 2021: 183-184).

Başkanlık hükümeti sisteminde yürütme organının monist yapıda olduğu, Devlet başkanlığını ve yürütmeyi tek başına Başkanın temsil ettiği yukarıda zikredilmiştir. Bu sisteme asıl özelliğini veren durum ise Başkanın devlet başkanı olması değil, yürütme organını oluşturmasıdır (Tunç & Yavuz, 2009: 11). Başkan doğrudan halk tarafından seçilmekte, siyasal sorumluluğu bu nedenle parlamentoya karşı değil halka karşı olmaktadır. Dolayısıyla Başkanın göreve geldikten sonra parlamentodan bir güvenoyu almasına gerek bulunmamaktadır. Zira Başkan bizzat halk tarafından seçildiği için halihazırda güvenoyuna sahiptir. Güvensizlik oyu nedeniyle parlamento tarafından görevden alınamayan Başkan, belirli bir dönem için düşürülme korkusu yaşamadan görevini yapabilmektedir. Bunun sonucu olarak da istikrarlı bir yönetim oluşacaktır. Ayrıca bakanları Başkan atadığı için hükümet içindeki krizler ve olumsuzluklar da en asgari düzeyde kalacaktır. Yürütme yetkisini doğrudan halktan alan bir başkan, parlamenter sisteme kıyasla daha hızlı kararlar alabilecek, dolayısıyla daha güçlü bir hükümetin ortaya çıkacağı ifade edilmektedir (Kutlu & Kahraman, 2017: 12-13).

Türkiye'de 2014 yılında Cumhurbaşkanı ilk kez halk tarafından seçildiğinde yeni hükümet yapısı, parlamenter model ile başkanlık modeli arasında "sui generis" bir durum almış, yarı başkanlığa benzese de iki başlı kimliksiz bir duruma bürünmüştü (Karatepe, 2018: 171). Yürütme gücünün seçilmiş parlamentodan çıkan hükümet ile halk tarafından doğrudan seçilen fakat siyasal sorumluluğu bulunmayan Cumhurbaşkanı tarafından kullanılması, sistemi arızalı ve çatışmalara açık bir pozisyonda bırakmaktaydı. Nitekim aynı siyasal gelenek ve partiden gelmiş olsalar bile siyaseten sorumlu Başbakan ile seçilmiş, siyasal sorumluluğu bulunmayan Cumhurbaşkanının sorunlar yaşamasına neden olacaktır.

Bu bağlamda 2017 yılı Anayasa değişikliği ile sistemin Başkanlık modeline doğru evrilerek Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin benimsenmesi olumlu bir gelişme olarak ifade edilebilir.

CHS, genel anlamda Başkanlık sisteminin özelliklerini almakla birlikte, Türkiye'nin kendi tarihsel özellik ve dinamiklerine uygun şekilde özel kurallar da geliştirmiştir. Yeni sistemde istikrarlı bir hükümet yapısı oluşturmak, yasama ve yürütme arasında uyum ve iş birliğinin gelişmesi vb. nedenlerle TBMM ile Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin aynı gün ve eş zamanlı olarak yapılması düşünülmüştür (Karatepe, 2018: 173). Sert kuvvetler ayrılığının bir özelliği olan yasama ve yürütmenin birbirini feshedememesi ve seçimlerinin farklı zamanda yapılması başkanlık sisteminin dezavantajlarından biri olarak kabul edilmekte ve uyuşmazlıklarda ve sistem tıkanıklıklarında çözüm üretilememektedir. CHS'nin TBMM ve Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin aynı gün yapılacağını öngörmesi, sistemsel krizlere yol açmadan karşılıklı seçimin yenilenmesi yöntemiyle sorunların çözümüne katkı sağlamayı amaçlamıştır (Atar, 2021: 177).

4.1.2. Hızlı ve Esnek Karar Alma İmkânı: Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri

2017 yılı Anayasa değişikliği ile Anayasal ve Türk yönetim sisteminde yapılan önemli değişikliklerden bir tanesi de Kanun Hükümünde Kararname (KHK) ve tüzük normlarının ilga edilmesiyle Cumhurbaşkanına yönetmelik çıkarma yetkisinin verilmesidir (Ün, 2020: 117). Bunların yanında Başkanlık tipi bir hükümet sistemini benimseyen CHS'nin temel parametrelerinden biri de Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri (CBK) olmuştur. Anayasal zeminde KHK ve tüzüklerin yerini CBK'lar almıştır. Aslına bakılırsa CBK'lar 2017 değişikliğinden önce de mevzuatta bulunmaktaydı. Ancak konusu itibarıyla Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği'nin kuruluş, teşkilat, çalışma esasları ile personel atamalarına ilişkin işlemlerle sınırlıydı. Söz konusu CBK'ların meri CBK'larla aynı ismi taşımasına karşın anlam ve kapsam bakımından birbirini karşılamadığı belirtilmektedir (Kırışık & Öztürk, 2021: 190).

1982 Anayasasına göre;

- Cumhurbaşkanı yürütme alanına ilişkin konularda CBK çıkarabilecektir (T.C. 1982 Anayasası, m. 104/17).
- Anayasadaki temel haklar, kişi hakları ve ödevleri, siyasi haklar ve ödevler CBK ile düzenlenemez (T.C. 1982 Anayasası, m. 104/17).
- Anayasada kanunla düzenlenmesi öngörülen hususlar CBK ile düzenlenemez (T.C. 1982 Anayasası, m. 104/17).
- Kanun ile CBK farklı hükümler içerirse kanun geçerlidir. TBMM aynı konuda kanun çıkarırsa CBK hükümsüz hale gelecektir (T.C. 1982 Anayasası, m. 104/17).
- Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı, merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması CBK ile düzenlenecektir (T.C. 1982 Anayasası, m. 106/12).
- Cumhurbaşkanı üst kademe yöneticileri atar, görevlerine son verir, atamalara ilişkin usul ve esaslar CBK ile düzenlenecektir (T.C. 1982 Anayasası, m. 104/9).
- Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üye görev süreleri, özlük işleri CBK ile düzenlenecektir (T.C. 1982 Anayasası, m. 108/son).
- Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri CBK ile düzenlenecektir (T.C. 1982 Anayasası, m. 118/son).
- Kamu tüzel kişiliği kanunla veya CBK ile kurulacaktır (T.C. 1982 Anayasası, m. 123/3).

Yukarıda zikredilenler ışığında CBK'ların normlar hiyerarşisinde kanunların altında olduğu belirtilebilir. Zira kanunla CBK'nın çatıştığı durumlarda kanun geçerli olacaktır. Bu durumda kanuna uygun olmak kaydıyla, Anayasa'daki mahfuz alan dışında, yürütmeye ilişkin her konuda CBK çıkarılabilecektir. Yeni sistemde CBK ile düzenleyici işlem yapabilme imkânı arttırılırken, CBK ve kanunla ilgili dengede kanun lehine düzenleme yapılarak Anayasa m.7'de kendisini bulan yasama yetkisinin devredilemezliği ilkesi de korunmuş olmaktadır.

Yürütme organı, görevlerini verimli ve etkili şekilde yerine getirebilmek, yetkilerini kullanabilmek ve politikalarını hayata geçirebilmek için kanunlara ihtiyaç duyar. Ancak yasa yapma belirli bir süreç ve kurallar bütünüdür. Zaman zaman da istenilen yasalar parlamentodan geçirilememektedir. Özellikle meclis çoğunluğu ile Cumhurbaşkanının farklı siyasal partilerden geldiği durumlarda bu durum daha çok gözlenmektedir. Bazı durumlarda da yasalar zaman içerisinde işlerliğini ve güncelliğini kaybedebilmektedir. Yeni sistemde CBK'lar sistemin işlerliğini ve tıkanmaları önleme adına önemli bir fonksiyon icra edeceği, ayrıca yasama sürecinin yavaşlığı dikkate alındığında sisteme önemli bir hız katacağı da söylenebilir (Çığman, 2021: 17).

Cumhurbaşkanına CBK çıkarma yetkisi verilmesi, küresel rekabetin arttığı, zorlayıcı şartların hâkim olduğu ve dijital dünyanın tüm benliğiyle varlığını hissettirdiği zamanlarda hızlı, esnek ve şartlara uygun karar verebilme adına kamu

yönetimini yeniden örgütleme ve düzenlemede hız ve kolaylık sağlamaktadır (Kırışık & Öztürk, 2021: 193). Yürütmenin tekli yapısının verdiği avantajla (tek imza ile), yasama sürecinin getirdiği zorluklara takılmadan Resmî Gazete’de CBK’yı yayımlayarak hızlı bir şekilde yürürlüğe girmesi sağlanabilecek, böylece de sistemin ihtiyaçları giderilip sisteme işlerlik kazandırılacaktır.

1982 Anayasasının “kanunsuz emir” başlıklı 137. maddesinde kamu yönetimini ilgilendiren bir hükümde değişiklik yapılarak CBK’lar buraya da adapte edilmiştir. Buna göre kamu hizmetinde görevli personel, üstünden aldığı emri yönetmelik, CBK, kanun ya da Anayasaya aykırı görürse yerine getirmez, bunu emri verene bildirir (T.C. 1982 Anayasası, m. 137). Görüldüğü gibi CBK’lar yapılan bu düzenleme ile birlikte bir üst norm statüsü durumuna gelmiş ve kamu hizmetleri yerine getirilirken dikkate alınması gereken bir bağlayıcılığa sahip olmuştur. Bu da gösteriyor ki karar alma sürecini hızlandırma ve kamu personelini yeni duruma adapte etme anlamında CBK’lar önemli bir fonksiyon icra edebileceği düşünülmektedir.

4.1.3. Kamu Politikaları Sürecinde Birliğin Sağlanması

Kamu politikaları, kamu yönetimi aktörlerinin (hükümet, kamu kurum ve kuruluşları) kamu hizmetine ilişkin olarak yapmayı veya yapmamayı tercih ettikleri yöntem, strateji, faaliyet vb. çalışmaların tümünü ifade etmektedir. Kamu politikaları aynı zamanda toplumsal ihtiyaçlara dönük olarak yürütmenin icrasına katkıda bulunan genel ilke ve değerlerdir (Özer vd., 2015: 176).

Türkiye’de kamu politikası süreç ve aktörlerine bakıldığında, parlamenter sistemde politika yapım sürecinde öncelikle TBMM’nin olduğu görülmektedir. Hükümet iş başına geldikten sonra güvenoyu almakta ve hükümetin hazırladığı plan ve programlar TBMM tarafından onaylanmakta, onay sonrası hükümet programları kamuoyuna çeşitli araçlarla duyurulmaktaydı. Ancak hükümet programlarında radikal bir değişiklik yapılması gerektiği durumlarda, tekrar TBMM onay süreci yaşanacağı için programlar çoğu kez güncelliğini yitirmekteydi (Karatepe & Altunok, 2019: 19-20). Ayrıca parlamenter sistemdeki Cumhurbaşkanı-Hükümet arasındaki anlaşmazlıklar da kamu politikalarının aksamasına ve ertelenmesine neden olmaktadır.

CHS’ye bakıldığında ise sistem gereği kamu politikası oluşturma, yürütme ve değişikliklerde baş aktörün Cumhurbaşkanı olduğu görülecektir. Cumhurbaşkanının çatı olarak düşünüldüğü sistemde politika süreçlerinin Politika Kurulları, Ofisler ve Bakanlıklar olmak üzere üç aktörü olduğu söylenebilir. Bu yapıda politika kurulları politikaları geliştirecek; ofisler ilgili politikalara ilişkin olarak ön çalışma ve hazırlık yapacak, Bakanlıklar ise söz konusu politikaları uygulayacaktır (Erol, 2020: 116). Bu anlamda politika kurullarının kamu politikasının gelişim ve takip sürecinde Cumhurbaşkanına en yakın aktör olduğu ifade edilebilecektir (Özdemir, 2021:290).

CHS’de bakanların politika süreçlerindeki rolünde de değişiklikler görülmektedir. Parlamenter sistemde bakanlar hükümet politikalarını belirleyerek hayata geçirmekle görevlidirler. Yeni sistemde ise bakanların politika süreçlerine ilişkin rolleri kurullar ve ofislerle paylaştırılmış, bakanların rolleri daha teknik bir boyuta indirgenmiştir (Erol, 2020: 117). Çünkü bu sistemde bakanlar TBMM içinden gelmedikleri için siyasal bir aktör olmadıkları, daha ziyade teknokrat oldukları ifade edilebilir.

Kamu politikasını belirleme, uygulama ve sonuçlandırma bakımından temel aktör olan Cumhurbaşkanı, bu politikaları doğrudan ya da dolaylı olarak belirleyecek, uygulayacak ve tamamlayacaktır. Yürütmenin tek başlı yapısından kaynaklı hızlı karar alma mekanizması, etkin ve verimli bir kamu hizmeti sunumunu ortaya çıkaracağı ifade edilmektedir (Kırışık & Öztürk, 2021: 176). Politika süreçlerindeki karar alma aktörlerinin teke indirilmesi, politikaları da hem birbiriyle daha tutarlı hem de güncel bir şekilde hayata geçirme imkanını sağlayacağı düşünülmektedir.

4.1.4. Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Görev Sürelerinin Cumhurbaşkanının Görev Süresiyle Sınırlı Olması

Parlamenter sistemde üst yöneticilerin atama işlemleri yürütmenin iki kanadının da imzasının bulunduğu müşterek kararnameler ya da Bakanlar Kurulu kararı yoluyla yapılmaktaydı. Ancak bu kararların altında muhakkak Cumhurbaşkanı’nın imzası da bulunmak zorundaydı. Sistemin tarafsız kişisi olan Cumhurbaşkanının karşı-imza kuralı ile kararlarda imzasının bulunması atanan üst kademe kamu yöneticisi için de bir güvence olduğu belirtilmekteydi. Bu görüşü savunanlara göre, göreve atanmada olduğu gibi görevden alınmada da aynı usul izlenmesi gerektiğinden, yetki ve usulde paralellik ilkesi gereği, bu durum kamu yöneticisine görevini daha güvenli bir şekilde yapma imkânı sağlayacak ve bürokrat her an görevden alınma riski ile karşı karşıya kalmayacaktı (Ün, 2020: 173).

Kamu yönetimini yeni yönetim modeline göre dizayn etmenin temel araçlarından olan üst kamu yöneticilerin atanması ve görevden alınması işlemleri yeni sistemde bizzat Cumhurbaşkanına verilmiş, bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasların da CBK ile düzenleneceği belirtilmiştir (1982 Anayasası, m.104/9). Cumhurbaşkanınca atanıp görevden alınabilecek üst kademe kamu yöneticilerine ilişkin en esaslı belirlemeler, 3 sayılı CBK ile yapılmıştır. Anılan CBK'nın 1 ve 2 sayılı cetvellerinde, Cumhurbaşkanı kararı ya da onayıyla ataması yapılacak üst kademe kamu yöneticisi kadrolarına yer verilmiştir (Söyler, 2020: 107). Üstelik Cumhurbaşkanına tanınan yetki yalnızca kamu görevlileri ile sınırlı kalmamış, ilgili mevzuata yapılan ilavelerle kamu dışı alanlardan gelenlere de üst kademe yöneticilik yapma imkânı getirilmiştir (Ün, 2020: 173). Buradaki amaç, kamu dışı aktörlerin deneyim ve bilgilerinin kamuya transferi vasıtasıyla kamu hizmetlerine katkı sağlamaları ve bu hizmetlerin daha etkili ve verimli şekilde yürütülmesini sağlamaktır. Ancak kamu dışı kaynaklardan yapılan atamalarda çalışma süreleri belli sürelerle sınırlandırılmış, müktesep hak olarak değerlendirilmemiştir (Akbağ, 2022: 326).

3 sayılı CBK, Anayasa'nın 104. maddesine uygun olarak üst kademe yöneticilerin atama usullerini düzenlemektedir. Buna göre I sayılı cetvelde gösterilenler Cumhurbaşkanı kararı ile, II sayılı cetvelde yer alanlar Cumhurbaşkanı onayı ile, cetvellerde sayılmamış olanlar ise Cumhurbaşkanı yardımcısı, ilgili bakan ya da atamaya yetkili amir tarafından atanacaktır (3 Sayılı CBK, m. 2/2). Bununla birlikte söz konusu CBK'nın 4. Maddesi I sayılı cetvelde yer alanların görev süresinin, atandıkları tarihte görevde bulunan Cumhurbaşkanının görev süresini geçemeyeceğini düzenleyerek, bürokratların görev süresini Cumhurbaşkanının süresine endekslemiştir. Cumhurbaşkanının görev süresi sona erdiğinde bu kişilerin de görev süresi sona erecek ancak yenisi atanıncaya kadar görevde kalmaya devam edeceklerdir (3 Sayılı CBK, m. 4). Muhakkak ki üst yöneticiyi atayan Cumhurbaşkanı onu görev süresi bitmeden de görevden alabilecektir.

Bu yeniliklerle birlikte, halkın oylarıyla seçilmiş Cumhurbaşkanının hükümet hedeflerini gerçekleştirmek için çalışacağı kadroları seçebilmesinin önü açılmıştır. Böylece daha önce özellikle asker-sivil bürokratik vesayetın ülkenin en önemli sorunlarından biri olduğu dönemlerde yaşanan siyaset-bürokrasi çatışmalarının en aza indirgenmesi hatta sonlandırılması düşünülmüştür. Hükümetin kendisine görev vermek istemediği bir üst yönetici ya Cumhurbaşkanının karşı-ımkazaya yanaşmaması ya da görevden alındıktan sonra mahkeme ile görevine tekrar dönmesi nedeniyle kamu hizmetlerinde aksamaya neden olmaktadır. Hükümetin ise buna karşı üreteceği fazla bir argüman bulunmamaktadır. CHS'de ise yürütmenin asli sahibi Cumhurbaşkanına üst yönetici atamalarında geniş bir takdir yetkisi ve düzenleme alanı bırakılmıştır (Ün, 2020: 180). Bu geniş düzenleme alanı sayesinde yürütmenin gücünü tek başına elinde bulunduran Cumhurbaşkanı, bürokrasinin sistemde kökleşmesini engelleyecek ve oluşabilecek bürokratik vesayetçi yapılara karşı daha hızlı hareket kabiliyetine sahip olabilecektir.

4.2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Oluşturabileceği Sorun Alanları

4.2.1. Kamu Personel Yönetimine Dair Sorunlar

CHS'ye geçişle birlikte kamu personel yönetimi de köklü değişikliklere uğramış, birçok kurum kapatılmış ve yerlerine yeni kurumlar ihdas edilmiştir. 2018 yılı öncesi kamu personel yönetimi aktörlerine bakıldığında başat aktörlerin;

- Kamu personel yönetiminin merkezi eşgüdümü ve idaresi: Devlet Personel Başkanlığı (DPB),
- Kadro rejiminin yönetimi: Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (BÜMKO),
- Kamu bürokrasisinin örgütlenme ve mekân edinme sürecine katkı: Devlet Planlama Teşkilatı (DPT),
- Kamu yönetimi disiplinin geliştirilmesi ve kamu personelinin eğitimi: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) olduğu görülmektedir (Albayrak, 2020: 1524).

Yeni sistemde personel yönetimine dair temel değişikliklerin başında sistemin eşgüdüm ve yönetiminden sorumlu kurumların kapatılması gelmektedir. Bunların önde gelenlerinden ikisi ise DPB ve BÜMKO'dur. Yine kamu yönetimi alanındaki disiplinler çalışmaların öncüsü ve kamu personelinin eğitiminde önemli bir rol üstlenen TODAİE de kapatılan kurumlar arasındadır.

CHS'ye geçişle birlikte yaşanan değişiklikler sistematik olarak sıralandığında;

- KHK'ların Yerini CBK'ların alması: Parlamenter sistemde personel sistemine dair düzenlemeler çoğunlukla KHK'lar yoluyla yapılmaktaydı. Zira personele ilişkin düzenlemeler ivedilik gerektirmektedir. KHK yetkisi bu anlamda hızlı bir çözüm yoluydu. Şimdi ise bunun yerini CBK'lar almıştır.
- Eski Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile Aile ve Sosyal politikalar Bakanlığı birleştirilerek Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı adıyla büyük, yeni bir bakanlık kurulmuştur. Ancak daha sonra bu iki bakanlık tekrar ayrılmış

ve personel sistemine bakan yönüyle Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tek yetkili kalmıştır. DPB'nin çoğu görevi Çalışma Genel Müdürlüğü'ne (ÇGM) devredilmiştir. Ancak DPB ile ÇGM'nin iş tanımına bakıldığında, DPB'nin kamu ve bürokrasiye yönelik bir kurum olduğu görülecekken, ÇGM'nin ise iş hukukuna tabi personele diğer bir anlatımla özel sektör çalışanlarına yönelik bir uzmanlığının olduğu görülecektir. Bu anlamda DPB'nin kurulduğu zamandan beri kamu personel sistemine yönelik geliştirdiği müktesebat kamu personel sistemine kısmen yabancı olan ÇGM'nin görevi durumuna gelmiştir.

- Kamu personel rejimine dair işlev üstlenen bir diğer kurum Cumhurbaşkanlığı Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü olmuştur. İdari İşler Başkanlığı'nın alt birimlerinden biri olarak konumlandırılan Genel Müdürlük, 1 sayılı CBK'nın verdiği göreve göre hem üst kademe kamu yöneticilerinin atanmasındaki iş ve işlemleri yürütecek, hem de kamu personeli ile ilgili mevzuat çalışmalarının koordinasyonunu sağlayacaktır (1 Sayılı CBK, m. 8).
- Parlamenter sistemde personel sisteminin dayandığı temel dinamikler kadro, istihdam ve bütçedir. Bu konularda da yetkiyi büyük oranda BÜMKO kullanmaktayken BÜMKO'nun kapatılmasıyla bu yetkiler Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü, Strateji ve Bütçe Başkanlığı ve Muhasebat Genel Müdürlüğü arasında paylaşılmaktadır (Özkal Sayan & Urhan, 2020: 1020).
- İnsan Kaynakları Ofisi yeni sistemin Türkiye'ye tanıttığı kurumlardan bir tanesidir. "Personel" sistemi yerine "insan kaynakları" diğer bir anlatımla kamu yönetimi eksenli bir bakış açısı terk edilerek işletmecili/özel sektör tarzı bir bakış açısının tezahür ettiği ifade edilebilir.

Albayrak'a göre kamu personel sisteminde ilgili ve sorumlu birçok kurumun kapatılmasının yanında, yeni sistem aşırı bir merkezileşme ve tekleştirme anlayışını hâkim kılmıştır. Bu sistemde ortak akıl devreden çıkarılmış, kamuda personel yönetiminden sorumlu bir kurum kalmamıştır (Albayrak, 2020: 1545). Yeni sistemde kamu personel yönetimine dair sorunların aşılmasında yeni bir merkezi yapının yararlı olacağı düşünülmektedir. Mevcut durumdaki dağınık, çok parçalı yapı yerine görev karmaşasının oluşmayacağı, uzmanlığın ön plana çıkacağı, gözetim ve koordinasyonun tek elden sağlanacağı bir kuruma ihtiyaç bulunmaktadır. Devlet Personel Başkanlığı benzeri bir örgütlenme ile bu durum sağlanabilecektir.

4.2.2. Denge Fren Mekanizmalarına Dair Sorunlar

Denge-fren mekanizmaları anayasal demokrasilerde kuvvetler arasındaki ilişkileri düzenlemede önemli bir işlev görmektedir ve ülkelerin demokratik gelişmişliklerine dair bir göstergesi niteliği taşımaktadır. Parlamenter sistemlerde yürütme organı parlamentonun içinden çıkmakta ve parlamentoya karşı sorumlu bulunmaktadır. Bu yüzden sistem yumuşak kuvvetler ayrılığını ifade etmektedir. Parlamento yürütmeyi meclis araştırması, meclis soruşturması, soru, gensoru vb. mekanizmalarla denetleyebilmekte, yürütme de icrai faaliyetlerini bu doğrultuda sürdürmektedir. Başkanlık sistemi ise sert kuvvetler ayırımına dayanmaktadır. Hem yasama hem de yürütme doğrudan halk tarafından seçildiği için birbirlerine karşı sorumlulukları bulunmamaktadır. Bakanlar milletvekili olmadıkları için gensoru vb. mekanizmalarla parlamento tarafından görevlerinden alınamamaktadır. Başkanlık sistemlerinde prensip olarak Başkan parlamentonun, parlamento da Başkanın görevine son verememektedir.

CHS ise Cumhurbaşkanı ve TBMM'nin karşılıklı olarak birbirini feshedebilmelerinin önünü açmıştır. Diğer bir anlatımla organlardan biri diğerini feshetmeye kalkarsa kendi koltuğunu da feda etmeye hazır olmalıdır. Çünkü Cumhurbaşkanlığı ve TBMM seçiminin 5 yılda bir ve aynı gün yapılması öngörülmüştür. Bu yeni yapının sert kuvvetler ayrılığına dayanan başkanlık tipi modellerin dışında bir model öngördüğü söylenebilir. Sistemin bu şekilde kurgulanma nedeni, kuvvetlere "anayasal bir silah" olarak birbirlerini feshedebilme yetkisini vererek denetleyebilmelerini ve başkanlık sisteminin tıkanmalarına karşı çözüm üretebilmelerinin yolunu açma isteğidir (Gönenç, 2018: 5). Doğrusu, Cumhurbaşkanı ile TBMM çoğunluğu aynı siyasal partiye mensup olduğunda bu durum sorun teşkil etmeyecektir. Aksi durumda ise Cumhurbaşkanı, parlamentoyu feshetme gibi önemli bir yetkiyi devamlı olarak parlamentonun üzerinde bir güç aracı olarak kullanabilecek, diğer yandan da parlamento yeterli çoğunluğu sağlayarak Cumhurbaşkanı görev süresini sona erdirebilmek için siyasal planlar peşinde olabilecektir. Sözün özü, sistem her iki tarafın uyum içinde çalışması üzerine kurgulansa da bunun mümkün olmadığı durumlarda neler olabileceğine dair bir fikir öngörmemiştir.

Parlamenter sisteme özgü yürütmenin denetlenmesi işlemlerinden biri de sözlü soru uygulamasıdır. Meclisin Cumhurbaşkanı yardımcısına ve bakanlara sözlü soru sorma imkanının bulunmaması yasamanın yürütme üzerinde etkin bir şekilde denetim yapabilme durumunu kısıtlamaktadır (Kutlu & Karabulut, 2019: 1104). Sözlü soru yöneltilme imkânı pratik olarak da yazılı soru sorma imkanına göre daha hızlı sonuçlanmakta ve uzun zaman bakanların soruyu cevaplandırmalarının beklenmesinin önüne geçmektedir.

Denge fren mekanizmalarına dair oluşabilecek sorun alanlarından bir tanesi de bütçe hakkına ilişkindir. Bütçe hakkı, hükümet sisteminin niteliği fark etmeksizin, yasama organlarının yürütme organlarını denetlemedeki en önemli araçlarından bir tanesidir. 6771 sayılı Anayasa değişikliğine dair kanunla getirilen düzenlemeye göre bütçe kanunu zamanında yürürlüğe konulamaz ise geçici bütçe kanunu çıkarılacaktır. Geçici bütçe kanununun da çıkarılmaması durumunda ise yeni bütçe kabul edilinceye kadar eski bütçe yeniden değerlendirilerek artırılarak uygulanmaya devam olunacaktır (T.C. 1982 Anayasası, m. 161). Bu düzenlemenin TBMM'nin bütçeyi kabul etmeyerek Cumhurbaşkanının elini kolunu bağlamasının önüne geçmek için ihdas edildiği düşünülebilir (Gönenç, 2018: 5). Ancak Cumhurbaşkanı da TBMM'ye karşı önceki yılın bütçesiyle yoluna devam edebilecektir. Her halükârda sistem bu durumda gerilimlere ve tıkanmalara açık bir pozisyondadır.

4.2.3. Cumhurbaşkanı'nın İş Yükü Sorunu

CHS'ye göre Cumhurbaşkanı devletin başı olup yürütme yetkisi bizzat Cumhurbaşkanıya aittir. Sistemsel dönüşümle birlikte parlamenter sistemde var olan Cumhurbaşkanı'nın görev ve yetkilerine ilişkin iş yükü daha da artmıştır. Anayasa ve yasalardan kaynaklı pek çok yeni görev ihdas edilmiştir. Cumhurbaşkanıya, Başbakan ve Bakanlar Kuruluna yapılan tüm atıflar CHS'de Cumhurbaşkanıya yapıldığından dolayı görev, yetki ve sorumluluklarda önemli derecede artış olduğu söylenebilecektir.

Yukarıda Cumhurbaşkanı'nın görev ve yetkileri sayıldığı için burada tekrar sayılmayacaktır. Cumhurbaşkanı yeni sistemde Cumhurbaşkanı Yardımcıları, Bakanları ve üst kademe kamu yöneticilerini atama yetkisine sahiptir. Üst kademe yöneticilerde ise 3 sayılı CBK'deki I sayılı cetvelde bulunanları bizzat atamakta, II sayılı sayılı cetveldekilerin atamasını ise onaylamaktadır. Kırışik ve Öztürk'e göre yalnızca I sayılı cetvelde bulunan ataması yapılacak kişi sayısı bine yakındır. II sayılı cetveldeki kişilerin sayısı ise net olarak bilinmemektedir (Kırışik & Öztürk, 2021: 204). Gözler'e göre bu sistemde Cumhurbaşkanı iş yükü altında ezilmektedir ve bunun başlıca iki nedeni, Cumhurbaşkanıya çok fazla sayıda atama yetkisi verilmiş olması ve Cumhurbaşkanıya önemli ya da önemsiz birçok konuda düzenleme yapma yetkisinin verilmiş olmasıdır (Gözler, 2019: 58-59).

Cumhurbaşkanı yürütme yetkisine ilişkin konularda CBK ve yönetmelik çıkarabilmektedir. Bununla birlikte sistemin rasyonelitesini ve etkinliğini azaltan önemli bir konu da pek çok konunun Cumhurbaşkanı kararına bağlanmasıdır (Gözler, 2019: 66). Bu kararların sayısı o derece fazladır ki tek kişilik bir makam olan Cumhurbaşkanı'nın bu konuları inceleyip sonuca dair kanaat getirebilmesi oldukça güçtür. Acele kamulaştırma kararları, imar planlarına ilişkin kararlar, arazi toplulaştırmaları, sınır işlemlerine ilişkin işlemler vb. sayısı oldukça fazla alanda Cumhurbaşkanı kararı çıkarılmaktadır. Sistem teoride ne kadar mükemmel planlanırsa planlansın, uygulamada etkin ve verimli biçimde işlemeyen sistemin başarısı ve hızı da istenilen düzeyde gerçekleşmeyebileceği düşünülmektedir.

CHS'de Cumhurbaşkanıya bir ya da birden fazla Cumhurbaşkanı yardımcısı atama yetkisi tanınmıştır (T.C. 1982 Anayasası, m. 106). Halihazırda tek Cumhurbaşkanı yardımcısı ile mevcut sistemde yola devam edilmektedir. Hiç şüphesiz, Cumhurbaşkanı takdir ettiği zaman bunların sayısını artırabilir. Ancak mevcut durumda Cumhurbaşkanı yardımcısının Cumhurbaşkanı'nın iş yükünü yeteri derecede azaltabildiği söylenemeyecektir. Cumhurbaşkanı yardımcılarının sayılarının artırılması ve Cumhurbaşkanı'nın mevcut görev ve yetkilerinden uygun gördüklerini yardımcılara devretmesi sistemin işlerliği ve başarısı açısından önemli bir ihtiyaç olarak gözükmektedir. Yetki devri sorunu, yıllardır Türk kamu yönetiminin önemli sorunlarından birini teşkil etmektedir. Hiyerarşik kademelenmede alt kademeye yapılmayan yetki devri, sistemi hantallaştırmakta ve hızlı karar almada gecikmelere neden olabilmektedir. Dolayısıyla yetki devrini en üst düzeyde işletmek kamu hizmetinin sunumunda hızlı karar almayı sağlayacaktır. Yetki devrini salt Cumhurbaşkanı yardımcılarını ile düşünmemek gerekir. Bakanlara da kendi görev alanlarına ilişkin konularda yapılacak yetki devri Cumhurbaşkanı'nın iş yükünü hafifletme anlamında olumlu katkı verebilecektir. Özellikle II sayılı cetvelde Cumhurbaşkanı onayıyla atanan üst kademe yöneticilerinin bakan onayıyla atanması bu duruma örnek verilebilir.

4.2.4. Kamu Tüzel Kişiliğinin CBK ile Kurulup Kaldırılabilmesi

Kamu tüzel kişiliği kavramı, Türk yönetim teşkilatlanmasında temel sınıflandırma olarak dikkat çekmektedir. Kamu tüzel kişiliğine sahip olma, merkezi idarenin diğer bir anlatımla devlet tüzel kişiliğinin dışında yer alma anlamına gelmektedir. Türk yönetim teşkilatlanması içerisinde merkezi idare dışında yer alan kamu kurum ve kuruluşları "yerinden yönetim kuruluşları" olarak ifade edilmektedir (Ulusoy, 2021: 142). Yerinden yönetim kuruluşları, merkezi idareden özerk ve merkezi idare ile doğrudan hiyerarşik bir ilişki içinde değildir.

Yeni hükümet sistemi öncesinde Anayasaya göre kamu tüzel kişiliği kanuna ya da kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanarak kurulabilmekteyken, CHS sonrası Anayasa'nın 123. maddesinde değişikliğe gidilerek, kamu tüzel kişiliğinin kanunla ya da CBK ile kurulabileceği belirtilmiştir. Bu hükme dayanarak CHS'ye göre idari teşkilatlanmanın çatısını oluşturan 1 ve 4 sayılı CBK'larda Cumhurbaşkanlığına ve bakanlıklara bağlı ve ilgili kuruluşlar oluşturulmuş, bu kurum ve kuruluşlardan bir kısmına tüzel kişilik verilirken, bir kısmına ise tüzel kişilik verilmemiştir. Örneğin, Cumhurbaşkanlığının bağlı kuruluşları, Devlet Denetleme Kurulu, Diyanet İşleri Başkanlığı, Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı, MGK Genel Sekreterliği, Savunma Sanayi Başkanlığı, Türkiye Varlık Fonu, Strateji ve Bütçe Başkanlığı ve İletişim Başkanlığı olarak sayılmış, bunlardan Savunma Sanayi Başkanlığı ve Türkiye Varlık Fonu'na tüzel kişilik verilirken diğerlerine verilmemiştir. Yine 1 sayılı CBK'de Cumhurbaşkanlığı Ofislerinin de kamu tüzel kişiliğini haiz oldukları belirtilmektedir (1 Sayılı CBK, m. 525). Burada kamu tüzel kişiliğini haiz olanlarla olmayanlar arasında hiyerarşik kademelenme açısından bir fark görülmediği anlaşılmaktadır. Oysa idare hukuku mantığına göre kamu tüzel kişiliğine sahip olan kurumlar üzerinde merkezi idarenin hiyerarşik denetim yetkileri söz konusu olmayıp, bunlar üzerinde yalnızca istisnai koşullarda "idari vesayet" yetkisi kullanılabilir (Ulusoy, 2021: 143).

Bir kurumun kamu tüzel kişiliğini haiz olması durumunda merkezi idareyle ilişkisinin artık idari vesayete dönüşeceği, hiyerarşik denetim yetkisinin kalmayacağı genel kural olarak ortaya çıkmaktadır. Ancak Anayasanın 127. maddesine göre ise idari vesayet ancak kanunla kurulabilir (T.C. 1982 Anayasası, m. 127/5). Bu durumda CBK ile kurulan kamu tüzel kişilikleri üzerinden idari vesayet denetiminin nasıl yapılacağı hususu bir belirsizlik olarak durmaktadır. Ocak'a göre Anayasanın CBK ile kamu tüzel kişiliği kurulabileceğine dair hükmü, Anayasanın diğer hükümleriyle de tutarlı bir biçimde ele alınmalıdır. Anayasanın 123. maddesindeki idarenin bütünlüğünün sağlanabilmesi için kurulan bu kamu tüzel kişiliği ile idari vesayet bağının da kurulması gerekmektedir. Aksi takdirde merkezi idareyle bağlı olmayan, Türk yönetim teşkilatı içinde kendine özgü bir kamu tüzel kişisi ortaya çıkacaktır (Ocak, 2019: 187).

Cumhurbaşkanına CBK ile kamu tüzel kişiliği kurma yetkisi verilmesi, kamu gücü ayrıcalıklarına sahip, vatandaşların ve özel hukuk tüzel kişilerinin üstünde yer alan hukuk süjesi yaratması anlamına gelmektedir (Zengin, 2019: 8). Diğer yandan Anayasanın 123. maddesine göre ise "idare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir" (T.C. 1982 Anayasası, m. 123). Kamu tüzel kişiliğinin ve keza bakanlıkların kurulması, kaldırılması vb. idari teşkilatlanmaya ilişkin işlemlerin Anayasanın 123. maddesiyle birlikte düşünülmesinde yarar olacağı düşünülmektedir.

5. Genel Değerlendirme ve Sonuç

Ülkelerin yönetim sistemleri ile daha özde kamu yönetimi yapılarını belirleyen pek çok faktör bulunmaktadır. Bu faktörlerin başında ise hükümet sistemleri gelmekte olup, hükümet sistemleri ülkelerin tarihsel, demokratik, sosyolojik, kültürel vb. değerlerine bağlı olarak değişiklikler göstermektedir. Farklılıklar bulunmakla birlikte günümüz dünyasında belli başlı uygulanan hükümet sistemleri parlamenter, yarı-başkanlık ve başkanlık sistemleridir. Söz konusu sistemler ülkelerin yukarıda sayılan değerlerine göre başarı gösterebilir ya da gösteremeyecektir. Hangi hükümet sisteminden bahsedilirse bahsedilsin bir sistemin başarısı yalnızca kendinden menkul bir biçimde değerlendirilemez. Zira demokratik değerlerin ne kadar benimsendiği, siyasal partilerin yapısı ve seçim sistemleri vb. etkenler de hükümet sistemlerinin başarılı olmasında önemli faktörler olarak ortaya çıkmaktadır.

Türkiye, 2017 yılındaki Anayasa değişikliği sonrası uygulamakta olduğu parlamenter sistem modelinden vazgeçmiş ve bir paradigma değişimi olarak ifade edilebilecek biçimde başkanlık sistemine doğru evrilmiştir. Sistem her ne kadar CHS olarak adlandırılrsa ve farklılıkları bulursa da ABD tipi başkanlık sisteminden ilham alındığı ifade edilebilir. Aslında Türkiye'de başkanlık sistemine geçiş tartışmaları uzun yıllardan beri tartışılmakta, parlamenter sistemin yetersizlikleri çoklukla dile getirilmekteydi. Başkanlık modeli özellikle sağ siyasetin hayallerinden biri olarak her zaman gündemdeki yerini korumuştur. Ancak bu denli önemli bir reformu hayata geçirmek için de ülkenin büyük bir siyasal ya da sistem krizi ile karşılaşması gerekiyordu. Zira krizler, karşılığında bu krizlere verilen tepkiyi de doğurmaktaydı. Başkanlık sistemine doğru geçişin ilk krizi 2007 yılında 367 kararıyla olmuş, buna verilen tepki ise Cumhurbaşkanını halkın seçmesine dair Anayasa değişikliği olmuştur. Parlamenter sistem içerisinde halkın seçtiği Cumhurbaşkanı ile yine halk tarafından seçilen ve parlamentonun içinden gelen hükümetin meşruiyet krizini yaşamaması ise son derece zor bir durumdur. Bu durum ortadayken ikinci kriz 15 Temmuz darbe girişimi ve sonrasında yaşanan gelişmelerdir. Bu ikinci krize verilen reaksiyon ise başkanlık modeline geçişle ilgili Anayasa değişikliği olmuştur. Sonuç itibarıyla Türkiye CHS'ye bu şartlar altında geçmiştir.

CHS'de yürütme tek başlı monist bir yapıda olup Cumhurbaşkanı tek başına yürütmeyi temsil etmektedir. Cumhurbaşkanı aynı zamanda hem Devletin başı hem de hükümetin başıdır ve partisi ile ilişkisi kesilmemektedir. Bu yeni yapı beraberinde birçok fırsat alanını oluşturma ihtimaline sahiptir. Yeni sistemde Cumhurbaşkanının yürütmeyi tek

başına temsil etmesi, yürütme yetkisinin çift başlılıktan kurtulması ile siyasal krizlerin yaşanmasının önüne geçileceği, bu şekilde de ülkede siyasal istikrarın sağlanacağı ifade edilebilir. Aynı zamanda CHS'nin hızlı ve esnek karar alma bakımından da yarar getireceği söylenebilir.

CBK'lar, Cumhurbaşkanına yürütmeye ilişkin konularda düzenleme yetkisi vermiş ve böylece ilk elden düzenleme yetkisi sağlanmıştır. Bu süreçte TBMM onayına ya da bürokratik diğer hususlara ihtiyaç duyulmaması, sistemin hızı ve işlerliği açısından önemlidir. Cumhurbaşkanının yürütmeyi tek başına temsil etmesi ile kamu politikası oluşturma ve uygulanmasında birliğin sağlandığını ifade etmek mümkündür. CHS'de Cumhurbaşkanlığı politika kurulları, ofisler ve bakanlıklar kamu politika sürecinin aktörleri arasında yer almaktadır. Ayrıca üst kademe kamu yöneticilerini atama ve görevden alma yetkisi doğrudan Cumhurbaşkanına verilmiş, bu yöneticilerin görev süreleri de Cumhurbaşkanının görev süresi ile sınırlanmıştır. Böylece Cumhurbaşkanının hem atadığı kadrolarla istediği gibi çalışması prensibi işletilmiş olacak, hem de eski sistemde önemli bir sorun olan atanan bürokratların dava yoluyla geri dönmesi uygulamasının önüne geçilecektir.

CHS getirdiği yenilikler itibariyle bünyesinde barındırdığı birçok fırsat alanının yanında potansiyel sorun alanlarına da sahiptir. CHS'ye geçişle birlikte kamu personel yönetimi de köklü değişikliklere uğramış, birçok kurum kapatılmış ve yerlerine yeni kurumlar ihdas edilmiştir. Yeni ihdas edilen kurumların, kapatılan kurumların görevlerini tam olarak yerine getirdiği ya da sistemsel karşılığı tam olarak yansıtamadığı söylenebilir. Aynı şekilde denge fren mekanizmalarına dair birtakım sorunlu alanların olduğu ifade edilebilir. Bütçe hakkına ilişkin TBMM'nin elinin yeterince güçlü olmaması, üst düzey atamaların herhangi bir onaya tabi olmaması, sözlü soru yönteminin yürütmeyi denetleme araçları arasından çıkarılması vb. noktalarda iyileştirmeler yapılabileceği öngörülebilir. Tüm bu sistem içerisinde Cumhurbaşkanının iş yükü başlı başına bir sorun alanı olarak ortaya çıkmaktadır. CHS'ye geçişle birlikte parlamenter sistemdeki meri mevzuat içinde Başbakan, Bakanlar Kurulu'na yapılan tüm atıflar Cumhurbaşkanına yapılmıştır. Dolayısıyla pek çok iş tek başına Cumhurbaşkanının önünde bir iş kalemi olarak yer almaktadır. Ayrıca çok sayıda üst kademe yöneticisi de Cumhurbaşkanınca atanmakta ve bu konuda Cumhurbaşkanına yardımcı herhangi bir makam, kurum ve kuruluş bulunmamaktadır. Cumhurbaşkanı yardımcısı sayısı da bu alanda işaret edilebilecek noktalardan biridir. Kamu tüzel kişiliğinin CBK ile kurulup kaldırılabilmesi de idari teşkilatlanma ve Anayasa hükümleri doğrultusunda üzerinde düşünülmesi gereken konulardandır. Çünkü anayasaya göre idare kanunla düzenlenecektir. İdari teşkilatlanmanın CBK ile de yapılabilmesi yasama yetkisinin genelliğini sınırlandırma ihtimalini barındırmaktadır.

CHS'nin kabul edildiği süreçten itibaren günümüze değin geçen süre, sistemin iyi ya da kötü olduğu konusunda yeterli ve doğru veri sunabilecek bir durumda değildir. Bu süre içinde Türkiye'de iktidar-muhalefet ilişkilerinde herhangi bir değişiklik olmamış, henüz bir seçim dönemi geçmemiş, yapılan ittifakların olumlu ya da olumsuz olarak sonuçları hissedilmemiştir. Rollerde bir değişim yaşanmaması sistemin net katkısının anlaşılmasını bu aşamada zorlaştırmaktadır. Ancak bu durum tabii ki sisteme dair -en azından uygulamaya dair- fikir belirtme konusunda bir kısıtlamaya neden olamayacaktır. Bu denli önemli ve kapsamlı bir reformun (belki de Türk yönetim teşkilat tarihinin en önemli reformu) uygulanmaya başlamasıyla birlikte mükemmel bir şekilde yürüdüğünü ve hatasız/noksansız yoluna devam ettiğini belirtmek rasyonel olmayacaktır. Uygulamada birtakım aksaklıkların olması normal olmakla birlikte, sistemi kurgulayanlar dahi bu durumu kabul etmektedir. İlerleyen dönemlerde de cari hükümet sisteminin CHS olacağı düşünüldüğünde, gündelik siyasal tartışmaların bir tarafa bırakılarak sistemin aksayan yönlerini tamir ve tadil etmenin yollarının aranmasına ihtiyaç bulunmaktadır. Rasyonel bir mantığa dayanan, denge-fren mekanizmalarının güçlü bir biçimde oluşturulduğu, uygulamada yaşanan sorunların tespit edilerek sorunlarının giderildiği bir CHS'nin başarılı olmaması için bir neden görünmemektedir.

Kaynakça

- Akbay, C. (2022). *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Üst Düzey Kamu Yöneticilerinin Statüsü (Düzenleme, Atama Ve Denetleme): Kayırma ve Liyakat Sistemi* [Yayınlanmamış Doktora Tezi]. Necmettin Erbakan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
- Albayrak, S. (2020). Türkiye'de Kamu Personel Yönetiminin Yeni Kurumsal Yapısı ve Kamu İstihdamının Yeni Görünümü. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 75(4), 1517-1549. <https://doi.org/10.33630/ausbf.814996>
- Atar, Y. (2021). *Türk Anayasa Hukuku* (14. bs). Ankara: Seçkin Yayınevi.
- AYM, E. 2007/45, K. 2007/54, 1.05.2007.
- Çiğman, M. (2021). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Türk Kamu Yönetimi: Fırsatlar, Riskler. *Avrasya Dosyası Dergisi*, 12(2), 101-140. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/avrasyadosyasi/issue/67730/1015062>

- Erol, Ö. F. (2020). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları. *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, 26(1), 107-130. <https://doi.org/10.33433/maruhad.725877>
- Fendoğlu, H. T. (2020). *Anayasa Hukuku* (8. bs). Ankara: Yetkin Yayınları.
- Gönenç, L. (2018). *Uygulamada Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi*. TEPAV. https://www.tepav.org.tr/upload/files/1526884486-7.Uygulamada_Cumhurbaşkanlığı_Hükümet_Sistemi.pdf
- Gözler, K. (2019). *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Uygulamadaki Değeri Bir Buçuk Yıllık Bir Bilanço*. <https://www.anayasa.gen.tr/cbhs-bilanco.htm>
- Gözler, K. (2021). *Türk Anayasa Hukuku* (4. bs). Bursa: Ekin Yayınevi.
- Kanadoğlu, S. (2006, Aralık 26). AKP Tek Başına Seçemez. *Cumhuriyet*, 8.
- Karatepe, Ş. (2018). *Anayasa Hukuku Genel Esaslar* (3. bs). Ankara: Savaş Yayınevi.
- Karatepe, Ş., & Altunok, H. (2019). *Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları: Kamu Politikasının Yeni Aktör ve Süreçleri*. Ankara: A Kitap Yayınları.
- Kiremitçi, M. (2019). *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi* [Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi]. Necmettin Erbakan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Kırışık, F., & Öztürk, K. (2022). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Yardımcısı Sayısı Sorunu: Bir Model Önerisi. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 71, 198-213. <https://doi.org/10.51290/dpusbe.1017276>
- Kutlu, Ö., & Kahraman, S. (2017). Türk Cumhurbaşkanlığı Sisteminin Kamu Yönetimi Açısından Değerlendirilmesi. ed. F. Uslu, *Türk Anayasa Hukukunun Güncel Sorunları*. Sakarya: PESA Publication and Beşköprü Publication (p. 1-26). <https://doi.org/10.25272/b.978-605-82738-9-4>
- Kutlu, Ö., & Karabulut, N. (2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Denge ve Denetleme Mekanizmasının Güçlendirilmesi. Oktay, E. vd. (ed.), *Kayfor 17 Bildiriler Kitabı, Karaman*, 1097-1108. https://www.researchgate.net/profile/Hatice-Ay-2/publication/342918350_2000_SONRASI_DONEMDE_TURKIYE%27DE_KAMU_YONETIMI_REFORMU_AKTORLER_VE_YASAL_DUZENLEMELER_BAGLAMINDA_BIR_DEGERLENDIRME/links/5f0d7ea6a6fdcce8ae96f055/2000-SONRASI-DOENEMDE-TUEKRIYEDE-KAMU-YOENETIMI-REFORMU-AKTOERLER-VE-YASAL-DUEZENLEMELER-BAGLAMINDA-BIR-DEGERLENDIRME.pdf
- Kuzu, B. (2005). Türkiye İçin Başkanlık Sistemi. Küçük A. vd. (ed.), *Türkiye’de Siyasal Hayat I. Cilt*. Ankara: Aktüel Yayınları (p. 167-240).
- Ocak, K. (2019). Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile İdari Vesayet Yetkisi Düzenlemesinin Bir Örneği Olarak Cumhurbaşkanlığı Ofisleri. *Anayasa Yargısı*, 36(1), 163-193.
- Özdemir, A. (2021). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Türkiye Cumhuriyeti İdari Teşkilatına Getirdiği Yenilikler. *Journal of Academic Value Studies*, 7(3), 284-297. <http://dx.doi.org/10.29228/jav.51971>
- Özer, M. A., Akçakaya, M., Yaylı, H., & Batmaz, N. (2015). *Kamu Yönetimi Klasik Yapı ve Süreçler* (1. bs). Ankara: Adalet Yayınları.
- Özkal Sayan, İ., & Urhan, V. F. (2020). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Merkezi Personel Hizmetleri Örgütlenmesi. *Journal of International Social Research*, 13(70), 1007-1022. <https://doi.org/10.17719/jisr.2020.4066>
- Söyler, Y. (2020). 3 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine Göre Üst Kademe Kamu Yöneticisi Kimdir?. *ASBÜ Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2(1), 59-110.
- T.C. 1982 Anayasası*.
- Tunç, H., & Yavuz, B. (2009). Avantaj Ve Dezavantajlarıyla Başkanlık Sistemi. *TBB Dergisi*, 81, 1-39.
- Ulusoy, A. D. (2021). *Yeni Türk İdare Hukuku* (4. bs). Ankara: Yetkin Yayınları.
- Ün, L. (2020). *Türkiye’de Hükümet Sistemlerinin Kamu Yönetimine Etkileri Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi* [Yayınlanmamış Doktora Tezi]. On Dokuz Mayıs Üniversitesi.
- Zengin, O. (2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve İdari Yapıya Etkisi. *Emek Araştırma Dergisi (GEAD)*, 10(15), 1-24.
- 1 Sayılı CBK. Geliş tarihi 08 Aralık 2022, Gönderen <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.1.pdf>
- 3 Sayılı CBK. Geliş tarihi 08 Aralık 2022, Gönderen <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.3.pdf>