

CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİYLE KAMU YÖNETİMİNİN GELİŞTİRİLMESİ

Development of Public Administration with the Presidential Government System

Doç. Dr. Fatih Kırışık*
Kübra Öztürk**

Özet: Türkiye'nin kuruluşundan bugüne yönetim yapılanmasını güçlendirme ve sistemsal sorunlarını çözme amaçlı çeşitli Anayasa değişiklikleri yapılmıştır. Bu Anayasa değişikliklerinde yürütmenin güçlendirilerek sorunların çözülmesi konusunda gelişmeler yaşanmıştır. 1982 Anayasasında da yürütme güçlendirilmiş ve özellikle Cumhurbaşkanı önemli yetkilerle donatılmıştır. Fakat sistemsal sorunları rasyonelleştirilmiş parlamentarizm anlayışıyla çözmeye çalışan 1982 Anayasası da sorunların çözümünde başarılı olamamış, pekçok siyasal kriz yaşanmıştır. Geçmişten günümüze pekçok siyasi liderin, Cumhurbaşkanının, Başbakanın savunduğu başkanlık sistemi sistemsal sorunları giderici yeni bir hükümet sistemi olarak önerilmiştir. Nihayet Türkiye'de 2017 Halkoylaması ile başkanlık sistemine benzeyen Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi kabul edilmiştir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi yürütme organı

Abstract: Since the foundation of Turkey, various constitutional amendments have been made aimed at strengthening the structure of governance and solving systemic problems. In these constitutional amendments, there have been developments in solving problems by strengthening the executive branch. The 1982 constitution also empowered the executive and specifically empowered the president with significant powers. But the 1982 constitution, which tried to solve systemic problems with a understanding of rationalized parliamentarism, also did not succeed in solving the problems, and there were many political crises. The presidential system, advocated by many political leaders, presidents and prime ministers from the past to the present, has been proposed as a new system of government that addresses systemic problems. Finally, a presidential government system similar to the presidential system was adopted in Turkey with

* Kütahya Dumlupınar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
fatih.kirisik@dpu.edu.tr, ORCID ID: 0000-0002-9663-7502

** Kütahya Dumlupınar Üniversitesi Doktora Öğrencisi, kubra.ozturk0@ogr.dpu.edu.tr,
ORCID ID: 0000-0001-7554-0202
Makale Geliş Tarihi: 22.10.2020, Makale Kabul Tarihi: 11.11.2020

içerisindeki çift başlılık sorununu ortadan kaldıracak bir şekilde düzenlenmiştir. Başbakanlık ve Bakanlar Kurulu kaldırılmış, yetkiler Cumhurbaşkanında toplanmıştır. Üst kademe kamu yöneticilerinin Cumhurbaşkanı tarafından atanması usulü benimsenerek bürokrasinin seçilmiş yönetime tabi olması amaçlanmıştır. Cumhurbaşkanına bağlı politika kurulları ve ofisler kurularak bütün kamu kurum ve kuruluşlarını kapsayacak şekilde kamu politikalarının oluşturulması, stratejilerin geliştirilmesi, projelerin yürütülmesi gibi önemli imkanlara sahip kılınmıştır. Cumhurbaşkanına Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilme yetkisi verilerek yürütme alanında düzenleme yapabilme yeteneği kazandırılmıştır. Bu dört alanda yaşanan gelişmeler kamu yönetiminin çok uzun süredir yaşadığı sorunlara çözümler getirmiş ve kamu yönetiminin geliştirilmesine katkı sağlamıştır.

Anahtar Kelimeler: Başkanlık Sistemi, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Politika Kurulları, Cumhurbaşkanlığı Ofisleri, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Kamu Yönetimi.

the 2017 People's vote. The presidential government system is organized in such a way as to eliminate the problem of double-header within the executive branch. The Prime Minister and the Council of Ministers were abolished, and powers were gathered in the President. It is aimed that the bureaucracy is subject to elected administration by adopting the procedure of appointing top-level public managers by the President. Policy boards and offices established to cover all public institutions under the president the creation of public policy strategies for the development of facilities such as the execution of important projects have been made. By giving the president the authority to issue presidential decrees, he has been given the ability to make arrangements in the field of execution. Developments in these four areas have brought solutions to the problems that public administration has experienced for a very long time and contributed to the development of public administration.

Key Words: Presidential System, Presidential Government System, Policy Boards, Presidential Offices, Presidential Decree, Public Administration.

Giriş

Türkiye hükümet sisteminde önemli bir değişiklik yaparak Türk Tipi Başkanlık Sistemi olarak adlandırılan Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçmiştir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, kamu yönetimi açısından önemli değişikliklere yol açan bir gelişme olarak ortaya çıkmaktadır. Kamu Yönetiminde yaşanan sorunların çözümü konusunda farklı görüşler bulunmakla birlikte Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile birlikte bu sorunların çözümünün daha kolaylaşacağı değerlendirilmektedir. Siyasal sistemde yaşanan sorunların azaltılmasının da kamu yönetimi üzerinde olumlu etkileri olacağı düşünülmektedir. Çalışmada Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin kamu yönetiminin gelişimi üzerinde ne gibi etkilerde bulunabileceği inceleme konusu olarak tespit edilmiştir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin Türkiye'de yeni uygulanan bir sistem olması nedeniyle kamu yönetimi üzerindeki etkilerinin analizi önem taşımaktadır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi başkanlık sistemine benzeyen bir hükümet sistemidir. Başkanlık sistemi ile benzerliği nedeniyle Türk Tipi Başkanlık Sistemi olarak adlandırılmaktadır. Bu bağlamda başkanlık sistemini uygulayan ülkelerden örnekler incelenerek Türkiye'de bu sistemin kamu yönetimi üzerindeki etkileri inceleme kapsamında tutulacaktır. Bu ülkelerden özellikle ABD'nin başarılı bir uygulama örneği olarak daha dikkatli incelenmesi gerekmektedir. Çünkü Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin kamu yönetimi üzerinde olumlu etkiler doğurması, başarılı uygulama örneklerinin analiz edilerek modellenmesi suretiyle ortaya çıkacaktır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin kamu yönetiminin geliştirilmesi üzerindeki etkileri incelenirken Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşundan bugüne hükümet sistemi ve işleyişi konusunda yaşanan süreçlerin karşılaştırmalı analizi yapılmalıdır. Çalışmada bu süreçte yaşanan sorunlar ve kamu yönetimine etkileri incelenecektir. Yürütmede çift başlı sistemden, tek başlı sisteme geçişin kamu yönetimi üzerindeki etkileri değerlendirilecektir. Yürütmede çift başlı sistemin ortaya çıkardığı sorunların, kamu politikalarının belirlenmesi ve uygulanması sürecinde yaşanan Cumhurbaşkanı-Başbakan çatışmalarının kamu yönetimine etkileri de analiz kapsamındadır. Üst kademe kamu yöneticilerinin belirlenmesinde başkanlık sistemine benzeyen yeni kuralların geçerli olmasının kamu yönetimi üzerinde ne gibi etkileri olabileceği de geçmiş Türk bürokrasi tecrübesi ve başkanlık sistemi ile karşılaştırılarak incelenecektir. Yine Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Bakanlar Kurulunun kaldırılmış olması ve Cumhurbaşkanına bağlı politika kurulları ile ofislerin oluşturulması kamu yönetimi üzerinde ciddi değişikliklere yol açabilecek bir gelişmedir. Cumhurbaşkanına yürütme ile ilgili alanlarda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisinin verilmesi, bu

kararnamelerin meclisten izin almaya veya onay almaya gerek duymaması önemli bir yenilik olarak dikkati çekmektedir.

Bu kapsamda çalışmanın amacı, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile getirilen yürütmede tek başlılık, üst kademe kamu yöneticilerinin atama usullerinin değişmesi, politika kurulları ve ofislerin oluşturulması, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi olarak belirlenen dört önemli yeniliğin kamu yönetiminin geliştirilmesine olan etkilerinin analizi olarak belirlenmiştir.

I. Yürütmede Tek Başlılık: Kamu Politikalarında Birliğin Sağlanması

Parlamente hükümet sisteminde yürütme organı çok sayıda aktörün ve kurulun karmaşık bir ilişkiler ağı içerisinde oluşturulan karar verme süreçleri içerisinde faaliyetlerini gerçekleştirmektedir. Siyasal sorumluluklarla sembolik makam özellikleri birarada düzenlenerek devleti temsil ve hükümeti temsil ayrılmış ve ortaya çıkan yürütme içi yönetim faaliyeti iktidar gücünün yürütme içerisinde dağılımına neden olmuştur. Ortaya çıkan bu tabloda yetki ve sorumluluk dengesi açısından açıklanamayan statüler ve yetkiler, kimin neden ne kadar yetkili ve sorumlu olduğu noktasında kafa karışıklıklarına neden olmuştur. Türkiye tarihinde ortaya çıkan tablo ise biraz daha vahimdir. Yetki ve sorumluluk dengesinin ciddi ölçüde bozulduğu yürütme içi örgütlenme sembolik ama çok yetkili, sorumlu ama yetkileri aktörlerin yaklaşımlarına göre değişken sınırlı, pekçok aktörün karmaşık ilişki ağlarının arasında anlaşılması zor bir yönetsel tablo ortaya çıkmaktadır. Türkiye kuvvetler ayrılığı ve yürütme içi aktörler ve karar verme süreçleri açısından ciddi sorunlar yaşarken ortaya çıkan iktidar boşluğu çeşitli bürokratik örgütler tarafından doldurulmuştur. İktidar gücünün kullanımında bürokrasinin iradesi millet tarafından seçilmiş hükümetin iradesine üstünlük kazanmıştır. Bu süreçlerde darbeler, muhtıralar, uyarılar, engellemeler, baskılar milletin seçtiği temsilcilerin üzerinde bir bürokratik vesayet bulundğunun sürekli dile getirilmesine neden olmuştur. İşte Türkiye’de uzun süredir yaşanan ve geçmişten günümüze hükümet yetkilileri tarafından eleştirilen hükümet sistemi kaynaklı yönetim zaafiyeti sorununu gidermek amacıyla başkanlık sistemine benzeyen ama başkanlık sisteminde yaşanan sorunları giderici mekanizmaların benimsendiği Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmiştir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle yürütme organı içerisinde karar verme mekanizmasındaki krizlere ve çeşitli sorunlara neden olan çoklu aktör ve karmaşık karar verme süreçleri ortadan kaldırılmıştır. Bu amaçla Başbakanlık ve Bakanlar Kurulu kaldırılmış, Bakanların Cumhurbaşkanı ile ilişkisi yeniden belirlenmiştir. Başkanlık sisteminde olduğu gibi yürütme organı yalnızca Cumhurbaşkanından oluşacak şekilde düzenlenmiştir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yürütme yetkisi ve görevi Cumhurbaşkanı tarafından anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir. Cumhurbaşkanı atadığı Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve Bakanlardan da yürütme yetkisini kullanırken yararlanacaktır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yürütme organının tek aktörlü olarak düzenlenmesi kamu politikalarının oluşturulmasında birlik ve uyum açısından son derece önemlidir. Bu sistemden önce kamu politikalarının belirlenmesinde ve uygulanmasında önemli sorunlar yaşanmaktaydı. Bu bağlamda kamu politikası, hükümetin yapmayı ya da yapmamayı tercih ettiği herşey¹ olarak tanımlanabilir.

Kamu politikaları hükümetler tarafından oluşturulup uygulanmaktadır. Ancak Parlamenter sistemde kamu politikalarının oluşturulması ve uygulanmasında hükümetin yanında Cumhurbaşkanı da etkili olmaktadır. Bu durum Cumhurbaşkanı ile Başbakan arasında çeşitli sorunlar/krizler ortaya çıkmasına neden olmuştur.² Türkiye Cumhuriyeti tarihi Cumhurbaşkanları ile Başbakanlar arasında yaşanan krizlerle doludur.³ Bu krizler 2007 yılından itibaren Cumhurbaşkanının da millet tarafından seçilmesiyle devam etmiştir.⁴

Cumhurbaşkanı ve Başbakan arasında yaşanan sorunları anlamak açısından Türkiye Cumhuriyeti tarihi boyunca Cumhurbaşkanı-Başbakan ilişkilerinin analiz edilmesi fayda sağlayacaktır. Bu nedenle geçmişten 2018 yılına kadar Cumhurbaşkanı ve Başbakan ilişkilerinde yaşanan sorunlara/krizlere değinilecektir.

Mustafa Kemal Atatürk'ün Cumhurbaşkanlığı döneminde (1923-1938) Başbakan İsmet İnönü (1923-1924/1925-1937) ile arasında çeşitli görüş ayrılıkları yaşanmıştır. Atatürk, İnönü'nün izlediği devletçilik politikasının başarılı olmayacağını düşünmekteydi. Bu nedenle özel

¹ Dye Thomas R., *Understanding Public Policy* Prentice-Hall, New Jersey, 1972, s.1 (Aktaran: Yıldız, Mete\ Sobacı, Zahid, “Kamu Politikası ve Kamu Politikası Analizi Genel Bir Çerçeve”, Kamu Politikası Kuram ve Uygulama, (der.), Yıldız, Mete\ Sobacı, Zahid, Adres Yayınları, 2013, s. 18). (Birincil kaynağa ulaşamadığı için aktarılmıştır).

² Donat, Yavuz, (<https://www.sabah.com.tr/yazarlar/donat/2014/06/19/yeni-anayasa-olmadikca>), “Çevrimiçi”, “Erişim Tarihi: 10.03.2014”; Gözler, Kemal, “Türkiye’de Hükümetlere Nasıl İstikrar ve Etkinlik Kazandırılabilir? (Başkanlık Sistemi ve Rasyonelleştirilmiş Parlâmentarizm Üzerine bir Deneme)”, Türkiye Günlüğü, S. 62, 2000, s.29; Özdağ, Selçuk, “Yerli Milli Sivil ve Demokratik Bir Hükümet Modeli Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”, Yeni Türkiye Dergisi, S. 94, 2017, s. 7; Tataroğlu, Muhittin, Parlamenter ve Başkanlık Sistemlerinde Siyasî İktidar ve Bürokrasi İlişkileri ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme, Yönetim ve Ekonomi, C: 13, S. 1, 2006, s. 98.

³ Akçay, Erkan, “Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Siyasî Denetim: İdarenin TBMM Tarafından Denetlenmesi”, Akademik Ombudsman Dergisi, S: 5, 2016, s.46-48; Güzel, Hülya\Yalazan, Ateş, 2001a, (<https://www.hurriyet.com.tr/gundem/ilk-cankaya-hukumet-krizi-basbakani-yedi-39228174>), (Çevrimiçi”, Erişim Tarihi: 12.04.2020); Kırıışık, Fatih, “Devlet Kuvvetleri Arasında ve Yürütme Kuvveti İçerisindeki İlişkiler Boyutundan Bakanlar Kurulunda Karar Verme Sorunu”, Kamu Yönetimi ve Siyaset Biliminde Karar Verme, (ed) Kırıışık, Fatih\Önder, Özgür, 2015, s. 60-65.

⁴ Özdağ, 2017, s. 7.

sektöre yakın bir isim olan Celal Bayar'ı İktisat Bakanı yapmıştır. Dış politikada da Atatürk ile İnönü arasında anlaşmazlıklar yaşanmıştır. Başbakan İnönü ılımlı dış politika isterken, Cumhurbaşkanı Atatürk ise daha sert bir dış politikadan yanaydı.⁵ Hatay meselesinde de görüş ayrılığı yaşanmıştır. Cumhurbaşkanı Atatürk'ün Hatay'ın bir an önce anavatana kazandırılması görüşüne Başbakan İnönü'nün karşı çıkması üzerine 1 Kasım 1937 tarihinde Cumhurbaşkanı Atatürk tarafından başbakanlık makamına Celal Bayar getirilmiştir.⁶

İsmet İnönü'nün Cumhurbaşkanlığı döneminde (1938-1950), Başbakan Recep Peker (1946-1947) ile aralarında 1946 yılında ülkenin genel yönetim politikaları ve atamalar konusunda çıkan anlaşmazlıklar devalüasyon ile sonuçlanarak Türk Lirasının yüzde yüzden fazla değer kaybetmesine neden olmuştur.⁷

Fahri Korutürk'ün Cumhurbaşkanlığı döneminde (1973-1980) de sorunlar yaşanmıştır. Bu sorunlardan biri de Kıbrıs hareketi konusundadır. Bu konuda yaşanan anlaşmazlık sonucunda hareket yapılamayacak noktaya gelmiş ve sonunda Necmettin Erbakan-Bülent Ecevit hükümeti Cumhurbaşkanı Korutürk'ü devre dışı bırakarak hareketi başlatmışlardır.⁸

Turgut Özal'ın Cumhurbaşkanlığı döneminde kendi kurduğu partiden Başbakan Yıldırım Akbulut'la Körfez Savaşı gibi bazı konularda ters düşmüştür. Turgut Özal'ın Cumhurbaşkanlığı döneminde Başbakan Süleyman Demirel'le aralarında ciddi krizler yaşanmıştır. Hatta Özal, Demirel'e kendisine söylediği sözler nedeniyle tazminat davası açmış ve tazminata mahkum ettirmiştir. Demirel Hükümeti, Bakanlar Kurulu kararlarında ve KHK'lerde Cumhurbaşkanını devre dışı bırakmak için yasa hazırlığı yapmıştır.⁹ Azerbaycan ve Ermenistan arasında Karabağ bölgesinde yaşanan savaşa müdahale konusunda Cumhurbaşkanı Turgut Özal ile Başbakan Süleyman Demirel arasında anlaşmazlık yaşanmıştır. Cumhurbaşkanı Özal Ermenistan saldırılarına karşı askeri müdahale yapılmasını isterken Başbakan Demirel askeri müdahaleye karşı çıkmıştır.¹⁰ Bu anlaşmazlık Azerbaycan'ın topraklarının önemli bir

⁵ Güzel\Yalazan, 2001a.

⁶ Aydın, Ayşe, "Hatay Meselesinin Çözümü Esnasında Başbakan Celal Bayar'ın Faaliyetleri", Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, C. XIV, S. 1, 2012, s.146.

⁷ Karagöl, Erdal, T., (<https://www.yenisafak.com/yazarlar/erdaltanaskaragol/cift-basligin-neden-oldugu-ekonomik-krizler-2036664>), (Çevrimiçi, Erişim Tarihi: 05.05.2018).

⁸ Barlas, Mehmet, (<https://www.yenisafak.com/arsiv/2001/subat/21/p4.html>), (Çevrimiçi, Erişim Tarihi: 05.05.2018).

⁹ Güzel\Yalazan, 2001a.

¹⁰ Karabulut, Bilal, "Süleyman Demirel'in Dış Politika Anlayışı", Türk Yurdu, 2011, S.289; (<https://www.turkyurdu.com.tr/yazar-yazi.php?id=1627>), (Çevrimiçi, Erişim Tarihi: 12.11.2020); Uğur, Fuat, "Ermenistan'ın Nahçıvan'a Saldırısı Türkiye'ye Askeri Müdahale Seçeneğini Verir", Türkiye Gazetesi, 06.10.2020, (<https://m.turkiyegazetesi.com.tr/yazarlar/fuat-ugur/615627.aspx>), (Çevrimiçi, Erişim

kısmını kaybetmesine yol açmış ve Türkiye ile Orta Asya Türk Devletleri arasında kara yolu bağlantısının kurulması umutlarının uzun bir süre ertelenmesine yol açmıştır.

Süleyman Demirel'in Cumhurbaşkanlığı döneminde (1993-2000) de Başbakan Tansu Çiller (1993-1996) ile arasında pekçok anlaşmazlık yaşanmıştır. Turgut Özal'ın Cumhurbaşkanlığı döneminde kamu politikalarına müdahale etmesine tepki gösteren Demirel, kendi Cumhurbaşkanlığı döneminde de kamu politikalarına müdahalelerde bulunmuş, sembolik bir Cumhurbaşkanlığı yapmamıştır.¹¹

Cumhurbaşkanı Demirel, Necmettin Erbakan'ın Başbakanlığını yaptığı (1996-1997) Refah-Yol Hükümetinin postmodern askeri darbe ile hükümetten uzaklaştırılmasında önemli bir rol oynamıştır. 28 Şubat 1997 tarihinde açıklanan Cumhurbaşkanı Demirel'in başkanlığındaki Milli Güvenlik Kurulu kararlarıyla sivil hükümete ve Başbakan Necmettin Erbakan'a darbe yapılmıştır. Başbakan Erbakan, istifa etmek zorunda kalmış, başörtülü öğrencilerin eğitim hakkı engellenmiş, irticacı olarak fişlenen insanlar mesleklerinden atılıp, yargılanmış, Refah Partisi kapatılmış ve birçok siyasetçinin siyaset yapması yasaklanmıştır.¹² 28 Şubat 1997 postmodern askeri darbesi sonrasında oluşan kaotik ortam ve siyasi atmosferin kötüleşmesi 2001 ekonomik krizine yol açmıştır.¹³

Ahmet Necdet Sezer'in Cumhurbaşkanlığı döneminde (2000-2007) de kendisinin Cumhurbaşkanı olarak TBMM'de seçilmesini sağlayan Başbakan Bülent Ecevit ile arasında ciddi krizler yaşanmıştır. Cumhurbaşkanı Sezer, Devlet Denetleme Kurulu'nu bankalarda yaşanan yolsuzlukları araştırması için görevlendirmiştir. Bu durum 2001 yılında yapılan Milli Güvenlik Kurulu toplantısına da yansımıştır. Bu toplantıda Sezer ile Ecevit arasında tartışma çıkmıştır. Cumhurbaşkanı Sezer anayasayı bilmedikleri iddiasıyla Anayasa kitapçığını Başbakan Bülent Ecevit'e fırlatmıştır.¹⁴ Bu olay sonucunda büyük bir ekonomik kriz yaşanmış, gecelik faiz %6200'e kadar çıkmış, hazine %144 oranında borçlanmış, Türk Lirası'nın değeri %40 civarında düşmüş, devletin borcu 29 katrilyon (milyar) TL artmış ve binlerce işçi işten çıkarılmıştır. Siyasî görüş olarak Sezer ve Ecevit'in birbirine yakın olması bile bu krizin yaşanmasını engelleyememiştir.¹⁵

Tarihi: 12.11.2020); Üstel Aziz, "Başkan Turgut Özal Kafkaslar'da Savaşı Göze Almıştı", 23.01.2017, (<https://www.star.com.tr/yazar/baskan-turgut-ozal-kafkaslarda-savasi-goze-almisti-yazi-1178966/>), (Çevrimiçi, Erişim Tarihi: 12.11.2020); "Karabağ İşgalinde Türkiye'nin Tepkileri ve Politikası", (<https://www.eritela.com/karabag-isgalinde-turkiyenin-tepkileri-ve-politikasi/>), (Çevrimiçi, Erişim Tarihi: 12.11.2020).

¹¹ Güzel, Hülya \ Yalazan, Ateş, 2001b, (<https://www.hurriyet.com.tr/gundem/demirel-cilleri-koskten-kovdu-39228488>), (Çevrimiçi, Erişim Tarihi: 10.03.2020).

¹² Özdağ, 2017, s. 3.

¹³ Karagöl, 2017.

¹⁴ Gönenç, Levent\Ergül, Ozan, "Yaşayan Anayasa 2001 Yılı Gelişmeleri", Türkiye Barolar Birliği Dergisi, S. 1, 2002, s.42-43.

¹⁵ Özdağ, 2017, s. 3-4.

Cumhurbaşkanı Sezer ile Başbakan Abdullah Gül arasında bakanların belirlenmesi konusunda anlaşmazlık yaşanmış ve Gül'ün bakan olarak atanmasını istediği bazı kişilere Sezer onay vermemiştir. Nihayetinde Cumhurbaşkanı Sezer'in istediği isimler bakan olarak atanmıştır.¹⁶ Cumhurbaşkanlarının bakan atamalarına bile müdahale etmesi Başbakanların görevlerini etkili şekilde yapabilmelerini engellemiştir.

Cumhurbaşkanı Sezer ile Başbakan Erdoğan arasında da pek çok sorun yaşanmıştır. Atama kararnamelerinin Sezer tarafından imzalanmaması,¹⁷ kanunların veto edilmesi, toplantılarda karşılıklı atışmalar gibi pekçok sorun yaşanmıştır.¹⁸

Abdullah Gül'ün Cumhurbaşkanlığı döneminde (2007-2014) Başbakan Erdoğan ile aralarında çeşitli sorunlar yaşanmıştır. Cumhurbaşkanı Gül'ün valiler ve emniyet müdürleri gibi üst kademe kamu yöneticilerine talimatları üzerine Başbakan Erdoğan "Dolayısıyla bir Başbakan olarak benim görevim bellidir, Sayın Cumhurbaşkanımızın da görev alanı bellidir. Kimse de böyle bir gayretin içerisine girerek durumdan vazife çıkarmasın" diyerek tepkisini dile getirmiştir.¹⁹

Recep Tayyip Erdoğan'ın ilk Cumhurbaşkanlığı döneminde Başbakan Ahmet Davutoğlu arasında da ciddi sorunlar yaşanmıştır.²⁰ Bu sorunlar sonucunda Davutoğlu görevinden ayrılmıştır.

Tarihsel süreçte Cumhurbaşkanı-Başbakan arasında yaşanan krizler incelendiğinde Anayasada Cumhurbaşkanının tarafsız olarak nitelendirilmesinin veya aynı ya da farklı siyasal partiden olmanın sorunları engelleyemediği görülmektedir. Cumhurbaşkanı ve Başbakanın farklı kamu politikalarının uygulanmasını istemesi yürütme organı içerisinde çatışmalara yol açmıştır. Bu çatışma durumu, bürokrasinin de kendine yakın gördüğü tarafa yakınlaşması ve birlikte hareket etmesiyle²¹ bürokrasiyi de dönemlere göre değişken sınırlarda etkisi altına almıştır. Bu durum bürokrasi içinde de bölünmelere yol açmıştır. Ayrıca bürokrasinin bir kısmı da çatışma nedeniyle ortaya çıkan yönetsel boşlukta kontrol ve denetim dışı kalmış, kendi

¹⁶ (<http://www.gazetevatan.com/sezer-istedi-liste-degisti-631-gundem/>), (Çevrimiçi, Erişim Tarihi: 11.01.2020).

¹⁷ <https://www.memurlar.net/haber/61129/>, (Çevrimiçi, Erişim Tarihi: 20.06.2020); (<https://www.milliyet.com.tr/siyaset/sezerle-erdoganin-imam-kararnamesi-tartismasi-309594>), (Çevrimiçi, Erişim Tarihi: 12.04.2020).

¹⁸ (<https://www.star.com.tr/guncel/erdogan-ahmet-necdet-sezerden-cok-cektim-haber-870865/>), (Çevrimiçi, Erişim Tarihi: 12.04.2020).

¹⁹ (<https://www.milliyet.com.tr/siyaset/devlette-cift-basli-yonetim-olmaz-1619594>), (Çevrimiçi, Erişim Tarihi: 10.03.2020).

²⁰ Şenay, Gonca, (<http://www.aljazeera.com.tr/al-jazeera-ozel/bestepe-ile-kirilmanoktaları>), (Çevrimiçi, Erişim Tarihi: 27.08.2020).

²¹ Özer, M. Akif/Özmen, Burak, "Parlamentarizm ve Başkanlık Sistemleri Arasında Konumunu Arayan Bürokrasi", Strategic Public Management Journal, C. 3, 2017, s.17.

programlarını uygulamışlardır.²² Ortaya çıkan bu karmaşık durum, millettten aldığı yetkiyle kamu politikalarını belirleme yetkisine sahip Başbakanın oluşturduğu kamu politikalarının uygulanması konusunda zorluklarla karşılaşmasına neden olmuştur.²³ Zaten parlamenter sistemde zayıf ve kırılğan hükümet yapısıyla uğraşmak zorunda olan Başbakanlar, bürokratların direnci karşısında etkili olmakta oldukça zorlanmışlardır. Bu durum Başbakanın uygulamak istediği kamu politikalarının zayıf ve etkisiz kalmasına yol açmıştır.²⁴ Başbakanlık otoritesinin zayıflaması bürokratlar üzerindeki kontrolün önemli ölçüde kaybedilmesine neden olmuştur. Parlamenter sistemde bürokrasi oldukça güçlüdür²⁵ ve bu güçlü bürokrasi yönetsel sistem üzerindeki kontrolünü bürokratik vesayete kadar götürebilmektedir.²⁶

Türkiye’de parlamenter hükümet sistemi 1923-2018 dönemi arasında analiz edildiğinde 94 yılda 65 hükümet kurulmuştur.²⁷ Bu durum hükümetlerin görev süresi ortalamasının 17,3 ay olduğunu göstermektedir. Bu süre hükümetin kamu politikalarını uygulaması ve sonuçlarını görmesi açısından oldukça kısadır. Bu kısa süre içerisinde görev süresi belirli olan ve olağanüstü durumlar haricinde görevden alınmayan Cumhurbaşkanı ve bürokratlar devlet yönetiminde oldukça etkili olmuşlardır.

Türkiye’de çift başlı yönetim sisteminin varlığı ve etkili bir hükümet sistemi/yönetsel sistemin olmayışı 27 Mayıs 1960 darbesi, 12 Mart 1971 muhtırası, 12 Eylül 1980 darbesi, 28 Şubat 1997 postmodern darbesi, 27 Nisan 2007 e-muhtırası ve 15 Temmuz 2016 darbe ve başarısız işgal girişimi gibi hükümet üzerinde pekçok doğrudan ve dolaylı müdahalelere neden olmuştur.²⁸

Görüldüğü gibi parlamenter sistemden kaynaklı yürütme organındaki çift başlılık Türkiye Cumhuriyeti tarihi boyunca Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilinceye kadar siyasi, idari, ekonomik krizlere ve sıkça hükümetlere karşı darbe ve muhtıralara da neden olarak Türkiye’ye büyük zararlar vermiştir.

²² Kutlu, Önder\Kahraman, Selçuk, “Türk Cumhurbaşkanlığı Sisteminin Kamu Yönetimi Açısından Değerlendirilmesi”, Türk Anayasa Hukukunun Güncel Sorunları, (ed.) Uslu, Ferhat, 2017, s.13.

²³ Tataroğlu, Muhittin, “Yürütmede Etkinlik Bakımından Başkanlık Sisteminin Değerlendirilmesi”, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi, C. 5, S. 1, 2016, s.92.

²⁴ Kartal, Nazım\Demirhan Yılmaz, “Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Hükümeti Sistemi ve Yeni Sistemin Kamu Yönetimine Yansımaları”, Uluslararası Ekonomi, Siyaset ve Yönetim Sempozyumu, (ed.) Demirhan, Yılmaz vd., 2017, s. 588.

²⁵ Özer\Özmen, 2017, s. 17; Tataroğlu, 2006, s. 100.

²⁶ Özer\Özmen, 2017, s. 17.

²⁷ (<https://www.aa.com.tr/tr/turkiye/inonuden-yildirima-94-yilda-27-basbakan/1202806>), (Çevrimiçi, Erişim Tarihi: 11.11.2020).

²⁸ Erdem, Tevfik, “Türkiye’de Darbe ve Müdahalelerin Kısa Tarihi”, (<https://www.sde.org.tr/tevfik-erdem/genel/turkiyede-darbe-ve-mudahalelerin-kisa-tarihi-kose-yazisi-10443>), (Çevrimiçi, Erişim Tarihi: 12.11.2020).

Parlamente sistemde çift başlı yürütmeden kaynaklı sorunlar, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde ortadan kalkmaktadır. Çünkü Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Başbakan, Başbakanlık ve Bakanlar Kurulu olmayacaktır. Beş yılda bir seçilecek Cumhurbaşkanı, yürütmenin başı ve tek sorumlusu olarak kamu politikalarını belirleyecektir.²⁹ Ayrıca bakanların göreve atanması ve görevden alınmasında tek yetkili makam Cumhurbaşkanı olacağı için Bakanlarla uyumlu çalışma konusunda da yaşanan sorunlar giderilecektir.³⁰ Yürütme ile ilgili kamu politikalarının ve diğer faaliyetlerin belirlenmesi ve uygulanmasında tek makam etkili olacağı için Cumhuriyet tarihi boyunca yaşanan yürütme içi çatışmalar son bulacaktır.³¹ Bu gelişme Cumhurbaşkanının kamu politikalarının etkinliğini artıracaktır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemindeki tek başlı yürütme ile oluşan güçlü hükümet yapısı, Cumhurbaşkanının Bakanlar ve bürokratlar üzerindeki kontrolünü saęlayacak³² ve böylelikle devlet yönetiminde birlik/bütünlük ve uyum oluşturarak bürokratik vesayet uygulamalarının ortadan kalkmasına önemli katkılar sağlayacaktır.

Cumhurbaşkanı yeni sistemde kamu politikalarının belirlenmesinde ana aktör konumuna getirilmiştir.³³ Cumhurbaşkanı bütün kamu politikalarını doğrudan ya da dolaylı olarak belirleyecek, uygulayacak ve uygulamaları takip edecektir.³⁴ Cumhurbaşkanı kamu hizmetlerinin etkili ve verimli bir şekilde sunulmasını sağlayacaktır.³⁵ Böylece bürokratik vesayetle baskılanan kamu politikaları süreçleri de etkin, verimli ve rasyonel bir çerçeveye kavuşturulacaktır.³⁶

II. Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Belirlenmesinde Yeni Kurallar

1982 Anayasası'nın 104. maddesinde yapılan değişiklikle Cumhurbaşkanına st kademe kamu yöneticilerini atama, görevlerine

²⁹ Kartal\Demirhan, 2017, s. 586-587.

³⁰ Kartal\Demirhan 2017, s. 579; zbudun, Ergun, (<http://www.birarada.org/tr/22645/Prof-Dr-Ergun-Ozbudun-Huk-met-Sistemi-Tartismalari>), (evrimii, Erişim Tarihi: 25.09.2020).

³¹ zbudun, 2015.

³² Tataroğlu, 2006, s. 102.

³³ Akman, Elvettin, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kamu Politikası Aktörleri", Paradoks Ekonomi, Sosyoloji ve Politika Dergisi, C.15, S. 1, 2019, s. 39.

³⁴ Sobacı, Zahid/Miş, Nebi/Kselu, zer, "Türkiye'nin Yeni Yönetim Modeli ve Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı", SETA Perspektif, 2018, s.1

³⁵ Aydın, Abdullah \ Akıncı, Berat, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kamu Personel Yönetim Sisteminin Dönüşümü: Üst Düzey Kamu Görevlilerinin Atanması", Route Educational and Social Science Journal, C.5, S.10, 2018, s.1031; Sobacı/Miş/Kselu, 2018, s.1.

³⁶ rselli, Erhan / Babahanoğlu, Veysel/Bilici, Zekeriya, "Kamu Politikalarında Yeni Aktörler: Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları ve Ofisleri", Turkish Studies Economics, Finance and Politics, C.13, S. 30, 2018, s. 307.

son verme ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle düzenleme yetkisi verilmektedir.

10.07.2018 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanan Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle Cumhurbaşkanı kararı ile atanacak ve Cumhurbaşkanının onayı ile atanacak üst kademe kamu yöneticileri belirlenmiştir.

Cumhurbaşkanı kararı ile Diyanet İşleri Başkanı, Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanı, MGK Genel Sekreteri, Devlet Denetleme Kurulu Başkan ve Üyeleri, Savunma Sanayii Başkanı, Bakan Yardımcıları, Cumhurbaşkanlığı Ofis Başkanları, Cumhurbaşkanlığına bağlı kurum ve kurul başkanları, TRT Genel Müdürü, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Başkanı, Özelleştirme İdaresi Başkanı, Valiler, Büyükelçiler, Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Başkan ve Üyeleri (RTÜK ve Kişisel Verileri Koruma Kurulunun TBMM tarafından seçilen üyeleri hariç), TMSF Başkan ve Üyeleri, YÖK Üyeleri, Rektörler, AFAD Başkanı, Gelir İdaresi Başkanı, SGK Başkanı, KOSGEB Başkanı, TİKA Başkanı, TÜİK Başkanı, Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanı, TOKİ Başkanı, ÖSYM Başkanı, TKDK Başkanı, TÜBİTAK Başkanı, Genel Müdürler, Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Başkan ve Üyeleri, TÜBA Başkanı, Türkiye Uzay Ajansı Başkanı, Türkiye Varlık Fonu Yönetim Kurulu Başkanı, Genel Müdürü ve yönetim kurulu üyeleri gibi üst düzey pek çok kamu görevlisi atanmaktadır.

Peki üst kademe kamu yöneticileri nasıl bir rol üstlenmektedir ve Cumhurbaşkanına neden bu yetki verilmektedir?

Üst kademe kamu yöneticilerine ilişkin Birleşmiş Milletlerin bir tanımlamasında, kamu kurum ve kuruluşların üst düzeylerinde görev yapan ve ana politikaların formüle edilmesiyle uğraşan, en üst düzeylerde politika konularında danışmanlık yapan, yönetsel politikaya ilişkin kararlar verme sorumluluğuna sahip olan ve bakanlar/bakanlıklar ya da yönetim kurulları tarafından belirlenen temel politikaları, işlemsel politikalar ve program kararlarına dönüştüren kişiler olarak tanımlanmaktadır.³⁷

Üst kademe kamu yöneticileri tanımına bakıldığında kamu politikalarının oluşturulması, yürütülmesi ve kamu politikaları konusunda danışmanlık yapılması gibi son derede önemli roller üstlendikleri görülmektedir. Üst düzey bürokratların kamu politikaları sürecindeki bu etkin rolü, seçilmiş yöneticilerle ilişkilerinin ne kadar önemli olduğunu göstermektedir. Üst düzey bürokratlarla seçilmiş yöneticiler uyumlu ise demokratik yönetim sistemi sağlıklı bir şekilde

³⁷ United Nations, Report of the Interregional Seminar on the Development of Senior Administrators in the Public Service of Developing Countries, New York, 1969, p.4 (Aktaran: Önder, Murat, "Üst Düzey Yöneticilerin Yetiştirilmesi ve Geliştirilmesi: Bazı Ülkelerde ve Türkiye'de Durum", Türk İdare Dergisi, S. 409, 1995, s.134). (Birincil kaynağa ulaşılamadığı için aktarılmıştır).

işleyecektir. Ancak uyumsuzluk, mücadele ve hatta çatışma ilişkisi söz konusu ise o zaman demokratik siyasal sistemin temel işleyiş mantığı açısından ciddi bir kriz ortaya çıkacaktır. Atanmış bürokratlar istemediği kamu politikalarını engelleme, yavaşlatma, değiştirme, uygulamama, amaç ve hedeflerinden saptırma gibi davranışlar içerisine girebilir. Hatta seçilmiş yöneticilere kendi kamu politika önerilerini dikte edebilir. Bürokratların millet tarafından seçilmiş yöneticilere tabi olmaması, engellemesi, mücadele içerisine girmesi, kendine bürokratik iktidar alanları oluşturmaları millet iradesine dayanan demokratik yönetim sisteminin anlamını yitirmesine neden olacaktır. Bu nedenle başkanlık sisteminde üst düzey bürokratların seçilmiş yöneticilere tabi olmasını sağlamak açısından göreve gelme ve görevden alınma kuralları düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde de üst kademe kamu yöneticilerinin seçilmiş Cumhurbaşkanı tarafından atama ve görevden alma usulü benimsenmiştir.

Bürokrasi kamu hizmetlerinin sunumunda önemli bir rol üstlenmektedir.³⁸ Kamu hizmetlerinin sunumunda bürokrasinin önemi, kamu politikaları konusunda da etkili olmasını sağlamaktadır. Bürokrasinin sahip olduğu teknik bilgi ve uzmanlık ona kamu politikalarını etkileme konusunda önemli bir imkan sunmaktadır.³⁹ Bu durum bürokratları vazgeçilmez ve ayrıcalıklı bir konuma getirmektedir. Türkiye’de bürokrasi her zaman ayrıcalıklı bir konumda bulunmuştur.⁴⁰ Bürokrasinin siyasi yöneticilere bağlı ve onların emirlerini yerine getirmekle görevli bir organ olması gerekirken, siyasi yöneticilerle güç mücadelesine girmiştir.⁴¹ Bu nedenle Türkiye’de bürokrasi-siyaset ilişkisinde her zaman sorunlar yaşanmıştır. Bürokrasi bir türlü siyasi denetim altına alınamamış, iktidar ortağı gibi hareket etmiştir.

Seçilmiş siyasetçilerin atanmış bürokrasiye üstün olması gerekirken, Türkiye’de bürokrasi milletin oyuyla seçilen siyasilere üstünlük sağlamıştır.⁴² Kendisini kalıcı, siyasetçileri geçici olarak görüp hareket eden bürokrasinin siyasetçilere uyum sağlamaması ve bürokrasi-siyaset arasında yaşanan çekişmeler kamu politikalarının oluşturulması ve uygulanması aşamalarında sorunlar yaşanmasına neden olmuştur. Türkiye’de bürokrasinin bu durumu kamu hizmetlerini yürütme de bir araç mı, yoksa uyulması gereken kuralları belirleyen bir efendi mi olduğu yönünde belirsiz durumlar ortaya çıkarmıştır.⁴³

³⁸ Mercimek, Şehriban, “Bürokratik Vesayet Anlayışına Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin Etkisi”, Uluslararası Batı Karadeniz Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi, C.2, S.2, 2018, s.132.

³⁹ Sobacı, Mehmet Z., “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Türkiye’de Bürokrasinin Dönüşümü”, Yeni Türkiye Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Ö. S., S.94, 2017, s.543.

⁴⁰ Mercimek, 2018, s.132.

⁴¹ Eryılmaz, Bilal, *Kamu Yönetimi*, Umuttepe Yayınları, İzmit, 2017, 10. Baskı, s. 269.

⁴² Mercimek, 2018, s.133.

⁴³ Mercimek, 2018, s.134.

Oysaki kamu hizmetlerinin ilke ve kuralları seçilmiş karar organları tarafından belirlenmektedir.⁴⁴ Bürokrasinin belirleyen değil uygulayan olması gerekmektedir.⁴⁵ Bürokrasi kamu politikalarının oluşturulması ve uygulanması sürecinde etkin olarak katılmakla birlikte temel fonksiyonu kamu politikalarının uygulamasını gerçekleştirmektir.⁴⁶ Ancak bürokrasi Türkiye’de bu konumundan sıyrılarak kamu politikalarının müzakere edilmesi ve karar aşamasında belirleyici aktör olmuştur.⁴⁷ Kamu politikaları süreçlerinde bürokrasi siyasetçilerden daha etkin ve baskın bir rol oynamıştır.⁴⁸ Metin Heper’e göre bürokrasinin Batıdakine benzer tarzda uygulayıcı konumuna indirgenmesi gerekmektedir.⁴⁹

Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine kadar olan süreçte bürokrasinin rolü uygulayıcı konumunun çok ötesindedir. Bu süreçte kamu politikalarının oluşturulmasında ve uygulamasında bürokrasi etkili bir aktör olmuştur. Bürokrasi, hükümete rağmen ve hükümetten ayrı iktidar gücü kullanan bir yapıya dönüşmüştür. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte Osmanlı Devletinden Türkiye Cumhuriyeti’ne devam edegelen bürokratik yönetim geleneği⁵⁰ değiştirilmek istenmektedir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde üst kademe kamu yöneticilerinin atanmasında getirilen yeni kurallarla, seçilmişlere siyaset dayatan bürokrasinin kendi doğal sınırlarına geriletilmesi amaçlanmıştır.⁵¹ Cumhurbaşkanı’na verilen üst kademe kamu yöneticilerini atama-görevden alma yetkisiyle bürokratlar sivil iradeye bağlı hale getirilerek bürokratik vesayet önlenmek istenmiştir.⁵²

Cumhurbaşkanı yeni sistemde kamu politikalarının belirlenmesi ve uygulanmasında stratejik pozisyonda bulunan üst düzey kamu yöneticilerini kendisi belirleyecek ve uyumlu çalışmamaları durumunda görevden alabilecektir.⁵³ Böylece kamu politikalarında önem arz eden seçilmiş-atanmış uyumu sağlanacaktır.

⁴⁴ Çoker, Ziya, “Mülki İdare Amirleri, Bürokrasi ve Politika”, Türk İdare Dergisi, S. 409, 1995, s.7.

⁴⁵ Çoker, 1995, s.9.

⁴⁶ Göküş, Mehmet, “Kamu Politikalarının Belirlenmesinde Bürokrasinin Rolü”, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Sayı:6, 2000 s.35-43.

⁴⁷ Yılmaz, Nihat/Doğan, Kadir Caner/İnankul, Hakan, “Tek Parti İktidarı Döneminde (1923-1946) Bürokrasi ve Siyaset İlişkisinin Weberyana Değerlendirmesi”, Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, C.27, S.3, 2013 s. 280.

⁴⁸ Sobacı, 2017, s.544.

⁴⁹ Yavuz, Mehmet, “Osmanlı-Türk Devleti’nde Bürokrasi Kurumunun Rolü: Heper ve Küçükömer Üzerinden Karşılaştırmalı Bir Analiz Denemesi”, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, S. 53, 2017 s.206.

⁵⁰ Yavuz, 2017, s. 206.

⁵¹ Sobacı, Zahid, “Yeni Sistem ve Üst Kademe Yöneticiler”, Sabah Gazetesi, 2018, (<https://www.sabah.com.tr/yazarlar/perspektif/mehmet-zahidsobaci/2018/07/14/yeni-sistem-ve-ust-kademe-yoneticiler>), (Çevrimiçi, Erişim Tarihi: 24 Haziran 2020).

⁵² Karatepe, Şükrü/Alkan, Haluk/Atar, Yavuz vd., (<http://www.memursen.org.tr/documents/cumhurbaskanikitap.pdf>), (Çevrimiçi, Erişim Tarihi: 24.06.2020); Mercimek, 2018, s. 145.

⁵³ Sobacı, 2017, s. 548.

ABD uygulanan başkanlık sisteminde de 1978 tarihli Kamu Hizmeti Reform Yasası'na göre üst düzey kamu yöneticileri başkan tarafından kendi programına uygun kişiler seçilmektedir.⁵⁴ Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde de Amerika sisteminde olduğu gibi başkanla gelip giden üst düzey kamu yöneticileri uygulamaya geçirilmiş olacaktır.⁵⁵

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde bu yöneticiler ayrıca özel sektörden başarılı kişiler arasından da transfer edilebilecektir. Türkiye özel sektördeki CEO'lar gibi görev yapacak kişiler söz konusu olabilecektir. Hükümet ile gelip hükümet ile giden üst kademe kamu yöneticileri olacaktır. Aktif, verimli ve etkin çalışamayan kişiler kamuda yer alamayacak ve devlet kadrolarında kalma garantisine sahip olmayacaklardır. Bu durum kamu hizmetlerinde kaliteyi beraberinde getirerek kamu yönetiminin gelişimine katkı sağlayacaktır.⁵⁶

III. Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları ve Ofisler

ABD Başkanlık sisteminde Başkanın yürütme ofisleri olarak adlandırılan bir teşkilat bulunmaktadır. Bu yapı içerisinde Yönetim ve Bütçe Ofisi, Ulusal Güvenlik Konseyi, Ekonomik Danışmanlar Konseyi, Ulusal Uyuşturucu Kontrol Politikaları Ofisi, Bilim ve Teknoloji Politikaları Ofisi ve Çevre Kalitesi Konseyi bulunmaktadır.⁵⁷ Başkanın yürütme ofisi, yetki ve görevlerinde başkana yardımcı olmakta ve kendi görev alanıyla ilgili kararların yerindeliliğini ve etkinliğini sağlamaktadır. Ayrıca kamu kurum ve kuruluşlarının yönetilmesinde ve uyum içinde çalışmasında da etkili olmaktadır. Amerikan Anayasası'nda bu ofislerin çalışma yöntemiyle ilgili açık bir düzenleme bulunmamakta ama genellikle Başkan tarafından verilen emirlerle hareket etmektedirler.⁵⁸

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde başkanlık sistemine benzer şekilde politika kurulları ve ofisler oluşturulmuştur. Cumhurbaşkanlığı teşkilatında kurmay birimler ile kurumsal ve idari işleri yürüten yardımcı birimler bulunmaktadır. Politika kurulları ve ofisler kurmay birimler olarak Cumhurbaşkanı'nın kamu politikası oluşturma ve uygulama kapasitesini geliştirme amacıyla oluşturulmuştur.⁵⁹ Cumhurbaşkanlığı sisteminde ofisler, kurullar ve

⁵⁴ Demir, Fatih, "Bürokrasi-Demokrasi İlişkisi ve Bürokratların Seçilmişlerce Kontrolü Sorunu", Yönetim ve Ekonomi Dergisi, C.18, S.2, 2011, s.80.

⁵⁵ Kutlu/Kahraman, 2017, s.22.

⁵⁶ (<https://www.milliyet.com.tr/siyaset/devlette-cift-basli-yonetim-olmaz-1619594>), (Çevrimiçi, Erişim Tarihi: 10.03.2020).

⁵⁷ (<https://www.whitehouse.gov/the-trump-administration/>), (Çevrimiçi, Erişim Tarihi: 11.05.2018).

⁵⁸ Coşkun, Bayram\Pank, Çiğdem, "Başkanlık Sisteminde Başkanla İdari Yapı Arasındaki İlişki ve Türkiye İçin Değerlendirmeler", Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Özel S.4, 2017, s. 73.

⁵⁹ Sobacı/Miş/Köseoglu, 2018, s.2.

bakanlıkların rollerinin aşağıdaki şekilde tasarlanmış olduğu ifade edilebilir:⁶⁰

- Ofisler : Politika ön araştırma ve hazırlık
- Kurullar : Politika oluşturma ve geliştirme
- Bakanlıklar : Politika uygulama

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde kamu politikası oluşturma sürecinin değiştiği ve yeni aktörlerin politika oluşturma sürecine güçlü bir şekilde katıldığı görülmektedir.⁶¹ Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde bakanlıklar alt düzey politikaların yapımında rol alıp daha çok uygulayıcı ve denetleyici bir işlevi yerine getirecektir.⁶² Bakanlıklar yeni sistemde ofis ve kurullar tarafından belirlenen politikaları uygulayan,⁶³ politikaların yürütülmesine odaklanan icracı birimlere dönüşeceklerdir.⁶⁴ Konuyla ilgili 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi 503. maddede Bakanların, bakanlık hizmetlerini mevzuata, Cumhurbaşkanının genel siyasetine, Cumhurbaşkanı karar ve talimatlarına, kalkınma planlarına ve yıllık programlara uygun olarak yürütmekle, bakanlığın faaliyet alanına giren konularda diğer bakanlıklarla işbirliği ve koordinasyonu sağlamakla görevli ve Cumhurbaşkanına karşı sorumlu olduğu belirtilerek bakanlıkların politika yapıcı rolleri yerine politika yürütücü/uygulayıcı rollerine vurgu yapılmıştır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde 9 adet politika kurulu oluşturulmuştur.

- 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,
- Yerel Yönetim Politikaları Kurulu.

⁶⁰ Akman, 2019, s. 664.

⁶¹ Akman, 2019, s. 664.

⁶² Sobacı/Miş/Köseoglu, 2018, s.4.

⁶³ Akman, 2019, s. 664.

⁶⁴ Köseoglu, Özer, "Kamu Politikalarında Yeni Aktörler ve Değişen Roller", Kriter Dergisi, 2017, S.13.

Cumhurbaşkanı, kurulların başkanıdır. Kurullar en az üç üyeden oluşur. Kurul üyeleri Cumhurbaşkanınca atanır. Cumhurbaşkanı kurul üyelerinden birini başkanvekili olarak görevlendirir.⁶⁵

Kurulun başkanının Cumhurbaşkanı olarak belirtilmesi ve üyelerden birinin başkanvekili olarak görevlendirilmesi kurulun çalışmalarındaki etkinliği sınırlandırabilir. Çünkü Cumhurbaşkanının kurul başkanı olarak bütün kurulların toplantılarına aktif olarak katılabilmesi ve politika oluşturma süreçlerini etkili bir şekilde takip edebilmesi, üstlendiği görevler itibarıyla düşünüldüğünde oldukça zor görünmektedir. O nedenle Cumhurbaşkanının kurulların doğal başkanı olması ve kurul üyelerinden birinin kurul başkanı olarak düzenlenmesi faydalı olabilir. Bu süreçte kurul üyelerinin, kurul başkanı liderliğinde politika oluşturma ve kurumlararası ilişkileri yürütme ve yönetmesi daha verimli sonuçlar doğurabilir.

Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile politika kurullarının genel görev ve yetkileri aşağıdaki şekilde belirlenmiştir.

-Cumhurbaşkanınca alınacak kararlar ve oluşturulacak politikalarla ilgili öneriler geliştirmek.

-Geliştirilen politika ve strateji önerilerinden Cumhurbaşkanınca uygun görülenler hakkında gerekli çalışmaları yapmak.

-Küresel rekabetin getirdiği ani değişimlere karşı strateji ve politika önerileri geliştirmek,

-Görev alanlarına giren konularda kamu kurum ve kuruluşlarına görüş vermek.

-Görev alanlarına giren konularda Bakanlıklar, kurum ve kuruluşlar, sivil toplum ve sektör temsilcileri, alanında uzman kişiler ve ilgili diğer ilgililerin görüşünü alarak uygulanan politikaları ve gelişmeleri izlemek, yapılan çalışmalarla ilgili Cumhurbaşkanına rapor sunmak.

-Cumhurbaşkanı programına uygunluk açısından, bakanlıklar ile kurum ve kuruluşların uygulamalarını izlemek ve Cumhurbaşkanına rapor sunmak.

-Bakanlıklar, kurum ve kuruluşlar, sivil toplum ve sektör temsilcileri, alanında uzman kişiler ve ilgili diğer ilgililerin davet edilmesi suretiyle genişletilmiş kurul toplantıları yapmak.

-Görev alanlarına giren konularda talep, ihtiyaç ve etki analizi yapmak ve/veya yaptırtmak.

-Cumhurbaşkanınca verilen diğer görevleri yapmak.

Politika kurullarının genel olarak görev ve yetkilerini düzenleyen bu kurulların yanında her politika kurulunun özel görev ve yetkilerini

⁶⁵ Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 10.07.2018 ve 30474 Sayılı Resmi Gazete, Md.21.

düzenleyen kurallar 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Karanamesinde yer almaktadır. Politika kurullarının görev ve yetkilerinin düzenlenmesinde genel görev ve yetkilerin belirtilmesi ile yetinilmemesi, özel olarak herbir kurulun görev ve yetkilerinin ayrıntılı olarak düzenlenmesi, nitelikleri itibarıyla oldukça farklı alanlarda faaliyetler yürütecek politika kurullarının çalışmalarını düzenlemek konusunda önemli katkılar sunacaktır.

Politika kurullarının görev ve yetkilerinin icrai nitelikte mi yoksa istişari nitelikte mi olduğu konusunun da tartışmalı olduğu görülmektedir. Politika kurullarının parlamenter sistemde bulunan şura ve kurullardan çok daha fazla ve farklı nitelikte görev ve yetkileri bulunmaktadır. Politika kurullarının bakanlıkların, kurum ve kuruluşların faaliyetlerini izleyebilmesi, denetleyebilmesi klasik bir danışma kurulu olmadığını açıkça göstermektedir. Bu nedenle, politika kurullarının politika yapımı konusunda istişari, politikaların uygulanması sürecinde ise icrai bir rol üstlendiği görülmektedir.⁶⁶

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde politika kurulları kendi alanlarıyla ilgili politika oluşturma ya da geliştirme işlevini yerine getirecektir.⁶⁷ Politika kurulları ilgili oldukları alanda politika üretme ve üretilen politikaların uygulama sürecini izlemek üzere kurulmuşlardır.⁶⁸ Politika kurulları aynı zamanda küresel rekabetin getirdiği ani değişimlere karşı strateji ve politika önerileri oluşturmakla görevlendirilmiştir. Türkiye'nin alanında öncü isimlerinin uzmanlık ve politik birikimi yüksek kişilerle biraraya getirerek oluşturulan kurullar, Türkiye'nin birikiminin devlet üst yönetiminde kullanılması açısından önemli bir hamle olarak değerlendirilmektedir. Politika kurullarında bilim insanlarının yoğunlukta olması devlet aklının siyasetçi-bürokrat boyutuna, bilimsel boyutun da eklenmekte olduğuna işaret etmektedir.

Tablo 1: Politika Kurulu Üyelerinin Bilim İnsanı Profili

Politika Kurulları Toplam Üye Sayısı	Politika Kurulları Toplam Bilim İnsanı Sayısı	Bilim İnsanı Üye Sayısının Toplam üye Sayısı İçerisindeki Yüzdesi
76	44	% 57,8

⁶⁶ Erol, Ömer Faruk, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları”, Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, C.26, S.1, 2020, s.115.

⁶⁷ Akıncı, Berat, “Türkiye’de Kamu Politikası Oluşturma Sürecinde Yeni Aktör: Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları”, OPUS Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi, C.9, S.16, 2018, s.2139; Akman, 2019, s. 664.

⁶⁸ Turan, A. Menaf, “Türkiye’nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”, Social Sciences Research Journal, C.7, S.3, 2018, s. 63.

Yukarıda yer alan tablo politika kurullarında yaklaşık %60 oranında bilim insanı bulunduğunu göstermektedir. Diğer politika kurul üyelerinden bazılarının da doktora aşamasında çalışmalarına devam ettiği özgeçmişlerinden anlaşılmaktadır. Ancak bu kurulların bilim kurulu olmadığı, politika kurulu olduğu dikkate alınarak alanlarında çok önemli faaliyetler yürüten kişilerin de politika kurulu üyesi olarak atandığı görülmektedir.

Tablo 2: Politika Kurullarında Bilim İnsanı Profili

Politika Kurulu Adı	Toplam Üye Sayısı	Bilim İnsanı Üye Sayısı	Bilim insanı Üye Sayısı Yüzdesi
Güvenlik ve Dış Politikalar	7	6	85,7
Sosyal Politikalar	12	10	83,3
Bilim, Teknoloji ve Yenilik	5	4	80
Sağlık ve Gıda	7	5	71,4
Eğitim ve Öğretim	9	6	66,6
Yerel Yönetim	10	5	50
Ekonomi	10	4	40
Hukuk	7	2	28,5
Kültür ve Sanat	9	2	22,2

Politika kurulları faaliyet alanları açısından da incelendiğinde bilim insanı üye sayısının kurulun faaliyet alanına uygun olarak değişkenlik gösterdiği görülmektedir. Güvenlik ve dış politikalar, sosyal politikalar, bilim, teknoloji ve yenilik, sağlık ve gıda, eğitim ve öğretim politikaları gibi bilimsel yoğunluğu yüksek alanlarda bilim insanı üye sayısı oldukça yüksek olurken yerel yönetim, ekonomi, kültür ve sanat gibi uygulama, uzmanlık ve tecrübe birikiminin yoğun olduğu alanlarda bilim insanı üye sayısı azalış göstermektedir. Hukuk politikaları kurulunda ise üyelerin tamamı hukukçudur. Hukukla ilgili farklı alanlarda tecrübe ve birikime sahip oldukları dikkati çekmektedir.

Politika kurullarının Cumhurbaşkanı programına uygunluk açısından, bakanlıklar ile kurum ve kuruluşların uygulamalarını izlemek ve Cumhurbaşkanına rapor sunmak görevi, kurulların bürokratik yapıdaki rolünü daha çarpıcı bir hale getirmektedir. Cumhurbaşkanının siyasal sorumluluğa sahip bir yönetici olarak bakanlıkların, kurum ve kuruluşların faaliyetlerinden haberdar olması ve faaliyetlerinin Cumhurbaşkanı programına uygunluğunun sağlanması oldukça önemli bir ihtiyaçtır. Cumhurbaşkanı faaliyetlerini bilmediği bir örgütlenmeyi yönetemez. Bu bağlamda politika kurulları yönetim faaliyeti açısından

son derece önemli bir gerekliliği yerine getirirken öte yandan seçilmiş yöneticilerden bağımsız işleyen bir bürokratik yönetime düşülme tehlikesini de önleyici bir rol üstlenmektedir.

Politika kurullarının çalışma usul ve esasları 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi 33. maddesinde düzenlenmiştir. Bu madde politika kurulları ile ilgili önemli bilgiler vermektedir. Politika kurulları, alanlarında doğrudan Cumhurbaşkanı ile çalışır ve Cumhurbaşkanının talimatlarını yerine getirir. Bu düzenleme kurulların sistemdeki rolünü açıklığa kavuşturmaktadır. Kurulların bakanlıklarla ve idari kurumlarla çatışmasının önlenmesi açısından kurulların doğrudan Cumhurbaşkanına bağlı olduğu ve onun talimatlarını yerine getirdiği belirtilmiştir. Ancak bu düzenlemenin politika kurullarının bakanlıklarla ve diğer idari kurumlarla çatışma riskini ortadan kaldırma durumu belirsizdir. Aynı alanda roller üstlenen kurumlarla politika üretici-politika uygulayıcı ilişkisi kurulması, kurumlararası ilişkilerde zorlayıcı bir süreçtir ve çatışma potansiyeli taşımaktadır. Bu ilişkilerin yönetimi açısından Cumhurbaşkanı Yardımcıları önemli roller üstlenebilir.

Politika kurullarının görev alanına giren konularda bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşları, kamu iktisadi teşebbüsleri ve kamu kurumu niteliğindeki kuruluşlar ile yakın işbirliği içinde çalışacağı belirtilirken görev alanlarıyla ilgili toplantı ve çalışmalarada; bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşları, sivil toplum ile özel sektör temsilcileri, akademisyenler ve yerli veya yabancı uzmanlar davet edilebileceği ifade edilmektedir. Bu düzenlemelerle kurulların kamu aktörleriyle yakın işbirliği düzenlenmişken diğer taraftan sivil toplum, özel sektör, bilim insanları ve uzmanların toplantı ve çalışmalara davet edilebileceği benimsenmiştir. Dolayısıyla kurullar çok aktörlü bir politika oluşturma sürecinin merkezinde yer almaktadır. Politika kurullarının oldukça önemli ve zorlu bir görevi yüklendikleri görülmektedir. Bu görevin başarıyla yerine getirilebilmesi açısından kurul üyelerinin nitelikleri, sayıları ve kurul başkanvekilinin rolü büyük önem taşımaktadır. Kurul üye sayısı en az 3 olarak belirtilmiş ve üst sınırı belirtilmemiştir. Kurulların sadece 3 üye ile oluşturulması görevlerini yürütmesini zorlaştırabilir. Kurulların görevlerini gereği gibi yapabilmeleri açısından en az 7 üye bulunması daha yararlı sonuçlar doğurabilir. Politika kurullarına yapılan atamalarda da 3 üyeli hiçbir politika kurulu bulunmadığı görülmektedir. Aşağıdaki tabloda politika kurulu sayısı ile üye sayısı ilişkisi gösterilmektedir.

Tablo 3: Politika Kurullarında Üye Sayıları

Politika Kurulu Sayısı	Üye Sayısı
1	5
3	7
2	9
2	10
1	12

Politika kurulları, Cumhurbaşkanlığı teşkilat yapısı içerisinde yeni ve önemli bir aktördür. Politika kurullarının avantajları; Cumhurbaşkanı ile doğrudan çalışma, bürokrasiyi engelleme, bakanlıklar ile birlikte çalışma ve politika oluşturma ya da geliştirme sürecine ilgili paydaşların katılımını sağlama olarak ifade edilebilir.⁶⁹

Kamu politikası oluşturma ve geliştirme sürecinde etkili ve uzman bir aktör olarak politika kurullarının oluşturulması kamu politikaları açısından çok önemli bir gelişmedir. Kamu politikalarının oluşturulması sürecinde yaşanan aksaklıkları, eksiklikleri ve sorunları gidermek açısından büyük bir fırsat sunmaktadır. Geçmişte kamu politikası oluşturma sürecinin en önemli aktörleri olarak bürokratlar ön plana çıkmaktaydı. Bilhassa bakanlık bürokratları kamu politikalarının oluşturulması sürecinde etkili olmaktadır. Teknik bilgi ve uzmanlık gücüne dayanan bürokratlar dar bir çerçeve içinde kalmakta ve politikalarını siyasal aktörlerin güçsüz bırakılmasından da yararlanarak bakanlara ve hükümete de kabul ettirebilmekteydi. Cumhurbaşkanlığı sisteminde bürokratların sınırlı çerçeveden politika üretme sürecini, çok daha geniş bir çerçeveye taşıyan kurullar, diğer kamu aktörleri, özel sektör, sivil toplum, bilimsel birikimden de yararlanacaktır. Bu süreç iyi yönetilebilirse, kamu politikaları oluşturma sürecinde yapılan yanlışlıklar ve toplumdaki kopuk bürokratik yönetimin yerine toplumu duyan, sorunlarına çözüm üreten, bilimsel gelişmeleri anlık takip eden, stratejiler belirleyen ve bilimsel yenilikler geliştiren bir yönetim anlayışı hayata geçirilebilir.

Ofisler ise, başkanlık sistemiyle yönetilen ülkelerde başkana bağlı olarak faaliyet gösteren önemli bir örgütlenmedir. Ofislerin genellikle kendi uzmanlık alanında kamu politikalarının oluşturulması için gerekli veri ve bilgiyi topladığı, saha bilgisinin üretimini gerçekleştirdiği, buna dayalı olarak uygun politika alternatiflerini geliştirerek, politika ve karar tasarımları oluşturarak başkana raporladığı görülmektedir. Bazı ülkelerde ise, ofislere uygulamayı koordine etme ve değerlendirme görevleri de verilebilmektedir. Ofisler üstlenmiş olduğu görevlerle, başkanın kamu politikası oluşturma ve uygulama kapasitesinin geliştirilmesinde rol almaktadır.⁷⁰

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde politika kurulları dışında bir de Cumhurbaşkanlığına bağlı özel bütçeli, kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip olmak üzere 4 ofis oluşturulmuştur.

- Dijital Dönüşüm Ofisi,
- Finans Ofisi,
- İnsan Kaynakları Ofisi
- Yatırım Ofisi

⁶⁹ Akman, 2019, s. 664.

⁷⁰ Sobacı, 2018 s.3.

Ofisler, politika kurulları gibi danışma, görüş bildirme gibi işlevleri yerine getirmektedir. Ancak politika kurullarından farklı olarak tüzel kişilikleri bulunmaktadır.⁷¹ Ofislerin tüzel kişiliğinin bulunması ve faaliyet konuları değerlendirildiğinde tüzel kişiliğe sahip olmalarının gerekli olmadığı akademik yazında ifade edilmiştir. Ofislerin görev ve yetkilerinin Cumhurbaşkanı ile ilişkisi açısından hiyerarşi ilişkisi olarak adlandırılmasının mümkün olduğu, ancak tüzel kişilik varlığı nedeniyle idari vesayet ilişkisi kurulması gerektiği ifade edilmektedir. Bu soruna çözüm önerisi olarak iç işleyişinde hiyerarşi ilişkisi, proje-araştırma gibi faaliyetler yürütürken sıkı idari vesayet ilişkisi kurulabileceği belirtilmektedir.⁷²

Dijital dönüşüm ofisi; kamunun dijital dönüşümüne ve yapay zeka uygulamalarına öncülük etmek, yerli ve milli dijital teknolojiyi kamuda kullanımının artırılması yoluyla geliştirmek, siber güvenlik ve bilgi güvenliğini artırıcı projeler geliştirmek, kamuda büyük veri ve gelişmiş analiz çözümlerinin etkin kullanımına yönelik stratejiler geliştirmek ve uygulamalara öncülük etmek, e-devlet hizmetlerinin sunumuna aracılık etmekle görevlendirilmiştir. Ancak görevleri arasında politika kurullarında olduğu gibi görev alanına giren konularda politika ve strateji önerilerinde bulunmakta vardır. Dijital dönüşüm konusunda teknik bilgi ve uzmanlığı oldukça yüksek bu ofise, strateji ve politika önerme yetkisinin de verilmesi dijital yeniliklerin çok hızlı olduğu bu alanda gelişmenin sağlanması açısından oldukça yararlı bir düzenleme olmuştur.

Dijital Dönüşüm Ofisinin hizmet birimleri olarak oluşturulan Dijital Dönüşüm Koordinasyon, Dijital Teknolojiler, Tedarik ve Kaynak Yönetimi, Dijital Uzmanlık, İzleme ve Değerlendirme, Siber Güvenlik, Büyük Veri ve Yapay Zekâ Uygulamaları, Bilgi Teknolojileri gibi dairelerin isimleri ve görevleri açısından bakıldığında yönetsel alanda çok önemli faaliyetlerin bir ofis çatısı altında toplanıp bütün kamu kurum ve kuruluşlarına hitap edecek şekilde düzenlenmesi önemli fırsatlar sunmaktadır. Bu yeni örgütlenme modelinin, bir bakanlık çatısı altında toplanan faaliyetlerin diğer bakanlık örgütlerine, kamu kurum ve kuruluşlarına yönelik yeterince etkili olamaması problemine çözüm getirecek nitelikte olduğu değerlendirilmektedir.

Finans ofisi; ulusal ve uluslararası bankacılık ve finans sektörünü izlemek ve analiz ederek raporlamak, Türkiye'nin finans piyasaları içindeki konumunu raporlamak, finans kaynaklarının çeşitlendirilmesini sağlamak, uluslararası fonların Türkiye'ye gelmesini sağlayıcı çalışmalar yapmak, İstanbul finans merkezi projesini yürütmekle görevlendirilmiştir. Finans ofisi dünyada çok önemli olan bir alanda

⁷¹ Üstün, Gül, "Cumhurbaşkanlığı Ofislerinin İdari Teşkilattaki Yeri", Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyum Bildiri Kitabı, Marmara Üniversitesi Yayınevi, İstanbul, 2019, s.31.

⁷² Üstün, 2019, s.33-34.

yüksek teknik bilgi ve uzmanlık ile faaliyet yürütmek üzere oluşturulmuş son derece önemli bir kurumdur. Böyle önemli bir alanda Cumhurbaşkanına bağlı olarak faaliyet yürütecek uzman bir kurumun oluşturulması konuya verilen önemi göstermektedir.

İnsan kaynakları ofisi; Türkiye'nin insan kaynakları envanterini çıkarmak ve ihtiyaç duyulan alanlarda yetenek gelişim faaliyetlerini yürütmek, Türkiye'nin vizyonu, hedefleri ve öncelikleri doğrultusunda insan kaynağının geliştirilmesini sağlamaya yönelik projeler üretmek, özel yeteneklerin keşfini sağlamak ve yetenek yönetimi projelerini yürütmek, politika kurullarının öncelediği alanlarda küresel düzeyde insan kaynağının tespitini yaparak milli projelere kazandırılmasını sağlamak, kamuda kariyer yönetimi, performans yönetimi ve diğer modern insan kaynağı yönetim modellemelerinin hayata geçirilmesi için projeler geliştirmek, kamu istihdamında liyakat ve yetkinliğin artırılması için gerekli projeleri üretmek ve çalışmalar yapmak ve verimliliğin artırılması için insan kaynakları planlamasına yönelik çalışmalar yapmakla görevlendirilmiştir. Türkiye'nin insan kaynaklarının ihtiyaçlara ve önceliklere göre planlanması, geliştirilmesi, kullanılması konusunda büyük bir ihtiyaca cevap verecek olan bu ofis kamu personelinin kariyer ve performans gelişimi açısından büyük bir boşluğu dolduracak nitelikte tasarlanmıştır. Türkiye'nin insan kaynakları yönetiminde ülke çapında ve doğrudan yürütmenin en tepesindeki Cumhurbaşkanına bağlı olarak oluşturulan bu ofisin yapacağı çalışmaların ülke çapında uygulanması açısından ciddi bir avantaja sahip kılındığı görülmektedir.

İnsan Kaynakları Ofisinin dairelerinin isim ve görevleri açısından incelendiğinde Türkiye'de planlama, yetiştirme, yetenekleri ülkeye kazandırma konularında yurtiçinde-yurtdışında ülkenin bütün insan kaynağını yürütmenin en tepesinden alınacak ve bütün kamuyu hatta özel sektörü kapsayacak şekilde düzenlenen etkili bir örgütlenme niteliğinde tasarlanmış olduğu dikkati çekmektedir.

Yatırım ofisi; ülkenin ekonomik kalkınmasında ihtiyaç duyulan yatırımların artırılması için Türkiye'de yatırım yapılmasını özendirmeye yönelik çalışmalar yapmak, kamu kurum ve kuruluşları ve özel sektör kuruluşlarınca yürütülen uluslararası düzeydeki yatırım ortamı tanıtım faaliyetleri kapsamında kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyon sağlamak, yatırımcıların karşılaşılabilecekleri engel ve sorunları tespit ederek sorunların çözümü konusunda ilgili merciler nezdinde girişimde bulunmak, Türkiye'de yatırımların artırılmasına katkı sağlayacak her türlü bilgi ve veriyi oluşturmak veya ilgili kurum ve kuruluşlardan toplamak, güncellemek ve dağıtmak, yatırım ortamının iyileştirilmesine ilişkin reform sürecine katkı sağlamak, bu kapsamda öneriler geliştirmek, ulusal düzeyde yatırım destek ve tanıtım stratejisini belirlemek ve uygulanmasını takip etmek, yatırımlara ilişkin izin ve onay işlemlerinin tamamlanmasında destek sağlamak üzere ilgili kurum ve kuruluşlar nezdinde bu işlemleri takip etmekle görevlendirilmiştir. Yatırım ofisinin görevlerine bakıldığında, yatırımı teşvik edici çalışmalar

yapmak ve yatırımcıların sürekli şikayet ettikleri bürokratik zorluklar ve diğer sorun alanlarında yatırımcılara ihtiyaç duydukları desteği sağlamak üzere kurulmuş yatırımcıya yardımcı ve yatırımı destekleyici bir kurum olduğu dikkati çekmektedir.

24.10.2019 tarihinde çıkarılan 48 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile ofislerin merkezinin Ankara olduğu ve ofislerin gerekli görmesi halinde yurtiçinde ve yurtdışında çalışma bürosu açabileceği kuralı 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine eklenmiştir.

Ofisler başkanlık şeklinde düzenlemiştir. Ofisleri Cumhurbaşkanı tarafından atanan başkanlar yönetecektir. Ofisler için başkanlık sisteminin benimsenmesi, yetki ve sorumluluk boşluğu olmamasını sağlayan, kurum personelinin yöneticisini bildiği, yönetsel işleyiş açısından oldukça yararlı bir düzenleme olarak değerlendirilmektedir.

24.10.2019 tarihinde çıkarılan 48 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Dijital Dönüşüm Ofisi Başkanının Kamu Dijital Dönüşüm Lideri olduğu düzenlenmiştir. Burada da kamuda dijital dönüşümün sağlanması konusunda yetkiler bir liderlik/başkanlık çatısı altında toplanarak farklılıklarına, hiyerarşilerine, tüzel kişilik gibi özelliklerine bakılmaksızın bütün kamu kurum ve kuruluşları dijital dönüşüm liderine tabi olarak eşgüdüm içerisinde hareket etmesi düzenlenmiştir. Yönetsel başarının sağlanması açısından yetkinin dağılıp etkisizleşmemesi, sorumluluğun kimde olduğunun belli olması, personelin emir-komuta birliği içerisinde yönetilmesi, misyon, vizyon, stratejik plan ve hedeflerin belirli olması gibi yönetim ilkelerine uyumlu bir örgütlenmenin ofislerde oluşturulduğu görülmektedir.

Ofislerin politika kurullarından farklı olarak teknik bilgi ve uzmanlık boyutu oldukça yoğun alanlarda bilgi birikimi oluşturmak, proje geliştirmek, koordinasyon sağlamak, alanları ile ilgili politikaların yürütülmesi sürecinde aktif rol almak gibi görevler üstlendiği görülmektedir.

Ofisler Cumhurbaşkanı ile birebir çalışarak bürokrasiye takılmadan Cumhurbaşkanı'nın öncelikleri doğrultusunda kendi alanlarıyla ilgili projeleri yönetecektir Ofislerin icrai niteliği de bulunacaktır.⁷³ Bu ofisler genel olarak politika oluşturma sürecinde önemli olan, ön araştırma ve hazırlık faaliyetlerini yerine getireceklerdir.⁷⁴ Ancak ofislerin faaliyetlerini bunlarla sınırlamak mümkün değildir. Alanlarında kamu kurumlarına öncülük etme, kurumlararası koordinasyonu sağlama, projeler geliştirme-yürütme, stratejiler oluşturma, raporlama yapma, bürokratik süreçlerdeki sorunları tespit etme ve çözme gibi icrai boyutları da bulunan etkin bir rol üstlenmektedirler.

⁷³ Sobacı, 2018, s.3.

⁷⁴ Akman, 2019, s. 664.

IV. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle Kamu Yönetiminde Hızlı Düzenlemeler

Başkanlık sistemine göre tasarlanan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde, başkanlık sisteminde başkana uygulamak istediği politikaları gerçekleştirilebilmesi için verilen yürütme emirlerine (executive order)⁷⁵ benzer şekilde Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisi verilmiş bulunmaktadır.

ABD’de yürütme kararnamesi olarak tanımlanan uygulama, ABD Anayasasında veya herhangi bir kanunda düzenlenmemiştir. Ancak bu yetki, ABD Anayasası’nın 2. maddesinde yer alan “Yürütme yetkisi ABD Başkanı’na aittir” ibaresine dayandırılmaktadır.⁷⁶

Cumhurbaşkanlığı kararnamesi 2017 Anayasa değişikliğinden öncede bulunmasına rağmen, sadece Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluş, teşkilat ve çalışma esasları ile personel atama işlemlerinin düzenlenmesi konularıyla sınırlandırılmıştı. Cumhurbaşkanlığı sistemiyle kabul edilen Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ise, isim benzerliği olmakla birlikte, aynı anlam ve sınırları içermediği⁷⁷ ifade edilmektedir. Cumhurbaşkanının bu kararnama yetkisi, bizzat Anayasa tarafından verilmiş⁷⁸ ve yürütme yetkisine ilişkin konularla sınırlandırılmıştır. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin denetiminin ise, Anayasa Mahkemesi tarafından yapılması kabul edilmiştir.⁷⁹

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini yargısal yönden denetleme yetkisinin özel olarak Anayasa Mahkemesine verilmesi bu kararnamelerin yasama işlemi niteliğinde olduğu anlamına gelmeyecektir. Çünkü bu kararnameler, kanunları değiştiremediği veya yürürlükten kaldıramadığına göre yasama işlemi niteliğinde değil, idari düzenleme mahiyetindedir. Burada yapılan aslında bir idari makam olan Cumhurbaşkanına asli idari düzenleme yetkisi tanınmasıdır. Anayasanın yürürlükten kaldırılan 107. maddesinde Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği için Cumhurbaşkanına tanınmış olan asli idari

⁷⁵ Gülenler, Serdar/Miş, Nebi, “Cumhurbaşkanlığı Sistemi”, SETA, 2017, s.13, (<https://setav.org/assets/uploads/2017/02/AnalizCumhurbaskanligiSistemi.pdf>), (Çevrimiçi, Erişim Tarihi: 5 Mayıs 2018).

⁷⁶ Akçakaya, Murat/Özdemir, Abdülkadir, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Siyasal İstikrar”, Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi Dergisi, C.53, S.3, 2018, s. 930.

⁷⁷ Arıçoğlu, Artuk M., “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, Ankara Barosu Dergisi, S.3, 2017, s. 37; Çolak, Çağrı D., “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Yetkisinin Amerikan Sistemi Üzerinden Karşılaştırmalı Analizi”, Strategic Public Management Journal, C.3, Özel Sayı, 2017, s. 56.

⁷⁸ Duman, Berat, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri; Hukuki Niteliği, Rejimleri, Denetimi ve Mukayeseli Hukukta Yeri”, Hukuk Fakültesi Dergisi, C.5, S. 2, 2019, s. 564.

⁷⁹ Alkan, Haluk, (<https://www.star.com.tr/acik-gorus/cumhurbaskanligi-sistemi--7cyasama-alanini-daraltiyor-mu-haber-1180972/>), (Çevrimiçi, Erişim Tarihi: 11 Mart 2019); Gülenler/Miş, 2017, s. 13.

düzenleme yapma yetkisi kanunla düzenlenmeyen diğer konular için de belli sınırlar dahilinde genişletilmiş olmaktadır.⁸⁰

Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin sınırları aşağıda gösterilmektedir.

- Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir.
- Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez.
- Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz.
- Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz.
- Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır.
- Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir.

Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile yukarıdaki sınırlamalara tabi olmak üzere hukuk kuralları hiyerarşisinde kanunun hemen altında konumlanan bir şekilde yürütmeye asli ve özerk bir düzenleme alanı bırakılmıştır. Temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması, idari suç ve ceza konulması ve vergi veya benzeri mali yükümlülük getirilmesi gibi hassas konular dışında, özellikle ekonomik konular gibi acil hareket edilmesi gereken hallerde yürütmeye asli ve özerk bir düzenleme alanı bırakılması isabetli bir gelişmedir ve Türk kamu hukuku sisteminde ciddi bir reform mahiyetindedir.⁸¹

Türkiye’de geçmişte uygulanan parlamenter sistemde Bakanlar Kurulu tarafından kanun hükmünde kararname, tüzük ve yönetmelik çıkarılmaktaydı. Kanun hükmünde kararname yasama yetkisinin devri niteliğinde değerlendirilmekte olan ve kanunları değiştirebilen, yürürlükten kaldırabilen, kanuna eşit hukuki güce sahip bir düzenlemeydi. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde ise, kanun hükmünde kararname ve tüzük tamamen kaldırılmakta ve Cumhurbaşkanına, kanuna eşit hukuki güce olmayan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma ve yönetmelik yapma yetkisi verilmektedir.⁸²

⁸⁰ Ulusoy, Ali, (<https://www.anayasa.gen.tr/ulusoy-anayasa-degisikligi.pdf>), (Çevrimiçi, Erişim Tarihi: 21 Mart 2020).

⁸¹ Ulusoy, 2017, s. 7.

⁸² Coşkun\Pank, 2017, s. 78.

Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan kararnamelerle yürütme yetkisine ilişkin konularda düzenleme yapma, atama yapma, idarenin örgütlenme, görev ve yetki açılarından yeniden düzenlenmesi gibi konularda yetki verilmesi sistemin düzenli, uyumlu ve hızlı bir şekilde işlemlerine katkı sağlayacaktır.⁸³ Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle bakanlıkların kurulması kaldırılması, görev ve yetkileri teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatları kurulması düzenlenebilecektir.⁸⁴ Kamu kurum ve kuruluşlarının kuruluş, görev, yetki ve sorumlulukları Cumhurbaşkanlığı tarafından çıkarılan kararnameyle belirlenebilecektir.⁸⁵ Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile verilen bu yetkiler Cumhurbaşkanının kamu kurum ve kuruluşları üzerindeki etkinliğini sağlayacaktır. Dolayısıyla kamu kurum ve kuruluşlarında söz sahibi artık Cumhurbaşkanlığı kurumu olacaktır.⁸⁶ Kamu kurum ve kuruluşlarının en üst amiri Cumhurbaşkanı olmaktadır.⁸⁷ Kamu kurum ve kuruluşlarında en üst amirin Cumhurbaşkanı olması rasyonel davranılması halinde kamu yönetimini daha etkin hale getirecektir.⁸⁸

Yürütme organının görevini daha etkin ve verimli bir şekilde yerine getirebilmesi ve yetkilerini kullanabilmesi, yürütmenin politikalarını yürütmek için ihtiyaç duyduğu kanunların yasama organı tarafından çıkarılmasına bağlıdır. Yasama organının yasama faaliyetlerinde yetersiz kalması veya karar alamaması, Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, sistemin tıkanmasına neden olmayacaktır. Çünkü bu tür durumlarda Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile sisteme işlerlik kazandırabilecektir.⁸⁹ Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, yürütmenin istediği kanunların çıkmasını istediği kanunların çıkmaması durumunda sistemdeki durgunluğu, gecikmeyi, tıkanmayı ortadan kaldırarak kamu politikalarının hızlı bir şekilde yürürlüğe girmesine imkan sağlayacaktır.

1982 Anayasası'nın kamu yönetimiyle ilgili olan kanunsuz emir kısmında da değişiklik yapılmıştır. Yeni sistemde kamu hizmetlerinde herhangi bir sıfatla çalışan kişinin, üstünden aldığı emri, yönetmelik, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, kanun ya da anayasa hükümlerine aykırı görürse yerine getirmez ve bu aykırılığı emri verene bildirir. Ancak üstün emrinde ısrar edip yazılı olarak yenilemesi durumunda ast tarafından verilen emir yerine getirilir ve emri yerine getiren sorumlu olmaz şeklinde değiştirilmiştir. Görüldüğü gibi yapılan bu düzenlemeyle

⁸³ İzci, Ferit\Sarıtürk, Mehmet, "Yeni Anayasa Değişikliği ile Getirilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin İdari Yapı ve İşleyiş Etkisi", Uluslararası Bilimsel Araştırmalar Dergisi, 2017, s. 526.

⁸⁴ Ardiçoğlu, Artuk M., "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi", Ankara Barosu Dergisi, S.3, 2017, s. 35.

⁸⁵ Çalışkan, Emre\Önder, Murat, "Başkanlık Sistemi ve Mevcut Kamu Kurumları Üzerine Olası Etkileri", Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi, C.10, S.49, 2017, s. 576.

⁸⁶ Çalışkan\Önder, 2017, s. 577.

⁸⁷ Kartal\Demirhan 2017, s. 580.

⁸⁸ Çalışkan\Önder, 2017, s. 577.

⁸⁹ Akçakaya\Özdemir, 2018, s. 932.

Cumhurbaşkanlığı kararnamesi bir üst norm statüsü ve kamu görevlileriyle ilgili emir ve talimatlarda bağlayıcı bir özellik kazanmaktadır.⁹⁰ Bu düzenleme ani durum ve olaylar karşısında hemen hazırlanıp yürürlüğe girecek Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kamu personelinin yönetsel değişim/dönüşümlere ve kriz yönetimi kurallarına uyumunun sağlanması açısından önemli bir avantaj sağlamaktadır.

Cumhurbaşkanına bakanlıkların, kamu kurum ve kuruluşlarının örgütlenme, görev ve yetkilerin belirlenmesi gibi konularda verilen Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisi, küresel rekabet ortamının zorlayıcı, yıpratıcı, parçalayıcı, yıkıcı etkilerine karşı değişen koşullara uygun bir kamu yönetimini yeniden örgütleme ve düzenleme açısından büyük bir sürat ve kolaylık sağlamaktadır. Çeşitli krizler ve ani durumlar karşısında yasama organından kanun çıkarmanın zorluğu ve uzun sürmesi ya da kanun hükmünde kararname çıkarmak için bile sürecin uzun ve uğraştırıcı olması karşısında, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi süreçlere değil sadece çıkarılacak metne odaklanarak kararnamenin hazırlanması ve yetki, izin, onay gibi süreçlere takılmadan Resmi Gazete’de yayınlandığı gün yürürlüğe girecek bir düzenlemenin sürati ve etkisini önemli bir imkan ve kaabiliyet olarak ortaya koymaktadır. Bilgi iletişim teknolojilerinin büyük bir hızla geliştiği ve gelişmeye devam ettiği, çeşitli alanlarda ortaya çıkan ani yenilikler/teknolojiler karşısında dünya çapında etkili, büyük ve kapsamlı değişim ve dönüşümlerin yaşandığı 21. Yüzyılda, ortaya çıkan ani durumlar karşısında saniyenin bile çok önemli olduğu küresel sistemde, hızlı ve doğru tepki verebilen devletler önemli bir avantaj yakalama fırsatına sahip olmaktadır. Dünyada bir süredir devam etmekte olan ve süreklilik kazanan “krizler dönemi” yıkıcı etkileriyle bütün devletleri sarsmaktadır. Birbirinden oldukça farklı, eşzamanlı, değişken nitelikli ve bir merkezden ya da merkezlerden yönetildiği izlenimli krizler, devletleri tehdit edici küresel çözümlerle birlikte sunulmaktadır. Bu krizler döneminde hızlı karar alma, uygulama, kamu kurum ve kuruluşlarını koordinasyon içerisinde ortak amaç ve hedeflere etkili bir şekilde yönlendirme ve yönetme becerileri kriz yönetiminin olmazsa olmaz unsurları olarak görülmektedir. Bu küresel koşullara uygun bir hukuki düzenleme olarak Cumhurbaşkanlığı kararnamesi yürütme organına önemli bir üstünlük kazandırmaktadır.

Sonuç

Türkiye’nin parlamenter sistem tecrübesi oldukça uzun bir süre devam etmiş ve parlamanter sistemin ortaya çıkardığı sonuçlar gözlemlenebilmiştir. Parlamenter sistemin Türkiye’de uygulama süresi boyunca sistemin çeşitli sorunlar ortaya çıkardığı tespit edilmiştir. Bu sorunların 1961 ve 1982 Anayasaları gibi bütünsel veya çeşitli

⁹⁰ İzci\Sarıtürk, 2017, s. 529.

dönemlerde yapılan kısmi değişikliklere rağmen bir türlü giderilemediği görülmüştür. Parlamenter sistemin zayıf yürütmeye ve bürokratik vesayete neden olduğu ve Türkiye için başkanlık sistemine geçmenin gerekli olduğu pekçok Cumhurbaşkanı, Başbakan, siyasi parti lideri ve siyasetçiler tarafından dile getirilmiştir.

Türkiye'nin anayasalar ve anayasal değişiklikler süreci incelendiğinde yaşanan sistemsel sorunların giderilmesi için yürütmenin düzenli olarak güçlendirilme eğilimi açıkça görülmektedir. 1982 Anayasası da yürütmeyi güçlendirmiş ve yürütmede ise özellikle Cumhurbaşkanı güçlendirilmiştir. Bu güçlendirme ile Cumhurbaşkanına verilen yetki ve görevler parlamenter sistemin sembolik Cumhurbaşkanı, yetkili ve sorumlu Başbakan-Bakanlar Kurulu tasarımına uygun olmamıştır. 2007 yılında Cumhurbaşkanının millet tarafından seçilmesi konusunda yapılan Anayasa değişikliği, yürütmenin güçlendirilmesi eğilimine uygun olmuş ve Cumhurbaşkanının kapsamlı yetkileriyle birlikte meşruiyetinin de doğrudan millete dayanmasını sağlamıştır. Cumhuriyet tarihinden günümüze adım adım ilerleyen Anayasal değişimle birlikte bu değişiklikte Türkiye'nin başkanlık sistemine geçişinde önemli bir rol oynamıştır. Cumhurbaşkanının parlamenter sisteme göre aşırı yetkili olması ve 2007 yılında yapılan değişiklik, millet tarafından seçilecek ilk Cumhurbaşkanı ile birlikte sistemin değişeceğini de göstermekteydi. Nihayet beklentiye uygun olarak 2017 yılında yapılan halkoylaması ile Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine hukuken geçilmiş oldu. 2018 yılında yapılan Cumhurbaşkanlığı seçimleri sonucunda fiilen Cumhurbaşkanlığı sistemine geçildi.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile birlikte parlamenter sistemde büyük sorunlara yol açan Cumhurbaşkanı-Başbakan çatışmaları ortadan kalkmıştır. Başbakan ve Bakanlar Kurulu kaldırılmış, yürütme içerisinde dağınık durumdaki yetkiler Cumhurbaşkanında toplanmıştır. Böylelikle yürütme organı içerisindeki çatışmalar sona erdirilerek yürütme organının liderinin kim olduğu açık ve tartışmasız bir şekilde belirlenmiştir. Bu gelişme bütün kamu kurum ve kuruluşlarının etkili bir liderlik çatısı altında sevk ve idaresine imkan vermiştir. Yürütme içerisindeki yetki dağınıklığı ve karmaşasının son bulması, bu dağınıklıktan yararlanarak oluşturulan bürokratik iktidar alanlarının ortadan kaldırılmasını sağlamıştır. Bu sürecin sonucunda demokratik sisteme uygun olarak bürokratik örgütlerde bulunan iktidar güçleri millet tarafından seçilmiş yönetimde toplanmıştır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile bürokratik vesayetin ortadan kaldırılmasında Cumhurbaşkanına verilen önemli yetkilerin etkisi de yüksek olmuştur. Üst kademe kamu yöneticilerinin Cumhurbaşkanı tarafından doğrudan atanması ve görevden alınabilmesi bürokrasinin Cumhurbaşkanına bağlılığının sağlanmasında ve performansının denetlenmesinde önemli bir etki oluşturmuştur.

Cumhurbaşkanına bağlı politika kurulları ve ofisler ise, bütün kamu kurum ve kuruluşlarını kapsayacak nitelikte politikalar

oluşturarak, stratejiler belirleyerek, projeler yürüterek, durum analizleri ve raporlama faaliyetlerinde bulunarak kamu yönetiminin ortak amaç ve hedeflere koordinasyon içerisinde ilerlemesini sağlamaktadır. Bu bilimsel ve teknik uzmanlık faaliyetleri, bürokrasinin seçilmiş yönetimden saklanabilme imkanlarını ortadan kaldırmakta, denetlenmesini ve yönetilmesini kolaylaştırmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ise, yürütme organının etkinliğini artıran önemli bir kabiliyet sunmaktadır. Başkanlık sistemindeki sert kuvvetler ayrılığı ilkesine uygun olarak, yürütme yetkisine ilişkin konularda çıkarılan bu düzenlemeler, yürütmenin değişimlere uyum sağlayacak şekilde yeniden örgütlendirilmesini ve görevlendirilmesini oldukça kolaylaştırmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile getirilen bu çok önemli yenilikler kamu yönetiminin gelişmesinde oldukça etkili olmuştur. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine fiilen geçilen 2018 yılından itibaren dünyada çok ciddi krizler yaşanmış, Türkiye bu krizlere karşı etkili hamleler yapabilmıştır. 2018'den günümüze Suriye'de yapılan Barış Pınarı harekatı, İdlib harekatı, Irak'ta yapılan Pençe Kaplan operasyonu, Libya'da meşru hükümeti desteklemek için yapılan askeri operasyon, Doğu Akdeniz deniz haklarını koruma operasyonları, Azerbaycan'ın kendi toprağı olan Karabağı almak için yaptığı operasyonlara destek olunması, savunma sanayii projelerinde çok büyük atılımlar gerçekleştirilmesi, koronavirüs salgınına karşı etkili bir kriz yönetimi sergilenmesi, KKTC'nin haklarının korunması ve askeri koruma altına alınması çalışmaları, yerli iş araçları, elektrikli araçlar, otonom araçlar, yapay zekalı araçların üretiminin yerli ve milli imkanlarla yapılabilmesi, elektrikli yerli otomobil konusunda ciddi ilerlemenin sağlanması, istihbarat ve terörle mücadele konusunda çok önemli başarıların kazanılması, petrol ve doğalgaz arama çalışmalarına yapılan yatırımların sonucunda Karadeniz'de büyük doğalgaz rezervi bulunması, İstanbul Havalimanı, Başakşehir Şehir Hastanesi, Konya Şehir Hastanesi gibi pekçok önemli tesisin açılması ve hizmete sunulması gibi birbirinden çok farklı alanlarda hızlı gelişmeler yaşanmıştır. Ancak süreklilik kazanan küresel krizler ve Türkiye'nin bulunduğu coğrafyada yaşanan iç savaşlar, krizler, devletler arası sorunlar ve çatışmalar, göçmen sorunları, dünya ekonomisinde yaşanan krizler ve dönüşümler, işsizlik sorunu gibi pekçok farklı sorun ve kriz eşzamanlı olarak yaşanmakta ve çözüm beklemektedir. Coğrafyanın çok uzağında bulunan ülkelerin müdahil olduğu ve süreklilik kazandırmak istediğı sorunlar Türkiye'nin ürettiğı veya üreteceğı çözümleri beklemektedir. Bu zorlayıcı süreçler ve Türkiye'nin içerisinde bulunduğu coğrafyada yaşanan dünyanın en güçlü devletlerinin ve bölge devletlerinin müdahil olduğu krizler karşısında Türkiye'nin Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin sağladığı üstünlüklerden oldukça yararlandığı görülmektedir.

KAYNAKÇA

Akçay, Erkan, “Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Siyasi Denetim: İdarenin TBMM Tarafından Denetlenmesi”, Akademik Ombudsman Dergisi, S.5, 2016, ss.37-68.

Akçakaya, Murat\Özdemir, Abdülkadir, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Siyasal İstikrar”, Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi Dergisi, C.53, S.3, 2018, ss.922-944.

Akıncı, Berat, “Türkiye’de Kamu Politikası Oluşturma Sürecinde Yeni Aktör: Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları”, OPUS Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi, C.9, S.16, 2018, ss.2128-2146.

Akman, Elvettin, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kamu Politikası Aktörleri”, Paradoks Ekonomi, Sosyoloji ve Politika Dergisi, C.15, S.1, 2019, ss.35-54.

Alkan, Haluk, “Cumhurbaşkanlığı Sistemi Yasama Alanını Daraltıyor mu?”, Star Gazetesi, 2017, (<https://www.star.com.tr/acikgorus/cumhurbaskanligi-sistemi--7cyasama-alanini-daraltiyor-mu-haber-1180972/>), (Çevrimiçi, Erişim Tarihi:11 Mart 2019).

Ardıçoğlu, Artuk M., “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, Ankara Barosu Dergisi, S.3, 2017, ss.21-51.

Aydın, Abdullah/Akıncı, Berat, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kamu Personel Yönetim Sisteminin Dönüşümü: Üst Düzey Kamu Görevlilerinin Atanması”, Route Educational and Social Science Journal, C.5, S.10, 2018, ss.1024-1033.

Aydın, Ayşe, “Hatay Meselesinin Çözümü Esnasında Başbakan Celal Bayar’ın Faaliyetleri”, Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, C. XIV, S.1, 2012, ss.143-153.

Barlas, Mehmet, “Korutürk Ecevit’e Küstü”, Yenişafak Gazetesi, 2001, (<https://www.yenisafak.com/arsiv/2001/subat/21/p4.html>), (Çevrimiçi, Erişim Tarihi: 5 Mayıs 2018).

Çalışkan, Emre/Önder, Murat, “Başkanlık Sistemi ve Mevcut Kamu Kurumları Üzerine Olası Etkileri”, Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi, C.10, S.49, 2017, ss.570-578.

Coşkun, Bayram/Pank, Çiğdem, “Başkanlık Sisteminde Başkanla İdari Yapı Arasındaki İlişki ve Türkiye İçin Değerlendirmeler”, Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Özel S.4, 2017, ss.66-82.

Çoker, Ziya, “Mülki İdare Amirleri, Bürokrasi ve Politika”, Türk İdare Dergisi, S. 409, 1995, ss.1-17.

Çolak, Çağrı D., “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Yetkisinin Amerikan Sistemi Üzerinden Karşılaştırmalı Analizi”, Strategic Public Management Journal, C.3, Özel Sayı, 2017, ss.51-65.

Demir, Fatih, “Bürokrasi-Demokrasi İlişkisi ve Bürokratların Seçilmişlerce Kontrolü Sorunu”, *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, C.18, S.2, 2011, ss.63-84.

Donat, Yavuz, “Yeni Anayasa Olmadıkça”, *Sabah Gazetesi*, 2014, (<https://www.sabah.com.tr/yazarlar/donat/2014/06/19/yeni-anayasa-olmadikca>), (Çevrimiçi, Erişim Tarihi: 10 Mart 2014).

Duman, Berat, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri; Hukuki Niteliği, Rejimleri, Denetimi ve Mukayeseli Hukukta Yeri”, *Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.5, S. 2, 2019, ss.537-592.

Durgun, Gonca B., “Anayasa Referandumu ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”, *Yeni Türkiye Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Özel Sayısı*, S. 94, 2017, ss.494-499.

Erdem, Tevfik, “Türkiye’de Darbe ve Müdahalelerin Kısa Tarihi”, 2019, (<https://www.sde.org.tr/tevfik-erdem/genel/turkiyede-darbe-ve-mudahalelerin-kisa-tarihi-kose-yazisi-10443>), (Çevrimiçi, Erişim Tarihi: 12.11.2020).

Erol, Ömer Faruk, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları”, *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, C.26, S.1, 2020, ss.107-130.

Eryılmaz, Bilal, *Kamu Yönetimi*, Umuttepe Yayınları, İzmit, 2017, 10. Baskı.

Göküş, Mehmet, “Kamu Politikalarının Belirlenmesinde Bürokrasinin Rolü”, *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, S.6, 2000, ss.35-43.

Gönenç, Levent\Ergül, Ozan, “Yaşayan Anayasa 2001 Yılı Gelişmeleri”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, S.1, 2002, Ankara, ss.13-84.

Gözler, Kemal, “Türkiye’de Hükümetlere Nasıl İstikrar ve Etkinlik Kazandırılabilir? (Başkanlık Sistemi ve Rasyonelleştirilmiş Parlâmentarizm Üzerine bir Deneme)”, *Türkiye Günlüğü*, S.62, 2000, s.25-47.

Gülener, Serdar\Miş, Nebi, “Cumhurbaşkanlığı Sistemi”, SETA, 2017, (<https://setav.org/assets/uploads/2017/02/AnalizCumhurbaskanligiSistemi.pdf>), (Çevrimiçi, Erişim Tarihi: 5 Mayıs 2018).

Güzel, Hülya\Yalazan, Ateş, “İlk Çankaya Hükümet Krizi Başbakanı Yedi”, *Hürriyet Gazetesi*, 2001a, (<https://www.hurriyet.com.tr/gundem/ilk-cankaya-hukumet-krizi-basbakani-yedi-39228174>), (Çevrimiçi, Erişim Tarihi, 12 Nisan 2020).

Güzel, Hülya\Yalazan, Ateş, “Demirel Çiller’i Köşkten Kovdu”, *Hürriyet Gazetesi*, 2001b, (<https://www.hurriyet.com.tr/gundem/demirel-cilleri-koskten-kovdu-39228488>), (Çevrimiçi, Erişim Tarihi: 10 Mart 2020).

İzci, Ferit/Sarıtürk, Mehmet, “Yeni Anayasa Değişikliği ile Getirilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin İdari Yapı ve İşleyiş Etkisi”, *Uluslararası Bilimsel Araştırmalar Dergisi*, 2017, ss.517-532.

Karagöl, Erdal T., “Çift Başlılığın Neden Olduğu Ekonomik Krizler”, *Yeni Şafak Gazetesi*, 2017, (<https://www.yenisafak.com/yazarlar/erdaltanaskaragol/cift-basililigin-neden-oldugu-ekonomik-krizler-2036664>), (Çevrimiçi, Erişim Tarihi: 5 Mayıs 2018).

Karatepe, Şükrü/Alkan, Haluk/Atar, Yavuz vd., “Sorularla Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”, Memursen, 2017, (<http://www.memursen.org.tr/documents/cumhurbaskanikitap.pdf>), (Çevrimiçi, Erişim Tarihi: 24 Haziran 2020).

Kartal, Nazım/Demirhan, Yılmaz, “Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Hükümeti Sistemi ve Yeni Sistemin Kamu Yönetimine Yansımaları”, Uluslararası Ekonomi, Siyaset ve Yönetim Sempozyumu, Demirhan, Yılmaz vd. (ed.), Ekin Yayınevi, Bursa, 2017, ss. 573-589.

Karabulut, Bilal, “Süleyman Demirel’in Dış Politika Anlayışı”, Türk Yurdu, 2011, S.289; (<https://www.turkyurdu.com.tr/yazar-yazi.php?id=1627>), (Çevrimiçi, Erişim Tarihi: 12.11.2020).

Kırıışık, Fatih, “Devlet Kuvvetleri Arasında ve Yürütme Kuvveti İçerisindeki İlişkiler Boyutundan Bakanlar Kurulunda Karar Verme Sorunu”, Kamu Yönetimi ve Siyaset Biliminde Karar Verme, Kırıışık, Fatih/Önder, Özgür (ed.), Detay Yayıncılık, Ankara, 2015, ss. 49-72.

Köseoğlu, Özer, “Kamu Politikalarında Yeni Aktörler ve Değişen Roller”, Kriter Dergisi, 2017, S.13.

Kutlu, Önder\Kahraman, Selçuk, “Türk Cumhurbaşkanlığı Sisteminin Kamu Yönetimi Açısından Değerlendirilmesi”, Türk Anayasa Hukukunun Güncel Sorunları, Uslu, Ferhat (ed.), Beşköprü Yayınları, Sakarya, 2017, ss.1-26.

Mercimek, Şehriban, “Bürokratik Vesayet Anlayışına Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin Etkisi”, Uluslararası Batı Karadeniz Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi, C.2, S.2, 2018, ss.131-149.

Önder, Murat, “Üst Düzey Yöneticilerin Yetiştirilmesi ve Geliştirilmesi: Bazı Ülkelerde ve Türkiye’de Durum”, Türk İdare Dergisi, S. 409, 1995, Aralık. S.133-157.

Örselli, Erhan/Babahanoğlu, Veysel/Bilici, Zekeriya, “Kamu Politikalarında Yeni Aktörler: Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları ve Ofisleri”, Turkish Studies Economics, Finance and Politics, C.13, S.30, 2018, ss.303-318.

Özbudun, Ergun, “Hükümet Sistemi Tartışmaları”, 2015, (<http://www.birarada.org.tr/22645/Prof-Dr-Ergun-Ozbudun-Huk-met-Sistemi-Tartismalari>), (Çevrimiçi, Erişim Tarihi: 25.09.2020).

Özdağ, Selçuk, “Yerli Milli Sivil ve Demokratik Bir Hükümet Modeli Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”, Yeni Türkiye Dergisi, 2017, S.94, Ankara, ss.1-18.

Özer, M. Akif/Özmen, Burak, “Parlamenter ve Başkanlık Sistemleri Arasında Konumunu Arayan Bürokrasi”, Strategic Public Management Journal, C.3, Özel S., 2017, ss.17-34.

Sobacı, Mehmet Z./Miş, Nebi/Köseoğlu, Özer, “Türkiye’nin Yeni Yönetim Modeli ve Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı”, SETA Perspektif, S.206, Haziran 2018, ss.1-6.

Sobacı, M. Zahid, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Türkiye’de Bürokrasinin Dönüşümü”, Yeni Türkiye Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Özel Sayısı, S.94, 2017, ss.542-549.

Sobacı, M. Zahid, “Yeni Sistem ve Üst Kademe Yöneticiler”, Sabah Gazetesi, 2018, (<https://www.sabah.com.tr/yazarlar/perspektif/mehmet-zahidsobaci/2018/07/14/yeni-sistem-ve-ust-kademe-yoneticiler>), (Çevrimiçi, Erişim Tarihi: 24 Haziran 2020).

Şenay, Gonca, “Beştepe ile kırılma noktaları”, 2016, (<http://www.aljazeera.com.tr/al-jazeera-ozel/bestepe-ile-kirilma-noktaları>), (Çevrimiçi, Erişim Tarihi: 27 Ağustos 2020).

Tataroğlu, Muhittin, “Parlamentar ve Başkanlık Sistemlerinde Siyasi İktidar ve Bürokrasi İlişkileri ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme”, Yönetim ve Ekonomi, C.13, S.1, 2006, s. 97-119.

Tataroğlu, Muhittin, “Yürütmede Etkinlik Bakımından Başkanlık Sisteminin Değerlendirilmesi”, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi, C.5, S.1, 2016, ss.74-96.

Turan, A. Menaf, “Türkiye’nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”, Social Sciences Research Journal, C.7, S.3, 2018, ss.42-91.

Uğur, Fuat, “Ermenistan’ın Nahçıvan’a Saldırısı Türkiye’ye Askeri Müdahale Seçeneğini Verir”, Türkiye Gazetesi, 06.10.2020, (<https://m.turkiyegazetesi.com.tr/yazarlar/fuat-ugur/615627.aspx>), (Çevrimiçi, Erişim Tarihi: 12.11.2020).

Ulusoy, Ali, “Aralık 2016 Anayasa Teklifi Neler Getiriyor, Neler Götürüyor?”, 2017, (<https://www.anayasa.gen.tr/ulusoy-anayasa-degisikligi.pdf>), (Çevrimiçi, Erişim Tarihi: 21 Mart 2020).

Üstel Aziz, “Başkan Turgut Özal Kafkaslar’da Savaşı Göze Almıştı”, 23.01.2017, (<https://www.star.com.tr/yazar/baskan-turgut-ozal-kafkaslarda-savasi-goze-almisti-yazi-1178966/>), (Çevrimiçi, Erişim Tarihi: 12.11.2020).

Üstün, Gül, “Cumhurbaşkanlığı Ofislerinin İdari Teşkilattaki Yeri”, Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyum Bildiri Kitabı, Marmara Üniversitesi Yayınevi, İstanbul, 2019, ss.29-34.

Yavuz, Mehmet, “Osmanlı-Türk Devleti’nde Bürokrasi Kurumunun Rolü: Heper ve Küçükömer Üzerinden Karşılaştırmalı Bir Analiz Denemesi”, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, S.53, 2017, ss.194-208.

Yıldız, Mete\Sobacı, Zahid, “Kamu Politikası ve Kamu Politikası Analizi Genel Bir Çerçeve”, Kamu Politikası Kuram ve Uygulama, Yıldız, Mete\Sobacı, Zahid (der.), Adres Yayınları, Ankara, 2013, ss. 16-42.

Yılmaz, Nihat/Doğan, Kadir Caner/İnankul, Hakan, “Tek Parti İktidarı Döneminde (1923-1946) Bürokrasi ve Siyaset İlişkisinin Weberyana Değerlendirmesi”, Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, C.27, S.3, 2013, ss.263-284.

Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, (10.07.2018 ve 30474 Sayılı Resmi Gazete), Md.4.

“Sezer İstedi Liste Değişti”, Vatan Gazetesi, 2002, (<http://www.gazetevatan.com/sezer-istedi-liste-degisti-631-gundem/>), (Çevrimiçi, Erişim Tarihi: 11 Mart 2020).

“The White House”, (<https://www.whitehouse.gov/the-trump-administration/>), (Çevrimiçi, Erişim Tarihi: 11 Mayıs 2018).

“Sezer’le Erdoğan’ın İmam Kararnamesi Tartışması”, Milliyet Gazetesi, 2003, (<https://www.milliyet.com.tr/siyaset/sezerle-erdoganin-imam-kararnamesi-tartismasi-309594>), (Çevrimiçi, Erişim Tarihi: 12 Nisan 2020).

“Devlette Çift Başlı Yönetim Olmaz”, Milliyet Gazetesi, 2012, (<https://www.milliyet.com.tr/siyaset/devlette-cift-basli-yonetim-olmaz-1619594>), (Çevrimiçi, Erişim Tarihi: 10 Mart 2020).

“İşte Cumhurbaşkanlığı kavgasının gerçek sebebi: Bürokrat atama sıkıntısı”, Memurlar.net, 2006, (<https://www.memurlar.net/haber/61129/>), (Çevrimiçi, Erişim Tarihi: 20 Haziran 2020).

“Bürokratik Yapı Değişiyor: Devlette de CEO dönemi başlıyor”, Milliyet Gazetesi, 30 Mart 2018, (<https://www.milliyet.com.tr/siyaset/burokratik-yapi-degisiyor-devlette-de-ceo-donemi-basliyor-2637634>), (Çevrimiçi, Erişim Tarihi: 10 Mart 2020).

“İnönü’den Yıldırım’a 94 yılda 27 Başbakan”, (<https://www.aa.com.tr/tr/turkiye/inonuden-yildirima-94-yilda-27-basbakan/1202806>), (Çevrimiçi, Erişim Tarihi: 11.11.2020).

“Karabağ İşgalinde Türkiye’nin Tepkileri ve Politikası”, (<https://www.eritela.com/karabag-iskalinde-turkiyenin-tepkileri-ve-politikasi/>), (Çevrimiçi, Erişim Tarihi: 12.11.2020).

ADALET DERGİSİ

Adalet Dergisi, 1873 yılında Cerîde-i Mehâkim adıyla yayın hayatına başlamıştır. Cerîde-i Mehâkim-i Adliye, Cerîde-i Adliye, Adliye Cerîdesi ve Adliye Dergisi isimleri ile yayımını sürdürmüştür. Dergi, 1946 yılından itibaren Adalet Dergisi adıyla yayımlanmaya başlamıştır. Dergiye ait dönemlendirme bu duruma göre yapılmıştır. Adalet Dergisi 62-63. sayılarından itibaren hakemli olarak yayımlanmaktadır.



ADALET DERGİSİ
Journal Of Justice

65 2020/2
ISSN: 1011-730X
Adalet Bakanlığı tarafından yayımlanmaktadır.

SAHİBİ
Adalet Bakanlığı Adına
Abdulhamit GÜL
(Adalet Bakanı)

Yayın Danışma Kurulu Başkanı
Hasan YILMAZ
(Bakan Yardımcısı)

Genel Yayın Yönetmeni
Murat EROL

Sorumlu Yazı İşleri Müdürü
Ahmet Kemal PEKACAR

Dijital Koordinatör: Abdulkadir CANLI
Kapak Tasarım: Mustafa SUNAR
Tasarım: Burcu OYAR/Merve TÜRKOĞLU
Web Tasarım: İbrahim KÖSE / Enes ŞERBET
Yayın İşleri Büro: Hasan KELEŞ/Kaan KORKMAZ/Barış KÖKSAL
Mahmut CESUR/Murat YILMAZ

Eğitim Dairesi Başkanlığı
Emniyet Mahallesi, Mevlana Bulvarı No:36 Kat: 13 - 14 - 15
Yenimahalle / ANKARA
Tel: (0312) 204 11 29 - (0312) 204 13 07, Belge Geçer: (0312) 219 64 17
e-posta: adaletdergisi@adalet.gov.tr www.adaletdergisi.adalet.gov.tr

Yazıların hukuki sorumluluğu yazarlara aittir. Yazılarda öne sürülen görüş ve tezler sadece yazarları için bağlayıcıdır. Dergide yayımlanan yazılar, kaynak belirtilmek suretiyle alıntılanabilir.

Yayın Türü: Altı Aylık, Ulusal Süreli Yayın, Yayın Dili: Türkçe
Adalet Dergisi yılda iki defa yayımlanır. Adalet Dergisi AD kısaltmasını kullanır.

Baskı – Cilt:
Aralık 2020 ANKARA

BİLİM KURULU

Prof. Dr. Feridun YENİSEY
İstanbul Bahçeşehir Üniversitesi

Prof.Dr. Mehmet Âkif AYDIN
İstanbul Medipol Üniversitesi

Prof. Dr. Fethi GEDİKLİ
İstanbul Üniversitesi

Prof. Dr. Ali Cem BUDAK
İstanbul Ticaret Üniversitesi

Prof Dr. Cumhur ŞAHİN
Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi

Prof.Dr. Süha TANRIVER
Çankaya Üniversitesi

Prof.Dr. Kemal ŞENOCAK
Ankara Üniversitesi

Prof. Dr. Selçuk ÖZTEK
Fatih Sultan Mehmet Vakıf
Üniversitesi

YAYIN DANIŞMA KURULU

İbrahim ŞAHİN
Eğitim Dairesi Başkanı

Cengiz ÖZEL
Hukuk İşleri Genel Müdürlüğü
Daire Başkanı

Murat EROL
Eğitim Dairesi Başkanlığı
Daire Başkanı

Ahmet ÜSTÜNBAŞ
Mevzuat Genel Müdürlüğü
Daire Başkanı

Dr. Berat DUMAN
Personel Genel Müdürlüğü
Tetkik Hâkimi

Prof.Dr. M. Fatih UŞAN
Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Prof.Dr. Muharrem ÖZEN
Ankara Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Doç.Dr. Olgun DEĞİRMENCİ
TOBB ETÜ
Hukuk Fakültesi

Doç. Dr. Ahmet KILINÇ
Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Dr.Öğretim Üyesi Cem Duran UZUN
Çankaya Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

65. SAYI HAKEM KURULU

Prof. Dr. Ahmet GÖKÇEN	Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi
Prof. Dr. Ali AKYILDIZ	Başkent Üniversitesi Hukuk Fakültesi
Prof. Dr. Ayşe NUHOĞLU	İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi
Prof. Dr. Bünyamin KOCAOĞLU	Milli Savunma Üniversitesi Atatürk Stratejik Araştırmalar Enstitüsü
Prof. Dr. Enver BOZKURT	Hasan Kalyoncu Üniversitesi Hukuk Fakültesi
Prof. Dr. Feridun YENİSEY	Bahçeşehir Üniversitesi Hukuk Fakültesi
Prof. Dr. İbrahim KAYA	Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakültesi
Prof. Dr. İlhan ÜZÜLMEZ	Ankara Hacı Bayram Veli (HBV) Üniversitesi Hukuk Fakültesi
Prof. Dr. Mahmut KOCA	İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi
Prof. Dr. Muharrem KILIÇ	Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi (AYBÜ) Hukuk Fakültesi
Prof. Dr. Murat YÜKSEL	Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi
Prof. Dr. Veli Özer ÖZBEK	Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi
Prof. Dr. Yücel ACER	AYBÜ Hukuk Fakültesi
Doç.Dr. Atike Eda MANAV ÖZDEMİR	Hâkim
Doç. Dr. Üyesi Hakan ALBAYRAK	Çukurova Üniversitesi Hukuk Fakültesi
Doç. Dr. Koray DOĞAN	Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi
Doç. Dr. Nesibe Kurt KONCA	Çankaya Üniversitesi Hukuk Fakültesi
Doç. Dr. Olgun DEĞİRMENCİ	TOBB ETU Hukuk Fakültesi
Dr. Hakan YAVUZ	Yargıtay Cumhuriyet Savcısı

Dr. Hasan Kadir YILMAZTEKİN

Türkiye Adalet Akademisi Daire Başkanı

Dr. Öğr. Üyesi Ahmet Hulusi AKKAŞ

Erciyesi Üniversitesi Hukuk Fakültesi

Dr. Öğr. Üyesi Çiğdem YATAÇAN
ÖZKAN

TOBB ETÜ Hukuk Fakültesi

Dr. Öğr. Üyesi Mehmet ÇATLI

Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi Hukuk
Fakültesi

Dr. Öğr. Üyesi Mehtap YÜCEL BODUR

Ankara HBV Üniversitesi Hukuk Fakültesi

Dr. Öğr. Üyesi Muhterem DİLBİRLİĞİ

Polis Akademisi Güvenlik Birimleri
Enstitüsü

Dr. Öğr. Üyesi Murat AKSAN

Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi

Dr. Öğr. Üyesi Özkan OZYAKIŞIR

Afyon Kocatepe Üniversitesi Hukuk
Fakültesi

Dr. Öğr. Üyesi Tuğçe Nimet YAŞAR

AYBÜ Hukuk Fakültesi

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER/ CONTENTS

9 • Adalet Dergisinden

ÖZEL DOSYA: “DOĞU AKDENİZ GÜNDEMİ”

- 13-26 • **Prof. Dr. Yücel ACER** / Doğu Akdeniz’de Yunanistan-Mısır Deniz Sınırı Antlaşması ve Türkiye
The Delimitation Agreement Between Greece And Egypt in the Eastern Mediterranean Sea and Turkey
- 27-50 • **Doç. Dr. İsmail DEMİR** / Türk Deniz Yetki Alanlarının Belirlenmesinin Hukuki Dayanaklarıüzerine Bazı Düşünceler
Some Considerations on the Legal Basis of Delimitation of Turkish Maritime Jurisdictions
- 51-70 • **Doç. Dr. İsmail ŞAHİN** / Türkiye - Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Kıta Sahaneliği Anlaşması
The Continental Shelf Delimitation Agreement Between Turkey and TRNC

KAMU HUKUKU

- 73-97 • **Prof. Dr. Ayşe NUHOĞLU** / Tecrit Kurumuna Gönderme Tedbiri
Sicherungsverwahrung
- 99-165 • **Prof. Dr. Berrin AKBULUT** / Kasten Öldürmenin Nitelikli Halleri (TCK m. 82)
The Qualified Cases of Intentional Killing (tpc art. 82)
- 167-200 • **Doç. Dr. Fatih KIRIŞIK-Dr. Kübra ÖZTÜRK** / Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi
Development of Public Administration with the Presidential Government System
- 201-236 • **Dr. Harun MERT** / 6706 Sayılı Kanuna Göre Yabancı Devlette Yürütülen Soruşturma Veya Kovuşturmaların Devralınması
Taking Over the Criminal Proceedings from Foreign States Pursuant to the Law no. 6706
- 237-254 • **Dr. Ayşe Yaşar ÜMÜTLÜ** / Herbert Spencer's Evolutionary Theory of Judicial and Executive Systems
Herbert Spencer'da Yargı ve İnfaz Sistemlerinin Evrimsel Teorisi
- 255-299 • **Dr. Öğr. Üyesi Ercan YAŞAR** / Türk Ceza Muhakemesi Hukukunda Seri Muhakeme Usulü
Accelerated Proceedings in Turkish Criminal Procedure Law
- 301-333 • **Suat ŞİMŞEK** / Ermeni Malları Hakkında Yapılan İlk Düzenlemelerin Hukuki Açidan Tahlili
Analysis of Legal Arrangement on Armenian Abandoned Properties From Legal Aspect
- 335-363 • **Arş. Gör. Dilek Özge ERDEM** / Sermaye Piyasası Kanununda Düzenlenen Piyasa Dolandırıcılığı Suçları
Offences of Market Fraud According to Turkish Capital Market Code

- 365-394 • **Süleyman ÖZAR** / İfade Özgürlüğünü Kısıtlamada Meşru Bir Amaç Olarak Dini Duyguların Korunması : “E.S. v. Avusturya” Davası
Protection of Religious Feelings as a Legitimate Aim on Restricting Freedom of Expression “E.s v. Austria”
- 395-440 • **Muhammed Taha BÜYÜKTAVŞAN** / 5846 Sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanununun 81. Maddesinde Düzenlenen Bandrol Yükümlülüğüne Riayet Etmeme Suçları
The Crimes of Bandrol Liability Regulated in Article 81 of the Law of Idea and Artwork NO: 5846 (FSEK)
- 441-462 • **Seçkin KOÇER** / İletişimin Denetlenmesi Tedbirinde Tesadüfen Elde Edilen Deliller
Obtained Evidence in the Interception of Communication

ÖZEL HUKUK

- 465-498 • **Doç. Dr. Ersin ERDOĞAN-Dr. Öğr. Üyesi Canan ERDOĞAN** / Şüphe Feshine Dayalı Davalarda Yargılamanın İadesi ve Yeniden Yargılama
Termination on Ground of Suspicion, Renewal Procedure and Retrial
- 499-557 • **Dr. Hasan Kadir YILMAZTEKİN** / Fikir Ve Sanat Eserleri Kanunu Uyarınca Eser Sahipliği Ve Hak Sahipliği İle Bunların Tecavüz Davaları Bağlamında Davacı Sifatına Etkileri
Standing to Sue in Cases of Infringement of Rights Protected in the Law on Intellectual and Artistic Works
- 559-583 • **Dr. Özlem BAL BEKTAŞ** / İşsizlik Sigortasından Yararlanma Koşulları
Eligibility Requirements for Unemployment Benefit
- 585-605 • **Arş. Gör. Neyzen Fehmi DOLAR** / Anonim Şirketlerde Azınlığın Genel Kurulun Toplantıya Çağrılmasını Talep Hakkı
The Minority Shareholders' Right to Request General Meeting in Joint Stock Companies

TERCÜME

- 609-628 • **Dr. Tamer SOYSAL** / Merkezi Makamlar İçin İyi Uygulamalar Rehberi Çevirisi ve Uluslararası Adli İşbirliğinde Merkezi Makamın Rolüne İlişkin Kısa Açıklamalar
Translation of the International Institute for Justice and the Rule of Law (IIJ), Good Practices for Central Authorities and Brief Explanations on the Role of Central Authority in International Judicial Cooperation

ARAŞTIRMA İNCELEME

- 631-654 • **Hüseyin YÜRÜK** / Osmanlı Devletinde Adalet Sistemi ve Teşkilatı İçinde Bir Örnek Şahsiyet Adliye Nazırı Abdurrahman Nureddin Paşa
- 655-670 • **Orhan DOĞAN** /Adliye Adalet Komisyonlarının Dünü, Bugünü ve Yarını
- 671-685 • **Mustafa GÜNER** /Arayış İçinde Türkiye: Türk Anayasal Gelişme Süreci Işığında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Modeli
- 687-692 • **Yayın İlkeleri ve Yazım Kuralları**

ADALET DERGİSİNDEN

Adalet Dergisi olarak hukuk hayatımıza katkı sağlayacak makalelerle yeni sayımızı yayımlamış bulunuyoruz. Dergimizin, Adalet Bakanlığı'nın yayın çalışmalarında önemli ve köklü bir yeri tuttuğunu belirtmek isteriz. Dergimiz bu anlamda akademik dünyanın ve adalet teşkilatındaki araştırmacıların birikimlerini, Bakanlığımızın teorik ve pratik birikimiyle buluşturma misyonunu da ifa etmektedir. Adalet Dergisi arşivi, özel internet sitesi (adaletdergisi.adalet.gov.tr) ve her yeni dijital ve matbu baskılarıyla özgül bir yere sahip hale gelmiştir. Dergimizin müstesna arşivinin hem akademisyenler hem de araştırmacılar için önemli bir katkı sağlayacağına inanıyoruz.

Adalet Dergisi olarak Türk hukuk hayatına katkı sağlayacak her çalışmayı titizlikle incelediğimizi ifade etmek isteriz. Diğer yandan konu seçimleri, mevzuat ve yüksek mahkeme kararlarının alıntılanma usulleri, atıf kuralları ve metinlerde etik kurallara riayet konusundaki hassasiyetlerimizin altını bir kez daha çizmek isteriz. Bu saydığımız konularla ilgili uygulamalarımızın metinlerin ön incelemelerinden son incelemelerine kadar titizlikle ortaya konulduğunu belirtmek isteriz. Yazı ve makale konularının daha önce tekrar edilmiş ve çokça yazılmış konulardan seçilmemesi, üzerinde durulmamış konu ve alanlar ile tartışmalara odaklanılması hususunun bu açıdan dikkate alınmasını rica ediyoruz. Atıf kuralları konusunda ise, üzerinde uzun süre çalıştığımız ve ilan ettiğimiz kurallara uyulmasını önemle hatırlatıyoruz. Son olarak, makalelerin son dönemde yayımlanmış eserlere öncelikle atıf yapmasını, özellikle pozitif hukuk açısından önemli görüyoruz. Diğer yandan atıf yapılan eserlerin yakın dönem eserlerden oluşması, yazarın dikkat ve özeninin de devam ettiğini de göstermektedir.

Bu sayımızda ülkemizin hakkaniyet temelli tezleri ile gündeme gelen Doğu Akdeniz Gündemi'ne katkı sağlamak amacıyla küçük bir dosya hazırladık. Dosyanın okurların ilgisini çekeceğini, teknik ve terminolojik kavramlar konusunda katkı sağlayacağına inandığımızı ifade etmek isteriz. Bu sayımız yine kamu hukuku, özel hukuk, araştırma-inceleme ve tercüme eserlerden oluşuyor.

Yazılarıyla katkı sunan yazarlarımıza, yazıları incelemeyerek akademik kaliteye katkı sunan hakemlerimize, yıl içerisindeki toplantılarla yayın politikamıza yön veren Yayın Danışma Kurulu üyelerimize teşekkürlerimizi sunuyoruz.

ÖZEL DOSYA:
“DOĞU AKDENİZ GÜNDEMİ”
