



**T.C.**

**BURDUR MEHMET AKIF ERSOY ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**

**CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ'NDE  
MERKEZİ İDARENİN DÖNÜŞÜMÜ**

**Erdi ESEN  
YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**DANIŞMAN  
DR. ÖĞR. ÜYESİ GÖKHAN KALAĞAN**

**BURDUR – 2019**



**T.C.**  
**BURDUR MEHMET AKİF ERSOY ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**

**CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ'NDE**  
**MERKEZİ İDARENİN DÖNÜŞÜMÜ**

**Erdi ESEN**  
**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**DANIŞMAN**  
**DR. ÖĞR. ÜYESİ GÖKHAN KALAĞAN**  
**ÜYE: PROF. DR. YAKUP ALTAN**  
**ÜYE: DOÇ. DR. MUSTAFA LAMBA**

**BURDUR – 2019**



**MAKÜ SOSYAL BİLİMLER  
ENSTİTÜSÜ**

**YÜKSEK LİSANS JÜRİ ONAY FORMU**

M.A.K.Ü Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim Kurulu'nun 18.07.2019 tarih ve 2019/19 sayılı kararıyla oluşturulan jüri tarafından 22/10/2019 tarihinde tez savunma sınavı yapılan Erdi Esen'in "**Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Merkezi İdarenin Dönüşümü**" konulu tez çalışması Kamu Yönetimi Anabilim Dalında YÜKSEK LİSANS tezi olarak kabul edilmiştir.

**JÜRİ**

ÜYE

(TEZ DANIŞMANI) : Dr. Öğr. Üyesi Gökhan KALAĞAN

ÜYE

: Prof. Dr. Yakup ALTAN

ÜYE

: Doç. Dr. Mustafa LAMBA

**ONAY**

M.A.K.Ü Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim Kurulu'nun ...../...../..... tarih ve ...../..... sayılı kararı.

**İMZA/MÜHÜR**

## ETİK BEYAN METNİ

### T.C. MEHMET AKİF ERSOY ÜNİVERSİTESİ SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

#### ETİK BEYAN

“Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Lisansüstü Eğitim-Öğretim ve Sınav Yönetmeliğine göre hazırlamış olduğum “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde Bakanlıklar ve Üst Bürokraside Merkezi İdarenin Dönüşümü” adlı tezin hazırlanması sürecinde akademik etik ilkeleri ihlal etmediğimi taahhüt eder, tezimin kâğıt ve elektronik kopyalarının Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü arşivlerinde aşağıda belirttiğim koşullarda saklanmasına izin verdiğimi onaylarım.

Sosyal Bilimler Enstitüsü Lisansüstü Eğitim-Öğretim Yönetmeliğinin ilgili maddeleri uyarınca gereğinin yapılmasını arz ederim.

- Tezimin tamamı her yerden erişime açılabilir.
- Tezim sadece Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi yerleşkelerinde erişime açılabilir.
- Tezimin 3 yıl süreyle erişime açılmasını istemiyorum. Bu sürenin sonunda uzatma için başvuruda bulunmadığım takdirde, tezimin tamamı her yerden erişime açılabilir.

Adı Soyadı

Tarih ve İmza

## ÖNSÖZ

Başkanlık sisteminin bir benzeri olarak ortaya çıksa da aslında yeni bir sitem olan Cumhurbaşkanlığı sistemi daha yeni doğmuş bir yönetim şeklidir. Başkanlık sistemi ile benzerlik gösterse de başkanlık siteminden farklılıkları da ortada bundan dolayı Türkiye'nin kendi dinamiklerine göre sistem kurmaya çalıştığı ve halen de tam anlamıyla olgunlaşma aşamasına gelmediği ortadadır. Yeni dünyaya gelmiş bu sistemin büyüüp gelişmesi için zamana ihtiyaç olduğu da herkes tarafından kabul edilen bir durum olarak karşımıza çıkmaktadır. Cumhurbaşkanlığı üzerine literatürde fazla ampirik çalışmalar olmamakla birlikte daha kavramsal ve teorik çalışmalar mevcut. Bu yüzden ki derinlemesine analiz yapmanın tam anlamıyla zor olduğu bu çalışmada Cumhurbaşkanlığı sistemine göre bakanlıklar ve üst bürokraside merkezi idarenin dönüşümünün nasıl olduğuna dair bir araştırma ortaya koymaya çalıştım.

Bu çalışmamda benden desteğini hiç esirgemeyen eşim Hasret Esen, annem Ayşe Esen, Babam Cengiz Esen ve kardeşim Ali Esen'e yüksek lisans yapmamda bana destek olan Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Personel Daire Başkanı Ferhat Gömük'e hem lisans eğitimimde hem de yüksek lisans eğitimimde benden desteğini hiç esirgemeyen ve her konuda yardımcı olan danışman hocam Dr.Öğr.Üyesi Gökhan Kalağan'a Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Kamu Yönetiminde bulunan bütün hocalarıma ve bu çalışmam da küçük büyük ismini buraya yazmadığım herkese TEŞEKKÜR EDERİM.

## ÖZET

(ESEN, Erdi, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde Merkezi İdarenin Dönüşümü” Yüksek Lisans Tezi, Burdur, 2019)

Arka planında uzun yıllara dayalı tartışmaların olduğu başkanlık modeli hükümet sistemine 24 Haziran 2018 itibariyle fiilen geçilmiştir. Öteden beridir bürokrasinin siyaset kurumu üzerinde vesayet baskı oluşturduğu, mevcut yapının çağın gereklerini karşılamakta yetersiz kaldığı bundan dolayı da sistemin değişmesi gerektiği yönünde görüşler ileri sürülmüştür. Yeni sistem ile birlikte Türk siyasi hayatında ve hükümet sisteminde köklü değişimler ve dönüşümler başlamıştır. Bunlarda biri bakanlıkların teşkili, bakanların atanması ve üst bürokraside merkezi idarenin dönüşümüdür. Yeni sistemde anayasal değişikliklerle birlikte cumhurbaşkanı tek başına yürütme erki olarak kabul edilmiştir. Buna göre bakanlar başta olmak üzere mevzuatta tanımlanan üst kamu bürokrasisi yöneticilerinin atama ve görevden alma işlemleri rutin bir idari işlem şekline dönüştürülmüştür. Daha önceden olduğu gibi ataması yapılacakların teklif edilmesi, onay alınması, müşterek kararname çıkarılması gibi süreçlerin tümü ortadan kaldırılmıştır. Yeni sistemde ataması yapılan üst düzey yönetici olan bürokratların görev süreleri Cumhurbaşkanının görev süresi ile sınırlandırılmıştır. Diğer yandan bürokraside yapılacak atamalarda kamu sektöründen olduğu kadar özel sektöre de istihdamın yolu açılmıştır. Yeni sistemin temel mantığı, liyakat ve kariyere dayalı atamaların yapılarak, bürokraside verimliliğin ve etkinliğin artırılmasının sağlanmasıdır. Bu konuda en önemli gelişme 10 Temmuz 2018 tarihli 1 ve 3 nolu Cumhurbaşkanlığı kararnameleridir. Bu çalışmada Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçildikten sonra merkezi idarenin dönüşümü hakkında araştırma ve inceleme yapılmıştır. Elde edilen temel sonuç, bürokrasinin teşkilinde, Cumhurbaşkanının politikalarını uygulama ayağında yürütücü durumda olan üst yöneticilerin, hem idari hem siyasi sorumluluğu birlikte taşımak üzere görevlendirildiği görülmüştür. Ancak bu çalışmanın hazırlandığı esnada yeni sistemin henüz bir yılını bile doldurmamış olması, olgunlaşmaya devam etmesi ve

karşılaştırma yapabilme olanağının bulunmaması bir kısıt olarak kendini göstermiştir. Benzer konuda sonraki araştırmaların daha kapsamlı ve daha analitik olarak gerçekleştirilmesi mümkündür. Bu alışmada Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçiş ile birlikte Türkiye'de Bakanlıklar ve Üst Bürokraside Merkezi İdarenin Dönüşümünün incelenmesi amaçlanmıştır. Literatür incelemesi yöntemi ile yapılan çalışmanın temel bulgusu; yeni sistemin halen tam olarak oturmadığı ve bazı noktalarda düzenlemeler yapılması gerektiği, kuvvetler ayrılığı ilkesinin sağlanması sorunlar yaşandığı tespit edilmiştir. Özellikle yüksek yargı üyelerinin cumhurbaşkanı tarafından atanması konusunda ileri sürülen eleştirilerin giderilmesi gerektiği anlaşılmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Bürokrasi, Atama, Değişim, Dönüşüm.



## **ABSTRACT**

(ESEN, Erdi, “Transformation of the Central Government in the Presidential Government System” Master Thesis, Burdur, 2019)

There have been long debates on the transition to the government system in the presidential model, but the new system was adopted on June 24, 2018. Other than that, the bureaucracy has put pressure on the political institution and it has been claimed that the existing structure is insufficient to meet the requirements of the age. Therefore, it is suggested that the system should change. With the new system, radical changes and transformations have started in Turkish political life and government system. One of them is the formation of ministries, the appointment of ministers and the transformation of the central administration in the upper bureaucracy. Constitutional amendments were made in the new system and it was accepted that the President was the sole and sole representative of the government. Accordingly, the appointment and dismissal of the upper public bureaucracy managers defined in the legislation, particularly the ministers, were transformed into a routine administrative procedure. As before, all of the processes such as bidding, approval and joint decree were eliminated. The term of office of the bureaucrats, who are appointed as senior executives in the new system, is limited to the term of office of the President. On the other hand, in the appointments to be made in the bureaucracy, the way of employment has been opened from the private sector as well as from the public sector. The basic logic of the new system is to increase the efficiency and success in the bureaucracy by making appointments based on merit and career. The most important development in this regard is the Presidential decrees 1 and 3 dated July 10, 2018. In this study, after the transition to the presidential government system, research and investigation was carried out on the transformation of the central administration. The main conclusion is that the executives who are in charge of implementing the policies of the President in the establishment of bureaucracy are assigned to carry both administrative and political responsibilities together. However, during the preparation of this study, the new system has not yet completed one year, it continues to mature and there is no possibility of comparison.

It is possible to carry out further research on the same subject in more detail and more analytically. After switching to the Presidential System of Government in this study, the Ministry of Turkey, the top bureaucracy and the transformation of the central administration have been examined. The main findings of the study conducted with the literature review method; it is determined that the new system is still not fully established and that some arrangements should be made at some points and there are problems in achieving the principle of separation of powers. In particular, it was understood that the criticisms put forward about the appointment of the members of the high judiciary by the president should be eliminated.

**Key Words:** Presidential Government System, Bureaucracy, Assignment, Change, Transformation

## İÇİNDEKİLER

TEZ ONAY SAYFASI.....	i
ETİK BEYAN METNİ .....	ii
ÖNSÖZ.....	iii
ÖZET.....	iv
ABSTRACT .....	vi
İÇİNDEKİLER .....	viii
TABLolar DİZİNİ .....	xi
ŞEKİLLER DİZİNİ .....	xii
GİRİŞ .....	1

### BİRİNCİ BÖLÜM

#### HÜKÜMET SİSTEMLERİ VE TÜRKİYE'DE CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ

1.1. Devlet ve Devlet Sistemi.....	4
1.2. Hükümet Sistemleri.....	5
1.2.1. Parlamenter Sistem.....	11
1.2.2. Başkanlık Sistemi .....	14
1.2.3. Yarı-Başkanlık Sistemi.....	18
1.3. Hükümet Sistemlerine Yönelik Eleştiriler .....	21
1.3.1. Parlamenter Sisteme Yönelik Eleştiriler .....	21
1.3.2. Başkanlık Sistemine Yönelik Eleştiriler.....	29
1.3.3. Yarı Başkanlık Sistemine Yönelik Eleştiriler.....	32
1.4. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminden Beklentiler .....	34

### İKİNCİ BÖLÜM

#### TÜRKİYE'DE PARLAMENTER SİSTEMDEN CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ'NE GEÇİŞ SÜRECİ

2.1. Parlamenter Sistemden Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne Geçiş Süreci ..	36
2.2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi .....	44
2.2.1. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Tanımlanması ve Tartışmalar ..	45
2.2.2. Türk Tipi Başkanlık Sistemi.....	48
2.2.3. Türk Tipi Başkanlık Sistemi Hakkında Görüşler .....	50
2.3. Sistem Değişikliği Sonrası İşleyiş.....	54
2.3.1. Kuvvetler Ayrılığı İlkesinin Durumu .....	54

2.3.2. Denge ve Denetleme Mekanizmaları .....	59
2.3.3. Yürütmenin Yapısı .....	62
2.3.4. Yargı Bağımsızlığı Kavramı.....	65
2.3.5. Yerel Yönetimlerin Durumu.....	68
2.4. Sistem Değişikliğinin Temel Nedeni: Bürokratik Yapının Kronik Sorunları.....	70
2.4.1. Merkezîyetçi Yönetim Anlayışı .....	70
2.4.2. Örgütsel Büyüme ve Hantallaşma .....	71
2.4.3. Şeffaflık Sorunu ve Dışa Kapalılık.....	73
2.4.4. Bürokraside Siyasallaşma.....	74
2.4.5. Yönetimde Tutuculuk.....	76
2.4.6. Kuralcılık ve Sorumluluktan Kaçma .....	77
2.4.7. Kayırmacılık ve Nepotizm .....	79
2.4.8. Aracılar Yoluyla İşlemlerin Yürütülmesi.....	80
2.4.9. İşbölümü ve Uzmanlaşma .....	80
2.4.10. Memurlardan Kaynaklanan Sorunlar .....	81

### ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

#### CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ'NDE BAKANLIKLAR VE ÜST BÜROKRASİDE MERKEZİ İDARENİN DÖNÜŞÜMÜ

3.1. Parlamenter Sistemde Bürokratik Yapının İşleyişine Bakış .....	84
3.2. Cumhurbaşkanı ile İdari Yapı Arasındaki İlişkileri .....	86
3.2.1. Cumhurbaşkanlığı Makamı .....	93
3.2.2. Cumhurbaşkanı Yardımcılığı .....	94
3.2.3. Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı.....	94
3.2.4. Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları .....	95
3.2.5. Cumhurbaşkanlığına Doğrudan Bağlı Kurum ve Kuruluşlar .....	95
3.2.6. Bakanlıklar .....	95
3.2.7. Cumhurbaşkanlığı Ofisleri .....	96
3.3. Bakanların Atanmaları ve İlgili Hususlar.....	97
3.4. İdari ve Bürokratik Yapıda Dönüşüm .....	100
3.4.1. Dönüşümünün Başlangıç Noktası: Bürokrasi .....	101
3.4.2. Üst Düzey Bürokrat Atamaları .....	104
3.4.3. Cumhurbaşkanlığı Üç Sayılı Kararnamesi .....	108
3.5. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Yönelik Güncel Tartışmalar .....	117
<b>SONUÇ.....</b>	<b>121</b>

<b>KAYNAKÇA</b> .....	<b>130</b>
<b>ÖZGEÇMİŞ</b> .....	<b>142</b>



## TABLolar DİZİNİ

Tablo 1 Cumhurbaşkanlığı Hükümeti ve Birimleri .....	89
Tablo 2 . “Üst Kademe Kamu Yöneticileri İle Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” ne göre Düzenleme Yapılan Kadrolar.....	110
Tablo 3 “Üst Kademe Kamu Yöneticileri İle Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” ne göre Atama/Görevden Alma Yapılacak Kadrolar .....	114
Tablo 4 .“Üst Kademe Kamu Yöneticileri İle Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” ne göre bazı kurumların başkan veya tepe yöneticilerini görev süreleri .....	115

## ŞEKİLLER DİZİNİ

Şekil 1 Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı .....	89
--	----



## GİRİŞ

Demokrasi geleneğinin yerleştiği toplumlarda egemenliğin millete ait olması, kuvvetler ayrılığı, özgür siyaset alanı, serbest ve şeffaf seçimler, kamu yararına hizmet eden bürokrasi vb. gibi unsurlar vazgeçilmez değerler/ilkeler olarak kabul edilmekte ve bu değerlerin gözetilmesi de yetki alanı kapsamında hükümet erkinden beklenen başlıca hususlardandır. Toplumların siyasi, kültürel ve tarihi gelişim sürecinde demokratik ilkeler merkeze alınmak koşulu ile hükümet sistemleri kendilerine uygun bir model veya yapı teşkil etmektedir. Türkiye’de 2007 yılından itibaren başlayan alt yapısal dönüşüm süreci ve 16 Nisan 2017’de yapılan kabul ile sonuçlanan Referandum, ardından 24 Haziran 2018 genel seçimleri ile Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine fiilen geçiş yapılmıştır. Bu yeni sistemle birlikte merkezi idarede daha önceki parlamenter sistemde yer almayan pek çok düzenlemeye gidilerek fiili yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına verilmiştir. Örneğin anayasanın 104. maddesinde yapılan değişiklikler ile cumhurbaşkanının görev ve yetkilerinde “yasama ile ilgili olanlar”, “yürütme alanına ilişkin olanlar” ve “yargı ile ilgili olanlar” fıkraları kaldırılmış ve yeni anayasada cumhurbaşkanının görev ve yetkilerinde herhangi bir sınıflandırma yapılmamıştır. Bunun yerine Cumhurbaşkanına, kendi kadrolarını oluşturmasına dair görevlendirme ve atamalarda, rutin bir idari işlem yetkisi verilmiştir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte gelen en önemli değişimlerden biri Başbakanlık organının kaldırılması olmuştur. Daha önce Başbakanın teklifi ve Cumhurbaşkanının onayı ile göreve başlayan ve genellikle milletvekilleri arasından atanan Bakanların yerine bizzat Cumhurbaşkanı tarafından TBMM dışından bakan ataması usulüne geçilmiştir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet sisteminde anayasa cumhurbaşkanına, meclis adına yürütme yetkisine ilişkin konularda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisi vermiştir. Bu kararnamenin sınırları ise yine anayasada belirlenmiştir. Örneğin, temel haklar, kişi hakları ve ödevleri, siyasi haklar ve ödevler ile ilgili, anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda, kanunda açıkça düzenlenen konularda,



cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacaktır. Anayasa maddesinde yer alan hükümlerden anlaşılabilceği gibi normlar hiyerarşisinde Cumhurbaşkanlığı kararnamesi kanunların altında yer almaktadır.

Merkezi idarenin bakanlıklar ve üst bürokrasi düzeyi teşkilinde de yine cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile bakan ve bürokrat atamalarının gerçekleştirilmesinin yolu açılmıştır. Nitekim önceki sistemde bazı atamalar için üçlü kararname gibi uygulamalar söz konusu iken yeni sistemde bu durum ortadan kaldırılmıştır. Daha hızlı, etkili ve amaç odaklı atamalar ile devlet mekanizmasının hantallıktan arındırılması amaçlanmıştır.

Hükümet sistemi değişikliğinin sistemin istikrarına yönelik etkilerinin yanında muhtemelen en fazla etkiyi kamu yönetimi üzerinde, özelinde ise kamu personel yönetimi üzerinde göstermesi beklenmektedir. Bu bağlamda yeni dönemle birlikte yürütme erkinin hızlı ve etkili kararlarını; etkin, verimli ve tarafsız sunulmasını sağlayacak liyakat esasına göre atanan idari bürokrasi tarafından yürütülmesi önemli bir husus olarak kendini göstermektedir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle birlikte kamu personel yönetiminden sorumlu olan başbakanlık makamının ve bakanlar kurulunun kaldırılmasıyla ortaya çıkan yeni düzende bakanların atanması, daha sonra kamu hizmetlerini sunacak üst düzey kamu görevlilerinin kim tarafından nasıl atanacağı, kim tarafından görevden alınacağı, politikaları ve daha da önemlisi yeni sistemin ruhuna uygun misyon ve vizyona sahip kişilerin karar alma süreçlerindeki pozisyonlarının açıkça tanımlanması gerekmektedir. Bu bağlamda bakanların ve üst düzey kamu görevlilerinin kim olduğunun ve kurumsal yapı içerisindeki yerinin tespiti önem arz etmektedir. Bu çalışmada Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte, bakan ve üst düzey bürokratların atanma usulleri ve çalışma şekilleri ile Türk kamu yönetiminin merkezi idare ayağındaki değişimi ve dönüşümü hakkında incelemeler yapılmıştır. Çalışmanın önemi ve özgün değerinin de bu nokta olduğu düşünülmektedir. Zira yerli literatürde başkanlık veya yarı başkanlık gibi sistemlerin de konu edildiği Türkiye’de, cumhurbaşkanlığı sisteminin ele alındığı çalışmalarda genel olarak “başkanlık” kavramı ile dünyadaki örnekleri hakkında derlemelerin yapıldığı görülmüştür. Bu çalışmada ise yeni sistemdeki bürokratik dönüşüm hakkında açıklamalar yapılarak daha özel bir alana girilmiştir. Diğer yandan yeni sistemin bu

çalışmanın hazırlandığı dönemde henüz bir yılını bile tamamlamamış olması araştırmanın başlıca kısıtını oluşturmuştur. Çünkü her yeni uygulamanın doğasında başlangıç ve olgunlaşma evresi söz konusu olduğundan Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi de henüz başlangıç aşamasındadır ve olgunlaşmaya devam etmektedir. Bundan dolayı araştırma konusu yapılan hususlar hakkında daha sağlıklı ve karşılaştırmalı değerlendirmelerin yapılabilmesi için en az iki döneme bakılabilmesi gerekmektedir. Bununla birlikte Türk kamu bürokrasisinde yeni sistemle birlikte yaşanan/yaşanacak dönüşüm ve değişim hakkında oldukça az sayıda çalışma olması, var olan çalışmaların da neredeyse tümünün sistem değişikliğinden önce yapılan yorum ve görüşlere dayanması önemli bir kısıt teşkil etmiştir.

Literatür taraması yapılarak üç bölüm halinde hazırlanan bu çalışmanın birinci bölümünde Devlet ve Hükümet Sistemleri ile Türkiye için geliştirilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi hakkında açıklamalar yapılmıştır. Çalışmanın ikinci bölümünde öncelikle parlamenter sistemden cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş sürecine yönelik değerlendirmeler yapıldıktan sonra sistem değişikliği sonrası işleyişte kuvvetler ayrılığı, denge ve denetleme mekanizmaları, yürütmenin yapısı, yargı bağımsızlığının durumu hakkında açıklamalar yapılmıştır. Üçüncü bölümde Cumhurbaşkanı ile idari yapı arasındaki ilişkiler, bakanların atanmaları ve ilgili hususlar, idari ve bürokratik yapıda dönüşüm hakkında açıklamalar yapılmıştır. Bu konular hakkında değişiklik sonrası getirilen anayasa hükümleri ve 3 sayılı Kararname temel referanslar olmuştur.

## BİRİNCİ BÖLÜM

### HÜKÜMET SİSTEMLERİ VE TÜRKİYE'DE CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ

#### 1.1. Devlet ve Devlet Sistemi

Devlet kavramının tanımına dair üzerinde uzlaşmış bir görüş birliği bulunmamakla birlikte genel olarak devlet: bir iktidara ve ortak nizamla bağlı, örgütlü millet ya da milletler topluluğudur. Devleti bu noktada, egemen güce sahip, hukuki ve tüzel bir kişiliğin ifadesi şeklinde açıklamak mümkündür. Başka bir yaklaşımla devlet, milli açıdan teşkilatlanmış bir topluluk, bir hükümettir. Devlet, belirli bir toprak parçası üzerinde hukuki ve siyasi bir örgütlenme sonucunda oluşan, tüzel kişiliğe ve egemenliğe sahip bir varlık olarak görülebilir (Teziç, 2001: 110; Özdemir, 2004: 26).

Özel ve Eren (2008), devlet kavramını geniş açıdan değerlendirmiş olup yazarlara göre devlet teşkilatlı bir insan topluluğu olarak insan unsurunun en gelişmiş cemiyetidir. İnsanların toplumsal alanda başvurdukları siyasi bir örgütlenme olan devlete; Anarşistler, Marksistler, Liberaller ve Muhafazakârlar gibi siyasal akımların önde gelen savunucuları tarafından pek sıcak bakılmamış olmasına rağmen, devlet yapısal ve işlevsel olarak daima gelişim göstermiştir (Özel ve Eren, 2008: 38).

Herhangi bir topluluk için devlet kavramının kullanılabilmesi, o topluluğun nüfusla birlikte yapısal görünüme sahip olması yani örgütlenmesi gerekmektedir. Günümüz düşünürlerine göre devlet kavramının kaynağı, site diğer bir deyişle şehir devletleridir. Hobbes, devletin, tabiat halinin güvensiz durumundan, gayri nizamiliğinden ve sıra dışılığından kendilerini ancak egemen bir gücü tesis ederek kurtarabileceklerini kabul eden bölük pörçük bireylerin, anlaşarak veya bir toplu sözleşmenin sonucu olarak ortaya çıktığını ileri sürmüştür. Devletin olmadığı bir durumda insanlar, kendi çıkarlarını maksimize edebilmek için diğer insanların haklarını gasp edecektir. Bu durum insanların medeni ve düzenli bir yaşam sürmesinin teminatı olan devleti oluşturmanın ontolojik sebebidir. Hegel ise devletin,

medeni hukuk, bireysel mal edinme, aile ve ekonomik toplum anlamlarında oluşan politik teşkilatlanmanın zirvesi olduğunu belirtmiştir. Bu açıdan bakıldığında geniş anlamda devlet, belirli bir toprak parçası ile sınırlandırılan, en büyük yasal ve meşru yaptırım gücüne sahip olan siyasal ve kurumsallaşmış bir iktidar şeklidir. Başka bir deyişle, belli bir insan topluluğunun huzur ve güven içerisinde bir arada yaşamasını sağlayan, toplumsal birlik ve kamu düzenini tesis etmek ve devam ettirmek için tek taraflı yaptırım gücüne sahip, hukuki ve tüzel kişiliği olan sosyal bir örgütlenmedir. Verilen bu bilgiler ışığında devlet, insanların toplu olarak bir arada yaşamak üzere oluşturdukları en büyük idari otoriteyi elinde bulunduran en gelişmiş yapıdır denilebilir (Özdemir, 2004: 26; Nohutçu, 2006: 392; Zabunoğlu, 2018: 547).

Doğan (2010) ve Aydın (2012), devlet olgusundan söz edebilmek için üç temel durumun varlığından söz etmektedir. Bunlar; ülke denilen bir toprak parçasının olması, bağımsızlık veya egemenlik ve egemenliği elinde bulunduran insan topluluğu. Bu bağlamda devletin varlığından söz edilebilmesi için öncelikli koşul belli bir toprak parçasının olmasıdır. Bu toprak parçası, belirli sınırları olan kara parçasıdır. Egemenlik kavramı, ülke içerisinde tek yönlü meşru güç anlamına gelmekte iken uluslararası alanda ise bağımsızlık anlamını taşımaktadır (Doğan, 2010: 10-11; Aydın 2012: 45).

Yukarıdaki tanımlardan da anlaşılacağı üzere devlet, uygarlık sürecinde toplumlar arası farklılaşma, toplumların birbirleriyle olan ilişki ve çatışması içerisinde belirleyici bir öneme sahip olmuştur. Devlet, insanlığın doğal ilişkileri içerisinde çözülmeyen sorunlarına, bu ilişkiler haricinde çözümün getirilmesi ve bu çözümün kurumsal hale getirilmesi ya da daimi kılınması için geliştirilmiş bir örgütlenme şeklidir. Devlet; toplumsal sorunlara en üst kademede çözüm üreten ve almış olduğu politik kararları eyleme yönelik olarak örgütleyen, topluma ait bir kurumdur da denilebilir. Bu bağlamda ortaya çıkan devlet, toplumların birbiriyle olan ilişkileri ve çatışmalarına bağlı olarak zenginleşmiş ve dolayısıyla da çeşitli devlet şekilleri ortaya çıkmıştır (Özdemir, 2008: 11).

## **1.2. Hükümet Sistemleri**

Üzerinde uzlaşmış genel bir tanımla bulunmamakla birlikte, hükümet sistemini kavramsal olarak açıklayan Hekimoğlu (2009)'na göre; devleti teşkil eden

kuvvetlerin dağılımı ile bunların işleyişlerinin düzenlenmesi bakımından konulan normlar veya kurallar yapısı olup, demokratik olan veya olmayan sistemlerde hükümet kavramı yer almaktadır. Başka bir açıdan hükümet sistemi devleti ve kurumları işleten yapıdır denilebilir. Siyasal sistem ise devleti ve kurumları işleten yapının kullandığı yazılı veya yazılı olmayan yöntemler bütünüdür (Hekimoğlu 2009: 6).

Hükümet sisteminde ve siyasal sistemde (eğer varsa) partiler, hükümet etmek ve kendi görüşlerine göre siyasal sistemde yer almak üzere teşkil etmiş kurumlar olarak görülmektedir. Diğer yandan devletin üç ana fonksiyonunu ve erkini konu edinmesi itibarı ile hükümet sisteminin diğer siyasi sistem konuları içerisinde öncelikli bir öneme haiz olduğu vurgulanabilmektedir. Temel karakteristiğinin hükümet sistemi tarafından belirlendiği ifade edilen siyasi rejim, siyasi sisteme göre daha dar ancak hükümet sistemine göre daha geniş bir alanı ifade etmektedir (Hekimoğlu 2009: 6-7).

Hükümet sistemi denilen olgunun tek biçimi veya formu bulunmadığından bu sistemler için bir sınıflama yapılmaktadır. Teziç (2013)'e göre "hükümet sistemlerinin tasnifinde genellikle devletin temel kuvvetleri arasındaki ilişki esas alınmaktadır. Fakat günümüzde hemen hemen tüm demokratik hukuk devletlerinde yargı kuvvetinin bağımsız, ayrı bir kuvvet olması gerektiği kabul edildiği için hükümet sistemlerinin tespitinde, yargı kuvveti dışında kalan iki temel kuvvet, yasama ve yürütme kuvvetleri arasındaki ilişkiler belirleyici olmaktadır" (Teziç, 2013: 394-395).

Özbudun (2013)'a göre pozitif anayasa hukukunda hükümet sistemlerinin sınıflandırılmasında parlamenter sistem, meclis hükümeti sistemi ve başkanlık hükümeti sistemi şeklinde yapılan temel ayırmda yasama ve yürütme kuvvetlerinin birbirleri ile olan ilişkileri temel alınmaktadır. Örneğin kuvvetler ayrılığının derecesi ve şekline göre sert kuvvetler ayrılığı başkanlık hükümeti sisteminde, kuvvetlerin ılımlı ayrılığı ise parlamenter sisteminde görülebilmektedir. Öte yandan kuvvetler birliği ise kuvvetlerin birleştiği organa göre: yasama ve yürütme seçilmiş olmayan

bir kişide birleşir ise monarşi, diktatörlük vb. seçilmiş bir mecliste birleşirse meclis hükümeti sisteminden bahsedilebilmektedir. Ancak her ülkenin, temel normlarda benzerlik göstermek üzere, hükümet sistemlerinin yapısı ve işleyişi birbirinden farklı olabilmektedir (Özbudun, 2013: 313).

Onar (2005)'a göre “*Demokratik hukuk devletlerine baktığımızda genelde yargının bağımsızlığı üzerine tesis edilen bir kuvvetler ilişkisi vardır.*” *Bu kuvvetler ilişkisi üzerinden hükümet sistemlerinin tasnifinde genel olarak yasama ve yürütme arasındaki ilişki göz önüne alınmaktadır. Ancak devletin temel kuvvetleri yasama, yürütme ve yargı erkleri arasındaki ilişkiler hükümet sisteminin belirlenmesinde temel kriter olarak göze çarpmaktadır*” (Onar, 2005: 6-7).

Kuvvetlerin (yasama, yürütme, yargı) birbirleriyle olan ilişkileri üzerinden tasnif edilen hükümet sistemleri, başlangıçta parlamenter sistem ve başkanlık sistemi üzerinden sürdürülen bir tartışma sarmalında ilerlemiştir. Kuvvetlerin sert ve yumuşak ayrımına göre şekillenen hükümet sistemi sınıflandırmasında; parlamenter sistem yumuşak kuvvetler ayrılığını temsil ederken, başkanlık sistemi ise kuvvetlerin sert ayrımını simgelemiştir. Yumuşak kuvvetler ayrılığını temsil eden parlamenter sistemde; yasama yürütmeye karşı güvensizlik oyu ile hükümeti düşürme kozunu elinde tutarken, yürütme de yasamaya karşı parlamentoyu fesih etme yetkisini elinde bulundurmaktadır. Başkanlık sisteminde ise yasama ile yürütme birbirlerinin varlıklarına son verebilecek hukuki mekanizmalara sahip değildir (Parsak, 2012:1-23).

Devletin sahip olduğu temel erklerin birbirleriyle olan ilişkileri göz önüne alındığında ve özellikle yasama ve yürütme erkleri arasındaki ilişkiler bağlamında: “Kuvvetler Birliğine Dayalı Hükümet Sistemleri” ve “Kuvvetler Ayrılığına Dayalı Hükümet Sistemleri” olarak tasnif edebilecek bir hükümet sistemi sınıflandırması karşımıza çıkmaktadır. Bu iki erkin tek bir organda birleşmesi halinde kuvvetler birliğine dayalı hükümet sisteminden, ayrı ayrı organlara verilmesi halinde ise kuvvetler ayrılığı ilkesine dayalı hükümet sisteminden bahsedilebilir (Hekimoğlu, 2012:1-6).

Yasama ve yürütmenin birliğine dayalı hükümet sistemlerinde, bu birliğin yürütme erkinde vücut bulmasında mutlak monarşi ve diktatörlük rejimleri ortaya çıkmaktadır. Yasama ve yürütmenin yasama organında birleşmesi durumunda ise ortaya meclis hükümeti çıkmaktadır. Yani kuvvetler birliğine dayalı hükümet sistemlerinde, kuvvetlerin yürütme veya yasamada birleşmesiyle ortaya farklı sistemler çıkmaktadır (Küçükoba, 2014:3-17). Yasama ve yürütmenin birbirinden ya kesin bir şekilde veyahut yumuşak bir geçişle ayrıldığı kuvvetler ayrılığına dayalı hükümet sistemlerinde, yasama ve yürütmenin birbirlerinin hukuki varlığına son verme yetkisi ülkeden ülkeye değişmektedir. Devletin organları arasında ya tam manasıyla bir ayırım bulunmakta ya da dengeli ve aralarında işbirliğine olanak tanıyacak şekilde bir ayırım söz konusu olmaktadır. Bu ayırım birbirlerinin hukuki varlığına son verme noktasında da oldukça belirleyicidir (Tunç ve Yavuz, 2009:1-39).

Türkiye açısından bakıldığında demokratik gelişmelerin tarihi sürecinde önemli noktalarda cumhurbaşkanı figürünün belirgin etkisinden söz edilebilmektedir. Zira Sevinç (2002)'e göre Türkiye'de Cumhurbaşkanları hem kurucu, hem sürdürücü hem de geliştirici roller üstlenerek ön sıralarda yer almış olduklarından sistem içerisinde cumhurbaşkanlarına özel bir önem verilmiştir (Sevinç, 2002: 115). Örneğin 1982 Anayasası sistemi içerisinde Cumhurbaşkanı'na "*sözünü dinleten güçlü bir ağabey*" rolü vermektedir. Bu rolün anayasa ile verilmediği dönemlerde de cumhurbaşkanları tarihi kişilikleri ile etkili olmuşlardır. Ancak 1982 Anayasası'nda cumhurbaşkanının yetki ve görevlerinin çokluğu bir yana, bunlardan hangilerini karşı imza ile hangilerinin tek başına kullanılacağını düzenlenmemiş olması böylesine yaşamsal bir konuda bulanıklığa neden olmuştur (Sevinç, 2002: 134).

Dünyada, farklı örnekleri bulunmakla birlikte, cumhurbaşkanlığı statüsünün arkasında iki temel özel nedenden söz edilebilmektedir. Birincisi, bağımsızlık sonrasında kurucu olarak; ikincisi de önemli süreçlerde yetkinin kendisine verilmesi ile gerçekleşmektedir. Örneğin Türkiye Cumhuriyeti'nin Kurtuluş Savaşı mücadelesi neticesinde M. K. Atatürk'ün "Kurucu Cumhurbaşkanı" olması gibi. Anılan bu süreç ve ortamlar üzerine şekillenen ve tekrarlanan uygulamalar cumhurbaşkanlığı

makamının konumu ve hükümet etmesi üzerinde sonraki dönemlerde de etkisini devam ettirmiştir (Özsoy, 2009: 81-82).

Söz konusu etkilerin kaynağı ise ülkelerin tarihi geçmişlerinden gelen gelenekleri ile dönüm noktalarında yaşadıkları olaylar ile yakından ilgilidir. Örneğin 1961 Anayasası taslağı görüşmeleri sürdürülmekte iken cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi önerileri ileri sürüldüğünde dönemin Anayasa Komisyonu üyesi Prof. Dr. Bahri Savcı, Türkiye'nin ihtiyaç ve zaruretleri bakımından cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmemesi gerektiğini ileri sürmüş ve gerekçelerini şu şekilde sıralamıştır;

*“Türk siyasi hayatında Orta Asya'dan beri geleneksel olarak devlet başkanları çok güçlüdür ve cumhurbaşkanları da bu geleneği takip etmişlerdir. İslamiyet'in ulul'emr (kanun koyucu) kavramı, iktidarın kaynağının ilahi olduğu ve kanun koyucuya (padişah) itaatin Allah'a kulluk etmenin bir şartı olduğu yönündeki toplumsal anlayışlar devlet başkanlarını seçkin bir konuma getirmiştir. Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk iki Cumhurbaşkanı da rejimin kurucusu, koruyucusu ve devam ettiricisi sıfatı ile ayrı bir saygı ile anılmaktadırlar. Dolayısı ile sistemimiz içerisinde cumhurbaşkanları etkin bir konuma gelmişlerdir. Bu güçlü konumu bir de halkoyundan gelmiş olmanın vermiş olacağı etki ile güçlendirmek sistemin gereklerine uygun değildir. Zira artık devlet başkanlarının rejimin kurucusu ve koruyucusu olmaları söz konusu değildir. Hukuken de Cumhurbaşkanı, devlet hayatının en dinamik unsuru olmayacaktır. Bu nedenle iktidar politikasının Cumhurbaşkanında temerküzüne müsaade edilmemelidir” (Kütük, 2012: 85).*

Yukarıdaki görüşe benzer şekilde cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinin bu makamın partizanlaşmaya kayacağı, seçimler sürecinde adayın kişiliğinin yıpranacağı, seçim zamanının önemli ve sıkıntılı tarihsel dönemlere denk gelmesi halinde ülkenin dış politika alanında itibarının sarsılabileceği yönünde görüşler dile getirilmiştir. Nitekim 1982 Anayasası ile ilgili çalışmalar esnasında da Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesini savunan görüşlerin benzer tarihi gerekçelere dayandıkları görülmüştür. Örneğin Danışma Meclisi'nde



Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesine karşı görüş bildiren dönemin Anayasa Komisyonu Başkanı Prof. Dr. Orhan Aldıkaçtı: jeopolitik nedenlerden yola çıkarak Türkiye'nin bölücülük meselesi ile uğraştığını bundan dolayı da Cumhurbaşkanı seçimlerinde bu sorunların yaşandığı bölgelerden gösterilecek aday etrafında yaşanacak bir birleşmenin ayrılmaya yol açacağı sakıncaların göz önüne alınması gerektiğini savunmuştur. Ayrıca milli egemenliğin en iyi şekilde temsil edildiği meclisçe Cumhurbaşkanı seçimi en doğru yoldur. Karşı görüşe göre ise aynı tehlike meclisçe yapılacak seçimler için de söz konusudur (Özdemir, 2007: 33-34; Erdil ve Keskinsoy, 2010: 255).

Kavramsal ve kuramsal arka planı oldukça geniş bir alana yayılmakla birlikte genel olarak hükümet sistemleri izah edilirken başkanlık hükümet sistemine ABD, parlamenter hükümet sistemine İngiltere, yarı-başkanlık hükümet sistemine Fransa örnek gösterilmektedir. Bu ülkelerin uyguladıkları sistemler görünüşte çok farklı olmasına karşın taşıdıkları ortak bir özellik vardır; her üçünün de nabzı adeta "seçimle gelmiş bir hükümdar" da atmaktadır. ABD'de başkan, İngiltere'de Başbakan, Fransa'da Cumhurbaşkanı, yürütmenin merkezinde yer aldıkları için seçimle gelmiş hükümdara benzetilmektedirler (Duverger, 1975: 7-8'den akt. Yavuz, 2007: 6).

Hükümet sistemlerinin tasnifinde temel ayırım kuvvetler birliği veya dayalı olmasına rağmen, günümüzde hükümet sistemlerinin tasnifinde kuvvetler birliğine dayalı hükümet sistemleri pek dikkate alınmamaktadır. Artık hükümet sistemlerini çeşitli kategorilere ayırırken kuvvetler ayrılığı ilkesi içerisinde bir tasnifleme yapılmaktadır. Bu tasnifler zamana ve yazara göre değişmektedir. Genel bir açıdan bakıldığında hükümet sistemlerinin sınıflandırılmasında öncelikle yürütme organının tekçi (monist) veya ikici (düalist) olmasına göre bir ayırım yapılabilir. Eğer yürütme içerisinde hem hükümet başkanlığı, hem de devlet başkanlığı tek bir kişide toplanıyorsa, bu durumda tekçi bir yapıdan söz edilebilir. Diğer taraftan yürütme içinde bir devlet başkanı bir de hükümet başkanı varsa, yani iki başlı durum söz konusu olduğundan ikicil bir yapıdan bahsedilebilir (Yavuz, 2007: 7).

Tekçi yürütmede yetkinin tümü tek bir kişi ya da kurula aittir. Bunlardan ilki yürütme yetkisinin halk tarafından seçilmiş tek bir kişiye ait olduğu: örneğin

günümüzde Amerika’da Başkanlık Sistemi vardır. Burada yürütme yetkisinin başkanda toplanması, yetkisini tek başına kullandığı anlamına gelmez. Sekreterler, bakanlar ve yürütmenin diğer görevlileri de yönetime katılırlar. Monist yürütmenin ikinci bir çeşidi de İsviçre Meclis Hükümeti Sistemi’dir. Bu sistemde bir devlet başkanı bulunmayıp yürütme yetkisi bir kurul (Federal Konsey) tarafından kullanılmaktadır (Özbudun, 2013: 286; Özsoy, 2009: 57-58). Mevcut hali ile Türkiye’de Amerikan sistemine yakın bir Cumhurbaşkanlığı sisteminden söz edilebilir.

Yürütme organının kuruluşundaki ikinci ana tip düalist yürütmedir. Bu sistemde yürütme yetkisi devlet başkanı ile bakanlar kurulu arasında bölüştürülmüştür. Düalist yürütmenin parlamenter rejimin temel özelliklerinden birisi olduğu devlet başkanının siyasal olarak sorumsuz, bakanlar kurulunun ise meclise karşı bireysel ve kolektif olarak sorumlu oldukları belirtilmiştir. Bu şekildeki düalist yürütme sistemleri de Cumhurbaşkanına üstünlük tanıyan (Beşinci Fransız Cumhuriyeti) ve bakanlar kuruluna üstünlük tanıyan (İngiltere, Federal Almanya, İtalya) sistemler olarak ayrıma tabi tutulabilmektedir (Özbudun, 2013: 286; Özsoy, 2009: 57-58).

Hükümet sistemi tartışmaları ile ilgili “alternatif başkanlık sistemi” olarak adlandırılabilir bir sistemden söz edilir. Bu görüşe göre, ileri sürülen yarı başkanlık sistemi parlamenter sistemin sağladığı avantajları sağlayamazken parlamenter sistem de yönetim fonksiyonunu başkanlık sistemi kadar iyi yerine getirememektedir. Yarı Başkanlık Sistemi ise çift başlı bir sistemdir ve başların aynı anda farklı yönde hareket etmeyi istemeleri riskini barındırır. Bu durum başların sıra ile iktidarı kullanmasını sağlayacak bir sistemin kurulmasını akla getirmiştir. Parlamenter sisteme, işlediği sürece, yerinde kalmasına izin verilir. Ancak belli standartları karşılayamadığında parlamenter irade durdurulur ve başkanlık iradesi onun yerine geçer (Duverger, 1974 s. 500 ‘den akt. Hamdemir ve Çelik, 2018: 710-711).

### **1.2.1. Parlamenter Sistem**

Temsili rejim türlerinden birisi olan parlamenter rejim temelde kuvvetler ayrılığına dayanır. Parlamenter sistem için İtalyan siyaset bilimci Giovanni Sartori

“kuvvetlerin paylaşılması” ifadesini kullanmıştır (Bal, 2011: 23). Sistem, “kuvvetlerin işbirliği” ya da “ılımlı (yumuşak) kuvvetler ayrılığı” olarak da adlandırılmaktadır. Bu sistemde yasama ve yürütme arasındaki ilişkiler, sistematik olarak, kuvvetler arasındaki karşılıklı ilişkiden dolayı kolaylaştırılır ve artırılır. Çünkü yasama ve yürütme halk tarafından seçildiğinden kuvvetler arasında bağımlılığın oluştuğu ileri sürülebilmektedir (Gül vd. 2017: 102).

Kuvvetler arasındaki eşitlik ise her birinin bağımsızlığının sağlanmasından öte birbirlerine bağlı kılınarak ve etkileme yolları artırılarak sağlanır. Parlamenter rejim, tek tip rejime dönüşmemiş olan uygulamalar ülkeden ülkeye farklılıklar göstermiştir. Bununla birlikte her ülkede parlamenter rejim güçlü ama gerileyen bir monarşik iktidar ve gelişmekte olan temsili organların uzlaştıkları dönemlere rastlamaktadır. Yasama ve yürütme organlarının ayrılığı parlamenter rejimin ilk ve olmazsa olmaz koşuludur. Bu ise kuvvetler ayrılığı teorisinin bir ürünüdür. Ancak parlamenter rejimin ne kuvvetler ayrılığı prensibinden kaynaklandığı ne de onun sonucu olduğu söylenmiştir. Parlamenter rejimin uzun bir zaman dilimi içerisinde ampirik olarak yerleştiği belirli olay ve rastlantılara dayalı olarak geliştiği söylenmiştir. Yürütmenin iki başlılığı, devlet başkanının siyasi olarak sorumsuzluğu, bakanların yasama organına karşı siyasi sorumlulukları ve yürütmenin yasamayı fesih hakkı parlamenter rejimin dört temel özelliğini ortaya koymaktadır (Kütük, 2012: 116; Akçakaya ve Özdemir, 2018: 924).

Parlamenter rejim kendi içerisinde de başkent Londra’daki Westminster Sarayı’ndan alan Westminster Modeli (İngiliz Tipi), Sınırlandırılmış Model ve Çok Partili Model olarak da sınıflandırılmıştır. Diğer bir sınıflandırma Dönüşümlü ve Hâkim Oyunculu Sistemler şeklinde yapılan sınıflandırmadır. Dönüşümlü sistemde iki ana gruptan oluşan siyasi partiler iktidar için yarışırken, hâkim oyunculu sistemde tek parti koalisyonlarda başrol oynamaktadır. Parlamenter rejim, yasama ve yürütmenin sorumlulukları bakımından da sadece meclisin istediği zaman hükümeti güvensizlik oyu ile çekilmeye zorladığı bir sistem olmayıp hükümetin de gerektiğinde istifa tehdidi ile meclise baskı yapabildiği ve kendini kabul ettirebildiği bir sistemdir. Fesih hakkı; parlamenter rejimde yasama yürütme arasındaki dengeyi, siyasi sorumluluğun karşı önlemi olarak, yürütme bakımından güvence altına alan

olmazsa olmaz bir unsurdur. Bu hak devlet başkanı veya hükümet başkanı tarafından kullanılır ve belirli bir süre için seçilmiş bir meclisin görevine süresinden önce son vererek seçimlerin yeniden yapılmasına yol açar (Kama, 2016: 163-165).

Yasama ile yürütme arasında fesih hakkı ve güvenoyu kurumlarının kullanımı sureti ile çıkan uyuşmazlıklarda fesih hakkı, bir tür halk oylamasına yol açmaktadır ancak fesih hakkının bu klasik anlamı günümüzde partilere dayalı siyasi hayatta değişik bir anlam kazanmaya başlamıştır. Fesih hakkı devlet başkanı ya da hükümet tarafından kullanılabilir. Yapılan araştırmalar parlamenter demokrasilerin parlamenter olmayanlara göre yaşama şansının yirmi kat daha fazla olduğunu, başkanlık rejimlerinden daha uzun süre yaşadıklarını tespit etmiştir. Ancak parlamenter sistemin başkanlık sistemine göre demokrasiye daha uygun işleminin sebebinin yapısal faktörler olduğu da vurgulanmıştır. Buna göre sistem bir bütün olarak değerlendirilmelidir. Bu değerlendirmede seçim sistemi temel rolü oynayacaktır. Uzlaşmacı ve orantılı temsil özellikleri sayesinde parlamentarizm, ben merkezci ve bariz çoğunluk yönetimine engel olan bu özelliği sayesinde etno-linguistik ve dinsel bölünme çizgilerine sahip toplumlar açısından uygun bir sistemdir. Ulaşımın ve imajın giderek önem kazandığı dünyada, diyalogcu özelliği sayesinde, gücün kişiselleşmesine doğru olan eğilimi yumuşatması, parlamentoda azınlık temsilcilerinin yer almasına olanak tanınması parlamenter sistemin diğer avantajları arasında sayılmıştır (Özdemir, 2007: 143-147; Özsoy, 2009: 26).

Parlamenter sistem ile ilgili olarak sözü edilen diğer bir sistemde Shugart ve Carey (1993) tarafından yapılan hükümet sistemi tasnifinde açıklanan “Başkanlı Parlamenter Sistemdir.” Bu sistem, parlamenter sistemin tüm unsurlarının aynı kalmasıyla beraber cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi unsurunu içeren bir yapı olarak tanımlanmıştır. Bu sistemde cumhurbaşkanının yetkileri sembolik olmaktan öteye geçmemekte, son derece kısıtlı kalmaktadır. Bu son anılan yönü ile cumhurbaşkanının nispeten daha fazla yetkilere sahip olduğu yarı-başkanlık sisteminden, cumhurbaşkanının halk tarafından seçiliyor olması nedeni ile parlamenter sistemden ayrıldığı ifade edilmiştir (Özsoy, 2009: 181; Kükner, 2012: 284).

Sistemin benzerlik gösterdiği klasik yapıda, 1958 Anayasası'nda düzenlenen ve 1962 yılından itibaren yürürlüğe giren Fransız tipi yarı-başkanlık sisteminden farkları arasında cumhurbaşkanına tanınan yasama, yürütme ve yargı ile ilgili yetkilerin daha sınırlı olması sayılmıştır. Cumhurbaşkanının parlamento tarafından seçildiği rejimler ile karşılaştırıldığında ise; parlamentoya yasa teklifi sunabilme ve başkan yardımcısının bulunması dışında önemli bir farkın bulunmadığı görülür. Sistem içerisindeki yetkilerinin sembolik düzeyde olması sistemin en önemli noktasını oluşturmaktadır. Bunun sağlanmasında ise hukuki kurallar ancak bir dereceye kadar etkin olabilmektedir. Zira halk tarafından seçilmenin getirdiği siyasi meşruiyet anayasa gibi bir güç kaynağı oluşturmaktadır. Buna göre başkanlı parlamenter sistem hakkında fikir sahibi olabilmek için hukuki üst yapı yanında siyasal ve davranışsal alt yapı, bunları şekillendiren tarihi ve kültürel etkenler de değerlendirilmelidir. Seçim sistemleri, bunun siyasi parti yapılarına ve parlamentodaki çoğunluklarına etkisi, kontrol ve denge mekanizmaları bu alt yapı özellikleri arasında sayılmıştır (Ataöv, 2011: 184-185).

Başkanlı parlamenter sisteme sahip ülkeler çoğulcu demokratik geleneğe sahip, çoğulculuğun ekonomik ve sosyal hayata da egemen olduğu ülkelerdir. Bu sistemde cumhurbaşkanları ile hükümetler arasında krizlere yol açacak çatışma halleri yaşanmamaktadır. Cumhurbaşkanlarının istikrarlı olarak sembolik konumda kaldıkları tespit edilmiştir. Ancak çoğunlukçu yapıların hakim olduğu sert ideolojik bölünmelerin bulunduğu sistemlerin başkanlı parlamentarizm için uygun olmadığı öne sürülmüştür (Özsoy, 2009: 182).

### **1.2.2. Başkanlık Sistemi**

Başkanlık rejiminin tarihi kökeni ilk yazılı anayasa olan 1787 Tarihli Amerikan Anayasası'na dayanır. Kurucular bu yasayı hazırlarken İngiltere'de uygulanan sınırlı monarşiden esinlenmişlerdir. Aralarındaki fark monarkın yerine

seçimle göreve gelen bir başkanın öngörölmüş olmasındadır. Buna göre Amerikan başkanlık rejimi sınırlı monarşinin cumhuriyete dönüştürölmüş biçimidir denmiştir. Zira 18. yüzyılda İngiltere'yi sınırlı monarşi rejiminde kral ve bakanlar yönetir, parlamento ise kralın onaylaması ile yürürlüğe girebilen kanunlar yapardı. ABD yönetim modeli; cumhuriyetçi bir devlet yapısı, başkanlık hükümeti sistemi, çoğulcu ve seçkinci bir demokrasi ve iki hakim partiden oluşan bir yapı olarak özetlenmiştir. Sistemin kişisel iktidara dayandığı ifade edilmiştir (Eroğul, 2004: 56; Kuzu, 2011: 19).

Başkanlık sisteminin tanımı ve unsurlarına bakıldığında başkanlık sistemini tanımlayıcı üç kıstas öngörölmüştür. Birincisi zorunlu ve fakat yeterli olmamakla birlikte devlet başkanının belirli bir dönem için halk tarafından doğrudan ya da benzer bir yöntemle seçilmesidir. İkinci unsur hükümetin parlamentonun oyuyla atanmaması ve düşürölememesidir. Üçüncü olarak başkanın yürütme organını yönlendirmesi sayılır ve bu üç şartın yerine gelmesinin saf başkanlık sistemini doğuracağı ifade edilir (Köksoy, 2011: 11-12).

Diğer bir açıdan başkanlık sisteminin şartları asli ve tali şartlar olmak üzere ikili bir ayrıma tabi tutulmaktadır. Asli şartlar olarak; yürütme organının tek kişiden oluşması, başkanın halk tarafından seçilmesi ve başkanın yasama organının güvenine dayanmaması sayılır. Tali şartlar ise başkanın yasama organını feshedememesi, aynı şahsın hem yürütmede hem de yasamada görev alamaması ve başkanın yasama organının faaliyetlerine katılamamasıdır (Özbudun, 2005:107).

Yukarıda da ifade edildiği gibi başkanlık sistemi monist yürütme olup yürütme organı halk tarafından seçilen tek kişiden oluşur. Bu sistemin tipik örneği yürütme yetkisinin halkın seçtiği başkanda olduğu Amerikan Başkanlık sistemidir. Bu sistemde yürütmenin politikalarının belirlenmesinin ve uygulanmasının asıl sorumlusu ve belirleyicisinin başkan olduğu, başkanın yürütmeyi kendi atadığı sekreter ve danışmanlardan yararlanarak yerine getirdiği vurgulanmıştır. Tek başlı başkanlık rejiminde, başkan hem devlet başkanının hem de başbakanın (ve hatta tüm bir hükümetin) yetkilerine sahiptir. Başkanın yürütme yetkisini paylaştığı bir hükümet başkanı söz konusu olmaması nedeni ile hukuki ve siyasi olarak yürütmenin

asil reisi başkandır. ABD başkanlık sisteminde ülkede izlenecek genel politikanın sorumlusu başkandır (Tunç ve Yavuz, 2009: 11).

Demokratik rejimlerde temel siyasi meşruiyet kaynağının halk iradesi olmasına göre, yasama ve yürütme organlarının halk iradesine dayandığı Amerikan sistemi, diğer sitemlere göre, daha demokratik bir sistem olarak görülmüştür. Ancak çifte meşruiyetin çıkardığı gerilimlerden de söz edilmiş bu gerilimlerin sistemi tıkanma noktasına getirebileceğine değinilmiştir. Bu durumda tıkanıklıkların aşılması ve demokrasinin yaşayabilmesi sırasıyla çoğunluğun belirlendiği seçim kurumları ve kurumsal sistemlerin bulunmasına bağlanmıştır. Fonksiyonlar açısından ise, parlamento kanun yapar ancak uygulamasına karışmaz. Hükümet kanunları uygular ancak yapılmasına katılmaz. Mahkemeler ise yargılar ancak kanunların yapılmasına ve uygulamasına karışmaz. Organlardan hiçbiri ötekine karşı etkileme aracına sahip değildir. Yürütme, yasamayı feshedemezken yasama da yürütmenin siyasi sorumluluğuna gidememektedir. Organlar arasında bir uyuşmazlık söz konusu olduğunda ise bir anayasal çözüm öngörülmüş değildir. Bu durumda devlet faaliyetlerinin durması ya da hükümet darbesi olması gibi iki kötü ihtimal ortaya çıkmaktadır (Özbudun, 2005:107-108; Tunç ve Yavuz, 2009: 12-13).

Parlamente rejim ile başkanlık rejimi karşılaştırıldığında ise söylenebilecek nihai sözün problemlere getirdikleri çözüm yollarının farklılığı olduğu ifade edilmiştir. Buna göre başkanlık sisteminde yasama ve yürütme ayrı partilere ait olup kişilerin ortaklığı olmayabilecekken parlamente rejimde ise hükümet ve parlamento çoğunluğu aynı partiye aittir. Her iki rejimde de yürütme en önemli organ olmakla beraber parlamente rejimde yürütmenin otoritesi parlamento çoğunluğu içerisinde çıkmasına dayanmaktadır. Başkanlık sisteminde yürütmenin otoritesi anayasadan ve başkanın genel oyla halk tarafından seçilmesinden kaynaklanmaktadır. Başkanlık hükümet sisteminde yürütmenin yasamayı dağıtma imkanının bulunmaması buna karşın yasamanın da yürütmeyi düşürme imkanının olmaması, üst düzey yöneticilerinin atanmasında senatonun onayının bulunması zorunluluğu karşısında başkanın yasamanın kabul ettiği kanunları veto yetkisinin bulunması yasama ve yürütme arasındaki kopukluğu önleyen denetim ve denge sistemi olarak adlandırılmıştır (Teziç, 2013: 428).

Başkanlık sisteminde başkanın seçim dönemi içerisinde görevinden uzaklaştırılmaması istikrar bakımından olumlu görülse de sistemi katılaştırması ve muhalifleri anayasa dışı yollara teşvik edebilme olasılığının bulunması eleştirilmiştir. Bu görüşe karşı kutuplaşma diye ifade edilen hususun kuvvetler ayrılığının doğal sonucu olduğu güç temerküzünü ve iktidarın kötüye kullanılmasını önlemeyi amaçladığı öne sürülmüştür. Başkanlık sisteminde hükümet kurulması sürecinde parlamenter sistemde yaşanan zorlukların yaşanmayacağı, hükümet uyumsuzlukları ve otorite boşluklarının başkanlık sisteminde yaşanmayacağı vurgulanmıştır. Başkanlık sisteminin iktidarın kişiselleşmesine yol açtığı belirlenmesinin de yerinde olmadığı, parlamenter sistemde başbakanın, başkanlık sistemindeki başkandan çok daha güçlü olduğu belirtilmiştir (Hekimoğlu, 2009: 52; Kaymal, 2017: 152).

Başka bir açıdan ise Başkanlık Sistemi, yürütmeyi güçlendirip güçlü yürütmeyi başkanın şahsında toplamakla istikrarlı ve etkin bir yönetime olanak sağlamaktadır. Başkan, kendisini ulusun lideri olarak gördüğü sistemde, parti ile özdeş bir başbakana göre yönetilenler açısından daha avantajlı konumdadır. Yine bu sistemde özgürlüklerin daha iyi korunacağı da sistemin avantajları arasında sayılmıştır. Sistemin aşırı kutuplaşmaya yol açabileceği, hükümet ve devlet başkanlığının aynı şahısta birleşmesinin başkanın kendi yandaşları ile tüm halkı özdeşleştirmesine sebep olacağı hususları sistemin dezavantajları arasında sayılmıştır. Bu halde gücün bağımsızlık ve sorumsuzluk ile birleşmesi sonucu iktidarın kişiselleşeceği vurgulanmıştır. İfade edilen diğer bir husus kongrenin güvenine gerek duymayan başkanın kendi kriterlerine göre siyaset dışından teknokrat bakan atayabilmesinin ilk bakışta avantaj gibi görünse de siyasal kayırma ve yozlaşmayı doğurabileceği olasılığı söz konusudur (Karatepe, 2013: 226; Efe ve Kotan, 2015: 78-80).

Yine yapılan değerlendirmelere göre demokrasi geleneğinin güçlü olmadığı ülkelerde sistemin kaçınılmaz olarak başkanın elinde kişiselleştiği, doğası gereği popülizme yatkın olması nedeni ile başkanların yerine getiremeyecekleri vaatlerde buldukları ve vaatlerini yerine getiremediklerinde de askerleri yanlarına alıp sistemi dikta rejimine dönüştürdükleri ifade edilmiştir. Başkanlık sistemi ile ilgili yapılan diğer bir belirleme de parlamentoda mutlak çoğunluğa sahip parti lideri



başbakanının, başkanlık sistemindeki başkandan daha güçsüz bir siyasi aktör olmadığı yönündedir. ABD sisteminde başkanın yetkilerinin parlamenter sistemde başbakan ve Cumhurbaşkanı'nın yetkileri toplamı olduğu ve halk tarafından seçilmiş olmanın verdiği demokratik meşruiyetle birlikte yönetme sürecinde güçlü bir konuma geldiği ifade edilmiştir. Ancak yapılan belirleme, yasama ve yürütme kuvvetleri arasındaki kesin ayırım nedeni ile başkanın bu gücünün mutlak olmadığıdır (Karatepe, 2013: 226; Efe ve Kotan, 2015: 78-80).

Rejimin kuramsal olarak istikrarsızlık ve tıkanmalara yol açabilme ihtimali yanında; yasama, yürütme ve yargı erklerinin birleşmesi riskini de taşıdığı ifade edilmiştir. Zira disiplinli bir parti parlamentoda çoğunluğu sağlar ve başkan da aynı partiden seçilir ise yasama ile yürütme birleşmiş olacaktır. Bu durumun birden çok dönemde tekrarı halinde ise yüksek yargı organlarına seçilen üyelerin anılan siyasi çoğunluğa yakın üyelerden oluşma riski söz konusudur. Bu riskin çoğu Orta ve Güney Amerika ülkelerinde gerçekleşmiştir (Buran, 2009: 90).

Genel olarak ifade edilirse; başkanlık sistemini parlamenter sistemden ayıran iki temel özellikten ilki, bir parlamenter sistemde yürütmenin başı ve onun kabinesi yasama organına karşı sorumludur. Bunlar, yasama organının güvenine dayanıp, yasama organını güvensizlik oyuyla görevlerinden uzaklaştırabilirler. Bir Başkanlık sisteminde ise, yürütmenin başı anayasanın belirlediği bir dönem için seçilir ve yasama organı güvensizlik oyuyla istifaya zorlanamaz. İkinci fark ise, parlamenter sistemde devlet başkanının meclis tarafından seçilmesine karşılık, başkanın halk tarafından seçilmesidir (Yazıcı, 2011: 22-26). Başkanlık sistemiyle ilgili çalışmalar yapan kişilerin, sistemle ilgili tanımlamalarında temel ortak nokta, yasama ve yürütme erklerinin birbirinden mutlak bir şekilde ayrılıp ayrı ayrı organlara verildiği "Kuvvetler Ayrılığı" sisteminin bir parçası olduğudur (Gözler, 2006: 91).

### **1.2.3. Yarı-Başkanlık Sistemi**

Yarı başkanlık sistemi, klasik parlamenter sistemin temel kurumlarını ve özelliklerini korumakla birlikte, bu sistemlerde görülmeyen güçlü Cumhurbaşkanlığı kurumunun oluşturduğu sistemdir. Cumhurbaşkanlarının halk tarafından seçilmesi, başkanlık sistemine yaklaşılarak, "karma" ya da "yarı başkanlık" sistemi oluşturur

(Kaboğlu, 2000: 65). Sistem, Fransa'da 1962 yılında 1958 tarihli V. Cumhuriyet Anayasasına yapılan değişikle ortaya çıkmıştır. Değişikliğe göre, Cumhurbaşkanı artık parlamento tarafından değil aksine doğrudan halk tarafından seçilecekti. Bu sistem aslında ilk kez Alman Weimar Cumhuriyeti tarafından uygulanmıştı. Sistem, “iki kutuplu yürütme, bölünmüş yürütme, yarı başkanlık sistemi, yarı parlamenter sistem” gibi isimlerle adlandırılmıştır. Yarı başkanlık sistemi, başkanlık sistemi ve parlamenter sistemin bazı özelliklerini taşıyan, iki sistemin ortasında bir sistemdir. Devlet Başkanının halk tarafından seçilmesi, geniş anayasal yetkiler bağlamında başkanlık sistemine yaklaşırken, parlamentodan güvenoyu alan kabine ve başbakan olguları nedeniyle parlamenter sisteme yaklaşmaktadır (Yazıcı, 2002: 91-92)

Başka bir açıdan başkanla parlamento çoğunluğu aynı partiye mensup oldukları takdirde sistem başkanlık sistemine, aksi halde parlamentarizme benzemektedir. Yarı başkanlık sisteminin üç şartı bulunmaktadır. Birincisi cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi, ikincisi cumhurbaşkanının önemli yetkilere sahip olması ve üçüncüsü de yürütme görevini yerine getiren ve meclisin güvenine tabi olan bir başbakan ve kabinenin bulunmasıdır. Yarı başkanlık sistemi denince akla Fransız sistemi gelmektedir. Ancak, Weimar Cumhuriyeti, (1919-1933), Avusturya, İrlanda, İzlanda, Finlandiya ve Portekiz gibi ülkelerin siyasal sistemleri benzer özellikler taşımaktadır. (Yazıcı,2002: 93).

Özetle ifade edilecek olursa yarı başkanlık sisteminde parlamenter sistem şemasında, yine esas unsurlar sabit kalmak koşuluyla, iki parametre değişime uğramaktadır. Birincisi, devlet başkanına parlamentoyu fesih yetkisi verilmesi, ikincisi de yasama, atama ve olağanüstü hal yetkilerinin, başkanlı parlamenter sistemdeki bir devlet başkanına göre biraz daha artırılması şeklinde olmaktadır. Bu şekilde ortaya çıkan hükümet Sistemi, yarı-başkanlık Sistemi'dir denilebilir. Tipik örneğinin Fransa'da görüldüğü bu sistemde, devlet başkanı halk tarafından seçilir ve önemli sayıda/içerikte yetkileri vardır. Bu yetkiler arasında, hükümet sistemi açısından belirleyici olan, devlet başkanının parlamentoyu kendi inisiyatifi ile feshedebilme yetkisidir. Bunun dışında sahip olduğu diğer yetkiler de devlet başkanını sistem içinde önemli bir güç haline getirir. Devlet başkanı oldukça önemli yetkilere sahip olmasına rağmen hükümet üzerinde herhangi bir tasarrufta

bulunamaz; bu bağlamda devlet başkanının azil yetkisi de yoktur. Başbakan ve bakanlar kurulu parlamentoya karşı sorumludur (Gönenç, 2007: 41).

Yarı başkanlık sisteminde “başbakanlı-başkanlık” ve “başkanlı-parlamentar” olmak üzere iki tür yapıdan söz edilebilmektedir. Başbakanlı-başkanlık sisteminde hükümet sadece meclise karşı sorumluyken, başkanlı-parlamentar sistemde hükümet hem meclise hem de Cumhurbaşkanına karşı siyasi sorumluluk altındadır. Bu sistemlerin ilkinde Cumhurbaşkanının yasama ve yasama dışı yetkilere bir arada sahip olmadığı, ikincisinde ise söz konusu yetkilere birlikte sahip olduğu belirtilmiştir. Halk tarafından seçilen ve başbakanı atama veya en azından aday gösterme ile parlamentoyu feshinde aralarında bulunduğu önemli yetkilere başkanın sahip olduğu rejim türü yarı başkanlık sistemi olarak tanımlanmış, bu sistemde her başbakanın potansiyel başkan adayı olduğu vurgulanmıştır (Özsoy, 2009: 80-88).

Cumhurbaşkanının güçlü yetkileri köklü demokratik geleneğe sahip ülkede önceleri sorun yaratmamış ise de halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanı ile yine halk tarafından seçilen yasama içerisinde çıkan hükümetin karşı karşıya gelmesi sistemi kilitlemiştir. Cumhurbaşkanı ile hükümet aynı siyasi görüşten olduklarında Cumhurbaşkanı sisteme ağırlığını koyarken; aralarında görüş ayrılığı bulunduğu anda temel politikaların belirlenmesinde ciddi problemler yaşanmış, Cumhurbaşkanı yetki sınırlarının azami ölçüde gerisinde kalmıştır. Biri seçmene, diğeri parlamentoya karşı sorumlu olan başkan ve başbakandan oluşan ikili bir yapı öngörmüş olması sistemin en önemli sakıncasıdır. Yine sahip olduğu yetkiler sayesinde yürütme organının önemli bir bölümünün devlet başkanı tarafından ele geçirilebilmesi ihtimali söz konusudur. Siyasal kimliğe sahip devlet başkanının partisinin parlamentoda çoğunluğa sahip olması halinde iktidar–muhalafet ilişkilerinin gerginleşeceği, aksi halde ise Cumhurbaşkanının kanun yapamayacağı gibi hükümet faaliyetlerine de hakim olamayacağı hususları sistemin aksaklıkları arasında sayılmıştır (Kütük, 2012: 104).

Sistemin bu farklı uygulamaları karşısında ‘yarı–başkanlık’ şeklindeki adlandırma yerine sistemde halk tarafından seçilmiş bir Cumhurbaşkanı ve meclise karşı siyasi olarak sorumlu bakanlar kurulu bulunması göz önüne alınarak ‘başkanlı–parlamentar sistem’ şeklindeki adlandırma önerilmiştir. Bu şekilde yapılan

adlandırmanın Cumhurbaşkanının halk tarafından seçildiği ve parlamenter özellik gösteren tüm sistemleri kapsayabileceği ifade edilmiştir. Öte yandan, Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmiş olması, sistemleri başkanlık sisteminin dezavantajlarından sakınarak, parlamenter sistemin krizlerine düşmeden yaşatmayı amaçladığı savunulmuştur. Sistemle ilgili sadece halkın oyları ile seçilmiş olmasının tek başına Cumhurbaşkanını ülkede siyasal hayatın yönetici ve yönlendirici odağı yapmaya yetmeyeceği ifade edilmiştir (Kütük, 2012: 105).

Kurt'a (2014: 49-50) göre "bu sistemin başkanlık sistemi ile en büyük ortak noktası, devlet başkanının doğrudan halk tarafından seçilmesidir. Fakat yarı başkanlık sistemi, iki başlı yürütmeye sahip olması nedeniyle (cumhurbaşkanı ve başbakan) başkanlık sisteminden ayrılmaktadır. Başkanlık sisteminde başkan, yasama organının müdahalelerinden korunmuştur. Her ikisi de birbirinden izole ve bağımsızdır. Başkan ve kongre birbirlerinin varlığına son veremezler. Yarı başkanlık sisteminde ise, cumhurbaşkanı iktidar erkini başbakanla birlikte kullanır. Başbakan ve bakanlar kurulu, tıpkı parlamenter rejimdeki gibi, meclisin güvenini kazanmak ve desteğini sağlamak durumundadır." Yarı başkanlık sisteminin uygulanmasında yürütme, parlamenter sistemde olduğu gibi iki başlıdır. Bundan dolayı, yürütme erkinde ikili bir otorite veya iktidar söz konusudur.

### **1.3. Hükümet Sistemlerine Yönelik Eleştiriler**

Çalışmanın bu başlığı altında hükümet sistemlerine yönelik literatürde yer aldığı kadarıyla ileri sürülen bazı eleştirilere yer verilmiştir.

#### **1.3.1. Parlamenter Sisteme Yönelik Eleştiriler**

Parlamenter sisteme yönelik eleştirilerin sağlam bir zemine oturtulabilmesi için ikici (düalist) ve tekçi (monist) yapılarla olan ilgisine bakılması gerekmektedir. Zira ikici biçimdeki parlamenter sistem esasında bir tarihsel dönemin ürünü olup sınırlı monarşiden modern demokrasiye geçiş aşamasında ortaya çıkmıştır. İkici parlamentarizmin temel özelliği, devlet başkanı politik sahada ve süreçte aktif olarak yer almaktadır. Bu durumun iki önemli sonucu ortaya olmuştur; birincisi devlet başkanı tek başına fesih/azil yetkisine sahiptir veya bu yetkiyi kullanabilmektedir. İkincisi ise yürütmeye bakanların hem meclise hem de devlet başkanına karşı ayrı

ayrı sorumlulukları vardır. Dolayısı ile hükümetin görevine devam edebilmesi parlamento ile birlikte devlet başkanının güvenine bağlıdır. Aynı zamanda kabineyi kuran da azleden de yine devlet başkanıdır. Yani “güven” noktasında devlet başkanına bağlı olan kabine aynı devlet başkanın başında olduğu bir yapıdır. Bu açıdan eleştirilen ikinci yapının başlıca zaafı devlet başkanı tarafından feshi/azli yapılan meclis tekrar seçilebilir. Bu durumda sistem kısır bir döngüye girebileceği gibi işleyişi de zorlaşır veya tehlikeye girer. İkinci parlamenter sistem, devlet başkanına verilen yetkilerin artırılmasıyla başkanlık veya yarı başkanlık olmak üzere kayma göstermiştir (Gözübüyük, 1995: 26-27). Bu sistemin örneği tam başkanlık sisteminin uygulandığı ABD ve yarı başkanlık sisteminin uygulandığı Fransa’dır.

Parlamenter rejimin gelişiminde gelinen son nokta tekçi biçimdir. Bu modelde devlet başkanı aktif politikanın dışındadır. Tekçi parlamenter rejimde, yürütmenin hukuken iki başlı özelliği ortadan kalkmamaktadır. Ancak uygulamada yürütme içinde hükümet idaresi olarak tek bir siyasal irade belirlenmektedir. Bu da devlet başkanının rolünün silinmesine veya sembolik hale gelmesine yol açmaktadır. Tekçi parlamenter rejimde, devlet başkanının hükümetin kurucusu olarak başbakanı atamasında sınırlı bir serbestliği söz konusudur. Devlet başkanı ancak mecliste güvenoyu alabilecek kişiyi başbakan olarak atayabilmektedir. Bu kişi de mecliste çoğunluğu sağlamış ya da en çok oyu almış olan siyasal partinin üyesi ya da genel başkanıdır. Başbakanın devlet başkanı tarafından görevden alınması ise olanaklı değildir. Görüldüğü gibi tekçi parlamenter sistemde sorumluluk sadece parlamentoya karşıdır. Devlet başkanına karşı sorumluluk yani çifte sorumluluk söz konusu değildir. Tekçi parlamenter sistem, yürütmenin parlamento içerisinden çıkmasının bir ürünüdür. Tekçi parlamenter sistem, yürütmenin üstünlüğü rejimi olarak tanımlanabilir. En belirgin örneği İngiliz modelidir (Teziç, 2001: 429; Yavuz, 2007: 7-8). Bu kavramsal açıklamalardan sonra parlamenter sisteme yöneltilen eleştirileri genel olarak aşağıda aktarıldığı şekilde sıralamak mümkündür.

Parlamenter sistemin eleştirisine bakıldığında ilk sırada öncelikle çift başlı bir yapıdan kaynaklanan tıkanma sorunu olduğu ileri sürülmektedir. Çünkü bir yanda devlet başkanı/cumhurbaşkanı varken diğer yanda hükümet/bakanlar kurulu vardır. Bu yapıda devlet başkanı/cumhurbaşkanı devletin sürekliliğinin temsilcisi gibi bir statüde olup iktidarın kullanılmasına ve doğrudan icrai işlemlere katılmaz. Ancak

devlet başkanı iktidarın kullanılmasına katılmamakla birlikte yetkileri bakımından siyasi sorumluluğu taşıyan hükümet üzerinde etkili olabilmektedir (Gözler, 2001: 11-13). Örneğin kanun, kararname, denetim, onay, veto vb. gibi süreçlerde devlet başkanı ile hükümet arasındaki yetki bölüşümünde sorun yaşanırsa sistem tıkanabilmektedir. Bu noktada her ülkenin kendi dinamikleri söz konusu olduğundan aradaki sınır ve sorumluluk alanları farklı şekillerde tanzim edilebilmektedir. Ancak genel olarak değerlendirildiğinde, geçmişte Türkiye’de pek çok kez örneği görüldüğü üzere bir hükümet icraatı, kararı, uygulaması, ataması vs. cumhurbaşkanınca veto yetkisi ile kısıtlanmış veya engellenmiştir. Bu durum tarafların kendilerine göre gerekçeler ileri sürülerek açıklanmışsa da genel olarak sistemin işlerliği önünde engel teşkil etmiştir. Bu durumu “hükümet istikrarsızlığına yol açan engelleyici bir hal” olarak niteleyen Uluşahin (1999) parlamenter sistemin işlerliğinin başlıca koşulunun “güven” unsuruna dayandığını çift başlılığın ise “dengeleyici” olmaktan uzaklaşarak “engelleyici” bir hal aldığı zaman “rejimin kendisinde potansiyel bir hükümet istikrarsızlığı” arz ettiğini ileri sürmüştür (Uluşahin, 1999: 79-81). Bu konuda genel bir değerlendirme yapan Teziç (1991) ise parlamenter sistemin/rejimin dayanak aldığı temel unsurların, ilkelerin ve yöntemlerin gerçekleştirilmesine dair vasıtaların artık nerdeyse hiçbir ülkede sağlıklı işletilemediğini ileri sürmüştür (Teziç, 2001: 419- 422).

Parlamenter sistemde sorumluluk kavramının karşılığında bakıldığında teorik olarak hükümetin meclise karşı sorumlu olduğu görülmektedir. Hükümetin de meclisteki çoğunluktan oluştuğu hatırlanacak olursa, kendi içinden hükümet çıkaran bir meclis grubunun sağlıklı denetim yapması ne kadar mümkündür sorusu ortaya çıkmaktadır. Diğer yandan başbakanlık görevi uygulamada en çok oyu alan parti liderine verildiğine, bu parti içinden bakanlar atandığına göre milletvekillerinin kendi liderlerini ve kendi hükümetlerini sorumluluk bağlamında denetlemeleri tartışmalı bir alan açmaktadır. Bu görev daha çok muhalefet tarafından yerine getirilmekte ancak çoğunluk/azınlık dengeleri bakımından da başka bir sorunlu alan ortaya çıkmaktadır. Her ne kadar yumuşak kuvvetler ayrılığı denilse de yasama ile yürütme arasında ayrılığı belirsizleştirdiği için eleştirilmektedir (Atar, 2012: 144).

Parlamenter sistemin en çok ileri sürülen sorunu hükümetlerin kısa ömürlü olması ve koalisyonlardır. Örneğin Türkiye’de cumhuriyet tarihinde parlamenter

sistemde 65 hükümet kurulmuş ve ömürleri ortalama 17 ay gibi kısa olmuştur. Yine parlamenter sistemin görüldüğü Belçika, Finlandiya, Danimarka, Hollanda, İsveç, Norveç gibi gelişmiş demokratik ülkelerde bile hükümet ömürleri ortalama 22 ay olmuştur (Aydın, 2017: 43). Diğer yandan hükümet ömürlerinin kısa olması ve tek başına iktidar çoğunluğunu elde edemeyen siyasi partilerin koalisyon ortaklığına gitmesine neden olmaktadır. Demokratik kültürün yeterince gelişmediği toplumlarda koalisyonlar kendi içinde uyumsuzluk, siyasi belirsizlik ve zayıf idare gibi olumsuz sonuçlara neden olmaktadır. Ancak devlet sistemlerinin kurumsal bağlamda geliştiği, demokrasi ve muhalefet kültürünün yerleştiği ülkelerde koalisyon veya seçim sonrası hükümet süreçlerinde gecikme veya sorunlar yaşansa bile devlet sisteminde aksaklıklar yaşanmadığı ifade edilebilir. Örneğin Hollanda'da 15 Mart 2017 yapılan seçimlerin ardından 225 gün gün sonra koalisyon hükümeti kurulabilmiştir. Bu süreçte ülkede siyasi, ekonomik veya başka herhangi bir kriz ya da buna benzer bir durum yaşanmamıştır (Ş, 2012; 89; Yavuz, 2008: 43-44; NTV, 2017).

Türkiye açısından bakıldığında parlamenter sistemde uzun süreli hükümet dönemlerinin tek partinin çoğunluğu elde ettiği yıllar olduğu görülmektedir. 1950'den sonra Türkiye'de Menderes dönemi, 1983'ten sonra Özal dönemi, 2002'den sonra da Recep Tayyip Erdoğan dönemi dışında koalisyon dönemlerinde, istikrarın yakalanamadığı ve kısa süreli hükümetlerin kurularak ülkenin gelişimine dair kararların alınmadığı görülmüştür (Gül A. , 2017: 143). Bununla birlikte Türkiye'de hükümetlerin kısa ömürlü olması bürokrasinin ikinci ve arka planda yansıma niteliğinde iktidarı paylaştığı ifade edilebilir. Hükümetlerin kendi bürokrasisini oluştururken (özellikle koalisyonlarda) bir takım dengeleri gözetmesi, siyasi karar ve icraatların bürokrasi eliyle hayata geçirilmesi mecburiyeti, bürokratların görev sürelerinin hükümetlerden bağımsız olması vb. parlamenter sistemde hükümetlerin önlerinde engeller teşkil etmiştir. Parlamenter sistemde devlet başkanı ve hükümet olmak üzere iki başlı bir yapı olmakla birlikte, siyasi sorumluluk iktidar partisi ve hükümete ait iken devletin başı olan cumhurbaşkanı siyaseten sorumsuzdur. Bu durum, gelişmiş ülkelerde denge olarak işlev görmekteyse de siyasi anlamda kurumsallaşamamış ve demokrasi kültürü yerleşmemiş ülkelerde bir takım sorunlara neden olabilmektedir. Devlet başkanın sorumsuz olduğu parlamenter sistemlerde örneğin Avusturya, İzlanda ve İrlanda gibi başkanın doğrudan doğruya halk tarafından seçildiği ülkelerde, başkanın

anayasal yetkilerinin sembolik yetkilerin ötesine geçemediği ve sistemin her bakımdan bir parlamenter sistem gibi işlediği görülmektedir (Demir, 1998: 40-41).

Parlamenter sistemde (olağan dışı haller hariç) devlet başkanı siyasi açıdan sorumsuzdur ve görevine meclis tarafından son verilemez. İngiltere, Belçika, İsveç ve Norveç gibi monarşilerde, devlet başkanlarının meclis karşısındaki bağımsızlığı, siyasi sistemin zorunlu gereği olarak kendiliğinden sağlanmıştır. Devlet başkanının sorumsuzluğunun temelinde meclis ile hükümet arasında çıkacak uyuşmazlıklarda hakem rolü görmesi gayesi yatmaktadır. Parlamenter rejimlerde, devlet başkanı, hükümet ile meclis arasındaki uyuşmazlıkları ortadan kaldırmak için görevlendirilmiştir. Ancak yukarıda da ifade edildiği gibi hükümet çoğunluğu elinde bulunduran parti içerisinde çıktığı için hükümet-meclis uyumsuzluğu gibi bir durumun yaşanması uzak ihtimaldir. Dolayısıyla devlet başkanının bunu yapmak yerine, parlamentoyla uyuşmazlık içine girecek bir tutum sergilemesi parlamenter sistemden uzaklaşılmasına yol açabilmektedir (Teziç, 2003: 402; Kaboğlu, 2009: 131; Akıncı, 2017: 58).

Parlamenter rejim ile başkanlık rejimi karşılaştırıldığında en önemli temel fark, parlamenter rejimlerde “bölünmüş” bir yürütme organının bulunmasıdır. Parlamenter rejimlerde bir yanda pek fazla yetkileri bulunmayan sembolik ve törensel bir devlet başkanı bulunurken; öte yanda yürütme faaliyetinden siyaseten sorumlu bir hükümet (kabine) vardır. Buna karşılık, başkanlık rejiminden yürütme organı başkanın kişiliğinde tam bir “bütünlük” arz eder. Başkan, hem devletin hem de hükümetin başı olarak gereken bütün yetkileri tek başına veya kendisine karşı siyaseten sorumlu olan “sekreterleri” (bakanları) veya yardımcılarını aracılığıyla kullanır (Demir, 1998: 40-41).

Parlamenter sistem ile başkanlık sistemleri birlikte değerlendirildiğinde ise genel olarak iki önemli sorun üzerinde durulmaktadır. Parlamenter rejim ile başkanlık rejiminin uygulamada karşılaşılan kendine özgü sorunlarından ilki parlamenter rejimlerde karşılaşılan “yürütmenin istikrarsızlığı” sorunu ve ikincisi başkanlık rejimlerinde karşılaşılan “yasama ve yürütmenin kilitlenmesi” sorunudur. Uygulamada bu sorunları hafifletmek veya ortadan kaldırmak amacıyla birtakım



önlemler alınmakla birlikte, her iki rejimin bünyesinde potansiyel olarak bu sorunlarla karşılaşmak her zaman mümkündür ve alınan önlemler bu sorunlarla karşılaşmak riskini ortadan kaldıramamaktadır.

Parlamenter Rejimlerde Yürütmenin İstikrarsızlığı; Parlamenter rejimlerin en zayıf tarafı, yürütmenin istikrarsızlığı sorunudur. Sağlam bir çoğunluğa dayanmayan parlamentolarda, hükümetlerin sık sık düşürülmesi sorunuyla karşılaşmak kaçınılmaz olmaktadır. Bu soruna bir çözüm, 1949 tarihli Batı Alman Anayasasıyla getirilmiştir. Buna göre, parlamentonun başbakanı (şansölyeyi) güvensizlik oyuyla düşürebilmesi ancak yeni bir başbakanı (şansölyeyi) seçmek suretiyle mümkündür. Bir başka deyişle, “güvensizlik” oyu, yeni bir başkanın güvenoyu almasını sağlayacak “yapıcı” bir nitelikte olmak zorundadır. Federal Cumhurbaşkanı, parlamentonun (Bundestag) yeni bir halef (Başbakan) seçmesi halinde eski Başbakanı azletmek ve yerine yeni Başbakanı atamak zorundadır. Yürütmenin istikrarsızlığı sorununa getirilen ikinci bir çözüm, “yürütmenin güçlendirilmesi”dir. Bunun anlamı, hükümetin, yani kabinenin güçlendirilmesidir. Çünkü yürütmenin faaliyetinden parlamentoya karşı sorumlu olan hükümet(kabine)’tir. Aksi halde, yürütme içinde parlamentoya karşı siyaseten sorumlu olmayan devlet başkanının güçlendirilmesi, parlamenter rejimden yarı başkanlık rejimine “sapma” olarak değerlendirilmektedir. Bu nedenle, “yürütmenin güçlendirilmesi” gereğini “devlet başkanının güçlendirilmesi” biçiminde anlamamak gerekir (Demir, 1998: 40-41).

Yürütmenin istikrarsızlığına getirilen üçüncü çözüm, İngiltere’de “iki parti sistemi” ile çözülmüştür. Seçimlerde “dar bölge basit çoğunluk sisteminin uygulanması, bu ülkede iki partili sistemin yerleşmesini kolaylaştırmıştır. Bununla birlikte, birbirine yakın partilerin birleşerek merkez partilerin kaybolmasına yol açan bu seçim sisteminin, fikir ayrılıklarının çok olduğu ve birbirlerine yakın partilerin benzer yanlarının değil ayrılan yanlarının ön plana çıktığı ülkelerde, iki partili sistemi kolay yerleştiremeyeceği kabul edilmektedir. Parlamenter rejimlerde yürütmenin istikrarını sağlamak amacıyla düşünülen bir başka çözüm yolu, rasyonelleştirilmiş parlamentarizmdir. Bunun anlamı, siyasi hayatın bütünü yazılı hukuk kurallarına bağlamaktır. I. Dünya savaşı sonrası Avrupa ülkeleri anayasalarında geliştirilen bu yöntemle; meclis içtüzüklerinin önemi artmış, parlamento çalışmaları ile iktidar-muhalefet ilişkileri bir düzene bağlanmış, parlamenter rejimin

geleneksel kuralları yazılı hale getirilerek işler hale getirilmiştir. Bu sayede gelişen “parti disiplini ve homojenliği”, hükümet (kabine) içi ilişkilere de bir düzen getirmiştir (Demir, 1998: 41-42).

Başkanlık Rejiminde Yasama ile Yürütmenin Kilitlenmesi; Başkanlık rejiminde yürütme ve yasama organlarının bağımsızlığı; yasama organının yürütmenin başını düşürüp yenisini atayamaması, her iki organ arasında ciddi uyuşmazlıklar ve kilitlenmeler olasılığını ortaya çıkarmaktadır. Başkanlık rejiminde başkana Kongreyi feshedip yeni seçimlere gitme olanağı verilmediği gibi, Kongre de başkanın siyasi sorumluluğuna gidip onu çekilmeye zorlayamamaktadır. Bu durum, her iki organın uzlaşmadan bir arada yaşamak zorunluluğunu ortaya çıkarmaktadır. Gerçi, ABD’de siyasal partilerin serbest partiler oluşu ve aralarında ideolojik yönden büyük ayrılıkların olmayışı Kongre ve başkan arasındaki kilitlenmeleri önlemektedir. Ancak, bu durum yeterli ve kalıcı bir güvence olmayıp, potansiyel tehlikeyi ortadan kaldıramamaktadır. Nitekim Başkan ve Kongre arasında olası bir kilitlenmeyi önlemek amacıyla, 1980 yılında Başkan Jimmy Carter’ın danışmanı Lloyd N. Culter, ABD Anayasasında bir değişiklik önermişti. Buna göre, “Başkan, Başkan Yardımcısı, Senatörler ve Kongre üyeleri aynı 6 yıllık dönemler için seçilirler”. Bir kilitlenme olması halinde, “her dönemde bir defa olmak üzere Başkan, Kongreyi feshederek dönemin arta kalan kısmı için yeni Kongre seçimlerine gidebilir. Bu takdirde Kongre, Başkanın kararından itibaren 30 gün içinde her iki meclisin çoğunluk oyu ile dönemin arta kalan kısmı için aynı anda yeni Başkan ve Başkan Yardımcısı seçimlerine gidilmesine karar verebilir”. Bu öneriye bir ilave yapılarak, Kongreye de bu süreci başlatmak yetkisi tanınabilir. Bu konuda, yasama ile yürütme arasındaki kilitlenmeyi açabilecek bir diğer öneri, 1969 yılında anayasa reformunu hazırlayan Hollanda Danışma Komisyonu Raporunda yer almaktadır.

Bu raporun “azınlık oyu” kısmında yer alan öneriye göre, gerek yürütmenin başı gerekse parlamento halk tarafından dört yıllık dönemler için seçilecek; fakat bir kilitlenme durumunda, bu organlardan her biri aynı anda yeni bir seçime gitme yetkisine sahip olacaktır. Görüldüğü gibi, her iki rejimin ortaya koyduğu mümkün ve muhtemel sorunlar, doğal olarak her iki rejimin sentezi olabilecek bir “hükümet rejimi geliştirilemez mi?”, “yarı başkanlık rejimi olsa nasıl olurdu?” gibi soruları akla getirmektedir. Türkiye’deki tartışmaların da bu noktada yoğunlaştığı

görülmektedir. Zira sistem değişikliği öncesinde parlamenter rejimde kalınmasından yana olanlar, yarı başkanlık rejiminden yana olanlar ve başkanlık rejiminden yana olanlar şeklinde üç grubun kendilerine göre önermeler ileri sürdüğü görülmüştür.

Her ülkenin kendi dinamikleri bulunduğu gerçeği ile yola çıkıldığında sistemin hangisi olacağı, nasıl kurumsallaştırılacağı, nasıl işletileceği, erkler arasındaki ilişkilerin ne şekilde tanzim edileceği vb. gibi hususlar başta olmak üzere konunun arka planındaki siyasi yapıların da dikkate alınması gerekmektedir. Bu noktada konuyu kuramsal literatür dışına çıkararak tartışmaların yoğunlaştığı soyut ancak oldukça önemli olarak görülen siyasal dinamiklerle farklı bir açıdan değerlendirmekte yarar vardır. Zira Türkiye'deki siyasal akımlara bakıldığında Milliyetçi ve Muhafazakâr seçmen kitlesinin görece daha fazla olması ve başkanlık için de %50'nin aşılması koşulu, karşı tarafta yer alan fraksiyonlar için iktidardan uzaklaşmak anlamına gelebileceği şeklinde yorumlanmıştır. Sistem değişikliğine karşı çıkanlar ile savunanların fikri çekişmesinin özünde bu durumun önemli bir nokta olduğunu ifade etmek mümkündür. Diğer yandan hem parlamenter sistemin hem de başkanlık sisteminin kendi içerisinde pek çok avantajlı ve dezavantajlı yanları söz konusudur. Burada temel mesele hangi sistemin kullanılacağından ziyade sistemin tüm toplumu kapsayacak şekilde işletilebilmesidir denilebilir. Demokrasi ve hukukun üstünlüğü ilkeleri ile güçler arası ilişkilerin durumu bakımından sağlıklı ve sürdürülebilir bir temele oturtulmuş her sistem en ideal sistemdir demek yanlış olmayacaktır.

Genel olarak özetlenecek olursa sistem değişikliği öncesinde Türk Parlamenter sisteminin eksik görülen ve eleştirilen bazı temel noktalarını şu şekilde sıralamak mümkündür (Küçükoba, 2014: 59);

“Hükümetin parlamentonun desteğine her zaman için ihtiyaç duyması. Güvensizlik oyu ile düşürülme tehdidi altında bulunan hükümet ve ortakları ülkenin geleceği için gerekli olan köklü yasal reformları yapamamaktadır. Seçmenlerin, seçim sonrasında kurulması olası olan hükümet seçeneklerini net olarak görememesi; dolayısıyla demokratik rejimlerin temel ilkeleri olan sorumluluk, hesap sorma ve hesap verme gerçekleşemez hale gelmiştir. 1982 Anayasası'nın Cumhurbaşkanı'na verdiği

geniş yetkiler çoğu zaman yürütmenin bir kanadının başı olan Başbakan ile Cumhurbaşkanı arasında problemlere yol açmaktadır. Anayasanın 104. maddesine göre Cumhurbaşkanının hükümet istifasından sonra TBMM üyelerinden birini Başbakan olarak atayabilme yetkisi, (Cumhurbaşkanının kişisel takdirine bırakılmış) Cumhurbaşkanının icraatlarının meşruluk sorununu ortaya çıkarmaktadır. Ülkedeki siyasal partilerin patronaj ve kollamacılık mekanizmalarıyla oy sağlamaya çalışmaları, koalisyon hükümetlerinin oluşmasına imkân tanıyan çok partili siyasal sistem ve buna bağlı olarak da ortaya çıkan siyasal istikrarsızlıklar, bakanların aynı zamanda milletvekili olmaları ve devlet kaynaklarının iktidar partisinin yandaşlarına yedirilebilmesi tehlikesi, yasama ve yürütmenin birbirlerinin varlıklarına son verebilme hakları; aralarındaki karşılıklı bağımlılık ve bunun yol açtığı hükümet istikrarsızlıkları, teorik olarak kuvvetler ayrılığı olsa da, uygulamada yasama ve yürütmenin iç içe olması.”

Parlamenter sistemden CHS’ne geçiş söz konusu olduğundan parlamenter sisteme yöneltilen eleştirilere geniş yer verilmiştir. Aşağıda yer alan iki başlıkta ise genel olarak başkanlık ve yarı başkanlık sistemine yönelik eleştiriler hakkında kısaca bilgi verilecektir.

### **1.3.2. Başkanlık Sistemine Yönelik Eleştiriler**

Başkanlık sistemine yönelik eleştirilerin anlaşılabilmesi ve yorumlanabilmesi için öncelikle uygulanan sistemin içeriği, yapısı ve başkanın yetkilerinin ortaya konulması gerekmektedir. Zira demokrasi kültürünün yerleştiği ve içselleştirildiği, başkanın yetkisinin kuvvet ayrılığı ilkesine göre tanzim edildiği, hukukun üstünlüğünün benimsendiği bir başkanlık sistemi ile bu olgularda çarpıklıkların olduğu başkanlık sistemi arasında ilişki kurulması mümkün değildir. Dolayısı ile “başkanlık sistemine yönelik eleştiriler” bağlamında yorum yapılabilmesi için uygulamadaki sistemin tüm hatlarıyla bir görünümünün ortaya konulması gerekmektedir. Örneğin ABD’deki başkanlık sistemi ile Rusya’da başkanlık sistemi ya da Türkiye’deki Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi arasında isim ve terimler bakımından benzerlik bulunsa da içerik bakımından hepsi birbirinden farklı olduğundan “neyin eleştirileceği” sorusu ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla bu konuda genel bir değerlendirme yapılabilmektedir. Başkanlık sistemi hakkında ileri sürülen

eleştiriler genel olarak şu şekilde sıralanabilir (Kalaycıoğlu, 2005; Ataay, 2013; Yapıcı, 2013; Kurban, 2014; G6zler, 2017; K6ç6k, 2017; Yaman, 2019):

- Başkanlık sisteminde karşılaşılan başlıca sorun, yasama ve y6r6tme organlarının birbiriyle yarışan meşruiyet iddiasında bulunabilmeleridir. Zira başkanlık sisteminde hem yasama organı hem de y6r6tme organı halk tarafından seçilmektedir. Meşruiyetleri birbirlerinden kaynaklanmayan iki organ da. devlet y6netimine ilişkin herhangi bir g6r6ř ayrılığının neden olacağı uyuşmazlık durumunda, sorumluluğun kendilerinde olmadığını ileri s6r6lebilirler. Birbirlerinin varlıklarına son verememeleri de g6z 6n6ne alınca sistemin kilitlenme ihtimali kuvvetle muhtemeldir. Aslında bu sorumluluk meselesi başkanlık sisteminin hem 6st6n y6n6n6 hem de zayıf tarafını oluşturan bir g6r6n6me sahiptir. Devlet başkanı y6r6tmenin tamamını şahsında toplayarak 6lkenin genel idaresine ilişkin sorumluluğun kimde olduğunu g6stermekle birlikte, yasama ve y6r6tme arasında oluşabilecek g6r6ř ayrılıklarının 6lkeye çıkardığı olumsuz faturadan ise kimin sorumlu olduğu noktasında bir açıklık yoktur.

- Başkanlık sistemine y6neltilen en temel eleştiri, başkanın yetkilerine y6neliktir. 6rneğin başkanın devlet 6st b6rokrasisi ve de 6zellikle y6ksek yargı mensuplarını atama yetkisi başlıca eleştiri konusu olmaktadır. Zira yargı mensuplarının başkan veya cumhurbaşkanı tarafından atanması hukukun 6st6nl6đ6 kavramı ile yargının siyasi iktidara yakınlışmasına yol açacağı gibi bazı açılardan çelişmektedir.

- Başkanlık sistemine y6nelik hem eleştirenlerin hem de savunanların 6zerinde durduğu husus kazananın her şeyi almasıdır. Bu durum iki açıdan değerlendirilebilir. Kazanan yani y6zde elliye geçen taraf başkan olurken diğer tarafın temsilde katılımının gerçekleşmediği dolayısı ile demokrasinin kapsayıcılığının oluşmadığı gibi bir eleştiri yapılabilir. Ancak diğer yandan koalisyon ortaklı şeklinde bir katılım s6z konu olduğu hallerde de istikrarsızlık gibi olumsuz neticelere s6z konusu olabilmektedir.

- Başkanlık sisteminde kabine meclis dışından bakanlardan oluşmaktadır. Bu nedenle meclisten 6yelerin y6r6tmede yer almaması eleştiri konusu olabilmektedir. Zira başkanlık sisteminde bakanlar meclise değil başkana karşı

sorumlu olduklarından icrai süreçlerde meclis iradesinin yansımadağı ileri sürülmektedir.

- Meclis denetimi olağan süreçte oldukça sınırlı olduğundan hesap verebilir konusunda başkanlık sisteminin eksik tarafları olduğu ifade edilebilir. Diğer yandan başkanlık sistemindeki kapsayıcılık tartışmalarının ortaya çıkmasında başkanın devletteki rol ve statüsü önem arz etmektedir. Zira başkan aynı bir siyasi partinin genel başkanı iken aynı anda devletinde başı olarak nitelenmektedir. Bu durumda siyasi rekabetten kaynaklanan sorunların yaşanabileceği ileri sürülmektedir.

- Özbudun'a (2013) göre "ABD'nin sert kuvvetler ayrılığına dayanan, denge-fren mekanizmalarıyla iktidarı sınırlamayı amaçlayan, önceliği birey hak ve özgürlüklerine veren bir siyasal kültüre dayanmasına karşılık, Türkiye'deki örneğin iktidar yoğunlaşmasına yol açacak nitelikte" olmasıdır. Bu durumda yine pek çok akademisyen tarafından ifade edildiği gibi Türkiye'de "süper başkanlık" tipi bir durum ortaya çıkmaktadır.

- Çok partili bir sistemde başkanlık rejimi içinde kalarak demokrasisini ayakta tutabilen hiçbir az gelişmiş ülke örneği bulunmamakta, başkanlık rejimi çok partili bir sistemle bağdaşmamaktadır. Türkiye çok partililik eğilimi olan bir ülke olduğundan bu yapı ile başkanlık sistemini bağdaştırmak uzun zaman alacak gibi gözükmektedir.

- Başkanlık sistemi siyasal alanda önemli bir istikrar aracıdır ancak devlet kurumlarının yukarıdan aşağıya doğru siyasallaşmasına neden olabilecek bir durumu da beraberinde getirmektedir. Zira neredeyse tüm kararların başkan ve yakın ekibince alınıyor olması ve sorumluluk konusunda da oldukça özerk bir yapının olması başka sorunların yaşanması ihtimalini güçlendirmektedir.

- Başkanlık sisteminin Türkiye'de ideolojik merkezler üzerinde yorumlanması sistem üzerinde mutlak lehte ya da mutlak aleyhte tartışmalara yol açmıştır. Dolayısı başkanlık sistemini olgunlaştıracak ve geniş katılımı destekleyecek bir zemin oluşmamıştır. Sistemin iyi yanları muhalefet tarafından, olumsuz yanları ise iktidar tarafından siyasi kaygılarla üzerinde yeterince çalışılmadan öne sürülmüştür.

Genel olarak başkanlık sistemine yöneltilen en önemli eleştiri kuvvetler ayrılığının belirsizleşmesi yönündedir. Yargı, yasama ve yürütme arasındaki çizgiler zayıflamaktadır. Zira başkan, yüksek yargı organlarının mensuplarını atamakta, kanun hükmünde kararname çıkarabilmekte, parti başkanı sıfatı ile milletvekili adaylarını belirlemekte, meclise karşı sorumlu olmayan bakanlarla çalışmakta ve üst düzey bürokrasiyi doğrudan atamaktadır. Bu hali ile başkanlık sisteminde başkan üzerindeki denetim, hesap sorma vb. gibi herhangi bir güç varsa da oldukça zayıf veya kağıt üzerindedir. Geriye sadece “sandık” kalmaktadır. Başkanlık sisteminde kuvvet ayrılığının sağlanması ve bunun işletilmesinde başlıca sorun başkanın yetkilerinden ileri gelmektedir. Bu nedenle başkanlık sisteminin eleştirilmesinden ziyade çekincelerin ortaya konularak bunlar hakkında yapısı çözümler üretilmesi daha faydalı bir yaklaşım olarak değerlendirilebilir.

### **1.3.3. Yarı Başkanlık Sistemine Yönelik Eleştiriler**

Yarı başkanlık sisteminin temel özelliği yürütmede iki başlılık durumunun söz konusu olmaktadır. Yarı-başkanlık sisteminin doğal sonucu olarak değerlendirilen “çifte meşruiyet” sorunu, özellikle başkan ve başbakanın rollerinin açık olarak tanımlanmadığı sistemlerde aralarında fikir ayrılıkları olması halinde şiddetli krizlerin doğması ihtimalini artırmaktadır. Diğer yandan başkan ile yasama çoğunluğu aynı siyasi parti çoğunluğuna dayanıyor ise sistem sorunsuz olarak birleşik başkancılık gibi işleyecek, yürütmenin yasama çoğunluğunu kontrol eden farklı bir partiden çıkması halinde ise başkan ile başbakan arasında yoğun çatışmalar yaşanacaktır (Kütük, 2012: 106).

Sistemin düalist yapısının kriz doğurucu nitelikte olduğu yönündeki görüşlere karşı görüşler de yer verilmiştir. Zira sistemin alternatifli olarak kimi dönem başkanlık kimi dönem parlamenter sistem ağırlıklı çalışabilmesi doğacak krizlerin çözümünde bir önemli bir katalizör olarak değerlendirilmiştir. Fransız sisteminde Anayasası'nın başkan ve başbakanın yetkilerini önceden ve net bir biçimde belirlemiş olması krizleri azaltıcı bir unsurdur. Bu doğrultuda diğer sistemlerde olduğu gibi yarı-başkanlık sisteminde de organlar arasında uyumsuzluk çıkması olasılığı vardır ancak bu soruna en iyi çözümünde sistemin kendisidir. Buna göre uyumsuzluk halinde, başbakan ile başkan arasında gücün yeri değişecektir. Sistem

güçlünün yanında şekillenecektir. Bu oluşum organlar arasındaki uyumsuzluğun en parlak çözüm yolu olarak değerlendirilmiştir. Yine de siyasi açıdan iki başlı olan sistemde güçlerin birbirlerine üstünlük sağlayamamaları sıkıntı yaratacak cinsten bir tablo sergilemektedir (Hekimoğlu, 2009: 76-80; Kütük, 2012: 109).

Yıldız'a (2012: 188) göre "yarı başkanlık sistemi incelendiğinde, rejimde görülen birçok özelliğin parlamenter hükümet sisteminden alındığı söylenebilir. Çünkü bu sistemde de, parlamentonun kendi içinden çıkan bir hükümet ve yine ondan aldığı 'güvenoyu' ile görevine başlamakta, görevde olduğu süre boyunca da 'soru', 'gensoru', 'meclis araştırması' ve 'meclis soruşturması' gibi parlamenter sistemin denetim yollarına tabi olmakta ve güvensizlik oyu ile de görevden el çektirilebilmektedirler." Bu şekilde hükümet ve başbakan parlamentoya karşı sorumlu olmakta, dolayısı ile seçilmişler seçilmişlere karşı sorumlu hale gelmektedir. Ancak, başbakan ve hükümet siyasi çoğunluğu elde eden meclis grubunun içinden çıktığından "sorumluluk" kavramının karşılığının ne derece doldurulacağı ise tartışmalara açıktır.

Yarı başkanlık sisteminde yürütme erkinde ikili bir otorite veya iktidar söz konusudur. Bunlardan cumhurbaşkanı halk tarafından seçilmekte, başbakan ise cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Cumhurbaşkanı ile başbakan arasında ya da meclis arasında bir anlaşmazlık olduğunda cumhurbaşkanı halktan aldığı destekten yola çıkarak ısrarcı olduğunda sistem açmaza girebilecektir. Zira meclis ve cumhurbaşkanı her ikisi de seçimle iş başına gelmektedir. Kurt'a (2014: 50) göre "halk tarafından seçilen devlet başkanı hükümetin iktidar yetkilerine ortak olmaktadır. Diğer bir deyişle, bu sistemde güçlü ve geniş yetkilere sahip olan devlet başkanı, iktidar yetkilerini hükümetle paylaşmaktadır. Fakat genel kaide olarak devlet başkanın siyaseten sorumsuzluğu sürmektedir. Yani parlamentoya karşı hesap vermez; hesabı verecek olan makam hükümettir. Böylece, yasama ile yürütme arasında zorunlu bir uzlaşma arayışına girilerek kilitlenmenin önüne geçilmek istendiği anlaşılmaktadır." Sistemde olası bir tıkanma durumunda cumhurbaşkanı anayasal yetkilerine dayanarak meclisi fesih ederek seçim kararı alabilmektedir. Ancak bu durumda ülkede seçimlerin tarihlerindeki belirsizlik veya erken seçim iddiaları ile olası başkaca sorunların yaşanması muhtemeldir. Genel olarak Kurt (2014: 51-52) tarafından belirtildiği gibi "yarı başkanlık sisteminin konjonktürel ve



siyasal koşullara göre parlamenter sistem ile başkanlık hükümeti sistemi arasında gidip gelen bir sistem olduğu ifade edilebilir. Parlamento çoğunluğu ile devlet başkanı aynı siyasal eğilime sahip olduğunda başkanlık sistemi gibi işleyen sistem; devlet başkanı parlamento çoğunluğundan farklı siyasal eğilime mensup olduğunda ise parlamenter sistem gibi işlemektedir. Yarı başkanlık sisteminin en önemli özelliğinin yürütme gücünün tek elde toplanmasının önlenmesi ile birlikte, sistemi otoriter yönetimlerden koruması olduğu söylenebilir. Bilindiği üzere yürütme gücü önemli bir güçtür. Bu gücün tek elde ve yoğun bir biçimde toplanması halinde sistemin otoriterleşmesi ihtimali her zaman açıktır. Bu durum, parlamentoda büyük bir çoğunluk elde eden başbakan için mümkün olabileceği gibi, benzer çoğunluğa sahip olan başkanlık sistemindeki başkan için de mümkün olabilir.”

#### **1.4. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminden Beklentiler**

Türkiye Cumhuriyetinin siyasi tarihinde ömürleri kısa olan pek çok sayıda hükümet kurulmuş ve kurulan bu hükümetler de ömürlerinin kısa olmasından dolayı sürdürülebilir politikalar gerçekleştirememiştir. Öte yandan Türk siyasi tarihinde parlamenter hükümet sisteminin geçmişi oldukça zayıf koalisyon hükümetleri ile doludur. Bundan dolayı yeni bir hükümet sistemine ihtiyaç duyulmuştur. Parlamenter hükümet sistemi ile yönetilen her ülke kendi siyasal şartları etrafında parlamenter sistemi uyguladıklarından dolayı farklı şekillerde parlamenter sistemlerin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Türkiye’de ise anayasal sorunlardan dolayı sağlıklı bir parlamenter sistemin uygulandığı söylenemez (Deniz, 2006: 146).

Parlamenter hükümet sistemi Türkiye’de kısa ömürlü istikrarsız koalisyon hükümetlerinin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu koalisyon hükümetleri ise sağlıklı ve uzun ömürlü politikalar gerçekleştirememiştir. Dolayısıyla istikrarsız koalisyon hükümetleri vesayet odaklarının da ortaya çıkmasıyla birlikte zamanla güçsüzleşmiştir. Bu durum ise siyasal istikrarsızlığa neden olmuştur (Özbay, 2016: 28). Türkiye’de parlamenter hükümet sisteminde hükümetin görevine devam edebilmesi için parlamentodan güvenoyu alması gerekiyordu ve ülkemizde özellikle 90’lı yıllarda parlamento tarafından güvenoyu alamayan hükümetlerin varlığı siyasal istikrarsızlığı beraberinde getirmiştir (Kaya, 2017: 41).

Parlamenteer hükümet sisteminde yapılan seçimlerde çoğunluğu alan siyasi partinin genel başkanı aynı zamanda hükümetin de başkanı konumundaydı. Dolayısıyla kuvvetler ayrılığının tam anlamıyla sağlandığı söylenemez. Çünkü siyasal iktidar hem hkmette hem de parlamentoda çoğunluğu ele geçirdiğinden dolayı mutlak bir güç konumundaydı. Bundan dolayı seçimlerde galip gelen siyasi parti her şeyi kazanırken, seçimi kaybeden parti ise her şeyi kaybetmiş oluyordu. Bu durum ise meclisin hükümeti denetleme yetkisini ortadan kaldıran bir durumdu (Demir, 2010: 235). Ayrıca çift başlı bu yürütme organında Cumhurbaşbaşkanına tanınan yetkilerin sembolik olması ötesinde, Cumhurbaşbaşkanı çok güçlü yetkilerle donatılmıştır. Bu durum Cumhurbaşbaşkanı ile parlamento arasında gerginliklerin ortaya çıkmasına neden olmuştur (Deniz, 2006: 147). Türkiye’de parlamenteer hükümet sisteminin ilk hali olan Cumhurbaşbaşkanının halk tarafından seçilmesine karar verilmesi parlamenteer hükümet sistemini yarı başkanlık sistemine yaklaştırmıştır. Bu durum yoğun bir şekilde hükümet sistemi tartışmalarını başlatmıştır (Zorlu, 2016: 49).

Türkiye’de Cumhurbaşbaşkanının halk tarafından seçilmesinden sonra yarı başkanlık sistemi, başkanlık sistemi ve partili Cumhurbaşbaşkanlığı hükümet sistemleri tartışılmaya başlanmıştır. Halkın yönetime daha aktif bir şekilde katıldığı ve yürütme organının yasama organı tarafından daha etkin bir şekilde denetlendiği bir hükümet sistemi hedeflenmiştir. Ayrıca tek başına iktidara gelen istikrarlı, güçlü ve etkin bir yürütme organının ortaya çıkabilecek herhangi bir kriz karşısında daha sağlıklı karar alabileceği izlenimi olmuştur. Bunun dışında ise halka hesap verme bakımından açık ve şeffaf bir hükümet sistemine ihtiyaç duyulmuştur (Çakır, 2017: 284).

## İKİNCİ BÖLÜM

## **TÜRKİYE'DE PARLAMENTER SİSTEMDEN CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ'NE GEÇİŞ SÜRECİ**

### **2.1. Parlamenter Sistemden Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne Geçiş Süreci**

Türkiye'de yasal altyapısı 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan referandum ile tesis edilen ve 24 Haziran 2018 genel seçimleri ile fiili olarak geçiş yapılan Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin kendine has nitelikleri bulunmaktadır. Konunun daha iyi anlaşılabilmesi ve Türk Tipi olarak nitelenen yeni sistemin daha iyi anlaşılabilmesi için sürecin arka planına bakılmasında fayda olduğu düşünülmektedir.

16 Nisan 2017 tarihinde gerçekleştirilen ve 6771 Sayılı “Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile yapılan referandum; içeriğindeki 18 madde ve anayasada da yer alan 69 maddede değişiklik yapan oldukça kapsamlı bir referandum olma özelliği taşımakla birlikte Türkiye’de, medyada ve halk arasında “Cumhurbaşkanlığı Referandumu” olarak adlandırılmıştır. Bu referandumu önemli hale getiren başlıca özellik ise hükümet etme sistemini komple değiştirmesi bakımından “başkanlık” veya “Türk tipi başkanlık” sistemini getiriyor olmasıdır. Referandumda “evet” i savunan çevrelerce ifade edilen adı ise “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi” dir. Yapılan adlandırmalar, lehte ve aleyhte pek çok görüş bulunması ile beraber Türkiye’nin yönetimi ve yasama sisteminde köklü değişikliklerin ilk adımı olduğu gerçeğidir ([www.star.com.tr](http://www.star.com.tr), 09.06.2017).

16 Nisan 2017 referandumu meclis üye sayısı, başbakanlık ve Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu bakımından önemli değişiklikler içermektedir. Bunlar arasında göze en çok çarpan radikal değişiklikler meclisteki vekil sayısının 550’den 600’e çıkması, milletvekili seçilme yaşınının 25’ten 18’e düşürülmesi, başbakanlık makamı tamamen kaldırılarak yerine cumhurbaşkanlığı sistemi getirilmesi ve

HSYK'nın yapısına dair değişiklikler sayılmalıdır. Türkiye'yi referanduma getiren tarihi süreç aslında 2007 yılında kabul edilen anayasa değişikliği ile başladı. Söz konusu anayasa değişikliği ile cumhurbaşkanının halk tarafından seçimle belirlenmesine karar verildi. İlk cumhurbaşkanlığı seçimleri 10 ağustos 2014 tarihinde yapıldı ve seçmenin yüzde 51,79'unun oyunu akarak Recep Tayyip Erdoğan cumhurbaşkanı seçildi (<http://www.yhk.gov.tr>).

2014 yılında yapılan milletvekili seçimleri sonrasında yıllardır süregelen ve her seçim öncesinde siyasetçiler tarafından değiştirilmesi vaat edilen 1982 darbe Anayasasının değiştirilmesi tekrar gündeme gelmiş, Adalet ve Kalkınma Partisi (Ak Parti), Cumhuriyet Halk Partisi (CHP), Milliyetçi Hareket Partisi (MHP) ve Halkların Demokratik Partisi (HDP) olmak üzere dört siyasi partinin bir araya gelerek oluşturduğu Anayasa Uzlaşma Komisyonu kurulmuştur. Parlamenter sistemden başkanlık sistemine geçilmesi önerisi ilk kez bu komisyonda Ak Parti tarafından gündeme getirilmiş ve gerekçe olarak da 2007 anayasa değişikliğini gösterilmişse de fikir birliğine ulaşamaması sonucunda teklif geri çekilmiştir.

10 Ağustos 2014'de 12. Cumhurbaşkanı seçildikten sonra anayasanın kendisine verdiği hakları etkin şekilde kullanacağını sık sık tekrar eden Recep Tayyip Erdoğan'ın hükümet politikalarına etkili bir şekilde müdahale etmesi, zaman zaman kabineye başkanlık yapması muhalefet partileri tarafından sık sık eleştirilmiş ve tarafsızlığını kaybetmekle itham edilmiştir. Cumhurbaşkanı Erdoğan ise muhalefet partilerinin bu eleştirilerine karşılık anayasanın 104. maddesinin kendisine devletin ve yürütmenin başı olarak verdiği yetkiyi kullandığını ifade etmiş, itiraz ediliyorsa da çözüm olarak başkanlık sisteminin getirilmesini önermiştir. Erdoğan, başkanlık sistemi ile "çift başlılığın" ortadan kalkacağını ve devletin çalışmasında hız kazanılacağını söylüyordu. Yine bu dönemde, 2016 Mayıs ayında, başkanlık sistemine sıcak bakmadığı bilinen ve Erdoğan ile anlaşmazlık yaşayan dönemin başbakanı Ahmet Davutoğlu görevinden istifa ederek yerine, başkanlık sisteminin en öncelikli gündem maddesi olacağını vurgulayan Binali Yıldırım Başbakanlık görevine gelmiştir (Yavuz ve Bayındır, 2014: 443; KONDA, 2017).

15 Temmuz 2016 günü gerçekleşen darbe girişimi, diğer muhalefet partileri gibi başkanlık sistemine şiddetle karşı çıkan Milliyetçi Hareket Partisi (MHP)'nin

fikrini değiştirmesinde etkili olmuştur. MHP Genel başkanı Devlet Bahçeli bu kalkışma sonrasında hükümetteki aktif rolü için ‘‘cumhurbaşkanının hukukla ters düşüyor olmasını gelecek açısından çok mahsurlu’’ gördüğünü ve bunun düzeltilmesi gerektiğini ifade ederek ve hükümete, Başkanlık sistemi teklifini meclise getirmesi için çağrıda bulunmuştur. Ocak 2017’de bir ay kadar süren görüşmeler sonucunda, Ak Parti ve MHP, üzerinde uzlaştıkları 18 maddelik paketi, referanduma sunulması için gerekli olan onayı almak amacıyla meclise getirmiştir. Paketin anayasa değişikliği olarak kabul edilmesi için gerekli olan 367 oya ulaşmaması ve 339 oyda kalması neticesinde Cumhurbaşkanı tarafından referanduma gitme kararı verildi. Referandum 16 Nisan 2017’de yapıldı yüzde 51,3 oranında ‘‘Evet’’ oyunun çıkmasıyla sistem değişikliği kabul edilmiş oldu. Böylece fiilen başkanlık sistemine geçilmek üzere Türkiye yeni bir sürece adım atmış oldu (Uluslararası Referandum Gözlem Heyeti, 2017: 2-6).

21 Ocak 2017 tarihinde mecliste kabul edilen ve 11 şubat 2017 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanan 6771 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile birlikte 16 Nisan 2017’de halk oylamasında kabul edilen maddelerin bazıları aşağıda sıralanmıştır.

*Madde 2;* Daha nce ‘‘Madde 75 – 2709 sayılı Kanunun 75 inci maddesinde yer alan ‘‘beş yüz elli’’ milletvekili sayısı ‘‘altı yüz’’ şeklinde değiştirilmiştir. Buna göre mecliste yer alacak milletvekili sayısı 550’den 600’e çıkarılmıştır. Bu madde üzerindeki tartışmalara bakıldığında ise muhalefet ve de daha çok ana muhalefet partisi kanadından iktidarın güçlü olduğu yerlerden daha fazla sayıda milletvekili çıkarabilmek için olduğu eleştirisi gelse de ülkenin değişen nüfus yapısı temsil oranlarında bir değişimin yapılmasını gerekli kılmıştır denilebilir. Ayrıca bu maddenin konulmasındaki amaç vatandaşların kendi ilinde daha fazla temsilciye sahip olmasını sağlamak ve Avrupa Birliği standartlarında bir temsil gücü getirmektir. Nitekim, vekil başına düşen seçmen sayısı AB lkelerinde 40.497 bin iken, Türkiye’de bu rakam 103.544’tür. Vekil başına düşen nüfus AB lkelerinde 53.764 iken, Türkiye’de 143.166’dır.’’ Bu açıdan bakıldığında Türkiye’deki mevcut milletvekili sayısı temsil gücü bakımından yetersiz kalmaktadır (www.haberturk.com, 2017; Coşkun, 2017: 8).

*Madde 4;* Değiştirilen Madde 77’de Cumhurbaşkanı ve yasama organı olan TBMM seçimlerinin eş zamanlı olarak aynı gün ve beş (5) yılda bir yapılması kararlaştırılmıştır. Cumhurbaşkanının mevcut sistemde olduğu gibi iki turda seçilme usulü ise korunmuştur. Bu maddedeki gaye yasama ile yürütmenin tam bir uyum içerisinde çalışabileceği bir zemini seçimlerden itibaren hazırlamaktır. Bu madde ile ilgili sorun teşkil edebilecek iki adet senaryonun varlığından bahsedilebilir. Birinci olarak, cumhurbaşkanı adayı ve adayın genel başkanlığını yaptığı siyasi partinin aynı anda seçimlerde galip geldiği varsayalım. Bu durumda mecliste güç yoğunlaşması, tek tip düşünce ve karar mekanizması hakim olacaktır. Eğer cumhurbaşkanlığı ve milletvekilliği seçimlerinde bir müddet ara bulunsaydı, halk da bu süre içinde mevcut cumhurbaşkanının icraatlarına bakarak, milletvekilliği seçimlerinden onun partisini veya farklı bir partiyi seçebilirdi. İkinci ihtimal ise cumhurbaşkanı ile seçimleri kazanan siyasi partinin farklı partiler olmasıdır. Bu durumda pek çok kriz ortaya çıkabilir. Örneğin; meclisin onayladığı tasarılar cumhurbaşkanının onayından geçemeyebilir. Bu durumda yasama mekanizmasında tıkanıklıklar meydana gelebilir (Coşkun, 2017: 10).

*Madde 5;* Daha önce Madde 98’de düzenlenen denetleme mekanizmalarında değişikliğe gidilmiştir. Madde 5 ile TBMM’nin yürütmeyi denetleme mekanizmalarından olan meclis araştırması, genel görüşme ve meclis soruşturması korunurken, “soru” mekanizmasının sadece yazılı biçimde kullanılması esası benimsenmiştir. Bir diğer deyişle, mevcut sistemde var olan “gensoru” kaldırılmış ve “meclis soruşturulması” açılması oldukça zorlaştırılarak normal şartlarda ulaşılması imkânsız denebilecek sayıda milletvekili oyu gerektiren bir statüye gelmiştir. “Soru” ise cumhurbaşkanı yardımcılara ve bakanlara yazılı soru olarak şekilde kapsamı daraltılmıştır (www.mecliste.org, 2017).

Mevcut sistemde var olmasına rağmen ne derece işlevsel olduğu tartışmalı olan gensorunun, aslında başkanlık sisteminde zaten tamamen işlevini yitirecek olmasından dolayı kaldırılacak olması mantıklıdır. Çünkü başkanlık sisteminde, parlamenter sistemde olduğu gibi gensoru verilebilecek bir bakanlar kurulu ve başbakan bulunmamaktadır. Ancak meclis soruşturmasının bu kadar yüksek kabul

oyu gerektirir hale getirilmesi denetleme mekanizmalarının işleyişi açısından sıkıntı yaratabilecek durumdadır (Türkiye Barolar Birliği, 2017).

*Madde 6;* Anayasa'nın 101. ve 102. maddeleri birleştirilerek cumhurbaşkanının adaylık ve seçim usulü yeniden düzenlenmiştir. Aday göstermede bir araya gelerek bir cumhurbaşkanı adayı çıkarabilecek partilerin almış olmaları gereken oy %10'dan %5 e çekildi ve 100.000 seçmen bir aday çıkarabilme hakkına sahip olmuştur. Böylece gösterilen adaylardaki çeşitlilik de arttırılmıştır. Bu çoğulculuk, dolayısıyla demokrasi açısından olumlu bir gelişme olarak görülmelidir. Ancak mevcut sistemde 20 milletvekilinin bir aday çıkarabilmesi hakkının kaldırılması sorunlu olarak görülebilir. Bunun nedeni ise milletvekillerinin partilerinden bağımsız hareket etmesinin önünü kesiyor olmasıdır (www.mecliste.org, 2017).

Yine bu madde ile değişikliğe uğrayan başka bir husus ise cumhurbaşkanının "tarafsızlık" ilkesinin kaldırılmış olmasıdır. Bu değişiklik her ne kadar bazı çevreler tarafından tepki çektiyse de aslında başkanlık sistemlerinde başkanın partili olması olağan bir durumdur. Ayrıca, Türk siyasi tarihine bakıldığında da, eski cumhurbaşkanlarının tamamen tarafsız olduğunu, partili olmadıklarını savunmak gerçek dışıdır. Kısacası başkanlık sisteminde, başkanın partili olması anayasal bir sorun değildir. Ancak burada tartışma yaratacak başka bir konu vardır ki, o da cumhurbaşkanının bağlı bulunduğu partisinin genel başkanı olmasıdır. Türkiye'de herkesin bildiği gibi siyasi partilerin kaderi, genel başkanların iki dudağı arasındadır. Kendi içerisinde en demokratik uygulamalara sahip olduğunu iddia eden siyasi partilerde dahi, genel başkanın etkisi yadsınamaz. Bu durumda parti genel başkanı olan bir cumhurbaşkanı, milletvekilleri seçimlerinde de bağlı bulunduğu siyasi partinin hükümet olması sonucunda yasama organı olan mecliste dilediği kararı aldirabilme yetisine sahip olacaktır. Maddelerde bu durumu denetleyebilecek herhangi bir mekanizmadan bahsedilmemektedir. Anlaşıldığı üzere, yasama organı olan meclisin, yürütmenin başı olan başkan tarafından doğrudan kontrol edilebilecek olması demokrasi bakımından son derece sakıncalıdır. Bu iki maddenin değişikliği ile söz konusu olan bir diğer yenilik ise cumhurbaşkanının 3 döneme kadar cumhurbaşkanlığı yapabilecek olmasıdır. Mevcut sisteme göre bir cumhurbaşkanı

ancak iki dönem görevde kalabiliyordu ancak yapılan değişiklik ile bu süreyi 14 yıla kadar uzatmak mümkün olacaktır. Bunun nedeni ise ikinci 5 yıllık döneminin sonuna yaklaşırken meclisteki partisine, ki eğer bu iktidar partisiyse bunu gerçekleştirebilmek çok daha kolay olacaktır, seçim kararı alırsa ve seçimden galip çıkarsa 3 dönem cumhurbaşkanlığı yapabileceğine hakına sahip olacaktır (www.mecliste.org, 2017).

Madde 7; Kamuoyunda en çok tartışma yaratan maddelerden biri de madde104'tür. Bu madde ile yapılan iki ana değişiklik bulunmaktadır. Bunlar cumhurbaşkanına kararname çıkarma ve çıkardığı kararnamelerle üst düzey kamu yöneticilerini atama ve görevden alabilme yetkisi verilmesidir. İlk olarak, savunucunun cumhurbaşkanına kararname çıkarma yetkisi verilmesi için gösterdiği gerekçe özellikle ekonomik konularda, hızlı karar alma ve uygulayabilmektir. Mevcut sistemde yürütmenin aldığı pek çok karar yasama ile reddedilebilmekte veya alınan karara uygun kanun çıkarılması uzun zaman alabilmektedir. Yeni sistem de bu harcanan zamanın önüne geçmeyi hedeflemektedir. Bu alanda çıkarılan kararnamelerin hız kazanmak açısından uygulanabilirliğini zaman gösterecektir.

Bu değişiklik ile ilgili bir diğer mesele üst-düzey kamu yöneticilerinin kararname ile cumhurbaşkanı tarafından atanabilecek veya görevden alınabilecek olmalarıdır. Bu maddede “üst-düzey kamu yöneticileri”nden kastın ne olduğu açık olarak ifade edilmemiştir.

Madde 8; Anayasa'nın 105. maddesinde gerçekleştirilen değişiklik ile cumhurbaşkanının, bu zamana kadar yürürlükte olan “vatana ihanet” suçu dışında hiçbir suçtan dolayı yargılanamayacağı hükmü kaldırılmış, onun yerine göreviyle ilgili olan veya olmayan cezai suçlarından ötürü meclis tarafından suçlanıp Yüce Divan'da yargılanabileceği maddesi gelmiştir. Başka bir deyişle, cumhurbaşkanı sade vatandaş gibi işlediği hafif veya ağır her suçtan dolayı yargılanabilecektir. Yargılama için Meclis 301 vekilin imzası ile soruşturma açabilir ve 400 vekilin oyu ile de cumhurbaşkanını Yüce Divan'a sevk edebilir. Ek olarak, hakkında soruşturma açılmasına karar verilen cumhurbaşkanı seçim kararı alamaz” kuralı getirilmiştir. Yüce Divan'da seçilmeye engel bir suçtan mahkûm edilen cumhurbaşkanının görev süresinin sona ermesi kuralı da getirilmiştir (Coşkun, 2017: 10).



Cumhurbaşkanı hakkında soruşturma açılabilmesi için gerekli ve yeter oy sayısının yüksek olması halkın pek çok kesimi tarafından eleştirilmiştir. Bunun nedeni, örneğin, trafik cezası gibi basit bir suçtan dolayı soruşturma açılmak istenirse gereken oy sayısı ile vatana ihanet gibi oldukça ağır bir suçtan dolayı soruşturma açılmak istenmesi durumunda gereken oy sayısının aynı olmasıdır. Bir perspektiften bakıldığında değişiklik, cumhurbaşkanının işlediği her suçtan yargılanmasını sağlamaya yönelik görünürken, başka bir perspektiften ise hiçbir suçtan yargılanamayacağı sonucu doğurduğu görülmektedir. Bir diğer tartışmalı husus ise Yüce Divan kararı ile suçlu bulunan cumhurbaşkanının görev süresi bitinceye kadar görevde kalabilecek olmasıdır. Yüce Divan tarafından suçlu görülmüş kişinin ülke başkanlığına devam etmesinin ne derece doğru olduğu da ayrıca tartışılmalıdır.

Madde 9; Anayasanın 106. maddesi ile cumhurbaşkanına kendisine bir veya birden fazla yardımcı atama yetkisi verildi ve yardımcısının cumhurbaşkanının yokluğunda makamına vekâlet edeceği belirtildi. Bu madde de kamuoyunda yoğun tartışılan maddelerden biri oldu. Bunun nedenlerinden biri, cumhurbaşkanının yokluğunda makamına vekâlet edecek olan cumhurbaşkanı yardımcılarının seçimle değil atamayla göreve gelecek olmasıydı. Bir diğer neden, cumhurbaşkanına istediği sayıda yardımcı atama yetkisi verilmesiydi (Eğilmez, 2017; Türkiye Büyük Millet Meclisi, 2017)

Bu madde ile ilgili bir diğer tartışma konusu ise cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların yargılanma şekilleri oldu. Buna göre görevleri ile ilgili bir suç işlediklerinde cumhurbaşkanı ile aynı yargılama prosedürüne tabi tutulacaklar, görevleri dışındaki cezai suçlar ile ilgili olarak ise milletvekillerinin sahip olduğu dokunulmazlık haklarından yararlanacaklardır. Tıpkı cumhurbaşkanının yargılanması için gerekli olan yeter oy sayısına sahip olduktan sonra soruşturmaya tabi tutulup, yine 400 milletvekili imzası ile de yüce divana sevk edileceklerdir. Cumhurbaşkanının yargılanmasıyla alakalı olarak eleştirilen Yüce Divanda suçlu bulunsa dahi görev süresi bitene kadar makamında kalması kuralı yardımcılar için de geçerli olmuştur. Başka bir husus, cumhurbaşkanının atadığı yardımcı ve bakanların milletvekili olmaları durumunda milletvekilliklerinin düşürülecek olmasıdır. Burada tartışmaya açık olan konu ise yasama faaliyetleri içerisinde görev yürüten bir vekilin

cumhurbaşkanı yardımcılığı veya bakanlık için seçilebilecek olmasıdır. Bu durum yasamanın bağımsızlığını etkileyebilir. Başka bir deyişle, vekiller cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakan olma umudu ile objektifliğini kaybederek yürütmenin getirdiği her konuda taraflı davranabilir (Coşkun, 2017: 12).

Madde 10; Değiştirilen Madde 116. madde ile Cumhurbaşkanı ve TBMM'nin karşılıklı olarak seçimlerin yenilenmesine karar verebileceği karara bağlanmıştır. Buradaki karşılıklılık ilkesi, cumhurbaşkanı tek başına seçimlerin yenilenmesine karar verebilirken, TBMM'nin üye tam sayısının beşte üç çoğunluğu yani, 360 milletvekilinin onayı ile karar verebilmesiyle bir çelişkiye düşmüştür. Buna ek olarak karşılıklı görevleri sonlandırma aslında parlamenter sistemin parçası olan bir uygulamadır. Başkanlık sistemlerinde ise yasama ile yürütmenin birbirinden tamamen bağımsız çalışması esas alınmıştır. Bu kanun ile ilgili, kimi taraflar meclisin ve cumhurbaşkanının birbirini karşılıklı olarak dengede tutmaya zorlayacağı ve anlaşmazlık olması durumunda uzlaşmaya daha istekli olacakları kanaatinde bulunmaktadır. Ancak daha önce de belirtilen, cumhurbaşkanının aynı zamanda iktidar partisi genel başkanı olması durumunda ise karşılıklılık ilkesi yine anlamını yitirebilecek ve kanunun getirilmesine gerekçe olarak gösterilen denge kontrol mekanizması da çökmüş olacaktır (Demirel, 2017: 142-143).

*Madde 11;* Değiştirilen Madde 119 ile birçok demokratik ülkenin anayasasında var olan olağanüstü hal yönetimi düzenlenmiştir. Yürütme yetkisinden dolayı cumhurbaşkanına olağanüstü hâl ilan etme yetkisi ve meclise bunu onaylama, süresini uzatma veya kaldırma yetkisi verilmektedir. Siyasi parti genel başkanı olan bir cumhurbaşkanının, önceki maddelerde de belirtildiği gibi, olağanüstü hal ilanının onaylanması konusunda önünde hiçbir engel olmadığı yine kamuoyunda tartışma yaratan konulardan biridir. Bu madde ile meclise savaş durumu dışında olağanüstü hali 4 aya kadar uzatabilme yetkisi verilmiş ancak peş peşe kaç defa olağanüstü hal ilan edebileceği ile ilgili kısıtlama getirilmemiştir. Bu madde ile ilgili olumlu bulunan husus 1982 anayasasından kalma sıkıyönetim uygulamasının anayasadan çıkarılması olmuştur (Erdoğan, 2016: 25-27; Coşkun, 2017: 19).

*Madde 12;* Değiştirilen Madde 125'in yerine gelen Madde 12 ile idarenin bütünlüğü ile merkezden yönetim ve yerinden yönetim esasına dayanması ilkesi

korunmaktadır. Kamu tüzel kişilikleri düzenleme yetkisinde belirtilen ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak ifadesinin yerine “kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle” ifadesinin gelmesine karar verilmiştir. Böylece kamu tüzel kişiliğinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle de kurulabilmesine imkân tanınmaktadır (Gözler, 2017: 14).

*Madde 13*; Değiştirilen Madde 126’in yerine gelen Madde 13 ile anayasanın ilgili maddelerinde kanunla düzenleneceği belirtilenler dışında cumhurbaşkanı, merkezi idare kapsamındaki kamu kurum ve kuruluşlarının; kuruluş, görev, yetki ve sorumluluklarını düzenleme hakkını elde etmiştir. Bu madde özellikle halkın milliyetçi kesimleri ve milliyetçi siyasi partiler tarafından çok yoğun bir biçimde eleştirildi. Bunun nedeni ise bu madde ile cumhurbaşkanına özerklik ilan etme, federasyon kurabilme gibi yetkiler verilmesi idi (Gözler, 2017: 14).

*Madde 17 ve Madde 18*; Daha önce yürürlükte olan 161. ve 164. maddeler bütçe ile ilgili maddeler olup yapılan değişiklik ile birleştirilip sadeleştirilerek yeni sisteme adaptasyonu sağlanmıştır. Buna göre bütçe kanunu cumhurbaşkanı tarafından hazırlanarak meclise sunulacaktır. Bütçe kanunun yürürlüğe girememesi durumunda, yeni bütçe hazırlanıncaya kadar geçici bir bütçe kanunu çıkarılması, eğer geçici bütçe kanunu da çıkarılamazsa yeni bütçe kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesinin yeniden değerlendirilme oranı baz alınıp artırılarak uygulanması kuralı getirilmiştir. Bunun nedeni ise kuvvetler ayrılığı ilkesinin korunması ve yürütmeye istikrarın devamının sağlanmasıdır. Bu maddenin yasalaşmasının nedeni bütçenin zamanında hazırlanamaması sonucunda oluşabilecek sistem tıkanıklıklarının önünü kesmektir. Cumhurbaşkanlığı sistemi ve diğer değişikliklere uygun olarak; anayasa maddelerindeki gerekli kelime ve ibareler değiştirilir, eklenir ve metinden çıkarılırken sisteme uygun olarak bazı maddelerin yürürlükten kaldırılması hükme bağlanmıştır (Coşkun, 2017: 25-29).

## **2.2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi**

Çalışmanın bu başlığı altında Türkiye’de parlamenter sistemin yerine gelecek yeni hükümet sistemi üzerindeki tartışmalar ile Türkiye’deki Cumhurbaşkanlığı

Hükümet Sistemi (CHS) adı verilen yeni sistem üzerindeki tartışmalar ve içeriği hakkında açıklamalar yapılacaktır.

### **2.2.1. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Tanımlanması ve Tartışmalar**

Genel olarak konumu itibariyle cumhurbaşkanı anayasalarca ihdas edilen bir kurum veya kişi değildir. Anayasalar, cumhurbaşkanı ve cumhurbaşkanlığı makamını tarihsel olarak hazır bir şekilde bulmuşlardır. Parlamentolar ise bu makamdaki sonradan ortaya çıkmışlardır. Cumhurbaşkanlığı makamı anayasalar tarafından oluşturulmamıştır. Tarihin her döneminde cumhurbaşkanlığı makamı ve cumhurbaşkanı hep olmuştur. Nerede bir devlet varsa orada bir cumhurbaşkanı vardır. Dolayısıyla bu kurum, devlet kadar eskidir. Devletin en eski organının cumhurbaşkanlığı makamı olduğunu ifade etmek mümkündür. Bunun yanında Cumhurbaşkanlığı; monarşileri yıkanların, kralların yerine koymak için buldukları bir kurumdur (Gözler, 2006: 1).

Türkiye açısından bakıldığında ise, Türkiye 1921 Anayasası'nın kabul ettiği hükümet sistemi dışında, neredeyse bir yüzyıl boyunca parlamenter bir sistem deneyimine sahiptir. Bu uzun süre zarfında, sistemin yarattığı engelleri çözmek için anayasada birçok düzenleme yapılmıştır. Bununla birlikte, parlamenter hükümet sisteminde, devletin temel güçleri arasında yaşanan bir takım krizlere kalıcı bir çözüm üretilmemiş ve dolayısıyla alternatif hükümet sistemlerinin uygulanması konusundaki tartışmalar da her zaman canlı olmuştur. Bu bağlamda, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi (CHS) özellikle son 20-25 yıl boyunca, birçok politikacı ve akademisyen tarafından parlamento sistemine alternatif olarak önerilmiştir. Ancak lehte görüşler olduğu kadar aleyhte görüşlerin de ileri sürüldüğü bir gerçektir. Türkiye'de yüzyılın son çeyreğinde artan hükümet sistemi tartışmaları, 2017 yılında yapılan bir referandumla parlamenter sistem yerini cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine bırakmış, 24 Haziran 2018 tarihindeki ilk Cumhurbaşkanlığı seçimi ile Türkiye'de fiili CHS sistemine geçilmiştir.

Türkiye'de 2007 yılındaki düzenlemelerden sonra yükselen başkanlık tipi hükümet sisteminin nasıl olacağı, nasıl tanımlanacağı ve hangi yönetime göre işbaşına geleceği konularındaki tartışmalarda taraflar kendi görüşlerini ileri sürerken genellikle bir model üzerinden konumlanmaya çalışmışlardır. Örneğin ABD

tipi ya da Fransa tipi sistemler üzerinden görüşler ileri sürülmüştür. Ancak yürütülen tartışmalarda yeni sistemin öncelikle adı konusunda yaşanan tartışmalar dikkat çekici olmuştur. Nitekim Türk Tipi Başkanlık, Başkanlık, Yarı Başkanlık, Partili Cumhurbaşkanlığı vb. gibi adlandırmalar yapılmakta iken bu konuda lehte görüş ileri sürenler ile siyasi iktidar yeni sistemin adını Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi (CHS) olarak duyurmuştur. Öz olarak bu yeni hükümet sisteminde cumhurbaşkanı bir siyasi partinin genel başkanı olmakla birlikte aynı zamanda halk tarafından seçilmesi üzerine kurulu bir hükümet sistemidir. Ayrıca mevcut parlamenter sistemdeki başbakanlık kurumu kaldırılmakta ancak Meclis faaliyetleri, milletvekilleri ve siyasi parti faaliyetleri aynen korunmaktadır.

Yukarıda da ifade edildiği gibi literatürde sözü edilen hükümet sistemleri kavramları ve tanımları genel olarak benzer nitelik taşımakla birlikte her ülkenin kendi dinamiklerine göre bir hükümet sistemi bulunmaktadır. Türkiye'deki yeni sistemin temel referanslarına bakıldığında, cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin yükselişinin içeriğinde Türkiye'nin kendine has orijinal koşullarını yansıtan yeni bir hükümet modeliyle karşı karşıya olduğu anlaşılmaktadır.

Devletin temel güçlerinin birbirleriyle olan ilişkilerini yeniden tanımlayan ve yeniden düzenleyen bu yeni sistem, Türkiye için birçok alanda geniş bir etki, değişim ve dönüşüm yaratacaktır. Yeni sistemi savunanların temel iddiası, Türkiye'de demokratik değerlerin kurumsallaştırılmadığı, mevcut parlamenter sistemin pratikte yarattığı istikrarsızlıkların bir sonucu olarak arzulanan makro gelişmelerin kaydedilemediği, istikrar unsurunun sürekli kesintiye uğradığı, yürütme ile yasama arasındaki sorunların engeller teşkil ettiği vb. yönünde olmuştur. Aleyhte görüş ileri sürenlerin ilk karşı çıkma nedeni ise bu sistemin cumhurbaşkanının tarafsızlığı ilkesi ile çelişeceği (Doğru, 2011: 37). Zira cumhurbaşkanı aynı zamanda bir siyasi partinin de genel başkanı olduğu için tarafsızlık konusunda zafiyet yaşanması endişesi ifade edilmiştir. Diğer yandan yeni sistemde Başbakanlığın kaldırılması, bakanların Cumhurbaşkanınca atanması, yürütme yetkilerinin tek elde toplanması, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi yetkisinin elde edilmesi, denetim mekanizmalarının en aza inmesi (gensoru, Meclis araştırması vs.), çok geniş yetkilerin söz konusu olması, vb. gibi gerekçelerden yola çıkarak bir kişide bu kadar çok yetkinin toplanması üzerinden karşı çıkılmıştır.

Türkiye'deki Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin, literatürde sözü edilen diğer sistemlerle karşılaştırılarak nerede olduğu veya nasıl konumlandığına bakıldığında net bir statünün tarif edilemediği görülmektedir. Örneğin Fransa'daki gibi yarı başkanlık sisteminde başbakanlık kurumu ve yasama çoğunluğu yapısı ile Cumhurbaşkanı dengelenmekte, ABD'deki gibi başkanlık sisteminde Başkan senato tarafından dengelenmekte iken Türkiye'de meclis çoğunluğu yine etkili olmakla birlikte Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi müessesesi ile yasama çoğunluğu çoğunluğuna karşı bir güç merkezi üretilmiştir.

Türkiye'deki Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi için Cumhurbaşkanının halk tarafından seçildiği Başkanlı Parlamenter Sisteme yakın olduğu ifade edilebilir. Fakat Özsoy (2009)'a göre seçimin halka bırakılmış olması sınıflandırma yapabilmek için yeterli bir ölçü olmadığı gibi Cumhurbaşkanı ya da Devlet Başkanının halk tarafından seçilerek iş başına getirildiği sistemler de ortak tanımlamalarla açıklanabilecek bir grup oluşturmazlar. Zira ülkelerinde anayasalarındaki güçler ayrılıklarının durumu ve derecesi birbirinden farklıdır (Özsoy, 2009: 1-2).

Başkanlık sistemi olmayan ancak devlet başkanının/cumhurbaşkanının halk tarafından seçildiği hükümet sistemleri kendi içinde oldukça farklı anayasal ve siyasal yapılar oluşturmaktadır. Bu ülkelerdeki hükümet modelinin tanımlanması noktasında farklı görüşler ileri sürülmüştür. Bir görüşe göre, bu model her ne kadar cumhurbaşkanı halk tarafından seçilmiş olsa da, parlamenter sistemin bir alt türüdür. Diğer görüşe göre ise, cumhurbaşkanının yetkilerinin derecesine bakmaksızın bu sistemin yarı-başkanlık olduğu ifade edilmiştir. Bu iki uç noktanın arasında ise, cumhurbaşkanının yetkilerinin derecesine göre sistemin parlamenter ya da yarı-başkanlık modelini oluşturacağı savunulmuştur (Özsoy, 2009: 3).

Üçüncü görüş ise daha tutarlı gözükmektedir. Şöyle ki sırf devlet başkanının genel oyla halk tarafından seçilmesi dolayısıyla, sistemin farklılaştığını savunmak mantık kurallarına uygun olmayacaktır. Eğer, devlet başkanı halk tarafından seçilmesine karşın, anayasada fazlaca yetki tanınmış olmasına rağmen, uygulamada bu yetkilerini kullanmıyorsa ve sistem aynen parlamenter sistem gibi işliyorsa, ya da devlet başkanı halk tarafından seçilmekle birlikte, devlet başkanının yetkileri hala sembolik ise, bu durumda bu sisteme "başkanlı parlamenter sistem" denilmesi

yerinde olacaktır. Çünkü sistemlerin tasnifinde esas olan şekli kurallar değil, somut uygulamalardır. Bu yapıdaki Avusturya, Finlandiya ve İrlanda gibi ülkelerdeki sisteme yarı-başkanlık sistemi denilemez. Ayrıca, parlamenter sistemde yürütmede çift başlılık vardır, ancak devlet başkanı kurul ya da meclis seçimiyle göreve gelir. Oysa söz konusu sistemde parlamentonun meşruiyetinin karşısında, ikinci bir meşruiyet olarak devlet başkanının meşruiyeti yer almaktadır. Bu halde söz konusu sisteme saf parlamenter sistem de denilememektedir. Diğer yandan önemli anayasal yetkilere sahip olmakla beraber, bu yetkilerini kullanmamayı tercih eden ve halk tarafından seçilmiş devlet başkanlarının, bu tutumu sonsuza dek uygulayacaklarının da güvencesi de yoktur. Söz konusu devlet başkanları kendilerine tanınan yetkileri kullanmaya başladıkları anda sistemin işleyişi parlamenter sistem ekseninden çıkacaktır. Bu açıdan bakıldığında da, bu tür sistemlerin parlamenter sistem olmadığı savı güçlenmektedir. Bu nedenle hükümet sistemleri sınıflandırmasında, devlet başkanlarının halk tarafından seçildiği, ancak yukarıda bahsedilen hükümet sistemlerinden hiç birisine girmeyen dördüncü bir sistem olarak “Başkanlı Parlamenter Hükümet Sistemi”nin varlığı hususunda genel bir kanaat oluşmaya başlamıştır denilebilir. Nitekim yarı başkanlık sisteminin hükümet tasnifi araştırmalarında yer bulmakla birlikte bu tasniflerde diğer örneklerden farklı bir yerde konumlanmasından dolayı bazı yazarlar bu sistemleri yarı-başkanlık sistemlerinden ayırarak “başkanlı parlamenter” sistem olarak isimlendirmektedirler (Sartori, 1997: 167-168; Onar, 2001: 362-364; Gönenç, 2007: 39-42; Uluşahin, 2007: 140; Kükner, 2012: 383).

### **2.2.2. Türk Tipi Başkanlık Sistemi**

Erim, (2017)’e göre Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi devlet erkinin etkinliğinin sağlanmasında, devlet yönetiminde ve güçlü meşruiyetin gerçekleştirilmesinde istikrarlı bir yapının inşasını ortaya çıkarmaktadır. Bu yapı ve özellikler ile yönetebilen bir demokrasi inşa etmek devleti diğer hükümet sistemlerine göre daha etkin hale getirebilecektir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi

yalnızca güçlü yönetim ve salt istikrar için değil aynı zamanda gelişme ve daha iyi demokrasinin tesis edilebilmesinde bir çıkış kapısıdır (Erim, 2017: 143). Özbudun, (200)'a göre yeni sistemde, “yürütmenin ve yasamanın organlarının seçilmesinde ve iş başına gelmesinde temel kaynak halkın bizzat kendisidir. Bundan dolayı, organların, yasamanın içerisinden teşekkül ettiği parlamenter sistemlere göre, cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin meşruiyeti daha güçlüdür” (Özbudun, 2005: 106). Türkiye'nin yönetim sistemine köklü değişimler getiren Türk Tipi CHS'nin temel yapısı yürütmeyi Cumhurbaşkanında toplamış olmasıdır denilebilir.

*Cumhurbaşkanı Seçilme Koşulları ve Görev Süresi*; Cumhurbaşkanı seçimi ile ilgili 7140 sayılı Kanun ile 6271 sayılı Cumhurbaşkanı Seçimi Kanununda yapılan düzenlemelere göre; Cumhurbaşkanı olabilmek için öncelikle Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olmak koşulu aranmaktadır. Bununla birlikte T.C. vatandaşı olan anne babadan olmak ve seçimlerin yapıldığı esnada en az 15 yıldan beri T.C. sınırlarında ikamet/yaşamak koşulu getirilmiştir. Seçim Kanunu ve ilgili diğer yasalarda ayrıntılara yer verilmekle birlikte daha önce anayasanın 101. maddesinde yer alan 2547 Sayılı Yüksek Öğretim Kanununa göre üniversite/yükseköğrenim mezunu olma koşulu en az lise mezunu olmak şeklinde değiştirilmiştir. Son olarak yine Anayasanın 101. maddesinde yer alan Milletvekili seçme ve seçilme yeterliliğine sahip bulunmak koşulu korunmuştur. Görev süresi olarak 5 yıl belirlenmiş ve bu sürenin uzatılamayacağı belirtilmekle birlikte, başkanın yeniden seçilebilme ve bir siyasi parti ile üyeliğinin devam edebilme olanağı vardır. Bu durum partili cumhurbaşkanı ifadesinin kaynağıdır (7140 Sayılı Kanun; 6771 sayılı Kanun).

Yeni sistemde cumhurbaşkanı olağan genel seçimlerde halk tarafından iki türlü sistemlerle seçilmektedir. İlk turda çoğunluğu yani yüzde 50'nin üzerinde oy sağlayan cumhurbaşkanı olmaktadır. Eğer çoğunluk sağlanamazsa ikinci turda geçerli oyların çoğunluğunu alan cumhurbaşkanı seçilebilmektedir. Eğer tek adaylı seçim yapılırsa bu defa oyların en az yüzde 40'ını alması gerekmektedir (7140 Sayılı Kanun; 6771 sayılı Kanun). Cumhurbaşkanı devletin ve yürütmenin başıdır. Cumhurbaşkanı görev yapacak bakanları meclis üyesi olmayanlardan atamakla birlikte üst bürokrasiyi de kendisi atamaktadır. Ancak anayasal denetime tabi olan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri dışından CHS'de kanun yapma, kanun teklif etme,



kanun kaldırma yetkisi ve kanun değiştirme yetkileri yasama organındadır. Eski sistemde olduğu gibi bütçe kanununu onaylama yetkisi parlamentodadır. Cumhurbaşkanı tarafından yasamanın kabul ettiği bir kanunun veto edildikten sonra, veto edilen kanunun kabulü aynen kabul ile değil ancak salt çoğunluk ile tekrar kabul edilirse yasalaşmaktadır (Gergerlioğlu, 2017:127).

### **2.2.3. Türk Tipi Başkanlık Sistemi Hakkında Görüşler**

Türkiye’de başkanlık sistemi hakkında tartışmaların yaşanmaya başlandığı Turgut Özal döneminden bu yana başkanlık sisteminin getireceği avantaj ve dezavantajlar hakkında ileri sürülen iki tür temel yanılığdan söz edilebilir. Birincisi başkanlık sisteminin deyim yerindeyse ülkeye sihirli değnek gibi dokunarak olağan üstü kazanımlar sağlayacağı, ikincisi de ülkeyi diktöryal bir yapıya dönüştürüp gerileteceği yönündedir. Her iki yargı da doğru değildir. Zira Türk Tipi Başkanlık sisteminin Türkiye’nin koşulları özelinde siyasal ve ideolojik bağlamlardan ayırık olarak değerlendirilmesi gerektiği düşünölmektedir. Diğer yandan başkanlık sisteminin en somut örneğinin göröldüğü ABD üzerinden ve darbelerle iş başına gelen cuntaların bulunduğu geri kalmış ölkeler üzerinden örneklemelemlerin yapılması doğru değildir. Bundan dolayı başkanlık sisteminin de parlamenter sistemin de kendine göre avantajlı ve dezavantajlı yanlarının farkında olunarak değerlendirilmeler yapılmasında fayda olduğu düşünölmektedir. Daha önce de ifade edildiği gibi ABD ve Fransa gibi belirgin birkaç örneğ dışında, hem uygulamada hem de bilimsel olarak üzerinde uzlaşılmış bir başkanlık sisteminden söz edilememektedir. Bu nedenle, önyargı ve başarılı ve/veya başarısız örneklemlerin etkisinde kalmaksızın sistemin uygulanan ölkelerdeki başarısının/başarısızlığının yine o ülkenin dinamikleri üzerinden değerlendirilmesi gerekmektedir.

Başkanlık ve Türkiye’deki Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi üzerinden girişilen tartışmalar da koalisyon hükümetlerinin başarısızlığı veya idarede kesintisizlik sağlaması bakımından salt istikrar üzerinden de değerlendirilmeler yapılması ve önermelerde bulunulması uygun yaklaşım olarak görölmemektedir. Başkanlık da olsa parlamenter sistem de olsa anayasal kurallar ile denge mekanizmalarının önemi büyüktür. Eğer bir ölkede anayasal demokrasi ile hükümet

etme kültürü yerleşmemişse adının ne olduğu fark etmeksizin her hükümet sistemi kötü olarak nitelenebilecektir.

Örneğin, devlet teorileri ile ilgili önemli katkıları olan birçok düşünürün önemseydiği ve altını çizdiği karma anayasa kavramının uygulamaya konulduğu bir kontrol ve denge mekanizması sunan kuvvetler ayrılığı diğer başkanlık sistemi avantajıdır. Ayrıca, temsil ilişkisini daha doğrudan hale getirme ve yasama fonksiyonunda kaliteyi artırma gibi avantajlı yönleri olduğu da belirtilmektedir. Evcimen, (1992), Tunç ve Yavuz (2009) ve Kuzu, (2012)'ya göre başkanlık sisteminin öncelikli olarak ortaya koyacağı unsur parlamenter sisteme göre koalisyon sorununun aşılması ve seçilen dönem itibariyle kesintisiz sürmesidir. Bununla birlikte başkanlık modelinde hükümetin meclisin katkısı olmadan ve koalisyona gerek duyulmadan doğrudan işbaşına gelebilme durumu mevcut olduğundan hükümet etme sürecinde Türkiye'de örnekleri sıkça görülen siyasi pazarlıklar ve etik olmayan tutumların önüne geçilebilecektir (Evcimen, 1992: 319; Tunç ve Yavuz, 2009: 14; Kuzu, 2012: 98).

Ergil, (2013)'e göre yasama ve yürütmenin birbirini tamamlayan ve denetleyen bir tarzda çalışması, başkanlık sisteminin kuvvetler ayrılığı ve kontrol-denge mekanizmasının bir gereği olup bu durum başkanlık sistemi açısından bir avantajdır. Çünkü parlamenter sistemde, oyların çoğunluğunu alan grubun aynı zamanda hükümet kurduğu gerçeğinden hareketle yürütme ve yasama birlikte hareket etmektedirler bundan dolayı da karşılıklı olarak birbirlerinin eleştirisini yapmaları veya denetlemeleri çok nadirdir (Ergil, 2013: 373). O halde zaten var olması gereken bir durum başkanlık sistemi ile bir zemine oturtulmuştur denilebilir.

Başkanlık sisteminin, doğrudan veya ayrı bir seçimle işbaşına gelen bir başkanın varlığından dolayı, temsil ilişkisini daha doğrudan hale getirdiği öne sürülmektedir. Parlamenter sistemde, yürütme organının kimlerden ve hangi partilerden teşekkül olacağını önceden net olarak bilmek her zaman için mümkün değildir. Seçim sonucuna, oy oranlarına, anayasa ve diğer ilgili mevzuatlara göre çok farklı koalisyonlar kurulabilmekte, bu nedenle de, halkın oy verirken içerisinde olduğu beklentiler her zaman için karşılanamamaktadır. Diğer yandan, başkanlık sisteminde halk yürütme organının kim olacağını önceden bilmektedir. Çünkü

birincisi başkan doğrudan sadece ona özgü bir seçimle iş başına gelmekte, ikincisi de koalisyon ihtimali bulunmamaktadır (Tunç ve Yavuz, 2009: 19).

Başkanlık sistemine özgü yürütme erkinin karakteristik yapısından kaynaklanan bazı olumlu noktalardan da söz edilmektedir. Karakteristik açıdan yürütme, yekpare bir yapıda ve aynı zamanda türdeştir. Yürütmenin monolitik (yekpare) yapısının kriz dönemlerinde ya da acil durumlarda, süratli ve dolayısı ile etkin müdahale imkânı sağladığına, homojen (türdeş) oluşu nedeni ile de, izlenecek politikalarda tutarlılığı mümkün kıldığına inanılır. Sistemin kriz dönemlerinde daha faydalı olacağı görüşü, Sartori (1997)'nin öne sürdüğü 'aralıklı başkanlık sistemi' önerisiyle de, kabul edilmiş olmaktadır. Aralıklı başkanlık sistemi, özde cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçildiği bir parlamenter sistem olarak düşünülmüştür ve dört yıllık bir yasama dönemi için bir, beş yıllık bir yasama dönemi için iki hükümet krizi yaşanmadığı sürece, öyle de kalacaktır. Fakat hükümetin düşmesi durumunda, yasama döneminin geri kalan kısmı için, sistem, güçlü bir başkanlık sistemine dönüşecektir. Ancak, ilk seçimle birlikte parlamenter sistem kendiliğinden geçerli olacaktır. Görüldüğü gibi, bu öneri de başkanlık sisteminin kriz dönemlerinde daha yararlı olacağı varsayımı üzerine inşa edilmiştir (Sartori, 1997: 153-159; Onar, 2005: 78).

İdeolojik bakış açıları dışarıda tutularak aleyhte görüşlere bakıldığında öncelikle sistemin getireceği istikrar vurgusu üzerinden savunulması yeterli olmadığı gibi eksiktir. Çünkü avantaj olarak nitelenen hususlar aslında birer dezavantaja da dönüşebilecektir. Örneğin kötü yönetim sergileyen bir Başkan ve ekibi görev süresince iktidarı elinden bırakmazsa, iyi yönde beklenen istikrar kötü yönde gelişebilecektir. Parlamenter sistemde ise kötü giden bir durum karşısında koalisyon ortakları veya meclis baskısı ile seçime gidilmesi mümkün olabilmektedir. Nitekim Uluşahin (1999)'e göre, istikrarlı bir hükümetin aynı zamanda etkili bir hükümet olacağı kesin olmadığı gibi istikrarsız hükümetlerin verimsiz olacağı da kesin değildir. Bununla birlikte, başkanlık sisteminin istikrarlı hükümet sunacağını kabul etmek için, parlamenter sistemlerin kesinlikle istikrarsız hükümetlere neden olacağını kabul etmek gerekir. Fakat İngiltere örneği bunun önünü tıkamaktadır. İngiltere, parlamenter sistemi benimsemekle birlikte, istikrarlı hükümetler tarafından yönetilen

bir devlet olmayı başarabilmiştir. Dolayısıyla, hükümet istikrarsızlığının parlamenter sistemin değil, bazı parlamenter sistemlerin sorunu olduğunu söylemek Uluşahin'e göre daha doğrudur (Uluşahin, 1999: 77-81).

Hükümet istikrarının, parlamenter sistem karşısında başkanlık sisteminin üstün bir yanı olmadığı iddia edilmektedir. Çünkü parlamenter sistem işleмиyorsa, bu parlamenter sistemin bir sonucu olmaktan çok; sisteme uygun olarak gelişmemiş olan parti sisteminin bir sonucudur. Bu ifadeden dolayı, disiplinsiz parti yapısı ve dar bölge seçim sistemi gibi uygun araçlarla desteklenmemiş bir başkanlık sisteminin de etkinliğinin tartışılacağı düşünülebilir (Uluşahin, 1999: 83).

Başkanlık sisteminin temsil ilişkisini daha doğrudan hale getirdiği şeklindeki görüş de bazı çekinceleri içerisinde barındırmaktadır. Halkın, başkanı sandıkta ödüllendiremeyeceği veya hesap soramayacağı durumlar da mümkündür. Amerika örneğinden hareketle, başkanlık makamında ikinci dönemini sürdüren bir başkanın bu dönem içerisinde yaptıkları nedeniyle hesap vereceği bir seçim daha olmayacaktır. Benzer şekilde, bu dönem sergilediği başarılı performanstan ötürü ödüllendirileceği bir seçim de olmayacaktır. Partiden hesap sorma veya partiyi ödüllendirme mümkün olsa da, başkan siyasi kariyerinin zirvesinde olduğundan bu noktayı çok fazla dikkate almayabilir. Diğer yandan, başkan bir seçime girecek olsa dahi, gereken kanunların meclisten geçmediğini öne sürerek icraattaki başarısızlığın sorumlusu olarak yasama organını işaret edebilir (Onar, 2005: 93; Beceren ve Kalağan, 2007: 167-168).

Evcimen (1992) ise kuvvetler ayrılığı ve kontrol-denge mekanizmasının sadece başkanlık sistemine özgü olmadığını, bu avantajların aynı esası benimsemiş parlamenter sistem açısından da geçerli olduğunu altını çizmektedir. Yazara göre avantajlarının yanı sıra, başkanlık rejiminde tercih edilen kuvvetler ayrılığı, teorik planda, gücün odaklaşmasını engelleyerek onu zayıflatmaktadır. Organlar arası uyuşmazlıklarda hukuki veya siyasi bir çözüm yolu ya da mercii öngörmemesi, bir

diğer ifade ile eşit ve rakip iktidarlar arasında sağladığı denge nedeni ile de yönetimi hareketsizleştirme ve dolayısıyla tam aksine etkisizleştirme tehlikesini potansiyel olarak içermektedir (Evcimen, 1992: 319-320).

Bu açıklamalardan yola çıkarak, başkanlık sisteminin faydaları, uygulanacağı ülkenin tutumuna ve kendi iç dinamiklerine göre, ya fayda olarak kalacak ya da tam aksine birer zarara dönüşebilecektir. Çünkü fayda olarak sayılan her husus, aynı zamanda bir zarar olabilme potansiyeline sahiptir. Örneğin, sert kuvvetler ayrılığının bir gereği olarak birbirlerini görevden alamayan veya feshedemeyen iki erk anlaşamadıkları ve bu tutumlarında direttikleri takdirde yasama ve yürütmenin kilitlenmesi ve tıkanması kaçınılmaz olur. Şayet, ülkede uzlaşma kültürü yerleşmiş ise bu tıkanıklık bir şekilde giderilir ve sert kuvvetler ayrılığı kontrol ve dengeyi sağlayan bir fayda olarak kalır. Aksine, çatışma kültürü uzlaşma kültürüne galebe çalıyorsa, bu faydalı unsur sistemi tıkayan bir zarar olacaktır (Güllüce, 2014: 73).

### **2.3. Sistem Değişikliği Sonrası İşleyiş**

Çalışmanın bu başlığı altında sistem sonrasında yeni yapının işleyişi ve yapılan değişiklikler hakkında açıklamalar yapılmıştır.

#### **2.3.1. Kuvvetler Ayrılığı İlkesinin Durumu**

Anayasal devleti kurumsallaştırma yolundaki arayışlara istinaden geliştirilmiş bir teori olan kuvvetler ayrılığı ilkesi, siyasal iktidarın kullanımının paylaşılmasının bir aracı olarak modern anayasacılığın temelini oluşturmaktadır. Egemenlik ve devlet kudreti tek olmakla birlikte, bunun kullanılmasında fonksiyonlarla ayrılık kast edilmektedir. Başka bir ifade ile kuvvetler ayrılığı, devlet iktidarının çeşitli fonksiyonlarının aralarında bir işbirliği mevcut bulunan değişik organlarca yerine getirilmesini ifade eder (Erdoğan, 1996: 99).

Kuvvetler ayrılığının ileri sürülmesindeki temel amaç karşılıklı olarak birbirlerini denetleyip dengeleyebilen ve birbirlerinden bağımsız olan organlar sayesinde vatandaşların iktidar gücünün kötüye kullanılması tehlikesinden korumasıdır. Bir teori olarak kuvvetler ayrılığı tarihi süreçte fikirsel kökenler itibariyle daha da geriye gitmekle birlikte “Kanunların Ruhı” adlı eserinde açıklayan

Fransız filozof Montesquieu (1689-755) ile birlikte anılmaktadır. Montesquieu kuvvetler ayrılığını “her devlette üç çeşit yetki vardır. Bir, yasama yetkisi; iki, devletler hukukuna bağlı olan şeyleri uygulama yetkisi; üç, medeni hukuka bağlı olan şeyleri uygulama yetkisi” ifadesiyle dile getirmiştir (Baldaş, 2011: 170).

Montesquieu’ya göre; hükümdar veya idareci ilk düzeyde yasama yetkisi, sürekli ya da geçici olarak kanun yapma, değiştirme veya kaldırma yetkisidir. İkinci kuvvetle büyükelçi gönderir/kabul eder, savaş açar barışı ve ülkenin güvenliğini sağlar ki bu kuvvet yürütme kuvvetidir. Üçüncü kuvvetle kişiler arasındaki anlaşmazlıkları yargılar, kişileri cezalandırır ya da affeder bu da yargılama yetkisidir. Montesquieu bu üç kuvvetin birbirinden ayrılması gerektiğini ifade etmiş ve hürriyetin teminatı olarak görmüştür (Sezginer, 2010: 24). Montesquieu’ye göre;

“Yasama yetkisiyle yürütme yetkisi aynı kişiye ya da aynı memur topluluğuna verilirse, ortada hürriyet diye bir şey kalmaz; çünkü aynı hükümdarın yada aynı senatonun şiddet kullanarak uygulamak için ağır kanunlar yapar.” Yargılama yetkisi ile yürütme yetkisi ayrılmaz ise ortada yine hürriyet diye bir şey kalmazdı. Yargılama yetkisi yasama ile birleştirilseydi vatandaşların hayat ve hürriyeti üzerindeki yetki keyfi olurdu. Hakim aynı zamanda kanun koyucu olurdu. Yasama yetkisiyle birleşseydi hakimin elinde yargılama yetkisinden başka bir de baskı kuvveti olurdu.”  
(Firat, 2019: 4).

Özetle Montesquieu’ya göre yasama kuvveti sınırlı bir kuvvettir çünkü kendi koyduğu kuralları uygulama yetkisi yoktur. Yürütme de sınırlı bir kuvvettir. Çünkü yasamanın koyduğu kuralları uygulamaktadır. Yargı da sınırlı bir kuvvet olup sadece kanunları telaffuz eden birer ağızdırlar. Bu üç kuvvet kendi görev alanlarının dışına çıkarlarsa o sistemde hürriyet kalmaz (Gözler, 2006: 84).

Kuvvetler ayrılığını özgürlük güvencesi olarak değerlendiren John Locke, devlet yönetiminde yasama kuvveti, yürütme kuvveti ve federatif kuvvet şeklinde üç kuvvet bulunduğunu ve bunların birbirinden ayrılması gerektiğini savunmaktadır. Yasama, kanun yapma; yürütme, kanunları devamlı ve aralıksız olarak uygulama, federatif kuvvet ise savaş, barış, birlik ve ittifak yapma kuvvetidir. Yargıyı ayrı bir kuvvet olarak değil, daha ziyade yürütme kuvvetine dahil bir faaliyet olarak

görmektedir (Gözler, 2006: 219). Locke'a göre, uygar toplumda topluluğa ve bireylere yönetimden gelebilecek üç tehlike vardır; "Yasaları yapma erkini elinde bulunduranların, yürütme erkini de ele geçirmeleri ya da yürütmenin yasama erkini de ele geçirmeye çalışması, yasaları yapanların ve uygulayanların kendilerini yaptıkları yasalara uyma yükümlülüğü altında görmemeleri, bu kimselerin yasaları özel yararına göre yapıp, özel yararlarına göre uygulamalarıdır" (Firat, 2019: 5).

Yönetilenlerin bu üç tehlikeye karşı korunabilmesi için yürütme kuvvetinin yasama kuvvetinden ayrı olması ve farklı kişiler tarafından kullanılması gerektiğini savunmaktadır. Locke, yetkinin kötüye kullanılmasına yol açacak şekilde iktidarın tek elde toplanmasını önlemek için yasama ve yürütme kuvvetlerinin birbirinden ayrılması gerektiğini ileri sürmektedir. Çünkü yasama kuvvetini elinde bulunduranlar kanunları kendilerine uygulamama veya kendi özel çıkarlarını kayıracak şekilde kullanma eğilimine girebilirler. Bu nedenle, yasamanın yaptığı kanunları uygulama görevinin ayrı bir kuvvette olması gerekir (Erdoğan, 1996: 100; (Hekimoğlu, 2009: 11). Locke, kuvvetler ayrımı teorisinde yargı erkine değinmemiştir. Nedeni ise dönem itibarıyla, asıl tehlikenin, yasama ve yürütme erkinin birbirlerinin alanına girmesindedir ve Locke da bu alana ilişkin önlemlerden bahsetmiştir (Şenel, 2002: 346).

Günümüzde kuvvetler ayrılığı prensibinin yöneldiği hedefler; yasama faaliyetlerine mümkün olduğunca geniş halk kitlelerinin katılımının sağlanması; iktidarın yargı organı üzerinde baskı kurmasını önleyecek şekilde tabii yargıç, yargıç güvencesi ve bağımsız mahkemelerin sağlanması; yürütme yetkisinin kötüye kullanılmasına engel olunarak idarenin kanunlara bağlı kalmasının sağlanması şeklinde sıralanabilir. Kuvvetler ayrılığı ilkesi uygulamaya geçirilmediğinde, devlet içindeki güçler, özellikle yargı gücü ile yürütme görevi ya da yasama ile yürütme, bir elde toplandığında hukuk devletinin varlığı tehlikeye düşecektir. Nitekim yirminci yüzyılın ilk yarısında kuvvetler ayrılığı ilkesinin devre dışı bırakıldığı Almanya, İtalya, İspanya ve Sovyetler Birliği'nde otoriter veya totaliter yönetimler iktidara gelebilmiştir. Bu rejimler, yönetme yetkilerini suiistimal edilmelerinin ötesinde savaşları tetiklemiş ve bireysel özgürlükleri tamamen yok etmişlerdir. Dolayısıyla, kuvvetlerin tek bir kişide ya da organda birleştirilmesi/bütünleştirilmesi, yöneticileri

suiistimallere teşvik edebilmekte ve bu gücü farklı amaçlar için kullanmaya yönlendirebilmektedir (Aslan, 2009: 32; Hekimoğlu, 2009: 15).

Özetle, kuvvetler ayrılığı ilkesiyle gerçekleştirilmeye çalışılan hedefler arasında, “mecliste etkin bir muhalefetin yer alarak, yürütme organını denetlenmek”, “vatandaşların hayatı üzerinde keyfi uygulamalara son vermek”, “özgürlükleri güvence altına almak”, “yargıç bağımsızlığını ve hukuka bağlı bir devlet düzenini sağlamak”, “idarenin faaliyetlerinin hukuka uygunluğunu sağlamak” yer almaktadır. Bu hedefler sağlandığı takdirde, insanlar yaşadıkları toplumu idare edecek olan kanunların yapılması aşamasına katılabilecek, bu kanunlara uyacak ve kanunlar ihlal edildiğinde yargı yoluna başvurarak haklarını arayarak hukuk devleti ilkesi hayata geçirilebilecektir (Erdoğan, 1996:104; Sezginer, 2010: 30).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde (CHS) en çok tartışılan konulardan biri kuvvetler ayrılığı ilkesi etrafında toplanmıştır. Örnek gösterilen Amerikan sistemindeki başkanlık hükümetine bakıldığında kuvvetler ayrılığının en sert şekilde uygulandığı ileri sürülmekte olup sistemin temelinde kuvvetlerin ayrı olması benimsenmiştir. ABD sisteminde yasama organı olan milletvekilleri ve senatörler olmak üzere ikili bir yapının olduğu kongre, yürütme organı olan başkanlık ve başkanın sekreteryası yani bakanları ve tüm birimleri ile yargı birbirinden net bir şekilde ayrılmıştır (Yazıcı, 2002: 92; Onar, 2005: 91). Dünyada başkanlık sistemi ile yönetilen yaklaşık kırk ülke bulunmakta olup temel yapıları bakımından benzerlik göstermekle birlikte hemen hepsinin kendi ülkelerinin koşullarına göre yapısı vardır (Aydın ve Durgun, 2017: 150). Örneğin İngiltere yumuşak kuvvetler ayrılığı (parlamenter sistem) modeline göre, ABD sert kuvvetler ayrılığı modeline (başkanlık) göre tanımlanmakta, Fransa ise yumuşak kuvvetler ayrılığı (yarı başkanlık) modeline göre tanımlanmaktadır. Yarı başkanlık, parlamenter ve başkanlık sistemlerinin karması olarak görülmektedir. Bundan dolayı anayasal organlar arasındaki ilişki ve etkileşim kuvvetlerin ayrımları arasındaki ölçüyü göstermektedir (Akçakaya ve Özdemir, 2018: 924).

Türkiye’de CHS’de yasama, yürütme ve yargının durumu 1982 Anayasasına göre şu şekilde düzenlenmiştir.



“MADDE 7; Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindedir. Bu yetki devredilemez.”

“MADDE 8- (Değişik: 16/4/2017-6771/16 md.); Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir.”

“MADDE 9 (Değişik: 16/4/2017-6771/1 md.); Yargı yetkisi, Türk Milleti adına bağımsız ve tarafsız mahkemelerce kullanılır.”

Yukarıdaki maddelerde her kuvvetin durumu net bir şekilde ortaya konulmuştur. Karatepe vd., (2017: 70)’ye göre; “Sistemde, hükümet Meclis’e bütçe kanunu dışında kanun tasarısı getiremeyecek, sadece TBMM üyeleri kanun teklifi verebilecektir. TBMM yasama işlevlerini, Cumhurbaşkanının başkanlığındaki yürütme ise hükümet etme işlevini yerine getirecektir. Her bir kuvvet kendi görevini yerine getirecek, bu görevlerin yerine getirilmesi sırasında işbirliği ve denetleme mekanizmaları dışında bir kuvvetin diğerine karışması söz konusu olmayacaktır. Genel görüşme ve meclis araştırmasına yürütme adına herhangi bir temsilcinin katılamayacak olması, Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin getirdiği önemli bir yeniliktir ve kuvvetler ayrılığı ilkesinin gereğidir. Getirilen sistemle mevcut parlamenter sistemdekine kıyasla Türkiye Büyük Millet Meclisi daha güçlü yetkilere sahip olacaktır.” Bu açıklamaya göre yürütme ile meclis arasındaki ayrım tesis edilmiş olmakla birlikte anayasanın 104. maddesinde “Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir” denilmektedir.

Tartışmaların yoğunlaştığı yerlerden bir diğeri de 104. madde ile 8. maddede yer alan kavramlardır. Zira yeni sistemde 8. madde ile yürütme erkinin bir “görev ve yetki” olarak korunması sağlanmış fakat 104. maddede “görev” kısmının düşerek “yürütme yetkisinin” Cumhurbaşkanınca kullanılacağına yer verilmiştir. Bundan dolayı hem anayasa hem de idare hukukundan yürütme organının işlevinin “görev” mi “yetki” mi olduğu tartışmaları (Özbudun, 2013: 245) yeni forma bürünmüştür. Kuvvetler ayrılığı tartışmalarını da besleyen bu durumun yani 104. maddenin “Cumhurbaşkanlığı kararnameleri” marifetiyle “ayrılık” halini ihlal ettiği ileri sürülmektedir. Çünkü söz konusu yetki ile kararname çıkarabilen Cumhurbaşkanı,

meclisi atlayarak 104. maddeye göre ilk elden asli düzenleme yapabilmektedir. Farklı bir açıdan görüş bildiren Ardıçoğlu (2017: 21) bu konuda Őunları ifade etmektedir;

“Egemenlikten kaynaklanan ve Türk milleti adına kullanılan yasama yetkisinin artık Cumhurbaşkanı tarafından da kullanılabileceği ileri sürülebilecek, buna karşın Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin “yürütme yetkisine ilişkin konularda” çıkarılabileceği karşı bir görüş olarak yer alacaktır. Ancak her durumda artık yürütmenin düzenleme yetkisinin trevselliğinden değil asliliğinden bahsetmemiz gerekecektir. Bu kabul sonrasında, yasama ve yürütmenin asli düzenleme yetkilerinin kapsam ve sınırlarının neler olduğunun tespitine, ilgili anayasa değişikliklerinin yorumlanması ve değerlendirmesi ile ulaŐılacaktır. Hiç Şüphesiz yürütmenin asli düzenleme yetkisinin, yasama organının sahip olduğu ‘genel’ düzenleme yetkisi üzerindeki etkisi değerlendirilmesi gereken temel bir meseledir.”

Yürütmenin yasamadan ayrıldığı diğer husus bakanların durumudur. İlerleyen kısımlarda da açıklanacağı üzere bakanlar ve üst bürokraside atamalar veya görevden almalar basit idari işlemler olarak yapılabilmektedir. Nitekim anayasanın 106. maddesinde “Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir” denilmektedir.

### **2.3.2. Denge ve Denetleme Mekanizmaları**

Denge ve denetleme mekanizmaları yasama ve yargı bakımından çift yönlü işlemektedir. Genel olarak kanunların Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinden üstün tutulması, bütçe gibi bazı hususlarda Meclisin yetkili olması yasama ayağındaki mekanizmalardandır. Diğer yandan yargının teminat altına alınması, kararnamelerin

yargı yolunun açık olması, idarenin işlem ve eylemlerinin yargı denetimine tabi olması da yargı ayağını oluşturmaktadır. Yine anayasada cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu ve yüce divan yargılaması hakkında açıkça hükümler bulunmaktadır.

Bu kapsamda yer alan tüm süreç hakkında anayasasının ilgili maddelerinde düzenlemeler olduğu görülmektedir.

Denge mekanizmasının amacı özellikle yürütmenin elindeki güçten kaynaklanan yanlış kullanımın önüne geçilmesi şeklinde özetlenebilir. Denge mekanizmasının ilk organı yargıdır. Bu konuda anayasasının 9. maddesi oldukça açıktır. Kuvvetler ayrılığının pekiştirilmesi sonucu cumhurbaşkanı liderliğindeki yürütme gücünü kullananlar meclis tarafından daha etkin denetlenebilecektir. Bu konuda meclis anayasanın 106. maddenin 5. fıkrasına göre “Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanlar, Cumhurbaşkanına karşı sorumludur. Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanlar hakkında görevleriyle ilgili suç işledikleri iddiasıyla, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının salt çoğunluğunun vereceği önergeyle soruşturma açılması istenebilir. Meclis, önergeyi en geç bir ay içinde görüşür ve üye tamsayısının beşte üçünün gizli oyuyla soruşturma açılmasına karar verebilir” hükmü uyarınca soruşturma yapılabilir.

Denetimin yapılması hakkında Anayasanın 98. (Değişik: 16/4/2017-6771/6 md.) maddesinde “Türkiye Büyük Millet Meclisi; Meclis araştırması, genel görüşme, Meclis soruşturması ve yazılı soru yollarıyla bilgi edinme ve denetleme yetkisini kullanır. Meclis araştırması, belli bir konuda bilgi edinmek için yapılan incelemeden ibarettir. Genel görüşme, toplumu ve Devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülmesidir. Meclis soruşturması, cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanlar hakkında 106 ncı maddenin beşinci, altıncı ve yedinci fıkraları uyarınca yapılan soruşturmadan ibarettir” denilmektedir. Aktarılan hükümlerden anlaşıldığı kadarıyla yasama organı hükümeti belirleyen değil denetleyen bir konuma getirilmiştir.

Dengeleyici unsurlardan diğerleri ise kısa şu şekildedir; yürütme yani Cumhurbaşkanlığı hükümetince hazırlanan bütçe Meclisin onayına istinaden yürürlüğe girmekte, denetimi de yine Meclise aittir. Hakim teminatı ve yargı bağımsızlığı açıkça güvence altındadır. Diğer yandan yargı, yürütmenin her çeşit

eylem, işlem ve kararların denetleme yetkisine sahiptir. Nitekim 125. maddede (Değişik: 12/9/2010-5982/11 md.) “Yargı yetkisi, idarî eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlı olup, hiçbir surette yerindelik denetimi şeklinde kullanılamaz. Yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idarî eylem ve işlem niteliğinde veya takdir yetkisini kaldıracak biçimde yargı kararı verilemez” denilmektedir. Burada yer alan yargı yetkisinin “idarî eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğu” ve “Yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak” ifadelerinden anlaşıldığı üzere yargı yürütme üzerinde kanunlara uygunluk bakımından denetim yetkisine sahiptir.

Diğer bir dengeleme unsuru Anayasa Mahkemesinin Yüce Divan sıfatı ile yargılama yapabilmesidir. Nitekim Anayasanın 148. maddesinde (Değişik: 12/9/2010-5982/18 md.; 16/4/2017-6771/16 md.) “Anayasa Mahkemesi cumhurbaşkanını, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanını, cumhurbaşkanı yardımcılarını, bakanları, Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Danıştay Başkan ve üyelerini, Başsavcılarını, Cumhuriyet Başsavcı vekilini, Hâkimler ve Savcılar Kurulu ve Sayıştay Başkan ve üyelerini görevleriyle ilgili suçlardan dolayı Yüce Divan sıfatıyla yargılar” hükmü yer almaktadır. Ayrıca 105. maddede “Hakkında soruşturma açılmasına karar verilen cumhurbaşkanı, seçim kararı alamaz” hükmü vardır.

Son olarak kuvvetler ayrılığı bahsinde geçen Cumhurbaşkanlığı kararnameleri hem Meclis hem de Anayasa Mahkemesi tarafından denetime tabidir. Örneğin Meclis yürürlükteki bir kararname ile ilgili kanun çıkardığında Kararname yürürlükten kalkmaktadır. Nitekim anayasanın 104. maddesinde “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” denilerek Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin sınırları çizilmiştir.

### 2.3.3. Yürütmenin Yapısı

Yürütme konusundan anayasanın 6. maddesindeki “Egemenlik, kayıtsız şartsız Milletindir” temel ilkesi ve 7. Madde ile “yasama yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisindedir. Bu yetki devredilemez” hükümlerinden yola çıkarak kesin hükümler söz konusudur. Daha sonra yine anayasanın 106. maddesinde (Değişik: 16/4/2017-6771/10 md.) yürütmenin yapısı hakkında hükümler yer almaktadır.

Yürütmenin yapısı hakkında 106. madde ile birlikte bakanlar kurulunun teşkili, göreve başlaması, gibi hususlar 107. ve 116. maddeleri arasında düzenlenmiştir. Buna göre cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar rutin bir idari uygulama şeklinde atanabilmekte ya da görevden alınabilmektedir. Diğer yandan cumhurbaşkanının en çok iki defa seçilebileceği hüküm altına alınmıştır. Karatepe, vd., (2017: 93)’ye göre “Kanun yapma ve bütçeyi onaylama gibi çok önemli iki yetkiyi elinde tutan meclis, bu iki yetki sayesinde cumhurbaşkanını kendisine muhtaç kılacaktır. TBMM’nin bu iki yetkisi, cumhurbaşkanını parlamento ile iyi geçinmek zorunda bırakacaktır. Meclisin yürütme organının hazırladığı bütçeyi kabul ya da reddetme yetkileri olacaktır. cumhurbaşkanının yürütme görevini yerine getirebilmesi için bütçeye olan ihtiyacı düşünüldüğünde, bütçeyi onama yetkisi yasama organı için oldukça önemli bir yetkidir. Cumhurbaşkanı, cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların meclis çalışmalarına katılma yetkileri olmadığı gibi, bütçe hariç kanun teklifi verme yetkileri de yoktur. Milletlerarası antlaşmaları yapma yetkisi cumhurbaşkanına ait olmakla birlikte yapılan antlaşmaların geçerli olabilmesi TBMM tarafından onaylanmasına bağlıdır. Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu ile ilgili olarak öngörülmüş olan suçlama yetkisi TBMM’ye aittir. Bu yetki, cumhurbaşkanlığı görevini sona erdirmek sonucunu üretecek fonksiyona sahiptir.”

Yeni sistemde, cumhurbaşkanlığının yürütme sürecinde etkili araçlarından olan kararname konusunda Erdoğan(2016), devlet başkanının kararname çıkarma yetkisinin olup olmamasının başkanlık sisteminin şartları arasında sayılması konusunda literatürde fikir birliği olmadığını belirtmektedir. Bazı çevreler başkanın kural koyma vasfını başkanlık sisteminin tanımlayıcı unsurları arasında zikrederken, bazı çevrelerin böyle bir yetkiyi sistemin tanımlayıcı unsuru olarak kabul etmediği görülmektedir şeklinde bir yorum getirmektedir. Gül (2017)’e göre ise

kararnamelerin meşruiyeti hakkında genel bir tartışma yürütülmemesi gerektiğini belirtmekte bunun da nedeni olarak Türkiye'nin zemini ve kendine has bir takım özelliklerinin göz önüne alınması bağlamında bir yorum getirmektedir. Kararnamelerin anayasaya girmesiyle beraber kararnamelerin meşruiyeti de tartışılmaya başlanmasının yanlış bir tutum olduğunu çünkü kararnamelerin meclisin verdiği yetkiye dayanması veya yetkinin anayasada direkt olarak verilmesi meşruiyet sorunu tartışmasını boşa çıkardığı bağlamında bir başka yorum yapmaktadır. Diğer yandan yasamanın yaptığı işlemler ne kadar meşru ise yürütmenin de millet tarafından seçildiği düşünülduğünde, o kadar meşru olduğu söylenebilir. Diğer yandan anayasada kişi hak ve hürriyetleri güvence altına alınmış olup kararnamelerin bu alana geçmesi engellenmiştir (Gül, Kamalak ve Gül, 2017: 105; Fendoğlu, 2017: 97).

Cumhurbaşkanı, olağanüstü durumlarda cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilmektedir. Bu kararnameler 3 ay içinde mecliste kabul edilmezse otomatik olarak yürürlükten kalkar. Normlar hiyerarşisi bakımından kanundan aşağıdadır ancak olağanüstü hal kararnameleri kanuna muadildir. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yargısal denetimini, kanunları ve meclis içtüzüğünün anayasaya uygunluğunu denetleyen Anayasa Mahkemesi tarafından yapılmaktadır. Görüldüğü üzere kararnameler yürütmeye alakalı konularda çıkarılabilir. Normlar hiyerarşisindeki yeri kanun altındadır ve anayasada kanunla düzenlenebileceği belirtilen konular hakkında herhangi bir düzenleme yapılamaz. Yargı denetimine tabidir (Tamer, 2017; Fendoğlu, 2017: 98).

Cumhurbaşkanlığı kararnamesi idari bir işlemdir ve anayasamıza göre idari işlemler hakkında açılacak davalar idare mahkemelerinde görülmektedir. Fakat değişiklikle birlikte Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin denetimi Anayasa Mahkemesine bırakılmıştır. Anayasa Mahkemesine; kanunların, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin, TBMM İçtüzüğüyle alakalı hükümlerin şekil ve esas bakımından aykırılık gerekçe gösterilerek Anayasa Mahkemesine iptal davası açabilme hakkı, cumhurbaşkanına, Mecliste en fazla üyeye sahip iki siyasi parti grubu ve meclis üye tamsayısının en az beşte birine aittir. Üst düzey kamu yöneticisi hakkında yapılan bir işleme karşı kendisi doğrudan Anayasa Mahkemesine başvuru yapamamaktadır. Üst düzey kamu görevlisi bu konuyla alakalı idare mahkemesine başvurduğunda, idari

hâkimin, bu dava benim yetkimde değil diyerek davaya bakmak istemeyebilir. Bu üst düzey kamu görevlisinin bu konuda davayı açması adına mecliste milletvekillerinden iptal istemi için gündem oluşturmalarından başka bir alternatif ortaya çıkmamaktadır. Bu durumda, hak arama özgürlüğüne aykırılık mevcuttur. Bu aykırılığın giderilmesi için gerekli mercilerin uygun düzenlemeyi yapmaları ve ortaya çıkabilecek olası bir durumda mahrumiyet yaşanmaması için önlem almaları gerekir. Hukuk devleti anlayışının tam olarak yerleştirilebilmesi için öncelikle devlet kurumlarının buna uyması ve gerektiğinde uygun düzenlemeyi yapması gerekmektedir. Herhangi bir mahrumiyetin ortaya çıkmaması için, idari işlem olan Cumhurbaşkanlığı kararnamesine karşı açılacak davaların Danıştay'da görülmesi yerinde olacaktır (Taşdöğen, 2016: 942-43; Tamer, 2017; Ülgen, 2018: 9-10).

Diğer yandan Meclisin belli bir konuda kanun çıkarması halinde, aynı konu hakkında çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi geçersiz olmaktadır. Bu kural Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hiyerarşik olarak her zaman kanunun altında olduğunu, ayrıca; Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin dolaylı olarak TBMM'nin denetimi altında olduğunu göstermektedir. Bunun tek istisnası olağanüstü dönem kararnamesidir. Bakanlıkların oluşturulması, kaldırılması, vazife ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği belirtilmiştir. Değişiklikle birlikte tüzük ve kanun hükmünde kararname kaldırılmış ancak sınırlı alanlarda cumhurbaşkanına yetki kanununa dayanmaksızın kararname çıkarma yetkisi verilmiştir. Üst düzey kamu görevlilerinin atama ve görevden alma usulleri de kararnamelerle belirlenmektedir. Cumhurbaşkanına verilen bu yetkiler yürütmeyi yöneten organın politikalarını uygulayabilmesi açısından önemlidir (Gülener ve Miş, 2017: 62; Ardıçoğlu, 2017: 32-33).

Coşkun (2017 ) ve Yaman (2019)'a göre cumhurbaşkanına kararname çıkarma yetkisinin verilmesinin, Türkiye'nin zor coğrafyasını düşündüğümüzde, yerinde bir karar olduğu söylenebilir. Kararnameler hızlı karar alma açısından önemli bir idari işlemdir. Ancak Cumhurbaşkanlığı kararnameleri pratikte şöyle bir sıkıntıya sebep olabilir. Bu sıkıntı cumhurbaşkanı kararnamesinin yasama tarafından geçersiz kılındığı zaman kendini gösterecektir. Çünkü anayasamıza göre kanunları Meclis çıkarır ancak cumhurbaşkanı kabul eder ve Resmi Gazetede yayımlar.

Cumhurbaşkanının çıkardığı kararnameyi geçersiz kılmak için çıkarılacak kanun da cumhurbaşkanının onayından geçmektedir. Mecliste asgari karar yeter sayısı 151'dir. Varsayalım çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesini geçersiz kılmak isteyen meclis en az 151 milletvekili kararıyla kanun çıkardı ve cumhurbaşkanının onayına sunuldu. Cumhurbaşkanı kanunu onaylarsa sorun ortadan kalkmış olur ancak onaylamayıp tekrar görüşülmek üzere meclise gönderebilir. Cumhurbaşkanı eğer tekrar görüşülmek üzere meclise gönderirse, aynı kanun metninin kabulü için bu sefer meclisteki üye tam sayısının salt çoğunluğu aranır. Yani 301 milletvekilinin tekrardan kabul etmesi gerekir. Eğer meclisteki çoğunluk cumhurbaşkanının partisinden olursa geri gönderilen kanun metninin meclisten geçmesi de çok zorlaşır. Bu da gösteriyor ki meclisin ve cumhurbaşkanının aynı partiden olması durumunda, meclisin kararnameleri denetlemesi çok zor olur. Durumun bu kadar güç olmaması adına ve meclisin denetiminin arttırılması adına, cumhurbaşkanının görüşülmek üzere geri gönderdiği kanun önerisinin meclisten geçebilmesi için aranan sayının daha makul seviyelere indirilmesi yerinde olacaktır. Yani cumhurbaşkanına 'güçleştirici veto' değil 'geciktirici veto' yetkisi verilmesi gerekir (Coşkun, 2017: 19; Yaman, 2019: 54-55).

#### **2.3.4. Yargı Bağımsızlığı Kavramı**

Bağımsızlık, iki organ arasındaki ilişkinin niteliğini açıklayan bir kavram olarak, bir organın fonksiyonel açıdan diğer organ ve organ gruplarının etki ve müdahalesi olmaksızın faaliyet gösterebilmesi şeklinde ifade edilir. "Yargı organı ise bağımsız hâkimlerin görev yaptığı mahkemelerden oluşmuş bir topluluktur". Dolayısıyla kuvvetler ayrılığı ilkesinin özünü oluşturan "yargı bağımsızlığı" kavramı, yargı organının, yasama ve özellikle yürütme organından gelebilecek müdahalelere karşı korunmasını ifade eder. Ancak yargının bağımsızlığını etkileyebilecek müdahaleler sadece siyasal otoritelerden gelmemektedir. Yargı erkinin, bizzat yargının kendisine karşı olmak üzere, medyaya ve kamuoyuna karşı da korunması gerekir (Gözler, 2006: 831). Buna göre yargı bağımsızlığı, anayasanın 138. maddesinde yargının bağımsızlığı ve 139. maddesinde hakim ve savcı teminatına yer verilmiştir. Buna göre;



“Madde 138.“Hâkimler, görevlerinde bağımsızdırlar; Anayasaya, kanuna ve hukuka uygun olarak vicdanî kanaatlerine göre hüküm verirler. Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, yargı yetkisinin kullanılmasında mahkemelere ve hâkimlere emir ve talimat veremez; genelge gönderemez; tavsiye ve telkinde bulunamaz. Görülmekte olan bir dava hakkında Yasama Meclisinde yargı yetkisinin kullanılması ile ilgili soru sorulamaz, görüşme yapılamaz veya herhangi bir beyanda bulunulamaz. Yasama ve yürütme organları ile idare, mahkeme kararlarına uymak zorundadır; bu organlar ve idare, mahkeme kararlarını hiçbir suretle değiştiremez ve bunların yerine getirilmesini geciktiremez.”

“Madde 139: Hâkimler ve savcılar azlolunamaz, kendileri istemedikçe anayasada gösterilen yaştan önce emekliye ayrılamaz; bir mahkemenin veya kadronun kaldırılması sebebiyle de olsa, aylık, ödenek ve diğer özlük haklarından yoksun kılınmaz.”

Yargı etkisinin bağımsız mahkemelerce kullanılacağına belirtilmiş olması, yargının yasamadan farklı olarak tek bir kuruluş değil, bağımsız mahkemelerin oluşturduğu bir topluluk olduğunu göstermektedir. Yani yargı organını diğer organlardan ayıran bir özelliği de bağımsız mahkemelerden oluşmasıdır. 1982 Anayasası'nda yargı bağımsızlığı net olarak ifade edilirken, yargı bağımsızlığının diğer yüzü olan yargının tarafsızlığı anayasada yer almamıştır. Bu noksanlığı gidermek için anayasanın 9. maddesine “tarafsızlık” ibaresi eklenerek, hukuk devletinin güvencesi olan yargının, bağımsızlığı ve tarafsızlığı anayasada birlikte yer almıştır (Uzun, 2017: 10-11). Yargı fonksiyonu “bağımsız mahkemelerin hukuki uyumsuzlukları ve hukuka aykırılık iddialarını kesin olarak çözme ve karara bağlama fonksiyonudur” (Gözler, 2013: 834). Bağımsızlık ve tarafsızlık yargı fonksiyonunu yerine getirecek olan organın en temel niteliğidir. Dolayısıyla anayasanın 138. ve diğer maddelerinin belirttiği anlamda bağımsız niteliğe sahip olmayan bir organın hukuki uyumsuzlukları ve hukuka aykırılık iddialarını kesin olarak çözme ve karara bağlama şeklindeki faaliyetleri yargı fonksiyonu olarak kabul edilemez.

Yargıya bağımsızlık sağlayan güvencelerin amacı, yargıyı üstün kılarak ayrıcalıklı hale getirmek değil, yargının tarafsızlığını sağlamaktır. Bundan dolayı yargı bağımsızlığı, aslında yargı tarafsızlığının aracı mevkiindedir. Bir yargıç ne

kadar bağımsız hareket ederse etsin tarafsız karar vermediği müddetçe tam olarak adalete hizmet etmiş olamaz (Uzun, 2017: 11). Diğer yandan yargının bağımsızlığı tartışmalarının başka bir boyutunda oldukça güçlü bir şekilde teminat altına alınmış yargının denetlenmesi ve yargının tutumunun değerlendirilmesi meselesi vardır. Yayla (2017)'ya göre şöyle bir bakıldığında Türkiye'de yargısal problemler sürekli var olmuştur. Millet yargıya yeteri kadar güven duyamamıştır. Bu güvensizliğe, sistemde yaşanan problemler sebep olduğu kadar, yargının içinde karar verici mekanizmalar da sebep olmuştur. Çünkü yargının iyi işleyebilmesi için yargı bağımsızlığı tek başına yeterli değildir. Yargı bağımsızlığına anayasamızda değinilmiş ve seçilmiş organların etkisi altında olmadan bağımsız karar alabilmesi amaçlanmıştır. Bu bağımsızlık anayasal olarak sağlandığı halde yargısal problemler bitirilememiştir (Yayla, 2017). Bu görüşe göre Türkiye'deki yargısal problemlerin tek kaynağı sistemsiz sıkıntılar değil, muhakeme yapan kadrolardan da kaynaklanabilmektedir. Bundan dolayı yargı bağımsızlığı meselesinin tek başına Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile ilişkilendirilmesinden daha ileri de bakış açıları ve önermelerin ileri sürülmesi gerektiği düşünülmektedir. Uzun (2017)'a göre 1961 Anayasası ile kurulan ordu ve yargı vesayeti bulunmaktaydı. Ordu, seçilmişleri denetlemek için yargı sistemini ve kadrolarını kendi vesayetinin aracı olarak kullanmıştır. Yargı kadroları, siyasi seçilmişlerin yanında bulunarak demokrasiyi desteklemek yerine, demokrasiyi sık sık askıya alan ordunun yanında durarak vesayet sistemini desteklemiştir. Ayrıca yargının bu yöndeki tutumuna destek sağlama adına yargı bağımsızlığı söylemi sürekli kullanılmıştır. Yargı tarafsızlığı sürekli etkisizmiş gibi düşünülerek tartışılmamıştır (Uzun, 2017: 12). Buna ilaveten yargı mensuplarının atanmalarında kapalı bir sistem benimsenmiş ve yargı üyelerini yine kendilerinin seçmesi gerekliliği savunulmuştur. Çünkü eğer yargıya atanacak kadrolar dışarıdan atanacak olursa yargının bağımsızlığı ve tarafsızlığının zedeleneceği veya tamamen ortadan kalkacağı varsayılmıştır. Bu gibi sebeplerden dolayı yargının tarafsızlığının anayasada yer alması, adil yargının sağlanması ve yargıya olan güvenin tekrardan tesis edilmesi için önemlidir. Ancak yukarıda da anlatıldığı gibi yargıdaki problemlerin aşılmasında sadece sistemsiz değişiklikler değil, kadroların eğitimini de içeren düzenlemelerin yapılması gerekmektedir (Bülbül, 2017: 15-16).

Cumhurbaşkanlığı sistemine geçişte gerçekleştirilen önemli adımlardan biri de 1961 anayasası ile getirilen ve vesayet sisteminin bir parçası olarak değerlendirilen askeri yargının kaldırılması olmuştur denilebilir. Askeri Yargıtay'ın ve Askeri Yüksek İdare Mahkemesinin kaldırılmasıyla birlikte Anayasa Mahkemesi'ndeki üye sayısı da değişmiştir. On yedi üyeden oluşan Anayasa Mahkemesi üye sayısı on beşe düşmüştür. 17 üyeden birini Askeri Yargıtay içinden, birini de Askeri Yüksek İdare Mahkemesi içinden cumhurbaşkanı seçmekteydi. Bu mahkemeler anayasadan çıkarılınca otomatikman iki üyelik de kalkmış oldu. Böylece seçilmişlerin gücü arttırılmış ve anayasal denetimi sağlayan en önemli mahkeme tamamen sivilleştirilmiş ve milletin temsilcilerinin yetkisi yoğunlaştırılmıştır (Uslu, 2017: 585). Benzer şekilde Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu İsmindeki “Yüksek” ibaresin kaldırılmış ve kurulun üye sayısı, işleyişi ve yapısında değişiklikler gerçekleştirilmiştir.

Ancak yeni sistemde yüksek yargı mensuplarının cumhurbaşkanı tarafından atanıyor olması, yargı ve yürütme arasında ayrıca yargı ve siyasal iktidar arasında kuvvetler ayrılığı ilkesine gölge düşürebilecek iddialara zemin hazırlamaktadır. Özellikle muhalefet kanadının sıklıkla eleştirdiği bu durumun giderilebilmesi için sivil toplum kurumları ve konu ile ilgisi bulunan akademik çevrelerinde dahil edildiği geniş katılımlı bir fikir birliğine gereksinim vardır.

### **2.3.5. Yerel Yönetimlerin Durumu**

Türkiye’de yerel yönetimler 3030 sayılı Yasa, 5216 sayılı Yasa, 5393 sayılı Yasa ve 6360 Sayılı Yasaya göre kurulmakta ve faaliyetlerini yerine getirmektedirler. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş sonrasında belediyelere yönelik sayılabilecek yeni bir yasa söz olmayıp mevcut mevzuata göre devam edilmektedir.

Genel olarak değerlendirildiğinde Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş ile birlikte öncelikle kuvvetler ayrılığının net olarak ortaya konulduğu görülmektedir. Diğer yandan cumhurbaşkanı kararnameleleri ile ilgili olarak kanunların üstün tutulması, kararnameyle ilgili kanun çıkarılması halinden kanun geçerli olması, yasamanın denetim yetkisinin olması, yargının ise idarenin işlemleri üzerinde denetiminin söz konusu olması olumlu gelişmeler olarak değerlendirilebilir. Diğer

yandan hükümet üyelerinin yani bakanların idari işlemler niteliğinde atanabilmesi veya görevden alınabilmesi sistemin etkinliği olarak değerlendirilebilir.

Yukarıda da ifade edildiği gibi dünya üzerinde farklı şekillerde 40'dan fazla ülkede başkanlık sistemi uygulanmakla birlikte neredeyse tümü birbirinden farklıdır denilebilir. Cumhurbaşkanlığı sisteminin değerlendirilmesinde örnek uygulamaların olduğu ABD ve Fransa modelleri sıklıkla referanslar arasında gösterilse de her ülkenin olduğu gibi Türkiye'nin de kendine has koşulları, sosyal, ekonomik, siyasi ve kültürel yapısı olduğundan buna göre değerlendirilmesi gerektiği düşünülmektedir.

Bilir (2017)'e ve Miş ve Duran (2017)'a göre hiçbir ülke, diğer ülkelerde uygulanan hükümet sistemlerini olduğu gibi alarak kendi ülke siyasetine uygulamamalıdır. Küçük farklılıklar da olsa, değişiklikler yapılarak uygulanmalıdır. Çünkü hiçbir devlette toplumsal yapı ve dinamikler göz ardı edilerek sistem geliştirilemez. Buna bağlı olarak bir sistemin kalıbını sadece teorik çerçeveye bakarak şekillendirmek çok doğru sonuçlar vermeyeceği gibi, çeşitli sorunların meydana gelmesine de neden olabilir. Bu sebeptir ki Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemini de sadece teorik çerçeve ekseninde değerlendirmek bizi çok fazla güvenilir olmayan sonuçlara doğru yönlendirecektir. Bu sistemi tartışırken asıl cevap aranması gereken nokta, Türkiye'nin ihtiyaçlarına hangi oranda cevap vereceği ve sistemin kriz senaryolarına göre oluşturulup oluşturulmadığıdır (Bilir, 2017: 529; Miş ve Duran, 2017: 18).

Bir başka açıdan, Türkiye için Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi henüz oldukça yeni olduğundan, her ne kadar yasal ve idari altyapısı hazırlanmış olsa da kurumsallaşması, beklenen verimin ortaya koyup koyamayacağı vb. gibi hususlarda da doğru değerlendirmeler yapılabilmesi için zamana ihtiyaç olduğu açıktır. Zira siyasi tarihte bir hükümet ile diğer hükümet kıyaslanarak aradaki farklılıklar üzerinden yorumlar yapılabilirken Türkiye'nin ilk dönem Cumhurbaşkanlığı hükümeti için böyle bir olanak bulunmamaktadır. Tabiatın kanunu gereği her olgunun başlangıç ve olgunlaşma evresi söz konusu olduğundan Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin de başlangıç ve olgunlaşma evreleri yaşayacağı ifade edilebilir. Yeni sisteme kadar Türkiye'de 65 hükümetin kurulmuş olması, bir hükümetin

ortalama 14 ay görevde kaldığı göz önüne alındığında, kesintisiz hükümet etmenin, kronik bir takım problemleri siyasi bağlamda da hükümet etme meselelerinin aşılmasında elverişli bir ortam sağlayacağı düşünülmektedir.

#### **2.4. Sistem Değişikliğinin Temel Nedeni: Bürokratik Yapının Kronik Sorunları**

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin getirilmesinde ileri sürülen ve temel gerekçelerin başında yer alan Türk kamu bürokrasisinin bazı kronik sorunları öne çıkarılmış ve değişikliğin savunulduğu hemen her mecrada bu konudaki rahatsızlıklar dile getirilmiştir. Ancak sistem değişikliğinin üzerinden yaklaşık bir yıl geçmiş olduğundan bu konuda gelişme olup olmadığının tespit edilebilmesi için başkaca çalışmalar yapılarak durumun ortaya konulmasında fayda olduğu düşünülmektedir. Dolayısı ile bu başlık altında Türkiye’de parlamenter sistem devam etmekte iken bürokrasinin kronikleşen sorunları hakkında literatürde yer alan önceki çalışmalardan derlenen açıklamalara yer verilmiştir. Ek olarak aşağıda Türk kamu bürokrasisinin şikayet edilen sorunları aktarılmakla birlikte bunların halen devam edip etmediği ve sistem değişikliği sonrasındaki yeni durumun başka araştırmalar ile incelenmesi gerekmektedir. Aktarılan sorunlar uzun yıllardır şikayet edilen hususlar olup bu alanda çalışmaları olan araştırma ve yazarların görüşlerine göre derlenmiştir.

##### **2.4.1. Merkeziyetçi Yönetim Anlayışı**

Merkeziyetçilik, kamu gücünün merkezde toplanmasını, kamu hizmetlerine yönelik kararların merkezden alınmasını ve uygulanmasını, kamu hizmetlerinin gerçekleşmesi için gelir-giderin merkezden kararlaştırılmasını ifade etmekte olup, Türk idare sisteminin önemli sorunlarından biridir. İki tür merkeziyetçilikten söz edilebilmektedir. Birincisi “coğrafi merkeziyetçilik” olup merkezi yönetimin taşra kuruluşlarına ve yerel yönetim birimlerine karar alma ve alınan kararları uygulama konusunda az sayıda yetki tanınmasıdır. İkinci tür merkeziyetçilik ise “örgütsel merkeziyetçilik” olup bir kurum içerisinde karar alma ve bunları uygulama yetkisinin söz konusu örgütün en üst kademesinde ya da organında toplanması (Eryılmaz, 2009: 248) durumunu ifade etmektedir.

Merkeziyetçi bir örgütlenme içinde merkezi birimler, kendilerinden beklenen stratejik liderliği ve politika oluşturma niteliğini kaybetmektedirler (Dinçer ve

Yılmaz, 2003: 89). Öte yandan merkezi yönetimin taşra kuruluşları yeterli ölçüde yetki sahibi olmadıklarından dolayı, yerel nitelikli sorunların çözümü bakanlıklara ve diğer merkezi kuruluşlara bırakılmaktadır. Bu süreçte taşra yönetim birimleri, vatandaşlar ile merkezi yönetim arasındaki yazışmaları yapan ve ilişkileri sağlayan aracı kurumlara dönüşmektedir (Eryılmaz, 2009: 248). Önemli ve büyük ölçekli çeşitli kararların merkezden alınması doğaldır, ancak yönetsel açıdan herhangi bir sakınca taşımayan bazı kararların yerel yönetim birimleri tarafından alınması konusunda isteksiz davranılmaması gerekir (Kutlu, 2004: 152).

Merkeziyetçiliğin hâkim olduğu kamu bürokrasisinde işin süresi yerine işin prosedüre, kurallara, şekil koşullarına, formalitelere uygun olması daha önemlidir. Çoğu kez basit işlemlerle bile üst düzey bürokratların ilgilendiği görülmektedir. Bunun sebebi yasalarda yetki genişliği ve özerklik gibi ilkelerin kabul edilmesine rağmen, üst kademelerdeki yöneticilerin tüm kararları alma konusunda tekelleşme anlayışı içinde hareket etmeleridir (Kalağan, 2010a: 103-104).

Merkeziyetçilik, üst kademeleri gereksizce meşgul ettiği için esneklik anlayışı yok olmakta ve çalışanların asli görevlerini yapmalarına engel olmaktadır. Ayrıca yerel ihtiyaçlar dikkate alınmamakta, yerel halkın taleplerine yeteri ölçüde değer verilmemekte, hizmetler arası koordinasyon güçleşmekte, acil ihtiyaçlar öncelikle karşılanamamaktadır. Merkeziyetçi bir anlayış, yoğun şekilde yazışmalara, iş ve işlemlerde gecikmelere sebep olmaktadır. Özellikle Türkiye’de “üste (yukarıya) sorma” yaygın bir gelenek olarak geçerliliğini korumaktadır. Yetki-görev dağılımında yaşanan dengesizliklerden dolayı kısa sürede bitirilmesi mümkün olan bir işlemin gereksiz yere uzaması sorunu yaşanabilmektedir (Kalağan, 2010a: 103-104).

#### **2.4.2. Örgütsel Büyüme ve Hantallaşma**

Örgütsel büyüme, bir kamu kurumunun bütçe, personel sayısı, hizmet sunumunda yararlandığı bina, araç ve gereçler açısından sayısal yönden artış göstermesi olarak tanımlanabilir (Çukurçayır ve Sipahi, 2003: 37). Büyüme eğilimi, genellikle kamu bürokrasisinin doğasından kaynaklanan bir durumdur. Hemen her kamu kurumu hizmet kalitesini yükseltmek kaygısından çok örgütsel yapıyı, bütçeyi, personel sayısını, sosyal tesisleri ve hizmet araç ve gereçlerini artırmak ve diğer

kurumlarla bu alan içinde rekabet etmek amacıyla çalışmaktadır (Eryılmaz, 2009:249). Bir görüşe göre, kamu hizmetlerinin genişlemesi ve kamu bürokrasisinin büyümesinin sebebi, yeni ihtiyaçları karşılayabilmek ve dünyadaki gelişmelere ayak uydurmaya çalışmak olarak açıklanmaktadır (Güler, 2003: 2). Başka bir yaygın görüşe göre ise, kamu bürokrasisindeki memur sayısı işin durumuna bağlı olmadan düzenli şekilde artış göstermektedir. Ayrıca kamu bürokrasisinde yeni görevlere normal olarak yeni memurların getirilmesi beklenmektedir. Bazen bu durumun aksine yeni memurlara yeni görevler oluşturulmakta ve eski çalışanların iş yükünde herhangi bir değişikliğin olmadığı (Kazancı, 1972a: 73-74) ileri sürülmektedir.

Kamu bürokrasisinde büyümeyi önlemek amacıyla yeni bürokratik kurumların geliştirilmesi ve eskilerinin azaltılması şeklinde bir çözüm sunulmaktadır. Fakat toplumun siyasi sistemden beklentileri bürokrasinin büyüme eğilimi ile birleştiğinde büyümenin zaman içinde devam edeceği söylenebilir (Tortop vd., 2007: 438). Sağlık, eğitim, kolluk, altyapı hizmetlerindeki istihdam alanları siyasilerin dikkatini çekmekte ve siyasiler tarafından işçi yerleştirme alanı olarak kullanılmaktadır. Bu durum kamu bürokrasisi üzerinde siyasi baskının artmasına yol açmaktadır. Türkiye’de yapısal reformlar gerçekleştirilmemekte, gerek yeni ihtiyaçlardan gerekse de bürokrasinin büyüme eğiliminden dolayı kamu kurumlarında istihdam açısından devamlı bir artış yaşanmaktadır. Böylece kamu bürokrasisindeki artış, ülke nüfus artışından daha hızlı olmakta ve karşımıza hantal, ağır işleyen bir kamu bürokrasisi çıkmaktadır (Kalağan, 2010a: 105). Kısacası kamu bürokrasisinde büyüme, hem bürokrasinin doğasından hem de kamusal etkinliklerin artış göstermesinden kaynaklanmaktadır. Ayrıca siyasi iradenin de bürokratik büyümeye popülist girişimlerle katkıda bulunduğu söylenebilir. Türk kamu bürokrasisi, oluşmaya başladığı günden beri küçülme eğilimi göstermemiştir. Kamu bürokrasisinin büyümesi ve işlemlerin artarak karmaşık boyutlara ulaşması, memurların itibar özenti ve bireysel çıkarlarını korumaya yönelik nüfuz ve otoritelerini artırma girişimleri ile yakından ilişkilidir (Acar ve Sevinç, 2005: 22; Şahin, 2011: 351). Bu sorunların aşılması için son yıllarda hız verilen E-Devlet uygulamaları geliştirilmiştir.

### 2.4.3. Şeffaflık Sorunu ve Dışa Kapalılık

Türkiye’de kamu bürokrasisi örgütlenme ve işleyiş açısından gizlilik ve resmi sır ilkelerine uygun şekilde oluşturulmuştur. Diğer bir ifade ile gizlilik ve resmi sır genel, açıklık ise istisna bir ilkedir (Gökçe ve Şahin, 2002: 13). Bu noktada gizlilik, bilgi, belge ve diğer verilerin açıklanmaması, gizli tutulması anlamına gelmektedir. Öte yandan gizliliğin tamamlayıcısı olan dışa kapalılık ise, kamu kurum ve kuruluşlarının dışarıdan gelen etkilere karşı tepkisiz kalmasını, aldıkları kararların dayanaklarının açıklanmamasını ifade etmektedir (Kılavuz ve Arslan, 2005: 254). Bu durum yönetimin vatandaşlar tarafından anlaşılmasını güçleştirmektedir. Bu ortama dışarıdan katılan bir insan kurallar içinde şaşırıp kalmaktadır (Kazancı, 2003: 3).

Gizlilik içinde ve dışa kapalı şekilde işleyen bürokratik bir örgütte farklı alışkanlıkların, prosedürlerin, kurallara aşırı düşkünlüğün, çok sayıda düzenlemenin bulunması ve zaman kavramının bekletme olarak algılanmasından dolayı dışa karşı kalkan görevi üstlenen bir kabuk oluşmaktadır (Kazancı, 2003: 3). Örgüt yöneticileri mevcut düzenin bozulmaması adına örgütsel işlemlerin tamamının denetimleri altında olmasını (ya da en azından işlemlerin birçoğu hakkında bilgi sahibi olmayı) istemektedirler. Bu korku ve panik ortamında bürokratik işlemlerde formaliteler ve vatandaşların bekleme süresi gereksiz yere artmakta bu da kırtasiyeciliğin artmasına sebep olmaktadır (Emini, 2019: 141).

Kamu bürokrasisinde gizliliğin en büyük sebebi olarak yöneticilerin kendilerini dışarıdan gelen eleştirilere karşı korumak istemeleri gösterilebilir. Yönetime ilişkin düzenlemelerle bu durum güvence altına alınmıştır. Ancak Türkiye’de son yıllarda yönetimin bilgi verme görev ve yükümlülüğünü (Eryılmaz, 2009: 250) düzenleyen birtakım çalışmalar yapılarak yönetimde şeffaflığın sağlanmaya çalışıldığı görülmektedir. Türkiye’de uzun süre, şeffaf bir yönetime ihtiyaç duyulmuştur. Bu kapsamda “bilgi edinme hakkı” şeffaf bir yönetimin en önemli aracıdır. Bilgi edinme hakkı, bilginin gayrimeşru amaçlarla kullanılmasını ve keyfiliği önlemek, demokratik yollardan yönetime hesap sorabilmeyi sağlamak için demokratik bir yönetimin olmazsa olmazı haline gelmiştir (Eryılmaz, 2009: 250). Türkiye’de 2003 yılında kabul edilip 2004 yılında uygulamaya konulan “4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu” ile yönetimde şeffaflık konusunda önemli bir adım



atılmıştır. Bu düzenlemeyle, demokratik ve şeffaf bir yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun şekilde bireylerin bilgi edinme haklarını kullanmaları amaçlanmıştır (İmren ve Güven, 2007: 268). Söz konusu kanunla, kamu kurum ve kuruluşlarının elinde bulunan her türden veri, yazılı, basılı ya da çoğaltılmış dosya, evrak, kitap, dergi, broşür, etüt, mektup, program, talimat, kroki, plan vb. bilgi edinme kapsamına alınmıştır (Eryılmaz, 2009: 251).

Şeffaf bir yönetimin en gerekli ilkelerinden birisi de şüphesiz yönetimin hesap verme sorumluluğudur. Kamu görevlileri tarafından yapılan işlerin her zaman vatandaşların denetimine açık olması beklenir. Bu beklentinin temelini vatandaşlar tarafından ödenen vergiler oluşturmaktadır. Bundan dolayı vatandaşlar ödedikleri vergilerin nerelerde kullanıldığını bilme hakkını ellerinde bulundurmaktadırlar. Hesap inceleme görevlileri çeşitli raporlar hazırlayarak yapılan harcamaların nerelerde kullanıldığını ortaya koymaktadırlar (Öztürk, 2002: 49).

#### **2.4.4. Bürokraside Siyasallaşma**

Siyasallaşma, yönetim alanında görülen önemli bir sorun olmakla birlikte yönetim-siyaset ilişkileri sorunun bir parçasıdır ve niteliği gereği siyasallaşma evrenseldir. Siyasallaşma, bir yönüyle kamu görevlerine yapılan atamalarda ve yükselmelerde siyasi birtakım ölçütlerin dikkate alınması, diğer yönüyle memurlara tanınan siyasal faaliyetlerde bulunma özgürlüğünün derecesi ve siyasal iktidarın bu konudaki tutumu şeklinde ifade edilebilir. Siyasal iktidar, politikalarını etkin ve verimli bir şekilde gerçekleştirmek amacıyla bürokrasi üzerinde hâkimiyet kurma çabası içine girmektedir. Bürokrasinin sürekli kontrol edilmeye çalışılması, siyasal iktidarın amaçlarına hizmet eden bir konuma getirilmesi, onu sürekli siyasal baskıya maruz bırakarak siyasallaşma sorununa yol açmaktadır. Böylece bürokraside siyasallaşma, iktidar politikalarının bürokrasiyi etkilemesi ve siyasal iktidarın kendi yararını ulusal politikaları göz ardı ederek gerçekleştirmeye çalışması şeklinde ortaya çıkmaktadır (Gökçe ve Şahin, 2002: 17; Yılmaz ve Kılavuz, 2002: 20).

Bürokrasinin uzmanlık ve deneyimini her iktidara eşit sunma geleneğinin zayıf olduğu ülkelerde hükümetlerin, bürokrasi üzerinde daha etkili olmak için bürokratların sadakatinden emin olma çabası (Eryılmaz, 2007: 253) içine girdikleri görülmektedir. Siyasi iktidarın bu çaba doğrultusunda gerekli [üst düzey]

pozisyonlara kendi elemanlarını getirmeleri doğal karşılanabilir (Demir, 2011a: 80). Ancak uygulamada, çeşitli üst düzey pozisyonlarda büyük sayılara ulaşan değişiklikler yapılmaktadır (Çulpan, 1980: 32-33). Bürokraside siyasallaşmanın aşırı ölçülere ulaşması, özellikle üst düzey yöneticilerin sık sık değiştirilmesi yönetimin tutarlılığını ve istikrarını bozmaktadır. Bu tutum sonunda kamu bürokrasisinin etkin ve verimli işlemesi engellenmektedir (Yılmaz ve Kılavuz, 2002: 20). Ayrıca bürokraside siyasallaşma kırtasiyeciliğin artmasına da yol açmaktadır. Çünkü bürokrasinin üst kademelerinde yaşanan hızlı ve çok sayıda yönetici değişimi sonucunda, ilk başlarda yeni atandığı görevin gereklerini tam kavrayamayan yöneticiler pozisyonlarına alışana kadar geçen süre boyunca kendilerinden yapmaları beklenen işleri aksatabilirler. Ayrıca siyasal iktidarla ilişkileri bulunan yöneticiler, alt kademelere iktidarı doğrudan ilgilendiren işlerin öne alınması konusunda baskı uygulayabilirler. Böylece vatandaşlar açısından acil ve gerekli olan çeşitli işlerde gecikmelere, gereksiz yere bekletilmelere sebep olunabilir.

Türk kamu personel rejiminin en önemli ilkeleri, liyakat ve tarafsızlık olmasına karşın, uygulamada, bürokraside siyasallaşma sorunu yaygın bir nitelik göstermektedir. Siyasi iktidarlar değiştiğinde, çoğu müsteşar, genel müdür, daire başkanları, valiler, emniyet müdürleri ve elçiler değişmektedir. Bu değişikliğin kimi zaman bürokrasinin orta ve alt kademelerine kadar uzandığı görülmektedir. Çeşitli dönemlerde memurluğun, adeta iktidara bağlı bir kurum haline dönüştüğü belirtilmektedir. Öte yandan, siyasal iktidarlar, bürokrasideki siyasallaşmayı kolaylaştırmak için kimi zaman, yeni kadrolar ve makamlar oluşturmayı (Eryılmaz, 2009: 253) tercih etmektedir.

Siyasal iktidar, tekrar seçilebilmek, iline, bölgesine, seçmenine ve partisine hoş görünmek için kamu kurum ve kuruluşlarına müdahalede bulunarak, ihtiyaç duyulup duyulmadığına bakmadan, istihdam oluşturma amacıyla memur sayısını artırmaktadır (Öztekin, 2010: 311-312). Bu yeni kadrolar ve yeni personel çoğu zaman bir işlem için gerekli olan daire ya da imza sayısının, işlem süresinin ve sayısının artması anlamına gelmektedir. Çünkü yeni kadroların kamu hizmeti ihtiyacından daha hızlı bir şekilde artması, bürokraside örgütsel büyümenin yaşanmasına sebep olacaktır ve böylece kırtasiyeciliği içeren uygulamaların da artmasına yol açacaktır. Bunun sonucunda önceleri daha az kişi ile yapılan bir işlem,

kadro sayısının artmasıyla birlikte daha çok kişi ile görülür hale gelecektir. Bürokraside yaşanan siyasallaşma sorunu, memurlar arasında performans düşüklüklerinin yaşanmasına ve memurların kendilerinin gereksiz işlerle uğraştıkları düşüncesine kapılmalarına yol açmaktadır (Kutlu, 2004: 158). Bu durumda memurlar işleri görme aşamasında daha isteksiz, ilgisiz, dikkatsiz çalışmaya başlayacaklardır. Böylece işlerin gecikmesi, beklemlerin artması, vatandaşların yapılan işlerden tatmin olmamaları gibi sorunların doğmasına zemin hazırlanmış olacaktır.

#### **2.4.5. Yönetimde Tutuculuk**

Yönetimde tutuculuk, yöneticilerin ve memurların, öteden beri yapmaya devam ettikleri işlemleri ve alışkanlıkları yeni koşullara göre değerlendirmekte isteksiz olmaları, eski yapı ve uygulamalara göre hareket etmeyi sürdürmeleri şeklinde açıklanabilir. Kamu bürokrasisi kendi içinde değişime kapalı olduğu gibi, dışarıdan gelen ya da gelmesi muhtemel değişme, değiştirme hareketlerine karşı da bütün yolları deneyerek, bütün araçlara başvurarak engel olmaya çalışır. Türkiye’de siyasi iktidarlar politikalarını uygulamak isteğinde bürokrasi engeliyle karşılaşmaktadırlar. Siyasi iktidarlar bu engeli ortadan kaldırmak için bazen üst düzey yöneticileri değiştirmekte bazen de onları çeşitli yollarla ikna etmeye çalışmaktadırlar (Eryılmaz, 2009: 251). Siyasi iktidarlar bunu yaparken belli bir aşamaya kadar tutuculuğu kırabilse de genellikle, siyasallaşma gibi bir başka sorunun ortaya çıkmasına sebep olmaktadır.

Türkiye’de sosyo-ekonomik sorunlara yaklaşım tarzının uzun süre değişmemesi sonucunda bürokrasi, değişen koşullara ayak uydurma konusunda başarı sağlayamamıştır. Bunun sonucunda kamu bürokrasisi, ekonomik ve sosyal yapıdaki değişmelere paralel bir dönüşüm geçirmemiştir. Türk kamu bürokrasisinde modern uygulama ve davranışların yanında geleneksel uygulama ve alışkanlıklar da önemli yer tutmaktadır. Kısacası bürokratik sistem rasyonel ilkelere dayalı görünürken, geleneksel değerler de varlığını devam ettirmektedir. Geleneksel değerlere bağlılık, bürokratik kuralların ve örgütsel yapının iyileştirilmemesi, vatandaşların çok basit işlemlerde bile zaman bakımından ve maddi açıdan kayıplara uğramasına yol açmakta ve kamu bürokrasisi birtakım olumsuz imajlarla özdeşleşebilmektedir (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 81-82).

Yönetimde tutucu davranışlar, kırtasiyeciliğin kalıcı olma yönünü güçlendiren eğilimlerin başında gelmektedir. Özellikle memurlar, her işlemle ilgili ayrı ayrı kararlar alma yerine bütün işlemler hakkında aynı kuralı uygulama kolaylığını tercih etme eğilimi göstermektedirler. Bu ortamda gerekli, gereksiz, yararlı, yararsız olma durumu ikinci plana itilmektedir (Tortop vd., 2007: 339). Memurların bu temel davranışı, kolay çözüm bulma, zahmetsizce sonuca gitme alışkanlıklarına bağlanabilir (Büyüklü, 1976: 80). Böylece benzer işlemler (hatta bazen birbiriyle alakasız işlemler) için aynı kuralları, yöntemleri uygulama ve işlemleri aynı sonuca bağlama alışkanlığı bürokrasiye sinmektedir. Yönetimin iyileştirilmesi ve bürokratik işlemlerin basitleştirilmesi konusunda, mevzuattan kaynaklanan sorunların giderilmesi için yapılan çalışmalarda istenilen sonuçlara, üst düzey yöneticilerin duyarsız davranmaları yüzünden ulaşılamamaktadır. Öte taraftan eski alışkanlıklar ve uygulamalar devam ettiğinden dolayı kamu bürokrasisi günün koşullarına ayak uyduramamaktadır (Eryılmaz, 2009: 251).

#### **2.4.6. Kuralcılık ve Sorumluluktan Kaçma**

Bürokrasinin doğası gereği her idari işlemin yasal bir dayanağının bulunması ve yasalara uygun şekilde yapılması gerekir. Çünkü idari işlemlerden kaynaklanan sorumlulukların belirlenebilmesi buna bağlıdır. Bu açıdan kamu bürokrasisinin özel sektördeki bürokratik örgütlere kıyasla daha fazla kurallara bağlı olduğu ve şekilcilik yönünün ağır bastığı ifade edilebilir (Yılmaz ve Kılavuz, 2002: 18). Kuralcılık, genel olarak yasaların ayrıntılı şekilde düzenlenmesi ve memurların, olaylar ve sorunlar karşısında inisiyatif kullanamamasının bir sonucu ya da vatandaşa güven duyulmamasının bir ürünüdür denilebilir. Kuralların ayrıntılı olmasının yanında bürokraside üst düzey yöneticilerin alt kademelere yetki devri konusunda isteksiz olmaları siyasal iktidarın bir yönüyle bürokrasiyi kendi iradesi doğrultusunda yönetme isteğine yönelik bir tutumdur. Kuralcılık, bir taraftan üst düzey yöneticilerin alt kademeleri kendilerine bağlı tutma ve denetimleri altında bulundurma eğilimiyle de yakından ilişkiliyken diğer taraftan, memurların kendilerini denetim riskinden korumak amacıyla sarıldıkları bir yöntem şeklidir. Çünkü bürokraside, memurların sorumluluğu öncelikle işlemlerin kurallara uygun yapılıp yapılmadığına göre ele alınmaktadır (Eryılmaz, 2009: 252). Bu uygulama şekli, idari işlemler sırasında

memurları, gerekli, gereksiz, yararlı, yararsız bütün kuralları yerine getirmeye yönelterek kırtasiyeciliğin oluşmasına sebep olmaktadır.

Kurallara uygun davranma güdüsü her idari işlemin belgelenmesini ve bu işleme dayanak oluşturan bütün verilerin de belgelenerek dosyalanmasını gerekli kılmaktadır. Bu gelişme ise, yönetimle ilişkide bulunan tüm vatandaşların kendileriyle ilgili pek çok bilgiyi belgeleyerek yönetime vermesine yol açmaktadır. Dolayısıyla kurallara uygunluk düzeyiyle değerlendirilen başarı ve sorumluluk anlayışı, kamu bürokrasisinde kırtasiyeciliği artırmaktadır (Kırışık, 2008: 246-247).

Türkiye’de anayasa başta olmak üzere yasaların ayrıntılarla dolu olması; bunları açıklamak ya da uygulamalarını göstermek amacıyla yapılan diğer düzenlemelerin içinden çıkılması güç olan bir kurallar topluluğu oluşturması, kırtasiyeciliği kalıcı hale getirmektedir. Anlaşılmaz yasalar, birbiriyle çelişki içinde olan yasa maddeleri, yasaların yürürlük konusundaki karışıklık ya da belirsizlikler pek çok kargaşaya sebep olmaktadır. Hatta kimi zaman gereksiz işlemler hiçbir yasal dayanağı olmadığı halde bir düzenlemenin kuralı olduğundan dolayı uygulanmaktadır. Türkiye’de mevzuat kısmen eski ve işlevsiz bir görünüm sergilemektedir. Daha çok, eski gelenekleri ve alışkanlıkları yansıtan mevzuatın aşırı ayrıntılı olması ve katı kurallara bağlılığı zaman zaman idari işlemler açısından engel oluşturmaktadır. Öte yandan mevzuatı günün koşullarına uyarlamak amacıyla yapılan girişimler, mevzuatı yenilemekten ziyade daha karmaşık hale getirmiş ve düzenlemeleri sayıca artırmıştır (Öke ve Say, 2002: 105; Çevikbaş, 2012: 38).

Mevzuattan dolayı Türk kamu bürokrasisinin ayrıntılı kurallara bağlılığı ve formalite düzeni, özellikle memurların yetkilerini kullanmaktan kaçınmalarını teşvik etmekte, bürokrasinin ağır işlediği yönündeki olumsuz görüşlere de dayanak oluşturmaktadır. Öte yandan memurlar, sadece kendilerinden bir şey istendiğinde yerine getirmekte, aksi takdirde hareketsiz kalmayı tercih etmektedirler (Gökçe ve Şahin, 2002: 14; Aydın, 2012b: 56-57). Ayrıca, memurların önemli başarıları haber değeri bile taşımazken, en küçük hataları ön sayfa haberlerinde yer almaktadır. Bundan dolayı kuralların, prosedürlerin uygulanması başarı elde etme çabası yerine hataya düşmeme kaygısını yansıtmaktadır (Öztürk, 2002: 50). Böyle bir tutumla hareket edilmesi sonucunda işlemlerde gecikmeler yaşanmaktadır. İşlerin

gerektiğinden fazla uzatılması, aşırı kırtasiyeciliğe ve bürokrasinin ağır aksak işlemesine sebep olmaktadır. Bu aşamada işin özüne uygunluk terk edilip sadece şekle uygunluğa yani şekilciliğe geçilmektedir (Gökçe ve Şahin, 2002: 14).

#### **2.4.7. Kayırmacılık ve Nepotizm**

Kayırmacılık, kamu bürokrasisinde görülen önemli bir sorundur. Kayırmacılığın özünde maddi çıkarlardan çok, maddi olmayan (örneğin, eş-dost, akrabalık bağları gibi) unsurların yer aldığı görülmektedir (Yılmaz ve Kılavuz, 2002: 25). Kayırmacılıkta memurluk, işe alınmada ve yükselmede siyasal kayırmanın yolu ve memuriyet kadrolarının bir ganimet gibi yandaşlara dağıtılması şeklinde, siyasi ödüllendirmenin ve partizan kadroların oluşturulmasının aracı olarak bilinmektedir (Yıldırım, 2013: 358). Kayırmacılık iki şekilde ortaya çıkmaktadır. İlk olarak, memurluğa girişte liyakat ilkesi yerine, tanıdık, eş, dost, akraba, arkadaş, hemşehri ya da siyasi yakınlık gibi unsurların dikkate alınmasıdır. Bunun yanında kamu bürokrasisindeki birimlerde ya da söz konusu birimlerle toplumsal çevre arasındaki ilişkilerde, aynı okulda okumuş olmak, aynı çevreden gelmek, aynı siyasi partiye destek vermek gibi ölçütlerin dikkate alındığında görülmektedir. Kayırmacılığın ikinci şekli ise, kamu hizmetlerinin dağılımında ihtiyaç ve yerindelik gibi ilkelerden ziyade, oy, siyasi partiye destek ya da ideolojik yönden yakınlık gibi unsurların etkili olmasıdır (Eryılmaz, 2009: 253-254).

Türk kamu bürokrasisinde liyakat ilkesinin yasal düzenlemelerde yer almasına rağmen uygulamada akraba, arkadaş kayırmacılığının ve siyasal kayırmacılığın yapıldığı göze çarpmaktadır. Görevler ile memurlar arasında rasyonel bir ilişki bulunmamaktadır. Bazı görevler bazı kişilere gelir sağlamak amacıyla oluşturulmaktadır. Bu doğrultuda Türk kamu bürokrasisinde işe alınma aşamasında yapılan sınavların gerekli ama yeterli olmadığı görülmektedir. Sınavın yanında kişisel ya da siyasi ilişkilerin işe alınma sürecinde önemli bir unsur olduğu bilinmektedir. Aynı durumun kamu bürokrasisi içinde daha üst kademelere yükselebilmek konusunda da sık rastlanılan bir durum olduğu tespit edilmiştir. Bu şekilde yapılan işe alımlar ve üst kademelere yükselmeler sonucunda, yeteneksiz, işin gerektirdiği bilgi, beceri ve donanımdan yoksun kişilerin bürokratik kademeleri doldurduğu görülmektedir. Yetersiz ve yeteneksiz olan bu memurlar buldukları

pozisyonun gereklerini yerine getiremeyecek ve muhtemelen işleri aksatmaya, bekletmeye ve yanlış teşhislerden yanlış sonuçlara ulaşmaya başlayacaklardır. Böylece kırtasiyecilik şeklinde özetlenebilen bir dizi bürokratik sorunun yaşanmasına sebep olacaklardır (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 81-82; İğdeler, 2004: 102).

#### **2.4.8. Aracılar Yoluyla İşlemlerin Yürütülmesi**

Kamu bürokrasisinde, işlemlerin yapılması sürecinde memuru ya da kamu kurumunu etkileyebilecek, işleri becerebilen nitelikteki araçlara başvurmak yaygın bir uygulama haline gelmiştir. Ortalama bir vatandaş, işlemlerin neler olduğu ve sürecin işleyişinin nasıl olduğu konularında yeterli bilgiye sahip ol(a)madığından kendisini kamu bürokrasisi karşısında savunmasız hissetmekte ve işlerinin görülmesinde araçları kullanmaya yönelmektedir. Araçlar, kimi zaman bir kurum kimi zaman ise milletvekili, mahalli eşraf, siyasi parti yöneticileri, eski bürokratlar gibi kişiler olabilmektedir (Eryılmaz, 2009: 254).

Vatandaşların değişik sorunlarını çözme aşamasında araya giren siyasilerin kendi çıkarları doğrultusunda yönetimle vatandaş arasında aracılık ettikleri görülmektedir. Siyasiler önce yönetimdeki kargaşayı aşmaya ve daha sonrada işleri kendi istekleri doğrultusunda sonuçlandırmaya çalışmaktadırlar. Vatandaşa karşı susan ve ilgisiz davranan memur, siyasinin araya girmesiyle birlikte işlemleri kısa süre içinde gerçekleştirir. Normal vatandaşın işlemi bu yöntem yardımıyla çözülmüştür; fakat aynı memura işlerini yaptıran diğer vatandaşların sırası gasp edilmekte ve daha fazla beklemek zorunda bırakılmaktadırlar (Kazancı, 2003: 8).

#### **2.4.9. İşbölümü ve Uzmanlaşma**

Kamu bürokrasisinde sorunlara yol açan sebeplerden birinin de aşırı derecede gelişmiş bir işbölümü ve uzmanlaşma olduğu ileri sürülmektedir. Kamu bürokrasisinde işbölümü ve uzmanlaşmanın artması sonucunda bir işlemin yapılması için birçok kişi işe karışmaktadır. Bu durumda basit bir işlem yapmak isteyen bir vatandaş bile, işlemin tamamlanması için birçok daireye gitmek ve birçok memuru görmek zorunda bırakılmaktadır. Bürokratik örgütlerin aşırı uzmanlığa dayanması kimi durumlarda olumsuz sonuçların ortaya çıkmasına sebep olmaktadır. Belirli bir

alanda uzmanlaşmış bir memurun yerinin ya da görevinin değiştirilmesi durumunda, iş göremez hale geldiği ve yeni pozisyonunda başarısız olduğu gözlenmiştir. Bu durum, iş yerindeki görev değişikliklerinden ziyade, örgütün değişik alanlara yönelmesi ya da yeni bir hizmet alanının doğması halinde de ortaya çıkabilmektedir (Tortop vd., 2007: 336). Aşırı ölçüde uzmanlaşma ve işbölümü konusunda aksini savunan düşünceler de bulunmaktadır. Uzmanlaşma ve işbölümünün her durumda kırtasiyeciliğe yol açacağını ifade etmek yanlış olacaktır. Uzmanlaşma ve işbölümünün yaratacağı etkiler işin niteliğine, bürokratik yapıdaki birimler arasında gidilen işbölümünün şekline göre değişiklik arz edebilir. İşbölümü bazı durumlarda birimler arasında iletişimde bulunma gereğini artırırken bazı durumlarda ise azaltabilmektedir (Emre, 1991: 216).

#### **2.4.10. Memurlardan Kaynaklanan Sorunlar**

Kamu bürokrasisinde memurluk son derece önemli bir unsur olarak görülmektedir. Çünkü yönetimle ilgili tüm iş ve işlemleri yürütecek, devletin asli görevi olan kamu hizmetlerini vatandaşlara ulaştıracak, sunacak olan memurlardır. Ancak bazı durumlarda gerek memurların kendilerinden gerekse de memurların içinde buldukları personel rejiminden kaynaklanan ve işleri yavaşlatan, vatandaşları uğraştıran, zaman alıcı işlemleri içeren birtakım sorunların yaşandığına tanık olunmaktadır. Memurlardan kaynaklanan sorunlar ile merkeziyetçi yönetim anlayışı arasında yakın bir ilişkinin bulunduğu vurgulanmaktadır. Memurlar bir taraftan merkeziyetçiliğin güçlenmesine katkıda bulunurken bir yandan da merkeziyetçiliğin sonuçlarından ciddi şekilde etkilenmektedir. Yetkinin merkezde toplanması alt kademelerde bulunan memurların girişim hevesini, yeteneklerini kısıtlamanın yanında alt kademe memurların birtakım tutumları merkeziyetçiliği güçlendirmektedir. Kamu kurumlarında astlar, üstleri ile yüz yüze ilişki kurmaktan kaçınmaya çalışmaktadırlar. Böylece üstün baskısından bir noktada kurtulmak isteyen ast, sürekli yazılı şekilde ilişkisini sürdürmeyi tercih etmektedir. Bu tutum merkeziyetçiliğin artmasına da yol açmaktadır. Öte taraftan aslarına güvenmeyen ve tüm işleri kendileri yürütmek isteyen üst yöneticilerin bu yaklaşımları da merkeziyetçiliği güçlendirmektedir. Gerek üst yöneticilerin gerekse de alt kademe



memurların tutumlarıyla artan merkeziyetçilik sonucunda sistemin yavaşlaması kaçınılmazdır (Emre, 1991: 214).

Liyakat ilkesine uygun olmayan birtakım uygulamalar sonucunda deneyim gerektiren kademelere yeteneksiz, tecrübesiz kişilerin atandığı görülmektedir. Bu durumda görevin gerektirdiği unsurları taşımayan memur, işlerde gecikmelere yol açacak, herhangi bir işlem hakkında yapması gerekenleri diğer memur arkadaşlarına ya da üstüne sorma gereği hissedecektir. Türk kamu bürokrasisinin olumlu yanlarından olan “kamu hizmeti” ve “kamu yararı” bilinci gibi unsurların giderek aşınmaya başladığı görülmüştür. Bunun yerine duyarsızlık, boş verme, sorumsuzluk, kişisel yararı öne çıkarma gibi olumsuz düşüncelerin kamu bürokrasisine yerleşmeye başladığı göze çarpmaktadır. Öte yandan, memurların vatandaşlardan özel bir saygınlık beklentisi içine girdikleri de bilinmektedir. Memurlar, kendilerini önemsetme aracı olarak kimi zaman işleri yokuşa sürme yolunu tercih etmektedir. Özel bir saygınlık kazanma isteğinin yanında işleri yokuşa sürmenin diğer sebepleri ise, zaman kazanma, uygun koşullar sağlama, kararı veren birimin önemini artırma, araya çok sayıda memurun girmesini sağlayarak etki alanını genişletme gibi eğilimlerdir. (Tutum, 1994: 55-56; Gökçeer, 1997: 19; Yazıcıoğlu, 1995: 177; Tortop vd., 2007: 341).

Memurlar bazı durumlarda yetki alanını mümkün olduğunca genişletmek ve yetkilerin birçoğunu kendinde toplamak isteyebilirler. Bu durumda üst yönetici en basit işlemlerde bile kendi onayının alınmasını arzulayabilir. Alt kademedeki memurlara yetki bırakılmadığı gibi onların yetkilerini de kendinde toplama gayreti içine giren bir üst yönetici, işlerin yavaşlamasına yol açabilir. Böylece alt kademedeki memurlar, vatandaşlarla üst yönetici arasında sadece bir aracı rolü üstlenmektedir. Bu durumda gereksiz yere işlemlerin uzayacağı ve çok sayıda imzanın atılacağı, gereğinden fazla belgenin düzenleneceği tahmin edilmektedir (Tortop vd., 2007: 340).

Memurlar arasında özlük hakları ve görev bakımından dengeli ve adaletli bir iş yükünün yapılmamış olması da önemli bir sorundur. Bazı kamu kurumlarında memur fazlalığı yaşanırken, bazı kamu kurumlarında memur eksikliği yüzünden bazı temel kamu hizmetlerinin dahi sunulamadığı görülmektedir. Diğer taraftan çeşitli

kamu kurumlarında memurların, nitelikleri, becerileri ve uzmanlık alanları dışında istihdam edildikleri göze çarpmaktadır. Memurla görev arasında uygun bir bağı kurulamaması, kadro ihdasında objektif ölçütlerin gözetilmemesi (Tutum, 1980: 102) sonucunda verimli, etkili bir hizmet sunumu ve işlerin hızlı sonuçlanmasını beklemek oldukça güçleşecektir (Say ve Öke, 2002: 108).



## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

## CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ'NDE BAKANLIKLAR VE ÜST BÜROKRASİDE MERKEZİ İDARENİN DÖNÜŞÜMÜ

### 3.1. Parlamenter Sistemde Bürokratik Yapının İşleyişine Bakış

Parlamenter Sistemde Bürokratik yapı denildiğinde başta idare hukuku olmak üzere oldukça geniş ve derin mevzuat bir alanından söz edilebilir. Bundan dolayı çalışmanın bu başlığı altında “Parlamenter Sistemde Bürokratik Yapıya” dair genel bir bakışa yer verilerek bir görünüm ortaya konulmaya çalışılacaktır.

Parlamenter sistemde bürokratik yapıyı iki ana kısımda değerlendirmek mümkündür. Birincisi memur, müdür ve diğer orta kademe görevliler olup ikincisi üst bürokraside yer alan görevlilerden oluşmaktadır. Birinci grupta yer alanlar yasalar ve idari düzenlemelere göre merkez ve taşra teşkilatlarında göreve alınan memurlardan oluşmaktadır. İkinci grupta yer alan üst düzey yöneticiler ise hali hazırda belli kademelerde görev yapmakla birlikte terfi şeklinde ataması yapılanlardan oluşmaktadır. Yeni bir genel müdür yardımcı genel müdür şeklinde atanabilmektedir. Parlamenter sistem ile başkanlık sistemi arasında en önemli farklılıklardan biri de bu noktadır. Zira parlamenter sistemde terfi ve atamalar kademe ilerlemesi bağlamında iken başkanlık sistemin üst bürokrasisi doğrudan yani memur olma durumu aranmaksızın gerçekleştirilebilmektedir.

Parlamenter sistemde bürokratik yapıda görev alacak yöneticiler (örn. daire başkanı, genel müdür, müsteşar, yüksek askeri bürokrasi, idari kurul başkanı/üyesi vb.) yasal ve idari düzenlemelere göre bakan, başbakan ve cumhurbaşkanının onayı ile atama yapılmaktadır. Bakanlar başkana bağlı olarak görev yaptığı için aralarında uyuşmazlık olmayacağı açık olmakla birlikte teklif edilen atama cumhurbaşkanı tarafından onaylanabilmekte ya da veto edilebilmektedir. İki başlı nitelik arz eden parlamenter sistemde atamalara dair veto söz konusu olduğunda hükümet ile cumhurbaşkanı arasında uyum sorunu yaşanabilmektedir. Örneğin geçmişte örnekleri görüldüğü üzere; başbakanın en yakın çalışma ekibinin başı olan başbakanlık müsteşarının ataması cumhurbaşkanı tarafından veto edilmiştir. Diğer yandan meclis

çoğunluğunu oluşturan partinin genel başkanı olan başbakan ile cumhurbaşkanı arasındaki uyumsuzluk devlet sisteminde ciddi sorunlara yol açabilmektedir. Nitekim 2001 yılında yaşanan “Anayasa Kitapçığı” hadisesi bu durumun önemli göstergeleri arasındadır. 19 Şubat 2001 Pazartesi günü Milli Güvenlik Kurulu toplantısında dönemin Başbakanı Bülent Ecevit ile dönemin Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Arasında yaşanan anayasa tartışmasının ardından kırılğan olan Türkiye ekonomisinde derin bir kriz tetiklenmiştir. Geçmişte iki başlı yapıdan kaynaklanan pek çok örneğin yaşandığı bilinmekle birlikte özellikle iktidardaki hükümet ve onun, başbakanın kendi çalışma ekibi kurabilmesinde üçlü kararname ve cumhurbaşkanı onayı zorunluluğu sistemi yavaşlatan etkilerden olmuştur.

Diğer yandan hükümet ile birlikte atama yetkileri bakımından Türk Parlamenter sisteminde cumhurbaşkanının doğrudan kendi atama yetkisi de söz konusudur. Cumhurbaşkanı tek başına bazı kamu görevlilerini atamak ya da seçmek suretiyle göreve getirmek bakımından önemli bir yetkiyi elinde tutmaktadır. Bu yetkisini kullanırken başbakanın ve ilgili bakanların imzalarına gerek yoktur. Cumhurbaşkanı bu yetkisini iki biçimde yerine getirmektedir. Bu durum hükümet ve devlet yönetiminde cumhurbaşkanının etkili olmasının önünü açmaktadır (Karakuş, 2008: 108).

Cumhurbaşkanının atama, seçme ve yetkilerini kullanması esnasında hükümet ile ters düşmesi neticesinde “taraf/tarafsızlık” bağlamında tartışmalar ise kamuoyunda sıkça gündeme gelmektedir. Turhan (1993: 186)’a göre parlamenter rejimin özü açısından cumhurbaşkanının rolünün yansız hakemlik olması gerekmektedir. Sorumsuz olan cumhurbaşkanı bu rejimde yüksek bir uzlaştırıcıdır. Parlamenter rejimin mantığı açısından cumhurbaşkanı, belli görüşleri savunan etkin bir siyasal organ değil, tam tersine siyasal çekişme ve tartışmaların dışında, daha doğrusu, üstünde devletin sürekliliğini ve milletin birliğini temsil eden tarafsız bir kamu makamı olmasını gerektirmektedir. Karşı imza kuralı cumhurbaşkanının günlük siyasetin dışında kalmasını sağlamaktadır.

Parlamenter sistemin belki de asıl sorunu ve açmazı “karşı imza kuralı”ndan ileri gelmektedir denilebilir. Cumhurbaşkanı ile hükümet çatışması iddialarının merkezinde yer alan bu kural Gözler (2000: 48.)’e göre karşı-imza “devlet

başkanının yazılı bir işlemde devlet başkanının imzasının altına, bu işlemde kaynaklanan sorumluluğun üstlenilmesi amacıyla başbakan veya ilgili bakanın veya her ikisinin attığı imzadır.” İba (2008: 224)’ya göre ise karşı imza kuralı: “Parlamentar sistemlerde cumhurbaşkanı veya devlet başkanının, attığı imzadan doğabilecek siyasal sorumluluğu, onun yanında imzası bulunan başbakan veya ilgili bakana yükleyen taşıyıcı hukuki mekanizmanın adıdır. Bu kural ‘yan-imza kuralı’ olarak da adlandırılabilir. Çünkü uygulamada başbakan veya bakanların imzaları cumhurbaşkanının imzasının yanına veya altına atılmaktadır.” Dolayısı ile imza hamillerinin aralarındaki anlaşmazlık doğrudan devlet mekanizmasının işleyişine tesir ettiğinden önem arz etmektedir.

Genel olarak ifade edilecek olursa parlamenter sistemde üst bürokratik yapının temel karakteristiği cumhurbaşkanı ve başbakanın uyumuna oldukça bağlıdır. Bu bağlılık her zaman anlaşmazlık veya karşılıklı engelleme şeklinde anlaşılmalıdır. Zira her iki tarafın atama/veto gerekçeleri haklı ve makul olabilmekte ancak bakış açısı yorum farkı nedeniyle anlaşmazlık söz konusu olabilmektedir.

### **3.2. Cumhurbaşkanlığı ile İdari Yapı Arasındaki İlişkileri**

Cumhurbaşkanı ile idari yapı arasındaki ilişkiler anayasada düzenlenen yürütmeye dair yetki ve hükümlere dayanmakta olup Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile uygulanmaktadır. Kararnameler yürütme organı olarak cumhurbaşkanının tek taraflı gerçekleştirdiği düzenleyici asli işlemlerdir. Düzenleyici olmayan işlemler ise kararlar vasıtasıyla yapılmaktadır. Bu kapsamda 2017 yılındaki değişiklikle kararnameler iki ayrı normatif yapıda düzenlenmiştir. Bunlar olağan zamanlarda ve olağanüstü zamanlarda çıkarılan kararnameler olup her ikisinin de hukuki nitelikleri birbirinden farklıdır.

Olağan zamanlardaki Cumhurbaşkanlığı kararnameleri idare ve idari yapı ile ilişkilerin düzenlenmesine yönelik olup daha öncede ifade edildiği gibi kanunların üzerinde olmaz. Nitekim anayasanın 104. maddesinde bu husus düzenlenmiş olup kararname ile cumhurbaşkanının yasama vasfı kazanmasının önüne geçilmekte ve kanunlarda değişiklik yapması mümkün olmamaktadır. Toparlanacak olursa, kararnameler ile cumhurbaşkanının yürütme konusunda önü açılmış, 104. madde ile bu

durum sınırlandırılmıştır. Sistemin amacı hız-etkinlik olduğundan olağan dönemde kararname meclis onayına sunulmamaktadır. Boyar, (2017)'a göre: “Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hem organik, hem de fonksiyonel açıdan yürütme organı işlemi olduğu söylenebilir. Tam da bu nedenle cumhurbaşkanı tarafından çıkarılacak kararnamelerin Anayasa Mahkemesinin değil, Danıştay'ın inceleme yetkisi alanında yer alması daha uygun olacaktır. Halihazırda Danıştay, Kanununun 24. maddesindeki değişiklikle cumhurbaşkanlığı kararlarının Danıştay tarafından inceleneceği öngörülmüştür. Uygulamada bu iki işleme ait isimlendirmenin karışabileceği ihtimali de bulunduğundan, bunları tek bir makamın incelemesi ve yine işlemin hukuki niteliği hakkında karar vermesi daha yerinde olurdu” (Boyar, 2018: 23-24).” Kararnamelerin ikinci hali ise olağanüstü haller dönemindeki durumudur. Olağanüstü dönemlerde Cumhurbaşkanlığı kararnameleri kanun hükmünde olup yasama onayına da sunulmamaktadır. Bu konudaki düzenleme anayasasının 119. maddesinde yer almakta olup şu şekildedir;

“(Değişik: 16/4/2017-6771/12 md.) Cumhurbaşkanı; savaş, savaş gerektirecek bir durumun baş göstermesi, seferberlik, ayaklanma, vatan veya Cumhuriyete karşı kuvvetli ve eylemli bir kalkışma, ülkenin ve milletin bölünmezliğini içten veya dıştan tehlikeye düşüren şiddet hareketlerinin yaygınlaşması, anayasal düzeni veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik yaygın şiddet hareketlerinin ortaya çıkması, şiddet olayları nedeniyle kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması, tabii afet veya tehlikeli salgın hastalık ya da ağır ekonomik bunalımın ortaya çıkması hallerinde yurdun tamamında veya bir bölgesinde, süresi altı ayı geçmemek üzere olağanüstü hal ilan edebilir. Olağanüstü hal ilanı kararı, verildiği gün Resmî Gazetede yayımlanır ve aynı gün Türkiye Büyük Millet Meclisinin onayına sunulur. Türkiye Büyük Millet Meclisi tatilde ise derhal toplantıya çağırılır; Meclis gerekli gördüğü takdirde olağanüstü halin süresini kısaltabilir, uzatabilir veya olağanüstü hali kaldırabilir. Cumhurbaşkanının talebiyle Türkiye Büyük Millet Meclisi her defasında dört ayı geçmemek üzere süreyi uzatabilir. Savaş hallerinde bu dört aylık süre aranmaz. Olağanüstü hallerde vatandaşlar için getirilecek para, mal ve çalışma yükümlülükleri ile 15 inci maddedeki ilkeler doğrultusunda temel hak ve hürriyetlerin nasıl sınırlanacağı veya geçici olarak durdurulacağı, hangi

hükümlerin uygulanacağı ve işlemlerin nasıl yürütüleceği kanunla düzenlenir. Olağanüstü hallerde cumhurbaşkanı, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, 104 üncü maddenin on yedinci fıkrasının ikinci cümlesinde belirtilen sınırlamalara tabi olmaksızın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Kanun hükmündeki bu kararnameler Resmî Gazetede yayımlanır, aynı gün Meclis onayına sunulur. Savaş ve mücbir sebeplerle Türkiye Büyük Millet Meclisinin toplanamaması hâli hariç olmak üzere; olağanüstü hal sırasında çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri üç ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülür ve karara bağlanır. Aksi halde olağanüstü hallerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi kendiliğinden yürürlükten kalkar.”

Cumhurbaşkanı ile İdari Yapı Arasındaki İlişkilerin durumu, işleyişi ve çerçevesi kamuoyunda 703 sayılı KHK olarak bilinen “09.07.2018 tarih ve 703 No’lu Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname”dir. Çalışmanın devam eden kısımlarına anayasa değişiklikleri, 703 sayılı KHK ile yeni sistemin ilk kararnamesi olan “10.07.2018 tarihli 1 nolu Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” ne göre Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Türk idare sistemindeki değişimler hakkında açıklamalar yapılmıştır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Merkezi Yapı, Atamalar, Görevden Alınmalar, birimlerin kurulması ve bunlara dair tüm hususlar 1 nolu kararnameye göre tanzim edilmiştir. 1 Nolu kararnamenin birinci maddesinde anayasanın 104. maddesindeki hüküm ile paralel şekilde “(1) Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Yürütme yetkisi Cumhurbaşkanıya aittir. (2) Cumhurbaşkanı, Devlet başkanı sıfatıyla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil eder; anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını temin eder. (3) Cumhurbaşkanı, yetkilerinden bir kısmını gerektiğinde sınırlarını yazılı olarak belirterek astlarına devredebilir. Ancak devrettiği yetkiyi, gerek gördüğünde kendisi de doğrudan kullanabilir” denilmektedir. Buna göre cumhurbaşkanında devletin başı, yürütme yetkisi, Türk Milletini temsil, anayasanın uygulanması ve devletin işlerliğinin temini görevi yüklenmiştir. Bu kapsamda Cumhurbaşkanlığı idari yapısı

oluşturulmuş ve merkez teşkilatlarının üst yöneticilerinin statüleri ile atama/görevden alma usulleri belirlenmiştir. Bu yapı aşağıda Şekil 1 ve Tablo 1’de gösterilmiştir.

### Şekil 1 Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı



Kaynak: (www.yenisafak.com, 2018).

Cumhurbaşkanlığının resmi internet (<https://www.tccb.gov.tr>) sayfasında yayınlanmış bir teşkilat şeması bulunmamakla birlikte sistem değişimi sürecinde yukarıda Şekil 1’de gösterilen şema kamuoyu ile paylaşılmıştır. Buna göre 3 bakanlık kapatılmış, 8 bakanlığın statüsü değiştirilmiş ve 16 yeni bakanlık kurulmuştur. Bunları takiben 9 kurul, 8 başkanlık ve 4 ofis kurulmuştur. Cumhurbaşkanlığı yürütme görevi esnasında teşkil eden birimlerin ayrıntıları Tablo 1’de gösterilmiştir.

**Tablo 1 Cumhurbaşkanlığı Hükümeti ve Birimleri**

--	--	--



1	Cumhurbaşkanlığı Makamı	Cumhurbaşkanı
		Cumhurbaşkanı Özel Kalem Müdürlüğü
		Cumhurbaşkanı Başdanışmanı ve Danışmanı
		Özel temsilci
		Cumhurbaşkanlığı Yüksek İstişare Kurulu
2	Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı	İdari İşler Başkanı
		Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü
		Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü
		Güvenlik İşleri Genel Müdürlüğü
		Destek ve Mali Hizmetler Genel Müdürlüğü
		Koruma Hizmetleri Genel Müdürlüğü
3	Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve Cumhurbaşkanına Vekâlet Edenler	Cumhurbaşkanı Yardımcıları
		Cumhurbaşkanı Yard. Özel Kalem Müdürlükleri
4	Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları	Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu
		Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu
		Ekonomi Politikaları Kurulu
		Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu
		Hukuk Politikaları Kurulu
		Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu
		Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu
		Sosyal Politikalar Kurulu
		Yerel Yönetim Politikaları Kurulu
5	Cumhurbaşkanlığına Bağlı Kurum Ve Kuruluşlar	Devlet Arşivleri Başkanlığı
		Devlet Denetleme Kurulu
		Diyanet İşleri Başkanlığı
		İletişim Başkanlığı
		Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği

		Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı
		Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı
		Savunma Sanayi Başkanlığı
		Strateji ve Bütçe Başkanlığı
		Türkiye Varlık Fonu
6	Bakanlıklar	Adalet Bakanlığı
		Dışişleri Bakanlığı
		İçişleri Bakanlığı
		Milli Savunma Bakanlığı
		Milli Eğitim Bakanlığı
		Sağlık Bakanlığı
		Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı
		Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı
		Çevre ve Şehircilik Bakanlığı
		Tarım ve Orman Bakanlığı
		Kültür ve Turizm Bakanlığı
		Gençlik ve Spor Bakanlığı
		Çalışma, Sosyal Hizmetler ve Aile Bakanlığı
		Hazine ve Maliye Bakanlığı
		Ticaret Bakanlığı
		Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı
7	Cumhurbaşkanlığı Ofisleri	Dijital Dönüşüm Ofisi
		Finans Ofisi
		İnsan Kaynakları Ofisi
		Yatırım Ofisi

Kaynak: Resmî Gazete 10.07.2018 tarihli ve 30474 sayılı “1 nolu Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” ne göre düzenlenmiştir.

Tablo 1’de yer alan birimlerin de kendi içinde teşkilatları, yapıları, kadro özellikleri vb. bulunmaktadır. Çalışmanın devam eden kısımlarında söz konusu

kararname uyarında Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde bakanlıklar ve üst bürokraside merkezi idarenin dönüşümü hakkında açıklamalar yapılmıştır. Ancak daha önce de ifade edildiği üzere Türkiye’de sistemin henüz olması, geçiş süreçleri, idari yapı, uygulamalar vb. bakımından yeni sistemler ilgili literatür de gelişmeye devam etmektedir.

Genel olarak Lamba’ya (2019: 217) göre Hükümet sistemleri özünde, yasama ve yürütme organlarının nasıl teşekkül edeceğine ve bu organlar arasındaki ilişkilerin nasıl kurgulanacağına dair tercihleri yansıtmaktadır. Bu bakımdan hükümet sistemleri ayrımı yapılırken bu kuvvetler arasındaki ilişkinin sınırlarının kalın bir şekilde çizildiği sisteme başkanlık, sınırların daha belirsiz olduğu sisteme ise parlamenter sistem adı verilmektedir. Parlamenter sistemde cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu’ndan oluşan iki başlı (düalist) bir yürütme organı bulunmaktadır. Yürütme yetkisinin her iki organ tarafından kullanıldığı bu sistemde, yürütmenin aktif ve sorumlu kanadını Bakanlar Kurulu, sorumsuz kanadını cumhurbaşkanı temsil etmektedir. Başkanlık sistemlerinde ise yürütme organı, adı ülkeden ülkeye farklılık gösterse de tek bir kişiden yani başkandan oluşmakta ve yürütmeye ait tüm sorumluluk da kendisine verilmektedir.

Türkiye’de ilk hükümet sistemi tecrübesi parlamenter sistemden yana olmuş ve günümüze kadar uygulanmaya gelmiştir. Demokrasiye geçiş tecrübemiz bakımından önemli katkılar sağlasa da parlamenter sistemin işleyişinde sık sık sorunlarla karşılaşmıştır. Bu sorunların başında, yönetimde istikrarın sağlanamaması, kısa süreli hükümetler, ekonomik krizler, vesayet mücadeleleri ve çift başlı yürütme organından kaynaklanan çekişmeler yer almaktadır. Bu sorunların temelinde yönetme hakkının kimde olacağı sorusu yatmaktadır. Demokratik sistemlerde ülkeyi yönetme hakkı ve yetkisi o ülkenin vatandaşlarına, dolayısıyla onun temsilcilerine ait olmalıdır. Aynı şekilde ülkeyi yönetme yetkisini kullananların denetimi de yine halkın temsilcilerine verilmelidir. Parlamenter sistemde yasama ve yürütme iç içe geçtiği için denetim mekanizmasının yeterince etkin çalıştığını söylemek pek mümkün değildir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi olarak adlandırılan bu sistem, 24 Haziran 2018 tarihindeki seçimlerin ardından ilk kez uygulanmaya başlandı. Yeni sisteme geçişle birlikte Türk kamu yönetimi sisteminde büyük çaplı değişimler meydana geldi (Lamba, 2019: 218).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi başkanlık sisteminin bazı değişikliklerle Türkiye'ye uyarlanmış bir şeklidir. Yasama ve yürütme organlarının ayrı ayrı ve doğrudan halk tarafından seçilmesi, yürütme organının tek kişiden oluşması, yürütme organı üyeliği ile yasama organı üyeliğinin bağdaşmaması, yürütmenin yasamanın içinden çıkmaması, yürütme organının yasama organının güvenine ihtiyaç duymaması gibi özellikler bakımından yeni hükümet sistemini başkanlık sistemi olarak adlandırmakta herhangi bir sakınca bulunmamaktadır. Yeni hükümet sistemi yönetimde istikrar ve etkinlik varsayımları üzerinden kamuoyuna takdim edilmiştir. Özellikle parlamenter sistemde yaşanan koalisyonlar ve kısa süreli hükümetler ile yasama süreçlerinin uzunluğundan kaynaklanan etkinlik sorunları hükümet sistemi tartışmalarının odağında yer almıştır (Gönenç, 2018: 2).

### **3.2.1. Cumhurbaşkanlığı Makamı**

Cumhurbaşkanlığı makamının anlamı, görev ve yetkileri Anayasasının 104. maddesinde açıklanmakla birlikte 1 nolu kararnamede de aynen yer verilmiştir. Merkezdeki Cumhurbaşkanından çevreye doğru genişleyen bir yapı tarif edildiğinden makam ile birlikte cumhurbaşkanının yakın mesai ekibi dört kısımda açıklanmıştır. Bunlar Cumhurbaşkanı Özel Kalem Müdürlüğü, Cumhurbaşkanı Başdanışmanı ve Danışmanı, Özel temsilci, Cumhurbaşkanlığı Yüksek İstişare Kuruludur.

Özel kalem müdürüne büyükelçi unvanı verilmekte ve genel olarak cumhurbaşkanının verdiği görevleri yerine getirmekle sorumlu olup en yakınındaki kişilerden biridir. Danışmanlık durumuna bakıldığında 1 nolu kararnamenin 3. maddesinde “cumhurbaşkanı, kendisine danışmanlık ve verdiği diğer görevleri yapmak üzere Cumhurbaşkanı Başdanışmanı ve Cumhurbaşkanı Danışmanı atayabilir” denilmektedir. Buna göre danışman sayısında bir sınırlama olmadığı anlaşılmaktadır. Cumhurbaşkanlığı tarafından resmi olarak kamuoyuna bildirilmiş danışman sayısı hakkında bir açıklama bulunmamaktadır. Ancak basında yer alan haberlere göre Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterinin TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu'nda yaptığı açıklamaya göre 2018 yılında 36 başdanışman olduğu ve yapılan açıklamanın devamında şunlar ifade edilmiştir; “Şu anda Sayın Cumhurbaşkanımızın 36 başdanışmanı var. Danışman düzeyinde çok sayıda

bürolarda hizmet eden arkadaş var. Başdanışman arkadaşlarımızın çoğunluk itibariyle hukuk, ekonomi ve kamu yönetimi mezunları olduklarını biliyorum. Aldıkları ücret ise 6 bin 400 ek göstergeye tabii devlet memurlarının aldıkları ücrettir. Özel bir ücret almazlar. Biz külliyyede bu arkadaşlarımıza sadece yol-uçak gideri öderiz, harcırah ödemeyiz” (www.haber7.com).

Özel temsilci; cumhurbaşkanı, özel bilgi ve uzmanlık gerektiren konularda, dış ülkelerde veya uluslararası kuruluşlar nezdinde özel bir görevi ifa etmek üzere özel temsilci görevlendirebilir. Bu şekilde görevlendirileceklere Büyükelçi unvanı verilebilir. Büyükelçilik unvanı özel temsilcilik görevi müddetince devam eder” Cumhurbaşkanlığı Yüksek İstişare Kurulu hakkında ise “Millete ve devlete hizmeti geçmiş, bilgi ve birikim sahibi kişilerin bu kazanımlarından istifade edilebilmesi amacıyla Cumhurbaşkanlığı Yüksek İstişare Kurulu oluşturulmuştur. Kurul üyeleri cumhurbaşkanınca belirlenir. Kurulun çalışma usul ve esasları ile Kurul üyelerine yapılabilecek ödemeler cumhurbaşkanınca belirlenir” denilmektedir. Bu başlık altında bahsi geçen yapılardaki kişiler cumhurbaşkanı tarafından atanmakta veya görevden alınmaktadır.

### **3.2.2. Cumhurbaşkanı Yardımcılığı**

Kararnamenin 17. maddesinde “cumhurbaşkanı yardımcıları, cumhurbaşkanı tarafından verilen görevleri yaparlar” denilmektedir. Buna göre yardımcı veya yardımcılardan sayısının hakkında bir sınırlama olmadığı anlaşılmaktadır. Ayrıca aynı maddenin devamında “cumhurbaşkanının hastalık ve yurtdışına çıkma gibi sebeplerle geçici olarak görevinden ayrılması hallerinde, cumhurbaşkanının görevlendirdiği yardımcısı cumhurbaşkanına vekâlet eder ve cumhurbaşkanına ait yetkileri kullanır” denilerek vekâletin çerçevesi çizilmiştir.

### **3.2.3. Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı**

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde İdari İşler birimi “Başkanlık” şeklinde oluşturulmuştur. Bu başkanlık altında Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü, Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü, Güvenlik İşleri Genel Müdürlüğü, Destek ve Mali Hizmetler Genel Müdürlüğü, Koruma Hizmetleri Genel Müdürlüğü yer almaktadır. Cumhurbaşkanı adına idari işler başkanın görevleri 6. maddede

sıralanmıştır. Başkanlık ve alt birimlerinde ki kadroların teşkilinde ise 11. maddede (Değişik:RG-10/1/2019-30651-CK-27/3 md.) “Cumhurbaşkanlığı Makamı, Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı, Cumhurbaşkanlığı Yardımcılıkları ve Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarından oluşan Cumhurbaşkanlığı Merkez Teşkilatının kadroları, Cumhurbaşkanlığı kararıyla belirlenir” denilmektedir. Söz konusu kadrolarda istihdam edilenlerin statüleri ise 13. maddeye göre “a) Kadrolu personel, b) Kadroya bağlı süreli personel, c) Kadroya bağlı olmayan süreli personel, ç) Kısmi zamanlı personel, d) Sözleşmeli personel” olmak üzere dört sınıftadır. Kadrolu personel istisnai memuriyet statüsündedir. Sözleşmeli personel hakkında ise 14. maddeye göre “İdari İşler Başkanlığında, 657 sayılı Kanunun ve diğer kanunların sözleşmeli personele ilişkin hükümlerine bağlı kalınmaksızın sözleşmeli personel çalıştırılabilir” denilmektedir.

#### **3.2.4. Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları**

Yeni sistemde, 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 olmak üzere 9 kurul oluşturulmuştur. Bunların başkanı cumhurbaşkanı olup en az 3 üyeden oluşmaktadır. Kurulların görev ve yetkileri 22. maddede sıralanmakta olup genel olarak “cumhurbaşkanınca alınacak kararlar ve oluşturulacak politikalarla ilgili öneriler geliştirmek” tir.

#### **3.2.5. Cumhurbaşkanlığına Doğrudan Bağlı Kurum ve Kuruluşlar**

1 nolu kararname ile cumhurbaşkanlığı makamına Devlet Arşivleri Başkanlığı, Devlet Denetleme Kurulu, Diyanet İşleri Başkanlığı, İletişim Başkanlığı, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı, Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı, Savunma Sanayi Başkanlığı, Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Türkiye Varlık Fonu olmak üzere 10 birim bağlanmıştır.

#### **3.2.6. Bakanlıklar**

Yeni sistemde 16 adet bakanlık kurulmuş olup, ataması yapılan bakanlar meclis dışından oluşmaktadır. Bakanlıkların da kendi içlerinde ayrı ayrı birimleri ve

teşkilatları bulunmaktadır. Kaldırılan veya statüsü değişen bakanlıklar yeni sisteme göre tanzim edilmiştir. 1 nolu kararnamenin 38. ila 524. maddeleri arasında yer verilen her bakanlığın görevleri, birimleri ve işleyiş biçimleri ayrı ayrı açıklanmıştır.

Yeni sistemde “anayasa değişiklikleriyle parlamenter sistem sonlandırıldığından, bakanların karşı-imza uyarınca cumhurbaşkanının tasarruflarına katılımı sağlanarak meclise karşı siyasal sorumluluk üstlenmesi de artık söz konusu değildir. Bakanların, cumhurbaşkanına karşı sorumlulukları siyasi bir bağlılıktan öte idari bir bağlılık olarak değerlendirilmelidir. Ortak bir hükümet programı ve belirlenmiş bir siyasetin parçası olmadıklarından, tüm bunların belirleyicisi olan cumhurbaşkanının kararlarını uygulayan astlar olarak görevlerini ifa edecek ve bu manada onlara tanınan yetkilerin kullanıcısı olacaklardır” (Ardıçoğlu, 2017: 26).

Diğer yandan yeni yapılanmada bakanlara yönelik “gensoru” mekanizması Anayasanın 98/4. ve 106/4-5-6. maddelerinde yer aldığı üzere kaldırılmıştır. Buna göre “cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların meclise karşı bir siyasal sorumlulukları bulunmamakta olup, sorumlulukları cumhurbaşkanına karşıdır. Milletvekili iken bu mevkilere atananların meclis üyelikleri sona ermekte olduğundan meclis çalışmalarına katılmaları da mümkün değildir. Milletvekilleri, cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlara ancak yazılı olarak soru sorabilirler. Diğer yandan meclis soruşturması usulüyle, görevleriyle ilgili suç işledikleri iddiasıyla ceza soruşturması açılmasını zorlaştıracı hükümler getirilmiş, görevleriyle ilgili olmayan suçlar bakımından ise yasama dokunulmazlığından yararlandırılmışlardır. Belirtilen bu son hükümler siyasal sorumluluğa değil, cezai sorumluluklarına ilişkindir” (Ardıçoğlu, 2017: 26).

### **3.2.7. Cumhurbaşkanlığı Ofisleri**

1 nolu cumhurbaşkanlığı kararnamesinin 525. maddesinde yer alan Cumhurbaşkanlığı ofisleri “verilen görevleri yerine getirmek üzere Cumhurbaşkanlığına bağlı, özel bütçeli, kamu tüzel kişiliğini haiz, idarî ve malî özerkliğe sahip” nitelikte yerine getirmektedirler. Bunlar Dijital Dönüşüm Ofisi, Finans Ofisi, İnsan Kaynakları Ofisi ve Yatırım Ofisi olma üzere dört tanedir.

### 3.3. Bakanların Atanmaları ve İlgili Hususlar

Dünyadaki başkanlık sistemlerini yapıları arasında farklılıklar söz konusu olduğundan Türkiye’de de kendine has koşullar ve kurallara göre atamalar yapılmaktadır. Örneğin Başkanlık sisteminde örnek niteliğinde olan ABD’de başkanlar, başkan yardımcılılarıyla birlikte seçime girmektedir. Dolayısı ile başkan ile birlikte başkan yardımcısı da halk tarafından seçilmektedir. Bazı ülkelerde ise başkan yardımcılığı müessesesi bulunmamaktadır. Türkiye’de yeni sistemde genel olarak bakanlar ve üst düzey bürokrasi cumhurbaşkanı tarafından atanmakta ya da görevden almaktadır. Daha önceki sistemde olduğu gibi pek çok makam için üçlü kararname, cumhurbaşkanı onayı, meclis içinden seçim vb. gibi durumlar ortadan kaldırılmış ve rutin bir idari işlem olarak atamalar gerçekleştirilebilir hale gelmiştir (Anayasa, 104. Md. ; Karatepe, vd., 2017).

Bakanlar kurulu Cumhurbaşkanlığının başkanlığından başkan yardımcısı/yardımcıları ve bakanlardan oluşmaktadır. Anayasanın 106. maddesinde “cumhurbaşkanı, seçildikten sonra bir veya daha fazla cumhurbaşkanı yardımcısı atayabilir” denilmektedir. Bununla birlikte aynı madde içerisinde “Cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir nedenle boşalması halinde, kırk beş gün içinde cumhurbaşkanı seçimi yapılır. Yenisi seçilene kadar cumhurbaşkanı yardımcısı cumhurbaşkanlığına vekâlet eder ve cumhurbaşkanına ait yetkileri kullanır. Genel seçime bir yıl veya daha az kalmışsa Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimi de cumhurbaşkanı seçimi ile birlikte yenilenir. Genel seçime bir yıldan fazla kalmışsa seçilen cumhurbaşkanı Türkiye Büyük Millet Meclisi seçim tarihine kadar görevine devam eder. Kalan süreyi tamamlayan cumhurbaşkanı açısından bu süre dönemden sayılmaz. Türkiye Büyük Millet Meclisi genel seçimlerinin yapılacağı tarihte her iki seçim birlikte yapılır. Cumhurbaşkanının hastalık ve yurt dışına çıkma gibi sebeplerle geçici olarak görevinden ayrılması hallerinde, cumhurbaşkanı yardımcısı cumhurbaşkanına vekâlet eder ve cumhurbaşkanına ait yetkileri kullanır” hükmü vardır. Buradan anlaşıldığı üzere cumhurbaşkanı yardımcılarının görevleri ve vekâleti için anayasada ayrıntılı bir düzenleme söz konusu iken bakanlar için “Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile



merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle” düzenlenmektedir.

Anayasanın 106. maddesine göre “cumhurbaşkanı yardımcıları, cumhurbaşkanı tarafından verilen görevleri yaparlar ve cumhurbaşkanına karşı sorumludur. Cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir nedenle boşalması halinde, yenisi seçilene kadar en yaşlı cumhurbaşkanı yardımcısı cumhurbaşkanlığına vekâlet eder ve cumhurbaşkanına ait yetkileri kullanır. Cumhurbaşkanının hastalık ve yurtdışına çıkma gibi sebeplerle geçici olarak görevinden ayrılması hallerinde, cumhurbaşkanı yardımcısı cumhurbaşkanına vekâlet eder ve cumhurbaşkanına ait yetkileri kullanır.” Önceki sistemdeyse yani parlamenter sistemdeki uygulamaya göre cumhurbaşkanına vekâlet görevi meclis başkanında olup vekâlet niteliğinde cumhurbaşkanının yetkilerini kullanırdı (Gözler, 2000: 485-500).

Cumhurbaşkanı yardımcıları ile bakanların atanmasındaki temel nitelik milletvekili seçilme özelliklerine sahip olmalarıdır. Cumhurbaşkanı atama yaptıktan sonra bu kişiler Türkiye Büyük Millet Meclisi önünde yemin ettikten sonra göreve başlarlar. Görevden alınmalarında ise cumhurbaşkanın iradi kararı yeterlidir. Diğer yandan yine anayasanın 106. maddesine göre “Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakan olarak atanırlarsa üyelikleri sona erer.” Örneğin halen görevde bulunan kabinede milletvekili olarak Meclise giren bazı kişiler bakan olarak atanmış ve milletvekillikleri düşmüştür (Fendoğlu, 2017: 100-101; Alkan, 2017: 474-175).

Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar için suç işleme durumu söz konusu olduğundan izlenecek süreç hakkında yine anayasanın 106. maddesinde tarif edilmektedir. Buna göre öncelikle “cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar, cumhurbaşkanına karşı sorumludur” denilerek bir anlamda ilk kademe idari denetim görevi cumhurbaşkanına yüklenmiştir. “cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar suç işledikleri iddiasıyla, meclis üye tamsayısının salt çoğunluğunun vereceği önergeyle beraber haklarında soruşturma açılmasını isteyebilir. Meclis, önergeyi en geç bir ay içinde görüşür ve üye tamsayısının beşte üçünün gizli oyuyla soruşturma açılmasına karar verebilir. Soruşturma açılmasına karar verilmesi halinde, Meclisteki siyasi partilerin, güçleri oranında komisyona verebilecekleri üye sayısının üç katı olarak

gösterecekleri adaylar arasından, her siyasi parti için ayrı ayrı ad çekme suretiyle kurulacak on beş kişilik bir komisyon tarafından soruşturma yapılır. Komisyon, soruşturma sonucunu belirten raporunu iki ay içinde Meclis Başkanlığına sunar. Soruşturmanın bu sürede bitirilememesi halinde, komisyona bir aylık yeni ve kesin bir süre verilir. Rapor Başkanlığa verildiği tarihten itibaren on gün içinde dağıtılır ve dağıtımından itibaren on gün içinde Genel Kurulda görüşülür. Türkiye Büyük Millet Meclisi, üye tamsayısının üçte ikisinin gizli oyuyla Yüce Divana sevk kararı alabilir. Yüce Divan yargılaması üç ay içinde tamamlanır, bu sürede tamamlanamazsa bir defaya mahsus olmak üzere üç aylık ek süre verilir, yargılama bu sürede kesin olarak tamamlanır.”

Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların haklarında ileri sürülen suç iddialarının meclis eliyle soruşturulması bir denge mekanizması olarak görülmektedir. Bu kişiler hakkında görevleri esnasında işledikleri iddia edilen suçlar bakımından görevleri sona erdikten sonra 106. maddenin 5. ve 6. fıkrada yer alan hükümlerin uygulanacağı belirtilmiştir. cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar, görevde buldukları sürede dokunulmazlıklar ve görevde kalmalarıyla ilgili 106. maddede şunlar hüküm altına alınmıştır; “Yüce Divanda seçilmeye engel bir suçtan mahkûm edilen cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakanın görevi sona erer. Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar, görevleriyle ilgili olmayan suçlarda yasama dokunulmazlığına ilişkin hükümlerden yararlanır” denilmiştir. Daha önceki sistemde bakanlıkların ve bunlara dair hususların ihdasında Meclis onayı yani kanun çıkarılması gerekmekte iken yeni sistemde 106. maddede belirtildiği üzere “bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir” denilerek işlemlerin çok daha hızlı olmasının yolu açılmıştır (Fendoğlu, 2017: 100-101; Alkan, 2017: 474-175).

Genel olarak değerlendirildiğinde ve karşılaştırmalı örneklere bakıldığında (ABD, Fransa, Venezuela, vb.) Cumhurbaşkanı seçimi sürecinde halkın karşısına kendisi çıkmakta ancak yardımcılar için durum farklılık gösterebilmektedir. Örneğin ABD’de başkan, başkan yardımcısı olacak kişi ile seçimlere girmekte iken Fransa’da cumhurbaşkanı aday yardımcısı veya başbakanını seçim sonrasında atamaktadır. Türkiye’de de cumhurbaşkanı “partili” sıfatıyla seçimlere girmekte ve

yardımcısı/yardımcıları hakkında herhangi bir atama emaresi olmamaktadır. Seçim sonucundan sonra idari bir işlem olarak anayasada belirtilen hususlar çerçevesinde atamalar yapılmaktadır. Yani yardımcılık makamı seçim sürecinde cumhurbaşkanı adayı ile ilgili değildir. Güler ve Miş (2017) bu konuda “Kanaatimizce öneri cumhurbaşkanı yardımcılarının meşruiyetlerini millet tarafından doğrudan seçilen cumhurbaşkanına eklemeyi uygun görmektedir. Bu nedenle milletin seçtiği cumhurbaşkanı tarafından doğrudan atanan, ona karşı sorumlu olan ve gerektiğinde görevden alınabilen bir makamın varlığında bir sakınca görülmemelidir. Ayrıca millet tarafından cumhurbaşkanıyla birlikte aynı anda seçilen bir cumhurbaşkanı yardımcısının çifte bir meşruiyet krizi doğmasına neden olma riski de göz ardı edilmemelidir” demektedir (Güler ve Miş, 2017: 15).

#### **3.4. İdari ve Bürokratik Yapıda Dönüşüm**

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesi ile birlikte bu siyasal sistemin içinde en kritik görülen konuların başında bürokrasinin ve bürokratik kurumların bu dönüşümde ne şekilde dizayn edileceğidir. Yeni sisteme geçilmek istenmesindeki en önemli itici güçlerden biri bürokratik vesayeti kaldırmak, dolayısıyla kamu yönetimi alanını hızlı ve rasyonel iş üreten bir alan haline getirebilmektir (Genç, 2019: 124). AK partinin 2018 yılı seçim beyannamesinde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte bürokrasinin azaldığına, hızlı icraat yapan etkin bir yönetim modelinin hakim kılınacağına güçlü bir vurgu yapılmıştır. Yeni idari yapının ekonomik büyüme, refah ve kalkınmanın garantisi olacağı söylenmiş, ayrıca 2023 stratejisi ve sonrası hedeflere ivme kazandıracığı da eklenmiştir (Ak Parti, 2018). Ayrıca bürokrasiyi azaltıp, bilgi teknolojisi sistemleri ve e-devlet uygulamalarının daha da yaygınlaştırılacağı söylenmiş, kamu istihdamında erişimin kolaylaştırılması ve bürokratik yükün azaltılması amacıyla Elektronik Kamu İstihdam Portalı (EKİP) kurulacağı belirtilmiştir (Devlet Personel Başkanlığı, 2017: 24).

AK Parti'nin 2018 yılında yayınladığı seçim beyannamesine göre tüm bu reformların uygulanabilmesi için yeni sistem yürütme organıyla uyumlu bir şekilde çalışan bürokratlar kadrosuna ihtiyaç duyacaktır. Başkanlık sistemlerinde alışlageldiği gibi, başkan kendi ajandasındaki politikaları uygulamaya bilmek ve

aslında bürokratik bir dirençle karşılaşmamak adına, çalışacağı bürokratları kendi belirleme yetkisine sahiptir. Bu doğrultuda bu sistemde başkan, seçilmiş bir yönetici olarak üst düzey bürokratların atanmasında belirleyici aktördür. Bu atamalar doğrudan cumhurbaşkanı tarafından yapılacağı için atamalardaki bürokratik gecikmeler ortadan kalkacak, işbaşına gelen bürokrat hızla kendi ekibini kurup icraatlarına başlayacaktır. Yöneticinin uzmanlığı atamalarda esas alınacak, bu nedenle ehliyet ve liyakat ön planda olacak, dolayısıyla performansa dayalı görev değişiklikleri daha kolay yapılabilecektir (Ak Parti, 2018).

Türkiye’de hukuki olarak kamu personel sisteminde yöneticilik ayrı bir idari sınıf olarak tanımlanmamıştır. Üst düzey yöneticilerin kimler olduğu, yetki ve sorumlulukları, atama usul ve esasları ile özlük hakları birbirinden bağımsız ve net olmayan bir biçimde düzenlenmişti. Yeni sistemde üst düzey idarecilerin nitelikleri, atama usulleri ve seçimleri gibi konuların Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenleneceği anayasa değişikliğinde açıkça belirtilmiştir, 10 Temmuz 2018 üst kademe kamu yöneticileri ile kamu kurum ve kuruluşlarında atama usullerini düzenleyen Cumhurbaşkanlığı kararnamesi yayınlanmıştır (Genç, 2019: 125).

### **3.4.1. Dönüşümünün Başlangıç Noktası: Bürokrasi**

Yeni sistemle birlikte daha önce var olan pek çok kurum kaldırılmış, dönüştürülmüş veya birleştirilmiştir. Doğal olarak bu kurumların başında görev yapacak bürokratların da atama ve görevden alma usulleri de değişmiştir. Genel olarak üst düzey bürokrasiye yapılan atama ve görevden almaların bakanlıklarda olduğu rutin idari eylem şeklinde cumhurbaşkanı tarafından yapılmaktadır. Yani daha önceki sistemde yer alan örneğin üçlü kararname/müşterek kararname gibi uygulamalar devreden çıkarılmıştır.

Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanların atamalarında merkezi idarenin dönüşümünün başlangıç noktası bürokrasideki değişim olmakla birlikte uygulayıcılar olarak bürokratların durumu ayrı bir önem ve özellik arz etmektedir. Zira kamu yönetimi alanında araştırma ve çalışma yapan pek çok araştırmacı ve yazarın, kamu yönetiminde bürokrasiye dair sorunlardan söz ettiği görülmüştür. Örneğin hantallık, direnç gösterme, siyasi tutum, yavaşlatma vb. yönünde eleştiriler yapılmaktadır. Yeni sistemde bürokrasinin mevcut ve kronik olduğu ileri sürülen bahsi geçen bu

durumların önüne geçilerek ya da en aza indirilerek hız ve etkinliğin sağlanması amaçlandığı ifade edilmektedir (Karatepe, vd., 2017: 73-76).

Örneğin önceki sistemde genel müdür, kurum ve daire başkanı vb. gibi atamaların yapılabilmesi için başbakan teklifi ile cumhurbaşkanı onayı, ya da meclis, başbakan ve cumhurbaşkanı gibi müşterek (üçlü) bir yapıda imza veya onay süreci söz konusu idi. Diğer yandan tüzükler, bakanlar kurulu, yönetmelik veya kararnameleri cumhurbaşkanının imzası/onayı olmadan yürürlüğe girememektedir. Bu noktada tartışmalar yoğunlaşmaktadır. Zira anayasa tarafından cumhurbaşkanına verilen “devletin başı”, “organlar arasında uyum”, “hukuk devleti ilkesinin özetilmesi” vb. görevler bakımından cumhurbaşkanının kendisine gelen hususları imzalamadan önce “hukukilik” ve “yerindelik” denetimi yaparak imzalama/imzalamama kararı vermesi doğaldır. Ancak eski sistemde “sembolik” olduğu nitelenen cumhurbaşkanının özellikle “direnc gösterme veya imzalamama” tutumu sistem üzerinde baskılara yol açmıştır denilebilir.

Siyaseten sorumluluğu üzerinde alan hükümet ve meclis, siyaseten sorumsuz olan cumhurbaşkanının onay/onaylamama kararlarına “mecbur” kalmıştır. Örneğin seçimle iş başına gelen hükümetin kendi “ekip” çalışması yapacağı bürokratların atanmalarında cumhurbaşkanı onayı olmadan göreve getirilememesi, müşterek kararnameler pek çok defa Türk siyasetinde tartışmaların yaşanmasına neden olmuştur. Nitekim “23.04.1981 tarih ve 2451 sayılı Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanuna göre; Bu Kanunda ve özel kanunlarında Bakanlar Kurulu kararıyla veya müşterek kararname ile atanacakları düzenlenen kamu görevlileri cumhurbaşkanı tarafından atanabileceklerdir” hükmü yer almıştır.

Konuya geri dönülecek olursa bürokraside üst düzey yönetici denildiğinde öncelikle bu konuda neyin kast edildiğinin açıklığa kavuşturulması gerekmektedir. Kavramsal olarak yönetici, ermine verilmiş bir grup insanı, belirli bir takım amaçlara ulaşmak için ahenk ve işbirliği içinde çalıştıran kimsedir. Diğer bir deyimle, başkaları vasıtasıyla iş gören ve başarıya ulaşan kimsedir. Ancak bu kavramlar uygulamada gördüğümüz yönetici tipini açıklamada eksik ve yetersiz kalmaktadır. Çünkü yönetici, beşeri kaynaklar kadar maddi kaynaklar ve zamanı da üretim faktörü olarak kullanmak ve insan emeği ile uyumlaştırmak zorunda olan kişidir. Aynı zamanda yönetici, bir zaman dilimi içinde ve değişen çevre koşulları altında belirli amaçları gerçekleştirmek

üzere maddi ve insani üretim etkenlerini uyumlu bir şekilde bir araya getiren ve çalıştıran kişidir (Eren, 2019: 160-163).

Yönetici kademelerinin bulunduğu yerin görece yüksek düzeyli olduğu yeri kast eden Özalp (1999)'e göre üst düzey yöneticilik kavramına ilişkin evrensel anlamda geçerli bir tanıma ulaşmak neredeyse imkânsızdır. Bu anlamda üst düzey yöneticilik en fazla yetki ve gücün bulunduğu kademedir. Üst düzey yönetimini temsil eden yöneticilerin sayısı az olmakla birlikte, bu kademeye genellikle tepe yönetim ve bu kademede yer alan yöneticilere de tepe yöneticileri denir. Buradaki yöneticiler tüm işletmenin sorumluluğunu taşırlar, işletmenin amaçlarını uzun dönemli olan politika ve stratejilerini belirlerler ve işletmeyi dışarıda temsil ederler. Yönetim kurulu başkanı ve üyeleri, genel müdür ve yardımcıları, daire başkanları, genel koordinatörler, rektörler örnek olarak verilebilir. Üst kademe yöneticileri, uzun dönemli geleceği düşünürler ve genel çevre eğilimlerine ve organizasyonun bir uçtan bir uca başarısına müdahale ederler (Özalp, 1999: 9).

Kamu politikaları bağlamında üst düzey veya üst kademe yöneticilik denildiğinde ise kamu hizmetlerinin sunulmasında, idari ve teknik hususların düzenlenmesinde, mevzuat çerçevesinde işleyişin sağlanmasında, devlet politikalarına göre sistem işleyişinde, hem uygulama hem karar verme noktasında kanunlar çerçevesinde kendisine yöneticilik tevdi edilmiş kişilerin kast edildiği kabul edilebilir. Üst kademede yer alan kamu yöneticilerinin kendi alanlarında mesleki bilgi deneyim ve yetkinlik bağlamında belli alanlarda uzmanlıklarının olması söz konusudur. Örneğin Fransa'da üst düzey kamu yöneticileri için "grandes ecoles" yani "üst düzey teknik kadrolar" anlamında bir terim kullanılmaktadır (Sobacı ve Köseoğlu, 2018: 11).

Kamudaki üst düzey kadroların önemi, bunların mevcut anayasal, kanun ve diğer idari düzenlemeler çerçevesinde merkezi idarenin aldığı karar ve politikalarını uygulamaya geçiren unsurlar olması bakımından önem arz etmektedir. Zira merkezi idarenin aldığı karar ve sergilemek istediği yönetimin deyim yerindeyse "saha" daki tatbik unsurları bürokrasinin başındaki üst düzey yöneticilerdir. Dolayısı ile üst düzey yöneticiler vatandaş nezdinde devleti temsil ettiğinden uygulamadaki tutumu oldukça önemlidir. Üst düzey kamu yöneticilerine çözüm getiren vatandaş odaklı hizmet anlayışı ile engelleyici ve statükocu tutumlarının hem siyasi hem de idari

sonuçları olmaktadır. Bundan dolayı bu kimselerin idari ve politik rol ve sorumlulukları vardır. Onların bu durumları, politika yapanların hedeflerini pratiğe dönüştürme sürecinde köprü görevi görmelerini sağlar (Sobacı ve Köseoğlu, 2018: 11-12).

### 3.4.2. Üst Düzey Bürokrat Atamaları

Günlük kullanımda bürokrasi sözcüğü, işlerin zorlaştırılması, geciktirilmesi, mevzuat sarmalında döndürülmesi, bekletilmesi sureti ile verimsizleştirilmesi vb. gibi olumsuz çağrışımlarla anılmaktadır. Esasen bürokrasi ideal bir yönetim sisteminin işler kılınabilmesi için rasyonel kararların alınması, sağlam örgütsel yapıların inşa edilebilmesi ve hizmetlerin sunulabilmesi için oluşturulan bir sistemdir. Ancak bürokratik sistemin teşkil biçimi ve amaçları ile bu kapsamdaki uygulamaları devreye alan politika yapıcılarının tutumu kavramın anlamına yön vermektedir. Zira Klasik Weberyen bürokraside devlet merkezli görece otorite sahibi idari yapı, modern bürokraside ise vatandaş odaklı, yönetim anlayışına dayalı hizmetkâr yapı kast edilmekte ya da ileri sürülmektedir. Bu anlamda bürokrasi için yönetim biçiminin karakteristik görünümü ifadesini kullanmak mümkündür (Çukurçayır, 2006: 78; Eryılmaz, 2009: 27-28; Bıçkı ve Sobacı, 2011: 221).

Yönetim sisteminde bürokratik karakterin nasıl olacağı ise ayrı bir konudur. Ülkelerin idari ve siyasal yapıları birbirinden farklılık gösterdiği gibi bunlara bağlı olarak kamu bürokrasisindeki atama usul, ilke ve yöntemleri de farklılık göstermektedir. Genel olarak yukarıda da ifade edildiği kamu politikalarının uygulama ayağında politik ve idari rolleri bakımından merkezi idare ile vatandaş(kamu) arasında oldukça önemli bir köprü işlevi gören bürokratlarında atanmalarında üç tür yöntemden söz edilebilmektedir.

Birinci yöntem; İngiliz modeli olarak ifade edilen tarafsız atamalara dayanmaktadır. Liyakat ilkesi belirgin bir şekilde gözetilerek yapılan atamalar, belli bir konuda uzmanlığı ve yetkinliği bulunan kişilerin bazı kurum ve kuruluşları başına getirilmesi şeklinde gerçekleştirilmektedir. Siyasi idare ile bağı oldukça az veya hiç olmayan bu modelde atanan yöneticilerin, uzmanlıklarından yararlanılması ve insan sermayesi olarak değerlendirilmesi amaçlanmaktadır. Devletin ve sistemin kurumsallaşmasında bu model değerli bulunmaktadır (Şahin ve Aksoy, 2016: 26).

İkinci yöntem; Üst düzey bürokrasiye yapılan atamalarda siyasi iradenin kendine yakın olan kişileri seçerek görevlendirmeyi yeğlediği atama usulüdür. Liyakat ilkesinin görece daha geride kaldığı bu modelde, ataması yapılan bürokratlar genellikle siyasi kişilikleri olan veya siyasi kişiliklerce desteklenen, nüfuz ve ilişkilerle desteklenen, görece nepotizmden beslenen, etkinlik ve verimlilikten ziyade siyasi iradeye hizmet eden anlayışla hareket eden olgular üzerinden atanmaktadır. Bu türden atamalarda siyasal kontrol oldukça belirgindir. Bu tür bürokrasi için “eleştirilen bürokrasi” ifadesi de kullanılabilir (Eryılmaz, 2008: 14-15; Aydın, 2012: 55-56). İkinci yöntemin en büyük zaafı, bürokrasi ile siyaset arasında yakın ilişkilerin ya da zıtlıkların söz konusu olması ve önceliklerinin tarafların siyasi çıkarlarını gözetmesidir. Siyaset bürokrasi üzerinde baskı kurabildiği gibi siyasi alanla kendi görüşü arasında terslik olması halinde bürokrasi engelleyici bir faktör olabilmekte yani siyasallaşma söz konusu olabilmektedir (Bayram ve Çınar, 2007: 14-15).

Üçüncü yöntem; bürokrasiye atanacak üst düzey yöneticilerin görevlendirilmesinde genellikle parti üyeliğine bağlı olarak değerlendirildiği yöntemdir. Bu yöntemde, liyakat oldukça arka planda kalmakla birlikte, partideki statü ile eşdeğer bürokratik vazife verilmesi söz konusu olabilmektedir. Otoriter ya da totaliter rejimlerde görülen bu tür yöntemler parti devletlerine has olmakla birlikte verimsizlik ve etkinsizlik en ileri seviyelerde görülebilmektedir. Bürokrasi ile siyasal güç bütünleşik halde olduğundan kamu hizmetinden değil sorunlu kamu yönetimi ya da emirler yönetiminden söz edilebilir. Sosyalist sistemlerde bu tür yöntemleri “bürokratik kolektivizm” olarak nitelenmekte birlikte eliter bir yönetici sınıf meydana gelmektedir (Kapani, 1997:112-114; Özer, vd., 2015: 162).

Araştırmacı olarak bu üç yönetime dair Türkiye açısından bir değerlendirme yapıldığında şunlar ifade edilebilir; geçmişteki siyasal yapının ve de özellikle koalisyonlu yılların getirdiği kadrolaşma anlayışı Türk bürokrasi sisteminde yukarıda ifade edilen ikinci durumu beslemiştir denilebilir. Siyaset ile bürokrasi arasında yakınlık veya zıtlık bağlamında ilişkiler söz konusu olmuştur. Üçüncü yöntem ise dünyada artık karşılığı kalmamış ya da çok az sayılabilecek sosyalist sistemlere has bir durumdur. Ancak birinci yöntem ülkemiz için bir an önce geçilmesi gereken bir yöntemdir denilebilir. Bahsi geçen üç yöntem bir çerçeve çizmekle birlikte



karşılaştırmalar yapılabilmesi için Kariyere dayalı ve pozisyona dayalı yöntemler de kullanılmaktadır.

Kariyere dayalı atama yönteminde öncelikle atama yapılacak kadrolar için basamaklar söz konusudur. Kişinin akademik derecesine ve atama yapılacak kadrolara göre rekabetçi sınavlar yapıldıktan sonra görev tahsislerine gidilmektedir. Mevcut kamu çalışanları için ise benzer kademe sınavları veya benzer yöntemlerle kariyer ilerlemesine olanak tanınmaktadır. Japonya, Kore, Fransa, İspanya, Hindistan ve Malezya’da örnekleri görülmektedir. “Kariyere dayalı üst kademe kamu hizmeti pozisyonları” yönetici elitleri oluşmasına yol açarken dışarıya da kapalı olduğu yani katı seçimlerden sonra görevlendirme yapıldığı için “adacık” olarak da nitelenmektedir. Sobacı ve Köseoğlu (2017)’na göre Kariyer sistemi ortak bir üst kademe kamu hizmeti ve değerler seti geliştirilmesine ve devletin farklı kurumlarında görev yapan üst düzey yöneticiler arasında iyi bir iletişimin oluşmasına katkı sağlar. Ancak güvenceli kariyer yapısı kamu yönetimi dışından ya da kamu görevlisi olup da yüksek performans gösterenler arasından aday seçimine imkan vermeyerek kapalı bir yapı oluşturduğundan önemli bir dezavantaja sahiptir. Ayrıca dışa kapalılık zaman içinde toplumdan da uzaklaşma gibi bir sorunu beraberinde getirir. Ortak sosyoekonomik ve kültürel özelliklere sahip olan bir grubun yöneticilik mesleğinde bulunması nedeniyle toplumun geniş kesimleri üst kademe bürokratik pozisyonlarda temsil edilememektedir” (Sobacı ve Köseoğlu, 2017: 14).

Pozisyona dayalı yöntemde ise “profesyonel yeterliliğini ve yöneticilik becerilerini önceden gösteren kişiler” tercih edilmekle birlikte bunların tercih edilmesinde politik tercihler önemlidir. Bundan dolayı bir önceki yöntem olan kariyer sistemine dahil olarak ataması yapılanlara nazaran daha deneyimli ve kıdemli kişilere görevler verilmektedir. Ayrıca bu şekilde bürokraside üst düzey kadrolara özel sektörden bilgi ve deneyimi bulunan kişiler getirilebilmektedir. Ancak bu sistemde patrimonial nitelikte atamalar yapılabilmesi riski vardır. Zira ABD, Avustralya, Belçika ve Hollanda gibi ülkelerde örnekleri görülen bu sistemde deneyim kriteri oldukça göreceli olmakla birlikte deneyim pratiğe dönüştürüldüğü yapıların özellikleri birbirinden farklı olduğunda başarı kriteri zayıf kalabilmektedir (Sobacı ve Köseoğlu, 2017: 14). Örneğin özel sektörde bankacılık alanında başarılı birisi kamu sektöründeki bankacılık yapılarında da başarılı olabilir, ancak diğer

yandan özel sektördeki insan kaynağı yöneticisinin kamu sektöründe başarılı olabilmesi mümkün olmayabilir. Her iki örneğe birlikte bakıldığında bankacılık sektöründe işleyiş ve bağlı olunan mevzuat bakımından özel-kamu ayrımı oldukça az iken kamu sektöründeki insan kaynağı yönetimi alanındaki mevzuat ve işleyişi birbirinden oldukça farklıdır.

Kamuda üst düzey bürokrasiye yönetici atama kriterleri ülkelerin kendi dinamiklerine göre özellikler arz edebilmekte ve genel bir standart uygulamadan söz edilememektedir. Örneğin Türkiye’de kariyere dayalı atama yöntemi olarak akademik düzey, KPSS, dil sınavları vb. seçici bir yöntem olarak kullanılmakla birlikte Cumhurbaşkanlığı bağlı birimleri ile bazı kamu kurumlarında nitelik, deneyim vb. gibi unsurlar bakımından “sözleşmeli” statüsünde kadrolar teşkil edebilmektedir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişte ifade edilen başlıca gerekçeler arasında klasik nitelikte olduğu ve engeller oluşturduğu ileri sürülen mevcut bürokratik yapının değiştirilmesi, vatandaş ve hizmet odaklı, süratli kararlar alınabilen, alınan kararların merkezden sahaya doğru uygulanması sağlanabilen bir yapının oluşturulmasıdır. Bu konuda dönem itibariyle Başbakan olan Recep Tayyip Erdoğan’ın katıldığı bir açılışta yaptığı konuşmanın bazı kısımları şu şekildedir;

“Özel sektör hızla başarıyorsa, niçin bunun önüne bariyer çekiyoruz? 'Bu ülkede taş üstüne taş koyanın başımız üstünde yeri var' dedik, biz yolları açtık. 'Peki yüzde yüz başarılı oldunuz mu?' Hayır, olmadık, çünkü Türkiye’de bu bürokratik oligarşi olduğu sürece bunu başarmak zor. Tabii yarın medya yazacak, 'Çözün bunu' diyecek. Dünyanın hiçbir yerinde yasama organları bunu çözememişler ki biz çözelim. Çünkü yine gelip takıldığı yer bürokratik oligarşi. Bunun çözülme yolu var ama o da demokrasiyle bağdaşmıyor. Sıkıntı burada. Demokratik kurallar içinde bunu aşmanın gayreti içindeyiz. Derdimiz şu; eğer Türkiye sanayi ve teknolojiye büyük patlama yapacaksa, Cumhuriyet’in 100. yıl dönümünde dünyanın ilk 10 ekonomisi arasına girecekse, bunu başarmak zorundayız. Türkiye’de sadece bürokratik oligarşi bariyer oluşturmuyor..... siyasetin içinde olanlar da bariyer oluşturuyor. .... bunlara birçok engeller konuldu. Nereden?

Her yerden. ....Bir girişimci yatırım yapacak ama bakıyorsunuz ki hop bariyer var önünde.”(NTV Haber, 2009).

Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan’ın geçmişte sıklıkla yargı, askeri ve sivil bürokrasiden rahatsızlığını dile getirdiği bilinmekle birlikte bu durum yeni sisteme geçişin önemli gerekçelerinden bir olmuştur. Zira Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan, “bürokratik oligarşi bariyeri”nden söz ederken siyaset ve bürokrasi ilişkisine atfen “siyasetin içinde olanlar da bariyer oluşturuyor” demiştir. Buna göre kendisinin sadece bürokrasinin tutumundan değil aynı zamanda siyasallaşmış bürokrasiden rahatsız olduğu anlaşılmaktadır. Bu kapsamda yapılması planlanan değişikliklerin hayata geçirilebilmesi için yeni sistemde, bürokraside üst düzey yönetici atamalarının usul, ilke ve kuralları “10.07.2018 tarihli 3 sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticileri İle Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” düzenlenmiştir.

Ancak hemen ifade edilmesinde fayda olan husus şudur; Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş için 16 Nisan 2017’de referandum yapılmış ve “evet” sonucu çıktıktan yaklaşık 14 ay sonra Cumhurbaşkanlığı ve milletvekili genel seçimleri 24 Haziran 2018 tarihinde yapılmıştır. Yeni sisteme geçilmesinin üzerinden çalışmanın hazırlandığı dönem itibarıyla aradan yaklaşık olarak bir yıl geçmiştir. Bundan dolayı sistem değişikliğinin halen devam ettiği ve bürokraside hedeflenen dönüşümün sağlanıp sağlanamadığı hakkında sağlıklı yorum yapabilmek için zamana gereksinim olduğu ifade edilebilir.

### **3.4.3. Cumhurbaşkanlığı Üç Sayılı Kararnamesi**

Yeni sisteme geçiş sürecinde devlet kadrolarının uyumunun sağlanması için 9 Temmuz 2018 tarihli Resmi Gazetede 703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” yayımlanmıştır. Hayli uzun bir metni olan 703 sayılı KHK ile aşağıda adları verilen kurumlar dahil olmak üzere pek çok kurum, kuruluş, teşkilat vb. kaldırılmış, statüsü değiştirilmiş ya da birleştirilmiştir. Bunlara dair kanunların da yürürlükten kaldırıldığı ayrıca

belirtilmiştir. Yeni sistemle birlikte devlet teşkilatı üzerinde köklü değişimlerin yapılması amacıyla 703 sayılı KHK milat olarak anılabilir.

703 sayılı KHK'nın ardından bir gün sonra 1 nolu kararname ile birlikte "10.07.2018 tarihli 3 sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticileri İle Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi" çıkarılmıştır. Bu kararname 24 Haziran 2018 seçimlerinden hemen sonra çıkarılan üçüncü kararname olup amaç kısmında adıyla aynı ifadelere yer verilmiştir. Genel olarak ise 3 nolu kararname, cumhurbaşkanı göreve başladıktan sonra merkezi teşkilatlarda görevli/görevlendirilecek valiler, Büyükelçiler, Daimi Temsilci/Delegeler, kurum/kuruluş başkanı, müşaviri, genel müdürü, daire başkanı, üyeleri ve varsa bunların (Tablo 2) yardımcısına ait genel bir insan kaynakları politikası niteliğindedir.

Üst düzey kamu görevlileri, devlet politikasının yürütülmesi için oluşturulmuş kurumların üst kademelerinde görev alan belirli politikalarla o kurumun çalışmasını ve koordinasyonunu düzenleyen kişilerdir. Türkiye'nin yönetim yapısı incelendiği zaman bürokratik yapının çok güçlü olduğu ve bu gücün birçok farklı amacı yerine getirmek için kullanıldığı görülmektedir. Ancak bu yapının bazen siyasi eğilim takınarak, siyasi aktörleri kendi amaçları doğrultusunda yönlendirip, idareyi ve siyaseti kontrol altına alma girişimleri olduğu görülmektedir. Bu faaliyetlerle önü kesilen siyasi irade bu tarz engellemelerle karşı karşıya kalmamak adına çeşitli düzenlemeler yapma ihtiyacı hissetmiştir. Yeni anayasa değişikliğiyle, üst düzey kamu görevlilerine ilişkin düzenlemeler yapılmıştır (Sobacı ve Köseoğlu, 2017).

**Tablo 2 . “Üst Kademe Kamu Yöneticileri İle Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” ne göre Düzenleme Yapılan Kadrolar**

Diyanet İşleri Başkanı	Milli İstihbarat Teşkilatı Başkan Yardımcıları, Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı Başkanları
Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanı	Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreter Yardımcıları
Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreteri	Savunma Sanayii Başkan Yardımcıları
Devlet Denetleme Kurulu Başkan ve Üyeleri	Cumhurbaşkanlığına Bağlı Kurum ve Kurul Başkan Yardımcıları
Savunma Sanayii Başkanı	Merkez Bankası Başkan Yardımcıları
Bakan Yardımcıları	Din İşleri Yüksek Kurulu Başkanı
Cumhurbaşkanlığı Ofis Başkanları	Mushafı İnceleme ve Kıraat Kurulu Başkanı
Cumhurbaşkanlığına Bağlı Kurum ve Kurul Başkanları	Toplu Konut İdaresi Başkanı
Türkiye Radyo - Televizyon Kurumu Genel Müdürü	Çanakkale Savaşları ve Gelibolu Tarihi Alan Başkanı
Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Başkanı	Türk Patent ve Marka Kurumu Başkanı
Özelleştirme İdaresi Başkanı	Türkiye Atom Enerjisi Kurumu Başkanı
Sayıştay Başsavcısı	Türkiye Yazma Eserler Kurumu Başkanı
Valiler, Büyükelçiler, Daimi Temsilci/Delegeler	Türkiye Tıbbi Cihaz ve İlaç Kurumu Başkanı
Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Başkan ve Üyeleri (RTÜK ve Kişisel verileri Koruma Kurulunun TBMM’ce Seçilen Üyeleri Hariç)	Bölge Kalkınma İdaresi Başkanları
Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu Başkan ve Üyeleri	Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanı
Yükseköğretim Kurulu Üyeleri	Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Başkanı
İç Denetim Koordinasyon Kurulu Üyeleri	Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu Başkanı Türkiye Sağlık Enstitüleri Başkanı Türkiye Su Enstitüsü Başkanı
Yunus Emre Vakfı Mütevelli Heyet Üyeleri	Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Araştırmaları Merkezi Başkanı
Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Başkan ve Üyeleri	Vergi Denetim Kurulu Başkanı
Rektörler (Milli Savunma ve Türk-Japon Bilim ve Teknoloji Üniversitesi Rektörleri Dahil)	Gelir İdaresi Başkan Yardımcıları
Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanı	Türk Akreditasyon Kurumu Genel Sekreteri
Gelir İdaresi Başkanı	Helal Akreditasyon Kurumu Genel Sekreteri
Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanı	Sosyal Güvenlik Kurumu Başkan Yardımcıları
Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanı	Özelleştirme İdaresi Başkan Yardımcıları
Türk İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı Başkanı	Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkan Yardımcıları
Türkiye İstatistik Kurumu Başkanı Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanı	Genel Müdürler
Akaryakıt İkmal ve Nato Pol Tesisleri İşletme Başkanı Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Başkanı Ulusal Bor Araştırma Enstitüsü Başkanı	Strateji Geliştirme Başkanları
Nadir Toprak Elementleri Araştırma Enstitüsü Başkanı	Helal Akreditasyon Kurumu Yönetim Kurulu Başkanı İller Bankası Genel Müdürü Basın İlan Kurumu Genel Müdürü
Bakanlıkların, Teftiş Kurulu, Rehberlik ve Teftiş, Rehberlik ve Denetim, Denetim Hizmetleri Başkanları İle Diğer Kurul Başkanları	Türkiye Varlık Fonu Yönetim Kurulu Başkanı, Genel Müdürü ve Yönetim Kurulu Üyeleri
Diyanet İşleri Başkanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanı	Adli Tıp Kurumu Başkanı
Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanı	Avrupa Birliği Eğitim ve Gençlik Merkezi Başkanı
Dışişleri Bakanlığı Stratejik Araştırmalar Merkezi Başkanı	Türkiye’nin Taraf Olduğu Uluslararası Anlaşmalar Gereği Kurulan Üniversitelerin Mütevelli Heyeti, Yönetim ve Denetim Kurulu Başkan ve Üyeleri
Diyanet İşleri Başkan Yardımcıları	Türkiye Uzay Ajansı Başkanı
	Din İşleri Yüksek Kurulu Üyeleri
	Türkiye Adalet Akademisi Başkanı

Kaynak: “Üst Kademe Kamu Yöneticileri İle Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, Sayı:3, Tarih: 10/7/2018 – 30474.

Tablo 2’de gösterilen kadrolara yapılacak atamalarda 657 sayılı Kanun’un ilgili maddelerine koşullara uygunluk aranmakla birlikte madde 3/b-c’ye göre lisans derecesine sahip olmak denildikten sonra “Kamuda ve/veya sosyal güvenlik kurumlarına tabi olmak kaydıyla uluslararası kuruluşlar ile özel sektörde veya serbest olarak en az beş yıl çalışmış olmak” koşulu öne sürülmüştür. Bununla birlikte Kararnamenin önemli görülen maddelerinden biri görev sürelerine ilişkindir. Tablo 2’de yer alan kadroların görev süreleri için 4. maddede şunlar belirtilmektedir. Bu kişilerin “görev süresi, atandıkları tarihte görevde bulunan cumhurbaşkanının görev süresini geçemez. Cumhurbaşkanının görevi sona erdiğinde, bunların görevi de sona erer. Ancak bunlar, yerlerine atama yapılmıyca kadar görevlerine devam eder. Görev süreleri sona erenler, yeniden atanabilir. Bunlar, görev süreleri sona ermeden de cumhurbaşkanınca görevden alınabilir.” Buna göre neredeyse tüm devlet kadroları cumhurbaşkanı ile göreve gelip onunla birlikte görevden ayrılmaktadır.

Görev süreleri bahsinden sonra Kararname ile kamu bürokrasisinin üst kademelerinde 657 sayılı kanun dışında yer alan kişilerin de görevlendirilmesine olanak sağlayan düzenlemeye yer verilmiştir. 5. maddedeki bu düzenlemeye göre Tablo 2’de yer alan kadrolar için “pozisyon ve görevlere atananlar, atandıkları kadro, pozisyon ve görevlerde 657 sayılı Kanunun ve diğer kanunların sözleşmeli personel çalıştırılması hakkındaki hükümlerine bağlı olmaksızın sözleşmeli olarak da çalıştırılabilir” denilmektedir. Bu şekilde istihdam edileceklerin de sözleşme ile görevlendirilecekleri ayrıca belirtilmektedir.

Sözleşme ile çalışacakların özlük hakları konusunda ise 5. maddenin 3. fıkrasında “Sözleşme taban ve tavan ücretleri; kurum ve kuruluşlar, unvanlar, yapılan hizmetin gücü, sorumluluğu ve riskleri, iş yoğunluğu, çalışma şartları, hizmet yerinin sosyo-ekonomik durumu ve coğrafi özellikleri ile hizmete ve hizmet yerine ilişkin olarak, aynı kadro, pozisyon ve görevlerde bulunmakta olan emsallerine; emsalinin bulunmaması durumunda da benzer kadro, pozisyon ve görevlerde bulunanlara göre farklılıkları ayrı ayrı veya birlikte dikkate alınarak cumhurbaşkanı tarafından belirlenir. Sözleşme ücreti, taban ve tavan ücretleri aralığında sözleşme imzalamakla yetkili kılınan makam tarafından belirlenir” denilmiştir. Devamında ise sözleşme ile istihdam edilenlerin görev sürelerinin kendi üst kademe yöneticilerinin görev süresi ile sınırlı olduğu belirtildikten sonra 5. fıkrada “Görev süresi sona eren

veya görevden alınan üst kademe kamu yöneticisinin görevi ile ilişiği kesilir ve sözleşmesi feshedilmiş sayılır” denilmiştir. 3 nolu kararname ile pek çok atama yapılmış olmakla birlikte görevden alma uygulamasının ilk örneği ise 23 Temmuz 2018 tarihinde görölmüş olup şu şekildedir;

Cumhurbaşkanlığından: Karar Sayısı: 2018/37

“Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usüllerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 4 üncü ve 6 ncı maddeleri uyarınca Karayolları Genel Müdürü .... görevinden alınmış; bu suretle boşalan Karayolları Genel Müdürlüğüne, aynı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 2 nci ve 3 üncü maddeleri uyarınca ..... atanmıştır.”

23 Temmuz 2018  
Recep Tayyip Erdoğan  
Cumhurbaşkanı

Görevlerin sona ermesi hakkında Kararnamenin 6. maddesinde düzenleme yapılarak açıklanmıştır. Buna göre;

“Kamu görevlisi olmayanlar arasından üst kademe kamu yöneticisi kadro, pozisyon ve görevlerine atananlardan görevleri sona eren veya görevden alınanlara tazminat ödenip ödenmemesi ve tazminat miktarı ile buna ilişkin diğer hususlar cumhurbaşkanınca belirlenir. Yurtdışı kadrolarda bulunmakta iken görev süresi sona eren veya görevden alınanlar için ödenecek tazminat miktarı, yurtiçindeki emsali personelin fiili çalışmaya bağlı ödemeler hariç, ödeme unsurları üzerinden hesaplanır” denilmiştir.

“Üst kademe kamu yöneticisi kadro, pozisyon ve görevlerine kamu görevlileri arasından atananlardan görev süresi sona eren veya en az bir yıl görev yaptıktan sonra görevden alınanlardan, görev sürelerinin sona erdiği veya görevden alındıkları tarih itibarıyla emeklilik aylığı bağlanmasına hak kazanmış olmaları şartıyla, yaş haddini beklemeksizin emekli olmaları durumunda emeklilik ikramiyeleri; a) Yaş haddinden emekliliğine en fazla üç yıl kalmış olanlara yüzde otuz, 4 b) Yaş haddinden emekliliğine üç yıldan çok, altı yıldan az (altı yıl dâhil) kalmış olanlara yüzde kırk, c) Yaş haddinden emekliliğine altı yıldan fazla kalmış

olanlara yüzde elli fazlasıyla ödenir, bu tutar cumhurbaşkanı tarafından bir katına kadar arttırılabilir” denilmiştir.

Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine ekli olan (II) sayılı cetvelde (Tablo 3) yer alan “kadro, pozisyon ve görevlerde bulunmakta iken görevden alınanlardan; daire başkanı kadro ve pozisyonunda bulunanlar ile genel müdürden daha alt düzeydeki kadro, pozisyon veya görevlerde bulunanlar ve taşra teşkilatında il müdürü ve bölge müdürü kadro, pozisyon ve görevlerinde bulunanlar (ilgili mevzuat dayanakları sayıldıktan sonra) sayılan kadro, pozisyon ve görevlerde toplam en az üç yıl görev yapmış olanlar merkez veya taşra teşkilatında araştırmacı kadro veya pozisyonlarına, atanırlar. Bu madde hükümlerine göre atananlar için uygun boş kadro veya pozisyon bulunmaması hâlinde, söz konusu kadro ve pozisyonlar ihdas edilmiş ve kurumların kadro cetvellerinin ilgili bölümlerine eklenmiş sayılır” denilmiştir.



**Tablo 3 “Üst Kademe Kamu Yöneticileri İle Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” ne göre Atama/Görevden Alma Yapılacak Kadrolar**

Dışişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Üyeleri Diplomasi Akademisi Başkanı	Vergi Denetim Kurulu Başkan Yardımcıları Spor Toto Teşkilat Başkanı
Mushafları İnceleme ve Kıraat Kurulu Üyeleri	Daimi Temsilci Yardımcıları,
Helal Akreditasyon Kurumu Yönetim Kurulu Üyeleri	Cumhurbaşkanlığı İle Bakanlık ve Bağlı İlgili, İlişkili Kuruluşlarının Yurtdışı Sürekli Görevlerine Atanacaklar
Türkiye Radyo - Televizyon Kurumu Yönetim Kurulu Üyeleri	İller Bankası Genel Müdür Yardımcıları
Toplu Konut İdaresi Başkan Yardımcıları	Kamu İktisadi Teşebbüsleri Yönetim Kurulu Üyeleri
Türkiye İstatistik Kurumu Başkan Yardımcıları	Milli Piyango İdaresi Yönetim Kurulu Üyeleri
Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Bağlı Kurum Başkanları	Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkan Yardımcıları
Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkan Yardımcıları Sayıştay Savcıları	Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Para Politikası Kurulu Üyesi
Bölge Kalkınma İdaresi Başkan Yardımcıları	Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu Başkan Yardımcıları
Türk İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı Başkan Yardımcıları	Türkiye Bilimler Akademisi Başkanı Türkiye İş Kurumu Yönetim Kurulu Üyeleri
Polis Akademisi Başkanı	Türkiye Atom Enerjisi Kurumu Yürütme Kurulu Üyeleri
Adli Tıp Kurumu Başkan Yardımcıları, İhtisas Kurulları Başkan ve Üyeleri	Türk Akreditasyon Kurumu Genel Sekreter Yardımcıları
Bakanlık Daire Başkanları	Spor Müşavirleri Bakanlıklardaki Kurul Üyeleri
Bakanlık Müfettişleri (Adalet, Mülkiye, vergi ve İş Müfettişleri Dâhil)	Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu Yönetim Kurulu Üyeleri
Hazine Kontrolörleri, Sigorta Denetleme Uzmanları, Sigorta Denetleme Aktüerleri	Vakıflar Meclisi Üyeleri
Hukuk Müşavirleri (Bakanlık (...) Bağlı, İlgili, İlişkili Kuruluşları)	Bölge Müdürleri (Bağlı, İlgili, İlişkili Kuruluşlar Dahil)
Çalışma ve Sosyal Güvenlik Eğitim Araştırma Merkezi Başkanı	Defterdarlar
Genel Müdür Yardımcıları (Bağlı, İlgili, İlişkili Kuruluşlar Dâhil)	Bakanlık İl Müdürleri
Gelir İdaresi Daire Başkanları	İl Emniyet Müdürleri
Sosyal Güvenlik Kurumu Yönetim Kurulu Üyeleri	İl Müftüleri
Türkiye Tıbbi Cihaz ve İlaç Kurumu Başkan Yardımcıları	Vali Yardımcıları ve Kaymakamlar vergi Dairesi Başkanları
Türk Patent ve Marka Kurumu Başkan Yardımcıları ve Yönetim Kurulu Üyeleri	Türkiye İstatistik Kurumu Daire Başkanları
Türkiye Atom Enerjisi Kurumu Başkan Yardımcıları	Vakıflar Genel Müdürlüğü Rehberlik ve Teftiş Başkanı
Adalet Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkan Yardımcıları	Türkiye Uzay Ajansı Başkan Yardımcıları, Türkiye Uzay Ajansı Yönetim Kurulu Üyeleri
	Ulaşım Emniyeti İnceleme Merkezi Başkanı

Kaynak: “Üst Kademe Kamu Yöneticileri İle Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, Sayı:3, Tarih: 10/7/2018 – 30474.

Kararnamenin son kısımlarında yer alan 12. maddede “Üst kademe kamu yöneticileri hakkında bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenen hususlara ilişkin olarak, diğer mevzuatın bu Cumhurbaşkanlığı kararnamesine aykırı hükümleri uygulanmaz” ifadesi yer almaktadır. Diğer yandan 13. maddede ise “Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin uygulanmasında ortaya çıkabilecek tereddütleri gidermeye cumhurbaşkanı yetkilidir” denilmektedir. Buna göre mevcut kararname ile ilgili diğer hususlar hakkında Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile açıklık veya düzenleme getirileceği anlaşılmaktadır. Bununla birlikte bazı kurumların başkan veya tepe yöneticilerinin görev süreleri (III Sayılı Cetvel) Tablo 4’de gösterilmiştir.

**Tablo 4 .“Üst Kademe Kamu Yöneticileri İle Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” ne göre bazı kurumların başkan veya tepe yöneticilerini görev süreleri**

KADRO/UNVAN/GÖREV	GÖREV SÜRESİ
Diyanet İşleri Başkanı	4 YIL
Yükseköğretim Kurulu Üyeleri	4 YIL
Rektörler	4 YIL
Ölçme, Seçme Ve Yerleştirme Merkezi Başkanı	4 YIL
Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Başkanı	4 YIL
Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Başkan Yardımcıları	4 YIL
Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Para Politikası Üyesi	4 YIL
Türkiye İstatistik Kurumu Başkanı	4 YIL
Talim Ve Terbiye Kurulu Başkanı	4 YIL
Atatürk Kültür, Dil Ve Tarih Yüksek Kurumu Başkanı	3 YIL
Türkiye Bilimsel Ve Teknolojik Araştırma Kurumu Başkanı	4 YIL
Türkiye Radyo-Televizyon Kurumu Genel Müdürü	4 YIL
Türkiye Radyo-Televizyon Kurumu Yönetim Kurulu Üyeleri	4 YIL
Düzen. ve Denet. Kurum Başkan Ve Üyeleri (RTÜK Hariç)	4 YIL
Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu Başkan Ve Üyeleri	4 YIL
Türkiye İnsan Hakları Ve Eşitlik Kurumu Başkan Ve Üyeleri	4 YIL
İç Denetim Koordinasyon Kurulu Üyeleri	4 YIL
Yazma Eserler Kurumu Başkanı	4 YIL
Adli Tıp Kurumu Başkanı	4 YIL
Türkiye Sağlık Enstitüsü Başkanı	3 YIL
Sayıştay Başsavcısı	4 YIL
(Ek:Rg-2/5/2019-30762-C.K.-34/16 Md.) Türkiye Adalet Akademisi Başkanı	3 YIL
(Ek:Rg-19/6/2019-30806-Ck-39/14 Md.) Türkiye Bilimler Akademisi Başkanı	3 YIL

Kaynak: “Üst Kademe Kamu Yöneticileri İle Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, Sayı:3, Tarih: 10/7/2018 – 30474.

703 sayılı KHK ile başlayan süreç 1 ve 3 sayılı Kararname ile devam ettirilmiştir. Ancak kamudaki üst düzey atama ve görevden alma usul ve yöntemler konusunda gelişmelerin olması muhtemeldir. Zira 13. maddede “tereddüt olan hususlar” ifadesine yer verildiğine göre düzenlemelerin sistemdeki ihtiyaç ve gelişmelere göre devam ettirileceği anlamı çıkarılabilir. Ayrıca mevcut anayasanın 104. Maddesinde cumhurbaşkanına yürütmenin başı olarak yetkiler verilmiş olmakla birlikte, cumhurbaşkanı yardımcılarını dışında üst düzey kamu görevlilerinin nasıl atanacağına dair herhangi bir ibare bulunmamaktadır. Referandum sonrasında kabul edilen yeni anayasaya değişikliğine göre üst düzey kamu görevlilerinin atama ve görevden alma usullerinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle belirlenmesi öngörülmüş ve bu konuda ilk gelişme 3 sayılı kararname olmuştur. Türk bürokrasinin değişimin başında olduğunu ve gelecekte de bir takım yeni nesil yapıların ortaya çıkabileceğini ifade eden Güler, (2018)’e göre;

“Bundan sonra yaşanacak muhtemel sürece kısaca bakıldığında merkezi yönetimde Amerika’daki başkanlık ofisine benzer bir yapılanmanın ortaya çıkacağı, cumhurbaşkanlığı ofisindeki danışma kurullarında, politika belirlemeye yönelik başkana yardımcı olan kurmay birimleri içeren bir teşkilatın oluşacağı, cumhurbaşkanı ile iş başına gelip onunla giden bir takım danışma kurullarının varlığı görülecektir. Diğer taraftan artık başbakanın olmadığı sistemde başbakanlığa bağlı kuruluşların yeniden konumlandırılması gerekecek ve bu süreç çok büyük bir uğraş gerektirecektir. Bu kurumların bazıları cumhurbaşkanlığı teşkilatına bağlanacak, bazıları bakanlıklar bünyesine dâhil olacak, ama hepsinin mevzuatı ve örgütlenmesi yeni baştan ele alınacaktır. Yeni kurulacak bakanlıklar yanında, mevcutların birleştirilmesi veya kaldırılması söz konusu olabilecek, dolayısı ile cumhurbaşkanının merkezde olduğu, yürütme yetkisini tek başına kullandığı bir aktör olarak başta kamu yönetimi ve bürokrasi olmak üzere herkesi domine edeceği bir süreç başlayacaktır (Güler, 2018: 316).

Genel olarak değerlendirildiğinde, başkanlık veya benzeri sistemlerin uygulandığı ülkelerin hemen hepsinde devlet başkanı en yakınından başlamak üzere

üst ve orta kademe yöneticilere doğru genişleyen bir dairede kendi ekibini kurmaktadır. Bu şekilde plan ve politikaların tatbikinin daha hızlı, istekli ve verimli bir şekilde hayata geçirilmesi arzu edilmektedir. Bu açıdan bakıldığında üst bürokrasideki yöneticiler devlet başkanı ile birlikte bir anlamda siyasi sorumluluğu da paylaşmaktadır. Diğer yandan klasik sistemlerde ya da bürokrasinin siyasi yürütme erkinden ayrık olduğu durumlarda sorumsuz olarak nitelenebilecek bürokrasi yerini korumakta iken özellikle iktidar bunun bedeli ödemektedir.

Bu konuda dönemin Adalet Partisi genel başkanıyken Süleyman Demirel “Anayasa’nın icabına uygun olarak bakanın, müsteşar ve genel müdür gibi doğrudan doğruya kendi sorumluluğuyla alakalı görevlerde çalışanları değiştirebilmek yetkisini (...) tatbikata gidilecektir” diyerek bürokrasinin siyasi ve idari sorumluluğu paylaşması bağlamında öneri ileri sürmüştür. Bülent Ecevit ise “başbakan ve bakanlara bağlı ve siyasal ağırlığı olan bir danışman kadrosunun (özel kabine) kurulabileceğini, bunların idari işler yerine doğrudan hükümet programı doğrultusunda politika kararlarının oluşturulmasına yardımcı olmasını, her başbakan ve bakanın kendi yakın siyasal kadrosuyla birlikte göreve gelerek başbakan ve bakanlar ayrılırken görevden ayrılmalarını önermiştir.” Görüldüğü Türk siyasetinin eski dönemlerinden bu yana farklı dünya görüşündeki siyasi temsilciler benzer hususlardan söz etmişlerdir (Sobacı ve Köseoğlu, 2017: 33).

Türkiye’de siyasal dönüşüm bahsinde görüş bildirenlerin pek çoğunun öteden beridir vurgu yaptığı hususların başında bürokrasi üzerinden değerlendirmeler yaptıkları anlaşılmıştır. Yukarıda da ifade edildiği gibi bürokrasinin dönüşümü, çağa ayak uydurması ve vatandaş odaklı hale gelmesi genel kabul gören bir gerçek olmakla birlikte izlenecek metotlar tartışılabilir. Ancak araştırmacı olarak tüm devlet kademelerinde dünyada örnekleri bulunan liyakat, yetkinlik, deneyim vb. ölçütlerin öncelikler arasına alınması gerektiğidir. Diğer yandan üst kademe yetiştirme anlamında daha etkili ve geniş kapsamlı uygulamaların devreye alınması gerekmektedir.

### **3.5. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Yönelik Güncel Tartışmalar**

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine yönelik güncel tartışmalarına geçmeden önce siyasal rejim ve sistem kavramlarının içeriğine kısaca bakılmasında

fayda vardır. Turan (2018)'ın aktarımına göre siyasal rejim, devlet şekilleri başlığı altında incelenmekte olup monarşi, cumhuriyet, üniter devlet ve bileşik devlet olmak üzere dörtlü bir ayrıma tabidir. Örneğin üniter devlet rejimi, merkezi bir yapı arz eden, yönetimin merkezden yerine getirildiği adem-i merkezi nitelikte olan bir devlet şeklidir. Birleşik devlet, birden çok federasyon-federal veya konfederasyonun bir araya geldiği ABD örneğinde olduğu bir devlet yapısıdır. Dolayısı ile siyasal sistem devlet erkinin nasıl işletildiğine dair usul, yöntem ve politikalar iken rejim ise devlet sisteminin kuvvetler ayrılığı bağlamındaki durumunu göstermektedir. Örneğin monarşilerde güç tek bir merkezde toplanmakta, demokratik cumhuriyet rejimlerinde yasama, yürütme ve yargı bağımsız erkler olarak faaliyet göstermektedir (Turan, 2018: 46). Bu bakımdan değerlendirildiğinde Türkiye'de rejim değişimi değil hükümet etme yöntemi yani devlet sisteminde bir değişim olmuştur denilebilir.

Çalışmanın hazırlandığı dönemde Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi (CHS) henüz bir yıllık bir geçmişe sahip olduğundan parlamenter sistem ile aralarında derinlemesine bir farklılık değerlendirmesi yapabilmek güçtür. Bu nedenle sistem değişikliğinden sonra muhalefetin ve sistemin kurucuları tarafından ileri sürülen bazı eleştiriler ve değerlendirmelere genel bir bakışla yer verilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

Türkiye ekonomisinde Ağustos 2018 itibariyle başlayan ekonomik sorunlar, faiz oranlarında yükselme, dövizde dalgalanma, işsizlik oranlarındaki artış, sanayideki yavaşlama vb. karşısında muhalefet, bu sistemin vaat edildiği gibi çözüm, hız, etkinlik, süratli reaksiyon, güçlü bir yapı, liyakat, etkin bürokrasi vb. gibi gelişmeleri gerçekleştirmekte bekleneni karşılayamadığını ileri sürmektedir. Diğer yandan ise sistemi savunanlar başta ekonomik kriz olmak üzere pek çok olumsuz gelişmenin iç ve dış kaynaklı büyük meselelerden kaynaklandığını ifade etmektedir. Örneğin 15 Temmuzdan sonra tutuklanan ABD'li rahip üzerinden uygulanan ekonomik baskılar, Suriye meselesi, S-400 füze alımı, sürekli değişen ve çözümünü konusunda ilerlemenin çok yavaş olduğu bölgesel sorunların doğal olarak bir takım olumsuzlukları beslediği ileri sürülmektedir.

Yukarıda bahsi geçen konular konjonktürel olarak değerlendirildiğinde geri kalması muhtemel olmakla birlikte asıl tartışmaların partili cumhurbaşkanı, sistemin

işleyişi ve tarafsızlık bağlamında olmak üzere üç noktada yoğunlaştığı ifade edilebilir. Yukarıda da açıklandığı üzere dünyada; başkanlık ve yarı başkanlık sistemlerine bakıldığında devlet başkanlarının bir partinin adayı olarak seçime girdiği ve buna göre seçildiği görülmektedir. Örneğin ABD’de Cumhuriyetçiler ile Demokratlar arasından biri partili başkan olarak seçilmektedir. Örnekleri artırmak mümkün olmakla birlikte partili başkanlık sisteminde başkanı dengeleyici kongre gibi unsurlar yer almaktadır. Türkiye’deki CHS’de ise yine daha önce ifade edildiği gibi güçler arasında bir denge mekanizması kurulmuştur. Ancak muhalefet edenlerin iddiası bu denge sisteminin tam olarak çalıştırılmadığı yönündedir. Sistemi savunanların iddialarına bakıldığında, cumhurbaşkanının taraflı olmasının diğerleri üzerinde baskı gibi gelişmediği, bu yargının yanlış olduğu Mustafa Kemal Atatürk’ün de CHP’nin başı olarak devletin kurucusu olduğu dolayısı ile bunda bir sakınca olmadığı yönündedir. Halen Cumhurbaşkanı olan Recep Tayyip Erdoğan, tarafsızlık diye bir şeyin Türkiye’de hiçbir zaman söz konusu olmadığını bu konunun siyasi bir malzeme yapıldığını pek çok defa ifade etmiştir. Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan sistem değişikliği öncesinde 08.07.2014 tarihinde partisini grup toplantısında “Eğer bu kardeşiniz seçilirse, tarafsız cumhurbaşkanı olmayacak. İki taraf var, bir millet, iki devlet. Milletin tarafında olan bir cumhurbaşkanı” ifadelerini kullanmıştır (www.haberturk.com) . Buna göre Erdoğan, cumhurbaşkanının herkesi kucaklayacak bir duruşu olacağını ifade etmiştir.

Partili cumhurbaşkanlığı meselesinde ileri sürülen taraflılık iddialarının somut ve kanıtlanmış bir örneği olmadığından bu konuda zaman içerisinde daha net bir tablo ortaya çıkacaktır. Diğer yandan “Partili Cumhurbaşkanı” kavramı Türkiye’de Anayasa Hukuku geleneğine yabancı bir kavram değildir. Zira Cumhuriyetin kurucusu Mustafa Kemal Atatürk’ün CHP’nin genel başkanı iken bu vazifeyi 1938-1950 yılları arasında sürdüren İsmet İnönü yine aynı şekilde CHP’nin genel başkanlığını yürütmüştür. Sonraki dönemlerde ise Demokrat Partili olup seçildikten sonra görevinden istifa eden Cemal Gürsel, 1960 askeri müdahalesi sonrasında asker kökenli olan Cemal Gürsel, Cevdet Sunay, Fahri Korutürk, 1980 askeri müdahalesinden sonra da yine asker olan Kenan Evren Cumhurbaşkanı olmuşlardır. Bunlar ANAP Genel başkanı iken Cumhurbaşkanı olan Turgut Özal ve Doğruyol Partisi genel başkanı iken Cumhurbaşkanı olan Süleyman Demirel izlemiştir. Genel

olarak 1982 Anayasası'nda "Tarafsız ve Partiler-üstü Cumhurbaşkanı" modeli muhafaza edilmiş 2014 yılında ise ilk kez cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi sağlanmıştır.

Diğer bir tartışma CHS'nin işleyişine yönelik eleştiriler ve bu eleştirilere verilen yanıtlar üzerinden yaşanmaktadır. Muhalefet edenlerin genel görüşü sistemin beklenen ve vaat edilen şeyleri karşılamadığı yönündedir. Bununla birlikte Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, meclisin pasif hale geldiği ve atamalarda liyakatten uzaklaşıldığı yönünde görüşlerin ileri sürüldüğü görülmektedir. Bunlara karşı sistemi savunanların iddia edildiği gibi meclisin pasif olmadığı, Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin kanunlardan sonra geldiği, vb. gibi değerlendirmeler yapılmaktadır.

Genel olarak değerlendirildiğinde sistemi savunanlar ile eleştirenler arasındaki tartışmaların siyasi mücadele bağlamında ilerlediğini ifade etmek mümkündür. Tartışmalar medya ve sosyal medya üzerinden devam etmekle birlikte kuramsal bağlamda tarafların sağlıklı ve açıklama getirici araştırma, çalışma, inceleme, rapor vb. gibi bir bilgilendirici akademik nitelikte metinler arz etmedikleri görülmektedir. Bu nedenle sistem hakkında değerlendirmeler görüşler ortaya koyabilmek siyasi bir tartışmada taraf olmak anlamına gelmektedir. Çünkü henüz bir yılını tamamlamış olması nedeni ile kapsamlı ve bilimsel dayanakları olan bir görüş ortaya konulabilmesi pek mümkün değildir.

## SONUÇ

Devlet teşkilatlı bir insan topluluğu olarak insan unsurunun en gelişmiş cemiyet yapılanması olup yapısal ve işlevsel olarak daima gelişim göstermektedir. Herhangi bir topluluk için devlet kavramının kullanılabilmesi, o topluluğun nüfusla birlikte yapısal görünüme sahip olması yani örgütlenmesi gerekmektedir. Dolayısı ile devlet, belirli bir toprak parçası ile sınırlandırılan, en büyük yasal ve meşru yaptırım gücüne sahip olan siyasal ve kurumsallaşmış bir iktidar şeklidir. Başka bir deyişle, belli bir insan topluluğunun huzur ve güven içerisinde bir arada yaşamasını sağlayan, toplumsal birlik ve kamu düzenini tesis etmek ve devam ettirmek için ve tek taraflı yaptırım gücüne sahip, hukuki ve tüzel kişiliği olan sosyal bir örgütlenmedir.

Hükümet kavramı ise devletten ayrı bir yerdedir. En kısa hali ile devleti ve kurumları işleten yapı olarak görülebilir. Hükümet sisteminde ve siyasal sistemde (eğer varsa) partiler, hükümet etmek ve kendi görüşlerine göre siyasal sistemde yer almak üzere teşkil etmiş kurumlar olarak görülmektedir. Diğer yandan devletin üç ana fonksiyonunu ve erkini konu edinmesi itibarı ile hükümet sisteminin diğer siyasi sistem konuları içerisinde öncelikli bir öneme haiz olduğu vurgulanabilmektedir. Temel karakteristiğinin hükümet sistemi tarafından belirlendiği ifade edilen siyasi rejim siyasi sisteme göre daha dar ancak hükümet sistemine göre daha geniş bir alanı ifade etmektedir.

Hükümet sistemi denilen olgunun tek biçimi veya formu bulunmadığından bu sistemler için bir sınıflama yapılmaktadır. İdare hukukunda hükümet sistemlerinin sınıflandırılmasında parlamenter sistem, meclis hükümeti sistemi ve başkanlık hükümeti sistemi şeklinde yapılan temel ayırım yasama ve yürütme kuvvetlerinin birbirleri ile olan ilişkileri temel alınmaktadır. Örneğin kuvvetler ayrılığının derecesi ve şekline göre sert kuvvetler ayrılığı başkanlık hükümeti sisteminde, kuvvetlerin ılımlı ayrılığı ise parlamenter sistemde görülebilmektedir. Öte yandan kuvvetler birliği ise kuvvetlerin birleştiği organa göre, yasama ve yürütme seçilmiş olmayan bir kişide birleşir ise monarşi, diktatörlük vb. seçilmiş bir mecliste birleşirse meclis



hükümeti sisteminden bahsedilebilmektedir. Ancak her ülkenin, temel normlarda benzerlik göstermek üzere, hükümet sistemlerinin yapısı ve işleyişi birbirinden farklı olabilmektedir.

Devletin sahip olduğu temel erklerin birbirleriyle olan ilişkileri göz önüne alındığında ve özellikle yasama ve yürütme erkleri arasındaki ilişkiler bağlamında; “Kuvvetler Birliğine Dayalı Hükümet Sistemleri” ve Kuvvetler Ayrılığına Dayalı Hükümet Sistemleri” olarak tasnif edebilecek bir hükümet sistemi sınıflandırması karşımıza çıkmaktadır. Bu iki erkin tek bir organda birleşmesi halinde kuvvetler birliğine dayalı hükümet sistemi, ayrı ayrı organlara verilmesi halinde ise kuvvetler ayrılığı ilkesine dayalı hükümet sisteminden bahsedilebilir.

Yasama ve yürütmenin birbirinden ya kesin bir şekilde veyahut yumuşak bir geçişle ayrıldığı kuvvetler ayrılığına dayalı hükümet sistemlerinde, yasama ve yürütmenin birbirlerinin hukuki varlığına son verme yetkisi ülkeden ülkeye değişmektedir. Devletin organları arasında ya tam manasıyla bir ayırım bulunmakta ya da dengeli ve aralarında işbirliğine olanak tanıyacak şekilde bir ayırım söz konusu olmaktadır. Bu ayırım birbirlerinin hukuki varlığına son verme noktasında da oldukça belirleyicidir. Türkiye açısından bakıldığında demokratik gelişmelerin tarihi sürecinde önemli noktalarda cumhurbaşkanı figürünün belirgin etkisinden söz edilebilmektedir. Türkiye’de cumhurbaşkanları hem kurucu, hem sürdürücü hem de geliştirici roller üstlenerek ön sıralarda yer almış olduklarından sistem içerisinde cumhurbaşkanlarına özel bir önem verilmiştir. 1982 Anayasası sistem içerisinde cumhurbaşkanına “*sözünü dinleten güçlü bir ağabey*” rolü vermektedir. Bu rolün anayasa ile verilmediği dönemlerde de cumhurbaşkanları tarihi kişilikleri ile etkili olmuşlardır.

Dünyada farklı örnekleri bulunmakla birlikte cumhurbaşkanlığı statüsünün arkasında iki temel özel nedenden söz edilebilmektedir. Birincisi bağımsızlık sonrasında kurucu olarak, ikincisi de önemli süreçlerde yetkinin kendisine verilmesi ile gerçekleştiği görülmektedir. Anılan bu süreç ve ortamlar üzerine şekillenen ve tekrarlanan uygulamalar cumhurbaşkanlığı makamının konumu ve hükümet etmesi üzerinde sonraki dönemlerde de etkisini devam ettirmiştir.

Dünyada genel olarak hükümet sistemlerinin parlamenter sistem, başkanlık sistemi ve yarı-başkanlık sistemi şeklinde üç ana grupta uygulama örnekleri görülmektedir. Temsili rejim türlerinden birisi olan parlamenter rejim temelde kuvvetler ayrılığına dayanır. Parlamenter sistem için İtalyan siyaset bilimci Giovanni Sartori “kuvvetlerin paylaşılması” ifadesini kullanmıştır

Sistem, “kuvvetlerin işbirliği” ya da “ılımlı (yumuşak) kuvvetler ayrılığı” olarak da adlandırılmaktadır. Bu sistemde yasama ve yürütme arasındaki ilişkiler sistematik olarak kuvvetler arasındaki karşılıklı ilişkiden dolayı kolaylaştırılır ve artırılır. Çünkü yasama ve yürütme halk tarafından seçildiği için kuvvetler arasındaki bağımlılığın olduğu ileri sürülebilmektedir. Parlamenter rejim kendi içerisinde de başkent Londra’daki Westminster Sarayı’ndan alan Westminster Modeli (İngiliz Tipi), Sınırlandırılmış Model ve Çok Partili Model olarak da sınıflandırılmıştır. Diğer bir sınıflandırma Dönüşümlü ve Hâkim Oyunculu Sistemler şeklinde yapılan sınıflandırmadır. Dönüşümlü sistemde iki ana gruptan oluşan siyasi partiler iktidar için yarışırken, hâkim oyunculu sistemde tek parti koalisyonlarda başrol oynamaktadır. Parlamenter rejim, yasama ve yürütmenin sorumlulukları bakımından da sadece meclisin istediği zaman hükümeti güvensizlik oyu ile çekilmeye zorladığı bir sistem olmayıp hükümetinde gerektiğinde istifa tehdidi ile meclise baskı yapabildiği ve kendini kabul ettirebildiği bir sistemdir. Başkanlık rejimi ise ABD ile özdeşleştirilmektedir. Başkanlık sisteminin tanımı ve unsurlarına bakıldığında başkanlık sistemini tanımlayıcı üç kıstas öngörülmüştür. Birincisi zorunlu ve fakat yeterli olmamakla birlikte devlet başkanının belirli bir dönem için halk tarafından doğrudan ya da benzer bir yöntemle seçilmesidir. İkinci unsur hükümetin parlamentonun oyuyla atanmaması ve düşürülememesidir. Üçüncü olarak başkanın yürütme organını yönlendirmesi sayılır ve bu üç şartın yerine gelmesinin saf başkanlık sistemini doğuracağı ifade edilir. Diğer bir açıdan başkanlık sisteminin şartları asli ve tali şartlar olmak üzere ikili bir ayrıma tabi tutulmaktadır. Asli şartlar olarak; yürütme organının tek kişiden oluşması, başkanın halk tarafından seçilmesi ve başkanın yasama organının güven oyuna dayanmaması sayılır. Tali şartlar ise başkanın yasama organını feshedememesi, aynı şahsın hem yürütmede hem de yasamada görev alamaması ve başkanın yasama organının faaliyetlerine katılamamasıdır.

Yarı başkanlık sistemi ise klasik parlamenter sistemin temel kurumlarını ve özelliklerini korumakla birlikte, bu sistemlerde görülmeyen güçlü Cumhurbaşkanlığı kurumunu oluşturduğu görülen sistemdir. Cumhurbaşkanlarının halk tarafından seçilmesi, başkanlık sistemine yaklaşarak, “karma” ya da “yarı başkanlık” sistemini oluşturur. Yarı başkanlık sistemi, başkanlık sistemi ve parlamenter sistemin bazı özelliklerini taşıyan, iki sistemin ortasında bir sistemdir. Devlet başkanının halk tarafından seçilmesi, geniş anayasal yetkiler bağlamında başkanlık sistemine yaklaşırken, parlamentodan güvenoyu alan kabine ve başbakan olguları nedeniyle parlamenter sisteme yakınlaşmaktadır.

Başka bir açıdan başkanla parlamento çoğunluğu aynı partiye mensup oldukları takdirde sistem başkanlık sistemine, aksi halde parlamentarizme benzemektedir. Yarı başkanlık sisteminin üç şartı bulunmaktadır. Birincisi cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi, ikincisi cumhurbaşkanının önemli yetkilere sahip olması ve üçüncüsü de yürütme görevini yerine getiren ve meclisin güvenine tabi olan bir başbakan ve kabinenin bulunmasıdır Yarı başkanlık sistemi denince akla Fransız sistemi gelmektedir.

Dünya üzerinde yaklaşık kırk kadar ülkede başkanlık veya buna benzer sistemler kullanılmakla birlikte her ülkenin kendi koşullarına göre gelişmiş ve yerleşmiş bir hükümet sistemi bulunmaktadır. Hükümet sistemlerine yönelik yapılan değerlendirme ve sınıflama genel nitelikte olup ülkelerin uyguladıkları sistemler kendine has özellikler arz etmektedir. Türkiye’de uygulanmakta olan parlamenter hükümet sistemi, pek çok siyasetçi ve devlet adamı tarafından uzun yıllar eleştirilmiş ve sistem değişikliğinin başkanlık biçiminde değişmesi gerektiği dile getirilmiştir. Parlamenter sisteme yöneltilen eleştirilerin başında; istikrarlı hükümetlerin teşkil etmesinin güç olduğu bundan dolayı da yürütmenin icrai işlemlerinde sürdürülebilirliğinin sağlanamamasıdır. Nitekim Türkiye’de, Cumhuriyet tarihinde, 65 hükümet kurulmuş ve ömürleri ortalama 17 ay gibi kısa olmuştur. Diğer yandan koalisyonlardan ileri gelen istikrarsızlıklar Türkiye’de pek çok siyaset kurumunun enerjisini ülke meselelerine vermesine engel olmuştur. Parlamenter sistemin eleştirilebilecek ve savunulabilecek yanları olmakla birlikte, uzun tartışma ve münazaralardan sonra değişiklik kararı alınmış, adına “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi” denilen bu yeni sistem 16 Nisan 2017 tarihinde referanduma sunulmuştur.

Sonucun “evet” şeklinde olması ile birlikte anayasa değişikliği ve diğer yasal/idari değişimler için süreç başlamıştır. Yeni sistemin ilk seçimi 24 Haziran 2018 tarihinde yapılmış ve yeni sistemde Türkiye Cumhuriyetinin ilk Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan seçilmiştir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin tartışıldığı dönemde lehte ve aleyhte pek çok görüş ileri sürülmüştür. Bunlar ayrı bir tartışma konusu olup bunlara literatürde oldukça geniş yer verildiği görülmektedir. Dünyadaki örneklerine bakıldığında ABD ve Fransa modellerinin her ikisinden de izlerin olduğu görülmektedir. Türkiye’deki Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi için cumhurbaşkanının halk tarafından seçildiği Başkanlı Parlamenter Sisteme yakın olduğu ifade edilebilir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi devlet erkinin etkinliğini sağlanmasında, devlet yönetiminde ve güçlü meşruiyetin gerçekleştirilmesinde istikrarlı bir yapının inşasını ortaya çıkarmak üzere ileri sürülmüştür. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi konusunda kuramsal, öncül ve ardıllar bakımından oldukça uzun tartışmalar yaşanmış olmakla birlikte fiilen geçiş 24 Haziran 2018’de gerçekleşmiştir.

Yeni dönemde pek çok değişiklik söz konusu olmakla birlikte bu çalışmanın inceleme konusu olan Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde bakanlıklar ve üst bürokraside merkezi idarenin dönüşümüne bakıldığında iki önemli adım atılarak dönüşümün başladığını ifade etmek mümkündür. Birincisi 02.7.2018 Tarihli, Resmi Gazete; 09.07.2018 tarih ve 30473 sayılı “703 No’lu Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname”dir. Bu kararname ile pek çok kurum kapatılmış, statüsü değiştirilmiş veya birleştirilmiştir. Uyum sürecinde 3 bakanlık kapatılmış, 8 bakanlığın statüsü değiştirilmiş ve 16 yeni bakanlık kurulmuştur. Bunları takiben 9 kurul, 8 başkanlık ve 4 ofis kurulmuştur. Bu değişikliğin hemen ardından “10.07.2018 tarihli 1 nolu Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” yayımlanmıştır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Merkezi Yapı, Atamalar, Görevden Alınmalar, birimlerin kurulması ve bunlara dair tüm hususlar 1 nolu kararnameye göre tanzim edilmiştir. 1 Nolu kararnamenin birinci maddesinde anayasanın 104. maddesindeki hüküm ile paralel şekilde “(1) Cumhurbaşkanı

Devletin başıdır. Yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir. (2) Cumhurbaşkanı, Devlet başkanı sıfatıyla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil eder; anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını temin eder. (3) Cumhurbaşkanı, yetkilerinden bir kısmını, gerektiğinde sınırlarını yazılı olarak belirterek, astlarına devredebilir. Ancak devrettiği yetkiyi, gerek gördüğünde kendisi de doğrudan kullanabilir” denilmektedir. Buna göre cumhurbaşkanında devletin başı, yürütme yetkisi, Türk Milletini temsil, anayasanın uygulanması ve devletin işlerliğini temini görevi yüklenmiştir. Bu kapsamda Cumhurbaşkanlığı idari yapısı oluşturulmuş ve merkez teşkilatlarının üst yöneticilerinin statüleri ile atama/görevden alma usulleri belirlenmiştir. Genel olarak hem bakanlar (cumhurbaşkanı yardımcısı dahil) hem de bürokrasideki üst yöneticiler eski sistemde olduğu gibi değil cumhurbaşkanının rutin idari tasarrufuna göre görev yapar hale gelmiştir. Ayrıca üst yönetici sınıfındaki bürokratların görev süreleri de cumhurbaşkanının görev süresi ile bir tutulmuştur. Siyaseten sorumluluğu üzerinde alan hükümet ve meclis, siyaseten sorumsuz olan cumhurbaşkanının onay/onaylamama kararlarına “mecbur” kaldığı gerekçesi ile bürokrasinin siyasi sorumluluğu paylaşması düşüncesi gelişmiştir. Yeni sistemle birlikte bürokratların görev süreleri cumhurbaşkanının görev süresi ile sınırlı olması hem yeni seçilecek olan cumhurbaşkanı için problem olmayacağı gibi, parlamenter sistemde üst bürokratlar daha sonra hükümetle uyuşamadıklarında alt kadrolara atanmadığı için merkezde müşavirlik kadrolarında görevlendiriliyor ve kadrolarda hiçbir iş yapmadan mali olarak yükümlülükler getiriyordu. Yeni sistemle birlikte bunlar da ortadan kalkmış olacak. Bu sistemle birlikte bürokraside tecrübe ile birlikte verimlilik esas alınacak ve böylelikle halka hizmet odaklı hizmet ön plana çıkacaktır.

Kamu bürokrasisi yönetiminde önemli adımlardan bir diğeri de 1 Nolu kararname ile birlikte çıkan “10.07.2018 tarihli 3 sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticileri İle Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” dir. Bu kararname ile Türk kamu bürokrasisinin köklü şekilde değiştirilmesi hedeflenmektedir. Kamu bürokrasisinde üst düzey yöneticilerin atanmalarında dünyada farklı model ve örnekler olduğu görülmektedir. Birinci yöntem; İngiliz modeli olarak ifade edilen tarafsız atamalara dayanmaktadır. Liyakat ilkesi belirgin bir şekilde gözetilerek yapılan atamalar, belli bir konuda

uzmanlığı ve yetkinliği bulunan kişilerin bazı kurum ve kuruluşları başına getirilmesi şeklinde gerçekleştirilmektedir. Siyasi idare ile bağı oldukça az veya hiç olmayan bu modelde atanan yöneticilerin, uzmanlıklarından yararlanılması ve insan sermayesi olarak değerlendirilmesi amaçlanmaktadır. Devletin ve sistemin kurumsallaşmasında bu model değerli bulunmaktadır. İkinci yöntem; Üst düzey bürokrasiye yapılan atamalarda siyasi iradenin kendine yakın olan kişileri seçerek görevlendirmeyi yeğlediği atama usulüdür. Liyakat ilkesinin görece daha geride kaldığı bu modelde, ataması yapılan bürokratlar genellikle siyasi kişilikleri olan veya siyasi kişiliklerce desteklenen, nüfuz ve ilişkilerle desteklenen, görece nepotizmden beslenen, etkinlik ve verimlilikten ziyade siyasi iradeye hizmet eden anlayışla hareket eden olgular üzerinden atanmaktadır. Bu türden atamalarda siyasal kontrol oldukça belirgindir. Bu tür bürokrasi için “eleştirilen bürokrasi” ifadesi de kullanılabilir. İkinci yöntemin en büyük zaafı; bürokrasi ile siyaset arasındaki yakın ilişkilerin ya da zıtlıkların söz konusu olması ve önceliklerinin tarafların siyasi çıkarlarının gözetilmesidir. Siyaset bürokrasi üzerinde baskı kurabildiği gibi siyasi alanla kendi görüşü arasında terslik olması halinde bürokrasi engelleyici bir faktör olabilmekte yani siyasallaşma söz konusu olabilmektedir. Üçüncü yöntem; bürokrasiye atanacak üst düzey yöneticilerin görevlendirilmesinde genellikle parti üyeliğine bağlı olarak değerlendirildiği yöntemdir. 1 Nolu kararname ile yeni sistemde ilk yöntemin ortalama bir yönü oluşturulmuş denilebilir. Yani liyakat ilkesi sistem değişikliği sürecinde sıkça vurgulanmış, bürokrasinin siyaset kurumu üzerinde vesayetinden şikayet edilmiş sonuç itibarıyla de liyakat ve siyasi iradeye bağlılık şeklinde yorumlanabilecek bir yapı oluşturulmaya çalışılmıştır. Bununla birlikte Türkiye’de kamu personeli alımlarında merkezi sınavlarda başarılı olma ölçütü uzun yıllardan beridir uygulanmakta olduğundan, yeni sistemde, kariyere dayalı yani eleme aşamalarını geçmiş olma koşulu pek çok kademe için geçerlidir. Ancak yeni sistemde liyakat ve performans vurgusu öne çıktığından, alanında başarılı özel sektörden kişilerin de sözleşmeli istihdam statüsü ile üst yönetici olarak atanabilir olmasının yolu açılmıştır.

Genel olarak değerlendirildiğinde başkanlık veya benzeri sistemlerin uygulandığı ülkelerin hemen hepsinde, devlet başkanı en yakınından başlamak üzere, üst ve orta kademe yöneticilere doğru genişleyen bir dairede, kendi ekibini

kurmaktadır. Bu şekilde plan ve politikaların tatbikinin daha hızlı, istekli ve verimli bir şekilde hayata geçirilmesi arzu edilmektedir. Bu açıdan bakıldığında üst bürokrasideki yöneticiler devlet başkanı ile birlikte bir anlamda siyasi sorumluluğu da paylaşmaktadır. Diğer yandan klasik sistemlerde ya da bürokrasinin siyasi yürütme erkinden ayrık olduğu durumlarda, sorumsuz olarak nitelenebilecek bürokrasi yerini korumakta iken özellikle iktidar bunun bedeli ödemektedir. Yani aslında seçilmişlerin üstün olması gerekirken atanmış olan bürokratlar seçmişlere karşı üstün duruma gelmeleri ortadan kaldırılmış oluyor. Yeni sistemle birlik artık karar alıcılar idari bürokrasinin değil siyasi bürokrasinin bir parçası olacak böylelikle halkın seçerek iktidara getirdiği yönetim karar alma ve uygulama bürokratik direnişle karşılaşmayacak böylelikle bürokraside daha hızlı, şeffaf, verimli karar alma dönemi ortaya çıkacaktır. Bürokraside böylelikle alınan kararlar daha hızlı bir şekilde uygulamaya geçirilecektir. Parlamenter sistemde meydana gelen ve bürokrasinin hantal ve kırtasiyeci yapısı ortadan kalkmış olacaktır.

Türkiye’de siyasal dönüşüm bahsinde görüş bildirenlerin pek çoğunun öteden beridir vurgu yaptığı hususların başında bürokrasi üzerinden değerlendirmeler yaptıkları anlaşılmıştır. Yukarıda da ifade edildiği gibi bürokrasinin dönüşümü, çağa ayak uydurması ve vatandaş odaklı hale gelmesi genel kabul gören bir gerçek olmakla birlikte izlenecek metotlar tartışılabilir. Ancak araştırmacı olarak tüm devlet kademelerinde dünyada örnekleri bulunan liyakat, yetkinlik, deneyim vb. ölçütlerin öncelikleri arasına alınması gerektiğidir. Burada sayılan ilkelerin tam anlamıyla gerçekleştirilmesi için İngiltere’deki “Hizmeti koruma kurulu” ya da Amerika’daki “Liyakati koruma kurulu” gibi bir kuruluş kurularak cumhurbaşkanı kararnamesi ile atanan kişilerin veya görevden alınan kişilerin şikâyet konularını çözüme kavuşturulması sağlanabilir. Diğer yandan, üst kademe yetiştirme anlamında daha etkili ve geniş kapsamlı uygulamaların devreye alınması gerekmektedir. Türkiye için partili cumhurbaşkanlığı sistemi yabancı bir kavram olmamakla birlikte güçler arasındaki dengelerin zaman içerisinde ve demokrasi geleneği ile birlikte olgunlaşmaya ihtiyacı vardır.

Dünyada her ülkenin yönetim sistemi kuramsal olarak benzerlik gösterse de uygulama bakımından benzersizdir. Bundan dolayı Türkiye’de sistem tartışmalarında ülkenin kendi dinamikleri gözetilerek görüşlerin ileri sürülmesi gerekmektedir.

Örneğin homojen bir yapıda olan İngiltere'nin parlamenter sisteminin, eyalet sistemi ile yönetilen ABD'nin başkanlı sisteminin aynen kullanılması mümkün değildir. Sistemin beklenen vaatleri gerçekleştirebilmesi için liyakat ilkesinin öncelikli olarak yerleşmesi, meclisin daha güçlü hale getirilmesi, denge mekanizmalarının daha işler hale getirilmesi gerekmektedir. Son olarak kuvvet ayrılığı konusunda ileri sürülen iddia ve eleştirilerin geniş katılımlı ortak çabalarla giderilmesi gerekmektedir. Zira sistem üzerinde yürütülen tartışmalı alanlar giderilebilirse etkinliğin artması muhtemeldir. Özellikle yüksek yargı mensuplarının Cumhurbaşkanı tarafından atanması konusunda ilerleme kat edilmesi gerekmektedir. Türkiye'nin içinden geçtiği hassas dönem göz önüne alındığından ve geçmiş tecrübeler dikkate alındığında yargı erkinin çağdaş normlarda görevlerini sürdürmesi için bu alan yönelik tartışmaların giderilmesi gerekmektedir.



## KAYNAKÇA

### *KİTAPLAR*

- Aslan, R. (2009). *Kuvvetler Ayrılığı Teorisi ve Uygulamalı Örnekleri (İngiltere, Almanya, ABD ve İsviçre)*, Yayınları, Bursa.
- Ataöv, T. (2011). *Federasyon Başkanlık Yarı-Başkanlık*, Destek Yayınevi, İstanbul.
- Atar, Y. (2012). *Türk Anayasa Hukuku*, Mimoza Yayınları, Konya.
- Aydın, A. Hamdi (2012). *Kamu Yönetimine Giriş*. Ankara: Seçkin Yayınları
- Bal, B., (2011), *İstikrarsız Parlamentarizme Karşı Başkanlık Sistemi*, Der Yayınları, İstanbul.
- Baldaş, F. (Çev.) (2011). *Montesquieu Kanunların Ruhu Üzerine* İstanbul, Hiperlink Yayınları.
- Boyar, O. (2018). “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri Ve “Executive Orders” : Karşılaştırmalı Gözlemler” *Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyum Bildiriler Kitabı* İçinde, ss. 15-28, Marmara Üniversitesi Yayınları: No. 861, İstanbul.
- Bülbül, K. (2017). *Etkin İstikrarlı Güçlü Bir Türkiye İçin Cumhurbaşkanlığı Sistemi Nedenler, Tepkiler, Beklentiler*, Tezkire Yayıncılık, İstanbul.
- Çukurçayır, M. A. (2006). *Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi*. 3. Baskı, Konya: Çizgi Kitabevi.
- Demir, F. (1998). *Demokrasilerde Hükümet Sistemleri ve Başkanlık Hükümeti Rejimi*, EĞİAD, İzmir.
- Duverger, M. (1975). *Siyasi Partiler*, (Çev. E: Özbudun Ergun), Bilgi Yayınları, Ankara.
- Duverger, M., (1975). *Seçimle Gelen Krallar*, Konuk Yayını, İstanbul.

- Emini, F. T. (2019). “Türk Kamu Yönetiminde Temel Sorunlar,” *Türk Kamu Yönetimi*, (Ed. Hamza Ateş), İçinde; ss.137-169, Savaş Kitap, Ankara.
- Erdoğan, M. (1996). *Anayasal Demokrasi, Siyasal Kitabevi*, Ankara.
- Eren, E. (2019). *Yönetim ve Organizasyon*, 13. Baskı, Beta Basın A. Ş.
- Eren, V. ve Özel M. (Ed) (2008). *Devletin Dönüşümü ve Yeni Dönem Kamu Yönetimi*, Çizgi Kitapevi, Konya.
- Eroğul, C., (2004), *Anatüzeeye Giriş (“Anayasa Hukuku”na Giriş)*, İmaj Yayıncılık, Ankara.
- Eryılmaz, B. (2010). *Kamu Yönetimi*, Ankara: Okutman Yayıncılık.
- Genç, E. (2019). “Türk Kamu Bürokrasisi,” *Türk Kamu Yönetimi*, (Ed. Hamza Ateş), İçinde; ss.115-137, Savaş Kitap, Ankara.
- Gergerlioğlu, M. T., (2017), *Türk Tipi Cumhurbaşkanlığı Kurumlarının Vesayetinden Halkın İktidarına*, Hayykitap: İstanbul.
- Gözler, K. (2017). *Elveda Anayasa: 16 Nisan 2017’de Oylayacağımız Anayasa Değişikliği Hakkında Eleştiriler*, Bursa. Ekin Yayın.
- Gözler, K. (2000). *Cumhurbaşkanı - Hükümet Çatışması: Cumhurbaşkanı Kararnameleri İmzalamayı Reddebilir mi?*, Ekin Yayınları, Bursa.
- Gözler, K. (2006), *Anayasa Hukukuna Giriş*, Ekin Kitapevi, Bursa.
- Gözübüyük, Ş. (1995). *Anayasa Hukuku*, 5. Basım, Turhan Kitapevi, Ankara.
- Gülener, S. ve Miş, N. (2017). *Cumhurbaşkanlığı Sistemi*, Ankara, SETA Yayınları
- Hekimoğlu, M. M. (2009). *Anayasa Hukukunda Karşılaştırmalı Demokratik Hükümet Sistemleri ve Türkiye*, Ankara Detay Dağıtıcılık
- Hekimoğlu, M. M., (2009), *Anayasa Hukukunda Karşılaştırmalı “Demokratik Hükümet Sistemleri” ve Türkiye*, Detay Yayıncılık, Ankara.
- İba Ş. (2008). *Anayasa Hukuku ve Siyasal Kurumlar*, Turhan Kitabevi, Ankara.
- Kaboğlu, İ., (2000), *Anayasa ve Toplum*, İmge Kitapevi, İstanbul.

- Kaboğlu, İ.Ö. (2009). *Anayasa Hukuku Dersleri*, 5. Baskı, Legal Yayıncılık, İstanbul.
- Kapani, M. (1997). *Politika Bilimine Giriş*, Bilgi Yayınevi, Ankara.
- Karatepe, Ş. vd., (2017). *Sorularla Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi*, Memur-Sen Yayınları, Ankara.
- Kuzu, B., (2011), *Her Yönü İle Başkanlık Sistemi*, Babıalı Kültür Yayıncılığı İstanbul.
- Miş, N. ve Duran, B. (2017). “Türkiye’de Siyasal Sistemin Dönüşümü ve Cumhurbaşkanlığı Sistemi”, *Türkiye’de Siyasal Sistemin Dönüşümü ve Cumhurbaşkanlığı Sistemi*, SETA, Ankara.
- Nohutçu, A. (2006). *Kamu Yönetimi*. Ankara: Savaş Yayınevi.
- Onar, E. (2005). *Türkiye’nin Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmeli Midir?*, *Başkanlık Sistemi*, Barolar Birliği Yayınları, Ankara.
- Onar, E., (2001), *Türkiye’nin Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmeli midir?*, Uluslararası Anayasa Hukuku Kurultayı, TBB Yayınları, Ankara.
- Onar, E., (2005), “Türkiye’nin Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmeli midir?”, *Başkanlık Sistemi*, İçinde ss. 71-103 (Ed. T. Ergül), TBB Yayınları, Ankara.
- Onar, Erdal (2005). “Türkiye’nin Başkanlık ya da Yarı Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmeli mi?”. (Derl. T. Ergül). *Başkanlık Sistemi*, Türkiye Barolar Birliği Yayını, Ankara.
- Özalp, İ. (1999). *Yönetim ve Organizasyon*, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir.
- Özbudun, E. (2013). *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin Yayınları, Ankara.
- Özbudun, E., (1990, *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin Yayınları, Ankara.
- Özbudun, E., (2005), “Başkanlık Sistemi Tartışmaları”, *Başkanlık Sistemi* (Ed. T. Ergül), içinde ss. 104- 113, Türkiye Barolar Birliği Yayını, Ankara.

- Özdemir, H., (2007), *Atatürk'ten Günümüze Cumhurbaşkanlığı Seçimleri*, Remzi Kitabevi, İstanbul.
- Özer, M. A., Akçakaya, M., Yaylı, H., ve Batmaz, N. Y. (2015). *Kamu Yönetimi Klasik (Yapı ve Süreçler)*, Adalet Yayınevi, Ankara.
- Özsoy, Ş., (2009), *Başkanlık Parlamenter Sistem Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçildiği Parlamenter Hükümet Modeli ve Türkiye İçin Tavsiye Edilebilirliği*, Oniki Levha Yayıncılık, İstanbul.
- Sartori, G., (1997), *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği, Yapılar, Özendiriciler ve Sonuçlar Üzerine Bir İnceleme*, (Çev. E. Özbudun), Yetkin Yayınları, Ankara.
- Sezginer, M. (2010). *Günümüz Demokrasilerinde Kuvvetler İlişkisi ve 1982 Anayasası'nda Sorunlar*, Ankara, Seçkin Yayıncılık.
- Şahin, T. ve Aksoy, M. (Haz.) (2016). *İngiltere Kamu Yönetimi ve Kamu Personel Sistemi*, T.C. Devlet Personel Başkanlığı Ankara.
- Şenel, A. (2002). *Siyasal Düşünceler Tarihi*, Ankara, Bilim Sanat Yayınları.
- Uluşahin, N. (1999). *Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi*, Yetkin Yayınları, Ankara.
- Uluşahin, N. (2007). *Saf Hükümet Sistemleri Karşısında İki Başlı Yürütme Yapılanması*, Yetkin Yayınları, Ankara.
- Yavuz, B. (2008). *Parlamenter Hükümet Sisteminde ve 1982 Anayasasında Başbakan*, Asil Yayınları, Ankara.
- Yazıcı, S. (2002). *Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Yıldız, A. (2012). *Türkiye'nin Parlamenter Sisteminde Hükümet*, Murat Kitapevi, Ankara.

### **SÜRELİ YAYINLAR**

- Akçakaya M. ve Özdemir, A., (2018), “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Siyasal İstikrar”, *Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi*, C.53, S.3, (922-944).
- Akçakaya, M. ve Özdemir, A. (2018). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Siyasal İstikrar, *Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi*, C.53, S.3, (922-944).
- Akıncı, B. (2017). 16 Nisan Referandumu Öncesinde Türkiye’de Hükümet Sistemi Tartışmalarına Yönelik Siyasi Partiler, Sivil Toplum Kuruluşları ve Akademisyenlerin Bakış Açısı, *Türk & İslam Dünyası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, S.15, ss. 56-75.
- Alkan, H., (2017). “Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yasama Denetimi”, *Yeni Türkiye*, S. 94 (474-483).
- Ardıçoğlu, A. (2017). Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, *Ankara Barosu Dergisi*, S.3 (21-51).
- Ataay, F. (2013). Adalet ve Kalkınma Partisi’nin ‘Başkanlık Sistemi’ Önerisi Üzerine Değerlendirme, *Alternatif Politika*, C. 5, S. 3, ss. 266-294.
- Aydın, N. (2012). “Weberyen Bürokraside Liyakat ve Türk Kamu Bürokrasisinden Bir Kesit: Siyasetin Bürokrasi İronisi,” *Sayıştay Dergisi*, S: 85, (51-67).
- Bayram, A. B. ve Çınar, K. (2007). “İktidar ve Siyasetin Gölgesinde Bürokrasi ve Demokrasi İlişkisi: İdealler, Zorunluluklar, Gerilimler,” *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, C. 9, S.1, (11-24).
- Beceren, E. ve Kalağan, G., (2007), “Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemi; Türkiye’de Uygulanabilirliği Tartışmaları”, *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Yıl: 6, S. 11, (163-181).
- Bıçkılı, D.ve Sobacı, M. Z. (2011). “Yerel Yönetimden Yerel Yönetişime: Post-Fordizm Bağlamında Yerel Yönetimleri Anlamak,” *Yönetim Bilimleri Dergisi*, S.9, C. 2, (217-233).
- Bilir, F. (2013). “Hükümet Sistemleri Tartışmaları Bağlamında Hükümet Sistemimiz ve Partili Cumhurbaşkanı”, *Yeni Türkiye*, S. 51, (303-308).

- Bozdağ, B. (2017). “Yeni ve Büyük Türkiye'nin Temellerini Atıyoruz”, *Yeni Türkiye*, S. 94,
- Buran, H., (2009), “Siyasal Rejim Sınıflamalarının Yeniden Gözden Geçirilmesi Üzerine”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*, C. 14, S.1, (69-97).
- Coşkun, V. (2017). 16 Nisan 2017 Tarihinde Kabul Edilen Anayasa Değişikliklerinin Değerlendirilmesi, *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 22, S. 36, ss. 3-30.
- Deniz, Ş. A. (2006). İngiltere İle Karşılaştırmalı Olarak Türkiye’de Parlamenter Sistemin İşleyişi ve Hükümet Sistemi Tartışmaları, *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C.8, S.3, ss. 133-157.
- Efe, H., Kotan, M., (2015), “Türkiye’de Hükümet Sistemi Tartışmaları Çerçevesinde Başkanlık Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, *Kafkas Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C. 6, S. 9, (65-94).
- Erdil, K. ve Keskinsoy, Ö., (2010). Cumhurbaşkanının Görev Süresi, *Ankara Barosu Dergisi*, S. 1, (253-258).
- Ergil, D., (2013), “Başkanlık Sistemi”, *Yeni Türkiye Dergisi Başkanlık Sistemi Özel Sayısı*, Yıl: 9, S. 51, (372-380).
- Evcimen, G., (1992), “Başkanlık Hükümeti Sistemi: ‘Ratio Politica’sı ve Türkiye”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, C.47, S.1, (317-334).
- Fendoğlu, H. T. (2017). “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”, *Yeni Türkiye*, S. 94 (94-106).
- Fırat, E. (2019). “Türkiye ve Dünyada Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemi Türkiye’de Uygulanabilir Mi?,” *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi*, S. 35, (1-20).
- Gönenç, L., (2007), “Hükümet Sistemi Tartışmalarında ‘Başkanlı Parlamenter Sistem’ Seçeneği”, *Güncel Hukuk*, S.8, 39-43.
- Gül H., Kamalak İ., Gül S. S., (2017), “Amerikan Başkanlık ve Fransız Yarı-Başkanlık Sistemleri Işığında Türkiye’nin Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”, *Strategic Public Management Journal*, S. 3, (101-120).

- Gül H., Kamalak İ., Gül S.S., (2017), “Amerikan Başkanlık ve Fransız Yarı-Başkanlık Sistemleri Işığında Türkiye'nin Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”, *Strategic Public Management Journal*, S. 3, (101-120).
- Güler, T. (2018). “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Kamu Yönetimine Etkileri,” *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C. 21, S. 39 (299-322).
- Hakyemez, Y. Ş. (2011). *Yeni Anayasada Türkiye'nin Hükümet Sistemi, SDE Analiz*, Ankara.
- Hamdemir, B. ve Çelik, A., (2018), “Türkiye’de Parti Sistemleri”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.67, S.4, (697-733).
- Hekimoğlu, M. M. (2012). “Türkiye’deki Hükümet Sistemi Tartışmalarına Eleştirel Bir Bakış,” *Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, C:1, S:1, (3-5).
- Kama, S., (2016), “Parlamentar Hükümet Sistemi Olarak “Westminster Modeli” Britanya Örneği Üzerine Bir Deneme”, *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, 22, S. 2, (161-201).
- Karatepe, Ş. (2013), “Hükümet Sistemleri ve Türkiye”, *Yeni Türkiye*, S. 51, (223-235).
- Kaya, B. (2017). Türk Tipi Başkanlık Sistemi Önerisinden Partili Cumhurbaşkanlığı Sistemine, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, C. 15, S. 30, (27-50).
- Kaymal, C., (2017). “Başkanlık Sistemi ve İstikrar Arasındaki İlişki”, *Strategic Public Management Journal*, C. 3, S. 6, (150-167).
- Kılıç, M. (2017). Hukuk-Politik Gerçekliği Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, *Yeni Türkiye* S. 94, ss. 169-175.
- Küçük, A. (2017). Yeni Anayasa Değişikliği ile Getirilmek İstenen Türkiye’ye Özgü Başkanlık Sistemi: Korkular, Algular, Beklentiler, *Liberal Düşünce Dergisi*, S. 85, ss. (157-189).
- Kükner, B., (2012), Hükümet Sistemi Seçeneklerinden “Başkanlı Parlamentar Sistem” Seçeneği ve Türkiye Açısından Uygulanabilirliği”, *Ankara Barosu Dergisi*, S. 2, (277-304).

- Özbay, H. (2016). Türkiye’de Ak Parti İle Birlikte Gündeme Gelen ‘Başkanlık Sistemi Tartışması’: Sistemin Gerekliliği, Uygulanabilirliği, Çekince ve Endişeler, *Düzce Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C. 6, S. 1, (25-55).
- Sevinç, M., (2002). “Güncel Gelişmelerin Işığında, 1982 Anayasası’na Göre Cumhurbaşkanı”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, C. 57, S 2 (109-137).
- Taşdöğen, S. (2016). “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri,” *Ankara Üniversite Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.65, S.3, (937-966).
- Teziç, E. (2001). *Anayasa Hukuku*, Beta Yayınevi, İstanbul.
- Teziç, E. (2013), “Başkanlık Rejimini Anlamak”, *Yeni Türkiye Dergisi*, S.51, (366-371).
- Tunç, H. (2008). “Demokrasi Türleri ve Müzakereci Demokrasi Kavramı”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.12, S.1-2, (1113-1132).
- Tunç, H. ve Yavuz, B. (2009). “Avantaj ve Dezavantajlarıyla Başkanlık Sistemi”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, S. 81, (1-39).
- Tunç, H. ve Yavuz, B. (2009). “Avantaj ve Dezavantajlarıyla Başkanlık Sistemi,” *TBB Dergisi*, S. 81 (1-39).
- Tunç, H. ve Yavuz, B. (2009), “Avantaj ve Dezavantajlarıyla Başkanlık Sistemi”, *TBB Dergisi*, S.81, (1-39).
- Turan, M. (2018). Türkiye’nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, *Social Sciences Research Journal*, C. 7, S. 3, ss. 42-91
- Uzun, C. D. (2017). “Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yargı,” *SETA Analiz*, S.193, (1-20).
- Ülgen, Ö. (2018). “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri,” *Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, S.1, (3-41).
- Yavuz, B. ve Bayındır, M. S. (2014). “Cumhurbaşkanının Bakanlar Kuruluna Başkanlık Etmesi Tartışmaları ve Sistem Arayışı”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* C. 18, S. 3-4, (435-457).



Zabunoğlu, H. G. (2018). Günümüzde Ulus-Devlet, *Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 13, S. 1, (535-559).

Zorlu, S. E. (2016). 5678 Sayılı Kanunla Gerçekleştirilen Anayasa Değişikliği Sonrası Cumhurbaşkanı'nın Seçimi ve Demokratik Seçimin Genel İlkeleri, *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 24, S. 1, (37-68).

### **TEZLER**

Aydın, R. (2017). *Hükümet Sistemleri ve Siyasi Partiler: Başkanlık, Yarı - Başkanlık ve Parlamenter Sistemler*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Doğan, F. (2010). *Uluslararası İlişkilerde Devlet: Küreselleşme ve İkinci Devlet Tartışması*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.

Doğru, D., (2011), *Hükümet Sistemleri Açısından 2007 Anayasa Değişikliği Ve Bu Değişikliğin Türk Parlamenter Sistemine Olası Etkileri*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, T.C. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Güllüce, F., (2014). *Başkanlık Sistemi Ve Türkiye'de Başkanlık Sistemi Tartışmaları*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, T.C. Kocaeli Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kocaeli.

Karakuş, M. (2008). *Cumhurbaşkanının İdare İle İlişkileri*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, T.C. İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

Köksoy, F., (2011), *Demokratik Sistemler ve İç Güvenlik Yapılanmalarının Karşılaştırılması: ABD, Fransa Ve Türkiye Örneği*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, T.C. Polis Akademisi Güvenlik Bilimleri Enstitüsü, Ankara.

Küçükoba, G. (2014). *Başkanlık Sistemi ve Türkiye'ye Uygunluğu Sorunsalı*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü , Diyarbakır.

Kütük, A., (2012), *Demokratik Hukuk Devleti ve Hükümet Sistemleri Perspektifinden Türk Anayasal Tarihinde Cumhurbaşkanlığı*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Akdeniz Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Antalya.

Özdemir İ. M. (2008). *Küreselleşme Sürecinde Türkiye’de Sosyal Devlet ve Sosyal Hizmetler*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.

Özdemir, S. (2004). *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, T.C. İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

Yaman, Y. (2019). *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Ortaya Çıkabilecek Olası Sorunlar ve Çözüm Önerileri*, Yüksek Lisans Tezi, T.C. Dumlupınar Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kütahya.

Yavuz, B. (2007). *Parlamente Hükümet Sistemlerinde Ve 1982 Anayasasında Başbakanın Konumu*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, T.C. Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

## ***Diğer***

Ak Parti (2018). *Güçlü Meclis Güçlü Hükümet Güçlü Türkiye, Cumhurbaşkanlığı Seçimleri ve Genel Seçimler Seçim Beyannamesi*, Ankara. ([https://www.trthaber.com/pdf/Beyanname23Mays18\\_icSayfalar.pdf](https://www.trthaber.com/pdf/Beyanname23Mays18_icSayfalar.pdf))

Aydın, A. H. ve Durgun, S. (2017). “Kuvvetler Ayrılığı / Birliği Açısından Türkiye’de Partili Cumhurbaşkanlığı Sistemi”, 2nd International Congress on Political, Economic and Social Studies (ICPESS), 19-22 May 2017.

Gönenç, L., (2007). “Hükümet Sistemi Tartışmalarında ‘Başkanlı Parlamente Sistem’ Seçeneği”, [http://www.yasayanayasa.ankara.edu.tr/belgeler/makaleler/baskanli\\_parlamente\\_sistem.pdf](http://www.yasayanayasa.ankara.edu.tr/belgeler/makaleler/baskanli_parlamente_sistem.pdf) . (12.03.2019)

Gönenç, M. L. (2018). *Uygulamada Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi*, TEPAV (Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı), Araştırma, İstanbul.

[https://www.tepav.org.tr/upload/files/1526884486-7.Uygulamada\\_Cumhurbaşkanlığı\\_Hükümet\\_Sistemi.pdf](https://www.tepav.org.tr/upload/files/1526884486-7.Uygulamada_Cumhurbaşkanlığı_Hükümet_Sistemi.pdf)

<https://www.haberturk.com> (2014). Tarafsız Cumhurbaşkanı Olmayacağım (08.07.2014). <https://www.haberturk.com/gundem/haber/966765-tarafsiz-cumhurbaşkanı-olmayacagim> (11.05.2019).

NTV Haber, (2009). “Erdoğan: Bürokratik oligarşi en büyük engel” (09.05.2009). <https://www.ntv.com.tr/turkiye/erdogan-burokratik-oligarsi-en-buyuk-engel,6gl7qYSfjky5aYBQ6nGfjQ>, (15.05.2019).

NTV, (2017). Hollanda'da 225 gün sonra hükümet kuruldu (26.10.2017), <https://www.ntv.com.tr/dunya/hollandada-225-gun-sonra-hukümet-kuruldu,3QvW9zYT70G1o2WKCU9sMQ> (11.05.2019).

Parsak, M. (2012). *Parlamentar /Başkanlık/Yarı Başkanlık Hükümet Sistemlerine Genel Bir Bakış ve Türkiye Cumhuriyeti'nin Hükümet Sistemi*, Türk Akademisi Siyasi Sosyal Stratejik Araştırmalar Vakfı Yayını.

Resmi Gazete, 09.07.1984 Tarih ve 18453 Sayılı, 3030 sayılı “Büyükşehir Belediye Kanunu”.

Resmi Gazete, 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 11.02. 2017, Sayı: 29976.

Resmi Gazete, 7140 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 25.04.2018, Sayı: 30402.

SETAV (2018). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Üst Kademe Yöneticilere İlişkin Politika Önerileri, <https://setav.org/assets/uploads/2018/06/111.-HÜKÜMET-SİSTEMİ-tam-rapor.pdf>.

Sobacı, M. Z. ve Köseoğlu, Ö. (2017). *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Üst Kademe Yöneticiler*, SETA Rapor, Ankara.

Sobacı, M. Z. ve Köseoğlu, Ö. (2018). *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Üst Kademe Yöneticiler*, SETA Rapor, Ankara.

T.C. Devlet Personel Başkanlığı (2017). *2017 Yılı Faaliyet Raporu*, Ankara. ([http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:gQNNrOITft8J:www.dpb.gov.tr/F/Root/dosyalar/strateji\\_raporlari/Devlet\\_Personel\\_Baskanligi\\_2017\\_Yili\\_Faaliyet\\_Raporu.doc+&cd=2&hl=tr&ct=clnk&gl=tr](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:gQNNrOITft8J:www.dpb.gov.tr/F/Root/dosyalar/strateji_raporlari/Devlet_Personel_Baskanligi_2017_Yili_Faaliyet_Raporu.doc+&cd=2&hl=tr&ct=clnk&gl=tr))

Tamer, G. (2017). “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri İle Cumhurbaşkanının Kanunları Veto Yetkisi Karşısında Meclisin Durumu,” [http://www.javstudies.com/Makaleler/1712698181\\_1.%20Mehmet%20KARAHAN&Ali%20BALKAN\\_239-246-asil.pdf](http://www.javstudies.com/Makaleler/1712698181_1.%20Mehmet%20KARAHAN&Ali%20BALKAN_239-246-asil.pdf), (11.05.2019).

www.yenisafak.com (2018). “Cumhurbaşkanı Erdoğan yeni sistemi tek tek açıkladı: 16 bakanlık olacak (22.06.2018).” <https://www.yenisafak.com/gundem/cumhurbaskani-erdogan-yeni-sistemi-tek-tek-acikladi-16-bakanlik-olacak-3359678>, (02.05.2019).

## ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler:

Adı ve Soyadı: Erdi Esen

Doğum Yeri ve Tarihi: Isparta-20.06.1993

Medeni Hali: Evli

Eğitim Durumu:

İlk Ve Ortaöğrenimi: Gönen Süleyman Demirel İlköğretim Okulu

Lise Öğrenimi: Gülkent Anadolu Lisesi

Lisans Öğrenimi: Bartın Üniversitesi Siyaset Bilimi Ve Kamu Yönetimi

Yüksek Lisans Öğrenimi: Burdur Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Kamu Ve Yönetimi Tezli Yüksek Lisans

İş Deneyimi : 2017 yılından beri Ticaret Bakanlığında Gümrük Muhafaza Memuru olarak iş hayatıma devam etmekteyim