

PAPER DETAILS

TITLE: CUMHURBASKANLIGI HÜKÜMET SİSTEMİNİN TEMEL DİNAMİKLERİ

AUTHORS: Namik Kemal Öztürk

PAGES: 69-87

ORIGINAL PDF URL: <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/883987>

CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNİN TEMEL DİNAMİKLERİ

*Namık Kemal Öztürk**

Geliş/Received: 08.08.2019

Kabul/Accepted: 13.12.2019

Özet

Hükümet sistemleri bir ülkenin yönetim modelini veya siyasi gücün toplandığı merkezi işaret eder. Bu bakımdan devletler kendilerine uygun bir hükümet sistemi belirleyerek siyasal sistemin etkin işlerliğini sağlamaya çaba gösterirler. Günümüzde demokratik olarak kabul edilen ve kuvvetler ayrılığından mülhem üç ana hükümet sistemi olduğu genellikle kabul edilir. Bunlar; parlamenter sistem, yarı-başkanlık sistemi ve başkanlık sistemidir. Hükümet sistemlerinin anayasalarla benimsenip uygulanmasında ülkeler arasında önemli farklılıklar vardır. Bu nedenle bütün ülkeler için geçerli tek tip bir uygulama yoktur. Türkiye'nin yeni hükümet sistemine de bu açıdan yaklaşmak gerekir. Çünkü mevcut hükümet sistemlerinden hiçbirisiyle birebir uyum içinde değildir ve pragmatik ihtiyaçlar doğrultusunda dizayn edilmiştir. Bu bakımdan tamamen kendine özgü, her hükümet sisteminden belli kısımları bünyesinde taşıyan ama hiçbirine benzemeyen yeni bir yapılanma söz konusudur. Bu yeni yapılanma içinde kuvvetler ayrılığına eskisinden daha çok vurgu yapıldığı ancak bu vurgunun yüzeysel kaldığını söyleyebiliriz. Ayrıca sistemin işlerliğinin belli koşullar çerçevesinde düşünüldüğünü de belirtmek gerekir. Bu koşulların gerçekleşmemesi durumunda sistemin işlerliği sıkıntıya girecektir. Bu sıkıntıları aşmak için hem yürütme organına hem de yasama organına seçimleri yenileme yetkisi verilmiştir. Ancak seçimleri yenileme her zaman sorunları çözmeye yeterli olmayabilir. Bunun dışında hükümet sistemleri hakkında fikir üretebilmek için uzunca bir sürenin geçmesini beklemek ve kurumların nasıl işlerlik kazandığını görmek önemlidir. Ancak bu süreden sonra bir sistemin işlerliği hakkında kesin kanaatler oluşur. Dolayısıyla yeni hükümet sistemini yargılamak için biraz daha zamana ihtiyaç olduğunu ama bazı hususların ileride sorun oluşturabilecek potansiyele sahip olduğunu şimdiden söyleyebiliriz.

Anahtar Kelimeler: Hükümet Sistemleri, Parlamenter Sistem, Başkanlık Sistemi, Cumhurbaşkanlığı Sistemi, Yarı-başkanlık Sistemi, Kuvvetler Ayrılığı.

* Prof.Dr. Muğla Sıtkı Koçman Üniv. İİBF. Kamu Yönetimi Bölümü, nkozturk@mu.edu.tr Orcid: 00 00000272644791

Abstract

Government systems represent the model of government or administrative organization of a country and point to the center where political power is concentrated. In this respect, states try to ensure the effective functioning of the political system by determining an appropriate system of government. Today, it is generally accepted that there are three main governmental systems that are democratically accepted and are excluded from the separation of powers. These; parliamentary system, semi-presidential system and presidential system. There are significant differences between countries in the adoption and implementation of government systems by constitutions. Therefore, there is no uniform practice for all countries. Turkey's new government system also needs to be approached from this angle. Because it is not in direct harmony with any of the existing governmental systems and has been designed in accordance with pragmatic needs. In this respect, there is a new structure which is completely unique, which contains certain parts of every government system but is unlike any other. In this new structure, we can say that there is more emphasis on the separation of powers than before, but this emphasis remains superficial. It should also be noted that the operability of the system is considered under certain conditions. If these conditions are not fulfilled, the system will become inoperable. To overcome these difficulties, both the executive and the legislature were given the authority to renew the elections. However, renewing elections may not always be enough to solve problems. In addition, it is important to wait for a long time to come up with ideas about government systems and to see how the institutions operate. Only after this time, there are certain conclusions about the operability of a system. Therefore, it is possible to say that some time is needed to judge the new system of government, but some issues have the potential to cause problems in the future.

Key Words: Government Systems, Parliamentary System, Presidential System, Semi-Presidential System, Separation of Powers.

GİRİŞ

Günümüzde, demokratik olarak kabul edilen üç ana hükümet sistemi olduğu genellikle kabul edilir. Bunlar; parlamenter sistem, yarı-başkanlık sistemi ve başkanlık sistemidir. Yarı-başkanlık sistemi ve parlamenter sistem esasında Montesquieu'nun öngördüğü klasik personel ve organların ayrılığı ilkesi ile tam uyumlu değildir. Özellikle parlamenter sistemde yasama, yürütme ve yargı ayrılığı olarak bilinen ilkenin önemli ölçüde esnetildiği ve ayrılığın kuvvetler arasında işbirliği ve özdeşleşmeye döndüğünü, asıl ayrılığın ise iktidar ve muhalefet arasında olduğunu söyleyebiliriz. Başkanlık sistemi ise kuvvetlerin katı ayrılığını esas alır. Bu sistemde seçimleri “kazanan her şeyi alır ilkesi” esasında iktidarın düşme korkusu yaşamadan ülkeyi yönetmesini anlatır. Bu nedenle kuvvetler ayrılığı ilkesi yeterli olmasa da demokratik hükümet sistemlerini belirlemede kullanılan önemli bir kriter işlevini görür. 1982 Anayasasının ilk halinde düzenlenen Cumhurbaşkanlığı klasik parlamenter sistem şablonuyla tam olarak uyum içinde değildi ama Türkiye hükümet sistemi olarak kuvvetler ayrılığı ilkesine göre parlamenter sistem içinde yer almaktaydı. Son anayasa değişiklikleriyle Türkiye'nin hükümet sistemi parlamenter sistemden tamamen uzaklaştı ve ihtiyaçlar doğrultusunda Cumhurbaşkanının ön planda tutulduğu yeni bir yapılanmaya gidildi. İşte bu yeni yapılanma çalışmanın odaklandığı temeli oluşturmaktadır. Bu doğrultuda Türkiye'nin yeni hükümet sisteminin temel özellikleri belirlenerek, sistemin işleyiş dinamikleri analiz edilecektir. Sistemin işlerliği incelenirken ortaya çıkış koşulları, kuvvetler ayrılığı ve diğer hükümet sistemlerine benzerlikleri üzerinde de durulacaktır.

1. KISA BİR TARİHÇE

Türk anayasaları hükümet sistemleri açısından incelendiğinde bir istisna haricinde parlamenter hükümet modeline yakın bir çizgide kalındığı görülmektedir. Mutlak monarşiden meşruti monarşiye geçişi simgeleyen Kanun-i Esasi ile ilk kez meclis oluşturulmuş ve padişahın yetkilerinde önemli kısıtlamalara gidilmiştir. Buna göre yasama organı Heyet-i Ayan ve Heyet-i Mebusan isimli iki meclisten oluşmaktaydı. Heyet-i Ayan üyeleri doğrudan doğruya padişah tarafından seçilmekte, Heyet-i Mebusan üyeleri kısmi bir seçimle belirlenmekteydi. Bu sistemde yürütme yetkisi padişaha aitti ve padişah bu yetkisini Vekiller Heyeti ile kullanacaktı. Bu heyetin göreve gelmesinde ve görevden uzaklaştırılmasında padişah tam yetkiliydi. Vekiller Heyeti parlamentoya karşı değil, padişaha karşı sorumluydu. Padişahın önemli yetkilere sahip olduğu bu sistemin parlamenter sistem olduğunu söylemek zordur (Tunç vd., 2011: 30). Padişah yürütmenin arka planda sahibidir ve meclisin yarısını kendisi belirlemektedir. 1909 değişikliği ile bakanların meclise karşı sorumluluğu kabul edilmiş ve padişahın mutlak veto yetkisi kaldırılmıştır. Bu değişikliklerin ardından Meclis-i Mebusan sistem içinde en önemli kurum olarak ortaya çıkmıştır. Bu değişimin parlamenter monarşinin kurulması yolunda atılan ilk adım olduğunu söylemek mümkündür (Gül, 2018: 62). 1921 Anayasası ise Meclis Hükümeti Sistemi'ni benimsemiştir. Kısa bir süre sonra bu uygulamadan vaz geçilmiş ve 1924 Anayasası ile parlamenter sistem ve meclis hükümetinin mekanizmalarını içinde barındıran karma bir sistem öngörülmüştür.

1924 Anayasasında bu iki anayasadan etkilenilmekle beraber daha çok parlamenter sisteme ait özelliklerin ağır bastığı söylenebilir. Egemenlik yetkisini millet adına tek başına kullanan meclisin yasama ve yürütme yetkisini kullanması, meclisin hükümeti her zaman denetleyebileceği ve düşürebileceği halde hükümetin meclisi feshetme yetkisinin olmaması 1924 Anayasası'nın meclis hükümeti sistemini benimsediğini gösterir. Yürütme yetkisini Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulunun kullanması, başbakanın Cumhurbaşkanı'nca Meclis üyeleri arasından tayin olması parlamenter rejimin özelliklerindendir. 1924 Anayasası'nın getirdiği sistem “kuvvetler birliği ve görevler ayrılığı” olarak da isimlendirilmiştir (Özbudun, 2005:31-32).

1961 Anayasası parlamenter sistemi bütün kurumlarıyla düzenleyen ilk anayasadır. Bu anayasaya göre, yürütme Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulundan oluşmaktaydı. Cumhurbaşkanı siyasi açıdan sorumsuzken, Bakanlar Kurulu'nun meclise karşı siyasi sorumluluğu vardı. Yasama işlevi ise Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu'ndan oluşan TBMM tarafından yerine getirilmekteydi. Millet Meclisi üyeleri halkın oyu ile belirlenmekteydi. Cumhuriyet Senatosu'nda ise üç tür senatör vardı. Yüz elli senatör halk tarafından, on beş senatör Cumhurbaşkanı tarafından seçilmekteydi. Ayrıca “tabi üyeler”

diye nitelendirilen üyeler bulunmaktaydı. Bunlar Millî Birlik Komitesi üyeleri ve eski Cumhurbaşkanlarından oluşmaktaydı (Tunç vd., 2011: 48-49).

1982 Anayasasının ilk hali, daha önceki anayasa gibi parlamenter sistem geleneğini devam ettirmiştir. Anayasanın 8. maddesinde yürütme yetkisini Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu arasında paylaşırması, 101 ve 105. maddelerde Cumhurbaşkanının tarafsız ve sorumsuz bir makam olduğunun belirtilmesi parlamenter sistemin temel özelliklerindendir. Bunun yanında hükümetin göreve başlarken ve görev sırasında meclisin güvenine tabi olacağını düzenleyen 110. ve 111. maddeleri, bakanlar kurulunun sorumluluğunu düzenleyen 112. madde parlamenter rejim ile uyumlu düzenlemelerdir. 99. maddede TBMM'ye hükümeti düşürme yetkisi tanınması ve son olarak 116. maddede Cumhurbaşkanına TBMM seçimlerini yenileme yetkisinin verilmesi de 1982 Anayasasının parlamenter sistemi benimsediğini göstermektedir (Yazıcı, 2011:124-125).

2. YENİ SİSTEM ARAYIŞLARINI ETKİLEYEN FAKTÖRLER

1982 Anayasasındaki parlamenter sistemin değişmesi gerektiği yolunda öneri ve eleştirilerin özellikle cumhurbaşkanı Turgut Özal'dan başlayarak zaman zaman gündeme getirildiğini görmekteyiz. 1987 yılında Turgut Özal, Anayasanın cumhurbaşkanına tanıdığı yetkilerin aynen korunmasını ancak cumhurbaşkanının beş yıllık süre için iki türlü mutlak çoğunluk yöntemiyle halk tarafından seçilmesini dile getirmiştir. Genel seçimler ile cumhurbaşkanı seçiminin aynı gün yapılmasını savunan Turgut Özal, Cumhurbaşkanının en çok iki dönem için seçilmesini öneriyordu. Turgut Özal'ın bu tasarısı asıl hedefi olan başkanlık sistemine ulaşmak için bir ara sistem getirme düşüncesi idi. Ancak o dönem Turgut Özal'ın bu düşüncesi siyasi partiler tarafından ilgi görmedi. 1997 yılına gelindiğinde tarihe 28 Şubat Olayı olarak kaydedilecek "post modern" darbe olarak da adlandırılan gelişmeler sonucunda Başbakan Necmettin Erbakan istifa etmek zorunda kalmıştır. Dönemin Cumhurbaşkanı Süleyman Demirel dört yıllık görevinde üç tane hükümet onayladığını söyleyerek parlamenter sistemin terk edilmesi gerektiğini tekrardan dile getirmiştir. Demirel'in bu önerisi siyasiler tarafından eleştirilmiş ve bu öneri de destekçi bulamamıştır (Yazıcı, 2011, s. 160-164).

Anayasada Cumhurbaşkanına verilen görevleri Türk siyasi hayatındaki bir takım gelişmelerden ayrı düşünmek gerçeğin önemli bir yönünü görmezden gelmek demektir. Çünkü hem 1961 hem de 1982 Anayasaları devlet iktidarını ele geçirmek isteyen asker-sivil bürokratların devlet kurumlarıyla ittifak kurarak seçilmiş siyasi aktörlerin "by pass" edilmesi ve onlar üzerinde vesayet kurma arayışlarının ürünüdür. İşte bu arayış sonucunda gerçekleştirilen ve plebisiter yönleri ön plana çıkan anayasalarla Cumhurbaşkanlığı asker-sivil bürokrat ve yargı organları ile yakın organik bir bağ içinde tasarlanmış ve sivil siyaset üzerinde vesayet makamı olarak düşünülmüştür. Cumhurbaşkanlarının neredeyse her alanda önemli konumda bulunan görevlileri atama yetkisinin verilmesi bu ittifak arayışının yapısal-kurumsal ayağını oluşturmaktadır. Çok sayıda yetki ve görev verilen Cumhurbaşkanının klasik parlamenter sistemdeki gibi görevleriyle ilgili suçlardan dolayı sorumsuz tutulması ise onları daha rahat hareket etme noktasına getirmiştir. Sorumsuzluğun doğal sonucu ise Cumhurbaşkanlarının vatana ihanet dışında görevlerine son verilmesinin mümkün olmamasıdır. Dolayısıyla istikrarsız hükümetlerin bulunduğu bir dönemde yürütmenin başı olarak bu görevi yerine getirecek, siyasetle ilişkileri nedeniyle yasama ve bürokratları atama yetkisi ile de yargı üzerinde kontrol kurabilecektir (Öztürk, 1992:75).

Bürokrasinin hükümetin kontrolü altına alınması Cumhuriyetin ilk yıllarından günümüze kadar gelen süreç bakımından son derece önemlidir. Zira Cumhuriyeti kuran kadronun asker-bürokrat kökenli olması ve askerlerle yakın ilişki içinde olması daha sonraki dönemlerde askerlerin devlet işlerinde her zaman kendilerini önemli bir konumda görmelerine neden olmuştur. 1960 darbesinin temelinde yatan gerekçe de esasında asker-sivil belli bir laiklik ideolojisine mensup bürokratların iktidarı yeniden ele geçirme girişimleridir. Nitekim bürokratlar 1961 Anayasası ile bu amaçlarına ulaşmışlar, devletin gözetim ve denetimi yeniden siyaset üzerinde vesayet kuran asker ağırlıklı bürokratların eline geçmiştir. Bu dönemde Anayasa Mahkemesi de aktif bir şekilde siyasi konularla ilgili kararlar alarak askerlerin laiklik yanlısı siyasi tutumlarını desteklemiş ve siyaset üstünde bir vesayet makamı gibi hareket etmiştir. İşin asıl ilginç tarafı 1961 Anayasası ile oluşturulan Cumhurbaşkanlığının siyaset üzerinde ikinci bir vesayet makamı olarak tasarlanmış olmasıdır. Cumhurbaşkanının vesayet makamı olarak düşünülmesinin temelinde yatan düşünce ise bu makama asker kökenli kişilerin getirilmesidir.

Gerçekten de bu anayasanın yürürlüğü süresince bu makamı işgal edenlerin hepsinin asker kökenli oldukları göz önüne alınacak olursa Cumhurbaşkanlığının Türk Silahlı Kuvvetleri açısından seçilmiş organları denetlemenin bir aracı olduğu ortaya çıkar (Yazıcı, 2012:154-156).

Aynı anlayış 1982 Anayasası için de geçerlidir. Üstelik bu anayasanın düzenlediği Cumhurbaşkanlığı klasik parlamenter sistem şablonuna uygun da değildir. Yasama, yürütme ve yargı alanında çok sayıda yetki ve görevi olan bir Cumhurbaşkanı eskisinden çok daha güçlü bir şekilde siyaset üzerinde vesayet uygulamalarını koordine edebilecektir. Yasama, yürütme ve yargı alanındaki yetkileriyle donatılmış bir Cumhurbaşkanı asker olmasa bile askerlerle yakın bir çalışma ortamına girerek halkın seçmiş olduğu hükümeti işlevsiz hale getirebilir. Nitekim Süleyman Demirel'in ve ondan sonra işbaşına gelen A. Necdet Sezer'in aktif politikaya sık sık müdahale etmeleri bu vesayet ilişkisinin bir yansıması olarak görülebilir. Biryanda bütün önemli yargısal ve idari kurumların başkan ve üyelerini atamaya yetkili kılınmış bir Cumhurbaşkanı, diğer yanda askeri bürokrasinin sürekli laiklik elden gidiyor diye darbe tehditleri sivil hükümetlerin iş yapmalarına engel oluşturmıştır. Bu ikili yapıya akademi çevrelerinin ve Anayasa Mahkemesi'nin de katılımı ile "28 Şubat post-modern" askeri darbesi gerçekleştirilmiştir.

Türkiye'de askeri bürokrasi, Cumhurbaşkanlığı ve Anayasa Mahkemesinden oluşan üçlünün belli bir ideolojik çizgi doğrultusunda ittifak ve hareketleri ve siyaset üzerine kurdukları vesayet sonrası siyasi aktörler harekete geçmiş 1982 Anayasasında önemli değişikliklere gidilmiştir. Son anayasa değişikliğiyle gerçekleştirilen sistem değişimi ihtiyacının da bu askeri bürokrasi-Cumhurbaşkanlığı-Anayasa Mahkemesi üçlüsünün laiklik konusundaki dar bakış açıları ve uygulamalarına bir tepki olarak ortaya çıktığını söylemek gerekir (Öztürk, 2017:277-355).

İktidar üzerinde askerlerin vesayeti adeta Demokles'in kılıcı gibi varlığını sürekli hissettirmiştir. Asker ve yargının başını çektiği bürokratik vesayet hiçbir sınır ve denetime tabi olmadan kendi istek ve görüşlerini siyasetçilere dayatma hakkını kendilerinde görmüşlerdi. Ordu siyaset ilişkilerinde dönüm noktalarından biri 27 Nisan 2007 tarihinde TBMM'de cumhurbaşkanı seçiminde ilk turdan sonra yaşanan olaylardır. AK Parti adayı Abdullah Gül'ün normal koşullarda cumhurbaşkanı seçilmesinin önünde herhangi bir engel yoktu. O gece Gül'ün cumhurbaşkanı seçilmesini engellemek için Genelkurmay'ın internet sitesinde e-muhtıra diye anılan bildiri yayınlandı. Bildiride cumhurbaşkanının seçimine müdahaleyi haklı göstermek için irtica ve kürtçülük tehditleri kullanılarak askerlerin sivil müttefiklerini (Anayasa Mahkemesi) harekete geçirilmesi hedefleniyordu. İşin ilginç tarafı bu metinde hükümetin laikliği yeniden yorumlama girişimleri, Kuran okuma yarışmaları ve Peygamber'in doğum günü kutlamaları laiklik karşıtı büyük eylemler olarak görülüyordu. Daha da ilginç ise silahlı kuvvetlerden başka hiç kimse bu eylemleri laiklik karşıtı olarak algılamıyordu (Kuru, 2016:141). Ancak bildiri askerlerin müttefiklerine destek çıktığı şeklinde algılandı ve CHP hemen harekete geçerek olayı Anayasa Mahkemesine taşıdı. Anayasa Mahkemesi de kendisinden beklenen ve daha önce de esirgemediği desteğini tekrarlayarak meşhur 367 kararını aldı. Hatırlanacağı gibi mahkeme cumhurbaşkanı seçilmek için gerekli olan 367 milletvekili sayısını oturumun açılması için gerekli karar sayısı olarak kabul etmişti. Mahkeme bu kararını anayasada hiçbir hüküm olmamasına rağmen alabilmişti (Yazıcı, 2012:200-205).

Danışıklı dövüş olduğu belirtilen Anayasa Mahkemesinin kararı, Genelkurmayın bildirisi ve kampanya haline gelen Cumhuriyet Mitinglerine rağmen AK Parti hükümeti geri adım atmadı ve ordu üzerinde hükümetin otoritesini vurgulayan karşı bildiri yayınlamakla seçime gitme kararı aldı. 22 Temmuz 2007 seçimlerinde AK Parti % 47 oy ile daha güçlü olarak meclise geldi. Ağustos ayında yapılan cumhurbaşkanlığı seçimine meclisteki bütün partiler katıldı ve 367 hilesi bertaraf edilerek Abdullah Gül cumhurbaşkanı seçildi. Ancak ordu ile ilişkilerdeki gerilim devam etti. Nitekim komutanlar Abdullah Gül'ün yemin törenine ve meclisin açılış törenlerine katılmadılar (Karpat, 2012:263). Başarısızlıkla sonuçlanan e-muhtıra girişimi, hükümetin karşı tavrı ve seçimlerde halkın AKP'yi tercih etmesi askeri vesayetin etkisinin önemli ölçüde kaldırdığının tipik göstergeleri olarak okunabilir. 2007 den sonra darbe planlarıyla ilgili olarak açılan davalar ve bu davalarda üst düzey komutanların mahkûm olması halkın gözünde askerlerin prestijini önemli ölçüde zayıflattı. 2010 referandumu ile Anayasa Mahkemesinin üye sayısı artırılarak mahkeme üyeleri içinde siyasi bir denge sağlandı. Sivil mahkemelerin askerleri yargılama yetkileri genişletildi ve cumhurbaşkanı ile başbakanın

Yüksek Askeri Şura kararlarına müdahaleleri ve belirleyici olmalarıyla birlikte askerlerin siyasi alana müdahaleleri iyice sınırlandı.

2012’de Başbakan Recep Tayyip Erdoğan tarafından hazırlattırılan yeni anayasa taslağı Meclis Uzlaştırma Komisyonu’na sunuldu. Söz konusu taslakta yasama organı ile yürütme organının ayrı seçimler ile seçilmesi ve yürütmenin yasama organına karşı sorumlu olmaması yönünden taslağın başkanlık sistemini andırdığı söylenebilir. Taslağa göre, yürütme yetkisi Başkan’da, yasama yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde, yargı yetkisi ise yargı kurumlarında toplanmaktadır. Bu yönüyle taslakta savunulan sistemin başkanlık sistemi olduğunu söylene de taslaktaki diğer özellikler göz önüne alındığında Amerika Birleşik Devletleri’nde uygulanan başkanlık sisteminden farklı olduğu görülmektedir. Recep Tayyip Erdoğan Türkiye için en iyi yönetim modelinin başkanlık sistemi olduğunu savunmuştur. Ayrıca liderliğini yürüttüğü AK Parti aktörleri; siyasette istikrar, demokrasinin pekişmesi, yönetimde çift başlılık sorununun çözülmesi, yürütme organının etkin karar alması, yönetimde bürokratik vesayetın sona erdirilmesi, yasama-yürütme organının tamamen birbirinden ayrılarak her iki organın görevlerini daha etkin olarak yapması, halkın doğrudan seçtiği bir yürütme organıyla halka hesap verilebilirliğin sağlanması, Cumhurbaşkanının Meclis tarafından seçilmesi sürecinde ortaya çıkan krizlerin sonlandırılması gibi gerekçeler ileri sürmüşlerdi.

Uzun bir dönem tartışma gündeminde yer almasına karşın somut bir metne dönüşemeyen hükümet sistemi arayışları 2016 yılının sonlarında Ak Parti’nin ve Milliyetçi Hareket Partisi’nin önerisi ile Meclis gündemine getirilerek 330’un üzerinde oy almış ve halk onayına sunulmak üzere kabul edilmiştir. Değişikliklere ilişkin halk oylaması 16 Nisan 2017 Pazar gününde yapılmıştır. Cumhurbaşkanlığı sistemi adını taşıyan anayasa değişikliği önerisi ile yürütmede teklik, yasama ve yürütmenin birbirinden ayrıldığı, yasama ve yürütme seçimlerinin aynı günde yapılması, cumhurbaşkanının görev ve yetkilerinin yeniden düzenlenmesi, yasama ve yürütme makamlarının koşullar oluştuğunda karşılıklı olarak seçim yenileme kararı alabilmeleri gibi yenilikler getirilmiştir.

Eskiden asker, aydınlar, yargı ve üniversiteden oluşan ve CHP şemsiyesi altında birleşen koalisyon artık dağılmış durumdadır. Yönetime meşru olmayan yollardan el koyma girişimlerini demokrasiyi kurtarma ve laikliğe sahip çıkma eylemi olarak meşrulaştıran bu koalisyonun dağılması tarihsel öneme sahip bir olaydır. Kemal Karpat bu olayı Jön Türklerden bu yana Osmanlı ve Cumhuriyet rejimlerine egemen olan, hükümetin devletçi, laik bir elit tarafından boyunduruk altına alınması geleneğine son verilmesi olarak değerlendirmektedir (Karpat, 2009:121-122).

Öncelikle Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi sağlanarak askerlerin sistem üzerindeki etkisi kırılmaya çalışılmıştır. Bu hususta önemli bir mesafenin alındığını ve Abdullah Gül ve R. Tayyip Erdoğan’ın Cumhurbaşkanlıkları döneminde askeri bürokrasinin sivil hükümet üzerindeki baskısının önemli ölçüde azaldığını ama tamamen ortadan kalkmadığını belirtmek gerekir. En son yaşanan 15 Temmuz 2016 Fetullahçı darbe girişimi bardağı taşıran son damla olmuş, 16 Nisan 2017 anayasa referandumu ile hem hükümet sistemi değiştirilmiş, hem de askeri bürokrasinin tamamen sivil yönetimin kontrolüne geçmesini sağlayacak etkili önlemler alınmıştır. Askeri liselerin kapatılması, harp okullarının yönetim ve müfredatlarında yapılan değişikliklerle yeniden düzenlenmesi ve kuvvet komutanlıklarına Cumhurbaşkanı tarafından doğrudan atamaların yapılabilmesi bunlar arasında sayılabilir.

10 Ağustos 2014 tarihli seçimle cumhurbaşkanı ilk kez halk tarafından seçildi. Bu seçimle birlikte esasında Türkiye’de yarı-başkanlık sistemine yönelik fiili bir kayma olduğu söylenebilir. Bunun elbette birçok gerekçesi vardır. Öncelikle yasal bakımdan 1982 Anayasası Cumhurbaşkanının yetki ve görevlerini belirlerken özellikle 1958 Fransız Anayasasından esinlenmiştir. Aradaki temel farklılık Fransız Anayasasında cumhurbaşkanının yetkileri daha açık olarak belirlenmiştir. İkinci olarak, Türkiye’de Cumhurbaşkanı Anayasanın ilk metnine göre meclis tarafından seçilmekteydi. 21 Ekim 2007 tarihli halk oylaması ile Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi yoluna gidildi ve sistem yarı-başkanlık sistemine biraz daha yaklaştı. Esasında anayasadaki yetkileriyle birlikte düşündüğümüzde Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi mevcut sistemin nitelik değiştirmesi açısından yeterlidir. Halk tarafından seçilen ve kendisine anayasa ile tek başına ve bakanlar kurulu ile birlikte kullanabileceği çok sayıda yetki verilen güçlü bir cumhurbaşkanının olduğu bir sistemi yarı-başkanlık sistemi olarak

görmek gerekir. Cumhurbaşkanının Bakanlar Kuruluna başkanlık etmesiyle birlikte diğer hususları da göz önünde bulunduracak olursak Türkiye’de fiilen ve hatta anayasal bakımdan 2014-2017 yıllarında yarı-başkanlık sistemine geçildiği söylenebilir¹.

Parlamentar sistemde halka karşı sorumlu olan hükümet olduğu için cumhurbaşkanları genellikle sembolik /seramonik yetki ve görevlere sahiptirler. Örneğin Birleşik Krallık’ta Kral/Kraliçe 1704 yılından beri fiilen bir devlet yetkisini kullanmamıştır. Meşruti monarşilerin cumhuri rejimlerdeki karşılığı olan cumhurbaşkanlarının da parlamenter sistemlerde doğrudan devlet yönetme yetkilerini kullanmamaları bu geleneğin bir yansıması olarak düşünülmektedir. Bu nedenle teorik çalışmalarda Cumhurbaşkanının sembolik yetkilere sahip olması gerektiği ve mevcut yetkilerinin de bu doğrultuda yorumlanması gerektiği yolunda fikirler ileri sürülmüştür. 1982 Anayasasının önemli ölçüde etkisinde kaldığı 1958 Fransız Anayasası her ne kadar yarı-başkanlık sistemini benimsemiş olsa da Cumhurbaşkanının yetki ve görevleri açısından iki anayasanın büyük benzerliği dikkat çekmektedir. Hatta 16 Nisan 2018’de halkoylaması sonucunda değişen Cumhurbaşkanının seçilme usulündeki benzerlik bile dikkat çekici boyuttadır. Fransız Anayasasının yedinci maddesinin üçüncü fıkrasına göre Cumhurbaşkanı doğrudan genel oyla ve iki turlu çoğunluk sistemiyle seçilmektedir. Adaylardan biri ilk turda mutlak çoğunluğu sağlar ise ikinci tura gerek kalmamaktadır. Ancak bu çoğunluk sağlanamaz ise ikinci oylama ilk oylamayı takip eden ikinci Pazar günü yapılır. İkinci tura ilk turda en çok oy almış olan iki aday katılabilir ve basit çoğunluk ilkesine göre geçerli oyların çoğunu alan aday seçimi kazanır (Aktaş, 2015:130).

Anayasanın değiştirilen 102 maddesinin ikinci fıkrası ise şöyledir “Genel oyla yapılacak seçimde, geçerli oyların salt çoğunluğunu sağlayan aday Cumhurbaşkanı seçilmiş olur. İlk oylamada bu çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamayı izleyen ikinci Pazar günü ikinci oylama yapılır. Bu oylamaya, ilk oylamada en çok oy almış olan iki aday katılır ve geçerli oyların çoğunluğunu alan aday Cumhurbaşkanı seçilmiş olur”. Görüldüğü gibi her iki anayasanın cumhurbaşkanının seçimini düzenleyen hükümleri birebir aynıdır. Her ikisinde de cumhurbaşkanına yasama, yürütme ve yargı alanlarında yetkiler verilmiş ve bu yetkilerden bazılarını cumhurbaşkanlarının doğrudan kullanabilecekleri belirtilmiştir. Ancak devlet başkanının yetkileri bakımından Fransız anayasası daha net ifadeler kullanırken 1982 Anayasasının ilk şekli cumhurbaşkanının yetkilerini parlamenter sistemle uyumlu olabilecek bir boyutta tutmaya ve asıl yetkiyi bakanlar kuruluna vermeye gayret etmiştir. Ancak buradan 1982 Anayasasında düzenlenen cumhurbaşkanlığı sisteminin parlamenter sistemle çok uyumlu olduğu yolunda bir sonuç çıkarılmamalıdır. Fransız sistemini benimseyen Avusturya, İrlanda ve İzlanda tipik parlamenter sistemle yollarına devam etmişlerdir. Bu ülkelerde Cumhurbaşkanları anayasa ile kendilerine tanınan çok sayıda yetkiyi kullanmaktan imtina etmişler ve parlamenter sistemdeki bir cumhurbaşkanı gibi hareket etmeyi tercih etmişlerdir. Nitekim Sartori bu ülkelerin yarı-başkanlık sistemi olarak görülmemesi gerektiğini söylemektedir (Aktaş, 2015:129). Oysa Türkiye’de parlamenter model içinde kalınmakla birlikte Fransa’ya benzer şekilde Cumhurbaşkanı’na önemli yetki ve görevler verilmiştir ve bu yetkiler klasik parlamenter model şablonunu hayli zorlar niteliktedir. Üstelik Türk Cumhurbaşkanları 1982 Anayasasıyla kendilerine verilmiş yetkileri genellikle kullanma eğilimi içinde olmuşlardır.

1982 Anayasası, 1921 Anayasası hariç olmak üzere kendinden önceki cumhuriyet anayasalarının benimseme eğilimi gösterdiği parlamenter sistem geleneğini bir süre devam ettirmiştir. Uzun bir süre tartışma gündeminde yer almasına karşın somut bir metne dönüşemeyen hükümet sistemi arayışları 2016 yılının sonlarında Ak Parti’nin ve Milliyetçi Hareket Partisi’nin önerisi ile Meclis gündemine getirilerek 330’un üzerinde oy almış ve halk onayına sunulmak üzere kabul edilmiştir. Değişikliklere ilişkin halk oylaması 16 Nisan 2017 Pazar gününde yapılmıştır. Cumhurbaşkanlığı sistemi adını taşıyan bu anayasa değişikliği ile tek başlı yürütme, yasama ve yürütme seçimlerinin aynı günde yapılması, cumhurbaşkanının görev ve yetkilerinin yeniden düzenlenmesi, yasama ve yürütme makamlarının koşullar oluştuğunda karşılıklı olarak seçimleri tekrarlama kararı alabilmeleri gibi yenilikler

¹ Doktrinde de bu görüşün ağırlıkta olduğu belirtilmektedir. Bkz.Yavuz, Bülent, (2012), “Geçmişten Günümüze Türkiye’de Hükümet Sistemleri”, Uluslararası Anayasa Kongresi Metinler Kitabı:3, İstanbul Kültür Üniv. Yayınları, İstanbul, s.70-71; Bilir, Faruk, (2012), “2007 Anayasa Değişikliği Çerçevesinde Türk Hükümet Sisteminin Değerlendirilmesi”, Uluslararası Anayasa Kongresi Metinler Kitabı:3, İstanbul Kültür Üniv. Yayınları, İstanbul, s.60.

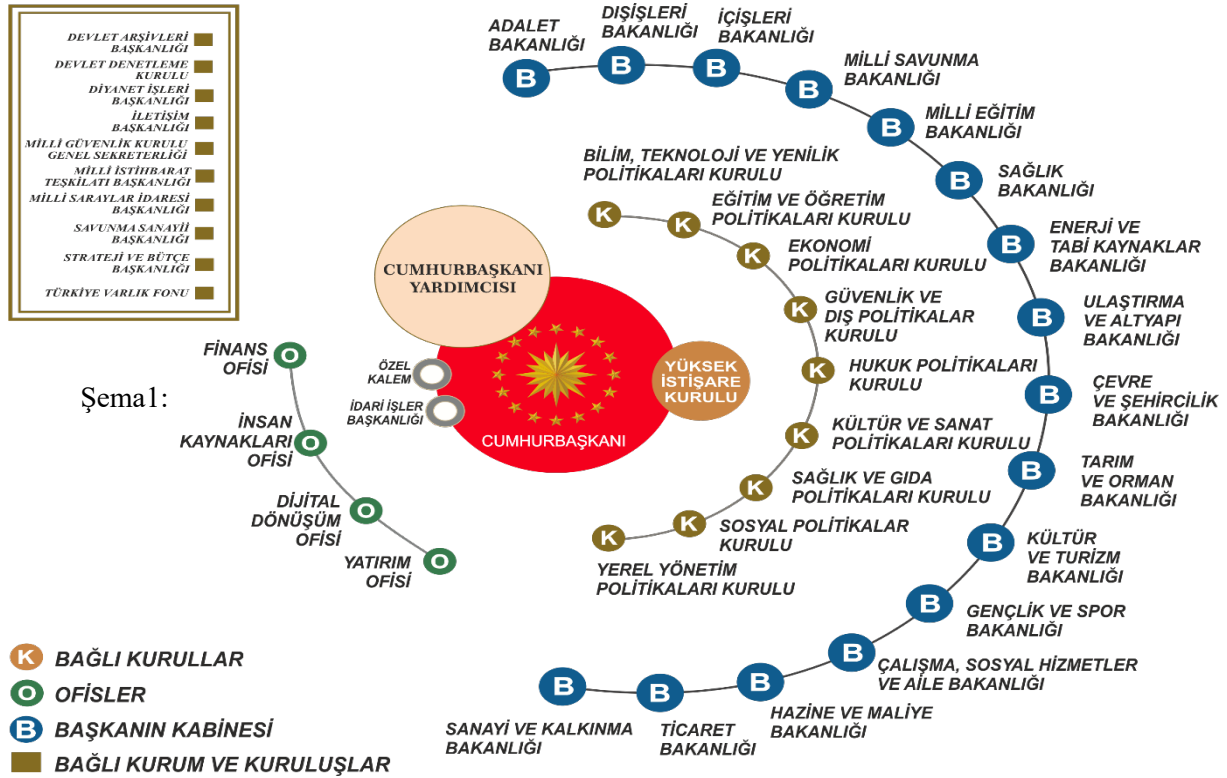
getirilmiştir. 09 Temmuz 2018 tarihi itibarıyla Cumhurbaşkanı mecliste yemin ederek görevine başladı ve Türkiye'nin hükümet sistemi hukuki ve fiili olarak tamamen değişti (Öztürk, 2018:330).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, demokratik hükümet sistemleri tipolojisinde devlet başkanının sahip olduğu yetkiler bakımından Başkanlık Hükümeti Sistemine benzemektedir. Yeni model, ana karakteri itibarıyla parlamentolu rejimde yaşanan, yürütme erkinin istikrarsızlığını ortadan kaldırmayı hedeflemektedir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin iki belirgin karakterinden biri, yürütmenin (Cumhurbaşkanının) halk tarafından seçilmesi, Anayasada belirtilen süre boyunca (beş yıl) herhangi bir güvene muhtaç olmaksızın görevini sürdürmesidir. Diğer karakteri ise, beş yıllığına seçilen TBMM'nin yasama erkini elinde bulundurmasıdır. Sistemin işlerliği yasama ve yürütme organının aynı partinin elinde olmasına bağlıdır. Seçimlerde cumhurbaşkanı başka partiden, meclis çoğunluğu başka bir partiden çıkarsa sistemin işlerliği fiili koalisyonların yürütülebilmesine kalmaktadır. Bunun için yeni sistemde hem cumhurbaşkanına hem de meclise seçimleri yenileme imkânı getirilerek muhtemel krizlerin seçimlere giderek aşılması hedeflenmiştir.

Belirtmek gerekir ki, hükümet sistemleri sadece yasal-kurumsal düzenlemelerle tanımlanamazlar. Devletin başında olan kişilerin güçlü veya zayıf bir yönetim göstermesi de hükümet sistemlerini değerlendirmede önemli bir faktördür. Aksi doğru olsaydı Avusturya, İrlanda ve İzlanda'daki parlamenter sistem uygulamaların anlaşılması kolay olmazdı. Zira bu ülkelerde anayasal sistem tam bir yarı başkanlık sistemini öngörmektedir ama bu ülkelerin cumhurbaşkanları tamamen bir parlamenter sistemdeki cumhurbaşkanı gibi davranır. Bu nedenle belirtilen ülkelerin sistemi esasında parlamenter özelliklerini korur. ABD'nin tarihi güçlü ve zayıf liderlik özellikleri gösteren ve kurumların karşılıklı güç ve yetkilerinin değiştiği başkanlarla doludur. Bill Clinton, Barack Obama ve Trump'ın liderlik davranışı başkanların sistem içindeki güç pozisyonunu önemli ölçüde etkilemektedir. Benzer şekilde Sovyetler Birliğinde son dönemde sırayla başbakanlık yapan Putin ve Medvedev'in kişilikleri sistemdeki güç yoğunlaşmasının liderin kişiliği ile ne kadar yakından ilgili olduğunu göstermektedir. Türkiye'de 2007 değişikliği ile halk tarafından cumhurbaşkanı seçilen Abdullah Gül ile R. Tayyip Erdoğan'ın Cumhurbaşkanlığı stilleri arasındaki farklılık, kişilik özelliklerinin siyasal sistem üzerinde çok etkili olduğunun tipik göstergesi olarak kabul edilebilir (Ateş, Bektaş, 2018: 292-314).

3. YENİ SİSTEMDE KURUMSAL YAPILANMA

Yeni sistemde idari yapı bakımından klasik bakanlık modeli devam etmekle birlikte, Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatında önemli değişikliklere gidilmiş ve sistemin işlerliğini artırmak için yeni ofis ve kurullar teşekkül ettirilmiştir.



Şekil 1: 1 Nolu CBK'ya göre Cumhurbaşkanlığının teşkilat yapısı

1 Nolu CBK Cumhurbaşkanlığı teşkilatı hakkında çıkarılmıştır. Bu kararnamede en yüksek Devlet memuru olarak gösterilen İdari İşler Başkanı, Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığının en üst amiridir (1.md.) İdari İşler Başkanı bütün birimlerin faaliyetlerini, işlemlerini ve hesaplarını denetlemekle görevli ve yetkili olup belirtilen hizmetlerin mevzuata, Cumhurbaşkanının politika ve talimatlarına uygun olarak yürütülmesinde Cumhurbaşkanına karşı sorumludur (3.md.). İdari İşler Başkanı bu yönüyle sadece en yüksek Devlet memuru olmayıp aynı zamanda bütün idareyi denetleyen ve kontrol eden yüksek müfettiş gibidir. Cumhurbaşkanının emir ve politikalarının gereğinin yapılması en üst düzeyde denetleme ve gereğini yapma yetki ve göreviyle donatılmıştır. İdari İşler Başkanı, Cumhurbaşkanlığı Özel Kalem Müdürü, Başdanışmanlar, Danışmanlar ve Genel Müdürler Cumhurbaşkanlığı tarafından, diğer personel ise İdari İşler Başkanı tarafından atanır veya görevlendirilir (12.md.1.f.). Belirtilen kararnamede İdari İşler Başkanlığı dört birim şeklinde örgütlenmiştir. Bunlar: Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü, Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü, Güvenlik İşleri Genel Müdürlüğü ile Destek ve Mali Hizmetler Genel Müdürlüğü olarak belirtilebilir (6. md.2.f.).

1 Nolu CBK'da Cumhurbaşkanlığı bünyesinde çok sayıda kurul ihdas edilmiştir. Bu kararnamenin 20.maddesine göre oluşturulan kurullar şöyle belirtilebilir: “a) Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu, b) Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu, c) Ekonomi Politikaları Kurulu, ç) Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu, d) Hukuk Politikaları Kurulu, e) Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu, f) Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu, g) Sosyal Politikalar Kurulu, g) Yerel Yönetim Politikaları Kurulu”. Bu kurulların Cumhurbaşkanına politika önermek, Cumhurbaşkanının önerileri doğrultusunda politika geliştirmek, bakanlıklar ile kurum ve kuruluşların uygulamalarını izleyerek Cumhurbaşkanına rapor sunmak ve Cumhurbaşkanının verdiği işleri yapmak gibi görevleri vardır (22.md.). Cumhurbaşkanı bu kurulların başkanıdır. Kurullar en az üç üyeden oluşur. Kurulların başkan ve üyeleri

Cumhurbaşkanı tarafından atanır ve görevlerine son verilir. Cumhurbaşkanı kurul üyelerinden birini başkanvekili olarak görevlendirir (21 md.1,2.f.).

Yeni hükümet sistemiyle oluşturulan ve politika yapma yönü ağır basan bir diğer yapılanma ise ofislerdir. Ofisler, başkanlık sisteminin uygulandığı ülkelerde doğrudan başkana bağlı, kendi alanlarıyla ilgili kamu politikalarının oluşturulması için gerekli veri ve bilgi üreten ve bunlara uygun şekilde politika önerileri oluşturan yapılardır (Akman, 2019: 47). 1 Numaralı CBK'nın 525. maddesine göre "Cumhurbaşkanlığına bağlı, özel bütçeli, kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip, Dijital Dönüşüm Ofisi, Finans Ofisi, İnsan Kaynakları Ofisi ve Yatırım Ofisi" ihdas edilmiştir. Bu ofislerin başkan ve yardımcıları da Cumhurbaşkanı tarafından doğrudan atanırlar (3 Nolu CBK, 1 sayılı cetvel).

Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 1.maddesine göre² 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine 4 üncü maddesinden sonra gelmek üzere 4/A maddesi eklenmiştir. "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." Buna göre millete ve devlete hizmeti geçmiş bilgi ve birikim sahibi kişilerin kazanımlarından istifade etmek amacıyla muhtemelen Cumhurbaşkanına danışmanlık yapmak üzere yeni bir kurul oluşturulmuştur. Kurul üyelerinin niteliğini ve alacakları ücreti Cumhurbaşkanı belirleyecektir. Bu kurulun kaç kişiden oluşacağı, işlevleri, alacakları ücret tutarı gibi hususlara kararnamede yer verilmemiştir. Bu türden kurullara, zaman içinde değerlendirilip yenileri eklenebilir ve mevcut kurullardan bazıları kaldırılabilir. Sistem yeni olduğu için kurulların işlevlerini yerine getirip getirmediğini anlamak için belirli bir sürenin geçmesine ihtiyaç vardır.

Cumhurbaşkanlığı bünyesinde çalışacak kamu personelinin niteliğinde de önemli değişiklikler yapılmıştır. 1 Sayılı CBK'nın 13. maddesine göre Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatında çalışacak personel için 5 farklı statü belirlenmiştir. Bunlar; kadrolu personel, kadroya bağlı süreli personel, kadroya bağlı olmayan süreli personel, kısmi zamanlı personel ve sözleşmeli personel şeklinde belirtilebilir.

Bunları kısaca açıklayacak olursak kadrolu personel, 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'na (DMK) tabi İdari İşler Başkanlığı kadrolarına naklen veya açıktan atanan istisnai memuriyetleri ifade eder. Kadroya bağlı süreli personel, başka bir kamu kurum veya kuruluşunun kadrosunda olup İdari İşler Başkanlığında 3 yıl veya daha fazla süreyle görevlendirilen personeli ifade eder. Kadroya bağlı olmayan süreli personel ise kadroları ve bütün özlük işleri kendi kurumlarında olan İdari İşler Başkanlığında görevlendirilen personeldir. Kısmi zamanlı personel, 13. maddenin 5. fıkrasına göre doktor, mühendis ve mimar gibi teknik personelin haftanın belli günlerinde veya günün belli saatlerinde İdari İşler Başkanlığında görevlendirilen personeli anlatır. Sözleşmeli personel ise, 14. maddeye göre yine İdari İşler Başkanlığı'nda 657 sayılı DİM ve diğer kanunların sözleşmeli personele ilişkin hükümlerine bağlı olmadan çalıştırılan kişilerdir.

Bu konuyla yakından alakalı bir diğer husus ise Cumhurbaşkanınca idari hizmet sözleşmesiyle memur atanmasına imkân hazırlanmasıdır³. 3 Nolu kararnamenin 5. maddesi sözleşme süresi kamu yöneticisinin görev süresi kadar olmak koşuluyla I sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere 657 sayılı Kanun ve diğer kanunların sözleşmeli personel çalıştırılması hakkındaki hükümlere bağlı olmaksızın sözleşmeli personel istihdam edilebilecektir. Bu durumda Vali, Büyükelçi, Cumhurbaşkanlığı Ofis Başkanları gibi üst düzey kamu yöneticileri idari sözleşmeyle çalıştırılabilecektir.

² 10/7/2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kararname, Kararname No:36, R.G. No:30775, tarih:15 05 2019.

³ 375 Sayılı Kanun Hükmündeki Kararnameye ek 27. madde ve 3 Sayılı Kararnamenin 5. maddesi.

Benzer şekilde 375 Sayılı Kanun Hükümündeki kararnameye ek 27. madde ile Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde öngörölmesi kaydıyla 657 Sayılı DMK ve diğer kanunların sözleşmeli personel çalıştırılması hakkındaki hükümlere bağlı olmaksızın özel bilgi ve uzmanlık gerektiren geçici mahiyetteki işlerde yerli veya yabancı personelin tam zamanlı, kısmi zamanlı veya projelerle sınırlı olmak üzere istihdamına imkân hazırlanmıştır. Bu düzenleme değişen teknolojiye ayak uydurma bakımından kamu yönetiminin ihtiyaç duyacağı uzman personelin gerektiğinde yurt dışından da olsa karşılanmasının yolunu açmaktadır.

Bir diğer düzenleme ise yine 375 sayılı KHK'nın ek 28. maddesi ile getirilmiştir. Bu maddeye göre 657 sayılı DMK'na tabi personel istihdam edilmeyen kamu kurum ve kuruluşlarından teşkilatlanmalarına ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde öngörülenlere ait hizmetler iş mevzuatı hükümlerine göre istihdam edilen personel eliyle yürütülür. Bu personellere ilişkin tüm ihtilaflar iş mahkemelerinde görülür. Bu madde ile büyük ihtimalle mevcut Cumhurbaşkanlığı ofislerinde ve yeni oluşturulacak ofis ve bürolarda nitelikli eleman istihdam edilebilmesinin yolu açılmaktadır. Çünkü özel sektördeki nitelikli çalışanların aldığı ücretler kamu kesimiyle kıyaslanamayacak kadar yüksektir. Dolayısıyla bu türden özel niteliği olan personeli kamu kesiminde istihdam edebilmek için belli alanlarla sınırlı olmak üzere yüksek ücretli profesyonel nitelikli iş mevzuatı hükümlerine tabi personel çalıştırılması mümkün olabilecektir.

Bu konuda önemli bir diğer husus ise istisnai memuriyetlerin sayısıdır. 657 Sayılı Kanun'un 59. maddesine göre "bu Kanunun atanma, sınavlar, kademe ilerlemesi ve dereceye yükselmesine ilişkin hükümleriyle bağlı olmaksızın tahsis edilmiş derece aylığı ile memur atanabilir". İstisnai memuriyetleri düzenleyen bu maddeye göre başta müşavirlikler olmak üzere çok sayıda üst düzey memurun ataması yapılmaktadır. Üstelik istisnai memuriyetler için bu kanundaki atama şartları, sınavlar ve derece yükseltilmesine ilişkin hükümler muafiyet kapsamına alınmıştır. Kısacası liyakat şartı aranmayan bu memurlukların sayılarının bu kadar çok olması bürokrasinin uzmanlık niteliğini olumsuz bir şekilde etkileyecek bir uygulama olarak değerlendirilebilir. Üstelik bakanlık müşavirlerinin görev süresi bakanın görev süresiyle paralellik arz eder. Her bakan değişiminde bütün müşavirlerin de değişmesi gerekir. Kurumlarının en üst düzeyinde çalışan, başkan, başkan yardımcısı, genel müdür ve daire başkanlarını, vali ve büyükelçileri, bölge ve il müdürlerini de kapsamı içine alan ve ihtiyaç duyuldukça Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle yeni üst ve orta düzey mevkileri de belirleyecek bir havuz oluşturmaın daha mantıklı olduğu sonucuna varılabilir.

703 Sayılı KHK'nın 178. maddesi ile 375 sayılı KHK'ya eklenen Ek 35. madde üst kademe kamu yöneticisi kadro, pozisyon ve görevlerine atanabilmek için Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde belirtilen şartları taşımak gerekir hükmüne yer vermiştir. Dolayısıyla bu hükümden üst düzey kamu yöneticilerinin kimlerden oluşacağına Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle belirleneceği sonucu çıkarılabilir. Nitekim 10/07/2018-30474 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan "Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (3 Nolu Kararname), incelendiğinde Kararnamede I ve II sayılı cetvellerde yer verilen "kadro, pozisyon ve görevleri" işgal eden kişilerin üst düzey yönetici oldukları açık bir şekilde anlaşılmaktadır.

4. YENİ SİSTEMİN TEMEL ÖZELLİKLERİ

Türkiye'nin yeni hükümet sistemine kamuoyunda "Başkanlık Sistemi", "Türk Tipi Başkanlık Sistemi", "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi" gibi değişik isimler verilse de son dönemlerde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi adlandırmasının daha çok tercih edildiği görülmektedir. Bu farklı isimlendirmelerin temelinde yatan gerekçe, yeni sistemin klasik hükümet sistemleri sınıflamasında hiçbirine tam olarak uymamasıdır. Dolayısıyla yeni sistemi adlandırmak için farklı isimler verilmesi doğal karşılanmalıdır. Bu sistemin temel özellikleri şöyle belirtilebilir:

1. Yürütme organı tek başlıdır. Tıpkı ABD'de olduğu gibi yürütme yetkisi başkanın elindedir. Cumhurbaşkanı istediği kişileri bakan ve başkan yardımcısı olarak atar ve istediği zaman bu kişileri görevden alabilir.

2. Cumhurbaşkanı doğrudan halk tarafından seçilir. Görev süresi beş yıldır ve bir kişi iki defa Cumhurbaşkanı seçilebilir. Genel oyla yapılacak seçimde geçerli oyların salt çoğunluğunu alan aday,

Cumhurbaşkanı seçilir. İlk oylamada bu çoğunluk sağlanamaz ise bu oylamayı izleyen ikinci Pazar günü ikinci oylama yapılır. Bu oylamaya, ilk oylamada en çok oy almış iki aday katılır ve geçerli oyların çoğunluğunu alan aday Cumhurbaşkanı seçilir. Cumhurbaşkanı seçilen aday milletvekili ise meclis üyeliği sona erer (Any., md.101). Cumhurbaşkanı seçimleri ile meclis seçimleri birlikte yapılır ve her ikisinin de görev süresi beş yıldır. Cumhurbaşkanının seçimi aynen Fransız başkanının seçimi gibidir. Ancak, Fransa da meclis seçimleri ile başkanlık seçimleri farklı tarihlerde yapılır.

3. Cumhurbaşkanının yasama, yürütme ve yargı alanında çok sayıda yetki ve görevleri vardır. Aşağıda sayılanların dışında Cumhurbaşkanının çok sayıda atama yetkisi ve idareye ilişkin kararname çıkarma yetkisi anayasa ve kanunlarda düzenlenmiştir. Ayrıntıya girmeden Anayasanın 104. maddesindeki yetki ve görevleri şöyle belirtilebilir:

- Cumhurbaşkanı devletin başıdır. Yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir.
- Cumhurbaşkanı Devlet başkanı sıfatıyla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil eder; Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını temin eder.
- Gerekli gördüğü takdirde yasama yılının ilk günü TBMM’de açılış konuşması yapar.
- Ülkenin iç ve dış siyaseti hakkında Meclise mesaj verir.
- Kanunları yayımlar.
- Kanunları tekrar görüşülmek üzere TBMM’ye geri gönderir.
- Kanunların, TBMM İç Tüzüğü’nün tümünün veya belirli hükümlerinin Anayasaya şekil veya esas bakımından aykırı oldukları gerekçesiyle Anayasa Mahkemesinde iptal davası açar.
- Cumhurbaşkanı yardımcılarını atar ve görevlerine son verir.
- Üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenler.
- Yabancı devletlere Türkiye Cumhuriyetinin temsilcilerini gönderir, Türkiye Cumhuriyetine gönderilecek yabancı devlet temsilcilerini kabul eder.
- Milletlerarası antlaşmaları onaylar ve yayımlar.
- Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları gerekli gördüğü takdirde halkoyuna sunar.
- Milli güvenlik politikalarını belirler ve gerekli tedbirleri alır.
- Türkiye Büyük Millet Meclisi adına Türk Silahlı Kuvvetlerinin Başkomutanlığını temsil eder.
- Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar verir.
- Sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebepleriyle kişilerin cezalarını hafifletir veya kaldırır.
- Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenemez. Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır. TBMM’nin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir.
- Cumhurbaşkanı, kanunların uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak kaydıyla, yönetmelikler çıkarabilir.

- Kararnameler ve yönetmelikler, yayımdan sonraki bir tarih belirlenmemişse, Resmi Gazetede yayımlandıkları gün yürürlüğe girer.
- Cumhurbaşkanı, ayrıca Anayasada ve kanunlarda verilen seçme ve atama görevleri ile diğer görevleri yerine getirir ve yetkileri kullanır.

4. Cumhurbaşkanı bütçe kanununu meclise teklif eder (Any., md.161). Bütçe Cumhurbaşkanınca yapılır. ABD başkanının da bütçe teklif etme yetkisi vardır. Yürütmenin temel icra aracı bütçe olduğu için bu yetkinin Cumhurbaşkanında olmasında herhangi bir sakınca yoktur. Bütçe kabul edilmezse eski bütçeye, yeniden değerlendirme oranındaki artış ilave edilerek devam edilir. Bütçesi kabul edilmeyen Cumhurbaşkanının parlamenter sistemdeki hükümet gibi görevden ayrılması söz konusu değildir.

5. Kararname çıkarma yetkisi: Cumhurbaşkanının kararname çıkarma yetkisi ABD başkanının yetkisine benzetilmektedir (executive orders). Bu ülkede başkanların anayasanın 2. Maddesinden kaynaklanan yasama fonksiyonu niteliğinde, tek taraflı ve doğrudan, genel ve kişilik dışı kurallar koyma ve kaldırma yetkileri bulunmaktadır. ABD Başkanı anayasada açıkça yazmasa da bu yetkisini anayasal teamüllerden alır. Türk Cumhurbaşkanı ise bu yetkisini açıkça anayasadan almaktadır (Çolak, 2017: 60, 63). 104. madde Cumhurbaşkanına “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” çıkarma yetkisi vermekte hatta bu yetkinin sınırlarını da net olarak belirlemektedir. Buna göre Cumhurbaşkanı “Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez” hükmünü getirmiştir. Fransız yarı-başkanlık sistemine daha çok benzeyen bu mekanizma yeni sisteme monte edilmiş ve tıpkı Fransa Başkanı gibi Türkiye Cumhurbaşkanı da kararname çıkarma imkânına kavuşmuştur. Aynı benzerlik olağanüstü hallerde çıkarılan kararname açısından da geçerlidir.

6. Üst düzey kamu yöneticilerini atama yetkisi: 3 Nolu kararnamede yer verilen I sayılı cetveldeki üst düzey memurların büyük bir çoğunluğu (III sayılı cetvelde sayılan ve görev süreleri 3 veya 4 yıl olarak belirlenenler dışındakiler) siyasi nitelikli memurlardır. Bunların görev süreleri Cumhurbaşkanının görev süresine endekslenmiştir. Cumhurbaşkanının görev süresi dolduğunda bu cetvelde yer alan kadro ve pozisyondaki memurların da görev süreleri dolmuş sayılır. Bu cetvelde yer alan üst düzey memurların sayısı tam olarak bilinmemekle birlikte bine yakın olduğu söylenebilir. Cumhurbaşkanı değiştiğinde yeni Cumhurbaşkanı neredeyse bütün üst düzey memurları atama imkânına kavuşmuş olmaktadır. Esasında bu durum yeni sistemin ruhuna çok aykırı olarak da düşünülmemelidir. Çünkü yürütme organını tek başına elinde bulunduran Cumhurbaşkanının birlikte çalışabileceği üst düzey yöneticileri seçme hakkının olması son derece doğaldır. İki sayılı cetvelde yer alan orta düzey yöneticiler bakımından Cumhurbaşkanının yetkisi “onaylama” kavramıyla ifade edilmiştir. Bu görevlere ve kadrolara bakanlık veya bağlı, ilgili kuruluşlarca yapılacak atamalarda Cumhurbaşkanı bu kişileri onamaya yetkili kılınmıştır. Bunun anlamı Cumhurbaşkanının onamadığı bir atamanın yapılamayacak olmasıdır. Cumhurbaşkanı üst ve orta düzeydeki memurların atanmasında son sözü söyleme yetkisine sahiptir. Bu iki cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevleri birlikte düşündüğümüzde yeni göreve gelen bir Cumhurbaşkanının en az 4-5 bin civarında üst ve orta düzey memur atamak veya onaylamak durumunda kalacağı söylenebilir.

7. Yeni sistemde yasama ve yürütme arasında katı ayrılık benimsenmiştir. Bakan ve başkan yardımcısı olarak atanan milletvekilleri istifa etmek zorundadır. Yasama ve yürütme arasında eski sistemden farklı olarak hem görev hem de personel ayrılığı öngörülmüştür. Ancak yargı bağımsızlığı açısından aynı hassasiyetin gösterildiği söylenemez. Hâkimler ve Savcılar Kurulu (HSK) üyelerinin seçimi ve Anayasa Mahkemesine üye atanması gibi hususlarda özellikle meclis çoğunluğu ve Cumhurbaşkanının aynı partiden olması durumunda sorun yaşanabilir.

Cumhurbaşkanı HSK üyelerinin dördünü bizzat atamakta, Adalet Bakanı bu kurulun başkanlığını yürütmekte ve Adalet Bakanlığı Müsteşarı bu kurula doğal üye olarak katılmaktadır. Geriye kalan yedi üye ise meclis tarafından atanmaktadır. Mecliste çoğunluk sağlayan parti ile Cumhurbaşkanının partisi aynı olursa üyelerin büyük çoğunluğunun yürütmenin tercih ettiği kişilerden oluşacağı açıktır. Zira HSK üyelerinin seçiminde ilk turda farklı organların gösterdiği adaylar içinden Meclisin ilgili karma komisyonunca belirlenen adayların seçilebilmesi için ilk turda meclis üye tam sayısının 2/3 (400 milletvekili) çoğunluğunun oyu gerekir. Bu sağlanamadığı takdirde ikinci tur oylamada üye tam

sayısının 3/5 (360 milletvekili) çoğunluğunun oyu gerekir. Bu kadar fazla sayıda milletvekilinin bir aday üzerinde uzlaşması zor olmakla beraber mümkündür. Ancak mecliste çoğunluğa sahip bir parti veya partiler ittifakı var ise ve bu parti veya ittifak 360'tan fazla milletvekilini kontrol ediyor ise uzlaşma beklentisi gerçekçi olmaz. Çünkü muhtemelen istedikleri adayları bu kurula seçme imkânına sahip olacaklardır. Ayrıca böyle bir imkân olmasa bile 3. turda en çok oy alan iki aday arasında kura çekileceği için uzlaşmaya gitmek çok gerçekçi görülmemektedir.

Benzer bir sakınca Anayasa Mahkemesi açısından geçerlidir. Cumhurbaşkanının görev süresi içinde tüm üyeleri ataması mümkün olmasa bile on beş üyenin on ikisi kendisine önerilenler arasından Cumhurbaşkanınca atanmakta geriye kalan üç üye ise yine meclis tarafından belirlenmektedir. Meclis oylamayı gizli oyla yapar ve üç turda tamamlar. İlk turda üye tam sayısının 2/3'ünün oyunu alan adaylar seçilmiş olur. Bu çoğunluk sağlanamamış ise ikinci tur oylamada salt çoğunluğun oyu yeterlidir. Salt çoğunluk sağlanamaz ise üçüncü turda en çok oyu alan aday mahkeme üyeliğine seçilir. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine karşı Anayasa Mahkemesinde dava açılabilmesi mümkün olduğuna göre mahkeme üyelerinin seçiminde Cumhurbaşkanının bu derece etkili olması yargının tarafsızlığına etki eden bir faktör olarak değerlendirilebilir (Kamalak, Durna, 2018: 465).

8. Yeni sistemde Cumhurbaşkanına seçimleri yenileme yetkisi verilmiştir. Meclisin Cumhurbaşkanını görevden alabilmesi de koşulları bir hayli zorlaştırılmış olsa da mümkündür. 105. Maddeye göre, “Cumhurbaşkanı hakkında bir suç işlediği iddiasıyla TBMM üye tamsayısının salt çoğunluğunun (301 milletvekili) vereceği önergeyle soruşturma açılması istenebilir. Meclis, önergeyi en geç bir ay içinde görüşür ve üye tam sayısının beşte üçünün gizli oyuyla soruşturma açılmasına karar verebilir (361 milletvekili). Cumhurbaşkanı meclis ile sorun yaşarsa yeni sistem doğrudan Cumhurbaşkanına seçime gitme yetkisi tanımıştır. Aynı yetki gerçekleşmesi biraz zor koşullara bağlanmış olsa da TBMM'ye de tanınmıştır. Bu yetki muhtemelen meclis ile cumhurbaşkanı arasına kriz çıktığı durumlarda sorunu halkın çözmesi için kriz çözücü bir mekanizma olarak düşünülmüştür. Cumhurbaşkanı meclis seçimlerini yenilemeye karar verirse bu işlemi Cumhurbaşkanı kararı ile yapabilir.

Başkanlık sisteminde katı kuvvetler ayrılığının bir gereği olarak başkanın parlamento seçimlerini yenilemesi veya parlamentonun başkanlık seçimlerini yenilemesi gibi bir karar alması söz konusu değildir (Eren, Akıncı, 2018: 43-44). Erklerin birbirlerinin görevlerine son verebilme yetkisi esasında parlamenter sistemin bir özelliğidir. Bu sistemde yürütme organı kaynağını yasama organından aldığı için sürekli olarak meclisin denetimi altında faaliyet yürütür. Siyasal anlamda tıkanma olduğu durumlarda ya devlet başkanı veya başbakan meclisi feshedip seçimleri yenileme yoluna gider. Aynı yetki meclis açısından da söz konusudur. Meclis güven oylaması sonucunda hükümeti düşürüp seçimleri yenileyebilir. Oysa başkanlık sistemi katı güçler ayrılığına dayandığı için erklerden birinin diğerinin görevine son vermesi mümkün değildir. Çünkü her iki erk de yetkisini doğrudan halktan almaktadır ve göreve son verme işini ancak halkın yapması gerekir (Eren, Akıncı, 2018: 58). Bu açıdan yeni hükümet sisteminin başkanlık sisteminden önemli ölçüde ayrıldığı ve parlamenter sistemin fesih mekanizmasını bünyesinde taşıdığını söyleyebiliriz. Ayrıca başkanlık sistemlerinin tipik göstergelerinden biri olan kuvvetler ayrılığı ilkesi de yeni sistemde oldukça esnetilmiştir. Yasama ve yürütmenin yetki alanları belirlenerek her birinin kendi alanında çalışması sağlanmış olmasına rağmen, parti disiplini ve partili cumhurbaşkanı gibi mekanizmalar esasında kuvvetler ayrılığını parlamenter sistemdekine benzer bir yapıya döndürmüştür. Özellikle parlamentoda çoğunluğu sağlayan parti ile cumhurbaşkanının partisinin aynı olması durumunda kuvvetler ayrılığı tipik olarak parlamenter sistemdeki işleyişine dönmektedir. Bunun tersi durumlarda kuvvetler ayrılığı ilkesi etkili olsa da sistem tıkanıklığına yol açabileceği için her iki erk de seçimleri yenileme yetkisi tanındığı için bu ilkenin hayata geçmesi engellenmiş olmaktadır. Ayrıca Türkiye'deki bütün partiler disiplinli partilerdir ve milletvekillerinin belirlenmesinde parti yöneticilerinin büyük etkisi vardır. Bu ortamda katı anlamda kuvvetler ayrılığının gerçekleşmesi zaten beklenen bir durum değildir (Kamalak, Durna, 2018: 459).

Anayasanın 116. maddesine göre TBMM, üye tam sayısının beşte üç çoğunluğuyla seçimlerin yenilenmesine karar verebilir. Bu halde TBMM genel seçimi ile Cumhurbaşkanlığı seçimi birlikte yapılır. Cumhurbaşkanının seçimlerin yenilenmesine karar vermesi halinde, TBMM genel seçimi ile Cumhurbaşkanlığı seçimi birlikte yapılır. Cumhurbaşkanının ikinci döneminde Meclis tarafından

seçimlerin yenilenmesine karar verilmesi halinde, Cumhurbaşkanı bir defa daha aday olabilir. Bu şekilde seçilen Meclis ve Cumhurbaşkanının görev süreleri de beş yıldır. Ancak, “Hakkında soruşturma açılmasına karar verilen Cumhurbaşkanı, seçim kararı alamaz. Yüce Divanda seçilmeye engel bir suçtan mahkûm edilen Cumhurbaşkanının görevi sona erer” (Any., md.105).

SONUÇ:

Türkiye’nin yeni hükümet sisteminin klasik hükümet sistemlerinden hiçbirıyla birebir benzerlik içinde olduğu söylenemez. Hatta hepsinden bazı mekanizmaları bünyesinde taşıdığı ama tam olarak hiçbirine benzemediğini de söyleyebiliriz. Cumhurbaşkanının yetkileri dikkat edilirse ABD başkanının yetkilerine benzemektedir. Ancak ABD başkanının seçimleri yenileme yetkisi yoktur. Katı kuvvetler ayrılığı ilkesinin gereği olarak yasama ve yürütme organları kendi görev alanlarında nihai karar alma yetkisine sahiptirler. ABD başkanı yetkilerinin önemli bir kısmını Senato’nun onayı ile kullanır. ABD Federal bir devlet olduğu için çift meclis sistemi vardır ve Senato başkanının yetkileri üzerinde önemli bir denetim imkânına sahiptir. Oysa Türkiye üniter bir devlet olduğu için Cumhurbaşkanı Anayasanın 104 ve diğer maddelerinde belirtilen seçme ve atama yetkilerini, şayet isterse hiçbir kurumun onayına ihtiyaç duymadan kullanabilir. Yeni 104. madde (Değişik:16/04/2017-6771/8 md.) bu konuda oldukça pratik ve rasyonel bir düzenlemeyi tercih etmiştir ve daha önceki anayasada bu konuya ilişkin dağınıklık ve belirsizlik ortadan kaldırılmıştır. Hatırlanacağı üzere anayasa değişikliğinden önce Merkez Bankası bağımsız bir kurum olduğu için başkanın Cumhurbaşkanınca görevden alınıp alınamayacağı veya TRT Genel Müdürü’nün görevden alınıp alınamayacağı gibi hususlar kamuoyunda yoğun bir şekilde tartışılmıştı. İşte 104. madde ile bu tartışmalara bir son verilmiş ve Cumhurbaşkanına bütün üst düzey memurları atama ve görevlerine son verme yetkisi tanınmıştır. Ayrıca askeri bürokrasinin belirlenmesi konusunda da yetki Cumhurbaşkanına verildiği için seçilmiş sivil otoritenin askeri bürokrasi üzerindeki etkisi artırılmış olmaktadır. Bilindiği gibi Türkiye’de siyasi iktidarlar üzerinde askeri vesayet adeta Demokles’in kılıcı gibi varlığını sürekli hissettirmiştir. Asker ve yargının başını çektiği bürokratik vesayet hiçbir sınır ve denetime tabi olmadan kendi istek ve görüşlerini siyasetçilere dayatma hakkını kendilerinde görmüşlerdi. 28 Şubat öncesi ve sonrası dönemde yaşanan kargaşa ortamı göz önüne alınırsa bu konunun ne kadar önemli olduğu daha iyi anlaşılacaktır.

Yeni sistemin en önemli dinamiği Cumhurbaşkanı ile meclis çoğunluğunun aynı partiden olması üzerine inşa edilmiş olmasıdır. Çünkü böyle bir sistemde Cumhurbaşkanı hem rahatça kararname çıkaracak hem de istediği yasaların meclisten geçmesini sağlayacaktır. Bu durumda yasama ve yürütme arasında anayasada öngörülen katı ayrılığın bir anlamı kalmamakta, yasama ve yürütme özdeşleşmektedir. Cumhurbaşkanı ile meclis çoğunluğu farklı partilerde ise durum değişmektedir. Zira bu gibi durumlarda Cumhurbaşkanı ihtiyaç duyduğu yasaları çıkarmak için meclisteki parti/partilerle ittifak yapmak durumunda kalacaktır. Çünkü mecliste çoğunluğu olmayan bir Cumhurbaşkanının sadece kararnamelerle ülkeyi yönetmesi oldukça zordur. Dolayısıyla bu koşul altında yeni sistemin işlerliği ittifak yapılan partinin meclis desteğine muhtaçtır. Başkanın partisi yasa yapımı için yeterli çoğunluğu sahip değilse ve çoğunluk muhalefet partilerinin elindeyse muhalefet, Cumhurbaşkanının çıkardığı kararnamelere karşı kanun çıkarak yürütmenin hareket alanını iyice daraltabilir. Bu bakımdan mecliste yasa yapabilecek çoğunluğu sahip olmayan bir Cumhurbaşkanının yapacağı iki şey vardır. Birincisi, kendisiyle ittifak yapacak bir parti bulmaktır. Bu mümkün olmadığı takdirde ikinci olarak seçimlerin yenilenmesini istemek durumunda kalacaktır. Bu türden sorunların aşılması için seçim mekanizmasının sisteme monte edilmiştir. Ancak seçimlerin her zaman sorunların çözümüne yardımcı olmayacağını belirtmek gerekir. Çünkü yapılan seçimde tekrar aynı durum ortaya çıkarsa ne yapılacağı çok belli değildir. Bu gibi bir durumda muhtemelen yeniden seçime gidilebilir. Seçimler demokrasinin en önemli aracıdır ve iktidarın kimde olacağına halkın karar vermesi anlamına gelir. Ancak sürekli bir seçim ortamının ekonomik ve siyasi faktörler açısından çok faydalı olmayacağı da açıktır. Bu hususlar henüz yaşanmadığı için gelişmelerin ne yönde olacağını şimdiden kestirmek zordur. Hükümet sistemlerinin yerleşmesi ve işlerliğinin sağlanması için onlarca yılın geçmesi gerekir. Bu durumda en iyi yolun bekleyip görmek olacağını söyleyebiliriz.

Kuvvetler ayrılığının yeni sistemde eskisinden biraz daha güçlü şekilde vurgulandığını ama cumhurbaşkanı ile meclis çoğunluğunun aynı partiden olması ve cumhurbaşkanının partili olmasından dolayı (Türkiye’de parti disiplininin hukuki ve siyasi bir gerçeklik olarak varlığı göz önüne alınacak

olursa), yasama-yürütme arasındaki ayrılığın anlamını yitireceğini söyleyebiliriz. Bu durumda yürütme organının oldukça güçlü ve etkili olacağını söylemek sanırım abartı olmaz. Ayrıca yüksek yargı organlarına Cumhurbaşkanınca atama yapılması kuvvetler ayrılığı bakımından daha da olumsuz sonuçlar ortaya çıkaracaktır. Parlamenter sistemde Cumhurbaşkanının yargı organlarına yaptığı atamaları, onun tarafsız devlet başkanlığı statüsünden kaynaklanan ve yargıçları onurlandırmaya yönelik düzenlemeler olarak görebiliriz. Ancak hükümet sistemi değiştiği ve artık tarafsız bir Cumhurbaşkanı da olmadığı için bu türden atamalarda yürütmenin sahibi olan Cumhurbaşkanının etkisinin azaltılması önemli bir konudur. Bunun dışında sistem yeni olduğu için zamanla bazı kurum veya kurulların kaldırılabilceğini ve ihtiyaca göre yeni kurumların oluşturulabileceğini de belirtmek gerekir. Yeni sistemin ne yönde gelişme göstereceğini anlamak için zamana ihtiyaç vardır. Hükümet sistemleri uzun zaman dilimleri içinde önemli dönüşümler geçirirler. Bu nedenle en azından birden fazla kişinin Cumhurbaşkanlığı yapmasını bekleyip kuvvetler ayrılığı ve demokrasi bakımından ne yönde değişimler olduğuna karar vermek daha gerçekçi bir yaklaşım olacaktır.

KAYNAKLAR

- Akman, E . (2019), "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kamu Politikası Aktörleri", Paradoks Ekonomi, Sosyoloji ve Politika Dergisi, Sayı:15.
- Ateş, H., Bektaş, M. (2018), "Liderlerin ve Liderlik Kurumunun Hükümet Sistemlerine Etkisi:Türkiye'deki Başkanlık Sistemi Tartışmaları Çerçevesinde Erdoğan, Obama, Putin ve De Gaulle'ün Liderlik Tarzlarının Karşılaştırmalı İncelemesi", Kamu Yönetiminde Değişim, ed. Yüksel Demirkaya, ss.279-328, Hiper Yayın, İstanbul.
- Bilir, F. (2012), "2007 Anayasa Değişikliği Çerçevesinde Türk Hükümet Sisteminin Değerlendirilmesi", Uluslararası Anayasa Kongresi Metinler Kitabı:3, İstanbul Kültür Üniv. Yayınları, İstanbul.
- Çolak, Ç. D. (2017), "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Yetkisinin Amerikan Sistemi Üzerinden Karşılaştırmalı Analizi", Stratejik Public Management Journal, Vol.3, Special Issue,
- Eren, V., Akıncı, B.(2018), Yasama Yürütme İlişkileri Açısından Başkanlık Sistemi ile Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Karşılaştırılması", Kamu Yönetiminde Değişim, ed. Yüksel Demirkaya, ss.35-71, Hiper Yayın, İstanbul.
- Gül, H.,(2018), 1923'den 2018'e Türkiye'de Hükümet Sistemi, Efe Akademi, İstanbul.
- Kamalak, İ, Durna, Ö. (2018), "Güçler Ayrılığı İlkesini Hayata Geçiren Koşullar Üzerine" Kamu Yönetiminde Değişim, ed. Yüksel Demirkaya, ss.443-469, Hiper Yayın, İstanbul.
- Karpat, K. (2009), Osmanlıdan Günümüze Elitler ve Din, Timaş Yayınları, 3. Baskı, İstanbul.
- Karpat, K. (2012), Kısa Türkiye Tarihi:1800-2012, Timaş Yayınları, İstanbul.
- Kuru, A.T. (2013), "Türkiye'de Askeri Vesayetin Yükselişi ve Düşüşü: İslamcılık, Kürtçülük ve Komünizm Korkuları", Türkiye'de Demokrasi, İslam ve Laiklik, (Der. Kuru, A.T ve Stepan, A.) Bilgi Üniversitesi Yayınları, ss.139-159, İstanbul.
- Özbudun, E. (2005). Türk Anayasa Hukuku. 8. Baskı. Ankara: Yetkin Yayıncılık.
- Öztürk, Namık Kemal, (2017), Bürokrasi-Siyaset İlişkileri ve Türkiye, Siyasal Kitabevi, Ankara
- Tunç, H., Bilir, F. ve Yavuz, B. (2011). Türk Anayasa Hukuku, 3. Baskı. Ankara: Berikan Yayınevi (Tunç vd.,)
- Yavuz, B. (2012), "Geçmişten Günümüze Türkiye'de Hükümet Sistemleri", Uluslararası Anayasa Kongresi Metinler Kitabı:3, İstanbul Kültür Üniv. Yayınları, İstanbul.
- Yazıcı, S. (2011). Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri Türkiye İçin Bir Değerlendirme, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi.
- Yazıcı, Serap, (2012), Demokratikleşme Sürecinde Türkiye, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayını, İstanbul.