



Bingöl Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi
Bingol University
Journal of Economics and Administrative Sciences
Cilt/Volume: 6, Sayı/Issue: 2
Yıl/Year: 2022, s. 507-532
DOI: 10.33399/biibfad.1133083
ISSN: 2651-3234/E-ISSN: 2651-3307
Bingöl/Türkiye
Makale Bilgisi /Article Info
Geliş/Received: 20.06.2022 Kabul/ Accepted: 24.11.2022



CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ ÜZERİNE TARTIŞMALAR VE YENİ SİSTEMİN ETKİLERİ

*Discussions on the Presidential Government System and the
Effects of the New System*

Vedat YILMAZ*
Mehmet Şerif YILDIZ**

Öz

Demokratik hükümet sistemlerinden hangisinin Türkiye'nin yönetim yapısına uygun olacağı ve başarılı sonuçlar getireceği öteden beri tartışıla gelen bir konudur. Uzun yıllar parlamenter hükümet sistemiyle yönetilen Türkiye'de bu tartışmalara cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş süreci ile birlikte bir son verilmek istenmektedir. Bu doğrultuda 16 Nisan 2017 tarihinde referandum yapılmış ve 2018 yılında yapılan cumhurbaşkanlığı seçimi sonrası cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine tam anlamıyla geçiş yapılmıştır. Ancak Türkiye'deki yeni hükümet sistemine yönelik farklı boyutlarda olumlu ya da olumsuz değerlendirmeler yapılmış ve yapılmaya devam edilmektedir. Ancak konunun odağında bir ülkenin hükümet ve siyaset etme şekli olunca yapılan değerlendirmelerin ve zaman zaman konu ile ilgili yaşanan tartışmaların konuya olumlu ya da olumsuz katkısı zamanla anlaşılabilir. Çünkü tartışılan şey sadece bir kişi ya da kurumu etkileyecek basit bir olgu değil, doğrudan bir ülkenin yönetsel yapısını, siyasetinin odağını, geleceğini, vatandaşları ile olan ilişkilerini doğrudan etkileyecek yeni bir

* Doç. Dr. Malatya Turgut Özal Üniversitesi, SBBF, Kamu Yönetimi Bölümü, vedatyilmaz1977@gmail.com, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4624-9824>.

** Arş. Gör. Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü, mehmetserifyildiz@yyu.edu.tr, 0000-0003-4215-2558.

mekanizmanın inşa edilip edilemeyeceğidir. Bu çalışmada, cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine yönelik yapılan değerlendirmelerin temeline inilerek yeni sistemin tanıtılması ve sisteme yönelik yapılan eleştirilerin analiz edilmesi amaçlanmaktadır. Bu bağlamda çalışmada öncelikle parlamenter hükümet sistemi ile cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine ilişkin genel bir kavramsal çerçeve çizilecektir. Daha sonra cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin Türkiye’de kamu yönetiminin yapı ve işleyişine, demokratik düzene, seçimlere, yürütme erkine, meclisin yetkileri ve rejim değişikliği tartışmalarına nasıl bir etkisi olacağı tartışılacaktır.

Anahtar Kelimeler: Hükümet sistemleri, cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, başkanlık sistemi, parlamenter sistem.

JEL Kodları: H; H1;, H11

Abstract

It has long been discussed which of the democratic government systems would be suitable for Turkey's administrative structure and would bring successful results. In Turkey, which has been governed by a parliamentary government system for many years, it is desired to put an end to these discussions with the transition to the Presidential government system. In this direction, a referendum was held on April 16, 2017, and after the Presidential election held in 2018, a full transition to the Presidential Government System was made. However, positive or negative evaluations of different dimensions have been made for the new government system in Turkey, and they continue to be made. However, when the focus of the issue is a country's way of doing government and politics, the positive or negative contribution of the evaluations and the discussions on the subject from time to time can be understood over time. Because what is discussed is not a simple phenomenon that will affect only a person or institution, but whether a new mechanism can be built that will directly affect the administrative structure of a country, the focus of its politics, its future and its relations with its citizens. In this study, it is aimed to introduce the new system and analyze the criticisms made against the system by getting to the basis of the evaluations made on the Presidential Government System. In this context, first of all, a general conceptual framework will be drawn regarding the parliamentary government system and the Presidential Government System. Then, it will be discussed how the Presidential Government System will affect the structure and functioning of the public administration, democratic order, elections, executive power, parliamentary powers and regime change discussions in Turkey.

Keywords: Government systems, presidential government system, presidential system, parliamentary system.

JEL Codes: H; H1; H11

1. Giriş

Tarih boyunca neredeyse her coğrafyada hüküm süren mutlak monarşiler, anayasal hareketlerin başlaması sonucunda dağılmaya veya yıkılmaya mahkûm edilmişlerdir. Mutlak monarşilerde devletin başı olan padişahlar devletin temel erkleri olan yasama, yürütme ve yargı erklerinin tamamına yakınınu ellerinde bulundurarak iradelerini kabul ettirme yönünde bir eğilim içerisinde olmuşlardır. Ancak demokratik ve anayasal hareketler sonucunda ortaya çıkan başkanlık, yarı başkanlık ve parlamenter sistemlerde devletin bu üç temel erki birbirinden ayrılmakta ve pek çok konuda bağımsız hareket edebilmektedirler. Bu üç sistemden hangisi benimsenirse benimsensin en önemli olan nokta denge unsurudur. Yani yasama, yürütme ve yargı erkleri arasında yetki, görev ve sorumluluk açısından bir denge sağlama mecburiyeti bulunmaktadır. Denge sağlanmadığında ve gücün bu üç erkten birinde temerküz etmesi halinde bu sistemlerin de fiili anlamda bir monarşi yönetiminden farkı kalmayacaktır.

Dünya genelinde uygulanmakta olan hükümet sistemlerinin sınıflandırılmasında kuvvetler birliği veya kuvvetler ayrılığı prensibinin varlığı esas alınmaktadır. Bu sınıflandırma aynı zamanda bir ülkede var olan rejimin demokratik olup olmadığı noktasında da ayırt edici bir nitelik olarak kabul görmektedir. Bir ülkedeki yasama, yürütme ve yargı erklerinin yapacağı işlerin ayrı ayrı eller tarafından yerine getirilmesi, o ülkedeki demokratik rejimin varlığının da en büyük göstergesidir. Temelde etkin bir fren ve denge mekanizması üzerinde inşa edilen demokratik rejimlerin en yüksek düzeyde ancak kuvvetler ayrılığı ilkesinin uygulandığı bir ortamda tecelli edebileceği ifade edilmektedir. Çünkü sadece gücün gücü sınırladığı bir toplumda siyasi çoğulculuktan, kamusal özgürlüklerin korunmasından, yönetsel kadroların seçimle belirlenmesinden, muhalif hareketlerin özgürlüğünden, kanun önünde eşitlik ilkesinden, anayasal sınırlar çerçevesinde çoğunluğun yönetiminden, hesapverebilirlikten, şeffaflıktan, temsilden, katılımcılıktan, serbest ve adil seçimlerden

bahsedilebilir. Bütün devlet erklerinin tek bir elde toplandığı kuvvetler birliği ortamında yukarıda sayılan tüm demokratik değerlerden bahsetmek anlamsız kalacaktır. Çünkü yasama, yürütme ve yargı organlarının tek elden yürütüldüğü bir ülkede ne devlet iktidarı ve hükümetin sınırlandırılması ne de temel hak ve özgürlüklerin güvenceye alınarak korunması mümkün olamamaktadır (Hekimoğlu, 2012: 3-4).

Benimsenen hükümet sistemi modeli, siyasal istikrar üzerinde büyük bir rol oynamaktadır. Akçakaya ve Özdemir (2018: 922)'e göre de benimsenen hükümet sistemi siyasal istikrara katkı yapmanın yanında kuvvetler ayrılığını sağlama noktasında da etkili olmalıdır. Çünkü siyasal istikrarın sağlanamadığı bir toplumda ekonomik, sosyal, toplumsal refahı, huzuru ve güveni temin ve tesis etmek de güçleşir. Bu yüzden siyasal istikrarı sağlamak için bazen hükümet sistemlerini iyileştirmek bazen de bir bütün olarak hükümet sistemini değiştirme yoluna gitmek yönünde bir tercih yapılmaktadır. Günümüz modern dünyasında bile en ideal yönetim veya hükümet sisteminin ne olduğu ve bu ideal sistemde hangi aktörlerin ve unsurların yer alması gerektiğine net bir cevap verilememektedir. Dünya genelinde demokratik yönetim sistemi denildiğinde akla başkanlık, yarı başkanlık ve parlamenter sistemler gelmektedir. Bu sistemlerin başarısı ise uygulandığı coğrafyadan, ülkenin tarihi, ekonomik, sosyal ve kültürel yapısından her zaman olumlu ya da olumsuz yönde etkilenmektedir. Bu çerçevede demokratik hükümet sistemlerinden herhangi birinin dahi her zaman ve her ülkede diğerlerinden mutlak bir üstünlüğünün bulunduğunu söylemek mümkün değildir (Güler, 2018: 305).

Bu çalışmada öncelikle parlamenter sistem ile cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine dair bilgiler verilecek daha sonra Türkiye'de hayata geçirilen cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin genel bir değerlendirmesi yapılacaktır. Bu bağlamda cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin yasama, yürütme ve yargı erkelerine, Türk kamu yönetiminin yapısı ve işleyişine, demokratik düzene etkisi ile rejim değişikliği tartışmaları irdelenecektir.

2. Parlamenter Sistem

Devletin üç temel erki olan yasama, yürütme ve yargının nasıl tasarlandığı ve aralarındaki ilişkilerin düzeyi aynı zamanda ülkelerin hükümet sistemlerini ve yönetim yapılarını da belirlemektedir. Bu üç erkin nerede konumlandırıldığı, kim ve kimler tarafından nasıl kullanılacağı hususundaki temel yaklaşım, ülkenin ve kurumların maddi gücü yanında siyasi aktörler, tarihsel, toplumsal ve siyasal koşulların birlikte değerlendirilerek nihai şeklini almasıdır (Erat, 2015: 326). Bu unsurlardan herhangi birinin eksikliği hükümet sisteminin gerçekçi olmayan temellere dayandırılmasına yol açmaktadır. Böylesi bir durum da ülkeleri uzun yıllar boyunca idari, ekonomik, sosyal ve kültürel anlamda önemli düzeyde etkileyebilmektedir.

Parlamenter hükümet sisteminin temeli de yasama ve yürütme organları arasındaki karşılıklı ilişki ile yürütmenin kendi içindeki durumuna göre şekillenmektedir. Hükümetin kurulması, devlet başkanı ile başbakan ve bakanlar-bakanlar kurulu-hükümet arasındaki ilişki bu sistemin ortaya çıkmasında ve belirgin hale gelmesinde en önemli etkiyi oluşturmaktadır.

Yumuşak kuvvetler ayrılığı olarak tanımlanan parlamenter sistemde yasama ve yürütme erkleri birbirlerinden yumuşak bir biçimde ayrılmıştır. Yani bu sistemde yasama ve yürütme görevi iki farklı organa verilmişse de bu organlar birbirlerinden tamamen bağımsız değildir. Bu iki organ pek çok konuda iç içe geçmiş olduğu gibi karşılıklı olarak birbirlerinin varlığına son verme imkânına da sahiptir. Bu sistemin işlerliği yasama ve yürütme erklerinin karşılıklı ve uyumlu işbirliğine dayalı olduğundan parlamenter sisteme 'kuvvetlerin işbirliği sistemi' de denmektedir. Bu sistemin üç belirgin özelliği bulunmaktadır; birincisi, hükümet yasama organından kaynaklanır yani yasama organı tarafından seçilir; ikincisi, hükümet aynı zamanda yasama organına karşı sorumludur; üçüncüsü, yürütme organı çift başlı bir biçimde dizayn edilmiştir (Gözler, 2015: 91-92).

Parlamenter sistem cumhurbaşkanlığı makamını, fren ve denge mekanizması içerisinde aktif rol oynayacak bir konumda öngörmemiştir. Bu makam, anayasal monarşi ile yönetilen ülkelerde zamanla gücünü ve yetkilerini kaybeden monarkın yerini ikame

edecek bir kurum olarak ortaya çıkmıştır. Zaten cumhurbaşkanlığı makamı, parlamenter sistem içerisinde sembolik ve etkisiz bir kuvvet olarak kabul edilmektedir. Tarafsız oluşu da dengeyi bozmayacak bir sınırlı kuvvet olmasından kaynaklanmaktadır. Kısaca, bu sistemde devlet başkanlığının var olmasının nedenini erkler arasındaki dengeyi ve uyumu sağlaması noktasında değil, bu dengeyi ve düzeni bozmamasında aramak icap eder. Parlamenter sistemin odak noktasında parlamento bulunmaktadır. Zaten, bu sisteme meşruluk zemini hazırlayan tek bir seçim bulunmaktadır. O da, parlamento oluşturulan milletvekillerinin seçildiği genel seçimlerdir. Ayrıca cumhurbaşkanı ve bakanlar da bu sistemin merkezinde yer alan parlamento tarafından seçilerek göreve gelmektedirler (Uluşahin, 2011: 33). Dolayısıyla bu sistemde cumhurbaşkanı ve bakanların meclise karşı sorumluluğu bulunmaktadır.

Parlamenter sistemde cumhurbaşkanı ve bakanların meclis tarafından seçilmesi, bu sisteme yapılan eleştirilerin odak noktasını oluşturmaktadır. Çünkü bu sistem teoride yasama, yürütme ve yargı güçlerinin birbirlerinden ayrı ve bağımsız olmasına dayandırılırken uygulamada bunun böyle olduğunu görmek imkânsızdır denebilir. Evet, bu sistemde yasama erki doğası gereği bağımsızdır, ancak yürütme tamamen yasama organının içinden çıkmakta aynı zamanda da yürütme yasamaya karşı sorumlu tutulmaktadır. Bununla birlikte yürütme görevi ve gücü cumhurbaşkanı ile bakanlar kurulu arasında bölünmekte ve çift başlı bir yürütme organı ortaya çıkmaktadır (İzci, 2017: 97).

Parlamenter sistem, Türkiye özelinde incelendiğinde 1982 Anayasasının, daha önceki anayasa gibi parlamenter sistem geleneğini devam ettirdiği görülmektedir. Bununla birlikte bu anayasanın 8. Maddesinde yürütme yetkisinin cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulu arasında paylaşılması; 101 ve 105. maddelerinde cumhurbaşkanlığının tarafsız ve sorumsuz bir makam olarak tarif edilmesi parlamenter sistemin en temel özellikleri olarak ön plana çıkmaktadır. Ayrıca hükümet, göreve başlarken ve görevi sırasında meclisin güvenine tabi olacak şekilde düzenleyen 110 ve 111. maddeler ile Bakanlar Kurulunun sorumluluğunu düzenleyen 112. madde parlamenter rejimin ruhuna uygun düzenlemeler olarak kabul

görmektedir. Parlamentoya hükümeti düşürme yetkisi tanıyan 99. madde ile Cumhurbaşkanına parlamento seçimlerini yenileme yetkisini veren 116. madde de 1982 Anayasasının parlamenter sistemi benimsemiş olduğunu açıkça ortaya koymaktadır (Yazıcı, 2011:124-125, Akt. Öztürk, 2019: 52).

3. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, Türkiye Cumhuriyeti'nin yönetsel, idari, askeri, siyasi ve toplumsal yapısında pek çok değişimi öngören bir sistemdir. Esasen bu değişim, Güler (2018: 300)'in de ifade ettiği gibi temelleri Osmanlı Devleti'nde 1876 Anayasası ile birlikte atılan; 1921 ve 1924 anayasalarının uygulandıkları dönemler itibarıyla kısa bir zaman dilimi hariç tutulursa günümüze kadar uygulanmış olan parlamenter sistemin yerine, başkanlık sistemine dayandırılan Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişi öngörmüş ve bu değişim, yapılan pek çok yasal ve idari düzenlemeler ile hayata geçirilmiştir.

Türkiye'de, 1961 Anayasası'ndan sonra yönetsel sistemimize giren parlamenter hükümet sistemi 2017 yılına kadar uygulanmıştır. Yarım yüzyıldan fazla bir süre Türkiye'de parlamenter hükümet sistemi yürürlükte kalmıştır. Bu uzun süreçte Türkiye, parlamenter sistemin doğasından kaynaklı sorunları veya tıkanıklıkları çözüme kavuşturmak adına anayasalarda birçok kez düzenlemeler yapmıştır. Fakat tarihsel süreçte ele alındığında parlamenter hükümet sistemi, Türkiye'nin temel erkleri arasında yaşanan krizler için etkin ve kalıcı çözümler üretemediğinden alternatif hükümet sistemi tartışmaları da gündemdeki yerini her zaman korumuştur. Bu çerçevede Türkiye için parlamenter sisteme alternatif olacak bir başkanlık veya yarı başkanlık sisteminin getirilmesi hususu özellikle son 20-25 yıldır pek çok siyaset adamı ve akademisyen tarafından dillendirilmektedir. Son 25 yıllık süreçte daha da yoğunlaşan hükümet sistemi tartışmaları 2017 yılında yapılan bir referandum ile parlamenter sistemin yerini cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine bırakmasıyla son bulmuştur (Akıncı, 2017: 1; Dinç ve Yılmaz, 2022: 169). Uzun yıllar tartışılmasına rağmen somut bir hale dönüşemeyen hükümet sistemi arayışları 2016 yılında Ak Parti ve MHP'nin önerisi ile Meclis gündemine getirilmiştir. Bu teklif 330'un üzerinde milletvekilinin oyunu almış ve halk onayına

sunulmak üzere kabul edilmiştir. Öngörülen değişikliklere ilişkin halk oylaması 16 Nisan 2017 tarihinde gerçekleştirilmiştir (Öztürk, 2019: 54). 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan referandum ile gerçekleştirilen anayasa değişikliğinin ardından 24 Haziran 2018 tarihinde yapılan cumhurbaşkanlığı ve milletvekili genel seçimleri ile birlikte Türkiye hem yasal hem de fiili olarak cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş yapmıştır (Turan, 2018: 43; İzci ve Yılmaz, 2019: 386)

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, “üniter devlet yapısını esas alan, partili cumhurbaşkanlığına dayalı ve cumhurbaşkanının halk tarafından seçildiği, siyasal rejim değişikliği içermeyen bir sistem” (Turan, 2018: 48) olarak tanımlanmaktadır. 9 Temmuz 2018 tarihi itibarıyla benimsenen ve uygulamaya geçirilen sistemin adlandırılmasında ise farklılıklar dikkat çekmektedir. Saf ve yalın bir biçimde başkanlık sistemi, bunun yanında cumhurbaşkanına da ‘Başkan’ ifadesini kullananlar olduğu gibi; cumhurbaşkanlığı makamını esas almak suretiyle cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi olarak da kullananlar bulunmaktadır. Ancak yeni sistemle birlikte ortada bir hükümet kalmadığı için bu adlandırmaya itiraz edenler de göze çarpmaktadır. 16 Nisan 2017 referandumundan bu yana geçen süre zarfında cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi’nin yaygın şekilde kabulü ve kullanımı çerçevesinde uzlaşmaya varıldığı söylenebilir (Zengin, 2019: 3).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi adını taşıyan yeni sistem ile birlikte yürütmede çift başlılığın kaldırılması, yasama ve yürütmenin birbirinden tamamen ve fiilen ayrılması, cumhurbaşkanlığı seçimi ile genel seçimlerin aynı günde yapılması, cumhurbaşkanının görev ve yetkilerinin yeniden düzenlenmesi, cumhurbaşkanının partisi ile ilişkisinin kesilmemesi, meclis ve cumhurbaşkanının belirli koşulların oluşması halinde karşılıklı olarak seçimlerin yenilenmesi kararını alabilmeleri, cumhurbaşkanı yardımcılığı makamının tahsis edilmesi, cumhurbaşkanlığı politika kurulları ve ofislerinin kurulması öne çıkan düzenlemelerdir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yürütme yetkisini tek başına cumhurbaşkanı kullanmaktadır. Siyasal sorumluluğu olan başbakanlık makamı ve bakanlar kurulu ise kaldırılmıştır. Bakanlar,

cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Yapılan yeni bir düzenleme ile cumhurbaşkanlığı yardımcılığı makamı tahsis edilmiş; cumhurbaşkanı yardımcısı ile üst düzey kamu yöneticilerinin atanması ve azledilmesi yetkisi cumhurbaşkanına tevdi edilmiştir. cumhurbaşkanına, yürütme yetkisine ilişkin hususlarda cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarma yetkisi verilmiş; ancak anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler cumhurbaşkanlığı kararnamesinin kapsamı dışında tutulmuştur. Anayasada sadece kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda ve kanunda açıkça düzenlenen hususlarda da Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarılamayacağı öngörülmüştür. Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kanunlarda farklı hükümler bulunması durumunda ise kanun hükümlerinin uygulanacağı, TBMM'nin aynı konuda kanun çıkarması halinde de cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hükümsüz hale geleceği, cumhurbaşkanının, kanunların uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla yönetmelikler çıkarabileceği hüküm altına alınmıştır (Turan, 2018: 58-59).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin, demokratik hükümet sistemleri içerisinde devlet başkanına verilen yetkiler dikkate alındığında Başkanlık sistemine benzediği söylenmektedir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, parlamenter sistemde görünen yürütme erkinin istikrarsızlığını gidermek ve etkin bir siyasal istikrar tesis etmeyi amaçlamaktadır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin en temel özelliklerinden biri yürütmenin başının (Cumhurbaşkanı-Devlet Başkanı) doğrudan halk tarafından seçilerek göreve gelmesi ve 5 yıllık görevi süresince meclis tarafından güvenoyuna ihtiyaç duymamasıdır. Diğer bir önemli özelliği ise yasama gücü ve yetkisinin sadece parlamentoya (TBMM) verilmesidir. Bu sistemin etkin bir biçimde işlemesi de yasama ve yürütme organlarını aynı siyasi partinin kazanmasına bağlıdır. Seçim sonucunda cumhurbaşkanı ve meclis çoğunluğu farklı partilerden çıkarsa sistem tıkanmakta ve fiili olarak koalisyonların kurulması suretiyle sistem işlerliğini devam ettirebilmektedir. Bu sebeple yeni sistem, hem cumhurbaşkanına hem de meclise seçimleri yenileme imkânı sunarak olası krizlerin ve

tıkanmaların seçim yoluyla giderilmesini amaçlamaktadır (Öztürk, 2019: 56).

Yukarıda da ifade dildiği gibi bu sistemin her ne kadar Türk tipi bir hükümet sistemi olduğu söylene de başkanlık sistemi olduğu yönünde genel bir kanaat bulunmaktadır. Bu sebeple Başkanlık sisteminin temel özelliklerini anlamak cumhurbaşkanlığı hükümet sistemini anlamada büyük bir kolaylık sağlayacaktır. Başkanlık sisteminin temel özellikleri şu şekilde sıralanabilir;

- Yürütme organı tek kişiliktir
- Başkan, halk tarafından seçilir
- Başkan, yasamanın güvenine dayanmaz
- Başkan, yasama organını feshedemez
- Aynı kişi hem yasama hem de yürütmede görev alamaz
- Başkan, yasama organının çalışmalarına katılmaz (Gözler, 2015: 83-84).

Başkanlık sisteminin avantaj ve dezavantajları ise şu şekilde sıralanabilir;

Avantajları;

- Sistem uzlaşmayı gerekli kılar
- Yürütmede istikrar sağlanır
- Sistem daha demokratiktir
- Yasamanın kendi dinamikleriyle çalışması kolaylaşır

Dezavantajları;

- Görevden alınamama
- Uzlaşmanın her zaman sağlanamaması
- Başkanlık sistemi siyasal hayatı kutuplaştırmak suretiyle iktidar mücadelesini keskinleştirir (Güler, 2018: 305-307).

4. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Tartışmaya Konu Boyutları

Türkiye’de hükümet sistemine yönelik tartışmalar hem cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi hayata geçirilmeden önce hem de bu sistem uygulandıktan sonra popülerliğini yitirmeden Türk siyasi hayatında gündemdeki yerini hep canlı tutmuştur. Türk siyasi hayatının en önemli konu başlıklarından birini teşkil eden “Türkiye için en ideal hükümet sistemi” hususu gerek iktidar kanadından gerek muhalif kanatlardan sürekli olarak olumlu ya da olumsuz yönleriyle değerlendirilmiş, analizleri yapılmış, bazen rafa kaldırılmış bazen de en yoğun tartışmaların odağı haline gelmiştir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçildikten sonra da bu tartışmaların ardı arkası kesilmemiş, konu ile ilgili siyasi atışmalar güncelliğini korumaya devam etmektedir. Bu tartışmalara akademi dünyası da ilgisiz kalmamış, konu ile ilgili pek çok çalışma yayınlanmış ve yayınlanmaya devam etmektedir. Bu sistemi olumlu ve Türkiye için çok ideal bir sistem olarak değerlendirenlerin yanında farklı yönleriyle eleştiriye tabi tutanlar da bulunmaktadır.

Öncelikle belirtmek gerekir ki uzun yıllardır Türkiye’de başkanlık sistemine dair kamuoyunda ve özellikle siyaset dünyasında dillendirilen üç önemli itiraz bulunmaktadır; birincisi, bu sistemin tek adam yönetimi-rejimi ve otoriterleşmeye yol açacağıdır. Bu görüşü dillendirenlere göre başkanlık sistemini en çok karizmatik siyasi liderler talep etmektedir. Bu liderler gücü tek elde (kendilerinde) toplayıp ülkenin tamamına kendi arzu ve isteklerini (iradelerini) dayatmayı arzu etmektedir. Bu sebeple de kendi iradelerine en uygun sistem olan başkanlık sistemini istediklerini iddia etmektedirler. İkinci itiraz, başkanlık sisteminin ülkeyi bölceği ve üniter yapıyı bozarak federalizme ve dolayısıyla parçalanmaya götüreceği iddiasıdır. Bu iddiayı savunanlara göre başkanlık sistemi ile federalizm birbirlerini zorunlu olarak gerektirmekte, federalizm ise her açıdan parçalanmaya sebep olacaktır. Üçüncü ve son itiraz ise başkanlık sisteminin yürütme ile yasamaı tamamen birbirinde ayıran niteliğine yönelik olarak yapılmaktadır. Ülkede uzlaşma kültürü tam yerleşmediğinden yasama ile yürütmenin birbirinden ayrılması yönetimde istikrarsızlığa ve belli başlı tıkanmalara yol açacağı iddia dilmektedir. Böylece

başkanlık makamı ile parlamentoya farklı siyasi partilerin, ideolojilerin, eğilimlerin hâkim olması ile birlikte, siyaseten ve ideolojik olarak kutuplaşmış bir ülkenin yönetilemeyeceği ifade edilmektedir (Arslan, 2015: 9).

Geçmişten günümüze çeşitli platformlarda başkanlık sistemini dile getiren fakat bunu gerçekleştiremeyen Necmettin Erbakan, Turgut Özal, Alparslan Türkeş ve Süleyman Demirel gibi önemli siyasetçilerin bu sisteme dair görüş ve düşünceleri Milliyetçi Hareket Partisi başkanı Devlet Bahçeli'nin desteği ile Recep Tayyip Erdoğan tarafından hayata geçirilmiştir (Turan, 2018: 44). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin temel varsayımları dikkate alındığında, başkanlık sistemi üzerine temellendirilen muhteviyatı ile birlikte Türkiye'ye özgü şartları yansıtan yeni bir hükümet modeli olarak öne çıktığı görülmektedir. Yasama, yürütme ve yargı erklerinin birbirleri ile olan karşılıklı ilişkilerini yeniden tanımlayan ve düzenleyen bu sistemin, pek çok alanda değişim ve dönüşümü başlatacağı muhakkaktır ve böyle de olmuştur. Parlamenter sistemde yaşanan siyasal istikrarsızlık, ekonomik sıkıntılar ve demokratik değerlerin kurumsallaşamaması vb. alanlarda Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin nasıl bir etki yaratacağı ise büyük bir merakla beklenmektedir. Bu çerçevede yeni hükümet sisteminin Türkiye için güçlü bir yürütme öngörmesi parlamenter sistemde görülen siyasi istikrarsızlıkların ve krizlerin ortaya çıkmasını engelleyerek, eskiden bu sebeplerden kaynaklı yaşanan ve ülkenin iktisadi ve demokratik değerlerini ve kazanımlarını heba eden vesayet odaklarına müsaade etmeyecek bir biçimde tasarlanmış olması yerinde bir değişim olarak kabul görmektedir (Akıncı, 2017: 1).

4.1. Yönetim ve Siyasette Askeri Vesayetten Şikâyet

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile birlikte cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi usulü benimsenerek askerlerin siyaset üzerindeki etkisi ve baskısı kırılmak istenmiştir. Bu konuda Abdullah Gül ve Recep Tayyip Erdoğan'ın cumhurbaşkanlığı yaptıkları dönemlerde askeri bürokrasinin siyaset ve hükümet üzerindeki baskıları büyük oranda azaltılarak önemli mesafeler alınmıştır. Ancak bu vesayetin tamamen yok edildiğini söylemek güçtür. Türkiye'de

yaşanan son darbe girişimi olarak bilinen 15 Temmuz 2016 darbe girişimi bardağı taşıran son damla olmuştur. Bu sebeple 16 Nisan 2017 anayasa referandumuyla birlikte hem hükümet sistemi değişikliğine gidilmiş hem de askeri vesayeti kaldırmak üzere askeri bürokrasinin sivil yönetimin kontrolüne geçmesi için önemli adımlar atılmıştır. Özellikle askeri liselerin kapatılması, harp okullarının müfredatında ve yönetiminde yapılan bir dizi değişiklik ile yeni baştan tasarlanması ve cumhurbaşkanına kuvvet komutanlığı makamlarına doğrudan atama yapma yetkisinin verilmesi bu konuda yapılan en önemli girişimler olarak karşımıza çıkmaktadır (Öztürk, 2019: 54).

4.2. Güçlü Yürütme-Güçlü Başkan

Parlamentar sistemde halka karşı sorumluluğu olan hükümet olduğu için cumhurbaşkanlarının daha çok sembolik yetki ve görevleri bulunmaktaydı. Ancak yeni sistemde cumhurbaşkanı doğrudan halk tarafından seçildiği için cumhurbaşkanlığı makamının meşruiyeti güçlenmiştir. Dolayısıyla cumhurbaşkanı, sahip olduğu yetkileri kullanmak konusunda daha az bürokratik, idari ve askeri vesayet/direnç ile karşılaşacaktır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine yönelik bir diğer tartışma konusu ise cumhurbaşkanının partisi ile olan ilişkisi üzerine temellendirilmektedir. Yeni sistemde siyasal istikrara ve çift başlılığı önlemeye büyük bir önem verildiği için cumhurbaşkanının da kendi partisi ile olan ilişkisini kesmenin sebep olabileceği muhtemel krizlerin de önüne geçilmeye çalışılmıştır. Bir taraftan yürütmedeki çift başlılığa son vermeye çalışılırken, diğer taraftan bu durumu siyasal partilere yansıtmamış olmak gerçekten çok çelişkili bir durum olarak dikkat çekmektedir. Bu bağlamda partisi ile ilişkisi kesilmemiş bir cumhurbaşkanı hatta siyasal parti genel başkanı sıfatına sahip bir cumhurbaşkanı ile birlikte işleyecek olan yeni hükümet sisteminde cumhurbaşkanlığı makamının yönetsel ve siyasal alanlarda daha etkin ve başarılı bir fonksiyonu olacaktır. 24 Haziran 2018 seçimlerinde kendi partilerinin genel başkanı olmayan cumhurbaşkanı adayları ile partileri arasında yaşanan sıkıntılar ve tartışmalar da bu konunun önemini açıkça ortaya koymaktadır (Turan, 2018: 81).

4.3. Rejim Değişikliği Tartışmaları

Cumhurbaşkanlığı sisteminin gündeme geldiği ilk günden referandumun yapıldığı tarihe kadar, hatta yeni hükümet sisteminin kabulü ve uygulanması sonrasına kadar geçen süreçte belki de yapılan en büyük eleştirilerden biri hükümet sisteminde yapılacak bir değişikliğin rejim değişikliğini de beraberinde getireceği yönünde olmuştur. Ancak bu konuda Turan (2018: 79), yaptığı bir değerlendirme ile bu tartışmaya son noktayı koymaktadır. Ona göre Anayasanın devletin şeklini düzenleyen ilk üç maddesi ve bu üç maddeyi güvence altına alan dördüncü maddesinde bir değişiklik yapılmadığına göre, il veya bölge düzeyinde siyasal özerkliğe yol açabilecek ve yasama gücü olan bir yerel parlamento kurulmadığına göre ve bu değişiklik özellikle yürütmeye ilişkin konuları içeren bir düzenleme olduğuna göre bu sistemin rejim değişikliğine yol açacağı yönünde yapılan tartışmaların da yersiz olduğunu söylemek mümkündür.

5. Hükümet Sistemi Olarak Etkileri

Bu başlık altında cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin; yürütme erkine etkisi, kamu yönetiminin yapı ve işleyişine etkisi, demokratikleşmeye ve seçimlere etkisi ile yasama erkine etkileri ele alınmıştır.

5.1. Yürütme Erkine Etkisi

Parlamente sistemde yürütme işinin sorumlu kanadını teşkil eden ve bakanlar kurulunun oluşturulmasından üst düzey kamu yöneticilerinin atamalarına kadar pek çok önemli konuda karar alıcı mercii başbakan olmasına karşın, onay mercisinin Cumhurbaşkanı olması bir takım aksaklıkların ortaya çıkmasına sebep olabilmekteydi (Güler, 2018: 315). Ancak 2007 yılında gerçekleştirilen anayasa değişikliği, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi esasını getirmek suretiyle mevcut hükümet sisteminde bir dizi değişikliğe yol açmıştır. Yapılan bu değişiklikle parlamente sistem içerisindeki başbakanın konumunu başkanlık sistemindeki başkanın konumuna yaklaştırmak yerine, cumhurbaşkanlığını başkanlık makamına yaklaştırma-benzeştirme yönünde kritik ve önemli bir tercih

yapılmıştır. Sonraki yıllarda başkanlık sistemine geçileceği yönünde birtakım iddiaların ortaya atılmasının yanında 2007 sonrası değişen hükümet sisteminin adı genel olarak yarı başkanlık sistemi olarak dillendirilmekteydi (Erat, 2015: 348-349).

16 Nisan 2017 tarihinde yapılan referandum sonucu anayasal değişiklikler yapılmış ve Türkiye için parlamenter sistemden tamamen farklı olan ve başkanlık sistemi temelinde tasarlanan cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi getirilmiştir. Yeni sistemde başbakanlık ve bakanlar kurulu kaldırılmış, yürütme gücüne ait yetkilerin tamamı cumhurbaşkanının tek başına kullanabileceği bir biçimde düzenlenmiştir. Yürütme ve yasama organlarının birbirlerine olan bağımlılığı son bulmuştur. Bununla birlikte yönetimde istikrarı sağlamak ve olası kriz ve tıkanlıkları önlemek üzere yasama ve yürütme erkelerine birbirlerini feshetme hükmünde seçimlerin yenilenmesine karar verme ve cumhurbaşkanına, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarma yetkisi verilmiştir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile birlikte yürütmedeki çift başlılık sona erdirilmiştir.

Yeni sistemde bakanlar kurulunun kaldırılmasıyla ve bakanlar kuruluna verilen yetkilerin cumhurbaşkanına devredilmesi sonucunda bakanların statülerinde de bir gerileme, prestijlerinde bir zayıflama yaşanmıştır. Zengin (2019: 12-13)'e göre bakanların statülerindeki bu gerileme, aynı zamanda kurumsal olarak bakanlıkların devlet yapılanması içerisindeki konumu için de geçerli bir durumdur. Çünkü bakanlıklar artık yürütme yetkisini kullanan bir yapının ortağı veya tarafı olarak kabul görmemektedir. Sadece bir idari kimliği bulunan bakanlar ve görev yaptıkları bakanlıklar artık devlet tüzel kişiliğini de temsil etmemektedir. Bakanlar ve bakanlıklar ancak cumhurbaşkanlığı makamı üzerinden bir devlet tüzel kişiliği içerisinde yer almış olmaktadır. Yeni sistemde bakanlıkların görev ve yetkilerinin de 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde 'Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında' başlığı altında konumlandırılması kendilerine biçilen yeni rollerinin en önemli göstergesi olarak gösterilebilir.

5.2. Kamu Yönetiminin Yapısı ve İşleyişine Etkisi

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişle birlikte Türk kamu yönetiminin yapısı ve işleyişinde büyük ve önemli değişiklikler yapılmıştır. Bu değişikliklerin en önemli sebepleri başbakanlık makamının kaldırılması ile yürütme işinde cumhurbaşkanına çok geniş yetkiler verilmesidir. Ayrıca Türk kamu yönetiminin yapılanmasında gerçekleştirilen temel düzenlemeler de bu değişimin en önemli öncüllerindendir.

Öncelikle 16 Nisan 2017 referandumu sonucunda gerçekleştirilen anayasa değişikliğiyle birlikte getirilen cumhurbaşkanlığı sisteminin devletin idari yapı ve işleyişine çok önemli etkilerinin olacağı beklenmekteydi. Esasında yürütme ve siyaseti birbirinde ayırmayı temel referans alan bu sistemin amacı siyasetin idare üzerindeki etkilerini en aza indirmek ve bu alanı yürütme erkine bırakmaktır. Bir diğer önemli değişiklik, yürütme ile ilgili konularda cumhurbaşkanına, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarma yetkisinin verilmesidir. Zaten bu durum başkanlık tipi bir hükümet sisteminin en temel gereğidir. Bu sebeple yeni hükümet sisteminin istikrarlı, hızlı ve etkin bir şekilde işlemesi için cumhurbaşkanına yürütme alanında düzenleme yapma, doğrudan atamalar yapma ve idarenin revizyonu gibi konularda yetkiler verilmesi bir zorunluluk olarak öne çıkmaktadır (İzci ve Sarıtürk, 2017: 526). Yeni sisteme geçiş ile birlikte yaşanan gelişmeler ve atılan adımlar da bu yönde bir eğilimi açıkça göstermektedir.

Güler (2018: 299), yeni sistemin etkisini en çok hissedecek kurumların başında kamu bürokrasisi, başbakanlık kurumu bünyesinde faaliyet gösteren kurumlar ile bakanlıkların olduğunu ifade etmektedir. Geniş yetkilerle donatılan cumhurbaşkanı ise hızlı karar almaya dayalı bir sistemin başı olarak üst kademe kamu yöneticilerini atama ve azletme ile Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri çıkarma yetkisiyle Türk kamu bürokrasinin yapısını ve işleyişini domine eden yegâne makam olmaktadır.

Türkiye Cumhuriyeti kuruluş ve görevleriyle bütünlük arz eden üniter bir devlet olarak merkezden yönetim ile yerinden yönetim esaslarına göre örgütlenmiştir. Hem üniter devlet yapılanması hem de

cumhuriyetin kuruluşundaki zorluklar ve zorunluluklar gereği kamu yönetiminde sürekli bir merkeziyetçi yönetim eğilimi var olmuştur. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişle birlikte bu eğilim özellikle cumhurbaşkanı makamında yoğunlaşmış ve merkeziyetçi eğilim farklı bir boyuta taşınmıştır. Yetki ve yaptırım gücü artık cumhurbaşkanlığı makamı üzerinden ifade edilmektedir. Cumhurbaşkanlığı teşkilatı ise önceki dönemlerde olduğu cumhurbaşkanlığının tekil bürokrasisini temsil eden bir yapı olmaktan çıkarılmıştır. Evet, 2014 seçiminde seçilen 12. Cumhurbaşkanı ile birlikte cumhurbaşkanlığının etkisinde bir artış gözlenmekteydi. Ancak cumhurbaşkanı gerek devlet yapılanması gerekse de merkezi yönetim ile 'gözetim' denebilecek bir ilişki içerisinde hareket etmekteydi. Günümüzde ise yeni sistem ile birlikte merkezi yönetim, cumhurbaşkanlığı ile özdeşleştirilmiştir. Merkezi yönetimin başkent teşkilatının temelini oluşturan bakanlıklar, taşradaki uzantıları olan il ve ilçe mülki idare teşkilatları, bakanlar ve mülki idare amirleri doğrudan cumhurbaşkanına bağlanmış ve cumhurbaşkanlığı teşkilatı içinde erimişlerdir. Benzer şekilde bakanlıklar ile idari vesayet ilişkisi içinde olan bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlar olan hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları da bu çatının altında toplanmıştır. Cumhurbaşkanlığı ile hiyerarşik ilişki içinde olmamaları, bu kurumları yer yönünden yönetim kuruluşları ile aynı kefeye koymayacaktır (Zengin, 2019: 10).

5.3. Demokratikleşmeye ve Seçimlere Etkisi

Günümüz modern siyasi hayatında parlamento tarafından seçilen ve parlamentoya karşı sorumlu bir cumhurbaşkanına karşın doğrudan halk tarafından seçilen bir cumhurbaşkanının varlığı daha demokratik bir işleyiş olarak kabul görmektedir. Halktan yetkiyi alan bir cumhurbaşkanı aynı zamanda meşruiyet krizi gibi siyasi sıkıntılara da maruz kalmayacaktır. Böylece idari ve askeri vesayete karşı da eli daha çok güçlenerek demokratik değerleri savunabilecek bir konuma gelmiş olmaktadır. Uluşahin (2011: 36)'e göre de tarihte sürekli sorun haline gelen cumhurbaşkanını seçme yetkisini halka vermiş olmak, bu alanı askeri ve sivil bürokrasi ile yargı erkinin etkisinden kurtarmak anlamına geldiğinden demokrasinin gelişmesine ve korunmasına daha çok katkı yapmak anlamına gelmektedir.

Parlamente sistemde devletin üç temel erkenden sadece yasama organı seçimle işbaşına gelmektedir. Yürütme ise yasama organının içinden seçilmektedir. İşte böyle bir durumda yasama organının içerisinden çıkan bir hükümetin demokrasinin en temel niteliği olan katılımcılığı sağlayamayacağı ve çoğunluğun diktatörlüğe dönüşmesini engelleyen kuvvetler ayrılığı prensibini tam olarak yerine getiremeyeceği ifade edilmektedir. Bu çerçevede cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde devletin en temel üç erkenden ikisi seçimle işbaşına geldiğinden (yasama ve yürütmenin doğrudan halk tarafından seçilmesi), bu sistemin parlamente sisteme kıyasla daha katılımcı ve demokratik bir sistem olduğu söylenmektedir. Böylece yeni sistemde halk, hem hükümetin hem de meclisin performansını ve etkinliğini değerlendirip bir sonraki seçimde oylayabilmektedir (Akıncı, 2017: 9).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin en önemli dinamiği ve işlerliği cumhurbaşkanı ile meclisteki çoğunluğun aynı partiden seçilmesi üzerine inşa edilmiştir. Böylece cumhurbaşkanına hem kararname çıkarma hem de istediği yasaları meclisten geçirme konusunda büyük bir imkân sunulmaktadır. Fakat bu durum şöyle bir sıkıntılı durum ortaya çıkarmaktadır; anayasada düzenlendiği şekliyle yasama ve yürütme arasındaki katı ayrılığın bir anlamı kalmamakta, yasama ve yürütme adeta özdeşleşmiş olmaktadır. Ancak cumhurbaşkanı seçilecek kişinin partisi mecliste çoğunluğu sağlayamazsa durum farklı bir noktaya doğru evirilmektedir ki böyle bir durum karşısında cumhurbaşkanı meclisteki diğer siyasal partilerle ittifak etmek zorunda kalmaktadır. Aksi takdir mecliste çoğunluğu sağlayamayan bir cumhurbaşkanının sadece cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile bir ülkeyi yönetmesi imkânsız hale gelmektedir. Böyle bir durumda cumhurbaşkanı ve partisi bu sistemin işlerliği için mecliste ve yasama faaliyetlerinde ittifak yaptığı partinin-partilerin desteğine her zaman ihtiyaç duyacaktır. Çünkü cumhurbaşkanı seçilen kişinin partisi mecliste yeterli çoğunluğu olmadığından muhalefet partisi ya da partileri cumhurbaşkanının kararnamelerine karşı kanunlar çıkararak yürütme erkinin hareket alanını daraltmak isteyecektir. O zaman mecliste çoğunluğu elde edemeyen bir cumhurbaşkanının yapabileceği iki şey vardır: Birincisi,

kendisi ile ittifak yapacak parti ya da partileri bulmak. Bunu başaramazsa ikinci bir alternatif olarak seçimlerin yenilenmesini talep etmek. Zaten seçim mekanizması da bu türden tıkanıklıklara çözüm üretmek üzere yeniden şekillendirilerek yeni sisteme entegre edilmiştir. Ancak seçime gitmek her zaman kalıcı ve etkin bir çözüm üretemeyebilir. Çünkü yapılan yeni seçimlerin sonucunda da aynı durumun ortaya çıkması ihtimali bulunmaktadır. Böyle bir durumda da ne yapılacağı çok net değildir. Yeniden seçime gitmek bir ihtimal olarak yine düşünülebilir. Fakat sürekli bir seçim ortamının ülkeye ekonomik, toplumsal ve siyasal açıdan faydalı sonuçlar getirmeyeceği aşikârdır. Böyle bir durum henüz yaşanmadığı için gelişmelerin hangi yönde olacağını, eğilimlerin hangi tarafa doğru kayacağını söylemek zordur. Zaten hükümet sistemlerinin bir ülkeye olumlu veya olumsuz anlamda ne getireceğini görmek için bazen on yıllarca zaman beklemek gerekmektedir (Öztürk, 2019: 63).

Yeni sisteme yönelik bir tartışma konusu da yeni devlet yapılanmasının gücün tek bir elde toplanarak diktatörlüğe yol açabilecek şekilde dizayn edildiği yönündedir. Güler (2018: 319)'e göre cumhurbaşkanına bağlı başkanlıklar ve ofisler, bakanlıklara bağlı kurullar ile birlikte daha hızlı ve dinamik bir yapı oluşturulmak istenmiştir. Ancak bu yeni yapılanma modeli toplumun bazı kesimleri tarafından gücün tek bir elde toplanması yönünde bir algının oluşmasına yol açmaktadır. Oysa ki yeni sistemde politika yapım sürecinin çok aktörlü ve katılımcılığa imkan sağlayan bir yapıya kavuşturulması hem bu sistemin daha demokratik ve istişareye dayalı bir temelini olduğunu göstermekte hem de bürokratları ve siyaset adamlarını aynı noktada buluşturarak aynı takımın oyuncularını gibi hissettirmek suretiyle eskiden yaşanan siyaset ve bürokrasi arasındaki sorunlara da son vereceği ifade edilmektedir.

5.4. Yasama Erkine Etkisi

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş ile birlikte TBMM'nin bilgi edinme ve denetim yollarına ilişkin önemli değişikliklere gidilmiştir. Parlamenter sistemde hükümetin meclise karşı siyasal sorumluluk taşıması anlamına gelen güvenoyu ve gensoru usulüne son verilmiştir. Yeni sistemde yürütme erki yasamanın içinden

çıkmadığından bu uygulamalara son vermek adeta bir zorunluluk haline gelmiştir.

Yeni sistemde TBMM, meclis soruşturması ve yazılı soru yollarıyla bilgi edinme ve denetleme yetkisini kullanmaya devam edecektir. Buradan, meclisin dışında kurulan kabinen tamamen denetim dışında tutulmak istendiği sonucunu çıkarmamak gerekir. Çünkü hem 106. Maddenin beşinci, altıncı ve yedinci fıkraları kapsamında cumhurbaşkanı yardımcılığı ve bakanlar hakkında yapılacak Meclis soruşturması, hem de milletvekillerinin cumhurbaşkanı yardımcılığı ve bakanlara yönelik yazılı soru sorabilmeleri TBMM'nin denetim yetkisini kullanabileceğinin en önemli göstergesidir (Turan, 2018: 50-51).

6. Sonuç

Hükümet sistemlerinin hem benimsenmesi sürecinde hem de uygulanması noktasında ülkeden ülkeye farklılıklar ortaya çıkmaktadır. Bu durum hem ülkelerin kendilerine özgü birtakım koşullarına hem de o ülkedeki siyasal ve toplumsal kültüre bağlıdır. Hükümet sistemi değişimi ülkelerin realitesine uygun biçimde gerçekleştirilmişse ve pragmatik ihtiyaçlara cevap verecek bir biçimde dizayn edildiyse, aynı zamanda da yeni ihtiyaçlar ve talepler doğrultusunda küçük müdahalelerle düzeltilmeye açık bir sistem olarak inşa edilmişse muhtemel pek çok siyasal ve bürokratik krizin önüne geçilmiş olur. Bu sebeple cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine yaklaşım tarzı da bu yönde olmalı, Türkiye'nin gerçekleri temelinde değerlendirilmeli ve zaman içerisinde nasıl bir gelişim seyri gösterdiğini beklemekte de fayda vardır. Yoksa her hükümet sisteminde olduğu gibi cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde de sorunların ve krizlerin ortaya çıkma ihtimali her zaman olacaktır. Önemli olan bu sorunların ve krizlerin önceden öngörülerek planlı ve ortak akıl çerçevesinde hareket edilmesidir. Zaten yeni sistemin işlerliği belirli koşullara bağlanmıştır. Bu koşullar ihtiyaç halinde yeni müdahaleler ile daha da iyileştirilebilir. Bu konuda iktidarların değişime açık, muhalefetin ise destekçi konumda olması hem sistemin işlerliği hem de uzun vadeli bir siyasal istikrar için hayati bir öneme sahiptir.

Türkiye’de 2017 yılında yapılan halkoylamasıyla birlikte parlamenter hükümet sisteminden cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş kabul edilmiş ve 2018 yılında yapılan cumhurbaşkanlığı seçimi ile birlikte fiilen cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmiştir. Bu sistem başta yürütme erki olmak üzere önemli etkileri beraberinde getirmiştir. Daha önce Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kuruluna ait olan yürütme yetkisi sadece cumhurbaşkanına verilmiştir. Cumhurbaşkanına bağlı başkanlıklar, ofisler, politika kurulları ve bakanlıklara bağlı kurullar oluşturularak daha hızlı ve dinamik bir yapı oluşturulmaya çalışılmıştır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş ile birlikte TBMM’nin bilgi edinme ve denetim yollarına ilişkin önemli düzenlemeler yapılmıştır. Parlamenter hükümet sisteminde hükümetin meclise karşı siyasal sorumluk taşıması anlamına gelen güvenoyu ve gensoru usulüne son verilmiştir. Yasama ve yürütme erkelerine birbirlerini feshetme hükmünde seçimlerin yenilenmesine karar verilmesi ve cumhurbaşkanına, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarma yetkisi verilmiştir.

Sonuç olarak cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine yönelik farklı eleştiriler yapılmaktadır. Ancak Türkiye’de uygulamaya geçirilen yaklaşık 5 yıllık bir süreci kapsayan yeni bir sistem olarak ifade edilebileceğinden, sistemin tam anlamıyla yansımaları noktasında net bir değerlendirme yapmak için henüz erken olduğu düşünülmektedir.

Etik Beyanı: Bu çalışmanın tüm hazırlanma süreçlerinde etik kurallara uyulduğunu yazarlar beyan eder. Aksi bir durumun tespiti halinde BİİBFAD Dergisinin hiçbir sorumluluğu olmayıp, tüm sorumluluk çalışmanın yazarlarına aittir.

Yazar Katkıları: Her iki yazar, eşit oranda katkı sağlamıştır.

Çıkar Beyanı: Yazarlar arasında çıkar çatışması yoktur.

Teşekkür: Gösterdikleri yoğun ilgi ve emeklerinde dolayı BİİBFAD Dergisi Editör Kurulu’na ve sağladıkları katkılarında dolayı hakemlere teşekkür ederiz.

Kaynakça

- Akçakaya, M. ve Özdemir, A. (2018). Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ve siyasal istikrar. *Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi*, 53 (3), 922-944.
- Akıncı, B. (2017). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin olası demokratik ve ekonomik etkileri. *Turkish Studies*, Volume 12/24, 1-16.
- Arslan, A. (2015). *Türkiye için başkanlık sistemi: demokratikleşme, istikrar, kurumsallaşma*. SETA Yayınları, 2015, Sayı: 122.
- Dinç, Y. D. ve Yılmaz, V. (2022). Türkiye’de cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin yasama, yürütme, yargı organları ile taşra ve yerel yönetimlere etkilerinin değerlendirilmesi. *Ombudsman Dergisi*, 8(16), Ocak-Haziran, 167-213.
- Erat, V. (2015). Türkiye’de cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinin hükümet sistemi üzerine etkileri. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 13(25), 325-355.
- Gözler, K. (2015). *Anayasa hukukuna giriş*. Ekin Yayınevi, 24. Baskı, Bursa.
- Güler, T. (2018). Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ve kamu yönetimine etkileri. *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 21(39) (Haziran), 299-322.
- Hekimoğlu, M. M. (2012). Türkiye’deki hükümet sistemi tartışmalarına eleştirel bir bakış. *Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 1(1), 3-5.
- İzci, F. (2017). Yeni anayasa değişikliği çerçevesinde yürütme organında meydana gelen değişimler. *Van Yüzyüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, cilt: 1, Özel Sayı: 4, 96-112.
- İzci, F. ve Sarıtürk, M. (2017). Yeni anayasa değişikliği ile getirilen cumhurbaşkanlığı sisteminin idari yapı ve işleyiş etkisi. *Proceedings Book of 2nd International Scientific Researches Congress on Humanities and Social Sciences (IBAD-2017)*, 517-532.

- İzci, F. ve Yılmaz, V. (2019). Yerel yönetim politika kurulunun yapısal ve işlevsel boyutlarının incelenmesi. *Journal of Academic Value Studies*, 5(3), 385-394.
- Öztürk, N. K. (2019). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin temel dinamikleri. *ASSAM Uluslararası Hakemli Dergi (ASSAM-UHAD)-ASSAM International Refereed Journal*, 6(15), 49-65.
- Turan, A. M. (2018). Türkiye'nin yeni yönetim düzeni: cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi. *Social Sciences Research Journal*, 7(3) (September), 42-91.
- Uluşahin, N. (2011). Türkiye'de mevcut hükümet sisteminin niteliği ve rejimin başkanlık sistemine kaymasının getireceği tehdit ve tehlikeler. *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, 3(1), 29-38.
- Zengin, O. (2019). Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ve idari yapıya etkisi. *Emek Araştırma Dergisi (GEAD)*, 10(15), 1-24.

Discussions on the Presidential Government System and the Effects of the New System

Extended Abstract

Absolute monarchies, which have ruled in almost every geography throughout history, have been condemned to disintegration or collapse as a result of the start of constitutional movements. The sultans, who are the head of the state in absolute monarchies, have tended to have their will accepted by holding almost all of the legislative, executive and judicial powers, which are the basic powers of the state. However, in presidential, semi-presidential and parliamentary systems that emerged as a result of democratic and constitutional movements, these three basic powers of the state are separated from each other and can act independently in many issues. Whichever of these three systems is adopted, the most important point is the element of balance. In other words, there is an obligation to maintain a balance between the legislative, executive and judicial powers in terms of authority, duty and responsibility. If the balance is not achieved and the power is concentrated in one of these three powers, these systems will not be any different from a monarchy in the de facto sense. How the three main powers of the state, the legislature,

the executive and the judiciary, are designed and the level of relations between them also determines the government systems and administrative structures of the countries. The basic approach to where these three powers are located, by whom and how they will be used, is to take its final shape by evaluating the material power of the country and institutions, as well as political actors, historical, social and political conditions (Erat, 2015: 326). The absence of any of these elements causes the government system to be based on unrealistic foundations. Such a situation can have a significant impact on countries in terms of administrative, economic, social and cultural aspects for many years. The existence of the principle of unity of powers or separation of powers is taken as a basis in the classification of the government systems that are applied throughout the world. This classification is also accepted as a distinctive feature in terms of whether the existing regime in a country is democratic or not. The fact that the works of the legislative, executive and judicial powers in a country are carried out by separate hands is the biggest indicator of the existence of the democratic regime in that country. It is stated that democratic regimes built on an effective brake and balance mechanism can only manifest at the highest level in an environment where the principle of separation of powers is applied. Because only in a society where power limits power, we can talk about political pluralism, the protection of public freedoms, the election of administrative staff, the freedom of opposition movements, the principle of equality before the law, the rule of the majority within constitutional limits, accountability, transparency, representation, participation, free and fair elections. It will be meaningless to talk about all the above-mentioned democratic values in an environment of unity of forces, where all state powers are gathered in one hand. Because in a country where the legislative, executive and judicial organs are carried out from one hand, neither the limitation of the state power and the government nor the protection of fundamental rights and freedoms are possible (Hekimoğlu, 2012: 3-4). The government system model adopted plays a major role in political stability. According to Akçakaya and Özdemir (2018: 922), the adopted government system should be effective in ensuring the separation of powers as well as contributing to political stability. Because in a society where political stability

cannot be achieved, it becomes difficult to ensure and establish economic, social, social welfare, peace and trust. Therefore, in order to achieve political stability, a choice is made to improve the government systems and sometimes to change the government system as a whole. Even in today's modern world, there is no clear answer to what the most ideal management or government system is and which actors and elements should be included in this ideal system. Presidential, semi-presidential and parliamentary systems come to mind when it comes to democratic management systems around the world. The success of these systems is always positively or negatively affected by the geography where it is applied and the historical, economic, social and cultural structure of the country. In this context, it is not possible to say that even any of the democratic government systems always and in every country has an absolute superiority over the others (Güler, 2018: 305). It has long been discussed which of the democratic government systems would be suitable for Turkey's administrative structure and would bring successful results. In Turkey, which has been governed by a parliamentary government system for many years, it is desired to put an end to these discussions with the transition to the Presidential government system. In this direction, a referendum was held on April 16, 2017, and after the Presidential election held in 2018, a full transition to the Presidential Government System was made. However, positive or negative evaluations of different dimensions have been made for the new government system in Turkey, and they continue to be made. However, when the focus of the issue is a country's way of doing government and politics, the positive or negative contribution of the evaluations and the discussions on the subject from time to time can be understood over time. Because what is discussed is not a simple phenomenon that will affect only a person or institution, but whether a new mechanism can be built that will directly affect the administrative structure of a country, the focus of its politics, its future and its relations with its citizens. In this study, it is aimed to introduce the new system and analyze the criticisms made against the system by getting to the basis of the evaluations made on the Presidential Government System. In this context, first of all, a general conceptual framework will be drawn regarding the parliamentary government system and the Presidential Government

System. Then, it will be discussed how the Presidential Government System will affect the structure and functioning of the public administration, democratic order, elections, executive power, parliamentary powers and regime change discussions in Turkey.