

AVRASYA DOSYASI
STRATEJİK ARAŞTIRMALAR DERGİSİ
- Aralık 2021 -

AVRASYA DOSYASI

STRATEJİK ARAŞTIRMALAR DERGİSİ

Aralık 2021 Cilt: 12 Sayı: 2

Sahibi

AVRASYA BİR VAKFI ADINA

: Şaban GÜLBAHAR

AVRASYA DOSYASI

ASAM'ın Yayın Organıdır.

Editörler

: Dr. Ömer MURAT
Dr.Tuğçenur EKİNCİ FURTANA

Danışma Kurulu

: Prof. Dr. Ö. Alparslan AKSU (Hakem Kurulu Başkanı)
Prof. Dr. Azmi ÖZCAN
Prof. Dr. Ahad ANDİCAN
Prof. Dr. Ahmet İNCEKARA
Prof. Dr. Çağrı ERHAN
Prof. Dr. Enis ÖKSÜZ
Prof. Dr. Erhun EYÜBOĞLU
Prof. Dr. Erdal KEREY
Prof. Dr. İ. Hakkı AYDIN
Prof. Dr. Ferman DEMİRKOL
Prof. Dr. Mahmut ARSLAN
Prof. Dr. Ömer ÖZKAN
Prof. Dr. Salih AYNURAL
Prof. Dr. Yedigir İZMİRLİ
Dr. L. Ruhsat ALPKAN
Dr. Mustafa YENİGÜN
Dr. Yalçın KOÇAK
Dr. Furkan KAYA
Faruk SEZGİN

Yayın Kurulu

: Musa Serdar ÇELEBİ (ASAM Başkanı)
Doç. Dr. Cihat YAYCI (ASAM TÜRKDEGS Eş Başkanı)
Dr. Eray GÜÇLÜER - Dr. Ömer MURAT -
Dr. Tuğçenur EKİNCİ FURTANA - Özcan ÜNLÜ
Ertuğrul GÜLBAHAR

Yazı İşleri Müdürü

: Ömer ÖZKAYA

Reklam ve Halkla İlişkiler Müdürü

: Cengiz BAYRAM

İrtibat

AVRASYA BİR VAKFI - ASAM

: Fatih Mah. Kızılay Sk. No: 19/A Küçükçekmece-İstanbul
Tel: 0212 580 08 53 - Faks: 0212 541 99 44
avrasyabirvakfi@gmail.com

web: www.asam.org.tr

e-posta: asam@asam.org.tr

Tasarım & Uygulama

: Selçuk ESER

Basım & Cilt

: Aktif Matbaa ve Reklam Hizmetleri San. Tic. Ltd. Şti.

Matbaa Sertifika No

: 13978

ISSN

: 1302-5678

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ

Şaban GÜLBAHAR 4

SUNUŞ

Doç. Dr. Cihat YAYCI 6

EDİTÖRÜN ÖNSÖZÜ

Dr. Ömer MURAT & Dr. Tuğçenur EKİNCİ FURTANA 7

GİRİŞ

Prof. Dr. Adem ESEN 8

CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ ÜZERİNE DÜŞÜNCELER VE ÖNERİLER GÜÇ SAVAŞLARI

Prof. Dr. Adem ESEN 12

OSMANLI – TÜRK ANAYASALARI ÜZERİNDE GERÇEKLEŞTİRİLEN ÖNEMLİ DEĞİŞİKLİKLER

Dr. Burak KOÇAK 57

CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ VE TÜRK KAMU YÖNETİMİ: FIRSATLAR, RİSKLER VE KRONİK SORUN ALANLARI

Dr. Muhammed Z. ÇİĞMAN 84

CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ VE SEÇMEN DAVRANIŞI

Dr. Mahir ÖZHAN 115

CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE YEREL YÖNETİMLERİ YENİDEN DÜŞÜNMEK

Dr. Mustafa DEMİRKOL 137

TÜRKİYE'DE HÜKÜMET SİSTEMİ TARTIŞMALARI VE CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ

Dr. Ayhan KOÇ 151

ÖNSÖZ



Mecelle’de bir söz vardır: “Külfet nimete ve nimet külfete göredir.” Bu sadece sosyal hayata yönelik bir söylem veya yaklaşım biçimi değildir. Devlet yönetiminde de alışılmış ve giderek kural haline gelmiş olan değerler üzerinde yapılan veya yapılması planlanan değişiklikler her ne kadar külfet gibi görünse de iyi kurgulandığı ve yönetildiği zaman büyük bir nimete dönüşebilir.

Büyük Türk Yusuf Has Hacib “Kutadgu Bilig”inde, “Beyler (yöneticiler) örf ve kanuna nasıl riayet ederlerse, halk da aynı şekilde örf ve kanuna itaat eder.” demektedir. Yani, devlet yönetiminde kimin bulunduğu pek önemi yoktur. Başta olan kim olursa olsun tek bir gayreti olmalıdır: Örf ve kanuna riayet. Şayet bunun aksini yapar veya davranırsa bulunduğu makamın hakkını vermemiş, gereğini yerine getirmemiş olur, halk da zamanı geldiğinde bunun gereğini yapar. Bu söz bir ‘uyum’a da işaret eder. Piramidin en üst (uç) noktasından aşağıya doğru hak ve adaletin tesisi konusunda çok önemli bir uyarıdır: “Saltanat adl ile olur pâyidâr.”

Ülkemiz siyaset geleneği, Osmanlı’nın son dönemlerinden Cumhuriyet’e kadar Parlamenter Sistem üzerine inşa edildi. 1950 seçiminde Tek Parti döneminin sona ermesiyle başlayan çok partili sistem, özellikle 1960 kanlı darbesinin ardından yeni bir evreye girdi. Bu konuda çok fazla pratiği bulunmayan siyaset dünyamız farklı ideolojik beklentileri olan farklı partilerin ortaya çıkmasına sebep oldu.

Parlamenter Sistem’in, bir yanıyla bakıldığında çok sesliliği de beraberinde getirmesi beklendi. Demokrasiyi güçlendiren en büyük argümanlardan biri olması gerekirken bir süre sonra siyasi ve ekonomik istikrarsızlıklar ortaya çıkmaya başladı. Belli başlıklarla aktarmaya çalışırsak Kıbrıs meselesi, 12 Mart süreci, 12 Eylül, 28 Şubat süreci, 27 Nisan muhtırası, 17-25 Aralık olayları ve son olarak hafızalarımızdaki tazeliğini koruyan 15 Temmuz darbe girişimi...

Bütün bu tecrübeler gösterdi ki, Türkiye’nin en büyük meselesi sistem tartışması ve bu sistem içinde kendine yer bulmuş vesayetçi zihniyet ve devleti avucunun içine almış jüristokrasi iç ve dış aktörlerle her 10 yılda bir ülkeyi ekonomik, siyasi ve ideolojik olarak terörize etmektedir.

2017 yılında yapılan anayasa değişikliği ile Türkiye’de yeni bir dönem başladı. Bu değişikliğe göre Cumhurbaşkanı doğrudan halk tarafından seçilecek, yeni sürecin adı Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi (Başkanlık Sistemi) olacak ve Parlamenter Sistem sona erecekti. Adına, Türk Tipi Başkanlık Sistemi denilen bu yeni yönetim biçimi yaklaşık üç yıldır farklı tartışmaları beraberinde getirirse de uygulanmaktadır. Kuvvetler ayrılığı, yürütme ve yargının yeniden yapılandırılması, yetki devri, hükümet yapısı, merkezi idaredeki değişiklikler başta olmak üzere devlet yönetimini büyük ölçüde dönüştüren Başkanlık Sistemi birçok açıdan tartışılrsa da yeni ve özgün bir pratik olarak hayatımızdadır.

İnanıyoruz ki, “Bey (yönetici), halkı bilgi ile elinde tutar; bilgisi olmazsa akıllı işe yaramaz. Beylik hastalığının ilacı akıl ve bilgidir.” Dolayısıyla Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin temel felsefesi akıl ve bilgi olmalıdır. Eski alışkanlıkların, istismarların vesayet avcılarının, istikrarsızlıkların sona ermesi adına bu sistemin iyi anlaşılması ve anlatılması gerekmektedir.

Dosya konuları ve yazarları ile gündem belirleyen “Avrasya Dosyası”, yeni sayısında Türk Tipi Başkanlık Sistemi, diğer adıyla Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin daha iyi anlaşılması için Kış 2021 sayısıyla okurlarını selamladı. Son üç yıldır uygulanan sistemin hukuk, ekonomik ve siyaset yönetimi üzerindeki etkilerini riskler ve fırsatlar bağlamında ele alan birbirinden kıymetli yazıların yer aldığı ‘akredite hakemli dergi’ Avrasya Dosyası’na katkı veren Prof. Dr. Adem ESEN, Dr. Burak Koçak, Dr. Muhammed Zahid Çığman, Dr. Mahir Özhan, Dr. Mustafa DEMİRKOL ve Dr. Ayhan Koç’a teşekkür ediyoruz.

Yeni dönemin ikinci sayısıyla tekrar karşınızda olduğumuz ve sizlere ülkemizi ve bütün milletimizi yakından ilgilendiren böylesine önemli bir dosya sunduğumuz için mutluyuz.

Güzel, huzurlu ve mutlu günler dileğiyle...

Şaban GÜLBAHAR

AVRASYA BİR VAKFI ve ASAM GENEL BAŞKANI

SUNUŞ



Değerli “Avrasya Dosyası” okuyucuları,

1994 yılından beri bilimsel üretkenliğinden ve disiplininden ödün vermeyen Avrasya Dosyası geniş akademik kadrosu ve titiz çalışma düzeniyle ufuk açıcı konuları, katma değerli bilgi üretimini Türk Milleti’nin menfaatleriyle buluşturmaktadır.

Avrasya Dosyası’nın bu sayısında ülkemizin yönetim modeli olan “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi” incelenmektedir. Bu konunun akademik ve hukuksal temelini bilimsel bir perspektif ile inceleyen değerli akademisyen yazarlarımız, Türkiye Cumhuriyeti’nin uzun yıllara dayanan köklü demokrasi yolculuğunu tarihsel, hukuki, ekonomik ve sosyolojik açılardan değerlendiren bilimsel içeriği yüksek bir perspektif ile incelemiş, akademimizin ve tüm Türk Milleti’nin istifadesine sunmuşlardır.

Bir ülkenin anayasası ve yönetim programı o ülkenin tüm ekonomik, politik, toplumsal ve askeri yapısının temel dayanağıdır. Sürdürülebilir toplumsal dinamizm yaratılması ve ülkenin kalkınma hamlelerinin kapsayıcı bir şekilde sürdürülebilmesi için ülkenin anayasal dayanağı ve yönetsel sistemi oldukça büyük bir önem taşımaktadır. Türkiye’nin milli politikalarının temellendirilmesi, kitleselleşmesi ve kurumsallaşması için de anayasamızın durumu ve yönetim modelimizin objektif olarak irdelenmesi ve iyi anlaşılması gerekmektedir.

Avrasya Dosyası’nın bu sayısında “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi” konusunun irdelenmesine akademik birikim ve tecrübelerini damıtarak zengin ve bilimsel değeri eşsiz katkılar sunan; Prof. Dr. Adem ESEN, Dr. Burak Koçak, Dr. Muhammed Zahid Çığman, Dr. Mahir Özhan, Dr. Mustafa DEMİRKOL, Dr. Ayhan Koç’a teşekkür ediyorum.

Avrasya Dosyası’nın ASAM-TÜRK DEGS işbirliğinin ilk sayısı olan bu çalışmanın hayırlara vesile olmasını ve Türk Milleti’ne köklü katkılar sunarak, ülkemizin akademik, bilimsel ve stratejik çıkarlarının sürdürülebilirliğini kalkındırmasını gönülden temenni ediyorum.

Doç. Dr. Cihat YAYCI
ASAM - TÜRKDEGS EŞ BAŞKANI

EDİTÖRÜN ÖNSÖZÜ

Biz Türklerin tarihte en çok devlet kuran milletlerden olmamız, teşkilatçı, disiplinli bir millet olduğumuzun en önemli delillerindedir. Bizler büyüklerimizin tecrübelerinden faydalanan, temelde askeri olsun olmasın otoriteye saygı duyan bir kültüre sahibiz.

Hofstede'nin "Kültürel Boyutlar Teorisi"ne göre; güçlülerin sahip oldukları yetkiyi kullanmasına olan bakışa "Güç Mesafesi" denir. Güç mesafesine olan saygı, yapılan testlerde diğer milletlere göre Türklerde çok yüksektir.

Toplumun bir bireyi olarak ve toplumdaki kopmadan yaşanması gerektiği düşüncesi her zaman güçlü olmuştur. "Sürüden ayrılanı kurt kapar" sözünde olduğu gibi. Türkler kolektif bir topluluk olmayı, bireyselliğe tercih etmektedir. Devlet hayatının uzun dönemli olmasına özen gösterilir, alınan kararlara göre devletin idaresinde süreklilik gözetilir.

Kurulan devletlerin istikrarlı ve uzun ömürlü olması için, kural ve prensiplere daima uyum ön plandadır. Dönemin şartlarına göre yönetim sistemleri geliştirilmektedir. Bu gün dünyanın en büyük ilk 20 ekonomisi arasında bulunan Türkiye Cumhuriyeti gibi, Türklerin kurduğu bütün devletler, küresel güç sahibi devletler olmuşlardır. Bu başarı, değişime ve yeniliklere uyum başarısını da göstermektedir.

Avrasya Dosyası Dergisi olarak, ülkemizin yetiştirdiği değerli akademisyenlerin fikirlerine başvurarak, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle (CHS) ilgili yeni dönemde neler yapılabileceği gözden geçirilmiştir. CHS'nin ülkemizde uygulanmasıyla ortaya çıkan fırsatlar, riskler gözden geçirilmiş ve daha da iyileştirebilmek amacıyla neler yapılabileceği değerlendirilmiştir. Ülkemizin bulunduğu jeo-stratejik konum nedeniyle, dünyada hegemon güçlerin bölgemizde bulunan menfaatleri, ülkemizin menfaatleriyle her zaman uyumlu olmamakta ve beka sorunlarıyla karşı karşıya kalılabilmektedir.

Anayasanın TBMM'ne ve CHS'ne vermiş olduğu yetki ve sorumluluklar çerçevesinde, ülkenin yönetimi için alınması gereken kararların süratle ve hakkıyla icrası için, güçlü bir yönetim modelinin faydalı olacağı değerlendirilmektedir. Bu gücün yönlendirme ve uygulamasında kullanılacak yöntemler hem fırsatların hem de bazı risklerin yüce milletimizin önüne çıkması ihtimali vardır. Bu nedenle CHS'nde emniyet tedbirlerinin ve dengeleyici unsurların nerede başlayıp nerede biteceğine karar vermeliyiz. Alınan kararların, parti gözetmeksizin, tüm ülke olarak arkasında kenetleneceğimiz bir yönetim modeline ulaşana kadar elimizden gelen tüm çabayı göstermeliyiz. Çok sesliliği devam ettirip, akıl akıldan üstündür düsturunu korurken; en sonunda alınan kararı da hepimiz içselleştirmeli ve kabullenmeliyiz. Başka Türkiye olmadığı gibi, Türk'ün gideceği başka bir ülke de yoktur. Çalışmalarımızın ve çıkacak sonuçların, ülkemizin geleceği açısından hayırlı uğurlu olmasını diliyoruz.

Dr. Ömer MURAT & Dr.Tuçenur EKİNCİ FURTANA

GİRİŞ

Hükümet sistemleri evrensel bir konu olup tüm toplumlarda her dönemde tartışma zemini bulmaktadır. Bugünlerde ülkemizde tartışılan başlıca konu da hükümet sistemidir. Bu nedenle bu tartışmalara elinizdeki dergi ile bir katkı sağlayabilirsek hem bugün hem de gelecek için görevimizi yerine getirmiş olacağız.

Hükümet sistemleriyle ilgili olarak akademik kurumlarda lisans ve lisansüstü düzeylerde derslerin yanında ekonomi, siyaset ve hukuk ilişkisi bağlamında lisansüstü tezler yapılmaktadır. Bu çerçevede tarafımızdan iki dönemden beri (İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü) başkanlık sistemleri dersleri verilmekte ve doktora tezleri hazırlanmaktadır. Böylece bu yayınlarda akademik çalışmalar hedeflerine doğru yönelmektedir.

Elinizdeki sayıdaki derginin ilk makalesi Adem Esen tarafından yazılmıştır. Burada Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi (CHS) hakkındaki literatür incelenmiş ve Esas Teşkilat (Anayasa) Hukuku ve demokrasi alanının duayen hocası Ali Fuat Başgil'in hâlâ güncelliğini koruyan eserlerinden istifade edilmiştir. Zira bu eserler, insan ve toplum mutluluğunu ve huzurunu korumada hukukun ve adaletin yerini ve önemini herkesin anlayacağı dille anlatılmaktadır. Mevcut CHS için önerilerimizde senato kurulması esas olarak buradan esinlenmiştir.

Ayrıca Türkiye'nin önde gelen, farklı görüşlerden birçok siyasetçi, iş adamı, kânaat önderi ve bilim adamlarıyla mülakatlar yapılmıştır. Onlara yöneltilen sorular; Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçilmesiyle olumlu ve olumsuz gelişmeler, devlet bürokrasisinin son düzenlemelerdeki durumu, siyasal partilerin (iktidar ve muhalefet) faaliyetleri ve parti içi demokrasi, seçim yasası, halkın kutuplaştığı fikri, mahalli idarelerle merkezî idarenin karşılaştıkları sorunlar ile iktidarın mevcut sistemin devamından yana olması, muhalefetin güçlendirilmiş parlamenter sisteme dönülmesine yönelik politik duruşu, ortak noktaların neler olabileceği ve bu noktalara nasıl ulaşılabileceğidir.

Halihazırda aktif bir siyasi veya bürokratik görevde olanlar beklentileri veya çekişmeleri sebebiyle "kaçak güreşmektedirler". Herhangi bir siyasi ve bürokratik makam beklentisi olmayan, özellikle emekli olanlar daha rahat görüş serdetmektedirler. Hadiseleri olumlu ve olumsuz yönleriyle değerlendirme bakımından ikinci grupta olanların görüşleri yer almaktadır.

İkinci bölümde, Burak Koçak “Osmanlı – Türk Anayasaları ve Gerçekleştirilen Önemli Değişiklikler” başlıklı yazısında, tarihi süreçte Tanzimat Fermanı, Islahat Fermanı ve Kanun-i Esasi’nin dış baskılar neticesinde ortaya çıktığını ve Tanzimat Fermanı ile Islahat Fermanı’nın anayasal belge olarak, Kanun-i Esasi’nin ise ilk anayasa olarak kabul gördüğünü belirtmektedir. 1921 ve 1924 Anayasaları yeni bir siyasi mekanizmanın ve yeni bir devlet oluşumunun temel kurallarını belirlemiş, 1961 ve 1982 Anayasaları ise askeri müdahaleler sonucu ortaya çıkan anayasalar olarak düzenlemiştir. 1982 Anayasası diğer anayasalara göre en fazla değişiklik yapılan anayasadır. 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan referandum ile CHS’ne geçilmiştir. Bu sistem hem başkanlık sisteminden hem de parlamenter sistemden farklı olarak Türkiye’ye özgü yeni bir sistemdir.

Son iki anayasa yani 1961 ve 1982 Anayasaları her ne kadar askerî müdahaleler ile yapılmış olsa da bunları yapanlar hukukçular ve kabul eden ise halktır. Dolayısıyla vesayet rejimi sadece askeri oligarşinin tercihi olmayıp, bunun çeşitli kesimlerden tabanı bulunmaktadır.

Üçüncü bölümde M. Zahid Çığman, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Türk Kamu Yönetimi: Fırsatlar, Riskler ve Kronik Sorun Alanları” başlıklı yazısında, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne geçmenin kamu yönetimi ve personel rejimi üzerindeki etkisini ele almıştır. Sistem değişikliğinin kısa süre önce yapılmasının bununla ilgili fikir öne sürmeyi zorlaştırmakla beraber toplumda bu konudaki eleştirileri incelemektedir. Türk kamu yönetiminin güçlü yönleri olarak kurumsal yapı, merkeziyetçilik, saygınlık ve devlete bağlılık, örgütsel çekicilik ve insan kaynağı, çağdaşlaşma ve uluslaşma üzerinde durulmuştur. Zayıf yönler olarak da siyaset-yönetim iç içeliği, hantallık, inisiyatif eksikliği, etik sorunlar değerlendirilmiştir. CHS’nin oluşturduğu fırsatlar olarak yürütmedeki çift başlılığı giderme, bürokratik seçkinler karşısında cumhurbaşkanının güçlendirilmesi, üst düzey kamu yönetiminde özel kesim birikiminden yararlanma imkanının sağlanması, kararnamelerle yürütmenin hızlı işlem yapmasının kolaylaştırılması ele alınmıştır. Buna karşılık fonksiyon gaspı, Cumhurbaşkanlığında karşı bürokrasinin oluşturulması, bürokraside kurumsal yapının bozulması, acele yapılan düzenlemelerin öngörülemezliği artırması, aşırı merkezleşmenin oluşması, örgütsel çekiciliğin zayıflaması ve üst düzey kamu görevlilerinde siyasileşme riskleri belirtilmiştir. Hükümet sisteminin kamu bürokrasisi ve personeli üzerindeki etkinin mutlak olmayıp sınırlı olduğu görüşüne ulaşmıştır.

Bunlara kamu kesiminde maaşlardaki dengesizlikler, bazı üst düzey personelin birkaç yerden yönetim kurulu üyeliği yani arpalıklar karşılığında fahiş rakamlarla hu-

zur hakları almaları, üst düzey personelin sadece cumhurbaşkanı kararıyla atanmaları (özellikle büyükelçilerin ve rektörlerin atamaları) ile etik ihlali konuları eklenebilir. Türkiye'nin yakın geçmişte ve halen PKK, PYD, FETÖ gibi terör örgütleriyle bağlantıları sebebiyle kamu yönetiminin geçirdiği zafiyet ile salgın hastalığın getirdiği sorunlar da dâhil edilebilir.

Dördüncü bölümde Mahir Özhan, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Seçmen Davranışına Etkisi” başlıklı yazısında seçmenlerin oy verme davranışını etkileyen faktörleri ve bu kapsamda sosyolojik, sosyo-psikolojik ve rasyonel tercih yaklaşımlarını ele almaktadır. Teorik kısa bir girişten sonra CHS'ne geçiş sürecindeki siyasi gelişmeler değerlendirilmiş ve seçim ittifaklarının seçmen davranışı üzerindeki etkisi ele alınmıştır. CHS seçmen tercihi üzerinde önemli etkiye sahiptir. Bazı seçmen kitlelerini radikalleş-tirdiği söylenebilir. Özellikle muhalif grupları oy verme konusunda daha katı tutuma getirmiştir. Buna karşılık daha önce bir sistem lehine oy verenlerde sistem hakkında zamanla ortaya çıkan sorunlar dolayısıyla bazı şüphelerin olduğu gözlenmiştir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin yaş gruplarına göre oy verme tercihi-ni etkilemesi durumu incelendiğinde ağırlıklı olarak orta yaş grubunda yer alan seç-menlerin bu sisteme karşı refleks geliştirdiği görünmektedir. Özellikle genç seçmen bu sistemden görece olarak en az etkilenen seçmen olarak karşımıza çıkıyor. Bu durum değerlendirildiğinde esas olarak genç seçmenin yeni oy kullanmaya başlaması ve oy tercihlerinin daha sabit olması gibi iki önemli husus karşımıza çıkıyor. Dolayısıyla genç seçmen sistem karşısında kolay karar değiştiren bir profilde yer almamaktadır.

Beşinci bölümde Mustafa Demirkol, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'n-de Yerel Yönetimleri Yeniden Düşünmek” adlı çalışmasında Anayasa'da İdarenin Bütünlüğü bağlamında yerel yönetimleri ele almaktadır. Bu çerçevede yerel yönetimler, merkezî yönetimin rakipleri veya alternatifleri değil, tamamlayıcı kamu kurumlarıdır. Yerel yönetimlerle merkezî yönetim arasındaki ilişkilerde denetim konusuna ayrıca yer verilmektedir. 2017 yılında CHS'ne geçişle birlikte yerel yönetimler konusunda da bazı beklentiler oluşmuştur. Demirkol, derinlemesine mülakatında siyasal sistem değişikli-ğinin yerel yönetimlere etkisinin ne yönde olması gerektiğine dair sorulan soruya verilen cevapların çoğunda merkezî yönetimin görevinin denetleyici bir mahiyette olması gerektiğinin vurgulandığı görülmektedir. Bu tespitten sonra sırasıyla bu sistem değişikli-ğinin yerel yönetimlerin güçlendirilmesi adına bir fırsat olarak değerlendirilmesi, yerel yönetimler meselesinin siyasal sistem değişikliğinden bağımsız değerlendirilmesi ve son

olarak da bu siyasal sistem değişikliğinin merkezin yerel yönetimlerin kaldırabileceği mümkün olduğu kadar yetkiyi yerele devredebilmesi adına bir fırsat olarak değerlendirmesi gerektiği belirtilmiştir. CHS'ne geçişin doğrudan yerel yönetimler üzerinde etkisi olmamakla beraber “Türkiye’de bir siyasal sistem değişikliği yapılmış ve bu yeni sisteme dair çeşitli uyum yasaları çıkarılmış ve çıkarılmaya da devam edecek gibi gözüküyorken; yerel yönetim meselesinin de demokrasinin olmazla olmazı, katılımın başlangıç noktası, kalkınmanın dinamosu olarak topyekûn bir yeniden değerlendirme ve konumlandırmaya ihtiyaç duyduğu açıktır. Bu siyasal sistem değişikliğini bu yenilenme için bir fırsat olarak değerlendirme olanağına sahibiz” görüşünü sunmaktadır.

Altıncı bölümde, Ayhan Koç’un “Türkiye’de Hükümet Sistemi Tartışmaları ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi” başlıklı yazısı geniş bir alanda bilgi sunmaktadır.

Bu çalışmada siyasi partiler ve seçim konularına fazla yer verilmemiştir. Ayrıca CHS'nin ve yönetimin nasıl düzenleneceği konusunda da bir öneri sunulmayacaktır. Hem akademik ve sivil toplum çevrelerinden hem de siyasal partilerden bu konuda çalışmalar yapılmaktadır. Burada önerimiz, TBMM’de bulunan siyasal partilerin başta iktidar ve muhalefet partilerinin “uygun zaman ve ortamda” önerilerinin ortak noktalarının kabul edilerek mümkün olan büyük bir çoğunluğa ulaşmasıdır. Zira “uygun zaman” dikkate alınmadığında, örneğin muhalefet partisinin oy artışı beklentisine geçtiği dönemlerde veya iktidar partisinin gücünü sürdürdüğü zamanlarda uygun zaman oluşmamaktadır. Her ne kadar seçimler yeni şartlar oluştursa da yeni dengenin sağlanması daha uzun sürmektedir. Yine “uygun ortam” önem taşımaktadır. Çünkü Türkiye’de gündem çok kısa sürelerle değişmektedir. Bazen çok hararetle tartışmalar, tabiri caizse toz duman içinde sürmektedir. Böyle durumlarda da toplumun ve milletin geleceğini ilgilendiren çok ciddi konular bazen geçiştirilebilmektedir. Tabii ki bu durumda siyasal partiler “kırmızı çizgilerini” asgariye indirmeli ve bu çizgiler tarihin akışına bırakılmalıdır, yani uzlaşma esas olmalıdır.

Ayrıca sistemin işleme bakımından Senatonun kurulması üzerinde durulmalıdır.

Katkıları için makale yazarlarına, önerilerimi tenkit eden ve fikirlerini belirten İÜ SBF’den Doç. Dr. Ömür Aydın, Dr. Öğr. Üyesi M. Görkem Doğan ve Araştırma Görevlisi Mahmut Hüdayi Özgül’e müteşekkirim. Makaleleri yayınlayan Avrasya Dosyası Dergisi editörleri Dr. Ömer Murat ve Dr. Tuğçenur Ekinci Furtana ile Avrasya Bir Vakfı yönetim kurulu başkanı Şaban Gülbahar’a teşekkür ederim.

Prof. Dr. Adem ESEN

CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ ÜZERİNE DÜŞÜNCELER ve ÖNERİLER GÜÇ SAVAŞLARI

Prof. Dr. Adem ESEN¹

ÖZET

Demokrasilerde hükümet edenler, demokrasinin ilk basamağı olan seçimlerle iktidara gelirler. İkinci basamak ise hükümet edenlerin siyasi ve politik yaklaşımlarının uygulanmasıdır. Demokratik hükümetler; hukuk prensipleri, adalet ve insan hakları prensiplerine bağlı olarak hareket eder. Oligarşik hükümetler ise; zümre ve sınıf iktidarı olup, zorlamaya, tehditlere ve baskıya dayalı yaklaşımlar uygular. Demokrasiler zamanla demagojiye, arkasından da anarşiye ve sonrasında da despotizme gitmeye eğilimlidir. Türkiye’de son üç yıldan beri uygulanmakta olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ni (CHS) değerlendirmek amacıyla, OECD ve G-20 ülkeleri kısaca değerlendirilmiştir. OECD ve G-20 bünyesindeki farklı yönetimlere sahip ülkelerin, 2008 Ekonomik Krizi ve COVID 19 Küresel Salgın gibi kriz ortamlarında başarı durumları incelenmiştir. Her yeni uygulama, doğası gereği bazı eksiklikleri de beraberinde getirmektedir. CHS’de ihtiyaç duyulan düzenlemeler, seçimlerden önce TBMM’deki tarafların karşılıklı diyalogu ve kabulüne göre yapılmasında faydalı olacağı beklenir.

Anahtar Kelimeler: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Demokrasi, Seçim Sistemleri, Siyaset, Siyasi Partiler.

1 - Makale Künye Bilgisi:

ESEN, Adem (2021). "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Üzerine Düşünceler". Avrasya Dosyası Dergisi Cilt No: 12 (Sayı-2): 12-56.

İstanbul Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, İstanbul, Türkiye
(ORCID ID: 0000-0001-9720-6096),adem.esen@istanbul.edu.tr

ABSTRACT

Those who govern in democracies come to power through elections, which is the first step of democracy. The second step is the implementation of the political and political approaches of the government. Democratic governments act in accordance with the principles of law, justice, and human rights. Oligarchic governments, on the other hand, are group and class power and apply approaches based on coercion, threats, and oppression. Democracies tend to go to demagoguery, then to anarchy, and then to despotism. In order to evaluate the Presidential Government System (PGS), which has been implemented in Turkey for the last three years, OECD and G-20 countries have been examined. The success of countries with different administrations within the OECD and G-20 in crisis environments such as the 2008 Economic Crisis and the COVID 19 Global Epidemic were reviewed. Every new application comes up with some inadequacy due to its nature. It is considered that it will be beneficial to make the necessary arrangements in the PGS based on the mutual dialogue and acceptance of the parties in the Turkish Grand National Assembly before the elections.

Keywords: Democracy, Election Systems, Presidential Government System, Politics, Political Parties.

GİRİŞ

Bir ülke yönetiminin tarihsel süreç içerisinde değişen ihtiyaçlara cevap verebilir nitelikte dinamik bir yapıya sahip olması gerekir. Hükümet sistemleri ülkelerin içinde bulunduğu tarihi, sosyolojik, kültürel ve ekonomik şartlara göre ortaya çıkar. Hükümetlerin başarısında, başkanlık veya parlamenter hükümet sistemleri etkili olmakla birlikte, tek belirleyici değildir. Hiçbir hükümet sistemi tek başına başarıya veya krizlere neden olmadığı gibi hiçbiri tek başına sorunları çözücü bir niteliğe de sahip değildir. Dolayısıyla hükümetlerin başarısının ölçülmesinde ekonomik veriler yanı sıra ülkelerin siyasi tarihinin, coğrafi yapısının, ekonomik ve siyasal kültürünün, siyasal partilerinin, seçim sistemlerinin ve uluslararası ilişkilerin göz önüne alınması gerekir.

Demokrasilerde hükümet edenler iktidara halkın açık oylarıyla ve iradesiyle gelirler. Böylece demokrasinin ilk basamağı seçimlerdir. İkinci basamağı ise hükümet edenlerin bu konuma geldikten sonra tuttukları yol ve hareket tarzlarıdır. Demokratik bir hükümet iktidarını hukuk prensipleri, adalet ve insan hakları prensiplerine göre yürütür. Çoğunluğu sağlayan hükümetin işlerini ve icraatını kendisine oy verenlere, sonra halka beğendirmesi, karşı partilere tenkit fırsatı verecek hatalara düşmemesi gerekir. Demokraside insanlar serbest olmakla beraber ikna edilerek hükümet sürdürülebilir. Oligarşilerin zümre ve sınıf iktidarı ise zorlamaya, tehditlere ve baskıya dayanır. Demokrasinin bir parmak ötesi despotizm, bir parmak aşağısı anarşidir. Zira demokrasi demagojiye arkasından da anarşiye ve sonrasında da despotizme gitmeye eğilimlidir.

Bu çalışma Türkiye’de son üç yıldan beri uygulanan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ni (CHS) değerlendirme ve yeni anayasa üzerine bazı öneriler sunmayı amaçlamaktadır. Çalışma anayasa hukuku açısından yapılmamıştır. Burada Ali Fuad Başgil’in ifadesiyle teknik konuları “Esa-siye Hukukçuları kendi aralarında kıyamete kadar çekiştirip dursunlar” diye onlara bırakıp, CHS değerlendirilmeye çalışılacaktır.

HÜKÜMETLERİN PERFORMANSINI ETKİLEYEN UNSURLAR

Son yıllarda karşılaştırmalı siyaset alanında ülkelerin gelişmişlik düzeylerini açıklamaya dönük birçok yaklaşım geliştirilmiştir. Bu yaklaşımlarda bazı araştırmacılar ülkeler arasındaki gelişmişlik farklarını, ekonomik faktörlere bağlarken bazıları da siyasal ya da kurumsal faktörlere bağlamıştır.

Hükümetlerin siyasal ve ekonomik anlamda performansını etkileyen birçok unsur bulunmaktadır. Ekonomik unsurlar olarak döviz kurları, faiz oranları, enflasyon ve işsizlik ön plana çıkarken; siyasal unsurlar olarak, kurumsal yapılar, seçim sistemleri, siyasi partiler ve siyasal istikrar öne çıkmaktadır. Bu unsurlar, ülkenin içinde bulunduğu siyasal ve ekonomik yapının yanı sıra uluslararası sistemle de yakından ilgilidir. Bunun yanı sıra uluslararası gelişmeler hükümetlerin performansı üzerinde etkili olan bir başka unsurdur.

Hükümetler uyguladıkları mali ve iktisadi politikalarla genel ekonomik işleyişi etkiler. Hükümetlerin görev, yetki ve sorumlulukları hükümet sistemiyle yakından ilişkilidir. Tek belirleyici olmamakla birlikte hükümet ve seçim sistemleri, siyasal istikrarla da ilişkilidir. Çoğunluk seçim sistemlerinin uygulandığı ülkelerde daha istikrarlı hükümetler kurulurken; nispi temsil sisteminin uygulandığı ülkelerde koalisyon hükümetleri nedeniyle nispeten daha istikrarsız hükümetler kurulmuştur.

Başkanlık sistemiyle yönetilen ve federal bir yönetimi benimseyen ABD ile parlamenter sistemle yönetilen ve üniter bir yapılanmayı benim-

seyen İngiltere'nin; liberal kökten gelme, yasama, yürütme ve yargı arasında ayrılığın olması gibi konularda benzerliği bulunmaktadır. Buna karşılık söz konusu erkler arasındaki denetim ve denge fonksiyonu ile bu erklerin oluşum biçimleri, her iki ülkede farklılık göstermektedir. Dolayısıyla yapılacak karşılaştırmalarda, salt kurumsal yapılar kadar kurumsal yapıların oluşumu da göz önüne alınmalıdır.

Fransa'nın temsil ettiği yarı başkanlık sistemi cumhurbaşkanının halk tarafından seçildiği parlamenter sistemin de özelliklerin taşıyan karma sistemdir. İsviçre meclis hükümeti sistemini uygulamaktadır.

Hükümetlerin performansını etkileyen siyasal unsurlardan birisi ülkedeki siyasal partilerin yapısı ve uygulanan seçim sistemleridir. Seçimler, demokrasilerde iktidarın en önemli meşruiyet kaynağıdır. Seçim sistemleri temsilde adaletin sağlanmasının yanı sıra siyasal istikrarla yakından ilgilidir. Seçim sistemleri, kullanılan geçerli oyların yasama meclislerinde sandalyelere nasıl dönüşeceğini belirleyen teknik usullerdir. Ülkelerin demokrasilerinin karşılaştırılmalarında, seçim sisteminin türü, tek parti ya da çok partili bir sisteme sahip olması, yürütmenin tek parti ya da koalisyon olması ile birlikte yasama ve yürütme arasındaki ilişkiler oldukça önemlidir.

Parlamenter sistemle yönetilen ve seçim sistemi olarak da nispi temsil sistemini uygulayan ülkelerde koalisyonlar nedeniyle siyasal istikrarsızlıklar yaşanabilmektedir. Bu ülkelerde koalisyon görüşmelerinin uzun sürmesi ve hükümet sürelerinin kısa olması, siyasal istikrarsızlıklara neden olduğu gerekçesiyle eleştirilmektedir. Son yıllarda parlamenter sistemle yönetilen Batı Avrupa'daki birçok ülkede, seçimler sonrasında koalisyon hükümetlerinin kurulamamış olması ya da kurulan hükümetlerin uzun süreli görev yapamaması hükümet sistemi tartışmalarına neden olmuştur.

Seçim sistemlerinin yanı sıra hükümetlerin performansını etkileyen bir diğer unsur da siyasi partilerdir. Bazı siyaset bilimcilerine göre başkan-

lık sisteminde çok sayıda partinin bulunması, hükümet otoritesini kuvvetlendirirken parlamentonun otoritesini zayıflatmaktadır. Buna karşılık parlamenter sistemde ise çok sayıda partinin parlamentoda olması hükümetin otoritesini zayıflatmaktadır.

Hükümetlerin performansını etkileyen siyasi unsurlardan bir diğeri de siyasal istikrardır. Politik ekonomi açısından üretim, istihdam, büyüme, milli gelir ve refah gibi ekonomik sonuçlar ülkelerin siyasal yapısı ile yakından ilgilidir. Ülkelerin uzun vadede sürdürülebilir bir kalkınmayı gerçekleştirebilmesi siyasal istikrarına bağlıdır. Siyasal istikrarın makroekonomik performans göstergelere olan etkisine ilişkin pek çok araştırma yapılmıştır. Yapılan bu araştırmalarda siyasal istikrarın, büyüme ve kişi başına düşen milli gelirlerde artış gibi makroekonomik performans göstergelerini olumlu yönde etkilediği sonucuna ulaşılmıştır.

Ekonomik krizlere hükümetlerin müdahale edebilmesi için gerekli siyasal iradeyi ortaya koyabilmesi ve gerekli istikrar programlarını uygulayabilmesi, hükümetlerin parlamentoda sahip olduğu güçle yakından ilgilidir. Koalisyon hükümetlerinin yaygın olduğu parlamenter sistemde, hangi ekonomik programın uygulanması gerektiği konusunda koalisyon partileri arasında fikir ayrılıkları yaşanabilirken; başkanlık sisteminde yürütme iktidarının başkanda olması, krizlere daha kolay müdahale imkânı vermektedir.

Diğer taraftan siyasal istikrarsızlıklar, ülkelerin refah seviyesini olumsuz yönde etkilemekte; işsizlik, fakirlik ve daha birçok sosyal sorunu beraberinde getirmektedir. Siyasal ve ekonomik istikrarsızlıklar, ara rejimler olarak da adlandırılan askeri yönetimlere, otoriterleşmeye ve antidemokratik yönetimlere kapı aralamaktadır. Söz konusu ara rejimler, hükümet sistemi ister parlamenter isterse başkanlık sistemi olsun; siyasal, sosyal ve ekonomik hak ve özgürlükleri kısıtlama noktasında farklılık göstermemektedir. Ara rejim ve sıkıyönetim dönemlerinde önemli ölçüde insan hakları ihlalleri yaşanmaktadır.

Hükümet sistemleri tek başına krizleri önlemeyi ve demokratik bir yönetimi garanti etmemektedir. Nitekim parlamenter sistemle yönetildiği dönemde sıkça askeri darbelerle maruz kalan Türkiye gibi, başkanlık sistemiyle yönetilen birçok Latin Amerika ülkesinde askeri darbeler gerçekleşmiştir. 1954 Paraguay, 1964 Brezilya, 1971 Bolivya, 1973 Şili ve Uruguay'dan sonra 1976 yılında Arjantin de askeri darbeler yaşanmıştır.

Hükümetlerin performansı üzerinde politik ve ekonomik unsurların yanı sıra etkili olan bir başka unsur da uluslararası ekonomik ve siyasi gelişmelerdir. Uluslararası kaynaklı ekonomik krizler, siyasal ve sosyal gelişmelerle birlikte ekonomik ve sosyal nitelikli kuruluşların aldıkları kararlar, hükümetlerin performansını etkilemektedir.

Yeni dünya düzeni olarak da tanımlanan “küreselleşme” olgusu; ulus aşırı bir ekonomi ve siyasal düzeni ifade etmektedir. Küreselleşme, yalnızca ülkelerin ekonomik yapısını etkilemekle kalmamış; siyasal, sosyal, askeri ve yönetsel boyutta ülkelerin yönetim sistemlerini etkilemiştir. Küreselleşmenin ne anlama geldiği, avantajları ve dezavantajlarına yönelik birçok araştırma yapılmıştır. Bazı araştırmacılar küreselleşmeyi, ulus devletin gücünün uluslararası kuruluşlara karşı aşındığı ve devletlerin ekonomik düzlemdeki yetkilerini giderek ulus-üstü kurumlara devretmesi durumuyla karşı karşıya kaldığı gerekçesiyle eleştirmiştir.

Küreselleşme, bilgi işlem ve finansal düzenlemelerdeki gelişmelerle birlikte artmış ve ülkeler arasında mal, hizmet ve finansal varlıkların transferinin çok hızlı ve kolay yapılabildiği bir döneme girilmiştir. İktisadi anlamda ülkelerin kapasitesine bağlı olan kaynaklar, küreselleşmeyle birlikte uluslararası piyasalardan temin edilme imkânına kavuşmuştur. Buna karşılık ekonomik ve siyasal nitelikli krizler ulusal ekonomileri etkilemeye başlamıştır.

Savaş, devrim ve uluslararası göç gibi olağanüstü gelişmeler dışında ulusal ekonomileri en fazla etkileyen ekonomik krizler öne çıkmaktadır.

Ekonomik krizlerin yanı sıra döviz kurları, faiz oranları, işsizlik ve enflasyon oranları ile vergi oranlarındaki değişiklikler ulusal ekonomileri etkileyen diğer önemli uluslararası ekonomik unsurlardır.

Ekonomik etkilerin yanı sıra BM, OECD ve AB başta olmak üzere siyasal ve ekonomik nitelikli kuruluşların aldıkları bağlayıcı kararlar, ülkelerin ekonomik ve siyasal yapısının yanı sıra bağımsızlıklarını olumsuz etkilemektedir. Ambargolar, kotalar, boykotlar, döviz kontrolleri, standartlar gibi politik ve yasal engellerin yanı sıra gümrük tarifeleri, fiyat denetimleri, gözetleme ve izleme gibi engeller hükümetlerin performansını olumsuz yönde etkilemektedir.

Kurumsallaşma, bir ülkedeki hukuk sistemi başta olmak üzere; finans sisteminden eğitim ve sağlık sistemine, adalet sisteminden vergilendirmeye kadar tüm ekonomik ve siyasal süreçlerin; hukuksal bir yapıya bağlı olarak kurulmasını, bu kurumların görev yetki ve sorumluluklarının belirlenmesini ve etkin bir şekilde denetlenmesini içerir.

Devletlerin kurumsal yapılarının, siyasal ve ekonomik istikrarın yanı sıra krizlerle mücadele ve devletlerin varlığını devam ettirebilmesiyle de yakından ilgisi vardır. Uzun vadede kurumsal yönetimler, ekonomik büyüme, finansal istikrar, iyi yönetim ve verimliliği teşvik etmektedir.

Kurumsal yapılar, ekonomik gelişmenin yanı sıra devletlerin varlığını devam ettirebilmesiyle de yakından ilgilidir. İç savaş, devrim ve darbe gibi olağanüstü gelişmeler kurumsal yapıların yeterince yerleşmemesi durumlarında ortaya çıkmaktadır.

OECD VE G-20 ÜLKELERİNDE PARLAMENTER VE BAŞKANLIK SİSTEMLERİ¹

Ülkeleri değerlendirmeye yönelik kriterler zamanla değişmektedir. Geleneksel olarak güçlü devletlerin göstergesi olarak gösterilen, askeri ve sosyal sermayenin (nüfus, toprak vb.) aksine günümüzde, ekonomik

1- Çalışmanın bu bölümünde Koç, Ayhan (2018). Hükümet Sistemlerinin Ekonomik Performansı, Hükümet Sistemlerinin Politik Ekonomi Üzerindeki Etkileri OECD ve G20 Ülkeleri Üzerine Bir İnceleme, adlı doktora tezinden yararlanılmıştır.

parametreler daha fazla ön plana çıkmıştır. Yönetim anlayışı bakımından güçlü devletler despotik güçten daha ziyade toplumsal ve altyapısal gücü kullanan ve bunun büyüklüğü nispetinde yönetimde etkinliğini arttıran ve piyasayı yönetme kapasitesine sahip olanlardır.

Liberal ya da Marksist siyasal sistemlerin karşılaştırmalı olarak incelenmesi yerine, Batılı anlamda liberal ve demokratik hükümet sistemleri arasında kabul edilen ve bugün dünya da en yaygın olarak uygulanan hükümet sistemlerinin ekonomik performansını etkileyen unsurlar inceleme konusu yapılmaktadır.

Dünyadaki 199 devletin 86'sı parlamenter sistem, 41'i yarı başkanlık sistemi, 59'u başkanlık sistemi ve 13'ü de diğer (mutlak monarşi, tek parti, cunta, geçiş aşaması) sistemlerle yönetilmektedir.

OECD ÜLKELERİ

Gelişmiş ekonomileri gösteren OECD ülkeleri ağırlıklı olarak parlamenter sistem (27 ülke) ile başkanlık (4 ülke) ve yarı başkanlık (3 ülke) sistemleri ile yönetilmektedir. Bu ülkeler içinde en yüksek GSMH'ye sahip olan ABD başkanlık sistemi, Japonya, Almanya, İngiltere parlamenter sistem ve Fransa yarı başkanlık sistemine sahiptir.

Demokratik hükümet sistemleri içinde parlamenter ve başkanlık sistemleri incelendiğinde;

Kişi başına GSMH, ekonomik büyüme, faiz, enflasyon, işsizlik, cari işlemler dengesi, doğrudan net yatırımlar ve ekonomik özgürlük endeksi bakımından göstergeler ülkelere göre değişiklik göstermekle beraber mutlak olarak, başkanlık veya parlamenter sistemlerin birbirlerine üstünlüklerini iddia etmek zordur. Zira hükümetlerin siyasal ve ekonomik anlamda performansını etkileyen birçok unsur bulunmaktadır. Bu unsurlar, ülkenin içinde bulunduğu siyasal ve ekonomik yapının yanı sıra uluslararası sistemle de yakından ilgilidir. Ekonomik unsurlar olarak döviz kurları, faiz oranları, enflasyon ve işsizlik olarak ön plana çıkarken; siyasal unsurlar

olarak, kurumsal yapılar, seçim sistemleri, siyasi partiler ve siyasal istikrar öne çıkmaktadır. Bunun yanı sıra uluslararası gelişmeler hükümetlerin performansı üzerinde etkili olan bir başka unsurdur.

G-20 ÜLKELERİ

Gelişmiş ve gelişmekte olan ekonomileri bir araya getiren, küresel ekonomik kararların alındığı bir platform olan G20, içerisinde dünyanın en büyük ekonomileri arasında yer alan 19 ülke ile birlikte Avrupa Birliği yer almaktadır. Türkiye'nin de üyesi bulunduğu, G20'ye üye 20 ülkenin yönetim sistemlerine baktığımızda; 7 ülkenin başkanlık sistemi, 9 ülkenin de parlamenter sistem olmak üzere ağırlıklı olarak iki hükümet sistemiyle yönetildiğini görmekteyiz. Bu yönetim sistemlerinin yanı sıra Fransa, Yarı Başkanlık; Çin, Komünist Tek Parti ve Suudi Arabistan ise monarşi ile yönetilmektedir.

Bu ülkelerden ABD en büyük ekonomiye sahiptir. Çin, ekonomisini geliştiren bir ülkedir. Çin'in olağanüstü büyümesi, devasa bir nüfusa, üretimde verimliliğin sağlanmasına ve sermaye artışına bağlıdır. Diğer önemli bir neden ucuz hammadde ve işçiliğe bağlı olarak doğrudan yabancı yatırımların (DYY) artmasıdır. Çin, DYY'leri ülkesine çekmek için Özel Ekonomik Bölgeler kurmuştur. Çin'den sonra GSMH'sini en fazla artıran ülke Rusya'dır.

Analize konu olan 2000-2014 döneminde %112 oranında büyüme gerçekleştiren G20 ülkelerinin ortalama büyüme oranı, aynı dönemde %80 oranında büyüme gerçekleştiren OECD ortalamasının oldukça üstündedir. Söz konusu farklılığa, OECD içinde yer almayan ve başkanlık sistemiyle yönetilen Rusya'nın yanı sıra diğer hükümet sistemleri arasında sınıflanan Çin ve Suudi Arabistan gibi ülkelerdeki yüksek oranlı büyüme etkili olmuştur.

2000-2014 yılları arasında, G20'ye üye ülkeler arasında GSMH'si en çok artan ülke 9.150 Milyar USD ile Çin'dir. Bu ülkeyi sırasıyla ABD,

Almanya ve Brezilya izlemektedir. Söz konusu dönemde ülkelerin GSMH'sına oranla değişimine baktığımızda ise ağırlıklı olarak tek parti ve başkanlık sistemiyle yönetilen ülkelerin ilk sıraları aldığını görmekteyiz. GSMH'sı en fazla artan ilk altı sırayı alan ülkelerden üçü başkanlık sistemiyle yönetilmektedir.

2014 yılında, G20'ye üye ülkeler içerisinde kişi başına milli geliri en yüksek olan ülkeler, ağırlıklı olarak parlamenter sistemle yönetilmektedir. Söz konusu ülkeler, ABD dışında G20'ye üye ülkeler içinde nüfus yoğunluğu bakımından en az nüfusa sahip ülkeler arasındadır. Bununla birlikte kişi başına düşen milli gelirden, G20 ortalamasının üstünde gelire sahip olan ülkelerin tamamı gelişmiş ülke kategorisinde değerlendirilen sanayileşmiş ülkelerdir.

2014 yılında, G20'ye üye ülkeler içerisinde kişi başına düşen milli geliri en az olan son beş ülkeden üçü başkanlık sistemiyle yönetilmektedir. Nüfus yapısına baktığımızda ise bu ülkelerin, G20 ülkeleri içinde en yüksek nüfusa sahip ülkeler arasında olduğu görülmektedir.

G20 ülkelerindeki kişi başına düşen milli gelire baktığımızda, parlamenter sistemle yönetilen ülkeler, başkanlık sistemi ve diğer hükümet sistemlerine nazaran daha yüksek kişi başına düşen milli gelire sahiptir. Parlamenter sistemi, yarı başkanlık sistemi ve başkanlık sistemiyle yönetilen ülkeler takip etmiştir.

Söz konusu dönem arasında G20 ülkelerinde ortalama %3,34 oranında büyüme gerçekleşmiştir. G20 ortalamasının üstünde büyüme gerçekleştiren ülkelerden; 5 ülke başkanlık sistemi, 2 ülke diğer hükümet sistemleri ve 2 ülke de parlamenter sistemle yönetilmektedir.

G20 ülkeleri arasında büyüme performansı en iyi olan ülkeler, ağırlıklı olarak diğer hükümet sistemleri ve başkanlık sistemiyle yönetilen ülkelerdir. Buna karşılık büyüme performansı en düşük olan ülkeler ise parlamenter sistemle yönetilmektedir. Enflasyon ortalaması en düşük ülkeler

ağırlıklı olarak parlamenter sistemle, en yüksek enflasyona sahip ülkeler ise başkanlık sistemiyle yönetilmektedir.

2008 mali krizinde enflasyon oranları en fazla diğer hükümet sistemlerinde artmış olup, bu ülkeleri başkanlık sistemiyle yönetilen ülkeler takip etmiştir. Buna karşılık yarı başkanlık ve parlamenter sistemle yönetilen ülkeler 2008 krizinden daha az etkilenmiştir. Covid-19 krizinden etkilenen ülkelerin etki düzeyi de ayrı bir çalışma konusudur.

G20 ülkelerinde, işsizlik oranları bakımından en düşük işsizlik ortalamasına sahip beş ülkeden ikisi başkanlık sistemi ve parlamenter sistemle bir ülke de diğer hükümet sistemleriyle yönetilmektedir. Hükümet sistemlerine göre en az işsizlik oranları, diğer hükümet sistemleri ve başkanlık sistemiyle yönetilen ülkelere görülmektedir.

G20 ülkelerinin hükümet sistemlerine göre cari işlemler dengesinde, başkanlık sistemiyle yönetilen ülkeler diğer hükümet sistemlerine göre daha iyi bir performans göstermiştir. 2000-2014 döneminde cari işlemler fazlası veren ülkelere baktığımızda, 4 ülke başkanlık sistemiyle yönetilirken 2 ülke parlamenter ve 2 ülke de diğer hükümet sistemleriyle yönetilmektedir. Söz konusu ülkelere Rusya ve Suudi Arabistan dışındaki ülkeler üretimi dayalı cari işlemler fazlası vermiştir. Cari açığı %4'ün üstünde olan ve ekonomik olarak risk oluşturan Türkiye ve Avustralya olmak üzere iki ülkedir. Türkiye bu dönemde parlamenter sistemle yönetilmektedir. Yeni hükümet sistemiyle cari açık bakımından durum değişmemiştir.

Gelişmiş ülkelere yapılan DYY'ler azalırken gelişmekte olan ülkelere yapılan yatırımlar ise artmaktadır. 2000 yılında, ABD, İngiltere ve Almanya toplam DYY'ların yaklaşık %72'sini tek başına alırken bu oran 2014 yılında %44'e düşmüştür. Buna karşılık tek başına Çin'in 2000 yılında %4 olan oranı %18'e çıkarmıştır. Diğer hükümet sistemleri DYY'ları ülkesine çekmede daha başarılıdır.

The Heritage Foundation tarafından yayınlanan Ekonomik Özgürlük Endeksi'ne göre 2001 yılına nazaran 2015 yılında, 12 ülkenin ortalama

puanı artarken 7 ülkenin puanı ise azalmıştır. Puanı artan ülkelerden 6 ülke parlamenter sistemle yönetilirken 4 ülke başkanlık, 1'er ülke de diğer ve yarı başkan sistemiyle yönetilmektedir. Puanı azalan ülkelere baktığımızda ise, puanı azalan 7 ülkeden 4'ü başkanlık sistemiyle 2'si parlamenter sistemle bir ülke de diğer hükümet sistemleriyle yönetilmektedir. G20 ülkelerinin Ekonomik Özgürlük Endeksi hesaplamalarına göre parlamenter sistemle yönetilen ülkeler diğer hükümet sistemlerine göre daha başarılı bir performans göstermiştir.

DEMOKRASİ KÜLTÜRÜ VE TERBİYESİ

Başgil'in ifadesine göre, demokrasi bir hükümet ve idari sistemi olmakla beraber bir terbiye ve çevre teşkilidir. Demokrasi insan varlığı üzerinde manevi bir değer hükmü ve yüksek bir hayat ve saadet temennisine uzanan bir idealdir. Demokrasi gerilediğinde ve bozulduğunda demagoji ortaya çıkar. Yani çoğunluğu aldatarak ifsat eden ve sadece hayvani hırslarını tatmin için, hükümet aygıtını ele geçiren şarlatanlar hüküm sürer. Diktatörlükler oligarşilerle ilgili olduğu gibi demagoji de demokrasilerin sorunudur. Genellikle oligarşiler zalim bir diktatörlüğe saplanır, demokrasilerin de demagoji batağına saplanmaması için hükümet edenleri ehline vermekten geçer (Başgil, 2009: 35). Başgil'in tespiti, "Eğer bir memlekette dalkavukluk, yalancılık ve mürailik redaetleri alıp yürümüş ise, bilinmelidir ki, o memlekette ağır bir istibdat hüküm sürmekte ve bu istibdat fikre vicdana saldırmaktadır... " (Başgil, 2009: 79). "Bir memlekette hak ve hürriyetin teminatı, hukuki veya siyasi tedbirlerden ziyade, o memlekette insanların gönlündeki hürriyet sevgisinde ve hakkaniyet duygusundadır. Demokrasi mutlaka hürriyet rejimi değildir. Gerçi, demokrasi hak ve hürriyetin en müsait zemini ve en esaslı şartıdır; fakat, tam ve kati teminatı değildir. Bu teminat yüreklerdedir. Hakkı ve hürriyeti kime karşı ve ne pahasına olursa olsun müdafaa edebilme kuvvet ve cesaretindedir. Bunun için ise, gayet aşıkardır ki, evveleminde hakkı tanımış ve sağlam bir hürriyet terbiyesi almış olmak lazımdır" (Başgil, 2009: 134).

Siyasi terbiye ve kültür demokrasi için vazgeçilmez husustur. Zira “siyasi terbiye ve olgunluğu yerinde olmayan memleketler için maalesef, iki kötülükten birine boğun eğmekten başka çare yoktur. Ya oligarşi tekmesi altında inleyip gitmek, yahut da demagoji bataklığına saplanıp kalmak.” (Başgil, 2009: 43).

Anayasa hukukçularının eleştirdikleri hususlar arasında sivil toplum örgütlerinin, parlamento dışı muhalefetin temsili gibi konular yer almaktadır. Ancak bu eleştiriler çoğu kez masa başı tespit olarak kalmakta olup verilerle desteklenmemektedir. Yani, sivil toplum örgütlerinin sayıları, kategorileri, çalışma alanları, gelir kaynakları, faaliyetleri belirtilmeden genel bir hükme varmak, özellikle tekil bazı uç, ideolojik örnekleri kullanmak doğru sonuçlara götürmez. Ayrıca kendilerini dinî nitelikli gösteren aslında sosyolojinin konusu olan cemaat yapılanmalarının boyutları ve çözümü üzerinde durulmamaktadır. Oysa 15 Temmuz’daki milli iradeye karşı girişilen hareket dinî gösterildiği halde, aslında sosyolojik bir olaydır.

Askeri darbeler sonrasında halk arasında ciddi şikayetler olmaktadır. Bu husus, hukukun üstünlüğü ile yakından ilgilidir. Mesela, 27 Mayıs’tan sonra vatandaşların birbirlerine şikayetleri çok olmuş, hatta “Menderes için mevlüt okuttu”, “şunu söyledi” gibi şikayetlerin sayısı 400 bini aşmıştı. Bunlar Yassıada Mahkemesi’ne gönderildi. Ancak mahkeme, kendi konusu olmadığı gerekçesiyle Maliye Bakanlığına, orası da TBMM başkanlığına gönderdiğini o dönemin Meclis Başkanı Ferruh Bozbeyli belirtir ve der ki: “Türkiye’nin insanları birbirlerini sevmiyor, bunu üzümlere söylüyorum. Halbuki dünyanın en güzel coğrafyasında oturuyoruz. Televizyona bakın dünyanın en güzel insanları Türk insanları. Bu kadar zenginlik içinde birbirimizi sevmiyoruz. Birbirimizi şikayet ediyoruz.” (Bozbeyli, 2019: 63). Aynı şekilde 15 Temmuz 2016 hain kalkışmasından sonra da halkın birbirini yoğun şikayeti, bunların büyük bir kısmının şahsi husumet veya kıskançlık hali gözlenmiştir. Bu konu da, hukuka bağlılık ve güvenlik unsurlarının birbirlerine sıkı bağlılığını gösterir. Bunlar devlet ile millet gerginliğini meydana getiren ve artıran sebepler olarak kalmaktadır.

HUKUK DEVLETİ VE HUKUKUN ÜSTÜNLÜĞÜ

Demokrasi eşitlik ve özgürlüktür. Eşitlik medeni ve siyasi haklarda olur. Yoksa bu iki özellik dışında iktisat, psikoloji gibi özelliklerde eşitlik söz konusu olmaz. Özgürlük de “kendine yapılmasını istemediğin bir şeyi başkasına yapmamaktır” ilkesine yani adalete dayanır. Her konuda tüm insanların aynı düşünce ve kanaatte olmaları mümkün değildir. Zaten böyle bir durum gelişme sağlayamaz. Bu sebeple önemli olan doğru istikamette doğrular üzerinde birleşebilmektir.

Yine Başgil’in ifadesiyle, en iyi hükümet halkının ihtiyaçlarına en uygun olan hükümdür. Nitekim kanunlar da böyledir. Atinalı Solon’a sormuşlar: Yaptığın kanunların en iyi kanunlar olduğundan emin misin? O da cevabında “Hayır, fakat Atinalıların ihtiyacına en uygun olduğuna eminim” cevabını vermiş. “Hükümet ve idarenin sırf memleket hayrına işlendiğinin delili, işlerin ve tedbirlerin halkça istenmiş ve benimsenmiş olmasıdır” (Başgil, 2009: 42). Hatta Başgil, burada “Müslümanların hayırlı gördüğü şey, Allah nezdinde de hayırlıdır” sözünü delil olarak getirir.

Türkiye Osmanlı dönemi dâhil uzun süreden beri hukukun üstünlüğü ve demokrasiyi geliştirmeye çalışmaktadır. Bu çabalarına rağmen istenen demokrasiyi gerçekleştirilmeme nedenleri arasında Selçuk, tercihin Kara Avrupa’sından yana kullanılmasıyla devlet merkezci ülkeleri seçmesini talihsizlik olarak görür. Demokrasiye devlet üzerinden geçilemeyip toplum üzerinden geçilebileceğini ifade eder. “Toplum barışı için aymaz/sözde Atatürkçüler/Kemalistler ve gizli Atatürkçülük karşıtlığına dikkat çeker ve gerçek Atatürkçülüğü” anlatır. Bununla çağcıl demokrasiye ulaşılabilirliğini belirtir. Yine eleştirilerinde şu ifadeler yer vermektedir: “..1982 Anayasası, haklılığını (meşruluk) toplum vicdanında yitirmiştir; Türk toplumunu yönetememektedir. Çünkü bu anayasa, son değişiklikleriyle bile Türk halkına “anayasalı bir devlet” sunmakta, ama bir “anayasal devlet” kotaramamakta; hak ve özgürlük kanallarını tıkamakta; diktatörlüğe açık

uçlu bir düzen getirdiğinden halkı diktatörlüğü yenecek silahlardan yoksun bırakmakta; demokrasiyi değil oligarşi yapılanmasını, merkez ve çevre, erkler ve yetkiler çatışmasını ve gerilimlerini desteklemekte; halkın solumasına ve akışkanlığına izin vermemektedir.”. Anayasanın demokratik devletten söz ettiği halde sivil topluma dayalı demokratik toplumu özendirmediği, tam tersine devlet otoritesini güçlendirdiği belirtilmektedir. Yine Anayasa dışında düzeltilmesi gereken yasalar arasında Seçim ve Siyasal Partiler Yasalarına yer vermektedir. “Türkiye’nin koşulları” kavramına yerli yersiz başvurulması, toplulukçu (cemaatçi) yaklaşımların, halktan doğruları saklamayı da bu engeller arasında saymaktadır. İlk olarak demokratik bir anayasanın kuralları çerçevesinde “uzlaşma”, daha sonra da ayrıntıları yasalara bırakma gereğinden bahsetmektedir. Kendisi de yargı mensubu olan Selçuk, hukuk düzeni ve uygulama bakımından adalet ve yargı bunalımı yaşandığını, halkın yargı erkine güvenmediğini belirtmektedir. (Selçuk, 2019: 879)

CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ

Türkiye’de CHS veya başkanlık sistemine geçiş sebeplerini vesayet altındaki demokrasi, 1980 yılında Mecliste 124 tura rağmen cumhurbaşkanı seçilememesi, ortalama her 1,5 yılda bir hükümet kurulması, koalisyon hükümetlerindeki zorluklar, 2007 yılında cumhurbaşkanlığı için yeni ihdas edilen 367 oy süreci ile 15 Temmuz ve milli iradeye sahip çıkılmasında aramak mümkündür.

1980 yılında 7. Cumhurbaşkanı seçmek için 22 Mart’ta yapılan ilk oylamadan sonra 11 Eylül’deki 124 tur yapılmış, ancak cumhurbaşkanı seçilememiştir. Aslında bu durum 12 Eylül askeri darbesine giden süreçte siyasi parti liderlerinin de önemli sorumluluk taşıdıklarını göstermektedir. Yani o dönem siyasi partiler ve liderleri de iyi sınav verememişlerdir.

Askeri darbeleri hazırlayan sebepler arasında siyasi rekabet ve çözümsüzlükler rol oynadığı gibi, askeri vesayetin de buna yönelik hazırlık

içinde olduğu söylenmektedir. Nitekim 1980 askeri darbesini yapan Kenan Evren ile yaptığı görüşmeleri anlatan ANAP iktidarının Milli Eğitim Bakanı Vehbi Dinçerler şöyle demektedir: “(Kenan Evren’e) hükümetin ilk aylarında “Efendim, askeri müdahalenin planlanması ve icra edilmesi çok büyük bir organizasyon işidir, bir gecede tüm terör olayları kesilmiş ve devletin her noktasına hâkim olunmuştur. Bu nasıl başarılıydı?” sorusunu sorabilmişim. Doğrusu da cevap da almışım. “Dinçerler, 10 sene çalıştık...” demiştir. Askerlerin harp oyunları ve periyodik tatbikatları vardır. Asteğmenliğimi Genelkurmay’da Harekat Dairesi’nde tercüme olarak yaptım, bazı isimlere aşına idim ki onlardan birinin adını da söyledi... Yani milli savunma hizmetleri görevi ifası görüntüsünde “darbe” hazırlığı yapmışlar. İşte şimdi de onlarca yıl süren hazırlıkta tasarlananlar icra edilmekteydi. Tasavvurlarının dışına çıkılması halinde kendi istikametlerine dönülmesi için her türlü devlet gücü en ağır şekilde kullanılıyordu. İktidarımızın ilk yılında bir komutan daha yeni yaptık müdahaleyi, tekrar mı yapalım!” diyebilmiştir.” (Dinçerler, 2020: 11)

1982 Anayasası, oluştuğu 1980 öncesi olaylara bir tepki olarak yasaklar getirmiştir. Bu yasakların bir kısmı 1995 anayasa değişiklikleri ile kaldırılmıştır. Bunlar; dernek kurma ile ilgili (Anayasa, m.33), sendikal yasaklar (madde 52), toplu iş sözleşmesi (madde 53/2), seçme seçilme hakları (madde 67/3, 67/5), siyasi partilerle ilgili (madde 68/5), siyasi ilişkiler (madde 69), meslek örgütleri (madde 135), ve kooperatifçilik (madde 171). Diğer değişiklikler 2001 yılında 13, 51; ve 2010 yılındaki 53, 54’ncü maddelerde yapılmıştır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi olarak tasarlanmakla beraber içerik olarak başkanlık sistemine göre oluşturulan yeni sistem geçmişte yaşanan siyasi krizlerin yaşanmaması için özel düzenleme ve başkanlık sistemini uygulayan ülkelerde, yaşayan sistem içi krizleri aşmaya yönelik iyileştirme önerilerinden faydalanılarak tasarlanmıştır. (Miş, 2017; Duran, 2017: 49)

2017 yılındaki deęişlikle² Başbakanlık ve bakanlar kurulu kaldırılarak Cumhurbaşkanı yürütmenin başı haline gelmiştir. Yürütme yetkisi AY. M. 104’de belirtilmiştir. Cumhurbaşkanının yürütme olarak düzenleyici işlemleri dört grup halinde değerlendirilebilir:

- a. Olağanüstü Hal Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri (AY. M.119)
- b. Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri (AY. M. 104-17)
- c. Cumhurbaşkanlığı Yönetmelikleri (AY. M. 104-17, 124)
- d. Cumhurbaşkanlığı diğer düzenleyici işlemleri (sirküler, genelge, yönerge gibi)

Üst kademe kamu yöneticilerinin atanma usul ve esasları Cumhurbaşkanı kararnameleri ile (AY: m:104-9) düzenlenmektedir. Buna göre, Cumhurbaşkanı meclisin onayına tabi olmadan kamu yöneticilerini re’sen atama yapabilir ve re’sen azledebilir.

Cumhurbaşkanlığına bağlı dokuz politika kurulu oluşturulmuştur. Bunlar; Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu, Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu Ekonomi Politikaları Kurulu, Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu, Hukuk Politikaları Kurulu, Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu, Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu, Sosyal Politikalar Kurulu ve Yerel Yönetim Politikaları Kurulu. Bunların görevleri, alanlarında öneriler geliştirmek ve Cumhurbaşkanına sunmak – Uygun görülenlerin uygulanması için “gerekli çalışmaları yapmak” – Bakanlıkların ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının uygulamalarını ve faaliyetlerini “izlemek” ve Cumhurbaşkanına raporlamaktır.

SİSTEMİN LEHİNDE GÖRÜŞLER

Türk siyasi tarihinde genellikle sağ görüşe sahip parti liderleri cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesini dile getirmişlerdir.

² - 16 Nisan 2017 günü %85,43 seçmen katılımıyla 23 milyon 779 bin “hayır” oyuuna karşılık 25 milyon 157 bin “evet” oyuyla yani %51,41’lik bir oranla değişiklikler kabul edilmiştir.

Cumhur ittifakının kurulmasına öncülük eden AK Parti, Atatürk dönemini fiili başkanlık sistemi şeklinde değerlendirmiştir. 1982 Anayasası ile oluşturulan sistem zaten cumhurbaşkanına aşırı yetkiler verdiğini belirterek CHS değişikliğine öncülük etmiştir.

MHP “*Cumhur İttifakı Millet Akli Cumhurbaşkanlığı ve Hükümet Sistemi*” başlığı ile yayınladığı bildiriye mevcut 1982 Anayasası’nın kriz üreten yapısı ve darbe ruhundan dem vurarak neden anayasa değişikliği yapılarak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne geçilmesine dair argümanlar sunmuşlardır. Bu argümanlar başlıca şu şekilde sıralanabilir:

- Cumhurbaşkanının çok geniş yetkilerle donatılmasına rağmen yürütmenin sorumsuz kanadı olması.

- 2007 yılında mecliste cumhurbaşkanlığı seçimlerinde yaşanan 367 krizi. Bu kriz üzerine 2007 yapılan değişiklikle cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi ve parlamenter sisteminin yapısından uzaklaşılması.

- 2016 Temmuz ayında gerçekleşen darbe teşebbüsü. Bu teşebbüsün sistemin değişime etkisi bildiriye şöyle ifade edilmiştir: “*Hiçbir siyasî mülahazanın devletin varlığından daha öncelikli ve önemli olmadığı bu süreçte daha iyi anlaşılmuştur. Millî menfaatleri önceleyen siyaset anlayışı Türk siyasetindeki hâkimiyetini pekiştirmiş, hükümet sisteminin yeniden şekillenmesine giden yol da böylelikle açılmıştır.*” (www.memleket.com.tr, 2021)

- Bildiriye anayasa değişikliğinin gerekliliği şu şekilde ifade edilmiştir: “*Anayasa’daki darbe izlerinin giderilmesi, siyasetin önünün açılması ve daha etkin bir yönetim yapısının tesis edilmesi için Anayasa’nın yenilenmesi gerektiğini savunmuştur*”

Yaşanılan bu aksaklık ve sorunlara karşılık çözüm yolu yeni anayasa değişikliği olarak görülmüştür. MHP, yaşanan sorunları bertaraf edecek, milletimize layık, daha demokratik bir anayasa yapılmasına yapıcı katkı vereceği ilan etmiştir. Bu bağlamda AKP ile iş birliği yapılarak anayasa ve sistem değişikliği yapılmıştır. MHP anayasa değişikliği ile gerçekleştirecek

yenilikleri şöyle sıralamıştır (www.memleket.com.tr, 2021):

- “Türkiye’nin siyasî, sosyal ve ekonomik sorunlarının çözümünü kolaylaştıracak, hızlı ve etkin karar alınmasını sağlayacak ve hem ülkemizin bekasını hem de milletimizin refahını temin edecek Türkiye’ye özgü yeni bir sistem kurulmuştur.

- Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, siyasî ve toplumsal uzlaşmanın ön plana çıktığı, millî iradenin doğrudan tecelli ve temerküz ettiği bir yönetim yapısıdır.

- Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile ülkemiz, yönetimde istikrarın tesis, temsilde adaletin temin edileceği bir yönetim sistemine kavuşturulmaktadır.

- Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde kutuplaşma ihtimali en aza indirilmiştir. Cumhurbaşkanı seçimi için barajın fiilen yüzde elli artı bire çıktığı göz önüne alındığında siyasî partilerin uzlaşmaktan, ahlaki bir ittifak kurmaktan başka seçeneği de kalmamıştır.

- Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile Türkiye’nin önü açılarak bölgesel ve küresel bir güç merkezi haline gelmesi ve “Lider Ülke” olması sağlanacaktır.

- Yeni hükümet sistemi, “güçlü yönetim, etkin meclis” için gereken şartları tesis etmiş ve Türkiye’nin maruz kaldığı tehditlere daha güçlü bir karşılık verilebilmesinin zeminini hazırlamıştır. Yeni hükümet sistemi sayesinde devlet ile millet bütünleşecek, millî şuur ve egemenlik siyasetin tek belirleyicisi olacak; FETÖ, PKK ve IŞİD gibi terörist yapılarla daha etkili bir mücadele mümkün hale gelecektir.

- Yasama, yargı ve yürütme organları arasında güçlü bir denge ve denetim mekanizması tesis edilecek, sert kuvvetler ayrılığı sayesinde yürütmenin yasama üzerindeki tahakkümü ortadan kaldırılacak ve TBMM’nin etkin ve güçlü bir yapıya kavuşması mümkün olacaktır. TBMM’nin sa-

hip olacağı etkin denetim gücüyle yürütme organı olan Cumhurbaşkanlığı dengelenecek, yürütmenin yetkisini aşması artık söz konusu olmayacaktır.”

Bu sisteme geçilmesinin esas sebebi yürütmenin daha etkin ve hızlı karar almasını sağlamaktır. 2017 Anayasa değişikliği gerekçelerinde, icra eden değil yön veren, stratejik plan yapabilen, hesap veren bürokrasi meydana getirme üzerinde durulmuştur. Ayrıca Türkiye'nin terörle mücadelesi, yapısal sorunların çözülebilmesi, kanun yapmanın yavaş işlemesi, halkın isteklerine TBMM'nin zamanında cevap verememesi gerekçe gösterilmiştir. Yürütmenin daha hızlı karar vermesi avantaj olarak görülmüştür. (Yayman, 2016: 317) Kuvvetler ayrılığının daha güçlü olması, yasama ve yürütme organlarının birbirlerinin varlıklarını onaylama ve sona erdirmeye yetkisi olmadığından karşılıklı bağımsızlık söz konusudur.

Başkanlık Sistemini destekleyen gazete yazarları en çok “Yeni Türkiye”, “Eski Türkiye”, “Mevcut Parlamenter Sistemi”, “Çözüm Süreci”, “Yerel Yönetimler”, “Hızlı Karar”, “Söz Sahibi Ülke” ifadelerini kullanmışlardır.

Geçen üç yıllık süre sonrasında Cumhur ittifakı yeni bir anayasa olan ihtiyacını şu cümlelerle ifade etmektedir. “Yürürlükteki 1982 Anayasa’nda bugüne kadar 19 defada 184 değişiklik yapılmasına rağmen vesayetin derinlere nüfuz etmiş iz ve kalıntıları bir türlü silinememiştir. Bunun pek çok nedeni olsa da, en önemlisi Anayasa’nın dayandığı fikir, düşünce ve esasların demokratik nitelikten mahrumiyetidir.

1982 Anayasası eski sisteme göre hazırlanmış, yönetim sistemi yeni esaslara göre reforma bağlanmış bir ülkenin siyasi ve hukuki çelişkilerden kurtulmasının başkaca bir seçeneği yoktur. Parlamenter sistemin tozu ve tortularıyla Türkiye'nin ufkunun perdelenmesi Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ni en azından zaafa uğratma riski taşımaktadır.”³

3 - http://www.mhp.org.tr/htmldocs/genel_baskan/konusma/4763/index.html

Cumhurbaşkanlığı Sisteminin taraftarı ve paydaşı olan MHP genel başkanı, sistemin oturması zaman alacağını, ancak bu sistemin halk tarafından kabul edildiğini, eksiklerin giderilmesi için çalışma yaptıklarını dile getirmiştir.

SİSTEMİN ALEYHİNDE GÖRÜŞLER

Millet ittifakı 5 Mayıs 2018 tarihinde CHP, İYİ Parti, Saadet Partisi ve Demokrat Parti tarafından kurulmuştur. 2017 anayasa referandumu ve ardından yapılan anayasa değişiklikleri zemininde kurulan Millet İttifakı, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne karşı kampanya yürütmüştür. CHP, İYİ Parti, SP ve Demokrat Parti temsilcileri 2018 yılında seçimlere çok az bir süre kala "Millet İttifakı Tutum Belgesi" adı verilen bir belge açıklamışlardır (www.aa.com.tr, 2018). Bu belgede de ana temalar şöyle sıralanabilir:

- "Hukukun üstünlüğünü, yargı bağımsızlığını ve tarafsızlığını sağlama,
- OHAL'i derhal kaldırma,
- Terörün her türlü ile kesintisiz, etkin ve kararlı mücadele,
- Kontrolden çıkmış durumdaki enflasyon, döviz kuru ve faizlerin, güven ortamı ve normalleşmenin sağlanarak kontrol altına alınması,
- Başta ifade ve basın özgürlüğü olmak üzere tüm hak ve özgürlüklerin vatandaşlarımız ve kurumlarımız tarafından layıkıyla kullanılmasını temin etme, ilkeleri hayata geçirilecektir."

CHS'ye karşı olan Millet İttifakı parlamenter sistemden yana olduğunu sürekli olarak belirtmektedir. CHS'yi eleştirenlerin en fazla vurguladıkları konular şunlardır (Bayram, 2016.58-70) :

"Yüksek Yargı": Başkanlık sistemi önerisini eleştiren yazılarda en çok kullanılan ifadelerin başında "yüksek yargı" ifadesi gelmektedir. Bu ifadenin kullanımına bakıldığında eleştiri konusu edilen hususun yüksek yargı üyelerinin Başkan veya Cumhurbaşkanı tarafından atanması olduğu görül-

mektedir. “Başkanlık Sistemi’nde ‘denetleme-dengeleme’ ağının (check and balances) düzgün işlemesi için olmazsa olmaz şartlardan birisi Başkan’ın atayacağı yüksek yargı mensupları ve büyükelçilerin Parlamento tarafından da onaylanması.” (<https://webcache.googleusercontent.com>, 2020)

“Türk Milleti”: Başkanlık sistemini eleştiren yazılarda en çok kullanılan ifadeler listesinin ikinci sırasında yer alan “Türk Milleti” ifadesi, daha çok başkanlık sisteminin federal yönetim biçimini de getireceği, bunun da ülkenin bölünmesine yol açacağı eleştirisi bağlamında kullanılmaktadır.

“Kuvvetler Ayrılığı”: “Yasama ve Yürütme”, “Kuvvetler Ayrılığı” ve “Yasama Organı” ifadeleri başkanlık sistemini eleştiren yazılarda çok kullanılan ifadelerdir ve ortak vurguları kuvvetler ayrılığı üzerinedir. Bu yazıların çoğunda AK Parti önerisinin bütün gücün tek elde toplanmasına neden olacağı eleştirisi dile getirilmektedir.

“Latin Amerika”-“ABD Dışında”: “Latin Amerika” ve “ABD dışında” ifadeleri de başkanlık sistemi önerisini eleştiren yazılarda sık kullanılan ifadelerdendir. Birincisi, başkanlık sistemi sadece ABD’de başarılı olmuştur, başta Latin Amerika olmak üzere diğer örneklerin çoğunda diktatörlüğe evrilmiştir. İkincisi ise, AK Parti’nin önerisi iyi örnek olan ABD modeline değil, kötü örnek olan Latin Amerika modeline benzemektedir.

“Erdoğan’ın Başkanlık Sevdası”: Millet İttifak’ı sistem değişikliğinde kişiselleşme üzerinde durmaktadır. “Tek Adam” ifadesi başkanlık sistemini eleştiren yazılarda çok kullanılan ifadelerden biridir. Bu ifadenin kullanım amaçlarına baktığımızda iki farklı argüman öne çıkmaktadır. Bunlardan birincisi yukarıda da değinilen Erdoğan’ın tek adamlık, diktatörlük arzusu içinde olduğu argümanıdır. İkinci argüman ise doğrudan tek adamlık niyeti atfetmemekte, ancak Türkiye’deki siyasi kültürün tek adamlığa meyilli olması nedeniyle başkanlık sisteminin sakıncalı olduğu ileri sürülmektedir.

“Türk Tipi”: Başkanlık sistemi önerisine karşı çıkan yazılarda en çok kullanılan ifadelerden biri de “Türk Tipi” ifadesidir. AK Parti tarafından öneriyi savunmak için de kullanılan bu tanımlama öneriye karşı çıkanların bir kısmı tarafından alayla karşılanmış, “ne idüğü belirsiz”, “garabet”, “padişahlık sistemi”, “sultanlık” gibi ifadeler eşliğinde ağır eleştirilere konu edilmiştir.

“Başkanlık Sistemi Adı Altında”: Başkanlık sistemini eleştiren yazılarda sık kullanılan ifadelerden biri de “adı altında” ifadesidir. Bu ifadenin yazılarda kullanımı incelendiğinde başkanlık sisteminin arkasında başka niyetlerin olduğu, başkanlık sistemi önerisinin bu gizli hedefleri gözlerden kaçırmak için üretilmiş bir kılıf olduğu argümanı öne çıkmaktadır. Söz konusu gizli hedef bazen diktatörlük, bazen Türkiye’yi bölmek, bazen de rejim değişikliği olarak ifade edilmektedir.

Cumhurbaşkanı halen aynı zamanda parti genel başkanıdır. Bu durum devlet yönetiminde zafiyet meydana getirdiği gibi siyasi taraftarlıklara yol açmaktadır. Bu düşüncede olanlar cumhurbaşkanının siyasi tarafsızlığı üzerinde durmaktadırlar.

Ayrıca ABD’de başkan yardımcısı da başkanla birlikte seçimle geldiği halde, Türkiye’de cumhurbaşkanı tarafından atanmakta ve görevden alınmaktadır.

Muhalefet partilerinin iddialar arasında, Varlık Fonu başkanlığı ile kamu tüzelkişisi olan Türkiye Cumhuriyeti’ni şirketleştirirken, bir özel hukuk tüzel kişisi olan siyasal partiyi devletleştirme, mali kaynakların denetimini eline alarak bir kişi-parti devleti kurma yer almakta ve cumhurbaşkanı, Anayasa’ya aykırı biçimde parti genel başkanı olarak kaldığı sürece Anayasa’nın üstünlüğünü sağlama olanağı kesinlikle olmayacağı savunulmaktadır.

Sistemin aleyhine dile getirilen görüşler şu hususlarda toplanmaktadır; sistemin tek adam rejimine götürdüğü, kuvvetler ayrılığının sona erdiği, devletin kararnamelerle yönetildiği, insan haklarında gerileme ol-

duğu, parlamentonun işlevsizleştirildiği, kişisel iktidara dönüşmeye yol açacağı, cumhurbaşkanının yasama-yürütme ve yargı üzerinde aşırı gücü, fren-denge sisteminin yoksunluğu, üst kademe yöneticilerinin atamalarında parlamentonun rolünün kalmadığı, meclisin devre dışı kaldığı, bakanların azledilebildiği, Devlet Deneteme Kurulu'nun icrai ve bağlayıcı olduğu, Politika Kurulları ile bir iç kabine oluşturulduğu, cumhurbaşkanı yetkilerinde muğlak ifadeler olduğu gibi konulardır (Fendoğlu, 2019: 496).

Başkanlık sisteminin dezavantajları arasında kısaca; hükümetin düşürülememesinden dolayı esnekliğin olmaması, çoğunlukçuluğa yol açması, yasama ile yürütme organları arasında çatışma ihtimalinin ortaya çıkması ile demokrasinin kesintiye uğraması ihtimali üzerinde durulmaktadır. Buna örnek olarak, 9 Temmuz 2018- 7 Temmuz 2020 tarihleri arasında mecliste 104 kanun teklifinin yasalaşmasıyla 1493 madde meclis tarafından yürürlüğe konurken 64 Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile 2229 kararname maddesi yürürlüğe koymuştur. Bu durum Cumhurbaşkanının kararnameler aracılığıyla Meclis'ten daha güçlü konuma geldiği eleştirisini beraberinde getirmektedir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne yapılan bir diğer eleştiri de koalisyonlar konusundadır, nitekim sistem salt çoğunluğu zorunlu kıldığı için artık koalisyonlar seçimden önce yapılmaktadır.

Millet İttifakı'nın güçlü ortağı CHP, 2021 yılı Ocak ayında yaptığı açıklama ile Millet İttifakı'nın iktidara gelmesi durumunda sistem önerisi ve bu önerinin alt başlıklarını şöyle sıralamaktadır (Sputuniknews.com, 2021):

- Millet ittifakı iktidara gelmesi durumunda eski parlamenter rejim yerine cumhurbaşkanının sembolik olduğu parlamentonun güçlendirildiği bir rejim yani güçlendirilmiş/rasyonelleştirilmiş parlamenter sistem olacak.
- Cumhurbaşkanının partisi ile bağı kesilerek göreve başlayacak. Böylelikle tarafsızlığı korunmuş olacaktır. Ayrıca yetkilerinin birçoğunu

TBMM'ye devredecek kendisi sembolik bir makam olarak kalacak.

- Ülke idaresi, TBMM çatısı altında gerçekleştirilecek.

• Bu sistemde yargı bağımsızlığı en önemli konular arasında yer alacak. Yargının bağımsızlığı için özel çalışmalar yapılacaktır. Anayasa Mahkemesi, Yargıtay ve Danıştay üyeleri, TBMM tarafından seçilecek. Organ uyuşmazlığı konusunda ya bir mahkeme kurulacaktır ya da Anayasa Mahkemesi'ne bu görev verilecek.

• Yüksek Seçim Kurulu, siyasi etkiden arındırılacaktır ve üyeleri yüksek yargı tarafından seçilecek. YSK kararları yargı denetimine açılacaktır.

• Seçim barajı⁴ düşürülerek TBMM'ye daha çok partinin girmesi hedeflenecek. Böylelikle TBMM çok sesli bir yapıya kavuşmuş olacaktır.

• Yürütmeyi denetleyen güçlü yasama, güçlü ve sorumlu bakanlardan oluşan, Meclis'e karşı sorumlu, siyasi kriz ve istikrar sorunu doğmaması için kolay kurulabilecek ama zor düşürülebilecek kabine sistemi oluşturulacaktır.

• Başta 1982 askeri darbesi olmak üzere, tüm otoriter etkilerden arındırılmış demokratik hukuk devletini tesis edecek siyasi parti, seçim ve diğer kurum ve kuruluşlara dair mevzuat hazırlanacaktır.

• Baroları bölen çoklu baro sistemi terk edilerek eski sisteme dönüş yapılacaktır. Yargı bağımsızlığı ve tarafsızlığı ile kurumların yapısı bu yolla da tesis edilecektir.”

• CHP, İYİ Parti, SP ve HDP'nin, Anayasa Profesörü İbrahim Kaboğlu öncülüğünde hazırladığı iddia edilen Anayasa taslağında eşcinselliğin anayasal garanti altına alınmasından, federatif sisteme kapı aralayacak yerel yönetim modeline kadar çok çarpıcı ayrıntılar yer aldığı belirtilmektedir. Diyanet İşleri Başkanlığının 'çoğulcu' anlayışla yeniden yapılanması, zorunlu Din Kültürü dersinin 'seçmeli kültür dersine' çevrilmesi,

4 - Cumhuriyet İttifakı geçen günlerde seçim barajının % 7'ye düşürülmesi konusunda anlaşmıştır.

ana dilde eğitim hakkı tanınması, birçok maddede geçen ‘toplumsal cinsiyet eşitliği’ gibi taslakta dikkat çeken unsurlar vardır (www.ajanshaber.com.tr).

Meclisteki bir diğer siyasi parti olan ve Millet İttifakı’na zımnen destek veren Halkların Demokratik Partisi (HDP) Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile krizlerin oluştuğu ve yeni anayasa yapılması üzerinde durmaktadır.

Türkiye’deki muhalif siyasi partilerin CHS’ye yönelik eleştirileri ve önerileri:

Siyasi partiler	Eleştiri konuları	Önerileri
CHP	-Tek adam yönetimi -Kuvvetler ayrılığının ihlali -Ekonomik ve siyasal sorunları kaynağı	-Güçlendirilmiş parlamenter sistem -Cumhurbaşkanının sembolik yetkili olması, -Seçim barajının düşürülmesi, -Seçim ve siyasi partiler mevzuatının yeniden gözden geçirilmesi
İYİ Parti	-Kuvvetler ayrılığı ihlali -Tarafsız cumhurbaşkanı -Aşırı yetkili cumhurbaşkanı	-Güçlendirilmiş ve iyileştirilmiş parlamenter sistem
HDP	-Tek adam rejimi iddiası, -İnsan hakları ihlalleri	-Radikal önlemler,
Saadet Partisi	-Kuvvetler ayrılığı ilkesinin ihlali, -Tarafsız olmayan cumhurbaşkanı, -Aşırı yetkili yürütme	-Tarafsız cumhurbaşkanı olması şartıyla CHS’nin devamı
Demokrat Parti	-Tek adam rejimi, -Aşırı yetkili yürütme	-Parlamenter sistem
Deva Partisi	-Cumhurbaşkanının tarafsız olmayışı, -Bakanlıkların zayıflaması, -Meclisin güçsüz hale gelmesi	-Güçlendirilmiş parlamenter sistem
Gelecek Partisi	-Tek kişi yönetiminin ortaya çıkması, -Meclisin güçlendirilmesi, -Bakanlıkların güçlendirilmesi	-Güçlendirilmiş parlamenter sistemi

MESLEK ÖRGÜTLERİ VE SİVİL TOPLUM KURULUŞLARININ GÖRÜŞLERİ

Meslek örgütleri ve sivil toplum kuruluşlarının siyasal partiler gibi CHS'nin lehine ve aleyhine görüşleri vardır. Bazı örgütlerin “müzmin muhalefet” türünden, “her şeye hayır” denebilecek aşırı ideolojik görüşleri hemen fark etmek mümkündür. Aslında detaylı incelendiğinde bu tür görüşlerin kendi içlerinde de ortak noktalarda anlaşamadıkları görülmektedir.

Meslek örgütleri olarak Türkiye Barolar Birliği, TOBB, TÜRMOB ve TBB internet sayfalarından CHS ile ilgili görüşlere rastlanılmamaktadır.

CHS'ye geçiş sonrasında işçi sendikaları konfederasyonu Türk-İş açıklaması şöyledir: “TÜRK-İŞ, önümüzdeki dönemde, insan onuruna yaraşır yaşama ve çalışma şartlarının iyileştirilmesini talep etmektedir. Bu yaklaşım, uygulanacak tüm politikalarda dikkate alınmalıdır. Çalışanların hak ve çıkarlarının korunarak geliştirilmesi öncelikli olmalıdır. Gelir dağılımının düzeltilmesi ve emeğin milli gelirden daha fazla pay alması, yetecek ücretin belirlenerek verilmesi sağlanmalıdır. İşsizlik ve yoksulluğun önlenmesi Türkiye'nin sosyal sorunlarının çözümüne temel oluşturacak ve refahın daha geniş kesimlerce paylaşılmasını sağlayacaktır. Sendikal örgütlenmenin önündeki engellerin kaldırılması, öncelikle bir konu olarak gündemde yerini korumaktadır” (<http://turkis.org.tr>, 2021)⁵.

HAK-İŞ, Türkiye'nin İhtiyaç Duyduğu Yeni ve Sivil Anayasa İçin Tüm Kesimleri Sorumluluk Almaya ve Gayret İçinde Olmaya Davet Eder” başlıklı bir kararı bulunmaktadır (www.hakis.org.tr, 2021).

DİSK, CHS'ni tek adam tek parti yönetimi olarak değerlendirmiştir.

Sermaye ve iş dünyasının güçlü temsilcisi TÜSİAD Başkanı şu görüşleri dile getirmiştir: “Kurallara ve demokratik değerlere dayalı liberal düzenin karşısında bir yandan Çin'in temsil ettiği devlet kapitalizmi var, diğer yandan da sistemin kendi içinde popülizm, korumacılık ve herkesin

5 - <http://turkis.org.tr/ANAYASA-DEGISIKLIGI-ULKEMIZ-ICIN-HAYIRLI-OLSUN-dpn3454-pn31>

kendi başının çaresine bakmasını savunan tek taraflılık dinamikleri var. Her ikisi de sistemin karmaşık sorunlarına çözüm üretmekten uzak alternatifler. Daha gerçekçi bir alternatif, liberal demokratik düzenin kendi içinden daha kapsayıcı şekilde reforme edilmesi eğiliminin ağırlık kazanmasıdır. ABD başkanlık seçimlerinin nasıl sonuçlanacağı hangi eğilimin ağırlık kazanacağı konusunda belirleyici olacak. Liberal düzenin diğer ayağını oluşturan AB'nin de çoklu krizlerini aşma yolunda bu yılın içinde attığı adımlar özellikle salgının ilk döneminde ortaya çıkan dağılıma riskini bertaraf etti. AB'nin başta parasal birliğin mali birlikle tamamlanması yönünde umut verici ama yeterli olmayan bir aşama sağladığını söyleyebiliriz. Bazı üye ülkelerde hukuk devleti alanında yaşanan sorunların da daha yakın bir gözetime tabi olacağını görüyoruz. Aynı şekilde iklim krizini, salgınla mücadele ve dijital gündemi de bu küresel yönelime dahil etmek ve ortak sorunlara ortak çözüm aramak zorundayız.” (<https://tusiad.org>, 2021)

Diğer bir iş dünyası temsilcisi MÜSİAD (Müstakil Sanayici ve İş Adamları Derneği) Genel Başkanı Türkiye’de 2018’den bu yana uygulanmaya başlanan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin, alınması gereken kritik kararlar ve gelişmelere hızlı yanıt verebilme açısından ekonomiye önemli getiriler sağladığını kaydetmiştir (www.sabah.com.tr, 2021).

Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV) 2013 Ekim’inde Prof. Dr. Levent Köker’e hazırlattığı Yeni Anayasada Temel İlkeler ve Hükümet Sistemi Tercihi başlıklı raporda başkanlık ve parlamenter sistem tercihleri üzerinde durulmuştur.

Birlik Vakfı da 2012 yılında hazırladığı teklifte, parlamenter sistemin doğurduğu sorunlara karşılık başkanlık sistemi önermiştir (www.birlikvakfi.org.tr, 2021).

Türkiye Barolar Birliği de 2007 yılında bir öneri hazırlamıştır (- <http://tbbyayinlari.barobirlik.org.tr>).

Anayasa önerilerinde ideolojik bakış açısı önemli olmakla birlikte

vatandaşın günlük hayatı ilgilendiren konuların da gözetilmesi gerekir. Bu nedenle, yapılan çalışmalardaki ortak tekliflerin anayasal hüküm haline gelmesi üzerinde durulabilir.

2020 AB İLERLEME RAPORU

Avrupa Birliği üyelik başvurusu olduğundan AB ilerleme Raporlarını da bakmakta yarar vardır. 2020 AB İlerleme Raporunda konuya yaklaşım şöyledir: “Anayasal mimari; yasama, yürütme ve yargı arasında sağlam ve etkili bir güçler ayrılığını temin etmeden, yetkileri, Cumhurbaşkanlığı düzeyinde toplamaya devam etmiştir. Etkili bir denge ve denetleme mekanizması bulunmaması nedeniyle yürütmenin demokratik hesap verebilirliği seçimlerle sınırlı kalmaktadır. Söz konusu koşullar altında, demokratik standartların, hukukun üstünlüğünün ve temel özgürlüklerin gözetilmesi konusundaki ciddi gerileme devam etmiştir. Siyasi kutuplaşma, TBMM içinde yapıcı diyalogu engellemeye devam etmektedir. Yürütmenin TBMM tarafından denetlenmesi hâlâ yetersizdir. Cumhurbaşkanlığı sistemi kapsamında, birçok düzenleyici kurum ve Merkez Bankası, bağımsızlıklarına zarar verecek şekilde, doğrudan Cumhurbaşkanlığına bağlanmıştır” (www.ab.gov.tr, 2021).

ÇÖZÜM BEKLEYEN KONULAR

İster CHS lehinde isterse aleyhinde olsun, Türk halkı demokrasi, insan hakları, iktisadi kalkınma, adil gelir dağılımı, devletin bekası ve milletin gibi pek çok konuda ortak görüştedir. Bunların nasıl sağlanacağı konusundaki ideolojik yaklaşımlar farklı olsa da ortak hedefler vardır. CHS bu hedeflere ne kadar yakındır veya ne kadar uzaktır? CHS hayatın kolaylaşmasını sağlamış mıdır?

Mahkemelerde açılan dava sayıları yıllar itibariyle artmakta, dava süreleri de uzamaktadır. CİMER’e başvuru ve şikayet konuları da önemli miktara ulaşmıştır. Hak arama kültürünün yaygınlaşması ve hukukun üstünlüğünün sağlanması için merkezi ve yerel yönetimlerin hesap verebilir-

liği, Şeffaflık ve etkinlikleri için Kamu Denetçiliği Kurumuna başvuru yıllar itibariyle artış göstermektedir. Tüketiciler hakem heyetlerine baŐvurular da önemli sayılara ulaşmıştır.

Devlet bürokrasisinde pek çok konu üzerinde çalıŐılmakla beraber yeterli adım atılmamasından Şikayet edilmektedir. Bunlar arasında kamu kesiminde çalışanların farklı statülerde oluşu, ücret ve maaŐlar arasında dengesizlik, kamu kesiminde taŐeron eleman istihdamının sürmesi, kamu personelinin verimliliğinin düşük olması, pek çok personelin pasif konumda tutulması sayılabilir. Ayrıca st düzey kamu personelini atamaları sıkça eleştirilmektedir.

Merkezi ve yerel yönetimlerin yetkilerinde karmaŐa, kentsel dönüşüm ve doğal afetlerle ilişkin sorunlar, kırsal kesim-kentsel kesim arasındaki koordinasyon eksikliği, ŐehirleŐmenin kentsel rantlara kurban edilmesi, Őehirlerde trafik, altyapı, evre kirliliği gibi alanlarda verimli sonuçlara ulaŐılamaması, site yönetimleri konusunda yasal eksiklik ve bunun sonucunda müteahhitlerle bunlardan taŐınmaz satın alanlar arasında uzun yıllar süren ihtilafların artması bir yönüyle yasal düzenlemeleri-değişiklikleri gerektirmektedir. Yine ekonomi alanında piyasaların düzenlenmesi önem arz etmektedir. Nitekim iş yapma güvenliği, yaŐam memnuniyeti gibi endekslerle de sistem değişikliğinden beklentileri ölçmek mümkündür.

SEILENLER DEMOKRASİYİ NE KADAR TEMSİL EDİYOR?

Anayasal iktisat teorisine ve aynı varsayımları kullanılan Kamu Tercih Teorisi göre, demokrasiyi yozlaştıran iktisadi faktörlerin önemlileri; mutlak gücün kötüye kullanılması, iktisadi bireyin toplumun aleyhine olabilmesi, rasyonel bireylerin ilgisizlikleri ve bilgisizlikleri, oy ticareti, siyasi miyopi, çoğunluk tercihinin irrasyonel olabilmesi ile ortalama seçmenin kolektif kararlarda etkili olmasıdır. Bu dŐndekilere göre günümüzde “ıkar grupları demokrasisi” ile seçmen ile siyasetçi arasındaki oy verme-çıkar pazarlığı halk egemenliğini benimseyenlerde skutu hayale neden olmuştur.

Halk hakimiyetine dayanan demokrasilerde önce “çoğunluk hakimiyeti”, sonra “siyasal iktidar hakimiyeti”, yani seçimi kazananların hakimiyetine ve arasından da “genel başkan hakimiyetine” dönüşmektedir. Devlet önemli kaynak dağıtıcısı olduğundan lobicilik, rant kollama, suiistimal ve rüşvet gibi ahlaki sorunlar artmaktadır. Yasama yetkisi ile yönetme yetkisi aynı temsili meclislerde birleşmesi halinde dilediği yasayı yapma imkânı tanıdığı için hukuka bağlı olma gereği duyulmamaktadır. Demokrasiyi yozlaştıran sadece siyasetçiler olmayıp, kişisel çıkar peşinde koşarak oyu siyasi bir şantaj olarak kullanan oy ticareti yapan seçmenler de sorumludur. Popülizm bunun en yaygın görünüşüdür. Örneğin büyükşehirlerin ulaşım, su ve kanalizasyon, çevre sorunları önemli boyutlarda olup çözülmediği takdirde ileriki yıllarda/nesillerde daha büyük maliyetlere sebep olacağı halde, ulaşım ve su tarifelerinin çok düşük rakamlarda olmasını oylamaya bile gerek yoktur. Böyle bir teklif belediye meclislerince özellikle siyasi rekabetin arttığı dönemlerde oybirliği ile kabul edilerek, her siyasi grup bu tür kamu hizmetlerinin tarifelerini kendilerinin düşürdüğünü ifade etmekte yarışmaktadır. Ancak bu hizmetleri sürdürmekte zorluk çeken idareler bir süre sonra yatırım yapmak şöyle dursun, basit onarımları yapabilmek için bile mali sıkıntı çekmektedir. Böylece tüm hizmetler aksamakta veya yeterli görülememektedir. Bu nedenle iktisat politikalarının anayasaya devredilmesinin olumsuzlukları daha fazla olmakla beraber özellikle yarı kamusal nitelikli malların fiyatlandırılmasında popülizme önleyici kuralların belediye meclislerinin uyması şartı getirilebilir.

Kamu idareleri arası mali ilişkilerin düzenlenmesi, para politikasına hükümetin müdahale etmemesi ve dış ticaretin bazı kurallara bağlanması üzerinde durulabilir.

İktidarlar ilk yıllarında ciddi yatırımlar ve reformlar yaparken, sonra yıllarda işletme körlüğü gibi siyasi körlük onlarda da meydana çıkmaktadır.

Seçilen milletvekilleri için genel eleştirilerden birisi, bunların kendi-

leri için özlük hakları konusunda kendilerini çok kayıran kanunların çıkarıldığıdır. Buna bir örnek; 5335 sayılı kanunun 30/1 maddesiyle, üniversite öğretim üyesi olup da emekli olan milletvekillerinin eski kadrolarına dönme imkanları verilmiş, ancak sadece ders ücreti alabilecekleri belirtilmişti. Bu konuda Sayıştay Temyiz Kurulunda 2016 yılında bundan başka bir maaş alamayacağına karar verilmişti. Ancak daha sonra bu kapsamdaki öğretim üyelerinin emekli maaşı yanında üniversiteden de maaşlarını alabileceklerine dair bir tasarı TBMM’de kabul edilmiş, sonra bu yasa 2019 yılında Anayasa Mahkemesi’nce de anayasaya aykırı bulunmamıştır. Aynı şekilde belediye başkanı veya belediye meclis üyesi olarak seçilmiş bir öğretim üyesine aynı hak verilmemektedir. Pek çok açıdan hukuka ve etik ilkelere aykırı bu yasa ile emekli milletvekilinin görev yaptığı üniversiteden ayrıca bir maaş almasının yasa ile düzenlenmesi, meclisin yetkisini kötüye kullanma olarak değerlendirenler olabilir.

Filozof, İskender’e der ki; Ey Melik! Sana düşen görev, tüm işlerinde i’tidal üzerine olmaktır. Çünkü fazlalık ayıp, eksiklik ise acizliktir. (Ebu Said el-Hadimi)

ORTAK ÇÖZÜM NASIL VE NE ZAMAN BULUNABİLİR?

Hem Cumhur İttifakı hem de Millet İttifakı anayasa değişikliğinin gerekliliği üzerinde durmaktadır. Cumhur İttifakı mevcut CHS’nin iyileştirilmesi, Millet İttifakı güçlendirilmiş parlamentoyu savunmaktadır. Son değişikliğin kabul oranının % 51 civarında olması ve çeşitli mecralardaki araştırmalar kabul veya ret farkının çok küçük bir sayı olacağını göstermektedir. Oysa anayasa değişikliğinde niteliği gereği ekseriyetin kabulleceği oranlara ulaşılması beklenir.

Geçtiğimiz belediye seçimleri öncesinde, muhalefet partileri yerel demokrasinin işlemlerini eleştirmişler, iktidar partileri de yeniden kazanırız kanaatiyle mevcut durumu savunmuşlardı. Ancak birebir konuşmalarımızda her iki tarafın da özellikle belediye başkanlarının görev ve sorumluluk-

ları ile belediyelerdeki şeffaflık ve hesap verebilirlik hakkında tereddütleri vardı. Seçim sonrasında özellikle büyük şehirlerdeki belediye başkanlıklarını Millet İttifakının kazanması, buna karşılık belediye meclislerinde Cumhuriyet İttifakının çoğunlukta olması tartışmaları taraflar bakımından tam zıt istikametlere itmiştir: Cumhuriyet İttifakı belediye başkanlarının yetkilerinin fazla olduğu, Millet İttifakı ise yetkilerinin kısılmaması gerektiğini iddia etmeye başlamışlardır.

Dolayısıyla partilerin uygun zamanda, makul ve tarafların kabul edebilecekleri çözümlerde birliktelik sağlamasıyla siyasal sistemin işletilmesi gerekir.

Benzer durum Cumhurbaşkanının yetki ve sorumlulukları ile icrataları hakkında da geçerlidir. Zira her iki taraftan da sistemden ziyade tartışmalar şahıslar üzerinden yapılmaktadır. Yani adayların kimler olacağı tartışılmaktadır. Kamuoyunun beklentisi ise sistem iyileştirilecekse bunun nasıl yapılacağı veya güçlendirilmiş parlamenter sisteme geçilecekse neler önerildiğidir.

Muhalefet Partisinin resmi görüşü olmamakla beraber, CHP İstanbul milletvekili ve Meclis Anayasa Komisyonu üyesi İbrahim Ö. Kaboğlu, Cumhurbaşkanı ve AK Parti genel başkanı R. Tayyip Erdoğan'ın yeni anayasa çıkışını "Parti başkanlığı yoluyla devlet ve hükümet üzerindeki yönetim tekelini sona erdirmek mi, yoksa pekiştirmek için mi?" sorusuyla, ön koşul olarak Cumhurbaşkanının parti başkanlığından çekilmesini ele almıştır. Ayrıca bu sistemi "Türkiye anayasa adına bir fiili ve keyfi yönetimle karşı karşıya" eleştirisi yapmıştır (<https://www.evrensel.net>, 2021).

Muhalefet kanadında HDP Şırnak Milletvekili ve Meclis Anayasa Komisyon Üyesi Hüseyin Kaçmaz, da ülkenin kaderinin tek kişiye bırakıldığı eleştirisine getirmekte ve "yeni bir anayasanın genel çerçevesi toplum kendisi olmalıdır. Yani toplumun tamamını kapsayacak. Vatandaşlık tanımından tutalım farklı dil, kültür, inanç vb. gerçeklikleri esas ve güvence al-

tına alınmalıdır. Anayasa bir kişinin ve bir topluluğun çıkarlarına dönük değil tamamıyla bir toplumun çıkarlarına ve bu çıkarların güvence altına alınmasına yönelik yapılmalıdır. Türkiye gibi bir halklar bahçesinin tüm halklarını kapsamlıdır. Yani eşit yurttaşlık temelli yeni bir anayasa ihtiyacı toplumun tümünün beklentisidir” <https://www.evrensel.net>, 2021) demektedir.

Mevcut durumla ilgili tartışmalarda bazı hukukçular (Prof. Dr. Korkut Kanadoğlu), yürütmenin AYM ve HSK üzerinde belirleyici hale geldiğinden, bu duruma son verilmesi gerektiğini belirtmekte ve tercihini Alman anayasasındaki hükümlerden yana kullanmaktadır (www.sozcu.com.tr, 2021).

Yine hukukçu akademisyen Prof. Dr. Kemal Gözler, eleştirisini şöyle yapmıştır: “Hatırlanacaktır; Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, bu sistemin, parlâmenter hükümet sistemine nazaran daha hızlı, daha etkili, daha istikrarlı bir hükümet sistemi olduğu iddiasıyla Türkiye’ye getirildi. Bu sistemin taraftarlarına göre, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilince, kararlar bir kişi tarafından alınacağı için, daha rasyonel, daha etkili ve daha hızlı bir şekilde alınacaktı. Koalisyon hükümetleri de olmadığı için daha istikrarlı bir şekilde ülke yönetilecekti. Peki öyle mi oldu? Hayır. Hatta tam tersine. Sistem hiç de rasyonel işlemiyor. Sistemde daha ilk günden itibaren pek çok fahiş hukukî hatalar yapıldı. Sistem hiç de istikrarlı değil. Sistemde çıkan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri hemen arkasından tekrar değiştiriliyor, tekrar tekrar düzeltiliyor. Daha da önemlisi sistem hiç de iddia edildiği gibi hızlı bir şekilde çalışmıyor. Cumhurbaşkanı, çıkarması gereken kararları, bunlar için öngörülen süreler içinde çıkaramıyor. Kararların çıkmasında gecikme yaşanıyor. Hatta hiç çıkarılmayan kararlar var.” (www.anayasa.gen.tr, 2021)

Siyasetçilerin söylemlerinde mevcut anayasanın darbe ürünü olması vurgulanmakta ve sivil bir anayasa üzerinde durulmaktadır. Ancak “kırmızı çizgiler” sıkça vurgulanmaktadır. Bu da sonuca gitmeyi zorlaştırmaktadır.

ÇİFT MECLİS SİSTEMİ KURULMASI

Milli iradenin tecelli ettiği meclisin oluşumu kadar bunun tek veya çift meclis oluşu önemlidir.

Başgil, 1950’li yıllarda çift meclisli sistemin gerekliliğinden bahsederken, tek meclisin sakıncaların hatırlatır. Zira halk tarafından seçilenler genellikle bir lider tarafından seçilmekte ve halk da bunları meclise göndermektedir. Bunların yetişme tarzları ve kültürleri gereği daha hareketlidir, oysa kanun yapmada çoğu kere teenni ve ileri görüşlülük gerekir. Yani halk meclisleri hissi hareket eder, oysa bunu dengeleyecek bir de akıl olması gerekir. Bu da ayan meclisi veya senatodur.

İkinci meclis birinci meclisten farklı zamanlarda seçileceğinden devletin iç ve dış politikalarının koruyucusunu, yeniyi eskiye bağlayan bir denge unsuru olur. Başgil bunu şöyle bir mantığa dayandırır: “Terakki ve medeniyetin değeri ve hayat için faydası, öne ve arkaya bakmadan ilerlemede değildir; hesaplı ve muvazeneli yürümektedir (Başgil, 2009: 150).” Aynı zamanda ikinci meclis (senato) üyeleri özellik itibarıyla daha farklı olacağından kanunların daha tutarlı çıkmasını sağlar. Çünkü tek mecliste yapılan kanunların birçoğu tutarlı olmayıp, toplum için ciddi huzursuzluklara da sebep olabilmektedir. Özellikle Anayasa Mahkemesi olmazsa bu eksiklik daha fazla ortaya çıkar. Tek meclisler daha fazla israfçı kanunlar yapmaktadır. Yine Başgil, sağcı ve solcu bütün totaliter sezarizm taraftarlarının hep bir ağızdan tek meclis usulünü savunduğunu belirtir (Başgil, 2009: 156).

Bilindiği gibi 1961 Anayasası ile Cumhuriyet Senatosu anayasal bir kurum olarak kurulmuştur⁶. Bu anayasanın 70. maddesine göre, Cumhuri-

6 - 1924 Anayasasının hazırlığı sürecinde senato da gündeme gelmiş ancak inkılapların henüz tamamlanmamış olmasından dolayı hızlı icraat yapılması için tek mecliste karar kılınmıştır. Temsilciler Meclisi Tutanaklarında, senatonun kurulmasının gerekçeleri olarak tek meclisteki iktidar partisinin baskısını önlemek, Cumhuriyeti korumak belirtilmiştir. Senatonun yasama çalışmalarına katkısı yanında rejimin korunmasında da etkisi olduğu bazı siyasetçiler tarafından ifade olunmuştur. Mesela, 1995 yılı Anayasa değişikliği görüşmelerinde Demokratik Sol Parti genel başkanı Bülent Ecevit, Cumhuriyet Senatosunun haksız ve önyargıyla kapatıldığını oysa bu kurumun rejime ve yasama çalışmalarına olumlu katkıları olduğunu belirtmiştir. (Neziroğlu, İrfan. 2008, 105)

yet Senatosu, genel oyla seçilen yüz elli üye ile Cumhurbaşkanınca seçilen on beş üyeden kuruludur. Ayrıca Tabii Üye denilen, Milli Birlik Komitesi üyeleri de aynı hükme tabidirler. Tabii üye olarak Cumhuriyet Senatosuna katıldıktan sonra bir siyasî partiye girenlerin tabii üyelik sıfatı, partiye girişlerinden sonraki ilk Cumhuriyet Senatosu üyeliği seçimi tarihinde sona erer. Madde 72’de Cumhuriyet Senatosuna üye seçilebilmek için şartlar belirtilir. Bunlar; kırk yaşını doldurmuş olmak ve milletvekili seçilmeye engel bir durumu bulunmamaktır. Anayasa cumhurbaşkanınca seçilenlerin en az onunun bağımsızlardan seçilmesi ve seçilecek üyelerin çeşitli alanlarda seçkin hizmetleriyle tanınmış kimse olmaları şartı getirilmiştir. Senato üyeliği altı yıldır, süresi bitenler yeniden seçilebilir. Genel oyla veya cumhurbaşkanı tarafından seçilen senato üyelerinin üçte biri her iki yılda bir yenilenir. Anayasanın 73. maddesinde cumhuriyet senatosu ile ilgili hükümler yer almıştır.

1961 Anayasasına 92. maddesine göre, “Kanun tasarı ve teklifleri önce Millet Meclisinde görüşülür.

Millet Meclisinde kabul değiştirilerek kabul veya reddedilen tasarı ve teklifler Cumhuriyet Senatosuna gönderilir.”

Selçuk da günümüz sağlıklı hukuk düzenlemeleri için “Senato’nun” yeniden oluşturulmasından yanadır (Selçuk, 2019: 886). Yine uzun süre avukatlık ve milletvekilliği yapmış olan bazı hukukçularla yaptığımız görüşmelerde, TBMM’de gündeme gelen kanun tasarılarının veya bir kısmı kabul edilen bazı kanunların “fecaat” olduğunu belirtmişlerdir. Bunda tecrübesiz milletvekilleri yanında menfaat ilişkilerinin etkili olduğu, bu sebeple çözüm olarak tecrübeleri sabit olan kişilerin genel olarak genel menfaati-kamu menfaatini esas alacaklarından dolayı istişare makamı niteliğinde senato kurulmasının yerinde olacağı belirtilmektedir.

Yargının artan fonksiyonu ile ilgili olarak hakimler hükümeti veya yargı iktidarının (jüristokrasi) yargının siyasal kurumlar üzerindeki vesa-

yeti olup, halka karşı yargının iktidarı demektir. Burada mahkemeler hukuk dışına çıkarak kendi siyasi görüşleri doğrultusunda karar alırlar. Siyasal iktidar veya siyasal mekanizma zayıf kalarak çözüm üretemez hale gelirse yargı iktidarı da genişlemekte, bu da diktatör veya monarkı akla getirmektedir (Fendoğlu, 2019: 531).

Fendoğlu, denge-denetim açısından, parlamentoda bir komisyon oluşturularak üst kademe yöneticileri ile ilgili atamaları paylaşma önerisini yapmaktadır. Böylece yasama ile yürütme arasında denge-denetim sağlanmış olabilir. Ayrıca dar bölge seçim sistemi önerilmektedir (Fendoğlu, 2019: 549). Nitekim ABD’de 1978 yılında yapılan düzenleme ile Kamu Hizmetleri Reformu Yasası ile personel yönetim dairesi kurularak Senato’ya önemli yetkiler verilmiştir (Gülener, 2017: 277).

Senato kuvvetler ayrılığı prensibini pekiştirmek ve denge-denetim mekanizmasını kurmak bakımından da değerlendirilebilir.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Türkiye’de son iki anayasa askeri müdahalelerden-darbelerden sonra askeri oligarşi, büyük bir kısmı akademik oligarşiden oluşan anayasa hukuku profesörlerince yapılmış, ama vesayet anayasası olarak tartışmaları beraberinde getirmiş, haylice değişikliklere maruz kalmıştır.

Askeri müdahalelerle kanaatimizce en çok kayba uğrayan başta devlet ve millet olmakla beraber askeriye ve askerler oldu. Zira askeri darbeleri yaparak Başbakan ve bakanları idam edenler, siyasi yasak getirenlerin hiçbiri, hiçbir düşünce tarafından savunulamamakta, kötü şöhretler ve anılarla anılmaktadır. Siyaset ve siyasi partiler bir süre sonra kendilerini topladılar.

Anayasal düzenlemeler sadece somut hükümler olmayıp, bunun dayandığı etik ilkeler önem taşır. Adalet kendisine yapılmasını istemediğın bir şeyi, başkasına yapmamaktır. Bunun dayanağı olan ahlak ve hakkaniyet anlayışının eksikliği toplum olarak en önemli sorunlardan birisidir.

Demokratik teamüllerin korunması ve yeni teamüller oluşması siyasi kültürün pekişmesi bakımından önemlidir. Toplumsal kaosun oluşmasına engel olunması için siyasi söylemler ve faaliyetlere dikkat edilmelidir. Nitekim muhalefet konumundaki söylenenler, iktidar halinde aksine davranıldığı sıklıkla belirtilmektedir.

Hükümet sistemleri siyasi, hukuki ve ekonomik faktörlerce etkilenmekte ve buna karşılık etkili de olmaktadır. Siyasi faktörler içerisinde siyasi partilerin yapısı, seçim sistemleri ve kurumsal yapılar önemli rol oynamaktadır. Ekonomik faktörler olarak enflasyon, işsizlik, faiz oranları ve döviz kurları ön plana çıkan unsurlardır.

Başkanlık ve parlamenter sistemin kendisine özgü zaafı bulunmaktadır. Bazı zaafı sistemden daha ziyade ülkenin içinde bulunduğu konjonktürden kaynaklanmaktadır. Nitekim başkanlık sisteminde olduğu gibi parlamenter sistemle yönetilen ülkelerde de otoriterleşme önemli bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Parlamenter sistemle yönetilen bazı ülkelerde siyasi ve ekonomik kriz gibi olağanüstü dönemlerinde, hızlı karar alma, eşgüdüm ve istikrar sağlama gibi öne çıkan nedenlerle; başbakanlar, parlamentoyu devre dışı bırakmak suretiyle parlamenter sistemi, fiili olarak başkancı bir yönetim anlayışına doğru evirmeye başlamıştır.

OECD ve G-20 ülkeleri üzerine yapılan araştırmalara göre, başkanlık ve parlamenter sistemlerde politik ekonomi açısından her iki hükümet sisteminin birbirine üstünlük sağladığı alanların bulunduğu sonucuna varılmıştır. İktisadi büyüme, GSMH'dan alınan pay ve işsizlik oranı bakımından başkanlık sistemiyle yönetilen ülkeler daha iyi ekonomik performans sergilemektedirler. Buna karşın kişi başına düşen milli gelir, enflasyon, cari işlemler dengesi, DYY ve ekonomik özgürlük endeksi bakımından ise parlamenter sistemle yönetilen ülkeler, başkanlıkla yönetilen ülkelere göre daha başarılı performans ortaya koymaktadırlar.

İnsan hakları ve özgürlükleri ihlalleri bazı hallerde birkaç olaya irca edildiğinden kutuplaşma oluşturmaktadır. Halbuki insan hakları ihlali bir

kişi olsa bile gözden kaçırılmamalıdır. Ancak bunun birkaç kişi veya gruba indirgenmesi burada ayrı bir oligarşinin varlığını göstermektedir.

Siyasi partiler demokrasiler için vazgeçilmezdir. Ancak bunların çalışmalarını ne kadar demokratiktir? Yani parti içinde demokrasi ne kadar işletilmektedir ki, tüm ülkeye demokrasi getirebilsinler.

Siyasi parti liderlerinden pozitif liderlik beklenir. Olayları rasyonel ve bütünlüştürücü anlayış içinde değerlendirme ve topluma olumlu yön vererek, kutuplaşmış siyasal söylemlerden kaçınarak sistemdeki aksaklıklar giderilsin.

Kamu yönetiminde, açıklık, hesap verilebilirlik, şeffaflık ve yönetim gibi kurumsal ilkelerin oluşmasında siyasal sistemin etkisi vardır.

Demokrasi tecrübedir; toplum genel olarak aşırı politize olmak yerine ortak noktalar üzerinde yoğunlaşmak daha ziyade entelektüel kesimin görevidir. Herhalde temel insan haklarına saygı duyulması, terörün her türlüşüne karşı konulması, onurlu bir hayat için iktisadi gelişmenin sağlanması önem taşır.

CHS'ne yönelik eleştiriler şu konularda toplanabilir: Mevcut sistemde, halk tarafından doğrudan seçilen Cumhurbaşkanı tek başına yürütme organıdır. Cumhurbaşkanı, bütün devlet üst bürokrasisini tek başına çıkaracağı kararnamelerle dilediği gibi düzenleyebilir, istediği birimleri kurabilir, istemediği birimleri lağvedebilir, istediği her tür atamayı tek bir imza ile yapabilir. Cumhurbaşkanının yürütme yetkisini kullanım biçimi, TBMM'nin onayına veya denetimine tabi değildir. Dahası, Cumhurbaşkanı'nın askeri bürokrasi de dâhil, devlet bürokrasisinde yapacağı düzenleme ve değişiklikler, TBMM tarafından bir kanunla dahi geriye çevrilemez. Cumhurbaşkanı'nın bu geniş kapsamlı ve tek taraflı kullanılabilecek olan yetkilerinin olsa olsa yargı organı tarafından denetlenebileceği düşünülebilir. Ancak 2017 sonrası düzende yargı organı, Cumhurbaşkanı'nın sahip olduğu atama yetkileri nedeniyle ve tabii Cumhurbaşkanı'nın

aynı zamanda TBMM'deki çoğunluk partisinin de genel başkanı olması bakımından, neredeyse bütünüyle Cumhurbaşkanlığı'nın kontrolünde bir organ haline gelmiş bulunmaktadır.

Cumhurbaşkanı halen aynı zamanda parti genel başkanıdır. Bu durum devlet yönetiminde zafiyet meydana getirdiği gibi siyasi taraftarlıklara yol açmaktadır. Bu düşüncede olanlar cumhurbaşkanının siyasi tarafsızlığı üzerinde durmaktadırlar.

Türkiye CHS'yi üç yıldan beri denemektedir. Günlük siyasal söylemler bir yana sistemin yeniden düzenlenmesi tüm siyasal gruplar tarafından dile getirilmektedir. CHS taraftarı AK Parti 'İyileştirilmiş Cumhurbaşkanlığı Sistemi' ile kamuoyu önüne çıkmaktadır. Farklı öneriler üzerindeki tartışmalarla yürütülen çalışmaların özünü, 'hak ve özgürlüklerin çerçevesinin genişletilmesi, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin 3 yıllık uygulamasından edinilen tecrübe ile sistemin belli yönlerinin revize edilmesi' oluşturmaktadır. Toplantılarda, 'Cumhurbaşkanının kararname yetki çerçevesinin daha net çizilmesi, gensoru ve güven oylamasına benzer bir sistemle Meclis'in denetim yetkisinin artırılması, bazı bakanların atanmasının ABD'deki gibi Meclis'in onayına bağlı olması, yürürlükten kaldırılan sözlü soru önergesi sisteminin geri getirilmesi, bu kapsamda bakanların belli günlerde Meclis Genel Kurulunda milletvekillerinin sözlü sorularını cevaplaması' gibi öneriler tartışılmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı Sisteminin taraftarı ve paydaşı olan MHP genel başkanı sistemin oturması için zaman alacağını, ancak bu sistemin halk tarafından kabul edildiğini, eksiklerin giderilmesi için çalışma yaptıklarını dile getirmiştir. Muhalefet kanadı da parlamenter sisteme dönme isteğini sıkça dile getirmekte, buna imkan tanımak için erken seçimi dile getirmekte, ancak somut öneriler zayıf kalmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin mevcut haliyle aşırı uçların etkilerine maruz kalma riski artmıştır. Cumhurbaşkanlığı mevcut siste-

min iyileştirilmesi, muhalefette Millet İttifakı erken seçimde ısrar ederken güçlendirilmiş parlamenter sistem üzerinde durmaktadır. Bu durumda sistem tıkanmaya doğru gitmektedir. CHS yerine tekrar eski sistemin güçlendirilmiş parlamenter sistem olarak geri gelmesinin Millet Meclisinde siyasal partiler tarafından kabul edilmesi veya referanduma gitme ihtimali çok düşük gözükmemektedir. Bu takdirde her iki tarafın ortak birleşme noktası, cumhurbaşkanının yetkilerinin kontrol edileceği “senato”nun kurulmasıdır. Böylece sistem “tek adam” sistemi olmaktan kurtulup, üst düzey görevliler ABD’de olduğu gibi senatonun tasvibiyle atanabilecek, bu kurumla cumhurbaşkanına politika oluşumunda destek olacaktır. Çünkü yeni sistemde kurulan politika kurulları ile istişare kurulunun etkin olamadığı iddia edilmektedir.

İnatlaşma ve popülizm siyasi partilerin oy beklentisini artırmaktadır. Oysa siyasal kültürün kutuplaşma ve devlet kesesinden saçıp savurma yerine toplumun ortak değerleri ve rasyonalite üzerine oturtulması hem iktisadi kalkınmaya zemin hazırlayacak hem de bireysel ve toplumsal huzurun yaygınlaşmasına katkı sağlayacaktır.

Yakın tarihimiz siyasi parti liderlerinin rekabeti-inatlaşması konusunda bayağı zengindir. 1960 öncesinde Bayar-İnönü rekabeti 1960’larda ortak resimle; 1980’de 124 kez cumhurbaşkanı seçim turu yapılmasına rağmen cumhurbaşkanı seçilememesi ve arkasından 1980, 12 Eylül askeri darbesi ardından Demirel-Ecevit çekişmesi, daha sonra DYP-DSP koalisyonu kurulmuş ve Demirel cumhurbaşkanı seçilmiştir. Oysa bu aradaki askeri müdahaleler ve siyasi ihtilaflar devlete ve millete ciddi kayıplar vermiştir. Bu nedenle önerimiz, yeni anayasa değişiklikleri önerilerinin siyasi liderler tarafından ortak olarak, tabii herkesin farklı teklifiyle, kamuoyuna ilan edilmesidir.

Seçimlerden önce ortak noktalarda uzlaşmak daha uygun zamandır. Zira seçimle birlikte bir grup güçlenmekte veya beklentileri değişmektedir.

Güçlü olan da gücünün bitmeyeceğini sanmaktadır. CHS sisteme taraftar olanlarda sistemin eksikliklerini veya beklentilerin karşılanamamasını doğururken, sistemi benimsemeyenlerde iktidara gelme hevesini artırmıştır. Bunun için zaman geçirmeden, seçim sath-ı mailine girmeden toplumun geniş bir kesiminin uzlaşacağı kırmızı hatlara dokunmayan anayasal değişikliklerin gerçekleştirilmesidir. Kırmızı çizgiler denilen konular zamana bırakılabilir.

Bazı sorunları zaman çözmekte veya zamanla herkes değişmektedir. Önemli olan şahıslar üzerinden sistem düzenlemeyip, herkesin saygılı olacağı kurallar belirleyerek sistemin istikrarlı bir yapıya oturtulmasıdır. Sorun, sadece siyasette olmayıp bürokrasinin düzenlenmesi, oligarşik yapılara meydan verilmemesi de gerekir.

Dış sorunların çözümü veya dirençliliği iç sorunlarla başa çıkmakla yakından ilişkilidir. Zira ekonomisi sıkıntıda, iç sorunlarla boğuşan bir toplum dış sorunlarla baş etmekte de zayıf kalır. Halbuki Türkiye fırsatları ve tarihi misyonu ile büyük sıkıntıları aşacak güçte olduğunu makro ekonomik göstergeler işaret etmektedir.

Muhalefetin bu talebin gerçekleşmesine yönelik adımlar atılmadan, yeni bir anayasa yapımı olasılığı mümkün görünmüyor. Gerek parlamentodaki sayısal dağılım gerekse kamuoyu araştırmalarına göre Cumhur İttifakının yüzde 40-45 aralığında seyreden oy tabanı veri alındığında, iktidar kanadının yeni anayasa talebinin karşılık bulması mümkün değil. Ayrıca politik kutuplaşmanın bu ölçüde yoğun olduğu bir konjonktürde toplumun tüm kesimlerinin uzlaşısı olmadan yeni bir anayasallaşma süreci başlatılacaksa, çok geniş bir uzlaşısı ile bu sürecin işletilmesi olmazsa olmaz. Aksi takdirde, yeni bir meşruiyet tartışması yaşanır.

Kaynakça

- Alkan, Haluk. (2019) Geleceğin Türkiye'sinde Yönetim. İLKE Geleceğin Türkiye'si Raporları-4, İstanbul.
- Başgil, Ali Fuat. (2009) Demokrasi Yolunda. Yağmur Yayınevi, 3. Baskı, İstanbul.
- Başgil, Ali Fuat. (2019) Esas Teşkilat Hukuku, Birinci Cilt, Türkiye Siyasi Rejimi ve Anayasa Prensipleri. İstanbul, Yağmur yayınevi. (1960 tarihli basıdan tıpkı basım)
- Bayram, S. (2016). Başkanlık sistemi tartışmaları: Algılar, argümanlar ve tezler. İstanbul: SETA
- Bozbeyle, Ferruh. (2019) Ali Fuad Başgil. Ord. Prof. Dr. Ali Fuat Başgil'in Anısına Armağan. İÜ Hukuk Fakültesi Armağanlar Dizisi. OnikiLevha, İstanbul,. S.59-68.
- Diñçerler, Vehbi. (2020) Vesayete Direniş Meclis Konuşmaları. Semih Ofset Matbaacılık, Ankara.
- Ergül, T (2005). Başkanlık Sistemi. Ankara: Türkiye Barolar Birliğı
- Fendoğlu, H. Tahsin. (2019) Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Denetimi (Karşılaştırmalı) Ord. Prof. Dr. Ali Fuat Başgil'in Anısına Armağan. İÜ Hukuk Fakültesi Armağanlar Dizisi. OnikiLevha, İstanbul. S.492-553.
- Gülener, Serdar. (2017) *Başkanlık Sistemlerinde Denge ve Denetleme*. Türkiye'de Siyasal Sistemin Dönüşümü ve Cumhurbaşkanlığı Sistemi. SETA, 7. Baskı
- <http://tbbyayinlari.barobirlik.org.tr>, (2021), http://tbbyayinlari.barobirlik.org.tr/TBBBooks/2007_Anayasa%20Taslagi_TBB.pdf
- <http://turkis.org.tr>, (2021), <http://turkis.org.tr/ANAYASA-DEGISIKLIGI-ULKEMIZ-I-CIN-HAYIRLI-OLSUN-dpn3454-pn31>
- <https://tusiad.org>, (2021), <https://tusiad.org/tr/basin-bultenleri/item/10645-anayasa-ustunlugu-i-lkesinden-taviz-vermeyelim>
- <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:IkG5McsvRi8J:https://www.yurtgazetesi.com.tr/baskanlik-sistemi-demokrasinin-olmazsa-olmazlari-makale,10145.html+&c-d=2&hl=tr&ct=clnk&gl=tr>
- https://www.ab.gov.tr/siteimages/trkiye_raporstrateji_belgesi_2020/turkey_report_30.10.2020.pdf
- https://www.ab.gov.tr/siteimages/trkiye_raporstrateji_belgesi_2020/turkey_report_30.10.2020.pdf
- <https://www.evrensel.net>,(2021),<https://www.evrensel.net/haber/425043/toplumun-tum-kesimlerinin-talepleri-dikkate-alinmadan-anayasa-olmaz>
- Koç, Ayhan (2018). *Hükümet Sistemlerinin Ekonomik Performansı, Hükümet Sistemlerinin Politik Ekonomi Üzerindeki Etkileri OECD ve G20 Ülkeleri Üzerine Bir İnceleme*. İstanbul Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, doktora tezi.

Köker, Levent, 2013, Yeni Anayasada Temel İlkeler ve Hükümet Sistemi Tercih, TESEV, İstanbul <https://www.tesev.org.tr/tr/research/yeni-anayasada-temel-ilkeler-ve-hukumet-sistemi-tercihi/>

Miş, Nebi; Duran, Burhanettin. (2017) *Türkiye’de Siyasal Sistemin Dönüşümü v Cumhuriyet başkanlığı Sistemi*. Türkiye’de Siyasal Sistemin Dönüşümü ve Cumhurbaşkanlığı Sistemi. SETA, 7. Baskı

Neziroğlu, İrfan. (2008) Türk Parlamento Hukukunun Temel Kavramları. Ankara, Seçkin yayınları.

Selçuk, Sami. (2019) Cumhuriyet, Çağcıl Demokrasi ve Türkiye’nin Dönüşümü. Ord. Prof. Dr. Ali Fuat Başgil’in Anısına Armağan. İÜ Hukuk Fakültesi Armağanlar Dizisi. OnikiLevha, İstanbul. S.843-890.

Sputniknews.com, (2021), <https://tr.sputniknews.com/20210114/chpnin-yeni-sistem-one-risi-sembolik-cumhurbaskani-1043576262.html>

www.aa.com.tr, (2021), <https://www.aa.com.tr/tr/politika/millet-ittifaki-tutum-belgesi-aciclandi/1181225>):

www.ab.gov.tr, (2021) https://www.ab.gov.tr/siteimages/trkiye_raporstrateji_belgesi_2020/turkey_report_30.10.2020.pdf

www.ajanshaber.com.tr, (2021), <https://www.ajanshaber.com.tr/hazirladiklari-taslak-ortaya-cikti-haber-464668>

www.anayasa.gen.tr, (2021), <https://www.anayasa.gen.tr/cbhs-bilanco.htm>

www.birlikvakfi.org.tr, (2021), <https://www.birlikvakfi.org.tr/Anayasa-Teklifi-y1521.html>

www.hakis.org.tr, (2021), https://www.hakis.org.tr/haberler.php?action=haber_detay&htype=1&id=3547

www.memleket.com.tr, (2021), <https://www.memleket.com.tr/mhp-secim-beyanname-si-1406611h.htm>

www.sabah.com.tr, (2021), <https://www.sabah.com.tr/ekonomi/2021/03/18/musiad-baskani-kaandan-turkiyenin-buyumesinde-cumhurbaskanligi-hukumet-sistemi-vurgusu>

www.sozcu.com.tr, (2021), <https://www.sozcu.com.tr/2021/gundem/4-soru-4-cevap-yine-yeniden-anayasa-6242705/>

Yayman, Hüseyin (2016) Türkiye’de Devlet Reformu ve Başkanlık Sistemi. İstanbul, Doğan Kitap.

OSMANLI – TÜRK ANAYASALARI ÜZERİNDE GERÇEKLEŞTİRİLEN ÖNEMLİ DEĞİŞİKLİKLER

Dr. Öğr. Üyesi Burak KOÇAK¹

ÖZET

Bu çalışmanın amacı, Osmanlı – Türk Anayasaları üzerinde yaşanan önemli değişiklikleri incelemektir. Osmanlı Devleti ve Türkiye Cumhuriyeti anayasal süreçleri ele alındığında, Tanzimat Fermanı ve Islahat Fermanı'nın anayasal belge olarak, Kanun-i Esasi'nin ise ilk anayasa olarak kabul gördüğü söylenebilir. 1921 ve 1924 Anayasaları yeni bir siyasi düzenin ve yeni bir devlet yapılanmasının ana kurallarını belirlemiş, 1961 ve 1982 Anayasaları ise askeri müdahaleler sonucu ortaya çıkan anayasalar olarak tarihte yerini almıştır. Anayasalarımızın her birinin yıllar içerisinde çeşitli değişikliklere uğradığı bilinmektedir. 1982 Anayasası diğer anayasalara kıyasla çok daha fazla değişikliğe uğramıştır. Bu değişikliklerin arkasında çeşitli sebepler olmakla birlikte, bu çalışmada sebeplerden çok değişikliklerin kendisi üzerinde durulmuştur.

Anahtar Kelimeler: Anayasa, anayasal belge, anayasa gelişme, anayasal değişiklikler.

1 - Makale Künye Bilgisi:

KOÇAK, Burak (2021). "Osmanlı – Türk Anayasaları Üzerinde Gerçekleştirilen Önemli Değişiklikler". Avrasya Dosyası Dergisi, Cilt No: 12 (Sayı-2): 57-83.

Recep Tayyip Erdoğan Üniv., İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Rize, Türkiye (ORCID: 0000-0003-0430-4397),burak.kocak@erdogan.edu.tr

II IMPORTANT CONSTITUTIONAL AMENDMENTS ON THE OTTOMAN – TURKISH CONSTITUTIONS

ABSTRACT

The aim of this study is to examine the important amendments on the Ottoman - Turkish Constitutions. Considering the constitutional processes of the Ottoman Empire and the Republic of Turkey, it can be said that Tanzimat Edict and Islahat Edict were accepted as constitutional documents and Kanun-i Esasi was accepted as the first constitution. The 1921 and 1924 Constitutions determined the basic rules of a new political mechanism and the formation of a new state, and the 1961 and 1982 Constitutions took their place in history as the constitutions that emerged as a result of military interventions. It is known that each of our constitutions has undergone various amendments over the years. The 1982 Constitution has undergone many amendments compared to other constitutions. Although there are various reasons behind these amendments , this study focuses on the amendments themselves rather than the reasons.

Key Words: Constitution, constitutional document, constitutional development, constitutional amendments.

GİRİŞ

Osmanlı Devleti ve Türkiye Cumhuriyeti anayasal süreçleri incelendiğinde Tanzimat Fermanı ve Islahat Fermanı'nın anayasal belge olarak, Kanun-i Esasi'nin ise ilk anayasa olarak kabul gördüğü söylenebilir. 1921 ve 1924 Anayasaları yeni bir siyasi düzenin ve yeni bir devlet yapılanmasının ana kurallarını belirlemiş, 1961 ve 1982 Anayasaları ise askeri müdahaleler sonucu ortaya çıkan anayasalar olarak tarihte yerini almıştır.

Anayasalarımızın her birinin yıllar içerisinde çeşitli değişikliklere uğradığı bilinmektedir. 1982 Anayasası diğer anayasalara kıyasla çok daha fazla değişikliğe uğramıştır. Bu durumun gerekçeleri arasında yapım sürecinin demokratik olmayışı, bireyden ziyade devleti koruma anlayışı, çoğulculuk ve katılımcı demokrasi açısından yetersiz kalışı, katı ve kazuistik anayasa oluşu, dilinin kötü olduğu, özgürlükçü bir anayasa olmadığı, siyasi partilerin dahi özgürlüklerini kısıtlayışı, OHAL sürecinin ve bu dönemde çıkarılan KHK'ların denetim dışında bırakılışı, sendikal alanı daraltışı, yasama ve yürütme görev ayırımını net yapmamasından dolayı iç içe geçmiş durumun ortaya çıkması, cumhurbaşkanının tek başına yaptığı bazı işlemlerin yargı denetimi haricinde tutulması, Devlet Güvenlik Mahkemelerine ve Sıkıyönetim Mahkemelerine yer vermesi, aşırı merkeziyetçi yapısı gibi durumlar sayılabilir (Atar, 2000: 108 – 110). Bu olumsuzlukları düzeltmek için 1982 Anayasası'nda farklı yıllarda birçok değişiklik yapılmıştır.

Bu çalışmada, öncelikle Osmanlı – Türk Anayasaları gelişmelerinden bahsedilmiştir. Çalışmanın ana bölümünü ise 1982 Anayasası üzerinde 2017 yılında gerçekleştirilen değişiklikler oluşturmaktadır.

OSMANLI – TÜRK ANAYASALARI VE DEĞİŞİKLİKLERİ

Osmanlı – Türk Anayasaları ele alındığında 1876 Kanun-i Esasi’den itibaren ilan edilen tüm anayasaların birçok kez değişikliğe uğradığı bilinmektedir. Bu değişikliklerin bazıları reform niteliğinde büyük değişiklikler olup, bazıları ise daha küçük değişikliklerdir. Çalışmada küçük değişikliklere kısa değinilmiş, 1982 Anayasası’nda yer alan köklü değişiklikler ise detaylandırılmıştır.

Osmanlı Devleti açısından anayasalardan bahsedebilmek için 1808 yılında imzalanan Sened-i İttifak’tan başlamak gerekir. Anayasal belge olarak görülen bu ittifak metnine göre hem ayanlar hem de Sultan yönetimlerinin adil olacağını imza altına almışlardır. Bu ittifaka göre devlet vergileri adil olarak belirleyecek ve bu vergiler ayanlar tarafından adil olarak toplanacaktır. Sultan’a ve yönetime karşı bağılıklarını bildiren ayanlar, herhangi bir isyan durumunda Sultan’ı korumayı vadetmişler, birbirlerinin özerkliklerine ve topraklarına saygılı olacaklarını da belirtmişlerdir (Zurcher, 2016: 53). Bu belge ile 17. yüzyıldan itibaren Osmanlı Devleti’nde fiilen var olan desantrilizasyoncu–feodal durum hukuki hale getirilmeye çalışılmıştır (Yücel, 1974: 697).

3 Kasım 1839’da dönemin Hariciye Nazırı Mustafa Reşid Paşa, Gülhane Parkı’nda Bab-ı Ali’nin yüksek rütbeli memurlarıyla yabancı diplomatların huzurunda “*Gülhane Hatt-ı Humayun*” olarak da anılan Tanzimat Fermanı’nı okumuştur (Mardin, 2015: 175). Tanzimat Fermanı ile “*iltizam ve iltizama bağlı her türlü haksız kazancın kaldırılması*” hedeflenmiş, “*tebaanın hayat, mülkiyet ve namus hakları*” düzenlenmiş, “*sanık sandalyesine oturanların dinlerine bakılmaksızın eşit şekilde yargılanması*” ve “*düzenli bir şekilde orduya asker alınması*” gibi ilkeler benimsenmiştir (Lewis, 2015: 150). Bu ferman ile padişah kendi iradesini sınırlamış ve mutlak idaresinde olan yönetimi kanunlara uygun hale getireceğini taahhüt etmiştir.

Batılı ülkelerin elçileri Tanzimat Fermanı'nın sözünü ettiği reformların gerçekleştirilmesi için gereken kanun ve nizamname gibi düzenlemelerin yapılmaması, yapılanların da uygulanmaması nedeniyle yeni bir fermanın hazırlanmasını istemişler, bu gelişmeler üzerine de 1856 senesinde Islahat Fermanı yayınlanmıştır (Berkes, 2016: 216). Bu ferman sadrazamanın vekili tarafından Babıali'de bütün vükela, şeyhülislam, büyük memurlar, kaymakam, patrikler, hahambaşı ve farklı cemaatlerin ileri gelenlerinin önünde okunmuştur (Engelhardt, 1999: 137). İltizam usulüne son vermesi, dil – din ayrımı yapmaksızın bütün Osmanlı tebaasının tam eşitliği kuralını getirmesi bakımından Islahat Fermanı'nın, Tanzimat Fermanı'nı teyit ettiği söylenebilir. Hem Tanzimat Fermanı hem de Islahat Fermanı dini kategorileri kaldırarak “eşitlik” kavramını getirmiştir (Karpat, 2014: 161).

Osmanlı Devleti'nde bu tarz anayasal belgeler düzenlemesine ve birçok reform yapılmasına rağmen bu reformlar anayasa garantisine sahip değildi. Padişahın mutlak yetkileri karşısında kişilerin hak ve hürriyetleri herhangi bir garantiye sahip olmayışı modern devlet anlayışına aykırıydı. Padişah istediği zaman ve usulde verilen hakları ve yapılan yenilikleri geri alabilirdi. Halkın can, namus ve mülkiyeti garanti altına alınmalıydı. Bunun gerçekleşmesi için de bir meclis kurulmalı ve mutlak idare meşruteli hale döndürülmeliydi. Kanun karşısında tüm tebaa arasında eşitlik sağlanmalıydı (Tunaya, 2016: 26-29).

Sultan V. Murad 1876 yılında Kanun-i Esasi'yi ilan etmek şartıyla tahta çıkmış, fakat birkaç ay sonra akıl hastalığı gerekçesi ile hal edilmiştir. Bu olaylar üzerine Kanun-i Esasi ilan etmek şartıyla bu sefer de Sultan II. Abdülhamid tahta çıkarılmıştır. Kanun-i Esasi, 30 kişiden oluşan Meclis-i Mahsusa isimli özel bir kurul tarafından hazırlanmıştır (Tunaya, 2016: 6).

Kanun-i Esasi'nin ilanıyla birlikte, tayin edilmiş kişilerden oluşan Heyet-i Ayan ve seçilmiş kişilerden oluşan Heyet-i Mebusan kurulmuştur. 69'u Müslüman, 46'sı Hristiyan ve Yahudi'den oluşan meclisteki bu

çeşitlilik neticesinde daha ilk gün Müslümanlar ve Gayrimüslimler arasında tartışma çıkmıştır. Ramsaur'e göre Sultan II. Abdülhamid bu tarihlere Rusya'ya karşı olan savaşı “Tanrı'nın bir lütfu” olarak görmüş ve meclisteki tartışmaları da sebep göstererek meclisi dağıtmıştır (2011: 25). Anayasa'daki tabire göre ise “ertelemiştir” (Berkes, 2016: 336). Sultan II. Abdülhamid Kanun-i Esasi'yi gerekirse yeniden ilan edeceğini söylemiştir (Ortaylı ve Erdiç, 2016: 34).

1909 yılında Anayasa'nın birçok maddesinde önemli değişiklikler yapılmıştır: Bakanları atama yetkisi Padişah'tan alınarak sadrazama verilmiş, kanun teklifi verebilme yetkisi parlamento üyelerine de verilmiştir. Yabancı devletlerle yapılan anlaşmaların meclisin onayına sunulması zorunlu hale getirilmiştir. Yeni değişikliklerle Meclis-i Mebusan'a, hükümeti düşürme yetkisi verilmiştir. Görüldüğü gibi bu değişikliklerle parlamento'nun yetkileri artırılarak padişahın yetkileri kısıtlanmıştır. Toplantı ve dernek kurma hakkı sağlanmış, bu durumda siyasi partilerin kurulmasına zemin hazırlanmıştır. Bu değişikliklerden belki de en önemlisi ise padişahın sürgün yetkisinin kaldırılmasıdır (Bozkurt, 2010: 93).

Yapılan bu değişiklikler incelendiğinde egemenliğin kullanılışı açısından dönüşüm oldukça anlamlıdır. Egemenlik hakkı “padişah” ile “millet” arasında bölüştürülmüştür. Yasama ve yürütme ayrılarak milleti temsil eden bir meclis oluşturulmuştur. Meclisin karşısında bulunan sorumlu bir bakanlar kurulu ile yetkileri sınırlanmış bir padişah; gerçek bir meşrutî-anayasal bir sisteme geçildiğinin göstergesidir. Bu değişiklikler ile yasama ve yürütme arasında yumuşak kuvvetler ayrılığı sağlanmış, parlamenter rejim uygulanmaya başlanmıştır (Durdu, 2003: 306).

1921 Anayasası

Osmanlı Devleti'nden “Türkiye Devleti”ne geçiş sürecinde ayrı bir öneme sahip olan ve özgün bir anayasa olan 20 Ocak 1921 tarihli Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu 23 madde ve 1 ayrı maddelik kısa ve çerçeve bir anayasadır

ve bu anayasaya bir nevi “imparatorluktan cumhuriyete geçiş anayasası” denilebilir (Demirkol, 2016: 3). Bunun temel sebepleri, Kanun-ı Esasî’nin Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu ile uyuşan hükümlerinin yürürlükte olması ve Meclis’in bu dönemi geçiş dönemi olarak görmesinden kaynaklı olarak asgari noktalar ile yetinme isteğidir (Tanör, 2014: 187).

Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu, geçiş döneminin temel ihtiyaçları için hazırlanmış olmasına rağmen Türk – Osmanlı anayasal hareketleri bakımından önemli bir konuma sahip olmuş ve bu tarihten sonra gelen anayasaları da etkilemiştir. Özellikle egemenlik anlayışı bakımından özel bir konuma sahiptir.

Başgil Esasiye hukukunun özellikle egemenlik hususundaki mahiyetini de şu şekilde izah eder (1935: 45):

Hâkimiyetin sahibi kimdir, nasıl bir rasyonel esasa dayanır, şekilleri nedir, ülke içinde fertlere karşı hududu var mıdır ve nedir? İşte bu suallerin cevabını da esasiye hukuku arar. Şu halde esasiye hukukunun mevzuu, devletle temsil olunan hâkimiyetin rasyonel prensibini bulmak ve meşru sahibini aramaktır.

Yeni bir devletin kurulduğunu bildiren 1921 Anayasası, egemenlik hakkını net bir şekilde millete vermekle, tüm devlet sistemini seçime dayandırmakla, yasama ve yürütme hattâ yargı yetkilerini Büyük Millet Meclisi’nde toplamakla aslında Kanun-ı Esasî’nin varlık nedenlerini askıya almıştı. Yeni rejim, aslında “Cumhuriyet”ti; sadece adı konmamıştı. Bu durum Kanun-ı Esasî’nin hükümden düşmesi anlamına gelse de 1921 Anayasası tarafından böyle bir konu açıkça ifade edilmemişti. Durum böyle olunca da 1921 Anayasası’nın kabulüyle iki anayasalı bir dönem meydana gelmiştir. Asıl anayasa Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu olmasına rağmen onun değiştirmedeği hükümler bakımından Kanun-i Esasi geçerliliğini korumaktadır. Bu ikilik, Kanun-i Esasi’nin 1924 Anayasası tarafından net bir şekilde kaldırılmasıyla sona ermiştir (Tanör, 2014: 199). Bu anayasal rejim altında Kurtuluş Savaşı başarıya ulaşmış, saltanat kaldırılmış, cumhuriyet ilan edilmiş, hilafet kaldırılmıştır. Yani devlet sistemini baştan aşağıya

yenileyen hukuki dönüşümler yaşanmıştır. Bu yeniliklerden saltanatın ve hilafetin kaldırılmasını Başgil milli irade ve milli hâkimiyetin tam tesisi olarak açıklamıştır (1935: 127-128):

“Şahsi hükümler ve saltanat yerine asıl halk kitlesinin ve köylünün hukukunu himaye ve saadetini tekeffül eden bir Halk Hükümeti idaresi tesis ve vaz ediyordu. Ve millet namına konuşacak makamın münhasıran Millet Meclisi olduğunu ilân ediyordu.”

Kurtuluş Savaşı'nın ardından, BMM'nin 30 Ekim 1922 tarihli ve 307 sayılı ve 1-2 Kasım 1922 tarih ve 308 sayılı kararı ile saltanat kaldırılmıştır (Yamaç, 2020: 215). Bu kararın giriş kısmında “Türk Milleti'nin Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu” ile egemenliği ve bütün hükümler haklarını elde ettiğini, bu nedenle de o tarihten beri Osmanlı İmparatorluğu'nun sona erip “Yeni ve millî bir Türkiye Devleti”nin kurulduğu, o tarihten itibaren padişahlığın kalkarak yerine Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin gelmiş olduğu ve bir “halk hükümeti”nin oluşturulduğu ifade edilmiştir.

Kararlar kısmı iki bölümden oluşmakta olup özetle şu şekildedir:

1. Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu ile Türkiye halkı egemenlik ve hükümler haklarının gerçek temsilcisi olarak Türkiye Büyük Millet Meclisi'ni belirlemiş olduğu için, Misâk-ı Millî sınırları içinde TBMM hükümetinden başka bir hükümet tanımaz. “Binaenaleyh Türkiye halkı, hâkimiyet-i şahsiyeye müstenit olan İstanbul'daki şekl-i hükümeti 16 Mart 1920'den itibaren ve ebediyen tarihe müntakil addeylemiştir.”

2. “Hilafet; hanedanı Ali Osman'a ait olup halifelîge Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından bu hanedanın ilmen ve ahlâken erşet ve eslah (daha uygun ve iyi) olanı intihap olunur.” “Türkiye Devleti makamı hilafetin istinatgâhidir.”

Bu kararlarla saltanat halifelikten ayrılarak kaldırılmıştır (Tanör, 2014: 209).

29 Ekim 1923 tarihli “Teşkilât-ı Esâsiye Kanununun Bazı Mevaddının Tavzihan Tâdiline Dair Kanun”, Cumhuriyet ilânı ile birlikte hükümet

sistemiyle de alakalı önemli değişiklikler içermektedir. Teşkilat-ı Esasiye Kanunu madde 1'e eklenen bir cümle, "Türkiye Devletinin şekli hükümeti, Cumhuriyettir" hükmünü getirmiştir. Böylece devlet başkanlığı - Cumhurbaşkanlığı makamı oluşturulmuştur: "Türkiye Reiscumhuru Devletin Reisidir" (md. 11). 1923 anayasa değişikliğiyle getirilen bir diğer düzenleme, "Türkiye Devletinin dini, Din-i İslamdır, Resmî lisanı Türkçedir" (md. 2) maddesidir (md. 11 ve 18).

1921 Anayasası üzerindeki en önemli düzenlemelerden olan hilafetin kaldırılması ise 3 Mart 1924 günü kabul edilen "*Hilafetin İlgasına ve Hanedan-ı Osmanî'nin Türkiye Cumhuriyeti Memaliki Haricine Çıkarılmasına Dair Kanun*" ile mümkün olmuştur (md. 1).

1921 Anayasası üzerindeki 1923 yılındaki değişiklikler listelenecek olursa karşımıza şu tablo çıkar:

- "Türkiye Devleti'nin hükümet şekli, Cumhuriyettir." maddesi anayasaya eklenmiştir.
- Cumhurbaşkanlığı makamı anayasaya eklenmiştir.
- Başbakanlık makamı anayasa eklenmiştir.
- "Devletin dini İslam ve dili Türkçedir" hükmü anayasaya eklenmiştir.
- Türkiye Devleti'nin BMM aracılığıyla idare edileceği ve meclisin de bu görevi vekiller
- aracılığıyla yürüteceği kabul edilmiştir.
- Cumhurbaşkanı vekiller arasından meclis tarafından seçilecektir.
- Başbakanın, Cumhurbaşkanı tarafından meclis üyeleri arasından seçileceği belirlenmiştir.

Anayasa'nın özellikle hükümet sistemi üzerinde yapılan düzenlemelerle ayrıca Birinci Türkiye Büyük Millet Meclisi döneminde olduğu gibi, bakanların birer birer Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından seçilmeleri yöntemi bırakılmakta, parlamenter sisteme daha da yaklaşarak bakanların başbakan tarafından seçilmesi mümkün kılınmakta ve bu durumun sonucu olarak da bakanlar kurulu içinde uyumun sağlanması daha kolay olmaktadır. Böylece meclis hükümeti sisteminden parlamenter

sisteme doğru en önemli adım atılmıştır, demek yanlış olmayacaktır (Öz-
budun, 2004: 30-31).

1924 ANAYASASI

1921 Anayasası ve değişiklikleri, olağanüstü bir dönemde çıkarılmış olduğu için devlet gereksinimlerine cevap verme açısından eksik ve yetersiz bir metindi. 1921 Anayasası döneminde yapılan değişikliklerle Osmanlı Devleti ve saltanat da ortadan kaldırıldıktan sonra toplumu yönlendirecek ve devletin ihtiyaçlarını karşılayacak yeni bir anayasanın yapılması mecburi duruma gelmiştir (Gözübüyük, 2003:125). Bununla birlikte, 1921 Anayasası 1876 Kanun-i Esasi’yi kaldırmadığı için “iki anayasalı” bir durum söz konusuydu ve bu duruma da artık bir son verilmeliydi (Tanör, 2014).

1921 Anayasası klasik anayasa mantığına ve sistematığına göre hazırlanmış, devletin kuruluşu, organları ve bunların işleyişini düzenlenmiş, hak ve özgürlüklerle ilgili maddeler bu anayasada düzenlenmiştir. 1924 Anayasası ise Büyük Millet Meclisi’nin egemenliği millet adına kullandığını belirtmesiyle meclisi çok daha önemli konuma getirmiş, temsili sistemi perçinlemiştir.

Yeni düzenleme şu şekildedir: “*Türkiye Büyük Millet Meclisi, milletin yegâne ve hakikî mümessili olup Millet namına hakk-ı hâkimiyeti istimal eder*” (md. 4). Bu düzenlemeler ve “millet adına egemenlik hakkını kullanır” ibaresi, meclis lehine çok daha kuvvetli bir vurgulamadır ve bu güçlendirme, bundan sonra da yenileri gelecek olan inkılâplar açısından meclisin daha bağımsız kararlar alabilmesini kolaylaştırmaktadır. Bu değişiklik ile yasama ve yürütme güçleri BMM’de toplanmıştır.

1924 Anayasası üzerinde, 1960 yılında gerçekleşen askerî darbeye kadar yedi kez değişiklik yapılmıştır. 1945’te anayasanın dili Türkçeleştirilmiştir. 1952’de ise eski metne geri dönmüştür (Tanör, 2014: 253).

1924 Anayasa’sında yapılan değişiklikleri listeleyecek olursak:

- 1928 yılında “Devletin dini İslam’dır.” hükmü anayasadan çıkarılmıştır.
- Milletvekilleri ve cumhurbaşkanı andındaki “vallahi” sözcüğü kaldırılmış, bunun yerine “namusum üzerine söz veririm” cümlesi eklenmiştir.
- 1930 yılında kadınlara belediye seçimlerine katılma hakkı verilmiştir.
- 1933 yılında kadınlara muhtarlık seçimlerine katılma hakkı verilmiştir.
- 1934 yılında kadınlara genel seçimlerde seçme ve seçilme hakkı verilmiştir.
- 1934 yılında seçmen yaşı 22’ye yükseltilmiştir.
- 1937 yılında Atatürk ilkeleri anayasaya eklenerek “devletin nitelikleri” haline getirilmiştir: “Türkiye Devleti, cumhuriyetçi, milliyetçi, halkçı, devletçi, laik ve inkılâpçidir”
- 1945 yılında çıkarılan bir yasa ile Anayasa Türkçeleştirilmiştir.
- 1946 çok partili hayata geçilmiştir.

1961 ANAYASASI

1924 Anayasası’nın benimsediği sistemde, muhalefetteki azınlığın çoğunluk haline gelebilmesine imkan veren kurum ve dengeler yetersizdi. Anayasa, parlamento çoğunluğu sınırlamıyor ve yasama organı hükümeti yeterli denetim imkanı bulamıyordu. Muhalefet demokratik ve eşitlikçi bir işleyişe kavuşturulmamıştı ve temel hak ve hürriyetler yeterli anayasal güvencelere sahip değildi. Bu gibi durumlar Anayasanın çoğulcu ve katılımlı bir demokrasi değil, çoğunlukçu bir demokrasi benimsediğinin göstergesiydi (Atar, 2000: 29-30).

1961 Anayasası devletin şekli konusunda 1924 Anayasası ile aynıdır. Yani devlet şekli, yine “Cumhuriyet”tir. Cumhuriyetin nitelikleri konusunda ise 1961 Anayasası, 1924 Anayasası’ndan çok farklıdır. 1924 Anayasası’nın 2. maddesinde devletin temel nitelikleri “Halkçılık, Cumhuriyetçilik, Devletçilik, Laiklik, Milliyetçilik ve İnkılapçılık” olarak sayılmasına rağmen, 1961 Anayasası ilkelerden devletçiliğe, inkılapçılığa ve halkçılığa yer vermemiştir. Milliyetçilik ilkesi ise “millî devlet” olarak değiştirilerek kabul edilmiştir. “İnsan haklarına dayanan devlet”, “demokratik devlet”, “sosyal

devlet”, “hukuk devleti” gibi yeni temel ilkeler de anayasa eklenmiştir ve devrim kanunları ayrı bir madde olarak (madde 153) düzenlenmiştir.

1961 Anayasası, 1924 Anayasası gibi, egemenliğin kayıtsız, şartsız Türk Ulusu’nun olduğunu belirtmiş, 1924 Anayasası’ndan farklı olarak, 1924 Anayasası’nda ulus adına egemenlik hakkını yalnızca TBMM kullanabilmesine rağmen, 1961 Anayasası’na göre, “ulus egemenliğini anayasasının belirlediği esaslara göre yetkili organlar aracılığıyla kullanabilir” ifadesi yer almıştır. 1924 Anayasası yasama ve yürütme organlarını Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde toplamış olmasına rağmen, 1961 Anayasası kuvvetlerin yumuşak ayrılığını kabul etmiştir (Özbudun, 2004:40-41).

1961 Anayasasında, yukarıda belirttiğimiz nedenlerden ötürü, 1969-1974 tarihleri arasında yedi kez değişiklik yapılmıştır. Bu değişikliklerden görece daha önemli olanlar 1971 ve 1973 yıllarında yapılan değişikliklerdir (Uyan, 2009: 108):

- Bakanlar kuruluna ilk kez KHK çıkarma yetkisi verilmiştir.
- Bakanlar kuruluna vergi, resim, harç oranlarında değişiklik yapma hakkı verilmiştir.
- TBMM’nin gensoru yetkisini kullanması sınırlandırılmıştır.
- Askeri Yüksek İdare Mahkemesi kurulmuştur.
- Devlet Güvenlik Mahkemeleri kurulmuştur.
- Anayasa değişikliklerinin sadece şekil yönünden denetlenebileceği belirtilmiştir.
- Devlet memurlarının sendika kurma hakkı kaldırılmıştır.
- TRT’nin özerkliği kaldırılmış, üniversitelerin özerkliği zayıflatılmıştır.
- Temel haklara genel sınırlama sebepleri getirilmiştir.

1982 ANAYASASI DEĞİŞİKLİKLERİ

1982 Anayasasının hazırlanmasında etkin olan temel kanı, 1961 Anayasası’nın otorite-hürriyet dengesini, otorite aleyhine bozduğu ve devleti güçsüz hale getirdiğidir. 1961 Anayasası kişi hürriyetlerine oldukça geniş düzenlemeler getirmesine rağmen, 1982 Anayasası bu genişliği ve

özgürlüğü önemli ölçüde azaltmış ve 1961 ve 1924 anayasalarına kıyasla devlet ve otoriter idare kavramlarına daha çok önem vermiştir. Özellikle yürütme, yasama ve yargı karşısında güçlü hale getirilmiştir. Anayasanın birçok maddeleri bu temel düşünceye sadık kalınarak değiştirilmiş ve yeniden düzenlenmiştir (Soysal, 1984: 11-20).

1982 Anayasası, özgürlüklerin anarşi, şiddet ve teröre neden olacağı varsayımı nedeniyle birey karşısında devleti kutsayan bir yapıda hazırlanmış, bireyin devlete karşı korunmasını hedeflememiştir. Bu anayasa, ilk halinde birey ve toplumu siyasi bir tehdit olarak görerek siyasi dar bir alana mahkum etmiş, daha çok devleti koruma amacı gütmüştür (Fendoğlu, 2002:112).

Anayasa değişikliklerine Avrupa Birliği'ne uyum sürecinin çok büyük etkisi vardır. 1982 Anayasası'nda, Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne adaylığının açıklanmasından itibaren yoğun ve üst üste değişiklikler yapılmıştır. Demokratikleşme çabalarının gerek demokratikleşmenin karşısındaki direncin olağanüstü boyutta olması gerekse demokratikleşme taleplerinin arkasındaki sivil iradenin kararsız, zayıf ve isteksiz olması; 1982 Anayasası'ndaki değişikliklerin, sivil girişimler sonucu değil de Kopenhag Kriterleri Katılım Ortaklığı Belgesi doğrultusunda gerçekleşmesine sebep olmuştur (Can, 2002: 503).

1982 Anayasası'nın değişiklikler iç dinamikler ve dış dinamikler olarak iki grupta toplanabilir (Kaboğlu, 2002:105). İç dinamikler 1982 Anayasası'nın oluşturulma tarzı, sivil yönetimin anayasayı benimseyememesi, kamuoyunun anayasayı içine sindirememesi olarak tanımlanabilir. Dış dinamikler ise Avrupa Birliği'ne uyum süreci ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'dir.

Bu doğrultuda 1982 Anayasası üzerinde yapılan ilk değişiklik 1987 yılında Anayasa'nın 67, 75. ve 175. maddelerinde yapılmıştır. 67. maddede yapılan değişiklikle 21 olan halkoylamasına katılma ve seçme yaşı 19'a indirilmiştir. 75. maddenin değiştirilmesiyle de 400 olan milletvekili sayı-

sı 450'ye çıkarılmıştır. Aynı tarihte, 12 Eylül döneminde getirilen, siyasi partilerin ve liderlerinin siyasi yasaklarına ilişkin geçici 4. madde yürürlükten kaldırılmıştır. 1993 yılında ise ikinci değişiklik yapılarak radyo ve televizyon istasyonları kurmak ve işletmek, kanunla düzenlenecek şartlar çerçevesinde serbest duruma getirilmiştir.

1982 Anayasası'nda 1995 yılında yapılan üçüncü değişiklik ile başlangıç metni ve birçok madde yeniden düzenlenmiş ve 52. madde ise yürürlükten kaldırılmıştır. Yapılan düzenlemeler ile 19 olan halk oylamasına katılma ve seçme yaşı 18'e indirilmiştir. Bu değişiklik ile anayasadan siyasi partilerin yurt dışında teşkilatlanarak faaliyete geçmesi ile kadın ve gençlik kolları gibi yan örgütlerin kurulması serbest bırakılmış, yükseköğretim elemanlarının kanunla düzenlenme şartıyla da olsa siyasi partilere üye olabilmelerine izin verilmiştir. Ayrıca bu düzenlemeye kadar siyasi partilere üye olabilmeleri mümkün olmayan yükseköğretim öğrencileri de bu hakkı elde etmiştir.

Bu tarihte yapılan düzenleme ile 75. maddede yer alan milletvekili sayısı yeni düzenlemeyle 450'den 550'ye çıkarılmış, 84. madde ile "Milletvekilliğinin nasıl sona ereceği" düzenlenmiş ve 93. madde ile yasama yılı başlangıcı Eylül ayından Ekim ayına alınmıştır.

Aynı tarihte 52. madde yürürlükten kaldırılarak, sendikaların siyasi partilerden destek görmeleri, siyasi faaliyette bulunmaları ve siyasi partileri desteklemeleri mümkün hale getirilmiştir.

Anayasa'nın 143. maddesinin 18 Haziran 1999 tarihinde yeniden düzenlenmesi dördüncü değişiklik olarak kayıtlara geçmiştir. Bu değişiklik ile DGM'lerde yer alan asker üyelerin yerine sivil yargıçların atanması sağlanmıştır.

13 Ağustos 1999 tarihinde beşinci değişiklik yapılarak 47, 125. ve 155. maddeler yeniden düzenlenmiştir. Bu düzenlemeler ile "özelleştirme" kavramı Anayasa'da ilk kez yer almış, kamu hizmeti imtiyaz sözleşme

ve şartlaşmalarında doğacak uyuşmazlıkların tahkim yoluyla çözümlenebilmesine imkan tanınmıştır. 155. maddedeki değişiklik ile de 1924 Anayasası'nda kabul gören sisteme dönülerek, imtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleri, Danıştay'ın inceleme yapacağı konular arasından çıkarılıp, sadece görüş bildirebileceği konular arasına taşınmıştır.

1982 Anayasası'ndaki 6. değişiklik 3 Ekim 2001 tarihinde yapılan Avrupa Birliği müktesebatına uyum çalışmaları çerçevesinde yapılmıştır. Bu düzenlemeyle Anayasa'nın başlangıç metni ile birlikte birçok maddesinde ve geçici 15. maddede değişikliğe gidilmiştir.

Bu düzenlemeler ile tutuklanan ya da yakalanan en geç 48 saat içinde, toplu işlenen suçlarda ise en çok 4 gün içinde yargı önüne çıkarılması hüküm altına alınarak Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne uyumlu hale getirilmiştir.

Herkese, özel hayatına ve aile hayatına saygı gösterilmesini isteme hakkı "Özel Hayatın Gizliliği" başlıklı maddede yapılan düzenleme tanınmıştır. Yazılı emir olmadıkça kimsenin konutuna girilemeyeceği, arama yapılamayacağı ve buradaki eşyaya el konulamayacağı da düzenlenmiştir.

"Haberleşme Hürriyeti" başlıklı 22. maddede yapılan düzenleme ile "usulüne göre verilmiş hakim kararı ve yazılı emir olmadıkça, haberleşmenin engellenemeyeceği ve haberleşmenin gizliliğine dokunulamayacağı" belirlenmiştir.

Düşünce ve anlatım özgürlüğünün sınırları genişletilmiş, "Milli güvenlik, kamu düzeni, kamu güvenliği ve bölünmez bütünlüğün korunması amaçlarıyla, düşünceyi açıklama ve yayma hürriyetinin sınırlanabileceği" şartı Anayasa'ya eklenmiştir.

"Herkesin derneklere üye olma ya da üyelikten çıkma hürriyetine sahip olması"na dair madde Anayasa'ya eklenmiş, toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenlemede izin alma mecburiyeti anayasadan kaldırılmıştır. Ayrıca kanuna aykırı olarak elde edilmiş bulguların delil olarak kabul edilemeye-

ceği de düzenlemelerde yer almaktadır.

67. maddedeki düzenleme ile “*Seçim kanunlarında yapılan değişiklikler, yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde yapılacak seçimlerde uygulanmaz*” maddesi eklenmiştir. 69. maddede yapılan değişiklik ile “*bir partinin temelli kapatılmasının, sadece Anayasa’nın 68/4. fıkrasındaki eylemlerin odağı haline gelmiş olması şartıyla*” gerçekleştirilebileceği hüküm haline getirilmiş; “*temelli kapatılan bir partinin kurucularının ve her kademedeki yöneticilerinin 5 yıl süreyle yeni bir partinin kurucusu, yöneticisi ve deneticisi olamayacağı*” düzenlenmiştir. Bunlara ek olarak siyasi partiler için kapatmanın yanı sıra Hazine yardımı alamayacağı da eklenmiştir. Anayasa Mahkemesi’nin anayasa değişikliklerinin iptali ve siyasi partileri kapatmada, 5’te 3 çoğunlukla karar vereceği hükme bağlanarak parti kapatmalar zorlaştırılmıştır.

26 Aralık 2002 tarihinde 76. ve 78. maddelerde değişiklik yapılarak “Milletvekilliği Seçilme Yeterliliği” ‘yeniden düzenlenmiş ve milletvekili seçilemeyecek şartlar arasında yer alan “ideolojik veya anarşik eylemlere” ifadesi “terör eylemlerine” şeklinde değiştirilmiştir. Aynı tarihteki değişiklik ile “*TBMM üyeliğinde boşalma olması halinde, TBMM kararı ile ara seçime gidilebileceği; ancak bir ilin veya seçim çevresinin TBMM’de üyesinin kalmaması halinde, boşalmayı takip eden 90 günden sonraki ilk Pazar günü ara seçim yapılması*” düzenlenmiştir. 7 Mayıs 2004 tarihindeki düzenlemeler yine AB’ye uyum çalışmaları çerçevesinde yapılmış olup, bu kapsamda Anayasa’nın 10, 15, 17, 30, 38, 87, 90, 131. ve 160. maddelerinde değişiklik yapılmış, 143. madde yürürlükten kaldırılmıştır.

Bu değişikliklerden belki de en önemlisi 38. maddesinde yapılan değişiklik ile ölüm cezası kaldırılmasıdır.

90. maddeye fıkra eklenerek temel hak ve özgürlüklere ilişkin uluslararası anlaşmalar ile kanun hükümleri çelişirse, hangisine öncelik verile-

ceği hususundaki tereddütlerin giderilmesi sağlanmış ve uyuşmazlıklarda, uluslararası anlaşma hükümlerinin esas alınması öngörülmüştür.

2004 yılında yapılan değişiklik ile Devlet Güvenlik Mahkemeleri kaldırılmıştır. 13 Ekim 2006 tarihinde Anayasa'nın 76. maddesinde yapılan değişiklikle 30 olan milletvekili seçilme yaşı 25'e indirilmiştir.

Anayasa'da 31 Mayıs 2007 tarihindeki değişiklikler ile TBMM seçimlerinin, 5 yılda bir yerine 4 yılda bir yapılması kararlaştırılmıştır. Diğer bir düzenleme ile de Yüksek Seçim Kurulu'nun görev ve yetkileri kapsamına, Cumhurbaşkanı seçimine ilişkin usul ve esaslar da dahil edilmiştir.

TBMM'nin, yapacağı seçimler dahil bütün işlerinde, üye tamsayısının 3'te 1'i ile toplanması (184) kararlaştırılmıştır. Buna ek olarak TBMM'nin, *"Anayasa'da başkaca bir hüküm yoksa toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar vermesi, ancak karar yeter sayısının hiçbir şekilde üye tamsayısının 4'te 1'inin bir fazlasından az olamayacağı"* maddesi getirilmiştir. Cumhurbaşkanının 5 artı 5 sistemiyle ve halkoyuyla seçilmesi kararlaştırılmıştır.

1982 Anayasası üzerinde yapılan en önemli değişikliklerden biri de 2010 yılında gerçekleştirilmiştir. Bu değişikliklerde yer alan önemli düzenlemeler şu şekildedir:

- Anayasa mahkemesinde yedek üye sistemi kaldırılmış, 11 asıl – 4 yedek üye yerine 17 asıl üye olarak belirlenmiştir. Üyelerin görev süresi de 12 yıl olarak düzenlenmiştir.

- Vatandaşlara, diğer tüm yargı yollarını tüketmiş olmak şartıyla, Anayasa Mahkemesi'ne bireysel başvuru yapma hakkı verilmiştir.
- Siyasi parti kapatma davalarında ve Anayasa değişikliğinin iptalinde üyelerin 3/5'i yerine 2/3'ünün oyu aranacaktır.
- Hakimler ve Savcılar Kurulunun üye sayısı "7 asıl 5 yedek" üyeden "22 asıl 12 yedek" üyeye çıkarılacaktır.
- Hakimler ve Savcılar Kurulunun meslekten çıkarma cezalarına karşı, Yüksek

Askerî Şûradaki ihraç kararlarına karşı ve memurlara verilen uyarma ve kınama cezalarına karşı yargıya gidilebilecektir.

- 12 Eylül Darbesi'nin sorumlularının yargılanmasını engelleyen “geçici 15. maddede” kaldırılmıştır.
- TBMM Başkanlığına bağlı olarak Kamu Denetçiliği Kurumu (ombudsmanlık) kurulmuştur.
- Yaşlılar, çocuklar, özürlüler, harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleri ile malul ve gaziler için ekstra tedbirler alınabileceği ve bu durumun eşitlik ilkesine aykırı olmayacağı belirtilerek bu durumdaki kişilere pozitif ayrımcılık getirilmiştir.

16 NİSAN 2017 TARİHLİ REFERANDUM İLE CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNE GEÇİŞ

16 Nisan 2017 tarihinde T.C. 1982 Anayasası üzerinde yapılan değişikliklerle “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne” geçilmiştir. Aslında söylem olarak “Başkanlık Sistemi” kullanılsa da “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi” çok daha doğru bir söylemdir (Doğan, 2018: 135). **Çalışmanın bu bölümünde ilgili düzenlemedeki yapılan değişiklikler ele alınmıştır.**

Bu değişiklikler şunlardır (T.C. 1982 Anayasası):

- 550 olan milletvekili sayısı 600’e çıkarılmış ve 25 olan milletvekili seçilme yaşı 18’e indirilmiştir. Milletvekili seçilme için yükümlü olduğu askerlik hizmetini yapmak şartı ifadesi askerlikle ilişiği olmama ifadesi ile değiştirilmiştir.
- Başkanlık sisteminin önemli ayırt edici özelliklerinden olan sert kuvvetler ayrılığının sağlanması amacıyla milletvekillerinin bakan olarak atanırlarsa üyelikleri sona ereceği hükme bağlanmıştır. Bunun doğal sonucu olarak bakanlar kurulunun kalkması ile birlikte kanun tasarıları kaldırılmıştır. Yani yasa teklif etme yetkisi yalnızca TBMM’dedir. Yine sert kuvvetler ayrılığının sağlanması amacıyla meclisin görev yetkileri arasında bakanları ve bakanlar kurulunu denetleme ibaresi kaldırılmıştır.
- Yargı kuvvetinin tarafsız olma sorumluluğu anayasal güvence altına alınması amacıyla “tarafsız” ibaresi anayasa eklenerek ilgili hüküm “Yargı yetkisi, Türk milleti adına bağımsız ve tarafsız mahkemelerce kullanılır.” haline getirilmiştir.
- Eski halinde, Cumhurbaşkanı tarafından meclise geri gönderilen kanunun meclis

tarafından aynen kabul durumunda, kanunun Cumhurbaşkanınca yayımlanması durumu, “meclis tam sayısının salt çoğunluğu ile aynen kabul edilirse cumhurbaşkanı yayımlamak zorundadır” şeklinde değiştirilerek kanunların daha fazla uzlaşma zemininde hazırlanması için olanak tanımıştır.

- Meclisi toplantıya çağırma yetkisi sadece cumhurbaşkanına verilmiştir.
- Meclisin denetim yolları yeniden düzenlenmiş, gensoru denetim yollarından çıkarılmış, milletvekillerinin en geç on beş gün içerisinde cevaplanmak üzere, Cumhurbaşkanını yardımcıları ve bakanlara yazılı olarak soru sormaları şeklinde denetim getirilmiştir.
- Anayasa Mahkemesi üye sayısı 17’den 15’e düşürülmüş, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu’nun ismi Hâkimler ve Savcılar Kurulu olarak değiştirilmiştir. Böylece Hâkimler ve Savcılar Kurulunun önceki isminde yer alan yüksek ifadesi kaldırılarak bu kurulun “yüksek mahkeme” olup olmama hususunda yaşanan anlam karışıklığı giderilmiştir.

- Cumhurbaşkanının seçilmesi için gereken meclis üyesi veya meclis üyesi niteliklerine ve milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olma şartı kaldırılarak “Türk vatandaşları arasından seçilebilir” hükmü getirilmiştir. Ayrıca “siyasi parti grupları, en son yapılan genel seçimlerde toplam geçerli oyların tek başına veya birlikte en az yüzde beşini almış olan siyasi partiler ile en az yüz bin seçmen aday gösterebileceği” hüküm altına alınmıştır. Bununla birlikte “seçilen cumhurbaşkanının varsa partisi ile ilişkisi kesilir” hükmü kaldırılarak “partili cumhurbaşkanlığı” olarak da adlandırılan durumun ortaya çıkması neden olan değişiklik gerçekleştirilmiştir.

- “Cumhurbaşkanı devletin başıdır.” hükmü “cumhurbaşkanı, Devlet başkanı sıfatıyla Türkiye Cumhuriyeti’ni ve Türk Milletinin birliğini temsil eder” hükmü ile değiştirilerek “Devlet başkanı” kavramı anayasa eklenmiştir.

Yürütme yetkisi ve görevi de anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılmak şartıyla Cumhurbaşkanına verilmiş, böylece yürütmedeki çift başlılık ortadan kaldırılmıştır. Merkezi idare içerisindeki kamu kurum ve kuruluşlarının; kuruluş, görev ve sorumlulukları Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenecektir. Anayasanın eski halinde Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri ile teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması yasa ile mümkün iken, anayasanın yeni halinde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenmektedir.

- Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarabilecektir. Fakat 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 düzenlenemeyecektir. Ayrıca, Anayasada

münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda ve Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarılması da mümkün kılınmamıştır. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde kanun hükümleri uygulanacağı, TBMM'nin aynı konuda kanun çıkarması durumunda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin hükümsüz hale geleceği madde haline getirilmiştir. Ayrıca, Cumhurbaşkanına, kanunların uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilme yetkisi de verilmiştir.

- Anayasanın bazı maddelerinde yer alan KHK, bakanlar kurulu, gensoru, tüzük, güvenoyu, kanun tasarısı, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği, bakanlar kurulu, başbakan, başbakan yardımcıları, Askeri Yargıtay, Askeri Yüksek İdare mahkemesi, askeri mahkemeler, sıkıyönetim gibi ifadeler kaldırılmış ve bunlara dair birçok anayasa maddesi mülga olmuştur.

- Bütçe kanun teklifini meclise sunma yetkisi Cumhurbaşkanı'na verilmiştir.

- Cumhurbaşkanına, seçildikten sonra bir veya daha fazla Cumhurbaşkanı yardımcısı atayabilme yetkisi verilmiştir. Cumhurbaşkanına vekalet yetkisi de cumhurbaşkanı yardımcısına verilmiştir. Bu konudaki düzenlemeden sonra ortaya çıkan madde şu şekildedir:

“Cumhurbaşkanı, seçildikten sonra bir veya daha fazla Cumhurbaşkanı yardımcısı atayabilir. Cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir nedenle boşalması halinde, kırk beş gün içinde Cumhurbaşkanı seçimi yapılır. Yenisi seçilene kadar Cumhurbaşkanı yardımcısı Cumhurbaşkanlığına vekâlet eder ve Cumhurbaşkanına ait yetkileri kullanır. Genel seçime bir yıl veya daha az kalmışsa Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimi de Cumhurbaşkanı seçimi ile birlikte yenilenir. Genel seçime bir yıldan fazla kalmışsa seçilen Cumhurbaşkanı Türkiye Büyük Millet Meclisi seçim tarihine kadar görevine devam eder. Kalan süreyi tamamlayan Cumhurbaşkanı açısından bu süre dönemden sayılmaz. Türkiye Büyük Millet Meclisi genel seçimlerinin yapılacağı tarihte her iki seçim birlikte yapılır. Cumhurbaşkanının hastalık ve yurt dışına çıkma gibi sebeplerle geçici olarak görevinden ayrılması hallerinde, Cumhurbaşkanı yardımcısı Cumhurbaşkanına vekâlet eder ve Cumhurbaşkanına ait yetkileri kullanır. Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanlar, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olanlar arasından Cumhurbaşkanı tarafından atanır ve görevden alınır. Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanlar, 81 inci maddede yazılı şekilde Türkiye Büyük Millet Meclisi önünde and içerler. Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakan olarak atanırlarsa üyelikleri sona erer. Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanlar, Cumhurbaşkanına karşı sorumludur.”

- Cumhurbaşkanı yardımcılarının ve bakanların da cezai sorumluluğu hakkında düzenlenen madde şu şekildedir (1982 Anayasası, Madde: 106):

“Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar hakkında görevleriyle ilgili suç işledikleri iddiasıyla, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının salt çoğunluğunun vereceği önergeyle soruşturma açılması istenebilir. Meclis, önergeyi en geç bir ay içinde görüşür ve üye tamsayısının beşte üçünün gizli oyuyla soruşturma açılmasına karar verebilir.

Soruşturma açılmasına karar verilmesi halinde, Meclisteki siyasi partilerin, güçleri oranında komisyona verebilecekleri üye sayısının üç katı olarak gösterecekleri adaylar arasından, her siyasi parti için ayrı ayrı ad çekme suretiyle kurulacak on beş kişilik bir komisyon tarafından soruşturma yapılır. Komisyon, soruşturma sonucunu belirten raporunu iki ay içinde Meclis Başkanlığına sunar. Soruşturmanın bu sürede bitirilememesi halinde, komisyona bir aylık yeni ve kesin bir süre verilir.

Rapor Başkanlığa verildiği tarihten itibaren on gün içinde dağıtılır ve dağıtımından itibaren on gün içinde Genel Kurulda görüşülür. Türkiye Büyük Millet Meclisi, üye tamsayısının üçte ikisinin gizli oyuyla Yüce Divana sevk kararı alabilir. Yüce Divan yargılaması üç ay içinde tamamlanır, bu sürede tamamlanamazsa bir defaya mahsus olmak üzere üç aylık ek süre verilir; yargılama bu sürede kesin olarak tamamlanır.

Bu kişilerin görevde buldukları sürede, görevleriyle ilgili işledikleri iddia edilen suçlar bakımından, görevleri bittikten sonra da beşinci, altıncı ve yedinci fıkra hükümleri uygulanır.

Yüce Divanda seçilmeye engel bir suçtan mahkûm edilen Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakanın görevi sona erer.”

- Yeni düzenleme ile “cumhurbaşkanının resen imzaladığı kararlar ve emirler aleyhine anayasa mahkemesi dâhil hiçbir yargı merciine başvurulamaz” hükmü kaldırılmıştır. Anayasanın eski halinde Cumhurbaşkanı sadece vatana ihanetten suçlanabilirken yeni düzenleme şu şekildedir (1982 Anayasası, Madde: 105):

“Cumhurbaşkanı hakkında, bir suç işlediği iddiasıyla Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının salt çoğunluğunun vereceği önergeyle soruşturma açılması istenebilir. Meclis, önergeyi en geç bir ay içinde görüşür ve üye tamsayısının beşte üçünün gizli oyuyla soruşturma açılmasına karar verebilir.

Soruşturma açılmasına karar verilmesi halinde, Meclisteki siyasi partilerin, güçleri

oranında komisyona verebilecekleri üye sayısının üç katı olarak gösterecekleri adaylar arasından her siyasi parti için ayrı ayrı ad çekme suretiyle kurulacak on beş kişilik bir komisyon tarafından soruşturma yapılır. Komisyon, soruşturma sonucunu belirten raporunu iki ay içinde Meclis Başkanlığına sunar. Soruşturmanın bu sürede bitirilememesi halinde, komisyona bir aylık yeni ve kesin bir süre verilir.

Rapor Başkanlığa verildiği tarihten itibaren on gün içinde dağıtılır; dağıtımından itibaren on gün içinde Genel Kurulda görüşülür. Türkiye Büyük Millet Meclisi, üye tamsayısının üçte ikisinin gizli oyuyla Yüce Divana sevk kararı alabilir. Yüce Divan yargılaması üç ay içinde tamamlanır; bu sürede tamamlanamazsa bir defaya mahsus olmak üzere üç aylık ek süre verilir; yargılama bu sürede kesin olarak tamamlanır.

Hakkında soruşturma açılmasına karar verilen Cumhurbaşkanı, seçim kararı alamaz.

Yüce Divanda seçilmeye engel bir suçtan mahkûm edilen Cumhurbaşkanının görevi sona erer.”

- Anayasa'nın düzenlemeden önceki halinde TBMM üyelerinin 6 ayı geçmemek üzere bakanlar kurulunca verilecek geçici bir görevi kabul etmesi meclis kararına bağlıyken bu hüküm kaldırılmıştır. Bu da yasama – yürütme organları arasındaki sert kuvvetler ayrılığının sağlanmasına yönelik bir düzenlemedir.

- Olağanüstü hal ilan etme yetkisi sadece Cumhurbaşkanıya verilmiş olup, cumhurbaşkanı bu dönemde OHAL kararnamesi düzenleyebilir. Bu madde şu şekildedir (T.C. Anayasası, Madde 119):

“Cumhurbaşkanı; savaş, savaşı gerektirecek bir durumun baş göstermesi, seferberlik, ayaklanma, vatan veya Cumhuriyete karşı kuvvetli ve eylemli bir kalkışma, ülkenin ve milletin bölünmezliğini içten veya dıştan tehlikeye düşüren şiddet hareketlerinin yaygınlaşması, anayasal düzeni veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik yaygın şiddet hareketlerinin ortaya çıkması, şiddet olayları nedeniyle kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması, tabii afet veya tehlikeli salgın hastalık ya da ağır ekonomik bunalımın ortaya çıkması hallerinde yurdun tamamında veya bir bölgesinde, süresi altı ayı geçmemek üzere olağanüstü hal ilan edebilir. Olağanüstü hal ilanı kararı, verildiği gün Resmî Gazetede yayımlanır ve aynı gün Türkiye Büyük Millet Meclisinin onayına sunulur. Türkiye Büyük Millet Meclisi tatilde ise derhal toplantıya çağırılır; Meclis gerekli gördüğü takdirde olağanüstü halin süresini kısaltabilir; uzatabilir veya olağanüstü hali kaldırabilir. Cumhurbaşkanının talebiyle Türkiye Büyük Millet Meclisi her defasında dört ayı geçmemek üzere süreyi uzatabilir. Savaş hallerinde bu dört aylık süre aranmaz.”

- Sıkıyönetim uygulaması da anayasa metninden çıkarılmıştır.

- “Disiplin mahkemeleri dışında askeri mahkemeler kurulamaz” hükmü ile askeri yargı kaldırılmıştır. Böylece uyuşmazlık Mahkemeleri yalnızca adli ve idari yargı mercileri arasındaki görev ve hüküm uyuşmazlıklarını kesin olarak çözümlenmeye yetkili kılınmıştır. Fakat, savaş halinde asker kişilerin görevleri ile ilgili olarak işledikleri suçlara ait davalara bakmakla görevli askeri mahkemeler kurulabileceği de düzenlemede yer almıştır.

- Milli Güvenlik Kurulu (MGK) üyeleri tekrar düzenlenmiş olup, bu üyeler arasından Başbakan, Başbakan Yardımcıları, Jandarma Genel Komutanı çıkarılarak Cumhurbaşkanı yardımcılarını eklenmiştir. MGK görüşlerini daha önceden Bakanlar Kurulu’na sunarken artık Cumhurbaşkanı’na sunar ve bu kararlar da cumhurbaşkanınca değerlendirilir. MGK gündemi cumhurbaşkanınca düzenlenirken cumhurbaşkanı yardımcısının önerileri de dikkate alınır. Eski anayasada MGK Cumhurbaşkanı katılmadığı zamanlarda başbakan başkanlığında toplanırken artık Cumhurbaşkanı yardımcısının başkanlığında toplanmaktadır. MGK Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri eski anayasa haliyle kanunla düzenlenirken artık Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenmektedir.

- Yeni anayasa ile tüzükler kaldırılmış, Cumhurbaşkanı bakanlıklar ve kamu tüzelkişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla yönetmelikler çıkarabilme yetkisi verilmiştir.

- Seçimlerin yenilenmesinin ise TBMM üye tamsayısının 3/5 çoğunluğu ile mümkün olacağı hükme bağlanmıştır. Böyle bir durumda TBMM genel seçimi ile Cumhurbaşkanlığı seçimi birlikte yapılacaktır. Cumhurbaşkanı’nın ikinci döneminde Meclis tarafından seçimlerin yenilenmesine karar verilmesi durumunda ise Cumhurbaşkanı bir kez daha aday olabilecektir.

Bu maddelere ek olarak geçici madde ve yürürlük maddesi ile geçiş dönemine ait bazı düzenlemelerde de bulunulmuştur.

SONUÇ

Osmanlı - Türk Anayasallaşma süreci, Sened-i İttifak, Tanzimat ve Islahat Fermanı gibi anayasallaşma çalışmaları ile 1876 Kanun-i Esasi, 1921 Anayasası, 1924 Anayasası ve diğer anayasalarımızı kapsamaması bakımında oldukça önemli bir dönemdir. Padişahın mutlak otoritesini sınırlamak amacıyla olan Sened-i İttifak, bu açıdan bakıldığında Osmanlı - Türk Anayasallaşma sürecinin başlangıcı olarak görülür. Merkezi hükümet ile taşradaki organlarını yeniden düzenleyişi açısından Tanzimat bürokrasisi 19. yüzyıl şartlarına göre önemli derecede örgütlenme başarısıdır ve devlet idaresindeki modernleşmenin başlangıcı da Tanzimat Fermanı ile mümkün olmuştur. Tanzimat döneminde nezaretler uzmanlaşarak merkez ve taşradaki organlarıyla birleşmiştir. Dâhiliye ve hariciye nezaretlerinin kuruluşu ve örgütlerin gelişmesinde bu birleşme görülebilir. Hariciye nezareti dış temsilcilikler, dahiliye nezareti ise vilayetler üzerinde merkezi denetimi ve düzenli yazışma imkânı sağlayabilmiş, memurların terfi, maaş, tayin gibi özlük işleri düzene girmiştir. Islahat Fermanı'nın ilanı ile de eşitlik mücadelesi devam etmiş, birçok alanda Hristiyan tebaa ile ilgili yeni düzenlemeler yapılmıştır. 1876 yılında ilan edilen Kanun-i Esasi ise Türkiye'nin modern siyasi sisteminin resmi başlangıcı olarak görülür. Bu anayasa padişahın otoritesini ilk kez kısıtlayarak koruma sağlamıştır. Fakat bu anayasada dernek kurma hakkı veya toplanma hakkı gibi temel haklar ile demokratik hakların temeli olan düşünce ve ifade hürriyeti gibi haklar bulunmamaktadır. Yani bu anayasanın temel haklar kısmı eksiktir.

Daha sonra ise Milli Mücadele Dönemi'nde ilan edilen 1921 Anayasası, Cumhuriyet'in ilanından sonra ilan edilen ilk anayasa olarak 1924 Anayasası, darbe gibi meşru olmayan müdahaleler sonrası hazırlanan 1961 ve 1982 Anayasaları incelendiğinde hepsinin kendine has özellikleri olduğu görülür. Tüm bu anayasalar birçok kez değişikliğe uğramıştır.

Bilindiği gibi 1982 Anayasası askeri darbe sonucu oluşturulmuştur.

Bununla bağlantılı olarak da temel hak ve özgürlükler açısından toplumun her kesiminden eleştiri almaktadır. Bu nedenle söz konusu anayasa birçok kez değişikliğe uğramıştır.

1982 Anayasası üzerinde 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan referandum ile geçilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, hem başkanlık sisteminden hem de parlamenter sistemden farklı olarak Türkiye'ye özgü yeni bir sistemdir. Bu sistemde Cumhurbaşkanlığı makamı, eski sistemde sembolik bir durumda iken yeni sistemde yürütmenin başı ve icracısı olarak daha etkin bir duruma getirilmiştir.

Bu referandum ile yapılan değişiklikler incelendiğinde;

Türkiye'nin ABD modeline kıyasla federal devlet yapısını tercih etmediği görülür. Tıpkı başkanlık sisteminde olduğu gibi Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde de sert bir kuvvetler ayrılığı olduğu görülmektedir. Böylece koalisyon hükümetlerinin bir sonucu olarak istikrarsız yönetimlerin ve siyasi tıkanıklıkların önlenmesi hedeflenmektedir. Eski sistemde meclisten bir vekil aynı zamanda bakanlık görevini de üstlenebiliyor ve dahil olduğu bakanlar kurulu da yasa tasarısı ve KHK'ler ile yasama organı gibi çalışabiliyordu. Ayrıca siyasi parti üyeliği olan bir bakanın uygulamak istediği politikalarda bir siyasi partiye bağlı kalması eski sistemin olumsuz yönlerindendi. Yeni sistemde ise Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin bakan olarak atanmaları durumunda meclis üyeliklerinin sona ermesi bu olumsuz durumu düzeltebilecek türdendir. Yasama – yürütme ayrılığı açısından son derece önemli görülen bir diğer değişiklik ise yasa tekliflerinin sadece meclis tarafından yapılabilmesidir. Yani Bakanlar Kurulu'na ait olan Kanun Hükmünde Kararname çıkarmak, kanun tasarısı hazırlamak gibi yetkiler ve bakanların meclis faaliyetlerine katılması gibi uygulamalar kaldırılarak yasama ve yürütme arasında sert kuvvetler ayrılığı sağlanmıştır.

Kaynakça

- Atar, Y. (2000). *Demokrasilerde Anayasal Değişmenin Dinamikleri ve Anayasa Yapımı*, Konya: Mimoza Yayınevi, Konya.
- Başgil, F. A. (1935). *Esas Teşkilat Hukuku Dersleri*. İstanbul: Selamet Matbaası.
- Berkes, N. (2016). *Türkiye’de Çağdaşlaşma, Yapı Kredi Yayınları*, İstanbul.
- Bozkurt, G. (2010). *Batı Hukukunun Türkiye’de Benimsenmesi Osmanlı Devleti’nden Türkiye Cumhuriyeti’ne Resepsiyon Süreci (1839 - 1939)*, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara.
- Can, O. (2002). *Anayasa Değişiklikleri ve Düşünceyi Açıklama Özgürlüğü*. *Anayasa Yargısı*. 18 (1).
- Doğan, S. (2018). *Türkiye’de Hükümet Sistemi Tartışmaları Çerçevesinde Başkanlık Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği*. Basılmamış Yüksek Lisans Tezi. Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Edirne.
- Durdu, M. B. (2003). *Osmanlı Devleti’nde Jön Türk Hareketinin Başlaması ve Etkileri*, Ankara Üniversitesi Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi, Cilt 14, Sayı 14.
- Demirkol, M. (2016). *Başarısız Bir Anayasa Yapım Süreci: TBMM Meclis Anayasa Komisyonu’na Yönelik Bir Değerlendirme*. *Balkan Sosyal Bilimler Dergisi (ICOMEPE Özel Sayısı)*, s. 1-12.
- Engelhardt, E.P. (1999). *Tanzimat ve Türkiye*, Kaknüs Yayınları, İstanbul.
- Fendoğlu, H. T. (2002). “2001 Anayasa Değişikliği Bağlamında Temel Hak ve Özgürlüklerin Sınırlanması”, https://www.anayasa.gov.tr/files/pdf/anayasa_yargisi/anyarg19/fendoglu.pdf, (30.06.2021).
- Gözübüyük, Şeref (2003), *Anayasa Metni ve 11. Protokole Göre Hazırlanmış Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi*, Ankara: Turhan Yayınevi.
- Karpat, K. (2014). *Osmanlı Modernleşmesi*, Timaş Yayınları, İstanbul.
- Kaboğlu, İbrahim, Ö., “2001 Anayasa Değişiklikleri Ulusal üstü Tepkiden Ulusal Tepkiye”, http://www.anayasa.gov.tr/files/pdf/anayasa_yargisi/anyarg19/kaboglu.pdf, (Erişim Tarihi 25.06.2021).
- Lewis, B. (2015). *Modern Türkiye’nin Doğuşu*, Arkadaş Yayınevi, Ankara.
- Mardin, Ş. (2015). *Yeni Osmanlı Düşüncesinin Doğuşu*, İletişim Yayınları, İstanbul.
- Ortaylı, İ. ve Erdinç, E. Ş. (2016). *İttihat ve Terakki Osmanlı İmparatorluğu’nda Gizli Örgütlenmeler ve Darbeler*, Hazırlayan: Alper Çeker, İnkılap Kitapevi, İstanbul.
- Özbudun, Ergun (2004), *Türk Anayasa Hukuku*, Ankara: Yetkin Basım Yayım Dağıtım.
- Ramsaur, E. E. (2011). *Jön Türkler: 1908 İhtilalinin Doğuşu*, Pınar Yayınları, İstanbul.
- Soysal, M. (1984). “Temel Nitelikleriyle 1961 ve 1982 Anayasaları”, Ankara: Anayasa Yargısı Anayasa Mahkemesi Yayını, s.11-20

- Tanör, B. (2014). Osmanlı - Türk Anayasal Gelişmeleri. İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.
- Tunaya, T. Z. (2016). Türkiye'nin Siyasi Hayatında Batılılaşma Hareketleri, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- T.C 1982 Anayasası. (1982, 20 Ekim). Resmi Gazete (Sayı: 17844). Erişim Adresi: <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/17844.pdf>, (01.07.2021).
- Uyan, R. (2009). Osmanlı ve Cumhuriyet Dönemi Anayasalarının Hazırlanışı ve Değişiklikleri. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Mustafa Kemal Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Hatay.
- Yamaç, M. (2020). Türkiye Devleti'nin ilk anayasası 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu. Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 22(TBMM'nin 100. Yılı ve Millî İrade Özel Sayısı), 204-220.
- Yücel. Y. (1974). Osmanlı İmparatorluğu'nda Desantralizasyona Dair Genel Çözümler, Belleten, 38. Cilt.
- Zurcher, E. J. (2016). Modernleşen Türkiye'nin Tarihi, 32.Baskı, İletişim Yayıncılık, İstanbul.

CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ VE TÜRK KAMU YÖNETİMİ: FIRSATLAR, RİSKLER VE KRONİK SORUN ALANLARI

Arş. Gör. Dr. Muhammed Z. ÇIĞMAN^{1,2}

ÖZET

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi (CHS) ve Türk siyaset, ekonomi, hukuk ve yönetim sistemine etkileri son zamanların en dikkat çekici tartışmalarından biridir. Bu makale Türk kamu yönetiminin bazı güçlü ve zayıf yanları temelinde CHS'nin getirdiği fırsat ve riskleri tartışmaktadır. Çalışmada, CHS'nin esnek bir örgütsel yapı sağlayarak kırtasiyeciliği hafifleteceği, öte yandan, öngörülebilirliği azaltarak kurumsallığı zedeleyeceği ileri sürülmüştür. CHS'nin kamu yönetimi etiği ve devlete bağlılık gibi konularda ciddi bir etkisi olmayacaktır. Çalışma, CHS'nin muhtemel etkilerine ilişkin tartışmaya Kamu Yönetimi açısından katkıda bulunmayı amaçlamaktadır.

Anahtar Kelimeler: Türk Kamu Yönetimi, Yönetim Reformu, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi

1 - Makale Künye Bilgisi:

ÇIĞMAN, Muhammed Z. (2021). "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Türk Kamu Yönetimi: Fırsatlar, Riskler". Avrasya Dosyası Dergisi, Cilt No: 12 (Sayı-2): 84-114.

2 - Beni bu çalışmaya yönlendiren hocam Prof. Dr. Adem ESEN başta olmak üzere, eleştiri ve önerilerini esirgemeyen Prof. Dr. Özgür ÖNDER, Doç. Dr. Fatih KIRIŞIK, Dr. Öğr. Üyesi İsmail Cem KARADUT, Arş. Gör. Dr. Emre AKCAGÜNDÜZ, Arş. Gör. Dr. Samed KURBAN ve Dr. Ömer MURAT'a teşekkürlerimi sunarım. Kütahya Dumlupınar Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi, Kütahya, Türkiye (ORCID ID: 0000-0001-9761-4102), mzahid.cigman@dpu.edu.tr

TURKISH PRESIDENTIAL SYSTEM AND TURKISH PUBLIC ADMINISTRATION: OPPORTUNITIES, CHALLENGES AND CHRONIC PROBLEMS

ABSTRACT

One of the most significant current discussions in Turkish political life is the Turkish presidential system (TPS) and its effects on Turkey's political, economic, legal, and administrative systems. In considering the strengths and weaknesses of the Turkish presidential system, this paper discusses the opportunities and challenges for public administration. This paper argues that while the Turkish presidential system may alleviate red tape by providing a flexible organizational structure, it will damage public institutions by decreasing predictability. However, the Turkish presidential system will not have a serious impact on some critical administrative issues like public service ethics and loyalty to the State. This study aims to contribute to the discussion on the probable effects of the Turkish presidential system from a Public Administration perspective.

Keywords: Turkish Public Administration, Administrative Reform, Turkish Presidential System

GİRİŞ

Türkiye, 16/4/2017 tarihli halk oylamasında kabul edilen Anayasa değişiklikleri ile (YSK 2017, K:663, RG:30050), Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi (CHS) olarak adlandırılan Türk tipi başkanlık sistemini benimsemiştir. Yeni sistemin yalnızca siyasette değil, kamu yönetiminin aralarında olduğu pek çok sorun alanında çözüme katkıda bulunacağı savunulmaktadır (Akıncı, 2017; Demir vd., 2017). Yürütmede çift başlılığın kaldırılması, tek elde toplanan yetkiler sayesinde karar alma ve uygulama süreçlerinin hızlandırılması, seçilmişlerin atanmışlar karşısındaki konumunun güçlendirilmesi sayesinde kamu bürokrasisinin siyasete müdahalesinin engellenmesi gibi konularda CHS'nin Türk kamu yönetimine olumlu yönde etki edeceği ileri sürülmektedir (Güler, 2018). Öte yandan, yeni sistemin denge ve denetim sistemini bozduğu iddia edilmekte (Doğan ve Geyik, 2020), başkanlık sisteminin evrensel gereklerine uymayan sistemin yerindeliği sorgulanmaktadır (Karadut, 2020). CHS'nin halk oylamasına sunulması, kamuoyunda iddialaşma ve cepheleşmeye neden olmuş, tartışmanın soğukkanlı bir zeminde yürütülmesini zorlaştırmıştır. CHS hâlen ülke gündemini meşgul etmekte, partiler/ittifaklar arası mücadelenin mühimmatı olarak kullanılmaktadır. Oysa, CHS'nin siyaset, ekonomi, hukuk ve kamu yönetimi gibi alanlardaki muhtemel sonuçları, güncel siyaset malzemesi olmanın ötesinde bir ilgiyi de hak etmektedir. Bu çalışmada bu alanlardan birisi irdelenecek, cari sistemin kamu yönetimine muhtemel etkileri, olumlu ve olumsuz yönleriyle ele alınacaktır.

Anayasalar, hukuki olmanın yanı sıra, siyasi ve toplumsal yanları da olan metinlerdir. Bu bakımdan, anayasa değerlendirmelerini Siyaset

Bilimi ve Anayasa Hukuku gibi alanların ötesine taşımak gerekmektedir. Diğer alanlar gibi Kamu Yönetimi de anayasayı kendi özgün konumu ve bakış açısı ekseninde sorunsallaştırıp çözümleyecektir. Diğer alanların yaklaşımını Kamu Yönetiminde tekrarlamamanın ek bir fayda üretmesi pek de mümkün değildir. Söz gelimi, anayasa maddeleriyle sınırlı bir çözümleme, muhtemelen, Hukuk alanında yapılanlara farklı bir bakış getiremeyecek; üstelik hukuki indirgemeciliğin kamu yönetimi gibi çok boyutlu bir olgunun anlaşılmasında (veya açıklanmasında) doğuracağı zararlarla malul olacaktır. Bu bakımdan, Kamu Yönetimindeki anayasa incelemesinin, metnin ötesine geçerek uygulamaya odaklanması yerindedir. Ne var ki CHS'nin kabulünden bu yana geçen süre, bir sistem değişikliğinin etkilerini tespit etmek için fazla uzun değildir (Öztürk, 2019). Daha da önemlisi, bu süre içinde Türk siyasetinde iktidar-muhalefet ilişkileri ve ittifaklar düzeninde esaslı bir değişiklik meydana gelmemiştir. Rollerin değişkenlik göstermemesi, yapının/sistemin net katkısını belirlemeyi imkânsız hâle getirmektedir. Bu nedenle, yeni sistemin Türk kamu yönetimine etkilerini uygulama üzerinden değerlendirmek şimdilik mümkün değildir. Etkilerin belireceği kadar uzun bir süre beklemek daha emin bir yol gibi görünmekle birlikte, Kamu Yönetimi gibi uygulamayı yönlendirme iddiasındaki bir alan, eksik ve hatalı da olsa bazı öngörülerde bulunma yükümlülüğü taşımaktadır. Türk kamu yönetiminin güçlü ve zayıf yönlerini belirleyip yeni sistemin bunlara muhtemel etkilerini sistem düzeyinde girişilecek bir durum çözümlemesine tabi tutmak, bu şartlar altında uygun bir yol olacaktır. Bu çalışmada bu yol izlenmiş, bir durum belirleme matrisi çıkarmak üzere, ilk bölümde Türk kamu yönetiminin güçlü ve zayıf yanları kısaca sunulmuş, ikinci bölümde CHS'nin sorunlu alanlara getireceği muhtemel çözümler ve güçlü yanları zaafa uğratma potansiyeli tartışılmıştır. Üçüncü bölümde Türk kamu yönetiminin önemli zaafı arasında bulunmakla birlikte CHS'nin çözüm getiremeyeceği sorun alanlarına işaret edilmiştir. Sonuç kısmında CHS'nin genel

bir değerlendirmesi yapılarak yönetim olgusunun karmaşıklığı karşısında hükümet sistemi düzeyindeki çözüm arayışlarının yetersizliğine dikkat çekilmiştir.

TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN GÜÇLÜ VE ZAYIF YANLARI

Herhangi bir reformun kamu yönetimine muhtemel etkilerini tartışmadan önce, mevcut durumun bir resmini çıkarmak gerekmektedir. Bu bölümde, güçlü ve zayıf yanları üzerinden Türk kamu yönetiminin genel bir betimlemesi yapılmaya çalışılacaktır. Böyle bir betimleme nesnellik ve kapsayıcılık açısından eleştirilere fazlasıyla açık olacaktır. Yine de durum çözümlemesi yapılmaksızın girişilecek değerlendirmelerin keyfiliklerinden kaçınmak adına, güçlü ve zayıf yanların belirlenmesi gerekmektedir. Bir ülke kamu yönetiminin genel değerlendirmesine kaynaklık eden ve ortak kabul görmüş bir model henüz ortaya atılmış değildir. Böyle bir modelin yokluğunda bu çalışma, Behn'in (1995) alan için önerdiği büyük soruları, araştırma nesnesine yansıtma yolunu benimsemektedir. Behn'in önerdiği kırtasiyecilik (Bozeman, 1993), güdüleme (Vroom, 1967:6) ve performans (Boyne, 2002) soruları eleştirilse de (Neumann, 1996) bunlarla rekabet edebilecek alternatifler ortaya konmamıştır. Bu çalışmada, anılan sorulara ek olarak, alanın kurucu tartışması olan ve günümüzde de önemini koruyan siyaset – yönetim ilişkisi (Akbulut, 2009) dördüncü bir soru olarak önerilmektedir. Bu çerçevede, Türk kamu yönetiminin güçlü ve zayıf yanları; kırtasiyecilik, güdüleme, performans ve siyaset – yönetim ilişkisi eksenlerinde ele alınacaktır.

Çağdaş bürokrasilerin genelinde olduğu gibi Türk kamu yönetiminde de kırtasiyecilik sorunu bulunmaktadır. Kırtasiyecilikte Türk toplumunun genelinde görülen belirsizlikten kaçınma eğiliminin de (Hofstede, 1984, s. 122) bir etkisi bulunduğu iddia edilebilir. İtaat yükü kamu görevlilerinin riskten kaçınma eğilimleriyle birleştiğinde aracın amaç hâline gelmesi dolayısıyla kamu hizmetinde verimsizliğe neden olmak-

tadır (Oberfield, 2009). Yeni kamu işletmeciliği reformlarıyla, vatandaşa yakın hizmet birimlerinin güçlendirilmesi yönündeki eğilim, aynı süreçte performans yönetimi dolayısıyla ortaya çıkan yeni bürokrasi nedeniyle istenen düzeyde etkili olamamıştır (Travers, 2007). Günümüzde Türk kamu görevlileri kamu hukukunun neden olduğu kırtasiyeciliğin etki alanından kurtulamamışken bir de performans hedeflerinin neden olduğu, kırtasiyeciliğin farklı bir türüyle baş etmek durumunda kalmışlardır. Performans göstergelerine odaklanan yeni kırtasiyecilik, kamu hizmeti performansını ıskalayabilmektedir.

Ayrıntılı idari düzenlemeler, Türk kamu yönetimindeki kırtasiyecilik eğilimiyle yakından ilişkili bir başka sorun alanıdır. Bu kurallar kamu yönetiminin yavaşlamasına neden olmaktadır. Ancak, bunları büsbütün ortadan kaldıran bir serbestleştirme de başka sorunlara yol açabilmektedir. Zira hak kayıplarının yaşanmaması ve öngörülebilirliğin artırılması adına süre ve sürece ilişkin bazı kuralların bulunması çağdaş bürokrasilerin vazgeçilmezleri arasındadır. Burada sorun, düzenlemelerde esnekliğin sağlanamamasında düğümlenmektedir. Kişilerin hakları ile işlem hızı arasında en uygun denge bulunsa dahi bu, çevresel etmenlere bağlı olarak değiştirilmek durumundadır. Yalnızca idari düzenleme yoğunluğu değil, kamu örgütünün yapısı ve insan kaynağı da çevrenin devingenliğine ayak uydurmak zorundadır. Toplumsal ve ekonomik hayatta yaşanan hızlı dönüşümlere ayak uydurmaya çalışan kamu kesiminin kanunlarla ayrıntılı olarak düzenlenmesi hantallığa neden olacaktır. Zira kanun, yasama organında komisyon ve genel kurulda yaşanan uzun tartışmalar dolayısıyla geç olgunlaşan bir düzenleme türüdür. Geçmişte, yasama sürecinde yürütmenin elini güçlendiren bazı yetkilere yer verilmiş olsa da (örn. Kanunuesasi, m.35; AY, m.88, 9.7.2018 öncesi) bunlar yasamayı kamu yönetiminin hızına eriştirebilecek yeterlikten uzaktır. Aslında, emin ve ağır adımlarla ilerlemesi yasama mantığına uygundur. Ne var ki kanunlarla sıkı şekilde düzenlenmesi hâlinde yasama, kamu kesimi-

nin de hantallaşmasına neden olmaktadır. Görüldüğü üzere, ayrıntılı idari düzenlemelerin varlığı ve inisiyatif eksikliği dolayısıyla, kırtasiyecilik, Türk kamu yönetiminin zayıf yanları arasındadır.

Kırtasiyecilik gibi, kamu yönetiminin toplum nezdindeki saygınlığına gölge düşüren sorunları bulunsa da Türkiye’de devletin ve kamu yönetiminin genel olarak saygı gördüğü ileri sürülebilir. Devlete duyulan saygı ve bağlılık, bir güdüleme kaynağı olarak Türk kamu yönetiminin artıları arasında sayılabilir (Çığman, 2021). Aslında, devlet Türk toplum ve siyaset hayatında uzun süredir merkezî bir konum işgal etmektedir. Türkiye’nin yüzyılları aşan reform gündeminin asıl amacı, yakın zamanlara kadar, devleti korumak olmuştur. Kral ve kilise gibi otoriteler karşısında bağımsız bireyin özgürlüğünü öne çıkararak bir zihniyetin hâkim olduğu Avrupa siyasi düşünce geleneğine karşı çağdaş Türk siyasi düşüncesi devleti koruyup güçlendirme amacına yönelmiştir. Osmanlı liberallerinin benimsediği devlet yanlısı tutum Cumhuriyet’te de varlığını sürdürmüştür (Mardin, 2006; Ülken, 1966). Bireyin çıkarını devletin karşısında değil, çatısı altında arayan bu geleneksel tutumun, 1980 sonrasında bariz bir şekilde zayıflamakla birlikte günümüzde de etkili olduğu ileri sürülebilir. Devletin konumuna bağlı olarak Türkiye’de kamu görevi de belli bir saygınlığa sahiptir. 19. yüzyıldan itibaren memuriyetin karşısında ticaretin özendirilmesi gerek devletin gerekse aydınların öncelikleri arasında olmuşsa da (Toprak, 2012) kamu görevi gerek saygınlığı gerekse sağladığı maddi imkânlar (Tansel, 2005) dolayısıyla cazibesini yitirmemiştir. Devletin ve kamu görevinin saygınlığı, kamu kurumlarının örgütsel çekiciliğini artırmaktadır. Milyonlarca eğitimli gencin KPSS’ye girdiği Türkiye ile yetenekli nüfusu kamu görevine çekmenin başlıca bir sorun alanı olduğu ülkeleri (Lewis ve Frank, 2002) karşılaştırmak dahi mümkün değildir.

Türkiye’de kamu görevlilerinin toplumsal hayatta geleneksel bir ağırlığı bulunmaktadır. Üst düzey kamu görevlileri kurdukları vakıflarla

bayındırlık, sağlık, eğitim ve kültür gibi alanlarda görevlerinin ötesine geçerek kamu yararına daha geniş bir çerçeveden katkıda bulunmuşlardır. Kamu görevlileri, ülkenin kültür hayatında da belirleyici olmuşlardır. Söz gelimi Osmanlı şiiirinin birçok önemli temsilcisi kamu görevi kökenlidir (İnal, 1982: Muallim Naci, 2000;). Kamu görevlilerinin sivilde de bu kadar etkili olması aslında bir başka olgunun, kamu görevinin çekiciliğinin bir görünümüdür: Kamu hizmetinin maddi ve manevi getirilerinin nispi yüksekliği yakın zamana kadar ülkenin seçkin insan kaynağını kamuya çekmiştir. Türkiye’de hâlen özel kesimin çok gerisinde kalmayan bir kamu kesimi insan kaynağının bulunduğu iddia edilebilir.

Kamu kesiminin ülkenin ilerlemesinde oynadığı rol ülkeler ve dönemler arasında çeşitlilik göstermektedir. Türkiye’de kamunun bu konuda genelde merkezî bir rol oynadığı görülmektedir. 19. yüzyılın Babıali bürokratlarının ülkenin gelişimi konusunda belirli bir misyon üstlendikleri açıktır (Ortaylı, 2005). Çağdaşlaşma konusunda bütün bir yüzyıla yayılan çabalarda bürokrasinin bu tutumunun da bir payı bulunmaktadır. Bu çabalara 20. yüzyılda belirginleşen bir uluslaşma ve planlı dönemde beliren bir kalkınma misyonunu da eklemek gerekir. 1980 sonrası dönemde öne çıkan liberalleşme adımlarında dahi bürokrasinin bir kısmının muhalefetine karşılık yeniliklerin öncülerinin de Özal gibi bürokrasi çıkışlı veya Recep Yazıcıoğlu (Akcagündüz, 2019; Yıldız, 2005) gibi ömrünün sonunda dek bürokrasi içinde kalan isimler olduğu unutulmamalıdır.

Toplum ve devlet yararına üstlendikleri roller, Türk kamu görevlilerinin yalnızca kamusal amaçlarla güdülendikleri gibi bir yanılsamaya yol açmamalıdır. Kuşkusuz, diğer insanlar gibi, kamu görevlileri de bazen kamusal amaçlarla çatışacak şekilde dar çıkarlarıyla güdülenebilmektedirler. Aslında, ahlaki yozlaşmanın kamu kesimine yansımalarının doğurduğu sorunlar Türk kamu yönetimini uzun zamandır meşgul etmektedir. Bu sorunları iki kategoriye ayırmak mümkündür. Bunlardan ilki, kamu gücünün suistimalinden kaynaklanan ve suç kapsamına gi-

ren fiillerdir. Rüşvet, irtikap, usulsüz hediye kabulü gibi kişisel çıkarlara düşkünlükten kaynaklanan suçların yanı sıra işkence gibi, kamusal bir amaca yöneldiğinde dahi temel ahlaki ilkelerle çatışması dolayısıyla etik dışı sayılan suçlar da bu kategoriye girmektedir. Bu kategorinin bazı örnekleri yüzyıllardır Türk kamu yönetiminin ciddi sorunları arasında yer almaktadır. Söz gelimi rüşvet, Osmanlı-Türk toplumunu yüzyıllarca tahrip eden yozlaşmanın belirgin bir örneği olmuştur. Mumcu'nun da (2005, s. 308) ifade ettiği gibi, “rüşvet ve ona bağlı, ya da onunla birlikte zincirleme bir şekilde işlenen diğer suçlar Devletin Yönetim ve Yargı örgütlerinin çökmesinde çok önemli roller oynamıştır.” Olumsuz etkileri ilkiyle karşılaştırılabilecek ikinci kategori etik sorunlar, kamusal değerlerin sindirilememesinden kaynaklanan ihlallerden oluşmaktadır. Kayırmacılık, göreve gereken özeni göstermeme, çıkar çatışmalarından kaçınmama gibi, nesnel verilerle tespiti hayli zor etik ihlallerin yer aldığı bu kategorinin öğeleri genellikle cezai yaptırıma bağlanmamıştır. Kamu Görevlileri Etik Kurulunun ve kısmen Kamu Denetçiliği Kurumunun bu kategori kapsamına giren etik ihlaller konusunda kısıtlı bir denetim işlevi gördüğü ileri sürülebilir. Etik ihlallerin her iki kategorisi de bir hukuk ve denetim sorunu olmanın ötesinde çok yönlü ve derin toplumsal temelleri bulunan sorunlardır. Öyleyse, Türk kamu yönetiminin güdüleme konusunda genel olarak iyi sınav verdiği; ancak, bazı derin ve köklü zaafı da bulunduğu söylenebilir.

Güdülemenin performansla ilişkisi (Porter ve Lawler, 1968) göz önünde bulundurulduğunda, Türk kamu yönetiminin güdüleme konusundaki güçlü ve zayıf yanları performansla da dolaylı olarak ilişkilendirilebilir. Ancak, performans, güdüleme bağlamı dışında da incelenmeyi hak eden önemli bir sorun alanıdır. Türkiye’de, kamusal performansı artırmak için girişilen en büyük ve en uzun süreli proje, devletin kapasitesini artıracak yaygın ve güçlü bir merkezî bürokrasinin kurulması olmuştur. Merkezileşme, Türk kamu yönetiminin, 19. yüzyıldan bu yana

aksi yöndeki düşünce ve uygulamalara karşı varlığını koruyabilen büyük eğilimdir. 19. yüzyıl merkezileşmesi, bir yanıyla, 18. yüzyılın zoraki yerelliğine bir tepki olarak okunabilir. Özkaya'ya (1994, s. 179) göre, “resmî âyân olanların halka olan zulümleri özellikle XVIII. yüzyılın ikinci yarısında Anadolu'da yaygın bir hal arzetymekte idi.” Merkezin otorite boşluğunun taşrada yerel seçkinlerce doldurulduğu, kamu yararından ziyade mütegalibenin çıkarlarına hizmet ettiği düşünölen ve sultanların ne adalet anlayışlarıyla ne de iktidar hırslarıyla bağdaşabilecek bu türden bir yerelleşmenin tepki doğurmaması zaten beklenemezdi. Merkezileşme yolunda II. Mahmud'un attığı güçlü adımlar, her zaman sultanın otoritesine hizmet etmemiştir. Özellikle Sultan Abdölmecid dönemi, Babıali'nin Saray karşısında dengeleyici bir güç odağı olarak belirmesine şahitlik etmiştir. Sultan ve Babıali arasındaki dengeler değişse de genel olarak merkezin yerel üzerindeki otoritesi bu dönemde genel olarak güçlenmiştir. Özellikle II. Abdöhamid dönemi Türkiye'si, ulaştırma ve eğitim alanlarında kurduğu yaygın ađ ile merkezileşme kapasitesini oldukça geliştirmiştir. Kapitöstasyonları kaldırarak dışarıya, geleneksel muhalefet odaklarını etkisizleştirerek içeriye karşı gücünü artıran Atatürk Türkiye'si tam anlamıyla merkezî bir devlet görünümüne kavuşmuştur. Toplumsal gelişmelerin, 20. yüzyılın ikinci yarısında yerelleşmeyi zorladığı ileri sürölse de (Şaylan, 1976b) siyaset ve yönetimde merkezin hâlâ gücünü koruduğu görölmektedir.

Sorun alanı	Güçlü yan	Zayıf yan
1. Kırtasiyecilik		- Ayrıntılı mevzuat (Kural yoğunluğu) - Riskten kaçınma eğilimi
2. Güdüleme	- Devlete bağlılık - Kamu görevinin saygınlığı	- Etik dışı güdülenme
3. Performans	- Merkezî bürokrasinin hizmet kapasitesi	- Performans açığı
4. Siyaset-yönetim ilişkisi	- Kamu örgütünün kurumsallaşma düzeyi	- Siyaset ve yönetimin uygulamada alanları dışına çıkabilmesi

Tablo 1. Türk kamu yönetiminin güçlü ve zayıf yanları

Merkezileşme düzeyi, genel olarak Türk kamu yönetiminin güçlü yanları arasında sayılabilir de bu, günümüz kamusal performans anlayışı bakımından yetersiz hatta hatalı bir değerlendirme olacaktır. Zira merkezi bürokrasinin ussal bir yönü bulursa (Weber, 2021:c.1, s.336 vd.) da bu, günümüz performans anlayışıyla örtüşmek bir yana, zaman zaman çatışmaktadır. Ussallıktan ziyade hukukiliği öne çıkaran bu yönetim yaklaşımı, yetkiyi merkezde toplayarak uzmana ayak bağı olabilmektedir (Heper, 1977:44-6). Performansta asıl belirleyici olan, merkezileşmenin getirdiği hizmet etme potansiyelinin ne kadar etkin ve etkili olarak sahaya yansıtıldığıdır. Bu açıdan bakıldığında Türk kamu yönetiminde ciddi bir performans açığı bulunduğu iddia edilebilir (Dinçer ve Yılmaz, 2003:67-70).

Diğer sorun alanları gibi, alanın en eski sorunu siyaset-yönetim ilişkisi hakkında da Türk kamu yönetiminin hem güçlü hem de zayıf yanları bulunduğu ileri sürülebilir. Siyaset-yönetim ayrılığı, siyasetin günlük heyecanının uzağında, kendi uzmanlıkları özelinde iş gören kurumsallaşmış bir kamu yönetimini hedeflemektedir (Wilson, 1887). Kurumsallaşma düzeyi Türk kamu yönetiminin güçlü yanları arasında sayılabilir. Osmanlı Devleti'nin devamı olan Türk Cumhuriyeti güçlü bir kurumsal geleneği

tevarüs etmiştir. Osmanlı kurumları bozkır Türklerinin töre adı da verilen kadim gelenekleri ile İslam hukukunun şekillendirdiği bir çerçevede inşa edilmiştir. Bu yapı kuşkusuz farklı geleneklere de açık olmakla birlikte herhangi bir devletin taklidinden ibaret değildir. Osmanlılar, kendi seyri içinde gelişen özgün kurumlara sahip olmuşlardır (Köprülü, 2004). Osmanlı kurumsal yapısının, Avrupa devletlerinin örnek aldığı reformlarla yeniden şekillenmesi, günümüz Türk kamu yönetiminin de ana çizgilerini belirlemiştir. Bu reformlar neticesinde Türk kamu yönetiminin “toplumsal parçalanmışlığı aşarak ulus inşa etme projesinin bir parçası olarak geliş”en Napolyonik yönetim geleneği dairesine girdiği ifade edilmektedir (Karahanoğulları, 2013, s. 43). Türkiye’nin yönetim reformları sürecinde kendine özgü bir yol çizip çizmediği konusundaki tartışmalar sonlanmış değildir (Gözler, 2019; Tural, 2015). Kurumların özgünlük düzeyleri ne olursa olsun, Türkiye’de en azından bir yüzyılı geride bırakan pek çok kurumun var olduğu tartışma dışıdır.

Kendine özgü normları, gelenekleri ve kültürleri bulunan bu kurumların varlığı; parti siyaseti ve toplumsal parçalanmışlıkla arasına mesafe koyabilen, kamusal değerler ve bürokratik uzmanlık ekseninde iş gören bir yönetim alanının varlığını sürdürebilmesi bakımından değerlidir. Ne var ki Türk kamu yönetiminin siyaset-yönetim ilişkisinde de ciddi sorunları vardır. Temsilî demokrasi yolunda atılan adımlar öncesi bürokrasi içinde varlığını sürdüren hizipler (Findley, 1996: 71-83), siyaset-yönetim iç içeliğinin Türk siyasetindeki ilk belirtileri olarak görülebilir. Siyaset- yönetim ayrılığının Türk kamu yönetimi için gerçek bir sorun alanı hâline gelmesi, II. Meşrutiyet döneminde çok partili siyasi hayata geçiş ile olmuştur. Bu dönemde Türkiye’de siyaset ve yönetim iç içe geçerek karşılıklı zarar ilişkisine girmiştir (Çığman, 2015). Siyaset-yönetim iç içeliğine tepkiler daha II. Meşrutiyet döneminde ortaya çıkmış, Erken Cumhuriyet döneminde tek parti yönetiminin kurulmasında da etkili olmuştur. Çok partili siyasi hayatın yeniden kurulmasıyla birlikte siyaset- yönetim iç içeliği sorunu yeniden

gündeme gelmiştir. Türkiye siyasetçilerin partizan atamalarla bürokrasiye müdahale ettiği (Şaylan, 1976a), bürokrasinin ise özellikle askerî kanadıyla demokrasi üzerinde bir vesayet kurmaya çalıştığı, siyasetin meşruiyet, bürokrasinin etkinlik işlevlerini yerine getiremediği bir ülke görünümü arz etmiştir. 15 Temmuz'un da gösterdiği gibi, siyaset- yönetim iç içeliği, Türk kamu yönetimi ve siyaseti için bir sorun olmaya devam etmektedir.

Bu bölümde değinilen güçlü ve zayıf yanlar Tablo 1'de topluca gösterilmiştir. Buna göre, kırtasiyecilik alanında Türk kamu yönetiminin güçlü bir yanı bulunmamaktadır. Diğer üç sorun alanında güçlü ve zayıf yanlar bir arada bulunmaktadır. CHS'nin beklenen faydayı göstermesi için, güçlü yanlara zarar vermeksizin zayıf yanları güçlendirecek fırsatlar sunması gerekmektedir.

YÖNETİM FIRSAT VE RİSKLERİ AÇISINDAN YENİ HÜKÜMET SİSTEMİ

Bu bölümde, CHS'nin sunduğu fırsatlar ve beraberinde getirdiği riskler, önceki bölümde olduğu gibi, Behn'in (1995) önerdiği sorular ve alanın kurucu tartışması siyaset-yönetim ilişkisi ekseninde ele alınacaktır.

Yürütmedeki çift başlılığı giderecek basit bir işleyiş, CHS'nin kamu yönetimine sunduğu en önemli fırsat olarak görülebilir. Yetki alanları ve görev tanımlarındaki belirsizlik, etkin ve meşru bir kamu yönetimi önündeki en önemli engeller arasındadır. Görev, sorumluluk ve yetki alanlarının açık ve net bir şekilde düzenlenmesi gereği, henüz kuruluş aşamasındaki Kamu Yönetiminde iyi yönetimin ilkeleri arasında sayılmıştır (Fayol, 1939). Günümüz yönetim bilimlerinde bu alanlar arasındaki geçişkenlik daha kabul edilebilir hatta yer yer arzulanır olsa da sınırların büsbütün belirsiz tutulması birtakım sorunlara neden olabilir. Kamu görevlilerinin riskten kaçınma eğilimleri (Bellante ve Link, 1981; Karş. Nicholson-Crotty vd., 2019), rol belirsizliğinin performans kaybına neden olması (Locke, 1996) ve yetki çatışmalarının meşruiyet tartışmalarına yol açması günümüz kamu yönetiminde de hareket alanlarının ana hatlarıyla çizilmesini ge-

rektirmektedir. Yürütmenin çift başlılığı nedeniyle parlamenter sistemde bu hattın çizilmesinde güçlük çekilmektedir. Bu yargı, 2007 Anayasa değişikliği sonrasında getirilen yarı başkanlığa oldukça yakın ve meşruiyet tartışmalarına fazlasıyla açık model için özellikle geçerlidir. CHS yürütmede yetkileri tek kişide toplayarak yönetimin gerekleri doğrultusunda sade bir görev dağılımı yapılmasının önünü açmıştır.

CHS, bürokrasi karşısında seçilmiş Cumhurbaşkanıyı güçlendiren bir yapı öngörmektedir. Cumhurbaşkanının sistemde merkezî konumda yer alması, kısmen, seçmenlerin yarısından fazlası tarafından seçilmesinden kaynaklanmaktadır. TBMM’de parti çoğunluğunu zorunlu kılmayan sistemin Cumhurbaşkanı seçiminde seçmeni mutlak çoğunluğa yönlendirmesi, Cumhurbaşkanını siyasi sistemin de merkezine yerleştirmektedir. CHS öncesinde 2007 Anayasa değişikliği sonrasında halk tarafından seçilmekle birlikte TBMM’den güvenoyu almış bir hükümetle dengelenen Cumhurbaşkanı ile CHS’deki mevkidaşını bu açıdan aynı kefeye koymak uygun olmaz. CHS’de Cumhurbaşkanına merkezî bir konum tanınmasının, sağlanan meşruiyet temeli dışında araçları da bulunmaktadır. Yeni sistemde Cumhurbaşkanı yürütme alanında anında ve tek başına karar alıp yürütebilecek yetkilerle donatılmıştır. Özellikle üst düzey kamu görevlilerinin atanmasında Anayasa’nın tanıdığı çok geniş takdir alanı, bürokratik seçkinler karşısında Cumhurbaşkanına açık bir üstünlük sağlamaktadır. CHS, yeni seçilmiş bir Cumhurbaşkanının önceki dönemlerden kalan bürokratik ağırlık merkezinden hızlıca kurtulmasını sağlayacak niteliktedir. Bu yanı sıra, bürokrasinin siyasete gayrimeşru müdahalelerini önleyecek bir fırsat sunmaktadır (Önder ve Sunar, 2021).

CHS’nin üst düzey kamu görevlilerinin atanmasında Cumhurbaşkanı’na tanıdığı geniş hareket alanı, yalnızca bürokratik seçkinciliği kırmak için tasarlanmış bir araç olarak görülmemelidir. Bu, aynı zamanda özel kesimin yönetim birikiminden yararlanmak için bir fırsattır. Kamu hukuku ve bürokratik kültürün gölgesinde, yönetim alanında arzu edilen gelişimin ge-

risinde kalan kamu kesimi, 1980'lerden bu yana özel kesim birikiminden yararlanmaktadır. Ancak, her iki kesim arasındaki derin farklılıklar, özel kesim uygulamalarının tepeden inme reformlarla kamuya uyarlanmasını engelleyecek niteliktedir. Kesimler arası işgücü hareketliliğinin artırılması, yönetim anlayışında esaslı bir değişiklik sağlanmasını kolaylaştırmak adına yararlı olabilir. CHS, kamu örgütünün bütününde değilse de tepesinde bunu hızlandırma potansiyeline sahiptir. Bu potansiyelin gerçekleştirilmesi, kamu kesimi performansının artışına vesile olabilir.

CHS'nin getirdiği en önemli yeniliklerden biri, Cumhurbaşkanlığı kararnameleleridir (CK). Cumhurbaşkanlığı kararnameleleri, bir kanunun açıklaması için çıkarılmak durumunda değildir. Kanuna uygun olmak kaydıyla, Anayasa'da kanunla düzenleneceği belirtilen alanlar dışında yürütmenin alanına giren her konuda CK çıkarılması mümkündür. Bu, CK'yı kanunu açıklayan ikincil bir düzenleme olmaktan çıkarmakta, ona, kanunun boş bıraktığı yönetim konularını düzenleme yetkisi tanımaktadır. Yasama sürecinin yavaşlığı göz önünde bulundurulduğunda yeni sistemin hız bakımından bir avantaj sağladığı rahatlıkla ileri sürülebilir. CHS öncesinde hızlı düzenleme yapılması ihtiyacı daha ziyade kanun hükmünde kararnameleler (KHK) ile karşılanmaktaydı. Ancak, genel bir yetki olarak düzenlenmemesi, yetki kanunu ve TBMM'ye sunulma şartlarını taşıması dolayısıyla KHK'lar CK'lara nazaran daha yavaş ve sınırlı bir düzenleme imkânı sunmaktaydı.

Kamu yönetiminin kanun ve KHK'lar yerine ağırlıklı olarak CK'larla düzenlenmesi, yalnızca performans artışına katkıda bulunmakla kalmayacak, kırtasiyeciliğin azaltılmasına da yardımcı olabilecektir. Kanunlar ve diğer düzenlemeler, kamu yönetiminde temelde iki türden verimsizliğe neden olmaktadır. Bunlardan ilki, uygulamadan kopuk düzenlemelerin neden olduğu verimsizliktir. Aslında hiçbir düzenlemenin bütün nedenlerini önceden tam olarak kestirmek mümkün değildir. Uygulamadaki aksaklıklar ortaya çıktığında kanun ve KHK'ların nispeten güç değiştirilmesi

bunları ortadan kaldıracak düzeltmeleri zorlaştırmaktadır. İkinci tür verimsizlik şartlardaki değişimden kaynaklanmaktadır. Kanunların hatta kısmen KHK'ların toplum ve yönetim hayatındaki devingenliği izleyemeyecek derecede yavaş değiştirilebilen düzenlemeler olması, etkinlik kaybı nedeniyle kırtasiyeciliğe neden olmaktadır. Başlangıçta son derece yerinde olan düzenlemeler zamanla bambaşka sonuçlar doğurabilmektedir. CK'lar, itaat yükünde bir değişim sağlamamakla birlikte değişen şartlara uyum yeteneği üzerinden kırtasiyecilikle mücadelede önemli bir araç olma potansiyeline sahiptir.

CHS, sunduğu fırsatların yanı sıra birtakım riskleri de bünyesinde barındırmaktadır. Fonksiyon gasbı sonucunda inisiyatif alanında görülebilecek bir daralma başlıca riskler arasındadır. CHS'de Cumhurbaşkanına geniş bir düzenleme yetkisi tanınması idari inisiyatif bakımından olumlu bir gelişme olsa da meclis-hükümet ilişkilerinde sorun çıkarma potansiyeline sahiptir. CHS, siyasi istikrarı sağlamak adına, TBMM çoğunluğuna sahip olmayan bir partinin Cumhurbaşkanı adayının halk tarafından seçilmesine imkân tanımaktadır. Cumhurbaşkanının, yasama dönemi başında seçim ittifakı dolayısıyla sahip olduğu TBMM çoğunluğunu, ittifakın bozulması nedeniyle sonradan kaybetmesi ise her zaman mümkündür. Her ne şekilde olursa olsun, TBMM çoğunluğunun muhalefet ettiği bir Cumhurbaşkanının konumu, bazı yönlerden, parlamenter sistemdeki azınlık hükümetininkiyle benzeşecektir. CHS'de bir güvenoyu mekanizmasının bulunmaması, TBMM'nin Cumhurbaşkanı üzerindeki nüfuzunu kuşkusuz zayıflatacaktır. Ne var ki TBMM'nin Cumhurbaşkanı doğrudan düşürmek yerine hareket edemez hâle getirebilmesinin önü açıktır. Bu, CK'ların alanını daraltma maksadıyla yürütmenin konusuna giren konuların ayrıntılarıyla kanunla düzenlenmesi gibi hukuka uygun yollarla veya bazı önemli konularda, maddi anlamda açıkça yürütmenin alanına giren konularda fonksiyon gasbı yapılması suretiyle gerçekleştirilebilir. Türkiye'nin çatışmacı siyasi kültürü göz önünde bulundurulduğunda bu ikinci ihtimalin de

çok düşük olmadığı savunulabilir. Nasıl yapılırsa yapılsın, yürütmenin alanını daraltılması sonucunu doğuracak bu gibi siyasi bunalımlar CHS'nin idari takdiri öne çıkararak özünü tezat teşkil edecektir.

CHS'nin bürokratik yapıyı kırmak için Cumhurbaşkanına verdiği geniş yetkiler yeni bir bürokrasinin doğmasına neden olabilecek boyuttadır (Kırışık ve Öztürk, 2020, s. 185). Zira bunca yetkinin Cumhurbaşkanının dar yönetim çevresi eliyle kullanılması mümkün değildir. CHS ile gelen Cumhurbaşkanlığı ofisleri, başkanlıklar ve danışmanlıklar; bir Cumhurbaşkanlığı bürokrasisi kurmanın ilk adımları olarak görülebilir (Akcagündüz, 2021). Aslında CHS'ye hâkim olan ruh açısından, güçlü bir Cumhurbaşkanlığı bürokrasisi oluşturmanın, geleneksel bürokrasi karşısında dengeleyici odak inşası bağlamında olumlu yanları da bulunabilir. Ancak, bu iki bürokratik odağın çatışması sistemin amaçlarına aykırı sonuçlar doğuracaktır. Muhtemel bir çatışma, öncelikle, karar alma ve uygulama süreçlerinin yavaşlamasına neden olacaktır. Bu sorunun aşılması için bürokrasiler arası dengelerin gözetilmesi yoluna gidilse dahi bu çözüm güç ilişkilerini öncelediği ölçüde etkinlik ölçütünden uzaklaşılmasına neden olacaktır. Muhtemel çatışmanın, Cumhurbaşkanının dar çevresine daha yakın olan Cumhurbaşkanlığı bürokrasisinin üstünlüğü ile sonlandırılması da kuşkusuz mümkündür. Yine de alınan kararların uygulanmasında kendisiyle çatışma hâlinde bulunan bakanlık bürokrasisinden yararlanma zorunluluğu göz önünde bulundurulduğunda bunun gerçekçi bir çözüm olduğunu savunmak güçtür. Gücünü kırmaya çalıştığı yerleşik bürokrasiye -en azından uygulama aşamasında- hâlâ muhtaç olması CHS'nin bünyesinde barındırdığı en önemli riskler arasındadır.

Bürokrasinin etkisini kırma amacının fazlaca vurgulanması, devletin kurumsal yapısının zedelenmesi riskini beraberinde getirmektedir. Aşırı bürokrasinin getirdiği bütün olumsuzluklara karşın bürokrasinin bütün kötülüklerin kaynağı olduğu iddia edilemez. Aksine akla, uzmanlığa, liyakate, düzene ve sürekliliğe yaptığı vurgu ile bürokratik yönetim bazı ülke

kamu örgütlerinin hâlâ erişemedikleri bir yönetsel etkinlik düzeyine işaret etmektedir. Son dönem Kamu Yönetimi yazınında cılız da olsa bürokrasinin üstün yönlerine işaret eden görüşlere rastlanmaktadır (Drechsler, 2005). Bürokrasiyi etkin bir yönetim biçimi olmaktan uzaklaştıran, olumlu özelliklerinin aşırı kullanımı olmuştur. Uzmanlığın fazlaca vurgulanması demokratik yönelimlere, düzen ve sürekliliğin fazlaca vurgulanması inisiyatif alan bırakmamıştır. Bürokrasi karşılığında aşırıya gitmenin de istenmeyen etkileri olabilir. Sistemin verdiği yetkilerin ölçsüzce kullanılması, bürokrasiyle birlikte onun temelini oluşturan olumlu yönlere de zarar verebilir. Ussallığa indirgenmiş, halktan soyutlanmış, kuralcı ve durağan bir kamu kesiminden uzaklaşırken hedef; büsbütün us-dışılığa sürüklenmiş, amatör, kural tanımaz ve öngörülemez bir kamu kesimine tutulmak olmasa gerektir.

CHS'nin Türk kamu yönetimine kazandıracığı hız da en uygun düzeyde kullanılmaması hâlinde sorun çıkarma potansiyeline sahiptir. Kamu yönetiminde hantallık arzulanır bir özellik olmamakla birlikte aşırı hız da uygun değildir. Birden ortaya çıkan sorunlara hızla cevap verebilmek adına uzun hazırlık süreçlerinden feragat edilebilir. Ancak, kamu yönetiminin genel işleyişi, en uygun hızı yakalamak zorundadır. Geç uygulanan kararların yerindeliliğinin bir anlamı kalmadığı gibi yerinde olmayan kararların hızla uygulanmasının da bir değeri yoktur. CHS; TBMM, kamuoyu ve bürokrasinin karar alma sürecinde neden olabileceği yavaşlamayı azaltma imkânı getirirse de bunun bir maliyeti bulunmaktadır: Gereği kadar uzun bir hazırlık süreci içinde yeterince olgunlaştırılmamış kararlarda hata payı kuşkusuz daha yüksek olacaktır. CHS'nin aşırı hız kazalarına karşı büsbütün korunaksız olduğu söylenemez. Açıklandığında veya uygulandığında hatalı olduğu anlaşılan kararların hızla gözden geçirilmesi ve uygulamanın hızla yön değiştirmesi, sistemin kendini koruma mekanizması olarak görülebilir (Önder ve Sunar, 2021). Burada asıl risk, kamu yönetiminde istikrar ve öngörülebilirliğin yok olmasıdır. Sıklıkla hatalı kararların alındığı/

uygulandığı ve sıklıkla bunların gözden geçirilerek değiştirildiği bir kamu yönetimi istikrarsız ve öngörülemez olmaya mahkumdur. TBMM'nin yürütme üzerindeki azalan etkisine koşut olarak yürütmenin şeffaflıktan daha uzak hareket edebilme yeteneği kazanması, karar alma süreçlerinin bakanlık bürokrasilerinden daha dar ve kapalı bir çevrede yürütülmesi; CHS'yi eski sisteme nazaran daha öngörülemez kılmaktadır. İstikrarsız ve öngörülemez bir kamu yönetimi, yalnızca kendi uzun vadeli amaçlarına ulaşmakta zorluk çekmekle kalmayacak, kamu kesimi dışındaki planlama çabalarına da genel olarak zarar verecektir.

CHS'nin merkeziyetçilik vurgusu, daha ussal bir kamu kesimi oluşturma yolunda önemli bir kazanım olmakla birlikte, birtakım riskleri de beraberinde getirmektedir. Yönetim faaliyetinin karmaşık ve yüksek düzeyde belirsizlikler içeren bir çevrede sürdürülmesi, fazlaca ussallaştırılmış sistemlerin başarısız olmasına yol açmaktadır. Farklı toplum kesimlerinin çatışan amaçlarını birleştirmek ve çok sayıda hizmeti ulusal ve küresel belirsizlikler içeren bir çevrede sunmak zorunda olan kamu kesiminin daha artırımı bir yaklaşımla ve “el yordamıyla” yönetmesi gerekmektedir (Lindblom, 1959). Siyasi ve ekonomik istikrarsızlıkların hâkim olduğu bir coğrafyada varlığını sürdürme çabasında, orta büyüklükte bir devlet olarak Türkiye için bu durum evleviyetle geçerlidir. CHS'nin, yetkileri merkezde toplayarak farklı siyasa alanları arasındaki eşgüdümü artırması, kamu yönetiminin genel işleyişi açısından etkinliği artırsa da acil durumlarda manevra yeteneğini azaltacaktır. Normal dönemlerde etkinliği azaltan bir unsur olarak görülebilecek esnek -hatta tutarsız- stratejiler, acil durumlarda genel strateji değişikliğinin mümkün olduğu ana kadar yeni duruma kısmen cevap verebilecektir.

Üst düzey kamu görevlilerinin kamu kesimi dışından atanmasının yukarıda değinilen muhtemel katkılarının yanı sıra kamu bürokrasisinin geneline yansıtacak olumsuz etkileri de olacaktır. Yükselme imkânı, diğer örgütler gibi kamu kurumlarında da örgütsel çekiciliği artıran unsurlar

arasındadır. Hatta kamuda yükselme ihtiyacının özel kesimdekinden daha güçlü olduğu da ileri sürülebilir. Üst düzey kamu görevleri, özellikle kariyer memurlarının tabii kariyer planlamaları içindeki en yüksek hedefleri konumundadır. Daha alt düzeydeki görevlerden farklı olarak üst düzey görevlerde siyasa yapımına fiilen etki edebilme imkânının bulunması, bunları daha da çekici hâle getirmektedir (Gabris ve Simo, 1995; Perry ve Wise, 1990). Üst düzey kamu görevlerinde özel kesim çalışanlarının fazlaca tercih edilmesi, kamuda kariyer yapmak isteyen işgücünün bir bölümünü özel kesime itecektir. Örgütsel çekiciliğin azalması, üst düzeyden ziyade orta düzeyde kamu yöneticilerinin niteliklerinde bir düşüş olarak kendini gösterebilir.

Sorun alanı	Fırsat	Risk (Tehdit)
1. Kırtasiyecilik	- Rollerin açıkça belirlenmesi - Kural etkinsizliğinin azaltılması	- Fonksiyon gasbı (Yürütme aleyhine)
2. Güdüleme		- Kamu kesimi örgütsel çekiciliğinin azalması
3. Performans	- Özel kesim birikiminden yararlanma imkânı - CK'ların sistemi hızlandırması	- Çatışan bürokrasiler - Kurumsal yapının zarar görmesi - Aşırı hız (Olgunlaştırılmamış kararların uygulanması) - Öngörülemezlik, istikrarsızlık - Aşırı merkezileşme, aşırı ussallık
4. Siyaset-yönetim ilişkisi	- Bürokratik müdahalelere karşı siyasetin güçlendirilmesi	- Bürokratik uzmanlığa siyasi müdahale ihtimali

Tablo 2. CHS'nin sunduğu fırsatlar ve neden olabileceği riskler

Üst düzey kamu görevlerine atamaların CK ile düzenlenmesi, partizan atamaların önünü açma riskini taşımaktadır. Atama ölçütlerini belirleyen makam ile atamaları gerçekleştiren makam aynı olduğundan CHS, ölçütün atanacak kişiye göre sürekli değiştirilmesi veya herhangi bir değişikliğe gerek duyulmayacak ölçüde gevşek ölçütlerin belirlenmesine kapıyı açık bırakmaktadır. Bu arka kapı yalnızca partizan atamalara değil, kayırmacılığın her türüne açıktır. Benzer bir sistemin uzun süreden beri yürürlükte olduğu ABD’den farklı olarak bu atamalar yasamanın denetimine tabi değildir. Yeni sistemde, kadro yağmasının neden olduğu sıkıntılardan ders alan ABD’de oluşturulan Liyakat Kurulu gibi kurumsallaşmış bir yapı da bulunmamaktadır. Üstelik, hangi görevlerin üst düzey kamu görevi olduğuna ilişkin anayasal bir ölçüt de belirlenmiş değildir. Çatışmacı siyasi kültür göz önünde bulundurulduğunda Cumhurbaşkanlığı makamının el değiştirdiği dönemlerde Anayasa’daki boşluğun suistimal edilmesi ve kadro yağmasına benzer uygulamaların görülmesi hiç şaşırtıcı olmayacaktır. Siyasetle fazlaca iç içe geçmesi, kamu yönetimini etkin ve meşru olmaktan uzaklaştıracaktır.

Bu bölümde değinilen fırsat ve riskler Tablo 2’de bir arada gösterilmiştir. Buna göre, CHS güdüleme konusunda önemli bir fırsat sunmamakta, aksine, kamu kesimi örgütsel çekiciliğinin azalması riskini beraberinde getirmektedir. Bunun dışındaki sorun alanlarında CHS’nin birtakım fırsatları ve riskleri bünyesinde taşıdığı görülmektedir. CHS’nin kamu yönetimi sorunlarına çözüm getirme konusundaki sınırlılığı sonraki bölümün odağını oluşturmaktadır.

YENİ SİSTEM VE TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN ESKİMEYEN SORUNLARI

CHS, Türk kamu yönetimine bazı açılardan katkıda bulunma potansiyeline sahip olmakla birlikte bütün yönetim sorunlarının çözümünü bir hükümet sistemi değişikliğine bağlamak gerçekçi değildir. CHS’nin bazı alanlara etkisi sınırlı hatta olumsuz olabilir. Siyaset-yönetim iç içeliği,

bu alanlar arasındadır. Siyaset-yönetim iç içeliği, Türkiye'nin gündemine CHS ile girmiş değildir. Aksine, Türkiye'de günümüzdeki anlamıyla siyasi partilerin belirlediği ilk dönem olarak görülebilecek II. Meşrutiyet'ten bu yana bu sorun varlığını sürdürmektedir (Önder ve Sunar, 2021). Özellikle partiler arası rekabetin sertleştiği, bunun toplumda da bir karşılık bulunduğu dönemlerde iktidarı ele geçiren tarafın kamu yönetiminin yapısına ve işleyişine dar siyasi çıkarları doğrultusunda müdahale ettiği, tarafların birbirine bariz üstünlük sağlayamaması hâlinde bu kez bürokrasinin siyaseti vesayet altına aldığı hatta siyasi alanı geçici bir süre kapadığı görülmektedir. CHS, siyaset-yönetim ilişkisi sorununu bir yandan hafifletebilecek ve öte yandan derinleştirebilecek unsurlarla birlikte gelmektedir. Üst düzey atamalarda suistimale açık arka kapılar, sistemin omurgasını oluşturan Cumhurbaşkanının devlet başkanı ve siyasetçi sıfatları arasındaki sınırın muğlaklığı, toplumun siyasi ganimet anlayışına sahip olduğu dönemlerde fazlasıyla çekici gelebilecek merkezîyetçilik düzeyi; CHS'nin, sorunu derinleştirme tehlikesine işaret eden yanlarıdır. Öte yandan, bürokrasinin siyaset üstündeki gayrimeşru nüfuzunu kırması ve bakanlıklara profesyonellerin atanmasını kolaylaştırması sistemin sorunun çözümüne katkı sunabilecek özellikleridir. Risklerin mi fırsatların mı daha baskın çıkacağını uygulama gösterecektir.

CHS'nin kırtasiyeciliğin ve hantallığın aşılması adına getirdikleri takdire şayandır. Ne var ki sistemin getirdikleri, kamu yönetiminin ancak zirvesini etkileyebilecek niteliktedir. Cumhurbaşkanının bakanlıklar ve üst düzey kamu yönetiminde yüksek performanslı ekipler kurması mümkünse de bunun orta ve alt düzeyde aynı şiddette yankılanacağını gösteren bir kanıt bulunmamaktadır. Aksine mevcut kamu personel sistemi "altı kaval üstü şişhane" deyimini hatırlatırcasına zirvede ve aşağısında farklı ölçütler benimsemektedir. CHS'nin kurumsallaşması hâlinde üst düzeyde kadro güvencesi olmayan, hızlı iş gören, girişimci ve performans odaklı bir kamu yöneticileri zümresinin kurulması mümkündür. Kesimler arası işgücü ha-

reketliliğinin istenen düzeylere çıkarılması hâlinde bu zümre, devlete ve yönetime bakışları itibariyle, son yıllardaki bütün gelişmelere karşın ussal bürokrasinin birçok unsurunu hâlâ ruhunda taşıyan orta-alt kamu bürokrasisiyle çatışacaktır. Görevini, bu çatışmanın gölgesinde sürdürecektir sokak düzeyi bürokratları yeni sisteme ayak uydurmadıkça zirvedeki değişikliklerin sahadaki yansımaları oldukça cılız kalacaktır.

CHS'nin, kırtasiyeciliğin temelindeki inisiyatif eksikliği sorununa karşı da köklü bir çözümü yoktur. Sistemin, inisiyatif alabilen bir Cumhurbaşkanı profili gerektirdiği açıktır. Üst düzey kamu görevlerinde de girişimci nitelikleriyle öne çıkan önderler aranmaktadır. Kesimler arası hareketliliğin artması hâlinde aranan ruhun yakalanması da mümkündür. Ne var ki CHS'de zirvedeki bu değişimi tabana yayacak hiçbir unsur bulunmamaktadır. Aksine, merkezileşmenin imkânlarından yararlanmak için feragat edilen denge ve denetim mekanizmaları, tabandaki inisiyatifi zedeleyecek kadar zayıf tutulmuştur. Merkezde biriken müthiş güç karşısında sığınabilecekleri kurumsal bir yapının yokluğunda, kamu görevlilerinin riskten kaçma eğiliminde bir artış şaşırtıcı olmayacaktır. Yine de CHS'yi inisiyatif eksikliğinin sorumlusu gibi göstermek haksızlık olurdu. Türk toplumunda derin kökleri bulunması muhtemel bu sorunun çözümü, geniş kapsamlı bir kamu yönetimi reformuna ve köklü bir toplumsal dönüşüme ihtiyaç duymaktadır. Bu dönüşüm gerçekleşmedikçe, kırtasiyecilik sorunu tam olarak çözülemeyecektir.

Türk kamu yönetimindeki etik sorunların çözümü de tıpkı inisiyatif eksikliği gibi, toplumsal dönüşüme ihtiyaç duymaktadır. Ne var ki kamu yönetimi reformlarında, Türk toplumu ve devletin köklerini yüzyıllardır kemiren ahlaki yozlaşma çoklukla es geçilmektedir. CHS kapsamında yapılan değişikliklerde de etiğin esamisi okunmamaktadır. Aslında, bir anayasa değişikliğine indirgenmiş sistem tartışmalarının etik gibi temel bir sorunu ıskalamasının anlaşılabilir yanları vardır. Şu kadar ki her derdin devası gibi lanse edilen bir reform, etik sorunları görmezden gelmesi

hâlinde en başından iddiasını yitirmiş demektir. Zira etik temelde güdülenmeyen bir çalışan, kamu kesiminde çalışsa da kamu görevlisi olmanın gereklerini yerine getiremeyecek; böylelerinden oluşması hâlinde, kamu kesimi, topluma zarar verme pahasına kendi dar çıkarlarını gerçekleştir-meye odaklanacaktır. CHS'nin etik konusundaki suskunluğu, bir yanıyla, çözümün sorunun kaynağından uzakta arandığını göstermektedir. Güç olan sorunların çözümünü arkaya bırakmak makul bir strateji olmakla birlikte, herhangi bir reforma taşıyamayacağı bir beklenti yükü yüklemek, başarı şansını azaltacaktır.

SONUÇ

Bu çalışma, CHS'nin Türk kamu yönetimine muhtemel etkilerini siyasetin günlük telaşından uzak bir çerçeve içinde incelemeyi amaçlamıştır. Bu kapsamda, öncelikle Türk kamu yönetiminin güçlü ve zayıf yönleri ana hatlarıyla çıkarılmış, daha sonra CHS'yle birlikte ortaya çıkan fırsatlar ve riskler tartışılmıştır. Toparlamak gerekirse (Şekil 1), CHS'nin Türk kamu yönetimine üç yönde etki edeceği tahmin edilmiştir: 1) Güçlü olunan alanda zafiyet riski: Bürokratik uzmanlığa siyasi müdahalelerin kamu yönetiminin kurumsal yapısını bozma riski bu kategoriye örnek verilebilir. 2) Zayıf olunan alanda fırsatlar: CK'lar aracılığıyla hızlı düzenleme yapma imkânının performans açığını azaltma fırsatı getirmesi bu kategoriye örnek verilebilir. 3) Uygulamaya bağlı olarak hem fırsat hem risk barındıran yenilikler: Yeni sistemin üst düzey kamu görevlerine özel kesimden atamalar yapma imkânı tanınması, uygulamaya bağlı olarak, çatışan sonuçlar yaratma potansiyeli taşımaktadır. Bu görevlere, özel kesimdeki başarılarıyla tanınan yöneticilerin atanması kamu yönetimindeki insan kaynağının niteliğini yükselterek örgütsel çekiciliği artıracaktır. Bu görevlere siyasi saiklerle, düşük profilli isimlerin atanması ise nitelikli insan kaynağının liyakate önem vermeyen kamu personel sisteminin dışında kariyer imkânı aramasına neden olacaktır. CHS'nin siyaset-yönetim ilişkisine etkisinde de çatışan etkiler söz konusudur. Cumhurbaşkanının merkezi konumu kamu

bürokrasisinin siyaset üzerinde vesayet oluşturmasını engeller niteliktedir. Ancak, aynı konum kamu bürokrasisinin -özellikle üst düzeylerde- siyasilleşmesi sonucunu da doğurabilecektir. Şu durumda, CHS'nin Türk kamu yönetimine etkilerini basitçe olumlu ya da olumsuz olarak nitelendirmek mümkün değildir. Uygulama, sistemin başarı ve başarısızlıklarında anahtar rol oynayacaktır.

Çalışmada, ayrıca, kamu yönetiminin bazı güçlü ve zayıf yanları üzerinde CHS'nin ciddi bir etkisinin olmayacağı savunulmuştur. Türk kamu yönetiminin güçlü yönleri arasında sayılan devlete bağlılık ile CHS arasında doğrudan bir ilişki kurulamamıştır. Öte yandan önemli bir zayıf yan olan etik dışı güdüleme de CHS ile düzeltilemeyecek -ya da daha kötüye götürülemeyecek- kadar derin toplumsal kökleri bulunan bir sorundur. CHS'nin bu gibi alanlara etkide bulunamaması, önerilen sistemle ilgili bir eksiklik değildir. Aksine, siyasetin günlük tartışmalarından uzaklaşıl-
dığına, hükümet sistemlerinin kamu yönetimine etkisini, bütün sorunların çözümü ya da bütün kötülüklerin kaynağı olarak görmenin yanlışlığı daha belirgin şekilde ortaya çıkmaktadır. CHS'nin Türk kamu yönetimine olumlu ve olumsuz birtakım etkileri olacaktır; ancak, bunların kapsam ve şiddetine ilişkin iddialı söylemlere kuşkuyla yaklaşmak gerekmektedir. Bu noktada, Wilson'ın (1887) alanın kurucu metni olarak kabul edilen makalesinde ileri sürdüğü, kamu yönetiminin siyasetin basit bir uzantısı olmadığı iddiasını hatırlatmak yerinde olacaktır. Kamu yönetimi, siyaset ve hukuk da dâhil olmak üzere toplumsal gerçekliğin ayrılabilen bütün kategorilerle etkileşim içinde bulunmakla birlikte kendi özerk alanını da yaratma gücüne sahiptir. Böyle karmaşık bir olguya, daha ziyade üst düzey devlet yönetimini ilgilendiren biçimsel değişikliklerle olumlu ya da olumsuz yönde derinlemesine müdahale edilebileceği sanısının, temelsiz bir iyimserlik veya gereksiz bir kötümserlikten fazlasına dayanmadığı anlaşılmaktadır. Bir Anayasa Hukukçusunun demokrasi ile hükümet sistemleri arasında doğrudan ilişki bulunmadığı sonucuna vardığı çalışmasında

demokrasi için söylediklerini kamu yönetimine uyarlayarak tekrarlamak gerekirse denilebilir ki kamu yönetiminin iyileştirilmesinde “anayasa ve diğer hukuk kurallarının rolünü abartmamak gerekir.” (Yazıcı, 2002: 187) Anayasa, kanun veya diğer hukuk normlarını düzenlemek hız ve kolaylık açısından daha çekici gelse de Türk kamu yönetiminin iyileştirilmesi ülkesü; çoktandır ihtiyaç duyduğu, toplumun işleyiş ve normlarına -varsa bunların kanunlarına- temas etmenin yollarını arayan bir reform anlayış ve çabasına henüz kavuşabilmiş değildir.



Şekil 1. CHS'nin Türk kamu yönetimine muhtemel etkileri

(Kaynak: Sorumlu yazar)

Mavi oklar olumlu/istenen, kırmızı oklar olumsuz/istenmeyen muhtemel etkilere işaret etmektedir. Sağdaki sayılar, ilgili hücrenin hangi büyük sorun kategorisine girdiğini göstermektedir. 1-Kırtasiyecilik, 2-Güdüleme, 3-Performans, 4-Siyaset-yönetim ilişkisi.

İlgilendiği konunun kapsamı, bu çalışma adına önemli kısıtlılıkları beraberinde getirmiştir. Türk kamu yönetimi ve CHS gibi, görgül çalışma için fazlaca geniş bir sorunun durum belirleme matrisini çıkarma çabası, en başından, yetersiz kalmaya mahkumdur. Üstelik, güçlü ve zayıf yanları, fırsat ve riskleri belirlemenin herkes tarafından kabul edilen bir ölçütü de bulunmamaktadır. Bu eksiği gidermek adına, Behn'in (1995) önerdiği büyük sorular ve alanın kurucu sorunu bu çalışmanın eksenini oluşturmuştur. Böyle bir yaklaşımı benimsemek, araştırmayı keyfi bir çizgiye girmekten kurtarsa da ilgilenilen konunun bütün boyutlarıyla bu denemeye yansıtılmasını engellemiştir. Türk kamu yönetimini betimlerken kullanılabilecek sayısız güçlü ve zayıf yan bulunduğu gibi, CHS ile ilişkilendirilebilecek fırsat ve riskler de burada sayılanlarla sınırlı değildir. Söz gelimi; demokrasi konusundaki endişeler, denetim sorunları, uyum kanunlarının çıkarılması ve yeni bir düzene ayak uydurma konusunda yaşanan aksaklıklar gibi, yukarıdakilere bir çırpıda eklenebilecek risklere bu çalışmada değinilmemiştir. Ayrıca, burada fırsat olarak değerlendirilen kimi yeniliklerin, uygulamanın nasıl şekillendiğine bağlı olarak risk unsuruna dönüşmesi de mümkündür. Söz gelimi, merkezde toplanan yetkiler, Cumhurbaşkanlığı bürokrasisi içinde alt birimlere devredilmezse kırtasiyeciliği azaltıp kamu yönetimini hızlandırmayacak, beklenenin aksi yönde etkide bulunacaktır (Akcagündüz, 2021: 436). Bu kısıtlılıkları ek olarak, çalışmanın eksenini oluşturan sorun alanlarının, bütün boyutlarıyla irdelendiği de ileri sürülemez. Çalışmada konu edilmeyen demokrasiyi kamusal performans kapsamında değerlendiren hâkim yaklaşım (Boyne, 2002) göz önünde bulundurulduğunda, bu eksenin çalışmada eksik betimlendiğini itiraf etmek gerekir. Demokratik değerlerle güçlü hükümet arasında kurulacak denge bütün demokratik hükümet sistemlerinin temel sorusu olduğuna göre (Karadut, 2020), buradaki betimlemenin, hükümet sisteminin siyasi değerlendirmesi bakımından da eksik kaldığı kabul edilmelidir. Başlı başına birer araştırma konusu olmak için dahi fazlasıyla

derin ve kapsamlı olan yönetim, siyaset, hukuk ve ekonomi sorunlarının tüketici bir çözümlenmesini yapmak gibi bir hedefi olmayan bu deneme, CHS'nin Türk kamu yönetimine karmaşık ve ancak mutedil ölçülerde etki edebileceğini gösterebildiği ölçüde, bütün eksiklerine karşın, amacına ulaşmış olacaktır. Anılan eksiklerin, çalışmanın ana fikrini çürütmek bir yana, desteklediği de ileri sürülebilir. Zira durum çözümlenmesine eklenecek her kalem CHS'nin ilk başta sanılandan daha karmaşık etkileri bulunduğunu gösterecek, hükümet sistemi değişikliğiyle çözülemeyecek nice sorun alanının varlığına işaret edecektir. Temel sorun alanlarına dayanan değerlendirmelerin ötesine geçen kapsamlı görgül çözümlenmeler için, yeni sistemin, özgül etkisinin tespit edilmesini mümkün kılacak derecede yerleşmesini beklemek gerekmektedir.

Kaynakça

- Akbulut, Ö. (2009). *Siyaset ve Yönetim İlişkisi: Kuramsal ve Eleştirel bir Yaklaşım*, 2.bs., Ankara, Turhan Kitabevi
- Akcagündüz, E. (2019). *Akademik bir bakışla. Vali Recep Yazıcıoğlu: Kamu hizmetleri motivasyonu kuramı çerçevesinde bir inceleme*. Astana Yayınları.
- Akcagündüz, E. (2021). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde kilit bir aktör: Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı. *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 4(2). ss.422-438
- Akıncı, B. (2017). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin olası demokratik ve ekonomik etkileri. *Turkish Studies*, 12(24). ss.1-16.
- Behn, R. D. (1995). The big questions of public management. *Public administration review*, 55(4), 313-324.
- Bellante, D., ve Link, A. N. (1981). Are public sector workers more risk averse than private sector workers? *Industrial & Labor Relations Review*, 34(3), ss.408-412.
- Boyne, G. (2002). Concepts and Indicators of Local Authority Performance: An Evaluation of the Statutory Frameworks in England and Wales. *Public Money and Management*, 22(2), ss.17-24.
- Bozeman, B. (1993). A theory of government “red tape”. *Journal of public administration research and theory*, 3(3), ss.273-304.
- Çığman, M. Z. (2015). *II. Meşrutiyet Türkiye sinde siyaset-yönetim ilişkisi (1908-1914)* [Yüksek Lisans Tezi]. İstanbul Üniversitesi.
- Çığman, M. Z. (2021). *Türk kamu görevlilerinde kamu hizmeti güdülemesi* [Doktora Tezi]. İstanbul Üniversitesi.
- Demir, C., Çohadar, Ö., Gök, G. (2017) Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin yönetişimin temel ilkeleri bağlamında incelenmesi. *Strategic Public Management Journal*, 3(sı), ss.138-153.
- Diñer, Ö., ve Yılmaz, C. (2003). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 1. Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*. TC Başbakanlık.
- Doğan, B., ve Geyik, A.F., (2020). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde kuvvetler ayrılığı ilkesi. *Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 10(2), ss.19-46
- Drechsler, W. (2005). The Re-Emergence of “Weberian” Public Administration after the Fall of New Public Management: The Central and Eastern European Perspective. *Administrative Culture*, VI(1), ss.94-108.
- Fayol, H. (1939). *Sinai ve umumi işlerde idare* (M. A. Çalıkoğlu, Çev.). İnhisarlar Umumi Direktörlüğü.
- Findley, C. V. (1996). *Kalemiyeden mülkiyeye: Osmanlı memurlarının toplumsal tarihi*. Tarih Vakfı Yurt Yayınları.

- Gabris, G. T., ve Simo, G. (1995). Public Sector Motivation as an Independent Variable Affecting Career Decisions. *Public Personnel Management*, 24(1), ss.33-51.
- Gözler, K. (2019). Osmanlı mülki idare sistemi üzerinde Fransız etkisi: 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri Fransa'dan mı iktibas edilmiştir? *Amme İdaresi Dergisi*, 52(1), ss.1-32.
- Güler, T. (2018). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve kamu yönetimine etkileri. Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 21(39). ss.299-322
- Heper, M. (1977). *Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme: Siyaset Sosyoloji Açısından Bir İnceleme*, 1. bs., İstanbul, Boğaziçi Üniversitesi Yayınları
- Hofstede, G. (1984). *Culture's consequences: International differences in work-related values* (C. 5). SAGE.
- Karadut, İ.C. (2020). Yeni hükümet sisteminin teorideki ve pratikteki yeri üzerine: karşılaştırmalı bir deneme. *Mâziden âtiye Türk düşüncesi*. 6. ss.25-30
- Karahanogulları, O. (2013). Fransa'da kamu yönetimi. *Kamu yönetimi ülke incelemeleri*, 3. Bs, İmge, Ankara ss. 41-143.
- Kırışik, F., ve Öztürk, K. (2020). Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle kamu yönetiminin geliştirilmesi. *Adalet Dergisi*, 65, ss.167-200.
- Köprülü, M. F. (2004). *Bizans müesseselerinin Osmanlı müesseselerine tesiri*. Akçağ.
- Lewis, G. B., ve Frank, S. A. (2002). Who wants to work for the government? *Public administration review*, 62(4), ss.395-404.
- Lindblom, C. E. (1959). The science of "muddling through". *Public administration review*, ss.79-88.
- Locke, E. A. (1996). Motivation through conscious goal setting. *Applied and preventive psychology*, 5(2), ss.117-124.
- Mardin, Ş. (2006). *Yeni Osmanlı düşüncesinin doğuşu*. İletişim.
- Muallim Naci. (2000). *Osmanlı şairleri*. Akçağ.
- Mumcu, A. (2005). *Osmanlı Devleti'nde rüşvet: Özellikle yargıda rüşvet*. İnkılap.
- Neumann Jr, Francis X. (1996). What makes public administration a science? Or, are its "big questions" really big?. *Public Administration Review*, 56(5), ss.409-15.
- Nicholson-Crotty, S., Nicholson-Crotty, J., ve Webeck, S. (2019). Are public managers more risk averse? Framing effects and status quo bias across the sectors. *Journal of Behavioral Public Administration*, 2(1). <https://doi.org/10.30636/jbpa.21.35>
- Oberfield, Z. W. (2009). Rule following and discretion at government's frontlines: Continuity and change during organization socialization. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(4), ss.735-755.

- Ortaylı, İ. (2005). *İmparatorluğun en uzun yüzyılı*. İletişim.
- Önder, Ö. ve Sunar, S. (2021). *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve bürokrasi. 21. yüzyılda Türk kamu yönetiminin değişimi*. Ed.: Öcal, A. ve Hayta, Y. Detay Yayıncılık, Ankara. ss.257-287
- Özkaya, Y. (1994). *Osmanlı İmparatorluğu'nda âyânlık*. TTK.
- Öztürk, N.K. (2019). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin temel dinamikleri. *ASSAM Uluslararası Hakemli Dergi*, 6(15). ss.69-87
- Perry, J. L., ve Wise, L. R. (1990). The motivational bases of public service. *Public administration review*, ss.367-373.
- Porter, L. W., ve Lawler, E. E. (1968). *Managerial attitudes and performance*. Richard D. Irwin.
- Resmi Gazete www.resmigazete.gov.tr (Son erişim: 17.09.2021)
- Şaylan, G. (1976a). *Günümüz mülki amirlik sistemini nitelendiren eğilim: Siyasal-yönetel yapı bütünleşmesi. Toplumsal yapıyla ilişkileri açısından. Türkiye'de mülki idare amirliği*, Ed.: Kurthan Fişek, Türk İdarecileri Derneği, Ankara, ss.38-54.
- Şaylan, G. (1976b). *Türk idare amirliği sisteminin belirleyici özelliği: Merkezilik. Toplumsal yapıyla ilişkileri açısından. Türkiye'de mülki idare amirliği*, Ed.: Kurthan Fişek, Türk İdarecileri Derneği, Ankara, ss.25-38.
- Tansel, A. (2005). Public-private employment choice, wage differentials, and gender in Turkey. *Economic development and cultural change*, 53(2), ss.453-477.
- Toprak, Z. (2012). *Türkiye'de milli iktisat 1908-1918*. Doğan Y.
- Travers, M. (2007). *The new bureaucracy: Quality assurance and its critics*. Policy Press.
- Tural, E. (2015). Osmanlı taşrasında Fransa etkisi: 1864 Nizamnamesi'nin arkasında III: Napol-
yon mu vardı. 1864 Vilayet Nizamnamesi, Ed.: Tural, E., Çapar, S., Ankara, TODAİE.
- Ülken, H. Z. (1966). *Türkiye'de çağdaş düşünce tarihi*. Selçuk Yayınları.
- Vroom, V. H. (1967). *Work and motivation* (3. bs). John Wiley & Sons.
- Weber, M. (2012). *Ekonomi ve Toplum*, c.1 Çev.: L. Boyacı, Yarın.
- Wilson, W. (1887). The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), 197-222. <https://doi.org/10.2307/2139277>
- Yazıcı, S. (2002). Başkanlık ve yarı başkanlık sistemleri: Türkiye için bir değerlendirme. İstanbul Bilgi Ü.Y., İstanbul
- Yıldız, M. (2005). Kamu Yönetimi Reformu ve Kamu Yöneticisi Davranışı: Recep Yazıcıoğlu Örneği. *Mülkiye Dergisi*, 29(249), ss.97-119.

CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ VE SEÇMEN DAVRANIŞI

Dr. Öğ. Üyesi. Mahir ÖZHAN¹

ÖZET

Demokratik rejimlerde egemenlik hakkının sahibi halktır. Günümüz şartlarında genişleyen insan ve toprak unsuru, karmaşıklaşan toplum yapısı gibi sebepler, bu hakkın kullanımının seçilmiş temsilciler aracılığıyla yürütülmesine neden olmuştur. Bu kapsamda seçimler, halk yönetimi anlamına gelen demokrasilerin en belirgin özelliklerinden biri olarak değerlendirilmektedir. Buna mukabil seçmenler ve tercihleri de demokrasilerin vazgeçilmez unsurları olarak yönetimin şekillenmesi üzerinde önemli bir etkiye sahiptir.

Demokratik sistemlerin kurulması ve oy verme hakkının geniş halk kitlelerine yayılması ile birlikte, halkın yönetimi ve siyasal partileri etkileme gücü ve kudreti artmıştır. Seçimler vasıtasıyla siyasal partilerin geleceği şekillenirken, halk kendi taleplerini karşılayan bir yönetimi de karar organlarına seçmiş olur. Seçmenler oy verme konusunda karar alırken dil, din, kültür, toplumsal yapı, cinsiyet, yaş, etnisite gibi yapısal faktörler ile kişisel tutum, göç, lider, aday faktörü gibi araçsal faktörlerin etkisinde kararlar tercihte bulunurlar.

Yapılan akademik çalışmalar ve sahada elde edilen veriler, Türkiye’de seçmenler ile partiler ve parti liderleri arasında çok güçlü bir bağın

¹ - Makale Künye Bilgisi:

ÖZHAN, Mahir. (2021). “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Seçmen Davranışı”. Avrasya Dosyası Dergisi, Cilt No: 12 (Sayı-2): 115-136.

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Siirt Üniversitesi,
(ORCID ID: 0000-0002- 5274-6600), mahirozhan@siirt.edu.tr

olduğunu göstermektedir. Oldukça yüksek olan parti / lider bağı cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile birlikte daha da kuvvetlenmiştir. Zira bu sistemle birlikte aynı kişi hem parti lideri hem de cumhurbaşkanı/cumhurbaşkanı adayı olabilmektedir. Haliyle seçmenler adaya oy verirken lidere oy vermekte dolayısıyla partiye oy vermektedir.

Anahtar Kelimeler: Seçmen Davranışı, Siyasal Katılım, Cumhurbaşkanlığı, Hükümet Sistemi

ABSTRACT

In democratic regimes, the owner of sovereign right is the people. In today's conditions, reasons such as the expanding human and land element and the complex social structure have led to the use of this right through elected representatives. In this context, elections are considered as one of the most distinctive features of democracies, which means public administration. On the other hand, voters and their preferences, as indispensable elements of democracies, have an important effect on the shaping of the administration.

With the establishment of democratic systems and the spread of the right to vote to large masses of the people, the power and power of the people to influence the administration and political parties has increased. While the future of political parties is shaped through elections, the people elect a government that meets their own demands to the decision-making bodies. While making a decision about voting, voters make choices by being influenced by structural factors such as language, religion, culture, social structure, gender, age, ethnicity, and instrumental factors such as personal attitude, migration, leader, candidate factor.

Academic studies and data obtained in the field show that there is a very strong bond between voters and parties and party leaders in Turkey. The party/leader bond, which is quite high, has been strengthened with the presidential government system. Because with this system, the same person can be both a party leader and a presidential/presidential candidate. As a result, when voters vote for the candidate, they vote for the leader, so they vote for the party.

Keywords: Voter Behavior, Political Participation, Presidency, Government System

GİRİŞ

Demokratik rejimlerin temel kaideleri sıralandığında en önemli hususların seçmen ve oy verme hakkı ön plana çıkmaktadır. Seçmenlerin bir tercihte bulunarak bunu seçimlere yansıtması, demokratik yönetimlerde seçmenlerden beklenen siyasal rollerden biridir. Seçmen davranış ve tercihlerinin modern toplumlarda siyasal sistemi etkileme ve biçimlendirme gücü, siyasal aktörler açısından seçmen tercihi konusunu daha önemli kılmıştır. Ancak seçmen kanaat ve tercihleri son derece karmaşık ve birçok etkileyeni olan bir sürecin sonunda şekillenmektedir. Siyasal aktörler, farklı faktörlerin etkisinde gelişen karar alma sürecini etkilemeyi ve yönlendirmeyi amaçlamaktadırlar. Seçmenin desteğinin kazanılması için elzem olan, seçmenin siyasal bilgisini arttırmak ve siyasal iletişim yoluyla etkili kampanyalar yürütmektir. Psikolojik, sosyolojik, ideolojik gibi birçok nedenden dolayı heterojen bir görünümde olan seçmen kitlesini etkilemek için siyasal aktörler tarafından seçim dönemlerinden önce veya sonra ikna çalışmaları yapılmaktadır.

Yapılan akademik çalışmalar ve sahada elde edilen veriler, Türkiye’de seçmenler ile partiler ve parti liderleri arasında çok güçlü bir bağın olduğunu göstermektedir. Oldukça yüksek olan parti / lider bağı cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile birlikte daha da kuvvetlenmiştir. Zira bu sistemle birlikte aynı kişi hem parti lideri hem de cumhurbaşkanı/cumhurbaşkanı aday olabilmektedir. Haliyle seçmenler adaya oy verirken lidere oy vermekte dolayısıyla partiye oy vermektedir.

SEÇMENLERİN OY VERME DAVRANIŞINI ETKİLEYEN FAKTÖRLER

Hukuksal zeminlerde örgütlenen seçmenlerin iktidarı elde etmelerinin yolu, seçimlerde kazanılan başarı ile mümkündür. Siyasi partilerin iktidar mücadelesindeki başarısı seçmenlerin kanaat ve tercihlerini kendi parti ve siyaset anlayışı doğrultusunda şekillendirme ve etkileme becerisi ile ölçülür. Dolayısıyla siyasal aktörler olarak seçmenler, özellikle seçim dönemlerinden önce diğer siyasal aktörler tarafından etki altına alınmak isterler. (Göker ve Doğan, 2019).

Son derece geniş bir yelpaze sunan siyasal katılmanın yalnızca bir biçimi olan seçimlerde oy kullanma davranışı, sosyolojik, psikolojik, sosyokültürel ve ekonomik birçok faktörün gölgesinde ve karmaşık ilişkiler ağının etkisi altında oluşmaktadır.

Bu alanda erken dönem çalışmalardan biri olan ‘The People’s Choice’ adlı eserde Lazarsfeld ve arkadaşları da seçmen davranışlarının yalnızca kişisel bir tercih veya siyasal pazarlama unsuru olarak seçim kampanyalarının bir çıktısı olmadığını; dinin, toplumsal sınıfın ve aidiyet duygusunun etkisinde değerlendirilebileceğini belirtmişlerdir (Maigret, 2014). Günümüzde yaygın olduğu biçimiyle seçmen davranışlarına yönelik teorik yaklaşımlar şunlardır:

1. Sosyolojik Yaklaşım (Columbia Ekolü)
2. Sosyo-Psikolojik Yaklaşım (Michigan Ekolü)
3. Rasyonel Tercih Yaklaşımı

Bu yaklaşımların yanında hakim ideoloji yaklaşımı ve stratejik oy verme yaklaşımı gibi farklı teorik yaklaşımların olduğu da belirtilmelidir.

SOSYOLOJİK YAKLAŞIM (COLUMBIA EKOLÜ)

Seçmen davranışına yön veren motivasyonlar bireyden bireye değişse de seçmenlerin oy verme sürecinde yaptıkları tercihlerin çeşitli faktörlerin etkisinde gerçekleştiği bilinmektedir. Seçmen tercihleri ve davranışlarına etki eden faktörler siyaset sosyolojisinin dinamik konularından

biri olarak sürekli güncel bilgi ve bulgulara gereksinim duyulan bir konu olmuştur. Bu kapsamda yapılan ilk araştırmalardan biri de 1940’larda Amerika’da yürütülen seçmenler “niçin oy veriyorlar?” sorusuna yanıt arayan “sosyolojik yaklaşımdır”. Bu yaklaşım seçmen davranışını bireysel faktörlerden ziyade toplumsal faktörlerin şekillendirdiğini ifade etmektedir. Seçmenlerin oy tercihinde bulunurken kişilerin değer yargılar, sosyal ve ekonomik çevre, aile, yaşanan coğrafya gibi bireysel bir takım özelliklerden ziyade grup özelliklerinin etkili olduğu ortaya konulmuştur (Lazarsfeld ,1968:138). Columbia Üniversitesi’ndeki bir grup tarafından çalışıldığı için bu yaklaşım Columbia Ekolü olarak da bilinmektedir.

Bu yaklaşıma göre bireyler sosyolojik bağlamın etkisinde oy verme davranışı sergilerler. Dolayısıyla içinde buldukları sosyal çevre, parti tercihleri için belirleyici bir faktördür. Seçmen tercih ve davranışını bireyin toplumsal konumu çerçevesinde değerlendiren sosyolojik yaklaşıma göre bireyler, içinde buldukları sosyal grubun çıkarlarını gözetecek tercihlerde bulunmaktadır. Bu yaklaşım seçmen tercihlerini sosyoekonomik statü, dinsel tutum ve bağlılık, içinde bulunulan coğrafya gibi faktörlerle açıklamaktadır. Bu ekole göre özellikle aynı çevrede yaşayan seçmenler, aynı siyasal tercihte bulunarak aynı partiye ya da adaya oy vermektedirler. Seçmen davranışını sosyolojik temelde ele alan araştırmacılar, yaşın, cinsiyetin, eğitim durumunun ya da coğrafi konumun da seçmen davranışı üzerindeki etkisini vurgulamışlardır. Değişmez alışkanlıklar ve grup sadakati ile ilişkilendirilen bu seçmen davranışı, seçmenin gruptan bağımsız ve rasyonel karar alabileceği varsayımı ile örtüşmemektedir (Gülmen, 1979).

SOSYO-PSİKOLOJİK YAKLAŞIM (MİCHİGAN EKOLÜ)

Sosyo-psikolojik yaklaşım 1960 yılında, oy vermenin bir grup deneyimi olarak tanımlandığı sosyolojik yaklaşıma getirilen eleştiriler üzerinden şekillenmiştir. Sosyolojik yaklaşıma ciddi eleştiriler sunan bu yaklaşım, Michigan Üniversitesi’nde bulunan bir grup çalışmacı tarafından geliştirilmiştir; bu sebeple Michigan Ekolü olarak da bilinmektedir.

Campbell, Miller ve Converse'in de içinde bulunduğu bu çalışma grubu, seçmen davranışı ve tercihi çalışmalarına yeni bir boyut kazandırmıştır. Amerika'da gerçekleştirilen 1948, 1952 ve 1956 yılı başkanlık seçimlerinin verileriyle ortaya çıkan bu yaklaşım, "partiyle özdeşleşme modeli" olarak tanımlanmaktadır (Damlapınar ve Balcı, 2005). Campbell ve diğerleri 'The American Voter' adlı eserlerinde seçmenin sandık başında bireysel olarak yakınlık duydukları partiyi tercih ettiklerine vurgu yapmaktadırlar (Campbell vd,1956).

Seçmeni sosyal bir varlık olarak değerlendiren sosyal yaklaşımın aksine sosyo-psikolojik yaklaşım, seçmeni bir birey olarak nitelendirmektedir. Bu yaklaşıma göre seçmen tercihi, seçmenlerin çocukluk yıllarından beri psikolojik olarak bağlılık hissettiği partiye oy verme eğilimindedir. Bu yaklaşımda bireylerin siyasal olaylara ilişkin tutumlarının erken yaşlardan itibaren geçirdikleri psikolojik süreçlerden etkilenildiğine vurgu yapılmaktadır (Milburn, 1998). Seçmenler küçük yaşlarda anne ve babalarının etkisiyle belirli bir partiyle psikolojik bir bağ geliştirir ve bu bağ yaşamı boyunca güçlenerek benimsenir ve bu da siyasal sosyalleşme sürecinde seçmenin karşılaştığı tüm siyasal tercihlerde etkisini hissettirir.

Bireylerin siyasal tercihlerinin altında psikolojik etkenlerin yattığına vurgu yapan bu yaklaşım, ayrıca 'parti kimliği' kavramını da literatüre kazandırmıştır. Seçmenlerin parti kimliğinin yine aile içinde erken yaşlardan itibaren şekillenmeye başladığı ifade edilmektedir.

"Parti kimliği modeli çerçevesinde seçmenler, yakınlık duydukları partiyi kendi partileri olarak benimseyen, bu partiyi sürekli destekleme eğiliminde olan ve kendilerini yakınlık duydukları partiyle özdeşleştiren bireyler olarak değerlendirilirler" (Heywood, 2007).

Sosyo-psikolojik yaklaşım çalışmalarının temel vasayımları şu şekilde sıralanmaktadır (Kalender, 1998):

- Çoğu seçmen belirli bir partiye yönelik güçlü bir bağlılık hissetmektedir.
- Bu bağlılık erken yaşlarda ailede oluşmaktadır.
- Seçmelerin büyük bir çoğunluğu yaşamları boyunca aynı partiye bağlılık hissetmektedirler.
- Aile bağlarının olmaması ya da zayıflığı seçmenlerin farklı partilere kaymasına neden olmaktadır.
- Seçimlere katılım ve partiye duyulan bağlılık arasında doğrusal bir orantı vardır: Partiye yönelik daha fazla bağlılık hisseden seçmen seçimlere daha fazla katılmaktadır.
- Çeşitli sebeplerle (kötü aday, yanlış bir seçim politikası, ekonominin kötü durumda olması) seçmen tercihlerinde değişiklikler görülse de sonraki seçimlerde tercihler tekrar aynı bağlılığa geri dönmektedir.

Sosyo-psikolojik yaklaşım, 1960'lardan sonra dünya konjonktüründe yaşanan bireysel hak ve özgürlük temelli gelişmelere paralel olarak zayıflamıştır. Siyasal alanda azalmaya başlayan güven duygusu, seçmenlerde siyasal partiye olan bağlılığın azalmasına neden olmuştur (Akgün, 2001). Partiye bağlılığı azalan seçmenin sandık başındaki tercihine etki eden motivasyon sosyal, ekonomik, siyasal sorunlar olmaya başlamıştır. Böylece sosyo-psikolojik yaklaşımın varsayımları sorgulanmaya ve eleştirilmeye başlamıştır.

RASYONEL TERCİH YAKLAŞIMI

Seçmen davranışı ve tercihlerini açıklayan kuramlardan bir diğeri de rasyonel tercih, bir diğer adıyla ekonomik oy verme yaklaşımıdır. Bu yaklaşıma göre seçmenler, kendi çıkarlarını gözeterek bir parti veya adaya oy vermektedirler. Bu yaklaşımda seçmenin davranışını etkileyen temel motivasyon politik ve maddi çıkarlarıdır. Rasyonel tercih yaklaşımı, seçmenlerin fayda maksimizasyonuna odaklandığını, çıkarlarına en iyi hizmet edecek aday veya partiye oy verdiklerini iddia etmektedir. Anthony Downs, “*Demokrasinin Ekonomik Teorisi*” adlı eserinde rasyonel tercih yaklaşımını “*her bir vatandaş oyunu, kendisine diğer bütün partilerden daha fazla yarar sağlayacağına inandığı partiye verir.*” ifadesi ile özetle-

mektedir (Akgün, 2002). Diğer yaklaşımlardan farklılaşarak bireyi odak noktasına oturtan bu yaklaşım, oy kullanmayı, seçmenin amacına ulaşmak için kullandığı bir araç olarak nitelendirir.

Rasyonel tercih yaklaşımına göre göre seçmenler, oy verecekleri partinin geçmişte yürüttükleri politikalara ve uygulamalara bakıp bir fayda-değer hesaplaması yapmaktadırlar. Bu bağlamda seçmenler bu politikalarının mevcut ekonomik durumlarına olası etkileri değerlendirmektedirler. Ekonominin kötüye gittiği dönemlerde mevcut iktidar partisini desteklemekten vazgeçen seçmen, ekonominin iyiye gitmesi durumunda tekrardan o partiyi desteklemeye başlamaktadır. Bu yaklaşımda seçmenlerin hatırı için farklı bir partiye oy vermeyecekleri ifade edilmektedir. Bu yaklaşımda seçmen tercihleri ekonomi politik unsurların çevresinde şekillenmektedir.

Seçmenlerin kendilerine maksimum faydayı sağlayacak parti ve adayları saptayabilmeleri için seçimler öncesinde bilgi toplama faaliyetlerine giriştikleri görülür. Bu bilgiler neticesinde kendisine en yüksek faydayı sağlayacak adaya yönelen seçmenin, bilgi edinmek için giriştiği maliyetin düşüklüğü de tercihlerini etkileyecek bir faktör olarak kabul edilmektedir. Anthony Downs'a göre:

“Seçmenler, mevcut hükümetin yönetiminde devlet faaliyet ve uygulamalarından elde ettiği gelir ile diğer muhalefet partilerinin iktidarda olması durumunda elde edecekleri geliri karşılaştırarak farkı bulacaklardır. Böylece seçmenler bu farkı göz önünde bulundurarak rakip partiler arasından tercihte bulunacaklardır” (Downs, 1947).

Seçmenlerin tercihlerine etki eden motivasyon, bazen bireyin uğradığı ideolojik manipülasyonla şekillenirken (hakim ideoloji modeli¹), bazen de seçim dönemlerinde çeşitli saiklerle (örneğin oy vereceği partinin kazanamayacağını düşünüp farklı bir partiye yönelmek) yaptığı öngörüler sonucu stratejik davranması (stratejik oy verme yaklaşımı) ile biçimlen-

1 - Bu yaklaşımda daha çok kitle iletişim araçları ve eğitimin rolüne vurgu yapılır.

mektedir.

Bütün bu yaklaşımlar, seçmenlerin kannat ve tercihlerini etkileyen birçok unsurun varlığına işaret ederken; her bir bireyin seçimlerde oy kullanma motivasyonunun da bireyden bireye değiştiğini ve farklı tipte birçok seçmenin olduğunu göstermektedir. Kimi seçmen erken yaşlarda aile içinde edindiği bilginin etkisiyle bir partiye gönül verirken kimi seçmen ise sosyolojik etkenlerin etkisinde veyahut tamamen ekonomik çıkar gözeterek siyasal bir tercihte bulunmaktadır. Dolayısıyla toplumda seçmenlerin tercihlerine etki eden birçok unsurla birlikte bu konuda farklı sınıflandırmaların olduğu bilinmektedir.

Kışlalı, seçmenin oy verirken etkilendiği dört faktörün olduğunu belirtmektedir. Bunlar: “Güvenlik isteği, saygınlık isteği, duygusal bağlılık ve dinsel ve siyasal inançlar”dır (Kışlalı, 1987). İstikrar arayışı ile ilişkilendirilen güvenlik isteği ile bireyler, düzenin devamını arzulama noktasında tutucu bir tavır sergileme eğiliminde olabilmektedirler. Saygınlık isteği, toplumda dışlanan, ötekileştirilen veyahut ikinci sınıf vatandaş muamalesi gören bireylerin toplumda saygı görmek için düzenin değişmesi gibi bir tutum sergileme istekleriyle ilgilidir. Duygusal bağlılık ise bireylerin bir partiye veya bir parti liderine olan özel ilgi ve bağlılığı ile özdeşleştirilmektedir. Dinsel ve siyasal inançların da seçmen tercihlerine etki ettiği bilinmektedir. Nitekim bazı seçmenler siyasal tercihlerini aynı dini inançta olan kişilerden yana kullanabilmektedir.

Turan ve Temizel ise seçmen davranışına ve tercihlerine etki eden yapısal ve araçsal birtakım faktörlerin olduğunu ifade etmektedirler. Yaş, eğitim, cinsiyet gibi demografik özellikler, yaşanılan yer, dini unsurlar, partiye bağlılık gibi unsurlar yapısal faktörleri oluştururken; siyasi partinin seçim adayı, ekonomik unsurlar, kişisel tutum ve davranışlar, siyasal pazarlama teknikleri ve psikolojik etkenler ise araçsal faktörleri oluşturmaktadır (Turan ve Temizel, 2015). Ayrıca yukarıda belirtilen faktörlere ek olarak toplumda

yer alan baskı gruplarının, sivil toplum kuruluşlarının ve medyanın da seçmen davranış ve tercihlerinin belirlenmesine etki ettiği bilinmektedir.

Seçmen tercihleri tek bir faktörle açıklanamayacağı yukarıda ayrıntılarıyla belirtilmiştir. Bazı seçmenlerde yukarıda sayılan faktörlerden yalnızca biri etkiliyken bazılarında aynı anda birden fazla faktörün etkili olduğu bilinmektedir. Dolayısıyla seçmen davranış ve tercihlerine benzer olarak seçmenler de farklı sınıflandırmalara tabi tutulmaktadır. Nitekim bu sınıflandırmalar siyasal katılmada seçmenin kanaatlerini öngörmeye yardımcı olacaktır. Örneğin Kalender, seçmenin de kendi içinde faydacı, gelenekçi ve idealist olarak üçe ayrıldığını ifade eder. Ona göre faydacı seçmen, kendi çıkarını maksimize etmeye uğraşan, faydayı her zaman ön planda tutan seçmendir. Gelenekçi seçmen , erken yaşlardan itibaren aile içinde edindiği pratikler sonucu bir siyasi partiye uzun yıllar sempati geliştiren seçmendir. İdealist seçmen ise daha çok ideolojiyi ve inançlarını ön planda tutan seçmen olarak tanımlanmaktadır (Kalender, 2000).

Bu alanda yapılan bir diğer tasnif ise seçmenleri kararlı, kararsız ve yüzergeçer olarak ayıran Doğan ve Göker'in sınıflandırmasıdır. Demokratik rejimlerde seçmenin eğilimlerinden söz eden her tabloda mutlaka partilerin seçimlerde aldıkları taban oyları ifade eden kemikleşmiş seçmen kategorisi yer almaktadır. Bu seçmen tipinin kararları önceden bellidir; bu karar zaman zaman ideolojik, zaman zaman dini, mezhepsel zaman zaman da sosyolojik çevreyle şekillenmektedir. Kararlı seçmenin sandık başında vereceği oy kolay kolay değişmez dolayısıyla siyasal partiler için en güvenilir seçmen kitlesini bu seçmen tipi oluşturmaktadır. Siyasi partileri yormayan ve siyasi partiye yoğun bir şekilde aidiyet duyan bu kesimin aksine kararsız seçmenler; siyasi partilerin üzerine en çok çalışması gereken seçmen tipidir. Henüz kararını vermemiş olan bu seçmen tipinin sandık başına giden yolda ikna edilmesi gerekmektedir. Siyasal partilerin de en çok bu seçmen kitlesini siyasal pazarlama yöntemleri ile kendilerine oy vermeye ikna etmeye çalıştığı görülmektedir. Kararları henüz netlik kazanmamış

bu seçmen kitlesi siyasi partinin hedef kitlesini oluşturmaktadır. Seçmen tipolojisinde yer alan bir diğer seçmen tipi ise yüzergezer seçmendir. Ne yapacağı önceden kestirilemeyen bu seçmen tipi kararını sandık başında vermektedir. Herhangi bir partiye aidiyet hissetmeyen seçmenler açıkçası sadece oy verme işlemi için oy veren seçmenlerdir; bu seçmenlerin bir partiye sempati geliştirmek ve o partiyi desteklemek gibi bir motivasyonu bulunmamaktadır. Seçim dönemlerinde tutarlı bir davranış sergilemeyen bu seçmen tipi, başlangıçta bir partiye oy verme güdüsüyle yola çıkan ancak daha sonra o partiden uzaklaşabilen seçmendir. Kitle iletişim araçları ve kişisel çıkarlar bu seçmenlerin kararlarına etki edebilmektedir (Göker ve Doğan, 684-703:2019).

Seçmen tercihini ve seçmen tipolojisini etkileyen bir diğer önemli husus ise seçmenin sahip olduğu siyasal bilgidir. Siyasal bilgi ve seçmenden seçmene farklılık gösteren bilgi düzeyi, demokratik rejimlerde siyasal katılmayı etkileyen önemli bir kavramdır. Demokrasinin etkin bir şekilde işlemesi siyasal bilgilenme sürecinin sağlıklı bir şekilde yürütülmesi ile ilgilidir. Temsili demokraside yaşanan meşruiyet sorunları nedeniyle gündeme gelen ve demokrasinin 21. yüzyıl versiyonu olan katılımcı demokrasi, özellikle seçim dönemlerinde siyasal bilgiye gereksinim duymaktadır. Sotirovic'e göre siyasal bilgi demokratik rejimlerde seçmenlerin yönetim yeterliliğinin önemli bir belirleyicisi konumundadır (Sotirovic, 2008). Katılımcı demokrasilerde siyasal katılımın siyasal bilgi ile doğrusal bir ilişki geliştirdiği belirtilmektedir. Siyasal bilginin artmasının siyasal katılmayı arttırdığı, siyasal bilginin azalmasının ise siyasal katılmayı azalttığı ifade edilmektedir. Siyasal gündeme ilgi duyan, siyasal meseleleri tartışan bireylerin temelde siyasal bilgiye sahip olması beklenmektedir dolayısıyla katılımcı demokrasinin temel öğelerinden birinin de siyasal bilgi kavramı olduğu söylemek yanlış olmayacaktır. Katılımcı demokrasinin etkin ve verimli çalışabilmesinin gereklerinden biri seçmenlerin siyasal bilgilenmeye erişimin kolaylığıdır. Seçmenlerin siyasal iktidarı belirlemeden önce siya-

sal seçeneklerini bilmesi ve bu seçeneklerin doğruluğu ve yanlışlığı üzerine yorumlar yapabiliyor olması gerekmektedir. Dolayısıyla siyasal bilgilenme süreci, oy verme davranışında yarattığı etki nedeniyle yaşanılması gereken bir süreci ifade etmektedir (Dahl, 1963).

Siyasal bilgi düzeyi ve siyasal bilginin edinildiği kaynak seçmeden seçmene değişiklik göstermekte ve bu da bizleri seçmen tipolojisine ilişkin yeni bir kategorileştirmeye götürmektedir. Seçmenlerin siyasal bilgi düzeylerini baz alan Mondak ve Davis'e göre seçmenler: “*tamamen bilgilendirilmiş, kısmen bilgilendirilmiş, yanlış bilgilendirilmiş ve bilgisiz seçmenler*” olarak dört kategoriye ayrılmaktadır (Mondak ve Davis, 2001). Seçmenlerin kişisel eğilimleri, yaşadıkları yerler, içinde buldukları sosyo-kültürel yapı, din ve ideoloji ayrıca demografik özellikler gibi içsel ve dışsal faktörler bu sınıflandırmanın temellini oluşturmaktadır. Bunların haricinde seçmenin siyasal bilgilenmeye açık olması ve siyasal gündemle ilgilenmesi de siyasal bilgilenme süreci için önem arz etmektedir.

Seçmenlerin siyasal bilgilenme sürecinde medyanın, siyasi partilerin, kanaat önderlerinin veyahut aile ve yakın arkadaş çevrelerinin etkili olduğu bilinmekle beraber siyasal bilgilenmede esas kaynağın medya olduğu kabul görünmektedir; nitekim bilgi çağı olarak nitelendiren 21. yüzyılda medyanın bilgilenme sürecindeki ağırlığı gittikçe de artmaktadır. Kanımca, siyasal bilginin medya aracılığıyla en çok etki ettiği seçmen tipi kararsız seçmendir.

Seçim dönemlerinde siyasal katılmaya yön veren siyasal bilgilenme süreci, seçim sonuçlarına yapacağı etki nedeniyle önemsenmesi gereken bir husustur. Seçmen davranış ve tercihlerini önemli ölçüde etkileyen bu süreci etkin yürütmek ve doğru siyasal iletişim stratejileri yürütmek siyasi aktörler için elzemdir.

CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNE GEÇİŞİN SEÇMEN DAVRANIŞINA ETKİSİ

Türkiye’de ‘Parlamente Sistem’ ve ‘Başkanlık Sistemi’ tartışmaları her zaman güncelliğini koruyan bir konu olmuştur. 1970’li yıllarda Milli Görüş Hareketi bu konuyu dile getirmiş, 1980’lere gelindiğinde özellikle Süleyman Demirel ve sonrasında Turgut Özal, cumhurbaşkanının halk tarafından seçildiği Başkanlık Sistemi’ne geçilmesinin zorunlu olduğunu dile getirmişlerdir. 1990’lı yıllarda ise özellikle koalisyon hükümetlerinin toplumsal yapıda yol açtığı sosyoekonomik kaos ve siyasi istikrarsızlık ortamında ülkenin ihtiyaçlarına cevap verebilecek, sorunlarını çözebilecek güçlü bir yürütme erkine duyulan ihtiyaç daha da hissedilir olmuştur.

Genellikle merkez sağ olarak konumlandırılan siyasi partiler ve siyasi elitlerinin siyasal yaşamın değişim ve dönüşümü konusunda rol üstlendikleri görülmektedir. Adalet ve Kalkınma Partisi özellikle 2007 yılından sonra Parlamente Sistemi’nin yol açtığı tıkanıkları dile getirmeye ve sistemi kırılğan ve vesayet kurumlarının etkisine açık olması nedeniyle eleştirmeye başlamıştır.

2007 yılında gerçekleşen cumhurbaşkanlığı seçimleri, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne geçişin alevlendiği bir dönüm noktasıdır. AK Parti içinde Abdullah Gül’ün aday gösterildiği bu seçim, vesayet makamları tarafından hoş karşılanmamış ve seçimin ilk turunun gerçekleştiği 27 Nisan gecesi Genelkurmay Başkanlığı tarafından yayınlanan ve uyarı mahiyetinde olan e-muhtıra ile sonuçlanmıştır. Başbakanı karşı sorumlu olan Genelkurmay Başkanlığı’nın bu hareketinden sonra ise tarihe ‘367 Kararı’ olarak geçen Cumhuriyet Halk Partisi’nin itirazı gündeme gelmiştir. Mecliste cumhurbaşkanlığının seçilmesini zorlaştıran tüm bu gelişmelerden sonra AK Parti genel seçim tarihini öne çekmek ve cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesini öngören anayasa değişikliğini millete sunmak için müracaat etmiştir.

Cumhurbaşkanının seçiminde yaşanan bu krizin ardından 21 Ekim 2007 tarihinde cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesini de kapsayan anayasa değişikliği için referanduma gidildi. Cumhurbaşkanının seçilme ve görev süresine ilişkin bu değişiklik, referandumda milletten %69 oranında oy alarak kabul edildi. Bu dönemde yaşanan cumhurbaşkanlığı seçimi krizi, sistem krizine yol açarak parlamenter sistemin değişmesi yönündeki seslerin yükselmesine yol açması nedeniyle önemlidir. Bu süreçten sonra böylesi bir krizin yaşanmaması adına AK Parti cumhurbaşkanını güçlendiren, partisiyle ilişkini kopartmayan ve icrayla ilişkini arttıran bir anayasa değişiklik paketini, mecliste bulunan dört siyasi partiden eşit sayıda milletvekilinden oluşan Anayasa Uzlaşma Komisyonu'na götürdü. 2011 Haziran seçimlerinden önce yapılan bu girişim muhalefetin ret oylarıyla başarısızlıkla sonuçlanmış olsa da başkanlık sistemine geçiş görüşlerini arttırma işlevi görmüştür.

10 Ağustos 2014 cumhurbaşkanlığı seçiminde AK Parti'nin adayı olan Recep Tayyip Erdoğan, Cumhuriyet Halk Partisi ve Milliyetçi Hareket Partisinin ortak adayı Ekmeleddin İhsanoğlu ve Halkların Demokratik Partisi adayı Selahattin Demirtaş karşısında %51,6 oranında oyla cumhurbaşkanı seçildi. Daha sonra 7 Haziran 2015 seçiminde AK Parti'nin ciddi bir seçmen kaybı yaşayarak %40,8 oy almasıyla sonuçlandı. Uzun süre hükümetin kurulması için koalisyon görüşmeleri sürse de sonuca varılamadı ve seçimlerin yenilenmesi zorunlu hale geldi. Hükümetin kurulamadığı döneme denk gelen terör örgütlerinin faaliyetlerinin artması ve dış ilişkileri olumsuz etkileyen istikrarsız görüntü sonucunda gidilen 1 Kasım 2015 seçimlerinde halk, güveni ve huzuru tesis edecek partinin Adalet ve Kalkınma Partisi olduğunu düşünerek partiye %49,5 oranında oy verdi. Bu seçimlerden sonra cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan, anayasa değişikliğine giden süreci yönetecekti. 15 Temmuz 2016 darbe teşebbüsünün ardından gündeme gelen 'Beka Sorunu' endişesinin hakim olduğu siyasal iklim değişikliğinin etkisiyle, Milliyetçi Hareket Partisi, Adalet ve Kalkınma Partisi ile yakınlaşmaya başladı.

Milliyetçi Hareket Partisi lideri Devlet Bahçeli, 15 Temmuz sürecinden sonra ‘Yenikapı Ruhu’ olarak nitelendirdiği siyaset değişikliğinin ilk hamlesini darbeden üç ay sonra gerçekleştirdiği grup toplantısında gösterdi (Ete, 2018). Devlet Bahçeli bu toplantıda, Adalet ve Kalkınma Parti’sine sistem değişikliğini öngören anayasa değişiklik paketini meclise getirme çağrısında bulundu. Milliyetçi Hareket Partisi’nin desteğiyle 18 maddelik paket, 10 Aralık 2016 meclise sunuldu; 20 Ocak 2017’de toplanan mecliste 339 oy toplandı ve referanduma gitme kararı verildi. Anayasa’nın 72 maddesinde değişiklikler yapmayı öngören paket 16 Nisan 2017’de halka sunuldu ve halkın %51,4’ü ‘evet’ diyerek sistem değişikliğini onaylamış oldu. Adalet ve Kalkınma Partisi elitleri, sistem değişikliği ile getirilecek olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin yararlarını şöyle özetlemekteydiler (Ak Parti, 2017):

- “ Kalıcı bir siyasi istikrar ortamı,
- Hızlı ve etkili icraat,
- Güçlü yasama güçlü icraat,
- Güvenli ve huzurlu bir Türkiye ortamı,
- Güçlü yönetim güçlü Türkiye.”

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne geçişi sağlayacak seçimler Milliyetçi Hareket Partisi’nin ısrarları ile 3 Kasım 2019 olan normal tarihinden 24 Haziran 2018 tarihine çekildi. Seçime giden süreçte, Milliyetçi Hareket Partisi, %10’luk seçim barajının yüksek olduğunu, bunun yerine bir ittifak yasası geliştirilmesi gerektiğini dile getirdi ve bu istekleri AK Parti’de karşılık buldu. Bu değişiklik, siyasi partilerin seçim dönemlerinden önce seçim ittifakı kurabilmelerine olanak tanımaktadır. Bu düzenlemeye göre seçim barajı tek tek siyasi partiler için değil ittifak grubu için geçerli olacaktır; dolayısıyla ittifak mensubu olan siyasi parti %1 oy almış olsa da mecliste yer alabilecektir. 24 Haziran 2018 tarihinde gerçekleşen seçimlerin galibi Milliyetçi Hareket Partisi ve Adalet ve Kalkınma Partisi’nden oluşan Cumhur İttifakı oldu.

Parlamenteer Sistem'den Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne resmen geçişi sağlayan 24 Haziran seçimleri, yasama ve yürütme erkine ilişkin gerçekleştirdiği değişikliklerle birlikte seçmen tercih ve davranışları ile ilgili birçok yeniliği de bünyesinde taşımaktadır. Siyasi tarihimiz açısından bir dönüm noktasına işaret eden 24 Haziran seçimleri, seçim kanunu ile ilgili önemli değişiklikler sunarak seçmenlerin seçim pratiklerini yapı bozumuna uğratmıştır. Bu anlamda hükümet sisteminin değişmesi yıllardan beri süregelen bir seçim kültürünün de geride kalmasına neden olmuştur. Dolayısıyla alışagelmış pratikleri ve siyasal bilgileri güncellemek zorunda olan seçmenlerin yeni sisteme ayak uydurmak için çaba sarf etmeleri beklenmektedir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin seçmen davranış ve tercihlerine etki edecek değişiklikler şöyle özetlenebilir:

- Parlamenteer Sistem'de meclis seçimleri dört yılda bir yapılırken yeni sistemde milletvekili seçimlerinin beş yılda bir yapılması öngörülmüştür. Bunun nedeni cumhurbaşkanlığı seçiminin de beş yılda bir yapılıyor olmasıdır. Bu değişiklikle birlikte seçmen ilk defa hem cumhurbaşkanını hem de milletvekillerini seçmek için ayrı biçimde hazırlanmış iki farklı pusulayı sandığa atmıştır.
- Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin öngördüğü diğer değişiklik meclis çatısı altındaki milletvekili sayısı ile ilgilidir; buna göre daha önce 550 olan milletvekili sayısı bazı illerin milletvekili sayısı artırılarak 600'e çıkarılmıştır.
- Milletvekili seçilme yaşı 25'ten 18' e indirilmiştir. Yeni sistemde seçmen daha genç aday kadrosu ile karşı karşıyadır.
- Sistemin getirdiği bir diğer değişiklik cumhurbaşkanının aday gösterilme usulü ile ilgilidir. Daha önce aday gösterilebilmek için (meclis içinden veya dışından aday gösterilebilir) 20 milletvekilinin imzası ile veya son genel seçimlerde geçerli oyların %10'unu almış olan parti tarafından aday gösterilmek gerekirken; yeni sistemde meclis içinde grubu bulunan ya da son seçimlerde %5 oy almış olan siyasi partiler aday gösterebilir ve bunun dışında ilçe seçim kurullarına verilecek en az 100 bin oy ile de aday gösterilmek mümkündür.
- Yeni sistem parti dengelerine ve seçmen tercihlerine etki edecek bir diğer düzenleme olan "ittifak yasası'nı" da yürürlüğe koymuştur. Seçim kanununun 12. maddesinde yapılan bu değişikliğe göre "*seçimlere katılma yeterliliği taşıyan siyasi partiler, ittifak yaparak seçime katılabilir. İttifak yapan siyasi partiler, kendi aday listelerini verir.*" Bu düzenlemeyle ilişkili olarak seçim barajında da değişikliğe gi-

dilerek ittifak yapan siyasi partilerin geçerli oyların %10'unu geçmesi durumunda ittifak üyesi her partinin barajı geçeceği kabul edilmiştir.

Yukarıda dile getirilen tüm bu düzenlemeler nedeniyle 24 Haziran 2018 seçimleri siyasal tarihimizde önemli bir yere sahiptir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne resmen geçişi sağlayan bu seçimlerden sonra, seçmenlerin bugüne kadar edinmiş oldukları seçim pratiklerinden uzaklaşması ve yeni bir seçim kültürüne uyum sağlaması gerekmektedir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi(CHS) siyasal katılmaya dolayısı ile de seçmen tercihlerine ve davranışlarında yarattığı etkilere odaklanan bu çalışma için bulguların elde edilmesi ve elde edilen bu bulgular neticesinde CH sistemin seçmen tercihi üzerine etkileri ortaya konulmaya çalışılacaktır. Bu maksadı gerçekleştirmek için, 2018'den bu yana geçen 3 yıllık sürede sisteme ilişkin siyasal bilginin düzeyi ile siyasal katılma ilişkisini irdelenecektir.

SEÇMEN DAVRANIŞLARIYLA İLGİLİ BULGULAR

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin seçmen tercihi üzerinde nasıl bir etkiye sahip olduğuna ilişkin durum tespiti yapmak için yapılan derinlemesine mülakatlar analiz edilmiştir. Söz konusu derinlemesine mülakat Güneydoğu Anadolu bölgesinde rassal örneklem seçilerek gerçekleştirilmiştir. Görüşmecilerle yapılan mülakatta Mahir Özhan tarafından 2018 yılında hazırlanan "seçmen davranışı ölçeği"nden yararlanılmıştır. Bu görüşmelerden elde edilen analizler neticesinde ulaşılan bulgular ve sahadada yapılan gözlemlerle bu sistemin ve seçmenin siyasal tercihi arasındaki ilişkinin boyutu karşılaştırılmış olacaktır.

Çalışmamıza katılan erkek seçmenlerin sadece %30'u Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin oy verme tercihleri üzerinde herhangi bir etkide bulunmadığını ifade etmişlerdir. Geriye kalan %70'i ise oy verme tercihi üzerinde pozitif ya da negatif yönlü olarak etki ettiği görülmüştür. Bunlar içerisinde %25'lik bir kesim daha evvel ki seçimlerde iktidar partisi lehine oy kullandıklarını ve bu sistemin getirdiği bir takım yeniliklerin

etkisi ile oy verdikleri partilerine daha da bağlandıklarını ifade etmişlerdir. Ancak çalışmaya katılan erkek seçmenlerin %50'den fazlası cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin kendi siyasal tercihleri üzerinde negatif yönlü bir etkide bulunduğunu ifade etmişlerdir. Katılımcılardan %10'u siyasal tercihinin daha da radikalleştiğini ifade ederken, yaklaşık %15'lik bir kesim kesinlikle artık iktidar partisi lehine oy vermeyeceğini ifade etmektedir. Bu kişiler oy verme hakkına kavuştukları andan itibaren sürekli Ak Parti'ye oy verdiklerini ancak bu sistem yüzünden artık Ak Parti'ye olumsuz baktıklarını ifade etmişlerdir. Seçmenlerden biri "bu sistemin Ak Parti'yi MHP'ye mahkûm bıraktığını, bu durumun sosyal ve ekonomik olarak işleri zora soktuğunu, ülkenin gereksiz yere gerildiğini" ifade etmiştir. Bu sebeple önümüzdeki seçimde Ak Parti dışında bir partiye oy vereceğini ifade etmiştir. Elde edilen bir diğer bulgu da seçmenlerin az da olsa tercih konusunda kararsız kaldığı ve son tahlilde sandıkta ancak bir tercihte bulunacaklarına ilişkindir. Seçim sathı mahalline girildiğinde eğer istediği gibi bir alternatif bulamaz ise o takdirde tekrar Ak Parti'ye oy vereceğini, herhangi bir partiyi alternatif görmesi halinde ise oy yönünün değişeceği ifade edilmiştir.

Çalışmamıza katılan kadın seçmenlerin yaklaşık olarak % 50'si Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin kendi tercihleri üzerinde herhangi bir etkisinin olmadığını belirtmişlerdir. Önceki seçimlerde hangi siyasal parti lehine oy veriyorlarsa aynı davranışta bulunmaya devam edeceklerini ifade etmişlerdir. Bu durum bize kadın seçmenlerin sosyolojik oy verme modeline uygun olarak tercihte bulunduğunu göstermektedir. Öte yandan seçmenlerin yaklaşık %50'si ise Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin oy verme tercihleri üzerinde etkili olduğunu belirtmişlerdir. Bu seçmenlerden bir kısmı daha evvel ki seçimlerde Ak Parti lehine oy kullandıklarını ancak bu sisteme olan tepkiden kaynaklı olarak önümüzdeki seçimlerde Ak Parti'ye oy vermeyeceklerini belirtmişlerdir. Diğer kadın katılımcılar ise bu sistemin kendi siyasal terci üzerinde negatif yönlü bir etkiye sahip olduğunu, eskiden Ak Par-

ti'ye oy vermezse bile sempati ile baktığını ancak yeni sistemin kendilerince tasvip edemeyecekleri bir durum olduğunu ifade etmiştir.

Kadın ve erkek katılımcılar kıyaslandığında; erkek katılımcıların kadın katılımcılardan daha fazla miktarda bu sistemin etkisinde kalarak siyasal tercihte bulunacakları gibi bir sonuca ulaşmaktayız. Bu durumun böyle çıkmasının önemli sebeplerinden biri; kanımızca erkek seçmenlerin kadın seçmenlere nazaran siyasal süreçlerin içerisinde daha fazla rol oynamaları, daha fazla ilgilenmeleri ve bilgiye erişmeleridir. İkinci olarak çalışmada erkeklerin daha çok rasyonel tercihte buldukları, kadınların ise daha çok aile ve toplumun etkisinde kalarak tercihte buldukları gözlemlenmiştir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin yaş gruplarına göre oy verme tercihini etkilemesi durumu incelendiğinde ağırlıklı olarak orta yaş grubunda yer alan seçmenlerin bu sisteme karşı refleks geliştirdiği görülmektedir. Çalışmaya katılan orta yaş grubunun neredeyse % 90'ı bu sistemin kendi tercihlerini sistem savunucuları lehine ya da aleyhine pozitif ya da negatif yönlü olarak etkilediğini ifade etmişlerdir. Özellikle genç seçmen bu sistemden görece olarak en az etkilenen seçmen olarak karşımıza çıkmaktadır. Çalışmaya katılan genç seçmenlerin yaklaşık %65'i bu sistemin kendi tercihlerini belirlemede temel faktör olarak ele alınamayacağını ifade etmiştir. Bu durum değerlendirildiğinde esas olarak genç seçmenin yeni oy kullanmaya başlaması ve oy tercihlerinin daha sabit ve daha radikal olması gibi iki önemli husus karşımıza çıkıyor. Dolayısıyla genç seçmen sistem karşısında kolay karar değiştiren bir profilde yer almamaktadır. Bu durum bize CHS'nde oy verme davranışının sosyolojik oy verme yaklaşımından ziyade daha çok psikolojik model ve rasyonel tercih modelinin oy verme tercihini açıklamaya daha elverişli olduğunu göstermiştir.

DEĞERLENDİRME

Seçmen tercihini etkileyen birçok yapısal ve araçsal faktör vardır. Bu faktörlerin etkisini ölçmeye yönelik ortaya konulan kuramlar da söz

konusudur. Bu bağlamda hükümet sistemlerinin bir faktör olarak seçmen tercihini etkileyen bir yönünün olup olmadığı bu çalışmada araştırıldı. Elde edilen veriler göz önüne alındığında seçmenlerin önemli miktarda ve oranda Türkiye’de uygulamaya konulan CHS seçmenin oy verme tercihini etkileyen bir faktör olarak değerlendirilmesi gerektiğini göstermiştir.

CHS seçmen tercihi üzerinde önemli etkiye sahip olduğu gözlenmiştir. Bazı seçmen kitlelerini radikalleştiği söylenebilir. Özellikle muhalif grupların oy verme konusunda daha katı tutuma getirmiştir. Buna karşılık daha önce bir sistem lehine oy verenlerde sistem hakkında zamanla ortaya çıkan sorunlar dolayısıyla bazı şüphelerin oluştuğu gözlenmiştir.

Bu sistemin etkisi ile seçmenler oy tercihlerinde değişime sebep olmuş, hatta seçmenlerin oy verdikleri partilere daha sadık hale gelmeleri ve fazla desteklerinin arttığı söylenebilir. Seçmenlerin bu şekilde düşünmelerinin sebebi, Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin devlet başkanına çok büyük yetkiler tanımasından ileri gelmektedir. Seçmenler partilerini çok sıkı destekleyerek partilerinin bu yetkilere sahip olmasını istemektedirler. Böylelikle arzu ettikleri tüm değişimleri çok kısa sürede gerçekleştirme dürtüsü seçmeni olağanüstü motive etmekte ve seçmen davranışını etkilemektedir. Bu durum sadece parti bağlılığını güçlendirmemiş aynı zamanda siyasal katılım oranının da artıracığı öngörülmektedir. Zira siyasal değişim fikrinin güçlenmesi seçmenlerin kenetlenmesine yol açmakta bu durumda seçmenlerin daha büyük oranlarda siyasal katılımında bulunmalarına sebep olmaktadır.

Kaynakça

- Akgün, B. (2001). Türkiye’de Siyasal Güven: Nedenleri ve Sonuçları. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 1-23.
- Akgün, B. (2002). *Türkiye’de Seçmen Davranışı, Partiler Sistemi ve Siyasal Güven*. Nobel Akademik Yayıncılık.
- Campbell, A. v. (1956). “Cooper Group Differences İn Attitudes And . *Michigan University Press*, 16-45.
- Dahl, R. A. (1963). *Modern Political Analysis*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Damlapınar, Z. B. (2005). Seçmenin Zihnindeki Aday İmajını Belirleyen Etkenler: 28 Mart 2004 Yerel Seçimleri Alan Araştırması. *Selçuk İletişim Dergisi*.
- Downs, A. (1947). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row Publishers.
- Ete, H. (2018). 24 Haziran Seçimleri: Yeni Sistemin Siyaseti ve Sosyoloji. *Muhafazakar Düşünce Dergisi*, 293-321.
- Göker, G. D. (2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Siyasal Bilgi ve Seçmen Tercihi; 24 Haziran 2018 Seçimleri Öncesi Elazığ Örneğinde Bir Araştırma. *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 684-703.
- Gülmen, Y. (1979). *Türk Seçmen Davranışı*. İstanbul: İ. Ü. İktisat Fakültesi Yayınları.
- Heywood, A. (2007). *Siyaset*. Ankara: Adres Yayınları.
- Kalender, A. (1998). *Seçmen Tercihini Etkileyen Propaganda ve İletişim Faktörleri: Türk Seçmen Davranışı Üzerine Bir Araştırma (Yayımlanmamış Doktora Tezi)*. Ankara: Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Kalender, A. (2000). *Siyasal İletişim*. Konya: Çizgi Kitabevi.
- Kışlalı, A. T. (1987). *Siyaset Bilimi*. Ankara: Ankara Üniversitesi, Ankara: Basın-Yayın Yükseköğretim Kurulu Yayınları.
- Lazarsfeld, P. B. (1968). Lazarsfeld, P., Berelson The People’s Choice: How the Voter Makes up His Mind in a Presidential Campaign. *New-York: Columbia University Press.*, 138.
- Maigret, E. (2014). *Medya ve İletişim Sosyolojisi*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Milburn, M. A. (1998). *Sosyal Psikolojik Açından Kamuoyu ve Siyaset*. İmge Kitabevi.
- Mondak, J. J. (2001). Asked and Answered: Knowledge Levels When We Will Not Take “Don’t Know” for an Answer. *Political Behavior*, 199-224.
- Özhan, M. (2019). *Güneydoğu Seçmeninin Davranışları*. Bursa: Ekin Yayıncılık.
- Parti, A. (2017). *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi*. Ankara: Ak Parti Tanıtım ve Medya Başkanlığı.
- Richard R. Lau, D. P. (2006). *How Voters Decide: Information Processing During Election Campaigns*. Cambridge University Press.
- Sotirovic, M. (2008). Political Knowledge. L. v.-B. Kaid içinde, *Encyclopedia of Political Communication* (s. 593-600). Sage Publications.
- Turan, E. T. (2015). *Türkiye’de Seçmen Davranışları*. Konya: Kömen Yayınları.

CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE YEREL YÖNETİMLERİ YENİDEN DÜŞÜNMEK

Dr. Araştırma Görevlisi, Mustafa DEMİRKOL¹

ÖZET

Türkiye’de 2017 yılında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi adı altında bir siyasal sistem değişikliğine² gidilmiş ve parlamenter sistemden başkanlık sistemine geçilmiştir. Bu çalışmanın amacı Türkiye’de gerçekleştirilen bu siyasal sistem değişikliğinin yerel yönetimler açısından nasıl değerlendirilebileceğini vurgulamaktır. Çalışma da nitel bir yöntem kullanılmıştır. Türkiye’de yerel yönetimlerin genel bir durum değerlendirmesi yapılarak idarenin bütünlüğü, yetki devri, denetim, kalkınma gibi temalar üzerinden bir mevcut durum analizi yapılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetimler, Başkanlık Sistemi, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Yetki Devri, Denetim, Kalkınma

1 - Makale Künye Bilgisi:

DEMİRKOL, Mustafa. (2021). “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yerel Yönetimleri Yeniden Düşünmek”. Avrasya Dosyası Dergisi, Cilt No: 12 (Sayı-2): 137-150.

2 - Burada belirtilen siyasal sistem değişikliğini “yönetimde yöntem değişikliği” şeklinde ifade etmek yerinde olacaktır (Kantar, 2020, s 124). Yoksa bir çeşit rejim değişikliği olarak algılanmamalıdır.

Tekirdağ Namık Kemal Üniversitesi

(ORCID ID: 0000-0002-9860-8836) mustafademirkol@nku.edu.tr

RETHINKING THE LOCAL GOVERNMENTS IN THE PRESIDENTIAL GOVERNMENT SYSTEM

ABSTRACT

The political system of Turkey was changed under the name of the Presidential Government System in 2017, and the parliamentary system was switched to the presidential system. This study aims to emphasize how this political system change in Turkey can be evaluated in terms of local governments. A qualitative method was used in the study. An assessment of the general situation of local governments in Turkey has been made and a current situation analysis has been made over themes such as the integrity of the administration, the delegation of authority, auditing, and development.

Keywords: Local Governments, Presidential System, Presidential Government System, Delegation of Authority, Audit, Development

GİRİŞ

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 123. Maddesi “İdarenin Bütünlüğü” başlığını taşımaktadır: “İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. *İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.*”

Merkezi yönetim tüm merkezi kamu kurum ve kuruluşlarını ifade eder. Yerinden yönetim ise “yer yönünden” ve “hizmet yönünden” yerinden yönetim kuruluşları şeklinde ikiye ayrılır. İlkine (yer yönünden) yerel yönetim kuruluşları (Belediyeler, İl Özel İdareleri, Köyler); ikincisine (hizmet yönünden) ise Odalar (Sanayi ve Ticaret), Barolar, Kamu İktisadi Teşebbüsleri, Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar ve Üniversiteler örnek olarak gösterilebilir (Gözler, 2018, ss. 61-83).

Bütüncül bir yaklaşımla değerlendirildiğinde yerel yönetimler, esasen merkezi yönetime ait olan bir takım yetki ve görevlerin kendilerine devredilen yönetim örgütleridir. Dolayısıyla konu idarenin bütünlüğü ilkesiyle birlikte düşünülmesi gerekir. Halka en yakın yönetim unsurları olmaları münasebetiyle yerel yönetimler merkezi yönetimlere “*alternatif*” ya da “*rakip*” yönetim birimleri olarak değil, tamamlayıcı unsur olarak görülmelidir. Bundan dolayı yerel yönetimler olmaksızın idare başta yerel kamu hizmetlerin etkinliği, demokrasi kültürünün gelişmesi ve katılımın gerçekleşebilmesi gibi pek çok açıdan eksik kalır. Zira “*tüm siyaset yerelde başlar*” (Winter, 2019).

Yerel yönetimler ile merkezi yönetimin arasındaki ilişki kimi zaman bir vesayet-denetim ilişkisi kimi zaman ise yetki devri şeklinde kendini

gösterir (Özer, 2015, s. 545). Merkezi yönetim, ilgili yasal mevzuat çerçevesinde yerele verdiği bir takım görev ve sorumluluğu denetleyici bir role sahiptir (Güven vd., 2017, s. 190).

Günümüzde görece daha demokratik ülkelerin yerel yönetim meselesine daha çok değer ve önem atfettiği gözlemlenmektedir. Türkiye’de de yerel yönetimlere ilişkin son 20 yıllık süreçte çok ciddi girişimler gerçekleştirilmiştir. Bu süreçte 5393 Sayılı Kanun, 5216 Sayılı Kanun ve 5302 Sayılı Kanun çıkarılmıştır.

Türkiye’de yerel yönetim birimleri denilince köy, il özel idaresi ve belediyeler kastedilmektedir. Bu birimler arasında işbirliğini geliştirmek için kurulan belediye birlikleri de bazı kaynaklarda yerel yönetim birimleri arasında sayılabilmektedir (Koçak, 2019: 79). Bu konuda ortak bir görüş birliği bulunmadığından dolayı yerel yönetim birliklerini ayrı tutarsak; Büyükşehir, Büyükşehir İlçe, İl, İlçe ve Belde Belediyeleri şeklinde 5 çeşit belediye teşkilatı yapılanması vardır. Türkiye’de belediyelerin sayı ve ülke nüfusuna oranları şu şekildedir (<https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx>, Son görüntülenme: 16.12.2021):

Tablo-1: Türkiye’deki Belediye Sayıları ve Tüm Belediyelere Oranları

Türü	Sayısı	Oran
Büyükşehir Belediyesi	30	% 0,2
İl Belediyesi	51	% 4
Büyükşehir İlçe Belediyesi	519	% 37
İlçe Belediyesi	403	% 29
Belde (Kasaba) Belediyesi	387	% 28
Toplam	1390	% 100

Türkiye İstatistik Kurumu'nun (TÜİK) 2020 yılı Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi (ADNKS) verilerine dayanarak hazırlanmış olduğu rapora göre, nüfusun yaklaşık %95'i belediye sınırları içerisinde bulunmaktadır (TÜİK, 2020). Bu sebeple belediyeler ve yerel yönetimlerin konusu tüm vatandaşlar için önem taşımaktadır.

Türkiye'de yerel yönetimler ve merkezi yönetim arasındaki en sıkı ilişkinin denetim üzerine yoğunlaştığını söylemek mümkündür. Nitekim yerel yönetimler 6 farklı denetim mekanizmasına tabi tutulmaktadır: “*Yargısal Denetim*”, “*Siyasal Denetim*”, “*İdari Denetim*”, “*Mali Denetim*”, “*Kamuyu Denetimi*” ve “*Ombudsmanlık Denetimi*”dir. Bir yerel yönetim biriminin yargı tarafından denetlenmesi *yargısal denetim*, idari kurum ve kuruluşlar tarafından denetlenmesi *idari (yönetmel) denetim*, yasama (meclis) tarafından denetlenmesi *siyasi denetim*, kamuoyu tarafından denetlenmesi *kamuyu denetimi*, Ombudsman/Kamu Denetçisi Kurumu (KDK) tarafından denetlenmesi *ombudsman denetimi* olarak isimlendirilir (Gözübüyük, 2005, s. 365).

Bir yerel yönetim birimi olarak belediyelerin tabi buldukları bu dış denetim mekanizmalarının yanı sıra bir de hem belediye başkanlarını hem de belediyenin mali işleyişini denetleme mekanizması olarak belediye meclisleri de bir iç denetim unsurunu oluşturmaktadır (Arıkboğa vd., 2007, s. 36; Esen & Chibli, 2020, s. 332).

Bütün bu belirtilen denetimlerin arasında hiç şüphesiz en çok gündeme gelen ve yerel yönetim aktörlerinin en çok “şikâyetçi” olduğu denetim “vesayet denetimi” olarak da adlandırılan idari denetimdir.

Anayasaya göre, merkezi yönetim yasal yükümlülükler çerçevesince yerel yönetim unsurları üzerinde yerel seviyede verilmekte olan hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun bir biçimde icra edilip edilmediği, kamusal hizmetlerde birlik sağlanıp sağlanmadığı, toplumun çıkarlarının gözetilip gözetilmediği ve son olarak mahalli gereksinimlerin giderilip giderilmediğini belirlemek amacıyla idari vesayet yetkisini elinde bulundurmaktadır (Madde, 127). Bu açıdan bakıldığında vesayet denetimi yerel yönetimlerin kendi ku-

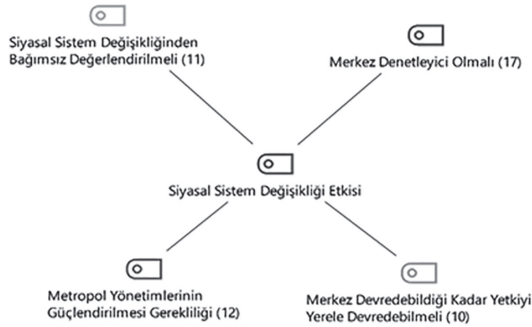
rumsal yapıları haricinde bir başka idari kurum/kuruluş tarafından kanuni çerçeveler dâhilinde denetlenmesi şeklinde tanımlanabilir (Gözler, 2007, s. 43).

SIYASİ SİSTEM DEĞİŞİKLİĞİNİN YEREL YÖNETİMLERE ETKİSİNE DAİR

16 Nisan 2017 Anayasa Referandumu ile Türkiye’de merkezi yönetime dair yeni bir döneme girilmiştir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi adı altında başkanlık sistemine geçişle birlikte Türkiye siyaseti açısından birtakım yeni uygulamalar söz konusu olmuştur. Siyasal sistem değişikliğinin hemen sonrasında gerçekleştirilen ilk yerel seçimlerde siyasal partiler ittifaklar kurmuştur. Bu durum siyasal sistem değişikliğinin yerel yönetimlere yönelik etkileri olabildiğini göstermektedir (Demirkol, 2021, s. 234).

Parlamentar sistemden Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne geçişin yerel yönetimlere ne tür etkilerinin olabileceğini ya da herhangi bir etkisinin olmasının gerekip gerekmediğine dair sorular sormak bu noktada yerinde olacaktır.

Yerel yönetim aktörleri, merkezi yönetim aktörleri ve akademisyenlerden oluşan 25 kişilik bir örnekleme gerçekleştirilen bir saha çalışmasında “başkanlık sisteminin metropol yönetimleri özelinde yerel yönetimlere ne yönde etki edeceği” sorusu sorulmuş ve şu sonuç elde edilmiştir (Demirkol, 2021, s. 153):



Şekil 1: —Siyasal Sistem Değişikliğinin Yerel Yönetimlere Etkisi

Şekil 1'e göre sistem değişikliğinin yerel yönetimlere etkisinin ne yönde olması gerektiğine dair sorulan soruya verilen cevapların çoğunda *merkezi yönetimin görevinin denetleyici bir mahiyette olması* gerektiğinin vurgulandığı görülmektedir.

Bu tespitten sonra sırasıyla *bu sistem değişikliğinin yerel yönetimlerin güçlendirilmesi adına bir fırsat olarak değerlendirilmesi, yerel yönetimler meselesinin siyasal sistem değişikliğinden bağımsız değerlendirilmesi* ve son olarak da bu siyasal sistem değişikliğinin *merkezin yerel yönetimlerin kaldırabileceği mümkün olduğu kadar yetkiyi yerele devredebilmesi adına bir fırsat olarak değerlendirmesi* gerektiği belirtilmiştir.

YETKİ DEVRİ VE DENETİM

Yerel yönetimler ve merkezi yönetimin ilişkilerinin yetki devri ve denetim üzerinden şekillendiği muhakkaktır. Bu bağlamda “*yetki devri*” ve “*denetim*” arasındaki ilişkilerin gözden geçirilmesi ve mümkün olduğu derecede güçlendirilmesi bir gereklilik olarak karşımıza çıkmaktadır.

İdareyi bir bütün olarak değerlendirdiğimizde olması gereken hiyerarşik açıdan “üst” kademelerin kendi “*ast*”larına gerçekleştirebileceği kadar mümkün olduğunca yetkiyi devredip, kendileri makro ölçekteki stratejik öneme sahip meselelere odaklanmalıdır.

Bu noktada “*ast*”ların gerçekleştiremeyeceği yetkileri onlara devrederek onları başarısız kılmamak ise bir diğer önemli husustur. Bir çeşit durum analizi gerçekleştirilerek hangi yetkinin astlar hangi yetkinin üstler tarafından kullanılabilceğinin iyi belirlenmesi gerekmektedir.

Bu noktada ilgili yerel yönetimler mevzuatları ile alakalı olarak şunu belirtmek gereklidir ki belirtilen durum analizinin önündeki en temel engel bizzat yasal mevzuatın kendisidir. Türkiye’de yerel yönetimler ile ilgili yasal mevzuat bütüncül bir yaklaşım sergilemektedir. Örneğin ülke nüfusunun büyük çoğunluğunun büyükşehir belediyelerinde yaşadığı var-

sayıldığında bir büyükşehir belediyesine sahip olmak için ilin nüfusunun kaç olması gerektiği ilgili kanunda şu şekilde ifade edilmektedir: “*Toplam nüfusu 750.000’den fazla olan illerin il belediyeleri kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir.*” (Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 2004). İlgili mevzuata göre bir ilin nüfusunun 750.000 olması da 7.500.000 olması da aynı şekilde değerlendirilir. Bu statünün gerektirdiği görevler ve gelir oranlarıyla faaliyet yürütmek nüfusları arasında on kat fark olan iki yerel yönetim unsuru için de aynı derece “*gerçekleştirilebilir*” değildir.

Bu noktada bir kamu politikası önerisi olarak şu tavsiye edilebilir: *Yeni bir ölçeklendirme yapmak.* Yeni siyasal sisteme geçişle birlikte yürütmenin “*güçlendirilmesinin-hızlandırılmasının*” hedeflendiği gibi; bu yeni sisteme yerel yönetimlerin “*entegrasyonu-uyumu*” noktasında da yerel yönetim mevzuatının etkinlik ve verimlilik paradigmaları kapsamında yeniden güncellenmesi önem arz etmektedir.

Bu noktada başta nüfus, nüfusun coğrafi olarak dağılımı, yüz ölçümü, bölgenin ekonomik statüsü vb. çok değişkenli kıstaslardan oluşan çok katmanlı bir yerel yönetim ölçeklendirmesi yapmakta fayda bulunmaktadır. Aksi halde şehir ve büyük şehir ölçeklendirmeleri özellikle büyükşehirlerde çok ciddi ölçek farklılıkları içermektedir.

YEREL YÖNETİMLER VE KALKINMA

Günümüzde sahip olduğu fonksiyon ve görevlerin niteliğinden dolayı yerel yönetimler, kalkınma ve kentleşme üzerinden tartışılmaktadır. Bu durumun en önemli etkenlerinden biri yerel yönetim birimlerinin adeta birer “*iktisadi dinamo*” olarak betimlenebilir hale gelmiş olmasıyla açıklanabilir. Örnek vermek gerekirse bugün Türkiye ekonomisinin yaklaşık %40’ını tek başına İstanbul oluşturmaktadır. İstanbul kenti, her birinin kendi coğrafi yetkisi ve görev tanımı çerçevesince şekillenen toplamda 39 ilçe 1 büyükşehir belediyesi olarak teşekkül etmiş toplam 40 yerel yönetim birimi tarafından yönetilmektedir.

Türkiye’de yerel yönetimlerle ilgili temel yasal dayanakları 2004 yılında çıkarılan 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 2005 yılında çıkarılan 5393 Sayılı Belediye Kanunu oluşturmaktadır. Bu iki kanun incelendiğinde şu görülmektedir ki “*kalkınma*” kelimesi her iki kanunda da sadece iki kere yer edinmektedir.

Kalkınma kelimesi 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nda “*Alt yapı koordinasyon merkezi, kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşlar tarafından büyükşehir içinde yapılacak alt yapı yatırımları için kalkınma plânı ve yıllık programlara uygun olarak yapılacak taslak programları birleştirerek kesin program hâline getirir...*” ve “*Sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olarak çevrenin, tarım alanlarının ve su havzalarının korunmasını sağlamak...*” şeklinde iki yerde geçmektedir.

Yine 5393 Sayılı Belediye Kanunu’nda da “*Belediye başkanı, mahallî idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma plânı ve programı ile varsa bölge plânına uygun olarak stratejik plân ve ilgili olduğu yılbaşından önce de yıllık performans programı hazırlayıp belediye meclisine sunar.*” ve “*Kent konseyi, kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışır.*” şeklindeki ifadelerle iki kere geçmektedir.

Her iki kanunda da *kalkınma* kelimesi ilgili mevzuatta bir takım görevleri ve tanımlamaları *kalkınma* planlarına göre yapmak ya da sürdürülebilir *kalkınma* ilkesi çerçevesinde gerçekleştirmek gibi asli unsur olmaktan ziyade, tali unsur olarak yer edinmektedir. Bu durum özellikle gelişmiş demokrasilerde yerel yönetimlerin görev tanımlarıyla mukayese edildiğinde Türkiye özelinde bir eksiklik olarak karşımıza çıkmaktadır.

Örneğin yerel yönetimlerin beşiği olarak adlandırılan İngiltere’nin en önemli kentlerinden biri olan Londra’da *kalkınma* ajansının yetkileriyle birlikte Londra Metropolitan Yönetimine (Greater London Authority) devredildiği

görülmektedir¹ (Akbaş, 2015, s. 92). Yine metropol yönetimi başkanına “*belediye geliştirme şirketleri*” kurma yetkisi verilmesi, ekonomik lobicilik faaliyetlerinin yürütmesi adına “*London & Partners*” girişimi ve “*Londra Ekonomik Eylem Ortaklığı*” şeklindeki bir takım yapı ve işbirliklerin mevcudiyeti yerel yönetimler açısından kalkınmanın ana görev olarak algılandığının en belirgin örneğini oluşturmaktadır (<https://www.londonandpartners.com/about-us>, Son Görüntülenme: 05.06. 2020; *The Mayor’s Economic Development Strategy for London*, 2017, s. 18; UN-Habitat, 2020, s. 56).

Türkiye’deki belediyeçilik sisteminin en çok etkilendiği yerel yönetim kurumu olan Paris Belediyesi özelinden bir örnek vermek gerekirse; 2016 yılında Büyük Paris Metropolü’nün kurulduğu ve bu yeni yönetim biriminin görevleri arasında kalkınmanın en önemli unsuru oluşturduğu görülmektedir.

Paris’teki bu yeni metropoliten yönetimin koordinasyonunda bulunan “*Döngüsel Ekonomi*” isimli çalışma grubu, “*Büyük Paris Metropol Alanını İcat Etmek*” girişimi, “*Paris Bölgesini Seçin - Büyük Paris’e Hoş Geldiniz*” ajansı ve yerel yatırımları fonladığı “*Metropolitan Yatırım Fonu*” isimli yapı ve girişimler, Paris özelinde yerel yönetimlerin kalkınmada ne denli önemli olduğunu işaret etmektedir (Demirkol, 2021, ss. 231-232; <http://metropolegrandparis.fr/fr/competences-141>, Son Görüntülenme: 07.06.2020; <https://www.inventonslametropolegrandparis.fr/en/presentation/description.html/>, Son Görüntülenme: 07.06.2020; <http://www.metropolegrandparis.fr/fr/fonds-dinvestissement-metropolitain-83>, Son Görüntülenme: 07.06.2020, s. 83; Mêtropol du Grand Paris, 2020, ss. 9-15).

Kalkınma ajansları açısından değerlendirildiğinde Türkiye ve İngiltere’den farklı olarak Fransa’da zaten hâlihazırda kalkınma ajanslarının bizzat belediyeler tarafından oluşturulduğu gözlemlenmektedir (Saygın &

1 - 2012 yılında Londra Kalkınma Ajansı kapatılıp tüm yetkileri Londra Metropolitan Yönetimi (Greater London Authority) bünyesindeki *London Legacy Development Corporation* isimli kuruluşa devredilmiştir (<https://www.Legislation.Gov.Uk/Uksi/2012/310/Made>, Son Görüntülenme: 05.06.2020).

Ulutan, 2017, s. 86; T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2018, s. 23). Yerel düzeyde ekonomik kalkınmayı en iyi özetleyen cümlelerden birini bu noktada aktarmakta fayda var (Zengin vd., 2014, s. 96):

“Yerel düzeyde ekonomik kalkınma, ortak bir kentsel bölgede ya da yörede yer alan ve ortak yerel kaynakları paylaşan yerel topluluklar ve yönetimlerle işletmelerin işbirliği içerisinde ve eşgüdümlü eylemde bulunabilmelerini, bölge içinde kendi konumlarını ve karşılıklı bağımlılıklarını daha iyi kavramalarını, verimli ve etkin çalışma için gerekli ortamı sağlamalarını, yerelde ve daha büyük pazarlarda rekabeti ve işbirliğini tekrar gözden geçirmelerini gerektirmektedir.”

SONUÇ YERİNE

Gelişmiş ülkelerde yerel yönetimler ile ilgili meselelere yönelik çözüm arayışlarının mevzuat ve görev tanımları çerçevesince Türkiye’ye nazaran çok daha günceli yakaladığı söylenebilir. Türkiye’nin siyasal sistem değişikliğini bir fırsat bilerek yerel yönetim mevzuatını özellikle kalkınma temelli olmak üzere revize etmesi yerinde olacaktır.

Bu güncellemenin yerel yönetimler ile Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi arasındaki uyumu sağlayıcı nitelikte olması gerekmektedir. En nihayetinde yerel yönetimlerin “*siyasi*” ve “*hizmet*” şeklinde iki temel fonksiyonu bulunmaktadır. Yerel yönetimlerin siyasi fonksiyonu açısından ilgili mevzuatta bütüncül olmak, güncel ve kalkınma temelli olmamak haricinde bariz bir problem dikkat çekmemektedir. Türkiye genelinde sergilenmekte olan yerel yönetim ile alakalı olarak en fazla eleştiri konusu olan meseleler yasal meseleler değil daha çok uygulamaya ilişkin meselelerdir.

Yönetimlerin, yöneticilerin ve yönetilenlerin aslında birbirini tamamlayan ve şekillendiren unsurlar olarak değerlendirilebileceği bir düzlemde yerel yönetimlerin öneminin vurgulanması birçok noktada yerel halkın ne derece talepkâr olduğu ve yöneticilerin ne derece bu taleplere kulak verdiğiyle alakalıdır. Günümüzde Türkiye için merkezileşme tartışmaları-

nın söz konusu olduğu bilinmektedir. Bu tartışma aslında sadece Türkiye özelinde değil; aynı zamanda günümüz Batı demokrasilerinde de ciddi bir sorun olarak görülmektedir.

Türkiye'nin merkezileşme ve buna bağlı olarak gelişen bürokratik hantallıktan kendini arındırabilmesinin yolu yerelleşmekten geçmektedir. Türkiye'nin hedeflemiş olduğu idealleri gerçekleştirebilmek için merkezi yönetimin denetimli ve kararlı bir şekilde yerel yönetimlerin gerçekleştirebileceği yetki ve sorumlulukları yerel yönetim birimlerine devretmesi yerinde olacaktır. Uygulamada açıkça görülmektedir ki her ne kadar kâğıt üzerinde idarenin bütünlüğünün esas alındığı bir kamu bürokrasisi mevcut olsa da Türkiye'de öncelik hep merkezi idareye verilmiştir.

Örneğin vergi gelirlerinin yerel yönetimler ve merkezi idare arasındaki paylaşımı açık bir farkla merkez lehinedir. Türkiye'de toplanan vergi gelirlerinin yaklaşık olarak sadece %12'si yerel yönetim unsurlarına (*Belediye, İl Özel İdare, Köy*) aktarılmaktadır (Esen & Chibli, 2020, s. 342). Geri kalan yaklaşık %88'lik bir kısmı ise merkeze aktarılmaktadır. Bu oran Türk belediyecilik tarihi açısından önemli ve örnek bir konuma sahip olan Fransa'da neredeyse %50'dir. Türk belediyelerinin neredeyse tamamına yakınının mali olarak borçlu olduğu fakat buna karşılık rol model olarak alınan Fransa'da belediyelerin bütçe denkliğinin esas alındığı bilinmektedir (Auby vd., 2008, 295; Şengül, 2012, s. 41).

Bütün bu veriler ışığında Türkiye'de bir siyasal sistem değişikliği yapılmış ve bu yeni sisteme dair çeşitli uyum yasaları çıkarılmış ve çıkarılmaya da devam edecek gibi gözüküyorken; yerel yönetim meselesinin de demokrasinin olmaza olmazı, katılımın başlangıç noktası, kalkınmanın dinamosu olarak topyekûn bir yeniden değerlendirme ve konumlandırma-ya ihtiyaç duyduğu açıktır. Türkiye Cumhuriyeti Devleti, gerçekleştirmiş olduğu siyasal sistem değişikliğini bu yeniden değerlendirme ve konumlandırma için bir fırsat olarak görme olanağına sahip bulunmaktadır.

Kaynakça

- Akbaş, İ. (2015). Yerel Girişim Ortaklıkları ve İngiltere’de Kalkınma Ajansları’nın Kapatılması. *Journal of Business Economics and Political Science*, 4(8), 83-96.
- Arikboğa, E., Oktay, T., & Yılmaz, N. (2007). *Yeni Yapılandırma Sonrasında Belediye Meclisleri: İstanbul Örneği* (1. Baskı). BETA.
- Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5216 (2004). <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5216.pdf>
- Demirkol, M. (2021). *Metropol Yönetimlerinde Türkiye Modeli Arayışı: İstanbul, Londra, Paris Metropolitan Yönetimlerinin Karşılaştırmalı Analizi* (1.). Gazi Kitabevi.
- Esen, A., & Chibli, M. (2020). *Orta Doğu ve Batı Asya’da Yerel Yönetim Sistemleri*. UCLG-MEWA Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler Orta Doğu ve Batı Asya Bölge Teşkilatı.
- Gözler, K. (2007). *İdare Hukukuna Giriş* (7. Baskı). Ekin Kitabevi Yayınları.
- Gözler, K. (2018). *Türkiye’nin Yönetim Yapısı* (T.C. İdari Teşkilatı) (1. Baskı). Ekin Kitabevi Yayınları.
- Gözübüyük, Ş. (2005). *Yönetim Hukuku* (22. Baskı). Turhan Kitabevi.
- Güven, A., Karkacier, A., & Şimşek, T. (2017). Merkezileşme Yerelleşme Tartışmaları Kapsamında Yerel Yönetimlerde Vesayet Denetimi Sorunu. *Bilgi Ekonomisi ve Yönetimi Dergisi*, 12(2), 189-208.
- [Http://metropolegrandparis.fr/fr/competences-141](http://metropolegrandparis.fr/fr/competences-141). (2020). Métropole Du Grand Paris. <https://metropolegrandparis.fr/fr/competences-141>
- [Https://www.hurriyet.com.tr/gundem/iste-2019a-uyum-paketi-40589182](https://www.hurriyet.com.tr/gundem/iste-2019a-uyum-paketi-40589182). (2020, Haziran 9). <https://www.hurriyet.com.tr/gundem/iste-2019a-uyum-paketi-40589182>
- [Https://www.inventonslametropolegrandparis.fr/en/presentation/description.html/](https://www.inventonslametropolegrandparis.fr/en/presentation/description.html/). (2020). Inventons la Métropole du Grand Paris. <https://www.inventonslametropolegrandparis.fr/en/presentation/description.html/>
- [Https://www.legislation.gov.uk/uksi/2012/310/made](https://www.legislation.gov.uk/uksi/2012/310/made). (2020). Queen’s Printer of Acts of Parliament. <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2012/310/made>
- [Https://www.londonandpartners.com/about-us](https://www.londonandpartners.com/about-us). (2020).
- [Http://www.metropolegrandparis.fr/fr/fonds-dinvestissement-metropolitain-83](http://www.metropolegrandparis.fr/fr/fonds-dinvestissement-metropolitain-83). (2020). Métropole Du Grand Paris. <http://www.metropolegrandparis.fr/fr/fonds-dinvestissement-metropolitain-83>
- Koçak, B., (2019). Yerel Yönetim Birliklerinin Daha Etkin Kullanılması için Çözüm Önerileri. *Sosyal Bilimler Araştırma Dergisi*, (8) 4, 78-87.
- Métropol du Grand Paris. (2020). *Greater Paris Metropolis in Action*. Métropol du Grand Paris. https://metropolegrandparis.fr/sites/default/files/2020-01/1903_MGP-plaquetteBDweb.pdf

- Özer, M. A. (2015). Yerel Yönetim Merkezi Yönetim İlişkilerinde Gelir Bölüşümü Sorunu ve Türkiye'deki Son Durumun Değerlendirilmesi. *Türkiye İdare Dergisi*, 481, 525-558.
- Saygın, D., & Ulutan, M. Ö. (2017). Avrupa Birliği'nde Bölgesel Kalkınma Ajanslarına Geçiş Süreçleri ve Ülke Uygulamaları. *Journal of Life Economics*, 4(4), 77-88.
- Şengül, R. (2012). Fransa'da Yerinden Yönetim Politikalarının Belediye Yönetimine Etkileri. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 9(20), 31-44.
- T.C. Kalkınma Bakanlığı. (2018). *Avrupa Birliğinde Kalkınma Ajansları*. <https://sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/10/Avrupa-Birligi-cc%86inde-Kalk-c4%b1nma-Ajanslari.pdf>
- The Mayor's Economic Development Strategy for London* (s. 201). (2017). Greater London Authority. <https://www.london.gov.uk/sites/default/files/economic-development-strategy-for-london-2017.pdf>
- TÜİK. (2020). *Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi Sonuçları*, 2020. <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Adrese-Dayali-Nufus-Kayit-Sistemi-Sonuclari-2020-37210>
- Türkiye Belediyeler Birliği. (2014). Türkiye Belediyeler Birliği—Genel İstatistikler. Copyright © 2011 Boz Reklam Ltd. Şti. <https://www.tbb.gov.tr/belediyelerimiz/istatistikler/genel-istatistikler/>
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 2709 (1982). <https://www.icisleri.gov.tr/illeridaresi/turkiye-cumhuriyeti-anayasasi>
- UN-Habitat. (2020). *Governance Assessment Framework: For Metropolitan, Territorial And Regional Management* (Volume 1; Governance Series). UN-Habitat. <https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/10/gaf-mtr.pdf>
- Winter, M. (2019). *All Politics Is Local: Why Progressives Must Fight for the States*. Bold Type Books.
- Zengin, E., Başkurt, M., & Es, M. (2014). Yerel Yönetimler ve Yerel Kalkınma. *MANAS Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 3(2), 95-124.

TÜRKİYE’DE HÜKÜMET SİSTEMİ TARTIŞMALARI VE CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ

Dr. Ayhan KOÇ¹

ÖZET

Osmanlı’dan Cumhuriyete uzun bir parlamenter sistem geleneğini barındıran Türkiye de siyasal ve ekonomik istikrarsızlıklarla birlikte hükümet sistemi tartışmaları yapılmıştır. Türkiye’deki sistem tartışmaları temel olarak sistemin dönüşümü ve sistem içerisine nüfuz etmiş vesayetçi yapıların tasfiye edilmesi gibi iki önemli noktada toplanmıştır. Türkiye’de 2007 yılındaki anayasa değişikliği ve Cumhurbaşkanı’nın doğrudan halk tarafından seçilmesiyle birlikte sistem parlamenter niteliğini kaybetmiştir. 2017 yılında yapılan anayasa değişikliği ile birlikte Türkiye’ye özgü bir sistem ve Türk tipi Başkanlık Cumhurbaşkanlığı Sistemi olarak da nitelendirilen başkanlık sistemine geçilmiştir. Söz konusu sistem değişikliği, otoriterleşme başta olmak üzere kuvvetler ayrılığı, eyalet sistemi ve kazananın her şeyi alması gibi yeni tartışmaları beraberinde getirmiştir.

Anahtar Kelimeler: Hükümet Sistemleri, Başkanlık Sistemi, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Parlamenter Sistem.

1 - Makale Künye Bilgisi:

KOÇ, Ayhan. (2021). “Türkiye’de Hükümet Sistemi Tartışmaları ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”. Avrasya Dosyası Dergisi, Cilt No: 12 (Sayı-2): 151-192.
(ORCID ID:0000-0003-0326-3204), ayhankoc29@hotmail.com

RETHINKING LOCAL GOVERNMENTS IN THE PRESIDENTIAL GOVERNMENT SYSTEM

ABSTRACT

In Turkey, which has a long tradition of parliamentary system from the Ottoman Empire to the Republic, there have been discussions about the government system together with political and economic instability. The system debates in Turkey are basically gathered at two important points, such as the transformation of the system and the elimination of the tutelary structures that have penetrated the system. With the constitutional amendment in Turkey in 2007 and the election of the President directly by the people, the system lost its parliamentary character. With the constitutional amendment made in 2017, a system specific to Turkey and a presidential system, which is also described as the Turkish type Presidential Presidency System, was introduced. The system change in question brought along new discussions such as authoritarianism, separation of powers, the state system and the winner takes everything.

Keywords: Presidential System, Government Systems, Presidential Government System, Parliamentary System.

GİRİŞ

HÜKÜMET SİSTEMİ TARTIŞMALARI

Bu çalışmada dünyada ve Türkiye’deki hükümet sistemi tartışmaları ele alınacak olup, başkanlık sistemini destekleyenlerin ve sisteme karşı çıkanların görüşlerine yer verilecektir. Yine Türkiye’deki 2017 anayasa referandumu kapsamında parlamenter sistemden Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne geçiş ve yapılan anayasal değişiklikler ele alınacaktır.

Osmanlı’dan Cumhuriyete uzun bir parlamenter sistem geleneğini barındıran Türkiye’deki sistem tartışmaları temel olarak *sistemin dönüşümü* ve sistem içerisine nüfuz etmiş *vesayetçi yapıların tasfiye edilmesi* gibi iki önemli noktada toplanmıştır (Miş ve Duran, 2017, s. 7-8). Her iki siyasal talep, hükümetlerin başarısını belirleyen unsurlar olarak ön plana çıkmaktadır. Türkiye’de hükümetler üzerinde baskı grubu olarak öne çıkan askeri ve bürokratik oligarşi, dönem dönem ekonomik ve siyasal elitlerle birlikte hareket ederek medya yoluyla halkı yönlendirmiştir. Türkiye’deki mevcut anayasal sistemlerin askeri müdahaleler sonucunda oluştuğu göz önüne alındığında, mevcut askeri ve sivil bürokratik yapıların anayasa yapım sürecinde yer aldıklarını ve kendilerine meşruiyet kazandırmaya çalıştığını söyleyebiliriz. Söz konusu askeri ve bürokratik oligarşi hükümetlerin daha zayıf olduğu koalisyon dönemlerinde, hükümete müdahale etmiştir. Vesayet odaklarının hükümetler üzerindeki baskısı nedeniyle birçok hükümet yetkilisi, sıkça *iktidar olduklarını ancak muktedir olamadıklarını* dile getirmiştir.

Türkiye’de ekonomiden, sosyal yaşama, kentleşmeden sağlık ve eğitim sistemine yönelik yapılan birçok tartışmada; sorunların kaynağını *sisteme* bağlayan genel bir anlayış bulunmaktadır. Esasında ülkelerin kronikleşen sorunlarının çözümünde ya da var olan sorunların derinleşmesinde, tek başına olmamakla birlikte, hükümet sistemleri ve onun dayandığı kurumsal altyapılar son derece etkilidir. Fukuyama, sosyal ve ekonomik anlamda bir çok sorunların kaynağı olarak “zayıf ve başarısız devletleri” görmüştür (Fukuyama, 2012, s. 17).

Türkiye’deki sistemsel dönüşüm ya da sistem değişikliği tartışmalarının uzun bir geçmişi vardır. Osmanlı devletinin varoluş mücadelesi verdiği XX. yüzyılın başından günümüze kadar siyasal, sosyal ve ekonomik anlamda yeni sistem arayışları ya da sistemde reform çalışmalarında, genel anlamda ‘batı’ özel anlamda ise ‘İngiltere ve Amerika’nın ulaştıkları siyasal ve ekonomik güç etkileyici olmuştur. Bunun yanı sıra Osmanlı’daki sistem arayışlarında, siyasal ve ekonomik istikrar arayışlarının yanı sıra Balkanlar, Ortadoğu ve Kafkaslardaki büyük toprak kayıpları etkili olmuştur. Mevcut sistemin dönüşümü, reformu ya da yeni bir hükümet sistemi meydana getirmek üzere birçok devlet adamı ve düşünür öneriler getirmiştir. Akçura, 1905 yılında yazmış olduğu bir makalesinde, “yeni bir Osmanlı meydana getirmek için Amerikan milleti benzeri bir millet meydana getirme” fikrini ileri sürmüştür (Akçura, 2011, s. 9).

Türkiye’nin yanı sıra uluslararası alanda başkanlık sistemi ve parlamenter sisteme ilişkin tartışmalar yapılmıştır. Söz konusu tartışmalar Juan J. Linz, Seymour Martin Lipset, ve Donald L. Horowitz gibi siyaset bilimciler arasında yapılmış ve yapılan bu tartışmalarda daha çok seçim sistemleri ve siyasal partiler ön plana çıkmıştır (Lijphart, 1991, s. 72-84).

Parlamenter sistemin uygulandığı birçok ülkede olduğu gibi Türkiye’de de hükümet sistemine yönelik tartışmalar yapılmıştır. Türkiye’de daha çok koalisyon dönemlerinde gündeme gelen bu tartışmalarda; yaşa-

nılan siyasal ve ekonomik istikrarsızlıklara bağılı olarak başkanlık sistemi gündeme gelmiştir. Hükümet sistemi tartışmaları, yalnızca parlamenter sistemle yönetilen ülkelerde değil başkanlık sistemiyle yönetilen Amerika’da da yapılmaktadır. Öyle ki Lijphart’a göre Westminster modeline hayran olan Woodrow Wilson, “Başkanlık sisteminin acilen kaldırılması ve İngiliz tarzı parlamenter sisteme geçilmesini” önermiştir (Lijphart, 2016, s. 25). Nitekim 2. Dünya Savaşı sonrasında Amerika’da parlamenter sisteme geçilmesi yönünde tartışmalar yaşanmıştır (Elgie, 2004, s. 2).

Diğer taraftan hükümet sistemlerine yönelik yapılan tartışmalar salt siyasal nitelikli olmayıp aynı zamanda ekonomik niteliklidir. Söz konusu tartışmalar uluslararası akademik çevrelerce de tartışılmıştır. Platondan, Marx’a birçok düşünür ekonomik süreçlerin siyasal ve toplumsal etkilerine dikkat çekmiş ve hatta ekonomik yapının daha belirleyici olduğunu ileri sürmüştür.

Söz konusu tartışmalarda daha çok *siyasal sistemler* üzerinde yapılmakla birlikte asıl tartışmalar devletin ekonomik süreçler üzerindeki fonksiyonu yani *ekonomi* odaklıdır. Başlangıçta liberal ve merkezi planlamacı ekonomi arasında yapılan bu tartışmalar, SSCB’nin dağılmasıyla birlikte günümüzde büyük ölçüde geçerliliğini kaybetmiştir. Karl Marx’ın politik ekonomi olarak nitelendirdiği “devleti merkeze alan yaklaşımdan dünya ekonomik sistemi ve piyasaya doğru bir kayma” (Arrighi, Hopkins ve Wallerstein, 2015, s. 15) olduğu yönünde sosyalist ve liberal hükümet sistemleri arasındaki tartışmalar yerini parlamenter, başkanlık ve yarı başkanlık gibi liberal hükümet sistemleri arasındaki tartışmalara bırakmıştır.

Türkiye’de ise hükümet sistemine ilişkin tartışmaların başladığı yıllara baktığımızda bu tartışmaların ilk defa 1970’li yıllarda başladığını görmekteyiz (Salih, 2015, s. 12). 1970’li yıllar, Türk siyasi tarihinde siyasal istikrarsızlıklar ile birlikte askeri müdahalelerin ve askeri muhtıraların öne çıktığı bir dönem olarak karşımıza çıkmaktadır.

Söz konusu dönemde hükümet sistemine yönelik tartışmaları başlatan Burhan Felek, 3 Mayıs 1970 tarihli ve “Bu Ultra Demokrasi Nereye Varır?” başlıklı yazısıyla, “aşırı özgürlüğün anarşiye götüreceği” tezini ileri sürerken; senatör olarak parlamento da bulunan Kasım Gülek ise “Türk milleti, güler yüzlü, sevilir, sayılır amma otoriteli bir devlet hasreti içindedir. Demokratik rejim içinde böyle bir devlet mümkündür. Bu da Başkanlık sistemi ile mümkün olabilir” (Salih, 2015, s. 11-12) teziyle bu tartışmalara katılmıştır. Tartışmaların başladığı yıllardaki anarşi, kaos, siyasal ve ekonomik istikrarsızlıklara bir alternatif olarak önerilen başkanlık sisteminin “otoriter bir yönetim” modeli olarak algılandığını ve anarşi ve kaosu önlemek üzere “otoritenin gerekliliği” üzerinden olumlu manada istendiği ileri sürülebilir.

Birçok siyasetçinin, Türkiye siyasal sisteminin demokratikleşmesi ve politik muhalefet güçlerinin, devlet işlerine müdahil edilerek paylaşımcı bir idare benimsenmesi gerektiği yönünde eleştirileri vardır. Özellikle muhalif siyasi partiler, parlamenter sistemin düzenlenmesini ya da başka bir ifade ile 1920 dünyasına egemen olan siyasal anlayışın 21.yüzyıl yönetim anlayışı doğrultusunda, sistemin demokratik değerlere göre restorasyonunu önermektedir (Berberoğlu, 2014, s. ix). Diğer yandan Türkiye’deki sistem tartışmaları, anayasal olarak siyaset üzerinde birer vesayet kurumu olarak görülen ordu ve Anayasa Mahkemesi gibi *kurumlar* üzerinden yapılmaktadır (Alkan, 2013, s. 25).

Bugün Türkiye’deki başkanlık sistemi tartışmalarına baktığımızda ise bu tartışmalar daha çok 1982 Anayasası’nın değiştirilmesi yönündeki taleplerle birlikte yapılmaktadır. Türkiye’de genel anlamda parlamenter sistemin başarısızlığı kabul edilmekle birlikte; başarısızlığın nedeni olarak da anayasalar gösterilmektedir. Cihan Aydın, Türkiye’de parlamenter demokrasinin tam olarak yerleşmemesinin en önemli nedenini “darbe ürünü olan anayasaların değiştirilememesi” olarak görmüştür. Aydın, darbe anayasalarının, siyasi partiler ve seçime ilişkin düzenlemelerinin, toplumsal iradenin karar alma süreçlerini olumsuz etkilediğini ve siyasal istikrar

kaygısı ile temsilde adaletsizliklere yol açıldığı ileri sürmüştür. Aydın, bu siyasal düzenlemeler sonucunda Türkiye’de “çoğunlukçu otokratik kurumların” oluştuğunu ileri sürmüştür (Aydın, 2016).

Türkiye’de yaşanan hükümet istikrarsızlıkları, ekonomik ve siyasal krizler ve yürütmedeki çok başlılık gibi nedenlerle; 1980 sonrası Türk siyasetine yön veren Süleyman Demirel, Turgut Özal ve Recep Tayyip Erdoğan tarafından, hükümet sisteminin değiştirilmesi, başkanlık veya yarı başkanlık sistemine geçilmesi (Yazıcı, 2013, s. 1) yönünde öneriler yapılmıştır. Sistemsel dönüşümü talep eden her üç siyasetçinin de Başbakanlık ve Cumhurbaşkanlığı yapmış olmaları oldukça önemlidir. Parlamenter sistemin güçlendirilmesine yönelik yapılan bu önerilerde, *yürütmedeki çok başlılığa dikkat çekilmiş* ve bu bağlamda, 1982 Anayasası’nın *Yürütme* başlıklı bölümünde yer alan, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu’na ilişkin düzenlemelerin değiştirilmesi gerektiği dile getirilmiştir.

Diğer taraftan Türkiye’deki sistemsel dönüşüm taleplerinde birçok siyasi parti ve lider tarafından, var olan siyasal sistemle birlikte kurumsal sistemin yeniden yapılandırılması gerektiği dile getirilmiştir. Bu anlamda Ahmet Davutoğlu, başbakanlık yaptığı sırada 2017 yılında Diyarbakır’da yapmış olduğu bir konferansta *devletin restorasyonu* fikrini ısrarla savunmuştur (<http://www.mfa.gov.tr>, 2017).

Uluslararası alanda ise, Davutoğlu’nun görüşlerine benzer şekilde başarısız devlet sistemlerinin, *reformu* ya da *kurumsal yapısının rasyonelleştirilmesi* için birçok görüş ileri sürülmüştür. Bu bağlamda öne çıkan siyaset bilimcilerden birisi olan Fukuyama, yeni idari kurumların kurulması ve var olanların da güçlendirilmesini *devlet inşası* olarak tanımlamıştır (Fukuyama, 2012, s. 17).

Hükümet sistemlerine ilişkin çalışmalarda Linz’in *Başkanlık Sisteminin Tehlikeleri* konulu makalesi tartışma konusu olmuştur. Linz, genel anlamda demokratik yönetim sistemlerinin yararlarını anlatmak üzere

yazdığı makalesinde, başkanlık sistemin tehlikelerini dile getirmiş ve söz konusu tehlikelerine rağmen başkanlık sisteminin diğer hükümet sistemlere nazaran daha demokratik olduğunu savunmuştur (Elgie, 2004, s. 2).

Siyasal sistemler, tek başına askeri ve ekonomik başarıyı getirmekle birlikte söz konusu alanlardaki başarılar, ülkelerin hükümet sistemlerindeki istikrarın yanı sıra, siyasal kültürüne, anayasal ve kurumsal yapısına ve son olarak da coğrafi ve beşeri sermayesine bağlıdır. Bu anlamda Türkiye’deki başkanlık sistemi tartışılmalarında, parlamenter sistemin sebep olduğu sorunların yanı sıra başkanlık sistemiyle yönetilen Amerika’nın siyasal, askeri ve ekonomik olarak ulaştığı güç de etkili olmuştur. Amerika, günümüzde ulaştığı ekonomik ve siyasal güç nedeniyle, birçok ülkeye ilham kaynağı olmaya devam etmektedir (Rose, 2015, s. 252). Diğer taraftan Amerika’nın ulaştığı bu siyasal ve ekonomik gücün arkasında siyasal istikrarın yanı sıra, siyasal kültürü, demokrasi bilinci, federal yapısı vb. gibi daha birçok unsurun etkisi vardır.

Birol Akgün, “Türkiye’de Siyasal Güven: Nedenler ve Sonuçlar” başlıklı makalesinde, Türkiye’deki siyasal güvensizliğin boyutlarını ve vatandaşların siyasal kurumlara olan memnuniyetini incelemiştir. Akgün, söz konusu makalesinde; halkın sisteme ve kurumlara güveninin azaldığına dikkat çekmiştir. Akgün, bu güven kaybının sonucu olarak da “merkezde yer alan partiler yerine kenarda yer alan marjinal partileri desteklemeye başladığını” ileri sürmüştür (Akgün, 2001, s. 2). Bir başka siyaset bilimci Özbudun ise, Türkiye’deki siyasi atmosfere ilişkin Akgün’e benzer bir yaklaşımla Türkiye’deki siyasal ve ekonomik boyutta artan ve müzminleşen sorunların, *seçmenlerde karamsarlığa* yol açtığını iddia etmiştir (Akgün, 2001, s. 3). Parlamenter sistemin siyasal ve ekonomik olarak istikrar sağlayamamasına bağlı olarak siyaset kurumuna olan güven azalmıştır. Nur Vergin, Türkiye’de yapılan tüm kamuoyu araştırmalarında toplumun güvendiği kurumun hükümet, meclis yada siyasi partiler olmadığını askeri kurumlar olduğunu ileri sürmüştür (Vergin, 2011, s. 57).

Türkiye’de aynı siyasal gelenekten gelen Cumhurbaşkanı ve başbakanlar arasında zaman zaman yetki ve meşruiyet tartışmaları yaşanmıştır. Mustafa Kemal Atatürk ile İsmet İnönü arasında başlayan tartışmalar, Celal Bayar ile Adnan Menderes, Turgut Özal ile Mesut Yılmaz, Süleyman Demirel ile Tansu Çiller, Ahmet Necdet Sezer ile Bülent Ecevit arasında devam etmiş ve son olarak da Recep Tayyip Erdoğan ile Ahmet Davutoğlu arasında görev ve yetki tartışmaları yaşanmıştır. Söz konusu tartışmalar zaman zaman hükümet krizlerine ve hatta ekonomik krizlere neden olmuştur.

Bu nedenle Türkiye’de yürütmeyi güçlendirmeye yönelik bir dizi anayasa değişikliği yapılmıştır. 2007 yılında Anayasa Mahkemesi’nin 367 içtihadıyla birlikte meclis tarafından Cumhurbaşkanı seçiminin yapılması ile yeni bir sürece girilmiş ve 2017 yılındaki anayasa değişikliği ile birlikte Cumhurbaşkanı’nın doğrudan halk tarafında seçilmesine geçilmiştir. Söz konusu değişiklikle birlikte parlamenter sistemin en önemli özelliği olan yürütmenin parlamento tarafından seçilmesi uygulamasına son verilmiş ve Cumhurbaşkanı’nın doğrudan halk tarafından seçilmesi kabul edilmiştir. Bu esaslı değişiklikle birlikte uygulanan sistem, parlamenter sistem niteliğini önemli ölçüde yitirmiş ve literatürde *hibrid rejimler* olarak adlandırılan bir niteliğe bürünmüştür (Ménard ve Shirley, 2008, s. 93). Bazı yazarlar 2017 anayasa değişikliği ile birlikte Türkiye’nin parlamenter sistemden uzaklaştığı ve fiilen yarı başkanlık sistemine geçtiğini savunmuştur (Moestrup, Wu ve Elgie, 2011, s. 7).

Parlamenter sistem ve başkanlık sisteminin en temel manada ayrımını yapan John M. Carey, Parlamenterizmi “yürütmenin parlamento tarafından seçilmesine ve yürütmenin görevde kalmasını da yasamanın güvenine tabi olmasına” bağlamaktadır. Carey, başkanlık sistemini ise “Başkan’ın halk tarafından seçilmesine ve seçilen yöneticinin, hükümetin yapısını belirlemesine” bağlamaktadır. Carey, parlamenter sistemde *hükümet ve parlamentonun karşılıklı bağımlılığına* dikkat çekmiştir (Ménard & Shirley, 2008, s. 91-92).

2007 anayasa değişikliği sonrasında Türkiye’de, Cumhurbaşkanı’nın halk tarafından seçildiği ilk seçim 2014 yılında yapılmıştır. Seçimleri, AK Parti adayı olan R. Tayyip Erdoğan %51,79 oranında oy almak suretiyle kazanmıştır. Halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanıyla parlamentoda tek başına hükümeti kurabilecek bir çoğunluğa sahip AK Parti hükümetinin aynı siyasal kökenden gelmesi yetki tartışmalarının önüne geçmemiştir. Söz konusu dönemde zaman zaman başkanlık sistemine ilişkin tartışmalar yapılmış olmakla birlikte esas sistem tartışmaları tek başına hiçbir partinin iktidar olamadığı 7 Haziran 2015 seçimlerinde sonrası yapılmıştır.

Haziran 2015 seçimlerinde AK Parti’nin %40,87 oranında oy almasına rağmen tek başına hükümeti kuracak yeterli sayıda milletvekili çıkarılamaması ve ardından yaşanan siyasal ve ekonomik belirsizlik sonrası sistem tartışmaları artmıştır. Hükümetin kurulamaması ile birlikte başlayan siyasal belirsizlik, kısa sürede ekonomiyi olumsuz olarak etkilemiştir. Bu anlamda döviz ve faiz oranlarındaki hızlı artış, ekonomik anlamda terdirginliğe yol açmıştır. Uzun süren koalisyon görüşmelerinden bir sonuç alınamaması, Cumhurbaşkanıyla Başbakan arasında yaşanan yetki tartışmaları ve ekonomik göstergelerin bozulmaya başlamasıyla birlikte Türkiye’deki hükümet istikrarsızlıklarına bir çözüm olarak *başkanlık sistemi* yeniden gündeme gelmiştir (Yıldız, 2013, s. 183).

Türkiye’de 2007 Anayasa değişikliği ile oldukça güçlü yetkilerle donatılmış Cumhurbaşkanı doğrudan halk tarafından seçilmeye başlanmış ve yürütmeye ilişkin asıl gücün parlamentoda olduğu dönem sona ermiştir. Söz konusu değişimle birlikte parlamenter sistem tıkanma noktasına gelmiştir. Siyaset bilimci Alkan, Türkiye’nin içinde bulunduğu durumu bir *karar verme noktası* olarak nitelendirmiştir (Alkan, 2013, s. 9).

1.2.1. TÜRKİYE’DE PARLAMENTER SİSTEME YÖNELİK ELEŞTİRİLER

Türkiye’deki parlamenter sisteme yönelik eleştirilerde, siyasal istikrar, siyasal kutuplaşma, ekonomik istikrar, vesayet ve yönetimde iki

başlılık gibi eleştiriler ön plana çıkmaktadır. Türkiye, fiilen 1946 yılında yapılan seçimlerle çok partili siyasal hayata geçmiş ve aradan geçen süre zarfında birçok koalisyon hükümeti kurulmuştur. Siyasal kutuplaşmanın oldukça öne çıktığı seçimler sonucunda 1970 sonrası uygulanmaya başlanan nisbi temsil seçim sisteminin de bir sonucu olmak üzere birçok siyasi parti parlamentoda temsil imkanına kavuşmuştur. Çok sayıda siyasi partinin parlamentoda bulunması demokratik yönetim anlayışı bakımından olumlu olmakla birlikte siyasal kutuplaşmanın fazla olduğu ve siyasette hoşgörü ve uzlaşma kültürünün yeterince gelişmediği ülkelerde istikrarsızlıklara neden olabilmektedir. Türkiye zaman zaman seçim sistemlerini ve siyasal partiler kanununu değiştirmek veya seçim barajı uygulamak gibi düzenlemelerle istikrar sağlama yoluna gitmiş ve bu defa da demokratik olmadığı gerekçesiyle eleştirilmiştir.

Türkiye'deki siyasal istikrarsızlıkların, siyasal, ekonomik, sosyal ve dış politikayla ilgili önemli sonuçları olmuştur. Hinnebusch'a göre Türkiye'nin zayıf ve istikrarsız hükümet dönemlerinde ABD'ye olan bağımlılığı artmıştır (Hinnebusch, 2003, s. 144-145).

Cihan Aydın, *Otokratikleşme* Kıskaçında Türkiye başlıklı makalesinde, parlamenter demokrasinin dünya ve Türkiye ölçeğinde ciddi sıkıntılar yaşadığını ve demokratik mekanizmaların, yeni kurumların üretilmesinde ve toplumsal değişimin yönetime yansımada yetersiz kaldığını ileri sürmüştür. Aydın, Türkiye'deki mevcut seçim kanununun, hakim siyasi partilerin devamlılığını sağladığını ve yeni partilerin kurulmasını engellediğini iddia ederek, bu durumun da otokratik eğilim ve yapıları güçlendirdiğini ve parlamenter demokrasinin hegemon parti tutsağı durumuna düştüğünü söylemiştir (Aydın, 2015).

2017 anayasa değişikliği sonucunda Türkiye, parlamenter sistemden 'Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi' olarak tanımlanan hükümet sistemine geçmiştir. Söz konusu değişiklikte birlikte hükümetin kuruluşu

parlamentoya bağımlı olmaktan çıkartılmış ve yürütmede sistem, Cumhurbaşkanı’nın Amerikan başkanlık sistemi benzeri tek başına bakanları belirlediği bir yapıya dönüşmüştür. Diğer bir ifade ile yürütme, yasamaya bağlı olmaktan çıkartılmıştır. Ancak sistem değişikliğine rağmen tartışmalar halen devam etmektedir. Kimi siyasi partiler yeniden parlamenter sisteme dönülmesi yönünde taleplerde bulunurken kimi siyasi partiler de parlamenter sistemdeki mevcut aksaklıkların giderildiği nispeten daha fazla siyasal istikrarın sağlandığı ‘Güçlendirilmiş Parlamenter Sistemi’ önermektedir.

1.2.2. SİYASAL İSTİKRAR

Türkiye’deki sistem tartışmalarının temelinde, 1876’da başlayan ve uzun bir parlamenter geçmişe sahip olan parlamenter sistemin siyasal istikrarı sağlayamamış olması yatmaktadır. Nitekim başkanlık sisteminin önerilmesinde ve yapılan tartışmalarda en önemli argüman olarak siyasal istikrarın sağlanamamış olması gösterilmektedir. Ayrıca parlamenter sistemin aksine başkanlık sistemin toplumsal yapımıza daha uygun olduğu, etkin ve daha istikrarlı hükümetlere yol açacağı sıkça dile getirilmiştir (Kuzu, 2012, s. 79-135).

1960 askeri darbesinden sonra, belirli bir seçim çevresinde oyların çoğunu alan siyasi partinin o seçim çevresindeki tüm milletvekillerini aldığı çoğunluk seçim sistemi uygulamadan kaldırılmış ve siyasi partilerin aldıkları oy nispetinde milletvekili çıkardıkları *nispi temsil sistemine* geçilmiştir. Söz konusu değişiklikte birlikte birçok siyasi parti mecliste temsil imkânına kavuşmuştur. Diğer taraftan Türk siyasi tarihinde koalisyon hükümetleri dönemi başlamıştır. Zaman zaman ANAP ve Ak Parti gibi siyasi partiler tek başlarına hükümet kurma imkânına kavuşmuş olsalar da aradan geçen süre zarfında kısa süreli çok sayıda koalisyon hükümeti kurulmuştur.

Türkiye’de Kurulan Koalisyon Hükümetleri (1950-2015)

Hükümet Sırası	Hükümetin Adı	Koalisyon Süresi	Koalisyonu Kuran Partiler	Koalisyona Dair Özel Açıklamalar
26	VIII. İnönü Hükümeti	(20.11.1961 - 25.06.1962) (Yaklaşık 7 ay)	CHP ve AP	
27	IX. İnönü Hükümeti	(25.06.1962 - 25.12.1963) (1 yıl 6 ay)	CHP, YTP, CKMP ve Bağımsızlar	
28	X. İnönü Hükümeti	(25.12.1963 - 20.02.1965) (Yaklaşık 1 yıl 2 ay)	CHP ve Bağımsızlar	
29	Ürgüplü Hükümeti	(20.02.1965 - 27.10.1965) (Yaklaşık 8 ay)	AP, YTP, CKMP ve MP	
37	I. Ecevit Hükümeti	(26.01.1974 - 17.11.1974) (Yaklaşık 10 ay)	CHP ve MSP	
39	IV. Demirel Hükümeti	(31.03.1975 - 21.06.1977) (Yaklaşık 2 yıl 3 ay)	AP, MSP, MHP ve CGP	
41	V. Demirel Hükümeti	(21.07.1977 - 05.01.1978) (Yaklaşık 5 buçuk ay)	AP, MSP ve MHP	
42	III. Ecevit Hükümeti	(05.01.1978 - 12.11.1979) (Yaklaşık 1 yıl 10 ay)	CHP, CGP, DP ve Bağımsızlar	
49	VII. Demirel Hükümeti	(21.11.1991 - 25.06.1993) (Yaklaşık 1 yıl 7 ay)	DYP ve SHP	
50	I. Çiller Hükümeti	(25.06.1993 - 05.10.1995) (Yaklaşık 2 yıl 3 ay)	DYP ve SHP	
51	II. Çiller Hükümeti	(05.10.1995 - 30.10.1995) (Yaklaşık 2 yıl 3 ay)	DYP	DYP, azınlık hükümeti kurdu, güvenoyu alamadı.

52	III. Çiller Hükümeti	(30.10.1995 - 06.03.1996) (Yaklaşık 4 ay)	DYP ve CHP	
53	II. Yılmaz Hükümeti (ANAYOL)	(06.03.1996 - 28.06.1996) (Yaklaşık 3 buçuk ay)	ANAP ve DYP	Bir azınlık hükümetidir. Koalisyonda yer almayan DSP tarafından desteklenmiştir.
54	Erbakan Hükümeti	(28.06.1996 - 30.06.1997) (Yaklaşık 1 yıl)	RP ve DYP	
55	III. Yılmaz Hükümeti	(30.06.1997 - 11.01.1999) (Yaklaşık 6 buçuk ay)	ANAP, DSP ve DTP	Bir azınlık koalisyonudur. Koalisyonda yer almayan CHP tarafından desteklenmiştir. 25.11.1998 tarihinde <u>güvensizlik oyu</u> ile düşürülmüştür.
57	V. Ecevit Hükümeti	(28.05.1999 - 03.11.2002) (Yaklaşık 3 yıl 6 ay)	DSP, MHP ve ANAP	

Kaynak: (Sobacı, 2015, s. 2)

Tablo 1: Türkiye’de Kurulan Koalisyon Hükümetleri

Türkiye’de ilk koalisyon hükümeti, 1960 askeri darbesinden hemen sonra CHP ve AP arasında kurulmuş ve bu hükümetin ömrü sadece yedi ay sürmüştür. CHP ve AP koalisyon hükümetinden sonra CHP, YTP ve CKMP arasında kurulan ikinci koalisyon hükümetinin süresi de iki yıldan az sürmüştür. Üçüncü koalisyon denemesi de başarısızlıkla sonuçlanmış ve AP tarafından ülkeyi seçime götürmek üzere dördüncü koalisyon hükümetini kurmuştur.

1960 darbesinden sonra merkez sağa dönük siyaseti benimseyen birçok siyasi parti kurulmuştur. DP'nin kapatılması ile birlikte merkez sağı temsilen AP öne çıkmış ve bu partiyi sırasıyla Cumhuriyetçi Köylü Millet Partisi (1965'te Alpaslan Türkeş ile Milliyetçi Hareket Partisi (MHP)'ne dönüşmüş) ve siyasal hayatımızı derinden etkileyecek olan Milli Nizam Partisi (MNP) Necmettin Erbakan tarafından 1970 yılında kurulmuştur.

1965'ten sonra CHP'nin merkez sol siyaseti benimsemesi üzerine CHP içinden Turhan Feyzioğlu önderliğinde ayrılan bir grup merkez sağa yönelik siyasi anlayışla Güven Partisi'ni kurmuştur. Ancak Güven Partisi, CHP'ye alternatif bir parti haline gelememiştir. Ahmad, sağdaki bu siyasal parçalanmayı istikrarsızlığın başlıca nedeni olarak görmüştür (Ahmad, 2012, s. 172). Merkez sağdaki bu siyasal parçalanma, tek başına iktidar olabilecek sayıda milletvekili çıkartılamamasına dolayısı ile istikrarsız koalisyon hükümetlerine yol açmıştır. Nitekim 1974 yılında Bülent Ecevit önderliğindeki CHP ile MSP arasındaki koalisyon hükümetinin sona ermesinden sonra 241 gün süre ile hükümet kurulamamıştır (Ahmad, 2012, s. 196).

2017 yılına kadar Cumhuriyetin 94 yıllık geçmişi içerisinde 66 hükümet görev yapmıştır. Söz konusu dönemde ortalama hükümet süresi 1,5 yıl olarak gerçekleşmiştir. Sobacı, Türkiye'deki kutuplaşma ve temel politik meselelerdeki görüş ayrılıklarının çok derin olması nedeniyle koalisyonların başarısız olduğunu ileri sürmüştür (Sobacı, 2015, s. 8).

Türkiye'nin 1946'da başlayan çok partili siyasal yaşamında aradan geçen süre zarfında birçok askeri darbe ve muhtıra gerçekleşmiştir. 1960 ve 1980 askeri darbeleriyle hükümet ve anayasa fiilen askıya alınmıştır. 1971 ve 1997 yılındaki askeri muhtıralarda ise anayasa fiilen askıya alınmamakla birlikte hükümetler, iktidarı devretmek zorunda bırakılmıştır.

Türkiye'deki darbe ve muhtıra süreçlerinin birçok güvenlik, dış politika, ekonomik ve siyasi nedenleri olmakla birlikte; Akgün, zayıf hükümet-

lerin ve halk desteğini yitirmiş kurumların darbeleri kolaylaştırdığını ileri sürmüştür (Akgün, 2001, s. 3, 18, 19). Türk siyasi tarihinde askeri darbe ve muhtıralar Türkiye’deki anayasa başta olmak üzere; siyasal partiler ve seçim sistemlerini doğrudan şekillendirmiş ve siyasal yapının oluşumunu derinden etkilemiştir.

Diğer taraftan siyasal istikrarsızlıkların, askeri darbelere giden sürece yol açıp açmadığı zaman zaman tartışma konusu olmuştur. Ahmad, 1980 askeri darbesini yapan generallerin amacının şiddeti önlemenin yanı sıra istikrarı sağlamak amacı güttüklerini ileri sürmüştür (Ahmad, 2012, s. 206). Dursun da belli periyotlarla gerçekleşen askeri darbeleri, Türkiye’deki demokratik sistemin kurumsallaşmasındaki başarısızlığının en somut göstergesi olarak göstermiştir (Dursun, 2005, s. 15).

Türkiye’deki siyasal istikrarsızlıklar nedeniyle seçim sistemlerinde birçok kez değişiklik yapılmıştır. Türkiye’de bugüne kadar *Milli Bakiye Sistemi*, *D’hont Sistemi*, *Nispi Temsil Sistemi* ve *Baraj Sistemi* olmak üzere birçok seçim sistemi uygulanmıştır. Demokrasi, temsilde adalet ve siyasal istikrar gibi daha birçok açıdan eleştirilen seçim sistemleri, Türkiye’deki istikrar arayışında ön plana çıkan başka bir tartışma konusu olmuştur. Hali hazırda uygulanan baraj sistemine göre Türkiye genelinde %10 barajının altında oy alan siyasi partiler, seçim çevresindeki oyların tamamını alsa bile milletvekili çıkartmamaktadır. Demokrasi açısından çok tartışılan %10 seçim barajı, 1980 öncesindeki siyasal istikrarsızlıklara bir çare olarak 1983 yılında düzenlenmiştir.

1980 sonrası siyaseti yeniden düzenleyen askeri yönetim, siyasal istikrarı sağlamak, merkez sağ ve sol partileri güçlendirmek ve radikal partileri meclis dışında tutmak için %10’luk seçim barajını getirmiştir (Şener, 2017). Nitekim askeri darbe sonrası yönetimi elinde bulunduran MGK, kurulan 17 siyasi partiden yalnızca üçünün seçimlere katılmasına izin vermiştir.

Türkiye benzeri siyasal istikrarsızlıklar yaşayan ve parlamenter sistemle yönetilen Fransa'da 5. Cumhuriyet dönemi olarak nitelendirilen ve 70 yıl süren dönemde koalisyonlar nedeniyle istikrarsızlık yaşanmıştır. Bu nedenle 1962'de yapılan referandumla birlikte, Fransa'da yaşamaya bağlı yürütme yerine yasamaya karşı güçlendirilmiş bir sisteme, *yarı başkanlık hükümet* sistemine geçilmiştir (Şaylan, 1981, s. 84). Yarı başkanlık olarak nitelendirilen bu sistemle birlikte Fransa'da koalisyon dönemleri sona ermiştir.

Son olarak yürütmenin sorumlu kanadı olan koalisyon hükümetlerinin yanı sıra yürütmenin önemli bir diğer kanadı olan Cumhurbaşkanlığı seçimleri de sıkça tartışma hatta zaman zaman da krizlere neden olmuştur. Türkiye'deki Cumhurbaşkanlığı seçimleri, Cumhuriyet tarihi boyunca önemli siyasal krizlere neden olmuştur. 1980 askeri darbesi öncesinde mecliste 150'den fazla tur yapılmasına rağmen Cumhurbaşkanı seçilememiştir. 1989 yılında yapılan ve Özal'ın Cumhurbaşkanı olarak seçildiği seçimleri, muhalefet boykot ederek seçimlere katılmamıştır. Seçimler sonrasında meşruiyet tartışmaları yaşanmıştır. Yine 2007 yılında görev süresi dolan Ahmet Necdet Sezer'in yerine yapılan Cumhurbaşkanlığı seçimleri krize dönüşmüştür. Siyasi literatürümüze *27 Nisan E-Muhturası* olarak geçen muhtırada "sözde değil özde laik Cumhurbaşkanı istiyoruz" yazılı *muhtıra* ile cumhurbaşkanlığı seçimlerine müdahil olmuştur (Temiztürk, 2018, s. 7). Anayasa Mahkemesi'nin Cumhurbaşkanlığı seçimlerine aynı anda 367 milletvekilinin katılması gerektiği yönündeki içtihadı ve CHP başta olmak üzere mecliste yer alan bir kısım siyasi partilerin oylamaya katılmaması yeni bir krize neden olmuştur. Aynı yıl yapılan anayasa değişikliğiyle Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçilmesine karar verilmiştir. Söz konusu değişiklikte birlikte parlamenter sistemin özünü oluşturan "yürütmenin parlamento içinden çıkması gerektiğine yönelik" değiştiren bir düzenleme yapılmıştır.

1.2.3. EKONOMİK İSTİKRAR

Hükümet sistemi tartışmalarında ekonomik değerlendirmeler oldukça sınırlıdır. Hangi hükümet sistemi ekonomik bakımından daha başarılıdır? Hükümet sistemlerinin ülkelerin ekonomik performansı üzerinde etkisi var mıdır? Bu sorulara cevap arayan çok fazla çalışma yapılmamıştır. Yapılan değerlendirmelerin birçoğu da ekonomik bakımdan çok gelişmiş ülkeler ile geri kalmış ülkeleri “salt ekonomik açıdan” değerlendirmekten öteye geçememiştir. Yapılan sınırlı çalışmaların ilkinde Emre Bağce, *Parlamentar Sistem mi? Başkanlık mı? Yoksulluktan Hukukun Üstünlüğüne Ülkelerin Dünyadaki Yeri* başlıklı çalışmada ülkeleri yönetim sistemlerine göre makroekonomik başarı göstergelerine göre sıralamıştır. Bir diğer çalışmada Ayhan Koç *Hükümet Sistemlerinin Makro Ekonomi Üzerindeki Etkisi OECD ve G20 Üzerinde Bir İnceleme*¹ başlıklı çalışmasında, OECD’ye üye 34 ülke ile G20’ye üye 20 ülkeyi incelemiştir. Koç, bu iki örgütlenmede yer alan başkanlık ve parlamenter sistemle yönetim bakımından incelemiş ve bu ülkelerin 2001-2015 yılları arasındaki ekonomik performanslarını karşılaştırmalı olarak analiz etmiştir. Koç, ülkelerin ekonomik performansları, makroekonomik performans göstergeleri olan, GSMH, milli gelir, büyüme, işsizlik, enflasyon, cari işlemler dengesi ve yabancı yatırım gibi kriterlerin yanı sıra *The Heritage Foundation* tarafından yayınlanan “Ekonomik Özgürlük Endeksi” üzerinden karşılaştırmalı olarak incelemiştir.

Siyasal ve ekonomik istikrar ilişkisi birçok siyaset ve ekonomi bilimcisi tarafından inceleme konusu olmuştur. Hükümet sisteminin ekonomik etkisine ilk dikkat çeken siyaset bilimcilerden birisi Alexis de Tocqueville’dir. Başkanlık sisteminin ekonomik istikrara ve eşitliğe etkisine dikkat çeken Alexis de Tocqueville, Amerikan siyasal sisteminde siyasal eşitliği sağlamaya yönelik en önemli araç olarak ekonomik eşitliğin sağlanmasını

1 - KOÇ, A. (2020). *Hükümet Sistemlerinin Ekonomik Performansı, Hükümet Sistemlerinin Politik Ekonomi Üzerindeki Etkileri OECD ve G20 Ülkeleri Üzerine Bir İnceleme*. İstanbul: Kitap Yurdu Doğrudan Yayıncılık.

görmüştür (Allen, 2016, s. 23). Berberoğlu da ekonomi eksenli değişimlerin politik eksenli değişimleri zorunlu kıldığını, uluslararası sistemin ulus devletlere küresel şirketler üzerinden nüfuz ettiğini ve siyasal sistemlerin de ekonomik yapıya göre şekillendiğini ileri sürmüştür (Berberoğlu, 2014, s. 146).

Reeves, ise zayıf siyasetin zayıf ekonomilere yol açacağı tezini savunmuştur (Reeves, 2016). Genel olarak siyasal istikrarla birlikte ekonomik başarının da geleceği kabul edilmektedir. Bununla birlikte, kimi yazarlarca ekonomik başarı ve demokrasi arasındaki ters yönlü ilişki sorgulanmıştır. Hayek, “modern refah devletiyle totaliterizm arasında bağ olduğuna” dikkat çekmiştir (Fukuyama, 2012, s. 27). Hayek’in görüşüne benzer bir yaklaşımla, 2002 seçimlerinden sonra katıldığı tüm seçimleri kazanan ve Türkiye’de hakim parti konumunu sürdüren AK Parti’yle yakalanan siyasal istikrarın ekonomik olarak Türkiye’nin gelişimine katkısı kabul edilmekle birlikte; hükümete söz konusu dönemde Türkiye’nin git-tikçe otoriterleştiği eleştirileri yapılmıştır.

Diğer taraftan Türkiye’de parlamenter sistemle yönetildiği dönemde birçok askeri darbe gerçekleşmiştir. Darbeler sonrasında sıkıyönetim uygulamaları altında birçok anti demokratik uygulama yaşanmıştır. Türkiye’deki darbelerin siyasal olduğu gibi ekonomik anlamda oldukça sonuçları olmuştur. Darbeleri inceleyen Erik Meyersson, ise darbelerin çoğunlukla sosyo ekonomik sorunları çözmekten daha ziyade dar bir elit çevrenin çıkarlarına hizmet ettiğini ileri sürmüştür (Meyersson, 2016). Öte yandan Meyersson, *darbelerin ekonomiye etkilerine* ilişkin yapmış olduğu başka bir çalışmada darbelerin ‘demokratik anlamda zayıf ülkelerde bile’ ülkelerin, refahını ve ekonomik kalkınmasını olumsuz etkilediği ileri sürmüştür (Meyersson, 2016).

Askeri darbe ve muhtıraların Türk ekonomisine verdiği zarar tam olarak ölçülememekle birlikte; Meyersson, demokratik ülkelerde başarılı

olan darbelerin ekonomiye etkilerine ilişkin yapmış olduğu çalışmasında darbelerin, “sistemik olarak artan borçluluk, ekonomide genel bir bozulma, net dış mali durumda bozulma ve şiddetli ekonomik krizlere maruz kalma eğilimine” sebep olduğu sonucuna ulaşmıştır. Meyersson, darbeler sonucunda kişi başına düşen GSMH da %1 ile %1,3 arasında bir azalma olduğu ileri sürmüştür (Meyersson, 2016, s. 2).

1.2.4. TÜRK TİPİ BAŞKANLIK CUMHURBAŞKANLIĞI SİSTEMİ VE SİSTEMİN TEMEL ÖZELLİKLERİ

Türkiye’deki başkanlık sistemine yönelik ilk yasal düzenleme, 9 Ocak 2017 tarihinde TBMM tarafından kabul edilen anayasa değişikliği ile yapılmıştır. Söz konusu değişiklikte “başkanlık sistemi” adının yerine *Türkiye’ye özgü bir sistem ve Türk tipi Başkanlık Cumhurbaşkanlığı Sistemi* olarak tanımlanmıştır (Altun, 2017).

2017 yılı anayasa değişiklik sürecinde, Türkiye’nin geçmişte yaşadığı siyasal krizler ve başkanlık sistemini uygulayan ülkelerdeki sistem içi krizler dikkate alınmak suretiyle iyileştirmeler yapılmıştır. Bu anlamda Amerikan başkanlık sisteminde başkan ve senato arasında ortaya çıkan ve sistemsel krize dönüşen anlaşmazlıklara çözüm için, meclis ve Cumhurbaşkanı’na *karşılıklı fesih yetkisi* getirilmiştir (Gülener & Miş, 2017, s. 7-8).

Kabul edilen düzenleme ile birlikte Cumhurbaşkanlığı seçimleri, seçimlerin yenilenmesi, yürütmenin görevleri, yasama ve yürütmenin karşılıklı denetim araçları ile Cumhurbaşkanı’nın kararname çıkarma yetkisi, cezai sorumluluğu ve siyasal partisi ile ilişkisi gibi bir dizi konuda anayasa değişikliği yapılmıştır.

16.04.2017 tarihinde yapılan halk oylaması ile %51,18 oranındaki kabul oyuyla anayasa değişikliği yapılmıştır. Söz konusu anayasa değişikliğinde 15 madde kabul edilmiş ve özetle aşağıdaki konularda düzenlemeler yapılmıştır:

1. Milletvekili seçilme yaşı 25'ten 18'e indirilmiştir,
2. Milletvekili sayısının 550'den 600'e çıkartılmıştır,
3. Kanun teklifinin hükümet yerine milletvekilleri tarafından yapılmasının yolu açılmıştır,
4. Cumhurbaşkanlığı seçimi ve meclis genel seçimlerinin 5 yılda bir ve aynı gün yapılması,
5. Cumhurbaşkanı veya meclisin, *seçimin yenilemesine karar* vermesi durumunda, her iki seçimin aynı anda yapılması,
6. Cumhurbaşkanı'nın partisi ile ilişkisinin kesilmemesi,
7. Cumhurbaşkanı'na kararname çıkarma yetkisinin verilmesi,
8. Cumhurbaşkanı'na üst düzey kamu görevlilerini atama yetkisi verilmesi,
9. Cumhurbaşkanı'na Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurumlar ile ilgili idari düzenlemeler yapma yetkisi verilmesi,
10. Cumhurbaşkanlığı'na eylem ve işlemleri nedeniyle sorumluluk verilmesi,
11. Yıllık bütçenin hazırlaması ve sunulması yetkisinin Cumhurbaşkanı'na verilmesi,
12. Sıkıyönetimin kaldırılması ve OHAL ile ilgili hususların yeniden düzenlenmesi,
13. Yargı bağımsızlığı ifadesine ilave olarak "tarafsızlığı" ifadesinin eklenmesi,
14. Yargı'nın sivilleşmesi,
15. Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nun yeniden düzenlenmesi (<http://akparti.org.tr>, 2017).

Kamuoyunda yeni hükümet sistemi, ağırlıklı olarak Cumhurbaşkanı'nın fonksiyonları üzerinden eleştirilmiştir. Yapılan sistem değişikliği ile birlikte, yürütmede iki başlılığa son verilmiş ve Cumhurbaşkanı ile Başbakan'ın görev ve yetkileri tek elde Cumhurbaşkanında toplanmıştır.

Cumhurbaşkanı'nın KHK çıkarma yetkisi, yargı ile ilgili olan ilişkisi ve yasama üzerindeki belirleme gücü *kuvvetler ayrılığı* üzerinden eleştirilmiştir. Diğer taraftan yeni sisteme, Cumhurbaşkanı'nın artan fonksiyonlarına karşılık meclis tarafından yeterince denetlenemediği ve Cumhurbaşkanı'nın yargı tarafından denetiminin pratikte çok mümkün olmadığı eleştirileri yapılmıştır (<http://t24.com.tr>, 2017).

Cumhurbaşkanı'nın parti üyeliğinin devam etmesi durumunda, meclisteki milletvekili seçiminde etkili olacağı ve yasama ile yürütme arasındaki ayrımın ortadan kalkacağı ileri sürülmüştür. Cumhurbaşkanı'nın parti grubuna hakim olması tek adam yönetimine yol açacağı eleştirilerine ne-

den olmuştur. Ana muhalefet partisi CHP lideri Kemal Kılıçdaroğlu tarafından tüm bu değişikliklerin esasında *rejim değişikliği* anlamına geldiği iddia edilmiştir. (<http://www.cumhuriyet.com.tr>, 2018)

Bu eleştirilere karşılık TBMM Anayasa Komisyonu Başkanı Mustafa Şentop, *rejim değişikliği* iddiasını ‘parlamenter sistemin Cumhuriyeti garanti etmemesine karşılık yeni sistemin Cumhuriyeti garanti ettiğini’ ileri sürmüştür. Şentop, dünyada parlamenter sistem ve aynı zamanda monarşi ile yönetilen birçok ülke bulunmasına karşılık kendilerinin önerdiği ve 59 ülkede uygulanan Başkanlık sistemiyle yönetilen ülkelerin tamamının Cumhuriyetle yönetildiğini belirtmiştir (<http://www.haberler.com>, 2017).

Yine anayasal olarak üst düzey kamu görevlilerin Cumhurbaşkanı tarafından atanmasına yönelik atama yetkisi, Türkiye’de sıkça dile getirilen vesayetin önlenmesi ve bürokrasinin işlevselliğinin hızlanması açısından önemli değişiklikler içermektedir. Ahmad, Türkiye’de koalisyonlar dönemlerinde siyasal partilerin kendi yandaşlarını bürokratik kadrolara yerleştirmek suretiyle kadrolaşmasına ve bürokrasinin siyasallaşmasına yol açtığını ileri sürmüştür (Ahmad, 2012, s. 196-199).

1.2.5. YASAMA VE YÜRÜTME ARASINDAKİ İLİŞKİLER

Başkanlık sisteminde, katı güçler ayrılığı bağlamında yasama ve yürütme arasındaki ilişkiler karşılıklı denetim ve denge üzerine kuruludur. Bazı siyaset bilimciler, Başkanlık ve parlamento seçimlerinin farklı zamanlarda yapılmasını, aynı siyasal eğilimin her iki unsura egemen olmasının önüne geçmesi açısından gerekli görmektedirler. Buna karşılık Amerikan siyasal sisteminde *topal ördek* olarak da nitelendirilen ve meclis ile başkanın farklı siyasal eğilimlerden gelmesi durumunda, başkanın meclis karşısında güçsüz olduğu ve durumun önüne geçmek üzere, *seçimlerin aynı anda yapılması* kabul edilmiştir.

Diğer yandan Cumhurbaşkanı seçilebilmek için, ilk turda gerekli %50’den fazla oy alma zorunluluğu bulunmakta bunun yanı sıra çoğunlu-

ğuntın sağlamaması durumunda ikinci tur seçimlere gidilmektedir. İkinci tur seçimlere ise sadece en yüksek oyu alan iki adayın katılması ve bu seçimde sadece Cumhurbaşkanlığı seçiminin yapılması; mecliste daha fazla siyasi partinin bulunmasına ve Cumhurbaşkanlığı için, siyasal partilere seçim öncesi uzlaşmaya imkân tanımaktadır.

Meclis ve Cumhurbaşkanı'nın karşılıklı olarak birbirlerini denetlediği en önemli mekanizma hiç şüphesiz ki *karşılıklı fesih* yetkisidir. Diğer taraftan yürütmeyi yani Cumhurbaşkanı'nı kontrol etmek üzere meclise, meclis araştırması, genel görüşme, meclis soruşturması ve soru olmak üzere dört yolla denetleme imkânı getirilmiştir. Parlamenter sisteme özgü *gensoru* yetkisi ise kaldırılmıştır.

1.2.6. CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMESİ ÇIKARMA YETKİSİ

Cumhurbaşkanlığı sistemi tartışmalarında öne çıkan bir başka konu ise *Cumhurbaşkanlığı kararnamesi* yetkisidir. Parlamenter sistemdeki Bakanlar Kurulu'nun kararname çıkartma yetkisi, yeni değişiklikle birlikte Cumhurbaşkanı'na verilmiştir. Söz konusu düzenleme kapsamında, temel hak ve özgürlükler, kişi hakları ile kanunla düzenlenmesi gereken konularda kararname çıkartılamayacağı belirlenmiştir.

Yine kararnamenin anayasa ve yasalara aykırı olamayacağı aykırılık durumunda yasanın esas alınacağı hüküm altına alınmıştır. Söz konusu düzenleme ile kararname çıkarma yetkisinin alanı yürütme ile sınırlandırılmıştır. Kararnamelerin yargısal denetimi ise Anayasa Mahkemesi tarafından yerine getirilmeye devam etmektedir. Yine kararnamelerin, Resmi Gazetede yayımlandıkları gün meclis onayına sunulması ile yasama denetimine tabi tutulmasına ilişkin uygulama aynen korunmuştur.

1.2.7. CUMHURBAŞKANI YARDIMCILARI VE BAKANLAR

Parlamenter sistemde yürütmenin başı olan Başbakan ve Bakanlar Kurulu'nun görev yetki ve sorumlulukları, yeni düzenleme ile birlikte; Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlara geçmiştir.

Anayasanın 106. maddesinde bu husus düzenlenmiştir. Düzenlemede öne çıkan önemli hususlardan birisi Cumhurbaşkanlığı’na vekâlettir. Cumhurbaşkanlığı makamında boşalma olması durumunda yeni Cumhurbaşkanı seçilinceye kadar *Cumhurbaşkanı yardımcısı* vekâlet edecektir.

Cumhurbaşkanı yardımcılarının seçim usulüne baktığımızda ise, başkanlık sistemi uygulayan birçok ülkede başkan yardımcısının başkanla birlikte seçildiğini görmekteyiz. Gerektiğinde başkana ait yetkileri kullanacak olan başkan yardımcısının seçimle gelmesi, meşruiyet açısından önemlidir. Buna karşılık başkanlık sistemlerindeki genel uygulamanın aksine yapılan düzenleme ile Cumhurbaşkanı’na yardımcılarını seçme yetkisi verilmektedir. Bir kısım yazarlarca Cumhurbaşkanı’nın yanı sıra yardımcılarının da seçimle gelmesinin çifte meşruiyet oluşturacağı endişesiyle yapılan düzenlemenin yürütmeyi güçlendirmesi bakımından gerekli olduğu değerlendirmeleri yapılmıştır (Gülener & Miş, 2017, s. 15).

Yapılan yenilikte diğer öne çıkan önemli bir diğer husus da bakanlara ilişkin düzenlemedir. Yapılan düzenleme ile bakanların atanması ve görevden alınması yetkisi doğrudan Cumhurbaşkanı’na ait olup, bakanlar görevleri bakımından Cumhurbaşkanı’na karşı sorumludurlar. Bakanlar meclis içinden atanabileceği gibi meclis dışından da atanabilmekte ancak meclis içinden atanan bakanların meclis üyeliği sona ermektedir.

Parlamentar sistemdeki Cumhurbaşkanı’nın eylem işlemlerinden dolayı “vatana ihanet” dışında sorumlu tutulmaması ve *karşı imza kuralı* gereği, sorumluluğun birlikte imza attığı ilgili bakanda olması sıkça eleştirilmiştir. Yapılan değişikliklerle birlikte Cumhurbaşkanı’na yaptığı eylem ve işlemlerinden dolayı sorumluluk getirilmiştir. Diğer bir ifade ile Cumhurbaşkanı’nın sorumluluk alanı genişletilmiştir. Yeni sistemde Cumhurbaşkanı siyasi açıdan halka, hukuki açıdan ise meclise karşı sorumlu olacaktır (Haber Türk, 2017). Başkanlık sistemindeki suçlama (*Impeachment*) yetkisine benzer bir düzenleme yapılmış ve yürütme meclis denetimine alınmıştır.

Cumhurbaşkanına suç işlediği iddiasıyla soruşturma açılmasına meclis, üye tam sayısının beşte üçünün kararıyla izin verebilmektedir. Meclis tarafından soruşturma açılmasına izin verilmesi durumunda, siyasi partilerin parlamentodaki temsili oranında komisyona üye verecekleri hüküm altına alınmış ve siyasi partilerin üye sayısının üç katı olarak gösterdikleri adaylar arasından kura çekilmek suretiyle 15 kişilik bir soruşturma komisyonu kurulacağı düzenlenmiştir. Komisyon raporunu iki aylık sürenin sonunda Meclis Başkanlığı'na sunar. Cumhurbaşkanı'nın Yüce Divan'da yargılanmasına ancak TBMM üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu ile karar verilebilir. Anayasa Mahkemesi tarafından Yüce Divan sıfatı ile yapacak olduğu yargılama üç ay sürmekte ve yargılama sonucunda Cumhurbaşkanı'nın görevi ise ancak seçilmeye engel bir ceza alması durumunda sona ermektedir.

1.2.8. YARGI ORGANLARINA İLİŞKİN DÜZENLEMELER

1982 Anayasa'sının 9. Maddesindeki *Yargılama yetkisi Türk Milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılır* ibaresine *tarafsız* ibaresi eklenmiştir. Yargı yetkisinin kullanılması bakımından Türkiye'de adli, idari ve askeri olmak üzere üç farklı mahkeme bulunmaktadır. Yapılan düzenleme ile askeri yargı kaldırılmıştır. Anayasanın 142. maddesinde yapılan değişiklikle birlikte, disiplin mahkemeleri ve savaş durumunda, askerleri yargılamakla görevli mahkemeler dışında askeri mahkemeler kaldırılmıştır.

Diğer yapılan bir düzenlemeyle, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu (HSYK)'nın adında ve yapısında değişikliğe gidilmiştir. HSYK'nın adındaki *yüksek* ibaresi kaldırılarak üye sayısı 13'e düşürülmüş ve kurulun iki daire şeklinde çalışması düzenlenmiştir.

Hakimler ve Savcılar Kurulu (HSK) üyelerinin seçiminde de değişikliğe gidilerek üyelerin bir kısmının meclis tarafından seçilmesi usulü getirmiştir. Daha önce HSYK üyelerinin kendi üyeleri arasından seçilmesinin, yargı içerisinde gruplaşmalara ve hizipleşmelere yer açması nede-

niyle bu türlü bir değişikliğe gidilmiştir. Diğer taraftan Yargıtay üyelerinin bir kısmının Cumhurbaşkanı tarafından seçilmesi uygulamasına ise devam edilmiştir. Ayrıca HSK üyelerinin 4 yıllık bir süre için seçilmesine ve süresi sona eren üyelerin bir kez daha seçilmesine imkân tanınmıştır.

Düzenlemeyle Askeri Yüksek İdare Mahkemesi ve Askeri Yargıtay’ın kaldırılmıştır. Buna bağlı olarak bu mahkemeler tarafından Anayasa Mahkemesi’ne bu mahkemeler tarafından üye verilemeyecek olması nedeniyle 17 olan Anayasa Mahkemesi’nin üye sayısı 15’e düşürülmüştür.

Bir kısım akademik ve siyasi çevrelerce söz konusu değişikliklere yönelik eleştiriler yapılmıştır. Bu eleştirilerde Anayasa Mahkemesi üyelerinin Meclis ve Cumhurbaşkanı tarafından seçilmesinin yargı bağımsızlığını bozacağını ve zaman içerisinde Anayasa Mahkemesi üyelerinin çoğunun Cumhurbaşkanı tarafından belirlenmesi ihtimalinin olduğu dile getirilmiştir.

1.2.9. OLAĞANÜSTÜ YÖNETİM USULLERİ, OLAĞANÜSTÜ HAL VE SIKIYÖNETİM YETKİSİNE İLİŞKİN DÜZENLEMELER

Parlamentar sistemde olduğu gibi Başkanlık sisteminde de hükümete olağanüstü dönemlerde kullanılmak üzere, *olağanüstü hal ve sıkıyönetim ilan etme yetkisi* tanınmıştır. Diğer taraftan *yasa yolu* ya da *OHAL* olarak da nitelenen söz konusu dönemlerde, meclis, çıkardığı yasalarla yürütmenin sahip olduğu yetkileri genişletme yoluna gidebilmektedir (Orak, 2017, s. 3).

Anayasa değişikliği öncesinde *Olağanüstü Yönetim Usülleri* başlığı altında, 119, 120 ve 122. maddeleriyle Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu’na, Türkiye’nin bir ya da birkaç bölgesinde “olağanüstü hal ve sıkıyönetim” ilan etme yetkisi verilmiştir. Bu yetki 2017 yılında yapılan referandumla birlikte sadece olağanüstü dönemlerde *olağanüstü hal ilan etme yetkisi* olarak Cumhurbaşkanlığı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu’na tanınmıştır. Ayrıca yapılan düzenleme ile olağanüstü bir yönetim usulü olarak uygulanmakta olan, yönetim ve yargılama yetkisinin

askeri makam ve mahkemelere geçtiği *sıkıyönetim* uygulamasına ise son verilmiştir.

1.2.10. BÜTÇE KANUNU HAKKINDAKİ DÜZENLEMELER

Parlamentar sistemde başbakan ve bakanlar kurulunun yetkisinde olan, bütçenin hazırlanması ve uygulanmasındaki sorumluluk, yeni düzenlemeyle Cumhurbaşkanı'na verilmiştir. Cumhurbaşkanı tarafından hazırlanan bütçenin onaylanması yine TBMM'nin yetkisinde olmakla birlikte; getirilen yeni düzenlemeyle, TBMM tarafından bütçenin onaylanmaması durumunda *Geçici Bütçe Kanunu* çıkartılmaktadır. Geçici bütçe kanununun meclis tarafından kabul edilmemesi durumunda ise yeni yıl bütçesi kabul edilinceye kadar önceki yıla ait bütçe *yeniden değerlendirme oranında*² artırılarak uygulanır. Yapılan bu düzenleme ile başkanlık sisteminde bütçeye ilişkin uygulamalarda, başkan ile meclis arasında ortaya çıkan krizlerin önüne geçilmek istenmiştir.

1.2.11. CUMHURBAŞKANI SEÇİMİ HAKKINDAKİ DÜZENLEMELER

Türkiye'deki tartışmalarda öne çıkan başka bir husus da Cumhurbaşkanı ve parlamento seçimlerinin aynı anda yapılmasının kuvvetler ayrılığına yol açacağı varsayımdır. ABD'de başkanın dört yılda bir, kongrenin ise iki yılda bir seçimleri yenilemesi nedeniyle başkan ve kongredeki çoğunluk farklı siyasi partilerde olabilmektedir. Duverger bu durumun nedenini *seçimlerin farklı tarihlerde yapılmasına* bağlamıştır (Duverger, 1943, s. 142).

Türkiye'deki uygulamada ise her iki seçimin aynı anda yapılmasının yasama ve yürütmeyi benzer siyasal görüşlerin hâkimiyetine sokacağı gerekçesiyle eleştirilmiştir. 2017 yılında referandumla kabul edilen yeni düzenlemeyle gerek TBMM ve gerekse de Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin, *beş yılda bir aynı günde yapılması* kabul edilmiştir.

2 - Yeniden Değerleme Oranı: Türkiye İstatistik Kurumu (TUIK) tarafından açıklanan, bir önceki yılın aynı dönemine göre fiyat artışlarındaki ortalama değişim oranı.

Yeni düzenlemeyle, Cumhurbaşkanı’nın doğrudan halk tarafından seçilmesi, görev süresinin beş yıl olması ve son olarak bir kişinin en fazla iki kez Cumhurbaşkanı seçilebilmesine ilişkin düzenleme yapılmıştır. Cumhurbaşkanlığı’na aday gösterilebilmesi için de son yapılan milletvekili genel seçimlerde, %10 ve daha fazla oy alan siyasi partilerin aday gösterebilmesinin yanı sıra, en az yüz bin seçmenin imzası ile TBMM üyeleri arasından veya Meclis dışından en az 20 milletvekilinin yazılı teklifi ile aday gösterilebilmesinin yolu açılmıştır. Ayrıca Cumhurbaşkanlığı seçiminde birinci oylamada gerekli çoğunluğun sağlanamaması halinde adaylar arasından en yüksek oyu alan iki adayın ikinci tur oylamasına katılması kuralı getirilmiştir.

1.2.12. TÜRKİYE’DE CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNE YÖNELİK ELEŞTİRİLER

Türkiye’deki başkanlık sistemine yönelik tartışmalarda; otoriterlik, kuvvetler ayrılığı, ekonomik refah ve siyasal kutuplaşma gibi eleştirilerin yanı sıra bölünme riski (federalizm) gibi başlıklar ön plana çıkmıştır.

Türkiye’de yapılan anayasa ve başkanlık sistemine dair tartışmalarda, süper başkanlık olarak adlandırılan başkanlık modelinin Türkiye’de uygulanmasına dair tereddütler dile getirilmiştir. Anayasa hukukçusu Ergun Özbudun, kendisi ile yapılan bir röportajda, Cumhurbaşkanlığı sistemini ‘süper başkanlık’ sistemi olarak nitelendirmiştir. Özbudun, başkanlık modelini değerlendirdiği mülakatında, AK Parti’nin sunduğu sistemi, sistemin kararnamele yönetim imkânı sağladığı, bazı şartlarda başkana meclisi fesih imkânı getirdiği, Anayasa Mahkemesi başta olmak üzere; HSYK ve üst düzey mahkeme üyelerinin çoğunluğunun başkan tarafından seçildiği ve meclis kontrolünün kısmen de olsa başkanın elinde olduğu; dolayısı ile kuvvetler ayrılığı ve denge kalmadığı, yönleriyle eleştirmiştir. Özbudun, getirilmek istenen sistemi, “endişe verici ve rejim değiştirici” olarak nitelendirmiştir (Özbudun, 2016).

Türkiye’deki başkanlık sistemi tartışmalarında en çok tartışılan hususlardan birisi olan federal sistem, merkezi yönetimin yetkilerini eyaletlerle paylaştığı karşılıklı denetim ve denge sisteminin kurulduğu bir sistem olup, başkanlık sistemindeki otoriterleşmenin önüne geçen ve Amerikan siyasal sistemini dengeleyen önemli bir mekanizma olarak görülmektedir. Bu anlamda bazı akademisyenler, Amerikan siyasal sisteminin önemli bir özelliği olan federalizmin, Amerikan başkanın federal düzeydeki yetkilerini eyalet düzeyinde sınırlandırdığını ve ulusal bir leviathanı engellediğini (Gerken, 2014, s. 1891) ileri sürmüştür. Dolayısı ile bazı yazarların Amerikan federalizmini, başkanlık sisteminin olmazsa olmaz şartı olarak görme eğilimi bulunmaktadır. Söz konusu eleştirilere karşılık Türkiye’de 2017 yılında yapılan referandum sonucu kabul edilen anayasa değişikliğinde federalizm öngörülmemiştir.

Türkiye’deki sistem tartışmaları uluslararası alanda da sıkça tartışılmış ve Türkiye’deki muhalefetin de sıkça eleştirdiği *otoriterleşme* kaygıları dile getirilmiştir. Türkiye’deki sistem değişikliğini, 1923’ten bu yana yapılan en radikal sistem değişikliği şeklinde yorumlayan bir kısım uluslararası medya, sistem değişikliği ile birlikte Türkiye’deki hantal yapının sona ereceğini kabul etmekle birlikte Cumhurbaşkanlığının *olağanüstü hal ilan etme ve kararname* çıkarma yetkisi ile birlikte *aşırı güçleneceğini* ileri sürmüştür (The Economist, 2016).

1.2.13. OTORİTERLEŞME

Türkiye’deki başkanlık sistemi tartışmalarında, “otoriterlik, diktatörlük ve tek adam yönetimi tehlikesi” en önemli başlık olarak ön plana çıkmaktadır. Gerek muhalefet gerekse bazı siyaset bilimciler tarafından, başkanlık sistemiyle birlikte Türkiye’nin tek adam yönetimine ya da daha radikal bir yorumla *diktatörlüğe kayma* endişesini sıkça dile getirmiştir.

Anayasa hukukçusu Erdoğan Teziç, Amerika’dan esinlenerek Latin Amerika’da uygulanan birçok başkanlık sisteminin otoriter rejimlere dö-

nüştüğünü ve nihayetinde bu değişim süreçlerinin darbe ile sonuçlandığını ileri sürmüştür (Aysever, 2018). Bu eleştirilere karşılık Salih, Başkanlık hükümet sistemine karşı çıkanların Başkanlık sisteminin dünyada başarılı örnekleri olsa da Türkiye’de uygulanamayacağı ve sistemin Türkiye’de otoriter rejime dönüşeceği dolayısıyla tek adam yönetimine yol açacağı tezini ‘özcü ve self-orientalist argümanlar’ olarak nitelendirmiştir (Salih, 2015, s. 9).

Siyasi partiler arasında ise başkanlık sistemine karşı en önemli muhalefeti gösteren CHP benzer argümanları kullanmıştır. CHP tarafından yapılan resmi açıklamalarda, Türkiye’de yapılmak istenen değişikliğin “tek adamlığa ve dikta rejimine” yol açacağı iddia edilmiştir. CHP Genel Sekreteri Kamil Okyay Sındır, Anayasa’nın bazı maddelerinde değişiklik yapılması ihtiyacını kabul etmekle birlikte; mevcut parlamenter sistem içerisinde bu sorunlara çözüm bulunabileceğini dile getirmiş ve getirilmek istenen değişikliğin başkanlık sisteminden daha ziyade *tek adamlık ve dikta rejimi* olduğunu savunmuştur (Cumhuriyet Halk Partisi, 2016). Benzer bir yaklaşımı savunan CHP Genel Başkanı Kemal Kılıçdaroğlu ise yapılmak istenenin sistem değişikliğinden daha ziyade bir *rejim değişikliği* olduğunu iddia etmiştir. Kılıçdaroğlu, “Cumhuriyet ve demokrasinin ortadan kaldırılarak dikta rejiminin getirilmeye çalışıldığını” ileri sürmüştür (Cumhuriyet Halk Partisi, 2016).

Tüm bu eleştirilere karşılık soğuk savaşın sona ermesinden sonra tüm dünyada demokratik yönetimler gelişmeye otoriter yönetimler ise demokratikleşmeye zorlanmıştır. Türkiye’nin otoriterleşeceği endişelerine karşılık küreselleşme ile birlikte otoriter yönetimler, uluslararası sistemden izole edilmekte ve bu ülkeler demokratik değişimlere zorlanmaktadır. Bu anlamda uluslararası kuruluşlar ve şirketler, ülkelerden yabancı sermaye girişi için uluslararası genel kabul görmüş standartların uygulanmasını talep etmektedir.

Söz konusu tezi destekleyen Larry Diamond ve Marc F. Plattner, son yüzyıl da demokrasilerin küresel olarak yükseldiği ve diktatörlüklerin gerilediğini ve liberal demokrasilerin tek ve çağdaş toplumlar olarak öne çıktığını öne sürmüştür (Diamond & Plattner, 1995, s. 9). Son olarak Türkiye’deki başkanlık sistemi tartışmalarında Çaha, otoriterleşme eleştirilerine karşılık demokratik seçimleri öne çıkartarak Hitler örneği dışında demokratik sistemi, demokratik bir yolla ortadan kaldıran bir örneğin daha olmadığına dikkati çekmiştir (Çaha, 2004, s. 116).

1.2.14. KUVVETLER AYRILIĞI

Türkiye’deki başkanlık sistemi tartışmalarında öne çıkan başka bir eleştiri konusu da *kuvvetler ayrımının* ortadan kalkacağına ilişkindir. CHP tarafından, AK Parti’nin meclise sunduğu anayasa değişikliği tasarısına, kuvvetler ayrımının ortadan kaldırıldığı eleştirileri yapılmıştır. Yürütmenin başı olan Cumhurbaşkanı’na yürütme yetkisinin yanı sıra; parlamento-yu fesih yetkisinin verilmesi ayrıca milletvekillerinin seçimindeki etkisi ve Cumhurbaşkanı’nın HSYK üyelerinin yarısının seçiminde söz sahibi olmasıyla demokratik yönetim sistemlerine egemen olan *kuvvetler ayrılığı* ilkesinin ortadan kalkacağı iddia edilmiştir (Cumhuriyet Halk Partisi, 2016).

Parlamente sistemde yürütmenin sorumsuz kanadı temsil eden Cumhurbaşkanı ile yürütmenin sorumlu kanadını temsil eden hükümet arasında sıkça yetki tartışmaları yaşanmıştır. Nitekim Türkiye’de birçok siyasi parti lideri ‘iktidar olduklarını ancak muktedir olmadıklarını’ dile getirmiştir. Anayasa hukukçusu Burhan Kuzu, söz konusu yetki tartışmalarına dikkat çekmiştir. Kuzu, başkanlık sistemiyle birlikte yetki tartışmalarının sona ereceğini ve başkanlık sistemiyle birlikte “sorumluluk ve yetkinin kimde olduğunun belli olacağını” ileri sürmüştür (Kuzu, 1996, s. 68).

1.2.15. EYALET SİSTEMİ (FEDERALİZM)

Federalizm, devlete ait egemenlik yetkisinin ulusal (federal) ve yerel (federe) düzeyde paylaşıldığı ve yerinden yönetime ağırlık verildiği bir

yönetim sistemidir. Siyasi partiler ve sivil toplum kuruluşları tarafından Amerikan yönetim sisteminde uygulanan eyalet (federal) sistemin Türkiye’de bölünmeye yol açacağı endişesi sıkça dile getirilmektedir.

İmparatorluk geleneğini bünyesinde barındıran Türkiye’deki federalizm tartışmaları, Osmanlı İmparatorluğu’nun son iki yüzyıl içinde artan milliyetçilikle birlikte değerlendirildiğinde; bölünme ve toprak kaybı gibi tarihi korkuları ortaya çıkarmaktadır. Bunun yanı sıra 1980 sonrası Güneydoğu Anadolu’da başlayan terör olayları ile birlikte, özerklik, öz yönetim ve federal yönetim gibi talepler Türkiye’deki tarihi endişeleri yeniden canlandırmaktadır.

Merkezi yönetimin, yerel yönetimlere yetki devri ile birlikte; güçlenen yerel yönetimlerin, merkezi otoriteyi zayıflattığı ve ulus devletin tehdit altında olduğu birçok akademisyen ve siyasetçi tarafından ileri sürülmüştür. Nitekim 2015 yılında Güneydoğu da HDP’li bazı belediyelerin yönetimindeki birçok yerde, PKK tarafından sözde öz yönetim ve özerklik ilan edilmiştir. Birçok HDP’li belediye tarafından desteklenen bu sözde öz yönetim ilanları, Türkiye’de yerel yönetimlerin özerkliği tartışmalarını yeniden başlatmıştır. Buna karşılık İç İşleri Bakanlığı tarafından OHAL kapsamında çıkartılan KHK’larla birçok il ve ilçe belediyesine PKK’ya destek verdiği gerekçesiyle kayyum atanmıştır.

1.2.16. KAZANANIN HER ŞEYİ ALMASI

Başkanlık sisteminde kazananın her şeyi alması, sisteme getirilen önemli eleştiriler arasında yer almış ve bu durum akademik ve siyasi çevrelerce tartışma konusu olmuştur. Siyaset bilimci Linz, başkanlık sistemindeki iktidar paylaşımının olmamasına dikkat çekerek kazananın her şeyi almasının başkanlık sistemini katılaştırdığını ve bunun da istikrarsızlığı ve gayrimeşruluğu körüklediğini ileri sürmüştür. Buna karşılık Fukuyama, bu yaklaşıma karşı çıkararak; başkanlık sistemindeki sistem tıkanıklığına başkanlık sisteminin değil yasmaya ilişkin seçim sisteminin neden olduğunu ileri sürmüştür (Fukuyama, 2012, s. 51).

SONUÇ

XXI. yüzyılda ağırlıklı olarak demokratik hükümet sistemleri olarak parlamenter sistem ve başkanlık sistemi ön plana çıkmıştır. Her iki hükümet sistemi de liberal kökenli olup, bugüne kadar çok sayıda ülkenin hükümet sisteminin şekillenmesinde etkili olmuştur.

Yönetim sistemlerine egemen olan kurumsal yapılar ve hükümet sistemleri, ülkelerin yaşadıkları tarihsel süreç başta olmak üzere; birçok sosyolojik, politik ve ekonomik süreçlerle birlikte şekillenmiştir. Bu nedenle başkanlık sistemi ve parlamenter sistemle yönetilen ülkelerde, *yeknesak uygulamalar* bulunmamaktadır. Her iki hükümet sisteminde de temel anlamda *hukukun üstünlüğü ve güçler ayrılığı* gibi normlarda uzlaşma bulunmaktadır. Buna karşılık yasama, yürütme ve yargı arasındaki ayrım ülkelerin kendi siyasal kültürü ve tarihi sürecine göre şekillenmiş ve aynı hükümet sistemiyle yönetilen ülkeler içinde bile ülkelere göre farklılıklar göstermiştir.

Çağdaş anlamda demokratik hükümet sistemleri arasında gösterilen başkanlık ve parlamenter hükümet sisteminin kendine özgü üstünlükleri ve zayıflıkları bulunmaktadır. Başkanlık sistemindeki, yasama, yürütme ve yargı arasındaki sert kuvvetler ayrılığının bulunması ve siyasal istikrarın ekonomiye olan olumlu katkısı, sistemin olumlu yanları olarak ön plana çıkarken; otoriterleşme ve kazananın her şeyi alması sistemin zaafı olarak öne çıkmaktadır. Parlamenter sistem ise yönetimde daha fazla siyasi partiye yer vermesi nedeniyle daha demokratik olarak nitelendirilirken; koalisyon hükümetlerinin yaşadığı siyasal ve ekonomik istikrarsızlıklar, parlamenter sistemin zaafı olarak gösterilmektedir.

Hem parlamenter sistemle hem de başkanlık sistemiyle yönetilen ülkelerde zaman zaman yürütmeye yönelik *otoriterlik ve diktatörlük* gibi suçlamalar yapılmıştır. Bilhassa savaş ve ekonomik kriz gibi olağanüstü dönemlerde bu suçlamalar artmıştır. Esasında söz konusu olağanüstü dö-

nemler olağanüstü yönetim şekilleri uygulanmasını gerektirmektedir.

Gerek başkanlık sistemiyle yönetilen Amerika’da Lincoln ve Nixon dönemlerinde gerekse parlamenter sistemle yönetilen İngiltere’de otoriterlik tartışmaları yapılmıştır. İngiltere’de Margaret Thatcher, 1979 yılında iktidara geldiğinde özelleştirme, devleti küçültme ve serbest piyasayı güçlendirme gibi uyguladığı mali politikalar nedeniyle *Demir Leydi* olarak nitelendirilmiştir. Söz konusu dönemlerde başkan ve başbakanlar yürütmeye ilişkin gücünü parlamentoya karşı genişletme eğiliminde olmuşlardır.

Dolayısı ile hükümet sistemlerinin tek başına otoriter olarak nitelendirilmemelidir. Hükümet sistemlerinin demokratikleşmesi için, klasik anlamda yasama, yürütme ve yargı arasındaki görev, yetki ve sorumlulukların anayasal anlamda güvence altına alınmış olması gerekmele birlikte, anayasal güvence tek başına yeterli değildir. Demokratik yönetimler için, söz konusu anayasal erklerin kurumsallaşmasının yanı sıra mesleki kuruluşların, sivil toplum kuruluşlarının ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve basın özgürlüğünün sağlanması gerekir.

Türkiye’de Cumhurbaşkanı, yürütme ve yargı üzerinde önemli yetkilerle donatılmıştır. Bu nedenle Cumhurbaşkanlığı seçimleri hep tartışmalı olmuştur. 12 Eylül 1980 askeri darbesine giden süreçte 150’den fazla tur yapılmasına rağmen Cumhurbaşkanı’nın seçilememesi, yine 2007 yılında 11. Cumhurbaşkanı’nın seçimine yönelik “toplantı yeter sayısı bulunmadığı” gerekçesiyle muhalefet tarafından Anayasa mahkemesine başvurulması ve Anayasa Mahkemesi’nin de 1 Mayıs 2007 tarihli kararı ile seçimin ilk oturumunu iptali ile başlayan ve literatüre *367 krizi* olarak geçen krizle Cumhurbaşkanı seçilememesi, Türkiye’de parlamenter sistemin yeniden sorgulanmasına neden olmuştur.

Türkiye’de 1960, 1970 ve 1990’lı yıllarda istikrarsız koalisyon hükümetleri kurulmuştur. Ekonomik istikrarsızlıklar, siyasal istikrarsızlıklarla desteklendiğinde anti demokratik yönetimlere yol açabilmekte ve anti

demokratik uygulamalara meşruiyet zemini olarak kullanılabilir. Başka bir ifadeyle siyasal ve ekonomik istikrarsızlıklar, askeri darbeleri halk nezdinde meşrulaştırılma aracı olarak kullanılmaktadır.

Türkiye’de parlamenter sistemle yönetildiği dönemdeki ortalama hükümet süresi bir buçuk yılın altındadır. Söz konusu siyasal istikrarsızlıklar birçok siyasetçi tarafından eleştirilmiştir. Türk siyasi tarihinde önemli bir yere sahip olan Turgut Özal, Süleyman Demirel, Necmettin Erbakan, Alparslan Türkeş ve Recep Tayyip Erdoğan’ın da aralarında olduğu birçok siyasetçi tarafından parlamenter sisteme yönelik birçok eleştiri yapılmış ve sistemin değiştirilmesi gerektiği dile getirilmiştir. Buna karşılık başta Kemal Kılıçdaroğlu olmak üzere Selahattin Demirtaş ve daha birçok siyasetçi başkanlık sistemine karşı çıkmıştır.

Türkiye’de parlamenter sistemin yol açtığı istikrarsızlıkları önlemek için bazı yasal düzenlemeler yapılmış ve bu bağlamda seçim sistemlerinde birçok değişiklik yapılmıştır. Nihayet 1983 tarihinde istikrarı sağlamak için yasayla yüzde on seçim barajı getirilmiştir. Buna karşılık Türkiye’deki seçim sistemi demokratik olmadığı gerekçesiyle birçok siyaset bilimci tarafından eleştirilmiştir. Türkiye’deki seçim barajı AB ülkelerinin oldukça üstündedir. Seçim barajı olarak Almanya’da %3, İtalya’da %4 oranı uygulanmaktadır. AB ülkeleri içinde bu oran, 0 ile %5 arasında değişmektedir.

2017 Anayasa değişikliğinin ardından 2018 yılında yapılan bir düzenleme ile siyasi partilerin ittifak yapabilmelerinin yolu açılmıştır. Türk kamuoyunda “Seçim ittifakı yasası” olarak da anılan yasa ile siyasi partilere seçimlerden önce ittifak yaparak birlikte seçimlere katılma imkanı getirilmiştir. Değişikle birlikte %10 barajını geçemeyecek durumda olan siyasi partilere ittifak yoluyla parlamentoya girme imkanı getirilmiştir.

Türkiye’de ağırlıklı olarak sağ partiler tarafından dile getirilen sistem değişikliğine yönelik ilk somut adım, 2007 yılı anayasa değişikliği ile yapılmıştır. Bu değişiklikle Cumhurbaşkanı’nın doğrudan halk tarafından seçil-

mesinin yolu açılmıştır. Parlamenter sistemin özünü oluşturan *yürütmenin parlamento içinden seçilmesi* yönündeki bu değişiklikle birlikte, Türkiye’deki sistemin parlamenter sistem niteliğini kaybettiği ve yarı başkanlık sistemine geçtiği yönünde akademik ve siyasal çevrelerce eleştiriler yapılmıştır. Ayrıca parlamentonun yanı sıra Cumhurbaşkanı’nın doğrudan halk tarafından seçilmesi çifte meşruiyet tartışmalarını gündeme getirmiştir.

2007 anayasa değişikliğiyle birlikte Türkiye’de uygulamada, çifte meşruiyet önemli bir sorun olarak karşımıza çıkmıştır. Denetim ve denge unsuru olarak tanımlanan Cumhurbaşkanı’nın halk tarafından seçilmesi ile birlikte, parlamentonun yanı sıra Cumhurbaşkanı’na da -yetkisini doğrudan halktan aldığı gerekçesiyle- geniş bir meşruiyet zemini hazırlamıştır.

Türkiye’de parlamenter sisteme alternatif olarak Başkanlık sisteminin önerilmesinde; siyasal istikrar, eşgüdüm, çok başlılık, ekonomik istikrar, askeri ve bürokratik vesayetin önlenmesi gibi gerekçeler öne çıkmıştır. Diğer taraftan Türkiye’deki sistem tartışmaları, anayasal kurumlar üzerinde yoğunlaşmıştır. Söz konusu tartışmaların kurumlar üzerinde yoğunlaşmasında, Cumhurbaşkanlığı ve Başbakanlık gibi yürütmede iki başlılığın yanı sıra, ordu-hükümet ya da Anayasa Mahkemesi- hükümet gibi yürütme iktidarını kontrol etmeye çalışan diğer anayasal kurumların, güçlü konumda bulunmasının etkisi vardır.

Diğer taraftan T.C. Anayasası’nın 104. Maddesi ile Cumhurbaşkanı’na birçok yetki verilmiş olup, Cumhurbaşkanı’nın bu yetkilerini hangi şartlarda kullanacağı ise Cumhurbaşkanı’nın takdirine bırakılmıştır. Cumhurbaşkanı’nın istemesi durumunda, tüm Bakanlar Kurulu toplantılarına başkanlık etme, Başbakan’ı seçme gibi parlamenter sistemi derinden etkileyecek hatta sistem krizine dönüştürebilecek yetkileri bulunmaktadır.

1982 Anayasası ile 1980 öncesinde yaşanan parlamenter sistemin krizlerini çözmek üzere, anayasaya konulan bazı yetkiler, Cumhurbaşkanı ve Başbakanın aynı siyasal partilerden olması durumunda Cumhurbaşkanlığı

nı'nın bir nevi *Başkan* gibi hareket etmesiyle sonuçlanabilecek fiili durumlar oluşturmuştur. Bu karşılık farklı siyasal gelenekten gelen ve *ko-habitasyon* olarak da tanımlanan durumlarda ise yönetim krizlerine neden olmuştur. Nitekim Türkiye'nin 10. Cumhurbaşkanı olan Ahmet Necdet Sezer ile Başbakan Bülent Ecevit arasında 19 Şubat 2001'deki MGK toplantısında yetki tartışması yaşanmıştır. Sezer'in Başbakan Bülent Ecevit'e anayasa kitapçığını atmasıyla başlayan siyasal kriz, Türkiye Cumhuriyet tarihinin en büyük ekonomik krizini tetiklemiştir.

Türkiye'deki sistem tartışmalarında öne çıkan bir başka husus da askeri vesayettir. Türk siyasi yaşamı üzerindeki askeri baskılar ve neredeyse her on yılda bir tekrarlanan askeri darbeler ve muhtıralar, siyasal yaşamı olumsuz etkilemiştir. Bu nedenle seçilmiş hükümetler, dışarıda uluslararası; içeride ise vesayet odaklarına karşı gücünü koruyacak ve dengeleyecek güç arayışına girmiştir.

Türkiye'deki sistem değişikliği tartışmalarında öne çıkan en önemli başlıklardan birisi, Başkanlık sistemiyle birlikte Türkiye'nin otoriterliğe ve diktatörlüğe kayacağı tehlikesidir. Türkiye'de ve dünyada söz konusu otoriterliğe ve diktatörlüğe ilişkin suçlamalar, parlamenter sistemle yönetimin egemen olduğu dönemlerde birçok başbakana karşı yapılmıştır. Dolayısı ile ülkelerin otoriterleşmesi salt hükümet sisteminin parlamenter ya da başkanlık sistemiyle yönetilmesinden daha ziyade, yasama, yürütme ve yargı arasındaki anayasal ilişki biçiminin ne şekilde kurgulandığına ve belki daha önemlisi bu erklerin görev yetki ve sorumluluklarının kurumsallaşmasına bağlıdır. Türk siyasi tarihindeki sürece baktığımızda ise genel anlamda Batı; özel manada ise AB üyesi olma yönünde belirlenen stratejik hedefler, Türkiye'yi demokratik bir siyasal değişime zorlamıştır. Bu kapsamda AB'ye uyum yasaları çerçevesinde, demokratikleşmeye yönelik birçok yasal düzenleme yapılmıştır.

Türkiye'deki başkanlık sistemine geçişteki kritik süreci daha iyi analiz edebilmek için, 2007 yılında yapılan anayasa değişikliği ile 2017 yılı

Anayasa referandumunu birlikte değerlendirmek gerekir. 2017 Anayasa referandumuna giden sürece baktığımızda başkanlık sistemini talep edenlerin, *yürütmenin çok başlılığı* dolayısı ile Bakanlar Kurulu ve Cumhurbaşkanlığı’nın görevlerinin tek merkezde toplanması gerektiği; bunun yanı sıra yürütmenin elindeki bazı görevlerinin de parlamentoya devredilmesi yönündeki talepleri öne çıkmıştır.

Türkiye’de 2017 yılı anayasa değişikliğiyle ağırlıklı olarak, yasama, yürütme ve yargı yetkisine ilişkin değişiklikler yapılmıştır. Değişikliklerle birlikte, yürütme güçlendirilirken yasama daha işlevsel hale getirilmeye çalışılmış ve yargı yetkisi ise olağanüstü dönemler dışında sivilleştirilmiştir.

Türkiye’de Başkanlık sistemine geçilmesinin çok önemli siyasal sonuçları olacağı muhakkaktır. Parlamenter sistemde %10’luk seçim barajının anti demokratik olduğuna dair tartışmalar sürerken, Başkanlık sistemine geçilmesiyle birlikte; Başkan seçilebilmek için, %50’nin üzerinde oya ihtiyaç duyulması nedeniyle Türkiye’de siyasal yaşamda bulunan çok sayıdaki partinin konsolide olmak zorunda kalacağı ve Amerika benzeri iki siyasi partiye dönüşeceği yönünde tereddütler bulunmaktadır.

Diğer taraftan parlamenter sistemde, küçük ve ekonomik olarak sınırlı kaynaklara sahip siyasi partilerin, parlamentolara girme ve olası koalisyonlarda hükümete ortak olma imkânı varken; Başkanlık sistemi, kazanan siyasi partinin her şeyi aldığı bir sistem olduğundan küçük siyasi partilerin aleyhine bir durum söz konusudur.

Parlamenter sistemin aksine başkanlık sistemi, Türkiye’deki siyasal kutuplaşmayı hafifletecek bir sistem olarak değerlendirilebilir. Parlamenter sistemde belirli bir kitleye yönelik geliştirilen politikalar, esasında siyasal gerilimi artırmaktadır. Başkan seçilebilmek için, seçime katılan seçmenlerin yarısından fazlasının oyunu alabilme zorunluluğu nedeniyle; siyasal partiler, kendi siyasal tabanının yanı sıra diğer seçmenlerin de taleplerini dikkate alacak bir söylem ve politika geliştirmek durumunda kalacaktır.

Diğer yandan, parlamenter sistemde seçimlerden sonra yapılan koalisyon ve ittifaklar; başkanlık sisteminde, seçimlerden önce yapılacaktır. Seçim öncesi yapılacak ittifaklar, seçim sonrası yapılan pazarlıkların önüne geçilmesi bakımından daha şeffaf olmasının yanı sıra; ittifaklar, seçmenin iradesine göre yapılacak olması bakımından daha demokratiktir.

Siyasal partiler açısından bakıldığında ise Türkiye’de oldukça güçlü bir parti içi disiplin bulunmaktadır. Parti genel başkanlarının çok kolay değiştirilemediği göz önüne alındığında, Başkanlık sistemiyle birlikte; başkanlık yarışını kaybeden genel başkanın görevine devam edemeyeceği ve dolayısı ile parti içi demokrasinin gelişebileceği değerlendirilmektedir.

Kaynakça

- Ahmad, F. (2012). *Modern Türkiye'nin Oluşumu*. İstanbul : Kaynak Yayınları.
- Akçura, Y. (2011). Üç Tarz-ı Siyaset. Y. Akçura içinde, *Üç Tarz-ı Siyaset*. Kilit Yayınları.
- Akgün, B. (2001). Türkiye’de Siyasal Güven: Nedenleri ve Sonuçları. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 56-4.
- Alkan, H. (2013). *Karşılaştırmalı Siyaset Başkanlık ve Parlamenter Sistemler Işığında Yarı Başkanlık Modelleri*. İstanbul: Açılımkitap.
- Allen, D. (2016, January/February). Equality and American Democracy. *Foreign Affairs*, s. 23-28.
- Altun, F. (2017, 03 09). <https://www.setav.org>. <https://www.setav.org>: <https://www.setav.org/cumhurbaşkanlığı-sistemi-ne-getiriyor/> adresinden alındı
- Aysever, E. (2018, 06 03). <https://tr.sputniknews.com>. <https://tr.sputniknews.com>: https://tr.sputniknews.com/oyuna_devam/201701061026658415-erdogan-tezic-turkiye-de-baskan-ci-anlayis-otoriter-rejim-olacak/ adresinden alındı
- Berberoğlu, B. (2014). *Küresel Çağda Siyasal Sosyoloji Devlet ve Topluma Giriş*. (E. Sönmez, Çev.) İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Cumhuriyet Halk Partisi*. (2016, 12 27). www.chp.org.tr: <https://www.chp.org.tr/Haberler/12/Ba%C5%9Fkanl%C4%B1k%20Sistemi/chp-genel-sekreteri-sindir-getirilmek-istenen-rejim-dikta-rejimidir-51465.aspx> adresinden alındı
- Cumhuriyet Halk Partisi*. (2016, 12 27). www.chp.org.tr: <https://www.chp.org.tr/Haberler/38/rejim%20de%C4%9Fi%C5%9Fikli%C4%9Fi/chp-genel-baskani-kemal-kilicdaroglu-suriyeyi-basimiza-bela-ettin-hesabini-da-vereceksin-bunun-51528.aspx> adresinden alındı
- Easter, G. M. (1997, 01). *World Politics*, s. 184-211.
- Gerken, H. K. (2014, April). Federalism as the New Nationalism . *The Yale Law Journal*, s. 1889-1918.
- Gülener, S., & Miş, N. (2017). *Cumhurbaşkanlığı Sistemi*. İstanbul: Seta.
- Haber Türk*. (2017, 03 21). www.haberturk.com: <http://www.haberturk.com/gundem/haber/1361017-mehmet-ucum-bu-degisiklik-bir-reform-surecini-baslatmaktadir> adresinden alındı
- Karabıçak, M. (2000). Türkiye’de Ekonomik İstikrarsızlığın Tarihsel Gelişim Süreci. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 49-65.
- Koç, A. (2020). *Hükümet Sistemlerinin Ekonomik Performansı, Hükümet Sistemlerinin Politik Ekonomi Üzerindeki Etkileri OECD ve G20 Ülkeleri Üzerine Bir İnceleme*. İstanbul: Kitap Yurdu Doğrudan Yayıncılık.

- Ménard, C., & Shirley, M. M. (2008). *Handbook of New Institutional Economics*. Berlin Heidelberg: Springer US.
- Orak, A. M. (2017, 10 11). <http://www.muharrembalci.com>. <http://www.muharrembalci.com/hukukdunyasi/raporlar/433.pdf> adresinden alındı
- Özbudun, E. (2016, 04 19). <http://t24.com.tr/>: <http://t24.com.tr/haber/prof-ozbudun-akp-nin-istedigi-baskanlik-sistemi-rejimi-degistirebilir,262681> adresinden alındı
- Popper, K. (1989). *Açık Toplum ve Düşmanları*. İstanbul: Remzi Kitabevi.
- Reeves, R. V. (2016, 08 25). www.brookings.edu. <https://www.brookings.edu/opinions/why-economics-has-become-political-once-again/>: www.brookings.edu adresinden alındı
- Salih, B. (2015). *Rapor (SETA), Türkiye'de Başkanlık Sistemi Tartışmaları*, .
- Sobacı, M. Z. (2015). *Türkiye'nin Koalisyon Tecrübesi: Modeller ve Siyasal Gerçeklikler*. SETA. Ankara: SETA Perspektif.
- Şanlısoy, S., & Çetin, M. (2016). *Türkiye Ekonomisinde Hükümetlerin Ekonomik Performansının TOPSIS Yöntemiyle Ölçülmesi*. Sosyoekonomi.
- Şaylan, G. (1981). *Çağdaş Siyasal Sistemler*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Şener, Z. B. (2017, 08 16). <http://researchturkey.org/tr>. [Researchturkey.org: http://researchturkey.org/tr/the-dynamics-preparing-the-birth-of-justice-and-development-party-1980-2002/](http://researchturkey.org/tr/the-dynamics-preparing-the-birth-of-justice-and-development-party-1980-2002/) adresinden alındı
- Temiztürk, H. (2018, 06 06). *Türkiye'de Ordunun Siyasete Müdahale Geleneği ve Basın: 27 Nisan E Muhtırasından Önce ve Sonra*. <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/66258> adresinden alındı
- The Economist*. (2016, 12 16). *The Economist*: <http://www.economist.com/blogs/economist-explains/2016/12/economist-explains-16> adresinden alındı
- Vergin, N. (2011). *Siyasetin Sosyolojisi Kavramlar, Tanımlar, Yaklaşımlar*. İstanbul: Doğan Kitap.
- Yazıcı, S. (2013). *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri Türkiye İçin Bir Değerlendirme*. İstanbul: İstanbul Bilgi üniversitesi Yayınları.
- Yıldız, H. (2013). Türkiye de Parlamentarizm Uygulamaları. *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi Cilt: 4 Sayı:1*, 183-216.
- Yüksek Seçim Kurulu*. (2016, 12 12). <https://sonuc.ysk.gov.tr/module/ssps.jsf> adresinden alındı

İnternet Sitesi

<http://t24.com.tr/>. (2017, 03 09). <http://t24.com.tr/haber/mahcupyan-cumhurbaskanligi-sisteminin-zaafilarini-bilmezlikten-gelmek-ak-partiye-yakismiyor,392383> adresinden alındı

http://www.akparti.org.tr. (2017, 03 09). *http://www.akparti.org.tr:* *http://www.akparti.org.tr/site/haberler/cumhurbaskanligi-hukümet-sistemi-kitapçığı-yayınlandı/87887#1* adresinden alındı

http://www.cumhuriyet.com.tr. (2018, 06 06). *http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/siyaset/717360/Kemal_Kilicdaroglu_Rejim_oldu_bitti_ile_degistirilmez_bu_yetkileri_bana_versinler_reddederim.html* adresinden alındı

http://www.haberler.com. (2017, 03 09). *http://www.haberler.com:* *http://www.haberler.com/sentop-onerdigimiz-cumhurbaskanligi-sistemi-9340311-haberi/* adresinden alındı

http://www.mfa.gov.tr. (2017, 10 30). *http://www.mfa.gov.tr:* *http://www.mfa.gov.tr/disisleri-bakani-ahmet-davutoglu_nun-diyarbakir-dicle-universitesinde-verdigi_buyuk-restorasyon_kadim_den-kuresellesmeye-yeni.tr.mfa* adresinden alındı