



Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi

The Journal of International Social Research

Cilt: 10 Sayı: 49 Volume: 10 Issue: 49

Nisan 2017 April 2017

www.sosyalarastirmalar.com Issn: 1307-9581

BAŞKANLIK SİSTEMİ VE MEVCUT KAMU KURUMLARI ÜZERİNE OLASI ETKİLERİ

THE PRESIDENTIAL SYSTEM AND ITS POTENTIAL IMPACTS ON PRESENT PUBLIC INSTITUTIONS

Emre ÇALIŞKAN*
Murat ÖNDER**

Öz

Başkanlık sistemi dünyanın farklı bölge ve ülkelerinde uygulanan bir hükümet sistemi olarak karşımıza çıkmaktadır. Güçler ayrılığı temeli üzerinden ortaya konulan Başkanlık sistemi, özellikle yürütmeye ilişkin sağladığı etkinlik ile geniş uygulama alanı bulmuştur. Türkiye'ye bakıldığında ise özellikle mevcut Parlamenter hükümet sisteminin ülke yönetiminde etkinlik sağlayamadığı düşüncesi üzerinde başlayan ve yıllardan beri süregelen bir Başkanlık sistemi tartışması bulunmaktadır. Türkiye'de Başkanlık sisteminin özellikle yürütmeye ilişkin sağladığı pratikler üzerinden ortaya konulan tartışmaların, son dönemlerde giderek hız kazandığı görülmektedir. Karşıt görüşlerinde ortaya konulduğu bu tartışmalarda, özellikle gündelik politik argümanların ön plana çıkması sistem tartışmasının sağlıklı bir şekilde gelişmesini engellemektedir. Bu bağlamda Türkiye özelinde, Başkanlık sistemi ile kamu yönetiminin, kamu kurum ve kuruluşlarının nasıl şekilleneceğine ilişkin bir tartışmanın da bulunmadığı görülmektedir. Halbuki, sistemin rasyonel şekilde yürütmesi için en önemli odak noktalarını; kamu yönetimi, kamu kurum ve kuruluşları teşkil etmelidir. Bu noktada ortaya koyduğumuz bu çalışmada; Başkanlık sistemi, Türkiye'de Başkanlık sistemi tartışmaları, mevcut sistemin genel yapısı ve ana odak noktası olarak Başkanlık sistemi değişikliği halinde Türkiye'deki kamu kurum ve kuruluşlarına olası etkileri üzerinden bir tartışma yürütülmektedir.

Anahtar Kelimeler: Başkanlık Sistemi, Türk Bürokrasisi, Kamu Kurumları.

Abstract

The Presidential system emerges as a system of government implemented in different regions and countries of the world. The Presidential system, based on the separation of powers, has found wide applications, especially in regard to the efficiency it provides with the executive. When we look at Turkey, there is an ongoing debate about presidential system for many years, especially on the assumption that the present Parliamentary government system can not provide efficiency in the country administration. In these debates, presented in the contrary views, especially the daily political arguments are preventing rational discussions. In this context, it seems that Turkey does not have a discussion about how the Presidential system will shape the public administration, public institutions and organizations. However, public administration, public institutions and organizations are the most important focal points for the system to normally process. In this study, we have presented and explained, and discussed the debates on presidential system, general structure of current system and possible changes after presidential system, and its implications on public institutions and establishments in Turkey.

Keywords: Presidential System, Turkish Bureaucracy, Public Institutions.

1. Giriş

Türkiye siyasetinin önemli başlıklarından birisi olarak hükümet sisteminin değişmesine yönelik tartışmalar uzunca bir süredir gündemde yer almaktadır. Bu tartışmalara bakıldığında, tartışmaların içerikten ziyade siyasi boyutta ideolojik ve siyasi partilere endeksli bir şekilde ele alındığı görülmektedir. Sistem tartışmalarının bu bağlamda gelişmesi, önerilen sistemin sağlıklı bir zeminde tartışmasını engellemektedir. Bu noktada sistem tartışmalarının içeriğe yönelik ve özellikle yönetim alanına etkilerine ilişkin bir bakış açısının ortaya konulması gerekmektedir.

Süregelen bu sistem tartışmalarında sistemin yapısı ile alakalı en çok üzerinde durulan sistem Başkanlık sistemidir. Özellikle ABD'de var olan başkanlık sisteminin ülke yönetimindeki etkin rolü üzerinden sistemin benzer şekilde kurgulanması gerektiğini savunan görüşler bulunmaktadır. Bununla birlikte Türkiye'nin mevcut siyasi kültürü ve tarihi geçmişi de göz önünde bulundurularak Türk tipi bir başkanlık modelinin daha etkin ve sağlıklı olacağı da savunulmaktadır (Bayram, 2016: 31). Başkanlık sistemi ile ilgili tartışmalarda sistem değişikliğinin gerekliliği yönündeki görüşlerin aksine; Türkiye'deki mevcut parlamenter hükümet sisteminin değiştirilmemesi gerektiği, sistem değişikliğine gerek olmadığı ve mevcut sistem ile de ülke yönetiminde etkinlik sağlayabileceğine ilişkin görüşlerin de var olduğu görülmektedir (Bayram, 2016: 50).

* Doktora Öğrencisi, Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi.

** Doç. Dr., Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi

Türkiye’de mevcut sistem itibari ile seçilmiş bir Cumhurbaşkanı ve seçilmiş bir Hükümetin bulunduğu, yürütmeye ilişkin yetkilerin bu iki kurum arasında paylaşıldığı bir hükümet sistemi bulunmaktadır. Bu noktada özellikle farklı siyasi eğilimlerden gelen bir Cumhurbaşkanı ve Hükümet arasında, mevcut durumda, sorunlar çıkabileceği ve özellikle kamu yönetimi alanında verimsizliğin artacağı ön görülmektedir. Başkanlık sistemi -veya önerildiği şekli ile Cumhurbaşkanlığı sistemi- özellikle yürütmeye ilişkin ortaya çıkabilecek sorunların da aşılacağı bir sistem olarak kurgulanmaktadır.

Sistem değişikliği bağlamında en önemli hususlardan birisi olarak; kamu kurum ve kuruluşlarının nasıl şekilleneceği ve sistem değişikliği sonrası nasıl bir görünüme sahip olacağı hususu karşımıza çıkmaktadır. Bu noktada ortaya koyacağımız çalışmanın temelini; sistem tartışmaları ve sistem değişikliği sonrası kamu kurum ve kuruluşlarının nasıl etkilenebileceği, nasıl şekil alabileceği hususu oluşturmaktadır. Çalışmanın ilk bölümünde Başkanlık sistemi, Türkiye’deki tartışmaların genel seyri ve önerilen yeni sistem ele alınacaktır. İkinci bölümde ise Türkiye’deki mevcut sistem ve kurumların yapısına yönelik inceleme bulunmaktadır. Çalışmanın son bölümünde ise; sistem değişikliği sonrasında, kamu kurum ve kuruluşların nasıl şekillenebileceği ve Başkanlık sisteminin kamu kurum ve kuruluşlarına olası etkileri tartışılmaktadır.

2. Başkanlık Sistemi ve Türkiye

Başkanlık sistemi yaygın uygulamaları bulunan bir hükümet sistemi olarak karşımıza çıkmaktadır. Yasama, yürütme ve yargının, güçler ayrılığı ilkesi bağlamında şekillenmesi ile ortaya çıkan hükümet sistemi tarzıdır. Türkiye’de de Başkanlık sistemine ilişkin yıllardır süregelen bir tartışma mevcuttur. Başkanlık sisteminin Türkiye’de uygulanmasının mevcut Parlamenter sistemden daha olumlu sonuçlar vereceği ve buna görüşe itiraz eden karşıtlıklar üzerinden ortaya çıkan bir tartışma bulunmaktadır. Son dönemde Adalet ve Kalkınma Partisi tarafından önerilen sistem değişikliği ile bu tartışmaları daha da arttığı ve farklı bir boyuta geçtiği görülmektedir. Bu bağlamda çalışmamızın bu bölümünde; Başkanlık sistemi, Başkanlık Sistemi üzerinden Türkiye’deki tartışmalara ve son olarak da önerilen sistem değişikliği ele alınacaktır.

2.1. Başkanlık Sistemi

Hükümet sistemleri yasama ve yürütme ilişkilerinin düzenlenmesi ile ortaya çıkan sistemlerdir. Başkanlık sistemi de yasama ve yürütmenin düzenleniş tarzına göre ortaya çıkmış olan bir hükümet sistemidir. Temel özellik olarak halk tarafından seçilen bir Başkan, yürütmenin Başkanda toplandığı ve yasamanın değil halkın güvenine dayanan bir yürütme tazını ortaya koyan yönetim sistemi olarak karşımıza çıkmaktadır (Lijphart, 1999: 117). Yaygın olan -özellikle Avrupa’da- Parlamenter sistemden ayrılan en önemli özellikleri bunlardır. Parlamenter sistemde yasama içerisinden bir yürütme erki ortaya çıkarken, Başkanlık sisteminde yürütme doğrudan halk tarafından belirlenmekte ve Başkan yürütmeye ilişkin tek yetkili otorite olarak ortaya çıkmaktadır (Gözler, 2010: 573).

Başkanlık sisteminde Başkan, belli bir süre için halk tarafından seçilir ve yürütmeye ilişkin çalışmaları icra eder. Görev süresinin sonuna kadar sorumluluklarını yerine getirir ve yasama organı tarafından görevden alınmaz. Başkanlık sisteminde yasama ve yürütme birbirinden tamamen ayrıdır. Başkan yasama organını feshedemez¹ (Gözler, 2010: 574), yürütmeye görev alan kişi yasama organında görev alamaz ve Başkan da yasama faaliyetlerine katılamaz (Gözler, 2010: 570).

Başkanlık sisteminde, yürütmeye ilişkin atamalar halk tarafından seçilmiş Başkan tarafından yapılır. Yine Başkanın uluslararası anlaşma yapma yetkisi bulunmaktadır. Ancak bu anlaşmalar yasama organının onayına sunulmaktadır. Yürütmeye ilişkin araştırma yapma yetkisi yasama organı tarafından kullanılabilir. Başkana yöneltilen suçlamalara ilişkin soruşturma yetkisi de yine yasama tarafından yerine getirilebilmekte ve yasama (Meclis) tarafından kabul edilen suçlamalara ilişkin Başkanın görevden alınması söze konusu olabilmektedir (Gözler, 2010: 578). Görüldüğü üzere Başkanlık sisteminde denetim mekanizmaları mevcuttur. Özellikle Başkanın denetlenmesine yönelik yasama organına verilen yetkiler bulunmaktadır.

Başkanlık sistemine bakıldığında, temel özellik olarak istikrarlı ve güçlü bir yönetimi ortaya koyması öne çıkan güçlü yanlarıdır. Bununla birlikte Başkanlık sisteminin Parlamenter sisteme göre daha demokratik bir sistem olduğunu da öne çıkarılan argümanlardandır (Gözler, 2010: 582). Başkanın halk tarafından seçilmesi ve Parlamenter sistemdeki Devlet Başkanlığının aksine hesap verebilirliğinin olması bu argümanı savunanlar tarafından belirtilmektedir (Gözler, 2010: 582). Bununla birlikte Başkanlık sisteminin, özellikle Latin Amerika’da uygulanan örneklerinde olduğu gibi, otoriter, anti-demokratik bir rejime yol açabileceği ve erkler arasında çatışmalara sebep olabileceği yönünde sistem karşıtlarının argümanları da bulunmaktadır (Gözler, 2010: 583).

Dünya üzerinde birçok ülkede Başkanlık sistemine ilişkin hükümet uygulanmaktadır. Bu noktada Başkanlık sisteminin ilk ve en etkin uygulaması olarak Amerika Birleşik Devletleri’nde uygulanan sistem

¹ Başkanın meclisi feshetme yetkisi olan Başkanlık sistemi uygulamaları da bulunmaktadır. Ancak Başkanlık sisteminin en iyi uygulandığı örnek olan ABD’de ki sistemde Başkanın feshetme yetkisi yoktur.

gösterilmektedir. ABD sistemi sert güçler ayrılığı temeline dayanan bir sistem olarak karşımıza çıkmaktadır ve ABD’de temel olarak yukarıda bahsedilen başkanlığa ilişkin özellikler keskin bir şekilde uygulanmaktadır (Targonski, 2002).

2.2. Türkiye’de Başkanlık Sistemi Tartışmaları

Bir hükümet sistemi olarak Başkanlık sistemi ile alakalı tartışmaların en yoğun yaşandığı ülkelerden biri olarak Türkiye karşımıza çıkmaktadır. Türkiye’de 1876 yılındaki Kanuni Esasi denemesinden bu yana yaklaşık 150 yıllık bir Parlamenter sistem denemesi bulunmaktadır. Çeşitli sebeplerle kesintilere uğramakla beraber Parlamenter sistemin Türkiye’de önemli bir deneme olduğu görülmektedir. Mevcut durumda var olan Parlamenter hükümet sistemi ise 1980 darbesi sonrası yürürlüğe giren 1982 Anayasası ile düzenlenmiştir. 1982 Anayasasına göre Cumhurbaşkanı; meclis tarafından seçilen, devleti temsil konumunda olan, yürütmeye ilişkin yetkileri olan ve işlemlerinden dolayı hukuki sorumluluğu olmayan bir şekilde tasarlanmıştır (Beceren ve Kalağan, 2007: 174).

Başkanlık tartışmalarının Türkiye’de gelişimine bakıldığında özellikle 1990’lı yıllardan itibaren sistem değişikliği tartışmalarının ortaya çıktığı görülmektedir. Türkiye’de Başkanlık tartışmalarının özellikle eski Cumhurbaşkanı Turgut Özal tarafından tartışmaya açıldığı görülmektedir. Turgut Özal, Cumhurbaşkanlığı makamının sahip olduğu yetkilerin fazla olduğunu ve bu yetkilere sahip Devlet Başkanının halk tarafından seçilmesi gerektiğini vurgulamıştır. Bununla birlikte özellikle Bakanların meclis dışından seçilmesi gerektiği, Başkanlık sisteminin yürütmede istikrar sağlayacağı, kuvvetler ayrılığının keskin olması gibi hususlar Turgut Özal’ın Başkanlık sistemi için vurgu yaptığı özellikler olarak karşımıza çıkmaktadır (Beceren ve Kalağan, 2007: 175). Yine eski Cumhurbaşkanı Süleyman Demirel’de Başkanlık sistemini savunan görüşlerini açıklayan siyasilerdendir. Bakıldığında Süleyman Demirel’de benzer şekillerde argümanlar ile Başkanlık sistemine ilişkin görüşlerini ortaya koymuştur. Süleyman Demirel; mevcut sistemin istikrar ve yönetilebilirlik açısından sorun teşkil ettiği ve yürütmeye ilişkin daha etkin bir yönetimin olması için sistem değişikliğinin yapılması gerektiğini savunmuştur (Öder, 2005: 46).

Başkanlık sistemi tartışmalarının gelişimine bakıldığında özellikle 2000’li yıllar ile beraber daha fazla zemin kazandığı görülmektedir. Bu noktada süregelen tartışmaların ana eksenini hem siyasi hem de ekonomik istikrar vurguları belirlemiştir. Özellikle 1990’lı yıllardaki koalisyon dönemleri, hem siyasi hem de ekonomik krizlerin ortaya çıkması, Başkanlık sistemi tartışmalarının çıkış noktası olmuştur. 2002 yılında Ak Parti’nin iktidara gelmesiyle birlikte Başkanlık tartışmaları da hız kazanmıştır. İlk olarak dönemin Ak Parti milletvekili Burhan Kuzu tarafından Partiler Arası Uzlaşma komisyonunda Başkanlık sistemine ilişkin tartışma başlatıldığı görülmektedir (Öder, 2005: 58). Yine takip eden süreçte dönemin Ak Parti Genel Başkanı ve Başbakan olan Recep Tayyip Erdoğan tarafından da Başkanlık sisteminin özellikle “bürokratik oligarşiye” karşı etkili ve istikrar sağlayıcı bir sistem olduğu vurgulanmıştır (Öder, 2005: 57). Yine dönemin Adalet Bakanı Cemil Çiçek tarafından da Başkanlık sistemi ile alakalı sistem değişikliğine ilişkin açıklamalar yapıldığı görülmektedir. Süregelen tartışmalarda Ak Parti kadroları tarafından istikrar ve etkili yönetim ilkeleri üzerinden Başkanlık sistemi savunulmuştur.

Bu tartışmalar arasında Başkanlık sistemi taraftarı görüşlerin yanında, özellikle muhalefet partisi olan Cumhuriyet Halk Partisi tarafından Başkanlık sistemine yönelik eleştirel bir tavır alınmıştır. Başkanlık sisteminin otoriter bir rejim olduğu, Parlamenter sistemin mevcut sorunların çözümü için yeterli olduğu üzerinden bu eleştirilerin ortaya konulduğu görülmektedir. Cumhuriyet Halk Partisi, sistem değişikliğinin daha çok rejim değişikliği olduğu yönünden ısrarlı bir düşünceye sahiptir. Başkanlık sistemi ile birlikte güçler ayrılığı dengesinin yitirileceği, Başkanın (ya da Cumhurbaşkanının) aşırı yetkilere sahip olacağı ve meclisin işlevsiz kılınacağı şeklinde görüşleri ortaya koymaktadır (Tezcan, 2017).

2007 yılında yapılan Anayasa değişikliği sistem tartışmaları için önemli bir noktayı teşkil etmektedir. Yapılan değişiklik ile Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi, halk tarafından referandum ile kabul edilmiştir. Bu değişiklik ile Başkanlık sisteminin önünün açıldığı ve Yarı-Başkanlık sistemine geçildiği yönünde yorumlar yapılmıştır. 2007 yılında ki bu değişiklikte beraber Başkanlık sistemine ilişkin tartışmalar siyasi ve hukuki tartışmaların ana ekseninde yer almaya başlamıştır (Özbudun, 2015: 11).

Başkanlık sistemi tartışmalarına bakıldığında özellikle Türkiye’de uygulanabilirliği üzerinde tartışmaların olduğu görülmektedir. Başkanlık sisteminin ortaya çıktığı ABD’ye bakıldığında, sistemin ABD’ye özgü ve tarihsel bir süreç içerisinde oluştuğu görülmektedir. Bu bağlamda Başkanlık tartışmalarında Türkiye’nin de kendi yapısına göre kendi siyasi, tarihsel ve kültürel birikimi ile bir “Türk Tipi” Başkanlık sistemi oluşturabileceğine yönelik görüşler ortaya çıkmıştır (Özbudun, 2015: 12). Türkiye’nin siyaset kültürüne ve birikimine uygun olarak önerilen bu sistemin üniter yapıyı koruyan, Başkanı yürütmeye ilişkin güçlendiren bir sistem olduğu görülmektedir. Ülkemizdeki Başkanlık sistemi tartışmalarında özellikle koalisyon hükümetlerinin ülkedeki siyasi ve ekonomik istikrarı sağlamakta zorluk çektiği üzerinde ısrarla durulmaktadır (Bilir, 2015:85). Bu bağlamda sistem değişikliği ile yürütmenin güçlendirilmesi siyasi ve ekonomik istikrarı da beraberinde getireceği savunulmuştur. “Türk Tipi” olarak ön görülen sisteme yönelik

eleştirilerde bulunmaktadır. Özellikle Türkiye uygulamasında Başkanlık sisteminin kuvvetler ayrılığını yok eden ve otoriterliğe meyilli bir sistem olabileceği yönünde eleştiriler ortaya konulmaktadır (Özbudun,2012).

Başkanlık sistemi üzerinde yaklaşık 20 yıldır süregelen tartışmalarda somut adım, 2012 yılında Ak Parti tarafından hazırlanan metnin Anayasa Uzlaşma Komisyonuna sunulması ile atılmıştır. Ak Parti tarafından sunulan taslak metine diğer siyasi partiler muhalefet etmiştir. Bu teklifin önemli özelliği, teklif ile tartışmalar daha somut argümanlar üzerinden tartışılmaya başlanmıştır.

Başkanlık sisteminin özellikle Ak Parti tarafından savunulduğu görülmektedir. Ak Parti Genel Başkanı ve Başbakan olan Recep Tayyip Erdoğan'ın halk tarafından seçilen ilk Cumhurbaşkanı olması ile sistem tartışmaları başka bir boyut kazanmıştır. Mevcut sistemde yürütmeye ilişkin tasarrufları bulunan Cumhurbaşkanı'nun halk tarafından doğrudan seçilmesi ile fiili bir durum ortaya çıkmıştır. Bu durumun yarı Başkanlık sistemi olarak, fiili Başkanlık sistemi olarak yorumlandığı görülmektedir (Erkul, 2016). Hem yürütmeye ilişkin tasarrufu olan hem de halk tarafından seçilmiş bir Cumhurbaşkanı'nun Parlamenter sistem ile uyuşmadığı ve bu durumun fiili Başkanlık sistemini getirdiği, hukuki boyutunun da Anayasa değişikliği ile aşılması yönünde bu tartışmalar devam etmiştir (Alkan, 2015: 51).

Ak Parti'nin hazırlamış olduğu Başkanlık sistemine ilişkin Anayasa metni için özellikle siyasi partiler ile uzlaşma arayışına girdiği görülmektedir. Nitekim Milliyetçi Hareket Partisi'nin özellikle mevcut durumda halk tarafından seçilmiş Cumhurbaşkanı'nun fiili durum yarattığı gerekçesi ile bu durumun hukuki boyutunun da ele alınarak sistem değişikliği yapılması gerektiği vurgulanması, sistem tartışmalarını başka bir boyuta taşımıştır.² Adalet ve Kalkınma Partisi tarafından hazırlanan sistem değişikliğine yönelik metin, Milliyetçi Hareket Partisi ile müzakere edilerek ortak bir metin haline getirilmiştir. Hazırlanan bu metnin 10 Aralık 2016 tarihinde meclise sunulması ile Başkanlık sistemine yönelik Anayasa değişikliğinin önü açılmıştır.³

2.3. Türk Tipi Başkanlık Sistemi

Türk siyasi hayatında uzunca bir süredir tartışma konusu olarak Başkanlık sistemi yer almaktadır. Yukarıda değinildiği gibi, önde gelen siyasi şahsiyetler ve siyasi partiler Başkanlık sisteminin Türkiye'de uygulanması üzerinden tartışma yürütmüşlerdir. Bu tartışmalar son dönemlerde daha da artarak devam etmektedir. Özellikle Adalet ve Kalkınma Partisi tarafından meclise sunulan anayasa değişikliği ile tartışmalar soyut alandan somut alana taşınarak, bir tasarı üzerinden tartışılmaya başlanmıştır. Tasarı ile Türkiye'nin mevcut hükümet sisteminin değiştirilmesi ve güçlü yürütme organının var olduğu bir sistem ön görülmektedir (Karatepe, 2016). Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde kabul edilmesinin ve halk tarafından da onaylanması halinde yürürlüğe girecek olan tasarı Cumhurbaşkanlığı Sistemi olarak ortaya konulmuştur. İsim olarak "Cumhurbaşkanlığı Sistemi" olarak ortaya konulması, Türkiye'ye özgü bir Başkanlık sistemi yani Türk Tipi Başkanlık modeli olmasına tekabül etmektedir.

Genel olarak ortaya konulan tasarıya bakılacak olursa; köklü değişimleri içeren bir tasarı karşımıza çıkmaktadır. Ortaya konulan yeni sistemde, Başbakanlık kurumu kaldırılıp yetkilerinin Cumhurbaşkanı'na devredilmesi ve yürütmenin tek elde toplanması amaçlanmaktadır.⁴ Yine ortaya konulan sistemde Cumhurbaşkanı'nun halk tarafından beş yılda bir seçilmesi ve bir kişinin en fazla iki dönem Cumhurbaşkanı olarak görev yapabileceği ön görülmektedir.⁵ Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin ve Cumhurbaşkanı seçiminin aynı gün yapılması, milletvekili seçime yaşının yirmi beşten on sekize düşürülmesi ve hali hazırda beş yüzelli(550) olan milletvekili sayısının altıyüze(600) çıkarılması, seçilecek Cumhurbaşkanı'nun partisi ile ilişkisinin devam edebilmesi yeni sistemde öngörülen diğer hususlar olarak karşımıza çıkmaktadır.⁶

Başkanlık sistemi, temel olarak yürütmenin güçlü olduğu ve karar mekanizmalarının daha hızlı şekilde çalıştığı bir sistemdir. Bu bağlamda ortaya konulan Türk Tipi Başkanlık sisteminin en önemli

² Bu noktada Milliyetçi Hareket Partisi genel başkanı Devlet Bahçeli'nin, "mevcut sistemde bir krize doğru gidildiği ve sistem tıkanıklığının bulunduğu" yönündeki açıklamaları sistem tartışmalarının kırılma noktası olmuştur. Bkz. <http://www.ensonhaber.com/devlet-bahceliden-baskanlik-sistemi-aciklamasi-2016-10-20.html>

³ Önerilen sistemin ayrıntıları için Bkz. <http://www.tbmm.gov.tr/d26/2/2-1504.pdf>

⁴ "MADDE 104- Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir.

Cumhurbaşkanı, Devlet başkanı sıfatıyla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil eder; Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını temin eder."

Bkz. <https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k6771.html>

⁵ "MADDE 101- Cumhurbaşkanı, kırk yaşını doldurmuş, yükseköğrenim yapmış, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip Türk vatandaşları arasından, doğrudan halk tarafından seçilir. Cumhurbaşkanının görev süresi beş yıldır. Bir kimse en fazla iki defa Cumhurbaşkanı seçilebilir." Bkz. <https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k6771.html>

⁶ "2709 sayılı Kanunun 76 ncı maddesinin birinci fıkrasında yer alan "Yirmibeş" ibaresi "Onsekiz" şeklinde, ikinci fıkrasında yer alan "yükümlü olduğu askerlik hizmetini yapmamış olanlar," ibaresi "askerlikle ilişkisi olanlar," şeklinde değiştirilmiştir."

"2709 sayılı Kanunun 75 inci maddesinde yer alan "beşyüzelli" ibaresi "altıyüz" şeklinde değiştirilmiştir."

"MADDE 77- Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhurbaşkanlığı seçimleri beş yılda bir aynı günde yapılır."

Bkz. <https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k6771.html>

hususlarından birisi yürütmeye ilişkin ortaya koymuş olduğu niteliklerdir. Ortaya konulan sisteme bakıldığında, Cumhurbaşkanı'na kararname çıkarma ve Cumhurbaşkanı Yardımcısı atama yetkisi verilmektedir. Cumhurbaşkanı yürütmeye ilişkin, hakkında kanun bulunmayan alanlarda kararname çıkarma yetkisine sahip olmaktadır. Bununla birlikte Cumhurbaşkanı, yürütmeye ilişkin Bakanların milletvekili olmayan şahıslardan atanması, bakanlıkların, kamu kurum ve kuruluşların tanzimi gibi yürütmeye ilişkin yetkilere de sahip olmaktadır. Cumhurbaşkanı tarafından bütçe hazırlanması ve hazırlanan bütçenin onay için Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulması ortaya konulan sistemde bir diğer husus olarak karşımıza çıkmaktadır.⁷

Ortaya konulan Cumhurbaşkanlığı sistemi ile alakalı olarak özellikle güçler ayrılığı dengesinin nasıl kurulacağı önemli bir husus olarak karşımıza çıkmaktadır. Hükümet sistemleri tartışmalarının ana dayanak noktası olarak güçler ayrılığı dengesi ortaya çıkmaktadır. Bu noktada ortaya konulan yeni sistem önerisinde de tartışmaların ana dayanağı da güçler ayrılığı dengesi oluşturmaktadır. Önerilen yeni sisteme bakıldığında Cumhurbaşkanı'nın cezai sorumluluğuna ilişkin düzenlemenin olduğu görülmektedir. Bu düzenlemeye göre Cumhurbaşkanı'na yönelik suç işlediği yönündeki iddialara ilişkin meclisin soruşturma açma yetkisi bulunmaktadır. Meclis tarafından yapılan soruşturma sonucu Cumhurbaşkanı'nın suçlu olduğu yönünde rapor ortaya çıkması halinde Cumhurbaşkanı, Meclis tarafından Yüce Divana sevke edilebilmektedir. Yüce Divan'da suçlu bulunan Cumhurbaşkanı'nın görevi sona ermektedir.⁸

Önerilen yeni sistemde yasama ve yürütmenin birbiri arasında denge oluşturması bakımından "karşılıklı fesih" uygulaması ortaya konulmaktadır. Karşılıklı fesih düzenlemesine göre; Meclis ve Cumhurbaşkanı seçimlerin yenilenmesine karar verebilmektedir. Meclis veya Cumhurbaşkanı'nın seçimlerin yenilenmesine karar vermesi halinde hem Meclis hem de Cumhurbaşkanı seçimlerinin birlikte yapılacağı ön görülmektedir.⁹

Sistem tartışmalarında güçler ayrılığı ilkesi öne çıkmaktadır. Bu noktada yasama, yürütme ve yargının güçler ayrılığı ilkesi çerçevesinde konumlandırılması sistemin işleyişi açısından önemlidir. Bu bağlamda yargının nasıl konumlandırılacağı da önem arz etmektedir. Bu konuda önerilen sistemde özellikle Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nun yeniden düzenlendiği görülmektedir. Önerilen düzenlemede kurula üye seçilmesinde dört üyenin Cumhurbaşkanı tarafından, yedi üyenin meclis tarafından seçilmesi öngörülmektedir. Adalet bakanının kurulun başkanlığını yürütmesi ve bakanlık müstearının da kurula doğal üye olması yeni düzenleme de yer almaktadır.

Türkiye'de Başkanlık sistemi tartışmaları devam ederken, önerilen Türk Tipi Başkanlık sistemi meclisin ve referandumda halkın onayı halinde yasalaşp, Türkiye Cumhuriyeti'nin yeni hükümet sistemi olarak yürürlüğe girecektir.

3. Mevcut Hükümet Sistemi ve Kamu Kurumları

Türkiye'de mevcut hükümet sistemine bakıldığında yasama, yürütme ve yargı üçgeninden teşekkül karma bir hükümet sistemi mevcuttur. Yasama meclis tarafından icra edilirken; yargı, mahkemeler ve yüksek yargı organları tarafından icra edilmektedir. Yürütmeye bakıldığında ise, seçilmiş Cumhurbaşkanı ve seçilmiş hükümet tarafından icra edilen bir yürütme organı mevcuttur. Cumhurbaşkanının 2007 yılında çıkarılan ve 2014 yılında uygulamaya konulan "Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesine" ilişkin anayasa değişikliğinden önce daha çok temsil konumunda bulunduğu görülmektedir. Yetkileri geniş olsa da yürütmeye ilişkin tasarrufları özellikle teamüller gereği sınırlanmıştır. Ancak Anayasa değişikliği ile gelen "halk tarafından seçilme" hususu Cumhurbaşkanlığı konumunu ve yürütme organını önemli ölçüde etkilemiştir (Alkan, 2015: 48). Hem Cumhurbaşkanının hem Başbakanın halk tarafından seçilmesi ile, her iki

⁷ MADDE 104- Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez. Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır. Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir."

"MADDE 106- Cumhurbaşkanı, seçildikten sonra bir veya daha fazla Cumhurbaşkanı yardımcısı atayabilir."

"MADDE 161- Cumhurbaşkanı bütçe kanun teklifini, mali yılbaşından en az yetmişbeş gün önce, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar. Bütçe teklifi Bütçe Komisyonunda görüşülür. Komisyonun elli beş gün içinde kabul edeceği metin Genel Kurulda görüşülür ve mali yılbaşına kadar karara bağlanır."

Bkz. <https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k6771.html>

⁸ "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." Bkz. <https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k6771.html>

⁹ "MADDE 116- Türkiye Büyük Millet Meclisi, üye tamsayısının beşte üç çoğunluğuyla seçimlerin yenilenmesine karar verebilir. Bu halde Türkiye Büyük Millet Meclisi genel seçimi ile Cumhurbaşkanlığı seçimi birlikte yapılır.

Cumhurbaşkanının seçimlerin yenilenmesine karar vermesi halinde, Türkiye Büyük Millet Meclisi genel seçimi ile Cumhurbaşkanlığı seçimi birlikte yapılır." Bkz. <https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k6771.html>

kurumunda yürütmeye ilişkin tasarruflarını ortaya koyabileceği ve bunun da sorun teşkil edebilecek bir husus olarak ortaya çıkmasına sebep olmuştur (Alkan, 2015: 49). Özellikle kamu kurumlarının ve kamu bürokrasisinin çalışmaları açısından da bu konu tartışmalı bir hale gelmektedir. Kamuya yapılacak atamalara ilişkin sorunların ortaya çıkması, kamu bürokratlarının hiyerarşi noktasında -hukuken olmasa da pratik uygulama bakımından¹⁰ çeşitli sorunlarla karşılaşabilmesi mevcut sistemde kamu yönetimine ilişkin önemli noktalardır. Seçilmiş bir Cumhurbaşkanı ve seçilmiş bir hükümetin aynı siyasi yapı içerisinde gelmesi de bu sorunların ortaya çıkmasına engel olamamaktadır.¹¹

Mevcut hükümet sistemine bakıldığında yürütmeye ilişkin yetkilerin Cumhurbaşkanı ve Başbakan arasında paylaşıldığı görülmektedir. Cumhurbaşkanı mevcut sistemde devleti temsil eden ve gerek yasamaya gerek yürütmeye ilişkin tasarrufları olan bir konumdadır. Bu bağlamda mevcut anayasa da Cumhurbaşkanının, Bakanlar Kuruluna başkanlık edebilmesi yürütmeye ilişkin Cumhurbaşkanına verilen önemli bir yetkidir. Başbakanlık konumuna bakıldığında, seçilmiş hükümetin başı olarak yürütmeye ilişkin birçok yetki ve tasarrufları bulunmaktadır. Kamu kurum ve kuruluşlarına bürokrat atama yetkisi, bakanlar kurulunun oluşturulması, kamu işlerinin icra edilmesi Başbakanlık kurumunun temel yetki alanını oluşturmaktadır. Burada önemli bir husus olarak Başbakanlık kurumunun yürütmeye ilişkin tasarruflarının Cumhurbaşkanının onayına tabi olmasıdır. Cumhurbaşkanı tarafından onaylanmayan alınan kararlar ve atamalar, Türk siyasal hayatında daha önce pratik edildiği gibi, kamu yönetimini, kamu kurum ve kuruluşlarını olumsuz etkilemektedir. Mevcut sistemde bu olumsuzlukların ortaya çıkma ihtimali ise oldukça yüksektir. Hali hazırda savunulan Başkanlık sisteminin bu ve benzeri sorunları ortadan kaldıracığı, sistem savunucuları tarafından ortaya konulmaktadır.

Mevcut sistemde kamu kurumları ve kamu yönetimine bakıldığında, yürütmeye ilişkin kamu kurum ve kuruluşların Başbakanlık kurumuna bağlı olduğu ve başbakanlık kurumu tarafından görev ve yetkileri icra edildiği görülmektedir. Mevcut sistemde Başbakanlığa bağlı kurum ve kuruluşlara bakılacak olursa;

Tablo 1: Başbakanlığa Bağlı Kurum ve Kuruluşlar¹²

Kuruluşlar	- Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı - Anadolu Ajansı Genel Müdürlüğü - Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu - Bakanlıklar ve Bakanlıklara bağlı kurum ve		- Radyo ve Televizyon Üst Kurulu - Sermaye Piyasası Kurulu Başkanlığı - Tanıtma Fonu Kurulu Sekreterliği - Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu - Toplu Konut İdaresi Başkanlığı - Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu - Türkiye Radyo-Televizyon Kurumu Genel
Müdürlüğü	- Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu - Basın-Yayın ve Enformasyon Genel	Müdürlüğü	- Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı
	- Diyanet İşleri Başkanlığı - Halk Bankası - Hazine Müsteşarlığı - Kalkınma Bankası - Kişisel Verileri Koruma Kurumu - Merkez Bankası - Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği - Milli İstihbarat Teşkilatı	Başkanlığı	- Vakıflar Bankası - Vakıflar Genel Müdürlüğü - Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar
		Başkanlığı	- Ziraat Bankası - Türk İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı
		Başkanlığı	

Mevcut hükümet sisteminde, doğrudan Başbakanlığa bağlı kamu kurum ve kuruluşlarının yanında Bakanlıklar ve Bakanlıklara bağlı kurum ve kuruluşlarda Başbakanlığın yetki ve sorumluluk alanındadır. Başbakanlık kurumu, bu kurumlar üzerinde yürütmeye ilişkin tasarruf yetkisine sahiptir. Başbakanlığa doğrudan bağlı olan kurum ve kuruluşlardan bazıları Başbakanın kendisine bazıları ise Başbakan tarafından atanan Başbakan Yardımcılarına bağlıdır. Stratejik öneme sahip olan kurum ve kuruluşlar Başbakana direk bağlı iken; diğer kurum ve kuruluşlar Başbakan Yardımcıları arasında görev alanı bağlamında dağıtılmaktadır. Başbakan tüm bu kurum ve kuruluşlar üzerinde yetki ve sorumluluk sahibi kişidir ve Cumhurbaşkanı ile özellikle alınan kararların onanması noktasında yürütmeye ilişkin ortak çalışma alanına sahiptir.

¹⁰ Özellikle geçmiş dönemlerde Cumhurbaşkanı ile Başbakan arasında kamu bürokrasisine yönelik sorunlar ortaya çıktığı bilinmektedir. Bkz. <http://www.memurlar.net/haber/61129/>

¹¹ Farklı siyasi yapılardan gelen cumhurbaşkanı ve başbakan arasında mevcut sistemde anlaşmazlıkların çıktığı bilinmektedir (Ahmet Necdet Sezer- Recep Tayyip Erdoğan örneğinde olduğu gibi). Ancak aynı siyasi yapıdan gelseler dahi mevcut sistemde cumhurbaşkanı ve başbakan arasında yürütmeye ilişkin sorunların çıktığı görülmektedir (Recep Tayyip Erdoğan- Ahmet Davutoğlu örneği). Bkz. <http://www.aljazeera.com.tr/al-jazeera-ozel/bestepe-ile-kirilma-noktaları>

¹² Bkz. https://www.basbakanlik.gov.tr/Forms/_Global/_Government/pg_CabinetTasks.aspx

Cumhurbaşkanlığı kurumuna bakıldığında özellikle yürütmeye ilişkin onay mercii konumundadır. Bakanlar kurulunun onanması, kamu kurum ve kuruluşlarına atanacak bürokratların onanması v.b. gibi yürütmeye etkisi ve tesiri bulunmaktadır.

Mevcut sistemde Cumhurbaşkanlığı kurumu üst düzey kurum ve kuruluşlarla ilgili tasarruf yetkisine sahiptir. Yargı kurullarının seçilmesine dair atama yetkisi bulunmaktadır. Yükseköğretim kuruluna bağlı olan üniversitelere rektör atama yetkisi de Anayasa ile Cumhurbaşkanına verilmiştir. Bununla birlikte kamu kurum ve kuruluşları üzerinde denetim yapma yetkisine sahip olan Devlet Denetleme Kurulu da Cumhurbaşkanına bağlı bir kurum olarak karşımıza çıkmaktadır. Görüldüğü üzere mevcut sistemde Cumhurbaşkanlığı kurumuna bağlı kuruluşlar daha çok üst düzey kuruluşlardır. Bu noktada yürütmeye dair kurum ve kuruluşların birçoğu Başbakanlık kurumuna bağlı bulunmaktadır.

4. Sistem Değişikliğinin Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Olası Etkileri

Başkanlık sistemi, Türk siyasi hayatını son dönemlerde meşgul eden bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır. Başkanlık sistemi üzerindeki tartışmalar devam ederken, sistem değişikliği durumunda kamu kurum ve kuruluşlarının nasıl şekilleneceği önemli bir husus olarak ortaya çıkmaktadır. Bu çalışmanın temel amaçlarından birisi de bu konuda ortaya çıkması muhtemel çalışmalara katkı sağlamaktır.

Başbakanlık kurumunun mevcut sistemde yürütmeye ilişkin yetkileri elinde tuttuğunu ancak Cumhurbaşkanının da yürütmeye ilişkin tasarruflarının bulunduğunu daha önce de belirtmiştik. Bu bağlamda Ak Parti tarafından yakın zamanda Türkiye Büyük Millet Meclisine sistem değişikliği ile alakalı bir tasarı sunduğu görülmektedir.¹³ Türkiye’de hali hazırdaki Başkanlık sistemi tartışmaları da ortaya konulan bu tasarı üzerinden şekillenmektedir. Tasarı meclis tarafından kabul edilmesi ile referanduma gidecek ve halkın onay vermesi halinde yasalasıp yürürlüğe girecektir. Bu bağlamda önerilen tasarinin yürütmeye ilişkin boyutu inceleme alanımızı teşkil etmektedir.

Önerilen sistem değişikliğine bakıldığında; mevcut sistemde Cumhurbaşkanı ve Başbakan tarafından tasarruf altında olan yürütme yetkisi, yapılacak değişiklik ile tamamen Cumhurbaşkanına (ya da Başkan’a) geçmektedir.¹⁴ Önerilen sistem ile Başbakanlık kurumunun kaldırılması ve Başbakanlık kurumunun tüm yetki ve sorumluluklarının Cumhurbaşkanına devri söz konusu olmaktadır. Başbakanın görev ve yetkilerinin tek kurumda (Cumhurbaşkanlığı) toplanması yürütmeye ilişkin en önemli değişiklik önerisidir. Bu noktada özellikle yürütmeye ilişkin hızlı karar alma mekanizmasının sistem değişikliği ile kurulacağı söylenebilir.

Amerika’da mevcut bulunan Başkanlık sistemine bakıldığında, yürütmeye ilişkin tüm yetki ve sorumluluk Başkan’a aittir. Amerika’da ki Başkanlık sistemi, yürütmeye ilişkin yapılacak işlerde Başkan’ı güçlendirmekte ve halk tarafından seçilen Başkan’a sistem içerisinde hareket alanı sağlamaktadır (Tataroğlu, 2006: 104). Bu noktada önerilen sistemde Amerika’daki sisteme benzer şekilde Cumhurbaşkanına yürütmeye ilişkin hareket alanı açmaya çalışıldığı söylenebilir.

Önerilen sistem değişikliği ile kurulacak olan hükümet ve atanacak olan Bakanların doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından belirlenmesi ön görülmektedir. Bu bağlamda atanacak olan Bakanların milletvekili olmayan kişiler arasından atanması da önerilen sistemde önemli bir husus olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu yöntem ile Bakanlıkların, mevcut sistemde var olan, siyasi tercihlerinin ön plana çıkmadığı ve icra kabiliyeti daha yüksek bir konuma getirilmeye çalışıldığı söylenebilir. Bu noktada bu değişikliğin, yine Amerika’da var olan sisteme benzer bir yanı olduğu yorumu getirilebilir (Tataroğlu, 2006: 102). Bu değişiklik yürütmeye ilişkin olarak Bakanlara, siyasi sorumlulukları olmadığı için, daha geniş bir hareket alanı açabilir ve kurumlarına ilişkin yapısal reformları daha kolay bir şekilde hayata geçirebilme imkanı tanıyabilir.¹⁵

Önerilen sistemde Cumhurbaşkanının yürütmeye ilişkin en önemli yetkilerinden birisi olarak kararname çıkarma yetkisi ön görülmektedir. Kararname çıkarma yetkisi, özellikle kamu kurum ve kuruluşları göz önüne alındığında Cumhurbaşkanına verilen önemli bir yetki olarak ortaya çıkmaktadır. Önerilen sistemde mevcut anayasa ve kanunlarla belirlenmemiş olan alanlarda Cumhurbaşkanı kararname yayımlayabilecek, meclisin yayınlanan kararname ile ilgili alanda kanun çıkarması durumunda ise kararname düşecektir. Bu yetki kamu kurum ve kuruluşlarını doğrudan etkilemesi bakımından da ayrı bir öneme sahiptir. Bu yetki ile Cumhurbaşkanı, kamu kurum ve kuruluşlarının kuruluş, görev, yetki ve sorumluluklarını çıkaracağı kararname ile belirleyebilecektir.¹⁶ Aynı zamanda kamu kurum ve kuruluşlarına

¹³ Önerilen sistem değişikliği tasarısının tam metni için Bkz. <http://www2.tbmm.gov.tr/d26/2/2-1504.pdf>

¹⁴ Sistem değişikliğine ilişkin verilen teklifte Türk tipi olarak vurgulanan sisteme “Cumhurbaşkanlığı Sistemi” adı verilmiştir. Ancak yetki ve sorumluluk alanlarına bakıldığında Başkanlık Sistemi örneklerinden birisi olarak karşımıza çıkmaktadır. Dolayısıyla sistemden bahsederken çalışma içerisinde Cumhurbaşkanlığı Sistemi ile Başkanlık Sistemi aynı anlamı ifade etmektedir.

¹⁵ Mevcut sistemde Bakanların siyasi sorumlulukları bulunmaktadır. Mensup olduğu parti içerisinde belirlenen bakanlar siyasi sorumluluk sahibi olmaları sebebiyle bazı uygulama ve kararlarda “siyasi kaygı” ile hareket etmektedirler. Bu da kamu yönetiminde etkisizliğe yol açabilmektedir.

¹⁶ Teklif edilen sistem değişikliğinde 15. Madde. Bkz. <http://www2.tbmm.gov.tr/d26/2/2-1504.pdf>

atanacak bürokratlarında yine Cumhurbaşkanı tarafından atanma yetkisi bulunmaktadır. Bu bağlamda bakıldığında özellikle kamu kurum ve kuruluşlarına ilişkin yetkinin Cumhurbaşkanlığı kurumunda toplanmasının, rasyonel davranılması halinde, daha etkin bir kamu yönetimi ortaya konulması noktasında önemli bir değişiklik olduğu söylenebilir.

Ortaya konulan sistem değişikliği ile alakalı en önemli hususlardan birisi de Başbakanlık kurumunun kaldırılması ve sonrasında Başbakanlığa bağlı kurum ve kuruluşların nasıl şekilleneceğidir. Bu noktada sistem değişikliği sonrasında bazı kurumların kapatılacağı, bazılarının ise birleştirilebileceği öngörülebilir. Bu noktada örnek teşkil etmesi bakımından Başbakanlığa bağlı Başbakanlık Müsteşarlığı ele alınabilir. Başbakana doğrudan bağlı olan Müsteşarlık, kendi bünyesinde bazı kurullar ve genel müdürlükler barındırmaktadır. Sistem değişikliği sonrasında Başbakanlık kurumunun ortadan kalkması öngörüldüğünden bu yapı ile ilgili nasıl bir tasarruf kullanılabileceği sorusu akla gelmektedir. Başbakanlığın tüm yetki ve sorumluluklarının Cumhurbaşkanıya devredilmesi söz konusu olduğundan bu kurum ve kuruluşlarda Cumhurbaşkanlığı kurumuna bağlı hale gelmektedir. Ancak burada Cumhurbaşkanlığı bünyesinde nasıl şekillenebileceği önem arz etmektedir. Bakıldığında Cumhurbaşkanlığı bünyesinde yine Başbakanlık Müsteşarlığına benzer bir yapı olarak Genel Sekreterlik bulunmaktadır. Cumhurbaşkanı tarafından atanan Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreteri, Cumhurbaşkanının yetkilerini kullanması noktasında hukuksal, yönetsel ve mali işler ile alakalı çalışmalar yapmakta ve Cumhurbaşkanına sunmaktadır.¹⁷ Bu noktada mevcut sistemde benzer bir görevi sürdüren Başbakanlık Müsteşarlığı ile Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği birleştirilerek genel sekreterlik bünyesi altında teşkilatlandırılabilir. Başbakanlık Müsteşarlığı bünyesinde bulunan kuruluşlar ve genel müdürlükler, sistem değişikliği sonrasında, Cumhurbaşkanı tarafından atanan genel sekretere bağlı bir şekilde çalışmalarını sürdürebilir.

Sistem değişikliği ile beraber kamu yönetimin yeniden şekilleneceği ortadadır. Bu bağlamda önerilen sistemde, Cumhurbaşkanına verilen yetkilerden birisi olarak Cumhurbaşkanı Yardımcılarını atama yetkisi karşımıza çıkmaktadır. Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılacak kararname ile Cumhurbaşkanı, gerek gördüğünde kendisine bağlı Cumhurbaşkanı Yardımcıları atayabilecektir. Mevcut sistemde yer alan Başbakan Yardımcıları ile benzer bir konumda öngörülen bu değişiklik ile yine bazı kamu kurum ve kuruluşlarının idaresinin Cumhurbaşkanı tarafından atanan Cumhurbaşkanı Yardımcıları tarafından yürütüleceği öngörülebilir. Bakıldığında görev alanlarına ilişkin olarak Cumhurbaşkanı Yardımcılarına çeşitli kurum ve kuruluşların bağlanabileceği öngörülebilir. Bu bağlamda örneğin; mevcut sistemde Başbakan Yardımcılarına bağlı olan TİKA, YTB, Yunus Emre Enstitüsü hatta Maarif Vakfı gibi Türkiye'nin "soft power" kapasitesine katkı yapan kuruluşlar sistem değişikliği sonrasında Cumhurbaşkanı Yardımcısına bağlı hale gelebilir. Bu kurumların aynı Cumhurbaşkanı Yardımcısına bağlı olması ise "soft power" kapasitesini artırmaya yönelik çalışmaları etkin kılabilir. Yine benzer olarak ekonomi ile alakalı mevcut sistemde Başbakan Yardımcısına bağlı kurum ve kuruluşların sistem değişikliği sonrasında ekonomiden sorumlu Cumhurbaşkanı Yardımcısına bağlanması söz konusu olabilir. Hazine Müsteşarlığı, Merkez Bankası ve kamu bankalarına ilişkin yetki Cumhurbaşkanı Yardımcısı tarafından kullanılabilir ve Cumhurbaşkanı Yardımcısı ekonomi alanında çalışmalar yaparak genel ekonomik dengelerden sorumlu olabilir.

Önerilen sistemde bulunan Cumhurbaşkanı Yardımcılığının, mevcut sistemdeki Başbakan Yardımcılığına karşılık geldiği söylenebilir. Bu bağlamda Başbakanlık kurumunun kaldırılması sonrasında mevcut kurumların Cumhurbaşkanı Yardımcıları arasında görev paylaşımı yapılacağı düşünülebilir. Cumhurbaşkanı Yardımcılarının görev alanlarına ilişkin net bir çerçeve ortaya konulmadığı için Cumhurbaşkanı Yardımcılarının görev alanları Cumhurbaşkanı tarafından belirlenecektir. Bu bağlamda yukarı da belirttiğimiz üzere Cumhurbaşkanı Yardımcıları, mevcut sistemde Başbakan Yardımcıları gibi de konumlandırılabilir; ya da temsil mahiyetinde, yürütmeye ilişkin görev alanı olmayacak şekilde de konumlandırılabilir. Bu konu seçilmiş Cumhurbaşkanının inisiyatifinde bulunmaktadır.

Önerilen sistemde Bakanlıklar doğrudan Cumhurbaşkanına bağlı hale geleceği için konum olarak pek farklı bir görünüm almayacağı öngörülebilir. Bu bağlamda, Başbakanlığın kaldırılması sonrasında bazı kurum ve kuruluşlar görev ve sorumluluk alanı içerisinde bazı Bakanlıklara bağlanabilir. Örneğin; mevcut sistemde Başbakan Yardımcısına bağlı olan Vakıflar Genel Müdürlüğü, sistem değişikliği sonrası Kültür ve Turizm Bakanlığına bağlanabilir. Yine Cumhurbaşkanı Yardımcısı veya Yardımcılarının konumlanışı bağlamında mevcut sistemde Başbakanlık bünyesinde yer alan kurum ve kuruluşlar ilgi alanları bağlamında bakanlıklara dağıtılabilir.

Mevcut sistemde Cumhurbaşkanlığı kurumu daha çok temsil ve onay makamı olarak yer almaktadır. Ancak sistem değişikliği ile Cumhurbaşkanlığı devlet temsilinin yanında yürütmeyi de elinde bulunduran bir konuma gelecektir. Bu bakımından Cumhurbaşkanlığı yürütmeye ilişkin kamu kurum ve

¹⁷ Mevcut anayasanın 107. Maddesi ile düzenlenmiştir.

kuruluşlarını doğrudan şekillendirecektir. Başbakanlığın kaldırılması ile kurum ve kuruluşlardan stratejik öneme sahip olanlarının doğrudan Cumhurbaşkanına bağlı hale getirilmesi söz konusu olabilir. Bu bağlamda Milli İstihbarat Teşkilatı, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, Diyanet İşleri Başkanlığı gibi stratejik öneme sahip kurumlar Cumhurbaşkanına doğrudan bağlanabilir ve “devlet yönetiminde” etkinlik sağlanabilir.

Sistem değişikliğinin siyasi ve hukuki etkilerinin yanında, özellikle bürokrasiyi de önemli önemli ölçüde etkileyeceği görülmektedir. Bu bağlamda kamu kurum ve kuruluşlarının; rasyonel, etkin ve istikrarlı yönetilebileceği şekliyle tasarlanması önemli bir husus olarak karşımıza çıkmaktadır.

5. Sonuç

Başkanlık sistemi tartışmaları Türk siyasi hayatında geniş bir şekilde yer almıştır ve yer almaya devam etmektedir. Türkiye’de var olan hükümet sisteminin etkin ve istikrarlı yönetimi sağlayamadığı yönünde ortaya konulan görüşlere karşılık; mevcut sistemin değişmesinin gerekli olmadığı, değişikliğin ülkenin yararına olmayacağı yönünde görüşler üzerinden tartışmalar devam etmektedir. Türkiye’de siyasetin dinamik olması sebebiyle tartışmalar ideolojik ve siyasi kimliklerin ön plana çıktığı bir hal almaktadır. Bu nedenle tüm yönleriyle sistem değişikliğinin tartışılması da zor hale gelmektedir. Bu bağlamda son dönemde ortaya konulan sistem değişikliğine yönelik tasarı ile, bu tartışmalar da başka bir boyuta taşınmıştır. Kurulduğu günden itibaren Başkanlık sistemini savunan ve bu tartışmaları yürüten Adalet ve Kalkınma Partisi nihai olarak 10 Aralık 2016 tarihinde hazırlanmış olduğu sistem değişikliği tasarısını meclise sunmuştur.

Ortaya konulan tasarı, Türkiye’nin kendine has koşullarını ve siyasi kültürünü göz önüne alarak “Türk Tipi” Başkanlık sistemi olarak yansımaktadır. “Cumhurbaşkanlığı Sistemi” olarak ortaya konulan hükümet sistemi değişikliği, yasalara yürürlüğe girmesi halinde, önemli siyasi ve bürokratik değişiklikleri de beraberinde getirecektir.

Sistemin içeriğine ilişkin tartışmaları çalışma içerisinde ortaya koymaya çalıştık. Bu bağlamda sistem değişikliğinin özellikle kamu kurum ve kuruluşlarına yönelik etkisi önem arz etmektedir. Mevcut tartışmaların siyasi ve ideolojik boyutta kalması sebebiyle sistem değişikliğinin bu yönü tartışılmamaktadır. Bu çalışmanın temel amaçlarından birisi de, sistem değişikliği tartışmalarını kamu kurum ve kuruluşları üzerinden de tartışılmasına katkı sunmaktır. Zira mevcut sistemde en çok şikayet edilen konular arasında yer alan bürokrasinin, sistem değişikliği ile birlikte daha rasyonel, etkin ve sistemli bir şekilde tasarlanması önemlidir. Bu ortaya konulan sistemin de başarılı olması için ortaya konulması gereken bir husus olarak karşımıza çıkmaktadır.

KAYNAKÇA

- ALKAN, Haluk (2015). *Yarı Başkanlık ve Türkiye’de Başkanlık Sorunu*, Ankara: Stratejik Düşünce Enstitüsü.
- BAYRAM, Salih (2016). *Türkiye’de Başkanlık Sistemi Tartışmaları: Algılar, Argümanlar, Tezler*, Ankara: SETA Yayınları.
- BECEREN, Ertan ve Kalağan, Gökhan (2007). “Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemi; Türkiye’de Uygulanabilirliği Tartışmaları”, *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 11, s.163-181.
- BİLİR, Faruk (2015). *Yüz Soruda Başkanlık Sistemi*, Ankara: Stratejik Düşünce Enstitüsü.
- BÜLBÜL, Kudret (2017). *Cumhurbaşkanlığı Sistemi Nedenler, Tepkiler, Beklentiler*, Ankara: Tezkire Yayıncılık.
- ERKUL, Ercüment (2016, 17 Haziran). *Başkanlık sistemi fülen uygulanıyor*, Milliyet. <http://www.milliyet.com.tr> adresinden elde edildi.
- GÖZLER, Kemal (2010). *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi (2 Cilt)*, Bursa: Ekin Yayınevi.
- KARATEPE, Şükrü (2013). *Anayasa Hukuku*, Ankara: Savaş Yayınevi.
- KARATEPE, Şükrü (2016, 19 Aralık). *Başkanlık Sistemi için dört ayrı model hazırladık*, Habertürk. <http://www.haberturk.com/gundem/haber/1338199-cumhurbaskani-basdanismani-sukru-karatepe-baskanlik-sistemi-icin-4-ayri-model-hazirladik> adresinden elde edildi.
- KUZU, Burhan (1996). “Türkiye İçin Başkanlık Sistemi”, *Liberal Düşünce Dergisi*, 1, s.13-43.
- LIJPHARDT, Arend (2012). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven: Yale University Press.
- ÖDER, B.Emrah (2005). *Başkanlık Sistemi- Türkiye’de Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Rejimi Tartışmaları: 1991-2005 Yılları Arasında Basına Yansıyan Öneri ve Tepkilerden Kesitler*, (s. 35-6), (Editör; Teoman Ergül), Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayınları.
- ÖNDER, Murat (2014). “Amerika Birleşik Devletleri” *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, (Bölüm 3: s.65-110), (Editor; Burhan Aykaç, Hatice Altunok), Ankara: Nobel Yayınları.
- ÖZBUDUN, Ergun (2012, 15 Aralık). *Türk Usulüne Göre Başkanlık Sistemi*, Milliyet. <http://www.milliyet.com.tr> adresinden elde edildi.
- ÖZBUDUN, Ergun (2015). *Başkanlık Sistemi ve Türkiye*, Ankara: Özgürlük Araştırmaları Derneği.
- TARGONSKI, Rosalie (2002), *Ana Hatları İle ABD Devlet Yapısı*, Washington: Birleşik Devletler Dışişleri Bakanlığı Enformasyon Programlar Dairesi.
- TATAROĞLU, Muhittin (2006), “Parlamentar ve Başkanlık Sistemlerinde Siyasi İktidar ve Bürokrasi İlişkileri ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme”, *Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F. Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 13(1), s.97-119.
- TEZCAN, Bülent (2017). *Anayasa Değişikliği Ne Getiriyor: 30 Soru 30 Cevap*, Ankara: Cumhuriyet Halk Partisi.
- YAMAN, Abdülsemet (2014). “Başkanlık Sistemi, Uygulamaları ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, *Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 24(1), s.83-98.