

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	5
İÇİNDEKİLER.....	7
GİRİŞ	13

BİRİNCİ BÖLÜM BAŞKANLIK SİSTEMLERİ

I. BAŞKANLIK SİSTEMİ.....	17
A. Başkanlık Sisteminin Doğuşu ve Tarihsel Gelişimi.....	17
B. Başkanlık Sistemi ve Özellikleri	22
C. Başkanlık Hükümeti Sisteminde Yasama Organı	24
D. Başkanlık Hükümeti Sisteminde Yürütme Organı.....	25
E. Başkanlık Hükümeti Sisteminde Yargı Organı	27
F. Başkanlık Hükümeti Sisteminde Denge ve Denetleme Mekanizmaları.....	28
II. BAŞKANLIK SİSTEMİ TÜRLERİ	30
A. Klasik Başkanlık Sistemi: ABD	31
1. ABD Başkanlık Sistemi ve Özellikleri	32
2. ABD Başkanlık Sisteminde Yasama Organı	32
a. Kongre'nin Yapısı ve İşleyişi	33
b. Kongre'nin Yetkileri	35
(1) Temsilciler Meclisi'nin Yetkileri.....	38
(2) Senato'nun Yetkileri.....	39
3. ABD Başkanlık Hükümeti Sisteminde Yürütme Organı	40
a. Başkanın Seçimi	40
b. Başkanın Görev ve Yetkileri	42
(1) Başkanın Kongreye Mesaj Verme ve Rapor Gönderme Yetkisi.....	43
(2) Başkanın Veto Yetkisi	44
(3) Başkan Tarafından Çıkarılan Yürütme Emirleri	45
(4) Başkanın Üyesi Olduğu Partinin Lideri Olması	47
(5) Bütçe	48
c. Başkanın Teşkilatı.....	49

(1) Başkanın Yürütme Ofisi	49
(2) Ofis ya da Konseyler	50
(3) Başkan Yardımcısı	52
(4) Bakanlar ya da Sekreterler	54
4. ABD Başkanlık Hükümeti Sisteminde Yargı Organı	54
5. ABD Başkanlık Hükümeti Sisteminin Uygulanması	56
a. Başkan Kongre İlişkileri.....	56
(1) Başkan Senato İlişkileri	59
b. Başkan Bürokrasi İlişkisi.....	61
c. Başkan Baskı Grupları İlişkisi	64
B. İstikrarsız Başkanlık Sistemi: Kolombiya	66
1. Kolombiya Başkanlık Sistemi.....	70
2. Kolombiya Başkanlık Sisteminde Yasama Organı.....	70
3. Kolombiya Başkanlık Sisteminde Yasama Organının Görev ve Yetkileri	71
4. Kolombiya Başkanlık Sisteminde Yürütme Organı	73
5. Kolombiya Başkanlık Sisteminde Yürütme Organının Görev ve Yetkileri	75
6. Kolombiya Başkanlık Sisteminde Yargı Organı	77
C. Koalisyoncu Başkanlık Sistemi: Brezilya.....	78
1. Brezilya Başkanlık Sistemi	81
2. Brezilya Başkanlık Sisteminde Yasama Organı	81
3. Brezilya Başkanlık Sisteminde Yasama Organının Görev ve Yetkileri.....	82
4. Brezilya Başkanlık Sisteminde Yürütme Organı.....	85
5. Brezilya Başkanlık Sisteminde Yürütme Organının Görev ve Yetkileri	88
6. Brezilya Başkanlık Sisteminde Yargı Organı	94
D. Otoriterleşmiş Başkanlık Sistemi: Meksika	95
1. Meksika Başkanlık Sistemi	97
2. Meksika Başkanlık Sisteminde Yasama Organı	97
3. Meksika Başkanlık Sisteminde Yasama Organının Görev ve Yetkileri.....	99
4. Meksika Başkanlık Sisteminde Yürütme Organı.....	101
5. Meksika Başkanlık Sisteminde Yürütme Organının Görev ve Yetkileri	103
6. Meksika Başkanlık Sisteminde Yargı Organı.....	106

İKİNCİ BÖLÜM**CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ VE
PARLAMENTER HÜKÜMET SİSTEMİ KARŞILAŞTIRILMASI**

I. PARLAMENTER HÜKÜMET SİSTEMİ VE CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ	109
II. PARLAMENTER HÜKÜMET SİSTEMİ ve CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE YASAMA ORGANI	112
A. TBMM'nin Yapısı ve İşleyişi	113
B. TBMM'nin Görev ve Yetkileri	115
C. Cumhurbaşkanı ve Parti İlişkisi.....	118
III. PARLAMENTER HÜKÜMET SİSTEMİ VE CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE YÜRÜTME ORGANI	121
A. Parlamenter Hükümet Sisteminde Bakanlar Kurulu	122
1. Bakanlar Kurulu'nun Yapısı ve İşleyişi.....	123
2. Bakanlar Kurulu'nun Görev ve Yetkileri.....	124
B. Parlamenter Hükümet Sistemi ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanı.....	131
1. Cumhurbaşkanı Adaylığı ve Seçimi	132
2. Cumhurbaşkanının Sorumluluğu	138
3. Cumhurbaşkanının Görev ve Yetkileri	141
C. Parlamenter Hükümet Sistemi ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı.....	148
1. Parlamenter Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı	149
a. Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği.....	150
b. Devlet Denetleme Kurulu	152
2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı.....	155
a. Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı	155
b. Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve Bakanlar	156
c. Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları.....	160
d. Cumhurbaşkanlığı Ofisleri.....	162
e. Bakanlıklar	166
f. Cumhurbaşkanına Bağlı, İlgili ya da İlişkili Kurum ve Başkanlıklar.....	168
(1) Devlet Arşivleri Başkanlığı	169
(2) Devlet Denetleme Kurulu.....	172
(3) Diyanet İşleri Başkanlığı	176
(4) İletişim Başkanlığı.....	180

(5) Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği	183
(6) Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı	185
(7) Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı	188
(8) Savunma Sanayi Başkanlığı	191
(9) Strateji ve Bütçe Başkanlığı	193
(10) Türkiye Varlık Fonu	195
(11) Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu	199
D. Parlamenter Hükümet Sistemi ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde İdare	201
1. Parlamenter Hükümet Sistemi ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Merkezi İdare	203
a. Parlamenter Hükümet Sistemi ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Başkent Teşkilatı	204
(1) Parlamenter Hükümet Sistemine Başkent Teşkilatı	204
(a) Başbakan	205
(b) Bakanlar Kurulu	209
(2) Parlamenter Hükümet Sistemi ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Cumhurbaşkanlığı	210
(3) Parlamenter Hükümet Sistemi ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Bakanlıklar	212
(4) Parlamenter Hükümet Sistemi ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Yardımcı Kuruluşlar	215
(a) Milli Güvenlik Kurulu	216
(b) Danıştay	219
(c) Sayıştay	222
IV. PARLAMENTER HÜKÜMET SİSTEMİ VE CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE YARGI ORGANI	227
A. Anayasa Yargısı	231
B. İdari Yargı	237
C. Adli Yargı	240
D. Uyuşmazlık Yargısı	244
E. Seçim Yargısı	245
F. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle Kaldırılan Askeri İdari Yargı	247
G. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle Kaldırılan Askeri Ceza Yargı	248

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE UYGULAMADA YAŞANAN SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

I. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE UYGULAMADA YAŞANAN SORUNLAR	253
A. Yetki Devri Sorunu.....	253
B. Bürokrasinin Hantallığı Sorunu.....	258
C. Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Cumhurbaşkanı Tarafından Atanması	261
D. Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları ve Ofislerinin Uygulamadaki Etkinliği.....	265
E. Kamu Politikalarının Oluşturulması ve Uygulanmasında Politika Kurulları ve Ofislerle Bakanlıklar Arasında Yaşanan Koordinasyon Sorunu	272
F. Cumhurbaşkanının İş Yüğü Sorunu.....	274
G. Bakanların Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Uyum Sağlayamama Sorunu	275
H. Bakanlıkların Sayısının Düşürülmesinden Kaynaklanan İş Yüğü Sorunu.....	280
İ. Cumhurbaşkanı Yardımcısı Sayısının Yetersizliği	283
J. Milletvekili Seçilme Yaşının 18'e İndirilmesi	286
K. Partili Cumhurbaşkanlığı	290
L. TBMM'nin Bilgi Edinme ve Denetleme Yollarından Yazılı Soru Önergeleri	292
M. TBMM'nin Yasama İşlevinin Azalması	294
N. Bakan Yardımcıları Arasında Koordinasyon Sorunu	299
II. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ UYGULAMA ARAŞTIRMASI	301
A. Araştırmanın Yöntemi	301
B. Araştırmanın Problemi	302
C. Araştırmanın Amacı.....	303
D. Araştırmanın Önemi.....	303
E. Varsayımlar	304
F. Sınırlılıklar	304
G. Araştırma Modeli	304
H. Araştırmanın Bulguları.....	306
İ. Araştırmanın Bulgularının Değerlendirilmesi	354
SONUÇ	369
KAYNAKÇA	389

GİRİŞ

Dünyada çeşitli hükümet sistemleri uygulanmaktadır. Türkiye'de kuruluşundan günümüze farklı hükümet sistemleri benimsenip uygulanmıştır. Türkiye'de 1921 Anayasası döneminde meclis hükümeti sistemi, 1924 Anayasası döneminde ise karma hükümet sistemi (meclis hükümeti sistemi ve parlamenter hükümet sistemi) uygulanmıştır. 1961 Anayasası ile parlamenter hükümet sistemine geçilmiştir.

Türkiye'de 1961 Anayasası ile parlamenter hükümet sisteminin temel özelliklerine uygun hükümler getirilmiştir. 1961 Anayasasıyla parlamenter hükümet sistemlerinde olduğu gibi Cumhurbaşkanı'na sembolik yetkiler tanınmıştır. 1961 Anayasasıyla parlamenter hükümet sisteminin temel mantığına uygun bir şekilde temsili ve sorumsuz bir Cumhurbaşkanlığı makamı getirilerek yürütme organının Cumhurbaşkanı kanadı güçlü yetkilerle donatılmamıştır. 1961 Anayasası ile yürütme organının yasama organı karşısında güçsüzleştirilmesi eleştirilerek yürütme organının güçlendirilmesi gerektiği vurgulanmıştır. 1961 Anayasasından sonra kabul edilen 1982 Anayasasıyla parlamenter hükümet sistemi bazı değişiklikler yapılarak devam ettirilmiştir.

1961 Anayasasında benimsenen parlamenter sistemin yasama, yürütme, yargı örgütlenmesi önemli sorunlara yol açmış ve ülke istikrarsız bir yönetsel süreç yaşamıştır. 1961 Anayasası döneminde yaşanan ciddi sorunlar, anayasa ile kurulan sistemin sonuçları olarak değerlendirilmiştir. 1982 Anayasası ile bu sorunlara yol açan sistemin yine parlamenter sistem temelinde yeniden yapılandırılması söz konusu olmuştur. Ancak 1982 Anayasasıyla getirilen değişiklikler, yürütme organının güçlendirilmesi ile olumlu sonuçlar doğurmaktayken, yürütme organında çift başlı yapılanma başka yeni sorunlara neden olmuştur. Bu sorunlar 2017 Anayasa değişikliklerine kadar etkisini yoğun olarak hissettirmiştir.

1982 Anayasasıyla Cumhurbaşkanının güçlendirilmesi, yürütme organında krizlere neden olmuştur. Yürütme organı içerisinde Cumhurbaşkanı ile Başbakan arasında yaşanan güç mücadelesi pek çok krize yol açmıştır. Cumhurbaşkanı ve Başbakan arasında alınan kararlar, uygulanan politikalar, atama ve onay süreçleri gibi pek çok konuda anlaşmazlıklar yaşanmıştır. Yürütme organındaki çift başlı yapıdan kaynaklanan anlaşmazlıklar siyasal ve yönetsel alanda istikrarsızlıklarında beraberinde getirmiştir.

Türkiye’de parlamenter hükümet sisteminde, yasama organında bir siyasi partinin tek başına bir hükümet kuracak çoğunluğa ulaşamadığı dönemlerde istikrarsız koalisyon hükümetleriyle ülke yönetilmek zorunda kalınmıştır. Sık sık değişen kısa süreli hükümetler nedeniyle siyasal, ekonomik, yönetsel ve toplumsal alanda istikrarsızlıklar ve çeşitli sorunlar yaşanmıştır. Bu sorunlara karşı 1982 Anayasası ile kabul edilen rasyonelleştirilmiş parlamentarizm araçlarında çözüm olamaması nedeniyle hükümet sistemi değişikliği tartışmaları yaşanmıştır.

Türkiye’de hükümet sistemi arayışları daha çok başkanlık sisteminin getirilmesi gerektiği yönünde olmuş ve siyasal liderler tarafında başkanlık sisteminin getirilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Hükümet sistemi değişikliği yönünde 2012 yılında önemli bir adım atılarak AK Parti tarafından başkanlık sistemiyle ilgili metin hazırlanarak Anayasa Uzlaşma Komisyonuna sunulmuştur. Ancak 2016 yılına kadar bu konuda ilerleme sağlanamamıştır. AK Parti’nin başkanlık sistemi talebi 2016 yılında Milliyetçi Hareket Partisi (MHP) tarafında destek bulmuştur. Bunun sonucunda nihayet 2016 yılında 6771 sayılı Anayasa değişikliği kanun teklifi sunulmuştur. Anayasa değişikliği kanun teklifi Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) tarafından kabul edilmiştir. Anayasa değişikliği teklifi nihai onay için 16 Nisan 2017 tarihinde referandum yapılmış ve halk Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemini kabul etmiştir. Halkın onaylaması ile Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmiştir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile başkanlık sisteminde olduğu gibi sert kuvvetler ayrılığı getirilmiştir. Bu kapsamda yasama organında yer alan yürütmede, yürütmede yer alan yasama organında yer alamamaktadır. Yasama ve yürütme organları kendi görevlerinde son verebilmekle birlikte birbirlerinin görevlerine son verebilmektedir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, parlamenter hükümet sisteminde yaşanan yürütme organındaki çift başlı yapıdan kaynaklanan krizleri ortadan kaldırmak için Başbakan ve Bakanlar Kurulu makamları kaldırılarak yürütme görev ve yetkisi yalnızca Cumhurbaşkanına verilmiştir.

Amerika Birleşik Devletleri (ABD) başkanlık sisteminde yaşanan bütçe krizi ve yasama-yürütme çatışması gibi sorunları önleyebilmek için Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yasama ve yürütmenin eş zamanlı seçimi, seçimlerin yenilenmesi ve geçici bütçe kanunu düzenlemeleri getirilmiştir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde gerek parlamenter hükümet sisteminde yaşanan sorunları ortadan kaldırmaya yönelik çözümler, gerekse daha iyi ve istikrarlı bir yönetim için pek çok değişiklik ve düzenlemeler yapılmış bulunmaktadır. Ancak Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin Türkiye’de yeni uygulanmaya başlanması nedeniyle uygulamadan kaynaklı sorunlar yaşanabilmektedir.

Bu kitap 2022 yılında Kütahya Dumlupınar Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü tarafından kabul edilen “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Uygulamada Yaşanan Sorunlar ve Çözüm Önerileri” başlıklı doktora tezinden üretilmiştir. Söz konusu tez çalışmam Kütahya Dumlupınar Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü tarafından kabul edildiği haliyle kitaplaştırılmıştır. Çalışmanın problemi, Türkiye’de uygulanmakta olan Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde çeşitli siyasal ve yönetsel sorunlar yaşanmaktadır. Çalışmanın hipotezi, Cumhurbaşkanlığı Hükümet sisteminin işleyişinde uygulamadan kaynaklı sorunların etkisi vardır. Çalışmanın amacı, Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde uygulamada yaşanan sorunları ele alarak bu sorunlara yönelik çözüm önerilerinin geliştirilmesidir. Çalışmanın varsayımları bulunmamaktadır. Çalışmanın kapsamını yasama ve yürütme organıyla ilgili uygulamadan kaynaklı sorunlar oluşturmaktadır. Yerel yönetimler ve yargı organıyla ilgili sorunlar çalışma kapsamının dışındadır.

Bu çalışmada yöntem olarak nitel araştırma yöntemlerinden literatür taraması yöntemi ve görüşme yöntemi uygulanmıştır. Görüşme yöntemi, yapılandırılmış görüşme ve yapılandırılmamış görüşme olarak ikiye ayrılmaktadır. Çalışmada yarı yapılandırılmış görüşme yöntemi uygulanmıştır. Yarı yapılandırılmış görüşme yöntemi kapsamında açık uçlu sorular hazırlanmıştır. Açık uçlu görüşme sorularının hazırlanması için çeşitli kitap, makale, gazete haberleri ve tartışma programlarından yararlanılmıştır. Sorulan sorular sonucunda elde edilen görüşme verilerinin kaydedilmesinde ise not alma yöntemi kullanılmıştır.

Çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde başkanlık sistemi ve başkanlık sistemi türleri ele alınmıştır. Başkanlık sistemi türleri kapsamında başkanlık sistemini uygulayan ülke örnekleri analiz edilmiştir. Bu kapsamda klasik başkanlık sistemi ABD ülke örneği, istikrarsız başkanlık sistemi Kolombiya ülke örneği, koalisyoncu başkanlık sistemi Brezilya ülke örneği, otoriterleşmiş başkanlık sistemi Meksika ülke örneği ele alınmıştır.

İkinci bölümde Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ve parlamenter hükümet sistemi karşılaştırılması yapılmıştır. Bu karşılaştırmalar her iki hükümet sisteminde yasama organı, yürütme organı ve yargı organı ana başlıkları ve ilgili alt başlıklarla ele alınmıştır.

Üçüncü bölümde Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde uygulamada yaşanan sorunlar ve çözüm önerileri ele alınmıştır. Bu kapsamda yetki devri sorunu, bürokrasinin hantallığı sorunu, Cumhurbaşkanlığı politika kurulları ve ofislerinin uygulamadaki etkinliği, kamu politikalarının oluşturulması ve uygulanmasında politika kurulları ve ofislerle bakanlıklar arasında yaşanan koordinasyon sorunu, Cumhurbaşkanının iş yükü sorunu, bakanların Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine uyum sağlayamama sorunu, bakanlıkların sayısının düşürülmesinden kaynaklı iş yükü sorunu, Cumhurbaşkanı yardımcı sayısının yetersizliği, milletvekili seçilme yaşının 18'e indirilmesi, TBMM'nin bilgi edinme ve denetleme yollarından yazılı soru önergeleri, TBMM'nin yasama işlevinin azalması, bakan yardımcılarında yaşanan koordinasyon sorunu başlıkları ele alınmıştır. Çalışmanın üçüncü bölümünde uygulamadan kaynaklı sorunlar ve bu sorunların ve eleştirilerin uygulamada var olup olmadığı ve sorunların hangi hususlardan kaynaklandığını daha iyi ortaya koyabilmek için uygulama araştırması yapılarak araştırma bulguları ortaya konulmuştur. Nitel araştırma yöntemlerinden ve yarı yapılandırılmış görüşme yöntemi uygulanmıştır. Bu görüşmeler için Kütahya Dumlupınar Üniversitesi Bilimsel Araştırma ve Yayın Etiği Kurulundan gerekli izin alınmıştır. Yarı yapılandırılmış görüşme yöntemi kapsamında milletvekilleri, bakanlıkların üst düzey bürokratları, Cumhurbaşkanlığı teşkilatında yer alan kurum \kuruluş \bakanlıkların üst düzey bürokratları, başkent teşkilatındaki kamu kurum ve kuruluşlarının üst düzey bürokratları ve partilerin üst düzey yöneticileriyle görüşmeler yapılmıştır. Çalışmanın teorik kısmında belirtilen sorunların yapılan uygulama araştırmasıyla da varlığı ortaya çıkarılarak sorunların çözümüne yönelik öneriler getirilmiştir.