

# 2021'e Girerken Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi: YASAMA VE YÜRÜTME

## Giriş

Dünyada siyasi sistemler, yasama ve yürütme erklerinin oluşum biçimleri, birbirlerine karşı anayasal konumları ve yetkileri bağlamlarında farklılık göstermektedirler. Bu yönetim biçimlerinden bir tanesi olan başkanlık sistemi, yürütmenin yasama içerisinden alınan güven oyu mekanizmasıyla oluşmadığı ve ayrı demokratik meşruiyete sahip olduğu, yasama ve yürütme erkleri arasında sert kuvvetler ayrılığının tesis edildiği bir yönetim sistemidir. Bu yönleriyle başkanlık sistemi, parlamenter ve yarı-başkanlık sistemlerinden ayrılmaktadır. Çeşitli ülkeler incelendiğinde, yasama ve yürütmenin sert kuvvetler ayrılığı ilkesi çerçevesinde birbirlerini dengeleyip denetlediği Amerika Birleşik Devletleri'ndeki uygulamanın dışında, bu ideal tipten uzaklaşan ve farklılaşan başkanlık sistemlerine de rastlanılmaktadır. Özellikle Latin Amerika ve Afrika ülkelerinde karşılaşılan örneklerde, demokratik başkanlık sistemi örneklerinden farklılaşan ve yasama ile yürütme erkleri arasındaki sert kuvvetler ayrılığının yürütme lehine bozulduğu sistemlerle de karşılaşmaktadır.

Türkiye, 2017 yılının Nisan ayında yapılan Anayasa referandumu sonucu yüzyılı aşan parlamenter sistem geleneğini terk ederek başkanlık sistemine geçiş yapmıştır. Yeni yönetim sistemi, dünyadaki demokratik başkanlık sistemlerinden farklılaşan özellikleri nedeniyle kamuoyunda 'Türk tipi başkanlık sistemi' olarak adlandırılmış ve resmi olarak da Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi (CHS) olarak isimlendirilmiştir. Yeni sisteme geçiş öncesi sistemin faydaları ve zararları/risklerine ilişkin derin tartışmalar yaşanmıştır. Sistemi savunanlar, yeni sistemin denge ve denetim mekanizmalarını sağlayarak, kuvvetler ayrılığını, katılımcı ve çoğulcu demokrasiyi güçlendireceğini vurgulamışlardır. Sistemin savunucuları, sistemin yürürlüğe girdiği tarihten sonra

yapılacak uyum yasalarıyla eskisinden çok daha etkin bir Meclis'in meydana geleceğini, aynı zamanda yeni sistemin yönetimde istikrar ve etkinliği de arttıracığını belirtmişlerdir. Sisteme karşı çıkanlar ise yeni sistemin kuvvetler ayrılığını yürütme lehine fazlasıyla bozan ve yasama erkini işlevsizleştiren yanlarını vurgulamışlardır. Günümüzde sistem tartışması halen devam etmektedir. Bu tartışma, muhalefet partilerinin giderek somutlaşan 'güçlendirilmiş parlamenter sistem' önerileri çerçevesinde önem kazanmaktadır.

Bu raporun amacı, 16 Nisan 2017 referandumu sonrası yasama ve yürütme alanlarında ne gibi değişiklikler yaşandığını analiz etmek ve yeni sistemin yürürlüğe girdiği tarihten günümüze yeni sistemde yürütmenin ve yasamanın karnesini çıkarmaktır. Raporda sistemin kuvvetler ayrılığı ve denge ve denetleme bağlamında doğurduğu sonuçlar, yasamanın kanun yapma, denetleme, ve kapsayıcılık yönünden bilançosu, yürütmenin etkinliği, hesap verebilirliği ve yeni sistemin siyasi partiler ve parti sistemi üzerinde yarattığı etkiler incelenmiştir. Yasama ve yürütmenin incelendiği bu raporda çeşitli uluslararası kuruluşların raporları, uluslararası saygınlığa sahip çeşitli endeksler, Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) istatistikleri gibi kaynaklardan faydalanılmıştır.

## Yeni sistemde yasama ve yürütme erklerine ilişkin yapılan değişiklikler

- 1 CHS ile hayata geçirilen, yasama ve yürütmenin görev ve sorumluluklarını belirleyen ve iki erk arasındaki denge ve denetleme sistemini kuran düzenlemelerden başlıcaları aşağıda sıralanmıştır<sup>1</sup>:
- 2 Yapılan anayasa değişikliğiyle yasama yetkisi TBMM'ye verilirken, yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına verilmiştir.

<sup>1</sup>Anayasa değişiklik teklifinin tam metni için bkz. [www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k6771.html](http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k6771.html)

- 3 TBMM'deki milletvekili sayısı 550'den 600'e çıkarılmıştır. Milletvekili seçilme yaşı 25'ten 18'e düşürülmüştür.
- 4 Yasama ve yürütme erklerini belirleyen seçimler 5 yılda bir aynı gün yapılmaktadır.
- 5 Cumhurbaşkanı veya TBMM üyelerinin beşte üçü (360 vekil) kendi seçimlerinin de yenilenmek üzere seçimlerin yenilenmesine karar verebilirler.
- 6 Cumhurbaşkanı'nın varsa partisiyle ilişkisinin kesilmesi koşulu kaldırılarak, Cumhurbaşkanı'nın siyasi parti üyeliği/liderliği önündeki anayasal engel kaldırılmıştır.
- 7 Cumhurbaşkanı kendi kabinesini kendi belirler, yardımcılarını ve bakanlarını atar ve görevlerine son verebilir. Bu tip atamalar TBMM'nin denetimine açık değildir.
- 8 Bütçe kanun teklifi Cumhurbaşkanlığı tarafından hazırlanır ve Meclis tarafından onaylanır. Eğer Meclis bütçe kanun teklifini onaylamazsa, yürütme önceki yılın bütçesini yeniden değerlendirme oranında arttırarak kullanır.
  - a Cumhurbaşkanlığı yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkararak yürütme gücünü kullanabilir. Yürütmenin alanına giren ve Anayasada açıkça belirtilen bu alanlarda çıkarılan kararnameler Meclis denetime tabi değildir. Her ne kadar Anayasada yürütme alanına giren konuların neler olduğu açıkça belirtilmemişse de bu alana giren başlıkların bazıları açıkça belirlenmiştir:
  - b Kamu kurumlarındaki üst kademe yöneticilerini atama, görevlerine son verme;
  - c Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ve merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması;

- d Devlet Denetleme Kurulu'nun işleyişi, görev süreleri ve diğer özlük işlerini düzenleme;

- 9 Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği'nin teşkilatı ve görevlerini düzenleme.

Parlamentar sistemde bulunan güvenoyu, gen-soru ve sözlü soru gibi denetim araçları ortadan kaldırılmıştır. Yeni sistem, TBMM'nin denetim araçlarını cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlara yazılı soru, Meclis araştırması ve Meclis Soruşturmasıyla sınırlandırmıştır.

Yukarıda ana çerçevesi sunulan ve yasama-yürütme arasındaki kuvvetler ayrılığını ve yasama erkinin denge ve denetleme işlevini etkileyen temel Anayasal değişikliklere ek olarak, yeni sisteme uyum adı altında bir takım önemli değişiklikler yapılmıştır. Bunlardan birincisi, Meclis İç Tüzüğü'nün yeni sistemle uyumlu hale getirilmesi amacıyla yapılan değişikliklerdir.<sup>2</sup> İkinci olarak, Anayasa referandumu sonrası, Siyasi Partiler Kanunu'nda kapsamlı bir reform yerine, siyasi partilerin ittifak kurabilmelerini sağlayan ve kamuoyunda 'ittifak yasası' olarak adlandırılan bir düzenleme hayata geçirilmiştir.<sup>3</sup> Referandumun ardından yapılan bu iki değişiklik muhalefet partilerinin ve çeşitli paydaşların katılımıyla müzakereci bir şekilde yapılmamış ve muhalefet partileri tarafından sıkça eleştirilmiştir.

Yukarıda kısaca özetlenen temel değişiklikler sonrası Türkiye, yüzyılı aşan parlamenter sistem geleneğini terk ederek, dünyadaki demokratik başkanlık sistemlerinden ayrıldığı noktalar nedeniyle kamuoyunda 'Türk tipi başkanlık sistemi', resmi olarak ise 'Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi' olarak adlandırılan yeni sisteme geçmiştir.

<sup>2</sup> Denge ve denetleme perspektifinden Meclis İç Tüzük reformuna ilişkin bkz. [www.birarada.org/upload/Node/27534/files/2018\\_10\\_08\\_Yeni\\_Sistem\\_Yeni\\_Ictuzuk\\_Guclu\\_ve\\_Etkin\\_Meclis\\_Icin\\_Oneriler.pdf](http://www.birarada.org/upload/Node/27534/files/2018_10_08_Yeni_Sistem_Yeni_Ictuzuk_Guclu_ve_Etkin_Meclis_Icin_Oneriler.pdf)

<sup>3</sup> Değişikliğin tam metni için bkz. <https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k7102.html> <sup>4</sup> Yargı Reformu Paketi, Adalet Komisyonu Raporu, [www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem27/yil01/ss105.pdf](http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem27/yil01/ss105.pdf)

## Yeni Sistemde Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Çerçevesinden Yasama ve Yürütme

Dünyada başkanlık sistemiyle yönetilen ülkeler, yasama ve yürütme erkleri arasındaki kuvvetler ayrılığının nasıl kurulduğu noktasında farklılaşmaktadır. Başkanlık sistemlerinin iyi uygulamalarında yasama ve yürütme erkleri arasında sert kuvvetler ayrılığı bulunmakta ve yasama yürütmeyi dengelemekte ve denetlemektedir. Söz konusu sert kuvvetler ayrılığını doğuran temel unsur, iki erkin de siyasi meşruiyetini ayrı demokratik seçimler yoluyla kazanması ve yürütmenin parlamenter sistemlerde olduğu gibi yasama erki içerisinde güvenoyu mekanizmasıyla oluşmamasıdır. İkinci bir neden ise başkanın yürütme organını belirleme ve yetkisini kullanma gücünü tek başına elinde bulunmasının doğurduğu denge ve denetleme ihtiyacıdır. Söz konusu denge ve denetleme çeşitli başkanlık sistemlerinde farklı şekillerde kurulabilmektedir. Denge ve denetleme mekanizmalarının oldukça zayıf kurulduğu/ortadan kaldırıldığı ve yasama organının dolaylı ya da direkt olarak yürütme erkinin (Başkanın) kontrolüne girdiği sistemler 'hiper-başkanlık', 'süper-başkanlık' ya da 'başkancı' başkanlık sistemleri olarak adlandırılmaktadır. Demokrasi ve ekonomik gelişme karneleri oldukça zayıf olan bu tip sistemlere Latin Amerika ve Afrika ülkelerinde rastlanmaktadır.

16 Nisan 2017 yılında gerçekleştirilen anayasa referandumuyla Türkiye, demokratik meşruiyete sahip bir başkan ve yasamanın içerisinde çıkan bir yürütme organının var olduğu bir yarı-başkanlık sisteminden tam başkanlık sistemine geçiş yapmıştır. Bu sistemin, başkanlık sisteminin iyi uygulamalarında görülen sert-kuvvetler ayrılığı bağlamındaki karnesini incelemek için öncelikle yeni sistemde yürütmenin ve yasamanın yetki ve görevlerini analiz etmek, daha sonra da bu iki erkin ilişkiselliği bağlamında kuvvetler ayrılığının nasıl tesis edildiğini anlamak gerekmektedir.

### CHS'de Yasama ve Yürütme

Yeni sistem normatif/anayasal özellikler bakımından incelendiğinde, temelde demokratik başkanlık sistemlerindeki bazı temel yetkilerin yü-

rütmeye verildiği görülmektedir. Bu yetkilerden bazıları aşağıda sıralanmıştır:

- Başkanın yürütmenin başı olarak kendi kabinesini oluşturması;
- Başkanın yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkararak yürütme gücünü kullanabilmesi;
- Bütçe kanun teklifinin yürütme tarafından hazırlanması.

Yeni sistemle yasama organı olan TBMM'ye yasa teklifi ve onayı, yürütme tarafından oluşturulan bütçenin onayı gibi yetkiler verilmiştir. Yasamanın olduğu seçimler 5 yıl arayla ve Cumhurbaşkanlığı seçimleriyle aynı gün yapılmaktadır. TBMM'nin parlamenter rejimlere ilişkin olan güvenoyu ve gensoru mekanizmaları ortadan kaldırılmış ve yasama erki-ne verilen denetleme işlevi Meclis araştırması, genel görüşme, Meclis soruşturması, milletvekillerinin bakanlar ve cumhurbaşkanı yardımcılara yazılı soru vermeleri gibi yetkilerle sağlanmaya çalışılmıştır.

Yukardaki değişikliklerin Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemini ayrı demokratik meşruiyete sahip yasama ve yürütme erklerinin olduğu ve bu iki erk arasında kuvvetler ayrılığının sağlandığı demokratik başkanlık sistemi ideal tipine yaklaştırdığı söylenebilir. Fakat bu ayrı yetki alanları, yasama ve yürütme erklerinin birbirleriyle ilişkiselliği bağlamında incelendiğinde; CHS, iki erk arasında sert kuvvetler ayrılığının kurulduğu demokratik başkanlık sistemlerinden farklılaşmaktadır.

Normatif/anayasal çerçevede incelendiğinde, CHS'nin demokratik başkanlık sistemlerinde gözlenen sert kuvvetler ayrılığını ve yasamanın yürütme üzerindeki denge ve denetleme işlevini, yürütme lehine zayıflattığı görülmektedir. Bu çerçevede demokratik başkanlık sistemlerinde gözlenen yasamanın yürütmeyi ve yürütmenin yasamayı düşürmeme yetkisi (*seperation of survival*) kuvvetler ayrılığı açısından önem kazanmaktadır. Yeni sistem, başkanlık sistemlerinden, karşılıklı fesih yetkisini yasama ve yürütme erklerine birlikte vermesiyle ayrılmaktadır. Her ne kadar iki erkin birbirlerini karşılıklı olarak fesih etme imkanı denge ve denetleme açısından olumlu olsa da, ilgili karar alma mekanizmalarında iki erk arasındaki denge kuvvetler ayrılığı

açısından önem taşımaktadır. Yeni sistemde yürütme, kendi seçimlerini de yenileyerek yasama seçimlerinin yenilenmesine karar verebilirken, TBMM'nin bu yetkiyi kullanması için beşte üç çoğunluk kararı gerekmektedir. Yapılan değişiklikle yasamanın yürütmeyi düşürme ve seçimlere gitme imkanı yürütmeye kıyasla çok daha zor hale getirilmiş ve iki erk arasındaki denge, yürütme lehine bozulmuştur. Ayrıca Cumhurbaşkanı'nın tek kararıyla dağılabilecek olan bir Mecliste milletvekillerinin yürütmenin politikalarına karşı etkin denetim yapabilmesi de zorlaşmaktadır.

Yürütme lehine benzer bir bozulma, demokratik başkanlık sistemlerinde yasamanın yürütmeyi dengeleme ve denetleme mekanizmalarının en önemlisi olan bütçe konusunda da ortaya çıkmaktadır. Yeni sistem, yürütme tarafından hazırlanan bütçenin onay yetkisini yasamaya bırakırken, bütçe onaylanmadığında yürütmeye bir yıl önceki bütçeyi yeniden değerlendirme oranında arttırarak kullanma yetkisini vermiştir. Böylece yasamanın yürütme erkini denge ve denetlemesinin önemli araçlarından olan yıllık bütçe onayı, büyük oranda yürütme erkini inisiyatifine bırakılmıştır.

Kuvvetler ayrılığı ilkesini yürütme lehine azaltan bir diğer değişiklik ise Cumhurbaşkanı'nın cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanları TBMM denetimi olmaksızın belirlemesidir. Başkanlık sistemlerinde demokratik meşruiyete sahip başkanın kabinesini belirleme yetkisinin olması sistemin mantığı gereği olağandır. Fakat dünyadaki demokratik başkanlık sistemleri incelendiğinde bu tip atamalar yasama onayına tabi olmaktadır. Yeni sistemde Cumhurbaşkanı'nın atama ve görevden alma kararları Meclis onayına ya da kamuoyunu bilgilendirici dinleme usullerine tabi değildir.

Cumhurbaşkanı'na tanınan oldukça geniş atama ve görevden alma yetkileri ve bu atamaların Meclis denetimine tabi olmayışları da yürütme karşısında yasamayı etkisizleştirerek demokratik bir denge ve denetleme sisteminin kurulmasını engellemiştir. Örneğin yürütmeyi denetleme işlevi gören Devlet Denetleme Kurumu'nun da başkanı ve üyeleri yürütmenin başı tarafından atanmaktadır. Bu şekilde Devlet Denetleme Kurumu'nun denetleme işlevi de, yeni sistem ile Cumhurbaşkanı'nın inisiyatifine bırakılarak yürütmeyi orantısız şekilde kuvvetlendirmiştir.

## Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Denetleme ve Hesap Verebilirlik

Dünyadaki demokratik başkanlık sistemlerinde, yürütmenin yasama tarafından denetim mekanizmalarını kuran ve yürütmenin yasamaya karşı hesap verebilirliğini güçlendiren unsurlar önem taşımaktadır. Başkanlık sistemlerinde yasama erkini yürütmeyi denge ve denetimini sağlayan bu tip mekanizmaların başında, yasama organının sahip olduğu soru, genel görüşme, meclis araştırması ve meclis soruşturması gibi yetkiler gelmektedir. Bu çerçeveden incelendiğinde yeni sistem normatif/anayasal olarak yasama organı olan TBMM'ye yürütmenin denetimini sağlayacak ve hesap verebilirliği güçlendirecek bir takım yetkiler vermiştir. Bu yetkiler meclis araştırması, genel görüşme, meclis soruşturması, yazılı soru olarak belirlenmiştir. Fakat, bu denetim mekanizmalarının işlevselliğinin çok sınırlı kaldığı görülmektedir.

Meclis araştırması mekanizmasının etkili işlemesi için Meclis'te kurulan araştırma komisyonlarının etkin çalışarak denetim işlevlerini yerine getirmeleri için düzenlemeler yapılmamıştır. TBMM'deki araştırma komisyonlarının etkinliği ve işlevselliğinin parlamenter sistemdeki sınırlılığı göz önüne alındığında, etkinliği düzenlemelerle arttırılmamış Meclis araştırma komisyonlarının başkanlık sisteminde kendilerinden beklenen denetim işlevini yerine getirmeleri zorlaşmıştır. Yeni sisteme geçişle beraber yasama erkini elinde bulunan bir diğer önemli denetim mekanizması da yazılı soru uygulamasıdır. Ancak, yeni sistemde cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlara, milletvekilleri tarafından yöneltilen soruları yanıtlamamaları durumunda herhangi bir yaptırım öngörülmemiştir.

Yeni sistemde yasamanın yürütme erkini denetimini sağlamak ve yürütme erkini hesap verebilirliğini arttırmaya yönelik yasamaya verilen bir diğer yetki de Meclis soruşturmasıdır. Yeni sistemle getirilen bir olumlu değişiklik, Cumhurbaşkanı'nın önceden sadece vatana ihanet ile sınırlı olan cezai sorumluluğunun genişletilmesi olmuştur. Ancak Cumhurbaşkanı hakkında meclis soruşturması açmak için yeter sayıları oldukça yüksektir. Meclis soruşturma önergesi verilmesi için TBMM üye tam-

sayısının salt çoğunluğu aranmakta, beşte üç oyla soruşturma açılmasına karar verilmekte, Mecliste bulunan siyasi partilerin temsil oranında oluşmuş bir komisyon aracılığıyla yürütülen soruşturma sonucunda TBMM'nin üçte iki çoğunluğuyla Cumhurbaşkanı Yüce Divan'a sevk edilebilmektedir. Yeni sistem cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanların hesap verebilirliği yönünden de önemli değişiklikler getirmiştir. Yeni sistemde cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlar için TBMM'nin üye tam sayısının salt çoğunluğu (301 Milletvekili) ile meclis soruşturması için önerge verilirken, yardımcılar ve bakanlar için Yüce Divan'a sevk 400 milletvekilinin onayı ile yapılabilmektedir. Ayrıca, atanarak göreve gelen cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlar, görevleri ile ilgili olmayan suçlarda, seçilmiş milletvekillerinin sahip olduğu dokunulmazlık hakkına sahiptirler.

Yukarıda değinilen değişiklikler sonucunda, yürütmeyi yasama karşısında normatif/anayasal açıdan orantısız şekilde güçlendiren bir sistem ortaya çıkmıştır. Bu değişiklikler demokratik başkanlık sistemlerine görülen sert kuvvetler ayrılığını yürütme lehine arttıran değişiklikler olsa da, yürütme erkinin yasama üzerindeki gücünü esas arttırıcı faktör yeni sistemde yürütmenin başının siyasi parti örgütüyle ilişkisidir.

## Yeni Sistemde Siyasi Partiler ve Seçim Sistemi

CHS, yasama organı olan TBMM'yi nihai yasa yapıcı olarak ortaya koymuş ve anayasa teklifini sunan partiler tarafından bu yönüyle yasama organının daha etkin bir role sahip olacağı savunulmuştur. TBMM'nin yasa yapıcı rolünü ve denetleme işlevini sağlıklı yerine getirmesi, kurumun hangi usul ve süreçlerle oluştuğu (seçim sistemi) ve siyasi partilerin yapıları ile doğrudan ilişkilidir. Bu nedenle seçimler ve siyasi partilerin yapısı, yasama ve yürütme arasındaki kuvvetler ayrılığını ve yasama organının etkin bir denge ve denetleme mekanizması olarak işlev görmesi açısından temel belirleyici olmaktadır. Demokratik denge ve denetleme sisteminin temel bileşenlerinden olan vatandaşların dikey denetimi de seçim sistemi ve siyasi parti sistemiyle doğrudan ilişkilidir. Bu bağlamda, yasamanın den-

ge ve denetim işlevini demokratik başkanlık sistemlerinde görülen sert kuvvetler ayrılığı çerçevesinde etkin şekilde gerçekleştirmesi noktasında; seçim sistemi, parti-içi demokrasi seviyesi, siyasi partilerin aday belirleme süreçleri, parti-seçmen ilişkisi belirleyici olmaktadır.

Denge ve Denetleme Ağı olarak Türkiye'de siyasi parti sisteminin ve seçim sisteminin geçmişten gelen sorunlarına yönelik çeşitli tespitler ve analizler içeren çalışmalar yapmıştık.<sup>4</sup> Bu raporun kapsamı içerisinde daha çok yeni sistemle seçim sistemi ve Siyasi Partiler Kanunu'nda yapılan değişikliklerin yasama erkinin denge ve denetleme işlevi bağlamında etkinliğine ve kuvvetler ayrılığı ilkesinin sağlanmasına yönelik etkileri üzerinde durulacaktır. Bu etkilere geçmeden önce, CHS ile bu alanlarda yapılan değişiklikler ve yapılmayan değişikliklerin neler olduğu üzerinde durmak faydalı olacaktır. Bu alanlarda 16 Nisan 2017 anayasa referandumu ve sonrasında yapılan temel değişiklikler aşağıdaki gibidir:

- 1 Yeni sistemle beraber yürütmenin başı olan Cumhurbaşkanı'nın siyasi partisiyle olan ilişkisi korunmuştur. Bunun sonucu Cumhurbaşkanı siyasi parti lideri olarak görevine devam edebilmektedir.
- 2 Anayasa referandumu sonrasında seçim sistemi ve siyasi partiler kanununda yapılan değişikliklerle Türkiye seçim öncesi ittifak sistemiyle tanışmıştır. Yapılan bu değişikliklerle siyasi partiler seçimler öncesi ittifak kurabilmektedirler.

Yukarıdaki değişiklikler incelendiğinde yasama ve yürütme arasındaki ilişki ve yasama erkinin etkin yasa yapma ve denge ve denetleme işlevini yerine getirmesini doğrudan etkileyen temel unsur Cumhurbaşkanı'nın kendi partisiyle liderlik ilişkisinin devam etmesi olmuştur. Bu değişikliğin etkileri Siyasi Partiler Kanunu'nda da kapsayıcı bir reform yapılmaması nedeniyle daha da artmıştır.

Demokratik başkanlık sistemlerinde başkan adayları bağımsız ya da mevcut siyasi partilerin gösterdiği adaylar olabilmektedir. Başkanlık sisteminin iyi uygulamalarında başkan adayı, siyasi parti içinden, adil ve özgür bir yarış sonrasında seçilmek-

<sup>2</sup> Bkz. [www.birarada.org/tr/27411/Etkin-Meclis-Icin-Nasil-Bir-Siyasi-Parti-ve-Secim-Sistemi-Ihtiyaclar-Olcutler-Oneriler](http://www.birarada.org/tr/27411/Etkin-Meclis-Icin-Nasil-Bir-Siyasi-Parti-ve-Secim-Sistemi-Ihtiyaclar-Olcutler-Oneriler)

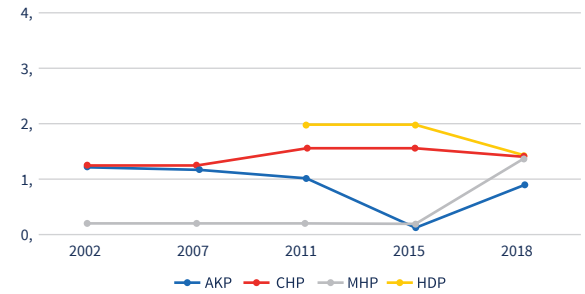
te ve adaylar siyasi partilerde yönetici ya da genel başkan olamamaktadırlar. Yeni sistem, cumhurbaşkanının partisiyle ilişkisinin devamına izin vermesiyle demokratik başkanlık sistemlerinden ayrılmaktadır. Özellikle, Türkiye'deki siyasi partilerin organizasyonel yapıları dikkate alındığında bu durumun yasama erkinin etkinliği ve kuvvetler ayrılığı üzerine olumsuz etkileri daha da belirleyici olmaktadır.

Türkiye, siyasi partilerin organizasyonel yapıları göz önüne alındığında, güçlü parti örgütlerine sahip bir ülkedir. Ancak, parti-içi demokrasi ve lider-parti ilişkisi bağlamında, pekişmemiş demokrasilerdeki siyasi parti örgütleriyle paralel olarak oldukça merkezi, liderin belirleyici olduğu ve parti-içi demokrasinin son derece zayıf kaldığı görülmektedir. Bu unsurların sonucu Türkiye güçlü örgütlere sahip fakat kurumsallaşma seviyesi düşük siyasi partilerin çoğunlukta olduğu bir parti sistemine sahiptir. Bu durumun temel nedeni, Siyasi Partiler Kanunu'nun aday ve parti politikalarını belirleme noktalarında siyasi partilere çok geniş manevra alanı sağlamasıdır. Demokrasinin Çeşitli Endeksinin 2020 yılında yayınlanan ve siyasi partilerin çeşitli özelliklerini ölçen veri seti Türkiye'deki siyasi partilerin organizasyonel yapıları hakkında yukarıda belirtilen noktaları doğrulamaktadır. Örneğin, siyasi partilerin aday belirleme süreçlerine bakıldığında parti-içi demokrasi seviyesinin oldukça düşük kaldığı ve adayların parti merkezi ve parti lideri tarafından parti-içi demokratik mekanizmalar işletilmeden belirlendiği görülmektedir (Grafik 1).

Siyasi parti örgütlerinin içerisinde parti liderlerinin etkisine bakıldığında Türkiye'de siyasi partilerin farklılaştığı görülmektedir. Ancak, parti liderinin iktidar partisinin örgütü üzerindeki gücü ve etkisi, yeni sistemin kuvvetler-ayrılığı yönünden nasıl işlediği konusunda belirleyici olmaktadır (Grafik 2).

CHS'ne geçişle beraber Siyasi Partiler Kanunu'nda partilerin yukarıda belirtilen merkezi, disiplinli ve liderci yapısını değiştirecek herhangi bir düzenleme yapılmamıştır. Böyle bir düzenlemenin yapılmaması yürütmenin başı olan cumhurbaşkanının -eğer partisi meclis çoğunluğunu elinde bulunduruyorsa- parti liderliği üzerinden, yasama üzerinde çok etkili olmasını sağlamaktadır. Halihazırda Cumhurbaşkanı'nın partisiyle devam eden liderlik ilişkisi, Türkiye'yi disiplinsiz ve başkandan bağımsız parti

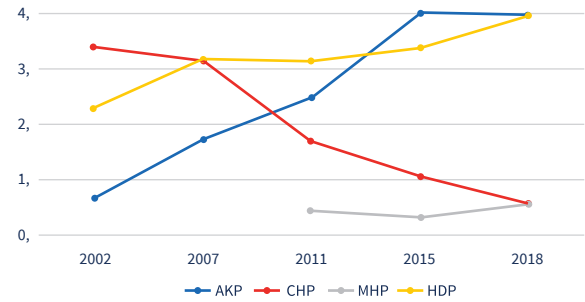
**Grafik 1. V-Dem: Siyasi Partilerin Aday Belirleme Yöntemi**



**Not:** Endeks'te 0 seviyesi siyasi parti liderlerinin seçimlerde adayları tek başına belirlediği seviyeyi gösterirken 4 seviyesi ise bütün kayıtlı seçmenlerin ön seçim yoluyla belirlendiği seviyeyi işaret etmektedir. Türkiye'deki siyasi partilerin çoğunluğu 1 seviyesine yakındır bu seviye aday belirleme süreçlerinin merkezi örgüt tarafından alındığı seviyeyi işaret etmektedir. 2018 yılı veri seti ittifak içerisindeki partileri bir arada incelemektedir. Bu nedenle 2018 yılına ait veriler ittifak içerisindeki partilerin tümüne ilişkin verilerdir.

Kaynak: [www.v-dem.net/en/](http://www.v-dem.net/en/)

**Grafik 2. V-Dem Siyasi Partilerde Kişiselleşme**



**Not:** Endeks'te 0 siyasi parti örgütünün işleyişinde parti liderinin istek ve önceliklerinin etkisiz olduğu seviyeyi gösterirken 4 seviyesi ise siyasi parti örgütünün tümüyle parti liderinin kişisel istek ve önceliklerine tabi olduğu seviyeyi işaret etmektedir. 2018 yılı veri seti ittifak içerisindeki partileri birarada incelemektedir. Bu nedenle 2018 yılına ait veriler ittifak içerisindeki partilerin tümüne ilişkin verilerdir.

Kaynak: [www.v-dem.net/en/](http://www.v-dem.net/en/)

örgütlerinin etkin denge ve denetleme yapabildiği demokratik başkanlık sistemlerinden ayırarak, sistemi hiper başkanlık sistemi olarak da adlandırılan ve başkanın partisi aracılığıyla hem yürütmeyi hem de yasamayı kontrol ettiği bir sisteme dönüştürmüştür.

Yürütmenin siyasi parti aracılığıyla yasama üzerindeki kontrolü ve etkisi, yasama erkini oluşturan seçimlerle Cumhurbaşkanı seçimlerinin aynı gün yapılması sonucunda daha da pekiştirmekte ve Meclis'in etkin denge ve denetleme yapmasına engel olmaktadır. Bu noktada Türkiye'de siyasi partilerin seçmenleriyle kurdukları bağların yapısı önem kazanmaktadır. Türkiye'de parti örgütleri üzerindeki lider hakimiyetine paralel olarak siyasi partilerin kendi seçmenleriyle kurduğu bağ da çoğunlukla parti liderleri üzerinden olmaktadır. Örneğin iktidar partisi seçmenin partiye oy verme saikleri incelendiğinde liderin diğer oy verme nedenlerine kıyasla oldukça yüksek olduğu görülmektedir.<sup>5</sup> Bu çerçeveden bakıldığında, yasama ve yürütme seçimlerinin aynı gün yapılması Cumhurbaşkanı seçilen kişinin partisinin Meclis'te de çoğunluğu elde etme ihtimalini yükseltmektedir ve sistemin kuvvetler ayrılığını güçlendirmek yerine yürütmenin yasama üzerinde hakimiyet ihtimalinin arttığı ve kuvvetler birliğine yaklaşan bir sistem ortaya çıkmaktadır.

Yasamanın oluşumunda doğrudan etkili olan unsur seçim sistemleridir. Seçim sistemleri yasama erkinin yasa yapma, denetim ve vatandaşları temsil etme seviyelerine doğrudan etki yaparak demokratik bir denge ve denetleme sisteminin kurulmasında önemli bir etken olmaktadır. Seçim sistemi tartışması Siyasi Partiler Kanunu'yla beraber Türkiye'de geçmişten beri gündem olagelmış fakat gerek siyasi partilerin etkin temsil ve politika yapımını destekleyen bir Siyasi Partiler Kanunu gerekse temsilde adalet ve vatandaş-milletvekili ilişkisini güçlendiren bir seçim sistemi reformu yapılmamıştır.<sup>6</sup> Bu alanlardaki ihtiyaç yeni sisteme geçişle beraber daha da artmış fakat bu değişiklikler referandum sonrası uyum yasaları kapsamında ertelenmiştir. 2017 Anayasa referandumundan sonra bu alanda yapılan temel değişiklik, kamuoyuna yansıyan ittifak yasası olmuş ve bu düzenlemeyle seçimlerin işleyişi ve partilerin seçim öncesi ittifak kurabilmelerini sağla-

yan düzenlemeler yapılmıştır.<sup>7</sup> Yapılan değişiklikler Siyasi Partiler Kanunu'nda siyasi partilerin temsil kabiliyetini arttırmaya yönelik parti-içi demokrasiyi kuvvetlendiren ya da vatandaşın etkin katıldığı ve vatandaşa sorumlu hesap verebilir ve hesap sorabilir milletvekilleri yaratan değişiklikler olmaktan uzak kalmışlardır. Yapılan değişikliklerle %10 seçim barajı varlığını korumaya devam etmiş fakat ittifaka giren partiler için ittifakta olan herhangi bir partinin bu barajı aşması durumunda ittifaktaki diğer partiler için geçerliliğini yitirmiştir.

Sonuç olarak; yapılan değişiklikler, ne partileri demokratik başkanlık sistemlerine yakın yapılara dönüştürecek nitelikte olmuş, ne de yasama organını etkin denetim, yasa yapma, vatandaş-milletvekili bağını güçlendirme ve vatandaşa karşı hesap verme noktalarında güçlendirmiştir. Siyasi Partiler Kanunu ve seçim sisteminde köklü reform ihtiyacı halen devam etmektedir. Bu alanlarda etkin düzenleme yapılmaması sonucu, sert kuvvetler ayrılığı ve etkin denge ve denetleme yapabilen bir yasama yerine, kuvvetler ayrılığının yürütme lehine son derece zayıf kaldığı ve neredeyse kuvvetler birliğine dönüşmüş bir yasama-yürütme ilişkisi ortaya çıkmıştır. Bunun sonucunda, yeni sistem, etkin denetim ve yasa yapabilen, vatandaşa karşı şeffaf ve hesap verebilir, toplumun çeşitli kesimlerinin yasama sürecine etkin katılabildiği bir Meclis oluşturamamıştır.

<sup>5</sup> KONDA tarafından gerçekleştirilen Seçmen Kümeleri araştırması Adalet ve Kalkınma Partisi seçmenlerinin önemli kısmı (%46) partiye oy verme nedenleri arasında parti liderini göstermektedirler bkz. [konda.com.tr/tr/rapor/secmen-kumeleri-ak-parti-secmenleri/](http://konda.com.tr/tr/rapor/secmen-kumeleri-ak-parti-secmenleri/)

<sup>6</sup> Denge ve Denetleme Ağı tarafından hazırlanan Analiz Raporu bu konuda ayrıntılı tespit ve öneriler içermektedir. Bkz. [www.birarada.org/tr/27411/Etkin-Meclis-Icin-Nasil-Bir-Siyasi-Parti-ve-Secim-Sistemi-Ihtiyaclar-Olcutler-Oneriler](http://www.birarada.org/tr/27411/Etkin-Meclis-Icin-Nasil-Bir-Siyasi-Parti-ve-Secim-Sistemi-Ihtiyaclar-Olcutler-Oneriler)

<sup>7</sup> Bkz. [www.tbmm.gov.tr/develop/owa/genel\\_kurul.cl\\_getir?pEid=67530](http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/genel_kurul.cl_getir?pEid=67530)

## Veriler Işığında Yeni Sistemde Kuvvetler Ayrılığı, Yasama Etkinliği, Yürütmenin Hesap Verebilirliği ve Denetimi

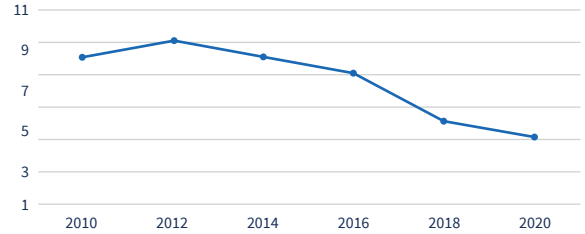
### Kuvvetler Ayrılığı

Temmuz 2018 tarihinde yürürlüğe giren ve dünyadaki demokratik başkanlık sistemlerinden ayrılan özellikleri nedeniyle 'Türk Tipi Başkanlık Sistemi' ya da Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi olarak adlandırılan yeni sistem, demokratik başkanlık sistemlerinde görülen sert kuvvetler ayrılığı, etkin yasama organı ve denetime açık, hesap verebilir yürütme erki özellikleri yönünden geride kalmıştır. Gerek Anayasa'da yapılan formel değişiklikler gerekse Siyasi Parti Kanunu'nda yapılmayan düzenlemeler sonucu yeni sistem, gücü yürütmenin başı olan Cumhurbaşkanı'nın elinde toplayarak kuvvetler ayrılığını yürütme lehine bozmuştur. Uluslararası kuruluşlar tarafından yayınlanan çeşitli raporlarda sistemin demokratik başkanlık rejimlerinde görülen yasama ve yürütme arasındaki sert kuvvetler ayrılığı ilkesinden oldukça uzaklaştığını belirtmişlerdir. Örneğin Avrupa Birliği Komisyonu tarafından her yıl yayınlanan ülke raporları yeni sistemle TBMM'nin etkin yasama ve denetim yapmasının olanaklarının büyük ölçüde kısıtlandığını belirtmişlerdir.<sup>8</sup> Benzer şekilde, Venedik Komisyonu da yeni sistemin kuvvetler ayrılığı ilkesinden uzaklaştığı ve içinde aşırı kişiselleşme ve otoriterleşme risklerini barındırdığına vurgu yapmıştır.<sup>9</sup>

Çeşitli uluslararası saygınlığa sahip endeksler incelendiğinde de CHS'ne geçişle beraber yasama ve yürütme arasında sağlıklı işleyen denge ve denetleme mekanizmalarının işletilemediği görülmektedir. Örneğin kuvvetler ayrılığını ölçen Bertelsmann Dönüşüm Endeksi (*Bertelsmann Transformation Index*) Türkiye'de CHS'ne geçişle beraber bu alandaki zayıflamayı net şekilde ortaya koymaktadır (Grafik 3). Yeni sistemin yürürlüğe girdiği 2018 yılı ve sonrası Türkiye Endeks'te Anayasal olarak güçler ayrılığının

bulunduğu fakat uygulamada yürütme tarafından bozulduğu seviyeye gerilemiştir.

Grafik 3. BTI Kuvvetler Ayrılığı Endeksi



**Not:** Endeks'te 10 denge ve denetlemenin kurulduğu güçler ayrılığının bulunduğu seviyeyi gösterirken 1 ise kuvvetler ayrılığının bulunmadığı seviyeye işaret etmektedir. Endeks'te Türkiye'nin içine girdiği 4 seviyesi ise anayasal olarak güçler ayrılığı ilkesinin bulunduğu fakat uygulamada yürütme erkinin güçler ayrılığını ve denge ve denetlemeyi bozduğu seviyeyi işaret etmektedir.

Kaynak: [www.bti-project.org/en/home.html?&cb=00000](http://www.bti-project.org/en/home.html?&cb=00000)

### Kanun Yapma ve Denetim Yönünden TBMM'nin Etkinliği

Anayasa referandumu öncesinde kamuoyunda yapılan tartışmalarda teklifin savunucuları, yeni sistemin yasama yetkisini tamamıyla elinde bulunduran ve yürütmeyi denetleyebilen etkin bir Meclis oluşturacağını savunmuşlardır. CHS'nin yürürlükte kaldığı süre boyunca gerek akademisyenler gerekse muhalefet partileri bu süreç içerisinde TBMM'nin işlevsiz ve etkisiz hale geldiğini belirtmişlerdir. Bu iddiaları somut veriler üzerinden temellendirmek için aşağıda Meclis'in yürütme üzerindeki denetim ve yasama etkinliğini ölçen endeksler ve TBMM tarafından yayınlanan istatistiklerden faydalanılmıştır.

<sup>8</sup> 2019 ve 2020 yılları için hazırlanan AB Türkiye raporları için bkz. [www.ab.gov.tr/siteimages/birimler/kpb/2019\\_trkiye\\_raporu\\_tr.pdf](http://www.ab.gov.tr/siteimages/birimler/kpb/2019_trkiye_raporu_tr.pdf) [www.ab.gov.tr/siteimages/trkiye\\_raporustrateji\\_belgesi\\_2020/turkey\\_report\\_30.10.2020.pdf](http://www.ab.gov.tr/siteimages/trkiye_raporustrateji_belgesi_2020/turkey_report_30.10.2020.pdf)

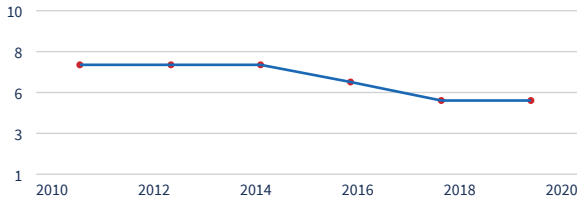
<sup>9</sup> Bkz. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2017\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2017)005-e)



## Denetim Yönünden TBMM'nin Etkinliği

TBMM'nin denetim etkinliği bağlamında BTI endeksi yürütmenin hesap verebilirliği seviyesindeki azalmayı göstermektedir (Grafik 4).

**Grafik 4.** BTI Yürütmenin Hesap Verebilirliği



**Not:** Endeks'te 10 seviyesi siyasilerin hesap verebilirliğinin sağlandığı seviyeye işaret ederken 1 seviyesi kanun dışı uygulamaların yasal bir yargısal bir denetime tabi olmadığı seviyeyi göstermektedir.

**Kaynak:** [www.bti-project.org/en/home.html?&cb=00000](http://www.bti-project.org/en/home.html?&cb=00000)

Benzer şekilde Demokrasinin Çeşitleri Endeksi de yürütme erkinin yasama organı tarafından denetleme ve yürütmenin yasamaya karşı hesap verebilirlik seviyelerini ölçen çeşitli endeksler yayınlamaktadır. Bu endekslere bakıldığında, yeni sisteme geçiş ve sonrasında yürütmenin hesap verebilirliği ve yasama organının yürütme erkini denetleme seviyesinde yeni sistemi savunanlar tarafından ortaya konulduğu gibi bir iyileşme yaşanmadığı görülmektedir (Grafik 4, Grafik 5).

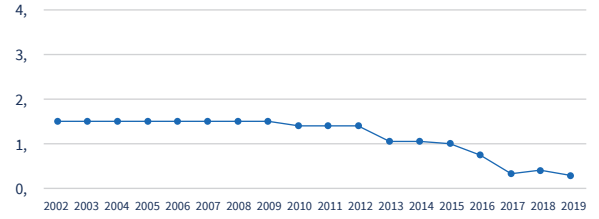
CHS'nin yürürlüğe girdiği Haziran 2018 sonrasına ilişkin TBMM istatistikleri de, yeni sistemle yasama erkine verilmiş denetleme mekanizmalarının işlevsiz kaldığını ortaya koymaktadırlar. Örneğin, CHS'nin yürürlükte olduğu 2019 yılında cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlara 16.312 Yazılı Soru Önergesi verilmiştir. İşleme alınan toplam 15.454 Yazılı Soru Önergesinden 1.495'i süresi içerisinde 4.130'u süresi geçtikten sonra olmak üzere 5.625'i cevaplandırılmıştır. Aynı yıl içerisinde 9.187 Yazılı Soru Önergesi ise cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlar tarafından cevaplandırılmamıştır.<sup>10</sup> Böyle-

<sup>10</sup> Bkz. [www.tbmm.gov.tr/yayinlar/yasama\\_bulteni\\_4\\_2020.pdf](http://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/yasama_bulteni_4_2020.pdf)

<sup>11</sup> Bkz. [mecliste.org/mecliste-org-dan/tbmm-2020nin-ilk-ceyregini-nasil-gecirdi](http://mecliste.org/mecliste-org-dan/tbmm-2020nin-ilk-ceyregini-nasil-gecirdi)

<sup>12</sup> Bkz. [mecliste.org/mecliste-org-dan/tbmm-2020nin-ilk-ceyregini-nasil-gecirdi](http://mecliste.org/mecliste-org-dan/tbmm-2020nin-ilk-ceyregini-nasil-gecirdi)

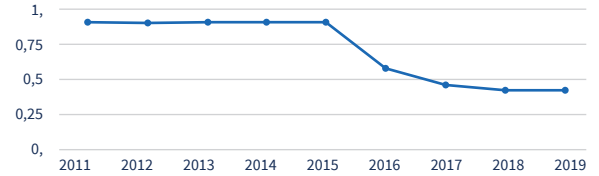
**Grafik 4.** V-Dem: Yürütmenin Denetimi



**Not:** Endeks yürütme erkinin kanunlar dışına çıkması durumunda denetime ne kadar tabi olduğunu ölçmektedir. 4 seviyesi yürütmenin kanun dışı davranışının kesinlikle yaptırımla karşılaşacağı seviyeyi belirtirken, 0 seviyesi böyle bir durumda yaptırım olasılığının yok denecek kadar zayıf olduğu duruma işaret etmektedir.

**Kaynak:** [www.v-dem.net/en/analysis/CountryGraph/](http://www.v-dem.net/en/analysis/CountryGraph/)

**Grafik 5.** V-Dem Yasama Erkinin Yürütmeyi Denetleme Sıklığı



**Not:** Endeks'te 1 seviyesi yürütmenin yasama organı tarafından rutin şekilde sıklıkla denetlenebildiği seviyeyi gösterirken, 0 seviyesi böyle bir denetimin mümkün olmadığı seviyeyi işaret etmektedir.

**Kaynak:** [www.v-dem.net/en/analysis/CountryGraph/](http://www.v-dem.net/en/analysis/CountryGraph/)

likle, CHS'nin yürürlükte olduğu 2019 yılı içerisinde verilen yazılı soru önergelerinin % 59.4'ü cevaplandırılmamıştır. Mecliste.org'un derlediği verilere göre ise 2020 yılının ilk çeyreğinde 477 adet Meclis Araştırma Önergesi verilmiş ve bunlardan hiç biri kabul edilmemiştir.<sup>11</sup> Aynı dönem içerisinde 5.678 Yazılı Soru Önergesi verilmiş, bunların 793'ü zamanında 1158'i ise süresi geçtikten sonra cevaplandırılmıştır. 2020'nin ilk çeyreğinde cevaplandırılmayan Yazılı Soru Önergesi sayısı 3.727 olmuştur.<sup>12</sup> TBMM'nin elinde olan gensoru ve sözlü soru mekanizmalarının da ortadan kaldırılmasıyla yeni sistem yasama organı-

nın elinde önemli bir denetim aracı olan yazılı soru önergesinin de etkin olarak kullanılmadığını ortaya koymakta ve yukarıda sunulan ve yürütmenin hesap verebilirliği ve yasamanın denetim seviyesini ölçen uluslararası endeksleri doğrulamaktadır.

## Yasama Faaliyeti Yönünden TBMM'nin Etkinliği

Yasama faaliyeti yönünden bezer istatistikler incelendiğinde CHS'nin yürürlüğe girdiği 27. Yasama döneminden Temmuz 2020 tarihine kadar toplam 104 kanun teklifi TBMM'de yasalaşmıştır. Bu tekliflerin toplam madde sayısı 1493 olmuştur. Hazırlanan kanun maddelerinin büyük çoğunluğu (909'u) yasama kalitesi ve sağlıklı müzakere süreçleri bakımından oldukça sorunlu olan ve TBMM'deki muhalefet partileri tarafından sıklıkla eleştirilen torba kanun maddeleridir.<sup>13</sup> Bu istatistikler aynı dönemde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kıyaslandığında, TBMM'nin yasama etkinliği seviyesindeki azalma ve yürütme erkinin kararnamelelerinin baskınlığı ön plana çıkmaktadır. Aynı dönemde 64 adet cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılmış ve kararnamelerin madde sayısı 2.209'a ulaşmıştır.<sup>14</sup>

Yasaların hazırlanış ve müzakere süreçleri ve bu süreçlerde muhalefet partilerinin rolü bağlamında incelendiğinde, yeni sistemin etkin, katılımcı ve müzakere süreçlerinin işletildiği bir TBMM ortaya çıkartmadığı görülmektedir. Aşırı disiplinli parti örgütleri ve Cumhurbaşkanı'nın siyasi parti liderliğinin devamı, yasa tekliflerinin hazırlanış süreçlerinde yürütmenin etkisinin oldukça fazla olduğunu göstermektedir. Muhalefet partilerine mensup birçok milletvekili, yasaların TBMM'de katılımcı süreçler işletilerek değil direkt olarak yürütme tarafından

hazırlanıldığını ve TBMM'de kanunlaştığını sıklıkla belirtmişlerdir. Benzer vurgu Avrupa Birliği İlerleme Raporlarına da yansımıştır. Örneğin, 2019 AB İlerleme Raporu, 2018 yılından Raporun yayınlandığı tarihe kadar toplam 1.479 kanun tasarısından sadece 17'sinin TBMM'de kabul edildiğini belirtmiş ve muhalefet partilerinin önerdiği değişiklik tekliflerinin görmezden gelindiğini aktarmıştır. Benzer şekilde 2019 yılında da toplam 2.300 kanun teklifi yalnızca 37'si TBMM'de kabul edilmiştir. Mecliste. Org'un 2020 yılının ilk çeyreği için topladığı verilerde ise toplamda sunulan 344 kanun teklifinden, 35'i uluslararası anlaşmalar olmak üzere, toplam 43 kanun teklifi kanunlaşmıştır.<sup>15</sup>

CHS'nin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren komisyonlar da etkili şekilde işlememiş ve katılımcı süreçlerle etkin yasama yapma noktasında katkı sağlamada yetersiz kalmışlardır. CHS'ye geçişle beraber devam eden torba yasa uygulaması sonucu ihtisas komisyonları kanun tekliflerinin etkin şekilde müzakere edildiği katılımcı platformlar olma noktasında yetersiz kalmaya devam etmişlerdir. Şeffaflık, katılımcılık, veriye dayanma ve ihtiyacı gözetme kriterleri üzerinden değerlendirildiğinde, yeni sisteme geçişle TBMM komisyonlarının işleyişinde bir iyileşme gözlenememiştir.<sup>16</sup> Özellikle muhalefet partileri yeni sisteme geçişle beraber TBMM İç Tüzüğü'nün 37. Maddesinde belirtilen komisyonlara sevk edilen kanun tekliflerinin 45 gün içerisinde görüşülmesi hükmü uygulanmamış ve muhalefet partileri tarafından verilen kanun teklifleri komisyonlarda görüşülememiştir.<sup>17</sup> İktidar bloğunun komisyonlarda sağladığı çoğunluk ve komisyon başkan ve başkan yardımcılığının iktidar partisinin elinde bulunması, komisyonların katılımcılık ve ihtiyacı gözetme kriterlerini sağlamasına engel teşkil etmeye devam etmiştir. Ayrıca, muhalefet partilerinin tekrar eden ta-

<sup>13</sup> Bkz. [www.dw.com/tr/cumhurba%C5%9Fkanl%C4%B1%C4%9F%C4%B1-h%C3%BCk%C3%BCmet-sistemi-yasama-ve-y%C3%BCr%C3%BCtme-ne-durumda/a-54066828](http://www.dw.com/tr/cumhurba%C5%9Fkanl%C4%B1%C4%9F%C4%B1-h%C3%BCk%C3%BCmet-sistemi-yasama-ve-y%C3%BCr%C3%BCtme-ne-durumda/a-54066828)

<sup>14</sup> Bkz. [www.dw.com/tr/cumhurba%C5%9Fkanl%C4%B1%C4%9F%C4%B1-h%C3%BCk%C3%BCmet-sistemi-yasama-ve-y%C3%BCr%C3%BCtme-ne-durumda/a-54066828](http://www.dw.com/tr/cumhurba%C5%9Fkanl%C4%B1%C4%9F%C4%B1-h%C3%BCk%C3%BCmet-sistemi-yasama-ve-y%C3%BCr%C3%BCtme-ne-durumda/a-54066828)

<sup>15</sup> Bkz. [mecliste.org/mecliste-org-dan/tbmm-2020nin-ilk-ceyregini-nasil-gecirdi](http://mecliste.org/mecliste-org-dan/tbmm-2020nin-ilk-ceyregini-nasil-gecirdi)

<sup>16</sup> Bu kriterler üzerinden çeşitli TBMM Komisyonları Mecliste.org tarafından değerlendirilmiştir. Örnek olarak Bkz. [mecliste.org/wp-content/uploads/2019/01/Anayasa-Komisyonu-%C3%87al%C4%B1%C5%9Fmalar%C4%B1n%C4%B1-%C4%B0zleme-Raporu.pdf](http://mecliste.org/wp-content/uploads/2019/01/Anayasa-Komisyonu-%C3%87al%C4%B1%C5%9Fmalar%C4%B1n%C4%B1-%C4%B0zleme-Raporu.pdf)

<sup>17</sup> [t24.com.tr/haber/cumhurbaskanligi-hukümet-sistemi-muhalefeti-vurdu-1500-den-fazla-kanun-teklifi-komisyon-raflarında,811496](http://t24.com.tr/haber/cumhurbaskanligi-hukümet-sistemi-muhalefeti-vurdu-1500-den-fazla-kanun-teklifi-komisyon-raflarında,811496)

leplerine rağmen komisyon toplantıları canlı olarak yayınlanmamaktadır. Bu bağlamda incelendiğinde komisyonlar yasama sürecinin etki analizinin, katılımcı ve müzakereye dayalı olarak gerçekleştirildiği platformlar olmaktan uzak kalmaya devam etmiş ve bunun sonucunda yasama faaliyeti bir 'onay faaliyeti' ile sınırlı kalmıştır.

TBMM'nin etkin yasama faaliyeti yürütmesinde bir diğer engel yeterli uzman kadronun TBMM bünyesinde bulunmaması olmuştur. Parlamenter sistem de icracı bakanlıklar tarafından hazırlanan kanun teklifleri yeni sistemle beraber formel olarak tamamıyla TBMM'de hazırlanmaktadır. TBMM'nin bu sorumluluğu etkin şekilde yerine getirecek uzmanlaşma seviyesine çıkarılması yeni sisteme geçişle beraber halen sağlanamamıştır.

### TBMM'nin Kapsayıcılığı ve Temsil Kabiliyeti

CHS, TBMM'deki milletvekili sayısını arttırarak Meclis'in temsil seviyesini arttırma noktasında olumlu etki sağlamıştır ancak temsil açısından TBMM'nin etkinliğinde yeni sistemin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren gözle görülür bir iyileşme sağlanamamıştır. Örneğin kadınların siyasete katılımı yönünden yeni sistem, TBMM'yi daha kapsayıcı ve katılımcı kılma noktasında yetersiz kalmıştır. Birleşmiş Milletler Kadın Birimi ve Parlamentolararası Birlik tarafından hazırlanan Siyasette Kadın Haritası verileri, yeni sisteme geçişle kadınların siyasi katılımı noktasında gözle görülür ilerleme kaydedilmediğini ortaya koymaktadır. 2017 yılında %14.9 olan parlamentodaki kadın oranıyla 182 ülke içerisinde 132. sırada bulunan Türkiye 2020 yılında %17.3'le 120. sıradan 122. sıraya gerilemiştir.<sup>18</sup>

## CHS'nde Yürütme ve Bürokrasi

### Yeni Sistemde Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri

Yeni sistemin yürürlüğe girdiği Haziran 2018 tarihinden itibaren Cumhurbaşkanı kanunla düzenlenmiş alanlar dışında ve yürütmenin alanına giren konularda kararname çıkarabilmektedir. Yeni sisteme geçişle beraber yukarıda da ifade edildiği gibi madde olarak kanunlaşan tekliflerden oldukça fazla madde içeren Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarılmıştır. Çıkarılan Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerin sınırları belirli olmaktan uzak kalmış ve TBMM'nin denetiminden ve istişaresinden muaf kalmıştır. Gerek muhalefet partileri gerekse AB raporlarında yürütmenin Anayasa'da çizilen ve muğlak bırakılan 'yürütmenin alanına giren konular' dışında yasama faaliyeti alanına giren kararnameler çıkardığı vurgulanmıştır. Örneğin AB Komisyonu 2020 tarihli Raporu'nda, Aralık 2019 tarihinden raporun yayınlandığı tarihe kadar geçen süre içerisinde yürütme tarafından Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin yetki kapsamı dışında kalan 53 Kararname yayınladığını belirtmektedir.<sup>19</sup>

### CHS'nde Genişleyen Bürokrasi ve Yürütmenin Etkinliği

Yeni sisteme geçişle beraber birçok bakanlık ve kurum birleştirilmiş, yeni kurumların da eklenmesiyle yürütmenin yapısı genişlemiştir. Örneğin Cumhurbaşkanlığı bünyesinde danışmanlık ve koordinasyon işlevlerini yerine getirmek üzere dokuz adet politika kurulu tesis edilmiştir. Bu kurullar ile Bakanlıklar ayrı yapılar halinde görev yapmaya devam etmiş ve bunlar arasındaki ilişkiler düzenlenmemiştir. Yeni sisteme geçişin ardından kamu yönetiminde yapılan geniş çaplı yeniden yapılandırma, idarenin hesap verebilirliği ve etkinliğini olumsuz etkilemiştir. Halihazırda çıkartılan Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin başka Kararnamelerle yeniden düzenleme sıklığı, yürütmenin bu süreçteki etkinlik kaybının bir göstergesi

<sup>18</sup> [www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2020/women-in-politics-map-2020-en.pdf?la=en&vs=827](http://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2020/women-in-politics-map-2020-en.pdf?la=en&vs=827)

<sup>19</sup> Bkz. [www.ab.gov.tr/siteimages/trkiye\\_raporustrateji\\_belgesi\\_2020/turkey\\_report\\_30.10.2020.pdf](http://www.ab.gov.tr/siteimages/trkiye_raporustrateji_belgesi_2020/turkey_report_30.10.2020.pdf)

olmuştur. Örneğin 9 Temmuz 2018 tarihinden Aralık 2019 tarihine çıkartılan 55 Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nden 31'i, çıkartılmış Kararnameleri yeniden düzenleyen kararnameler niteliğinde olmuştur.<sup>20</sup> Yürütmenin etkinlik seviyesindeki azalmada, yeni sisteme geçişle beraber kişilere, kurumlara özel düzenlemeler yapılması ve sistemin yükünü kaldıracak liyakatli kadroların eksikliği etkili olmaktadır. Bu tip düzeltici değişikliklerin sıklığı yeni sistemin kurumsallaşma seviyesindeki düşüklüğe de bağlanabilir.

Yürütmenin etkinliğini azaltan bir diğer önemli faktör de parlamenter sistemde yürütme organının kanun teklifi hazırlığı süreçlerinde aktif olan bürokrasinin yeni sisteme geçişle beraber Cumhurbaşkanlığı'na aktarılmaması olmuştur.<sup>21</sup> Kurumsallaşmayı basit şekilde kuralların işlerlik kazanması ve kişiselikten/keyfilikten uzaklaşma olarak tanımlarsak; yürütme içerisinde kurumsallaşma seviyesinin oldukça düşük kaldığı ortaya çıkmaktadır. Bu bağlamda Cumhurbaşkanlığı'na tanınan ve Meclis denetimine tabi olmayan geniş atama yetkileri belirleyici rol oynamaktadır. Bunun sonucunda yürütme bürokrasisi içerisinde siyasi saikli atama seviyesi artmakta ve alanında uzman personel istihdamı zorlaşmaktadır.

Başkanlık sistemlerinde demokratik meşruiyete sahip bir başkanın bulunması nedeniyle kişiselleşme seviyesinin daha yüksek olması doğaldır. Ancak, yürütme bürokrasisi ve düzenleyici ve denetleyici kurumların özerklikleri sistemin etkin işleyişi açısından büyük önem taşımaktadır. Bu çerçevede, yeni sisteme geçişle beraber birçok düzenleyici ve denetleyici kurum doğrudan Cumhurbaşkanlığı'na bağlanmıştır. Rekabet kurumu, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, Merkez Bankası gibi birçok kurum doğrudan Cumhurbaşkanlığı'na bağlanmıştır. Bununla beraber Sayıştay denetimine tabi olmayan Varlık Fonu da Cumhurbaşkanlığı'na bağlıdır. Anayasa'da Cumhurbaşkanlığı'nın geniş atama yetkileriyle beraber düzenleyici ve denetçi kurumlar üzerindeki etkisi, şeffaflık ve hesap verebilirliği olumsuz yönde etkilemiş, yürütmenin etkinlik seviyesini ve denetlenebilirliğini aşağıya çekmiştir.

<sup>20</sup> Bkz. Kemal Gözler, Cumhurbaşkanlığı Sisteminin Uygulamadaki Değeri: Bir buçuk Yıllık Bilanço. [www.anayasa.gen.tr/cbhs-bilanco.htm](http://www.anayasa.gen.tr/cbhs-bilanco.htm)

<sup>21</sup> Bkz. Kemal Gözler, Cumhurbaşkanlığı Sisteminin Uygulamadaki Değeri: Bir buçuk Yıllık Bilanço. [www.anayasa.gen.tr/cbhs-bilanco.htm](http://www.anayasa.gen.tr/cbhs-bilanco.htm)

## CHS'nin Siyasi Parti Sistemi Üzerine Etkisi

Demokratik başkanlık sistemlerinde disiplin ve parti-içi demokrasi süreçlerinin iyi işletilmesi nedeniyle başkanın partisinin yasama hakimiyetini sağlaması durumunda dahi, yasama erki etkin denetim faaliyetinde bulunabilmektedir. Başkanlık sistemleri doğaları gereği parti örgütlerinde kişiselleşmenin artmasına yol açmakta ve sistemin çoğunlukçu yapısı nedeniyle kutuplaşma seviyesini belli seviyelerde arttırıcı etki yapabilmektedirler. CHS'nin siyasi parti sistemi üzerindeki etkilerini üç başlık altında incelenebilir: (1) siyasi parti örgütleri üzerindeki etkileri, (2) siyasi rekabet ve kutuplaşma üzerine etkileri, (3) vatandaşların siyasi partilere güveni.

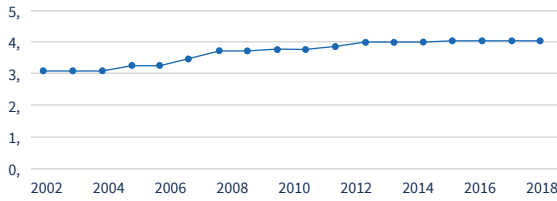
### Siyasi Parti Örgütleri

CHS öncesi sistem tartışmalarında Siyasi Partiler Kanunu'nda değişiklik ihtiyacı tüm siyasi partiler tarafından gündeme getirilmiştir. Ancak yapılan düzenlemeler, Türkiye'deki siyasi partilerin aşırı merkezi, liderci ve disiplinli örgütsel yapısını değiştirecek değişiklikler olmamıştır. Günümüzde siyasi partiler demokratik başkanlık sistemlerinde rastlanılamayacak kadar disiplinli ve parti-içi demokrasiden uzak örgütsel yapılara sahiptirler. Liderin son derece etkin olduğu bu tip parti yapıları seçmen-parti ilişkisinin de lider üzerinden kurulmasına yol açmıştır. CHS'ne geçişle beraber, parti-seçmen ilişkisinde lider üzerinden yaşanan kişiselleşme en belirgin olarak iktidarda bulunan Adalet ve Kalkınma Partisi'nde ortaya çıkmaktadır. Parti örgütünün tamamıyla lider kontrolünde olması ve parti-seçmen ilişkisinin parti politikaları/programı yerine lider üzerinden kurulmuş olması, Türkiye'de parti sisteminin kurumsallaşma seviyesini baskılayan temel bir faktör olmaya devam etmekte ve siyasi parti sisteminin istikrarını bozma potansiyelini korumaktadır.

## Siyasi Rekabet ve Kutuplaşma Seviyesi

Yeni sisteme geçiş tartışmalarında başkanlık sistemini savunanlar tarafından sıkça dile getirilen bir unsur da sistemin '50+1' olarak tarif edilen çoğunlukçu doğası gereği siyasi partileri uzlaşmaya teşvik etme potansiyeli olmuştur. Her ne kadar geniş seçmen kitlesini mobilize etme ihtiyacı bu yönde teşvik edici bir faktör olsa da, başkanlık sistemlerinin 'kazanan hepsini alır' mantığının siyasi kutuplaşmayı arttırıcı etkileri olmaktadır. Bu çerçeveden bakıldığında, yeni sisteme geçmeden önce de siyasi olarak son derece kutuplaşmış bir siyasi iklime sahip olan Türkiye'de CHS siyasi rekabeti ve kutuplaşmayı sistemin savunucularının beklediği yönde yumuşatmamıştır (Grafik 6).

Grafik 6. V-Dem Siyasi Kutuplaşma Seviyesi



**Not:** 0 siyasi kutuplaşmanın bulunmadığı durumu işaret ederken, 5 siyasi kutuplaşmanın en fazla olduğu durumu göstermektedir.

Kaynak: [www.v-dem.net/en/](http://www.v-dem.net/en/)

## Siyasi Partilerin Meşruluğu, Vatandaşların Siyasi Partilere Güveni, Parti-Seçmen İlişkisi

Siyasi partilerin meşruluğu, kurumsallaşma seviyesi yüksek demokratik bir parti sisteminin yamsal bileşenidir. Türkiye'de gerek siyasi partilerin geçmişten gelen liderci yapısı gerekse Türk siyasetindeki yozlaşma-yolsuzluk seviyesinin geçmişten günümüze yüksek oluşu, siyasi partilerin meşruiyetini olumsuz etkileyen temel faktörler arasındadır.

2008 yılında Avrupa Toplumsal Anket (*European Social Survey*) verileri Türkiye'de siyasi partilere tam güven duyanlarının oranını %5 olarak vermekte, siyasi partilere hiçbir şekilde güven duymayanların oranını ise %33.2 olarak belirtmektedir.<sup>22</sup> Bu veriler Türkiye'de siyasi partilere güven probleminin geçmişten gelen bir problem olduğunu ortaya koymaktadır. Denge ve Denetleme Ağı'nın KONDA ile beraber hazırladığı Türkiye'de Demokrasi Talebi Raporu, siyasi partilerin meşruiyet probleminin yeni sisteme geçişle beraber artarak devam ettiğini göstermektedir. KONDA'nın araştırmasına göre 6 kişiden 1'i siyasi partilere güven duymaktadır.<sup>23</sup>

Siyasi partilerin meşruluğunun bir diğer göstergesi de siyasi parti üyelikleri ve parti-üye ilişkisinin nasıl şekil aldığıdır. Türkiye'de siyasi parti üye sayıları ve bu sayının siyasi parti seçmen sayısına oranı, özellikle iktidar partisi olan Adalet ve Kalkınma Partisi'nde oldukça yüksektir. 11 Kasım 2020 tarihi itibarıyla AK Parti'nin üye sayısı 11 milyona ulaşmıştır.<sup>24</sup> Partinin en yakın seçimlerde aldığı oy oranı dikkate alındığında, üye-seçmen oranı %51'e ulaşmaktadır. Ana muhalefet partisi konumunda olan Cumhuriyet Halk Partisi'nin üye sayısı aynı tarihte 1.252.905 ve üye-parti seçmen oranı ise %11'dir. İktidar ve muhalefet partileri arasındaki sayısal fark, Türkiye'de parti-üye ilişkisinin içeriği hakkında fikir vermektedir. Türkiye'de siyasi parti üyeliği, üyelik aidatı ve/veya parti aktivitelerine aktif katılım gibi koşullara bağlı olmadığından, daha çok seçmen için fayda sağlama potansiyeline sahip araçsal bir ilişki şeklindedir. Türkiye'de patronaj ve kayırmacılığın boyutları ve parti-üye ilişkisinin araçsallığı dikkate alındığında, üye sayıları siyasi partilerin meşruiyetinin bir göstergesi olarak görülmemektedir. Bu bağlamda, parti-içi demokrasi ilkesinin hayata geçirilmesi, Türkiye'de siyasi parti üyeliği yapısının da tartışılmaya açılıp düzenlenmesiyle mümkün olacaktır.

CHS'ye geçişle siyasi parti-seçmen ilişkisinde siyasi liderin belirleyiciliği giderek artmıştır. Parti-seçmen ilişkisinin parti lideri üzerinden belirlenmesi

<sup>22</sup> [www.europeansocialsurvey.org/](http://www.europeansocialsurvey.org/)

<sup>23</sup> [tr.euronews.com/2020/05/22/demokrasi-talebi-raporu-makul-vatandas-olmak-makbul-mu](http://tr.euronews.com/2020/05/22/demokrasi-talebi-raporu-makul-vatandas-olmak-makbul-mu)

<sup>24</sup> [www.yargitaycb.gov.tr/icerik/1144](http://www.yargitaycb.gov.tr/icerik/1144)

siyasi partilerin etkin temsil kabiliyetini azaltmakta ve parti sisteminin sağlıklı işleyişini olumsuz etkilemektedir. Aynı zamanda siyasi parti-seçmen ilişkisinin lider üzerinden kurulması, siyasi partilerin üye ve milletvekillerinin de parti liderinin etkisi altında kalmalarına neden olmakta ve parti örgütlerinin kişiselleşme seviyesini de arttırmaktadır.

CHS'ye geçişin ardından parti sistemi ve parti-seçmen ilişkisi yönünden yaşanan bir diğer gelişme, kamuoyuna yansıyan anket çalışmalarında 'kararsız seçmenler' olarak belirtilenlerin sayısındaki artış olmuştur. Kararsız seçmenlerdeki bu artış çeşitli nedenlerle açıklanabilir; fakat gri alandaki seçmen sayısındaki artış da Türkiye'de parti sisteminin halihazırda düşük olan kurumsallaşma seviyesinin yeni sisteme geçişle daha da azaldığını göstermesi bakımından önemlidir.

## Sonuçlar

- Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçişle beraber normatif/anayasal temelde yürütme ve yasama erklerinin yetkileri yeniden tanımlanmıştır. Yapılan Anayasal değişikliklerle Türkiye, anayasal/normatif olarak yürütmenin yasama içerisinden çıkmadığı ve ayrı demokratik meşruiyete sahip olduğu, yasamanın da kanun yapma ve yürütmeyi denetleme yetkileri kazandığı başkanlık sistemine geçmiştir.
- Dünyadaki demokratik başkanlık sistemleri ile kıyaslandığında, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, yürütmenin yetki alanının yasama alanını da kontrol edecek şekilde aşırı ölçüde genişlediği ve sert kuvvetler ayrılığı prensibinin yürütme lehine bozulduğu bir sistem olarak işlemektedir.
- Sistem tartışması; Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin yürütmeyi aşırı güçlü kılması, yasamayı ise kanun yapma ve denetim yönünden işlevsizleştirilmesi nedeniyle Türkiye'nin temel tartışma konularından biri olmaya devam etmektedir. Muhalefet partilerinin giderek somutlaşan 'güçlendirilmiş parlamenter sistem' önerileri 'sistem tartışmasının' önümüzdeki dönemde de gündemde ağırlığını koruyacağını göstermektedir.
- Türkiye'de gerçekleşen Anayasal değişiklikler incelendiğinde, yasama organı olan TBMM'nin kanun yapma ve denetim yapma yetkileri ve araçları kanunlarda ortaya konmuştur.
- Normatif/anayasal çerçeveden incelendiğinde, yeni sistemde yürütmenin kararname çıkarma yetkilerinin sınırları net tanımlanmamıştır. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin TBMM denetiminden muaf bırakılmaları demokratik denge ve denetleme açısından sorunludur.
- Aynı çerçeveden incelendiğinde, yasama organı olan TBMM'nin etkin denge ve denetleme yapacak araçları yürütme lehine kısıtlanmıştır. Bu araçların başında Cumhurbaşkanlığı tarafından hazırlanan yıllık bütçenin onayı gelmektedir. Yeni sistem, TBMM'nin bütçeyi onaylamaması durumunda yürütmeye bir önceki bütçeyle devam etme yetkisi vermiştir. Böylelikle, demokratik başkanlık sistemlerinde yasamanın elinde önemli bir denge ve denetleme aracı olan bütçe onayı yetkisi etkisiz bırakılmıştır.
- TBMM'nin elindeki denetleme araçları incelendiğinde, yasama erkinin yürütmeyi etkin denetimi oldukça zorlaştırılmıştır. Milletvekillerine verilmiş olan cumhurbaşkanı yardımcılara ve bakanlara yazılı soru mekanizması sağlıklı işlememiştir. Bunda temel etken, soruların cevaplanmaması durumunda ilgili bakan ya da yardımcılara herhangi bir yaptırım tanımlanmamış olmasıdır. Meclis soruşturması gibi mekanizmaların da yüksek nitelikli çoğunluk kararına bağlanması nedeniyle işlevsiz kaldığı görülmektedir.
- TBMM'nin kendisine verilen kanun yapma ve denetim yetkilerini kullanmasında yukarıdaki Anayasal değişiklikler engel teşkil etse de, yeni sistemde yasama ve yürütme arasındaki sert-kuvvetler ayrılığını yürütme lehine bozan ve yasama erkinin kendisine verilen yetkileri kullanmasını engelleyen temel faktör, Siyasi Partiler Kanunu'nda parti-içi demokrasiyi güçlendirecek reformun yapılmamış olmasıdır.
- Cumhurbaşkanı'nın kendi partisiyle devam eden liderlik ilişkisi -Türkiye'deki parti örgütlerinin disiplinli ve parti-içi demokrasiden uzak örgütsel yapılarıyla birleştiğinde- yürütmenin başı olan Cumhurbaşkanı'nın yasama üzerinde demokratik başkanlık sistemlerinde görülmeyen bir etki-

ye sahip olması sonucunu doğurmuştur. Sonuç olarak Siyasi Partiler Kanunu'nda parti-içi demokrasiyi güçlendirici reformların yapılmaması, yeni sistemi yürütmenin yasama üzerinde son derece etkili olduğu ve iki erk arasında demokratik denge ve denetleme ilişkisinin kurulmadığı hiper-başkanlık sistemine yaklaştırmıştır.

- Yeni sistemin yürütme erki bağlamında karnesi incelendiğinde, Cumhurbaşkanı'nın sınırlı muğlak bırakılmış ve TBMM denetiminden muaf tutulmuş kararname yetkisi yasama erkinin kanun yapma yetkisinin önüne geçecek şekilde geniş kullanılmıştır.
- Yürütme erki içerisinde Cumhurbaşkanı'nın sınırsız atama yetkisi düzenleyici ve denetleyici birçok kurumun Cumhurbaşkanı'na bağlanması sonucunu doğurmuştur.
- Yürütmenin etkinliği çerçevesinde incelendiğinde, çıkarılan Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin birçoğu halihazırda çıkarılmış kararnameleri düzeltici nitelikte olmuştur. Bu noktada eski sistemde kanunların hazırlanmasında etkili olan ve personel seçimini liyakat ve uzmanlık temelinde yapan kurumlar ortadan kaldırılmış, bu personel başka alanlara kaydırılmıştır. Bunun sonucunda aşırı şekilde kişiselleşmiş ve kurumsallık seviyesi düşük bir yürütme erki ortaya çıkmıştır.
- Yeni sistemde yasama organı olan TBMM'nin etkinlik karnesi de oldukça zayıftır. Yeni sistemle, yasamaya verilen kanun yapma ve denetim yetkileri oldukça işlevsiz kalmıştır. Denetim yönünden incelendiğinde, TBMM'nin elinde olan denetim araçları etkisiz kalmış, Milletvekillerinin verdiği çoğu Yazılı Soru Önergesi ya hiç cevaplanmamış ya da Anayasa'da tanımlanan süre içerisinde yanıtlanmamıştır.
- Kanun yapma yönünden incelendiğinde, TBMM temelde kanunların etki analizlerinin komisyonlarda katılımcı müzakere süreçleriyle yapıldığı etkin kanun yapan bir kurum görüntüsü vermemiştir. Demokratik açıdan oldukça sorunlu

olan torba yasa uygulaması temel kanun yapma tekniği olarak kalmış, komisyonlar etkin çalıştırılmamış ve bu nedenlerden dolayı yasama organı kanunların onay mercii olmaktan öteye gidememiştir. Cumhurbaşkanı'nın partisizliği olan liderlik ilişkisi yürütmenin yasama faaliyetinde oldukça etkili olması sonucunu doğurarak, yasamayı daha da işlevsiz hale getirmiştir.

- Yeni sistemin siyasi partiler ve parti sistemi üzerindeki etkileri incelendiğinde özellikle iktidar bloğundaki partilerin merkezileşme ve kişiselleşme seviyelerinin arttığı görülmektedir. Parti sistemi açısından da yeni sistemin Türkiye'deki siyasi kutuplaşma seviyesini azaltıcı bir etkisinin olmadığı görülmektedir. Yeni sistem parti-seçmen ilişkisi yönünden de parti sisteminin düşük olan kurumsallaşma seviyesini daha da aşağıya çekmiştir. Yeni sistemle siyasi partilere güven seviyesinde bir artış yaşanmamış ve özellikle iktidar partisinin seçmeniyle kurduğu ilişki daha da kişiselleşmiştir. Parti sisteminin kurumsallaşma seviyesindeki düşüşün bir diğer göstergesi de kamuoyunda 'kararsız seçmen' olarak adlandırılan ve herhangi bir partiyle bağı olmayan seçmen kitlesinin giderek artmasıdır.

## Öneriler

- CHS demokratik başkanlık sistemlerinde görülen yasamanın yürütme erkini etkili şekilde denetleyebildiği ve sert kuvvetler ayrılığı ilkesinin uygulandığı örneklerden oldukça farklı bir sistemdir. Denge ve Denetleme Ağı olarak, yeni sistem yürürlüğe girmeden önce ve yürürlüğe girdikten sonra yaptığımız çalışmalar ve bu çalışmalardaki öneriler hala geçerliliğini korumaktadırlar.<sup>25</sup> Muhalefet partilerinin söylemleri, Türkiye'de önümüzdeki dönem de yönetim sisteminin tekrar tartışılacağı ihtimalini güçlendirmektedir. Başkanlık sistemleri de denge ve denetim mekanizmaları Anayasal olarak kurulduğunda ve yasama ve yürütme erkleri arasında sert kuvvetler ayrılığı sağlandığında demokrasinin sağlıklı

<sup>25</sup> Bkz. <http://www.birarada.org/tr/27661/3-Mart-2018-Demokrasi-Masasi-Bulusmasi-Cumhurbaskanligi-Sisteminde-Nasil-bir-Denge-Denetleme>, <http://www.birarada.org/tr/27111/Gundem-Anayasa-Mevzu-Denge-Denetleme-Anayasa-Degisikligi-Kanununun-Denge-ve-Denetleme-Bakimindan-Degerlendirilmesi>, <http://www.birarada.org/tr/27411/Etkin-Meclis-Icin-Nasil-Bir-Siyasi-Parti-ve-Secim-Sistemi-Ihtiyaclar-Olcutler-Oneriler>, <http://www.birarada.org/tr/27534/YENI-SISTEM-YENI-ICTUZUK-Guclu-ve-Etkin-Meclis-Icin-Oneriler>

işleyebildiği sistemlerdir. Bu nedenle CHS'ni dünyadaki demokratik başkanlık sistemlerinin iyi uygulamalarına yaklaştıracak önerilerimizi, yasama ve yürütmeye ilişkin öneriler olarak iki başlık altında tekrar sunuyoruz.

## Yasama

- CHS'de yasama ve yürütme erkleri arasında sert kuvvetler ayrılığını bozan ve TBMM'nin etkin kanun ve denetim yapma işlevlerini engelleyen temel faktör Cumhurbaşkanı'nın siyasi partisiyle liderlik seviyesinde devam eden ilişkisidir. Bu çerçevede, Türkiye'de parti içi demokrasi güçlendirilmeli ve mevcut lider odaklı parti disiplininin aşılması için Siyasi Parti Kanunu yeniden düzenlenmelidir. Ön seçim ve açık liste gibi aday belirleme süreçleri siyasi partilerin inisiyatifine bırakılmamalıdır.
- Cumhurbaşkanı'nın bir siyasi partinin başkanı ya da yöneticisi olması engellenmelidir.
- Halihazırda uygulanan seçim sistemi, temsilde adalet ve vatandaşa karşı sorumlu milletvekilliği yaratma bağlamında sorunludur. Seçim sistemi, temsilde adaleti sağlayacak ve vatandaş-vekil ilişkisini kuvvetlendirecek şekilde düzenlenmelidir.
- Vekillerin vatandaşa, sivil topluma ve medyaya karşı hesap verebilir olması sağlanmalıdır. Vatandaşların ve diğer paydaşların TBMM'nin denetim ve kanun yapma aktivitelerini takip edebileceği mecralar geliştirilmelidir.
- Meclis komisyonlarının kanunların etki analizini yapma ve kanunların uygulamasını denetleme işlevleri güçlendirilmelidir. Bu çerçevede, komisyonların uzman görüşlerine başvurmaları zaruri olmalı ve görüş verecek uzmanların liyakat temelinde belirlenmesi sağlanmalıdır. Komisyonların çalışmaları görüşmeler ve uzman görüşlerini kapsayacak şekilde canlı yayınlanmalıdır. Komisyon çalışmaları sivil toplumun katılımını teşvik eden katılımcı ve müzakereci süreçler olarak yeniden yapılandırılmalıdır. Komisyonların bu çalışmaları sağlıklı yürütebilecekleri yeterli süreler belirlenmelidir. Komisyonlarda muhalefet partilerinin temsili artırılmalı, komisyon başkanlarından biri mutlaka muhalefet partilerinden olmalıdır.
- Torba yasa ya da temel yasa gibi uygulamalar karşılaştırılmalı; hukukun temel ilkelerine uygun, nitelikli yasaların hazırlanması için altyapı hazırlanmalıdır. Yasa önerilerinin Meclis'e sunulmasıyla, Genel Kurul'a gelmesi arasında, TBMM'de katılımcı müzakereye olanak sağlayacak süre olmasıyla ilgili düzenleme yapılmalıdır.
- Vekillerin yasama süreçlerine ilişkin bilgi ve deneyimlerini arttıracak düzenlemeler yapılmalıdır. Bu çerçevede, Meclis içerisinde oluşturulacak bir yasama akademisiyle, vekiller, danışmanlar ve Meclis bürokrasisinin yasama kapasitesi güçlendirilmelidir.
- Sivil toplum katılımını ve kapsayıcılığını arttıracak sivil toplum birimi benzeri mekanizmalar Mecliste geliştirmelidir. Sivil toplum yasama süreçlerine katılmak ve bilgi vermekle ilgili hakları yasal güvence altına alınmalıdır.
- Meclis'in etkin denetim yapabilmesini sağlayacak düzenlemeler yapılmalıdır. Meclis soruşturması komisyonunun kurulması ve Yüce Divanla sonuçlanmasında aranan yüksek nitelikli çoğunluk kararı gözden geçirilmelidir. TBMM'nin yürütmeye yönelik ciddi iddaların üzerine gidebilmesini sağlayacak düzenlemeler yapılmalı; Meclis soruşturması komisyonunda muhalefetin temsili artırılmalıdır. Yürütme mensuplarının bu komisyonlara hesap vermesini zorunlu kılaacak mekanizma ve yaptırımlar getirilmelidir.
- Yazılı Soru Önergesi aracının etkin kullanımını sağlayacak düzenlemeler yapılmalıdır. Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanların belirlenen süre içerisinde sorulara yanıt vermemeleri durumunda belirli yaptırımlar getirilmelidir.
- Yasama ve yürütmeyi müzakereye zorlayacak temel unsur olan bütçe önerisinin katılımcı ve müzakereci mekanizmalarla denetimini sağlayacak bütçe brimi TBMM'de oluşturulmalıdır. Bu çerçevede, Sayıştay'ın sunduğu raporların TBMM'de ayrıntılı olarak görüşüleceği denetim komisyonları kurulmalı ve bu komisyonlarda muhalefet partilerinin temsili eşit temsil prensibi çerçevesinde sağlanmalıdır.



- Komisyonların, yılın belli zamanlarında veya ihtiyaç oldukça, Bakanların bütçe uygulamaları, faaliyetleri, plan ve projeleri hakkındaki görüş ve değerlendirmelerini almak için ilgili Bakanları davet etmelerini ve onlardan görüş almalarını sağlayacak mekanizmalar kurulmalıdır.

## Yürütme

- Cumhurbaşkanı kararnemelerinin alanı anayasal olarak net şekilde belirlenmelidir. Kararnemelerin hem yasama hem de yargı tarafından etkin denetimine olanak verecek düzenlemeler yapılmalıdır.
- Cumhurbaşkanının temel kuvvet kullanma gibi yetkileri için Meclis'e bilgi ve rapor verme zorunluluğu getirilmelidir.
- Cumhurbaşkanlığı bürokrasisinin ve cumhurbaşkanına ait atama/görevden alma yetkilerinin sınırları Anayasal olarak çizilmelidir. Hangi kurumlar için siyaseten atama ya da görevden alma yapabileceğinin esasları belirlenmelidir.
- Benzer şekilde, yüksek bürokrasinin sınırlarının nerede başlayıp nerede bittiği açık olarak belirlenmelidir. Adayların hangi esasa göre ve nasıl seçildikleri, diğer adayların kimler oldukları gibi bilgiler kamuoyunun erişimine açık olmalıdır.
- Düzenleyici ve denetleyici kurumlar da dahil olmak üzere, tüm yüksek bürokrasinin atama ve seçim süreçlerinde adayların TBMM bünyesinde oluşturulacak ve siyasi partilerin eşit temsilinin sağlandığı komisyonlar önünde dinlenmesi sağlanmalıdır. Cumhurbaşkanı'nın yaptığı atamaların bu tip komisyonlarda dinlenmesi atamalarda liyakat ve yeterlilik ilkelerinin gözetilmesini sağlaması bakımından önemlidir.
- Yeni sistemde, Cumhurbaşkanının herhangi bir sebeple görevinden ayrılması durumunda, yerine seçimle gelmemiş olan yardımcısı görev almaktadır. Demokratik meşruiyeti sağlamak açısından Anayasal ya da yasal düzeyde yapılacak bir değişiklikle, cumhurbaşkanının seçimlere, yardımcılarını da içeren bir listeye girmesi sağlanmalıdır.
- Kamu reformunda, yürütmede rasyonellik ve

bütüncülüğün egemen olması sağlanmalı, harcamaların genel refahla dengelenmesi sağlanmalıdır. Kamuda açık görev tanımları yapılmalı özel yasalarla koruma altına alınan kamu istihdamının önüne geçilmelidir.

- Yürütme ve kamu bürokrasisinde etkinliği arttıracak önlemler alınmalı; atamalar ve görevden almalar liyakat ve yeterlilik temelinde yapılmalıdır. Kamu personel alımını ve Cumhurbaşkanı kararnemelerini teknik boyutta inceleyecek ve hazırlayacak, uzman kadrolardan oluşan birimler oluşturulmalıdır.



DENGEVE  
DENETLEMEAđI



[birarada.org](http://birarada.org)



[dengevedenetlemeagi@birarada.org](mailto:dengevedenetlemeagi@birarada.org)



DengeDenetleme



DengeDenetleme