



Dr. Levent Gönenç¹
Hukuk Çalışmaları Merkezi Direktörü

HÜKÜMET SİSTEMİ TARTIŞMALARI- 2: CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ'NİN BİR YILLIK PERFORMANSI

Bundan önceki yazımda²; Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin (CHS) kabulünden önce, sistemi savunanların temel argümanlarından birinin, bu hükümet modelinin koalisyonlara son vereceği şeklindeki argüman olduğunu belirtmiş ve bu argümanın siyasal gerçeklikle örtüşmediğini ifade etmiştim. Bu "Politika Notu"nda yürürlüğe girmesinin üzerinden yaklaşık bir yıl geçen CHS'nin performansı ve aksayan yönleri üzerinde duracağım.

I. YAPISAL PROBLEMLER

CHS yürürlüğe girmeden önce, ilgili literatürde şu noktanın üzerinde ısrarla durulmuştu: Hükümet sistemi değişikliği gibi çok önemli bir anayasal reforma ciddi ve kapsamlı bir hazırlık süreci olmadan girilmemelidir. Deyim yerindeyse, devasa devlet makinasının her bir dişlisi, her bir çarkı gözden geçirilmeli, her bir parçanın diğerleriyle ilişkisi önerilen sistem tasarımına göre yeniden tanımlanmalıdır. CHS'ye geçilirken böyle bir çalışma yapılmadığı görülmektedir. Bu "hazırlıksız reform"un, yürürlüğe girmesinden bu yana bir yıl geçmiş olmasına rağmen, olumsuz etkilerini şimdiden göstermeye başladığı söylenebilir. Bu bağlamda, sözünü ettiğimiz bu eksiklik, sistemde ortaya çıkan bir takım "yapısal defekt"lerin asıl sebebi gibi görünmektedir.

¹ https://www.tepav.org.tr/tr/ekibimiz/s/1279/Levent+Gonenc_+Dr.

² Hükümet Sistemi Tartışmaları-1: Türkiye'de Koalisyonlar dönemi gerçekten bitti mi?
<https://www.tepav.org.tr/tr/haberler/s/10014>

a. Delegasyon Zinciri:

Fikrimce, CHS'nin en önemli yapısal sorunu, daha önce "delegasyon zinciri" olarak tanımladığım, sistemdeki yetki-sorumluluk haritasının netleşmemiş olmasıdır. "Cumhurbaşkanı > Cumhurbaşkanı Yardımcısı (veya yardımcıları) > Bakanlar > Bürokrasi" şeklinde özetlenebilecek olan bu zincirin; hangi aşamasında kimin yetkili olduğu, hangi konunun kimin görev alanına girdiği, hatta pek çok durumda imza yetkisinin kime ait olduğu açık bir biçimde tanımlanmış olmadığından, özellikle önemli konularda sorumluluk almaktan çekinen bürokratlar, merkezi otoriteden "doğrudan" talimat almadan iş yapmaz hale gelmiş durumdadırlar. Bu durum, hem bürokrasinin işleyişini yavaşlatmakta, hem de Cumhurbaşkanı'nın iş yükünü arttırmaktadır.

b. Merkeziyetçilik İçinde Dağınıklık:

CHS, eğer kamuoyuna takdim edildiği gibi başkanlık sisteminin bir versiyonu ise, yönetme yetkilerinin tek bir merkezde toplandığı ve merkezde alınan kararların delegasyon zinciri yoluyla aşağıya doğru iletilip icra edildiği bir sistem olmalıdır. Ancak uygulamada yetki-sorumluluk haritası sağlıklı bir biçimde oluşturulmadığı için sistemde bir "odaklanma sorunu" yaşandığı da aşikardır. Özellikle aynı konunun farklı birimler tarafından çalışılması beraberinde "bürokratik bir dağınıklık" getirmektedir. Bunun yanında, parlamenter sistem şemasına uygun olarak tasarlanmış bakanlık yapılarının yeni sistemde hemen hemen aynen muhafaza edilmesi, sistemle uyumlu olmayan bir işleyişin de ortaya çıkmasına sebep olmaktadır. Deyim yerindeyse, elma ağacına yapılan armut aşısının tutması beklenmektedir.

c. Merkezi İzolasyon:

CHS'de her ne kadar sivil toplum örgütleri ve çeşitli toplum katmanlarıyla iletişimi sağlayan kanallar var gibi görünse de, uygulamada hak ve menfaat sahibi kişi ve grupların merkezi otoriteye ulaşma ve istek ve taleplerini iletme imkanı oldukça sınırlıdır. Parlamenter sistemde toplum ve devlet arasında bir "köprü" vazifesi gören bakanların ve milletvekillerinin CHS'de muadili yoktur. Tüm bunlar merkezi otorite ile geniş toplum kesimleri arasında bir kopukluğun ortaya çıkmasına sebep olmaktadır.

d. Merkez-Çevre İlişkileri

Son olarak, merkezi otorite ile yerel yönetimler arasındaki hukuki ilişkinin de yeniden ele alınması gerektiğine işaret edelim. Özellikle son yerel seçimlerden sonra daha fazla önem kazanan yerel idarelerin özerk alanlarının, diğer ülkelerdeki başkanlık sistemlerinde olduğu gibi, "yerinden yönetim" ilkesine uygun olarak "mahfuz" bir yetki sahası biçiminde tanımlanması uygun olur.

II. İŞLEYİŞE İLİŞKİN PROBLEMLER

Bu başlıkla ilgili olarak, CHS'nin yeni yürürlüğe girdiği ve dolayısıyla işleyişinde bir takım aksaklıkların ortaya çıkmasının doğal olduğu söylenebilir. Bu tespitte haklılık payı olmakla birlikte, aşağıda değineceğim problemler, zamanında müdahale edilmezse kronikleşebilir.

a. Koordinasyon Problemi:

CHS'nin şemasına bakıldığında, sistemdeki unsurların, suyun halkaları veya soğanın zarları gibi yapılandırıldığı görülür. Bir başka ifadeyle, içeriden dışarıya doğru genişleyen halkalar sistemin temel unsurlarını teşkil eder. Bu organizasyon şemasında, özellikle Cumhurbaşkanlığı bünyesinde oluşturulan kurullar ve ofisler merkezi otoritenin çeperleri gibidir.

Teorik açıdan CHS'nin yapısı böyle olmakla birlikte, uygulamada ciddi bir koordinasyonsuzluk yaşandığı görülmektedir. Söz konusu kurul ve ofislerin ne iş yaptığı, etkin bir biçimde çalışıp çalışmadığı, daha da önemlisi (kendi aralarında ve görev alanlarıyla ilgili olarak bakanlıklar arasında) yerine getirmeleri beklenen koordinasyon işlevini yerine getirip getirmediği kamuoyunda tartışma konusudur.

b. Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri:

CHS'de Cumhurbaşkanı'nın yönetme kapasitesini hukuk alanına taşıyan en önemli enstrüman cumhurbaşkanlığı kararnameleridir. CHS'de tanımlandığı biçimiyle hukuk sistemimizde yeni olan bu enstrüman Cumhurbaşkanı tarafından sıklıkla kullanılmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri bu haliyle sanki Türkiye Büyük Millet Meclisi'nden (TBMM) "yasama rolü"nü çalmaktadır. Daha da önemlisi, sık sık değiştirilen ve hemen her hafta bir yenisi çıkarılan cumhurbaşkanlığı kararnameleri; TBMM'nin yasama yetkisini zafiyete uğratmakla kalmamakta, gerekçesiz ve müzakeresiz hazırlandıkları için "Hukuk Devleti"nin bel kemiği sayılan "hukuki belirlilik" ve "hukuki öngörülebilirlik" ilkelerini de zedelemektedir. Bir akşam yatıp bir sabah kalktığımızda belli bir konuda yepyeni bir düzenlemeyle karşılaşmak artık sık rastlanan bir durumdur.

c. Cumhurbaşkanı'nın İş Yüğü:

Yukarıda ele aldığım problemlerin kümülatif etkisi Cumhurbaşkanı'nın gittikçe artan iş yükünde somutlaşmaktadır. Basında yer alan haberlere göre, son dönemde Cumhurbaşkanı'nın önünde imzasını bekleyen 4500 evrak bulunmaktadır. Böyle bir çalışma takvimi ile alınan her bir karara yeterince zaman ayrılıp ayrılamayacağı, konulara gerektiği gibi nüfuz edilip edilemeyeceği üzerinde düşünülmesi gereken somut problemlerdir.

Sonuç olarak, CHS'nin yapısal ve işleyişe ilişkin problemleri etkin ve verimli bir yönetim mekanizmasının ortaya çıkmasına engel olmaktadır. Peki, çözüm nedir? Fikrimce çözüm; "Kuvvetler Ayrılığı" teorisinde üç kuvvetten biri olan TBMM'yi sistem içerisinde daha güçlü ve etkin kılmak ve Cumhurbaşkanlığı ve TBMM arasında geçişkenliği sağlayacak (teknoloji tabiriyle) bir "arayüz" tasarlamaktan geçiyor.

Bu nasıl yapılabilir ve yukarıda değindiğim problemler nasıl aşılabilir; bundan sonraki yazımda bu konuları ele alacağım.