

CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE TBMM'NİN GÜÇLENDİRİLMESİ İÇİN BAKANLARIN MİLLETVEKİLİ KÖKENLİ OLMASININ ANALİZİ

Prof.Dr.Fatih KIRIŞIK

Karabük Üniversitesi, İİBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü,

ORCID: 0000-0002-9663-7502

ÖZET

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, parlamenter sistemde yaşanan sorunları gidermek ve güçlü bir hükümet sistemi kurmak amacıyla kabul edilmiş bir sistemdir. Parlamenter sistemde yürütmenin parçalı olması ve zayıf örgütlenme modeli, karar verme süreçlerini hem ağırlaştırmış hem de zorlaştırmıştır. Karar verme süreçlerinde ortaya çıkan bu sorunlar, siyasal sistem üzerindeki bürokratik vesayetin devam etmesine ve ağırlaşmasına neden olmuştur. Seçilmiş Bakanlar Kurulunun karar verme süreçlerindeki zaafiyeti, bürokrasinin çoğu zaman kendi kendine karar alan ve uygulayan bir yapıda olmasına yol açmıştır. Bu durum, demokratik siyasal sistemin milletin iradesine dayanması ve seçilmiş makamlar aracılığıyla kamu politikalarının belirlenmesi ve yönetme faaliyetinin gerçekleştirilmesini aşırı derecede zorlaştırmıştır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, siyasal sistem üzerindeki bürokratik vesayetin kaldırılması amacıyla, parlamenter sistemdeki parçalı ve zayıf yürütme örgütlenmesini yeniden düzenlemiştir. Bu kapsamda, millet tarafından seçilmiş Cumhurbaşkanı başkanlığında yürütme yeniden örgütlenmiştir. Bürokratik vesayetin kaldırılması ve millet iradesinin devlet yönetiminde etkisinin artırılması temeli üzerine inşa edilen Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde bakanların durumu tartışmalı konulardan biridir. Milletvekili kökenli bakanlar ile milletvekili kökenli olmayan bakanlar konusunda kamuoyunda çeşitli eleştiriler yapılmaktadır. Bu bağlamda milletvekili kökenli bakanların milletin içinden seçilerek çıktığı, millet iradesini daha fazla önemseydiği, daha kolay görüşülebildiği, milletin talep ve şikayetlerini daha fazla dikkate aldıkları gibi ifadelerle sıkça rastlanılmaktadır. Bakanın milletvekili kökenli olması ya da doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atanması açısından bakıldığında, bu durumun atamanın kendi doğasından kaynaklanan olağan bir durum olduğu ifade edilebilir. Ancak Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi açısından konuya yaklaşıldığında, millet iradesinin devlet yönetiminde etkisinin artırılması açısından milletvekili kökenli bakanların daha etkili oldukları ifade edilmektedir. Çalışmada milletvekili kökenli bakan ataması konusu analiz edilerek, milletvekili sayısının bu nedenle azalması sorununa çözüm önerisi geliştirilecektir.

Anahtar Kelimeler: Bakan, Milletvekili, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, TBMM, demokrasi.

ANALYSIS OF THE DEPUTY ORIGIN OF MINISTERS FOR THE STRENGTHENING OF THE PARLIAMENT IN THE PRESIDENTIAL GOVERNMENT SYSTEM

ABSTRACT

The presidential government system is a system adopted in order to eliminate the problems experienced in the parliamentary system and to establish a strong government system. The fragmentation of the executive in the parliamentary system and the weak organizational model have both aggravated and complicated the decision-

making processes. These problems that arise in decision-making processes have caused the bureaucratic guardianship over the political system to continue and become heavier. The weakness of the elected Council of Ministers in decision-making processes has led to the fact that the bureaucracy is often in a structure that takes and implements decisions on its own. This situation has made it extremely difficult for the democratic political system to be based on the will of the nation and to determine public policies through elected authorities and to carry out the governing activity.

The presidential system of government has reorganized the fragmented and weak executive organization in the parliamentary system in order to remove the bureaucratic guardianship over the political system. In this context, the executive has been reorganized under the presidency of the President elected by the nation. The status of ministers in the Presidential government system, which is built on the basis of abolishing bureaucratic guardianship and increasing the influence of the will of the nation in state administration, is one of the controversial issues. There are various criticisms made in the public opinion regarding the ministers with deputy origin and the ministers without deputy origin. In this context, statements such as that ministers of deputy origin are elected from among the nation, that they care more about the will of the nation, that they can be discussed more easily, that they take into account the demands and complaints of the nation more often come across. From the point of view of the minister's being of deputy origin or being appointed directly by the President, it can be stated that this is an ordinary situation arising from the nature of the appointment itself. However, when the issue is approached from the point of view of the presidential government system, it is stated that the ministers of deputy origin are more effective in terms of increasing the influence of the will of the people in the state administration. In the study, the issue of the appointment of the minister of deputy origin will be analyzed and a solution proposal will be developed for the problem of the decrease in the number of deputies for this reason.

Keywords: Minister, deputy, Presidential system, TBMM, democracy.

GİRİŞ

Parlamente sistemdeki yumuşak kuvvetler ayrılığı, yasama ve yürütmenin iç içe geçmesine ve kuvvetler ayrılığının anlamını kaybetmesine yol açtığı gerekçesiyle eleştirilmektedir. Bu nedenle, parlamente sistemde kuvvetler ayrılığının tam anlamıyla gerçekleşmediği hatta yasamanın yürütmenin alt birimi haline geldiği yönünde ciddi eleştiriler yapılmaktadır. Çünkü yürütme organının ikinci aktörü olan Bakanlar Kurulu, yasamada en fazla milletvekiline sahip parti ya da partilerin desteğine sahiptir. Bu nedenle, Başbakan liderliğindeki Bakanlar Kurulunun gönderdiği kanun tasarıları ve diğer teklifleri yasama organını tarafından aynen kabul edilmektedir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ise, kuvvetler ayrılığını ve bilhassa yasama-yürütme ayrılığını uygulamada da tesis etmek için başkanlık sistemi temeli üzerine kurgulanmış bir sistemdir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi sert kuvvetler ayrılığına dayanmaktadır. Bu kapsamda yasama ile yürütmenin birbirine müdahalesi büyük

ölçüde sınırlandırılmıştır. Türkiye, 2017 yılında halkoylamasıyla kabul edilen Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçmiştir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, Türkiye’de ilk defa uygulanmaktadır. İlk defa uygulanan bir sistemin Türkiye’de uygulama sahasında görülmesiyle, uygulamada ortaya çıkan olumlu ve olumsuz durumlar analiz edilmektedir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin yönetsel istikrar ve yönetsel başarı açısından olumlu etkiler gösterdiği görülmektedir. Yasama ve bürokrasi açısından uygulamadan kaynaklanan bazı sorunlar da görülmektedir. Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin rolü ve etkinliği açısından sistemin eleştirildiği görülmektedir. Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin etkinliğinin artırılması açısından sistemin geliştirilmesi önerileri de yapılmaktadır. Bu bağlamda, kamuoyunda eleştirilen önemli bir konu çalışmada analiz edilmektedir. Bakanların milletvekili kökenli olması ya da olmamasının Türkiye Büyük Millet Meclisi ve millet iradesinin bürokrasideki etkinliği konusunda önemli olduğu değerlendirilmektedir.

1. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE BAKAN ATAMALARI

Parlamente sistemi bakanların atanması Başbakanın teklifi üzerine Cumhurbaşkanı tarafından yapılmaktadır. Bakanların görevine son verme ise, yine Başbakanın teklifi üzerine Cumhurbaşkanı tarafından yapılmaktadır. Parlamente sisteminde Başbakan birlikte çalışacağı bakanları doğrudan atayamamakta ve görevden alamamaktadır. Bu konuda sadece Cumhurbaşkanıya teklif götürebilmektedir. Bu durum Başbakanın yönetimini zorlaştırıcı bir nitelik taşımaktadır. Türkiye’de bakan ataması konusunda Başbakanların çeşitli zorluklar yaşadıkları, Cumhurbaşkanı’nın onayını alabilecek adayları bulmaya çalıştıkları bilinmektedir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde bakanların atanması hiyerarşiye uygun hale getirilmiştir. Yürütme organında çift başlılığın giderilmesiyle Cumhurbaşkanı-Başbakan mücadeleleri tarihe karışmış, yürütme organı Cumhurbaşkanı başkanlığında yeniden düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Cumhurbaşkanı yardımcısı ile bakanları atanması ve görevlerine son verilmesi yetkisi Cumhurbaşkanıya verilmiştir (1982 Any. m.104/8). Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanlar, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olanlar arasında Cumhurbaşkanı tarafından atanır ve görevden alınır (1982 Any. m.106/4). Anayasanın ilgili maddelerinde ifade edildiği üzere, hükümeti üzerinde Cumhurbaşkanıya tam yetki verilmiştir. Millet tarafında oy verilerek seçilmiş Cumhurbaşkanı, millet iradesinin temsilcisi olarak büyük bir sorumluluk yüklenmektedir. Yetkinin de bu sorumluluğa uygun olması gerekmektedir. Aksi takdirde sorumluluğun yetersiz yetki ile taşınamaması problemi ortaya çıkacaktır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile sorumluluk ve yetki dengesi oluşturularak millet iradesinin temsili güçlendirilmiştir.

Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanlar, Türkiye Büyük Millet Meclisi önünde andiçerler. Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri olan milletvekilleri, Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakan olarak atanırlarsa üyelikleri sona erer (1982 Any. m.106/4). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde sert kuvvetler ayrılığının gereği olarak yasamada görev yapan milletvekilinin yürütmede, yürütmede görev yapanın yasamada görev yapması kabul edilmemiştir. Bu kapsamda Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanlar Türkiye Büyük Millet

Meclisi üyesi yani milletvekili olamazlar. Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri olan milletvekilleri, Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakan olarak atanırlarsa üyelikleri sona erecektir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar, Cumhurbaşkanına karşı sorumludur (1982 Any. m.106/5). Cumhurbaşkanı tarafından atanan ve görevlerine son verilebilen Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların sorumluluğu hiyerarşi yetkisine uygun olarak Cumhurbaşkanına verilmiştir. Böylelikle bütün kamu kurum ve kuruluşlarında uygulanan tek başkanlı yönetim ve hiyerarşi kuralları işlevsel hale getirilmiştir.

2.CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE BAKANLARIN MİLLETVEKİLİ KÖKENLİ OLMASI

Türkiye’de parlamenter sistemde Başbakan, Cumhurbaşkanı tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri arasından atanıyordu. Parlamenter sistemde Başbakan milletvekili olmak zorundaydı. Milletvekili, Cumhurbaşkanı tarafından Başbakan olarak atanınca milletvekilliği görevi sona ermemektedir. Hem milletvekili hem de Başbakan olarak görevine devam etmektedir. Başbakan, Türkiye Büyük Millet Meclisi faaliyetlerine katılabilmekte, oylamalara iştirak edebilmektedir.

Türkiye’de parlamenter sistemde Bakanlar ise, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri veya milletvekili seçilme yeterliğine sahip olanlar arasından Başbakan tarafından seçiliyor ve Cumhurbaşkanı tarafından atanıyordu. Gerektiğinde ise, Başbakanın önerisi üzerine Cumhurbaşkanı tarafından görevlerine son verilmekteydi.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde bakanlar Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Cumhurbaşkanı tarafından atanacak bakanların milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olması gereklidir (1982 Any. m.106/4). Anayasanın bu maddesi ile bakanların milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olanlar arasından atanabileceği belirtilmektedir. Ancak bakan atacakların milletvekili olma zorunluluğu bulunmamaktadır. Bakanlar milletvekilleri arasından ya da milletvekili olmayan fakat milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olanlar arasından atanabilecektir. Bakanların milletvekili olmayanlar arasından atanabilmesine ilişkin bu düzenleme Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminden önce de bulunmaktaydı. Bu kapsamda parlamenter sistem döneminde milletvekili olmayan bakan atamaları da yapılabilmektedir. Ancak parlamenter sistemde milletvekili olmayan bakan ataması yaygın bir uygulama alanı bulmamıştır. Türkiye Büyük Millet Meclisi dışından bakan atanması istisnai bir uygulama olarak kalmıştır (TBMM, 2022a; TBMM, 2022b).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin ilk uygulama başlangıcı olan 2018 yılında toplam 16 bakanlık bulunmaktaydı. Bu 16 bakanlığın 4 tanesine milletvekili kökenli bakanlar atanmış, 12 tanesine ise, TBMM dışından kişiler atanmıştır.

21 Nisan 2021 tarihinde yapılan değişiklikle Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı olarak ikiye ayrılmıştır. Böylelikle bakanlık sayısı

16'dan 17'ye çıkmıştır. Bazı bakanlar değişmiştir. 2022 yılı itibariyle 13 bakan TBMM dışından atanmış, 4 bakan milletvekilleri arasından atanmıştır (tr.wikipedia, 2022).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine yönelik en önemli eleştirilerden biri TBMM'nin pasifize edildiği iddiasıdır. Bu bağlamda; TBMM'nin yürütme organının güdümüne girdiği, milletvekillerinin yasa yapma fonksiyonunun önemini kaybettiği ve TBMM'nin hükümeti denetleyemediği hususlarında yoğunlaşmakta ve bu bakımdan geçmişe kıyasla bir geriye gidiş olduğu iddia edilmektedir (Akgün, 2021).

TBMM'nin etkinliğinin azaldığı, milletvekillerinin parlamenter sisteme göre gücünü kaybettiği, milletvekillerinin temsil ettikleri illerle ilgili konuları bakanlara iletmekte zorluk yaşadıkları gibi eleştiriler karşısında farklı bir çözüm modeli geliştirilebilir. Bakanların milletvekili kökenli olması, seçim bölgesinde halkın arasında onların sorunlarını ve taleplerini dinlemesi toplumun taleplerine duyarlılığın artırılması açısından daha etkili sonuçlar doğurabilir. Bu bağlamda bakanların milletvekilleri arasından atanması; aziz milletimizin, TBMM'nin ve milletvekillerinin etkinliğinin artırılması açısından yararlı sonuçlar ortaya çıkarabilir. Ancak bunun mutlak bir kural haline getirilmesi yerine genel bir uygulama olması faydalı olacaktır. Zorunluluk gerektirdiği durumlarda TBMM dışından da bakan ataması yapılabilir.

Bakan atamasının çoğunlukla milletvekilleri arasından atanması durumunda, bakan olduğu için milletvekilliğinin sona ermesi nedeniyle TBMM oylamaları açısından ciddi sorunlar ortaya çıkabilir. Bu nedenle milletvekilleri arasından bakan atanmasının kolaylaştırılması için yedek milletvekilliği uygulaması işleyişi kolaylaştıracaktır. Bakan olarak atanan milletvekilinin yerine yedek milletvekili görev yapmak üzere geçecektir. Bu durum milletin temsilinin sürekliliğinin sağlanması açısından önemlidir. Yedek milletvekilleri ayrıca, ölen, milletvekilliğinden düşürülen, istifa eden milletvekillerinin TBMM'de ortaya çıkardığı boşluğu doldurmak açısından da son derece önemli bir rol üstlenecektir.

SONUÇ

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile birlikte yeni bir hükümet sistemine geçilmiştir. Bu hükmet sistemi ile yasama-yürütme sert bir şekilde ayrılmış, yasama üyesinin yürütme üyesi olması kaldırılmıştır. Bu durum TBMM'nin etkisinin azaldığı, milletvekillerinin bakanlara ulaşmakta ve milletin sorunlarını, taleplerini anlatmakta zorluk çektikleri, vatandaşların bakanlara ulaşmakta büyük zorluklar yaşadıkları gibi eleştirilere yol açmaktadır. Bu eleştiriler genellikle milletvekili kökenli olmayan bakanlar açısından söz konusu olmaktadır. Milletvekili kökenli bakanların toplumla olan ilişkilerinin ve temsil kabiliyetinin daha yüksek olduğu görülmektedir. Cumhurbaşkanı ve bakanlar TBMM üyesi olmayan kişiler olmaktadır. Bakan atanmasında iki usul bulunmaktadır. TBMM içinden ve dışından kişiler bakan olarak atanabilmektedir. Milletvekillerinin bakan olması durumunda, milletvekilliği sona ermektedir. Bu nedenle Cumhurbaşkanı TBMM oylamalarında desteğinin azalmaması için milletvekilleri arasından bakan atamakta zorlanmaktadır. Bu sorunu ortadan kaldırmak, TBMM'nin etkinliğini artırmak, milletvekillerinin milletin taleplerini bakanlara ulaştırmasını

kolaylaştırmak, millet iradesine duyarlılığı daha da geliştirmek açısından bakanların genel olarak milletvekilleri arasından seçilebilmesi benimsenmeli ve bakan atanması nedeniyle milletvekilliği düşenlerin yerine yedek milletvekilliği uygulamasının benimsenmesi, Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin temsil kapasitesinin geliştirilmesi, bakanlara erişimin daha da kolaylaştırılması, TBMM'nin ve milletvekillerinin etkinliğinin artırılması açısından faydalı sonuçlar ortaya çıkarabileceği değerlendirilmektedir.

KAYNAKÇA

- 1982 Anayasası, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.2709.pdf>, 22.12.2022.
- Akgün, M. Hüseyin (2021), Hükümet Sistemi Tartışmaları ve TBMM'nin Etkinliği Meselesi, <https://www.setav.org/hukumet-sistemi-tartismalari-ve-tbmmnin-etkinligi-meselesi/>, 22.12.2022.
- Cumhurbaşkanlığı (2022), Cumhurbaşkanlığı Kabinesi, <https://www.tccb.gov.tr/kabine/>, 22.12.2022.
- TBMM (2022a), Parlamento Dışından Atanmış Bakanlar Kurulu Üyelerinin Faaliyetleri, https://www5.tbmm.gov.tr/develop/owa/tutanak_erisim.ParlamentoDisindanAtanmis, 22.12.2022.
- TBMM (2022b), Parlamento Dışından Atanmış Bakanlar Kurulu Üyelerinin Faaliyetleri, <https://www.tbmm.gov.tr/Tutanaklar/ParlamentoDisindanAtanmisBakanlarKuruluUyelerininFaaliyetleri>, 22.12.2022.
- tr.wikipedia (2022), 27. Dönem Milletvekilleri Listesi, https://tr.wikipedia.org/wiki/TBMM_27._d%C3%B6nem_milletvekilleri_listesi#Milletvekilleri, 22.12.2022.