



Dr. Levent Gönenç<sup>1</sup>  
Merkez Direktörü

Hukuk Çalışmaları Merkezi

## CUMHURBAŞKANLIĞI SİSTEMİNDE HUKUKİ AJANDANIN BİR NUMARALI GÜNDEM MADDESİ: DELEGASYON ZİNCİRİ

Günümüzde, siyaset bilimi literatüründe hükümet sistemlerinin işleyişini açıklayabilmek için kullanılan teorilerden biri "delegasyon zinciri" (*chain of delegation*) teorisi<sup>2</sup>. Norveçli siyaset bilimci Kaare Strom tarafından geliştirilen bu teoriye göre, temsili demokrasiler, kamusal kararların alınması ve uygulanması için bir delegasyon zinciri oluşturulmasını zorunlu kılar. Çağdaş demokrasilerde nihai kamu gücünün, yani egemenliğin asıl ve ilk sahibi halktır. Halk, egemenlik yetkilerini (halkoylaması gibi yarı-doğrudan demokrasi mekanizmaları dışında) "doğrudan" kullanmaz; söz konusu bu yetkileri kullanmak üzere temsilciler seçer. Örneğin başkanlık sisteminde, zincirin en başında halk, yani seçmenler vardır. Seçmenler başkanı seçer ve yürütmeye ilişkin egemenlik yetkilerini başkana "delege" ederler. Başkan, hiyerarşik bir sıralamayla, başkan yardımcılara, başkan yardımcılarını bakanlara, bakanlar üst kademedeki bürokratlara, üst kademedeki bürokratlar alt kademedeki bürokratlara, alt kademedeki bürokratlar ise memurlara, vs.; talimat ve emir vererek delegasyon zincirini tamamlarlar. Böylece, başkan tarafından alınan bir kamusal karar yukarıdan aşağıya iletilerek somutlaşmış ve hayata geçirilmiş olur.

<sup>1</sup> <http://www.tepav.org.tr/tr/ekibimiz/s/1279/Levent+Gonenc+Dr.>

<sup>2</sup> Bu konuda bkz. William Roberts Clark, Matt Golder ve Sona Nadenichek Golder, **Principles of Comparative Politics**, 2<sup>nd</sup> ed., Sage Publications, Londra, ss. 512-520.

Yukarıda kısaca açıkladığımız bu delegasyon zincirinin açık ve net bir biçimde tanımlanması, kamu hukukunun temel ilkelerinden biri olan "yetki- sorumluluk" dengesinin kurulması ve uygulanmakta olan hükümet sisteminin sağlıklı işlemesi açısından fevkalade önemlidir.

Bilindiği gibi, Türkiye'de yakın zamanda bir hükümet sistemi değişikliği oldu; 16 Nisan 2017 tarihinde halkoylamasıyla kabul edilen Cumhurbaşkanlığı Sistemi, 24 Haziran 2018'de yapılan Cumhurbaşkanlığı ve Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) seçimlerinin ardından yürürlüğe girdi. Bu kapsamlı anayasa değişikliği, doğal olarak, mevcut devlet örgütü ve idari yapıda da bir re-organizasyonu gerekli kıldı. Bu re-organizasyon, öncelikle, seçimlerden kısa süre önce TBMM'nin kabul ettiği "yetki kanunu"na dayanılarak çıkarılan kanun hükmünde kararnemelerle yapıldı. Seçimlerden sonra, yani Cumhurbaşkanlığı Sistemi'nin yürürlüğüne girmesiyle birlikte ise, Cumhurbaşkanlığı kararnemeleriyle devlet örgütü ve idari yapı yeniden şekillendirilmeye başlandı.

Söz konusu mevzuat incelendiğinde yapılabilecek temel hukuki tespit şudur: Cumhurbaşkanlığı Sistemi açısından hukuki ajandanın en önemli maddesi yukarıda açıkladığımız delegasyon zincirinin açık ve net bir biçimde tanımlanmasıdır. Sistemin bu bağlamda yapılandırılması şu açılardan önem arz etmektedir:

Birincisi, nihai politika (*policy*) kararlarının tek bir merkezde ve esas olarak tek bir kişi tarafından alındığı başkanlık sisteminde, etkin ve verimli bir yönetim, bu kararların yukarıdan aşağıya eksiksiz bir biçimde iletilmesini gerektirir. Söz konusu kararların doğru anlaşılması ve uygulanması delegasyon zincirine dahil icracılara talimatların açık ve net biçimde ulaşmasına bağlıdır.

İkincisi, kural olarak, devlet örgütü içerisinde kullanılan her yetki sorumluluğu da beraberinde getirir. Yukarıdan aşağıya, icracılar, sorumluluk hukukuna tabi olduklarından, delegasyon zinciri açık ve net bir biçimde tanımlanmadığı takdirde, kendi inisiyatifleriyle hareket etmekten kaçınmakta ve "talimat bekleyen bürokratlar"a dönüşmektedirler. Bu ise, başkanlık sisteminin kabulüyle devlet çarklarının daha hızlı döneceğine dair beklentilerin aksine, bürokratik mekanizmaların daha da hantallaşmasına ve yavaşlamasına sebep olabilir.

Üçüncüsü, yukarıdaki maddeyle bağlantılı olarak; devlet örgütü içerisinde kimin, neden ve hangi ölçüde sorumlu olduğunun önceden bilinmesi, kamusal karar ve işlemlere muhatap olanların bu karar ve işlemlerden hukuka aykırı olanlarını yargıya taşımaları açısından önemlidir. Çağdaş demokrasilerin vazgeçilmez unsurlarından biri olan "Hukuk Devleti" ilkesi de bu anlamda bir "belirliliği" ve "öngörülebilirliği" gerektirir.

Cumhurbaşkanlığı Sistemi'ne uyum amacıyla mevzuatta bugüne kadar yapılan değişikliklerin önemli bir kısmı yukarıda üç maddede açıkladığımız hukuki gerekleri yerine getirmekte yetersiz kalmaktadır. Çok fazla hukuki ayrıntıya girmeden "ihtiyati haciz kararı"nın alınmasıyla ilgili bir örnek verelim<sup>3</sup>:

İlgili mevzuata göre, ihtiyati haciz kararı alma yetkisi "mahalli en büyük memur"a, yani "vali"ye aitti. Uygulama bu şekilde devam ederken 5345 sayılı "Gelir İdaresi Başkanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun"da bir değişiklik yapıldı. Bu değişiklikle, mahallin en büyük memuruna yapılmış atıfların ilgisine göre vergi dairesi başkanı ve başkanlığına, vergi

<sup>3</sup> Bu örnek ve ayrıntılı açıklaması için bkz. Barış Bahçeci, "Bir Mevzuat Kazası: Yeni Dönemde İhtiyati Haciz Yetkisi Kime Ait?", **Dünya Gazetesi**, 18.08.2018.

dairesi bulunmayan yerlerde vergi dairesi müdürü veya müdürlüğüne yapılmış sayılacağını ifade edilerek valilerin ihtiyati haciz kararı alma yetkisi “zımnen” kaldırıldı.

Daha sonra, Cumhurbaşkanlığı Sistemi'ne uyum amacıyla çıkarılan,02.07.2018 tarihli ve 703 sayılı kanun hükmünde kararname ile söz konusu bu düzenleme ilga edildi. Böylece, ihtiyati haciz kararı alma yetkisi tekrar valilere dönmüş oldu.

Nihayet, 10.07.2018 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 4 numaralı Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle Gelir İdaresi Başkanlığı'nın yetkileri yeniden düzenlendi. Anayasa gereği bu kararnamede ihtiyati tedbir kararına ilişkin herhangi bir düzenleme yer almadı. Çünkü Anayasa'nın 104. maddesi kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacağını hükme bağlıyordu.

Sonuç olarak, bu kurallar “gel-git”i, ihtiyati haciz kararı alma yetkisini tekrar valilere tanıyan kanun hükmünde kararnamenin yürürlüğe girdiği 02.07.2018 tarihinden sonra vali tarafından alınmayan ihtiyati haciz kararlarının akıbetinin ne olacağı, bu kararların yetki yönünden sakatlanmış olup olmadıkları gibi uygulamada önemli sorunlara yol açabilecek bir hukuki boşlukla bizi karşı karşıya bıraktı.

Kuşkusuz, şekillenmekte olan yeni hükümet sisteminin kapsamlı bir hukuk reformu gerektirdiği, sistemin temellerinin zaman içinde oturacağı ve başlangıçta bu tür eksikliklerin ve yetersizliklerin ortaya çıkmasının doğal olduğu iddia edilebilir. Bu iddianın haklılığı veya haksızlığı tartışmasına girmeden şunu ifade edelim: Cumhurbaşkanlığı Sistemi yürürlüğe girmeden önce birçok anayasa hukukçusu, hükümet sistemi değişikliğinin sadece anayasa değişikliği ile sınırlı olmadığına, kapsamlı bir mevzuat taramasına tekabül eden bir "ön-hazırlık" gerektirdiğine dikkat çekti. Fakat, Cumhurbaşkanlığı Sistemi'nin yürürlüğe girmesinden önceki süreçte böyle bir "ön-hazırlık" yapılmadı, yapıldı idiyse de kamuoyuyla paylaşılmadı.

Doğrudur, hukuki sorunların bazıları yalnızca ilgili kuralların uygulanmasıyla ortaya çıkar. Bu durumda mevzuatta yapılacak rutin değişikliklerle sorun çözülebilir. Yukarıda değindiğim ve büyük ihtimalle yakın gelecekte benzerlerine rastlayacağımız örnekteki benzer hukuki sorunlar ise titiz bir ön-hazırlıkla önceden tespit edilebilir ve henüz uygulamada olumsuz sonuçlar ortaya çıkmadan bertaraf edilebilir. Sonuç olarak, Cumhurbaşkanlığı Sistemi'nde, yetki-sorumluluk haritası tereddüte yer bırakmayacak şekilde çizildiği ve delegasyon zinciri açık ve net bir biçimde tanımlanmadığı takdirde, Türkiye'nin mevcut hukuk sorunlarına yenilerinin eklenmesi kaçınılmaz olacaktır.