

BAŞKANLIK SİSTEMİNDE BAŞKANLA İDARİ YAPI ARASINDAKİ İLİŞKİ VE TÜRKİYE İÇİN DEĞERLENDİRMELER

Prof. Dr. Bayram COŞKUN
Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü
bcoskun@gmail.com

Araş. Gör. Çiğdem PANK
Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü
cigdem-zeynep@hotmail.com

ÖZ

Günümüzün hükümet sistemlerinde millet egemenliği anlayışı, kuvvetler ayrılığı ilkesi, çok partili hayat ve serbest seçimler gibi önemli ilke ve uygulamalar vazgeçilmez olarak görülmektedir. Bu ilkeler, erk sahiplerinin keyfi hareket etmesini sınırlayacak fren ve denge mekanizmalarının ortaya çıkmasını temin ederler. Başkanlık sisteminde halk tarafından seçilen başkan, yürütme yetkisini tek başına kullanır. Parlamenter sistemde ise, yürütmede devlet başkanı ile başbakan yer almaktadır ancak başbakan yürütmede etkin olan taraftır. Bu çalışma kapsamında öncelikle, başkanlık sistemindeki kamu hizmeti sunma aracı olan idari yapı ile başkan arasındaki ilişki üzerinde durulacaktır. Bu doğrultuda, Amerika Birleşik Devletleri'nde uygulanan başkanlık sisteminde, başkan ile idari yapı arasındaki ilişki ve başkanın bu yapı üzerindeki etkisi incelenecektir. Daha sonra Türkiye için 16.04.2017 tarihinde yapılan Referandum ile kabul edilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi çerçevesinde başkanla idari yapı arasındaki ilişkinin nasıl olacağı ve başkanın idari yapı üzerindeki etkisi hakkında değerlendirmeler yapılacaktır.

Anahtar Kelimeler: Başkanlık Sistemi, Türkiye, Yürütme, Başkan, İdari Yapı.

The Relationship between the President and Administrative Structure in the Presidential System and the Evaluations for Turkey

Abstract

In today's systems of government important principles and practices such as understanding of national sovereignty, the principle of separation of powers, multi-party life and free elections are seen as indispensable. These principles ensure that will restrict the power acting arbitrary to the emergence of brake and balance mechanism. The president elected by the people in the presidential system uses alone the executive power. Also in the parliamentary system, the execution is included with the president and prime minister, and prime minister is the active side in the execution. Within the scope of this study will focus on the relationship between the president and the administrative structure of the vehicle to provide public service in the presidential system. In this respect, the presidential system implemented in the United States the relationship between the president and the administrative structure and the impact of president on this structures will be examined. After that, in the framework of the Presidential Government System, which was adopted for Turkey on 16.04.2017, the referendum will be held to evaluate the relationship between the president and the administrative structure and about the effect of the president on the administrative structure.

Keywords: The Presidential System, Execution, the President, Administrative Structure.

1. GİRİŞ

Günümüzde demokratik rejime sahip ülkelerin devlet yönetiminde kuvvetler ayrılığı ilkesini kabul ettiği, ancak kuvvetler ayrılığının yumuşak veya sert bir biçimde uygulanması sonucunda farklı hükümet sistemlerine sahip olduğu bilinmektedir. Halen yaygın olan hükümet sistemleri parlamenter sistem, başkanlık sistemi ve yarı başkanlık sistemidir. Her toplum, kendine ait tarihi, coğrafi, siyasi ve kültürel faktörlere dayalı olarak bir biçimi tercih etmiştir. Bunun yanında meselenin dinamik bir yönünün de olduğu, zaman zaman toplumların hükümet sistemine ilişkin tercihlerini değiştirebildikleri de görülmektedir (Coşkun, 2015: 15)

Parlamentar sistem İngiltere'nin tarihsel şartlarının sonucunda biçimlendiği gibi, başkanlık sistemi de, Amerikan kolonilerinin İngilizlere karşı verdiği bağımsızlık mücadelesi sonucunda Amerika'nın kurucuları tarafından oluşturulmuştur. Bu nedenle, başkanlık sistemi denildiğinde akla gelen ilk ülke Amerika Birleşik Devletleri olmaktadır. Aynı zamanda ABD, sistemin en başarılı şekilde uygulandığı ülke olarak kabul edilmektedir. Sert kuvvetler ayrılığına dayanan bu sistemin temel özelliği, yürütme organının tek başlı olması ve halk tarafından seçimle oluşturulmasıdır. Bu çalışma kapsamında, başkanlık sisteminin ortaya çıkışı, tanımı, temel özellikleri avantaj ve dezavantajları belirtilip sistem tanıtıldıktan sonra ABD'deki başkanlık sisteminde başkanla kamu hizmeti sunma aracı olan idari yapı arasındaki ilişki üzerinde durulmaktadır. Ardından Türkiye'deki hükümet sistemi tartışmaları özetlenmekte ve 16 Nisan 2017 referandumu ile kabul edilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi açısından Cumhurbaşkanlığı ile idare arasındaki ilişkinin nasıl olacağı ve başkanın idari yapı üzerindeki etkisi hakkında değerlendirmeler yapılmaktadır. Böylece bu çalışma ile, örnek olay niteliğinde, ABD'deki başkanlık sisteminde başkanla idari yapı arasındaki ilişkiyi ortaya koyup, Türkiye'deki yeni durum hakkında değerlendirmelerde bulunup, alana katkı sağlamak amaçlanmaktadır.

2. BAŞKANLIK SİSTEMİ

Başkanlık sistemi, kuvvetlerin sert ayrılığına dayanan sistemdir. Çünkü başkanlık sisteminde, yasama ve yürütme organları birbirlerinin varlığına son verecek hukuki mekanizmalara sahip değildir. Parlamentar sistemde ise, kuvvetlerin nispeten yumuşak ve dengeli ayrımı söz konusudur. Çünkü parlamenter sistemde, yasama ve yürütme organları birbirlerinin varlığına son verecek hukuki mekanizmalar ile donatılmışlardır (Özbudun, 1995: 6). Bu hükümet sistemlerinin hangisinin daha demokratik olduğu konusunda siyaset bilimciler arasında tartışmalar devam etmiş ve demokrasi ile ilgili olarak yapılan pek çok çalışmada hükümet sistemlerinin demokrasi ile ilişkisine yer verilmiştir. Yapılan çalışmalar neticesinde demokrasinin anayasa kuralları, siyasi parti sistemi ve seçim sistemi gibi kurumlarla ilişkili olduğu ve ülkelerin içinde bulunduğu iktisadi, siyasi, tarihi, sosyolojik ve kültürel faktörlere bağlı olarak çok değişkenli bir konu olduğu belirtilmiştir. Bu nedenlerle, demokrasinin sağlanması için bu sistemlerden birinin diğerine kıyasla daha elverişli olduğunu ileri sürmenin gerçekçi bir yaklaşım olarak gözükmediği ifade edilmektedir (Yazıcı, 2002: 3).

Başkanlık sistemi, Amerika Birleşik Devletleri'nin devlet olarak ortaya çıkmasıyla aynı zamana denk gelmektedir. Dolayısıyla bu sistemin, kendine özgü, özel ve titiz bir kurgunun eseri olan 1787 tarihli ABD Anayasası'nın hazırlanması sürecinde kabul edilmiş bir hükümet sistemi olduğu belirtilmektedir (Günal, 2015: 17). Başkanlık sisteminin Amerika'daki mucidi Amerika'nın kurucuları olmuştur. İlk başkan George Washington 30 Nisan 1789'da görevine başlamıştır. 18. yüzyılda ABD'de başkanlık sistemi, insan aklından doğmuş bir sistem olarak kabul edilmiştir (Fendoğlu, 2012: 41). Başkanlık sistemi, Westminster modelinin 18. yüzyıl sonundaki koşullarına bir tepki olarak, Amerika kolonileri tarafından İngilizlere karşı verilen bağımsızlık savaşından etkilenerek geliştirilmiştir. ABD anayasal sisteminin kurucuları, İngiliz Westminster modelindeki yasama ve yürütmenin iç içeliği ve yasamanın üstünlüğü yerine yasama ve yürütmenin birbirlerine üstünlük kurmadığı bir denge ve denetimin sağlandığı ve böylece iktidarın bir yerde toplanmasının engellendiği bir sistemi kurgulamışlardır (Taner, 2015: 79). Üniter devlette bütün politik güç merkezi hükümetin elinde olduğundan kurucular, federal sistemin devlet gücünün yayılması ve dikey olarak parçalanması bakımından daha uygun olduğunu düşünmüşlerdir. Uzaktaki bir yönetime karşı bağımsızlık savaşı verdikten sonra yönetimin halka daha yakın olmasını arzu etmelerinin doğal karşılanması gerektiği belirtilmektedir. Eyaletler arasında siyasal kültür bakımından farklılıklar olduğu için uzaktaki bir ulusal hükümetin kültürel yönden oldukça farklı olan bu insanların desteğini ve sadakatini sağlamanın zor olacağı da göz önünde bulundurulmuştur (Öztürk ve Kurt, 2015: 58).

Başkanlık sisteminin, tamamen insan düşüncesinin ürünü ve teorik bir sistem olduğu, İngiliz parlamenter sistemi gibi tarihi bir gelişim ve tecrübenin ürünü olmadığı belirtilmektedir (Karatepe, 2013: 122). Sistem oluşturulurken, ana vatan İngiltere'de uygulanan meşruti monarşiden esinlenilmiştir. Meşruti monarşiden farklı olarak, başkanlık sistemi, kralın yerine seçimle göreve gelen bir "başkan" öngörmüştür. Bu nedenle, Amerikan başkanlık sisteminin, meşruti monarşinin cumhuriyete dönüştürülmüş biçimi olduğu ifade edilmektedir. 1787 Amerikan kurucularından ve bir süre sonra da başkan olan Thomas Jefferson'un söyleyişi ile, "Anayasayı hazırlayanlar, en iyi hükümet biçiminin en az hükümet eden olduğu" düşüncesinde olmuşlardır. Bunlar, bütün kuvvetlere güvensizlik duymaktaydılar. Çünkü İngiltere'ye karşı giriştikleri bağımsızlık mücadelesi sırasında İngiliz parlamentosunun koloniler için çıkarmış olduğu ve sert önlemleri içeren kanunlar, yasama organına karşı

güvensizlik duymalarına neden olmuştur. Yürütme organına güvensizlik duymalarının nedeni ise, kralı temsilen görev yapan koloni valilerinin baskılarının kötü anıları ve İngiliz kralı III. George'un zor kullanarak kolonileri İngiliz egemenliğinde tutma eğiliminin hafızalara kazınmasıdır. 1787 kurucuları bu nedenlerle, yasama ve yürütme arasında tam anlamlı bir denge sağlamak için bir sistem arayışı içinde olmuşlardır. Böylece kontrol ve dengeler teorisini ortaya koymuşlardır. Bu dengenin kurulmasının başlıca nedeninin, bağımsızlık savaşının koşullarından doğan güvensizlik olduğu belirtilmektedir (Teziç, 1991: 425).

Başkanlık sistemi, devlet yönetiminin halk tarafından seçilen bir kişiye verildiği, yürütme ve yasama arasında katı bir ayırımın bulunduğu ve her ikisinin de birbirinden bağımsız olduğu sistemdir (Yayman, 2016: 298). Devlet yönetiminde yasama ve yürütme kuvvetlerinin, birbirinden tamamen ayrı ve bağımsız organlar tarafından kullanılmasıyla başkanlık sisteminin ortaya çıktığı belirtilmektedir. Başkanlık sisteminde kuvvetler ayrılığı tam olarak gerçekleşmekte, yürütme organı ve yasama birbirinden tamamen bağımsız olarak kurulmaktadır. Bu sistemde yasama ve yürütme organları, farklı zamanlarda yapılan seçimlerle oluşmakta ve seçildikten sonra birbirlerinden bağımsız olarak çalışmaktadırlar. Yürütme organı tek başlıdır. Başkan hem devletin hem de hükümetin başı olarak görev yaptığından başkanlık sisteminin, demokrasi ile kişisel iktidarı birleştirdiği yorumu yapılmaktadır (Karatepe, 2013: 122). Bu sistemde devlet başkanı doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Başkanlık sisteminde yürütme, parlamentonun güvenoyuna dayanmamaktadır (Yayman, 2016: 298). Güçlü, etkin ve isabetli yürütmenin milli birliği hızlandırmada bir etken sayıldığı ve başkanlık sisteminin temel mantığının da bu olduğu belirtilmektedir (Fendoğlu, 2012: 44).

Başkanlık sisteminin temel özelliği, genellikle doğrudan bir seçimle başa gelen, belirli bir dönem için güçlü yürütmenin başını oluşturan başkanın seçimidir (Yavuz, 2000: 203). Bu sistemi, tamamen kendi koşullarında geçerli olan demokratik yöntemlerle uygulayan tek ülkenin ABD olduğu belirtilmektedir. Devletin yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerini, tamamen birbirinden ayıran başkanlık sisteminin, genellikle ABD rejimini karakterize ettiğine işaret edilmektedir (Karatepe, 2013: 122). Teziç, başkanlık sistemini klasik biçimi ile tek uygulayan ülke ABD olduğundan, başkanlık sistemlerinden değil, tekil olarak başkanlık sisteminden söz etmenin daha iyi olacağını belirtmektedir (Teziç, 1991: 423). Başkanlık sistemini, ABD'nin hükümet yapısını dikkate alarak tanımlamak mümkündür. Buna göre başkanlık sistemi; başkanın halk tarafından seçildiği, önceden belirlenmiş görev süresi içerisinde parlamentonun oyuyla görevden uzaklaştırılmadığı, atadığı hükümlere başkanlık ettiği bir sistem olarak tanımlanmaktadır (Sartori, 1997: 15). Bir diğer tanımlayıcı kriter, başkanlık sistemlerinde hükümetin ya da yürütme organının, parlamentonun oyuyla ne atanması ne de düşürülebilmesidir (Sartori, 1997: 114). Amerikan başkanlık sisteminde yürütmenin, bağımsız ve keskin bir şekilde yasamadan ayrılarak özerk bir iktidar olarak ortaya çıktığı belirtilmektedir. Bu sistem, kuvvetler ayrılığı ilkesinin yürütmeyi güçlendiren bir araç olarak kullanılmasının en açık örneğini teşkil etmektedir (Yavuz, 2000: 201). Kuvvetler ayrılığı rejimi örneği olarak görülen Amerikan başkanlık sisteminin kurucularına hâkim olan temel düşünce, aşırı güçlü bir devletin yaratabileceği tehlikelerden kaçınmak ve güç toplanmasının getireceği zorbalıktan kurtulmak olmuştur. Güçlü devleti önlemek için "federalizmi", zorbalığı önlemek için de "kuvvetler ayrılığını" öngörmüşlerdir. Amerikan anayasasının fikir babalarından Thomas Jefferson şöyle diyordu: "Bizim uğrunda mücadele ettiğimiz hükümet seçimli bir despotizm olmayıp, bir yandan özgürlük ilkelerine dayanan ama aynı zamanda güçlerin farklı organlar arasında bölünmesini ve dengelenmesini gerektiren bir hükümet idi; öyle ki, diğerleri tarafından fiilen dengelenip kısıtlanmadan, hiçbir güç kendi hukuki sınırlarını aşmamalıdır." (Erdoğan, 2004: 206).

Siyasal bir sistemde, kuvvetler arasındaki denge ve fren mekanizmasının demokratik hesap verebilirlik için güvence oluşturabilmesi, devletin üstlendiği işlerin hem nitelikleri itibarıyla ayrı olması hem de ayrı organlarca yürütülmesine bağlı olmaktadır. Demokratik sistemlerde yürütmenin temel fonksiyonu, yasama tarafından koyulan temel ilke ve kuralları uygulamakla sınırlı olup, egemenlik toplum tarafından seçilen temsilcilerden oluşan yasama organı tarafından kullanılmaktadır (Taner, 2015: 75). Başkanlık sisteminin, anayasal organlar arasında denge ve işbirliğine dayanan nispeten başarılı bir kuvvetler ayrılığı modeli oluşturduğu belirtilmektedir. Erdoğan (2004: 208-209), başkanlık sisteminin, kuvvetler ayrılığı doktrininin kurumlaşmış bir biçimi olmasına ve bu haliyle kuvvetleri tek elde toplamayıp dağıtmasına rağmen, parlamenter rejimden çok daha az itibar görmesinin ilginç olduğu vurgusunu yapmaktadır. ABD başkanlık sisteminin, sert kuvvetler ayrılığına dayanan bir sistem olmasına rağmen, uygulamada, ABD'deki gerek siyasi partilerin yapısal özelliği, gerekse parlamentodaki komisyonlar aracılığı ile yasama ve yürütme arasında bir işbirliği sağlanabilmektedir. Anayasal planda, yasama ve yürütmenin birbirinden tamamen bağımsız olmalarının, birinin ötekini faaliyet alanına karışmamasının, rejimin belirgin özelliği olsa da, uygulamada sert kuvvetler ayrılığının, kuvvetlerin birbiriyle uyumlu bir ilişki içinde olmasını sağlayabildiği belirtilmektedir (Teziç, 1991: 424).

2.1. Başkanlık Sisteminin Başlıca Avantajları ve Faydaları

Başkanlık sisteminin başlıca avantajları şu şekilde belirtilmektedir (Yayman, 2016: 299):

- *İstikrarlı yönetim, güçlü bir iktidar:* Başkanlık sisteminin esasını hızlı ve etkili bir yönetim anlayışı oluşturmaktadır. Başkan ve parlamento iki ayrı seçimle belirli sürelerle işbaşına geldikleri ve aralarında katı bir ayırım olduğu için daha istikrarlı ve güçlü bir yönetim oluşmaktadır. Başkan, çalışacağı ekibi kendisi belirlemektedir.
- *Temsil sorunu yoktur:* Başkan doğrudan halk tarafından ve çoğunluğun oyuyla seçildiği için gücünü halktan almaktadır. Başkanlık sisteminde başkanın gücü, milletvekillerine veya parti içi delege hesaplarına bağlı değildir.
- *Hızlı karar alma ve etkili yönetim:* Başkanlık sisteminde idare doğrudan başkana bağlı olduğu için kararların hızlı alınması ve uygulanması daha etkili olmaktadır.
- *Parlamentonun etkinliği artar:* Başkanlık sisteminde yasama organı, yürütme organından bağımsız olduğu için yasama faaliyeti sırasında yürütme organının müdahalesine maruz kalmamaktadır.

Erdoğan (2004: 212), özellikle etnik, dini ve kültürel nedenlerle bölünmüş toplumlar için başkanın, toplumsal kesimlerin ilgisinin yöneldiği bir sembol olmasının demokrasinin yerleşmesi açısından gayet işlevsel olabileceği vurgusunu yapmaktadır. Yazar, böyle birleştirici bir sembole ihtiyaç duyulması durumunda, başkanın temsili karakterini mümkün olduğu ölçüde yaygınlaştıracak bir seçim sisteminin benimsenebileceği yönünde değerlendirmelerde bulunmaktadır. Yazara göre, parlamenter sistemde başbakanın bu tür bir rol oynaması ancak cumhurbaşkanının genel oyla seçilmesi suretiyle sağlanabilir.

Başkanlık sisteminin, yasama kontrolü ve hesap verme sorumluluğu bakımından bir takım avantajlarından söz edilebileceği belirtilmektedir. Bu sistemde yasama organının yürütmeden organik ve işlevsel olarak ayrılması, hükümetin sabit bir süreyle görevde kalması, bürokrasinin atanması ve gözetiminde siyasal iradenin ve yasamanın daha etkin rol üstlenmesi bu avantajlardan bazılarını oluşturmaktadır (Albert, 2009: 57).

Başkanlık sisteminde, yürütme yetkisinin başkan tarafından kullanılması sonucu bakanlıkların uzlaştığı ve yönetimin de etkinleştiği belirtilmektedir. Başkanlık sisteminde, parlamenter sistemdeki gibi koalisyonlara dayalı bir belirsizlik söz konusu değildir. Başkanın, yürütme yetkisini tamamen elinde bulundurması ve bakanları (sekreterleri) belirleme yetkisinin de tamamen kendisine ait olması nedeniyle parlamenter sistemdeki gibi hükümet kurulması sürecinde yaşanan güçlükler başkanlık sisteminde yaşanmamaktadır (Yaman, 2014: 88-89). Başkanlık sistemini savunanlar, güçlü ve yetkin bir otoritenin parlamenter sisteme kıyasla daha hızlı olduğunu ileri sürmektedirler (Ergil, 2015: 25). Amerikan başkanlık sisteminin, hükümetin ve siyasetin istikrarına katkıda bulunduğuna vurgu yapılmaktadır (Fendoğlu, 2012: 39).

Başkanlık sistemi, seçmenler için daha fazla seçme olanağı sağlamakta, başkanın halk tarafından seçilmesi seçim öncesinde seçmenlerin seçimden sonra hangi hükümetlerin kurulacağını bilerek oy vermesini kolaylaştırmakta ve seçilmişlerin hesap vermeye açık olmasını sağlamaktadır (Yılmaz, 2013: 3).

2.2. Başkanlık Sisteminin Dezavantajları

Başkanlık sisteminin lehine ve aleyhine görünen yönlerinin, sistemi benimseyen ülkelerin siyasal ve sosyal koşullarıyla yakından ilgili olduğu belirtilmektedir. Bu nedenle, başkanlık sisteminin daha demokratik olduğu veya otoriter yönelimlere yol açtığı yönündeki görüşlerin geçerliliğinin ülkeden ülkeye farklılık gösterdiği ifade edilmektedir (Karatepe, 2013: 124). Her ülkenin siyasal ve sosyal koşullarının farklı oluşu, sistemin uygulamadaki niteliğini de değiştirmektedir.

Başkanlık sisteminin plebisitçi karaktere sahip bir sistem olduğu belirtilmektedir. Bu yönü, demokratik süreci zayıflatmaktadır. Görüşme, oydaşmaya varma ve farklı çıkarların bir araya getirilmesi ortadan kalkmaktadır. Sorumlu yönetime ve siyasi partiler açısından sorumlu davranışlara yol açmadığı belirtilmektedir (Yavuz, 2000: 221).

Başkanlık sisteminde siyasal istikrarın sağlanabilmesi için güçlü tek parti hükümetine ihtiyaç olduğu vurgulanmaktadır. Bu görüşe göre, başkanın mecliste çoğunluğu elde edememesi durumunda yürütme, yasama desteğinden mahrum kalacağı için fiilen yetkilerini kullanamaz duruma gelecektir. Bu da, güçlü tek parti hükümeti problemini doğuracaktır. Başkanlık makamını kazanan partinin mecliste çoğunluğu elde edememesi ihtimalinin, bu sistemin en zayıf noktası olduğu belirtilmektedir. Özellikle toplumsal parçalanmışlığın olduğu çok partili toplumlarda bu ihtimalin çok güçlü olduğu vurgusu yapılmaktadır (Kılınç, 2015: 20-22). Bir görüşe göre, başkanlık sisteminin uygulandığı bir ülkede çok partili sistem mevcutsa; yasama, yürütme ve belirli ölçüde yargı kuvvetlerinin birbirinden farklı siyasal görüşlere sahip kümeler tarafından oluşması ve kullanılması olasılığı bulunmaktadır. Siyasal kutuplaşmaların meydana gelmesi durumunda ise sistem işlevsiz duruma gelebilmektedir (Buran, 2009: 88).

Başkanlık sisteminin önemli sorunlarından birinin, “kazananın her şeyi kazanması” veya demokratik siyaseti “toplam sıfır” oyunu haline getirmesi ve bu tür bir oyunun içerdiği tüm potansiyel çatışmaları beraberinde taşıması olduğu belirtilmektedir (Abdullayev, 2009: 263). Bu sistemde oyların çoğunluğunu kazanan kişinin, yürütme yetkisini belirli bir süre elinde tutacağı ve önemli, yüksek siyasal kararları tek başına alabileceği, böyle bir durumun da, muhalefetin kendisini güçsüzlük duygusuna kaptırmasına ve dolayısıyla rejime karşı güven beslememesine neden olacağı belirtilmektedir (Yılmaz, 2013: 3).

Başkanlık sisteminde, başkanın yasama organı tarafından düşürülebilmesinin, “istikrar” ve “katılık” paradoksuna neden olduğu, bu nedenle de her siyasal sistem için ideal bir hükümet şeklinden bahsetmenin mümkün olmadığı belirtilmektedir (Taner, 2015: 71). Bu sistemde başkan, yasama organının görevine son veremediği ve Kongre de istisnai durum dışında başkanın görevine son veremediği için kurumlar arasında uyumsuzluk ortaya çıkması durumunda, haklı olanın kim olduğuna kimin karar vereceği ciddi bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır. Anayasa mahkemeleri bazen bu sorunları çözmekte önemli bir rol oynayabilmekte, bazen de bu sorunlar çıkmaz bir durum olarak görülebilmektedir (Yaman, 2014: 87).

Başkanlık sisteminin dezavantajlarından biri de, başkanın başarısız da olsa, süresi doluncaya kadar görevde kalma zorunluluğudur. Başkanın önerdiği yasalara sürekli muhalif olan bir meclisin, yasama sürecini kesintiye uğratacağı ve işleyişi engelleyeceği belirtilmektedir. Başkanlık sisteminin uzlaştırıcı, gerilimleri azaltıcı, yatıştırıcı bir gücünün bulunmaması da sistemin dezavantajları arasında gösterilmektedir (Yılmaz, 2013: 3). Yürütmeyi temsil eden başkanın sabit bir süre boyunca görevde kalması, kongrenin başkan üzerindeki kontrol mekanizmalarının oldukça sınırlı olması gibi faktörler başkanlık sisteminde zaman zaman etkinlik için demokratik sorumluluk ve hesap verebilirlik gibi değerlerden vazgeçildiği eleştirilerini gündeme getirmektedir (Albert, 2009: 57).

Erdoğan (2004: 209), başkanlık sistemine yöneltilen eleştirilerin hiçbirinin Amerikan sisteminde ciddi boyutlarda ortaya çıkmadığını, bu gözlemlerin hemen hemen hepsinin başkanlık sisteminin Latin Amerika’daki başarısız taklitlerinden hareketle yapıldığını ifade etmektedir. Yazara göre, bu ülkelerdeki anayasal düzenlemeler görünüşte başkanlık modeline dayanmakla beraber, başkanlık sisteminin mantığını bozacak nitelikte fesih gibi başka kurumsal tercihlere de yer vermişlerdir. Yazar ayrıca, söz konusu ülkelerdeki sorunun, benimsenen modelin biçimsel yapısıyla ilgili olmaktan çok; bu ülkelerde genellikle demokrasiye elverişli bir kültürel altyapının bulunmaması, darbecilik ve şef yönetimi geleneklerinin güçlü olması ve birtakım ciddi ekonomik problemlerin olması gibi durumlarla ilgili olduğu değerlendirmesini yapmaktadır.

ABD’deki başkanlık sisteminden esinlenilerek, özellikle Latin Amerika ülkelerinin anayasalarında kurumsal düzenlemeler öngörülmesine rağmen, bunların hiçbirisi ABD örneğindeki sürekliliği sağlayamamışlar, rejimler ya hükümet darbeleriyle son bulmuş ya da başkanlık sisteminden farklı olarak, otoriter nitelikteki başkanca rejimlere dönüşmüşlerdir (Teziç, 1991: 423).

2.3. ABD Örneğinde Başkanlık Sisteminde Başkan ile İdari Yapı Arasındaki İlişki

Amerikan başkanlık sisteminde yürütme, yasama ve yargı güçlerinden ayrı olarak denetleyici ve dengeleyici bir güç konumundadır. Hem yasama hem de yürütmeye karşı sorumlu olan özerk bürokrasiye, ayrıca yürütmeyi yasamaya bağlama gücü olmayan disiplinden yoksun partilere, federal yapılanmaya, yazılı anayasaya ve bağımsız mahkemelere yer verilerek işlerlik açısından etkili bir sistem oluşturulmuştur (Yavuz, 2000: 202).

ABD’de yürütme tekçi yapıdadır ve başkan tarafından yönetilir (Erdoğan, 2004: 207). Yürütme yetkisi, yasama yetkisini kullanan Kongre karşısında bağımsız hale getirilerek başkana verilmiştir. Amerikan başkanlık sisteminde, siyasal kurumlar içinde her şeyden önce girişimcilik ve değerlendirme bakımından başkana önemli ve merkezi bir konum sağlandığı belirtilmektedir. Yürütme dayanıklılığı ve istikrarı bu sistemde en üst seviyededir. Başkan, hem devlet başkanı hem de hükümet başkanı görev ve yetkilerini kendinde topladığından, halk tarafından iki dereceli seçimle seçildiğinden bu sistemde yürütme organı önemli bir güç kazanmıştır (Yavuz, 2000: 202-206). Kurucular, yürütmeye ilişkin fikirlerinde çoğunlukla John Locke, Jean Jacques Rousseau ve Baron de Montesquieu gibi halk egemenliği ve bireysel özgürlükler alanında teoriler üretmiş, 17. ve 18. yüzyılda yaşamış düşünürlerden esinlenmiştir (Nomer, 2013: 5).

Amerikan başkanlık sisteminde Başkan, ülkede izlenecek genel politikanın sorumlusudur ve geniş yetkilerle donatılmıştır. Başkan genel oyla fakat iki dereceli bir seçimle seçilmektedir. Başkanı seçmek üzere seçilen ikinci seçmenler, partili olduklarından, kendi partilerinin Başkan ve Başkan Yardımcısı adaylarına oy vermek zorundadırlar; yani emredici vekâlet uyarınca oy vermektedirler. Bu nedenle, Başkan gerçekte, doğrudan halk tarafından seçilmiş sayılmaktadır (Teziç, 1991: 426). Başkanlık sisteminde kazanan taraf her şeyi kazanır, kaybeden taraf ise her şeyi kaybeder anlayışının, demokratik uzlaşma kültürü gelişmeyen ülkelerde siyasal kutuplaşma ve çatışmaya yol açabileceği ifade edilmektedir (Karatepe, 2013: 124).

Başkanlık sisteminde başkan, dış politikayı tek başına yürütmektedir (Fendoğlu, 2012: 44). Başkan, Senato’nun tavsiye ve onayı ile anlaşmalar yapabilmekte, savaş ve buhran dönemlerinde Kongre’den çok geniş yetkiler alabilmektedir. Fakat savaş ilanına Kongre karar vermektedir (Yavuz, 2000: 205). Başkanlık sisteminde başkan aynı zamanda en yüksek askeri komutandır. Bu yetki sembolik bir yetki değildir, demokrasiyi içselleştirebilmiş başkan, general ve amirallerin komutanı olarak, askeri diktatörlüğe karşı en büyük teminatı oluşturmaktadır. Savaş ilanına karar veren Kongredir fakat silahlı kuvvetlerin nasıl, ne zaman, nerede ve ne amaçla kullanılacağı gibi stratejik konulara başkan karar vermektedir. Bu yetkilerin isabetli kullanımıyla, başkanın ulusal prestijini uluslararası sınırlara taşıdığı belirtilmektedir. Başkan ayrıca Senato’nun onayını alarak askeri mevkilere atamalar yapabilmekte, en küçük rütbeli askerden en üstteki generale kadar bütün askeri görevlileri dilediği gibi atayabilmekte ve azledilmektedir. Böylece sivil otoritenin askeri otoriteye üstünlüğünün sağlanmış olduğu ifade edilmektedir (Yanık, 2016: 43).

Bu sistemde bakanlar, Senato onayından geçtikten sonra başkan tarafından atanmaktadır. Uygulamada genellikle, Senato onaylama konusunda başkana zorluk çıkarmamakta ve başkanın atamalarını onaylamaktadır. Bakanların görevden alınması noktasında ise Senato’nun onayı gerekmekte, bu nedenle başkan istediği zaman bakanları azledilmektedir. Kongre üyesi veya kamu görevlisi olanların ise bakan olabilmeleri için görevlerinden istifa etmeleri gerekmektedir. Bakanların (sekreterlerin) oy hakkı bulunmamaktadır ve başkan tarafından istenildiği zaman azledilmektedirler. Yani, bu sistemde bakanlar bir nevi danışma kurulu mahiyetinde görev yapmaktadırlar (Yanık, 2016: 52-53).

Başkan, bakanları genellikle seçim çalışmalarında kendisine yardımcı olan kişiler arasından seçmektedir. Fakat homojenliği ve dengeyi sağlamak için bir iki tane de dışarıdan bakan seçerler. Seçilen bu bakanların başkanla uyum içinde çalışması gerekmektedir. Aksi durumda, istifa etmeleri zorunlu hale gelmektedir. İstifa etmezlerse başkan tarafından görevden alınabilmektedirler (Yanık, 2016: 53). Başkanlık sisteminde bakanlar, kabine teşkil etmezler, bunlar başkanın danışma organı ve yürütme aracı durumundadırlar (Kuzu, 1996: 15). Bakanların tek başlarına hiçbir teşebbüs ve karar yetkileri bulunmamaktadır. Hepsisi başkanın emrinde ve onun şahsına bağlıdır (Yılmaz, 2013: 2).

Başkanlık sisteminde Başkan, sekreterleri toplayarak ortaklaşa karar alabilmektedir. Ama bu tür toplantılar danışma niteliğindedir. Dolayısıyla, alınacak kararlarda nihai karar verici Başkandır. 1861-1865 yılları arasında ABD Başkanı olan A. Lincoln’ün, sekreterleri ile yaptığı bir toplantıda, kendi görüşüne karşı olan yedi sekretere “yedi hayır bir evet, evetler kazanmıştır” diyerek, kendi görüşüne uygun karar vermesi buna tipik bir örnek olarak gösterilmektedir (Teziç, 1991: 426). Başkanlık sisteminde “bakanlar kurulu” veya benzeri bir organın mevcut olmaması ve başkanın nihai karar verici olması, başkana, halk tarafından seçilen yasama organı karşısında üstünlük sağlamaktadır (Karatepe, 2013: 124).

Başkanlık sisteminde yardımcıları (sekreterler) bakan niteliğinde değildir. Yardımcılar, başkan tarafından belirlenen politikayı yürütmekle yükümlüdürler. Bunların atanmaları ve görevden uzaklaştırılmaları ise, Senato’nun uygun bulma koşulu ile Başkan tarafından yapılmaktadır. Başkanlık sisteminde Başkan, yürütme yetkisini bir hükümet başkanı (başbakan) ile paylaşmaz. Bu nedenle, hukuki ve siyasal bakımlardan yürütmenin asıl yetkilisi Başkandır. Başkanın yardımcıları (sekreterler) parlamento üyesi olmadıkları gibi,

meclislerdeki görüşmelere de katılmamaktadırlar. Yardımcıların siyasi açıdan sorumluluğu parlamentoya karşı değil, Başkana karşıdır (Teziç, 1991: 426). Bu sistemde başkan yardımcısının, danışmanların ve bakanların, başkana kişisel olarak yakın olmaları nedeniyle “başkanın adamları” diye anıldıkları belirtilmektedir. Bu kişiler, hükümet işlerinin yürütülmesinde başkana yardımcı olmaktadır (Karatepe, 2013: 124).

Başkanlık sisteminde başkan yardımcısı, Başkanla birlikte dört yıllık bir süre için seçilmekte ve bu süre içinde Senato'nun da başkanlığını yürütmektedir. Başkan yardımcısının, bunun dışında Anayasada öngörülen belirli bir görevi bulunmamaktadır. Ancak başkanın istediği ölçüde siyasi bir rol oynayabilmektedir. Ölüm, istifa ya da başka nedenlerle başkanlık makamı boşalırsa yerini başkan yardımcısı almaktadır (Teziç, 1991: 426). Bu nedenle, başkan yardımcılığı makamının öneminin çok arttığı belirtilmektedir (Yanık, 2016: 51). Başkan yardımcılığının, yürütmenin görev süresinde bir kesinti olmaması için öngörüldüğü belirtilmektedir (Teziç, 1991: 427). Hem başkanın hem de başkan yardımcısının görevden uzaklaştırılmaları, ölümleri, istifaları ya da yetersizlikleri durumunda başkanlık görevini yerine getirecek olan makam sahibini Kongre belirlemektedir. Belirlenen kişi, bu görevleri, yetersizliğin ortadan kalkmasına ya da yeni bir başkanın seçimine kadar yerine getirmektedir (Günel, 2015: 33).

Başkanlar belirli bir dönem için seçilmekteyken memurlar görevlerini ömür boyu bir meslek olarak sürdürmektedirler. Seçilen her başkanın, diğerinden farklı bir politika sürdürmek istediği belirtilmektedir. Başkanların, izledikleri rotada belirli aralıklarla kayma olan kalabalık bir memur kitlesiyle karşı karşıya kaldığı ifade edilmektedir. ABD başkanlarından Roosevelt, ancak güçlü ve iyi seçilmiş bir federal bürokrasinin, uyum içinde hükümet politikalarını takip edebileceğini iddia etmiştir. Roosevelt ve ondan sonraki başkanlar, bürokrasi üzerindeki kontrolün Beyaz Saray'da merkezileşmesinde aynı fikirde olmuşlardır. Nomer'e göre (2013: 50-51), başkanlar merkezi kontrolü sağlamaya çalışmış olsalar da Beyaz Saray çalışanlarının sayısı, büyük bir kitle olan idari teşkilatı kontrol altına almaya yetmemiş ve hiçbir başkan bürokrasi üzerinde tam bir kontrol sahibi olamamıştır. Yazar, başkanların ancak, atadıkları yüksek rütbeli memurlar aracılığı ile tüm idari teşkilata ulaşabildiklerini vurgulamaktadır. Başkanların, bu bağlantıyı kurabilecek ve kendi politikasını takip edebilecek yeteneğe sahip memurları ataması beklenirken, genellikle karşılaşılan tablo ise aynı siyasi partiden ya da önemli sosyal kitleleri arkasından sürükleyebilecek kişilerin bu görevlere atandığıdır.

Başkan, elçileri ve üst düzey memurları, Senato'nun onayını alarak, ikinci derecedeki memurları ise doğrudan doğruya atamaktadır. Başkan, bakanları (sekreterleri) ve her derecedeki memurları Senato'nun onayına gerek kalmadan azledilmektedir. Başkan, idarenin başı olarak ve kanunların yürütülmesinden sorumlu kişi olarak kararname ve tüzük mahiyetinde düzenleyici işlemlerde bulunmak yetkisine sahiptir. Bakanların da başkan adına ikinci derecede düzenleyici işlemde bulunma yetkileri bulunmaktadır (Yanık, 2016: 45-46).

Başkanın idari mekanizma üzerindeki mutlak hâkimiyetinin, kamu hizmetlerinin zamanla aşırı derecede siyasal niteliğe bürünmesine neden olduğu ifade edilmektedir. Özellikle 19. Yüzyılda Başkan Jackson tarafından başlatılan “Spoil System”e (ganimet sistemi) göre, her seçimden sonra idari kadrolara, başkanın kendi partisinin üyelerini ve destekleyicilerini getirmesi bir gelenek olmuştur. Bu geleneğin, azalmış olsa bile halen devam ettiği belirtilmektedir (Yanık, 2016: 46). Spoils System'in dayandığı temel, her başkanın idareye ancak kendi kadrosu ile hâkim olabileceği düşüncesinden kaynaklanmaktadır (Günel, 2015: 41). Bu sistemde, seçimde başkanı destekleyenler mükâfatlandırılmaktadır (Fendoğlu, 2012: 44). Amerikan sisteminde başkan, yürütmeye bağlı devlet memurlarını Senato'nun da onayıyla atamaktadır. Bu sistemde, başkanlar tek başlarına hareket edememekte, göreve başlarken devletin idari teşkilatını da yeniden şekillendirmektedirler. İdari teşkilat, çoğunlukla başkana ve politikasına yakınlık duyan kişilerin ya da önemli çıkar gruplarının temsilcilerinin başkan tarafından atanmasıyla oluşmaktadır. Bu kişiler çoğunlukla, normal alt kademe memurlardan farklı olarak doğrudan başkana hizmet etmekte ve başkanın sözcülüğünü yapmaktadırlar. Sistem içinde, başkana yalnızca aday gösterme yetkisi verilmektedir. İdari teşkilatta bölüm yaratma yetkisi ise yasama organına verilmiştir. Uygulamada ise, başkanların, Senato onayı olmadan diplomatik temsilciler atadığı belirtilmektedir (Nomer, 2013: 52).

Amerikan Anayasası, idarenin başı sıfatıyla başkana açıkça çok fazla yetki vermemiş, fakat 2. maddesinde, bürokratlardan görev alanlarıyla ilgili olarak yazılı rapor isteme yetkisi tanımıştır. Bu maddenin, idarede açık bir hiyerarşi olduğunu ima ettiği ve başkanı idari teşkilatın en üst noktasına yerleştirdiği belirtilmektedir. Amerikan Anayasası başkana, kendisine bağımlı olan üst düzey devlet memurlarını atama yetkisi vermektedir. Anayasada, devlet memurlarını atama yetkisinin verilebileceği organlar arasında Kongrenin bulunmadığı, bu durumun da atama yetkisinin Kongre tarafından kullanılamayacağına açık bir kanıtı olduğu

belirtilmektedir. Kongre'nin idari teşkilatta oluşturduğu bölümlerin üst düzey memurlarını başkanın atama zorunluluğu bulunmamaktadır (Nomer, 2013: 54). Üst düzey kamu görevlilerinin atanması ve görevlerinden alınması yetkisinin, başkana bürokrasiyi kontrol etme yönünde önemli bir güç verdiği belirtilmektedir. Aynı şekilde bütçe prosedürleri ve başkanın ilgili kurumlara bütçe tahsisleri de kurumların başkanın politikalarına uygun hareket etmelerinde önemli bir etken olarak ortaya çıkmaktadır (Öztürk ve Kurt, 2015: 72).

Üst düzey devlet memurlarının görevden alınması yetkisi, başkanın yürütmenin başı olması konusuyla ilgili bir durumdur. Bu nedenle, başkanın idare üzerinde kontrol sahibi olabilmesinin tek yolunun, üst düzey devlet memurlarını görevden alma yetkisine sahip olması olduğu ifade edilmektedir. Başkana, hiçbir denetime tabi tutulmadan idari memurları görevden alma yetkisi tanınmasının, yürütmenin tekliği ile yasama, yürütme ve yargının birbirlerini kontrol etmeleri ve dengelemeleri prensiplerinin karşı karşıya geldiği bir nokta olduğu belirtilmektedir (Nomer, 2013: 56-59). Kabine üyelerini de kendi takdirine göre atayan ve görevden alan başkandır (Sartori, 1997: 114).

Başkanın otoritesinin ve nüfuzunun psikolojik kaynağının "seçim sistemi", hukuki kaynağının ise "Amerikan Anayasası" olduğu belirtilmektedir. Bu görüşe göre, başkan parlamento tarafından seçilmediği için parlamentoya karşı minnet borcu altında kalan bir figürü temsil etmemekte, halk tarafından siyaset alanında basit bir kişi olarak görülmemekte, bütün Amerika vatandaşları tarafından ve doğrudan seçildiği için hem bütün vatandaşları hem de bütün eyaletleri temsil etmektedir. Başkanın otoritesinin en büyük sebebinin bu seçim sistemi olduğu ifade edilmektedir. Başkanın otoritesinin güçlü olmasına etki eden bir diğer faktör olan Amerikan Anayasası, başkanın görev, yetki ve sorumluluğunun olması gerektiğini belirtmiştir. Anayasa, bu ilkelere hareket ederek başkana yoğun görevler yüklemiş ve o derecede de yetkiler vermiştir (Yanık, 2016: 49). Bu sistemde, bu kadar çok yetkileri olan başkan aynı zamanda geniş bir dokunulmazlık zırhından da istifade etmektedir. Anayasa mahkemesi, başkanın görev alanıyla ilgili faaliyetlerinden dolayı dokunulmazlıktan geniş bir şekilde yararlanması gerektiğini hükme bağlamıştır. Ancak bu dokunulmazlık başkanın özel işleriyle ilgili durumları kapsamamaktadır (Öztürk ve Kurt, 2015: 72).

Amerikan sisteminde başkanın yetki ve görevlerinin fazla oluşu nedeniyle, başkana yardımcı olan "Ofis"ler bulunmaktadır. Bu ofisler içinde en önemlileri Yürütme Ofisi, Beyaz Saray Ofisi ve Bütçe Ofisi'dir. Bu kuruluşlar büyük bir ihtiyaca cevap vermekte ve ABD'nin idaresinde önemli bir rol oynamaktadırlar. Bu nedenle, ofislerin sayısı oldukça artmıştır. Bunlar içinde başkanla doğrudan doğruya ilişki içinde bulunan ve sorun çözücüler diye anılan "Beyaz Saray Ofisi", mali program ile bütçenin hazırlanmasına yardım eden "Bütçe Ofisi", Başkan'ın Kongre'ye dört ayda bir verdiği iktisadi raporu hazırlayan "İktisat Danışmanları Konseyi" gibi kuruluşlar sistemin işleyişi açısından büyük öneme sahiptir. Ofislerin en önemli görevleri, kendi görev alanlarında verilen kararların yerindeliliğini ve etkinliğini sağlamaktır. Çalışma yöntemleri uygulama yoluyla gelişmiş olan bu kurumların, idarenin mekanizmanın yönetilmesinde ve idarenin uyum içinde çalışmasında da etkileri bulunmaktadır. Bu kurumların çalışma yöntemleri ile ilgili olarak, Amerikan Anayasası'nda açık bir hüküm bulunmamaktadır. Anayasa sadece başkanın, "yürütmenin başlıca memurlarının yazılı mütalaalarını isteyeceğinden" bahsetmektedir. Başkanlık sisteminde bunların dışında, bağımsız yürütme ajanları, bağımsız düzenleyici ajanlar ve hükümet korporasyonları da başkana yardımcı olmaktadır. Bağımsız yürütme ajanları, düzenli ve sürekli kabine bakanlıklarının dışında ayrı bir örgüt olduğu için bunlar hakkında "bağımsız" sıfatı kullanılmaktadır. Bağımsız düzenleyici ajanlar, ulusal ekonominin çeşitli alan ve aşamalarını düzenlemekle görevlendirilmişlerdir. Bu kuruluşların üyelerinin atanması başkan tarafından, bütçeleri ve fesihleri ise Kongre tarafından yapılmaktadır. Hükümet Korporasyonları ise, bazı kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesi ve yürütülmesi için oluşturulmuştur. Bunların büyük ölçüde, başkanın ve Kongre'nin denetiminden ayrı oldukları belirtilmektedir. Son olarak başkana yardımcı olan kuruluşlar arasında "Milli Güvenlik Kurulu" bulunmaktadır. Bu kurul, bir kanunla oluşturulmuştur. Milli Güvenlik Kurulu'nda Başkan, Başkan Yardımcısı, Dışişleri ve Milli Savunma Bakanları, Olağanüstü Hal Planlama Bürosu Başkanı, Genelkurmay Başkanı, C.I.A Başkanı bulunmaktadır. Fakat bu kurul da bir danışma kuruldur ve aldığı kararlar ülkemizde olduğu gibi tavsiye niteliğindedir (Yanık, 2016: 54-55).

Amerikan başkanlık sisteminde bürokrasinin meclis tarafından gözetimi doğrultusunda Kongre'ye bağlı GAO (General Accounting Organization), CRS (The Congressional Budget Office) gibi ofislere önemli görevler yüklenmiştir. Bu ofislerde bürokrasi, bütçe kaynaklarının kullanımıyla ilgili olarak ciddi bir sorgulama ve denetim sürecinden geçmektedir. Örneğin GAO, ABD başkanının artan yetkilerinin kontrol edilmesi amacıyla kurulmuştur. Bu ofis, Kongre tarafından tahsis edilen bütçenin nasıl harcıandığının bağımsız şekilde denetlenmesi açısından önemli bir görev üstlenmiştir (Taner, 2015: 84).

Yasama ve yürütme arasındaki ilişkiler bakımından, kamu bürokrasisinin önemli pozisyonlarına yapılacak atamalar önem taşımaktadır. Amerikan başkanlık sisteminde kural olarak, atamalar yürütmenin yetkisi dâhilindedir fakat büyükelçi ve konsolos gibi kimi önemli atamalarda Senato yetkili olmaktadır (Özbudun, 2005: 108). Başkanın, Senato'nun eğilimlerini dikkate alması gerekmektedir. Parlamenter demokrasilerde ise meclisler, kanun yapma, bütçe onaylama yetkilerinin yanında yüksek denetim organları ve kamu denetçisi gibi alternatif yapılar aracılığıyla hükümet icraatlarını ve kamu bürokrasisini gözetim ve kontrol altında tutma yetkisine sahiptir. Özellikle bürokrasinin meclis karşısında hesap verme sorumluluğunun daha çok, ilgili kamu idaresinin bağlı olduğu bakan üzerinden ve siyasal sorumluluk ekseninde gerçekleşmesi, meclisin bürokrasi üzerindeki gözetim ve denetiminin etkinliğini sınırlamaktadır (Taner, 2015: 81-84).

3. TÜRKİYE'DE BAŞKANLIK SİSTEMİNE GEÇİŞ: CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ

Türkiye'de devlet biçimi olarak Cumhuriyet tercih edildikten sonra, belli bir süreç sonucunda parlamenter sisteme geçilmiş, bu tercih toplumdaki yaygın bir isteğin tezahüründen ziyade, anayasa yapıcılarının tercihleri sonucunda gerçekleşmiştir. Parlamenter sistemin güçlü bir Cumhurbaşkanı veya başbakanın var olduğu dönemde sorunlara yol açmadığı, ancak bahsedilen faktörün yokluğunda siyasi istikrarsızlığa ve yönetim krizine neden olduğu söylenebilir. Türkiye'nin özellikle 1970'li yılları bu duruma iyi örnektir (Coşkun, 2015: 15).

Bu arada şunu belirtmek gerekir ki, hükümet sistemi bir toplum için değişmez nitelikte değildir, toplumun istemesi ve razı olması durumunda elbette hükümet sistemi değişebilir ve nitekim bu duruma ilişkin birçok örnek bulunmaktadır (Coşkun, 2015: 17). 1958 yılında Fransa'da yarı başkanlık sistemine geçilmiş, 1960 yılında Brezilya'da başkanlıktan yarı başkanlık sistemine geçilmiş ve 1963 yılında yeniden başkanlık sistemine dönmüştür. 1992 yılında İsrail, başbakanını halkın seçtiği bir sisteme geçmiş, 2001 yılında eski sistemine geri dönmüştür. Moldova yarı başkanlıktan parlamentarizme geçmiştir (Fendoğlu, 2012: 46).

Türkiye'de başkanlık sistemi uzun bir tartışma döneminden sonra 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan referandumla halk tarafından kabul edilmiştir. Burada önce 1970'li yıllardan itibaren başkanlık sistemi hakkında dile getirilen düşünce ve tartışmalar özetlenecek daha sonra da 16 Nisan 2017 Referandumu ile kabul edilen Anayasa değişikliği hükümlerinin doğrudan idare ile ilgili olanları ele alınacak ve değerlendirilecektir.

3.1. Başkanlık Sistemi Hakkındaki Tartışma ve Değerlendirmeler

Başkanlık sistemi konusunda fikirleri en net olan kişinin Necmettin Erbakan olduğu belirtilmektedir. Türkiye'de başkanlık sistemi ilk defa Necmettin Erbakan'ın Milli Nizam Partisi'nin programında¹ yer almıştır. Bu partinin programında, yönetimin etkin ve hızlı çalışabilmesi için başkanlık sistemi önerilmiştir. Milli Nizam Partisi'nin kapatılmasından sonra Necmettin Erbakan Milli Selamet Partisi'ni kurmuştur. Başkanlık sistemi, Milli Selamet Partisi'nin programında² da (1973) yer almıştır. Bu partinin programında, cumhurbaşkanlığı ve başbakanlık makamlarının tek yerde toplanması gerektiği belirtilerek başkanlık sistemine geçilmesi gerektiği önerilmiştir. Milli Selamet Partisi 1973 seçim beyannamesinde de, başkanlık sistemi önerisinde bulunmuştur (Yayman, 2016: 282-283).

Yaygın bir siyasi istikrarsızlığın yaşandığı 1970'li yıllardan sonra, 1980'li yılların başında Türkiye'de cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi ve başkanlık sistemi tartışmalarının gündeme geldiği ve bu tartışmaların Turgut Özal'la birlikte güçlendiği görülmektedir (Coşkun, 2015: 16). Başkanlık sistemi, Özal'dan sonra Demirel tarafından tekrar gündeme getirilmiş fakat fazla yankı bulmamıştır (Yılmaz, 2013: 1). Süleyman Demirel de başkanlık sistemini savunanlar arasında yer almaktadır. Demirel hükümetlerin kurulamadığı, meclis başkanının, cumhurbaşkanının seçilemediği, dokuz yılda on bir hükümetin kurulduğu 1970'li yılların kaotik politik ortamında da, yeniden başbakan olduğu 1990'lı yıllarda da, cumhurbaşkanı olduğu dönemde de güçlü bir

¹ "İcrai organın daha kudretli olması süratli çalışabilmesi için Reisicumhur'un tek dereceli olarak (halk tarafından) seçilmesi ve icrai organ düzeninin başkanlık sistemine göre tanzimi..."

² "Seçme ve seçilme hak ve hürriyetlerinin üzerine konulan anti-demokratik tahditler kaldırılmalı, milletvekili sayısı azaltılmalı, tek meclis sistemine dönmeli, devlet ve hükümet başkanlıkları birleştirilmeli ve başkanı millet seçmeli. Referandum, millet vetosu ve halk teşebbüsleri müesseseleri kabul edilmelidir."

yürütme istemiş, bu dönemde de başkanlık sistemini savunmuş ve hiçbir zaman felsefi olarak karşı çıkmamıştır. Dahası, 1980 yılında Adalet Partisi, cumhurbaşkanının seçilememesi üzerine TBMM'ye "cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesini" içeren tek maddelik bir anayasa değişikliği teklifi vermiştir. Demirel'in, Özal'la girdiği kişisel rekabetten dolayı Özal'ın başkanlık sistemini savunduğu dönemde bu konuya fazla girmedeği ve susmayı tercih ettiği, Özal'ın vefatından sonra cumhurbaşkanı olduğu dönemde ise yeniden başkanlık sistemini, yeni anayasayı ve anayasal vatandaşlığı savunmaya başladığı belirtilmektedir (Yayman, 2016: 288).

12 Eylül sonrasında başlayan başkanlık sistemi tartışmalarına Danışma Meclisi, İstanbul Hukuk Fakültesi Yönetim Kurulu, İstanbul Barosu ve bazı hukukçular da dâhil olmuştur. (Fendoğlu, 2012: 46). Türkiye'de başkanlık sistemini varoluşsal bir biçimde savunan, büyük bir iddia ve heyecanla konuyu gündeme getiren kişinin Turgut Özal olduğu belirtilmektedir. Özal'ın, cumhurbaşkanlığı dönemindeki en büyük gündem maddesi başkanlık sistemi olmuştur. Özal, Türkiye'nin tek parti dönemlerinde istikrar yakaladığını, parlamenter sistemin krizler ürettiğini, 21. Yüzyılda Türkiye'nin var olabilmesi için başkanlık sisteminin kurulması gerektiğini dile getirmiştir. Özal, başkanlık sistemini Türkiye'nin kurtuluşu olarak görmekteydi (Yayman, 2016: 289). Özal, uzlaşma geleneği zayıf olan Türkiye'nin koalisyon hükümetleriyle zaman kaybettiğini belirterek Türkiye'nin heterojen yapısına başkanlık sisteminin daha uygun olacağını dile getirmiştir. Özal'a göre, başkanlık sistemi, çoğunluğun seçtiği başkanın ülkenin bütünlüğünü temsil etmesi bakımından daha demokratik bir sistemdir (Yılmaz, 2013: 630).

Alparslan Türkeş'in, 1990'lı yıllarda Özal'ın başlattığı başkanlık sistemi tartışmalarına sessiz kaldığı ve bu konuda olumsuz konuşmadığı belirtilmektedir. Türkeş, hızlı ve güçlü bir iktidar için başkanlık sistemine geçmek gerektiğini ifade etmiştir. Türkeş Dokuz Işık isimli eserinde "Yürütmeyi cumhurbaşkanlığı ve başbakanlık olarak ikiye bölemeyiz. Her konuda bütünleşmeci olduğumuza göre, icranın başında da bütünleşmeci olmalıyız. Türk tarih felsefesi ve tarihinde icra organı hiçbir zaman bulunmamış yani tek bir başkan tarafından yürütülmüştür" değerlendirmesinde bulunmaktadır (Yayman, 2016: 286).

Başkanlık sistemi tartışmalarını başlatan cumhurbaşkanı Özal, 1997 sonrasında bu tartışmaları sürdüren ise Demirel olmuştur. Demirel'in başkanlık sistemi talebine başbakan Ecevit şiddetle karşı çıkmıştır. 2002 sonrasında ise başbakan Recep Tayyip Erdoğan, Burhan Kuzu ve Cemil Çiçek başkanlık sistemi tartışmalarını sürdürmüşlerdir (Fendoğlu, 2012: 46).

Başkanlık sistemini daha büyük bir istekle gündeme getiren ve somut bir anayasa değişikliği taslağı hazırlatan kişi Recep Tayyip Erdoğan olmuştur. Erdoğan'ın isteğiyle hazırlanan anayasa değişikliği taslağı 2012 yılında Meclis Anayasa Uzlaşma Komisyonu'na sunularak tartışmaya açılmıştır (Ataay, 2013: 269). Recep Tayyip Erdoğan, 2003-2014 yılları arasında on bir yılı aşan başbakanlığı döneminde, farklı zamanlarda başkanlık sistemiyle ilgili görüşlerini dile getirmekle birlikte özellikle 2014 yılında cumhurbaşkanı olmasından sonra başkanlık sisteminin hükümet modeli olarak benimsenmesi konusunda daha istekli bir tutum sergilemiştir. Erdoğan, özellikle 2015 genel seçimlerinin bu bakımdan bir dönüm noktası olması gerektiğini vurgulamış, "Yeni Türkiye" hedefi doğrultusunda başkanlık sisteminin daha güçlü ve kararlı bir yönetim modeli olarak benimsenmesi ile birlikte çok başlılığın yarattığı sıkıntılardan kurtulmanın mümkün hale geleceğini dile getirmiştir. Erdoğan, Amerikan başkanlık sisteminden farklı olarak Türkiye'ye özgü bir başkanlık sistemi modelini inşa edecek yeni anayasaya ihtiyaç duyulduğunu belirtmiştir (Kurban, 2015: 50).

Adalet ve Kalkınma Partisi'nin başkanlık sistemi anlayışının, temel siyasal kurumlar arasında başkana ağırlık tanıdığı, buna yöneltilen eleştirilerin, kuvvetler ayrılığı ilkesinin ihlal edildiği ve yürütmenin yasama ve yargıya hâkimiyet kurduğu üzerinde yoğunlaştığı belirtilmektedir. AK Parti'nin 2012'deki anayasa değişikliği taslağının en önemli özelliğinin, yürütme yetkisini kullanan başkana sistem içinde büyük bir ağırlık verilmesi olduğu ifade edilmektedir. Taslağa göre, başkan beş yıllığına halkoylaması ile seçilmekte ve bir kişi en fazla iki defa başkan seçilebilmektedir. Başkanlığa aday olabilmek için, son genel seçimde en az yüzde beş oy almış siyasi partiler veya yüz bin vatandaş tarafından aday gösterilmek gerekmektedir. Başkanın yürütmeyle ilgili yetkileri arasında bakanları atamak ve görevden almak, Yükseköğretim Kurulu üyelerinin yarısını ve üniversite rektörlerini seçmek, yabancı devletlere temsilci göndermek sayılmış ve bunları tek başına kullanabilmesi öngörülmüştür. Ayrıca, bakanların başkan tarafından atanacağı ve görevden alınabileceği, her bakanın başkana karşı sorumlu olduğu, bakanların meclis dışından seçilebileceği, milletvekilleri ve yedek milletvekillerinin bakan olmayacağı belirtilmektedir. Başkana verilen önemli bir yetki de, bakanlıkların kuruluş ve teşkilat yapılarını başkanlık kararnamesiyle düzenleyebileceğidir (Ataay, 2013: 267). Böylece başkana, idari yapıyı düzenlemede tek başına hareket etme olanağı tanınmaktadır.

AK Parti'nin taslağını, ABD başkanlık sisteminden ayıran en önemli noktalardan biri, Türkiye'deki mevcut üniter sistemin korunarak başkanlık sistemine geçilmek istenmesidir. Kıran (2015: 333), ABD'nin federal bir sisteme sahip olmasının ve Kongrenin iki meclisten oluşmasının, yasa yapma süreçlerinin de daha müzakereci ve sağlıklı bir zeminde ilerlemesine olanak sağladığını belirtmektedir. Yazar, iki meclisli yapının, hem azınlık gruplarının hem de küçük eyaletlerin temsiline olanak sağladığını, çoğunluk despotizmine geçit vermediğini ifade etmektedir. Yazar tarafından, AK Parti taslağında tek meclise yer verilmesi ve sistemin tek meclisli üniter bir yapı üzerine inşa edilmek istenmesi bir eksiklik olarak görülmektedir.

Siyasal sistemimizin mevcut karmaşık halinin siyasal krizlere kolaylıkla sürükleyebileceği, özellikle cumhurbaşkanı ve hükümetin farklı siyasal görüşlere sahip olması durumunda yürütmenin iki kanadı arasında krizin kolaylıkla ortaya çıkabileceği belirtilmektedir. Bu görüşe göre, krizden kurtulmak için üç alternatif ortaya konulmuştur (Kılınç, 2015: 13):

- Yeniden parlamenter sisteme dönmek ve cumhurbaşkanlığı makamını mümkün olduğunca sembolik yetkilerle sınırlamak. Bu durumda yürütmenin fiili sahibinin hükümet olacağı ve krizin önleneyeceği belirtilmektedir.
- Fiilen yarı başkanlık sistemine yaklaşan mevcut yapıyı tam olarak yarı başkanlığa dönüştürüp cumhurbaşkanının yürütme yetkilerini artırmak.
- Başkanlık sistemine geçerek cumhurbaşkanlığı ve başbakanlık yetkilerini tek makamda yani başkanlık makamında toplamak.

Yarı başkanlığa yakın olan sistemimiz yerine, ülkeye adaptasyonu sağlanabilmiş, aksak yönleri giderilmiş, Türkiye'ye uygun bir başkanlık sisteminin Türkiye için faydalı olacağı belirtilmektedir. Türkiye nüfusça bir mozaik halinde olduğundan bu duruma en uygun sistemin başkanlık sistemi olduğu, nüfusumuzun homojen olmadığı; mezhep, etnik köken gibi farklılıkların koalisyonları doğurduğu, bunun da statükoculuğu getirdiği vurgusu yapılmaktadır (Fendoğlu, 2012: 40-48). Türkiye'de çok partili parlamenter sistem, sık sık yaşanan koalisyon hükümetleriyle bunlara bağlı olarak yaşanan siyasi istikrarsızlık ve hükümet krizleri nedeniyle eleştirilmektedir. Bu eleştirilere, cumhurbaşkanının seçilme şekli ile ilgili yapılan düzenlemeler ve yetkileri ile ilgili olarak ortaya çıkan yürütmedeki çift başlılık gibi konular da eklenmiştir (Aktaş, 2015: 275). Başkanlık sisteminin, hükümetin ve siyasetin istikrarına katkıda bulunduğunu belirten Fendoğlu (2012: 39), Türkiye'de her şeyin merkezden çözülmekle hantal bir bürokrasinin oluştuğunu, merkeziyetçiliğin değil de, yerinden yönetimin esas alınması gerektiğini belirtmektedir. Yazar, ABD'de başkan öldüğünde yerine, seçilmiş başkan yardımcısının geçtiğini, Özal'ın ölümünden sonra ise Türkiye'de kaos yaşandığını, yönetimde süreklilik ve istikrar için başkanlık sistemine geçilmesi gerektiğini vurgulamaktadır.

Türkiye'nin katı üniter yapılanmayla kimi sorunlarına çözüm bulmasının imkânsız olduğu, Avrupa'da Türkiye kadar büyük olup aşırı şekilde merkezden yönetilen başka bir ülkenin olmadığı, merkezi yönetimin bir tabu olarak görülmesinden dolayı aşırı merkeziyetçi yapının yıkıcı etkilerinin dahi Türkiye'de ciddi bir şekilde tartışılmadığı ifade edilmektedir. Türkiye açısından değişim ve demokratik dönüşümün önündeki en büyük engellerden birinin katı merkeziyetçi yapılanma olduğu vurgusu yapılmaktadır (Kıran, 2015: 325). Türkiye'nin siyasi ve ekonomik yönden gelişmesi bakımından, hükümet sistemi değişikliği ile yürütmenin güçlendirilmesinin ve tek elde toplanmasının sağlanabileceği ifade edilmektedir. Bu durumun, mevcut siyasi ortama bakılarak değil, bir gelecek öngörüsü bağlamında istikrarlı hükümetler oluşturma açısından gerekli olduğu vurgusu yapılmaktadır. Böylelikle, değişen şartlara uyum sağlayabilen ve gerçek anlamda icra eden bir yürütmenin söz konusu olacağı belirtilmektedir. Türkiye'ye özgü uygun araçların geliştirilmesi halinde, başkanlık sisteminin parlamenter sistemden ve yarı başkanlık sisteminden daha başarılı bir uygulama gösterebileceği değerlendirilmektedir. Aksi durumda, Türkiye'nin değişen şartlara ayak uyduramaması ve önemli krizlere sürüklenmesi tehlikesinin söz konusu olabileceği endişesi dile getirilmektedir (Yıldız, 2015: 11-12). Türkiye gibi siyasi parti liderlerinin, adayların belirlenmesinde birincil derecede rol oynadığı sistemlerde başbakanın hem yasama hem de yürütmeyi kontrol etmesinin kuvvetler ayrılığı ilkesi bakımından önemli sorunlar ortaya çıkardığı belirtilmektedir (Aktaş, 2015: 279).

Türkiye'de on birinci cumhurbaşkanının seçilmesi sürecinde yaşanan krizle birlikte hükümet sistemi tartışmaları yeniden gündeme gelmiş ve beraberinde birtakım değişiklikler ve yeni sorunları da getirmiştir. Cumhurbaşkanının seçilmesi krizi, görev süresi, görev ve yetkileri ile ilgili tartışmalar hükümet, muhalefet, ordu ve bürokratik çevreleri karşı karşıya getirmiştir. Sürecin, bu çevreler arasında adeta bir iktidar kavgasına dönüştüğü belirtilmektedir. AK Parti Hükümeti, askeri ve sivil bürokrasinin muhalefetine rağmen Anayasa'da yapılan değişiklik yoluyla Abdullah Gül'ü 28 Ağustos 2007 tarihinde cumhurbaşkanı seçirmiştir (Aktaş, 2015:

280). Anayasa Mahkemesinin Anayasaya aykırı bir şekilde on birinci cumhurbaşkanının seçiminde oynadığı engelleyici rolün üstüne, parlamentonun buna tepki olarak cumhurbaşkanını halkın seçmesini sağlayan anayasa değişikliği hamlesinin, gelecekte yaşanılacak muhtemel yönetim krizlerinin zeminini oluşturacağı belirtilmiştir (Demirci, 2015: 435). Cumhurbaşkanı seçimlerinin krizlerle sonuçlanmasından dolayı cumhurbaşkanının meclis tarafından seçilmesinin Türkiye’de ideal bir çözüm olarak görülmediği ifade edilmektedir. Cumhurbaşkanının seçilme şekli ve yetkilerinin gözden geçirilmesiyle mevcut sistemin daha iyi işletilmesini sağlayacak reformların daha iyi bir çözüm olarak düşünülebileceği belirtilmektedir (Ciğerli, 2015: 531).

Başkanlık sisteminin Türkiye için iyi sonuçlara yol açmayacağı yönünde görüşler de sürekli dile getirilmiştir. Bu kapsamda siyasal kültürümüzdeki uzlaşmacı değerlerin zayıflığı, hoşgörü eksikliği dikkate alınrsa, “kazananın her şeyi kazandığı, kaybedenin her şeyi kaybettiği” seçimler, siyasetin rekabet alanı olmaktan çok savaş alanı olarak görüldüğü bir ülkede kutuplaşma ve çatışmaların olmasına yol açacağı biçiminde görüşler dile getirilmiştir (Yılmaz, 2013: 6-7). Başkanlık sisteminin, çoğunlukçu bir yapı ortaya koyduğu için Türkiye gibi derin biçimde bölünmüş toplum yapıları için uygun bir sistem olmadığını ileri süren başka bir görüşe göre, bu tür toplum yapılarında ortaklıkçı ve güç paylaşımına dayanan düzenlemelere ihtiyaç vardır (Uluşahin, 2011: 29).

Ancak bütün bu tartışmalar devam ederken, başkanlık sistemine geçişi öngören “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemini” ne ilişkin anayasa değişikliği teklifi AK Parti tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisine (TBMM) sunulmuş ve Mecliste 21.01.2017 tarihinde 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun adıyla TBMM üye tamsayısının üçte ikisinden az, beşte üçünden çok bir oyla (339 oy) kabul edilmiş ve referanduma sunulmak üzere 11.02. 2017 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanmıştır. 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan referandum ile 6771 sayılı Kanun % 51.41 ile kabul edildi. Böylece başkanlık sistemine Türkiye’deki isimlendirme ile “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine” geçiş süreci resmen başlamıştır.

3.2.16 Nisan 2017 Referandumu İle Kabul Edilen Anayasa Değişikliğinin Cumhurbaşkanı-İdare İlişkisi Açısından Değerlendirmesi

16 Nisan 2017 tarihinde kabul edilen Anayasa değişikliği hükümleri, hükümet sistemi değişikliği yanında kuvvetler ayrılığı/kuvvetler arası ilişkiler açısından yeni bir yaklaşım getirmektedir. Ayrıca Türkiye açısından eskiden beri tartışma konusu olan sivil-askeri yargı ayırımına son vermekte, sıkıyönetim gibi bir yönetim tarzını ortadan kaldırmaktadır. Bunların yanında başkanlık sistemleri açısından en önemli kriz durumu olarak nitelendirilen yürütme-yasama arasındaki krize çözüm olarak yürütme ve yasamaya karşılıklı seçimlerin yenilenmesine karar verme yetkisi tanımaktadır. Yasama ve yürütmeye karşılıklı tanınan bu yetki Türkiye şartları açısından muhtemel krizler için bulunmuş rasyonel bir tedbir olarak değerlendirilebilir.

Yukarıda belirtilen yeni düzenlemeler yanında, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi doğal olarak idari yapı hakkında da düzenlemeler içermektedir. Çalışmada “başkan-idare ilişkisi” odak nokta olduğundan referanduma kabul edilen yeni düzenlemeler ile Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi yürütmeyi yeniden yapılandırıldığı için, idare ile yürütme arasındaki ilişki birçok açıdan yeni bir niteliğe kavuşmaktadır. Bu nedenle çalışmanın devamında bu alandaki doğrudan veya dolaylı hüküm ve düzenlemeler üzerinde durulacaktır.

Genel bir tespit olarak; Anayasa’nın 8. ve 104. maddeleri gereği yürütme yetkisi ve görevi Cumhurbaşkanına geçmesi ile birlikte, Bakanlar Kurulunun idare üzerinde sahip olduğu yetkiler, doğrudan Cumhurbaşkanına geçmektedir. Bu kapsamda idareyle doğrudan veya dolaylı ilişkili Cumhurbaşkanın yetkileri aşağıdaki başlıklar altında incelenebilir.

3.2.1 Cumhurbaşkanının Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi

Bakanlar Kurulu yürütme organı olarak, idarenin yapı ve/veya işleyişini düzenlemek amacıyla Anayasanın 115. Maddesine göre tüzük çıkarma,³ 124. Maddesinin yorumuna göre de yönetmelik çıkarma yetkisine sahiptir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde ise, bu yetki Cumhurbaşkanına geçmektedir. Cumhurbaşkanının idarenin yapı ve işleyişine ilişkin sahip olduğu/olacağı yetkiler şunlardır:

³ Madde 115 – Bakanlar Kurulu, kanunun uygulanmasını göstermek veya emrettiği işleri belirtmek üzere, kanunlara aykırı olmamak ve Danıştay’ın incelemesinden geçirilmek şartıyla tüzükler çıkarabilir.

- Anayasanın 123. Maddesi kapsamında Cumhurbaşkanı Kararname ile “Kamu Tüzel Kişisi” oluşturma yetkisine sahip olacaktır. Söz konusu Anayasanın 123. Maddesinin üçüncü fıkrasına göre “Kamu tüzelkişiliği, ancak kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur.” Böylece Cumhurbaşkanı çıkaracağı kararname ile kamu tüzel kişiliğine sahip yeni bir kamu teşkilatı kurabilecektir.⁴

- Anayasanın değiştirilen 124. maddesi doğrultusunda Cumhurbaşkanı, “Bakanlar Kurulunun” ve “Başbakanlığın” sahip olduğu yönetmelik çıkarma yetkisini devralmaktadır. Değişikliğe uğrayan 124. Maddenin yeni hali şöyledir: “Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzelkişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler.” Ayrıca Cumhurbaşkanının yönetmelik çıkarma yetkisi değiştirilen 104. maddede yer almaktadır. 104. maddenin 18. fıkrasına göre; “Cumhurbaşkanı, kanunların uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilir.” Ancak burada değiştirilen 124. madde ile 104. madde arasında bir farklılık ortaya çıkmaktadır. 124. madde geleneksel normlar hiyerarşisine uygun olarak “tüzük” yerine “Cumhurbaşkanlığı kararnamesini” ikame etmekte ve yönetmeliklerin bunlara aykırı olmayacağını belirtmektedir. Buna karşın 104. Madde de çıkarılan yönetmeliklerin yalnızca kanunlara aykırı olmamasını vurgulamaktadır. Kanımızca 104. maddede yalnızca “yönetmelik çıkarmak” konusuna değinilip, ayrıntının ilgili maddeye bırakılması daha yerinde olurdu.⁵

Anayasa'nın 115. maddesinin de yürürlükten kaldırılacak olması, yukarıda değinilen düzenleme ile birlikte normlar hiyerarşisi açısından “Tüzük” kavramı tarihe karışmakta, onun yerine “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin” ikame edildiği görülmektedir.⁶

Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin hangi şartlarda çıkarılabileceğine ilişkin ayrıntılı düzenleme Anayasanın değiştirilen 104. maddesinde yer almaktadır. Anılan maddenin 17. fıkrasına göre, “Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir.” Ancak yine aynı fıkrada yer alan düzenlememeye göre Cumhurbaşkanının kararname çıkarma yetkisi şu kısıtlamalara tabidir:

1- Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez.

2- Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz.⁷

3- Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz.

4- Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır.

5- Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir.

3.2.2 Cumhurbaşkanı'nın İdareye Dair Genel Yetkisi

Öngörülen değişiklik ile, Başbakanın işlev ve yetkileri Cumhurbaşkanına geçeceği için, 2019 yılında yürürlükten kalkacak olan 112. maddede başbakan için tanımlanan işlev⁸ Cumhurbaşkanına geçecektir.

⁴ Ancak Cumhurbaşkanının burada değinilen kararname çıkarma yetkisi mutlak olmayıp, Anayasanın 104. maddesinin değişik halinde belirtilen sınırlamalara tabidir.

⁵ Nitekim değiştirilen 104. madde de yer “Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar verir” biçimindeki yetki bu türdendir. Silahlı kuvvetlerin hangi durumda kullanılmasına karar verileceğine ilişkin ayrıntı Anayasanın 92. maddesinde yer almaktadır. Buna göre “Türkiye Büyük Millet Meclisi tatilde veya ara vermede iken ülkenin ani bir silahlı saldırıya uğraması ve bu sebeple silahlı kuvvet kullanılmasına derhal karar verilmesinin kaçınılmaz olması halinde Cumhurbaşkanı, Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar verebilir.”

⁶ Anayasaya ilave edilen Geçici Madde 21'e göre “Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte yürürlükte bulunan kanun hükmünde kararnameler, tüzükler, Başbakanlık ve Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan yönetmelikler ile diğer düzenleyici işlemler yürürlükten kaldırılmadıkça geçerliliğini sürdürür. Yürürlükte bulunan kanun hükmünde kararnameler hakkında 152 nci ve 153 üncü maddelerin uygulanmasına devam olunur.”

⁷ Bu kısıtlamaya, Anayasa'nın 127. maddesinde yer alan “Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir” hükmü örnek verilebilir.

Dolayısıyla siyasi işlevleri yanında her bir bakanlığın idari teşkilatının başı konumunda olan bakanların sorumluluğu Cumhurbaşkanına karşı olacaktır. Aynı zamanda Cumhurbaşkanının her bir bakan üzerinde bir gözetim ve denetim yetkisi olacaktır.

Başbakanlığın idari yapısını düzenleyen 3056 sayılı Kanun 4. maddesinde Başbakan için “Başbakan, Bakanlar Kurulunun Başkanı, bakanlıkların ve Başbakanlık Teşkilatının en üst amiridir.” denilmektedir. Dolayısıyla bakanlıkların en üst amiri olma sıfat ve yetkisi Cumhurbaşkanına geçecektir. Böylece Cumhurbaşkanı ile, idari teşkilatlar arasında açık hiyerarşik bir ilişki de kurulmuş olacaktır.

Diğer taraftan değiştirilen 106. maddenin 10 fıkrasına göre; “Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir.” Mevcut duruma göre Kanun ile düzenlenen bakanlık yapıları⁹ Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenebilecektir. Yukarıda değinilen ve Anayasa’nın değiştirilen 104. maddesinde yere alan “Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz” hükmü dikkate alındığında, Cumhurbaşkanının ancak yeni bakanlık teşkilatı kurabileceği yorumu yapılabilir. Ancak kurulan yeni bakanlık şu veya bu şekilde diğer bakanlıklardan bazı görevler alınarak oluşturulabilir. Böyle bir durumda da yine yukarıda değinilen değişik 104. Maddede yer alan “Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır” hükmü geçerli olacaktır. Bu kısıtlamalar göz önüne alındığında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yeni bir bakanlığın kurulması zor görülmektedir. Dolayısıyla mevcut 21 bakanlık yanında yeni bakanlıklar kurulacaksa bunun yine kanun ile yapılması daha rasyonel olacaktır.

Cumhurbaşkanının idare üzerindeki genel yetkisi kapsamında kamu politikası belirleme yetkisinden de bahsedilebilir. Kamu hizmetleri, belirlenen kamu politikaları doğrultusunda sunulduğu için, belirlenen kamu politikalarının idare için yönlendirici etkisi olacaktır.

3.2.3 Cumhurbaşkanının Kamu Görevlilerinin Atanmasına İlişkin Yetkisi

Değiştirilen 104. maddenin 9. fıkrasına göre, Cumhurbaşkanı “Üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenler”. Dolayısıyla üst kademe kamu yöneticilerini atama yetkisi Cumhurbaşkanında olacaktır. Ancak “üst kademe kamu yöneticisi” nitelendirilmesinin kapsamına hangi kamu yöneticilerinin girdiği açık değildir. Yine Anayasanın 128. maddesinin son fıkrasında “Üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esasları, kanunla özel olarak düzenlenir” denilmektedir. Dolayısıyla iki farklı madde de iki farklı nitelendirme yapılmıştır. Bunun yanında üst kademe kamu yöneticilerinin “yetiştirilme usul ve esaslarının” kanunla düzenleneceği anayasa tarafından hüküm altına alındığı için bu konuda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarılamayacaktır.¹⁰

Değiştirilen 104. maddenin 9. fıkrasında yer alan üst kademe kamu yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esasların Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenleneceği hükmünün nasıl uygulanacağını tartışılması gerekir. Çünkü 2451 sayılı Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanun, uygulamada üst düzey diye kabul edilen kamu yöneticilerinin nasıl atanacağını düzenlemiştir. 2451 sayılı Kanununa göre,

⁸ 112. maddenin ilgili metni şöyledir: “Başbakan, Bakanlar Kurulunun başkanı olarak, Bakanlıklar arasında işbirliğini sağlar ve hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetir. Bakanlar Kurulu, bu siyasetin yürütülmesinden birlikte sorumludur.

Her bakan, Başbakana karşı sorumlu olup ayrıca kendi yetkisi içindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden de sorumludur.

Başbakan, bakanların görevlerinin Anayasa ve kanunlara uygun olarak yerine getirilmesini gözetmek ve düzeltici önlemleri almakla yükümlüdür.”

⁹ 2019 yılında yürürlükten kalkacak olan 113. maddenin 1. fıkrası şöyledir: “Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri, yetkileri ve teşkilatı kanunla düzenlenir.

¹⁰ Anayasa’nın 128. maddesinin son fıkrasının amir hükmünü yerine getirmek üzere 1985 yılında 3149 sayılı Üst Kademe Yöneticilerinin Yetiştirilmesi Hakkında Kanun kabul edilmiş ve bu Kanunda üst kademe yönetici “Müsteşar, Müsteşar Yardımcısı, Genel Müdür, Başkan, Kurul Başkanı, Genel Müdür Yardımcısı, Daire Başkam, Büyükelçi, Vali, Kaymakam, Bölge Müdürü olarak atanabilecek kamu görevlileriyle Devlet Personel Başkanlığının teklifi ve Bakanlar Kurulu kararıyla tespit edilecek diğer üst kademe yöneticileri” biçiminde tanımlanmıştır. Ancak bu 3149 sayılı Kanun Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiş olup, yerinde başka bir kanun çıkarılmamıştır.

Kanuna ekli (1) sayılı cetvelde belirtilen unvanları taşıyan görevlere Bakanlar Kurulu kararı ile, (2) sayılı cetvelde gösterilen unvanları taşıyan görevlere müşterek kararla atama yapılır (md. 2).¹¹

Dolayısıyla genel olarak bakıldığında “üst kademe kamu yöneticileri”nden bazıları Bakanlar Kurulu atamaktadır. Bakanlar Kuruluna ait bu yetki doğal olarak Cumhurbaşkanına geçecektir. Ancak bu konuda bir Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin çıkarılması değiştirilen 104. maddede yer alan “Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır” düzenlemesi ile nasıl bağdaştırılacaktır?

3.2.4 Cumhurbaşkanının İdari Eylem ve İşlemlerinin Yargı Denetimine Tabi Tutulması

1982 Anayasasının geleneksel parlamenter sisteme göre, yürütmeyi ve yürütmenin sorumsuz kanadı olan Cumhurbaşkanını güçlendirdiği bilinen bir olgudur. Cumhurbaşkanı çok sayıda idari işlemi tek başına gerçekleştirmesine rağmen, Cumhurbaşkanının tek başına gerçekleştirdiği idari işlemler Anayasanın 125. maddesi ile yargı denetimi dışında bırakılmıştır.

Yeni sistemde 125 inci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan “Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemler ile Yüksek Askerî Şuranın kararları yargı denetimi dışındadır” cümlesi ve “Ancak,” kelimesi metinden çıkarılmıştır. Bunun yanında Anayasanın 105 maddesinde yer alan “Cumhurbaşkanının resen imzaladığı kararlar ve emirler aleyhine Anayasa Mahkemesi dâhil, yargı mercilerine başvurulamaz”¹² hükmü de Anayasa dan çıkarılmıştır. Şimdiye kadar Anayasanın 2. maddesinde belirtilen “hukuk devleti” ilkesi açısından Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı idari işlemlerin yargı denetimi dışında kalması eleştirilen bir husustur. Yeni durumda Cumhurbaşkanının bütün idari eylem ve işlemleri yargı denetimine açık hale gelecektir. Böylece atama vb. işlemler idari yargı denetimine tabi olacak olup, Cumhurbaşkanının idari işlemleri nedeniyle Anayasa Mahkemesine bireysel başvuru da yapılabilecektir.

3.2.5 Millî Güvenlik Kurulu'nun Yapısında Meydana Gelen Değişiklik

Millî Güvenlik Kurulu'na ilişkin düzenleme, 1982 Anayasası'nın 118. Maddesinde yer almaktadır. Bu maddenin 1. Fıkrasına göre “Millî Güvenlik Kurulu; Cumhurbaşkanının başkanlığında, Başbakan, Genelkurmay Başkanı, Başbakan yardımcıları, Adalet, Millî Savunma, İçişleri, Dışişleri Bakanları, Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri Komutanları ve Jandarma Genel Komutanından kurulur.” Yeni sistemde bu fıkrada yer alan “Başbakan, Genelkurmay Başkanı, Başbakan Yardımcıları” ibaresi yerine “Cumhurbaşkanı Yardımcıları”, “Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri Komutanları ve Jandarma Genel Komutanından” ibaresi yerine “Genelkurmay Başkanı, Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri komutanlarından” ibaresi getirilmektedir.¹³

¹¹ (1) Sayılı Cetvelde belirtilen görevler şunlardır: Valiler; Büyükelçiler, Daimi Temsilciler, Daimi Delegeler; Diyanet İşleri Başkanı ve Din İşleri Yüksek Kurulu Üyeleri; Yüksek Denetleme Kurulu Başkan ve üyeleri; Türkiye İstatistik Kurumu Başkanı,

¹² Anayasanın 105 maddesi tamamen değişmiş olup, anılan maddenin mevcut hali şu şekildedir:

E. Sorumluluk ve sorumsuzluk hali

Madde 105 – Cumhurbaşkanının, Anayasa ve diğer kanunlarda Başbakan ve ilgili bakanın imzalarına gerek olmaksızın tek başına yapabileceği belirtilen işlemleri dışındaki bütün kararları, Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır; bu kararlardan Başbakan ve ilgili bakan sorumludur.

Cumhurbaşkanının resen imzaladığı kararlar ve emirler aleyhine Anayasa Mahkemesi dâhil, yargı mercilerine başvurulamaz.

¹³ **Madde 118** – (Değişik birinci fıkrası: 3/10/2001-4709/32 md.) Millî Güvenlik Kurulu; Cumhurbaşkanının başkanlığında, Başbakan, Genelkurmay Başkanı, Başbakan yardımcıları, Adalet, Millî Savunma, İçişleri, Dışişleri Bakanları, Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri Komutanları ve Jandarma Genel Komutanından kurulur.

Gündemin özelliğine göre Kurul toplantılarına ilgili bakan ve kişiler çağrılıp görüşleri alınabilir.

(Değişik birinci cümle: 3/10/2001-4709/32 md.) Millî Güvenlik Kurulu; Devletin millî güvenlik siyasetinin tayini, tespiti ve uygulanması ile ilgili alınan tavsiye kararları ve gerekli koordinasyonun sağlanması konusundaki görüşlerini Bakanlar Kuruluna bildirir. Kurulun, Devletin varlığı ve bağımsızlığı, ülkenin bütünlüğü ve bölünmezliği, toplumun huzur ve güvenliğinin korunması hususunda alınmasını zorunlu gördüğü tedbirlere ait kararlar Bakanlar Kurulunca değerlendirilir.

Millî Güvenlik Kurulunun gündemi; Başbakan ve Genelkurmay Başkanının önerileri dikkate alınarak Cumhurbaşkanınca düzenlenir.

Anayasa'nın 118. maddesinin üçüncü fıkrasına göre "Millî Güvenlik Kurulu; Devletin millî güvenlik siyasetinin tayini, tespiti ve uygulanması ile ilgili alınan tavsiye kararları ve gerekli koordinasyonun sağlanması konusundaki görüşlerini Bakanlar Kuruluna bildirir. Kurulun, Devletin varlığı ve bağımsızlığı, ülkenin bütünlüğü ve bölünmezliği, toplumun huzur ve güvenliğinin korunması hususunda alınmasını zorunlu gördüğü tedbirlere ait kararlar Bakanlar Kurulunca değerlendirilir." Yeni değişikliğe göre, bu fıkrada yer alan "Bakanlar Kuruluna" ibaresi "Cumhurbaşkanına", "Bakanlar Kurulunca" ibaresi "Cumhurbaşkanınca" şeklinde değişmektedir.

Anayasa'nın 118. Maddesinin dördüncü fıkrasına göre "Milli Güvenlik Kurulunun gündemi; Başbakan ve Genelkurmay Başkanının önerileri dikkate alınarak Cumhurbaşkanınca düzenlenir." Yeni sistemde bu fıkrada yer alan "Başbakan" ibaresi "Cumhurbaşkanı yardımcıları", şeklinde değişmektedir. Aynı maddenin beşinci fıkrasında ise "Cumhurbaşkanı katılmadığı zamanlar Milli Güvenlik Kurulu Başbakanın başkanlığında toplanır." İfadesi yer almaktadır. Yeni sistemde, bu fıkrada yer alan "Başbakanın" ibaresi "Cumhurbaşkanı yardımcısının" şeklinde değişmektedir. Aynı maddenin altıncı fıkrasına göre "Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri kanunla düzenlenir." Bu fıkrada yer alan "kanunla" ibaresi "Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle" şeklinde değişmektedir.

SONUÇ

Amerika Birleşik Devletleri'nde cari olan başkanlık sisteminde federal devlet açısından idare üzerinde başkanın güçlü bir erke sahip olduğu ifade edilebilir. Bunun yanında bazı kamu görevlilerinin atanmasında Kongrenin onayı, başkanı, atamalarında daha dikkatli olmaya sevk etmektedir. Buna karşılık başkan da, kamu görevlilerinin görevden alınması noktasında hiçbir denetime tabi değildir. Başkanın bu yetkisi, yürütmenin başı sıfatıyla idare üzerindeki denetim ve kontrol gücünü artırmaktadır. Başkanlık sisteminde, başkanın idare üzerinde mutlak anlamda bir hâkimiyetinin söz konusu olduğunu söyleyebiliriz. Her ne kadar bazı atamalarda Kongrenin onayını alması zorunlu olsa da, görevden almalar noktasında başkanın herhangi bir denetime tabi olmaması, sistem içinde onu çok güçlü bir konuma getirmektedir.

Türkiye'de 2019 yılında geçerli hale gelecek Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi için yukarıdaki değerlendirmeler yanında, genel bir değerlendirme yapılacak olursa, idare-Cumhurbaşkanı ilişkisinin, Bakanlar Kurulu-İdare ilişkisine benzer bir biçimde yürüyeceğini söyleyebiliriz. Bunun yanında, sistemin niteliği gereği daha önce kolektif bir yapıya verilen yetkiler, tek bir kişi tarafından kullanılacak, tamamlayıcı işlem mahiyetinde Cumhurbaşkanının onayı gibi bir mekanizma da olmayacaktır. Cumhurbaşkanının idari işlemlerinin yargı denetimine açılacak olmasının, özellikle atama işlemlerinde daha dikkatli olmasına neden olacağı ifade edilebilir. Ancak Türkiye'nin üniter bir devlet olması, Cumhurbaşkanının idare üzerindeki etkisini ABD'ye göre daha da güçlendirecektir.

KAYNAKÇA

- Abdullayev, Natig (2009), "Demokrasi ve İstikrar Açısından Parlamenter ve Başkanlık Hükümet Şekli Karşılaştırması", İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Sayı: 41, ss. 251-268.
- Aktaş, Murat (2015), "Türkiye'de Hükümet Krizleri ve Sistem Arayışları", Başkanlık Sistemi, Editörler: Murat Aktaş, Bayram Coşkun, Liberte Yayınları, Ankara.
- Albert, Richard (2009), "The Fusion of Presidentialism and Parliamentarism", The American Journal of Comparative Law, Vol: 57, No: 3, pp. 531-577.
- Ataay, Faruk (2013), "Adalet ve Kalkınma Partisi'nin 'Başkanlık Sistemi' Önerisi Üzerine Değerlendirme, Alternatif Politika, Cilt: 5, Sayı: 3, ss. 266-294.
- Buran, Hasan (2009), "Siyasal Rejim Sınıflamalarının Yeniden Gözden Geçirilmesi Üzerine", Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Sayı: 1, ss. 69-97.
- Ciğerli, Sabri (2015), "Yeni Anayasa ve Başkanlık Sistemi", Başkanlık Sistemi, Editörler: Murat Aktaş, Bayram Coşkun, Liberte Yayınları, Ankara.
- Coşkun, Bayram (2015), Başkanlık Sistemi, Editörler: Murat Aktaş, Bayram Coşkun, Liberte Yayınları, Ankara.

- Demirci, H. Aliyar (2015), "Türkiye'de Siyasal Liderlik", Başkanlık Sistemi, Editörler: Murat Aktaş, Bayram Coşkun, Liberte Yayınları, Ankara.
- Erdoğan, Mustafa (2004), Anayasal Demokrasi, 6. Baskı, Siyasal Kitabevi, Ankara.
- Ergil, Doğu (2015), "Başkanlık Sistemi ve Türkiye", Başkanlık Sistemi, Editörler: Murat Aktaş, Bayram Coşkun, Liberte Yayınları, Ankara.
- Fendoğlu, H. Tahsin (2012), "Başkanlık Sistemi", İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 2, Sayı: 2, ss. 39-59.
- Gözler, Kemal (2010), Anayasa Hukukuna Giriş, Ekin Basım Yayım Dağıtım, Bursa.
- Günel, Erdoğan (2015), Hükümet Sistemleri ve Türkiye'de Başkanlık Sistemi Arayışları, 2. Baskı, Hükümdar Yayınları, İstanbul.
- Karatepe, Şükrü (2013), Anayasa Hukuku, 1. Baskı, Savaş Yayınevi, Ankara.
- Kılınc, Z. Abidin (2015), "Başkanlık Sistemi ve Güçlü Tek Parti Hükümeti", International Journal of Political Studies, Cilt: 1, Sayı: 2, ss. 12-24.
- Kıran, Abdullah (2015), "Başkanlık Sistemi Erkekler Ayrılığı ve Türkiye", Başkanlık Sistemi, Editörler: Murat Aktaş, Bayram Coşkun, Liberte Yayınları, Ankara.
- Kurban, Samed (2015), "Başkanlık Sisteminin Türkiye'de Uygulanabilirliği Tartışmaları Ekseninde Türk Tipi Başkanlık Sistemi", IV. Türkiye Lisansüstü Çalışmaları Kongresi Bildiriler Kitabı II, Kütahya.
- Kuzu, Burhan (1996), "Türkiye için Başkanlık Sistemi I", Liberal Düşünce, Cilt: 1, Sayı: 3.
- Nomer, Mert (2013), ABD Başkanlık Sisteminde Başkanın Yetkileri, 1. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul.
- Özbudun, Ergun (1995), Türk Anayasa Hukuku, 4. Baskı, Yetkin yayınları, Ankara.
- Özbudun, Ergun (2005), "Başkanlık Sistemi Tartışmaları", Başkanlık Sistemi, Derleyen: Teoman Ergül, Türkiye Barolar Birliği Yayını, Ankara, ss. 105-111.
- Öztürk, N. Kemal ve H. Kurt (2015), "Amerikan Başkanlık Sistemi", Başkanlık Sistemi, Editörler: Murat Aktaş, Bayram Coşkun, Liberte Yayınları, Ankara.
- Sartori, Giovanni (1997), Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği: Yapılar, Özendiriciler ve Sonuç Üzerine Bir İnceleme, Çeviren: Ergun Özbudun, 1. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara.
- Taner, Ahmet (2015), "Demokrasi, Hesap Verme Sorumluluğu ve Hükümet Modelleri", Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt: XXXIV, Sayı: 1, ss. 71-92.
- Teziç, Erdoğan (1991), Anayasa Hukuku, 2. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul.
- Uluşahin, Nur (2011), "Türkiye'de Mevcut Hükümet Sisteminin Niteliği ve Rejimin Başkanlık Sistemine Kaymasının Getireceği Tehdit ve Tehlikeler", Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi, Cilt: 3, Sayı: 1, ss. 29-38.
- Yaman, Abdülsemet (2014), "Başkanlık Sistemi, Uygulamaları ve Türkiye'de Uygulanabilirliği", Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt: 24, Sayı: 1, ss. 83-98.
- Yanık, Murat (2016), Başkanlık Sistemi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği, 3. Baskı, Der Yayınları, İstanbul.
- Yavuz, K. Haluk, (2000). Türkiye'de Siyasal Sistem Arayışı ve Yürütmenin Güçlendirilmesi, 1. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Yayman, Hüseyin (2016), Türkiye'de Devlet Reformu ve Başkanlık Sistemi, 2. Baskı, Doğan Egmont Yayıncılık, İstanbul.
- Yazıcı, Serap, (2002), Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri: Türkiye için Bir Değerlendirme, 1. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi yayınları, İstanbul.
- Yıldız, Abdulkadir (2015), "Başkanlık Sistemi ve Türkiye", Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt: 5, Sayı: 1, ss. 1-14.
- Yılmaz, Sait (2013), "Başkanlık Sistemi: ABD, Türkiye'ye Örnek Olabilir Mi?", Yeni Türkiye Dergisi, Sayı: 51, ss. 617-635.