

YENİ ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ ÇERÇEVESİNDE YÜRÜTME ORGANINDA MEYDANA GELEN DEĞİŞİMLER

Doç. Dr. Ferit İzci
Yüzüncü Yıl Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü
ferit.izci@yyu.edu.tr

ÖZ

Türkiye’de uzun yıllardan beri uygulanan parlamenter sistem, ülkenin kendine özgü şartlarına hitap edemediğinden dolayı, hep istikrarsız yönetimler üretmiştir. İstikrarsızlığın sonuçları ise genelde ciddi toplumsal ve ekonomik maliyetler olarak ülkeyi ağır külfetlerle karşı karşıya bırakmıştır. Parlamenter sistem güçlerin ayrılığına dayanmasına rağmen, 1921 ve 1924 anayasaları döneminde yasama erkinin üstünlüğü esas alınmıştır. 1961 Anayasasıyla birlikte parlamenter sisteme geçilmiş, ancak yürütme erki yasamanın karşısında güçsüz konumda bırakılmıştır. Anayasa, meclisin içinden çıkan ve meclise karşı sorumlu olan yürütmeden sadece görev olarak bashedmiştir. 1982 anayasası yürütmeden “yetki ve görev” olarak sözetmiş ancak, çift başlı olan yürütmeyi daha fazla bölmüştür. Cumhurbaşkanının yetkilerini kısmen artırmasına rağmen, siyasi, hukuki ve cezai sorumluluğu olmayan bir Cumhurbaşkanlığı tesis etmiştir. Mevcut sistemde, yürütmenin tüm sorumluluğu bakanlar kuruluna aittir. Durum böyle iken, 2007 anayasa değişikliğiyle birlikte cumhurbaşkanının 2014 yılından itibaren halk tarafından seçilmesi, çift başlı yürütmede meşruiyet açısından yeni bir yönetsel kriz doğurmuştur. Cumhurbaşkanı halktan aldığı yetkiyle, yürütme kanadında çoğu zaman bakanlar kurulunun önüne geçmiştir. Cumhurbaşkanının iktidar partisi ile aynı siyasal çizgide olması, muhtemel çok ciddi krizleri engellemiştir, ancak yürütmenin iki kanadının farklı siyasal çizgide olması, ülkeyi aşılması imkansız krizlerle karşı karşıya bırakacaktır. Bu yüzden anayasa değişikliği yapılarak, yeni bir hükümet modeli benimsenmiştir. Bu çalışmada, yeni hükümet modeli sistemine geçişle birlikte yürütme erkinin nasıl şekilleneceği, idari ve bürokratik yapıda nasıl bir değişim-dönüşüm meydana getireceği üzerinde durulacaktır.

Anahtar Kelimeler: Yeni hükümet modeli, Cumhurbaşkanlığı Sistemi, Yeni Yürütme Gücü

Changes in the Executive Authority in the New Constitutional Amendment Framework

Abstract

The parliamentary system, which has been practiced in Turkey for many years, has always produced unstable governments because it can not address the specific conditions of the country. The consequences of instability are often seen as a burden on the country as serious social and economic costs. Although the parliamentary system was based on the separation of powers, the rule of the legislative was based on the 1921 and 1924 constitutional periods. With the 1961 Constitution, the parliamentary system was passed, but the executive power was left in a weak position against the Legislative Power. The Constitution is merely defining executive as a duty, who comes from within the parliament and is responsible for the parliament. 1982 Constitution referred the executive power as "authority and duty" but divided the double-headed executive further. Although it partially increases the authority of the President, 1982 Constitution established a Presidential Office that does not have political, legal and criminal responsibility, The full responsibility of the executive is for the Council of Ministers in the current system. In such a case, the presidential election of the president since the year of 2014, with the 2007 constitutional amendment, has created a new administrative crisis in terms of legitimacy in the double-headed administration. With the authority he has received from the President, the President often leads the Council of Ministers in the executive direction. The fact that the president is on the same political line as the ruling party has prevented possible serious crises. However, the fact that the two wings of the executive board are on different political lines will face the impossible crises of overcoming the country. Thus, a new government model has been adopted by making a constitutional amendment. In this study, it will be emphasized how the executive authority will be shaped with the transition to the new model of government model and the kind of changing/transformation will take place in the administrative and bureaucratic structure.

Keywords: New Government Model, Presidential System, New Execution Authority

Giriş

Demokratik toplumlarda, hükümet şekilleri ülkelerin tarihi geçmişleri, siyasal ve toplumsal değerlerine göre şekillenir. Bugünün dünya devletleri genel olarak, parlamenter sistem, başkanlık sistemi ve yarı-başkanlık sistemiyle yönetilmektedir. Türkiye gibi bin yıllık bir devlet geleneği üzerine inşa edilmiş bir ülkenin hükümet sisteminin tercihinde, tarihi, toplumsal ve siyasal sistem gerçekleri göz ardı edilemez. Osmanlı devleti, Cumhuriyet dönemine kadar kendine has yönetim şeklini en iyi uygulayan devletlerden biridir. Hatta dünyada bugün en iyi şekilde uygulanan ABD'nin başkanlık sistemine temel teşkil etmiş ve ABD sistemini Osmanlı sisteminden esinlenerek kurmuştur. Ancak cumhuriyetin ilanı ile önce meclisin üstünlüğüne dayanan meclis hükümeti sistemi, 1924 anayasası ile meclis hükümeti sistemi ile parlamenter sistemin ortak özelliklerini barındıran karma hükümet modeli benimsenmiştir. Bu dönemin siyasal sistemi tek parti düşünce ve ideolojisi üzerine bine edildiği için demokratik bir yönetimden söz etmek pek mümkün değildir. 1946 şaibeli seçimleri ve nihayetinde 1950 Demokrat Partinin iktidara gelmesiyle, çok partili demokratik bir sisteme geçilmiş ancak bunun ömrü sadece on yıl sürebilmiştir. 1960 darbesi ve hemen akabinde yapılan anayasa ile parlamenter sisteme geçilmiştir. Parlamenter sistemin, teoride yasama, yürütme ve yargı erklerinin birbirinden ayrı ve bağımsız olması anlayışı üzerine kurulu olduğu ifade edilse bile, uygulamada bunun böyle olduğunu ileri sürmek imkansızdır. Bu sistemde, yargı doğası gereği bağımsız iken, yürütme organı tamamen yasama organının içinden çıkmaktadır ve yasama organına karşı sorumludur. Ayrıca, yürütme görevi cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulu arasında bölüşülmüş ve çift başlı bir yürütme organı ortaya çıkmıştır. Parlamenter sistemde, güçlerden yetki olarak söz edilirken, 1961 anayasası yürütme için 'görev' kelimesini kullanmış ve bu görev de yürütmeye yasama organı tarafından bölüşülmüştür. 1980 darbesi sonrası askeri cunta tarafından hazırlatılan anayasa 1982 yılında referandumla yürürlüğe girmiştir. 82 anayasası, yürütme gücünü "görev ve yetki" olarak tanımlamış ve bu yetkiyi çift başlı yapı içinde paylaşmıştır. Yetki alanı genişletilmiş, ancak hiçbir sorumluluğu olmayan Cumhurbaşkanı, bunun yanında hem yasama organına hem de cumhurbaşkanına bağımlı bakanlar kurulu yürütme yetkisini birlikte kullanmışlardır.

Bu tarz şekillenen bir hükümet sistemi bünyesinde pek çok sorunu barındırmıştır. Genelde koalisyon hükümetlerinde ve Cumhurbaşkanı ile Hükümetin fikir ayrılığına düştüğü durumlarda, yönetimde ciddi krizlerin yaşanması kaçınılmaz olmuştur. Yaşanılan bir krizlerin ise ülkeye derin ekonomik, sosyal ve siyasal maliyetleri olmuş, yönetimde yaşanan her problem, ülkeyi daha da gerilere götürmüştür. Bu nedenle yapılan anayasa değişikliği ile getirilmek istenen yeni hükümet modelinin asıl amacı, 94 yıllık cumhuriyet tarihindeki yönetim krizlerini anayasal olarak çözüme kavuşturmak şeklinde ifade edilebilir. Böylece, ülkede güçlü ve istikrarlı yönetimlerin olması sağlanacaktır. Bu çalışmanın amacı, yeni anayasa değişikliği ile ortaya çıkan Cumhurbaşkanlığı sisteminin diğer sistemlerle karşılaştırılarak incelenmesi ve ortaya çıkacak olan yeni yürütme erkinin geniş bir analizinin yapılmasıdır. Konuyla ilgili literatür araştırması yapılmış ve çalışmanın daha sonra yapılacak bilimsel çalışmalara da dayanak teşkil etmesi amaçlanmıştır.

Devlet Organları Arasındaki Güç Bölüşümü: Kuvvetler Ayrılığı Teorisi

Modern devlet üç temel güç üzerine kuruludur. Bu üç temele güç devlet iradesi olarak ifade edilir. Devlet dediğimiz mekanizma, bu güçler tarafından yönetilir. Ancak, tartışmalara sebep olan, bu üç irade yansımalarının kim tarafından ve nasıl kullanılacağıdır. Yani, bu üç irade tek kişide mi toplanacak, yoksa ayrı ayrı organlar eliyle mi kullanılacaktır. Siyasi rejimler sınıflandırılırken bu tartışma esas alınmakta ve kuvvetler ayrılığı teorisi burada devreye girmektedir. Buna göre devletin bütün kuvvetleri tek bir elde toplandığında kuvvetler birliğinden söz edilirken; kuvvetlerin ayrı organlara verilmesi durumunda kuvvetler ayrılığı söz konusu olmaktadır.

Devlet iradesi denilen güçlerin kim veya kimler tarafından ve nasıl kullanılacağı ile ilgili tartışmalar yeni değildir. Tartışmaların geçmişi çok eskilere dayanmaktadır. Aristoteles ile başlayan güçler ayrılığı ilkesi, daha sonra önce John Locke, Lord Bolinbroke ve özellikle Montesquieu'nun çalışmalarıyla kurumsallaşarak ve 18.-19. Yüzyıllarda da konu bilimsel çerçeveye oturtulmuştur. Bu dönemin düşünürleri üç kuvvetin tek elde toplanmasına karşıdır. Montesquieu, Kanunların Ruhu adlı eserinde açıkça kuvvetler ayrılığından bahsetmez ancak, "yasama kuvvetiyle yürütme kuvveti aynı kişi veya memurlar topluluğuna verilirse, ortada özgürlük diye bir şey kalmaz" diyerek kuvvetlerin ayrılması gerektiğini belirtmiştir. Montesquieu'ye göre her devlette üç türlü kuvvet vardır ve her kuvvet ayrı bir organ tarafından kullanılmalıdır ve yargı kuvveti yasama kuvvetinden ayrılmalıdır. Kuvvetler ayrılığı, hürriyetlerin yaşamasına imkân sağlar ve ılımlı devletler ortaya çıkarır. Montesquieu'ye göre; yasama organı kanun yapmalı, yürütme organı icra görevini ifa etmeli yargı da çıkan uyuşmazlıkları çözmeli ve devletin cezalandırma yetkisini kullanmalıdır. Kişilerin temel hak ve hürriyetleri ancak bu şekilde teminat altında olacaktır (Kılınç,D.2016:449). 17.Yüzyılda ise John Locke "Sivil Siyasal Yönetim Üzerine İki İnceleme" (1691) adlı kitabında kuvvetler ayrılığının bir özgürlük güvencesi olduğunu gündeme getirmiştir. Locke; devlet yönetiminde yasama kuvveti, yürütme kuvveti ve federatif kuvvet şeklinde üç kuvvetin bulunduğunu ve bunların ayrılması gerektiğini söylemiştir. John Locke yasama ve yürütmenin tek elde bulundurulmasının olumsuz sonuçlar doğurabileceğini belirtmiştir. Lock'a göre yürütme yasamaya bağlı olmakla beraber, yürütme yasamanın emirlerini yerine getiren bir kuvvet değildir. Yargı ise ayrı bir kuvvet değildir; yasamaya bağlı bir etkinliktir. Montesquieu'ya göre yasamanın yapısı itibarıyla halkın bütününe mal olması gerekmektedir. Montesquieu, yürütmenin doğası gereği bir kişinin elinde toplanmasının daha iyi sonuç vereceğini savunmuş; yargı kuvvetinin ise münhasıran mahkemelerde olması gerektiğini belirtmiş ve mahkemelere halktan da üye seçilmesi gerektiğini öne sürmüştür (Erdoğan, 2011:69).

Kuvvetler teorisi, devletin iktidarını kısıtlamak amacıyla devletin üç ayrı gücünün de üç ayrı organa verilmesi üzerine kuruludur. Bu teori ile devlet iktidarının hukuki anlamdaki işlevleri aralarında işbirliği olan organlar tarafından yerine getirilir (Özbudun, 2005:71). Kuvvetler ayrılığı ilkesi günümüze boyut değiştirerek gelmiştir, güçler mutlak olarak birbirinden ayrıldığı gibi, güçlerin birbirleri ile olan ilişkileri ve birbirleri üzerindeki etkileri gibi yeni kavramlar ortaya çıkmıştır. Bunun birçok sebebi olmakla beraber değişen siyasi hayatın getirdiği yeni düzen bu durumun ortaya çıkmasında çok etkili olmuştur. Mesela, çok partili siyasal hayat, yasama ve yürütme erklerinin birbiri üzerindeki etkilerinin şekillenmesinde önemli bir etkidir.

Hükümet sistemleri açısından en önemli kural denge unsurudur. Devlet yönetiminde denge sağlanmadığı takdirde her zaman sorunlar karşımıza çıkmaya devam edecektir. Yasama ve yürütme kuvvetlerinin yürütme organında birleşmesiyle mutlak monarşi ve diktatörlük üzere iki ihtimal karşımıza çıkmaktadır. Mutlak monarşi; yasama ve yürütme kuvvetlerinin hükümdarda toplandığı bir hükümet sistemidir. Bu sistemde devlet içinde tek ve en yüksek otorite sahibi hükümdardır. Hükümdar iki kuvvetle beraber yargı erkini de elinde bulundurduğundan devletin otoritesinin de sahibi konumundadır. Ancak anayasal süreçlerin başlamasıyla, mutlak monarşiler tarihe karışmış, bunun yerine yönetim erkini organlar tarafından kullanıldığı parlamenter sistem, yarı başkanlık sistemi ve başkanlık sistemleri ortaya çıkmıştır. Çalışma konusunun önemi açısından bu sistemleri üzerinde biraz durmakta yarar vardır.

Kuvvetlerin Katı Bir Biçimde Ayrışması: Başkanlık Sistemi

Yasama ve yürütmenin çok net olarak birbirinden ayrıldığı ve bu alandaki görevin gerek kaynak bakımından gerekse varlıklarını sürdürme bakımından tamamen ayrı iki erke verildiği sistemin

ismidir. Başkanlık rejimi “Westminster modeli” demokrasinin XVIII. Yüzyıl sonundaki şartlarına bir tepki olarak, İngilizlere karşı verilen bağımsızlık mücadelesinden etkilenecek, Amerika’da üretilmiştir. Aslında, Başkanlık sistemi İngiliz parlamenter sisteminin siyasal kültür ortamının ve siyasal zihniyetinin bir ürünüdür. Başkanlık rejimi, Westminster modelinin bazı özelliklerinin aynen korunması ve bazılarının da değiştirilmesiyle ortaya çıkmıştır (Kalaycıoğlu,2005:13).

Başkanlık sisteminin dayandığı belli temel unsurlar olmakla birlikte, örneklerin çeşitliliği tanımlamada farklılıklara yol açmaktadır. Haliyle, başkanlık sistemine dair yapılan tanımlamaların tamamen birbirleri ile örtüşmediğini söylemek mümkündür. Örneğin, Giovanni Sartori, Arend Lijphart, Juan Linz, M. Shugart ve M. Carey gibi siyaset bilimciler farklı yaklaşımlarla başkanlık sistemini ele almaktadırlar. (Yazıcı, 2002:19). Bu sistem dünyanın her tarafında aynı olmasa bile, özellikleri itibarı ile genel benzerlikler göstermektedir. Başkanlık sistemin en önemli özelliği; başkanın doğrudan ya da dolaylı olarak halk tarafından seçilmesi, görev süresinin anayasal olarak sabitlenmesi ve yasama ile yürütmenin, bağımsızlık ilkeleri gereği, birbirini fasih edememesidir.

Bu sistemde başkanlık, sembolik bir makam ve saltanat değil, hükümet eden ve geniş yetkilerle donatılan bir makamdır. Halk tarafından seçilen başkanın yürütmeyi en etkin biçimde kullanması, bu sistemin en vazgeçilmez özelliğidir. Bazı ülkelerde olduğu gibi (Avusturya, İzlanda), halk tarafından seçilmesine rağmen sembolik bir makam olmaktan öteye geçemeyen sisteme başkanlık sistemi denilemez.

Başkanlık sisteminde, yürütmeden doğrudan sorumlu ve meşruiyetini doğrudan halktan alan bir başkanın varlığının sonucu olarak, yürütme birimleri seçilmiş başkanın otoritesine tabi kılınmıştır (Alkan, 2017:572). Başkanlık sisteminde kuvvetlerin ayrı ve bağımsız olmasının üç anlamı vardır. Birincisi; organların yapısında ayrılık, ikincisi organların fonksiyonlarında ayrılık, son olarak da organların birbiriyle ilişkilerinde ayrılıktır.

Organların yapısındaki bağımsızlık: Hem yasama hem de yürütme organı doğrudan halk tarafından ve ayrı ayrı seçilmektedir. Dolayısıyla, iki organ da doğrudan halka karşı sorumludurlar.

Organların fonksiyonlarındaki bağımsızlık: yasama ve yürütme fonksiyonu birbirinden tamamen ayrıdır ve organlar birbirlerinin faaliyetlerine katılamaz. Bunun yanında yargı fonksiyonu da doğası gereği bağımsızdır. Yasama organının çıkarmış olduğu kanunlar ile yargılama yapar fakat kanun yapma sürecine katılamaz

Organların ilişkilerinde bağımsızlık: organlar hiçbir surette birbirini etkileyemez. Parlamenter rejimdeki fesih ve güvensizlik oyu gibi denge ve kontrol araçları bu sistemde yoktur. Bu durumda sistemin tıkanması halinde ya devlet faaliyetleri durur ya da hükümet darbesi olur.

Başkanlık sisteminin uygulamada kendine has bazı olumlu ve de olumsuz özellikleri vardır. Bunların hepsini tek tek saymak yerine, önemli olan bazı özellikleri şöyle sıralayabiliriz:

- Yürütme tek başlıdır, bu da yönetim için istikrar demektir. Bakanlar başkanının sadece danışmanlarıdır. Bakanlar, meclis üyesi değildirler, meclis toplantılarına katılamazlar ve oy kullanamazlar. Görevlerini yaparken sorumlulukları meclise değil Başkan’a karşı sorumludurlar. Görevlerinin devam etmesi veya sona ermesi konusunda Parlamenter sistemden farklı olarak takdir hakkı meclisin değil başkanındır. Başkan karar alırken başkan yardımcısı ve bakanların da görüşünü alır, ancak nihai karar başkan tarafından verilir. Nitekim Amerika’nın eski Başkanlarından Lincoln’ün bakanlarıyla yaptığı bir toplantıda oya sunduğu konuya ilişkin oylama sonucunu “7 hayır, 1 evet. Evetler galiptir” şeklinde açıklaması yürütme organının başkan eksenli olduğunu göstermektedir
- Başkanlık sisteminde aynı kişi, aynı anda hem yasama, hem de yürütme organında yer alamaz. Bu kural, yasama ve yürütmenin birbirinden ayrılığının mantıksal sonucudur. Bundan şu sonuçlar çıkar. Bir kere, başkan ve sekreterleri yasama organı üyesi olamazlar ve yasama faaliyetlerine katılamazlar (Gözler, 2010: 575).
- Amerika’da Başkan’ın meclisten geçen kanunları veto etme yetkisi vardır. Yine Başkan tarafından yapılacak üst düzey atamalarda Senatonun onayı gerekmektedir. Başkanın meclise gönderdiği “mesajlar”, “basın toplantıları”, “sürekli komiteler”, “bütçe”, “lobicilik ve kulis faaliyetleri” yasama yürütme arası etkileşimi sağlayan diğer araçlardır

- Başkan, Kongreyi feshedemez. Kongre de başkanı istifaya zorlayamaz. Mali kaynaklar üzerinde Kongre daha etkilidir. Başkanlık sisteminde, organların yapısı, fonksiyonu ve ilişkilerinde bağımsızlık vardır; buna göre, kuvvetler birbirini kontrol eder ama, *yürütme organına* üstünlük tanınır (Fendoğlu,2012:42)
- Başkanın veto ettiği kanun Temsilciler Meclisi ve Senato tarafından ayrı ayrı üçte iki çoğunluk ile tekrardan kabul edilirse başkan kanunu yayımlamak zorundadır. Ancak Kongre'nin bu çoğunluğu elde etmesi çok güç olduğundan Başkan veto yetkisini Kongre'ye karşı bir silah olarak kullanmaktadır.
- Federal devletin dış politikasında başkanın yetkili olmasına karşın, başkanın imzaladığı uluslararası antlaşmalar Senato'nun üçte iki çoğunluğunun onayı ile geçerli olmaktadır. Yine başkan federal hâkimleri, elçileri ancak Senato'nun onayı ile atayabilmektedir.
- Yine hükümetin bir kişiden olması sebebiyle koalisyon hükümetleri de olmadığı için bunlara bağlı olarak gelişen hükümet krizleri başkanlık sisteminde görülmemektedir.
- Başkanın yani yürütme organının doğrudan halk tarafından seçilmesi bu sistemi daha demokratik hale getirmektedir. Halkın genel oyu ile yürütme organının belirlenmesi başkanlık sistemini parlamenter sisteme göre daha demokratik konuma getirmektedir. Parlamenter sistemde halkın oyu ile seçilen yasama organı içinden çıkan yürütme organının seçimine halk doğrudan katılamamaktadır.
- Başkan ile Kongre çoğunluğunun ayrı partilerde olması durumunda sistem krizleri ortaya çıkabilecektir. Ancak, Amerika'daki disiplinli olmayan gevşek parti yapısı, parti içi demokrasi, Başkanın demokratik meşruiyeti ve uzlaşma kültürü sistemde meydana gelen tıkanmaları açmada yardımcı olmaktadır. (Kılınç,2016:462)
- Başkanlık sisteminde hükümet, seçimden hemen sonra iş başına gelir. Parlamenter sistemdeki gibi meclis araya girmez. Başka bir ifadeyle, yürütme yasamadan doğmamaktadır. Dolayısıyla bu durum, uzlaşma dengelerinin hassas ve görüş farklılıklarının olduğu kırılabilir yapıdaki toplumlarda hükümetin kurulamayışının neden olabileceği yönetim ve ortaya çıkabilecek otorite boşluğunun oluşturacağı sakıncaları engeller.

Bunların yanında, başkanlık sisteminin uygulamada ortaya çıkan bazı olumsuz özelliklerinin olduğunu söylemek de mümkündür. Bunlar:

- Bu sisteme itiraz edenler, sistemin rejim krizine yol açabileceğini ileri sürmektedirler. Anayasal organlar arasındaki çatışmalar ancak darbelerle ve demokratik olmayan yollardan çözülebilir. Başkanlık sistemlerinin parlamenter sistemlere oranla darbelerle kesintiye uğrama ihtimali daha yüksektir (Uluşahin, 1999:84)
- Başkanlık sistemi katı bir sistemdir. Hem başkan hem de yasama organı görev süreleri dolana kadar faaliyetlerine devam ederler. Karşılıklı fesih söz konusu olmadığı için başkan ile yasama organı arasında uyumsuzluk olduğunda siyasi süreç yeni seçimlere kadar bu durumu devam ettirilmesi şeklinde işler.
- Başkanlık sisteminde yasama organı gibi, yürütme organının da halk tarafından seçilmiş olması, her iki organın da ayrı ayrı meşruluk iddiasında bulunmasına yol açabilir (Uluşahin, 1999:106). Bu durum, başkan ve meclis çoğunluğunun farklı partilerden olması durumunda ortaya çıkabilir. Her iki taraf da halk tarafından seçildiklerini, bu yüzden meşru olduklarını ileri sürerek birlikte çalışmak istemeyebilirler. Böyle bir durum, sistemin kilitlenmesine ve çalışamaz hale gelmesine neden olabilir.
- Halkın güvenini kaybetmiş başkanın görevinden alınmaması başkanın meşruluk sorunu yaşayacağı anlamına da gelmektedir. Bununla beraber başkanın görev süresi dolmadan ölmesi veya kendiliğinden seçilmesi halinde yerine başkan yardımcısının geçecek olması da başkan yardımcısının meşruluk sorununu gündeme getirebilir. Çünkü halk başkan yardımcısına değil başkana oy vermiştir ve başkan yardımcısı halkın desteğini kaybetse

bile görev süresi bitene kadar faaliyetine devam eder. Bu sorunun çözümü de bulunmamaktadır (Yazıcı, 2011:50).

Yürütme Erkini kısmen Güçlendiren Yarı Başkanlık Sistemi

Bu sistem, Batı Avrupa ülkelerinde ortaya çıkmıştır. Özellikle I. Dünya Savaşı'nın sona ermesiyle, başta Fransa olmak üzere, Finlandiya, Almanya, Avusturya, İzlanda ve Portekiz gibi ülkeler yarı başkanlık sistemini kabul etmişlerdir.

Fransa'da dördüncü Cumhuriyetin parlamentosu ülkenin bulunduğu karışıklık ve seçim sisteminden kaynaklanan sonuçlarla işlevini yerine getirememekteydi. Bu dönemde hükümetlerin siyasi istikrarsızlığı da göze çarpmaktadır. Nitekim 1958'e kadar geçen 12 yıl içinde 20 hükümetin kurulmuştur. Ardından ülkede rejim 1958 yılında askeri darbeyle yıkıldı. Bu dönemde "anayasal mühendislik" yolu ile ülkede yaşanan sorunların anayasa değişikliği ile giderileceği düşüncesi gündeme gelmiştir. Bu nedenle De Gaulle mevcut sistemi tamamen değiştirerek yeni bir anayasayı Fransa halkının çoğunluğuna kabul ettirdi. Bu sistemin temelinde yürütmenin güçlendirilmesi düşüncesi hâkimdi. Beşinci Cumhuriyet denilen bu dönemin en önemli özelliği artık parlamentonun değil Cumhurbaşkanı'nın yetkilerinin ön plana çıkmasıydı. Yeni sistemde Cumhurbaşkanı'nın yetkileri artmakta ve Cumhurbaşkanı siyasi hayatta aktif bir rol üstlenmekteydi.

Parlamente sistem ile Başkanlık sisteminin kısmi olarak özelliklerini barındırır. Cumhurbaşkanı meclis yerine, doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Oldukça fazla yetkiyle donatılıp iktidara ortak olmasına rağmen, yürütmenin sorumsuz kanadı olarak görev yapar. Yarı başkanlık sisteminin temel unsurlarını sıralayacak olursak (Demir,2013:456);

Başkanlık sisteminde, yürütme organı yasama organının güvenine dayanmaz. Oysa yarı-başkanlık sisteminde yürütme organının bir kanadı olan hükümet (bakanlar kurulu) yasama organına karşı sorumludur. Yasama organı, kabineyi güvensizlik oyuyla görevden alabilir. Bu nokta bakımından, yarı-başkanlık sistemi başkanlık sistemine değil, parlâmente sisteme benzemektedir (Gözler, 2017:90)

- Yarı başkanlık sisteminde halkoyu ile seçilen bir cumhurbaşkanının yanı sıra parlamentonun güvenoyu ile göreve gelen bir başbakan ve hükümet bulunmaktadır.
- Geniş yetkilere sahip olan cumhurbaşkanı iktidarın yetkilerine ortak olmaktadır.
- Yarı başkanlık sistemi ile yönetilen bazı ülkelerde ise cumhurbaşkanının meclisi fesih yetkisi bulunmaktadır.
- Yasama ve yürütme arasında kilitlenme olması veya bir uzlaşma sağlanamaması durumunda cumhurbaşkanı anayasada belirlenen koşullar çerçevesinde meclisi feshedebilir.

Erkler Arasında Yumuşak Ayrışmanın Olduğu Parlamente Sistem

Parlamente sistemde, yasama ile yürütme organı yumuşak bir şekilde ayrılmıştır. Bu sistem monarşinin tamamen kaybolmadan evrimleşmesiyle yönetilenlerle yönetenler arası müzakereler sonucu ortaya çıkmış yaşayan bir sistemdir. Bakıldığında İngiltere'de 18.yüzyıldan itibaren güçlü ama gerileyen monarşik iktidar ile gelişmekte olan temsili organların arasındaki mücadelelerin parlamente sistemin ortaya çıkışını ve gelişimini hızlandırdığını görmekteyiz. Monark ile halk arasındaki ilişkilerin halk lehine sonuçlanmasıyla parlamente sistem ortaya çıkmıştır (Özsoy, 2009: 9). Parlamente sistem, tarihsel süreç içinde yaşanan sorunlar ve üretilen çözümlerin sonucunda şekillenmiştir.

Parlamente sistem; kuvvetler ayrılığına dayanan ancak kuvvetlerin ayrılmaktan öte iç içe geçtiği ve yasama ile yürütme organının karşılıklı birbirlerinin varlığını sona erdirebildikleri hükümet sistemidir. Parlamente sistem; yasama ve yürütmenin esnek kuvvetler ayrılığı ile birleşerek vücut bulduğu bir hükümet sistemidir. Epstein "*Yürütme iktidarının, yasama iktidarından kaynaklandığı ve ona karşı sorumlu olduğu anayasal demokrasi tipi*" olarak tarif etmektedir (Kılınç,2016:551)

Parlamente sistem uygulandığı her ülkenin siyasal kültürüne ve sosyal özelliklerine göre farklı şekillerde ortaya çıkmıştır. Ancak sisteme parlamente özellik kazandıran ve onlar olmazsa parlamente bir sistemden söz edemeyeceğimiz nitelikleri vardır. Avustralya, Avusturya, Belçika,

Kanada, Danimarka, Almanya, İzlanda, İrlanda, İsrail, İtalya, Japonya, Lüksemburg, Hollanda, Yeni Zelanda, Norveç, İsveç, İngiltere ve diğer birçok ülkede uygulanan parlamenter sistemin ayırt edici özelliklerinin başında yürütmenin iki kanatlı olması gelmektedir. Devlet başkanı ve kabine yürütmeyi oluşturmaktadır. Devlet başkanı monarşik rejimlerde veraset usulü ile göreve gelirken, cumhuriyet rejiminde yasama organı tarafından seçilir. Devlet başkanı devletin sürekliliğini somutlaştırır ancak iktidarın kullanılmasına katılmaz (Kaboğlu, 2011:133). Parlamenter sistemde devletin ve milletin bütünlüğünü temsil eden devlet başkanı partiler üstü bir konumdadır ve yasama ile yürütme organları arasında uzlaştırıcı bir görev görmektedir.

Yumuşak güçler ayrılığına dayanan olduğu bu sistemde, yürütmenin başı olan devlet başkanının sorumluluğu olmadığı için yetkileri semboliktir. Parlamenter rejimin anavatanı İngiltere’de bu durum *“kral hata yapmaz, kral kötülük yapmaz”* sözü ile ifade edilmektedir. Yine İngiltere’de devlet başkanının sorumsuzluğunu ifade eden diğer bir söz, *“Kral bir bakanı öldürürse bundan başbakan sorumludur. Eğer başbakanı öldürürse bundan kimse sorumlu olmaz.”* Şeklinde (ÇOBAN-İhsan,2008:180)

Devlet başkanı yürütme gücüne sınırlı ölçüde katılmakta; yasama gücü, üyeleri halkoyu ile doğrudan doğruya seçilen parlamento tarafından kullanılmaktadır. Bu modelde, yürütme organı olan Başbakan ve Bakanlar kurulu Meclisin içinden çıkmaktadır. Hükümetin göreve başlaması, meclisinin güvenoyu vermesiyle mümkündür ve bakanlar kurulu meclise karşı sorumludur. Hükümetin, gerek kuruluşu aşamasında gerekse görev başındayken güven oyu ile düşürülmesi mümkün olduğu için, sabit bir görev süresi yoktur. Haliyle başkanlık sistemlerindeki gibi bir meşruiyet krizi yaşanması durumunda hükümet düşürülüp yeni bir hükümet kurulabilir, böylece olası bir sistem krizi daha kolay bir şekilde bertaraf edilebilir (Sandıklı ve Korkmaz, 2015:2).

Dünyanın pek çok ülkesinde uygulanmasına rağmen, parlamenter sistemin her zaman istikrarlı bir yönetim şekli gösterdiği söylenemez. Bu sistemde güçlü iktidarların çıkma ihtimali her zaman olmayabiliyor. Bunun başlıca sebebi parlamenter hükümet sisteminin uygulandığı çoğu ülkede nispi temsil seçim sisteminin uygulanmasına bağlı olarak hükümetlerin koalisyon hükümetleri şeklinde kurulmasıdır. Bunun sonucu olarak da farklı plan ve programlara sahip partilerin aynı hükümette yer almasıyla yönetim tek elde toplanamamaktadır.

Güçlü tek parti hükümeti üretebilme imkânı açısından parlamenter sisteme yöneltilen iki temel eleştirisi vardır: Birincisi, parlamenter sistem koalisyonlar nedeniyle zayıf hükümetler ve siyasal istikrarsızlığa sürükler. İkincisi ise iki başlılık eleştirisidir ve cumhurbaşkanına sembolik yetkiler dışında yetki verilmesi ve cumhurbaşkanı ve hükümetin farklı siyasal görüşlerden olduğu durumlarda karşımıza çıkan bir problemdir (Gözler,2000: 28). Aynı şekilde, Parlamenter sistemin zayıf yönlerine bakıldığında ise ilk başta bu sistemin istikrarsız hükümetlere sebep olması gelmektedir. Parlamenter sistemde hükümet, parlamentonun güvenine dayanır; dolayısıyla parlamento tarafından her zaman görevden alınabilir. Yasama içerisinden çıkan ve onun güvenine dayanan hükümet, yasama organındaki desteğini kaybederse; yerini bu desteği alacak hükümete bırakacaktır

Parlamenter sistemin, toplumsal temeller üzerinde uzlaşmanın olduğu ülke örneği İngiltere’dir. İngiltere toplumsal temeller üzerinde uzlaşma nedeniyle yazılı bir anayasaya bile ihtiyaç duymamıştır. Toplumsal temeller üzerinde uzlaşmanın tipik tezahürleri, toplumun kabaca iki parti etrafında kümelenmesi ve bu iki parti arasında ideolojik farklılığın/mesafenin az olması, siyasal dilin daha yumuşak ve uzlaşmaya yatkın olması, siyasal sistem ya da anayasal değişiklik taleplerinin pek gündeme gelmemesi, problemlerin ideolojik değil pragmatik bir tutumla ele alınmasıdır. Toplumsal temeller üzerinde uzlaşmanın olduğu bu tür bir toplumda seçim sistemi eğer çoğunluk sistemi ise sonuç genel olarak tek parti hükümetidir. Küçük partilerin ve daha katı ideolojik grupların çoğunluk sisteminde meclise girme ihtimali hepten zayıflar. İngiltere’nin parlamenter sistem olmasına rağmen temeller üzerinde uzlaşma özelliği ve dar bölgeli tek isimli tek turlu seçim sistemi ile oyların ezici çoğunluğu iki büyük partiye gitmekte ve genellikle güçlü tek parti hükümeti çıkarmaktadır (Kılınç,2015:14). Oysa Türkiye gibi bir ülkede toplumsal değerler üzerine kurulu ve siyasal uzlaşma kültürüne sahip parti özelliğini görmek pek mümkün değildir. Derin ideolojik ayrışma ve kutuplaşmalarla birlikte, seçim sisteminden kaynaklanan eksiklikler, parlamenter sistemin işleyişini daha da zorlaştırmaktadır.

Başkanlık sistemini savunanlara göre; parlamenter sistemin en büyük sorunlarından birisi koalisyonlardır. Bu sistem, genelde uygulanan nispi temsil sisteminin de etkisiyle koalisyonlara sürüklenmektedir. Örneğin Fransa'da 1958 öncesi 70 yılda 104 hükümet kurulmuştur. Yani üçüncü ve dördüncü cumhuriyet dönemlerinde durum bu merkezdedir. Almanya'da Weimar Cumhuriyetinde durum aynıdır. Keza, 1974'te demokrasi ile tanışan Portekiz'de 19 Haziran 1987'de yapılan seçimlere kadar 13 yıl içinde 16 hükümet kurulmuştur.

Türkiye'de çok partili hayata geçtiğimiz 1950 yılından bugüne kadar, 10 yıl Demokrat Parti, 5 yıl Adalet Partisi, 8 yıl Anavatan Partisi, 14 yıldır Ak Parti hükümeti tarafından tek partili hükümetlerle yönetilmiştir. Altmış beş yıllık çok partili siyasal dönemde görülen tüm önemli ve başarılı projelerin tek parti iktidarları tarafından gerçekleştirildiği ileri sürülmektedir. Buna karşın Türkiye 1961-65, 1971-80 ve 1991-2002 yılları arasında koalisyon hükümetleri tarafından yönetilmiştir. Koalisyon hükümetleri döneminde, Türkiye'nin gerek siyasal gerekse ekonomik alanda projeler üretilmediği ileri sürülmektedir. 1971-1980 yılları arasındaki dokuz yılda tam 11 tane hükümet kurulmuştur. Bu da hükümetlerin ortalama ömrünün bir yıldan daha az olduğu anlamına gelir. Siyasetteki bu istikrarsızlık Türkiye'yi iç savaş eşiğine getirmiş, ekonomik göstergeler dibe vurmuştur. Siyasal ve ekonomik krizler demokrasinin kesintiye uğramasıyla sonuçlanmıştır. Öyle ki, TBMM'nin bir yıl boyunca Cumhurbaşkanı bir türlü seçememesi darbenin önemli gerekçelerinden birisi olmuştur. Meclis Cumhurbaşkanı seçmek için 284 defa toplanmasına rağmen sonuç alamamıştır. Doksanlı yıllardaki koalisyon hükümetleri zamanında da manzara pek parlak olmamıştır. 1991- 2002 yılları arasındaki dönemde 10 tane hükümet kurulmuştur. Bu dönemde de, siyasal istikrarsızlık ve çekişmeler, yolsuzluklar, güvenlik sorunları, üstü üste yaşanan ekonomik krizler devam etmiştir (Uluşahin,1999:81 ve diğerleri)

Parlamenter sistemde yasamanın yürütmenin kontrolünde çalışıyor olması organlar arasındaki dengeyi bozmuş ve sistemde sapmalar meydana getirmiştir. Bu durum yürütmeyi yasama karşısında daha güçlü bir konumda tutmaktadır. Parlamentodan geçen yasaların %98'i hükümetlerden gelmektedir; geri kalan %2'lik kısım ise milletvekillerinin teklifi olarak gelmekle beraber, yine hükümetlerin bilgisi dâhilinde gerçekleşmektedir. Bu durum kuvvetler ayrılığı ilkesini işlemez duruma getirmektedir (Kuzu, 2012: 90.)

Nisan 2017 Anayasa Değişikliğiyle Ortaya Çıkan Yeni Yürütme Erki: Cumhurbaşkanlığı Sistemi

Bugün dünyada, özellikle ekonomik, siyasi ve askeri alanlarda çok ciddi bir konsept değişikliği gözlenmektedir. Bu değişimin beraberinde getirdiği şartları ülke menfaatleri doğrultusunda en etkili biçimde kullanabilmek ise ülkelerin güçlü ve istikrarlı yönetimleriyle mümkün olabilmektedir. Değişimi öngörebilen ve değişim karşısında hızlı kararlar alabilen sistemler daha başarılı olmaktadır. Bu yüzden hükümet sistemlerinin revize edilmesi pek çok ülkenin gündemine gelebilmektedir. Özellikle parlamenter sistemin belli şartlar karşısında sebep olduğu siyasi kaos ve istikrarsızlıklar, bu hükümet modelini eleştirilerin hedefine koymaktadır. Parlamenter sistemde yürütmenin iki başlı olması ve yetki-sorumluluk dengesinin gözetilmemesi başlıbaşına bir problemidir. Özellikle ülkemizde, fiili durum ile hukuki durum hiçbir zaman örtüşmemiştir. İstikrarlı ve işler bir hükümet sistemi kurulamamıştır (Fedayi, 2017: 292). Literatürde saf parlamenter sistemin iki başlı bir yürütme öngörmüş olduğuna yer verilse de, gerçekte saf parlamenter yapıda tarafsız, arabulucu rol üstlenen devlet başkanı yürütme içerisinde yetkisiz ve sembolik bir unsur teşkil ettiğinden, sistemi teknik olarak iki başlı kılmaz (Uluşahin, 2011:32). Ancak, 2011 yılında cumhurbaşkanının halk tarafından seçilerek işbaşına getirilmesiyle birlikte, devlet başkanı tarafsızlığını bir kenara bırakarak, halkın kendisini seçmesini, halka karşı sorumluluk olarak yorumlamış ve yürütme yetkilerini çok aktif bir biçimde kullanmaya başlamıştır. Siyasi ve cezai sorumluluğu olmayan Cumhurbaşkanının parlamenter sistem içinde yetkilerini kullanması, sistemin değişme zorunluluğunu beraberinde getirmiştir. Zaten defalarca dile getirilen başkanlık sisteminin gelmesi için son bir gerekçe olarak kabul görmüştür.

Türkiye'de hükümet sisteminin değişmesini isteyenlerin temel tezleri şunlardır: Türkiye hızla gelişen dinamik bir ülkedir. Kıtaların kesiştiği bir bölgede olan ülke kendisiyle benzer durumda olan ülkelerin önüne geçebilmesi için, ekonomik, siyasi ve sosyal sorunlarını süratli bir şekilde çözmesi

gerekir. Bunu ancak, hızlı ve sorunsuz bir şekilde karar alıp uygulayan iş bitirici siyasi iktidarlar yapabilir. İstikrarsız ve yavaş işleyen mevcut parlamenter sistem, buna imkân vermemektedir. Hal böyle olunca, başkanlık ya da yarı-başkanlık hükümeti sistemine geçmek en doğru tercih olacaktır (Gönenç,2005:1). Parlamenter sistemlerde her an değişebilecek bir hükümet yapısı olduğundan dolayı yürütmenin istikrarının sağlanması hayli güçtür. Bu yaklaşım, Türkiye’de uzun süreli koalisyonları besleyecek bir siyasi kültürün olmadığını da savunarak koalisyonların kısa süreli ve uzlaşmadan yoksun olacağını varsaymaktadır (Sandıklı ve Korkmaz, 2015:5).

Türkiye’de yürütmenin yapısının değiştirilmesiyle ilgili en önemli adım 2007 yılında atılmıştır. Yapılan anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesinin öngörülmesi, sistemi yarı başkanlık modeline yaklaştırmıştır. Ağustos 2011 Cumhurbaşkanlığı seçimleri ile Türkiye’de ilk kez halkoyu ile seçilmiş bir cumhurbaşkanı göreve gelmesiyle, Türkiye’de sistem tartışmalarını yeniden alevlenmesindeki başlıca etkeni olmuştur. Zira halkoyu ile göreve gelmiş bir Cumhurbaşkanı ile parlamentonun seçtiği başbakan arasında bir meşruiyet krizinin ortaya çıktığı açıkça gözlemlenmiştir. Başbakan ve Cumhurbaşkanının aynı siyasi kanattan olması bu sorunun bir krize dönüşmesini engellediyse de başkanlık sistemi tartışmaları, 7 Haziran 2015 genel seçimlerinin temel argümanı olarak gündemin ilk sıralarında yer almıştır (Sandıklı ve Korkmaz, 2015:4). Yapılan anayasa değişikliğinin 16 Nisan 2017 tarihinde referandumla kabul edilmesiyle birlikte, Cumhurbaşkanlığı sistemi anayasal bir boyut kazanmıştır.

Yeni anayasa değişikliğiyle birlikte, Cumhurbaşkanlığı sistemi getirilmiş ve parlamenter sistemden tamamen farklı bir hükümet şekli benimsenmiştir. Bu sistemde bakanlar kurulu kaldırılarak, yürütme yetkilerinin hepsini cumhurbaşkanı tek başına kullanacaktır. Yasama organı ile yürütmenin birbirine olan bağımlılığına son verilmiştir. Ancak yönetimde istikrarın sağlanması konusunda karşılıklı olmak üzere iki erke fesih hükmünde olan, seçimlerin yenilenmesine karar verilmesi yetkisi tanınmıştır. Bu yeni sistemde, yürütme doğrudan halk tarafından seçildiği için, yasama organına karşı değil, halka karşı sorumlu olacaktır. Yürütmenin başı olan Cumhurbaşkanının hukuki ve cezai sorumluluğu olacak ve işlemleri yargı denetiminden bağımsız olmayacaktır. Başbakan ve bakanlar kurulunun tüm yetkilerini kullanacak olan Cumhurbaşkanının yürütme ile ilgili oldukça geniş yetkileri söz konusudur. Anayasa ve kanunla sınırlama getirilmeyen her alanda kararname ile düzenleme yetkisi verilmiştir. Bakanlar kurulunun yetki kanununa dayanmak şartıyla Kanun Hükmünde Kararname çıkarması konusu, Cumhurbaşkanına yetki kanunu olmaksızın kararname çıkarması şeklinde değişmiştir. Bu durum kanuni idare ilkesinin istisna alanlarını oldukça genişletmiş gibi görünmektedir.

Olağan dönemlerde sadece ekonomik ve sosyal hakların Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceği belirtilirken, olağanüstü halin ilanı yetkisi dahil olmak üzere, olağanüstü hal döneminde, anayasada öngörülen çekirdek haklar hariç, diğer tüm hakların kararname ile düzenlenebileceği ifade edilmektedir. Bunun yanında önemli bir yenilik olarak, olağanüstü yönetim şekillerinden biri olan Sıkı Yönetim uygulaması, anayasal sistemden tamamen çıkarılmıştır. Böylece askeri darbe ve vesayetlerin önüne geçilmesi hedeflenmiştir.

Bu sistemde yürütme organı yasama faaliyetlerine kesinlikle katılmayacaktır. Bakanlar kurulunun meclise kanun tasarısı sunma yetkisi Cumhurbaşkanına tanınmamıştır. Dolayısıyla kanun teklifi bütçe kanunu ile sınırlı tutulmuştur. Bütçe Cumhurbaşkanı tarafından hazırlanır ve meclisin onayına sunulur. Bütçenin meclisten geçmemesi durumunda, Cumhurbaşkanının istifa etmesi veya düşmesi gibi bir durum söz konusu olmayıp, biz önceki yıl bütçesi yeniden değerlendirilerek, uygulama bu bütçe üzerinden gerçekleştirilecektir. Yasama organı ile yürütme organı arasında siyasal tıkanma ve krizlerin önüne geçebilmek için Cumhurbaşkanına parti üyeliği statüsü verilmiş, başkanının veto ettiği kanunun meclis tarafından aynen kabul edilmesi için üye tam sayısının salt çoğunluğunun kabul şartı öngörülmüştür. Bu durum mecliste çoğunluğu elinde bulunduran ve cumhurbaşkanına muhalif partinin yürütme organını engelleme girişimine karşı bir tedbir olarak düşünmek mümkündür. Aynı şekilde, Cumhurbaşkanının meclisin çıkardığı kanunları onaylamaması ve sık sık veto etmesi durumunda, meclisin seçimleri yenileme yetkisinin olması da sistemin tıkanmaması için öngörülen bir tedbirdir. Başkanlık sistemini en iyi uygulayan ülkelerden biri olan ABD’de durum buna çok benzerdir; Başkanın veto ettiği kanun Temsilciler Meclisi ve Senato tarafından ayrı ayrı üçte iki çoğunluk ile tekrardan kabul edilirse başkan kanunu yayımlamak zorundadır. Ancak Kongre’nin bu çoğunluğu elde etmesi çok güç olduğundan Başkan veto yetkisini Kongre’ye karşı bir silah olarak kullanmaktadır.

ABD başkanlık sistemindeki sabit görev süresinin bir sistem krizine yol açabileceği olasılığı göz ardı edilmektedir. Başkan oldukça istisnai bir durum olan “suçlama” (*impeachment*) dışında görevden alınmaz. Hastalık dolayısıyla iş göremez hale gelen veya meşruiyetini yitiren bir başkanın görevden alınmaması ciddi bir otorite sorununa yol açabilir ve hatta bu sorun bir rejim krizine dönüşebilir. Üstelik başkanın vefatı veya sağlık sorunu durumunda yerine geçecek başkan yardımcısının seçilen başkan kadar yeterli olması veya halkın desteğini alabilmesi mümkün olmayan başkan yardımcısının görev süresinin sonuna kadar ülkenin başında bulunması çok önemli bir problem olarak görülmektedir. Oysa yeni anayasa değişikliğiyle getirilen sistemde hem cumhurbaşkanı hem de yasama organının görev süresi beş yıl olarak belirlenmiş, yani seçimler beş yılda bir yapılacaktır hükmü getirilmiştir. Böylece görev süresi dolmadan başkanın hiçbir surette düşürülememesi mümkün olabileceği gibi Cumhurbaşkanının ölmesi, hastalanması veya yüce divan tarafından yargılanarak ceza alması durumunda, meclis seçimlerin yenilenmesi kararı alarak, Cumhurbaşkanının halk tarafından yeniden seçilmesini sağlama ve olası bir krizin önlenmesi yetkisiyle de donatılmıştır.

Yeni Sistemde Yürütme ve İdarede Meydana Gelen Değişimler

Yeni sistemde halk tarafından doğrudan seçilen Cumhurbaşkanı, devlet başkanı ve hükümet başkanı olarak yürütme yetkisi ve görevine sahiptir. Bu yüzden yürütmede köklü değişiklikler öngören Anayasa değişikliğini daha iyi anlatmak için, konuyu idareye yön veren anayasal ilkeler ekseninde incelemek daha yerinde olacaktır. Yeni sistemin idareye olan etki ve yansımalarını özellikle, hukuk devleti bağlamında, kanuni idare ilkesi, idarenin işlem ve eylemlerine karşı yargı yolunun açık olması, idarenin bütünlüğü ve kamu tüzel kişiliği, idarenin mali sorumluluğu, kanunsuz emir, olağanüstü yönetim usulleri olarak anayasada geçen düzenlemeler temelinde açıklamak yararlı olacaktır.

- Bilindiği gibi Anayasanın birinci kısmının genel esaslar başlığı altında geçen 2. Madde *hukuk devletine* vurgu yapmaktadır. Hukuk devleti, faaliyetlerinde hukuk kurallarına bağlı olan, vatandaşlarına hukuki güvenceler sağlayan, onlara karşı önceden belirlenmiş hukuk kurallarına göre işlem yapan, koyduğu hukuk kurallarıyla kendini bağlayan devlettir. Bunlara ilaveten, idaresi yargı denetimine tabi olan ve idaresi mali sorumluluk altında bırakılan devlet de özel şartları itibarı ile hukuk devletidir.

- İdarenin yargısal denetimi, anayasanın 125. Maddesinde düzenlenmektedir. Maddeye göre, “İdarenin her türlü işlem ve eylemlerine karşı yargı yolu açıktır.....Cumhurbaşkanı'nın tek başına yaptığı işlemler yargı denetiminin dışındadır”

Yeni düzenlemeyle birlikte, yürütme konusunda geniş çaplı yetkiler verilen, anayasa ve kanunlara aykırı olmamak şartıyla, yürütme konusunda kararname çıkarma yetkisi olan Cumhurbaşkanının idari işlemlerinin yargı denetimi dışı tutulmamıştır. Bu yüzden, idarenin yargısal denetim alanının kapsamı daha genişletilmiş ve Cumhurbaşkanının tüm kararlarına karşı yargı yolu açılmıştır. Cumhurbaşkanı kararnamelerinin hem anayasa yargısı hem de idari yargı tarafından denetlenmesi mümkün olmuştur. Böylece hukuk devleti olmanın gereklerinden biri daha yerine getirilmiştir.

- Yine ilgili maddenin devamında “...idare, kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür” hükmü, yürütmenin başı konumundaki Cumhurbaşkanı'nın kararnamelerinden dolayı hak veya menfaat kaybı yaşayanlar, devlet aleyhine zararlarının tazmini talebiyle dava açabileceklerdir. Ayrıca, Cumhurbaşkanının harcamaları Sayıştay tarafından da denetlenecektir.

- İdarenin bütünlüğü ve kamu tüzel kişiliğini düzenleyen 123. Maddeye göre, “idare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.kamu tüzel kişiliği ancak kanunla veya kanunun verdiği yetkiye dayanılarak kurulur” hükmü “.....Kamu tüzel kişiliği, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur. şeklinde değişmiştir. Ayrıca, anayasanın Cumhurbaşkanının görevleriyle ilgili olan 107. Maddenin son hükmü “Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir” şeklinde belirlenerek, idarenin kanunla kurulması ve kanunla işlemesi hükmü önemli oranda değişmiştir. Ülkenin en büyük teşkilatı olan bakanlıkların hem merkezi hem de taşra yapıları Cumhurbaşkanı kararnamesi ile düzenlenebilecektir. Bu madde ile idarede bütünlük ilkesi daha da pekiştirilmiştir. Cumhurbaşkanına hiyerarşik olarak bağlanacak olan bakanlıklar arasında koordinasyonsuzluk sorunu giderilmiş olacak ve yönetsel kontrol daha da

kolaylaşmış olacaktır. Her bakanın, bakanlık hizmet alanıyla ilgili bağımsız davranması ve olası olumsuz sonuçların önüne geçilmesi sağlanmış olacaktır.

Bu madde, her ne kadar kanuni idare ilkesine ters görünse de, günümüz hızla değişen şartlarına çabuk cevap vermek ve idarenin hızlı, etkin ve de daha verimli çalışmasını sağlamak açısından bakıldığında, yerinde bir değişiklik olduğu söylenebilir. Çünkü kanunların yapılması süreci kısa sürede sonuçlanamamaktadır. Durum böyle olunca, değişime karşı pasif ve hatta dirençli bir idari yapı ortaya çıkmaktadır. Ayrıca Bakanlar, Başkan tarafından atanırlar ve yine Başkan tarafından görevden alınabilirler. Her Bakan, Başkan'a karşı sorumludur. Bakanlar Meclis dışından seçilirler. Milletvekilleri ve yedek milletvekilleri bakan olamazlar. Düzenlemede, Başkan'a verilen bu önemli yetki, bakanlıkların kuruluş ve teşkilat yapılarının da Başkanlık kararnamesiyle düzenlenmesidir. Böylece, Başkan'ın yürütme organlarını tek başına düzenleyebilmesi ve bunun için hiçbir organın onayına ihtiyaç duymaması sağlanmış olmaktadır.

• Yine 108. Madde ile düzenlenen Devlet Denetleme Kuruluyula ilgili bir değişiklik yapılmış “İdarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla, Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanının isteği üzerine, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluşta, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü idari soruşturma, inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapar. Yargı organları, Devlet Denetleme Kurulunun görev alanı dışındadır. Devlet Denetleme Kurulunun Başkan ve üyeleri, Cumhurbaşkanınca atanır. Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenir”. Bu yeni düzenlemeyle, denetim sonuçları raporları sadece tavsiye niteliğinde olan DDK, daha etkin hale getirilmiş, doğrudan soruşturma açma yetkisi ile kamu kurumlarının hukuka uygunluk konusunda gösterecekleri hassasiyetin artmasında önemli bir role sahip olacaktır.

• İdari sistem içinde, kanuni idarenin istisnası olarak kabul edilen iki durum vardır. Bunlardan birincisi; Cumhurbaşkanlığı genel Sekreterliği Teşkilatıdır. Doğrudan doğruya cumhurbaşkanı kararnamesi ile kurulmaktadır. Diğeri ise, Olağanüstü Yönetim Usûlleridir. Yeni sistemde, Sıkıyönetim tamamen anayasadan çıkarılarak, OHAL olarak düzenlenmiş ve Anayasanın bu yönetim usullerini içeren 119-120-121 ve 122 maddeleri birleştirilerek tek madde haline getirilmiştir. Yeni maddeye göre, “Cumhurbaşkanı, savaş hali, savaşı gerektirecek bir durumun baş göstermesi, seferberlik, ayaklanma vatan veya Cumhuriyete karşı kuvvetli ve eylemli bir kalkışma, ülkenin ve milletin bölünmezliğini içten veya dıştan tehlikeye düşüren şiddet hareketlerinin yaygınlaşması, anayasal düzeni veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik yaygın şiddet hareketlerinin ortaya çıkması, şiddet olayları nedeniyle kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması, tabii afet veya tehlikeli salgın hastalık yada ağır ekonomik bunalımın ortaya çıkması hallerinde yurdun tamamında veya bir bölgesinde, süresi altı ayı geçmemek üzere olağanüstü hal ilân edebilir”. Bu madde ile yönetsel anlamda önemli bir değişiklik yapılmış oldu. Zira sıkıyönetim dönemlerinde kurulan sıkıyönetim komutanlıkları, bütün idari yetkileri kullanmaya haizdiler. Ayrıca sıkıyönetim komutanlarının almış olduğu idari kararlara karşı da yargı yolu kapalıydı. Bu durumun tamamen değişmesi, askeri yönetim anlayışına da son vermiştir.

• Merkezi yönetimin yardımcı kuruluşları arasında yer alan Milli Güvenlik Kurulu ile ilgili yeni düzenleme yapılmıştır. Madde 118 “Millî Güvenlik Kurulu; Cumhurbaşkanının başkanlığında, Cumhurbaşkanı yardımcıları, Adalet, Millî Savunma, İçişleri, Dışişleri Bakanları, Genelkurmay Başkanı, Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri komutanlarından kurulur.

Millî Güvenlik Kurulu; Devletin millî güvenlik siyasetinin tayini, tespiti ve uygulanması ile ilgili alınan tavsiye kararları ve gerekli koordinasyonun sağlanması konusundaki görüşlerini Cumhurbaşkanına bildirir. Kurulun, Devletin varlığı ve bağımsızlığı, ülkenin bütünlüğü ve bölünmezliği, toplumun huzur ve güvenliğinin korunması hususunda alınmasını zorunlu gördüğü tedbirlere ait kararlar Cumhurbaşkanınca değerlendirilir. Milli Güvenlik Kurulunun gündemi; Cumhurbaşkanı yardımcıları ve Genelkurmay Başkanının önerileri dikkate alınarak Cumhurbaşkanınca düzenlenir. Cumhurbaşkanı katılmadığı zamanlar Milli Güvenlik Kurulu Cumhurbaşkanı yardımcısının başkanlığında toplanır. Milli Güvenlik Kurulu Genel

Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenir” olarak düzenlenmiştir. Bu maddeye göre, jandarma Genel Komutanı kurulun üyeliğinden çıkarılmış ve Cumhurbaşkanı Yardımcıları kurul üyesi olarak kurulun toplantılarına katılması öngörülmüştür. Kurul kararları tavsiye niteliğindedir ve Cumhurbaşkanına sunulur. Kurulla ilgili önemli bir değişiklik de, Kurul Genel Sekreterlik Teşkilatının da kanunla değil, Cumhurbaşkanı kararnamesi ile düzenlenecek olmasıdır. Bu durum da idarenin düzenlenmesi ile ilgili önemli bir yeniliktir.

- Anayasanın yerel yönetimleri düzenleyen 127 maddesinin son bendinde “mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla kendi aralarında Cumhurbaşkanının izniyle birlik kurabilirler” hükmü, bu birliklerin tüzel kişilik kazanmasının kararname ile olabileceğini gösterir. Yetkinin kuruldan alınıp tek kişiye verilmesi, karar alma sürecini kısaltacağı için birliğin biran önce kurulup hizmete başlaması sağlanmış olacaktır.

- Yine anayasanın 124. Maddesi, *“Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzelkişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler. Hangi yönetmeliklerin Resmi Gazetede yayımlanacağı kanunda belirtilir”* şeklinde değiştirilmiştir. İdarenin işleyişiyle ilgili en önemli norm kurallarından biri olan Tüzüklerin kaldırılmasıyla, Yönetmeliklerin düzenleme alanı genişlemiştir. Yönetmelik yetkisiyle birlikte, Cumhurbaşkanı idare üzerinde tam hakimiyet kurabilecektir.

- Anayasanın 104. Maddesindeki değişiklik, idare açısından büyük bir öneme sahiptir. *“.....Cumhurbaşkanı yardımcılarını ile bakanları atar ve görevlerine son verir. Üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenler”*.

En önemli değişikliklerden birisi, üst düzey kadrolara atamaların cumhurbaşkanlığı kararnamesi gerçekleşecek olmasıdır. Evans, neoliberal reform sürecinin başarılı olabilmesi için, bürokrasinin siyasi birliğinin sağlanması ve merkezileşmenin gerekli olduğunu savunmaktadır. Evans’a göre, neoliberalizm, siyasi iktidarın ve karar verme gücünün devletin zirvesinde merkezileşmesini getirdiğinden, yürütmenin güçlendirilmesi için başkanlık sistemi işlevsel bir seçenek oluşturmaktadır (Evans, 2011). Parlamenter sistemin uygulandığı Türkiye’de bürokrasi daima siyasi otoriteye tabi olma fikrine mesafeli durmuş ve siyasetin üzerinde bir vesayet makamı olarak hareket etmiştir. Devletçi zihniyetle iç içe geçmiş bir şekilde bürokratik elit, devletin bekasını sağlamak ve laikliği korumak başta olmak üzere birçok misyonu yüklenen siyasete meyilli bir aktör olarak karşımıza çıkmaktadır. Halka dayanmayan yollarla devleti kontrol etmeye çalışan bürokrasi, parlamenter sistemin doğurduğu bir sonuçtur (Sobacı, 2017: 547-547). Dolayısıyla bu aktörün ancak güçlü bir yürütme organıyla kontrol altına alınabileceği ifade edilmektedir. Cumhurbaşkanlığı hükümet modelinin etkili yönlerinden bir de bürokrasini kontrol altına alınmasını sağlamak olacaktır. Çünkü, yeni sistem, karar vermeyi daha da merkezileştiriyor. Daha önce üyelerinin bir kısmı bakanlar kurulu tarafından atanan bazı üst kurulların tüm üyeleri Cumhurbaşkanı tarafından atanacak. Mesela, Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurulunun 3 üyesini Cumhurbaşkanı, 8 üyesini de Bakanlar kurulu atıyordu. Şimdi tamamı Cumhurbaşkanı tarafından atanacak. Bu durum, liyakate dayalı personel sisteminden kayırma (spoils) sisteme geçiş şeklinde de algılanabilir. Ancak kamu bürokrasimizin pek de alışık olmadığı bu durumun başarısı konusunda bir şey söylemek için erken görülmektedir. Amerika’da kamu bürokrasisinin önemsenmemesi, yağma sistemi gibi bir geçmişe sahip olmasına rağmen Dünya’nın süper gücü olma derecesine nasıl geldiği konusunda farklı izah biçimleri geliştirmek mümkündür. Amerikan bürokrasisinin siyasi iktidar ile olan ilişkilerine bakıldığında, özellikle geçmişte uygulanan “spoil sistem”in etkileri sebebiyle, siyasi iktidara karşı büyük oldukça güçlü olduğunu söylemek mümkündür. Başkan, yürütmenin başı olarak bütün idari kurumlar üzerinde kontrol yetkisine sahiptir. Bakanları da Kongre’ye değil; sadece kendisine karşı siyaseten sorumludur (Öztürk, 2015: 274). Diğer çevresel unsurlarla birlikte bürokrasinin kısıtlayıcı, engelleyici, ve kaynakları tüketici yönde gücüne maruz kalmayan Amerikan siyasilerinin enerjilerini rahatça ülkenin gelişmesine odaklayabilme imkanı bulduklarını söylemek mümkün görünmektedir (Tataroğlu,2016:77). Bizim ülkemizde de yeni sistemin başarısı büyük oranda bürokrasiye olan hakimiyete bağlı olacaktır.

Bürokrasi üzerindeki başkanlık kontrolünün düğüm noktası, onun idaresinde yer alan bütün bürokratik eylemlerden sorumlu tutulmasıdır. Seçilmiş başkanın kamu bürokrasisinin tümüne egemen olması iradesi açıkça ortaya konmuş olsa da Amerikan kamuoyunda, başkanlığın bürokratik direniş ve hantallığa karşı mücadelesini yetersiz bulan değerlendirmeler sıklıkla duyulmaktadır. Günümüz ABD başkanları, kendi başkanlık alanlarına giren bütün bürokratik işlem ve eylemler üzerinde yetkili değildir. Onların bürokrasiyi daha fazla denetim altına alma ve verimli hale getirme çabaları, azalarak da olsa devam etme eğilimindedir. Yeni cumhurbaşkanlığı sisteminde de, sistemin başarısı büyük oranda, tecrübeli üst düzey bürokratların başarısına ve bürokratik mekanizmanın kontrol altında tutulabilmesine bağlı olacaktır.

Sistemin hayata geçirilmesiyle, en önemli atamaları cumhurbaşkanı yapacaktır. Mesela: Valiler, Büyükelçiler, Daimi Temsilciler, Daimi Delegeler, Diyanet İşleri Başkanı ve Yüksek Din Kurulu Üyeleri, Yüksek Denetleme Kurulu Başkan ve üyeleri, Genelkurmay Başkanı, TRT Genel Müdürü, Türkiye İstatistik Kurumu Başkanı, Düzenleyici ve Denetleyici Üst Kurulların başkan ve üyeleri (RTÜK hariç), Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Başkanı.

Yine daha önce üçlü kararname ile atanan; Müsteşar ve yardımcıları, Genel Müdür ve yardımcıları, TÜBİTAK üyeleri ve Genel sekreteri, Vakıflar Genel Müdürlüğü İdare Meclis Başkan ve Üyeleri, Gelir İdaresi Başkanı, Devlet Personel Başkanı, Atom Enerjisi Komisyonu Genel sekreteri, Bakanlıklardaki Kurul başkanları ve Üyeleri, Strateji Geliştirme Başkanı, Bakanlık Müfettişleri ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Müfettişleri, Bakanlık müşavirleri, Birinci Hukuk Müşaviri, Bakanlık Daire Başkanları, İl İdare Şube başkanları (İl Müdürleri), Bölge Müdürleri ve Başmüdürler, Vali Yardımcısı, Kaymakam, İl Hukuk İşleri Müdürü, Polis Akademisi Başkanı, İl Emniyet Müdürü de Cumhurbaşkanı tarafından doğrudan atanacaktır. Bu da bürokrasinin kontrolünü kolaylaştıracaktır. Çünkü, başkanın bürokrasi üzerinde etkili bir hiyerarşik yetkisi de söz konusudur.

Anayasanın 137. Maddesindeki “*Kamu hizmetlerinde herhangi bir sıfat ve suretle çalışmakta olan kimse, üstünden aldığı emri, yönetmelik, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, kanun veya Anayasa hükümlerine aykırı görürse, yerine getirmez ve bu aykırılığı o emri verene bildirir. Ancak, üstü emrinde ısrar eder ve bu emrini yazı ile yenilerse, emir yerine getirilir; bu halde, emri yerine getiren sorumlu olmaz*” değişikliğiyle, cumhurbaşkanı kararnamesi bir üst norm kuralı statüsünü kazanmış olup, kamu görevlilerinin, görevleriyle ilgili emir ve talimatlarda bağlayıcı bir özellik kazanmıştır. Bütün bu değişiklikler, yasamanın yürütme üzerindeki otoritesini kırarak, bağımsız bir yürütme organı meydana getirmek içindir. Yönetimde etkinlik ve verimliliği sağlamanın da yolu, yürütmenin tek başlı olması ve bürokratik kontrolü sağlaması ve de hesap verebilir bir yönetim anlayışının tesisinden geçer.

Sonuç

Türkiye'nin son dönemlerde ekonomik ve siyasal gelişim açısından bir eşik aşamasında olduğu görülmektedir. Gerek dış dünyada gerekse içerde yaşanan değişim ve dönüşümler, ülkede güçlü ve istikrarlı bir liderliği ihtiyaç haline getirmiştir. Yüz yıla yakın bir geçmişi olan parlamenter sistemin, ülke yönetiminde güçlü iktidarlar çıkaramadığı ve sık sık krizlerle sonuçlanan istikrarsızlıklara da neden olduğu aşikardır. Bu yüzden, güçlü bir devlet geleneğine sahip ve coğrafyasında önemli bir misyon üstlenen ülkede değişimin yapılması kaçınılmaz olmuştur. Nisan 2017 tarihinde yapılan anayasa değişikliğiyle getirilmek istenen yeni sistem, bu ve benzeri ihtiyaçların bir sonucudur. Tabi ki sistem değişikliği kolay olmamıştır. Uzun yıllardan beri tartışılmakta olan sistem değişikliği konusu, ülkede yaşayan insanları iki gruba ayırmıştır. Her iki kesimin de kendilerine göre bazı farklı gerekçeleri vardır. Bu sistemin savunucuları, Türkiye'deki lider odaklı siyaset anlayışına ve ülkenin monarşik geçmişine atıfta bulunarak sistemin Türkiye'nin siyasal geleneğine daha uygun olduğunu ve parlamenter sistemin sık sık sebep olduğu kaos ve istikrarsızlıkların ülkeye çok ciddi bedelleri ödettiğini savunmaktadırlar. Nihayet getirilen bu sistemle, yürütme çift başlıktan kurtarılmış, Bakanlar Kurulu lağvedilerek yetkileri tamamen Cumhurbaşkanına devredilmiştir. Yasama ile yürütme organının karşılıklı bağımlılıklarına son verilerek, yürütme organı gerek yasama organı ve gerekse askeri ve sivil vesayetin etkisinden kurtarılmıştır. Böylece net bir kuvvetler ayrılığının getirildiğini söylemek mümkündür. Cumhurbaşkanlığı isteminde yürütme organı tamamen

başkanın tercihleri doğrultusunda oluşturulduğundan yürütme içerisindeki uyum parlamenter sistemlere göre daha kuvvetlidir.

Yeni sistemde yürütme erkinin güçlendirildiği yönlerden biri de, bürokrasinin tamamen yürütme erkinin emrinde ve kontrolünde olmasının mümkün hale getirilmiş olmasıdır. Bürokrasinin siyasal iktidar üzerinde çok ciddi bir etkisi vardı. Bu zaman zaman vesayet boyutlarına ulaşabiliyordu. Hem kamu politikalarının oluşturulması sürecinde hem de alınan kararların uygulanmasında bürokrasi siyasal iktidar karşısında direnç gösterebiliyordu. Bu da siyasal gücünü azaltıyordu. Yapılan değişikliklerle, gerek üst düzey atamalarda yetkinin Cumhurbaşkanına bırakılması ve gerekse idare aygıtının hiyerarşik olarak Cumhurbaşkanına bağlanması, yönetimdeki emir-komuta birliği ilkesini uygulanabilir duruma getirmiştir. Böylece, yıllarca dillerden düşmeyen bürokratik sorunların çözümü ve bürokrasinin daha etkin ve verimli hale getirilmesi konusunda da bazı umutların yeşermesine zemin hazırlamıştır. Ancak, bunu söylemekte de yarar vardır; bürokrasi üzerindeki başkanlık kontrolünün düşüm noktası, onun idaresinde yer alan bütün bürokratik eylemlerden sorumlu tutulmasıdır. Seçilmiş başkanın kamu bürokrasisinin tümüne egemen olması iradesi açıkça ortaya konmuş olsa da Amerikan kamuoyunda, başkanlığın bürokratik direniş ve hantallığa karşı mücadelesini yetersiz bulan değerlendirmeler sıklıkla duyulmaktadır. Günümüz ABD başkanları, kendi başkanlık alanlarına giren bütün bürokratik işlem ve eylemler üzerinde yetkili değildir. Onların bürokrasiyi daha fazla denetim altına alma ve verimli hale getirme çabaları, azalarak da olsa devam etme eğilimindedir.

Yapılan referandumla Anayasa değişikliği kabul edilmiş, ancak kabul oylarının %51 ile sınırlı olması, değişikliğe destek vermeyenlerin siyasi muhalefet durumu dışında, belli kaygıları taşıyor olmalarının da etkisi vardır. Bu kaygıların dayandığı pek çok gerekçe vardır. Bunların başında, tek kişi yönetiminin zamanla otoriterleşeceği ve demokratik olmayan bir yönetim tarzına dönüşeceği. Latin Amerika ülkelerindeki bir görüntüye bürünebileceği tazi ileri sürülmektedir. Bir diğeri, Türkiye'deki yerleşik siyasal kültür ile ABD'nin siyasal kültürü arasında önemli farklar bulunmaktadır. Türkiye gibi bölünmüş ve kutuplaşmış, uzlaşma kültürünün zayıf olduğu, ideolojik ve katı disiplinli partilerden oluşan bir sistemde, Başkan ile Parlamento çoğunluğunun farklı partilerin eline geçmesi durumunda kriz çıkması olasılığı görüşüdür. Yine, Başkanlık sisteminde yasama organının ve başkanın doğrudan doğruya halkın oyu ile seçilmesi çift meşruluk sorununu gündeme getirir. Özellikle iki kuvvetin farklı partiden olduğu durumda kuvvetler birbirleri ile rekabet ederek sistemin ilerlemesi zorlaşabilir. Ancak şu bir gerçektir ki, doğasında herhangi bir risk unsuru taşımayan sosyal, siyasal ve kültürel değişim yoktur. Her değişim beraberinde birtakım risk ve fırsatları getirir. Önemli olan fırsatları iyi değerlendirmek ve geçmişin sorunlarını bu yeni sistemin barındırdığı fırsatları etkin kullanarak, ülkeyi her açıdan yaşanabilir hale getirmektir.

KAYNAKLAR

- Alkan, H. (2017), "Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yasama Denetimi", *Yeni Türkiye Dergisi*, Yıl 23, Sayı 94, ss. 471-793
- Atar, Y. (2011). *Türk Anayasa Hukuku*, 6. Basım, Konya.
- Bayraktar Durgun, G. (2017), "Anayasa Referandumu ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi", *Yeni Türkiye Dergisi*, Yıl 23, Sayı 94, ss.494-499.
- Çoban, A. R.-Erdağ, A. İ.(2008). "Göreviyle İlgili Olmayan Kişisel Suçlarından Dolayı Cumhurbaşkanının Sorumluluğu ve Yargılanması", *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, Sayı 75, s. 180
- Demir, F.(2013). "Yarı Başkanlık Hükümet sistemi ve Türkiye", *Yeni Türkiye*, No: 51 ss.456-457.
- Durgun, Ş. (2017), "Yasama Komisyonları Yönünden Demokratik Sistem Uygulamaları", *Yeni Türkiye Dergisi*, Yıl 23, Sayı 94, ss. 477-493.
- Erdoğan, M. (2011); *Anayasa Hukuku*, 6.Baskı.
- Fedayi, C. (2017), "Sistemsizlik Meselesine Çözüm Önerisi Olarak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi", *Yeni Türkiye*, No: 51 ss.283-292.

- Fendoğlu, H. T. (2012), “Başkanlık Sistemi”, *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* Cilt:3 Sayı:1 Yıl:ss 39-60
- Evans, B. (2011), “Devlet aygıtları, iktidar partisinin siyasal gündemine daha da bağımlı hale gelecek”, Söyleşi ve çeviri: Deniz Yıldırım, 15 Temmuz 2011, http://www.sendika.org/yazi.php?yazi_no=38536
- Gönenç, L. (2005), “ Türkiye’de Hükümet Sistemi Değişikliği Tartışmaları: Olanaklar ve Olasılıklar Üzerine Bir Çalışma Notu”, Türkiye Barolar Birliği Yayını, Ankara
- Gözler, K. (2000), “Türkiye’de Hükümetlere Nasıl İstikrar ve Etkinlik Kazandırılabilir? (Başkanlık Sistemi ve Rasyonelleştirilmiş Parlâmentarizm Üzerine bir Deneme)”, *Türkiye Günlüğü*, Sayı 62, Eylül-Ekim, ss.25-47.
- , (2017), *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, Bursa, Ekin, Cilt I
- Kaboğlu, İ.Ö. (2011); *Anayasa Hukuku Dersleri*, 7. Baskı, İstanbul.
- Kaya, R. (2013), “Demokratikleşmeden anladıkları İslam ve Neoliberalizm”, Sol, 15 Nisan 2013.
- Kalaycıoğlu, E. (2005) “Başkanlık Rejimi: Türkiye’nin Diktatörlük Tehdidiyle sınavı”, Türkiye Barolar Birliği Yayını
- Kılınç, D. (2016): “Türkiye’de Bitmeyen Tartışma: Hükümet Sistemi Üzerine Değerlendirmeler” *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* C. XX, Y. S. 1. ss.448-510
- Kılınç, Z. A. (2015): “Başkanlık Sistemi ve Güçlü Tek Parti Hükümeti” *Uluslararası Politik Araştırmalar Dergisi*, 2015, Yıl:1, Cilt:1, Sayı:2.s.12-24
- Kuzu, B. (2012); *Her Yönüyle Başkanlık Sistemi*, 2.Baskı, İstanbul.
- , (2000), “Neden Başkanlık Hükümeti”, *Türkiye’de Siyasi Yapılanma ve Temel Siyasi Sorunlar Sempozyumu*, Ankara.
- , (2005), *Türk Anayasa Hukuku*, Ankara.
- , (2013); “Hükümet Sistemi Tartışmaları”, *Yeni Türkiye*, No: 5, s. 205-213.
- Özbudun, E. (2015) “Başkanlık Sistemi ve Türkiye”, *Liberal Perspektif Analiz*,s.1.
- Özsoy, ř., (2009); *Başkanlı Parlamenter Sistem: Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçildiği Parlamenter Hükümet Modeli ve Türkiye İçin Tavsiye Edilebilirliği*, İstanbul.
- Öztürk, N. K. ve Kurt, H., (2015), *Amerikan Başkanlık Sistem*”, (Ed: Murat Aktaş ve Bayram Coşkun), Liberte Yayınları, Ankara: 51-77.
- Polatoğlu, A. (2013), “Başkanlık Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği Üzerine Düşünceler”, *YDÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 6 (1), 2-16.
- Sandıklı, A., Korkmaz, S. S. (2015), “Başkanlık Sistemi Tartışmaları Son Buldu Mu?” *BİLGESAM Analiz: Türkiye Siyaseti*, No: 1228.
- Sartori, G. (1996). *Demokrasi Teorisine Geri Dönüş*, Çev. T. Karamustafaoğlu – M. Turhan, Ankara: Yetkin Yayınları.
- Sobacı, M.Z. (2017), “Cumhurbaşkanlığı Sistemi ve Türkiye’de Bürokrasinin Dönüşümü”, *Yeni Türkiye*, No: 51 ss. 542-549.
- Tataroğlu, M. (2016), “ Yürütmede Etkinlik Bakımından Başkanlık Sisteminin Değerlendirilmesi”, *Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi* / Cilt:5 / Say 1:1 / Haziran, ss.74-97
- Uluşahin, N. (2011); “Türkiye’de Mevcut Hükümet Sisteminin Niteliği ve Rejimin Başkanlık Sistemine Kaymasının Getireceği Tehdit ve Tehlikeler” *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, Cilt 3, No 1, 2011 ISSN: 2146-0817, s.29-38.

-----, (1999), Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi, Yetkin Yayınları, Ankara.

Yanık, M. (1997), Başkanlık Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği, İstanbul,

Yazıcı, S. (2011), *Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri: Türkiye İçin Bir Değerlendirme*, 2. Baskı.
İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları